

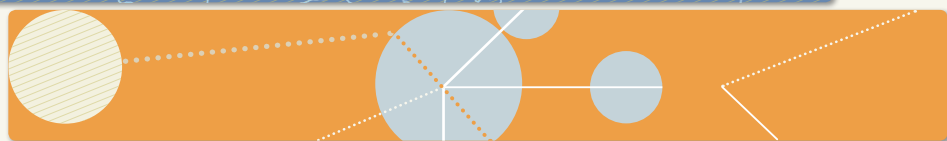
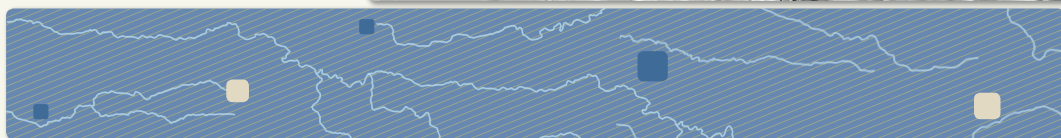
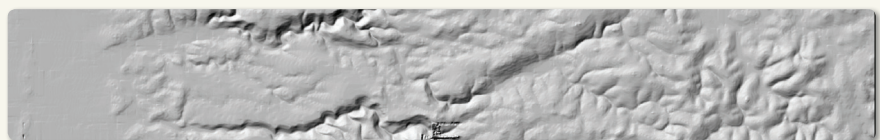
תכנית המתאר הארצית

החדשה

תמ"א אחת

דו"ח ביניים מתודולוגיה הליך עבודה
והצגת התקדמות

מוגש לחברי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה



מוטי קפלן

ט"ו אב תשע"ד 12.8.14



מדינת ישראל התכנון

תכנית המתאר הארצית החדשה

תמ"א אחת

דו"ח ביניים

דברי הסבר

מתודולוגיה

הליך עבודה

הצגת התקדמות

מוגש לחברי המועצה הארצית

לתכנון ולבנייה

מוטי קפלן

ט"ו אב תשע"ד 12.8.14

המועצה הארצית לתכנון ולבנייה הורתה על הכנת תמ"א אחת בשיבתה מספר 554 מיום "ט טבת תשע"ג, 1.1.13, בזו הלשון: הוחלט: המועצה הארצית לתכנון ולבנייה בתוקף סמכותה עפ"י סעיף 51 לחוק התכנון והבניה, ובהמשך להחלטת הממשלה מס' 4434 מיום 18.03.12, על הכנת תמ"א 1 אשר תכלול הוראות, תשריט, נספחים לפי הצורך ודברי הסבר. תמ"א 1 נועדה, בהתאם להחלטות הממשלה, לשמור על אחדות תכנית המתאר הארצית ככל הניתן, למעט תמ"א 35, ובכך לשמש כלי עיקרי, פשוט ובהיר לשמירת שטחים וזאת למטרת שימוש 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. הכנת התכנית תיעשה, בין היתר, בהתאם לעקרונות הבאים: תמ"א 1 תאגד ותגדיר את כלל המדיניות התכנונית המתארית והכוללת, המצויה כיום בתכניות המתאר הארציות שיכללו בה (למעט תמ"א 35), וזאת באופן פשוט ובהיר, תוך בחינת האפשרות להבחנה בין הוראות מחייבות וכללים מנחים. לפי העניין תבוטל הכפילות בין הוראות המצויות כיום בתמ"אות שתכללנה בתמ"א 1 לבין הוראות המצויות בחוק ו/או בתקנה. כל התמ"אות המפורטות להלן תינתן האפשרות לגבור עליהן בתכניות שבסמכות הועדות המחוזיות, ככל שלא יהיה בכך כדי לסתור את אשר ייקבע בתמ"א 1. התכנית תוכן בשלבים הבאים: הכנת "פרק" הכולל נוסח הוראות משולב, פשוט ובהיר ותשריט לכל תמ"א מאושרת או בהליכים או לכל מקבץ תמ"אות לפי העניין. האחדת כל ה"פרקים" שהתקבלו לנוסח תמ"א אחת תיעשה בהתאם להחלטות הממשלה, לפשט ולאחד תכניות והמתודולוגיה תלווה הולנת"ע באופן שוטף והמועצה הארצית בהתאם לניסיון ופיקוח ע"י משרד הביטחון תתקן את התכנית. בנוסף, גיבוש התכנית יעשה בהיוועצות עם נציגי הגופים הנוגעים בדבר. תמ"א 1 תוגש במהלך שנת 2013 לדיון במועצה הארצית, וזאת לצורך העברתה להערוך על פי סעיף 52 לחוק התכנון והבניה. ההחלטה התקבלה פה אחד. המועצה הארצית לתכנון ולבניה הורתה על הכנת תמ"א אחת בשיבתה מספר 554 מיום "ט טבת תשע"ג, 1.1.13, בזו הלשון: הוחלט: 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. 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 ומסילות, מתקנים, קווי תשתיות ארציים ועוד. עוד נקבע שם כי על תמ"א 1 להימנע, ככל הניתן מהטלת מגבלות על שטחים ומרקמים לפיתוח עירוני. הכנת התכנית תיעשה, בין היתר, בהתאם לעקרונות הבאים: תמ"א 1 תאגד ותגדיר את כלל המדיניות התכנונית המתארית והכוללת, המצויה כיום בתכניות המתאר הארציות שיכללו בה (למעט תמ"א 35), וזאת באופן פשוט ובהיר, תוך בחינת האפשרות להבחנה בין הוראות מחייבות וכללים מנחים. לפי העניין תבוטל הכפילות בין הוראות המצויות כיום בתמ"אות שתכללנה בתמ"א 1 לבין הוראות המצויות בחוק ו/או בתקנה. כל התמ"אות המפורטות להלן תינתן האפשרות לגבור עליהן בתכניות שבסמכות הועדות המחוזיות, ככל שלא יהיה בכך כדי לסתור את אשר ייקבע בתמ"א 1. התכנית תוכן בשלבים הבאים: הכנת "פרק" הכולל נוסח הוראות משולב, פשוט ובהיר ותשריט לכל תמ"א מאושרת או בהליכים או לכל מקבץ תמ"אות לפי העניין. האחדת כל ה"פרקים" שהתקבלו לנוסח אחד של הוראות ותשריט, שיהוו את מסמכי תמ"א 1. 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. תמ"א 1 תוגש במהלך שנת 2013 לדיון במועצה הארצית, וזאת לצורך העברתה להערוך על פי סעיף 52 לחוק התכנון והבניה. ההחלטה התקבלה פה אחד. המועצה הארצית לתכנון ולבניה הורתה על הכנת תמ"א אחת בשיבתה מספר 554 מיום "ט טבת תשע"ג, 1.1.13, בזו הלשון: הוחלט: 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. תמ"א 1 נועדה,

כל מסמכי תמ"א אחת, ובכללם המסמך הנוכחי, אשר הוצגו בפני המועצה הארצית והולנת"ע
(ועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים), נמצאים באתר מינהל התכנון, בכתובת:

<http://www.moin.gov.il/SUBJECTS/UNIFIEDNATIONALMASTERPLAN/Pages/default.aspx>

תוכן העניינים

6	פתח-דבר
9	הוראת המועצה הארצית לתכנון ולבניה
11	עיקרי הדברים
14	מעין הקדמה
	על ההבדלים בין מלאכת התכנון ומלאכת הקודיפיקציה
20	1. מטרה
20	2. הרקע להכנתה של תמ"א אחת
21	3. האתגר
22	4. "הגיונות" תכנית ארצית
23	5. מתודולוגיה
	5.1 על פרטים וכללים
	5.2 תפיסה מערכתית לעומת תפיסה מקומית סקטוריאלית
	5.3 מנגנון העבודה
26	6. קריאה חדשה בתכניות המתאר הארציות
30	7. תהליך העבודה
	התייחסות לתמ"א בדידה (שלבים א', ב')
	התייחסות לנושאים לאחר "נטישת" התמ"א (שלבים ג', ד')
	7.1 שלב א' - כינוס כל השינויים בכל אחת מהתמ"אות, ליצירת "נוסח משולב"
	7.2 שלב ב' - אבחון תמ"אות בדידות
	7.3 שלב ג' - התמרה מתמא"ות לנושאים
	7.4 שלב ד': האחדה
50	8. שפת התכנית
56	9. המבנה המוצע - דברי הסבר, התמצאות ורציונאל
64	מקורות
65	נספחים

פתח-דבר

תכנית המתאר הארצית החדשה - תמ"א אחת - ראשיתה בהחלטת ממשלה המורה על הקניית בהירות ופשטות לתכניות המתאר הארציות, והאחדתן לכלל מסגרת של תכנית מתאר ארצית אחת.

כינוס, פישוט ואיחוד תכניות המתאר הארציות הנושאות הינו מעשה נחוץ ואף מחוייב, וזאת לאור ריבוי התכניות ומורכבותן מחד, ומאידך הצורך ההולך וגובר במבט כולל ומקיף אשר יסדיר את מערכות הפיתוח, התשתיות והסביבה, נוכח המציאות הדינאמית בה שרויה מדינת ישראל.

במצב הקיים פזורים נושאי התכנון השונים, על פני תכניות רבות, בשפות ובסגנונות שונים. ההתמצאות בהם אינה פשוטה, והיא נדרשת לעיון בתכניות ובסעיפים הנמצאים במקומות שונים. עקב השינויים הרבים, לא תמיד ניתן לעמוד על תוקפם ומעמדם. מצב זה מקשה על אנשי מקצוע ואזרחים מן השורה כאחד, המאבדים נגישות אל דברי התכנית. הקיבוץ מחדש למיכלול אחד, בהיר, קצר, מאורגן וסדור, יביא לשקיפות של המערכת כולה, לפתיחות ולדמוקרטיזציה, מהם יהנה הציבור כולו.

תמ"א אחת תאחד את תכניהן ועיקריהן של כל תכניות המתאר הארציות הנושאות. התכנית תנוסח בצורה בהירה, פשוטה ושווה לכל נפש, ותהווה כלי סיוע ראשון במעלה בהגשמת מדיניות התכנון הארצית. תמ"א אחת תארוג את התכניות הארציות לכדי מיכלול שלם והרמוני, שלם שהוא הרבה מעבר לסכום חלקיו. כללו של דבר תמ"א אחת - כך יש לקוות - תחדש את פניו של התכנון הארצי, תכשיר ותכין אותו, כך שיעמוד ערוך ומוכן מול צרכי השעה העומדים בפתח.

תכניות המתאר הארציות עומדות בליבו של התכנון הארצי והן קשורות ומשפיעות על נושאים רבים ומגוונים. המלאכה הרבה הכרוכה בכינוס תכניות המתאר הארציות, והעברתן לשפה אחידה ובהירה - שפת תמ"א אחת, הופקדה בידי אגפיו המקצועיים של מינהל התכנון במשרד הפנים. במסגרת עריכת התכנית מתקיימים חילופי דעות, היועצויות, ושותפות יוצרת עם קשת רחבה של גורמים: נציגי משרדי ממשלה, רשויות וציבור, המייצגים את הנושאים השונים במערכות התכנון הארצי. מגוון הדעות והרעיונות העולה מדיונים משותפים אלה, תורם הרבה לעת בנייתה ועריכתה של תמ"א אחת, ומסייע בהשגת הסכמה רחבה באשר למסגרות ותכני התכנית.

שיתוף הפעולה, הסכמה רחבה, והכרה בחשיבות המטרה יביאו אותנו לבסוף לחוף מבטחים - תכנית מתאר ארצית אחת.

בינת שורץ-מילנר

מנהלת מינהל התכנון

משרד הפנים

ה מתודולוגיה והעקרונות לעריכת תמ"א אחת הוצגו בפני המועצה הארצית לתכנון ולבניה בינואר 2013, וזכו לאישורה. המתודולוגיה שימשה בסיס לעריכת התכנית, ועל פיה התקדמה מלאכת העריכה במהלך 18 החודשים שחלפו מאז.

אלא שאינה דומה שיטת עבודה מופשטת, המוצגת כמתודולוגיה "תיאורטית", לעבודה המעשית בפועל, הנתקלת במצבים מורכבים ובמקרים יוצאי דופן שאינם מתנהגים על פי המודל התיאורטי. ולפיכך, למרות שסדר העבודה ופרקיה נותרו על פי קביעת המועצה, נוספו להם השלמות, הכל לפי הנסיון אשר נרכש עם התנהלות העבודה.

עם התקדמות עריכת התכנית, מוצגת עתה בפני המועצה הארצית שיטת העבודה, כפי שהיא מיושמת כיום בפועל, ועימה דוגמאות, המחשות, ותוצרי ביניים בכמה נושאים.

על פי החלטת הממשלה, תמ"א אחת מקבצת את כלל תכניות המתאר הנושאיות (כלומר, את כל התמ"אות למעט תמ"א 35) לכלל תכנית מתאר ארצית אחת. מבנה התכנית הולך ומתגבש בימים אלו. על פיו, תמ"א אחת תכלול חמש חטיבות - אנרגיה, מים, קרקע, שטחים פתוחים ותחבורה. בכל חטיבה מספר פרקים נושאיים. עד כה הסתיימה העריכה וגיבוש תכניות חטיבת המים, אשר הוצגו בפני המועצה הארצית בתחילת פברואר 2014, והתקבלו על ידה בהסכמה מלאה. בחודשים הקרובים יצטרפו למסמך זה החטיבות העוסקות בנושאים אנרגיה ושטחים פתוחים.

תמ"א אחת הציבה לה בראשית דרכה עקרונות של שקיפות וחשיפת מהלכיה והשיקולים המנחים אותה. וכך מובאים הדברים - תוך כדי יצירתם ובעצם התהוותם, והרבה טרם השלמתם - בפני חברי המועצה הארצית לתכנון ולבניה, לשם עיון וביקורת. תגובות אשר תתקבלנה ינחו את העוסקים במלאכה בהמשך דרכם.

מוטי קפלן

עורך התכנית

הוראת המועצה הארצית לתכנון ולבניה

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

הוחלט:

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.

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. הכנת התכנית תיעשה, בין היתר, בהתאם לעקרונות הבאים:

תמ"א 1 תאגד ותגדיר את כלל המדיניות התכנונית המתארית והכוללת, המצויה כיום בתכניות המתאר הארציות שיכללו בה (למעט תמ"א 35), וזאת באופן פשוט ובהיר, תוך בחינת האפשרות להבחנה בין הוראות מחייבות וכללים מנחים.

לפי העניין תבוטל הכפילות בין הוראות המצויות כיום בתמ"אות שתכללנה בתמ"א 1 לבין הוראות המצויות בחוק ו/או בתקנה.

כל התמ"אות המפורטות הקיימות כיום בכל אחד מהתחומים והנושאים שיכללו בתמ"א 1 יישארו על כן, 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 התכנית תוכן בשלבים הבאים:

הכנת "פרק" הכולל נוסח הוראות משולב, פשוט ובהיר ותשריט לכל תמ"א מאושרת או בהליכים או לכל מקבץ תמ"אות לפי העניין.

האחדת כל ה"פרקים" שהתקבלו לנוסח אחד של הוראות ותשריט, שיהוו את מסמכי תמ"א 1. 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.

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.

עיקרי הדברים

א. הרקע להכנת התכנית

תמ"א אחת נערכת בימים אלה, על פי החלטת הממשלה, הקוראת לפישוט והבהרה של תכניות המתאר הארציות הנושאות.

"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. כמו כן, תמ"א 1 תימנע ככל הניתן מהטלת מגבלות על שטחים ומרקמים לפיתוח עירוני. התכנית תוגש לאישור המועצה הארצית ולאישור הממשלה עד ליום 1.12.2013". (החלטה מס' 4434 מיום 18.3.2012)

ב. מתודולוגיה

בשלבי העבודה הראשונים התבצע אבחון טכני יסודי של תכניות המתאר הארציות הנושאות, ולמעשה פירוקן והרכבתן מחדש, וניסוחן באופן בהיר, מסודר, קצר ותמציתי, תוך שמירת תכניהן, הוראותיהן וערכיהן. בהמשך הוצעו בתכניות שינויים שיש בהם מהות, ואשר יש בהם כדי לסייע בהבהרת כוונותיהן, בשיפור תפקודיהן ובהשגת מטרותיהן של התכניות. בשלבים הבאים אותרו הנושאים המשותפים הפזורים בתכניות השונות וקובצו מחדש לחטיבות. נושאים אלו אוחדו לכלל חטיבות, שיהוו מעתה את אבני הבניין של תמ"א אחת.

ג. החטיבות הנכללות בתמ"א אחת

תמ"א אחת מאתרת את הנושאים השונים בתוך תכניות המתאר, ומקבצת אותם על פי עניין ל"חטיבות", הן אבני הבניין של תמ"א אחת:

חטיבת המים תמ"א אות העוסקות בהתפלה, הפקה, ביוב, הולכה, איגום והחדרה, בניה משמרת מים, והגנה על מי תהום.

חטיבת האנרגיה תמ"א אות העוסקות במשק הגז הטבעי ובמערכות ייצור והולכת החשמל.

חטיבת הקרקע תמ"א אות העוסקות בכריה בחציבה ובפסולת.

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

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

ד. לקראת תמ"א אחת - הנוסח המתגבש

כיום, עם התקדמות העבודה, ניתן להצביע על נוסח אחיד המתגבש לחטיבות השונות. המבנה המוצע משתקף למעשה **בתוכן העניינים** לכל חטיבה. נוסח זה יהיה ככל הנראה בסיס (בשינויים והתאמות נדרשים) למבנה כללי של פרקי תמ"א אחת.

מבנה זה התגבש על דרך האבחנה והפישוט שהתבצעו בכל אחת מן התמ"אות הנושאיות: האבחנה בין מצבים שונים, הוראות המכוונות **לשמירת שטח לתכנון**, הוראות המכוונות **לעת הכנתה של תכנית מפורטת** והתייחסות נפרדת **להיתרים** הן מיסודותיה של תמ"א אחת.

שלושה מצבים אלו מצויינים לאורך כל הדרך בגוונים שונים, המקלים על ההתמצאות הן בתכניות הבדידות, והן בתמ"א אחת עצמה.

המבנה המוצע מוצג לפנינו בפתח הדברים. דברי ההסבר והרציונאל להבנתו יפורטו בפרק 9 "המבנה המוצע - דברי הסבר, התמצאות ורציונאל".

לתשומת לב ולהתמצאות:

בכחול - שטח שמור לתכנון - טרום תכנית

בסגול - תכנית מפורטת

בירוק - היתרים

המבנה המוצע

תמ"א אחת - מבוא כללי

מטרות התמ"א

הגדרות כלליות

חטיבות - מבוא כללי לכל חטיבה

מטרות יעודיות

הגדרות יעודיות

שטחים שמורים לתכנון (טרם תכנית מפורטת)

עקרונות כלליים

הוראות לשמירת השטחים טרם הכנתה של תכנית מפורטת

הוראות והנחיות לתכנית מפורטת (לכל יעודי השטח)

עקרונות תכנוניים

תכולת תכנית מפורטת

הוראות בנושאי סביבה

חלופות

גמישות

תוספות וביטולים

הוראות פרטניות ויחודיות (ליעודי שטח ספציפיים)

יעוד א'

יעוד ב'

יעוד ג'...

היתרים

הוראות נוספות

מערכת הביטחון

מעקב, בקרה, ועדכונים

סדרי היוועצות, מועדים ונהלים

נספחים

מעין הקדמה

על ההבדלים בין מלאכת התכנון ומלאכת הקודיפיקציה

תמ"א אחת אמורה לכנס, לערוך ולהסדיר את תכניות המתאר הארציות הנושאות. בכך היא מהווה קודיפיקציה, דהיינו אירגון והסדרה של מערכת כללים (במקרה שלפנינו מערכת כללים תכנונית), על כל המשתמע מכך.

