

# תמ"א אחת – ויחידה

### מוטי קפלן

**תמ"א אחת היא תכנית מתאר ארצית מקיפה, המכנסת למארג אחד נושאים המרכיבים את רובד התכנון הארצי. התכנית מתווה את קווי המתאר הראשיים המשרטטים את דמותה הפיסית של הארץ.**

תמ"א אחת זכתה לאחרונה להתעניינות רבה ואף לביקורת, ובכללה בביטאון איגוד אדריכלי הנוף. הנה בקצרה:
1. הרקע והסיבות להכנת תמ"א אחת.
2. דרך הכנת התכנית.
3. מבנה התכנית.
4. תמ"א אחת ויחסה לשטחים הפתוחים.
5. תמ"א אחת ויחסה לחופים.

**הרקע והסיבות להכנת תמ"א אחת**

תכניות המתאר הארציות עוסקות בהסדרה של נושאי מפתח בתכנון הארצי - ובהם תשתיות לסוגיהן, דרכים, מסילות ברזל, מערכות האנרגיה-חשמל וגז, מערכת המים וכו'. תכניות אלו מתמודדות עם מציאות מורכבת ודינאמית, והן מצליחות לנווט ולהסדיר מציאות זו בהצלחה מרובה. ועם כל זאת נדרשת מערכת התכנון הארצית לשינוי ולהתחדשות.

**המצב הקיים בשדה התכנון הארצי**

כיום קיימות כ-50 תכניות מתאר ארציות נושאיות, חלקן תקפות, חלקן בהליכי תכנון ואישור, ועימן מאות תכניות מתאר חלקיות המהוות להן שינוי, אף הן תכניות מתאר ארציות. ובסך הכל מדובר בלמעלה מ-300 תכניות מתאר ארציות.

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

כל תכנית מתאר ארצית, אין לה אלא את עולמה בלבד, והיא משרתת היבט מסוים, או אזור נתון במערכת הארצית. עורכי תכניות נושאיות נהגו בשעתו - ובדין - בדרך של הדגשה והעדפה לנושא התכנית שהופקדה בידם. כך נוצרו תמ"אות סקטוריאליות, שלעתים הן אינן מדברות עם אחיותיהן, והן חסרות גישה כוללת ומערכתית.

**הכנת התכנית**

ממשלת ישראל הורתה על הכנת תמ"א אחת:

"לאור ריבוי תכניות המתאר הארציות 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, לתשתיות"... ולפיכך יש להביא להכנת "תכנית מתאר ארצית אחת אשר תפשט ותאחד תכניות מתאר ארציות... ותשמש כלי פשוט ובהיר, להקצאת שטחים לשימושים ציבוריים: דרכים ומסילות, קווי תשתיות ועוד".

**האתגר: צרוף תכניות המתאר הנושאיות לכדי תכנית אחת, מערכתית ומקיפה, שיש לה מסגרת והיגיון פנימי משלה החלים על כל נושאהי. יצירת תכנית שאינה אוסף של פרטים, אלא מארג שחלקיו משולבים אלו באלו.**

הכנת התכנית התנהלה בידי צוותי עבודה במינהל התכנון במשרד האוצר בשיתוף כל משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, ביניהם המשרד להגנת הסביבה, משרדי הבריאות, התיירות, השיכון, הביטחון, ארגונים ירוקים, דוגמת רשות הטבע והגנים, החברה להגנת הטבע, והקרן הקיימת לישראל. התכנית נערכה בשקיפות מלאה, שינויי העריכה, הניסוח, ההכללה, וכן גם שינויים מהותיים ביחס לתכניות האם, הוצגו בפני הגורמים האמונים על הנושאים הנדונים, הכנתה ארכה כ-4 שנים ביגיעה ובמאמץ להביא להחלטות בהסכמה מלאה מצד כל הגורמים הנוגעים בתכניות המתאר הארציות, שהן לב ליבו של התכנון הארצי.



