

הערה אישית: על הקשר בין חוק התכנון והבניה לבין מהות התכנון

דינה רצ'בסקי

הרקע להכחה על הכנת תמ"א 31

חוק התכנון והבניה הינו חוק פרוצדורלי במהותו. הוא עוסק בהסדרה, בקביעת סייגים ומגבלות, בהכוונת נוהל העבודה של מוסדות התכנון, אך נדירות בו אמירות ערכיות. וגם תפיסת התכנון המרכזית אשר שלטה בארץ, תפיסת פיזור האוכלוסייה אינה נזכרת בחוק, אלא שרוחה של תפיסה זו שורה עליו והתנהלותה של הממשלה ושל מוסדות התכנון נגזרו במשך שנים רבות לאורה של תפיסה זו. עוד משנות ה-30 של המאה הקודמת, בהם התקיים פולמוס בנושא "חבלי סובבי עיר – המשרתים ונהנים ממרכזים עירוניים" (תזכיר של אליעזר ברוצקוס "לשאלת המבנה ההתיישבותי האופטימלי").

בדברים הבאים נעסוק באירועים אשר דחפו ועוררו את שינויי הפרדיגמה – לא עוד פיזור אוכלוסייה מיידי ובכל מחיר, אלא שילוב של פיזור האוכלוסייה, בד בבד עם פיתוח התעסוקה, שימור עתודות קרקע, פיתוח תשתיות, שמירת שטחים פתוחים ושמירה על איכות הסביבה.

מדוע כה חשוב העיסוק בפיזור אוכלוסייה? הכיצד נחשב פיזור אוכלוסייה לאבן פינה ראשית במדיניות התכנון הלאומי. התשובה לכך ברורה, נקיטת מדיניות פיזור אוכלוסייה משמעה הקמת מקסימום נקודות יישוב, קטנות כגדולות בכל רחבי הארץ. מאחורי מדיניות זו עומד החשש הקמאי בדבר אובדן השליטה בחבלי הארץ לטובת גורמים כביכול עויינים. אלא שעם השנים התפכחה מערכת התכנון מקביעה דוגמטית זו והיא הוחלפה בתפיסות של דאגה לרווחת האוכלוסייה, פיתוח תשתיות, תעסוקה, סביבה ושטחים פתוחים. ערכים אשר יתכן ואף יעמדו בסתירה לערך פיזור אוכלוסייה. ואכן, יש להכיר בכך כי פיזור אוכלוסייה מקסימלי ובלתי מבוקר מן ההכרח שיבוא על חשבון ערכים סביבתיים ובראשם שטחים פתוחים, כמותם ואיכותם. קונפליקט המעסיק את קובעי המדיניות והציבור הרחב גם בימינו אלה.

האירוע המכונן בו נעסוק הוא הרקע והליכי ההכנה של תמ"א 31, תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, פיתוח ולקליטת עלייה. תמ"א 31 נהגתה במקביל להעלאת רעיונותיה של תכנית 2020, בתחילת שנות ה-90, ואין ספק כי התקיימו חילופי מחשבות ורעיונות ביניהן. ועם זאת תכנית 2020 הביטה לאופק רחוק, כדי דור קדימה, בעוד שתמ"א 31

נדרשה לספק תשובות מהירות לסוגיות בוערות, כאן ועכשיו. ואכן, תמ"א 31 תרגמה את הלך הרוחות שנשב זה שנים אחדות בדבר הצורך בהפרדות מרעיון פיזור אוכלוסייה. היא זו שהעמידה את הפיתוח העירוני כנושא דגל, קבעה את שמירת השטחים הפתוחים כערך, ואף ביקשה להימנע מפיתוח יישובים חדשים. תמ"א 31 מלאה והגשימה יעדים אלה בצורה סטאטוטורית, במסמכי התכנית. אלא שלמרבה הצער לא ניתנו לכך חשיפה והד ציבוריים משמעותיים דיים. מעניין לציין כי בהוראת המועצה הארצית להכנת תמ"א 31, הוצהר בראש יעדי התכנית: "יישום מירבי של מדיניות פיזור אוכלוסייה, ודוק: לא פיזור בעלמא אלא פיזור מירבי". נקודת הפתיחה של תמ"א 31 היתה אם כן, הנחייה מפורשת לצעוד בדרך של פיזור אוכלוסייה מירבי.