עם תחילת העבודה תרו עורכיה אחר מקורות ומקבילות למהלך דומה; איסופו, ארגונו והכללתו של חומר קיים למערכת קוהרנטית שלמה. בשדה התכנון לא נמצאו לכך דוגמאות, והשדה הקרוב ביותר בו שכיחים לרוב מהלכים כגון אלו הוא שדה החקיקה. קיים שפע עצום של קודופיקציות - מאספים, מאגדים והכללות של חומר רגולטיבי לסוגיו, בצורות אירגון והכללות שונות. מתוך שפע רב זה בחרנו להביא דוגמאות אחדות שהן קרובות לעניינינו, ויש בהן כדי ללמד על אופיו של המהלך, יומרותיו, מטרותיו והקשיים הצפויים בדרכו.

מתוך הספרות רחבת הידיים העוסקת בנושא בחרנו להתמקד בשלושה מקורות עיקריים:

א. הקודיפיקציה במשפט העברי.

ב. הקודיפיקציה במערכות הרגולציה האירופאיות המודרניות.

ג. הקודקס האזרחי "נוסח ישראל" הנמצא כיום על המדוכה.

א. הקודיפיקציה במשפט העברי

השופט מנחם אלון, בספרו "המשפט העברי: תולדותיו, מקורותיו, עקרונותיו" מרחיב את הדיבור אודות הקודיפיקציה במשפט המערבי ובמשפט העברי. דבריו המובאים להלן, יפים גם לעת עריכתה של תמ"א אחת (המובאות מתוך "המשפט העברי: תולדותיו, מקורותיו, עקרונותיו" בקיצורים ושינויי עריכה קלים):

עניינה של הקודיפיקציה להקיף את כלל המערכת המשפטית, או לפחות תחום אחד - גדול ומקיף מתחומיה, והרקע והמניעים של הקודיפיקאטור נובעים קודם כל מן הצורך לתקן פגמים שיסודם בתחומים כלל-משפטיים, היסטוריים ולאומיים שונים, כגון: ריבוי ההוראות והנורמות המשפטיות הפזורות במקורות ספרותיים שונים, סגנון מסורבל ולא-אחיד של ההוראות המשפטיות, סתירות בין נורמות משפטיות שונות, הנגרמות מחמת היווצרותן של נורמות משפטיות בודדות רבות במשך תקופה מסוימת באותה מערכת משפטית עצמה, או

מחמת איחודן של כמה מערכות משפטיות ... וכיוצא באלה. (מנחם אלון, המשפט העברי, חלק ב' עמ' 941).

תמ"א אחת שונה במתכונתה ובהכנתה מדרך הגייתה של תכנית. תכנית, מטרתה לחדש, לתקן ולהסדיר נורמות חברתיות, בצורה כוללת, או בשדה מסוים, והיא נדרשת לעסוק בתחום מסוים שהוא צורך השעה. כל תכנית רואה כאינטרס-על את העניין בו היא עוסקת. מטבע הדברים היא אינה שמה לב דיה לתחומים אחרים. היא נדרשת להתאים את עצמה לכלל המערכות שמסביבה - חוקים או תכנית אחרות, אך עקב הכנתה, לפרקים, ובצורה אינקרימנטלית, יש ותיווצר אי-הלימה בינה לבין חלקים אחרים במערכת התכנון. כנגד זה, לעת העריכה והכינוס הכלליים תהיה הראייה רחבה ומקיפה, במגמה לתת מעמד שווה לכל התכניות וליצור ביניהן הרמוניה חקיקתית-לוגית. וכאן עומד מנחם אלון על ההבדל בין מלאכת המחוקק (או המתכנן), למלאכתו של העורך והמסדיר של הקודקס:

המחוקק, בגשתו למלאכת החקיקה הרגילה רואה לפניו בעיה משפטית מסוימת, שעליו למצוא לה את פתרונה, וכנגדו הקודיפיקטור ... משקיף על כלל המערכת המשפטית, על כל מבואותיה ופרקיה; ולשם יישובם של צרכים כלליים אלה הוא מכין את מפעלו... (שם)

אלון עומד על העקרונות ביסודה של מלאכת הקודיפיקציה, שהם יפים למשפט המערבי ולמשפט העברי כאחד. עקרונות אלו יפים גם לעת עריכתה של תמ"א אחת:

א. על הקודקס לכלול את ההוראות העיקריות, הקובעות והמנחות, ולא להוות יצירה כלילית השלמות, שלא חסר בה אף פרט אחד...

ב. הקודקס יהיה מסודר ונוח לעיון, דבר דבור על אופניו, וכתוב, במדת האפשר, בסגנון ברור ותמציתי. אין הוא מתיימר להיות ספר קריאה שוה לכל נפש... על הסגנון להיות משפטי-מקצועי, אך יש לדאוג, שלא יגבב דברים שלא לצורך, ושימנע, ככל האפשר, דו-משמעיות ואי-בהירויות.

ג. הקודקס הוא המקור המוסמך למציאות כל דין בענף משפטי מסוים. אמנם ההוראות הכלולות בו מבטלות כל הוראת דין אחרת באותו תחום משפטי, שקדמה לחיבורו של הקודקס ועומדת בניגוד לו, אך אין הקודקס בא לשים סוף-פסוק בפני ההמשך וההתפתחות בעתיד. להפך: ברור וגלוי מראש, שהקודקס - כעומד בפני עצמו - אינו כליל השלמות, ורק הפרשנות העתידה להינתן לו... תביא אותו לידי השלמותו ... (שם, עמ' 942).

ב. הקודיפיקציה במערכות הרגולציה האירופאיות המודרניות

איסופם, הסדרתם ואירגונם של קבצי תקנות, דברי חקיקה ומשפט, למערכת אחת נהירה, פשוטה ותמציתית, היתה משאת נפשם של מחוקקים, שליטים, מלכים והוגי דעות. ימי הקודיפיקציה כימי המשפט, החל ממפעלו של יוסטיניאנוס, דרך קוד נפוליאון ומפעלו הגדול של פרידריך השני, אשר סבר כי עם השלמתו "יהיה כל צבא עורכי הדין מיותר לחלוטין", ובכך שיקף את הדעה כי המערכת החדשה תהיה כה שלמה והחלטית, עד כי לא יידרשו לה פרשנויות. כנגד גישה זו עמדה גישת ההכללה, אשר ראתה במקבץ החדש אוסף של כללים, המחליף פרטים סגורים, ודווקא הוא פתוח לפרשנות, לדרכי סברה והחלטה. כל זאת בהתאם למצבים שונים אשר צופן העתיד, ואשר אין לחזותם בעת הזו.

דברי ימי המשפט המערבי והעברי כאחד, הם דברי ימיה של מלאכת האיסוף וההכללה, הליך הקודיפיקציה. הבנתם של הכללים, ההנמקות, הטעמים והמטרות של מפעלי הקיבוץ והעריכה לדורותיהם השונות יש בהם עניין ותועלת לעת עריכתה של העבודה שלפנינו.

מתוך שפע הדברים, בחרנו להצג בקצרה את מפעל הקודקס הצרפתי, אשר נמשך כבר כ-20 שנה ומעלה, ויכולו - 61 אוגדני קודקס בכל תחומי המשפט.

הקודיפיקציה הנעשית היום בצרפת היא ארגון מחדש של טקסטים קיימים בסדר לוגי ובמסמך אחד. עבודתה של הועדה המיוחדת לקודיפיקציה מחודשת של החוק יכולה ללמד הרבה גם על העבודה שעומדת בפנינו. במסמך שכתב סגן יו"ר הועדה Guy Braibant, הוא פירט את המטרות, העקרונות ושיטת העבודה של הועדה. הדברים להלן מתבססים על מסמך זה.

הצורך בכינוס ובהסדרה של מערכות הרגולציה עלה בצרפת מפני שהמערכות הקיימות נעשו יותר ויותר מעורפלות בשל היתרבות מהירה של טקסטים (אלפים נוספים כל שנה), השינויים התכופים בחוק, והשחיקה של הנורמות במציאות שבה קיימות רשויות שונות הקובעות אותן (ניהול מקומי עצמאי מחד והאיחוד האירופי מאידך).

מצב זה מביא לכך שכל עניין נדרש לעיון בטקסטים המפוזרים במקומות שונים ואשר קשה לדעת אם הם עדיין רלוונטים או שהם עברו שינויים ונוספו להם תוספות. יש לכך חסרונות הן עבור הרשויות והמשפטים שעבודתם נעשית מסובכת, והן עבור האזרח הפשוט המאבד כל יכולת להתמצאות. הקיבוץ מחדש של החוקים והתקנות לקודקס חדש אמור לרכז את כלל הטקסטים במכלול בהיר, קוהרנטי, מאורגן היטב ומעודכן - תוך שהוא שומר על רוחם ותכניהם של הטקסטים הקיימים. מהלך זה, המתבצע כיום בפועל ונמצא למעשה בעיצומו - מקדם ומביא למודרניזציה של המערכת כולה, ובעקבותיו מושגים יתר שקיפות, דמוקרטיזציה פתיחות, נגישות ושירות לציבור המקצועי והרחב כאחד.

מלאכה זו הופקדה בידי "הועדה העליונה לקודיפיקציה" שהוקמה במיוחד לנושא זה. הועדה קבעה לעצמה מתודולוגיה, כללים ועקרונות עבודה. ארגון הטקסטים הקיימים מהווה נקודת התחלה טובה לפישוט החוק, להסרת הוראות מיותרות וכפילויות, ולהרמוניזציה של טקסטים

שונים שאין ביניהם התאמה. התוצר המתקבל נדרש לעבור את אישור הרשויות הרלוונטיות. הבחנות את עקרונות הקוד, בודקות את איכותו ומבטיחות את התאמתו והשתלבותו במערכות הקיימות.

הועדה העליונה לקודיפיקציה, משתפת בתהליך מוסדות נוספים, רשויות מדינה ונציגי ציבור. הועדה הוקמה ב-1948, וב-1989 עברה רפורמה שחזקה את סמכויותיה והאמצעים העומדים לרשותה.

כיום, עומד בראש הועדה ראש הממשלה, שביכולתו לסייע לקידום יעדי הועדה מתוקף סמכויותיו. סגן ראש הועדה נבחר מתוך ראשי מועצת המדינה, ומסייעים לו נציגים נוספים של מועצת המדינה. לכל קודקס נושאי, נאספים חברים מהפרלמנט וממועצת המדינה המייצגים את הועדות והיחידות המתאימות של המוסדות הללו.

ההחלטה והיוזמה להכנת קודקס בנושא מסויים, נמצאת בסמכותה של הממשלה (או ועדות משנה שלה). הקודקס עצמו נערך בידי קבוצת עבודה מקצועית האוספת את הטקסטים הרלוונטיים עליהם יתבסס הקוד, וקובעת תכנית עבודה.

ביסוד השיטה חלוקה בשלוש עמודות: הראשונה מכילה את התכנית המקורית, סעיף אחר סעיף, השנייה מכילה את הטקסטים המחודשים המוצעים, והשלישית מכילה הערות והסברים לשינויים בעת עריכת הטקסט המקורי וכן ניתוח השלכותיו ומשמעותיותו.

בתום שלב זה בוחנת הועדה את הקודקס ומכריעה בשאלות עקרוניות או בקשיים שעלו. לאחר אישור הועדה, מועבר החומר לעיון ולאישור הממשלה בצירוף ההנמקות המציגות את הטעמים ואת התוכן של הקוד, הבעיות שעלו במהלך העבודה, הפתרונות שנבחרו והצעות לרפורמות רצויות בעתיד כדי לפשט, להבהיר ובעיקר כדי ליצור מצע נוח לעידכון החוק.

בכך לא מסתיימת עבודת הועדה, שכן היא גם דואגת לאימוץ והטמעת הקודים החדשים במהרה במערכות הרלוונטיות, (שהרי אם יוצר מרווח זמן ארוך מיצירת הקוד ועד לאישורו ולפרסומו, עשויים להופיע טקסטים חדשים שיידרשו לשלוב בקודקס, ושוב יתחיל התהליך מראשיתו). התוצר הסופי כולל את הצגת מטרות התכנית, מסמכי הכנת התכנית, והקודקס המחייב עצמו.

הקודקס מחליף בפועל את כל הטקסטים שקדמו לו, ובמקרים יוצאי דופן הוא גם יכול להכיל גם חידושים. הקוד מחולק לספרים, כותרות (titre/title), פרקים, וסעיפים - לפי הדגם היוסטיניאני. שיטת המספור היא עשרונית: לפני מספר הסעיף מופיעות שלוש ספרות המייצגות כל אחת את הספר, הכותרת והפרק. זוהי שיטה מסובכת וקשה לקריאה, אבל היא גם מציגה יתרונות לאחידות הקודיפיקציה הכוללת. לבסוף, הקוד מופיע, כשאר החוקים וההחלטות, בכתב העת הרשמי המוציא אותם לאור ומשלב בהם עדכונים.

עד כה נערכו ופורסמו 61 קודקסים, בתחומים שונים, מהם בתחומי תכנון מובהקים: תכנון אורבני, תעשייה, תשתיות, סביבה, יערנות וכיוצא באלה.

ניתן למצוא קוים מקבילים רבים בין המהלך רב הממדים והשנים המתבצע בצרפת, ובין המהלך הנוכחי. גם כאן מקור המהלך בהחלטת ממשלה, אשר הפקידה את ביצועה בידי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה; המגמה להחליף טקסטים מיושנים בנוסחים בהירים ועדכניים, תוך שמירת תכניהם; וכן שיטת העבודה - הנשענת על השוואה ביקורתית של טקסטים, בניסוחם המקורי מול הצעות הנוסח המחודש.

ג. הקודקס האזרחי "נוסח ישראל"

על הנסיון - הנמצא כיום על סדר יומה של הכנסת - ליצירת קודקס אזרחי, כותב השופט ברק במאמרו "פרשנות ספר החוקים הקודקס האזרחי "נוסח ישראל".

קודקס מתאפיין בכמה תכונות יסוד. עיקרן הן שלמות, רוחב יריעה, שיטתיות, הפשטה וחדשנות. הקודקס אינו מבוסס, כמובן, על ההנחה כי לא ייתכן בו חסר (לאקונה): כל עוד פעולת החקיקה היא פעולת אנוש יהיו בה מקרים של חסר. שלמותו של הקודקס משמעה רצון להסדיר את מלוא היחסים המשפטיים בתחום נתון, מבלי להשאיר בו במכוון שטחים בלתי מוסדרים. התחום שבו מדובר אינו תחום צר אלא תחום רחב המשקף שטח חיים רחב היקף. הקודקס בנוי באופן שיטתי. יש בו ארגון של מבנה וסדר... כך שהמעין בו יוכל למצוא את עיקרי ההסדרים. לשם כך הקודקס בנוי ברמה גבוהה למדי של הפשטה. בכך מוענקת לו גמישות ראויה, המאפשרת לו להתמודד עם שינויים ברקע חברתי. תכונה זו מושגת, בין השאר, על-ידי הריבוי בעקרונות ובמונחי שסתום. לעתים מהווה הקודקס אך חזרה על הדין הקודם. לעתים נעשה בו ניסיון לקבוע הסדר השונה מהקיים. הדין הקודם מתבטל ודבר-החקיקה החדש מהווה מעתה ואילך מקור לדין הקיים. לרוב יש בו מציגה בין דין חדש לבין דין ישן. תכונות אלה, המאפיינות את הקודקסים הידועים של אירופה ושל דרום אמריקה, אינן הכרח בל יעבור. תיתכן חקיקה קודיפיקטורית החסרה תכונה זו או אחרת; אולם האופי האוטוריטטיבי של הטקסט ביחס לדין שקדם לו, השיטתיות ורוחב היריעה הם מאפייניו המרכזיים של כל קודקס.

הדברים הללו מורים את הדרך בה תלך כל התכנית שמגמתה הסדרה וארגון של חומר קיים, הפשטה והכללה, הענקת גמישות, ריבוי בעקרונות והמעטה בפרטים, וההצעה לביטול הדין הקיים, אשר יומר במערכת החדשה. אלו הם המאפיינים והעקרונות אשר לאורן מתנהלת ונערכת תמ"א אחת.

ומכאן לתמ"א אחת

תמ"א אחת אמורה להקיף את כל המערכת התכנונית הנושאת הארצית. מניעה - תיקון ושיפור המערכת - התקנת סגנון נהיר, קל ונוח להתמצאות, וכל זאת תוך שמירה על העקרונות והמטרות אשר ביסודן של התמא"ות המקוריות.

תמ"א אחת תתבסס על מערכות של כללים, שיהיו פתוחים וגמישים דיים להכיל ולענות על מצבים משתנים. בד בבד עם אישורה של תמ"א אחת, אמורות להתבטל תכניות המתאר הארציות הנושאות אשר נכללות בה. הן יהפכו במסגרת תמ"א אחת לקודקס אחיד, סדור, מובנה, שיש עימו לוגיקה פנימית - לאחר שעיקריהן ותכניהם הוטמעו בתמ"א אחת. (תמאות מפורטות אמורות להמשיך ולהתקיים במקביל, תוך הכללת תכניהם הנמצאים ברמה הארצית לתמ"א אחת).

תמ"א אחת אינה בבחינת סוף-פסוק. היא מעמידה את כלל התכניות שקדמו לה על פני מערכת סדורה ואחידה שתעמוד לנגד עיני מוסדות התכנון לעת אישור תכניות חדשות ושינויין. מערכת זו תהיה בסיס - בהיר, ופשוט - להמשכם של שינויים, (שיתבצעו מכאן ולהבא על בסיסה של תמ"א אחת) תוספת והתפתחות יהיו על פי צרכי השעה, אך לאורה של הסתכלות מקיפה ובוחנת.

בזה ניכר יתרונה של תמ"א אחת על פני תכניות נושאות בדידות: שינוי בתכנית נושאת בדידה אין לו אלא את עצמו בלבד, ולא תמיד יבחין עורך השינוי בהשלכות הנגזרות ממנו על פני תכניות נושאות אחרות. שינוי בתמ"א אחת ייבחן - ובקלות רבה - לאורן של כל המערכות המשולבות בה, ונקודת המוצא וההשקפה לשינוי תהיה מתוך אחריות מערכתית וכוללת.

1. מטרה

הכנתה של תכנית מתאר ארצית אחת אשר תסדיר, תאגד ותכלול את תכניהן של תכניות המתאר הארציות (למעט תמ"א 35), ותארגן אותן למערכת שלמה אחת.

2. הרקע להכנתה של תמ"א אחת

תכניות המתאר הארציות הנושאות, מחזיקות בנטל התכנון הארצי. הן מתמודדות עם מציאות מורכבת, דינאמית וסבוכה, רבת פנים ולחצים, והן מצליחות לנווט ולהסדיר מציאות זו בהצלחה מרובה.

ואולם עם ריבוי התכניות, ומורכבות הנושאים, אין מנוס מעידכון והתחדשות התכניות הנושאות, והמרתן לשפה אשר תענה אחר דרישות העת הנוכחית.

תמ"א אחת תעסוק לפיכך בהבהרת תכניות המתאר הארציות, הכתובות בשפות שונות, והמרתן לתכנית מתאר אחת, אשר בה "שפה אחת ודברים אחדים", והיא נכונה וערוכה לבטא את הנושאים המרכיבים את מערכת התכנון הארצית.

המניע הפורמלי להכנתה של תמ"א אחת הינו החלטת ממשלה, אך ההצדקות העומדות ביסוד הדברים הינן הצורך בגיבושן של תכניות המתאר הארציות הנושאות לראייה מערכתית, וזוהי רוח הדברים הנמצאת גם בחוק התכנון והבניה עצמו.

המצב הקיים בשדה התכנון הארצי. כיום קיימות כ-50 תכניות מתאר ארציות נושאות, חלקן תקפות, חלקן בהליכי תכנון ואישור, ועימן עוד כמה מאות תכניות מתאר חלקיות המהוות להן שינוי, שאף הן תכניות מתאר ארציות לכל דבר ועניין. בנוסף להן קיימות עוד עשרות תכניות ות"ל, שלהן מעמד של תכנית מתאר ארצית, ובסך הכל מדובר בלמעלה מ-300 תכניות מתאר ארציות, במצבים ובמעמדים שונים. כל תכנית עוסקת בנושא מסוים, ורבות התכניות העוסקות בפרטים (ואפילו בפרטי פרטים), או שהן מתמקדות באזורים מסוימים.

