

תכנית המתאר הארצית החדשה

תמ"א אחת

הכנס השנתי השלישי לתכנון ובנייה

י"ג אייר, תשע"ד 13.5.14

מוטי קפלן

1. מטרה

מינהל התכנון במשרד הפנים עוסק כיום בגיבושה של תכנית חדשה, המאחדת וכוללת את תכניהן ועיקריהן של כל תכניות המתאר הארציות הקיימות – "תכנית מתאר ארצית אחת". התכנית תנוסח בצורה בהירה, פשוטה ושווה לכל נפש, ותהווה כלי סיוע ראשון במעלה בהגשמת מדיניות התכנון הארצית.

2. הרקע להכנתה של תמ"א אחת

א. המצב הקיים – כיום קיימות כ-50 תכניות מתאר ארציות, ועימן עוד כמה מאות תכניות מתאר חלקיות המהוות להן שינוי. להן נוספת עוד עשרות תכניות ות"ל, שאף להן מעמד של תכנית מתאר ארצית. כל תכנית עוסקת בנושא מסוים, ורבות עוסקות בפרטים (ואפילו בפרטי פרטים), או באזורים מסויימים. מצב זה יוצר מבוכה. חוסר בהירות, כפילות ועד לאפשרות של סתירות בין תכניות שונות. מעטים יודעי הח"ן המסוגלים למצוא את דרכם בין שפע התכניות, התיקונים והשינויים להן. יתר על כן, כל תכנית, אין לה אלא את עולמה בלבד, והיא משרתת היבט מסוים במערכת הארצית. עורכי כל תכנית נהגו בשעתו – ובדין – בדרך של הדגשה לנושא התכנית שהופקדה בידם, ואף העדפתה על פני נושאים אחרים. כך נוצרו תמ"אות שהן סקטוראליות לכל דבר, שהקדישו עצמן לנושא מסוים, והן מתעלמות מן הנעשה סביבן. זו אינה דרך של ראייה כוללת.

לא לכך התכוון חוק התכנון והבנייה בדברו על תכנית המתאר הארצית:

ב. חוק התכנון והבנייה – "תכנית המתאר הארצית תקבע את התכנון של שטח המדינה כולה" (סעיף 49 לחוק התו"ב), ומשמעות הדבר – תכנית המתאר הארצית תביע תפישת תכנון ארצית כוללת. ראייה מערכתית ומקיפה, ממנה נגזרת הכוונה למדרגי התכנון הבאים. בפועל התבצעו התכניות "חלקים חלקים לפי שטחים שונים של המדינה, או לפי העניינים שהם נושא התכנית" (שם, סעיף 50).

ג. החלטת ממשלה: "להביא לאישור המועצה הארצית הוראה להכנת תכנית מתאר ארצית אחת, אשר תפשט ותאחד תכניות מתאר ארציות רבות (למעט תמ"א 35) ותשמש כלי עיקרי, פשוט ובהיר, להקצאת שטחים ורצועות לטובת שימושים ציבוריים עתידיים, כגון: שטחים פתוחים, דרכים ומסילות, מתקנים, קווי תשתיות ארציים ועוד". (החלטה מס' 4434 מיום 18.3.2012)

דברי הסבר: "לאור ריבוי תכניות המתאר הארציות (מעל ל-250) ומידת הפירוט בהן, שכבת התכנון הארצי נעדרת בהירות ושקיפות, כוללת סתירות פנימיות, קשה להתמצאות, משמשת כר נרחב לדיונים משפטיים, וגורמת לקושי באישור תכניות מפורטות למגורים, לתעסוקה, לתשתיות."

אין בדברים האמורים כדי לשלול את חשיבות תפקודן של תכניות המתאר הארציות. הן נושאות בנטל התכנון הארצי ומסדירות בהצלחה מרובה מציאות מורכבת, דינאמית וסבוכה. ואולם עם ריבוי התכניות, מורכבות הנושאים, והשינויים המפליגים בפני הארץ, אין מנוס מעידכון והתחדשות של מערכת התכנון הארצית.

תמ"א אחת תעסוק לפיכך בהתרת סבך תכניות המתאר הארציות, שפות שונות, חזרות, כפילויות, סתירות ופרקים מיותרים, שאין מקומם בתכנון הארצי – לתכנית מתאר אחת, אשר בה "שפה אחת ודברים אחדים", והיא נכונה וערוכה לבטא את מדיניות התכנון הארצית.