▲ תרשים 1 - מבנה כללי של תמ"א אחת: חלק ראשון - כללי מסגרת בתכנון המתארי הארצי. חלק שני - פרקים נושאיים היגדים ייחודיים לכל פרק, מאורגנים על פי מבנה סדור

מאמץ זה זכה להצלחה בדמות הסכמה רחבה במועצה הארצית. הן הנושאים השונים הכלולים בה, והן התמ"א כולה כמסגרת אחת.

**מבנה תמ"א אחת**

הוראת הממשלה היתה להביא להאחדה והבהרה של תכניות מתאר ארציות. כיצד אפשר לאחד תכניות שונות וזרות, כאשר לכל תכנית נושא משלה, והיא שקועה בו לפרטיו? כיצד ניתן להביא להאחדה של נושאים שונים וזרים - מים, מסילות ברזל, יערות, חופים, וליצור מכל אלו מערכת אחת?

המענה לכך ניתן בעיצובו של מבנה אשר בראשו כללים ועקרונות שהם משותפים וחלים על נושאים פרטניים. תמ"א אחת נטלה את הכללים העקרוניים והמשותפים מכל תכנית, וקבעה אותם בראש התכנית, למטה ממנו רוכזו ההיגדים הפרטניים, הייחודיים לנושאים ספציפיים.

לתמ"א אחת שני רבדים - עקרוני ומשותף בראש התכנית, ובו מטרות, הגדרות וכללים שהם אחידים, משותפים וחלים על כל הנושאים המופיעים בתמ"א (כגון הוראות סביבתיות משותפות, או הוראת צמידות דופן והאחדת תשתיות (חלק א' - קומה עליונה). מתחתיו - רובד פרטני ייחודי, ובו פרקים נושאיים, המתייחסים פרטנית לכל נושא על פי העניין, בסדר סעיפים ובמבנה אחידים, המקלים על הקריאה וההתמצאות בתכנית (חלק ב' - קומה תחתונה). התמ"א הפכה מקשה אחת. בעלת מבנה מכונס, תמציתי ובהיר, והיא משקפת את תכניות המתאר הארציות לנושאהין ולפרטיהן.

תמ"א אחת כונסה בשתי חטיבות, הכוללות כל אחת, סדרת פרקים:

**חטיבת תשתיות** התכניות העוסקות באנרגיה ובמשאבים - חשמל, גז, מים, פסולת; ובתשתיות תחבורה - דרכים ומסילות ברזל.

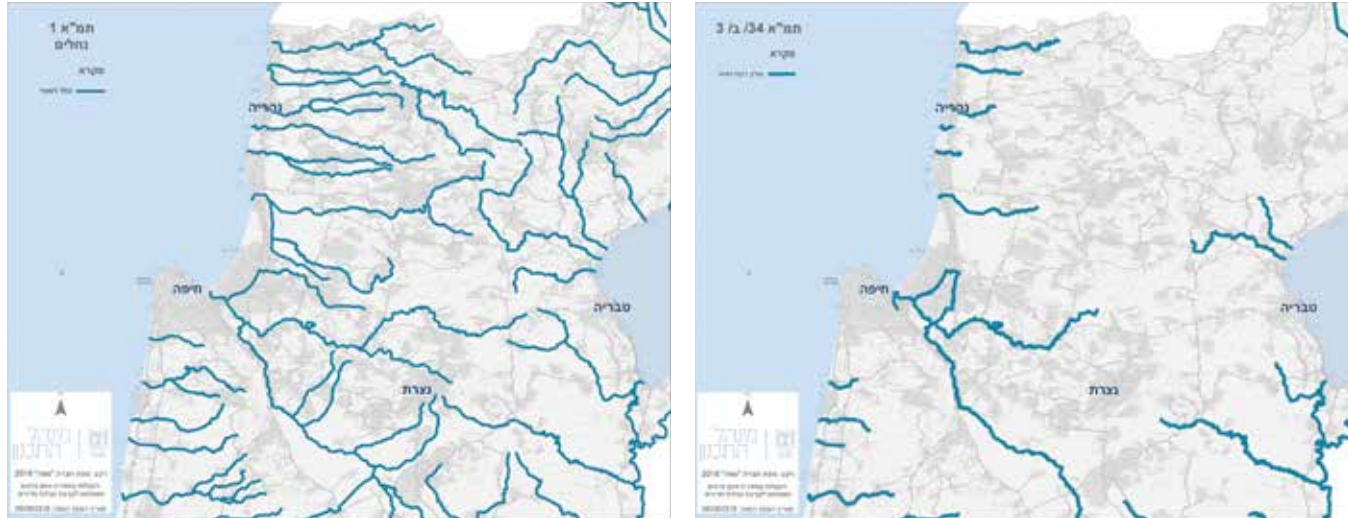
**חטיבת השטחים הפתוחים** ובה שמורות טבע, יערות, גנים לאומיים המחזיקים את ערכי הטבע והמורשת; נחלים וחופים המתווים את קווי הנוף והמתאר הראשיים בארץ.