מצב זה יוצר מבוכה, חוסר בהירות וכפילות. מעטים יודעי הח"ן המסוגלים למצוא את דרכם בין שפע התכניות, התיקונים והשינויים להן.

תכניות המתאר הארציות נערכו בטווח של כ-40 שנה. הן נכתבו ב"שפות תכנון" שונות. יש בהן חזרות, כפילויות, פרקים אשר הפכו ברבות השנים למיושנים ומסורבלים ואשר אינם עונים עוד אחר התנאים הנוכחיים, ופרטים שאין מקומם בתכנון הארצי.

יתר על כן, כל תכנית מתאר ארצית, נושאת או חלקית, אין לה אלא את עולמה בלבד, והיא משרתת היבט מסוים, או אזור נתון במערכת הארצית. עורכי תכניות נושאות 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 או לחבל ארץ מסוים.

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

חוק התכנון והבנייה. קובע כי "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).

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 שניתנו להחלטת הממשלה. "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".

משכך, הורתה הממשלה כי תכניות המתאר הארציות הנושאות יכונסו לתמ"א אחת, לצד תמ"א 35, במסגרתן נקבעת 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 שיש בה הרמוניה ושלמות.

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.

כל תכנית מתאר ארצית נושאת מספרת סיפור משלה במערכת הארצית, וכולן כאחת מספרות את סיפורו של התכנון הארצי. סיפור זה – ניתן לספרו באריכות ובפירוט אך ניתן גם לזהות ממנו "ליבה", שהיא תמציתו ותכליתו. האתגר אשר עומד לפנינו, לספר את סיפורן של תכניות המתאר הארציות, ולהעמיק חקור על מנת לברור מתוכן את "הליבה", הגלעין הפנימי שלה. ליבות אלו יכונסו מחדש והן אשר ירכיבו מעתה את תמ"א אחת.

יצירתה של שפה חדשה היא הזדמנות לשינוי ולהתחדשות. שפה אינה עניין טכני, היא מבטאת מהויות ותכנים, ויצירתה של שפה חדשה עשויה להביא גם תפיסה ותוכן מחודשים לתכנון הארצי. ויודגש - אין כוונת הדברים להשמיט עקרונות וערכים מתוך התכניות הארציות, מעשה התימצות נעשה בזהירות יתרה, לבל ישמטו אמירות ועקרונות בעלי ערך במהלך העבודה. ומכאן, המאמץ המושקע בחשיפת התהליך בפני הציבור המקצועי, ובהתייעצות ומעורבות מתכננים ונושאי תפקידים העוסקים בתכניות השונות.

4. "הגיונות"¹ תכנית ארצית

מהות התכנון הארצי בהיותו מסוגל להקיף מבט מערכתי וכולל, הפרוש על פני שטח המדינה כולה, ואשר לוקח בחשבון מרכיבים ותחומים שונים. לפיכך החקירה והניתוח של תכניות המתאר הנושאות, תעשה דרך "הגיונות" אלו של התכנון הארצי:

- מבט כולל על פני שטח המדינה, תפיסה מערכתית.
- פרישה מאוזנת בין השטחים הבנויים והמיועדים לבנייה, ובין השטחים הפתוחים.
- קישוריות ורציפות של דרכים, מערכות תשתיות, מסדרונות אקולוגיים וכדומה.
- שמירת משאבים לדורות הבאים.
- ניתוב יעודי קרקע בעלי דימוי שלילי (NIMBY) לאתרים מתאימים.

ה"הגיונות" מתאימים לתפישה מערכתית ארצית. תכנית שעיסוקה בחבל ארץ מסוים, או בנושא נתון, לא תוכל - מעצם טבעה - לשקול שיקולים אלה.

לאור זאת, תכנית נושאת או מקומית:

- תדגיש ותעדיף את ערכי המקום, או הנושא, אשר בתחום אחריותה.
 - תפרוש ותאזן את השטחים הבנויים והפתוחים בחבל ארץ נתון, אך מבלי לראות את האיזון הנדרש מעבר לגבולותיה.
 - לא תראה לנגד עיניה את קווי הרציפות והקישוריות הארציים, העוברים דרכה, אף על פי שקישוריות ורציפות עשויים להיות בתחום התכנון שלה.
 - תשיא את משאביה לטובת המקום בו היא חלה, והיא תתעלם מאזורים אחרים.
 - תשתדל - ובצדק - להרחיק שימושים מטרידים מחוץ לגבולותיה.
- תמ"א אחת תברור את העקרונות הארציים מתוך התכניות הנושאות, לקראת שילובם ואיזונם במארג הארצי הכולל.

1 המונח "הגיונות" מבטא היטב את העקרונות ביסוד התכנון הארצי. מונח זה הוצע על ידי פרופ' ערן פייטלסון

5. מתודולוגיה

הדרך מן התמ"אות הנושאות הבדידות, אל תמ"א אחת, נשענת על כמה יסודות מתודולוגיים:

1. מעבר מעולמם של פרטים לעולם של כללים.
2. תפיסה מערכתית לעומת תפיסה מקומית סקטוריאלית.
3. מנגנון עבודה שקוף ובהיר, המאפשר בקרה בכל שלב משלביו.

5.1 על פרטים וכללים

צר עולמה של תכנית מתאר בודדת. היא דנה בפירוט רב בכל הנושאים הקשורים בתחום עיסוקה ולעיתים היא אינה מביטה מעבר לגבולותיה. כך הפכו להיות תכניות מתאר ארציות, שתכליתן קביעת מדיניות, בתחום עליו הן מופקדות, לתכניות הכוללות פרטים מרובים.

לריבוי הפרטים הרבה חסרונות:

- הם מטביעים את המתבונן בשפע רב ואינם מניחים לו לראות תמונה כוללת. ואפילו תמונה "נושאת" כוללת.
 - הם מקשים על ההתמצאות בתכנית, ומפריעים להתנהלות שוטפת וליישום התכנית.
 - הם אינם שייכים - במקרים רבים - 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. לכן ראוי שתנתן עדיפות לקביעת כללים. הכלל מחזיק הרבה פרטים, והוא גמיש ונכון - ובעיקר פתוח - לקבלת מקרים ופרטים נוספים הצפונים בעתיד.

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.

ועל זאת אמרו, פילוסוף ומשורר, את הדברים הבאים:

...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 בהם 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

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"

5.2 תפיסה מערכתית לעומת תפיסה מקומית סקטוריאלית

תכניות המתאר הנושאות עוסקות בסקטור מסויים, או בחבל ארץ מסויים. תמ"א אחת תכיל אמנם נושאים שונים, אך מתוך מבט המכליל את כולם כאחד, ורואה אותם כשלמות אחת. עיקרון זה קבע את גישת העבודה; איתור הנושאים אשר בתכניות הארציות ואבחנתם - אלו מהם שייכים למעטפת הארצית, ואלו מהם שייכים למישור של פרטים מקומיים.

5.3 מנגנון העבודה

הכנת תמ"א אחת, נחלקת לשלושה פרקים עיקריים: נקודת מוצא, תהליך ונמל יעד.

נקודת המוצא היא המצב הקיים - אוסף תכניות המתאר הארציות הנושאות. אוסף זה יעבור הליך של איבחון אשר בסופו ניתן יהיה להצביע על ליקויים, כבסיס וכנקודת מוצא לתהליך התיקון. שלב האבחון משול למתודת האבחנה של רופא, שתפקידה לאבחן ליקויים, כבסיס וכנקודת מוצא לתהליך הריפוי.

נמל היעד הוא תכנית המתאר החדשה, המכלילה את הנושאים השונים בהרמוניה, עוסקת בכללים ולא בפרטים, ולמעשה יוצרת מצב חדש, שחידושיו ותועלתו הם מעבר לריפוי הקיים.

התהליך שהוא עיקרה של העבודה המתנהלת כיום, מפורט בהרחבה בפרק 7.

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 מכלילה. עיקרה וחידושה בהרמוניה אשר תיוצר כאשר תהיה הזדמנות להביט על תכניות המתאר הארציות הנושאות כמקשה אחת - מארג אחד, ולא כנושאים בודדים ומנותקים.

כללו של דבר, התכנית החדשה נובעת ונגזרת אמנם מן המצב הקיים, המשמש לה, כאמור, נקודת מוצא. אך היא נדרשת להשתחרר ממנו ולפלס לעצמה דרך חדשה.



מתמאות בדידות לתמ"א אחודה

6. קריאה חדשה בתכניות המתאר הארציות

"כל העולם במה", ועל במה זו מופיעות גם תכניות המתאר הארציות. לכל תכנית, שחקנים, הלא הם יעודי הקרקע, והם מחזיקים בתפקידים, ומופיעים בשתי מערכותיה של הצגה.

על שחקנים, תפקידים ומערכות

שחקנים

יעודי הקרקע בתמ"א. בכל תמ"א מוגדרים יעודי שטח (פוליגונים, קוים או סימבולים), הם ה"שחקנים" המופיעים בה ולהם תפקידים שונים.

תפקידים

לכל שחקן - לכל יעוד שטח, תפקיד משלו. אך ייתכנו מצבים בהם לשחקן אחד כמה תפקידים, (יער מחזיק תפקידים של אספקת שטחי פנאי לציבור, ולצידם ערכי טבע. גן לאומי מחזיק בערכי תרבות ומורשת אך גם כמקום טיול והנאה לציבור), ומקרים בהם לכמה שחקנים תפקיד אחד (תפקידם של שמורות טבע ויער טבעי דומה למדי). נמצאו גם מקרים בהם ניצב לו שחקן ללא כל תפקיד...

מערכות¹

הקניית "בהירות" לתכניות המתאר, הסתייעה בהפרדתן לשתי מערכות: הראשונה, שטח שמור טרם הכנת תכנית מפורטת, והשנייה לעת הכנתה של תכנית מפורטת. אלו הם שני מצבים שונים לחלוטין, וההוראות בתכניות השונות מתייחסות ישירות לשני מצבים נבדלים אלו (אם כי לעיתים קשה להבחין בכך).

במעשה ההבהרה, הועבר קו חד וברור בין שני המצבים:

"מערכה ראשונה" - שלב "השטח השמור" טרם הכנתה של תכנית מפורטת. ההוראות בשלב זה מכוונות לשמירת השטח, למען תכליתו, הרחקת כל גורם העלול לפגוע בהקמת התכלית ותפקודה התקין, ולאפשר בתקופת ביניים זו שימושים שאינם מפריעים להשגת התכלית.

מערכה ראשונה - שטח שמור

השטח השמור, במערכה הראשונה, תפקידו לסמן אזור בו תובטח הקמת התשתית הנדרשת, קביעת כללי התנהגות בשטח, עד תכנונה והקמתה של התכלית, תנאים להקמתה, ומניעת מגבלות ואילוצים העשויים לסכל אותה.

1 יש לציין כי גישה זו מתאימה לתכניות העוסקות בתשתיות בהן נשמר שטח לתשתית יעודה מוגדרת (כגון מתקן התפלה), והיא מתאימה פחות ביחס לתכניות העוסקות בשטחים פתוחים, בהם התכלית היעודה - שמירת השטח, מושגת במידה רבה מכוחה של התמ"א

למצב זה כמה מאפיינים:

- **זמניות.** השטח השמור ישאר במצבו עד להכנה של תכנית מפורטת.
- **אי וודאות.** ביחס לשטח לאורך זמן.
- **הרחקת שימושים** העשויים להפריע, למנוע ולסכל את הקמת המתקן.
- **תפיסת שטח** מעבר להיקף הנדרש, באשר אין לדעת היכן בדיוק תוקם התכלית.
- **הנחיות** להכנת תכנית מפורטת, כללים ונוסח הוראות אשר מכוחה תוקם התשתית היעודה.
- **קביעת תחומי מגבלות** בתחומי השטח השמור, או מחוצה לו, בהם יוגבלו פעולות ושימושים העשויים למנוע ולהפריע לשימוש התכלית, או להיפגע בעתיד מהשפעת המימוש המיועד..

מערכה שנייה - תכנון מפורט

“מערכה שנייה” - שלב התכנית המפורטת. ההוראות מורות על עריכת תכנית מפורטת, תכולתה המגבלות שהיא מציבה, הוצאת היתרים מכוחה וכיוצא באלו תכנית מפורטת אמורה לאתר את מיקומה המדויק של התכלית היעודה, ולקבוע כללים לשמירתה, תפעולה ואחזקתה. מאפייניה הם:

- **קביעות.** התכלית היעודה אמורה לפעול ולהתקיים לאורך זמן רב.
- **ודאות.** גבולות השטח נקבעים בדיוקנות, ניתן לפעול במרחב התכנית בחופשיות, תוך כיבוד כללי התכנית.
- **הרחקת שימושים.** שימושים מסוימים יורחקו משטח התכנון, וזאת מפני שהם עשויים להפגע (לא לפגוע) מפעילות המתקן.
- **איתור מדויק** של השטח לתשתית.
- **שמירת כללי התכנית** המפורטת.
- **קביעת תחומי השפעה** בהם יוגבלו פעולות ושימושים העשויים להיפגע בעתיד מהשפעת התשתית.

שחקנים, תפקידים ומערכות בתמ"א 37 - גז טבעי

שחקנים	תפקידים	מערכות
מערכת הולכה ביבשה מערכת הולכה בים תחנת גז תחנת גט"ן	הולכת גז אספקת גז	מערכה ראשונה טרם הכנת תכנית מפורטת מערכה שנייה לאחר אישור תכנית מפורטת

שחקנים, תפקידים ומערכות בתמ"א 22 - תכנית מתאר ארצית ליער וליעור

שחקנים	תפקידים	מערכות
יער נטע אדם קיים יער נטע אדם מוצע יער פארק קיים יער פארק מוצע יער פארק חופי חורש טבעי יער לשימור נטיעות בגדות נחלים	חברה פנאי תרבות מורשת טבע אקולוגיה	מערכה ראשונה טרם הכנת תכנית מפורטת מערכה שנייה לאחר אישור תכנית מפורטת

שחקנים, תפקידים ומערכות בתמ"א 34 ב/2/2 - תכנית מתאר ארצית להתפלה

שחקנים	תפקידים	מערכות
אתר התפלה מתקן שאיבה תחנת כח רצועה להנחת צנרת ותשתית שטח לתשתיות בים	התפלה הולכה שאיבה אגירה	מערכה ראשונה טרם הכנת תכנית מפורטת מערכה שנייה לאחר אישור תכנית מפורטת

דוגמאות לתכניות בהם "שחקנים" שונים ב"תפקידים" שונים על פני שתי מערכות

דוגמאות

א. מתקן התפלה, בתמ"א 34 ב'2\2, תכנית המתאר הארצית לאתרי התפלה. תפקידו כמובן התפלת מי-ים. הוא מופיע במערכה הראשונה כ"שטח שמור למתקן התפלה". במערכה השנייה יופיע מתקן התפלה בראי התכנית המפורטת, לכל אורכה של דרך הקמתו, פעילותו השוטפת, אחזקתו ושמירתו.

ב. מחצבה, בתמ"א 14, תכנית המתאר הארצית לכריה וחציבה. תפקידה לספק חמרי בניה, והיא מופיעה במערכה הראשונה, כשטח שמור למחצבה, ובמערכה השנייה כמחצבה פעילה משלבי הקמתה ועד אחרית ימיה, לעת סגירתה ושיקומה.

ג. יערות, בתמ"א 22, תכנית מתאר ארצית ליער וליעור. כאן הדברים מורכבים. "יער נטע אדם קיים" הוא שחקן אשר התמ"א קובעת לו הופעה במערכה הראשונה בלבד. ואינה מחייבת (אם כי אינה מונעת) הופעתו לעת המערכה השנייה - הכנת תכנית מפורטת. לעומת זאת שחקן בשם "יער נטע אדם מוצע" נדרש להופעה בשתי המערכות. התמ"א מתנה את הגשמת היעוד, לאמור - נטיעת יער - בהכנתה של תכנית מפורטת.

יתרונות הגישה המוצעת

הצבת סדרת התכניות הארציות במתכונת זו - **שחקנים, תפקידים ומערכות**, אינה לתפארת המליצה. היא מסייעת בידינו להעמיד את כל היגדיה של התכנית, מול שחקני התכנית, בצורה בהירה וחד-משמעית.

צורת הצגה זו "מכסה" למעשה את כל המקרים, ואין לחמוק ממנה. כל היגד, כל משפט, כל התייחסות בהוראות התכנית, מעומתת מול סדרת יעודי השטח, הלוא הם שחקנים, בשתי המערכות.

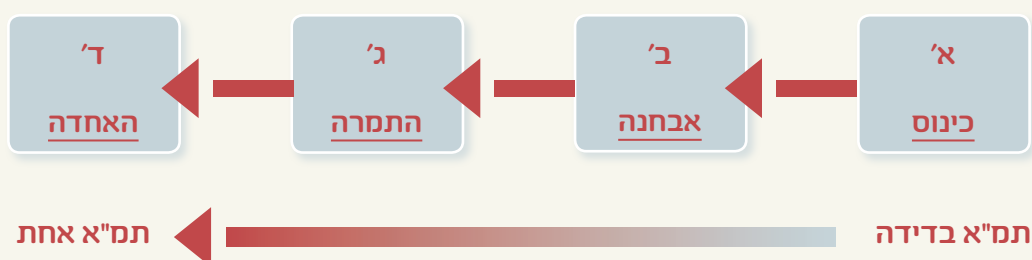
וכך, כאשר הוראה מסוימת חלה על פני כל השחקנים, ניתן להציב אותה כהוראה כללית על פני כל יעודי השטח, בלא צורך לחזור על הדברים. וכאשר ימצא יוצא דופן, ניתן לבודדו ולהתייחס אליו באופן נפרד. (ועל כך ראו בפירוט במבנה, ובפרק הוראות כלליות לכל יעודי השטח והוראות פרטניות ליעודים ספציפיים).

היגדי התכנית		יעוד א' (שחקן א')		יעוד ב' (שחקן ב')		יעוד ג' (שחקן ג')	
מערכה ראשונה	מערכה שנייה	מערכה ראשונה	מערכה שנייה	מערכה ראשונה	מערכה שנייה	מערכה ראשונה	מערכה שנייה

העמדת היגדי תכנית הוראות מול יעודים (שחקנים) המופיעים בה בשתי המערכות

7. תהליך העבודה

תחילתו של תהליך העבודה, בתמ"א נושאית בודדת, וסיומו, בתמ"א אחת המכנסת ואורגת את כל התמ"אות הנושאיות.
לתהליך ארבעה שלבים:



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

שלב ב' אבחון תמ"אות בדידות

ב'1 פרוק התמ"א והרכבתה מחדש: זיהוי אבני הבנין של התמא

ב'2 אבחון טכני: תיקון נוסח ועריכה מחודשת

ב'3 אבחון מהותי: שיפור התמ"א הכללה ופישוט לצורך הימנעות מפרטים, ויצירת כללים לתמונה הגדולה

שלב ג' התמרה מתמא"ות לנושאים ולחטיבות

ג'1 איתור נושאים בכל תמ"א בדידה. (כולל העברת פרקים בין תמ"אות)

ג'2 הקבצת הנושאים לחטיבות, מתוך כלל התמ"אות

שלב ד' האחדה

התייחסות לתמ"א בדידה (שלבים א', ב')

תחילת התהליך בתמ"א נושאת בדידה: לאחר יצירת נוסח מלא של התמ"א על שינוייה, התמ"א נבחנת לפרטיה, מרכיביה מפורקים ונבנים מחדש, והיא מנוסחת בשפה חדשה ובהירה. במצבה זה היא "מועמדת" להמשך התהליך. שלבים א' ב' עוסקים בתמ"א הבדידה. הם מכינים ומכשירים אותה לקראת המשך התהליך.

התייחסות לנושאים לאחר "נטישת" התמ"א (שלבים ג', ד')

המשכו של התהליך במבט של פני כלל התמ"א אות הבדידות אשר עברו את השלבים הקודמים. מעתה, ולאחר שזוהו בהם הנושאים המרכיבים אותם, יהיה המשך הטיפול בנושאים הכלולים בהם. בפני שלבים ג' ד', עומדות התמ"א אות הבדידות, נכונות וערוכות להמשך התהליך. מכאן ואילך מלוקטים מהן הנושאים המרכיבים אותן, והנושאים הם אלו הנארגים מחדש ליצירתה של תמ"א אחת.

