

תכנון

ביטאון איגוד המתכננים בישראל

תמ"א אחת – תכנון משפט שפה
מוטי קפלן



הכנס השנתי

כרך 17 חוברת 1 2020

תוכן החוברת

חלק א: הכנס השנתי של איגוד המתכננים בישראל תש"ף 2020 3

דברי פתיחה 5

תקצירי הרצאות 7

חלק ב: תכנון 17 (1) 2020 - מדורים 89

דבר העורך 91

בשדה התכנון 94

פרי הילולים 135

לעניין 148

משפט אחרון 180

משתתפים בחוברת 184

תמ"א אחת - תכנון, משפט, שפה

מוטי קפלן

תקציר

תמ"א אחת נערכה על-פי החלטת הממשלה (2012): "עקב ריבוי תכניות המתאר הארציות, נעדרות בהירות, כוללות סתירות..." ולפיכך: "להביא לתכנית אחת, שתאחד את כלל תכניות המתאר... פשוטה ובהירה". בראש התכנית עומד פרק כללי ובו עקרונות, הגדרות וסדרי-תכנון, המשותפים לכל פרקי התכנון הארצי. התכנית מאחדת תכניות מתאר ארציות, בנושאי שטחים פתוחים: יערות, שמורות-טבע, נחלים, חופים... ובנושאי תשתיות: מים, אנרגיה, דרכים... שפת התכנית פשוטה וקלה, שווה-לכל-נפש, נמנעת מפרטים ונוקטת כללים אשר ניתן להסיק מהם, ולהשליכם על מקרים פרטניים. תמ"א אחת מתווה שביל-זהב בתכנון הארצי - המשלב צרכי פיתוח ושימור. אישורה מסמן בגרות ובשלות בשיח-התכנוני, הקשבה הדדית, גישור והשלמה בין מתחים. התכנית הוסיפה למעלה מ-700 אלף דונם שטחים פתוחים מוגנים, בתמיכת משרדי השיכון, האנרגיה והתחבורה. במקביל נמתחו תשתיות ארציות, בתמיכת הארגונים הירוקים. וכולם כאחד שמו לנגד-עיניהם את צרכי המדינה בכללה, ולא-דווקא את התחום עליו הם אמונים. תמ"א אחת התנחלה לא רק על דפים וניירות, אלא גם ובעיקר - בתודעה. בשנות עריכתה נטלו בה חלק עשרות מתכננים, שנחשפו לשפתה ולדרכה. תכניות הנהגות היום במוסדות-התכנון, מאמצות את שפתה - צלולה, בהירה ותמציתית, כל אלו עשויים להקנות למערכת התכנון הישראלית פנים חדשות ורוח חדשה. תמ"א אחת אושרה בישיבת הממשלה ביום 12.1.2020.

תמה הכנת תמ"א אחת ולא נשלמה. תכניות רבות מצפות לבוא בשעריה. יש לקוות כי המהלך יימשך, וכל תכניות המתאר הארציות תגובשנה במתכונתה ובשפתה.

על תכניות המתאר הארציות

אין לתאר את פניה של מדינת-ישראל ללא תכניות המתאר הארציות. אדם רוצה לצאת מהמולת העיר אל היער, לזכות במעט שלווה ולהתבונן ביפי-הטבע, והם נשמרים לו על-ידי תמ"א 22, תכנית המתאר הארצית ליער וליעור. חופי-הים ורחש הגלים עומדים להנאתו על-ידי תמ"א 13, תכנית המתאר הארצית לחופים, האוסרת בנייה בתחום חופי-הים, ומותירה אותם פתוחים כחלת-הכלל. ארמונות ומבצרים עטויי-חורש מוגנים בידי תמ"א 8 לשמורות-טבע וגנים-לאומיים. סדרת תכניות המים - תמ"אות 34,

תודות

תמ"א אחת נערכה בשנים 2012-2019 במינהל התכנון במשרד האוצר. השתתפו בעריכתה אנשי אגפי מינהל התכנון, מתכנני הוועדות המחוזיות, מתכננים ומומחים מקרב משרדי ממשלה, רשויות המים, הגז, רמ"י, ארגון הגג של הגופים הירוקים ומרכז המועצות האזוריות. הולנת"ע שימשה כוועדת היגוי לתכנית וחבריה נטלו חלק פעיל בהכוונתה. לכולם תרומה משמעותית ביצירתה ובגיבושה של התכנית.

מאפשרות מים זורמים בבתים ובגנים, והלילות מוארים בחסותה של תמ"א 41 המסדירה את משק האנרגיה.

תפקידן של תכניות המתאר הארציות לעצב את פניה של הארץ, לנווט בין לחצים ואינטרסים מנוגדים, למלא צרכי פיתוח תוך שמירת שטחים פתוחים ומשאבי טבע ולהתמודד עם סוגיות סביבתיות, חברתיות וכלכליות. הן מצליחות לעשות כל זאת בהצלחה מרובה.

הרקע להכנת תמ"א אחת

עם השנים, הלכו ורבו התכניות, ולכל נושא הוקדשה תכנית בפני עצמה. כיום קיימות כ-50 תכניות מתאר ארציות נושאיות - חלקן תקפות וחלקן בהליכי תכנון, ועימן מאות תכניות מתאר המהוות להן שינוי, אף הן תכניות מתאר ארציות לכל דבר. כל תכנית עוסקת בנושא מסוים, ורבות העוסקות בפרטים ובפרטי-פרטים, או שהן מתמקדות באזורים מסוימים.

ריבוי התכניות, פרטיותן ושפתן המורכבת, יוצרים מבוכה וחוסר בהירות. מעטים יודעי הח"ן המסוגלים למצוא את דרכם בין שפע התכניות, התיקונים והשינויים להן.

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

יתר-על-כן, כל תכנית מתאר ארצית נושאית אין לה אלא את עולמה בלבד, והיא משרתת היבט מסוים. עורכיהן נהגו להדגיש הנושא שהופקד בידם, ואף להעדיפו על-פני אחרים. כך נוצרו תמ"אות סקטוריאליות, שהקדישו עצמן לנושא או לחבל-ארץ מסוים.

לא לכך התכוון חוק התכנון והבנייה בדברו על תכנית המתאר הארצית, שתפקידה "לקבוע את תכנון שטח המדינה כולה" (סעיף 49 לחוק התו"ב). משמעות הדבר - הבעת תפישה כוללת, וראייה מקיפה, המכוונת את מדרגי התכנון הבאים. בפועל התבצעו התכניות "חלקים חלקים לפי שטחים שונים של המדינה, או לפי העניינים שהם נושא התכנית" (שם, סעיף 50).

החלטת הממשלה

על רקע הדברים הללו סברה ממשלת-ישראל כי: "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."

על-כן, הורתה הממשלה כי תכניות המתאר הארציות יאוחדו למסגרת אחת: "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)

האתגר

החלטת הממשלה מציבה הזדמנויות ואתגר להחזיר את כוונת החוק המקורית, להציע תכנית מתאר ארצית אחת, המאגדת בקרבה את הנושאים השונים, לתכנית אחת שיש בה הרמוניה ושלמות.

המהלך האמור עשוי להצטמצם לכינוס תכניות, הבהרתן ואיחודן (מעין קומפילציה), אך טמונה בו הזדמנות לעיון מעמיק, הפרדת טפל מעיקר, וחיזוק העיקר – שיש לו משמעות ארצית.

כל תכנית מתאר ארצית נושאת מספרת סיפור משלה במערכת הארצית, וכולן כאחת – את סיפורו של התכנון הארצי. ניתן לספרו באריכות ובפירוט, אך ניתן גם לזהות ממנו "הליבה", שהיא תמציתו ותכליתו. האתגר אשר עמד בפני עורכי התכנית הינו לספר את סיפורן של תכניות המתאר הארציות, ולהעמיק-חקור על מנת לברור מתוכן את "הליבה", הגלעין הפנימי שלה. ליבות אלו כונסו מחדש והן מרכיבות עתה את תמ"א אחת.

יצירתה של שפה חדשה היא הזדמנות לשינוי ולהתחדשות. שפה אינה עניין טכני, היא מבטאת מהויות ותכנים, והיא עשויה להביא גם תפיסה ותוכן מחודשים לתכנון הארצי.

מתודולוגיה

בחינת חלופות

הממשלה הורתה על "תכנית מתאר ארצית אשר תפשט ותאחד תכניות מתאר ארציות...". הוראה זו אפשר למלא בשתי דרכים:

1. הכנת תכנית חדשה, העשויה ברוחה של החלטת הממשלה. תכנית פשוטה ובהירה, הכוללת אמנם את תכניהן של התכניות הוותיקות, אך אינה מחייבת להן ולפרטיהן. ניתן לכנותה - דרך, דדוקטיבית, שמסקנותיה נגזרות מהנחות היסוד שלה (פשטות, בהירות וכו') והן מושלכות על מערך הפרטים - התכניות הוותיקות.
 2. התכניות הוותיקות כנקודת מוצא - הבאתן לפשטות, סדר ובהירות, והכללתן בסופו של דבר למארג הרמוני אחד. דרך אינדוקטיבית, באשר הסקויות נובעות מן הפרט - אוסף התכניות הוותיקות, אשר לאחר ארגון וסידורן, תתקבל מהן תמונה כללית - התכנית היעודה.
- שתי הדרכים נדונו בימיה הראשונים של תמ"א אחת, כשתי חלופות לדרך הכנת התכנית:

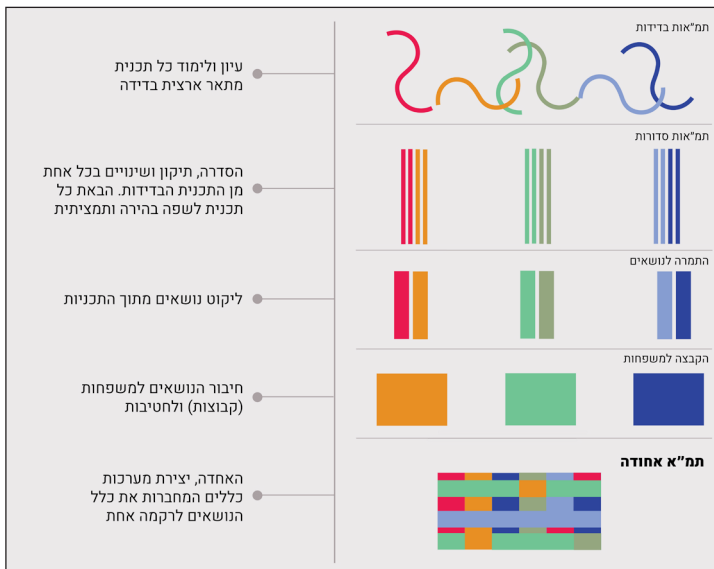
הליכה בדרך הראשונה, המתעלמת מן התכניות הוותיקות, תהיה מהירה וקצרה, מותירה מקום רב לחופש ולדמיון, ותביא להתקנת תכנית שלמה, "נקיה" ומשוחררת מכבלי העבר.

הדרך השנייה, ארוכה ומייגעת, היא דורשת לימוד וניתוח מפורטים של כל אחת מן התכניות הוותיקות, השקעת מאמץ בסידורן והבהרתן, ועל יסודותיהן - בניית התכנית החדשה. ידיה כבולות בהגידהן של התכניות הוותיקות, ומידת החופש שלה פחותה.

