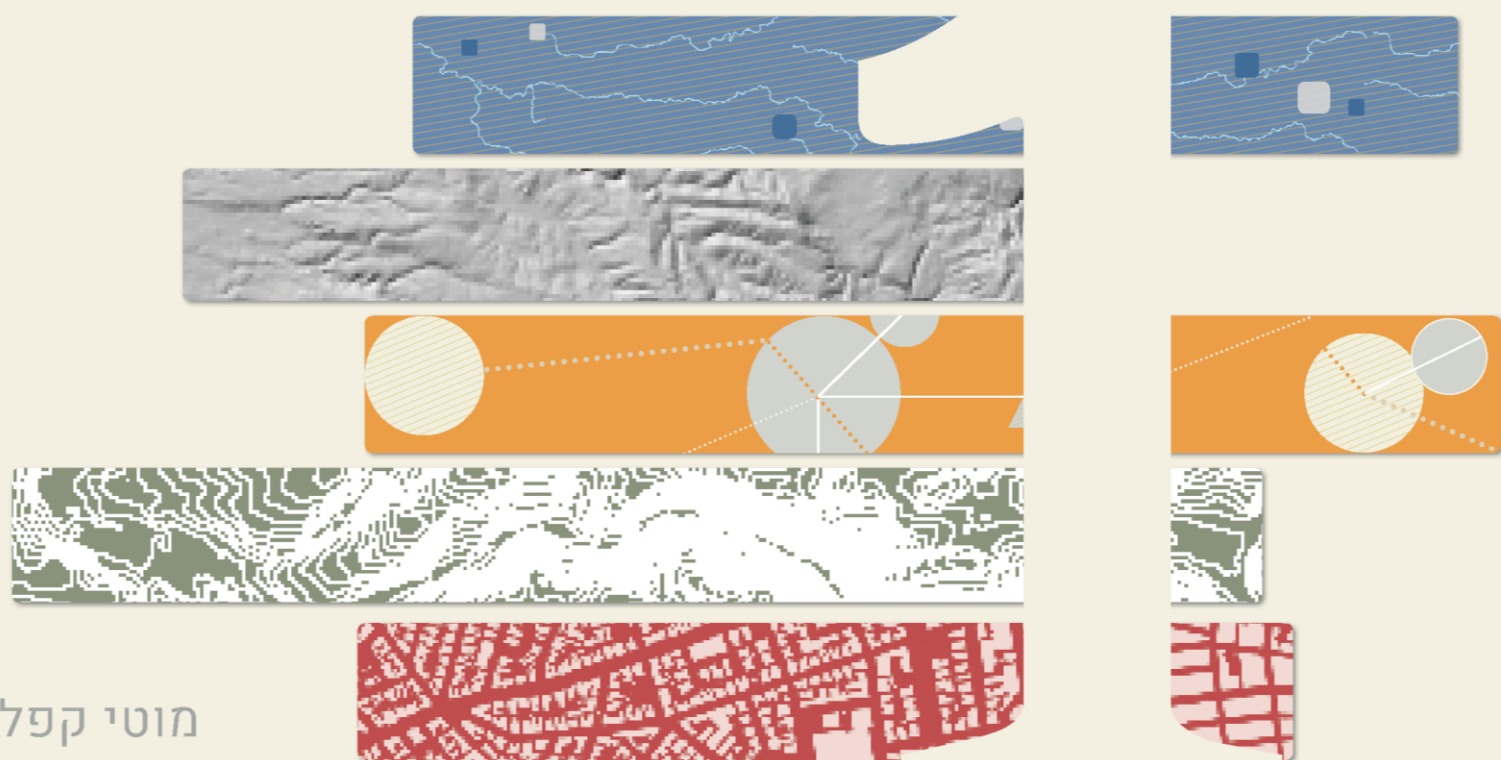


תכנית המתאר הארצית החדשה תמ"א אחת

דברי הסבר



מוטי קפלן

טבת תש"פ • ינואר 2020

תמ"א אחת דברי הסבר

1. הרקע להכנת תמ"א אחת

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 בתחומי סביבה, חברה וכלכלה.

