

תמ"א 31: אבן דרך בתכנון ובתהליכו בישראל

דינה רצ'בסקי

מבוא

לפני 20 שנה, ב-17.1.1993, אישרה הממשלה את תמ"א 31 - תכנית מתאר ארצית משולבת לבניה פיתוח ולקליטת עלייה. עד אז, "תכנית המתאר הארצית שתקבע את התכנון של המדינה כולה..." כאמור בחוק התכנון והבנייה, ה'תשכ"ה (1965), מעולם לא נערכה.

מלבד מורכבות המערכות הנכללות בתכנית שכזו משמעותה לא רק הסכמה לאומית רחבה אלא התחייבות לדמות המדינה ופניה, בהווה ולעתיד הנצפה. במאמר זה אעמוד על הרקע המיוחד עליו צמחה ההוראה לעריכת התכנית, על התנאים והמסגרת שאפשרו את הכנתה ואישורה במהירות, ועל תכניה. התכנית ערערה את מסורת התכנון ששלטה בישראל במשך למעלה מ-40 שנה והציעה מיתווה שונה למפת ישראל. לא עוד פיזור אוכלוסייה תוך בזבוז משאבי קרקע וזילות שטחים פתוחים. במקום זאת:

- תפיסה תכנונית מבוססת על מערך מטרופוליני
 - גישה דינאמית בקביעת סדר העדיפויות המרחבי לבנייה למגורים ולתעסוקה
 - שימור שטחים פתוחים בשל ערכיהם החברתיים
 - דגש על קידום תשתיות
- את התכנית הסטטוטורית ליוותה תכנית פיתוח לקביעת היקף וסדר ההשקעות.
- על כך שהציבור שותף במהלך העשייה, השאלה המרכזית הנשאלת היום היא האם נכון שתמ"א 31 הטביעה את חותמה:
- הייתכן כי בהערכה תפקודית יימצא שהתכנית הנחילה מדיניות מתווה חדשה?
 - האם בהיבטי היישום אכן תאמה הבנייה את התכנית?
- שובל של תכניות ארציות ומחוזיות חדשות, מסמכי מדיניות והדרכה שנערכו על בסיס ובעקבות התמ"א הושלמו ברוח עקרונותיה ומעידים על תפקודה.

ההחלטה לערוך את תמ"א 35 תכנית מתאר ארצית משולבת לפיתוח ולשימור לטווח הארוך מהווה גם היא הוכחה שתמ"א 31 ביססה את ההכרה בחשיבותו ובתרומתו של התכנון הארצי הכוללני.

על אף שתמ"א 31 נועדה מלכתחילה להיות תכנית לטווח קצר, 5 שנים, הרי שבמשך קרוב ל-15 שנים השפיעה התכנית על הפיתוח והשימור, איפה כן ואיפה לא, למה ואיך.

תכנית הפיתוח שצורפה לתמ"א 31 ופרטה מה, כמה ומתי, לא אושרה בהחלטת ממשלה. המעקב אחר היישום בפועל של התכנית מצא תחומים, וביניהם השקעות מסיביות בפריפריה והפעלת אפליה מתקנת במגזר המיעוטים, בהם נותרו המלצותיה על הכתב בלבד.

חיוניותה ורב-תחומיותה של מדיניות התכנון המתווה של ישראל שקיבלה ביטוי בתמ"א 31 מול הקונספציות המסורתיות, הן שהשכילו לעשות את ההתמודדות עם קליטת גל העלייה בשנות ה-90 למנוף הדרוש לשינוי המבני – כלכלי, חברתי ומרחבי של ישראל לקראת שנות ה-2000.

הולדת ההוראה לעריכת תמ"א 31

באביב 1990, בסדרת ישיבות דחופות, מחליטה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה על הכנת תכנית מתאר ארצית משולבת – פיזית, כלכלית, חברתית – לבנייה, פיתוח ולקליטת עלייה המונית.

הוראת המועצה הארצית מהווה שינוי חסר תקדים מאז שנות החמישים במסורת התכנון הארצי.

כיצד קרה הדבר? מה הביא לשינוי במועצה הארצית? מה גרם למעבר מתכנון ארצי "חלקי" לתכנון "כוללני"? מתכנון "מסדיר" לתכנון "יוזם"¹? ממסמך "קשיח" לתכנית "גמישה"? כיצד הצליחו להיווצר סדקים באתוס הלאומי של "פיזור אוכלוסייה"?