למרות יתרונותיה של הדרך הראשונה, נבחרה בסופו של דבר הדרך השנייה, והנימוקים לכך:

- בתכניות המתאר הוותיקות הושקע עמל רב, ידע והגיון ומורשת תכנונית שנאספו במשך דורות. הן מחזיקות את המערך המרחבי-הפיסי של מדינת-ישראל, ואין לבטלן במחי-יד. ראוי לדלות מהן את תכניהן, כנקודת מוצא להמשך הדברים.
 - נימוק פורמלי - עריכת שינויים בתכנית, נדרשת לאישור מוסד-תכנון. שינויים בתכניות מתאר ארציות, יידונו במועצה הארצית ויאושרו בממשלה. לפיכך, נדרשת הצגת השינויים שנעשו, על רקע התכניות הוותיקות (כלומר - מצב חדש מול המאושר הקיים). ניתן לבצע זאת רק על ידי בחינת התכניות הוותיקות והצגת השינויים אחד לאחד.
- וכך, למרות הפיתוי לצעוד בדרך חופשית ונטולת כבלים, בחרו עורכי התכנית בדרך הארוכה, שניצבה על יסודותיהן של התכנית הוותיקות.

איור 1: הצגת ההליך המתודולוגי, מתמ"א בדידה למארג כולל



תמ"א אחת עומדת על יסודותיהן של 16 תכניות מתאר ארציות על שינוייהן, ובסך הכל 144 תכניות, ואלו הן: (מספר השינויים - תמא"יות בפני עצמן - נרשם בסוגריים לצד כל תכנית).

- תמ"א 3 דרכים (28)
- תמ"א 8 גנים-לאומיים, שמורות-טבע ושמורות-נוף (4)
- תמ"א 8/ד/10 תחנות-כח עד 250 מגוואט

- תמ"א 10/ד/10 מתקנים פוטו-וולטאיים (1)
- תמ"א 13 חוף הים-התיכון (5)
- תמ"א 4/16 פסולת מוצקה (2)
- תמ"א 22 יער וייעור (7)
- תמ"א 9/23 מסילות-ברזל (79)
- תמ"א 1/32 אתרי גפ"מ
- תמ"א 34 משק המים - ביוב
- תמ"א 2/2/34 אתרים להתפלת מי-ים
- תמ"א 3/34 נחלים וניקוז
- תמ"א 4/ב/34 איגום מים עיליים, החדרה, העשרה והגנה על מי-התהום
- תמ"א 5/ב/34 מערכות הפקה והולכה של מים
- תמ"א 6/ב/34 היתרי בניה לקווים ולמתקנים למי-מערכת
- תמ"א 37 גז טבעי (2)

עם אישורה של תמ"א אחת, בטלות תכניות אלו.

תמ"א אחת כוללת (עד כה) עשרה נושאים המופיעים כפרקים נפרדים. ואלו הם: מים, תחנות-כח קטנות, מתקנים פוטו-וולטאים, גז טבעי, פסולת, דרכים, מסילות-ברזל, שטחים מוגנים (שמורות-טבע, גנים-לאומיים, יערות), נחלים, חופים (ים-תיכון).

איור 2: תכניות האם והנושאים הנגזרים מהן

תכנית האם	פרק תמ"א אחת
תמ"א 34 משק המים (ביוב)	פרק מים
תמ"א 9/23 מסילות-ברזל	פרק מסילות ברזל
תמ"א 4/16 פסולת מוצקה	פרק פסולת
תמ"א 10/ד/10 מתקנים פוטו-וולטאיים	פרק מתקנים פוטו-וולטאיים
תמ"א 8/7/10 תחנות-כח עד 250 מוואט	פרק תחנות כח קטנות
תמ"א 1/32 אתרי גפ"מ	פרק גז
תמ"א 37 גז טבעי	פרק גז
תמ"א 6/ב/34 מערכות הפקה והולכה של מים	פרק מים
תמ"א 5/ב/34 מערכות הפקה והולכה של מים	פרק מים
תמ"א 2/2/34 אתרים להתפלת מי-ים	פרק מים
תמ"א 3/34 נחלים וניקוז	פרק מים
תמ"א 13 חוף הים-התיכון	פרק מים
תמ"א 22 יער וייעור	פרק מים
תמ"א 22 אזורי ריכוז	פרק מים
תמ"א 8 אזורי ריכוז	פרק מים
תמ"א 5/2/34 מערכות הפקה והולכה של מים	פרק מים
תמ"א 3/34 מערכות הפקה והולכה של מים	פרק מים
תמ"א 13 חופים (ים-תיכון)	פרק מים

הסכמה פה-אחד

כל אחת מן התכניות הבדידות אשר עמדו בבסיס תמ"א אחת נחקרה לעומקה, נבחנה לפרטיה, ובוצעו בה שינויים - עריכת-לשון ושינויים מהותיים. כל תכנית נדונה בפורום מתכננים פנימי במנהל התכנון, וכן נבחנה על ידי רפרנטים ממשרדי ממשלה הנוגעים בדבר, הגופים הירוקים ורשויות הגז והמים. בדיונים אלה גובשו הוצעות נוסח ומתווים, אשר הובאו בפני המועצה הארצית. כל תכנית על שינוייה הוסכמה פה-אחד על-ידי כל חברי המועצה, עניין נדיר מאוד במחוזותינו.

השאפה להסכמה פה-אחד נבעה מתוך זהירות ונטילת אחריות כלפי מערך התכנון הוותיק. תכניות המתאר הארציות קובעות ומעצבות את המרחב הפיסי בישראל. כוונת המתכנן היתה לחזקן ולאמצן, לתת להן רוח חדשה ושפה קלה, ובשום אופן לא לפגוע בהן ובתכניהן. ההצבעה פה-אחד בשיבות המועצה הארצית, כאמור - על כל פרק בנפרד ובסופו של דבר על התכנית בשלמותה - ביטאה את אמונם של כל הנוגעים בדבר בתכנית ובדרכה. יצוין כי חילוקי דעות התגלעו באשר לפרק החופים בתמ"א אחת. בשיבת המועצה הארצית לתכנון ולבניה מיום 14.8.16 להעברת התכנית להערות הועדות המחוזיות, התנגד להעברה נציג ארגון הגג של הגופים הירוקים, ואף הוגשה עתירה לבג"ץ בעניין. עיקרי הטענות שעלו בבג"ץ היו החלשת מעמדה של תמ"א 13 חופי ים-תיכון. בג"ץ הורה למנהל התכנון ולארגון הגג להידבר ביניהם ולהגיע לפתרונות מוסכמים. ואכן, הושגו הסכמות ופשרות, ובישיבת המועצה הארצית מיום 4.6.19 התקבלה הסכמה פה-אחד ביחס לכל פרקי התכנית, ובכללם פרק החופים, והיא הועברה לאישור הממשלה.

הדקדוק הפנימי של תכניות המתאר הארציות

המרת תכניות המתאר הארציות למערכת אחת, חייבה פענוח המנגנון (או הדקדוק) הפנימי שלהן. באשר מנגנון זה ימשיך להניע אותן בהתגלמותן בתמ"א אחת. העמקה בתכניות חשפה שלוש צורות ביטוי:

1. תכניות המסמנות מקום בתשריטתן - שטח, קו או נקודה: הוראות

המתייחסות וחלות על מקום הקבוע ומסומן בתשריט, ואין להן דבר עם שטחים שמעבר לסימון. לדוגמה - תמ"א 8 מסמנת שטחי שמורות-טבע, תמ"א 2/2/ב/34 מסמנת מיקום מתקני ההתפלה ותמ"א 3 את קווי רשת הכבישים הארצית. המשותף לכולן, שהוראותיהן נסובות על השטח או הקו המסומנים בתשריטתה, ולא מעבר להם (למעט תחום השפעה או קווי-בניין, שאף הם ביטוי "טריטוריאלי").

על-ידי סימון המקומות, קובעים מוסדות התכנון העליונים (הממשלה והמועצה הארצית) את המדיניות הארצית ביחס לנושא התמ"א - פרישת מתקני ההתפלה, מערך שמורות-הטבע, רשת הדרכים, וכו'.

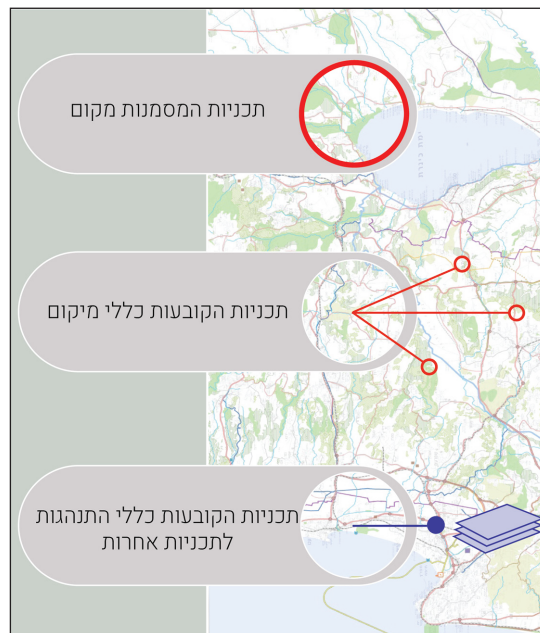
2. תכנית מתאר ארציות נטולות תשריט, הקובעות כללי מיקום: תכניות

אלו קובעות כללים, הנחיות, קריטריונים, היכן וכיצד למקם את נושא התכנית. אופן ההקמה ושיקולי סביבה על פי ההנחיות והכללים אותה קבעה תכנית המתאר. כלומר, המדיניות הארצית אינה באה לידי ביטוי גיאוגרפי, אלא הנחייתי, למשל, תמ"א 8/7/10, לתחנות-כח קטנות, אינה כוללת תשריט, ואינה קובעת היכן ימוקמו תחנות-הכח.

כך גם תמ"א 10/ד/10, למתקנים פוטו-וולטאיים, תמ"א 12/ד/10, לטורבינות-רוח, הקובעות כללים למיקום המתקנים. ההבדל המרכזי בין שני סוגי התכניות - בתכניות המסמנות שטחים, אין מקום לבחינת חלופות. השטח אותר ונקבע על ידי הממשלה. בתכניות הקובעות כללי מיקום, נדרשת בחינת חלופות, ובחירת חלופה ראוייה, המקיימת את הכללים אותה קבעה התמ"א.

3. תכניות הקובעות כללי-התנהגות ביחס לתכניות אחרות: הן אינן מסמנות שטחים ואף אינן קובעות כללים לאיתור שטחים. הן פונות אל תכניות מתאר אחרות - לרוב ברמה המקומית - שעניינן לרוב הקמת שכונות או אזורי תעשייה, וקובעות בהן כללי-התנהגות, המתייחסים לפתרון הנדרש בעניינה של התכנית. לדוגמה - תמ"א 16 - פסולת, המחייבת פתרון לטיפול בפסולת, לעת הקמת שכונה חדשה, תוך שימת דגש לאמצעים חלופיים להטמנתה (מיון, מחזור). תמ"א 4/ב/34, הגנת מי-תהום, המחייבת תכניות להימנע מפעולות שיש בהן פוטנציאל לזיהום מי-תהום בשטחים רגישים.

איור 3: המחשת שלוש דרכי ביטוי של תכניות המתאר הארציות



מדוע חשובה הבחנה זו? מפני שקיימות תכניות "טהורות" המחזיקות סוג אחד, ואחרות המחזיקות שני סוגים, ואפילו שלושה. כלומר, תכנית המסמנת שטח ואין-בלתו (תמ"א 8, תמ"א 22), תכניות בהן קיימים שני הסוגים,

שטחים מסומנים והוראות לאיתור שטחים חדשים (תמ"א 16 - פסולת), ותכניות הקובעות לצד השטחים המסומנים גם כללי-התנהגות לתכניות אחרות (תמ"א 4/ב/34 הגנת מי-תהום).

ההבחנה חשובה מפני שאלו סוגים שונים של הנחיות, ולכל סוג יש להתאים ניסוחים וכללים משלו. לדוגמה, בתכניות נטולות תשריט, ייקבעו כללי מיקום להקמת אתרים ובחינת חלופות. תכניות המטילות כללי-התנהגות שיחולו על תכניות אחרות, יתנו מתן היתר-בניה במילוי הכללים וכדומה.