תכנית מתאר ארצית - כח רב גלום בה, היא קובעת סדרי תכנון, מיקום יישובים ואופן הרחבתם, היא מתווה את רשת הדרכים הארציות ומסילות הברזל, תשתיות האנרגיה וקווי-המים, מיקום יערות, שמורות-טבע ומסדרונות אקולוגיים, את המותר והאסור בהם, ואת יחסיהם ההדדיים.



טבע ותשתיות משולבים זה בזה

תכניות המתאר הארציות הן נושאות (לכל נושא - תכנית מתאר משלו: מים, חשמל, פסולת, מחצבות, יערות....), או אזוריות (נמל חיפה, שדה-התעופה לד).

תכניות המתאר הארציות מחזיקות בנטל התכנון הארצי. הן עומדות מול מציאות מורכבת, דינאמית וסבוכה והן עושות זאת בהצלחה מרובה.

ואולם, ברבות השנים התברר הצורך בהתחדשותן. עם הזמן, הלכו והצטברו תכניות רבות, ומערכת התכנון אשר היתה אמורה לגבש מדיניות תכנון ארצית, הפכה כבדה ומסורבלת, והתפזרה על פני נושאים שונים ברמת פירוט גבוהה.

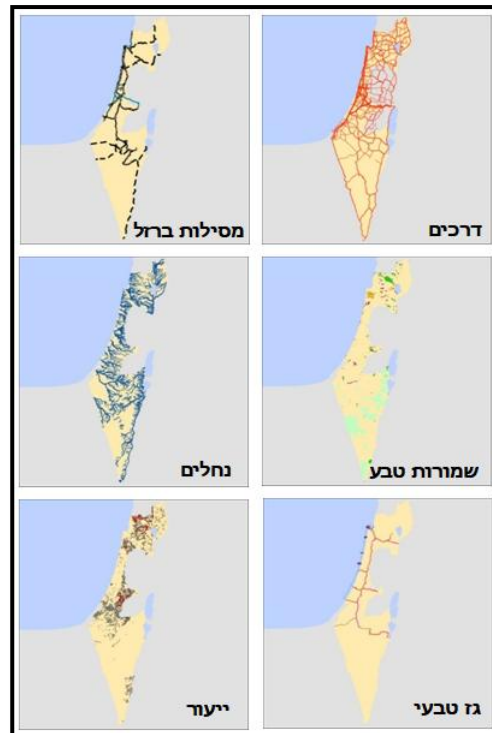
כיום קיימות כ- 50 תכניות מתאר ארציות נושאות, ועימן - כמה מאות שינויי-תכנית, אף הן תכניות מתאר ארציות, תקפות ובהליכי תכנון ואישור. כל תכנית עוסקת בנושא מסוים, ורבות התכניות העוסקות בפרטים ובפרטי-פרטים, או שהן מתמקדות באזורים מסויימים.

מצב זה יוצר מבוכה, חוסר בהירות וכפילות. מעטים 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 ואשר אינם עונים 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 או אזור מסוים. עורכי התכניות הנושאות נהגו בשעתו – ובדין – בדרך של הדגשה לנושא התכנית שהופקדה בידם, ואף העדפתה על פני נושאים אחרים.

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



2. 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)

ההחלטה נבעה גם נוכח ריבוי הלחצים ודרישות הפיתוח - בארץ קטנה, צפופה ובעלת קצבי פיתוח מואצים, קיימים אינטרסים מנוגדים המכוונים לכל פיסת קרקע, וכולם לגיטימיים: משרד השיכון דואג להבטחת שטחים לדיר, משרד התחבורה – לכבישים, הירוקים – לשמירת 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 אמורה לסייע בהתווייתה של התמונה הכוללת.

3. האתגר

החלטת הממשלה מציבה הזדמנות 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 נושאית מספרת סיפור משלה במערכת הארצית, וכולן כאחת – את סיפורו של התכנון הארצי. ניתן לספרו באריכות ובפירוט, אך ניתן גם לזהות ממנו "ליבה", 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.

המועצה הארצית לתכנון ולבניה הטילה את מלאכת עריכת התכנית על מנהל התכנון במשרד הפנים (משנת 2014 במשרד האוצר). העבודה התבצעה בצוותי תכנון פנימיים במנהל התכנון, בהשתתפות רפרנטים ממשרדי ממשלה הנוגעים בדבר, הגופים הירוקים ורשויות הגז והמים.