3. האתגר

החלטת הממשלה מציבה הזדמנות ואתגר להחזיר את כוונת החוק המקורית, להציע תכנית מתאר ארצית אחת, המאגדת בקרבה את הנושאים החלקיים השונים, ואת השטחים השונים נושאי תכניות המתאר, לתכנית אחת שלמה.

המהלך האמור עשוי להצטמצם לכאורה לכינוס תכניות, המרתן ואיחודן (מעין קומפילציה). מאידך, טמונה בו הזדמנות לעיון מעמיק, הפרדת טפל מעיקר, והדגשת וחיזוק העיקר – שיש לו משמעות תכנונית ארצית. לכל תמ"א סיפור משלה במערכת הארצית, וכולן כאחת מספרות את סיפורו של התכנון הארצי. זוהי "ליבת התמ"א" ותפקידה של תמ"א אחת להעמיק חקור על מנת לזהותה ולהציליה.

יצירתה של שפה חדשה היא הזדמנות לשינוי והתחדשות. שפה אינה עניין טכני, היא מבטאת מהויות ותכנים, ויצירתה של שפה חדשה עשויה להביא גם תפיסה ותוכן מחדשים לתכנון הארצי. לצד האתגר נדרשת זהירות לבל ישמטו אמירות ועקרונות בעלי ערך במהלך עבודת השינוי. ומכאן, המאמץ המושקע בחשיפת התהליך ובשיתוף הציבור המקצועי.

4. מתודולוגיה

4.1 על פרטים וכללים

צר עולמה של תכנית מתאר בודדת. היא אינה מביטה מעבר לגבולותיה, והיא עוסקת בפירוט רב בכל הנושאים הקשורים בתחום עיסוקה.

כך הפכו להיות תכניות מתאר ארציות, שתכליתן קביעת מדיניות, לתכניות מפורטות. לריבוי הפרטים הרבה חסרונות:

1. הם מטביעים את המתבונן בשפע רב ואינם מניחים לו לראות תמונה כוללת.
2. הם מקשים על ההתמצאות בתכנית, ומפריעים להתנהלות שוטפת וליישום התכנית.
3. הם אינם שייכים לרובד התכנון הארצי, יוצרים "רעש" אשר אינו מאפשר להבחין בעיקר שהוא קביעת מדיניות ואין ביכולתם להציג מדיניות כוללת בנושאים שחשיבותם ארצית.

הפרטים רבים, ואין להקיף את כולם, וככל שירבו, תמיד יהיה מי שיחמוק מהם. הכלל לעומת זאת, מחזיק הרבה פרטים, והוא גמיש ונכון לקבלת מקרים ופרטים נוספים.

ועל זאת אמרו, פילוסוף ומשורר, את הדברים הבאים:

הוגה אחד זקן
מחדרו אל תלמידיו יצא
ואמר בנקשו במקל:
שמעו אחרון דברי אשר אשא,
כי הגיע הזמן לסכם,
לאחר שנות בינה ועיצה,
מה הם, לסוף מיצוי,
הדברים שמהם העולם עשוי.

העולם, נכבדי – שאחרי כל תהיות
ופליאות בו דברי אמורים –
עשוי ארץ, שמים, שיחים, סנוניות,
אוניות, גלי ים, נהרות, ערים
גדולות וקטנות, ירידים, צנוניות,
כל מיני פטישים, נייר, משורים,
רחובות, חדרים, – כך הוסיף למנות

ולמנות – גאיות, שפלות, הרים
וגבעות – ושעה שרופא ואחות
כבר עליו גחנו בבית-החולים,
עדיין היו שפתיו נעות
ומונות – קלחות, כפיות, ספרים,
מגרות, צנצנות – ומילים אחרונות
שהשמיע היו: נעצים, כפתורים.

נתן אלתרמן, "הסיכום"

...ואמנם צריך שתתבונן, שהנה
מספר הפרטים עצום מאד מהכיל
אותם שכל האדם, ואי אפשר לו
לדעת כולם. אולם מה שראוי לו
שישתדל עליו, הוא **ידיעת כללים**.