התייחסות לנושאים ולא לתמ"א אות		התייחסות לתמ"א בדידה			
שלב ד' האחדה	שלב ג' התמרה	שלב ב' אבחנה			שלב א' כינוס
צירוף וחילוב החטיבות ואריגתן לתמ"א אחת	המרת התמ"א אות הבדידות לנושאים ולחטיבות	איבחון תמ"א אות בדידות			צירוף ושילוב השינויים (נוסח משולב)
	ג'2	ג'1	ב'3	ב'2	ב'1
	הקבצת הנושאים לחטיבות, מתוך כלל התמאות	איתור נושאים בתוך כל תמ"א בדידה. (כולל העברת פרקים בין תמ"א אות לפי העניין)	איבחון מהותי	איבחון טכני	פרוק והרכבה

מבט מסכם, הצגת התהליך - שלבי העבודה

7.1 שלב א' - כינוס כל השינויים בכל תמ"א, ליצירת "נוסח משולב"

עם השנים נוספו שינויים לתכניות המתאר הנושאות. השינויים לתמ"אות מהווים כל אחד תמ"א בפני עצמה. קיימות תמ"אות בהן שינויים רבים, כדי עשרות רבות, ואחרות בהן מספר השינויים זעום. במסגרת התהליך הנוכחי נבחן כל שינוי בהוראות ובתשריטים, והוא שולב כיאות במקום הראוי לו בתמ"א האם. כאשר נוספו או בוטלו יעודי שטח - נדרש שינוי ועדכון תשריטים.

כאשר נעשה שינוי בהוראות התכנית - נדרשת החלפת סעיפים מתמ"א האם, בנוסח השינוי, והתאמת כל הוראות ותשריטי התמ"א כך שיהלמו שינוי זה. (וכאן יש להסביר, אין מדובר בתוספת, בבחינת "הדבקה" לנוסח תמ"א האם, אלא נדרשת עבודת "תפירה" ושילוב בהוראות התכנית המקוריות). מהלך זה לבדו הפחית בצורה ניכרת את כמות התמ"אות (כדי שלושה רבעים) והעמידם על כמה עשרות בלבד.

נוסחים משולבים נעשו זה כבר באגפים המקצועיים במינהל התכנון (הם לא אושרו בממשלה כמקשה אחת, אלא צורפו לתמ"א למען נוחות השימוש בה). הם משמשים עתה בסיס לעבודה שלפנינו, והם עתידים לקבל ביטוי לאחר שיעברו את כל תהליכי הפישוט וההבהרה בחטיבות השונות בתמ"א אחת.

כינוס השינויים כולל כאמור שינויי הוראות ושינויי תשריטים.

תוצר תמ"א בדידה. נוסח משולב, כאשר כל השינויים מכונסים ומשולבים בה

דוגמא

נוח להמחיש את האמור באמצעות תמ"א 22 תכנית המתאר הארצית ליער וליעור, בה מספר השינויים מצומצם. התכנית אושרה בממשלה בחודש נובמבר 1995. מאז נעשו בתכנית ששה שינויים. כל אחד מהם הינו תכנית מתאר מאושרת בפני עצמה, אשר זכתה לאישור הממשלה.

חמישה מן השינויים נוגעים בהוראות התכנית, והטמעתם בתמ"א האם מחייבת ניסוח מחודש של ההוראה אשר לה נוגע השינוי. שינוי אחד (מס' 3) נוגע בגבולות יער מסויים, שינוי שהוא בתשריט ואינו נוגע כלל להוראות.

שינויים אלה קובצו יחדיו, וכונסו בהוראות תכנית האם (העבודה נעשתה במינהל התכנון במשרד הפנים, באגף לתכנון משולב). כך התקבל נוסח משולב, אשר הוא הבסיס לעבודת הניתוח, הפישוט והאחדה.

תמ"א 22	שינוי 1					תמ"א 22
	שינוי 1	שינוי 2	שינוי 3	שינוי 4	שינוי 6	
נוסח מקורי	א. שינוי יעוד יער נטע אדם מוצע ופארק מוצע בתמורה לשטח חלופי	ביצוע פעולות ביער, טרם אישור תכנית מפורטות, לתקופה של שלוש שנים	שינוי גבולות יער קרית אתא	א. לאפשר שינוי סוגי יער ב. לקבוע כללי תכנון באשר לתשתיות ביער ג. לקבוע את ההוראות להכנתן של תכניות מקומיות ליער ואת הפעולות המותרות ביער ד. לאפשר התאמה בין שטחים המיועדים לנטיעות בגדות נחלים לתוואי הקיים של הנחל ה. לאפשר ייעוד שטחי יער לשמורות טבע וגנים לאומיים ו. לקבוע הוראות בנושא הממשק היערי ז. לאפשר ייעוד חקלאי בשטח המיועד ליער בתכנית העיקרית	א. להאריך את תקופת המעבר שנקבעה בתמ"א 22/2 להכנת תכניות מפורטות ע"פ סעיף 5 לתכנית העיקרית ב. לאפשר בתקופות המעבר ביצוע פעולות יערניות בשטחי יער שפורטו בסעיף 5 לתכנית העיקרית ללא הכנת תכניות מפורטות ג. לקבוע מגבלות להיקף העבודות שניתן יהיה לבצע עד לאישור התכניות המפורטות	
	ב. לתקן את הוראות התכנית העיקרית על מנת לאפשר גמישות בתכנון בישובים קיימים הכוללים יערות מוצעים בתחומם או בסמוך אליהם, תוך שינוי בפרישת היער ללא הפחתה בשטחו					נוסח משולב הכול את סדרת השינויים שאושרו

הצגה סכמטית של יצירת נוסח משולב לתמ"א 22, המקבץ את השינויים לתמ"א ומטמיע אותם בתכנית האם. הנוסח המשולב מהווה מעתה בסיס להמשך התהליך שלפנינו

7.2 שלב ב' - אבחון תמ"אות בדידות

שלב זה הוא המרכזי והמורכב בתהליך העבודה. תכליתו, חקירה מעמיקה בכל אחת מן התמ"אות הנושאות, עריכתה מחדש לפי מבנה ברור, מתואם ומוסכם, הכולל תיקוני ניסוח, והצעות שיפור במנגנון התכנית. וכל זאת, לקראת ניסוחה מחדש, במבנה אחיד, ובמתכונת הראויה לשילוב בתמ"א אחת.

שלב ב' חולק לשלושה שלבי משנה:

- **שלב ב'1** פרוק התמ"א והרכבתה מחדש: זיהוי אבני הבנין של התמ"א.
- **שלב ב'2** אבחון טכני: תיקון נוסח ועריכה מחודשת
- **שלב ב'3** אבחון מהותי: הצעת שיפור וייעול לתיפקוד התמ"א (בהתאם למטרות תמ"א האם).

7.2.1 שלב ב'1 - פרוק התמ"א והרכבתה מחדש

הוראות התמ"א אות כוללות שפע היגדים, מסוגים שונים וברמות שונות. כיום יש והיגדים אלו מעורבים זה בזה, וזוהי אחת הסיבות למבוכה ולאי הבהירות אשר ניתן לעיתים למצוא בתמ"א אות הקיימות.

פרוק

הטקסט הכלול בכל תמ"א בדידה, הוראות ונספחים מחייבים, נסרק ונחקר בקפדנות, וכל משפט בו פורק, נבחן ובסופו של דבר שויך לקטגוריה מסוימת. לדוגמא:

- הוראה טרום הכנת תכנית מפורטת
- הוראה בדבר הכנת תכנית מפורטת
- תכליות
- חובת התייעצות
- הגבלות
- היתרים

הרכבה

המרכיבים השונים קובצו מחדש, והפעם על פי סוגיהם. כל סוג במקומו הראוי לו.



כך נבנתה התמ"א מחדש, כאשר היא סדורה ומובנית. גם בשלב זה נחסך והובהר הרבה מן הכתוב, אשר הופיע בתמ"א במקומות שונים.

דרך זו מכנסת את כלל גורמי התמ"א על פי היגיון סדיר, וכך ניתן לעקוב אחר כל פרט ממרכיבי התמ"א. הפרוק לגורמים מאפשר לבודד גורם מסוים ולהכפיל אותו בגורמים אחרים:

$$ax^2+ax^5+ax^7+ax^b=a(2+5+7+b)$$

יעוד א' (שחקן א')		יעוד ב' (שחקן ב')		יעוד ג' (שחקן ג')		היגדי התכנית
מערכה ראשונה	מערכה שנייה	מערכה ראשונה	מערכה שנייה	מערכה ראשונה	מערכה שנייה	
						הוראה טרום הכנת תכנית מפורטת
						הוראה בדבר הכנת תכנית מפורטת
						תכליות
						חובת התייעצות
						הוראת מיקום ומגבלות

העמדת היגדי תכנית, הוראות מול יעודים (שחקנים) המופיעים בה בשתי מערכות, הסמלים ממחישים מצבים בהם ניתנת הוראה זהה לכל השחקנים (כי אז ניתן להכליל ולקצר), או מצבים בהם ניתנת הוראה שונה לשחקנים שונים, במצבים שונים.

כך מתייחר הרבה מן הכתוב בהוראות התמא"ות, כשהוא מובע בתמציתיות, והרבה מן "הפישוט" מתקבל בדרך זו.

על פי התרשים ניתן להבחין בכמה מצבים:

1. כאשר ניתנת הוראה זהה או דומה לכל יעודי השטח, ניתן כמובן לנסח הוראה אחת כללית אשר תחול על כל היעודים, ואין לחזור עליה לכל יעוד.
2. כאשר ההוראה זהה או דומה לכל היעודים, למעט מקרה ספציפי אחד, אזי ניתן לנסח בצורה כללית לכל היעודים, פרט לאותו יעוד, אשר יזכה להוראה ספציפית.
3. כאשר ההוראות שונות במובהק לכל יעוד, אז ראוי לנסח באופן שונה לכל אחד מן היעודים.
4. כאשר השינויים הם מזעריים, שינויי נוסח קלים, אך יש להם משמעות, נשקל היתרון בהקניית הוראה אחידה אשר תחול מעתה על כל היעודים, מול הערך שנמצא בשונות ה"זעירה". היתרון ברור - יצירת שפה נוחה ופשוטה, ויצירת כללים במקום פרטים. יתרון זה הוצג ונדון בפני חברי הצוותים וההחלטה בדבר יתרונה של ה"שונות הזעירה", מול יתרון ההכללה התקבלה בשיקול דעת משותף.

תוצר היגדי התמא"א מוצבים בטבלה מול יעודיה. טבלה ערוכה ומסכמת של כל תכני התמא"א

7.2.2 שלב ב'2 - אבחון טכני: שינוי נוסח ועריכה מחודשת

שלב ב'2 מתמקד בשפת התכנית. תכניות המתאר הותיקות עוברות הליך של "תרגום" וניסוח מחודשים, לשפה בהירה וקצרה. בשלב זה אין כל שינוי בהוראת התכנית. הנוסח החדש מקיים את כוונות הנוסח הישן ככתבן וכלשונו, אלא שהוא יותר קצר בהיר ונהיר.

הליך העבודה

- העתקת הנוסח הקיים של הוראות תכנית מתאר, ככתבו וכלשונו.
- אבחון הנוסח הקיים, הצבעה על ניסוחים שאינם ברורים דיים, כפילויות, אריכות לשון, פירוט יתר וכיוצא באלו - הטעונים תיקון.
- הצעת נוסח חדש, על פי האבחנה.

שקיפות

התהליך כולו נתון לביקורת ושקוף. להשגת השקיפות, הוצבו שלושת המהלכים הנזכרים בטבלה הבאה, זה לצד זה, הנוסח הקיים בטור הימני, האבחנה בטור האמצעי, והצעת הנוסח החדש בטור השמאלי.

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

סקירת כל רכיבי התמ"א כמות שהם, אבחונם ותרגומם לשפה בהירה, תמציתית וקצרה

הקורא מתבונן ורואה לפניו את הנוסח הקיים (נוסח משולב), נוכח בדברי הביקורת, נימוקים והסברים. ומכאן, יש בידי הכלים לבחון ולבקר את הצעות השינוי, ולתקן לפיהן את הנוסח הקיים אל נוסח חדש, מקוצר ובהיר.

תוצר נוסח תמציתי ובהיר השומר ומקיים בקפדנות את דברי הנוסח הישן

דוגמאות

ניתן לראות דוגמאות אחדות לשלב האיבחון הטכני, בפרק 8 - שפת התכנית. יצוין כי דוגמאות אלה מייצגות שלב ביניים, שלב ב'2, המתרכז בשינויי נוסח ברמת העריכה הטכנית, ובהמשך נעשו שינויים נוספים. לכן, הדוגמאות האמורות, הן להמחשת שלב זה בלבד, ואינן מייצגות את הנוסח הסופי. הדוגמא שלפנינו - מתוך תמ"א 34 ב'2\2 **תכנית מתאר ארצית להתפלה**, מציגה זה לצד זה את הנוסח הקיים מול הנוסח המוצע.

נוסח קיים - הוראות התכנית	אבחנה	נוסח מוצע
7. תכנית מפורטת למתקן התפלה ולמאגר 7.1 בתשריטי התכנית מסומנים שטחים המיועדים למתקני התפלה ולמאגרים. היתרי בניה בשטחים אלה יינתנו על פי תכנית מפורטת בהתאם להוראות תכנית זו. אין באמור כדי לפגוע באפשרות להוציא היתר בניה להקמת מאגר מכח תמ"א 5/ב/34 והכל בכפוף לכל דין. 7.2 בשטח המסומן בתשריט למתקן התפלה או למאגר, לא תאושר כל תכנית, לא יינתן כל היתר ולא תוקם כל תשתית עפ"י דין שאינם למתקן התפלה או למאגר. משתאשרנה תכניות מפורטות לניצול מלוא התפוקה המתוכננת למתקן ההתפלה או למאגר, יתבטלו ההגבלות על פי סעיף זה. 7.3 על אף האמור בסעיף קטן 7.2: 7.3.1 רשאי מוסד תכנון לאשר תכנית, לתת היתר או לאשר הקמת תשתית על פי כל דין בשטח שיועד בתכנית זו למתקן התפלה או בשטח שיועד למאגר, ובלבד שהתקבל על כך אישור המועצה הארצית אם השתכנעה, לאחר התייעצות עם מנהל רשות המים, שלא תפגע על ידי כך האפשרות להקמת מתקן התפלה או מאגר כאמור. 7.3.2 רשאי מוסד תכנון, בהתייעצות עם מנהל רשות המים ולאחר אישור הועדה המחוזית, לאשר תכנית או לתת היתר לשימוש זמני בשטח שיועד בתכנית זו למתקן התפלה או למאגר, עבור תכליות שאינן מחייבות הקמת מבנים או מתקנים קבועים, כדוגמת אחסנה במכולות, חניה וכדומה, וזאת עד לאישור תכנית מפורטת להקמת מתקן ההתפלה או המאגר. תכנית או היתר לשימוש זמני בשטח יקבעו הוראות ותנאים שיגבילו את המועד לשימוש בשטח ויבטיחו את פינויו במועד אותו יקבע מוסד תכנון בהתייעצות עם מנהל רשות המים, באישור הועדה המחוזית, על פי התקדמות התכנון של מתקן ההתפלה או המאגר באותו שטח והתחזיות לביצועם. במקום שבו יעוד הקרקע נקבע כ"שטח פתוח", לא יאושר שימוש זמני כאמור אלא לאחר קבלת אישור המועצה הארצית.	קביעת נוסח אחיד לחובה להכנת תכנית מפורטת	7. תכנית מפורטת למתקן התפלה ולמאגר 7.1 היתרי בנייה להקמת מתקני התפלה ומאגרים ינתנו על פי תכנית מפורטת. 7.2 א. מוסד תכנון הדן בתכנית או בהיתר בשטח למתקן התפלה או למאגר יכול שיאשר אחד מאלה: 1. תכנית או היתר או הקמת תשתית, הקשורים במתקן ההתפלה או במאגר. 2. תכנית או היתר או אישור להקמת תשתיות שאינם קשורים במתקן ההתפלה ובמאגר, באישור המועצה הארצית לאחר התייעצות עם מנהל רשות המים, ולאחר שהשתכנעה שלא תפגע האפשרות להקמת מתקן התפלה או המאגר. 3. תכנית או היתר לשימוש זמני, עד לאישור תכנית מפורטת, עבור תכליות שאינן מחייבות הקמת מבנים או מתקנים קבועים, אשר יקבעו הוראות ותנאים שיגבילו המועד לשימוש בשטח ויבטיחו מועד לפינוי על פי התקדמות התכנון של מתקן ההתפלה או המאגר, ובאישור הועדה המחוזית ובהתייעצות עם רשות המים. במקום שבו יעוד הקרקע נקבע כ"שטח פתוח", יותנה שימוש זמני באישור המועצה הארצית. 7.2 ב. עם אישור תכנית מפורטת לניצול מלוא התפוקה המתוכננת למתקן התפלה או למאגר, יבטלו ההגבלות על פי סעיף זה.