ההבחנה מקלה על ההתמצאות בשורת הכללים, התשריטים וההנחיות, ובעיקר מפני שהיא נותנת בידינו שפה סדורה וכלים מתאימים לאפשרויות ולמצבים שונים.

תכולת התכנית

חטיבות התכנון והחלוקה לפרקים

התכנון המתארי עוסק בפיתוח לצד שימור. שניהם מקבלים ביטוי בתכנון הארצי בתכניות העוסקות בתשתיות ותכניות העוסקות בשטחים פתוחים. בהתאם לכך, מורכבת תמ"א אחת משתי חטיבות:

חטיבת תשתיות מסדירה מערכות מים, אנרגיה, פסולת, דרכים, באמצעות שמירת שטחים לתכליות אלה ומתן הוראות להקמתן.

חטיבת שטחים פתוחים מסדירה דרכי-שמירה וטיפול שמורות-טבע, גנים-לאומיים, יערות, נחלים וחופים, וקובעת הוראות להגנה ולטיפול ערכיהם ולחשיפתם לציבור.

כינוס הנושאים בחטיבות

הנושאים הכלולים בתמ"אות הנושאות לוקטו לחמש קבוצות: שלוש העוסקות בתשתיות, ושתיים בשטחים הפתוחים, על-פי הפירוט הבא:

חטיבת התשתיות:

קבוצת המשאבים - פרקי משק המים ומשק האנרגיה

קבוצת הקרקע - פרק הפסולת

קבוצת התחבורה - פרקי התחבורה היבשתית - דרכים ומסילות-ברזל.

בעתיד יצטרפו לחטיבות התשתיות פרקים נוספים, כגון טורבינות-רוח, מחצבות, תחבורה ימית ואוירית ועוד.

חטיבת השטחים הפתוחים:

קבוצת השטחים המוגנים - שטחים אשר זכו להגנה - שמורות-טבע, יערות וגנים-לאומיים.

קבוצת השטחים המערכתיים - מתווי נוף היוצרים את תבנית הארץ. נחלים וחופים (בשלב הנוכחי, חופי ים-תיכון בלבד. בעתיד יצטרפו הימים האחרים).

הבחנה בין תכניות תשתית ותכניות שטחים פתוחים

תכניות לתשתית נבדלות מטבע הדברים מתכניות לשטחים פתוחים. כאן התווספה הבחנה שהיתה חיונית להסדרתן של שני סוגי התכניות הללו: לשתי המערכות האמורות מופע שונה בשתי קבוצות תכניות:

- 1. תכניות התשתיות - מאתרות שטח ושומרות אותו לתכלית היעודה.** שטח זה נבחר בהיותו מקיים תכונות המכשירות אותו למילוי התפקיד. השטח או הרצועה שמורים לתכנון וחסומים בפני פעילות העלולה לסכל את הקמת התשתית. מצב זה יכול להמשך שנים רבות, והשטח עומד וממתין. במערכה השניה, מגובשות תכנית מפורטת להקמת התשתית. אפשר שהתכנית המפורטת תהיה רק על חלק מן השטח השמור, ואז עשויה יתרת השטח להשתחרר לצרכים אחרים.
- 2. תכניות השטחים הפתוחים - גם כאן קובעת תכנית המתאר הארצית שטחים שמורים לתכנון - יער, שמורת-טבע, גן-לאומי, וכן מערכה שניה בדמות תכנית מפורטת ליער או לשמורה. אלא שכאן, התכנית המפורטת אינה אמורה לבחור מתוך השטח את שמורת-הטבע, ולייתר את שארית השטח. השטח נבחר לא בשל היותו מוכשר לקבל תכלית מסוימת, אלא בהיותו כולו ממלא אחר תכלית זו. שמורת-טבע נקבעת, בגלל ערכיו הסגוליים של השטח, והיא אינה זקוקה לתכנית מפורטת כדי למלא את יעודה. היא תידרש רק לעת הצורך בדיוק גבולות, פעולות אחזקה, שיקום, נטיעה, הנגשה וכו'. זאת בניגוד למתקן התפלה, שאי-אפשר להקימו ללא תכנית מפורטת.**

איור 4: מבנה הירארכי של תכני תמ"א אחת: בחלוקה לחטיבות, קבוצות ופרקים



הבדל זה יצר שני מבנים תכנוניים, הנבדלים ביחס לשטח השמור - שמירה כנגד אי-סיכול המטרה בתכניות התשתיות, לעומת שמירת הערכים בתכניות השטחים הפתוחים.

לכל תכנית נקבע אם כן מבנה ברור, וסיעוף זהה, המאפשר מעקב אחר סדר הדברים.

מבנה התכנית

תמ"א אחת בנוייה שני חלקים:

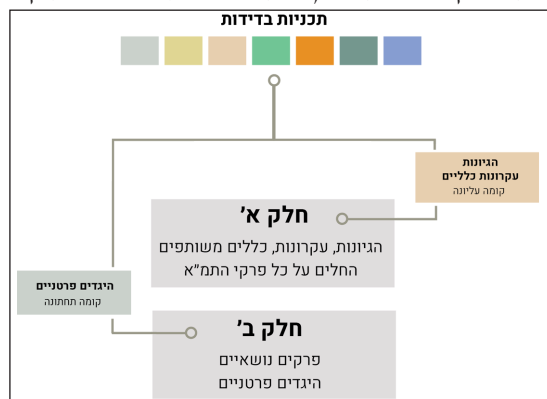
חלק ראשון - כללי ומשותף: מכל תכנית מתאר ארצית נאספו יסודות בעלי משמעות רחבה, וכוחם יפה לכל חלקי תמ"א אחת: עקרונות, הגדרות, והוראות המסדירות את ניהול ההליך התכנוני. הם יחולו על חלקי תמ"א אחת.

חלק שני - פרקים נושאים: כינוס הנושאים אשר היו פזורים בתכניות המתאר הארציות, ועריכתם כפרקים במתכונת חדשה. לכל פרק נקבעו מטרות, הגדרות והוראות, כולן ייחודיות ומותאמות לו.

איור 5: מבנה כללי של תמ"א אחת: חלק ראשון - כללים. חלק שני - פרקים נושאים - היגדים ייחודיים לכל פרק.



איור 6: מכל תכנית בדידה לוקטו ההיגדים ה"אוניברסאליים", כללים ועקרונות האמורים לחול על כל תכנית. אלו הועלו לקומה העליונה - חלק א'. במקביל, נאספו היגדים פרטניים הרלוונטיים לנושא התכנית, ואלו הורדו לקומה התחתונה, בהוראות הייחודיות לכל פרק.



הקשר בין שני החלקים

תמ"א אחת בנוייה שני חלקים, אך הקריאה בהם רציפה - כללי החלק הראשון חלים במלואם על כל אחד מפרקי החלק השני. זאת על-ידי התאמתם לנסיבות הייחודיות של כל פרק.

מבנה החלק הראשון (קומה עליונה, עקרונות וכללים)

בחלק הראשון נמצאים "ליבת התמ"א" ובה עקרונות תכנון, וסדרי תכנון העוסקים בנושאים מינהליים. כל היגדיה חלים על כל פרקי התמ"א.

ליבת התמ"א

- דברי הסבר - המבארים את מבנה תמ"א אחת ואופן הקריאה וההתמצאות בה.
- מטרה כללית - ביטוי למערך התכנון הארצי, המבוסס על תשתיות ושטחים פתוחים ושילובם הנאות.
- עקרונות תכנון - תיאום מערכות, איחוד תשתיות, והגנה על הסביבה ועל ערכי הטבע.
- הגדרות כלליות - מונחים המופיעים בשכיחות גבוהה בכל פרקי התמ"א, וכוחם יפה לכל פרקיה. לדוגמא: "חוק התכנון והבניה", "סביבה חופית", קווי תשתית".

סדרי תכנון

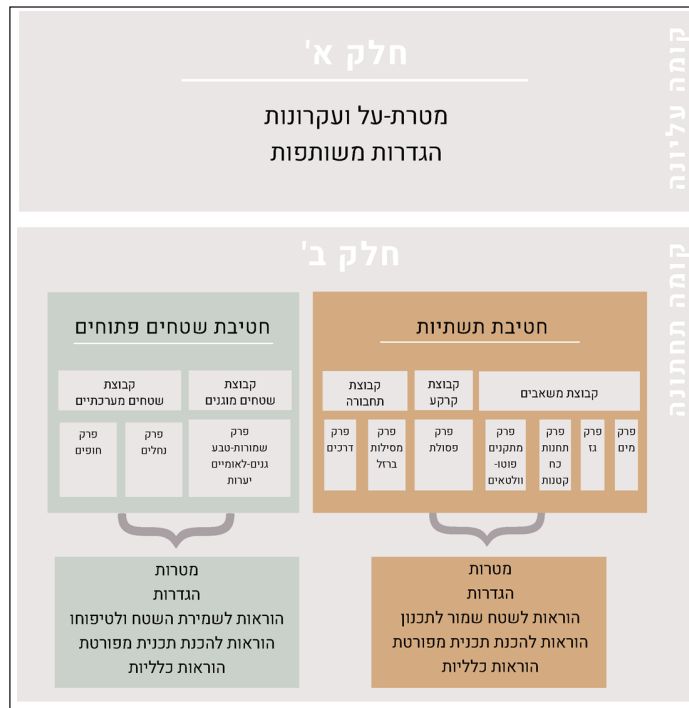
- נספחים, חוות דעת והתיעצויות - סדרי הגשה, תיאומים, וקציבת לוחות זמנים להגשתם.
- יחס בין תכניות והוראות מעבר - הסדרת היחסים בין תמ"א אחת לתכניות שקדמו לה - ארציות, מחוזיות ומקומיות, ותכניות מפורטות.
- רמת דיוק - של התשריטים וסטיות מותרות.
- שטחים בטחוניים - מעמדן של תכניות והיתרים בשטחים בטחוניים.
- מעקב ועדכון - עדכון מערכתי בדבר יישום מטרות התכנית, ועדכון שוטף המאפשר עדכון התשריטים והנספחים.

מבנה החלק השני (קומה תחתונה, פרקים נושאים)

הפרקים הנושאים אורגנו במבנה אחיד, מתוך רצון להקל על ההתמצאות בתכנית ועל השוואה בין פרקים דומים. סדר הדברים שונה בפרקי שתי החטיבות כמתחייב מן ההבדלים ביניהן.
במסגרת שלפנינו מופיע מבנה טיפוסי לפרקי חטיבת התשתיות:

- **מטרה:** ייחודית לנושא הפרק המבטאת את החשיבות בהקמת התשתית ברמה הארצית.
- **הגדרות:** מונחים מקצועיים לנושא הפרק (לדוגמא "קו-חשמל", "פסולת-רדיואקטיבית", "ספק שירות חיוני" וכיוצא באלה).
- **שטח שמור לתכנון:**
 - בפרקים בהם נשמר שטח או רצועה לתכנון: עד לאישור תכנית מפורטת: הוראות לשמירת השטח, ולמניעת פעולות העלולות לסכל את הקמת התכלית, והוראות ליתרת השטח שלא נכלל בתחום התכנית המפורטת.
 - בפרקים הקובעים כללי-מיקום (תחנות-כח קטנות...): קריטריונים לאיתור שטח להקמת המתקן, סדרי עדיפויות...
- **הנחיות להכנת תכנית מפורטת:**
 - כללים והנחיות לאישור תכנית מפורטת, שמכוחה תוקם התשתית ותתאפשר הפעלתה ואחזקתה, הוראות לשיקום השטח לאחר תום פעולות ההקמה.
 - הנחיות פרטניות - במצבים בהם נדרשת התייחסות ייחודית למתקן מסוים.
- **היתרים** - התייחסות לאפשרות הקמת התשתית בהליך היתר ללא צורך בתכנית מפורטת. בסעיפים אלה לא נעשה כל שינוי ביחס לתמ"אות המאושרות.