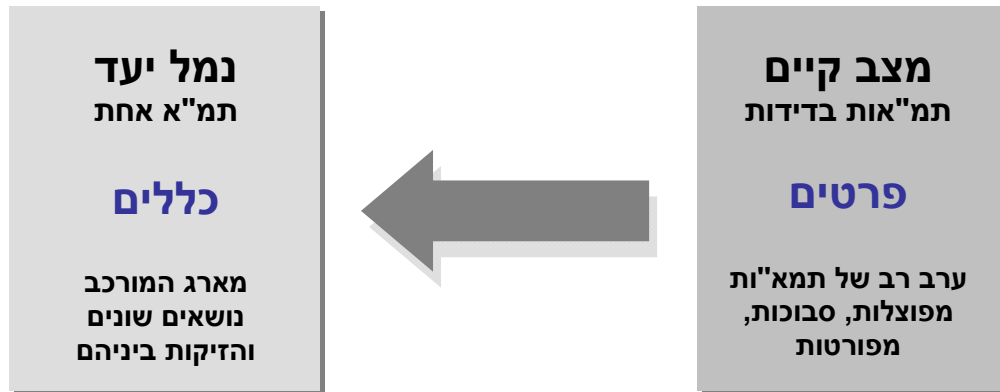
כל כלל בטבעו כולל פרטים
הרבה, וכשישיג כלל אחד נמצא
משיג מאליו מספר רב מן
הפרטים, ואף על פי שלא הבחין
בם עדיין, ולא הכיר היותם פרטי
הכלל ההוא. כי הנה כשיבוא פרט
לידו, יכיר אותו, כיון שכבר ידוע
אצלו הענין הכללי.

וכן אמרו חכמים: "לעולם הוי
כונס דברי תורה כללים ומוציאם
פרטים"

ר' משה חיים לוצאטו. ספר הדרכים

תמ"א אחת מבקשת לעבור מעולמם של פרטים לעולם של כללים. בדרך זו תהיה התמ"א פשוטה ובהירה, גמישה לאפשרויות ולמתן פתרונות למצבים חדשים ובלתי נצפים.

מתמ"א את בדידות לתמ"א אחודה



4.2 מנגנון העבודה

הכנת "תכנית מתאר אחת", נחלקת לשלושה פרקים עיקריים: **המצב הקיים**: הוא אוסף תכניות המתאר הארציות. **האיבחון** אמור לברר, לזהות, ובסופו של דבר, להצביע על ליקויים, כבסיס וכנקודת מוצא לתהליך התיקון. הטיפול במצב בו משול למתודת **האבחנה** של רופא, שתפקידה לברר, לזהות, ובסופו של דבר, להצביע על הליקויים, כבסיס וכנקודת מוצא לתהליך הריפוי.

נמל היעד: היעד הוא תכנית המתאר החדשה, על היעד ניתן להסתכל בשתי צורות. אחת – תיקון המצב הקיים, השנייה יצירת מצב חדש, שחידושיו ותועלתו הם מעבר לריפוי הקיים. **עורכי תמ"א אחת סוברים כי** תהא זו טעות לצאת מן המצב הקיים לאחר האבחנה ולהסתפק בריפוי. המצב החדש אינו "ריפוי" המצב הקיים, אלא יצירת תמונת עולם חדשה. **כללו של דבר – התכנית החדשה נובעת ונגזרת אמנם מן המצב הקיים, המשמש לה – כאמור – נקודת מוצא. אך היא נדרשת להשתחרר ממנו ולפלוס לעצמה דרך חדשה.**

תהליך העבודה: יתקן את הנדרש, יפשט ויאחד, ימיר תמ"א את לנושאים ולחטיבות לקראת הצבת בתמ"א אחת.

התהליך נמצא כאן אחרון, מפני שהוא אינו נגזר מן המצב הקיים, אלא דווקא מן היעד. התהליך שהוא עיקרה של העבודה המתנהלת כיום, מפורט בהרחבה בפרק הבא.

5. תהליך העבודה

שלב א': כינוס כל השינויים בכל אחת מהתמ"אות, ליצירת "נוסח משולב"

השינויים לתמא"ות מהווים כל אחד תמ"א בפני עצמה. קיימות תמא"ות בהן שינויים רבים, המכבידים על קריאת התמ"א. השינויים בהוראות ובתשריטים כונסו אל גוף התמ"א העיקרית. מהלך זה לבדו הפחית בצורה ניכרת את כמות התמ"אות (כדי שלושה רבעים) והעמידם על כמה עשרות בלבד.

נוסחים משולבים נעשו זה כבר במינהל התכנון, והם משמשים עתה בסיס לעבודה שלפנינו.