נוסח קיים - הוראות התכנית	אבחנה	נוסח מוצע
8. תכליות בשטח למתקן התפלה ובשטח למאגר 8.1 בתכנית מפורטת למתקן התפלה ניתן להתיר את כלל התכליות והשימושים הנדרשים להקמתו, לתפעולו, לתחזוקתו ולשידרוגו וכן מרכז מבקרים, מתקנים למניעה, למזעור ולניטור מפגעים סביבתיים, וכן קווי ומתקני חשמל ותחנת כוח לרבות צנרת הולכת גז טבעי, בתנאים המפורטים בסעיף 9 להלן. 8.2 בתכנית מפורטת למאגר ניתן להתיר את כלל התכליות והשימושים הנדרשים להקמתו, לתפעולו, לתחזוקתו ולשידרוגו, לרבות מבנה שאיבה,	סעיף 8 שינוי ניסוח וקיצור	8. תכליות בשטח למתקן התפלה ובשטח למאגר 8.1 בתכנית מפורטת למתקן התפלה ולמאגר יותרו התכליות והשימושים הנדרשים להקמתם, לתפעולם, לתחזוקתם ולשידרוגם, קווי ומתקני חשמל, מתקנים למניעת מפגעים סביבתיים, ומבנה למתקן שאיבת מי-ים בעדיפות להקמתו בתחום שטח מתקן ההתפלה. 8.2 בתחום שטח מתקן ההתפלה יותרו גם הקמת מרכז מבקרים ותחנת כח. תחנת הכח תאושר על פי הוראות תמ"א 10, תופעל בגז טבעי ותשרת בעיקר את מתקן ההתפלה, השטח המיועד לה יוקצה מתוך שטח שנועד למתקן ההתפלה, ובלבד שלא תפגע האפשרות להקמת המתקן. היתר בניה להקמתו ינתן לאחר הקמת מתקן התפלה.
9. תחנת כוח בתחום שטח שנועד למתקן התפלה 9.1 מוסד תכנון רשאי לאשר תכנית להקמת תחנת כוח המופעלת בגז טבעי בתחום שטח שיועד למתקן התפלה ובלבד ששוכנע, לאחר שבחן לאור שיקולים תכנוניים, סביבתיים הנדסיים ותפעוליים, כי תחנת כוח כאמור תשרת בעיקר את מתקן ההתפלה, וכי אין בהקמתה פגיעה בבטיחות טיסה. השטח המיועד לה יוקצה מתוך השטח שנועד למתקן ההתפלה, כמסומן בתשריט, ולא תדרש הרחבתו לצורך הקמת תחנת הכוח. 9.2 ניתן לקבוע הוראות להקמת תחנת כוח בתכנית להקמת מתקן התפלה אותו היא אמורה לשרת, כאמור בסעיף 7, או בתכנית מפורטת נפרדת. הוראות להקמת תחנת כוח כאמור, בין אם יכללו בתכנית למתקן ההתפלה ובין אם יוגשו בתכנית נפרדת, יערכו ויאושרו על פי הוראות תמ"א 10 לרבות הכנת תסקיר השפעה על הסביבה. 9.3 לא יינתן היתר בניה להקמת תחנת כוח כאמור אלא לאחר הקמת מתקן ההתפלה אותו אמורה תחנת הכוח לשרת.	סעיפים 9 ו-10, הוטמעו בתוך סעיף 8 ומוצעים לביטול	9. מבטל

נוסח קיים - הוראות התכנית	אבחנה	נוסח מוצע
10. מבנה שאיבה מוסד תכנון רשאי לאשר תכנית להקמת מבנה למתקן שאיבת מי ים שיכלול, בין השאר, את המרכיבים הטכניים הדרושים להפעלתו לרבות קווי חשמל ושנאים (להלן: "מבנה שאיבה"). בתכנית כאמור תינתן עדיפות להקמת מבנה השאיבה בתחום שטח מתקן ההתפלה וזאת במידה ומרחק המתקן מהים, הפרשי הגובה, מיקום המאגר התפעולי והתנאים המקומיים מאפשרים זאת.		10. מבוטל
11. רצועה לתכנון להעברת צנרת מי הזנה ולסילוק מי רכז ורצועה לתכנון צנרת למים מותפלים ותשתיות נלוות: תכנית לרצועה לתכנון עבור צנרת מי הזנה ולסילוק מי רכז וצנרת למים מותפלים 11.1 בתשריטי התכנית מסומנות רצועות לתכנון שבתחומן יונחו צינורות להעברת מי הזנה ולסילוק מי רכז, ורצועות לתכנון שבתחומן יונחו צינורות למים באיכות מי שתיה ממתקן ההתפלה למאגרים ולמערכת המים הארצית או האזורית, וכן כל המתקנים הנדרשים לתפעול הצינורות ולתחזוקתם. הנחת צינורות והמתקנים הנלווים אליהם בתחום הרצועות לתכנון תבצע על פי תכנית מפורטת או בהתאם להוראות כל דין הנוגע בדבר. 11.2 בתחום הרצועה לתכנון להעברת צנרת מותר יהיה להקים מבנה שאיבה בכפוף לאמור בסעיף 10 לעיל. סעיף זה, למעט ההגבלות המתחייבות ממיקום מתקני התשתית בים, כפי שיקבעו בתכנית להקמתם.	11. קביעת נוסח אחיד לחובת הכנת תכנית מפורטת 11.1 פישוט קיצור ותימצות 11.2 איחוד תכליות 11. אות טרום תכנית מפורטת	11. רצועה לתכנון להעברת צנרת מי הזנה ולסילוק מי רכז ורצועה לתכנון צנרת למים מותפלים ותשתיות נלוות תכנית מפורטת היתרי בניה להנחת צנרת יינתנו על פי תכנית מפורטת או בהתאם להוראות עפ"י כל דין. 11.1 בתחום רצועה לצנרת יותרו התכליות והשימושים הנדרשים להקמתה, לתפעולה, לתחזוקתה ולשדרוגה, מתקנים למניעת מפגעים סביבתיים, ומבנה למתקן שאיבת מי ים, תוך מתן עדיפות להקמתו בשטח מתקן ההתפלה. 11.2 מבוטל ראו 11.1

7.2.3 שלב ב'3 - שינויים מהותיים

שלב האיבחון המהותי מאתר בכל אחת מהתמ"אות נקודות הראויות לתיקון ולשיפור, בדגש על פישוט והכללה כראוי לתכנית מתאר ארצית. זאת מבלי לשנות בצורה משמעותית את מטרות ועקרונות התמ"א המאושרת. הגישה המוצעת היא כי אגב האיבחון והתיקונים ברמה הטכנית, עומדת בפנינו ההזדמנות להביא לשיפור בתפקודי התמ"א. שיפור אשר עשוי להיות בו שינוי פורמלי במנגנון התכנית ואשר יידרש מאוחר יותר לסדרת האישורים המתאימה - הליך ההעברה להערות הועדות המחוזיות ולאישור הממשלה. ועם זאת, אין בו כדי לשנות מהותית את מערכת הערכים והתכנים אותה מייצגת התמ"א. שינויים ושיפורים מהותיים אלה נעשו תוך שיח מעמיק בפורום ההיועצות המשקף דעות שונות והכרות מקצועית עם תכני התמ"א, והם זכו להסכמה רחבה.

זאת ועוד - במהלך פישוט ואיחוד התמ"אות ניתנה האפשרות לסקירה ולבחינה מחודשת של כלל התמ"אות הנושאות. מהלך אשר ככל הידוע לא נעשה כדוגמתו אי-פעם. כלומר, גם אם תמ"אות בדידות נבחנו מעת לעת, הרי שלא ניתנה תשומת לב **למבט מקיף** על פני כלל התמ"אות. מבט כולל זה מאפשר פירוק והרכבה מחדש של נושאים, ניתוח היחס בין הוראות טכניות, בין לבין עצמן ובין לבין חברותיהן. אבחנות אלו עשויות להיות כלי לבחינה מהותית של התמ"אות ויחסיהן ההדדיים.

הסתכלות כוללת זו, מבט על פני כלל התמ"אות ולא על ישות בודדת אחת, מוליכה להבנה טובה יותר של מערכת התכנון, האמורה לעבוד כמקשה אחת. מתוך נקודת מבט זו ניתן להצביע על שינויים רצויים בתכניות הבדידות, כאשר אי אפשר היה להציע זאת מתוך הסתכלות ובחינה של תכנית בדידה אחת.

הצעות השינוי עולות במידה רבה מתוך כך שעתה עומד בפנינו הנוסח החדש, שהוא תמציתי ובהיר. קיצורו ובהירותו מאפשרים הבנה והתמצאות קלים בו, ומכאן עולות ומתבקשות הצעות לשינויים מהותיים - אשר יש בהם כדי לשפר את התמ"א.

מבחינה מעשית נעשה הדבר על ידי העברת האגף השמאלי של תרשים ה"נוסח המוצע" (שלב ב'2), אל אגפה הימני של תרשים "השלב המהותי" (שלב ב'3). כאן הוא עובר בחינה מחודשת של הדברים, והפעם לא ביקורת סגנונית ניסוחית, כי אם בחינה מהותית של הדברים, והצעות שיפור.



נוסח קיים	אבחון	נוסח חדש	נוסח חדש	הצעת שינוי מהותי	מתווה חדש
הנוסח הקיים ציטוט מדויק מן המקור, הוראות טכנית המתאר	דברי ביקורת נימוקים והסברים	הצעת נוסח חדש מתוקן על פי דברי הביקורת	הצעת נוסח חדש מתוקן על פי דברי הביקורת	הצעת הכללה, שיפור וייעול לתפקיד התמ"א	הצעת נוסח חדש כמצע לשילוב בחטיבה

מעבר מהנוסח החדש לשלב המהותי - הצעת שניונים המקלים, מבהירים ומייעלים את תפקודה של התמ"א

השינויים המהותיים הם כאלו שאינם מחייבים הפקדת התמ"א להשגות ולעיון הציבור (נושאים הקשורים בהיתרים). כאשר נמצא כי נדרשים שינויים גם בנושאים אלה, תועבר התמ"א להליך מקביל בו יוצעו השינויים האמורים והיא תופקד להשגות הציבור. עם השלמתה היא תוטמע בתמ"א אחת.

דוגמאות להצעות לשינויים מהותיים בתמ"אות

הדוגמאות לפנינו מציגות מקרים בהם הוצעו במסגרת התהליך שינויים מהותיים בתמ"אות. על כך יש לומר כי אלו הן דוגמאות לתהליך הנמצא בהתהוות, הן לא עברו כל בקרה ואישור של מוסד תכנון, והן מוצגות להמחשת התהליך המתודולוגי בלבד.

א. קביעת שימושים ותכליות ביעוד שטח בתכנית

תמ"א 8, תכנית המתאר הארצית לשמורות טבע וגנים לאומיים – מציגה תכליות ושימושים לגנים לאומיים ולשמורות נוף (אם בהגדרות או בסעיף תכלית), אך אינה מתייחסת לתכליות בשמורות טבע.

תמ"א אחת מציעה התייחסות מפורשת לתכליות ושימושים בשמורת טבע. זהו שנוי מתבקש ומוסכם בתכנית. הוא מובן מאליו, שהרי תכנית נדרשת להציג את השימושים המותרים ביעודי השטח שבה, ויחד עם זאת הוא שינוי מהותי בתכנית אשר יידרש לסדרת האישורים הפורמליים.

ב. ניסוח סעיף מכליל חדש, בנושאי סביבה

סדרת התמ"אות העוסקת במים – מסדירה הוראות שונות המתייחסות להיבטים הסביבתיים, יש מהן המתעלמות מן ההוראות הסביבתיות כאשר השטח אינו מוגדר כרגיש.

תמ"א אחת ניסחה סעיף כללי בפרק הוראות התכנית המפורטת, הקובע את חובותיה ומטלותיה בהקשרי הגנה על הסביבה ומניעת מפגעים. זהו שינוי מהותי בהוראות התכנית, המכנס היגדים שונים שהיו פזורים במקומות שונים, (חלקם בנספח שאינו מחייב) ומעלה אותם לסעיף מיוחד בהוראות התכנית.

"התכנית המפורטת תכלול הוראות למזעור פגיעה בסביבה, ובכלל זה במי התהום, בנחלים וסביבתם, בחופים, בנוף ובערכי טבע, חקלאות ומורשת. התכנית המפורטת תכלול הנחיות לעיצוב המתקנים, נצפות והשתלבות בנוף, שיקום והסדרת פני הקרקע ופתרונות לעודפי עפר".

ג. ניסוח סעיף מכליל חדש, בנושא שילוב תשתיות

התכניות העוסקות בתשתיות קובעות הוראות ביחס למפגשים בין תשתיות. הוראות אלו שונות בין תכנית לתכנית. תמ"א אחת מציעה נוסח הכולל ומאחד את משמעות ההוראות השונות. אימוצו של נוסח זה יהווה שינוי מהותי ביחס לתמ"אות הנוקטות אמירות שונות:

"תכנית שיש בה כדי להשפיע ולשנות מערכות תשתית סמוכות תכלול הוראות והנחיות למניעת פגיעה בתכנון, תפעול ואחזקתן השוטפת. נדרשה הקמת קו תשתית חדש או הסטת קו תשתית וביטול קו קיים, הביצוע יהיה בתיאום עם הרשות המוסמכת".

ד. צמצום יעודי קרקע

תמ"א 22 - תכנית המתאר הארצית ליער וליעור קבעה בשעתו שמונה יעודי קרקע:

יער נטע אדם קיים, יער נטע אדם מוצע, יער טבעי לשימור, יער טבעי לטיפול, יער פארק קיים, יער פארק מוצע, יער פארק חופי, ונטיעות בגדות נחלים. חלוקה זו היתה יפה לשעתה, לעת עריכתה של תכנית המוקדשת כל כולה ליער וליעור. בהסתכלות רחבה ומקיפה, על פני כלל התכניות, יש מקום לשקול את צמצומם של היעודים והבאתם למסגרת מכלילה יותר. ראשית, ההבדלה בין מצב קיים ומוצע, מתאימה למציאות פיסית, אך במסגרת תכנונית נקבע מצב נתון שאינו מתחשב במציאות הפיסית, ולמעשה מבקש לשנותה. וכך הפכו **יער נטע אדם קיים, ויער נטע אדם מוצע, ליער נטע אדם.**

התבוננות בסוגי היער שאינם נטע אדם בתמ"א 22, לאמור, השטחים הנושאים יער וצומח טבעי, העלתה כי ניתן למזג ולאחד את ההוראות החלות עליהם ליחידה אחת, המבטאת את תפקודיהם הטבעיים, בלא לאבד את ההתייחסויות הספציפיות אשר ניתנו בתמ"א 22, וכך מוצע במסגרת תמ"א אחת לצרף את היעודים **יער טבעי לשימור, יער טבעי לטיפול, יער פארק קיים, יער פארק חופי, יער פארק מוצע** ליעוד מכליל אחד: **יער טבעי.**

עוד הוצע כי **נטיעות בגדות נחלים, הכורכות גם הוראות המתייחסות לנחל כתוואי ניקוז, יהיו משולבות בנושא הנחלים בתמ"א אחת, אשר זכה לפרק בפני עצמו בחטיבת השטחים הפתוחים.** לסיכום הכיוון המתגבש כיום הוא כי נושא היער והיעור אשר היה נתון בידיהם של שמונה יעודי שטח (שחקנים), יכונס לשני יעודים בלבד - **יער נטע אדם ויער טבעי.**

גלוי וידוע כי יש הבדל בכל אלה כדי לשנות בצורה מהותית הוראות ומנגנונים הקשורים ביעודים הנזכרים (למשל מנגנון ההקלות בתמ"א 22, הקשור בקבוצות יעודים שלא יתקיימו עוד) אך מתוך מבט על כלל נושאי השטחים הפתוחים בראייה אחת, צפויים שינויים אלה להביא לשיפורה של המערכת כולה.

ה. שינויים מהותיים בהגדרות ובהוראות

תמ"א 34 - תכנית מתאר ארצית למשק המים (ביוב) - קובעת בהגדרותיה:

"מיתקן טיפול" מיתקן המיועד לטיפול שפכים על מנת לטהרם.

"מיתקן טיפול מוצע" מיתקן טיפול המוצע על ידי תכנית זו בין אם הוא קיים בפועל ובין אם לא.

"מיתקן טיפול קיים שאינו מוצע" מיתקן טיפול הקיים בפועל ואינו מוצע על ידי תכנית זו.

ובהוראות התכנית נאמר:

לא יוקם מיתקן טיפול אלא על פי תכנית מפורטת ובמידה והינו מיתקן טיפול מוצע על פי תכנית זו.

הרחבה או הקמה של מתקני טיפול שאינם מוצעים

לא תאושר תכנית להרחבת שטחו או היקף פעילותו של מיתקן טיפול קיים שאינו מוצע או של מיתקן טיפול קיים שלא סומן בתשרית תכנית זו, מעבר להיקף השטח או היקף הפעילות שאושרו לו כדין ערב אישורה של תכנית זו.

על אף האמור בסעיף לעיל, רשאי מוסד התכנון לאשר הרחבת מיתקן טיפול קיים מעבר להיקף השטח או היקף הפעילות שאושרו לו כדין ערב אישורה של תכנית זו וזאת לאחר התייעצות עם הועדה המקצועית לביובד ובלבד והתמלא אחד מהתנאים הבאים...:

קיימת אי-בהירות ביחס להגדרות והוראות אלו. יש להניח כי כוונת הדברים היתה להבחין בין מתקני טיפול ברמה הארצית - אזורית וברמה המקומית, וברוח זו נעשה השינוי:

תמ"א אחת שינתה את משמעות הדברים. מתקני טיפול מוצעים ושאינם מוצעים הומרו למתקני טיפול בעלי חשיבות ארצית או אזורית, גדולים או קטנים. כמו כן, הוראות התכנית מתייחסות להעדפה ברורה של העברת השפכים למתקנים הארציים הגדולים ולא למתקנים הקטנים. זהו שינוי מהותי, ותמ"א אחת עושה זאת בדרך של שינוי ההגדרות וההוראות כדלהלן:

"מתקן טיפול בשפכים" מיתקן המיועד לטיפול בשפכים על מנת לטהרם.

"מתקן טיפול שפכים אזורי" מתקן שהספיקה היומית בו עולה על 10,000 מ"ק ליום.

"מתקן טיפול שפכים מקומי" מתקן לטיפול בשפכים שהספיקה היומית בו אינה עולה על 10,000 מ"ק ליום.

וההוראות החלות על מתקני הטיפול:

חובת פתרון ביוב

תכנית מקומית או מפורטת המייצרת שפכים, תאושר בכפוף לפתרון איסוף שפכים וטיפול בהם במתקן טיפול שפכים, ובהתאם לקבוע בתכנית זו.

1. ככלל תינתן עדיפות לפתרון ביוב במתקן טיפול שפכים אזורי קיים.

2. ניתן לאפשר פתרון ביוב במתקן טיפול שפכים מקומי אם השתכנע מוסד תכנון כי קיימת עדיפות לטיפול במתקן זה לאחר ששקל יתרונותיו ובכלל זה מניעת מפגעים, תנאים מקומיים וטופוגרפיים, המרחק ממקום ניצול הקולחין או מן המתקן האזורי, בהתאם להמלצת הועדה המקצועית למים וביוב.

7.3 שלב ג' - התמרה מתמא"ות לנושאים

עד כה עסקנו בתמ"אות הבדידות, בהתייחסות נפרדת ובלעדית לכל תמ"א בפני עצמה. מכאן ואילך יהא העיסוק בכלל התמ"אות בראיה כוללת.

תכנית מתאר ארצית-נושאית - מתמקדת בדרך כלל בנושא מרכזי אחד, אך במקרים רבים נושא זה מתפצל לנושאי-משנה, וקיימים מקרים בהם כוללת התמ"א נושאים אחדים, מהם קשורים לעניין משותף ומהם זרים זה לזה.

ניתן להביע את היחס בין תכנית לנושא בדרכים הבאות:

מצב ראשון

תכנית מתאר העוסקת בנושא אחד בלבד.
אפשרויות:

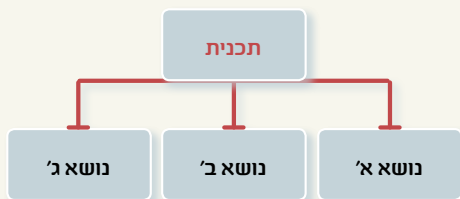
א. נושא זה נמצא בלעדית בתכנית זו, ואינו מופיע בתכניות אחרות.

ב. הנושא עשוי להופיע בתכניות אחרות.



מצב שני

תכנית אשר יש בה כמה נושאים. גם כאן, הם עשויים להופיע בלעדית בתכנית זו, או להופיע גם בתכנית מתאר נוספות.



צורת הסתכלות שונה

נושא אחד המופיע, בוואריאציות שונות, ולעיתים אף תוך אי-התאמות בתמ"אות שונות.



כללו של דבר, לא תמיד קיימת הלימה בין תכניות לנושאים. תמ"א אחת תעסוק בנושאים. תכניות המתאר הארציות הנושאיות אמורות להתבטל עם אישורה של תמ"א אחת. המשימה העומדת בפנינו עתה היא איתור ובירור יסודיים של הנושאים מתוך התכניות.

בזאת יעסקו תת-השלבים:

שלב ג'1- תפקידו לאתר את הנושאים בתוך כל תמ"א.

שלב ג'2- תפקידו להניח את הנושאים המשותפים זה לצד זה, ולקבצם לחטיבות.

7.3.1 שלב ג'1 - איתור ובחינת נושאים בכל תמ"א בדידה

כל תמ"א נושאית כוללת בתוכה בדרך כלל נושאי משנה שונים, אך יש גם והתמ"א כוללת נושאים שאינם קשורים בקשר הדוק זה לזה.

תוצר זיהוי הנושאים בתוך כל תמ"א

דוגמאות

א. נחלים - תמ"א 22, תכנית המתאר הארצית ליער וליעור, עוסקת ב"נטיעת בגדות נחלים". בהוראות המתייחסות לכך נזכרים גם היבטים של ניקוז. מאוחר יותר נקבעה לנחלים תמ"א בפני עצמה, **תמ"א 34 ב'3**, והיא מביטה על הנחלים מנקודת השקפה שונה לחלוטין.

לפנינו שתי תכניות מתאר שונות העוסקות בנושא אחד - נחלים. וכל אחת קובעת לנחל הוראות משלה. גם אם אין סתירה בין ההוראות, הרי שכל מי שנדרש לעסוק בנושא הנחל, נדרש גם לעיין בשתי תכניות שונות, ולחבר ולהכליל אמירותיהן ביחס לנחל.

תמ"א אחת תראה את הנחל כ"נושא", וכל האמירות לגביו תהיינה מרוכזות במקום אחד.

ב. מתקני התפלה - למתקני התפלה מוקדשת תמ"א נושאית בפני עצמה, **תמ"א 34 ב'2**, אך הם מופיעים גם בתמ"אות נושאיות נוספות. הדבר בולט במיוחד **בתמ"א 34 ב'5**, הפקה והולכה, אשר כוללת פרק שלם העוסק במתקני התפלה קטנים.