איור 7: מבנה כללי של תמ"א אחת



שפת התכנית

אמרו חכמים: "לעולם ישנה אדם לתלמידו דרך קצרה". דרך המכוונת אל העיקר, ומנפה את הטפל והמייגע, חוסכת חזרות וכפילויות, ואמירות מיותרות שאין בהן חפץ.

החלטת הממשלה דרשה בהירות, שקיפות, פשטות והימנעות מסבך משפטי. מאמץ רב הושקע בניסוח שפה בהירה, קלה ומדויקת, מובנת ושווה לכל נפש. יסודותיה: העדפת הוראה בלשון חיוב על-פני שלילה, בהירות והצגת הדברים בתמצית, הימנעות מחזרות וכפילויות, וממלל חסר-משמעות. הנה כמה דוגמאות לשפה הנקוטה בידי תמ"א אחת:

על חיוב ושלילה

השפה הרווחת בתכניות המתאר הארציות היא לשון שלילה, לעת מתן אפשרות לפעולות ושימושים. לדוגמה:

תמ"א 34 ב'4/ איגום והחדרה: "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 בביטויים דוגמת "על-אף האמור לעיל", ו"למרות האמור בסעיף פלוני". המותר מותר והאסור אסור. מצבי הביניים, תנאים, הנחיות, ודומיהן, מפורטים בבהירות, דבר דבור על אופניו.

תמ"א אחת מבחינה בין כללי עשה וכללי לא-תעשה - כאשר מנוסחת כל הוראה בדרך שלילה, לא נוכל להבחין בין הוראה האוסרת פעולה (מצוות לא-תעשה) לבין הוראה המאפשרת פעולה. לפיכך:

התמ"א ברצותה לאפשר פעולות (עשה), מנסחת את דבריה בשפת חיוב:

"תחנת-כח תוקם על פי תכנית מפורטת, שמכוחה ינתנו היתרי בנייה, ובלבד שהתקבל אישור הוועדה המחוזית".

במצב בו מבקשת התכנית לאסור (לא-תעשה), ננקטה במפורש לשון שלילה:

"בשטח בעל חשיבות גבוהה מאד להחדרה ולהעשרה של מי-תהום... לא תאושר תכנית בעלת פוטנציאל לזיהום מי-תהום...."

בהירות

שפה מעורפלת, תורגמה לשפה בהירה. לדוגמא:

תמ"א 13 תכנית מתאר ארצית לחופי הים התיכון, 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 פסקה זו".

ובשפתה של תמ"א אחת: "בתחום חוף הים (100 מ') תיאסר בנייה....".
כה פשוט....

קיצור

תכניות רבות נטו לפרט כל מה שנכלל בקטגוריה מסוימת. אולי מתוך כוונה להציג יריעה רחבה, מלאה ומפורטת, והשאיפה לא להשמיט דבר.

לדוגמא: תמ"א 54\34, למערכת הפקה והולכת מים, בהוראתה להכנת תכנית להקמת באר:

"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".

ייתור

לעתים ניתן למצוא הוראות יתרות, שאין בהם כדי להוסיף כל משמעות. לדוגמא:

תמ"א/8/ד/10 לתחנות כח-קטנות: "בחנית חלופות אפשריות למיקום האתרים.... והתייחסות לשימושי הקרקע וייעודיה... רבות שימוש מושכל בקרקע ובמשאביה..."

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

מניעת חזרתיות

הנה דוגמא לנקיטת דרך קצרה ובהירה:

תמ"א 16 למתקני פסולת קובעת הוראות נפרדות לשימושים המותרים באתר הטמנה, אתר טיפול ותחנת מעבר. הטבלה שלפנינו מרכזת את ההוראות לכל אתר:

איור 8: ריכוז הוראות לכל אתר בתמ"א 16

שימושים באתר הטמנה	שימושים באתר טיפול	שימושים בתחנת מעבר
תכנית מפורטת לאתר טיפול תכלול את השימושים הבאים, כולם או חלקם בהתאם לאופן הטיפול וסוג הפסולת	תכנית מפורטת לאתר טיפול תכלול את השימושים הבאים, כולם או חלקם בהתאם לאופן הטיפול וסוג הפסולת	תכנית מפורטת לאתר טיפול תכלול את השימושים הבאים, כולם או חלקם בהתאם לאופן הטיפול וסוג הפסולת
א. שטחים להטמנה, תשתיות הנדסיות נדרשות להקמת האתר ולמניעת מפגעים סביבתיים לרבות עבודות עפר, איטום, איסוף וטיפול ב, איסוף וטיפול בחשטיפים וכי"ב;	א. תשתיות הנדסיות נדרשות להקמת האתר ולמניעת מפגעים סביבתיים לרבות עבודות עפר, איטום, איסוף וטיפול ב, איסוף וטיפול בחשטיפים וכי"ב;	א. תשתיות הנדסיות נדרשות להקמת ותפעול תחנת מעבר ולמניעת מפגעים סביבתיים לרבות מתקני מיון והפרדת פסולת, מבנים סגורים, מערכות טיפול באוויר למניעת ריחות, איסוף וטיפול בחשטיפים וכי"ב;
ב. מתקנים לטיפול בפסולת לסוגיה ג. דרך גישה, דרכים פנימיות ושטחי חניה ד. מבני מנהלה, תחזוקה ותפעול ה. מתקנים לטיפול בהשפעות סביבתיות מרכז מבקרים שימושים למטרות הסברה והדרכה, מתקני שירות לקהל המגיע ז. גיטן ונטיעות ח. כל שימוש אחר הנדרש לדעת מוסד התכנון התפעול תחת המעבר ולמניעת מפגעים סביבתיים	ב. מתקנים לטיפול בפסולת לסוגיה ג. דרך גישה, דרכים פנימיות ושטחי חניה ד. מבני מנהלה, תחזוקה ותפעול ה. מתקנים לטיפול בהשפעות סביבתיות מרכז מבקרים שימושים למטרות הסברה והדרכה, מתקני שירות לקהל המגיע ז. גיטן ונטיעות ח. כל שימוש אחר הנדרש לדעת מוסד התכנון לתפעול תחת המעבר ולמניעת מפגעים סביבתיים	ב. דרך גישה, דרכים פנימיות ושטחי חניה ג. אזורי אחסון לפסולת נפרדת למחזור ד. מבני מנהלה, תחזוקה ותפעול ה. מתקנים לטיפול בהשפעות סביבתיות, גיטן ונטיעות ז. מרכז מבקרים שימושים למטרות הסברה והדרכה, מתקני שירות לקהל המגיע ז. כל שימוש אחר הנדרש לדעת מוסד התכנון לתפעול תחת המעבר ולמניעת מפגעים סביבתיים
בנוסף לשימושים המפורטים לעיל, ניתן יהיה לכלול בתכנית המפורטת קו ומתקן תשתית שאינם משרתים את האתר, ובתנאי שלא יפגעו באפשרות הקמת והפעלת האתר	בנוסף לשימושים המפורטים לעיל, ניתן יהיה לכלול בתכנית המפורטת קו ומתקן תשתית שאינם משרתים את האתר, ובתנאי שלא יפגעו באפשרות הקמת והפעלת האתר	בנוסף לשימושים המפורטים לעיל, ניתן יהיה לכלול בתכנית המפורטת קו ומתקן תשתית שאינם משרתים את האתר, ובתנאי שלא יפגעו באפשרות הקמת והפעלת האתר

הקורא ישים לב כי ההוראות חוזרות על עצמן, כמעט מילה במילה. המעיין בהן יחזור ויקרא נוסח כמעט זהה שלוש פעמים, ויהיה עליו לברור לעצמו את ההבדלים.

אם כך, ולמען הבהירות, מוצעות שלוש דרכים:

1. לרשום את ההוראה פעם אחת בלבד, ולמקד את הנושאים המבדילים לכל אתר. בדרך זו נחסך כשני-שליש מן הכתוב.
2. לדלג על החזרה כאשר ההבדלים אינם מהותיים. למשל - "גינן ונטיעות" המותר באתרי ההטמנה והטיפול ואינו מוזכר בתחנת המעבר. ומדוע יאסר שם? ובכלל, ההבדל כה זניח. וכן - בתחנת מעבר התווסף "אופן הטיפול", לשם פרט זה כדאי לחזור על כל סדרת ההוראות?
3. מדוע יש לפרט את כל השימושים הנדרשים לתפעול האתר? הלא די אם נאמר "התכנית תתיר את כל השימושים הנדרשים לתפעול האתר". וכלל זה ייתר את כל הפרטים.

ברוח זו הוצע נוסח חדש, קצר ומכליל, בזו הלשון:

"תכנית מפורטת לאתר פסולת תכלול את השימושים הבאים, בהתאם לסוג הפסולת, סוג האתר, אופן הטיפול וקיבולת האתר: כל הנדרש להקמת אתר פסולת, לתפעולו, אחזקתו, הנגשתו ושיקומו, לרבות המבנים, המתקנים וקווי התשתית, האמצעים למיון ולהשבת פסולת לסוגיה, לסילוקה, למניעת מפגעים ולהגנה על הבריאות, אמצעי ביטחון ובטיחות, אמצעי ניטור ובקרה, מרכז מבקרים ומתקני שירות לקהל".

ביטוי גרפי תמציתי במקום אריכות-לשון

תמ"א 12/ד/10, לטורבינות-רוח, קבעה כללים לעריכת בחינה נופית-סביבתית כדלקמן:

1. תכנית הכוללת טורבינות-רוח גדולות או תכנית המשלבת טורבינות-רוח גדולות ובינוניות תלווה בתסקיר השפעה על הסביבה. תכנית הכוללת עד שתי טורבינות-רוח גדולות בשטח שאינו ברגישות נופית-סביבתית גבוהה, תלווה בנספח נופי-סביבתי.
2. תכנית הכוללת עד 9 טורבינות-רוח בינוניות בשטח ברגישות נופית-סביבתית גבוהה תלווה בנספח נופי-סביבתי. תכנית הכוללת מעל ל-9 טורבינות-רוח בינוניות בשטח ברגישות נופית-סביבתית גבוהה תלווה בתסקיר השפעה על הסביבה.
3. תכנית הכוללת טורבינות-רוח בינוניות בשטח שאינו ברגישות נופית-סביבתית גבוהה תלווה בנספח נופי-סביבתי.
4. תכנית הכוללת מעל ל-30 טורבינות-רוח קטנות בשטח ברגישות נופית-סביבתית גבוהה תלווה בנספח נופי-סביבתי.
5. תכנית הכוללת עד 30 טורבינות-רוח קטנות בשטח ברגישות נופית-סביבתית גבוהה או תכנית הכוללת טורבינות-רוח קטנות בשטח שאינו ברגישות נופית-סביבתית גבוהה לא תידרש לנספח נופי-סביבתי.
6. תכנית הכוללת טורבינות-רוח זעירות בשטח ברגישות נופית-סביבתית גבוהה בתחום הסביבה החופית תלווה בנספח נופי-סביבתי, ובכל שטח אחר - לא יידרש נספח נופי-סביבתי.

7. תסקיר ההשפעה על הסביבה או הנספח נופי-סביבתי שנדרשו בתכנית יחולו על כל השטח המקיף את טורבינות-הרוח בתכנית, לרבות המרווחים ביניהן.

הנחיות אלה יובנו ביתר קלות בהופעתן בטבלה :

איור 9: קיבוץ הנחיות לטורבינות-רוח בצורה טבלאית

גודל טורבינות	סוג שטח	מספר טורבינות	סוג המסמך הנדרש
גדולות	תסקיר השפעה על הסביבה		
בינוניות	רגישות נופית - סביבתית נמוכה	עד 50	נספח נופי - סביבתי
	רגישות נופית - סביבתית גבוהה	עד 9	נספח נופי - סביבתי
		מעל 9	תסקיר
קטנות	רגישות נופית - סביבתית נמוכה	כל מספר	לא נדרש מסמך
	רגישות נופית - סביבתית גבוהה	עד 30	לא נדרש מסמך
		מעל 30	נספח נופי - סביבתי
זעירות	רגישות נופית - סביבתית גבוהה בתחום הסביבה החופית	כל מספר	נספח נופי - סביבתי
	כל שטח אחר	כל מספר	לא נדרש מסמך

הגדרות

יש תכניות המגדירות מונחים, ובהגדרה נחבאות אמירות שאין להם דבר עם הגדרה, ולמעשה – משמעותן "הוראתית".