הייתה זאת שעת רצון מיוחדת במינה שסחפה עימה את המועצה הארצית, את צוותי התכנון, העבודה, ההיגוי ואת הממשלה, שמיצו את הזדמנות הפז שניתנה לתכנון בישראל.

- רקע מדיני

באביב 1990 נשבו רוחות חדשות בארץ ובעולם: החלו הגישושים לשיחות שלום, מסך הברזל קרס ומדינות מזרח אירופה, בזו אחר זו, נטלו את גורלן בידיהן. העלייה מבריה"מ, שהחלה בטפטוף במחצית 1989, הפכה לגל החזוי להימשך שנים אחדות.

עם פרוס שנת 1990, מנתה האוכלוסייה בישראל 4,560,000 נפש. המספר הצפוי של העולים נע בין 1,000,000 לכ-1,200,000 והגידול הטבעי הצפוי בחמש שנים של האוכלוסייה הוותיקה כ-400,000 נפש. דהיינו, אוכלוסיית ישראל תגדל בלמעלה מ-30%!

המדינה הייתה נתונה בקיפאון כלכלי: התוצר לנפש לא גדל ושיעור האבטלה הגיע ל-9%. במשק התחולל תהליך מכאיב של הבראה והתייעלות בעקבות

הזעזועים שבשלהי בלימת האינפלציה. השפל והדשדוש במקום באו לידי ביטוי כמעט בכל תחומי החיים. והימים – ימי "סיכויים" ו"סיכונים".

הסיכויים: הרמה הטכנולוגית הגבוהה של העולים טמנה בחובה פוטנציאל ייחודי להשגת יעדים המונחים על-ידי שיקולים ומטרות ארוכי טווח: הזדמנות לעשות ממכלול האירועים והשינויים הפוליטיים העולמיים וממשאבי כוח האדם האדירים, מנוף הדרוש לשינוי המבני- הכלכלי, החברתי והמרחבי - של ישראל לקראת שנות ה-2000.

הסיכונים: חוסר וודאות בתחום הדמוגרפי – קצב והיקף העלייה הצפויה; קשיים בתחום הכלכלי – מיתון, אבטלה, מחסור במקורות, בעיות מבניות בשוק העבודה; חוסר יציבות בתחום הפוליטי – קיפאון ביחסי החוץ ומשבר ממושך ששיאו ב"תרגיל המסריח" (כינוי לניסיונו של שמעון פרס להקים ממשלת שמאל+חרדים צרה בראשותו) וסיומו בנפילת ממשלת שמיר.

רקע תכנוני

תכנון ארצי כוללני היה משאת הנפש של אנשי המקצוע הבכירים בארץ-ישראל עוד בשלטון המנדט. לעת הקמת המדינה הוכנה התכנית הארצית הראשונה, תכנית-אב שפורסמה בספר "תכנון פיזי בישראל"². מטרתיה היו: ביטחון, בניית אומה, כיבוש השממה, עבודת כפיים והבטחת מזון. הדרך להשיג יעדים אלו הותוותה באמצעות פיזור האוכלוסייה ושילוב "חמש זרועות התכנון": חקלאות, תעשייה, רשת התחבורה, פארקים-ייעור-שמורות, ערים חדשות. טווח התכנית היה לשלב בו אוכלוסיית ישראל תמנה 2.65 מליון נפש. התפיסה שביסוד התכנית ניזונה מהגישה השלטת לאחר מלחמת העולם השנייה - תפקיד הממשלה לתכנן ולבצע ממעל בכוחות עצמה. הגם שתכנית זו לא הייתה סטטוטורית היא קבעה מדיניות והנחתה את רוב הפיתוח הלאומי, הפיזי והמרחבי, ומרכיביה תורגמו למספר תכניות מתאר ארציות ומחוזיות חלקיות.

בשנות ה-70 השתנו תפיסות העולם וגישות 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 על הסביבה חדרה לאיטה גם לישראל וקיבלה ביטוי בהתארגנות סביבתית, הקמת שרות לשמירת איכות הסביבה, תקנות להכנת תסקירי השפעה על הסביבה והטמעת סעיפים סביבתיים במספר תכניות ארציות נושאות, דוגמת התמ"אות לשמורות וגנים, לחופים, ועוד.