**תמ"א אחת ויחסה לשטחים**

**הפתוחים**

כל מי שמצוי במרחב התכנון הפתוח בישראל, מכיר את היגיעה הכרוכה בחקר השטח: סוגים רבים של יערות, שמורות טבע, שמורות נוף ועוד, פזורים בתכניות מתאר שונות, ולא תמיד ברורה ההבחנה ביניהם.

תמ"א אחת בחנה את ערכי השטחים הפתוחים



▲ תרשים 4 - תשריט תמ"א אחת ביחס לנחלים ובו תוספת נחלים ראשיים משמאל, לעומת תמ"א 3/ב/34 מימין

איסור הבנייה, למעט פיתוח לטובת הציבור ובזיקה לחוף (סככות מציל, מלתחות וכו'). תמ"א אחת אף החמירה ביחס לתמ"א 13 שקדמה לה למשל - באיסור הקמת מגרשי חניה בתחום ה-100 מטר, או בהרחקת שימושים שאינם נדרשים לקו המים (סוכת מציל נדרשת להיות על קו המים, אך קיוסק או מתקן ספורט יורחק ככל הניתן מזרחה).

בדומה לגמישות הנהוגה בתמא 13, המאפשרת במקרים חריגים בנייה בתחום 100 מ', נקבעה גם כאן גמישות המאפשרת בנייה למטרות אחרות, אך זאת רק כאשר השטח בנוי או מאושר לבינוי כדן. בהשוואה לגמישות בתמ"א 13 הרי זו החמרה ניכרת. בתמא 13 היתה הגמישות

באפיק הנחל וברצועות המגן (כ-5 מ' מכל צד), על מנת לאפשר לנחלים "לנשום לרווחה", כמסדרונות אקולוגיים וכיזרי טיול לאורכה ולרוחבה של הארץ, נוספו הוראות בדבר השבת פיתולי נחל, שיקום נחלים, הגבלות בדבר הסטת תוואי נחל או הטמנתו בקרקע, התייחסות לשמירת מעיינות ושטחי הצפה - שלוליות חורף וביצות קדומות, הדגשת שפך הנחל לים ועוד, שינויים משמעותיים ביחס לתמ"א האם.

### תמ"א אחת ויחסה לחופים

תמ"א אחת קבעה את חופי הים כ"נחלת הכלל", שטח להנאת ציבור גדול המצטופף בערי מישור החוף. בתחום 100 מטר מקו החוף נשמר עיקרון

העירוני המרכזי ובו שצ"פים, טבע עירוני, גדות פתוחות, אך גם טיילות, בתי קפה, מסעדות, ומבני חינוך תרבות ופנאי. תמ"א אחת חידשה את המונח "חזית עירונית" הפונה אל הנחל, וקבעה לו הוראות.