תפקיד ההגדרה להסביר מהות הדבר, לא את תפקידיו והחובות המוטלים עליו. פרק ההגדרות מבאר מושגים המשמשים בתכנית. להוראות מוקדש פרק נפרד העומד בפני עצמו.

לדוגמה, הגדרת גן-לאומי בתמ"א 8 :

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

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

בשפת תמ"א אחת: כל ההיגדים הללו הועברו להוראה העוסקת בתכליות, שימושים ופעילויות בגן הלאומי.

זיקה בין הוראות ותשריט

תמ"א 13 - חופי ים תיכון קובעת סדרת הגדרות, המופיעות כשימושי-שטח בתשריט, אך אין כל הוראה המתייחסת אליהן. לדוגמא: "שטח יישוב - שטח המיועד להתיישבות עירונית או כפרית לפי תכניות מתאר מקומיות או תכניות מפורטות", או "אתר לאומי - מבנה או קבוצת מבנים או חלק מהם, רבות הסביבה הקרובה, שהם בעלי חשיבות לאומית והיסטורית בהתפתחות היישוב בארץ". בתמ"א אחת, נמחקו מן התשריט כל שימושי השטח שלא נמצא להם ביטוי בהוראות. בדרך זו הפכה גם "שפת התשריט" מינימלית ובהירה.

קריאות

לצד השפה הפשוטה, ניתנה תשומת-לב גם לעיצוב מסמכי התכנית, להנגשתם לקורא בדרך מאירת-עיניים. הנה דף מתוך מסמכי התכנית:

איור 10: עיצוב דפי ההוראות, בצורה קריאה ונעימה לעין-הקורא

פרק תחנות כח קטנות הוראות

1. מטרות

יצירת מסגרת תכנונית לאישור תכניות לתחנות כח קטנות על-פי צרכי המשק ובכפוף לשיקולים פסיים וסביבתיים.

2. הגדרות

קטע של רשת החשמל.	קו
קווים להעברת חשמל ממקור יצור לתחנת משנה, במתח עליון או על, כהגדרתם בחוק החשמל, התשי"ד – 1954 (להלן – חוק החשמל).	רשת הולכה
כהגדרתה בחוק משק החשמל, התשנ"ו – 1996.	רשת החשמל
קווים להעברת חשמל מתחנת משנה לצרכן, במתח נמוך או גבוה, כהגדרתם בחוק החשמל.	רשת חלוקה
יחידה או יחידות של מערכות לייצור חשמל, אשר מחוברות לרשת החשמל, בהספק בין 5 ל-250 מגוואט ובשטח של עד 100 דונם, בכפוף לגמישות הקבועה בתכנית זו.	תחנת כח קטנה (להלן – תחנת כח)
תכנית מפורטת או תכנית מתאר מקומית הכוללת הוראות של תכנית מפורטת.	תכנית מפורטת

3. הוראות להכנת תכנית לתחנת כח

הוראות כלליות

- תחנת כח תוקם על פי תכנית מפורטת שמכוחה יינתנו היתרי בניה, ובלבד שהתקבל אישור הועדה המחוזית לתכנית.
- אישור תכנית לתחנת כח מותנה בכך שחיבור התחנה לרשת ההולכה אינו דורש הקמת קו 400 ק"ו חדש.
- התכנית תכלול פתרונות גיבוי להפעלת תחנת הכח למקרה חירום, לתקלות ולתפעול ככל הנדרש.

סוף דבר

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

וכך כתב פרשן תלמודי מן המאה ה-13 - המאירי, בפרושו "בית-הבחירה" למסכת אבות, על מאמר חכמים "ועשו סייג לתורה":

...אמרו על חכם אחד שהיה מאריך בדבריו יותר מדי ושאלו אותו, "מדוע אתה עובר את הגבול ומאריך כל-כך?" ואמר להם "כדי שיבינו הפתאים". אמרו לו "בעוד שיבינו הפתאים, המשכילים יקוצו"...

על פרטים וכללים

צר עולמה של תכנית מתאר בודדת. היא דנה בפירוט בכל הנושאים הקשורים בתחום עיסוקה והיא אינה מביטה מעבר לגבולותיה. כך הפכו תכניות מתאר ארציות, שתכליתן קביעת מדיניות, לתכניות העוסקות בפרטים. לריבוי הפרטים הרבה חסרונות:

- הם מטביעים את המתבונן בשפע רב ואינם מניחים לו לראות תמונה כוללת.
- הם מקשים על ההתמצאות בתכנית, ומפריעים להתנהלות שוטפת וליישומה.
- הם אינם שייכים לרובד התכנון הארצי, יוצרים "רעש" אשר אינו מאפשר להבחין בעיקר - שהוא קביעת מדיניות.

הפרטים רבים, ואין להקיף את כולם, וככל שירבו, תמיד יהיה מי שיחמוק מהם. לכן ראויה קביעת כללים. הכלל מחזיק הרבה פרטים, והוא גמיש - ובעיקר פתוח - לקבלת מקרים נוספים הצפויים בעתיד. תמ"א אחת עברה מעולמם של פרטים לעולם של כללים. תפקידה - כתכנית מתאר ארצית - להורות דרך, לקבוע עקרונות לתכניות הבאות מכוחה. הוראת דרך נעשית על ידי כללים, ואי-אפשר לה לטבוע בפרטים.

ניסוח כללים המחזיקים בתוכם פרטים, והימנעות מן הפרטים עצמם, הינה מסורת עברית עתיקת-יומין. המדרש תמה: כיצד עלה בידו של משה ללמוד את כל התורה כולה בארבעים יום?

"וכי כל התורה למד משה? והרי התורה: 'ארוכה מארץ מידה ורחבה מני-ים' ולארבעים יום למד משה? אלא כללים לימדהו הקב"ה למשה". (מדרש הגדול, שמות).

וכדברי הוגה-דעות בן המאה ה-18, משה חיים לוצאטו:

"התבונן, 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... (רמח"ל, ספר הדרכים).

עקרונות תמ"א אחת

העקרונות מופיעים בראש החלק הראשון, והם חלים ותקפים לכל פרקי התמ"א, וזה לשונם:

1. הבטחת שטחים לתכנון התשתיות הארציות ומערך השטחים הפתוחים, בהתחשב בסוג התשתית או השטח הפתוח, באופן המאפשר מענה לצרכי תכנון עתידיים.
2. תיאום מערכות התכנון - לעת תכנון מערכות תשתית הנמצאות בסמיכות או במפגש עם תשתיות אחרות, יתואם התכנון בין הגורמים המוסמכים על התשתיות למתן מענה לצרכים התיפקודיים של התשתיות, ליעול השימוש בשטח ולמניעת פגיעה בסביבה.
3. הצמדת תשתיות ושילובן
 - לעת תכנון מערכות תשתיות יש לתת עדיפות להצמדתן ושילובן וזאת בכפוף לשיקולים תפעוליים, בטיחותיים, סביבתיים ונופיים ומתוך מגמה ליעל את השימוש בשטח ובמשאבים ולמניעת פגיעה בשטחים פתוחים.
 - לעת תכנון קוי תשתית תינתן עדיפות לשילובן ברצועות תשתית מאוחדות ובלבד שלא תיפגע האפשרות לממש את התשתית העיקרית המתוכננת.
4. מיזעור השפעות סביבתיות - תכנון תשתיות ומבנים יכלול הנחיות למזעור מפגעים ומטרדים הצפויים לעת ההקמה והתפעול, ובכלל זה בנחלים ובסביבתם, בחופים ובמרחב הימי, בנוף ובערכי טבע ומורשת וכן הנחיות לפתרונות לעודפי עפר, עיצוב חזותי, נצפות והשתלבות בנוף, ולשיקום ולהסדרת השטח לאחר ההקמה ובתום הפעילות.
5. שמירת השטחים הפתוחים וטיפוחם - שמירה וטיפוח מאפייני הנוף, ערכי תרבות ומורשת, חקלאות, סביבה וחזות, רצף השטחים הפתוחים, המגוון הביולוגי והמערכות האקולוגיות הטבעיות ושירותיהן החיוניים לקיומם ולקיום האדם. חשיפת השטחים והנגשתם לציבור למטרות פנאי בחיק-הטבע, חינוך תיור וטיול תהיה תוך שמירת ערכיהם, השתלבות והדגשת התנאים הטבעיים המקומיים.

תשריטי תמ"א אחת

ברובן של תכניות המתאר הארציות נכלל תשריט. כמו ההוראות, עוצבו התשריטים בתקופות שונות, לכל תקופה, שפתה וסגנונה. התשריטים ערוכים בקני-מידה שונים (כלליים, 1:250,000 ועד למפורטים, 1:20,000). תצורות מקרא וסימונים שונים, ולעיתים אי-אחידות בין הסימונים.

עבודת האיחוד כללה כמה רבדים:

רובד מהותי: שינוי מהותי בתשריט. למשל:

- ביטול "שמורת-נוף" בתמ"א 8 והמרתה ל"יער נטע אדם" כאשר הופיע בה בפועל יער נטוע, ול"שמורת-טבע" כאשר השטח נותר בטבעו
- צמצום שמונה סוגי יער בתמ"א 22, לשלושה בלבד
- הוספת קטעי נחל על המסומנים בתמ"א 34/ב
- תוספת שמורות-טבע, גנים-לאומיים ויערות על-פני המסומן בתמ"א 8 ותמ"א 22
- מחיקת מרבית יעודי הקרקע בתשריט תמ"א 13 - מגורים, מוסדות, תעשייה, דרכים וכו', שאינם רלוונטיים לחוף

רובד טכני: למשל, דיוק מיקום הנחלים.

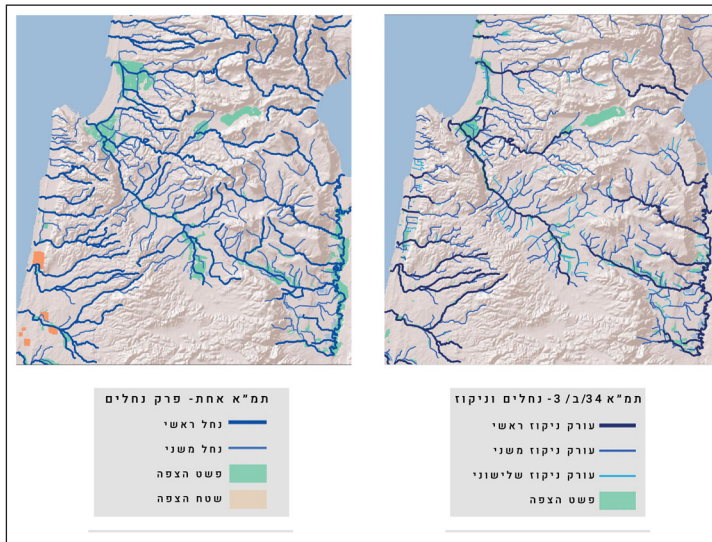
לתמ"א אחת תשריט ראשי אחד, בקנה-מידה אחד - 1:100,000 המאפשר פרישת יעודי הפיתוח לצד יעודי השימור זה לצד זה והצגת תמונה מלאה של התכנון הארצי הראשי.