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

הרמת מסך הברזל מעל ברית-המועצות יצרה לישראל הזדמנות ייחודית לתפוס אחיזה בעולם שהוא "כפר גלובלי". חוק התכנון והבנייה מאפשר 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 הפעולות.

עם פרוץ גל העלייה נראה לממשלה כי מוסדות התכנון אשר פעלו בהתאם לחוק התכנון והבנייה, לא מתאימים לטפל ביצירת התנאים לקליטת העולים: לספק מאות אלפי יחידות דיור, ליצור מקומות תעסוקה, להקים מבני ציבור ושירותים, תשתיות ותחבורה, בזמן קצר ביותר. הממשלה החלה לגלגל בכנסת "הוראת שעה", חקיקה שתאפשר לאשר, בתוך פרק זמן קצר וקצוב, תכניות למגורים ולתעשייה בוועדות תכנון מיוחדות (בקיצור חוק "הוול"לים"). בצעד נוסף, ב-13.5.90, החליטה הממשלה להיערך לבנייה באמצעות תקנות לשעת חרום (חקיקת משנה שאיננה מצריכה את אישור הכנסת) ולהקצות מקרקעות מינהל מקרקעי ישראל 150,000 דונם במרכז הארץ ו-60,000 דונם ביתר האזורים למגורים. אותו חודש נחתו בנתבי"ג 20,000 עולים וגבר החשש שהקליטה הישירה (שיטת קליטת עלייה על-ידי מתן אמצעים כספיים מותאמים למימון בחירה חופשית של המגורים והתעסוקה על ידי העולה) מיצתה את עצמה.

ביום 11.6.90 כוננה ממשלה חדשה והאירועים המשיכו לרדוף זה את זה בערבוביה:

- ב-2.7.1990 פרסם שר השיכון, תקנות לבנייה בשעת חרום המאפשרות לבנות אלפי יחידות דיור ברחבי הארץ שלא במסגרת חוק התכנון והבנייה
- ב-11.7.1960 אושר חוק הוול"לים: וועדות שבסמכותן לאשר בנייה על קרקע חקלאית מוכרזת ולשנות כל תכנית קודמת, לרבות תכניות ארציות
- ב-17.7.1990 פסל בג"צ את התקנות לשעת חרום והן ננטשו.

שינוי במועצה הארצית לתכנון ולבנייה

השינוי התרחש ב-4 ישיבות רצופות. תחילתו בדיון ב-5.6.1990 וסימומו באשרור ההוראה ב-3.7.1990. הדבר נעשה כשינוי תהליכי מבלי להביא לשינוי רדיקלי בדרך פעולתה ובתפקידה הסטטוטורי של המועצה הארצית.

המועצה הארצית לתכנון ולבנייה מונה 32 חברים: 12 שרים/נציגיהם, כולל שר הפנים, יו"ר; 10 בעלי הכשרה מקצועית (4 מקרב הפקידות הממשלתית, 6 מקרב ארגונים ציבוריים); 10 נבחרים ציבור.

בין יתר תפקידיה שנקבעו בחוק עליה "לייעץ לממשלה בנושאי חקיקה וביצוע חוק התכנון והבנייה".

ב-5.6.1990, כנדרש בחוק, התקיימה במועצה הארצית "ההתייעצות" על חוק הוול"לים. יוזמות החקיקה של הממשלה נראו לחבריה "כפגיעה בסמכותה ובמעמדה של המועצה" ועוררו "חרדה וחששות מתוצאות העלויות ליצור שגיאות בלתי ניתנות לתיקון ובעיות לדורות". גודל האתגר של קליטת מליון עולים בתקופה קצרה מחד, ההחלטות לעקוף את חוק התכנון והבנייה ולהתבסס על תקנות לשעת חרום והוול"לים מאידך, חדרו לאולם הישיבות ויצרו פתיחות לשינויים. כדי להיות אפקטיביים הוחלט: "לבוא עם הצעות

קונסטרוקטיביות לטפל במצב החרום שנוצר" ולקיים לשם כך ישיבה מיוחדת בשבוע הקרוב. ישיבה זו הייתה ההזדמנות לה ציפיתי כדי להעלות על סדר יומה הצעה לתכנון ארצי רב היקף - תכנית מתאר ארצית לקליטת עלייה - אתגר שעד אותו יום לא עלה לשולחנה.