הוראות תמ"א אחת לנחל מכוונות לתכניות לנחל כישות בפני עצמה, אך גם לשימושי שטח "המתארחים" בנחל על פי התפיסה האמורה לעיל. תמ"א אחת שינתה את תשריט הנחלים בהשוואה לתכנית האם - תמ"א 3/ב/34. התווספו נחלים ראשיים ומשניים, נחלים משניים רבים הפכו להיות ראשיים, ותוואים קצרים מקומיים, בסדר גודל של 1-3 ק"מ, הוסרו מתשריט התכנית. נוספו הוראות המגבילות את השימוש החקלאי

ותפקודיהם, והעניקה לכל שטח את תמצית תפקודו - שמורות טבע נועדו בעיקר לשמירת המגוון הביולוגי ולייצוג תופעות ייחודיות; יער טבעי נועד לשמירת מופעי צומח טבעי לסוגיהם; גנים לאומיים - עיקרם שמירת ערכים היסטוריים ותרבותיים; יערות נטע אדם - מוקדי המשיכה העיקריים לפעילות פנאי. ואגב, מאחר ולא נמצא כל ייחוד לשמורות הנוף, הרי הן "פורקו" ואוחדו עם שמורות הטבע, ואלו שהיו נטועות יער מחטני - אוחדו עם יער נטע אדם.

בדרך זו התקבלו ארבע קבוצות במקום כחמש עשרה שהיו עד כה, בתמ"אות 8, 13, 22, 39, והן נפרשו בצורה נוחה ובהירה על מפת הארץ. השינויים (אשר חלקם היו כבדי משקל עבור הגופים הירוקים), נעשו בהסכמה מלאה ובהצבעה פה-אחד של כל הגופים הירוקים - רשות הטבע והגנים, המשרד להגנת הסביבה, אירגון הגג של הגופים הירוקים, ובכללם החברה להגנת הטבע ואדם טבע דין.

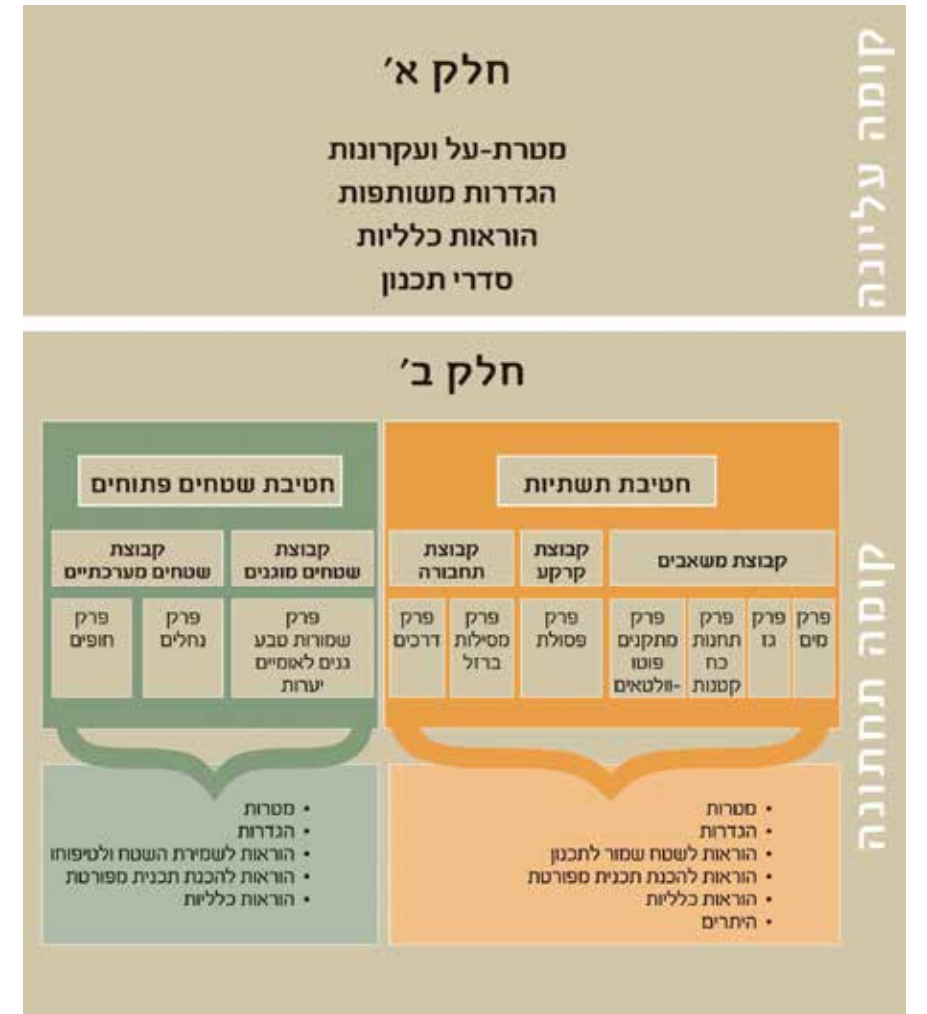
**עידכון המפה:** התבוננות במציאות הקיימת - המצב הפיסי והמצב התכנוני, העלתה כי חלו שינויים רבים במפת שמורות הטבע, הגנים הלאומיים והיערות לסוגיהם בהשוואה למצב שהיה לעת הכנת תמ"א 22 (לפני 21 שנה), תמ"א 8 (לפני 35 שנה), ותמ"א 13 (לפני 33 שנה).