הסימונים בתשריטים מופיעים כפוליגונים, קווים או סמלים ומביאים לידי ביטוי את רשת הדרכים ומסילות-הברזל ברמה הארצית, דוגמת מתקני-מים, אתרי פסולת, מתקני גז, שמורות-טבע, יערות, נחלים וחופים. בנוסף, הוכללו מתווי רקע: מרקמים עירוניים, שטחים בנויים וזאת להתמצאות ולידיעה, ולקבלת תמונה מתארית מלאה.

מפה 1: קטע מתשריט תמ"א אחת. התשריט הראשי מאפשר מבט כולל המציג בבהירות את כל מערכות התשתית הראשיות, לצד מערכת השטחים הפתוחים. התשריט להמחשה בלבד. הנוסח המחייב בתשריטי התכנית באתר מנהל התכנון.



מפה 2: שינויים שנערכו בתשריטי תמ"א אחת, לעומת תשריטי המקור בתכניות-האם. לדוגמא, תוואי הנחלים עודכנו ביחס לתכנית-האם תמ"א 3/ב/34, בדרכים הבאות: הארכת תוואי נחל ראשי עד מעלה הנחל; תוספת משמעותית של תוואי נחלי משנה; השמטת נחלים באורך מצומצם; שינוי פרישת פשטי הצפה ותוספת ייעוד חדש - "שטח הצפה".



תכנון בר-קיימא

תפקידן של תכניות המתאר הארציות לשמור על האינטרס הציבורי, על משאבי הקרקע המצומצמים בארץ, למנוע חסימת חופים, להגביל את תחומי הפיתוח על מנת לאפשר שטחי טבע וחקלאות, לקבוע מסדרונות אקולוגיים, להבטחת תנועה ורצף מיני צמחים ובעלי-חיים, לסמן את מקומם של מתקני מים, להסדיר את משק האנרגיה, אספקת הגז והחשמל, ועוד ועוד.

בארץ קטנה וצפופה ורבת-לחצים, קשה מאד לראות את התמונה המערכתית הכוללת, לאזן נכונה בין הצרכים השונים. התכנון הארצי אמור לתת מענה למורכבות זו. תמ"א אחת היא נדבך במסגרת המאמצים להשגת הרמוניה תכנונית, ראיה מערכתית הקושרת תחומים שונים, ומנסה לאזן בין מגמות מנוגדות.

תמ"א אחת היא תכנית בעלת פנים חברתיות - היא פונה לציבור הרחב מכמה בחינות:

1. שפתה בהירה, פשוטה וקולחת; היא מובנת לכל אדם.
2. היא מרחיבה משמעותית את "נחלת הכלל" בשטחים הפתוחים העומדים לרווחת הציבור.

3. תפישתה כוללת והיא חובקת תחומים שונים ואורגת אותם למסכת אחת. בכך היא מיוסדת על עקרונות פיתוח בר-קיימא, שעיקרו ראייה רחבה, איזון כולל, ומבט מרחיק-ראות. מבחינה זו, תמ"א אחת היא מעין בריאה חדשה, רצון להשיג עולם טוב יותר, מאוזן, בר-קיימא, הרואה את טובת הכלל לדור הזה ולדורות הבאים.

תהליך העבודה ושלביה

תחילתו של תהליך העבודה בתמ"א נושאית בודדת, וסיומו בתמ"א אחת, המכנסת ומאחדת את כל התכניות הנושאיות למארג שלם אחד. התהליך כלל ששה שלבים:

- ארבעת השלבים הראשונים - קריאה בתמ"א בדידה: מרכיבי כל תמ"א בפני עצמה, פורקו ונבנו מחדש, והיא נוסחה בשפה חדשה ובהירה. במצבה זה היא "מועמדת" להמשך התהליך.
- כינוס כל השינויים בכל אחת מהתמ"אות הוותיקות ליצירת "נוסח משולב", לכל תכנית.
- פירוק התמ"א והרכבתה מחדש - זיהוי אבני הבניין של כל תמ"א.
- אבחון טכני לשוני - הגהות, תיקוני נוסח ועריכה, שפת כללים הנמנעת מפרטים.
- תיקוני מהות - שינויים הנדרשים לאישור מוסד תכנון עליון.
- שני השלבים האחרונים - מבט על פני כל התמ"אות: מוסבים על-פני כלל התמ"אות כמערכת אחת:
- איתור נושאים - מעבר מתמ"אות לפרקים נושאים, הקבצה לחטיבות.
- האחדה - אריגת כל הפרקים הנושאים למסכת אחידה ושלמה: תמ"א אחת.

איור 11: ששת השלבים, ארבעת הראשונים מתייחסים לתמ"א בדידה, והשניים האחרונים למיכלול התמא"ות



תיאור שלבי העבודה

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

עם השנים נוספו שינויים לתכניות המתאר. כל שינוי מהווה תמ"א בפני עצמה. קיימות תמא"ות בהן שינויים רבים, כדי עשרות, ואחרות בהן מספר

השינויים זעום. בשלב הראשון שולבו השינויים במקומם הראוי בתמ"א האם. מהלך זה לבדו הפחית בצורה ניכרת את כמות התמ"אות. התוצר שהתקבל - תמ"א בדידה. נוסח משולב, כאשר כל השינויים מכונים ומשולבים בה.

איור 12: הדגמת שלב א' על תמ"א 22. מימין, הנוסח המקורי - תמ"א האם. בתווך, ששה שינויים שנעשו במהלך השנים, ומשמאל, נוסח משולב אליו "נתפרו" בקפידה כל השינויים, בהוראות ובתשריט, המהווה עתה בסיס להמשך העבודה

שינוי 1	שינוי 2	שינוי 3	שינוי 4	שינוי 6
א. שינוי יעוד יער נטע אדם מוצע ופארק מוצע בתחורה לשטח חלופי ב. חיקון הוראות על מנת לאפשר גמישות בתכנון בשינויים המוליים יעוד מוצעים בתחומם או בסמוך אליהם.	ביצוע פעולות ביער טרם אישור תכנית מפורטות, לתקופה של שלוש שנים	שינוי גבולות יער קרית אתא	א. לאפשר שינוי סוג יער ב. כללי תכנון לחשתיות ביער ג. הוראות להכנת תכנית ליער ופעולות מתחרות ד. התאמה בין שטחי נטיעות בבודת נחלים לתוואי הנחל ה. יעוד שטחי יער לשמורות טבע וגנים לאומיים ו. הוראות משק היערני ז. ייעוד קלאי בשטח המיועד ליער	א. הארכת תקופת המעבר בתמ"א 22 לכהנת תכנית מפורטות ב. לאפשר בתקופת המעבר ביצוע פעולות בשטחי יער ללא תכנית מפורטות ג. קביעת להיקף העבודות שניתן לבצע עד לאישור התכנית המפורטות

שלב ב': פרוק תמ"א בדידה והרכבתה מחדש

אחד מתפקידיה של תכנית הוא ליצור סדר במרחב; שיש בו היגיון, מבנה הירארכי. תכנית מהווה בזעיר-אנפין בבואה של העולם אותו היא מבקשת לתקן ולהסדיר (כפי שאירגונו הפיסי של יצור חי מגולם במתכונת ה-DNA שלו).

על-כן תדרש גם תכנית לסדר ומבנה. תכנית במבנה סדור תהיה נהירה וברורה, בניגוד לתכנית שמרכיביה מעורבבים ולא ניתן לאתר את הקשרים ביניהם.

הוראות התמ"אות כוללות שפע היגדים, מסוגים שונים וברמות שונות, העשויים להיות (בחלק מן התמ"אות) מעורבים זה בזה, וזוהי אחת הסיבות למבוכה ולאי-הבהירות בתמא"ות הקיימות.

בשלב זה פורקה כל תמ"א למרכיביה והם קובצו מחדש, והפעם על-פי סוגיהם. כל סוג במקומו הראוי לו.

תוצר: התמ"א בנויה בסדר ובמבנה אחידים, המשקפים את מעשה התכנון עצמו:

1. מטרת התכנית, תפיסת העולם שלה ועקרונותיה
2. ההגדרות הייחודיות לה

3. הוראות הסוללות את הדרך להגשמתה

4. חובות התייעצות, עריכת נספחים וכ'

המבנה הפנימי של התמ"א

בדומה לפענוח הדקדוק הפנימי של התמ"א, הושקע מאמץ בחשיפה ובפענוח המבנה הפנימי של התמ"א. תפקידה המרכזי של תכנית מתאר ארצית הוא להתוות מדיניות בתחום הנתון לאחריותה.

תכניות המסמנות שטח בתשריטתן (טריטוריאליזציה), קובעות מיקום השטחים או הקווים, ופריסתם מבטאת את מדיניות התמ"א. כלומר, ביטוי גיאוגרפי, פריסה ארצית לנושא מסוים. בשטחים הללו מתקיימות שתי מערכות:

מערכה ראשונה - שטח שמור: המסמן אזור בו תובטח הקמת התשתית הנדרשת, תנאים להקמתה, ומניעת פעולות העשויות לסכלה. מאפייני הם:

1. זמניות. השטח השמור ישאר במצבו עד להכנה של תכנית מפורטת.
2. הרחקת שימושים העשויים להפריע, למנוע ולסכל את הקמת המתקן.
3. תפיסת שטח מעבר להיקף הנדרש, באשר אין לדעת היכן בדיוק תוקם התכלית.
4. הנחיות להכנת תכנית מפורטת, כללים ונוסח הוראות אשר מכוחה תוקם התשתית היעודה.

מערכה שנייה - תכנון מפורט: תכנית מפורטת אמורה לאתר את מיקומה המדויק של התכלית היעודה, ולקבוע כללים לשמירתה, תפעולה ואחזקתה. מאפיינייה הם:

1. קביעות. התכלית היעודה אמורה לפעול ולהתקיים לאורך זמן רב.
2. קביעת השימושים המותרים וההגבלות בשטח
3. ודאות. גבולות השטח נקבעים בדיוקנות
4. שמירת כללי התכנית המפורטת

קו חד נמתח בין שני המצבים, שפה המותאמת לשמירת השטח ושפת הוראות לעת הכנת התכנית המפורטת. כך זוקקו והובהרו תכניות אשר עירבבו בין שני המצבים.

שלב ג': שפת התכנית - שינוי נוסח ועריכה מחודשת

תכניות המתאר הוותיקות עברו הליך "תרגום" וניסוח מחודשים, לשפה בהירה וקצרה. בשלב זה לא נעשה כל שינוי בהוראות. הנוסח החדש מקיים את כוונות הנוסח הישן במשמעותן המדויקת, אלא שהוא נהיר ותמציתי.

הליך העבודה

- העתקת נוסח הוראות התכנית, ככתבו וכלשונו.
- השגות - הצבעה על ניסוחים שאינם ברורים דיים, כפילויות, אריכות לשון, פירוט יתר וכיוצא באלו - הטעונים תיקון.

- הצעת נוסח חדש, על פי האבחנה.

התהליך כולו שקוף ונתון לביקורת. להשגת השקיפות, הוצבו הנוסח הקיים, ההשגות, והצעת הנוסח המתוקן (השומר על משמעותו המדויקת של המקור), בטבלה, זה לצד זה.

איור 13: הנוסח הקיים בטור הימני, ההשגות בטור האמצעי, והצעת הנוסח המתוקן בטור השמאלי

נוסח קיים	אבחון	נוסח מוצע
ציטוט מדויק מהמקור, הוראות תכנית המתאר	דברי ביקורת, נימוקים והסברים	הצעת נוסח חדש מתוקן על פי דברי הביקורת

שלב ד': תיקונים של מהות

במהלך החקירה לעומק של תכנית המתאר הארציות, נתברר הצורך בשינויים ותיקונים. זאת, עקב שינויי נסיבות שהזמן גרמן, שינויים טכנולוגיים, וכדומה.

כמעט בכל אחת מן התכניות הנושאות הוצעו שינויים מהותיים. לכאורה, חרג הדבר מן הסמכות שהוענקה לעורכי התכנית מידי הממשלה - "פישוט ואיחוד תכניות" - ונושא זה אף עלה בדיוני המועצה הארצית; אך משהוכרה חשיבותן הצעות השינוי, התקיים בהן דיון מעמיק, והן אושרו כולן בידי המועצה הארצית.