תמ"א אחת רואה את ההתפלה כנושא בפני עצמו וכל ענייניו ופרטיו, הפזורים בתכניות מתאר שונות, יהיו מרוכזים מעתה במקום אחד.

ג. שמורות טבע וגנים לאומיים - מקומם **בתמ"א 8**, תכנית המתאר הארצית לשמורות טבע ולגנים לאומיים. הם קיימים גם **בתמ"א 13**, תכנית מתאר ארצית לחופי ים תיכון, ו**בתמ"א 39**, תכנית מתאר ארצית למרחב ניצנים וצפון אשקלון. גם אם ההוראות לגביהם דומות או זהות, הרי שאין מקום אחד בו ניתן לראות את כל שמורות הטבע והגנים הלאומיים המאושרים במערכת הארצית. תמ"א אחת מבקשת ליצור מקום כזה, כנושא "שמורות טבע" בחטיבת השטחים הפתוחים.

ד. מתקן ניטור לנחלים - מוסדר **בתמ"א 34 ב'5**, העוסקת בהפקה והולכת מים, והוא עניין השייך באופן מובהק לנחל, ומקומו היה ראוי להיות **בתמ"א 34 ב'3** העוסקת בנחלים. תמ"א אחת מציבה את מתקן הניטור במקום הראוי, נושא הנחל בחטיבת השטחים הפתוחים.

ה. מאגרים - מוסדרים בתמ"א **34 ב'5**, הפקה והולכה, ו**בתמ"א 34 ב'4**, איגום והחדרה, ואין ההוראות לגביהם תואמות. תמ"א אחת מקבצת את כל המאגרים למקום אחד.

ו. תמ"א 34 ב/4, תכנית מתאר ארצית לאיגום וחידור, עוסקת בשלושה נושאים שונים: איגום והחדרה (השחקנים הם מאגרים ואתרי החדרה), טיפול בנגר עילי, בניה משמרת נגר, והגנה על מי תהום. כללו של דבר - תמ"א אחת תסדיר את ההוראות לפי נושאים ולא לפי מקור הנושאים (בתמ"אות האם).

השראה

הרמב"ם בדברי ההקדמה לחיבורו הגדול "משנה תורה", עוסק בסוגיה הנדונה לפנינו - כיצד לברור נושאים ספציפיים, שהם פזורים בתוך מערכות נפרדות, והבאתם וכינוסם תחת קורת-גג אחת. (עניין הסיווג והכינוס הוא פרק נכבד במשנה תורה - מפעל הקודיפיקציה הקלאסי של ההלכה).
ואלו דבריו:

וראיתי לחלק חיבור זה הלכות הלכות בכל ענין וענין.

ואחלק ההלכות לפרקים שבאותו ענין.

וכל פרק ופרק אחלק אותו להלכות קטנות כדי שיהיו סדורים על פה.

אלו ההלכות שבכל ענין וענין יש מהם הלכות שהם משפטי מצוה אחת בלבד. והיא המצוה שיש בה דברי קבלה הרבה והוא ענין בפני עצמו. ויש מהם הלכות שהם כוללים משפטי מצות הרבה אם יהיו אותן המצות כולם בענין אחד.

מפני שחילוק חיבור זה לפי הענינים לא לפי מנין המצות כמו שיתבאר לקורא בו.

הקדמת הרמב"ם למשנה תורה

ובשפת ימינו: עד כה היו המצוות, ההלכות, פזורות חלקים חלקים במקומות שונים. "ואין מבין ענייניהם כראוי אלא מעט במספר". מעטים היודעים כיום לאתר, לברור ולפסוק הלכה מתוך השפע העצום הזה, המפוזר במקומות שונים, מעתה, עם השלמתו של החיבור "משנה תורה", הם יסודרו על פי העניינים, כלומר על פי הנושאים השונים. "כולם בלשון ברורה ודרך קצרה עד שתהא תורה כולה סדורה בפי הכל..."



תרגום דברי הרמב"ם לשפה גרפית מבהיר את הדברים: עניינים - (הם ה"נושאים" בלשונה של תמ"א אחת), מהם נגזרים פרקים והלכות, אשר כולם מרוכזים במקום אחד

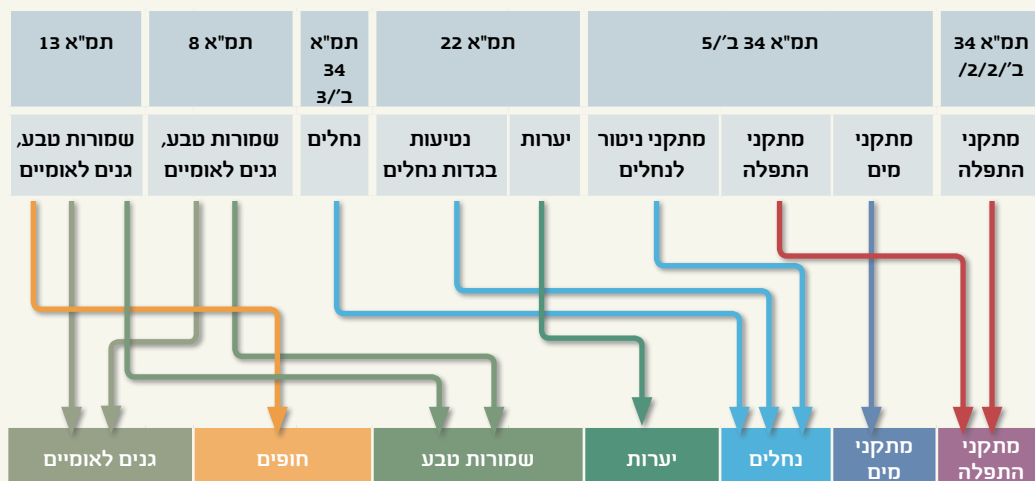
7.3.2 שלב ג' - הקבצת הנושאים לחטיבות, מתוך כלל התמ"אות

לאחר תום השלב הקודם, ניצבות בפנינו התמ"אות הבדידות, ובכל אחת מהן מאותרים ומסוכמים הנושאים הכלולים בה.

במסגרת השלב הנוכחי, ילוקטו הנושאים הזהים, או הדומים זה לזה, מתוך התמ"אות הבדידות, ויכונסו יחד. מכאן ואילך, ניתן לבחון את הנושא, כישות אחת, בלא שנידרש עוד לתמ"אות הותיקות אשר החזיקו בו.

במסגרת המהלך הנוכחי, יאותרו ויוצבו מחדש הנושאים הכלולים בתמ"אות לקראת "נטישתן", עם אישורה של תמ"א אחת.

מעתה תהיה ההצבה בדרך של כל נושא למינו, בדרך הבאה:



כאן יש לתת את הדעת לשאלה, כיצד ישולבו הפרקים השונים בתוך כל חטיבה? מה יהיו יחסיהם ההדדיים? אלו עקרונות יהיו שווים לכל נושאי החטיבה? וכיצד באלו, מדובר למעשה בהמרתן של תמ"אות שונות (לשעבר), לנושאים המתחברים זה לזה. וכאן נדרשת הקפדה יתרה לבל יאבדו בעת האבחנה בין הנושאים ובמהלך חיבורם וכינוסם מחדש, הפרטים והערכים העומדים ביסודם של התמ"אות.

עיון ברשימת הנושאים מעלה כי קיימים נושאים שיש להם קירבה, לעומת אחרים הרחוקים זה מזה. הנושאים שיש ביניהם קירבה כונסו והם הוצבו כמשפחות או חטיבות.

כינוס הנושאים בחטיבות

דרך זו הביאה להקבצת כל הנושאים הכלולים בתמ"אות הנושאים לחמש קבוצות עיקריות: ארבע מהן עוסקות בתשתיות, ואחת בשטחים הפתוחים. בכל אחת מהן כונסו תמ"אות העוסקות בנושאים קרובים:

חטיבת המים. נושאים העוסקים בהתפלה, הפקה, ביוב, הולכה, איגום והחדרה.

חטיבת האנרגיה. נושאים העוסקים במשק הגז הטבעי, ובייצור והולכת חשמל (מקורות מתכלים ומקורות מתחדשים).

חטיבת הקרקע. נושאים העוסקים בכריה וחציבה, ופסולת.

חטיבת הדרכים. תחבורה יבשתית (דרכים ומסילות), ותחבורה ימית ותחבורה אווירית.

חטיבת השטחים הפתוחים. נושאים העוסקים בשמורות טבע, יערות, גנים לאומיים, נחלים וחופים.

לכל חטיבה, דברי הסבר, הוראות, הגדרות ותשריט משלה, אך כל אלה ערוכים כך שקצוותיהן ניתנים לאריגה ולחיבור לקראת הכללתן כמקשה אחת בתמ"א אחת.

תוצר יצירת חטיבות מהנושאים השונים

7.4 שלב ד': האחדה

לאחר תום הכנת חמש החטיבות, הן יארגו לכלל תכנית אחת. החטיבות - מייצגות עולמות שונים, לכאורה זרים זה לזה - מים, אנרגיה, שטחים פתוחים, תחבורה. אך כל אחת מהן היא נדבך ראשי במסכת התכנון הארצי.

היחסים בין הנושאים והחטיבות, יש בהם צד פורמלי סטאטוטורי (האמורים בסעיפי "יחס בין תכניות" בתמ"אות הותיקות), ויש בהן יחסים פסיים ותפקודיים: איחוד תשתיות, מפגש בין אלמנטים מחטיבות שונות וכו'. שתי מערכות היחסים הללו יידונו לעת הרכבתן ואריגתן של החטיבות השונות לכדי תבנית שלמה.

לסיכום - תמ"א אחת תערך כך שמרכיביה דבקים, משולבים ואחוזים זה בזה (כתרכובת ולא כתערובת), כיצירה אחת, הרמונית ושלמה, קלה ונוחה לקריאה, להבנה ולתפקוד.

תוצר תמ"א אחת

אחרית דבר - על המעורב, המגוון והערב

.....ואמנם לא יערב לאדם גם המתיקות היותר נעלה, אם לא שיתערב דבר המתוק בדבר החמוץ או החריף ויכללו יחד ויקבל החריף טעם המתוק, והמתוק יקבל טעם חריף, כמו מעשה מרקחת.
אז יערב מאד הטעם היוצא מבין שניהם, ונקרא טעם זה בשם עריכות, ולא בשם מתיקות, כי הנה יערב מאד לנפש...
רבי שניאור זלמן מלאדי - בעל התניא

דברים אלו נאמרו בגנות הקיצוניות ובשבחה של מציגה, מגוון והרמוניה בין טעמים (מתיקות או חריפות במשל, היינו דעות וכוונות בנמשל). תכנית, כל תכנית, מביעה השקפה מסויימת, הלך רוח ודעה. מיזוגן וצירופן בצורה מאוזנת ושקולה יביא להרמוניה בין דעות ומגמות שונות ואף מנוגדות, וזאת תוך מתן מקום של כבוד לכל אחת מהן.

8. שפת התכנית

עורכי התכנית תפשו את דברי החלטת הממשלה ודברי ההסבר לה - כפשוטם, ונטלו משם את הביטויים הנזכרים בהם: פשטות, בהירות, שקיפות, התמצאות קלה, והימנעות מסבך משפטי. מאמץ רב הושקע על כן בנקיטת שפה בהירה, קלה ומדויקת. וכדברי הרמב"ם "כולם בלשון ברורה ודרך קצרה".

אבני היסוד של שפה זו הם העדפתה של הוראה בלשון חיוב על פני הוראה בלשון שלילה, בהירות והצגת הדברים בקיצור ובתמצית, הימנעות מחזרות וכפילויות, ומאמירות יתרות שאין עימן משמעות, ושימוש בהגדרות פשוטות ובהירות.

בדברים הבאים יוצגו כמה דוגמאות לשפה הנקוטה בידי תמ"א אחת (הדוגמאות המובאות לפנינו עוסקות בעיקר בשלב האבחון הטכני: שינוי נוסח ועריכה מחודשת, העובר בהמשך שינויים נוספים, כך שהן מציגות שלב ביניים ולא את הנוסח הסופי).

על חיוב ושלילה

השפה הרווחת בתכניות המתאר הארציות היא נקיטת לשון שלילה, לעת מתן אפשרות לפעולות ושימושים מותרים.

דוגמאות:

תמ"א 34 תכנית מתאר ארצית לביו, בסעיף 7.6:

"לא יאשר מוסד תכנון תכנית מפורטת למתקן טיפול, אלא אם תכלול, בין היתר ולפי העניין, הוראות בדבר..."

ובשפתה של תמ"א אחת:

"תכנית מפורטת למתקן טיפול תכלול הוראות בדבר..."

תמ"א 34 ב'4/ תכנית מתאר ארצית לאיגום והחדרה, סעיף 10.4.1:

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

ובשפתה של תמ"א אחת:

"תכנית מפורטת למאגר תבטיח כי הקמתו ותפעולו לא יפגעו בבטיחות טיסה בשל מעוף צפורים"

ולצד העדר השלילה, נמנע ככל האפשר השימוש ביטויים דוגמת "על אף האמור לעיל", ו"למרות האמור בסעיף פלוני". המותר מותר והאסור אסור. ומצבי הביניים, תנאים, הנחיות, ודומיהן, מפורטים בבהירות, דבר דבור על אופניו.

בהירות

יש מן התמ"אות הנוקטות בשפה מעורפלת וסבוכה, אם משום אופנת סגנון שהיתה נהוגה בעבר, או מסיבות אחרות.

דוגמאות:

תמ"א 13 תכנית מתאר ארצית לחופי הים התיכון, סעיף 12, מורה כי:

"לא ידונו בתכניות שיחולו על שטחים כאמור ולא יחליטו בהן אלא אם תכניות אלה יקבעו הוראות בדבר איסור הקמת מבנים במרחק של 100 מטרים לפחות מקו פני המים העליון, וזאת במקומות שהקמת מבנים אינה מותרת מפורשות בהוראות תכנית זו הכל במידה שתכניות המתאר הקיימות אינן כוללות כבר הוראות שחובה להכניס על פי פיסקה זו".

ובשפתה של תמ"א אחת:

"תיאסר הקמת מבנים במרחק של 100 מטרים לפחות מקו פני המים העליון."

תמ"א 22. תכנית מתאר ארצית ליער וליער, שינוי מס' 6 סעיף 5 - משך תקופת המעבר

"תקופת המעבר תעמוד על שלוש שנים מיום אישורה של תכנית זו. לקראת סיום תקופת המעבר תהיה המועצה הארצית רשאית, בהתאם לצורך ועל-פי שיקול דעתה, לאשר את הארכת תקופת המעבר לתקופה נוספת של שלוש שנים. אם יתברר, לקראת תום תקופת ההארכה, כי יש צורך בהארכה נוספת, תהיה המועצה הארצית רשאית לאשר הארכה נוספת שלא תעלה על שלוש שנים.

ובשפתה של תמ"א אחת:

תקופת המעבר תעמוד על שלוש שנים מיום אישור התכנית. המועצה הארצית רשאית לאשר הארכתה לשתי תקופות נוספות בנות שלוש שנים.

קיצור

ניכרת המגמה בתכניות רבות, לפרט כל מה שנכלל בקטגוריה מסוימת. זאת אולי מתוך כוונה להציג יריעה רחבה, מלאה ומפורטת של התכולה, והשאיפה לא להשמיט דבר.

דוגמא:

תמ"א 34 ב'5, תכנית מתאר ארצית למערכת הפקה והולכה של מים, בהוראתה המתייחסת להכנת תכנית מפורטת לבאר:

תכנית מפורטת תקבע את תחומי השטח הנדרש לבאר, וניתן יהיה להתיר בה את התכליות הבאות:

מכונת קידוח וציוד הדרוש לקידוח, חיבור חשמל ומתקנים הדרושים לאספקת כוח חשמלי ותקשורת, אחסון חומרים מסוכנים (כדוגמת כלור ופלוואור) ומכשור להזרקת חומרים אלה למי הקידוח, דיזל גנרטור (לחירום), מאצרה ומיכלי דלק, מתקנים הדרושים להגנה ולשמירה על ביטחון הבאר, לרבות גדר, מתקני טיפול, טיוב והתפלת מים, כולל מבנים הדרושים לאחסון המתקנים, החומרים והציוד כאמור לעיל, קווי מים, מיכלי מים או ברכות ומתקנים הקשורים להוצאת המים מהם, אמצעי ניטור, בקרה ומדידה, וכל הדרוש לתפעול הבאר ולהגנה על הבריאות ועל הסביבה. דרכי גישה ושירות ככל שיידרשו.

ובשפתה של תמ"א אחת

התכנית תקבע את תחומי השטח הנדרש לבאר, וניתן להתיר בה את כל הדרוש להקמת הבאר, תפעולה, אחזקתה, אמצעי בטיחות וביטחון, נגישות, והגנה על הבריאות ועל הסביבה.

חזרה

תמאות אחדות מציגות מספר יעודי שטח, ולהם הוראות דומות, העשויות להיות זהות כמעט לחלוטין. הוראות אלו נכתבות במפורש ובפירוט מלא לכל יעוד שטח. לדוגמא:

סעיפי הוראות למתקני מים מתוך תמ"א 34 ב'5

8. תכנית מפורטת לבאר:

- 8.1 היתר בניה לבאר יינתן על פי תכנית מפורטת בהתאם להוראות תכנית זו.
- 8.2 תכנית מפורטת כאמור תקבע את תחומי השטח הנדרש לבאר, וניתן יהיה להתיר בה את התכליות הבאות: (וכאן באה רשימת ההוראות).
 - 8.2.2 דרכי גישה ושירות ככל שיידרשו.
- 8.3 התכנית תכלול בגבולותיה שטחים עליהם יחולו מגבלות על הסביבה, אם קיימות, לרבות מגבלות כתוצאה משימוש בחומרים מסוכנים ובדלק, ומגבלות הנובעות מרעש.
- 8.4 התכנית תפרט את המגבלות שיוטלו על הסביבה לרבות כתוצאה משימוש בחומרים מסוכנים, אם קיימות, וכתוצאה ממפגעי רעש, אם קיימים, ותכלול הוראות ותפרט אמצעים להגנה על הסביבה בכל הקשור לשימוש בחומרים המסוכנים ובדלקים, וכן אמצעים להפחתת מפגעי רעש, בהתאם להנחיות המשרד להגנת הסביבה. התכנית תכלול הוראות לביטול המגבלות עם סיום השימוש בבאר.

8.6 התכנית תתייחס, בין השאר, להיבטי הבטיחות והביטחון של הבאר, ותקבע אמצעים למיגונה וגידורה ככל שיידרש.

8.7 התכנית תקבע את שטחי המבנים, גובהם, המרחקים ביניהם ובינם לבין הגדר.

8.12 התכנית טעונה אישורים והתייעצויות כאמור בסעיפים מ:28.1 ועד 28.6.

10. תכנית מפורטת לתחנת שאיבה

10.1 היתר בניה לתחנת שאיבה ומתקניה יינתן על פי תכנית מפורטת בהתאם להוראות תכנית זו.

10.2 תכנית מפורטת כאמור תקבע את תחומי השטח הנדרש לתחנת שאיבה, וניתן יהיה להתיר בה את התכליות הבאות: (וכאן באה רשימת ההוראות).

10.2.2 דרכי גישה ושירות ככל שיידרש.

10.3 התכנית תכלול בגבולותיה שטחים עליהם יחולו מגבלות על הסביבה, אם קיימות, לרבות מגבלות הנובעות משימוש בחומרים מסוכנים ובדלק, ומגבלות הנובעות מרעש.

10.4 התכנית תפרט את המגבלות שיוטלו על הסביבה לרבות כתוצאה משימוש בחומרים מסוכנים, אם קיימות, וכתוצאה ממפגעי רעש, אם קיימים, ותכלול הוראות ותפרט אמצעים להגנה על הסביבה בכל הקשור לשימוש בחומרים מסוכנים ובדלקים, וכן אמצעים להפחתת מפגעי רעש ממנועי המשאבות, בהתאם להנחיות המשרד להגנת הסביבה.