הצעה מפורטת בנדון הגשתי בכתב לשר הפנים עוד ב-20.5.1990. בהוראה נקבעו:

- מטרות ויעדים, בסיס הנתונים והתכניות, שלבי ההכנה ו-8 חודשים להכנת "אינטגרציה של התוכניות והצעה ליישום".
- עורך התכנית: מינהל התכנון.
- ועדת היגוי בת 24 חברים: 18 מקרב חברי המועצה הארצית (12 נציגים ממשרדי הממשלה + 6 נציגים מקרב הציבור), 6 יו"ר הוועדות המחוזיות/מתכנניהם. בעקבות הבקשות עלה מספרם ל-40.
- המועצה הארצית לא חרגה ממנהגה והסתפקה בנוהל פרסום מינימלי: "המועצה תפרסם את נושא התכנית ברשומות".

- נושאים עקרוניים בדיונים

כ-20 חברי מועצה תרמו לניסוח ההוראה. בין השיטין מבצעים הוויכוחים והעמדות של חברי המועצה והמאמצים לרצותם על מנת להגיע להסכמה. להלן דוגמאות:

תכנית "חלקית/נושאת" או "כוללנית/משולבת"

התכנון הארצי ה"כוללני/משולב" מוגדר כתכנית החלה על כל שטח המדינה ועוסקת בכל ההיבטים המרחביים, הפיזיים, הכלכליים והחברתיים של חיינו.

התכנון ה"חלקי/נושאי" מוגדר בחוק כתכניות ארציות חלקיות "בהתאם לעניינים שהם נושא התכנית". תכניות לקידום סקטורים לאומיים שונים, במיוחד בנושאים בעלי השפעה והשלכות מרחביות, מאושרות כתכניות ארציות חלקיות. כגון: תשתיות תחבורה, תחנות כוח, תיירות ועוד.

חברי מועצה המייצגים סקטורים ביקשו לשמר את מעמדן של תוכניות אלו. נוסח הפשרה שהתקבל בהוראה רואה אותן כ"נתוני יסוד" שעל התכנית "לנווט את השינויים ההכרחיים הדרושים... בהתאם לצרכי קליטת העלייה".

תכנית "מסדירה" או "יוזמת"

התכנון "המסדיר" מקובל במדינות הפועלות על-פי עקרון השוק החופשי השואב את הלגיטימציה שלו מתפקיד הממשלה כמפקח, מתאם ומסדיר. התכנון הפיזי "היוזם" מוגדר כתכנון אפקטיבי שבידיו שליטה גם על הביצוע. דבר זה היה אפשרי בישראל בשנות ה-50 במסגרת משרד העבודה והבינוי. בשנות ה-90 התעוררה השאלה האם ניתן להחיות את האידיאולוגיה של התכנון המרכזי "היוזם" לצד האידיאולוגיה השוררת של התכנון "המסדיר" והאם השלטון המקומי יהיה מוכן לסייע לתכנון הארצי והמחוזי.

ההוראה הסתפקה בהנחיות מעורפלות: "התכנית תכלול הוראות ותשריטים", "תתאם ביצוע התשתיות ותכוון את הרשויות המקומיות בהכנת התכניות המפורטות", הכנתה תתבסס על "תכניות המתאר הארציות החלקיות...",

החלטות ממשלה... מידע וממצאי סקרים קיימים - מרכז השלטון המקומי, ותכניות הפיתוח של משרדי ממשלה וגופים רלבנטיים...".

תכנית "קשיחה" או "גמישה"

התכנון ה"קשיח" הקלאסי הוא זה המכונה בז'רגון המקצועי "Blue Print", תכנית מחייבת שהיא תוצר הקצה שאין לסטות ממנו בתכניות והחלטות תכנוניות שברמות הנמוכות ממנה. בגישה ה"קשיחה" כל שינוי שאינו מוגדר בה מלכתחילה כאפשרי מחייב הליך תיקון, עריכה ואישור של תכנית חדשה.

התכנון ה"גמיש" הוא זה שהגמישות משולבת בו מלכתחילה: התכנית מתווה קו מדיניות ויעדים ומותירה את הפרוט אידך להשיגם בידי תכניות נמוכות ממנה במדרג, או, באמצעות שיקול הדעת של מוסדות התכנון, או אפילו, של המבצעים בפועל.