וועדת ההיגוי וצוות התכנון, אזרו אומץ לשנות את סדרי העדיפות וקבעו את יעד פיזור האוכלוסייה כסעיף 2 ברשימת יעדי התכנית, ואף זאת בלשון עמומה, המאזכרת אמנם את פיזור האוכלוסייה, אך היא כפופה לנושא הראשי שהוא "קביעת תכנית פעולה רב-שנתית כללית לענין אסטרטגית פיזור האוכלוסייה" (ס' 2.5). לצד זאת מופיע סעיף שכל כולו אינו אלא סתירה לפיזור האוכלוסייה: "קביעת הוראות לענין שמירת שטחים פתוחים, משאבי טבע וערכי נוף, ושטחים שישארו בטבע, וזאת על מנת למנוע פגיעה בערכים אלו עקב הפיתוח המואץ" (ס' 2.8).

רעיון נולד: הכנת תכנית מתאר ארצית לקליטת עלייה

בישיבה של המועצה הארצית ביום 5.5.1990, בתוקף תפקידה של המועצה הארצית לייעץ לממשלה בכל הנוגע לחוק התכנון והבניה, דיווח היועץ המשפטי, על טיוטת הצעת חוק הליכי תכנון ובנייה (הוראת שעה), התש"ן-1990 ("חוק הוול"ל") על פיה יוקמו ועדות מיוחדות שבסמכותן לשנות כל תכנית, כולל תכניות ארציות ומחוזיות. מהלך זה נראה לחברי המועצה כפגיעה במערכת התכנון בכלל ובסמכותה של המועצה הארצית בפרט. על כן הוחלט לקיים ישיבה מיוחדת בעניין כשחברי מועצה שונים הביעו חרדה מהתוצאות של ההחלטות החפוזות וביקשו "שתוגשנה הצעות מעשיות, לטיפול במצב החרום שנוצר". לאחר שבוע התקיים דיון חרום בו קיבלה המועצה את החלטתה והערותיה להצעת חוק הוול"ל. כן נוספה להחלטה פיסקה האומרת

על הסביבה חדרה לאיטה גם לישראל וקיבלה ביטוי בהקמת השרות לשמירת איכות הסביבה, ייסוד ארגונים סביבתיים, התקנת תקנות להכנת תסקירי השפעה על הסביבה והטמעת סעיפים סביבתיים במספר תכניות ארציות נושאיות ונקודתיות, דוגמת התמ"א אות לשמורות וגנים, לחופים, ועוד.

בשלהי שנות ה-80, בעולם המבוסס על כלכלת שוק חופשי שבו קצב השינויים הטכנולוגיים והתמורות שבעקבותיהם הוא דינמי, שאוכלוסייתו מתרבה במהירות והמרחקים מתכווצים, נותרה כלכלת ישראל מדשדשת מאחור: היעדר חשיבה כוללת שתתקח בחשבון לצד נתוני הפיזיים וצרכי הביטחוניים את השינויים החברתיים שחלו, את המהפך העולמי בהתנהלות הכלכלית והתפתחות החשיבה הסביבתית, הביאה את ישראל להמשיך ולדבוק במדיניות פיזור האוכלוסיה ולראותה כיעד העיקרי של התכנון.

הרמת מסך הברזל מעל ברית המועצות לשעבר יצרה לישראל הזדמנות ייחודית לעשות שינוי, להשיג יעדים המונחים על ידי שיקולים ארוכי טווח: לקלוט בפרק זמן קצר אוכלוסייה ברמה טכנולוגית גבוהה ולממש באמצעות שינוי מבני, כלכלי, חברתי ומרחבי, כדי לתפוס אחיזה בעולם שהוא "כפר גלובלי". חוק התכנון והבניה כלל את האפשרות לבצע זאת באמצעות תכנית ארצית כוללת בה ניתן לשנות את תפיסות התכנון הלאומי שעוצבו בעבר ולהטמיע חשיבה סביבתית כוללת. לצד תכנית המתאר הארצית ניתן להכין תכנית פיתוח שתקבל עיגון בהחלטות ממשלה ותבטיח תזמון מתואם של ביצוע פעולות הפיתוח.