אך לא רק הצורך בעדכון ובהתאמה טכניים עמד לנגד עורכי התכנית. לנוכח הגידול הצפוי באוכלוסייה, תרבות הפנאי ההולכת ומתעצמת והצורך באספקת ראות ירוקות, שטחי פנאי ונופש בחיק הטבע לכלל תושבי הארץ, עלתה ההכרה כי נדרשת תוספת משמעותית לשטחים מוגנים, יערות, ושמורות טבע.

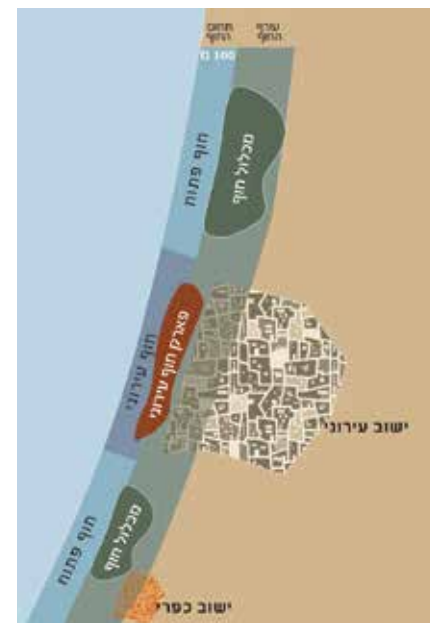
וכך התבצעו תיקונים טכניים במהותם, תיקוני קווים והתאמתם למציאות בשטח (גריעת שטחים בנויים בפועל, או אשר קיבלו הקלות), ותוספת שטחים מיוערים בפועל, לצד תוספת משמעותית של שטחי שמורות טבע, גנים לאומיים ויערות בתוקף תכניות (שמעמדן חלש), ואשר הועלו למעמד תכנית מתאר ארצית. בסך הכל נוספו לתמ"א אחת כ-500,000 דונם בהשוואה לתכנית האב. מתי לאחרונה הצטרפו בהינף-יד כחצי מיליון דונם למערך הארצי של שטחים פתוחים?

### נחלים

תמ"א אחת מציגה תפיסה חדשה ביחס לנחלים - הנחל שונה מ"יעוד שטח" במובנו המקובל - שמורת טבע או יער. הנחל הוא קו בנוף החוצה תכניות ויעדי שטח שונים. הנחל עשוי לפגוש בדרכו עיר בנוייה, או אזור תעשייה, אתר מורשת, יער או שמורת טבע, וכל אלה נדרשים לנהוג על פי כללים מוגדרים, אשר חלים מעתה על כל יעוד "המתארח" אצל הנחל. נחל הזורם בעיר - קובע את החלל הציבורי



▲ תרשים 2 - הצגת שני חלקי התכנית ופירוט החטיבות והפרקים הנושאים הכלולים בהם



▲ מימין: תרשים 5 - מפה סכמטית של פרק החופים בתמ"א אחת. תחום החוף - 100 מ' מקו המים - סוג כ"חוף עירוני" המאפשר פעילות פנאי, ספורט ובילוי למרגלות הערים, ו"חוף פתוח" המאפשר זאת רק בחופי רחצה למרגלות יישובים כפריים. בעורף החוף, מעבר לתחום ה-100 מ', סומנו "פארק חוף עירוני" בקדמת חלק מערי החוף, ו"מכלול חוף" בשטחים ערכיים בעלי זיקה לחוף