תוצר: תמ"א בדידה. נוסח משולב

שלב ב': אבחון תמ"אות בדידות

פישוט. אבחון תמ"אות בדידות. סקירה כל מרכיבי התמ"א. האבחון כולל שני מהלכים:

אבחון טכני: הנוגע למבנה, נוסח ותשריטי התמ"א

אבחון מהותי: הצעת שיפור וייעול לתיפקוד התמ"א

א. שלב טכני - סקירת כל רכיבי התמ"א. כמות שהם, אבחונם ותרומם לשפה בהירה, תמציתית וקצרה.

נוסח קיים	אבחון	נוסח חדש
הנוסח הקיים: ציטוט מדויק מן המקור, הוראות תכנית המתאר	דברי ביקורת נימוקים והסברים	הצעת נוסח חדש. מתוקן על פי דברי הביקורת

הקורא מתבונן ורואה לפניו את הנוסח הקיים (נוסח משולב), נוכח בדברי הביקורת, נימוקים והסברים. ומכאן, להצעת שינוי, תיקון מן הנוסח הקיים אל נוסח מקוצר ובהיר.

תוצר: תמ"א בדידה. נוסח מתוקן וסדור

לאחר אישור הנוסח החדש, מוצעים בו שינויים הנוגעים למנגנון התמ"א, להקלת דרכה ופעולתה

ב. שלב מהותי הצעת שנויים המקלים, מבהירים ומייעלים את תיפקודה של התמ"א.

נוסח חדש	הצעת שינוי מהותי	מתווה חדש
הצעת נוסח חדש. מתוקן על פי דברי הביקורת	הצעת שיפור וייעול לתפקיד התמ"א	הצעת נוסח חדש, כמצע לשילוב בחטיבה

שלב ג': התמרה מתמא"ות לנושאים

התמרה. המרת התמ"אות הבדידות לנושאים. קיבוץ הנושאים לפי חטיבות.

שלב זה מאתר את הנושאים הנכללים בתמא"ות הבדידות, ומקבץ אותם לקראת כינוסם לחטיבות. התמ"אות הבדידות כוללות שפע פרטים ונושאים: גם כאן רבה המבוכה וניתן למצוא מצבים שונים ומורכבים:

- תכנית העוסקת בנושאים מסוגים שונים
 - נושאים הנמצאים בתחום עיסוקן של תוכניות שונות.
- הציבור המקצועי – מתכננים, משפטנים, יזמים – המבקש לאתר עניין מסוים, נאלץ לתור אחריו בתוכניות שונות, לעיתים רחוקות זו מזו.

גישת העבודה:

איתור הנושאים והקבצתם לחמש חטיבות עיקריות. ארבע מהן עוסקות בתשתיות, ואחת בשטחים הפתוחים. בכל אחת מהן כונסו תמ"אות העוסקות בנושאים קרובים:

חטיבת המים: תמ"אות העוסקות בהתפלה, הפקה, ביוב, הולכה

חטיבת האנרגיה: תמ"אות העוסקות במשק הגז, בחשמל, באנרגיה סולרית ובטורבינות רוח

חטיבת הקרקע: תמ"אות העוסקות בכריה וחציבה, פסולת, וכו'

חטיבת הדרכים: תמ"אות העוסקות בתחבורה יבשתית (דרכים ומסילות), תחבורה אווירית וימית.

חטיבת השטחים הפתוחים: תמ"אות העוסקות בשמורות טבע, יערות, גנים לאומיים, נחלים וחופים.

לכל חטיבה, דברי הסבר, הוראות, הגדרות ותשריט משלה, אך אלה ערוכים כך שקצוותיהן ניתנים לחיבור מיידית לקראת הכללתן בתמ"א אחת.

שלב ד': האחדה

לאחר תום הכנת חמש החטיבות, הן יארגו לכלל תכנית אחת. התכנית ערוכה כך שמרכיביה דבקים, משולבים ואחוזים זה בזה (כתרכובת ולא כתערובת), כיצירה אחת, הרמונית ושלמה, קלה ונוחה לקריאה, להבנה ולתפקוד.

הצגת התהליך – שלבי העבודה ותוצריהם



6. שפת התכנית

על חיוב ושליה

השפה הרווחת בתכניות המתאר הארציות היא נקיטת דרך של שלייה, לעת מתן אפשרות לפעולות ושימושים מותרים:

"לא תאושר תכנית מפורטת למאגר אלא אם יובטח שלא יהיה בהקמתו ותפעולו בכדי לפגוע בבטיחות טיסה בשל מפגעי ציפורים" (19).