10.5 התכנית תתייחס, בין השאר, להיבטי הבטיחות והביטחון של תחנת השאיבה, ותקבע אמצעים למיגונה וגידורה ככל שיידרש.

10.6 התכנית תקבע את שטחי המבנים, גובהם, המרחקים ביניהם ובינם לבין הגדר.

10.8 התכנית טעונה אישורים והתייעצויות כאמור בסעיפים מ:28.1 ועד 28.6.

12 תכנית מפורטת לבריכה/ מאגר למי שתייה

12.1 היתר בניה לבריכה ולמתקניה יינתן על פי תכנית מפורטת בהתאם להוראות תכנית זו.

12.2 תכנית מפורטת כאמור תקבע את תחומי השטח הנדרש לבריכה, וניתן יהיה להתיר בה את התכליות הבאות: (וכאן באה רשימת ההוראות).

12.2.2 דרכי גישה ושירות ככל שיידרש.

12.3 התכנית תכלול בגבולותיה שטחים עליהם יחולו מגבלות על הסביבה, אם קיימות, לרבות מגבלות כתוצאה משימוש בחומרים מסוכנים ובדלק ומגבלות הנובעות מרעש.

12.4 התכנית תפרט את המגבלות שיוטלו על הסביבה לרבות כתוצאה משימוש בחומרים מסוכנים, אם קיימות, וכתוצאה ממפגעי רעש, אם קיימים, ותכלול הוראות ותפרט אמצעים להגנה על הסביבה בכל הקשור לשימוש בחומרים המסוכנים ובדלקים, וכן אמצעים להפחתת מפגעי רעש, בהתאם להנחיות המשרד להגנת הסביבה.

12.5 תכנית לבריכה, ככל שתשלב בתחומה תחנת שאיבה, יחולו עליה גם הוראות סעיפים 10 : 11 של תכנית זו.

12.6 התכנית תתייחס, בין השאר, להיבטי הבטיחות והביטחון של הבריקה, ותקבע אמצעים למיגונה וגידורה ככל שיידרש.

12.7 התכנית תקבע את שטחי המבנים, גובהם, צורתם, המרחקים ביניהם ובינם לבין הגדר, ככל שנדרשים בתחומה.

12.9 התכנית טעונה אישורים והתייעצויות כאמור בסעיפים מ:28.1 ועד 28.6.

ובשפתה של תמ"א אחת

היתר בניה למתקן מים ונלויו יינתן על פי תכנית מפורטת בהתאם להוראות תכנית זו.

התכנית תקבע את תחומי השטח הנדרש למתקן מים ונלויו, וניתן יהיה להתיר בה את התכליות הבאות: כל הדרוש להקמת למתקן מים ונלויו תפעולו, אחזקתו, אמצעי בטיחות וביטחון, נגישות, והגנה על הבריאות ועל הסביבה, אמצעי ניטור ובקרה.

בגבולות התכנית יחולו מגבלות על הסביבה, לרבות מגבלות כתוצאה משימוש בחומרים מסוכנים, בדלק, וכן רעש.

התכנית תכלול הוראות ותפרט את האמצעים להגנה על הסביבה בהתאם להנחיות המשרד להגנת הסביבה. התכנית תכלול הוראות לביטול המגבלות עם סיום השימוש במתקן.

ייתור

לעיתים ניתן למצוא הוראות יתרות, שאין בהם כדי להוסיף חיוב או משמעות. לדוגמא:

תמ"א/10/8/ד לתחנות כח עד 250 מגוואט קובעת בסעיף 8.3.2

"...בחינת קיום חלופות אפשריות למיקום האתרים... והתייחסות לשימושי הקרקע וייעודיה... לרבות ... שימוש מושכל בקרקע ובמשאביה..."

תמ"א 34 - ביוב, סעיף 7.6

"לא יאשר מוסד תכנון תכנית... אלא אם תכלול... הוראות בדבר השימושים המותרים בתחום מתקן הטיפול, מתוך מתן דגש על שימוש מושכל בקרקע".

האם לא נדרש תמיד ובכל עת שימוש מושכל בקרקע? האם במקומות בהם לא נאמרה דרישה זו יהיה המתכנן פטור מן הדרישה לשימוש המושכל בקרקע?

הגדרות

יש מן התכניות המגדירות מונחים ובתוך ההגדרה נחבאות אמירות אשר תוכנן הוא מעבר להגדרה, ולמעשה מכילות הגדרות הוראות מפורשות לכל דבר.

תפקידה של הגדרה הוא להסביר ולבאר את מהותו של דבר. לא את תפקידיו והחובות המוטלים עליו. ברוח זו נעשה שימוש בפרק הגדרות כדי לבאר את המושגים המשמשים בתכנית. להוראות מוקדש פרק נפרד העומד בפני עצמו.

לדוגמא:

הגדרות גן לאומי ושמורת נוף בתמ"א 8:

"גן לאומי": שטח הנועד לשמש צורכי נופש לציבור בחיק הטבע או להנצחת ערכים שיש להם חשיבות היסטורית, ארכיאולוגית, אדריכלית או נופית וכיוצא באלה, בין שנשאר בטבעו ובין שיותקן לשמש מטרה זו על-ידי נטיעת עצים או התקנת מיתקנים או הקמת מבנים הדרושים במישרין לשימושים אלה;

לאמור, ההגדרה "מתירה" למעשה נטיעות ובנייה, זהו אינו תפקידה של הגדרה.

"שמורת נוף": שטח אשר מבחינת ערכי נוף וטבע או חשיבותו לצורכי נופש או מטעמי איכות הסביבה לא יהיה מיועד לבנייה ולשימוש אחר לצורכי מגורים, תעשייה או עסק אחר, למעט בנייה או שימוש המותרים לפי התוספת הראשונה לחוק התכנון.

ההגדרה אוסרת בנייה ומתירה שימושי חקלאות. גם כאן, אלו הם תפקידיה המובהקים של הוראה. על כן הועברו בשפתה של תמ"א אחת כל ההיגדים הללו להוראה העוסקת בתכליות, שימושים ופעילויות בגן הלאומי ובשמורות הנוף.

סוף דבר

תמ"א אחת נוקטת לשון קצרה ובהירה, העדיפה בעיני עורכיה על פניה של שפה ארוכה ומשופעת בהסברים.

וכדברי המאירי בפרושו "בית הבחירה" 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"...

מבנה מוצע

מבוא כללי לתמ"א אחת

מטרות התמ"א

הגדרות כלליות

חטיבות - מבוא כללי לחטיבה

מטרות יעודיות

הגדרות יעודיות

שטחים שמורים לתכנון (טרומ תכנית מפורטת)

דברי הסבר ופרשנות

מבוא כללי המתאר את מבנה התכנית, חלקיה השונים והיחסים ביניהם, כללי ההתמצאות בתכנית, מקרא והסבר לתשריט הראשי ולתשריטים נילווים, נספחים ומעמדם.

תכנית מתאר ארצית אחת, המסדירה את נושאי התכנון ברמה הארצית לכדי מערכת אחת.

הגדרות כלליות משותפות לכל נושאי התמ"א - לדוגמא: חוק התכנון והבניה, מועצה ארצית, תכנית מקומית, שטח בטחוני וכיוצא באלו.

מבוא כללי ודברי הסבר המיוחדים לנושאים הספציפיים המרכיבים את כל אחת מן החטיבות.

התמקדות במטרותיה היעודיות של החטיבה

הגדרות למונחים ספציפיים הקשורים בנושאים המרכיבים את החטיבה

תמ"א אחת יוצרת אבחנה ברורה בין שני מצבים: (כאמור, לאבחנה זו מקום בעיקר בתכניות תשתית) שמירת השטח לתכליתו. הוראות והנחיות לתקופה טרם הכנתה של תכנית מפורטת. תכנית מפורטת. הוראות להכנתה, תכולתה, וסייגיה. למעשה, אין באבחנה זו משום חידוש מפני שכל אחת מתכניות המתאר הנושאות מפרידה בין ה"מערכה הראשונה" בה נשמרים השטחים לתכליתם, ובין ה"מערכה השנייה" בה נערכת בהם תכנית מפורטת. אלא שלעיתים קשה להבחין בגבול העובר בין שתי מערכות אלה, ומכאן פתח לאי-בהירות. (הפרדה זו נעשית בצורה שונה בתכניות העוסקות בתשתיות ובתכניות העוסקות בשטחים פתוחים). שטחים שמורים לתכנון (טרומ תכנית מפורטת) פרק זה מתייחס לשטח נתון המסומן בתמ"א, טרם הכנת תכנית מפורטת.

מבנה מוצע

עקרונות כלליים

הוראות לשמירת השטחים
טרם הכנתה של תכנית מפורטת

**הוראות והנחיות להכנת
תכנית מפורטת
(לכל יעודי השטח)**

עקרונות תכנוניים

תכולת תכנית מפורטת

הוראות בנושאי סביבה

חלופות

דברי הסבר ופרשנות

הוראות לשמירת השטחים טרם הכנתה של תכנית מפורטת אשר יענו
אחר הרצון להותיר את השטח בהמתנה ליעודו, (או בטבעו - בשטחים
הפתוחים), ועם זאת לאפשר בו שימושי ביניים, זמניים או קבועים,
ובתנאי מפורש וברור שלא תיפגע האפשרות למימוש היעוד.
כאן יש להבחין בין דרכי שמירת שטחים שיעודם בינוי ופיתוח, והן
מכוונות לכך שהשטח יישמר ליעודו הרצוי, וכי תימנע כל אפשרות
לסיכול הייעוד הרצוי, ובין עקרונות וכללים לשמירת שטחים פתוחים
ותפקודיהם. נושא זה נדון בפירוט בתכניות העוסקות בתשתיות
לעומת אלו העוסקות בשטחים הפתוחים.

כמו בתכניות המתאר הנושאות, קובעת תמ"א אחת את הצורך
בעריכתן של תכניות מקומיות (מפורטות) למימוש והגשמת
תכליותיה. פרק זה יעסוק בהוראות והנחיות לדרך הכנתן של התכניות
המפורטות. כזכור, הוראות אלו יחולו על כל יעודי השטח המופיעים
בתכנית.

התכניות המפורטות יתנהלו על פי עקרונות יסוד. לכל אחת מן
החטיבות אופי משלה. מערכת הכללים להכנתה של תכנית מפורטת
תהיה מותאמת לכל אחת מן החטיבות.

תכניות רבות נקטו בדרך של פירוט מלא של תכולת התכנית
המפורטת עד לפרטי פרטים. תמ"א אחת קובעת כללים לפיהם
כל הנדרש למימוש מטרתה, להקמה, להפעלה, לתחזוקה, להגנה
על סביבה וכו', נכלל בגדר התכליות והשימושים נשוא התכנית
המפורטת, בלא הצורך להזכירם ולפרטם (אלא כאשר נדרש פירוט
ייחודי לנושאות ספציפיים).

הוראות בנושאי סביבה חוזרות ונשנות בתכניות נושאות רבות
בדרכים ובסגנונות שונים, מהם פזורים בנספחים ובהפניות לתכניות
אחרות. תמ"א אחת קובעת סעיף כללי לעת הכנתה של תכנית
מפורטת, אשר אמור לכסות, במקום אחד, ובבהירות, את כל הנושאים
והמסמכים הקשורים בהגנה על הסביבה, בשמירת ערכי טבע,
ובמניעת מפגעים.

מרבית התכניות הנושאות נוקטות בדרך של חלופות לעת הכנת
התכנית המפורטת. הדרך לבחינת החלופות, מועדיהן וצורת הגשתן
ובחינתן שונה מתכנית לתכנית. תמ"א אחת שואפת ליצור מנגנון
הצעת חלופות ובחינתן שיהיה אחיד ככל הניתן, ועונה על צרכיהם
ותנאיהם של הנושאים השונים.

מכנה מוצע	דברי הסבר ופרשנות
גמישות	בסעיף זה נדרשת אבחנה בין: א. גמישות המתייחסת לשטח השמור לתכנון: עד היכן ניתן בתכנית המפורטת להתרחק ממיקום השטח השמור לתכנון, ובאלו תנאים, וכן גמישות במידות השטח ובהנחיות התכנון. ב. גמישות המתייחסת לתכנית המפורטת עצמה.
תוספות, ביטולים	גם כאן נדרשת אבחנה בין: א. תוספת וביטולים לשטח שמור לתכנון. ב. תוספת וביטולים לתכניות מפורטות שהוכנו מכוחה של תכנית האם בשטח שמור, וכן תוספת וביטולים לתכניות מפורטות אשר אושרו מחוץ לשטח השמור. לכל קבוצה התייחסות והוראות משלה.
הוראות פרטניות ויחודיות ליעודי שטח ספציפיים	על היעודים אשר להם נדרשת התייחסות ספציפית, יחולו כל ההוראות האמורות בפרק ההוראות הכלליות. בנוסף להן, יחולו הוראות מיוחדות לתכנית מפורטת לכל מרכיב. בכל מקרה של סתירה בין ההוראות הפרטניות להוראות הכלליות, יגברו ההוראות הפרטניות. וכאן יבואו הוראות ייחודיות לכל יעוד: הוראות אלו הן בנוסף להוראות הכלליות, החלות על כל יעודי השטח בתכנית. הן מיוחדות ובלעדיות ליעודים ספציפיים אשר נדרשה להם התייחסות בפני עצמה.
יעוד א'	
יעוד ב'	
יעוד ג'...	
היתרים	תהליך העבודה אינו כולל סעיפים חדשים העוסקים במתן היתרים או שינויים לסעיפים הקיימים בתמ"א אות השונות העוסקים בהיתרים. וזאת בשל ההחלטה לטפל בשלב זה של תמ"א אחת רק בנושאים המתאריים. שינוי הסעיפים העוסקים במתן ההיתרים (אם וכאשר יבוצע) יחייב העברה להערות והשגות הציבור, בעוד שתמ"א אחת תועבר רק להערות הוועדות המחוזיות. לפיכך, הסעיפים הנוגעים בהיתרים נותרים לפי-שעה כמות שהם, ובמידת הצורך ניתן לקדם הליך מקביל לתיקון שיעבור גם להשגות הציבור, ולאחר מכן ניתן יהיה לשלבם בהוראות תמ"א אחת.
הוראות נוספות	קימת סדרת הוראות הנמצאת היום כמעט בכל תמ"א נושאית, הנוגעת בסדרי התכנון, בתיאומים והיועצויות, במועדי מסירת חוות-דעת, מעקב, בקרה ודיווח וכיוצא באלו. הוראות אלו – חלקן דומות ואף זהות, וחלקן שונות מתכנית לתכנית. תמ"א אחת תשאף ליצור מסגרת תכנונית אחידה להוראות כלליות אלה.
מערכת הביטחון	סעיף אחיד וכללי ביחס לסדרי העבודה מול מערכת הביטחון.
מעקב, בקרה, ועדכונים	מעקב מוסדות התכנון אחר ביצוע הנושאים השונים, ומנגנון העידכון.
סדרי היועצות, מועדים ונהלים	מועדים ונהלים בנושאים רבים נדרשת היועצות עם גורמים ורשיונות חלקם מחוץ למוסדות התכנון. פרק זה קובע את מועדי הדיווח וקוצב זמן להיועצות ומסירת חוות הדעת. וכן קובע לראשונה כי הקצאת הזמן הקצוב מחייבת, ולאחר שיחלוף, ידון מוסד התכנון ללא חוור הדעת. הוראה שיש בה כדי לייעל ולהאיץ את הליכי התכנון.

9. המבנה המוצע - דברי הסבר, התמצאות ורציונאל

כאמור, הליך פישוט, איחוד וכינוס התמ"אות הנושאות, והתמרתן לתמ"א אחת, נמצא בעיצומו. ועם זאת, הולכת ומתגבשת תפיסה לגבי המתכונת הראויה לתמ"א אחת, מבנה התכנית והיחסים בין חלקיה.

פרק זה מהווה מעין סיכום ביניים של העבודה, והוא מציע מבנה לפרקי החטיבות אשר יהווה בסיס למבנה התמ"א עצמה. המבנה שלפנינו ניתן בפתח העבודה, בפרק עיקרי הדברים ללא הסברים.

הוא ניתן כאן שנית, ועתה, לאחר שהובאו בפירוט רב המתודולוגיה והרציונאל לעריכת תמ"א אחת, ניתן לעמוד על ההיגיון שבו. המבנה, שהוא תוכן העניינים לכל אחת מן החטיבות, מוצג ביחד עם דברי ההסבר והפרשנות לכל אחד ממרכיביו, כאשר פרשנות זו נשענת על כל האמור בפרקים הקודמים.

10. תשריט תמ"א אחת

תשריטי התמ"אות מבטאים את ההיבט המרחבי-גיאוגרפי של הנושאים השונים ברמה הארצית, ובהם ניתן להתרשם מן ההגיון המערכתי אותו מתווה כל תמ"א. כל מערכת ארצית נשענת על כללים ועקרונות תכנון הקובעים את פרישתה במרחב, בין אם מדובר בצירי קישור תחבורתיים, במתקני תשתית, בהרחקת מטרדים, או בשדרת השטחים הפתוחים. תשריטי התכנית מבטאים את עקרונות הפריסה המרחבית בכל נושא ותחום.

מהלך עריכת תמ"א אחת כולל בחינה מחודשת של תשריטי התמ"אות הנושאות, ואריגתם בתשריט אחד משותף. כאן קיימת חשיבות להפשטה והכללה בשפת התכנון, החיונית לבהירות ולקריאות של התשריט כמקשה אחת על כל רבדיו.

תשריט משותף עשוי לתמוך בחשיבה תכנונית מכלילה ומשלבת. הנחת שכבות התכנון הארצי יחדיו מבליטה עקרונות משותפים, פוטנציאל לשילוב תשתיות, ומצבים מורכבים של מפגש יעודי קרקע. בעקבות זאת עשויות להתקבל תובנות חדשות לגבי דגשים בתכנון הארצי, ואתגרים הראויים להתייחסות תכנונית נוספת.

שלבי העבודה בגיבוש תשריט תמ"א אחת מקבילים לשלבי העבודה על התקנון: שלב האבחון (טכני ומהותי), התמרה (פישוט מושגים), והאחדה.

בשלב האבחון נבחנת כל תמ"א כשלעצמה, ומתקבלות החלטות שעניינן ניפוי, שיוך, דיוק מיקום, קביעת זיקה ומעבר בין קני מידה.

ניפוי - הגדרת מרכיבים של המערכת הארצית, לעומת מרכיבים ברמת תכנון נמוכה ומפורטת יותר. שיוך - מרכיבים שאינם חלק מן המערכת הארצית לא ישולבו בתשריט הראשי. מקומם יהיה בנספח, בתמ"מ או כמידע מנחה.

דיוק מיקום (בתשריטים המאתרים שטח על סמך ערכיותו) - תיקון חוסר דיוק במיקום, ככל שהוא מגיע כדי סטייה ניכרת ביחס לתנאי השטח.

זיקה - הגדרה של תחום תחולת ההוראות, אם הקו הכחול המקורי לא חל על כל תחומי המדינה.

מעבר בין קני מידה - בתכניות בהן תשריטים במספר קני מידה, המציגים את המערכת הארצית ובצידה פירוט של מרכיביה הראשיים.

לאחר האבחון הטכני בכל תמ"א בודדת, יצורפו יחד התמ"אות השייכות לאותה חטיבה נושאית. בתשריט החטיבה הנושאית יותמרו יעודים שמקורם בתמ"אות-אם שונות למספר יעודים מצומצם, ככל שמתאפשר, על מנת לפשט את שפת התכנון. תשריט זה יבטא עקרונות ראשיים משותפים, אם על פי יחס בין תכניות, או על פי עקרון מארגן מוסכם.

בשלב ההאחדה יצורפו תשריטי כל החטיבות הנושאיות לתשריט אחד. שילוב אמירות תכנוניות עשוי לתרום לביטוי תמציתי של מרכיבי התכנון. לדוגמה, סימון 'מסדרון תשתית' מקום בו עוברים בסמיכות קווי תשתית ארציים שונים לסוגיהם. זוהי שפה חדשה ומתומצתת, אולם היא נשענת על הקיים, תוך הדגשת האמירות התכנוניות העיקריות והמהותיות ביותר.