דוגמאות לשינויים מהותיים:

בפרק הנחלים:

- בתחום האפיק נוספו הוראות בדבר השבת ושיקום נחלים, שנאטמו או תועלו, השבת פיתולים והגבל העיבוד החקלאי.
- ברצועת ההשפעה נוספה התייחסות לנחל במקטע העירוני, ובה הוראות לעדיפות לשימושים המיועדים לכלל-הציבור, דוגמת תיירות, הסעדה, תרבות ופנאי, הפניית חזיתות אל הנחל, ושמירת רציפות לאורכו ומבטים וצירים לכיוונו.
- נוספו "שטחי-הצפה", אזורים מוצפים לפרקים (שלוליות חורף, שרידי ביצות וכדו'). והוראה בדבר שמירתם וטיפוחם של מעיינות.
- התייחסות לאגן החזותי, הנצפה אל הנחל וממנו, מבטים וצירים פתוחים.

הוראות פרק חופים נגזרו בעיקרן מתמ"א 13 חופי ים-תיכון – השינויים העיקריים לעומתה:

- נוספו עקרונות תכנון לתכניות בתחום חוף-הים, ובהם: הגשתו ופתיחתו לכלל, שמירת רציפות לאורכו וצירים ומבטים פתוחים אליו.
 - נאסרה חנייה בתחום חוף-הים.
 - נוספה הוראה בדבר הרחקה מקו-המים של שימושים שאינם נדרשים במובהק לקרבת החוף.
 - נוספו יעודים חדשים, "מכלול חוף", "פארק חוף עירוני"
- בסדרת תמא"ת המים:
- ביטול ההבחנה בין מפעל החדרה לאתר החדרה (ואיחודם תחת המושג 'אתר החדרה').
 - ביטול "אזורי איסוף" וההוראות הנלוות להם בתמ"א 34 ביוב.

הכנת נספח נופי סביבתי אחיד לכל פרקי התמ"א

תכניות המתאר הוותיקות כללו הפניות לנספחי נוף וסביבה במתכונות שונות. אחדות בהפניה לנספח הנופי-סביבתי בתמ"א 35, אחרות כללו נספח יעודי משלהן ואחרות חייבו הכנת נספח בלא שפרטו את טיבו.

תמ"א אחת יצרה נספח נופי-סביבתי בנוסח אחיד לכל פרקי התמ"א (הנדרשים לכך). כאשר נדרשת התייחסות ספציפית לנושא מסוים, היא תופיע במפורש.

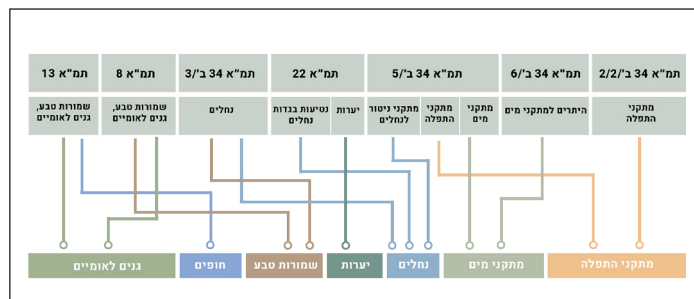
שלב ה': התמרה מתמ"א אות לנושאים

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

תכנית מתאר ארצית-נושאת 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. שלב ה' עסק באיתור ובירור הנושאים מתוך התכניות.

לא תמיד קיימת הלימה בין תכניות לנושאים. תמ"א אחת תעסוק בנושאים.

איור 14: נושאים אשר נגזרו מן התמאות הוותיקות, הפכו מעתה להיות פרקי תמ"א אחת



השראה

הרמב"ם בדברי ההקדמה לחיבורו הגדול "משנה-תורה", עוסק בסוגיה שלפנינו - כיצד לברור נושאים, הפזורים בתוך מערכות נפרדות, כינוסם תחת קורת-גג אחת (עניין הסיווג והכינוס הוא פרק נכבד במשנה-תורה - מפעל הקודיפיקציה הקלאסי של ההלכה).

"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...". (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 היו העיסוק לאתר, לברור ולפסוק הלכה מתוך השפע העצום, המפוזר במקומות שונים. מעתה, עם השלמתו של "משנה-תורה", הם יסודרו על-פי הענינים, כלומר על-פי הנושאים השונים. "כולם בלשון ברורה ודרך קצרה עד שתהא תורה כולה סדורה בפי הכל..."

הקבצת הנושאים לחטיבות, מתוך כלל התמ"אות

עתה עומדים בפנינו הנושאים אשר חולצו מתוך התמ"אות. עיון בהם מעלה כי קיימים נושאים שיש להם קירבה, לעומת אחרים הרחוקים זה מזה. הנושאים שיש ביניהם קירבה כונסו והם הוצבו בקבוצות ובחטיבות.

תמ"א אחת ותכניות האם

מקורותיה של תמ"א אחת הן תכניות המתאר הארציות. הנושאים מתוכן קובצו וצורפו יחדיו. איור 14 מציג את היחס בין תכניות האם והנושאים הנגזרים מהן כפי שהן מופיעים בתמ"א אחת.

שלב ו': האחדה

עתה עומדים לפנינו הנושאים שנלקטו מתוך התכניות הארציות, ערוכים וסדורים כפרקים עצמאיים, ומאוגדים בקבוצות ובחטיבות.

האתגר - כינוס נושאים למסגרת מאוחדת אחת, למארג אשר חלקיו משלימים זה את זה, ולא כרכיבים זרים. לשון אחר: מהו ה"דבק" אשר יחבר את הנושאים השונים?

לכך סייעה חלוקת מרכיבי התכניות לשניים:

1. עקרונות, הגיונות והיגדים כלליים, שכוחם יפה תמיד, לכל תכנית או לפחות לתכניות רבות. לדוגמה:

- לעת תכנון מערכות תשתיות יש לתת עדיפות להצמדתן ולשילובן...

• למערכות תשתית בסמיכות או במפגש, יידרשו תיאום התכנון בין הגורמים...

• מיזעור השפעות סביבתיות... הנחיות למזעור מפגעים ומטרדים....

כללים אלה מופיעים בתכניות מסוימות, ונעדרים מאחרות. האם תכניות שאינן מזכירות אותן עשו זאת בכוונת-מכוון? האם יעלה על הדעת שהקמת מתקן לא תיכלול הנחיות למזעור מפגעים סביבתיים? התשובה כמובן שלילית. לפיכך, הכללים האמורים (המופיעים רק בחלק מן התכניות), נכונים תמיד וראוי שיחולו על כל תכנית ותכנית.

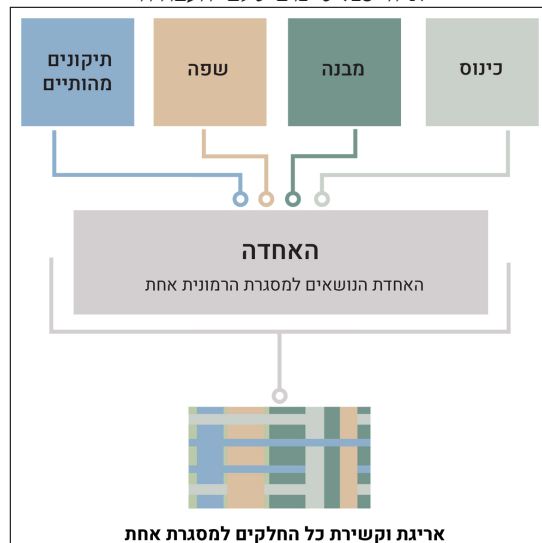
2. היגדים פרטניים: לעומת העקרונות - התקפים תמיד, כוללות התכניות הנושאות היגדים ופרטים הקשורים ספציפית בנושא התכנית. למשל: "התניית תכנית להקמת מתקן פוטוולטאי, בחיבורו לרשת הולכת החשמל...". זוהי הוראה ספציפית הנוגעת למתקנים פוטוולטאיים אין לה משמעות המתייחסת לפרקים אחרים.

על פי היגיון זה, נבנו שתי מערכות:

1. מערכת היגדים, כללים ועקרונות, שכוחם יפה לכל פרקי התמ"א;
2. היגדים פרטניים, שכוחם יפה לפרק ספציפי, זה או אחר.

וכך, חוברו להם נושאי תכנון שונים למארג אחד. הדבק המחבר ביניהם הוא העקרונות והכללים המשותפים. למסגרת החדשה שני חלקים הקשורים ומשלמים זה את זה: בראשון קובצו הכללים והעקרונות המשותפים לכלל הנושאים, ובשני, תמצית כל פרק נושאי, על הגיונו ומטרותיו הייחודיות.

איור 15: סיכום שלבי העבודה



אחרית דבר

תמה הכנת תמ"א אחת במתכונתה הנוכחית, ולא נשלמה. שש-עשרה תכניות מתאר ארציות כלולות בה, ו-128 תכניות מתאר המהוות להן שינויים, ובסך הכל 144 תכניות מתאר ארציות, והן המרכזיות והחשובות. אך נותרו רבות המצפות לבוא בשעריה. מערך התכנון הארצי, אמור להיות מקשה אחת. המצב בו סדרת תכניות אחת התכנסה לתמ"א אחת, בנוייה וערוכה בדרך קצרה ובהירה, לצד אחרות, שנותרו בשפה הישנה אינו ראוי. על-כן, יש לקוות כי המהלך יימשך, וכל תכניות המתאר הארציות תגובשנה במתכונתה ובשפתה של תמ"א אחת.

תכנית מתאר ארצית - כח רב גלום בה, היא קובעת סדרי תכנון, מסגרת לאישור פרויקטים, מיקום יישובים, תשתיות. בארץ קטנה, צפופה ורבת לחצים, קיימים אינטרסים מנוגדים המכוונים לכל פיסת קרקע, וכולם לגיטימיים: הבטחת שטחים לדיר, כבישים ושמירת טבע. ראייתם חלקית, והתמונה הכוללת נעדרת. מכאן הקשיים לעת הכנת תכניות, הצורך לגשר בין שאיפות מנוגדות וליצור תמונה כוללת, אשר תקיף את כלל צרכי המשק.

תמ"א אחת הצליחה ליצור את האיזון המבוקש. כל משרדי הממשלה תמכו בה, והיא אושרה פה-אחד במועצה הארצית לתכנון ולבנייה. הממשלה בהחלטתה ביקשה להשלים את התכנית בתוך שנה. בפועל נמשכה העבודה שבע שנים, שנדרשו להשגת ההסכמות בין כל הגורמים, להתוות את שביל הזהב של התכנון הארצי, ולמצוא נתיב שהוא ראוי, מיטבי ונכון לצרכי הפיתוח והשימור במדינת ישראל.

אישור התכנית הוא סימן לבגרות ובשלות בשיח-התכנוני, הקשבה הדדית, דרכי גישור והשלמה בין מתחים. תמ"א אחת הוסיפה כשלושת רבעי מיליון דונם שטחי שמורות-טבע ויערות, מיכלולי חוף וגדות נחלים, בתמיכת משרדי השיכון, האנרגיה והתחבורה - גופי פיתוח מובהקים. במקביל נמתחו תשתיות לאורכה ולרחבה של הארץ, בתמיכת הירוקים הנוטים להסתייג מתכניות פיתוח. וכולם כאחד שמו לנגד עיניהם את צרכי המדינה בכללה, ולא דווקא את התחום עליו הם אמונים.