משמאל: תרשים 6 - קדמת העיר - חזית ים עירונית. הפניית מבטים וחזיתות אל החוף. מרחב פנאי, ספורט ובילוי



▲ תרשים 3 - תוספת שטחים מוגנים בתמ"א אחת, לעומת התמ"אות הותיקות





➤ תרשים 7 - תשריט תמ"א אחת, משמאל, בהשוואה לתשריט תמ"א 13 מימין. הוסרו שטחי יישוב, תעשייה וכו', בהם לא נמצאה כל הוראה בדבר יחסם לחוף ולים

**(אפשרות הבנייה בתחום 100 מ') נתונה לכל אורך חופי הים, מראש הנקרה ועד זיקים, תמ"א אחת מגבילה זאת לאזורים בנויים בלבד.**

ובאשר לעורף החוף, אכן בתמ"א 13 סומנו יישובים עירוניים, כפריים, אזורי תעשייה, מחלפים ודרכים בעורף החוף. אך לא נאמרה מילה וחצי מילה על ערכיהם וחשיבותם ביחס לים. הנה לדוגמה, קובעת תמ"א 13 כי:

"שטח ישוב - מיועד להתיישבות עירונית או כפרית לפי תכניות מתאר מקומיות או תכניות מפורטות".

ובכן מה בא הדבר להשמיענו? מה הקשר בין היישוב לחוף ולים?

תמ"א אחת הסירה ביוזמת יעודים חסרי תוכן אלה מתחומה - עשרות אלפי דונם של שטחי יישובים, תעשייה, מוסדות, דרכים ומחלפים (הנה פתרון החידה לאן נעלמו אלפי הדונם). ייעודי קרקע שהיו נפקדים נוכחים בתמ"א 13.

לעומת זאת - קובעת תמ"א אחת ליישובים אשר על קו החוף (אשר אינם מסומנים) הנחיות המבטיחות את הקשר עיר-ים:

"... בתכנית הכוללת את קו הבינוי הראשון... עדיפות לשימושים מעורבים התומכים בפעילות העירונית באזור החוף, ובכלל זה תיירות, מלונאות, בילוי ופנאי, מסחר, מנזרים, מבנים ומוסדות ציבור, שטחים פתוחים וטבע עירוני.

קו הבינוי הראשון יאפשר ככל הניתן מראה נוף ימי פתוח מצירים ומוקדים בתוך העיר.

הפניית צירי תנועה ולנצפות מעומק העיר אל החוף וקשירת השלד העירוני הציבורי אל החוף". אלו הם עקרונות וכללים, ברורים וצלולים, המנחים את מוסדות התכנון לשמור ולטפח את הקשר עיר - חוף, למנוע חסימת מבטים וליצור מרחב עירוני ציבורי פתוח בזיקה לחוף. כל זאת נפקד מתמ"א 13 הוותיקה.

**מכלולי חוף**

תמ"א אחת קבעה שטחים פתוחים בעורף החוף כ"מכלולי חוף" - שטחים בעלי זיקה לחוף, לשמירת אופיים הטבעי/ חקלאי במרחב הפתוח, ופארקים עירוניים חופיים בקדמת הערים.

אלו הם מקביליהם של שטחים חקלאיים ושצ"פים כפי שסומנו בתמ"א 13, אך תוך מתן הוראות המדגישות את זיקתם לים:

**פארק חוף עירוני**

.. שימושי פנאי, נופש ובלוי, בתי קפה ומסעדות, חינוך ימי, מגרשי ספורט, מצפורים, מגרשי חנייה, מבני ציבור... ושימושים נוספים המשרתים את באי הפארק והחוף.