העושים במלאכה

ל אור 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.

היגוי התכנית והנחייתה - בינת שורץ מילנר, מנהלת מינהל התכנון.

התכנית נערכת ומתגבשת במינהל התכנון במשרד הפנים. לכל חטיבת עבודה מכונס פורום מקצועי בהנחיית ראשי האגפים במינהל התכנון ובו אנשי מקצוע ונציגים מקרב משרדי ממשלה ורשויות הנוגעות בנושאי החטיבה.

חטיבת השטחים הפתוחים, ובה כלולים שמורות טבע, יערות, גנים לאומיים, חופים ונחלים, מופקדת בידי האגף לתכנון משולב בראשות תמר כפיר, ולצידה אהובה פלג, יעל סלומון, מגי ברטן, סיגל ניר, שירה שפירא, ונטלי אוסטרובסקי.

חטיבות המים, האנרגיה, הקרקע, והתחבורה, ובה נושאי המים לסוגיהם, מערכות החשמל והגז, מחצבות ופסולת, ומערכות הדרכים, מופקדות ביד האגף לתכנון ארצי - בראשות רונית מזר, ולצידה אילנה שפרן, נעה נאור, ליאת דופור-דרור, רחלי קולסקי, ורד ספיר-חוף, אריאל פרינץ, רן דרסלר ואלעד לב.

ליווי וייעוץ משפטי על ידי עו"ד אפרת ברנד, עו"ד יעל אדורם ועו"ד אפרת דון-יחיא. מאמץ רב מושקע על ידן בניפוי זהיר, קפדני ומדויק של הוראות תכניות המתאר הנושאות ובהמתן לשפתה של תמ"א אחת.

תמר כפיר נטלה חלק רב בגיבושה של המתודולוגיה להכנתה של תמ"א אחת.

לקט המקורות אשר שימש להכנת הפרק העוסק בשדה הקודיפיקציה, רוכז, תורגם (בחלקו) ונערך בידי שלומית ויגודה.

ניהול וריכוז העבודה מתבצעים בידי האגף לתכנון אסטרטגי בראשות אדר' דורון דרוקמן, ולצידו דוד רוטר ואפרת ויסלר. לוווי מקצועי ואסטרטגי בידי אדר' דורון דרוקמן ראש האגף לתכנון אסטרטגי. מעקב ממחשב אחר תכנית העבודה (לוח גאנט) מבוצע ע"י אגף שליטה ובקרה והאגף לתכנון אסטרטגי.

המיפוי הממוחשב מתבצע באגף GIS בראשות מנחם ארסלן, ולצידו אופיר גבאי, יואב עבאדי וייבגני גולמשטוק.

כתיבה ועריכה - מוטי קפלן. יועצת - אדר' נעמה רינגל.

פורום היוועצות

ל צד צוות התכנון פועלות קבוצות מקצועיות המלוות את התכנית. "פורום היוועצות" בהם חברים נציגים מקצועיים בתחומים השונים.

פורום היוועצות תכניות חטיבת המים: אורלי זיו - רשות המים; רקפת תיבי - מקורות; רות רז שמולביץ, אורנה נידם - משרד הפנים; שחר סולר, רם אלמוג - המשרד להגנת הסביבה; דוד וינברג, גלבע זינגר - משרד הבריאות; רענן אמויאל, נטע פינשטיין, סולומון שמוקלר - משרד החקלאות; דורית הוכנר, אלה צדוק - משרד האנרגיה והמים; ניר אנגרט, הלל זוסמן - רשות הטבע והגנים הלאומיים; איתמר בן-דוד - ארגון הגג של הגופים הירוקים; חיים סהר - קרן קימת לישראל.

פורום היוועצות תכניות חטיבת האנרגיה: דורית הוכנר, שירלי לוי, אלה צדוק - משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים, איגור סטפנסקי - רשות החשמל, שחר ניצן - חברת החשמל, בני פירסט - המשרד להגנת הסביבה, רחל לוטן - רשות הגז, אסף כהן - נתיבי גז, הלל זוסמן - רשות הטבע והגנים הלאומיים; ליטל ידין - ועדה לתשתיות לאומיות.

פורום היוועצות תכניות חטיבת שטחים פתוחים: מנחם זלוצקי, איריס האן, רם אלמוג, שחר סולר - משרד להגנת הסביבה; רותי פרום, ערן אטינגר, רענן אמויאל, נטע פינשטיין - משרד החקלאות ופיתוח הכפר; כרמית פינץ-קדמי - משרד התיירות; יובל פלד, ניר אנגרט, הלל זוסמן - רשות הטבע והגנים הלאומיים; פנחס כהנא, ענבל זרחין, נירה צדוק, נינה עמיר - קרן קימת לישראל, אלי בן ארי, ארגון הגג של הגופים הירוקים; יואב שגיא, איתמר בן-דוד, ענת הורביץ - החברה להגנת הטבע; עמיר אידלמן - ועדה לתשתיות לאומיות.

הולנת"ע משמשת כועדת היגוי, ובפניה מובאים - לעיון ולביקורת - תוצרי הביניים של התכנית, לקראת הצגתם בפני המועצה הארצית.

מקורות

כאמור בפרק המבוא, העבודה שלפנינו עיקרה קודיפיקציה של מערכת תכניות קיימות; דהיינו אירגונה, סידורה וחידושה. במסגרת העבודה נסקרו מספר דוגמאות של עריכת קודיפיקציה מהן ניתן ללמוד על המניעים, על שיטת העבודה (בכל הנוגע לצוותים, סיעוף ושאר שיקולים) על המטרות וכן על המעמד של הקודקס החדש ביחס לחוקים קודמים.

ראויה לציון הספרות הענפה במקורות המשפט העברי (עריכת המשנה, משנה-תורה לרמב"ם, שולחן-ערוך ועוד). בין עבודות הקודיפיקציה הרווחות באירופה, מעניינת במיוחד מערכת הקודיפיקציה הצרפתית עליה מצאנו לנכון להרחיב את הדיבור. לבסוף, יש להזכיר גם את ניסיון הקודיפיקציה של המשפט האזרחי בארץ, שהוא הקרוב ביותר לנושא הנדון בעבודה זו.

אהרן ברק, "פרשנות ספר החוקים (הקודקס) האזרחי "נוסח ישראל", בתוך ספר זיכרון לגד טדסקי 115 (בעריכת יצחק א נגלרד, אהרן ברק, מרדכי א' ראבילו וגבריאלה שלו, 1995).

מנחם אלון, המשפט העברי, כרך ב', מהדורה שנייה, ירושלים תשנ"ח, עמ' 938 - 948.

ניר קידר, "למה לנו קודקס אזרחי? השורשים התרבותיים של מהלך הקודיפיקציה האזרחית בישראל", משפט ועסקים ז, 169 - 201 (2007).

שרון נבו ואוריאל פרוקצ'יה, "מהפך! על הקודקס האזרחי החדש", משפט ועסקים ד, 95-153 (2006).

חוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965.

G. Braibant and Y. Robineau, "La Codification Française" La Revue administrative, 47e Année, No. 278 (MARS AVRIL 1994), pp. 172-178

נספחים

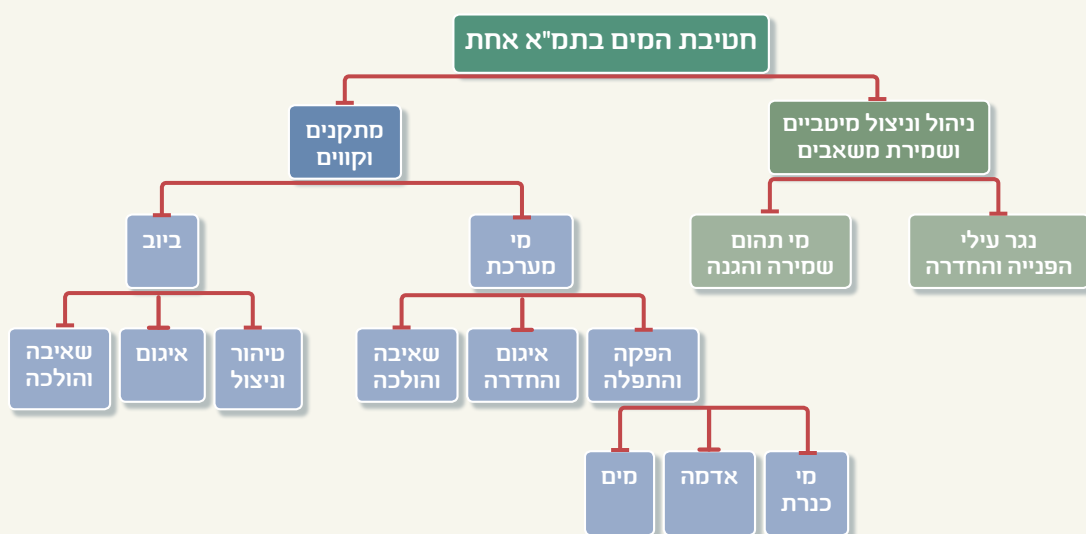
נספח 1 - הצעת מסגרת כללית לתכניות הבאות:

- תכניות חטיבת המים
- תכניות פרק החשמל בחטיבת האנרגיה
- תכניות פרק הגז בחטיבת האנרגיה

נספח 2 - התקדמות העבודה

הצעת מסגרת כללית לתכניות חטיבת המים

פרקי חטיבת המים הוצגו בפני המועצה הארצית לתכנון ובניה בתאריך 4.2.2014 והתקבלו על-ידה בהסכמה פה אחד. פרקי החטיבה כוללים מאסף, אירגון מחדש ושינויים מתבקשים בארבע תכניות מתאר ארציות: תמ"א 34 - ביוב, תמ"א 34 ב.2.2 אתרי התפלה, תמ"א 34 ב.2.4 איגום והחדרה, תמ"א 34 ב.2.5 הפקה והולכת מים. מתוך תמאות אלו נלקטו הנושאים השונים, והם נערכו בסדר ובהירארכיה המשקפים את מקומם ותיפקודם



מבנה כללי של פרקי חטיבת המים

הצגת מבנה

המבנה המוצע מכליל את התמ"אות השונות, ומתרגם את אמירותיהן לכדי נושאים, בשני חלקים:

חלק א' - מתקנים וקווים כולל הוראות למתקנים וקווי מים לסוגיהם, המיועדות לשתי קבוצות עיקריות:

1. מי מערכת

- הפקת מים - באמצעות קידוחים (בארות) מי כנרת, התפלה וטיהור קולחין ברמה שלישונית ומעלה.
- אגירת מים - במאגרים עיליים, בבריכות או בתת-הקרקע על ידי החדרה.
- הולכת מים - בקווי מים ותחנות שאיבה

2. ביוב

- מתקני טיפול
- מאגרי קולחין
- הולכה והפנייה ליעדי קולחין

חלק ב' - משאבי המים

מתווה הוראות והנחיות ביחס לשני נושאים:

1. שמירת משאבי המים וניצולם הנכון בתכניות הכוללות שינוי יעוד משטח פתוח לשטחי בינוי ופיתוח
2. הגנה, העשרה ומניעת זיהום מי תהום בתכניות בעלות פוטנציאל זיהום.

תוכן עניינים להוראות התכנית

חלק א' - מתקנים וקווים

הוראות כלליות (לכל יעודי השטח)

- שטח שמור לתכנון
- תכנית מפורטת - תכולת תכנית מפורטת, גמישות, עקרונות תכנוניים, תוספת וביטול, שלביות, הוראות סביבתיות
- הוראות נוספות - מערכת הביטחון, מעקב ובקרה, מועדים, יחס לתכניות אחרות

הוראות פרטניות (מכוונות בלעדית ליעודים ספציפיים)

- מתקני הפקה - ביבשה ובים
- מתקני החדרה ומאגרים
- קווי הולכה ומתקני שאיבה
- מתקני שפכים וקולחין

חלק ב' - משאבי המים

- נגר עילי
- מי תהום

היתרים ו מצבים ותנאים להליך של היתר מכח תכנית זו

נספחים

תמ"א אחת - מערכת הגז הטבעי

חלק א - מבואות

דברי הסבר - שפת התכנית

א. הבהרת מושגים

תמ"א 37, תכנית מתאר ארצית למערכת הגז טבעי, פורשת ומסדירה את מרכיביה השונים של מערכת הגז הטבעי, ברמה הארצית והאזורית.

התמ"א בנויה שני נדבכים עיקריים:

מערכת ארצית - מציגה את התוואים ברמת חשיבות ארצית.

מערכת אזורית - בנויה קווים ומתקנים המהווים שלוחות היוצאות מן המערכת הארצית ומשרתים חיבורים נקודתיים וצרכנים ברמה האזורית.

מבנה תמ"א 37, כבסיס ונקודת מוצא להמרתה לתמ"א אחת:

1. המערכת הארצית והמערכת האזורית (ימין)

2. מערכה ראשונה טרום תכנית ומערכה שנייה לאחר הכנת תכנית מפורטת (שמאל)

מערכת הגז הטבעי			
מערכת ראשונה טרום תכנית	רצועה לתכנון		מערכה ארצית
	קווים מתוכננים שלא מכוחה של רצועה לתכנון	קווים מתוכננים מכוחה של רצועה לתכנון	מערכה אזורית
	קווים ומתקנים אזוריים		
מערכת שנייה תכנית מפורטת			

המערכת הארצית

כוללת:

1. "רצועה לתכנון" הנשמרת לשם הקמת מערכת הובלת הגז הטבעי, ברמה הארצית בלבד.
 2. "מערכת הולכת גז טבעי", בה כלולים:
 - מערכת הולכה שתוכננה מכוחן של הרצועות לתכנון.
 - מערכת אספקה והולכה שתוכננה שלא מכוחן של הרצועות לתכנון, ואף על פי כן יש להן חשיבות ברמה הארצית.
- המערכת הארצית היא בעלת חשיבות עליונה למשק האנרגיה, והביטוי לכך ניתן בסמכות לאישורה במוסדות התכנון (מועצה ארצית וממשלה).
- במערכת הארצית נכללים:
- מערכת אספקה ומרכיביה
 - מערכת הולכה ומרכיביה:
- מערכת הולכה ביבשה: שדרה יבשתית, המחברת בין חיפה-תל אביב - ירושלים ובאר שבע וחיבוריה לים ולגבולות המדינה.
- מערכת הולכה בים
- תחנת גז
- מתקן גט"ן

המערכת האזורית

מערכות גז שחשיבותן ברמה האזורית.

המערכת האזורית נמוכה יותר במדרג החשיבות והדבר בא לידי ביטוי במוסדות התכנון המאשרים אותה (לרוב ועדה מחוזית).

במערכת האזורית כלולים:

- מערכת הולכת גז ומרכיביה
- מערכות חלוקה בלחץ נמוך ונמוך מאוד

הצעת מבנה כללי של פרקי חטיבת האנרגיה - גז טבעי

דברי הסבר - שפת התכנית

חלק א - מבואות

1. מטרות

2. הגדרות

2.1 הגדרות כלליות

2.2 הגדרות לחטיבת האנרגיה

חלק ב' - הוראות

הוראות כלליות (לכל יעודי השטח)

3. רצועה לתכנון

3.1 מידות וגמישות

3.2 יעודים ושימושים

4. תכנית מפורטת

4.1 עקרונות תכנוניים

4.2 תכולת תכנית מפורטת למערכת הולכה

4.3 חלופות

4.4 מסמך סביבתי

4.5 שינויים וגמישות

5. הוראות פרטניות לרכיבי מערכת הגז

5.1 תחנת גז

5.2 מתקן גט"ן

5.3 תוואי ימי

5.4 מתקן קבלה

6. מערכת החלוקה בלחץ נמוך מאוד - תכניות והיתרים

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

תמ"א אחת - מהלך התקדמות העבודה

ד' האחדה	ג' התמרה		ב' אבחנה			א' כינוס	תכניות מתאר נושאיות	
	2ג הקבצת הנושאים לחטיבות, מתוך כלל התמ"אות	1ג איתור נושאים בכל תמ"א בדידה	3ב אבחון מהותי	2ב אבחון טכני: שינוי נוסח ועריכה מחודשת	1ב פרוק התמ"א והרכבתה מחדש: זיהוי אבני הבנין של התמא			
צירוף וחיבור החטיבות ואריגתן לתמ"א אחת	+	+	+	+	+	+	תמ"א 5/334 הפקה והולכה	חטיבת המים
	+	+	+	+	+	+	תמ"א 2/2/334 התפלה	
	+	+	+	+	+	+	תמ"א 4/334 איגום וחדרה	
	+	+	+	+	+	+	תמ"א 34 ביוב	
			+	+	+	+	תמ"א 37 גז טבעי	חטיבת האנרגיה
						+	תמ"א 10 חשמל תחנות ארציות	
			+	+	+	+	תמ"א 8/ד10 קווי הולכה	
			+	+	+	+	תמ"א 10/ד10	
			+	+	+	+	תמ"א 22 יער וייעור	חטיבת שטחים פתוחים
			+	+	+	+	תמ"א 8 שמורות טבע, גנים לאומיים, שמורות נוף	
		+	+	+	+	+	תמ"א 3/334 נחלים	
			+	+	+	+	תמ"א 13 חופי ים תיכון	
					+	+	תמ"א 14 מחצבות	חטיבת הקרקע
					+	+	תמ"א 16 פסולת	
							תחבורה יבשתית	חטיבת התחבורה
							תחבורה ימית	
							תחבורה אווירית	

Abstract

Background for Preparation of the Plan

TAMA 1 is currently being formulated in accordance with the government decision, calling for a simplification and clarification of the existing National Outline Plans which are topic-specific:

"To bring before the national council an instruction for the preparation of a single National Outline Plan (TAMA 1) that will simplify and unify many National Outline Plans (excluding TAMA 35), and will be used as a main, simple and clear tool, for the allotting of areas and strips for future public uses, such as: open spaces, roads and railroad tracks, facilities, national infrastructure lines etc. In addition, TAMA 1 will abstain as much as possible from imposing restrictions on areas designated for urban development. The plan will be submitted for approval of the national council and of the government by 1.12.2013 "(decision no.4434 dated 18.3.2012)

Methodology

First, a thorough technical analysis of the existing National Outline Plans was carried out. This in practice consisted in breaking down and reassembling the national outline plans, reformulating them in a clear, organized, short and concise manner, while preserving their contents, instructions and principles. Later, some substantial changes were suggested, in order to clarify the plans' intentions, to improve their functioning and to help in achieving their goals. In further stages, common topics scattered throughout the various plans were identified and reassembled into units. From now on, these will be the topics included in the units, the building blocks of TAMA 1.

The Units of TAMA 1

TAMA 1 identifies the different topics included in the outline plans, and assembles them according to topic into units - the building blocks of TAMA 1. The following are the main topics and their consolidation into units:

Water Unit: National Outline Plans dealing with desalination, production, sewage, conveyance, water collection and penetration.

Energy Unit: National Outline Plans dealing with the natural gas industry, and electricity production and conduction systems.

Soil/Land Unit: National Outline Plans dealing with mining, quarrying and waste.

Roads Unit: National Outline Plans dealing with land transportation (roads and railroad tracks), as well as air and marine transportation.

Open Spaces Unit: National Outline Plans dealing with nature reserves, forests, national parks, streams and coasts.

נושאי התכנון השונים פזורים כיום, על פני
תכניות רבות, בשפות ובסגנונות שונים.
ההתמצאות בהם אינה פשוטה, והיא
נדרשת לעיון בתכניות ובסעיפים הנמצאים
במקומות שונים. עקב השינויים הרבים,
לא תמיד ניתן לעמוד על תוקפם ומעמדם.
מצב זה מקשה על אנשי מקצוע ואזרחים
מן השורה כאחד, המאבדים נגישות אל
דברי התכנית. הקיבוץ מחדש של התכניות
למיכלול אחד, בהיר, קצר, מאורגן וסדור,
תמ"א אחת, יביא לשקיפות של המערכת
כולה, לפתיחות ולדמוקרטיזציה, מהם
יהנה הציבור כולו.