ובשפתה של תמ"א אחת: "תכנית מפורטת למאגר תבטיח כי הקמתו ותפעולו לא יפגעו בבטיחות טיסה בשל מעוף צפורים" (14).

"לא יאשר מוסד תכנון תכנית מפורטת לתקן טיפול, אלא אם תכלול, בין היתר ולפי העניין, הוראות בדבר..." (17).

ובשפתה של תמ"א אחת: "תכנית מפורטת למתקן טיפול תכלול הוראות בדבר..." (7).

ולצד העדר השלייה, נמחקו מכל התכניות המשפטים דוגמת "על אף האמור לעיל", ו"למרות האמור בסעיף פלוני". המותר מותר והאסור אסור. ומצבי הביניים, תנאים, הנחיות, ודומיהן, מפורטים בבהירות.

קיצור

תמ"א אחת נוקטת לשון קצרה ובהירה. העדיפה בעיני עורכיה משפה ארוכה ומשופעת בהסברים. וכדברי המאירי בפרושו למסכת אבות על מאמר חכמים "ועשו סייג לתורה":

אמרו על חכם אחד שהיה מאריך בדבריו יותר מדאי ושאלו לו, "מדוע אתה עובר הגבול להאריך כל כך?" ואמר להם "כדי שיבינו הפתאים", אמרו לו "בעוד שיבינו הפתאים, המשכילים יקוצו"

7. הוראת המועצה הארצית לתכנון ולבניה

המועצה הארצית לתכנון ולבניה הורתה על ביצוע הכנת תמ"א אחת בישיבתה מספר 554 מיום י"ט טבת תשע"ג, 1.1.13, בדברים הבאים:

הוחלט:

1. המועצה הארצית לתכנון ולבניה בתוקף סמכותה עפ"י סעיף 51 לחוק התכנון והבניה, ובהמשך להחלטת הממשלה מס' 4434 מיום 18.03.12 מורה על הכנת תמ"א 1 אשר תכלול הוראות, תשריט, נספחים לפי הצורך ודברי הסבר.
2. תמ"א 1 נועדה, בהתאם להחלטת הממשלה, לפשט ולאחד תכניות מתאר ארציות רבות ככל הניתן, למעט תמ"א 35, ובכך לשמש כלי עיקרי, פשוט ובהיר לשמירת שטחים ורצועות לטובת שימושים ציבוריים עתידיים, כגון: שטחים פתוחים, דרכים ומסילות, מתקנים, קווי תשתיות ארציים ועוד. עוד נקבע שם כי על תמ"א/1 להימנע, ככל הניתן מהטלת מגבלות על שטחים ומרקמים לפיתוח עירוני.
3. הכנת התכנית תיעשה, בין היתר, בהתאם לעקרונות הבאים:
 - א. תמ"א 1 תאגם ותגדיר את כלל המדיניות התכנונית המתארית והכוללת, המצויה כיום בתכניות המתאר הארציות שיכללו בה (ולמעט תמ"א/35), וזאת באופן פשוט ובהיר, תוך בחינת האפשרות להבחנה בין הוראות מחייבות וכללים מנחים.
 - ב. לפי העניין תבוטל הכפילות בין הוראות המצויות כיום בתמ"אות שתכללנה בתמ"א 1 לבין הוראות המצויות בחוק ו/או בתקנה.
 - ג. כל התמ"אות המפורטות הקיימות כיום בכל אחד מהתחומים והנושאים שיכללו בתמ"א 1 יישארו על כנן, אולם בבחינת כל עניין ונסיבותיו תינתן האפשרות לגבור עליהן בתכניות שבסמכות הועדות המחוזיות, ככל שלא יהיה בכך כדי לסתור את אשר ייקבע בתמ"א 1
4. התכנית תוכן בשלבים הבאים:
 - א. הכנת "פרק" הכולל נוסח הוראות משולב, פשוט ובהיר ותשריט לכל תמ"א מאושרת או בהליכים או לכל מקבץ תמ"אות לפי העניין.
 - ב. האחדת כל ה"פרקים" שהתקבלו לנוסח אחד של הוראות ותשריט, שיהוו את מסמכי תמ"א 1.
5. את התכנית והמתודולוגיה תלווה הולנת"ע באופן שוטף והמועצה הארצית בהחלטות עקרוניות ולפני שיוחלט על האחדת כל ה"פרקים" לתמ"א 1. בנוסף, גיבוש התכנית יעשה בהיוועצות עם נציגי הגופים הנוגעים בדבר.
6. תמ"א 1 תוגש במהלך שנת 2013 לדיון במועצה הארצית, וזאת לצורך העברתה להערות על פי סעיף 52 לחוק התכנון והבניה.