**מכלול חוף**

... יישמר השטח הפתוח כמרחב בזיקה לים, בעל ערכים ותפקודים טבעיים, חקלאיים, חברתיים, ותיירותיים, ישמרו שטחים פתוחים ורציפים ניצבים לחוף ומסדרונות בין הים והחוף לשטחים מוגנים בעורף החוף.

**תסקיר השפעה על הסביבה**

1. תמ"א 13 אכן דרשה תסקיר השפעה על הסביבה:

לא תופקד תכנית מתאר מחוזית, מקומית ומפורטת שיחולו על שטחים כאמור ובמידה שיחולו, לא יחליטו בהן אלא אם הוכנו והוגשו למוסדות התכנון הנוגעים בדבר כל אלה:

- א. תסקיר השפעה על הסביבה; ב. סקר חופי מפורט, לרבות סקר זרמים בים.
- 2. על אף האמור, על שטחים בתכנית, הכלולים בשטח ישוב... ומרוחקים מקו החוף 200 מ' ויותר, לא תחול חובת הגשת המסמכים המפורטים אלא אם נדרש הדבר ע"י נציג השר לאיכות הסביבה.
- 3. מוסד תכנון הרשאי לאשר את התכנית רשאי לפטור מחובת הכנת והגשת המסמכים לעיל... ולאחר קבלת חו"ד נציג השר לאיה"ס... ולאחר שמוסד התכנון שוכנע כי אין במתן פטור כדי לפגוע בהשגת מטרות התכנית...

בפועל, כל מי שמצוי בתכנון החופים, יודע כי רק במקרים נדירים נדרש תסקיר השפעה על פי החלטת מוסד תכנון - וזאת עקב אופייה של התכנית (מתקן תשתית גדול, כפר נופש וכו').

**ובשפתה של תמ"א אחת:**

"לתכנית בתחום חוף הים, יצורף מסמך סביבתי

אשר יתייחס להשפעותיה על הסביבה החופית. מוסד תכנון רשאי לפטור מהכנת המסמך לאחר התייעצות עם המשרד להגנת הסביבה ולאחר ששוכנע שאין בתכנית כדי לגרום להשפעה משמעותית על הסביבה החופית".

פשוט, בהיר, קצר, תכליתי, וכולל למעשה את האמור בתמ"א 13.

למותר לציין כי ניסוח סעיף זה, כמו גם שאר סעיפי התמ"א, נעשה במשותף, בעצה ובהסכמה מלאה עם נציגי המשרד להגנת הסביבה, היודעים דבר או שניים בנושא תסקירים ומסמכים סביבתיים, ובהסכמתם של אנשי רשות הטבע והגנים, האמונים על שמירת ערכי טבע בחופים.

כללו של דבר, תמ"א אחת הלכה בעקבותיה של תמ"א 13 - תכנית החופים הוותיקה, נטלה את עקרונותיה וכלליה (אליהם התווספו הכללים בחוק הסביבה החופית, משנת 2004), חיזקה והחמירה אותם, עדכנה את הראוי לעדכון, והשמיטה את כל שהיה מיושן ובלתי מתפקד בעליל.

**סיכום**

- תמ"א אחת בהירה, קצרה, מבנה התכנית וסדר הסעיפים נהיר וברור. התכנית קלה להבנה ולהתמצאות.

- תמ"א אחת מדברת בשפת כללים המחזיקים בתוכם פרטים, והיא נמנעת מן הפרטים עצמם. בדרך זו שומרת התמ"א על רוחן, עקרונותיהן ואפילו על פרטיהן של תכניות האם (שהרי הם נגזרים מעתה במסגרת הכללים).

- נושאי התכנון אשר היו פוזרים עד כה על פני תכניות מתאר ארציות שונות, מכונסים כיום במסגרת אחת, המביעה את הגיונות התכנון הארצי.

- תמ"א אחת מאחדת נושאים שונים במסגרת אחת, מערכת הכללים של התמ"א משותפת וחלה על נושאים השונים. כך נוצרת תכנית אחת, מגובשת והרמונית.

- כתכנית מתאר ארצית מסגלת התמ"א ראייה מערכתית, מקיפה וכוללת, על פני שטח הארץ כולה.