4. תכניות הכלולות בתמ"א אחת

תמ"א אחת כוללת 16 תכניות מתאר ארציות, וכן 128 שינויים לתכניות אלה, המהוות כל אחת תכנית מתאר ארצית בפני עצמה. ובסך הכל כלולות בה 144 תכניות מתאר ארציות, ואלו הן: (מספר השינויים, נרשם בסוגריים לצד כל תכנית).

- תמ"א 3 דרכים (מספר השינויים - 28)
- תמ"א 8 גנים לאומיים, שמורות טבע ושמורות נוף (מספר השינויים - 4)
- תמ"א 8/ד/10 תחנות-כח עד 250 מגוואט
- תמ"א 10/ד/10 מתקנים פוטו-וולטאיים (מספר השינויים - 1)
- תמ"א 13 חוף הים-התיכון (מספר השינויים - 5)
- תמ"א 4/16 פסולת מוצקה (מספר השינויים - 2)
- תמ"א 22 יער וייעור (מספר השינויים - 7)
- תמ"א 9/23 מסילות-ברזל (מספר השינויים - 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/ב/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 (מספר השינויים - 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).

תמ"א 13 חופים (ים תיכון)	תמ"א 3/34 נחלים	תמ"א 22 ליער וייעור	תמ"א 5/34 מתקני מים	תמ"א 8 שמורות טבע	תמ"א 22 ליער וייעור	תמ"א 13 חופים ים תיכון	תמ"א 3 דרכים	תמ"א 23 מסילות ברזל	תמ"א 16/4 אחרי פסולת	תמ"א 10/ד מתקנים פוטו-וולטאיים	תמ"א 8/ד תחנות כח קטנות	תמ"א 37 גז טבעי	תמ"א 32/1 אחרי גפ"מ	תמ"א 6/34 היטרי בניה לקיום ולמתקנים למים	תמ"א 34 ביוב	תמ"א 2/2/34 מתקני התפלה	תמ"א 4/ב/34 הולכה והחדרה	תמ"א 5/ב/34 מתקני מים	תכניות האם
פרק חופים	פרק נחלים	פרק שטחים מוגנים שמורות טבע גנים לאומיים יערות טבעיים יערות נטע אדם	פרק דרכים	פרק מסילות ברזל	פרק פסולת	פרק מתקנים פוטו וולטאים	פרק תחנות כח קטנות	פרק גז	פרק מים ביוב וקולחין מתקני מים הולכה והחדרה ניהול מי נגר עילי והעשרת מי תהום	פרקי תמ"א 1									

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.

השאיפה להסכמה פה-אחד נבעה מתוך זהירות ונטילת אחריות כלפי מערך התכנון הוותיק. תכניות המתאר הארצית הקובעות 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 בישיבות המועצה הארצית, כאמור - על כל פרק בנפרד ובסופו של דבר על התכנית בשלמותה - ביטאה את אמונם של כל הנוגעים בדבר בתכנית ובדרכה.

(חילוקי דעות התגלעו באשר לפרק החופים בתמ"א אחת. בישיבת 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 ולאירגון 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).

הפחד מפני הבלתי נודע

הכנתה של תמ"א אחת נמשכה שבע שנים תמימות. מדוע כה התארכה העבודה? אחת מהסיבות הינה החשש מפני ערעור הסדר הישן. תמ"א אחת אמורה להחליף ולמעשה לבטל כליל את תוקפן של תכניות המתאר הותיקות. תכנית אלו - על יתרונותיהן וחסרונותיהן, מוכרות לציבור המתכננים ולמקבלי ההחלטות. שינויים גורפים בהן עשויים להביא להחלשתן. ניפוי פרטים וניסוח כללים ועקרונות מביאים אל הבלתי נודע. הפחד מפניו והרצון להישאר בחוף הבטוח והמוכר, הביא להתנגדויות למהלך התכנוני לאורך כל דרכו. בסופו של דבר, יצא הפסדה של הדרך הארוכה בשכרה - קבלת התכנית על ידי כל השותפים המעורבים בהכנתה.

5. 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.