ההחלטה התקבלה פה אחד.

8. העושים במלאכה

לאור החלטת הממשלה והוראת המועצה הארצית, פועלת מזה כשנתיים קבוצת עבודה. השוקדת על עריכתה של תמ"א אחת. למן האיבחון הטיפול והתכנון של כל תמ"א בדידה בפני עצמה, ועד להקבצת תמ"אות לחטיבות והאחדתן לשפתה של תמ"א אחת.

העבודה מתנהלת בהנחיית מנהלת מנהל התכנון במשרד הפנים. לכל חטיבת עבודה מכונס פורום מקצועי בהנחיית ראשי האגפים במינהל התיכנון ובו אנשי מקצוע ונציגים מקרב משרדי ממשלה ורשויות הנוגעות בנושאי החטיבה.

עבודה זו נוגעת בלב ליבו של התכנון הארצי – תכניות המתאר ארציות. צוות התכנון חרד מפני משגים, ועושה הכל כדי שהדברים יהיו חשופים, גלויים ומבוקרים בפני הציבור המקצועי.

הולנת"ע משמשת כועדת היגוי, והיא סוקרת ומאשרת את תוצרי הביניים של התכנית, לקראת הצגתם בפני המועצה הארצית.

עד כה הושלמו שלושת השלבים הראשונים בתכניות חטיבת המים, ובה תמ"אות 34, 34ב'2, 34ב'4, 34ב'5. נוסח ההוראות הוצג בפני המועצה הארצית, וזכה להסכמה פה אחד בקרב חברי המועצה.

לקראת תמ"א אחת – הנוסח המתגבש

כיום, עם התקדמות העבודה, ניתן להצביע על נוסח אחיד המתגבש לחטיבות השונות, ולמעשה – מבנה כללי של פרקי תמ"א אחת

חלק א – מבואות

1. מטרות

2. הגדרות

2.1 הגדרות כלליות

2.2 הגדרות לחטיבה

חלק ב' הוראות

הוראות כלליות (לכל יעודי השטח)

3. שטחים שמורים לתכנון

3.1 מידות וגמישות

3.2 יעודים ושימושים

4. תכנית מפורטת

4.1 עקרונות תכנוניים

4.2 תכולת תכנית

4.4 מסמך סביבתי

5. הוראות נוספות להכנת תכנית מפורטת מכוונת בלעדית ליעודים ספציפיים

6. היתרים

7. הוראות נוספות: מערכת הביטחון, מעקב ובקרה, מועדים, יחס לתכניות אחרות

עקרונות המבנה המוצע:

- קביעת מטרה משותפת לכל הנושאים בחטיבה
- קביעת הגדרות משותפות לכלל החטיבות, אשר יועברו בסופו של דבר לראש תמ"א אחת

אבחנה ברורה בין שני מצבים:

- שמירת השטח לתכליתו. הוראות והנחיות להתנהגות טרם הכנתה של תכנית מפורטת
- תכנית מפורטת. הוראות להכנתה, תכולתה, וסייגיה

לכל אלו מתווספות הוראות כלליות, הנוגעות למערכת הביטחון, למעקב ובקרה, למועדי היועצות והגשת מסמכים, גמישויות והקלות, וכיוצא באלו. הוראות אלו – רובן ככולן תהיינה משותפות לכלל הנושאים בתמ"א אחת.

תהליך העבודה אינו כולל סעיפים העוסקים בהיתרים. ואלו נותרים לפי-שעה כמות שהם.

אחרית דבר – על המעורב, המגוון והערב

.....ואמנם לא יערב לאדם גם המתיקות היותר נעלה,
אם לא שיתערב דבר המתוק בדבר החמוץ או החריף
ויוכללו יחד ויקבל החריף טעם המתוק, והמתוק יקבל
טעם חריף, כמו מעשה מרקחת.
אז יערב מאד הטעם היוצא מבין שניהם, ונקרא טעם
זה בשם עריבות, ולא בשם מתיקות, כי הנה יערב מאד
לנפש...

רבי שניאור זלמן מלאדי – בעל התניא