הישגה העיקרי של התכנית אינו דווקא בפרקים הערוכים והסדורים. תמ"א אחת התנחלה לא רק על דפים וניירות, אלא גם ובעיקר - בתודעה. בעריכת התכנית נטלו חלק עשרות רבות של מתכננים, והם נחשפו לשפה, לדרך ולסגנונה החדש של התכנית. תכניות רבות הנהגות היום במוסדות התכנית, מאמצות את שפתה וסגנונה של תמ"א אחת. מחשבה בהירה וצלולה, שפה תמציתית וקצרה, שפת כללים ועקרונות הנמנעת מפרטים יגיעים, כל אלו עשויים להקנות למערכת התכנון הישראלית פנים חדשות ורוח חדשה.



נספח

על ההבדלים בין מלאכת התכנון ומלאכת הקודיפיקציה

איסוף, הסדרה ואירגון של קבצי תקנות, דברי חקיקה ומשפט, למערכת אחת, פשוטה ותמציתית, היתה משאת נפשם של מחוקקים, מלכים והוגי דעות.

ימי הקודיפיקציה כימי המשפט, החל ממפעלו של יוסיטיניאנוס, 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 זאת 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 מראש.

דברי ימי המשפט המערבי והעברי כאחד, הם דברי ימיה של מלאכת האיסוף וההכללה, הליך הקודיפיקציה. הבנתם של הכללים, הטעמים והמטרות של מפעלי הקיבוץ והעריכה לדורותיהם יש בהם עניין ותועלת לעת עריכתה של תמ"א אחת.

תמ"א אחת כנסה והסדירה את תכניות המתאר הארציות הנושאות, בכך היא מהווה מערכת קודיפיקאציה, (או קודקס) - המארגן מערכת כללים תכנונית.

תמ"א אחת שונה במתכונתה ובהכנתה מדרך הכנתה של תכנית. תכנית, מטרתה לחדש, לתקן ולהסדיר נורמות חברתיות, בצורה כוללת, או בשדה מסוים. היא נעשית מכוח חוק, ונדרשת לעסוק בתחום, שהוא צורך השעה. כל תכנית רואה כאינטרס-על את העניין בו היא עוסקת. מטבע-הדברים אינה שמה-לב דיה לתחומים אחרים. היא נדרשת להתאים עצמה לכלל המערכות שמסביבה - חוקים ותכניות, אך יש ותיווצר אי-הלימה בינה לבין חלקים אחרים במערכת התכנון. כנגד זה, לעת העריכה והכינוס הכלליים תהיה הראייה רחבה, היא תיתן מעמד שווה לכל התכניות ותיצור ביניהן הרמוניה חקיקתית-לוגית.

בימיה הראשונים של תמ"א אחת, תרו עורכיה אחר מקורות ומקבילות למהלך דומה. איסוף, ארגון והכללת חומר קיים למערכת קוהרנטית שלמה. בשדה-התכנון לא נמצאו לכך דוגמאות, והשדה הקרוב בו שכחים מהלכים כגון אלו - הוא שדה-החקיקה. קיים שפע קודיפיקציות - מאספים מאגדים של חומר רגולטיבי, בצורות אירגון והכללות שונות. מתוכו הבאנו דוגמאות הקרובות לעניינינו, שיש בהן כדי ללמד על אופיו של המהלך, יומרותיו והקשיים אשר עמדו בדרכו.

מן הספרות רחבת-הידיים העוסקת בנושא מוצגים שלושה מקורות: הקודיפיקציה במשפט העברי. הקודיפיקציה במערכות הרגולציה הארופאיות המודרניות. הקודקס האזרחי "נוסח ישראל".

א. הקודיפיקציה במשפט העברי

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

"עניינה של הקודיפיקאציה להקיף את כלל המערכת המשפטית, או לפחות תחום אחד - גדול ומקיף... 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, הנגרמות מחמת היווצרותן של נורמות משפטיות בודדות רבות... באותה מערכת משפטית עצמה, או מחמת איחודן של כמה מערכות משפטיות ...". (המשפט העברי, חלק ב' עמ' 941) וכאן עומד מנחם אלון על ההבדל בין מלאכת המחוקק, למלאכתו של עורך הקודיפיקציה:

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

ואלו העקרונות ביסוד מלאכת הקודיפיקציה:

א. על הקודקס לכלול את ההוראות העיקריות, הקובעות והמנחות, ולא להוות יצירה כלילת 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-בהירות.

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

ב. הקודיפיקציה בצרפת

La Codification Francaise, Guy Braibant and Yves Robineau, La Revue administrative, 47e Annee

הקודיפיקציה הנעשית היום בצרפת היא ארגון מחדש של טקסטים קיימים בסדר לוגי ובמסמך אחד. עבודתה של הועדה לקודיפיקציה שהוקמה ב-1989 יכולה ללמד גם על האתגר בפנינו.

הצורך בקודיפיקציה של מערכות הרגולציה עלה מפני שהמערכות הקיימות נעשו מעורפלות בשל התרבות מהירה של טקסטים (אלפים בשנה), השינויים התכופים בחוק, ושחיקת הנורמות בידי רשויות שונות (מקומיות-עצמאיות והאיחוד-האירופי).

כתוצאה מכך - כל עניין נדרש לעיון בטקסטים המפוזרים במקומות שונים ואשר קשה לדעת אם הם עדיין רלוונטיים או שעברו שינויים. יש לכך חסרונות עבור הרשויות והמשפטים שעבודתם נעשית מסובכת, ועבור האזרח הפשוט המאבד יכולת התמצאות. הקיבוץ מחדש ירכז את כלל הטקסטים במכלול בהיר, קוהרנטי, מאורגן ומעודכן – תוך שמירת רוחם ותכניהם. מודרניזציה - יתר שקיפות, דמוקרטיזציה פתיחות, נגישות ושירות לציבור המקצועי והרחב.

המלאכה הופקדה בידי "הועדה העליונה לקודיפיקציה" שהוקמה במיוחד לנושא. הועדה קבעה מתודולוגיה, כללים ועקרונות עבודה. ארגון הטקסטים הקיימים מהווה נקודת התחלה טובה לפישוט החוק, להסרת הוראות מיותרות וכפילויות, ולהרמוניזציה של טקסטים שאין ביניהם התאמה. התוצר ועקרונות הקוד, נדרשים לעבור אישור הרשויות. בדיקת איכות והבטחת התאמה והשתלבות במערכות הקיימות.

הועדה, משתפת בתהליך מוסדות נוספים, רשויות המדינה ונציגי-ציבור. בראשה עומד ראש-הממשלה, שביכולתו לסייע מתוקף סמכויותיו. סגן ראש-הועדה נבחר מתוך ראשי מועצת המדינה, ומסייעים לו נציגיה. לכל קודקס נושאי, מתווספים חברי פרלמנט המייצגים את הועדות המתאימות. החברים מתמנים לארבע שנים, ושיבותיה מתקיימות במקום מושב ראש-הממשלה.

ההחלטה והיוזמה להכנת קודקס בנושא מסויים, בסמכות הממשלה. הקודקס נערך בידי קבוצת עבודה מקצועית, הקובעת את תכנית הקוד בהצגה בשלוש עמודות: הראשונה מכילה את התכנית המקורית, סעיף אחר סעיף, השנייה - את הטקסטים המחודשים המוצעים, והשלישית - הערות והסברים לשינויים וכן ניתוח השלכותיו ומשמעותיו.

בתום שלב זה בוחנת הועדה את הקודקס ומכריעה בשאלות עקרוניות. החומר מועבר לעיון ולאישור הממשלה בצירוף ההנמקות, הבעיות שעלו במהלך העבודה, הפתרונות שנבחרו והצעות לרפורמות כדי לפשט, להבהיר ובעיקר ליצירת מצע נוח לעידכון החוק.

הועדה דואגת שהקודים יאומצו ויוטמעו במהרה במערכות הרלוונטיות, (שהרי אם ייוצר מרווח זמן ארוך מיצירת הקוד ועד לאישורו ולפרסומו, יופיעו טקסטים חדשים שיידרשו לשילוב בקודקס, ושוב יתחיל התהליך מראשיתו...). התוצר הסופי כולל הצגת מטרות התכנית, מסמכיה, והקודקס המחייב עצמו.

הקודקס מחליף בפועל את כל הטקסטים שקדמו לו, ובמקרים יוצאי-דופן - גם חידושים. הקוד מחולק לספרים, כותרות (titre/title), פרקים, וסעיפים - לפי הדגם היוסטיניאני. שיטת המספור עשרונית: לפני מספר הסעיף מופיעות שלוש ספרות המייצגות את הספר, הכותרת והפרק. השיטה מסובכת, אבל מציגה יתרונות לאחידות הקודיפיקציה. הקוד יוצא לאור, כשאר החוקים וההחלטות, בכתב-העת הרשמי שאף משלב בהם עדכונים.

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

ניתן למצוא קוים מקבילים בין המהלך - רב-הממדים והשנים - המתבצע בצרפת, ובין המהלך הנוכחי. גם כאן המקור נמצא 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 החידוש.

ג. הקודקס האזרחי - נוסח ישראל

על הנסיון ליצירת קודקס אזרחי, כותב השופט ברק במאמרו "פרשנות ספר החוקים הקודקס האזרחי - נוסח ישראל".

קודקס מתאפיין בכמה תכונות יסוד: שלמות, רוחב-יריעה, שיטתיות, הפשטה וחדשנות. ... ייתכן בו חסר (לאקונה), כל עוד פעולת החקיקה היא מעשה-אנוש יהיו בה מקרי חסר. שלמות הקודקס משמעה רצון להסדיר את מלוא היחסים המשפטיים בתחום נתון, מבלי להשאיר בו שטחים בלתי מוסדרים. הקודקס בנוי באופן שיטתי. יש בו ארגון, מבנה וסדר... כך שהמעין יוכל למצוא את עיקרי ההסדרים. הקודקס בנוי ברמה גבוהה של הפשטה. בכך מוענקת לו גמישות, המאפשרת לו להתמודד עם שינויים ברקע החברתי. תכונה זו מושגת, בין השאר, על-ידי הריבוי בעקרונות... מציגה בין חדש לישן. ... השיטתיות ורוחב היריעה הם ממאפייניו המרכזיים של כל קודקס.

הדברים הללו מורים את הדרך בה תלך כל תכנית שמגמתה הסדרה, ארגון והכללה של חומר קיים: הפשטה והכללה, הענקת גמישות, ריבוי בעקרונות והמעטה בפרטים. אלו הם המאפיינים והעקרונות אשר לאורך נערכה תמ"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 ביסוד התמא"א המקוריות.

עם אישור תמ"א אחת, התבטלו תכניות המתאר הארציות הנכללות בה. הן הפכו לקודקס אחיד, סדור, מובנה, שיש עימו לוגיקה פנימית - לאחר שעיקריהן ותכניהם הוטמעו בתמ"א אחת.

תמ"א אחת אינה בבחינת סוף-פסוק. היא מציבה את התכניות שקדמו לה במערכת סדורה שתעמוד לנגד עיני מוסדות התכנון לעת דיון בתכניות חדשות ובשינויים נדרשים - שיתבצעו מכאן ולהבא על בסיסה, על-פי צרכי המקום והזמן.

ספרות

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

ברק אהרן, "לקראת קודיפיקציה של המשפט האזרחי", עיוני משפט, ג'5, 6 (1973). אלון מנחם, המשפט העברי, כרך ב', מהדורה שנייה, ירושלים תשנ"ח, עמ' 938-948. נבו שרון פרוקציה אוריאלי, "על הקודקס האזרחי החדש", משפט ועסקים ד', 95-153, 2006.

חוק התכנון והבניה התשכ"ה 1965.

קפלן מוטי, תמ"א אחת, מתודולוגיה ודברי הסבר. המועצה הארצית לתכנון ולבנייה. 2014.

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

הערה: כל הציטוטים במאמר נלקחו מנוסחים שונים במהלך עריכת התמ"א. אין להסתמך עליהם, ויש לפנות אל הנוסח אשר אושר בידי הממשלה.

איורים: ליאורה דרום, נדב הורביץ, חמוטל חיון.