בהוראה שנתנה המועצה הוטמע הצורך בגמישות: "התכנית תקבע הליכים ומנגנון לעדכונה השוטף בהתאם להתפתחויות בשטח ובזיקה לתרחישים וחלופות ארוכי טווח". דהיינו, על הוראות התכנית עצמה הוטל לקבוע את האמצעים להתמודד עם שינויים דינמיים, רמת הדיוק וסטיות מבלי להזדקק להליך סטטוטורי מלא של תכנית חדשה.

"קליטת עלייה" או "פיזור אוכלוסייה"

פותחת את ההוראה הצהרה על מטרת התכנית:

"המועצה הארצית רואה צורך בעריכת תכנית מיתאר ארצית משולבת לבנייה ופיתוח לקליטת עלייה... מטרת התכנית לקבוע מדיניות ולגבש מסגרת לבנייה לקליטת עלייה על פי תכניות קיימות ומוצעות בהיבטים פיזיים, חברתיים, סביבתיים וכלכליים."

בהמשך נאמר:

"יעדי התכנית -

קליטת מיליון עולים בחומש הקרוב (1990-1995) תוך כדי:

א. יישום מרבי של מדיניות פיזור אוכלוסייה... שימור עתודות קרקעיות...
קידום כלכלי... שמירה על איכות הסביבה."

- מתן ההוראה בישיבת המועצה הארצית ותרומתם של נציגי הציבור

נקודות המוצא להתייחסות של חבר מועצה לנושא שבדיון הוא האינטרס של הגוף אותו הוא מייצג לצד מיטב הבנתו המקצועית. את דעתו הוא מוזמן להביע בדבריו הנאמרים במהלך הדיון ובאופן הצבעתו בסופו. בפרוטוקולים צוינו הדוברים בשמותיהם אך הצבעתם, שנעשית בהרמת יד, אינה מפורטת שמית.

מניתוח הפרוטוקולים עולה:

- הקבוצה שבה אחוז הנוכחות גבוה ביותר (83%) היא של הנציגים בעלי הכשרה מקצועית מקרב ארגונים ציבוריים.
- הקבוצה שבה אחוז הנוכחות הנמוך ביותר (30%) וההשתתפות בדיון דלה (16.5%) היא של נבחרי ציבור (ראשי רשויות).

- אחוז התומכים בתכנית שהתבטאו בדיונים – (40.5%).
- אחוז התומכים בתכנית בהצבעה בפועל – (50%)!
- האחוז הגבוה ביותר של תומכים בתכנית המתבטאים בדיון נמצא בקרב בעלי ההכשרה המקצועית נציגי ארגונים ציבוריים (46%).

המסקנות:

- יש למצוא דרכים לערב יותר את נבחרי הציבור.
- קבוצת בעלי ההכשרה המקצועית נציגי הציבור, שבדרך כלל הינם ברמה מקצועית ומוניטין, מביאה עימה לחייה הארגוניים את התיאוריות החדשות והפתיחות מהעולם המקצועי.

עריכת התכנית

ההתארגנות: ועדת העבודה, צוות התכנון, ועדת ההיגוי, תכנית העבודה

תמ"א 31 הוכנה ואושרה במהירות ללא תקדים. הפלא הזה קרה גם בשל הדרך המושכלת, העקבית והמשתפת בה היא טופלה: הוצבה מטרה וכל צעד נועד להשיגה. בתוך 6 חודשים, בין מתן ההוראה לבין הישיבה הראשונה של ועדת ההיגוי בתחילת ינואר 1991, נבנו מאפס כל הכלים הדרושים לביצוע העבודה: תקציב, ועדת עבודה, מכרז, בחירת צוות התכנון, ועדת ההיגוי, נחתם חוזה ואושרה תכנית העבודה. אם כי המועצה המליצה על "מינהל התכנון" כעורך התכנית צרפתי לצידי, בעצת פרופ' רייכמן שהתנדב לסייע, צוות מוביל שכיננו "ועדת העבודה"³. "צוות התכנון" בראשות אדר' רפי לרמן זכה במכרז⁴. דיוני ועדת העבודה היו לב העשייה המשותפת עם צוות התכנון והתקיימו אחת לשבוע עד לסיום העבודה.