הבדל עקרוני: בחטיבת התשתיות נשמר השטח **כמצע** להקמת תשתית, **כאמצעי** לתכלית היעודה (אשר תתממש לעת הקמתה). בחטיבת השטחים הפתוחים השטח אינו אמצעי. הוא **עצמו** התכלית היעודה (המתקיימת בהווה). השטחים שמורים עקב סגולותיהם המיוחדות. ממלאים את תפקידם בטבעם הקיים, ואינם נדרשים לתכנית מפורטת. זו תידרש רק לעת הצורך בדיוק גבולות, פעולות אחזקה, שיקום, נטיעה, הנגשה וכו'.



כינוס הנושאים בחטיבות

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

חטיבת התשתיות:	חטיבת השטחים הפתוחים:
<ul style="list-style-type: none">• קבוצת המשאבים - פרקי משק המים ומשק האנרגיה• קבוצת הקרקע - פרק הפסולת• קבוצת התחבורה - פרקי התחבורה היבשתית - דרכים ומסילות-ברזל.	<ul style="list-style-type: none">• 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).
<p>בעתיד יצטרפו לחטיבות התשתיות פרקים נוספים, כגון טורבינות-רוח, מחצבות, תחבורה ימית ואוירית ועוד.</p>	

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. זאת בניגוד למתקן התפלה, שאי-אפשר להקימו ללא תכנית מפורטת.

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

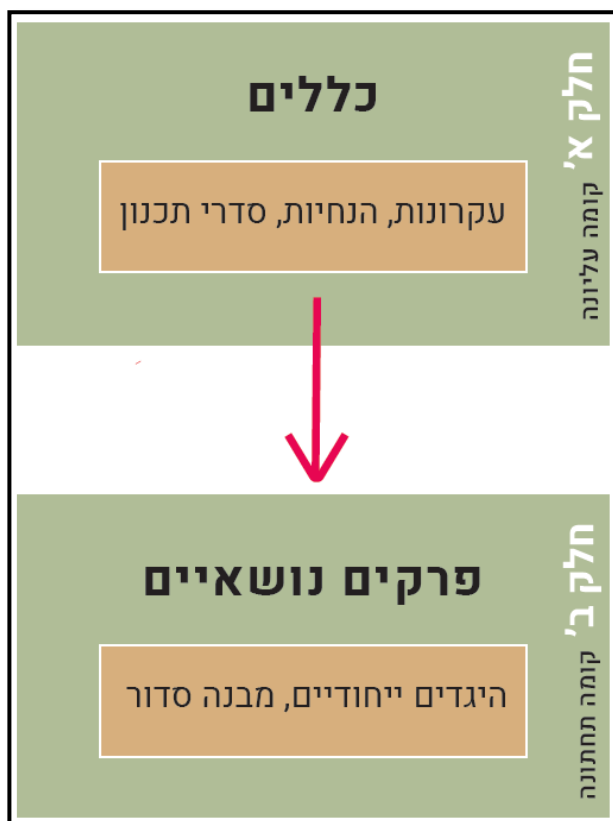
6. מבנה התכנית

תמ"א אחת בנוייה שני חלקים:

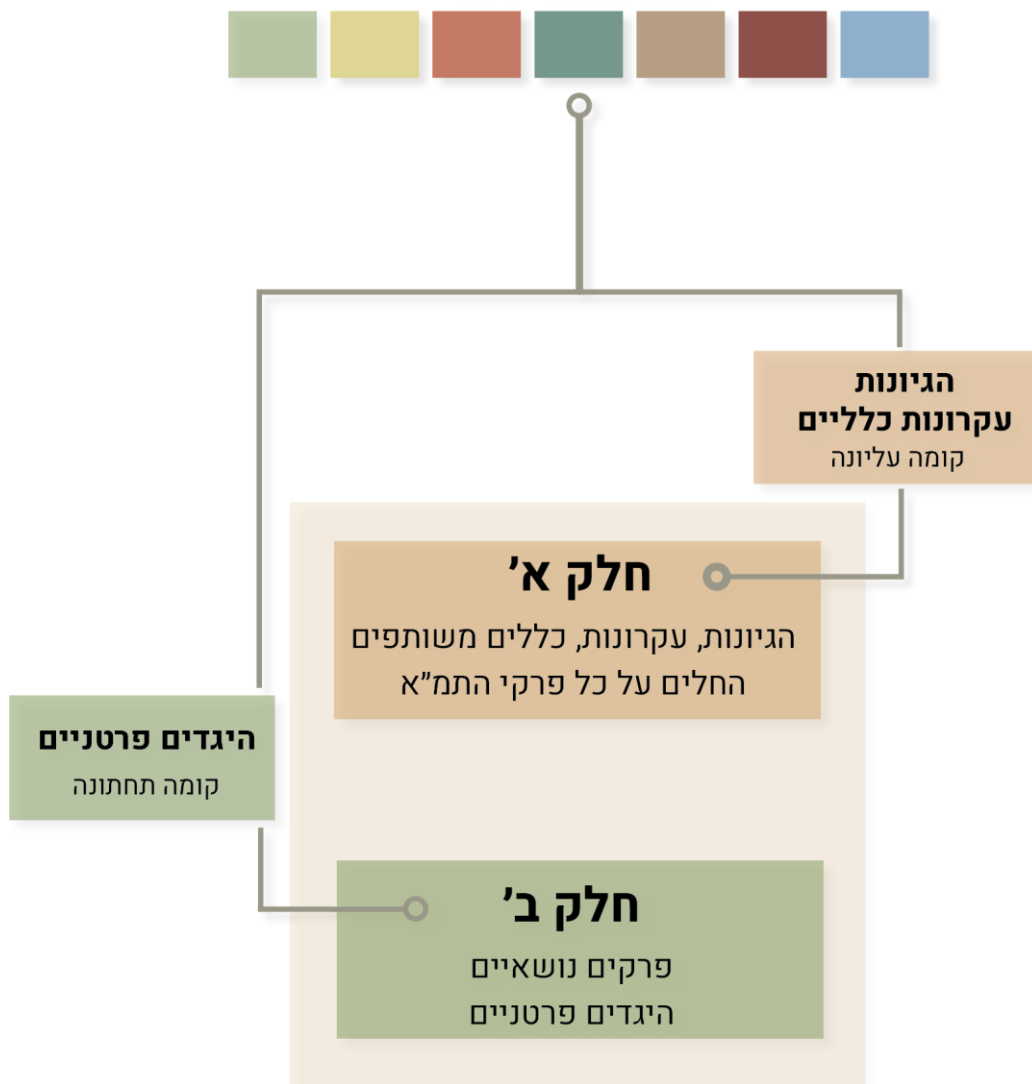
חלק ראשון - כללי ומשותף: מכל תכנית מתאר ארצית נאספו יסודות בעלי משמעות רחבה, וכוחם יפה לכל חלקי תמ"א אחת: עקרונות, הגדרות, והוראות המסדירות את ניהול ההליך התכנוני. הם יחולו על חלקי תמ"א אחת.

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.

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



תכניות בדידות



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.

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:



7. שפת התכנית

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 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.

הבחנה 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 בלשון 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 34 ב'5, 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 וצידוד הדרוש לקידוח, חיבור חשמל ומתקנים הדרושים לאספקת כוח חשמלי ותקשורת, אחסון חומרים מסוכנים (כדוגמת כלור ופלואור) 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 והצידוד 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 שידרשו".

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/10/ד/8 לתחנות כח-קטנות: "בחינת חלופות אפשריות למיקום האתרים.... והתייחסות לשימושי הקרקע וייעודיה... לרבות ... 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?

ביטוי גרפי תמציתי במקום אריכות-לשון

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

- | | |
|---|--|
| <p>ד. תכנית הכוללת מעל ל-30 טורבינות-רוח קטנות בשטח ברגישות נופית-סביבתית גבוהה תלווה בנספח נופי-סביבתי.</p> <p>ה. 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.</p> <p>ו. 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.</p> <p>ז. תסקיר ההשפעה על הסביבה או הנספח נופי-סביבתי שנדרשו בתכנית יחולו על כל השטח המקיף את טורבינות-הרוח בתכנית, לרבות המרווחים ביניהן.</p> | <p>א. 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.</p> <p>ב. 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.</p> <p>ג. תכנית הכוללת טורבינות-רוח בינוניות בשטח שאינו ברגישות נופית-סביבתית גבוהה תלווה בנספח נופי-סביבתי.</p> |
|---|--|

תמ"א אחת קיבצה את ההנחיות הללו בטבלה:

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

קיבוץ הנחיות לטורבינות-רוח בצורה טבלאית

קריאות

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

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

קו

רשת הולכה

קטע של רשת החשמל.