ההתארגנות המוקדמת ומהלך הכנת תמ"א 31 - מבט אישי

בקיץ 1990 לא חדלתי כמעט לרגע מלחשוב על תמ"א 31. במשך 6 חודשים העסיקו אותי בלי הרף השאלות: איך עושים בעשר אצבעות תכנית בהיקף כזה ובזמן קצר? איך מגייסים תמיכה מצד נציגי משרדי ממשלה שתחילה התנגדו למהלך? איך תיראה התכנית ומה תכלול? צוות התכנון בראשות עדנה ורפי לרמן זכה במכרז להכנת תמ"א 31 והתחיל לעבוד באופן פורמלי ביום חתימת החוזה ב-1.1.1991.

הידיעה על הכנת תמ"א 31 - תכנית מתאר ארצית לבנייה, לפיתוח ולקליטת עלייה הפיחה בכל משרד הפנים רוח חיים והתלהבות על כך שעומד להתבצע אקט משמעותי של המשרד כדי לקלוט את העלייה שבמשך שנים לא העזו אפילו לחלום עליה: מנהלת המינהל לשלטון מקומי הצטרפה לדיוני ועדת העבודה ודוברת המשרד פרסמה פרטים על התקדמות ההליך.

בשלהי קיץ 1991, בסיומם של "תשעה ירחי לידה" אימצה המועצה הארצית את ארבעת העקרונות הראשיים שהציעה תמ"א 31.

שהמועצה מאמצת את הרעיון שהועלה לערוך תכנית מתאר ארצית משולבת לקליטת עלייה שתשמש מסגרת להכנת תכניות ברמה מפורטת יותר. שוב נקבעה ישיבה שיועדה לדיון מפורט בהוראה להכנת התמ"א. מיום הקמת המועצה הארצית לא התקיים "מרתון" כזה של ישיבות.

עוד באותו יום פניתי במכתב אל שר הפנים ובו הצעתי להכנת תכנית מתאר ארצית כוללת לקליטת עלייה. בדברי הרקע נכתב כי "לראשונה מאז קום המדינה עומד משרד הפנים מול אפשרות ואתגר יוצאים מן הכלל: להוביל את נושא התכנון הכולל והפריסה המרחבית לצורך קליטת העלייה ההמונית. הזדמנות זו יכולה להתממש באמצעות תכנית מיתאר ארצית כוללת לקליטת העלייה אשר תוגש ע"י שר הפנים לראש הממשלה".

בהקשר הנושא המרכזי פיזור האוכלוסיה, יצוין כי גם בפנייתי אל שר הפנים בדבר הצורך בהכנת תכנית מתאר ארצית, נוכח גלי העלייה הגדולים בתחילת שנות ה-90 של המאה הקודמת, דובר על "יישום מירבי של מדיניות פיזור אוכלוסין". אלא שעין חדה תבחין כי פיזור האוכלוסיה לא עמד עוד בראש מסמך העקרונות אלא הוצב כאחד מ"יתרונותיה" של התכנית. כעבור זמן לא רב, בישיבה ב-19.6.1990 ניתנה ההוראה לעריכת תמ"א 31 - תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, פיתוח ולקליטת עלייה. כ-20 מבין חברי מועצה העירו את הערותיהם ותרמו לניסוחה. עתה משניתנה לא נותר לי אלא לחפש דרכים למלא אחריה.

תכנית מתאר ארצית כוללת

תכנון ארצי כוללני היה משאת הנפש של אנשי המקצוע הבכירים בארץ ישראל עוד בתקופת המנדט. הצורך והדרישה קיבלו ביטוי כבר בשנות ה-30 אך התכנית הארצית הראשונה, תכנית האב שפורסמה בספר "תכנון פיסה לישראל", הוכנה רק עם הקמת המדינה בשנות ה-50 המוקדמות. התפיסה שהנחתה את עריכתה הייתה מושפעת מהגישה השלטת שלאחר מלחמת העולם השנייה שתפקיד הממשלה לתכנן ממעל ולבצע בכוחות עצמה. מטרות העל של התכנית היו: ביטחון, בניית אומה, כיבוש השממה, עבודת כפיים והבטחת מזון. הדרך להשיג יעדים אלה הותוותה בתכנית האב באמצעות פיזור האוכלוסיה. כדי להשיג את פיזור האוכלוסיה גויסו ושולבו "חמש זרועות התכנון": החקלאות, התעשייה, רשת התחבורה, פארקים, ייעור ושמורות נוף וערים חדשות. טווח התכנית היה עד לסיום "השלב הראשון של הפיתוח", שלב בו תמנה אוכלוסיית ישראל 2.65 מיליון נפש.

בשנות ה-70 השתנו תפיסות העולם וגישת התכנון. לצד ההפרטה של חלק מתפקידי הממשל מצא העולם המערבי את עצמו במשבר סביבתי המחייב התערבות: מים ואוויר מזוהמים, נזקים מהתפזרות חומרים מסוכנים וניצול יתר של משאבי הטבע. המודעות לכורח לנקוט באמצעים לשמור

שינוי תפיסה

עקרונות אלו שינו את פרדיגמת התכנון שליוותה את מדינת ישראל במשך 40 שנה ויותר. כל עקרון מתייחד בכך שהוא תוצר של שקלול רב-גורמי: הוא התגבש תוך כדי תהליך עבודה מקביל על רכיבים שונים בתכנית, עקב בצד אגודל. עקרונות אלו משולבים זה בזה ועוסקים באוכלוסייה, תעסוקה, תשתיות ואיכות החיים והסביבה בראייה לטווח קצר ובינוני תוך התייחסות גם להשלכותיהם בטווח הרחוק. מעתה קיבל חוק התכנון והבניה פנים חדשות, לא עוד אוסף תכניות מתאר ארציות נושאות, אלא תכנית אינטגרטיבית אחת האמורה לקיים את הוראת החוק כלשונה.

העיקרון הראשון: שינוי במדיניות פיזור האוכלוסייה

לא עוד פיזור אוכלוסייה מידי ובכל מחיר, אלא שילוב של פיזור האוכלוסייה בד בבד עם פיתוח התעסוקה. ליעד פיזור האוכלוסייה במהלך קליטת למעלה ממיליון עולים בחומש הקרוב חברו יעדים חשובים אחרים: שימור עתודות קרקעיות, קידום כלכלי, פיתוח תשתיות במקביל ובתאום עם המערכות האורבניות והכפריות, ניצול מושכל של משאבי המדינה ושמירה על איכות הסביבה. שילוב היעדים הוביל למסקנה שיש להתאים את קצב פיזור האוכלוסייה לקצב פיתוח מקורות התעסוקה, התשתיות והשירותים ולפרוס אותה על ציר הזמן על מנת להבטיח קליטה טובה.

העיקרון השני: פריסה מטרופולינית

תמ"א 31 תפסה את המרחב הלאומי כצירוף של מספר אזורים מטרופוליניים, והתופעה של התגבשות אזורים מטרופוליניים גדולים שהייתה מוכרת בעולם, הוטמעה והפכה למסגרת התכנית. על-פי מדיניות התכנון שהתגבשה במהלך הכנת התכנית, הנובעת מהנחת היסוד שרוב אוכלוסיית ישראל היא עירונית, כמו גם מרבית העולים המגיעים ממדינות חבר העמים, הוחלט להדגיש את המרחב העירוני המטרופוליני כבסיס לתכנית תפוסת האוכלוסייה, לאסטרטגיית הפיתוח העירוני, להגנה על השטחים הפתוחים ולהעלאת רמת השוויוניות בין המרכז לפריפריה.