קווים להעברת חשמל ממקור יצור לתחנת משנה, במתח עליון או על, כהגדרתם בחוק החשמל, התשי"ד – 1954 (להלן – חוק החשמל).

רשת החשמל

כהגדרתה בחוק משק החשמל, התשנ"ו – 1996.

רשת חלוקה

קווים להעברת חשמל מתחנת משנה לצרכן, במתח נמוך או גבוה, כהגדרתם בחוק החשמל.

תחנת כח קטנה
(להלן - תחנת כח)

יחידה או יחידות של מערכות לייצור חשמל, אשר מחוברת לרשת החשמל, בהספק בין 5 ל-250 מגוואט ובשטח של עד 100 דונם, בכפוף לגמישות הקבועה בתכנית זו.

תכנית מפורטת

תכנית מפורטת או תכנית מתאר מקומית הכוללת הוראות של 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.

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 שיוקן 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**.

סוף דבר

תמ"א אחת נוקטת לשון קצרה ובהירה, העדיפה 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 מדי ושאלו אותו, "מדוע אתה

עובר את הגבול ומאריך כל-כך?" ואמר להם "כדי שיבינו הפתאים". אמרו לו

"בעוד שיבינו הפתאים, המשכילים יקוצו"...

8. 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 ראוי קביעת כללים. הכלל מחזיק הרבה פרטים, והוא גמיש - ובעיקר פתוח - לקבלת מקרים נוספים הצפונים 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 עתיקה- 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 **דיעת 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 ולשילובן 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.

הכללים הללו נכונים תמיד. לדוגמא: עקרון הצמדת תשתיות ושילובן, וזאת למניעת פיזור התשתיות, ובזבז ופגיעה בשטחים פתוחים; עקרון מיזעור השפעות סביבתיות ומניעת פגיעה בערכי טבע; הדרישה לתיאום מערכות התכנון הנמצאות בסמיכות או במפגש עם תשתיות

אחרות. אם עד כה היו הוראות אלו נחלתן של תכניות אחדות בלבד, ונעדרו מתכניות אחרות, הרי שמעתה אלו הם עקרונות וכללים, החלים על כל תכנית באשר היא: למן הקמת מתקן התפלה, הנחת צינור מים או קו חשמל, ועד להקמת מרכז מבקרים בשמורת טבע.



הר הארבל ומורדותיו לבקעת גינוסר ולכנרת
ממראות הנוף היפים בארץ, וצרימת העין...

9. 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 סוגים בלבד
- הוספת קטעי נחל על המסומנים בתמ"א 34/ב/3,
- תוספת שמורות-טבע, גנים-לאומיים ויערות-על-פני המסומן בתמ"א 8 ותמ"א 22
- מחיקת מרבית יעודי הקרקע - מגורים, מוסדות, תעשייה, דרכים וכו', שאינם רלוונטיים לחוף, בתמ"א 13.

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, מתקני-מים לסוגיהם, אתרי פסולת, קווי ומתקני גז, שמורות-טבע, גנים-לאומיים, יערות, נחלים וחופים. בנוסף, הוכללו מתווי רקע: מרקמים עירוניים, שטחים בנויים, תחנות-כח גדולות וזאת להתמצאות ולידיעה, ולקבלת תמונה מתארית מלאה.

10. 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 משתי בחינות:

1. שפתה בהירה, פשוטה וקולחת; היא מובנת לכל אדם.
 2. תפישתה כוללת והיא חובקת תחומים שונים ואורגת אותם למסכת אחת. בכך היא מיוסדת על עקרונות פיתוח בר-קיימא, שעיקרו ראיה 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.

11. אחרית דבר

תמה הכנת תמ"א אחת במתכונתה הנוכחית, ולא נשלמה. שש-עשרה תכניות מתאר ארציות כלולות בה, וכן 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.

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. בשבע שנות עריכת 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 יגעים, כל אלו עשויים להקנות למערכת התכנון הישראלית פנים חדשות ורוח חדשה.

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