העיקרון השלישי: שטחים פתוחים ואיכות סביבה

בתכנית נקבעו שני אמצעים חדשניים רבי השפעה: האחד, הסבת ההגדרה של "קרקע חקלאית" ל"שטח כפרי/פתוח". בכך נעשתה השמירה על הנוף הכפרי למטרה עיקרית ולא רק ההגנה על הקרקע לצורך הייצור החקלאי. האמצעי השני, סימון של "שטח משאבי טבע" בתשריטים והגדרתו בהוראות. בכך נקבע מנגנון חדש כדי להגן על משאבי הטבע: שיתוף נציגי "הגופים הירוקים" בדיונים על תכניות שתוגשנה על השטחים המסומנים ככאלו. בתשריטים ובהוראות הוצמד פיתוח חדש לפיתוח קיים והוגבלו השימושים המותרים בשטחים אלו. התכנית נקטה גם אמצעים חדשים ומיוחדים לשמירה על איכות הסביבה בתחומים רבים כמו, מים, ביוז ומטרדי רעש מטוסים.

העיקרון הרביעי: פיתוח התשתיות

בתכנית עצמה ובתכנית הפיתוח שצורפה אליה אומצה ההנחה היסודית שפיתוח התשתית ההנדסית הינו זרז טכנולוגי, כלכלי וחברתי לפיתוח אזורי. פיתוח התשתיות ההנדסיות נועד לשמש כמנוף המרכזי של הממשלה להשגת יעדי התכנית. במגמה להגיע לנצילות גבוהה של הקרקע שהוקצתה ליעוד זה הומלץ על תכנון משולב של פרודורי תשתית הנדסית ברמה העירונית והבין-עירונית.

עקרונות אלו ביטאו תפיסות חדשות אשר עד להכנת התמ"א לא אומצו במדיניות קרקעית או בתכניות סטטוטוריות. כך לדוגמה, תכנית להקמת ישוב כפרי/ עירוני חדש, שעד להכנת תמ"א 31 הייתה התגלמות האתוס הציוני של "כיבוש השממה" ו"נלבישך שלמת בטון ומלט", הפכה על פי תמ"א 31 לבלתי רצויה: שכן תכנית שכזו מבצעת "פיזור מפורז של אוכלוסייה" המנוגד ל"פריסה המטרופולינית" וגם "נוגסת בשטח כפרי/פתוח או בשטח משאבי טבע וקוטעת את רצף השתרעותם", על כן מלכתחילה אין בה צורך ואם בכל זאת הוגשה היא חייבת לעבור בחינה ושקילה מפורטת בקונטקסט הרחב של האזור ודיון במועצה הארצית במסגרת תכנית המתאר המחוזית.

לאחר שהמועצה הארצית סמכה את ידיה על העקרונות החדשניים העביר שר הפנים לממשלה דיווח אודות התכנית. הממשלה הטילה על המועצה לסיים את הליכי התכנון ולהגיש לה את התכנית בהקדם.

אחרית דבר

תמ"א 31 שינתה את פני התכנון בארץ. בהתייחס לחוק התכנון והבניה הייתה תמ"א 31 ראשונה להגשים את כוונתו במלואה: הכנת תכנית המתאר הארצית אחת, ואחת בלבד, ובלשון החוק: "תכנית המתאר הארצית תקבע את התכנון של שטח המדינה כולה" (סעיף 49 לחוק התכנון והבניה). תכנית בראייה ארצית לא נעשתה מימות תכנית שרון (שלא היה לה תוקף סטטוטורי). בדברי הימים של התכנון הישראלי תיזכר תמ"א 31 כמי שהייתה ראשונה לראייה ארצית כוללת, וכמי שהפכה על פניה את יסודותיה של תפיסת התכנון הארצית.

דינה רצ'בסקי - אדריכלית בוגרת הטכניון, מילאה תפקידים בכירים במנהל התכנון במשרד הפנים וכיהנה כראש מנהל התכנון בין השנים 1995-2002.

dinara@n-trace.com