תכנית העבודה כללה 4 שלבים:

1. סיכום מצב והגדרת הבעיות העיקריות
2. אסטרטגיית פיתוח וחלופות תכנון, בחינה ובחירה של חלופה מיטבית
3. פירוט כולל של החלופה הנבחרת
4. תכנית סטטוטורית - הוראות ותשריטים, תכנית פיתוח, תכנית למעקב בקרה ועדכון. בתכנית העבודה הוחלט לתת פרשנות חד-משמעית להוראת המועצה ל"תאום הפעולות" ולצרף לתכנית הסטטוטורית "תכנית פיתוח" יוזמת ומתזמנת.

כל שלב יוגש לאישור ועדת ההיגוי בראשות מנהל מינהל התכנון ולאחר מכן למועצה. במטרה לשלב את חברי ועדת ההיגוי מתחילת העבודה התקיימה ישיבה לאישור תכנית העבודה.

-תהליך שינוי קונספציית התכנון הלאומי

סיכום המצב והגדרת הבעיות העיקריות שנעשו בשלב העבודה הראשון העלו שמציאת פתרון תעסוקתי בטווח הקצר מהווה אילוץ לא רצוי על הפריסה בטווח הארוך. כדי להתגבר על הבעיה התגבשה בשלב העבודה השני תפיסה אשר יצרה שינוי מהותי במדיניות פיזור האוכלוסייה: בתכנית שולב מימד דינמי של מתן דגשים שונים על ציר הזמן - קליטה באזורי המרכז בהווה בהנחה שהפיזור יבוא בטווח הארוך בעקבות ההשקעות המסיביות המתוכננות בפריפריה.

לנוכח המשמעות העקרונית של השינוי הוחלט להביאו ישירות למועצה הארצית שאימצה את התפיסה החדשה:

- להתאים את קצב פיזור האוכלוסייה לקצב פיתוח מקורות התעסוקה
- לאמץ מודל מושכל שיוביל את ההשקעות לטווח הארוך: פיתוח של ארבעה מרחבים מטרופוליניים – תל-אביב והמרכז, ירושלים, חיפה ובאר-שבע

- לדווח לממשלה על השינויים בתפיסה התכנונית.

הדיון בממשלה התקיים ב-3.11.1991 ובסיכומו הוחלט: הממשלה רשמה לפנייה את הדו"ח שהוגש, הטילה על המועצה לסיים את הליכי התכנון ולהגיש את התכנית לאישורה. בנוסף התבקש משרד הפנים (לא האוצר!) לפרט את תכנית הפיתוח ו"לצרף לתכנית הצעות להחלטה בכל הנושאים המפורטים בה והמתייחסים לכל משרדי הממשלה הנכללים בתמ"א 31".

השלב השלישי, "פרוט החלופה הנבחרת", הוצג ואומץ במועצה ב-3.12.1991 ולדיון בשלב המסכם, ב-14.4.1992, הוגשו ארבעה כרכים:

א': הוראות ותשריטי התכנית, דברי הסבר, תכנית למעקב ובקרה

ב': התכנית הכוללת – עיקרי הדברים: הרקע להכנת התכנית, מטרות ויעדים, השיטה ותהליך העבודה, התאמת התכנית לתנאי אי-ודאות

ג': תכנית פיתוח בשני פרמטים:

- מכלול תכנית הפיתוח הארצית: עיקרי התכנית ואסטרטגיית הפיתוח, מסגרת מקרו-כלכלית, מדיניות פיתוח תעסוקה, פרוגרמת פיתוח כלל-ארצית לפי סקטורים, תכנית השקעות ארצית לפי סקטורים ורשימת פרויקטים ארציים

- פרוט תכניות הפיתוח בכל אחד ממרחבי התכנון: הדרום, הצפון וחיפה, ירושלים, המרכז. בכל מרחב פורטו הפרויקטים הנדרשים בכל תחום, עלותם ומועדי הקמתם.

ד': דברי הסבר: הניתוח האנליטי – מצב המוצא לתכנון, עקרונות התכנון, מדיניות הדיון, פריסת השירותים הציבוריים, התשתיות, הגנה על הסביבה ומשאבי טבע והתארגנות מוסדות השלטון המרכזי והמקומי.

המועצה סמכה את ידה על התכנית והעבירה אותה, כנדרש בחוק, להערות הוועדות המחוזיות. ארבעה חודשים לאחר מכן, החליטה להעביר את התכנית לאישור הממשלה.

- אישור התכנית הסטטוטורית ודחיית הדיון בתכנית הפיתוח

"אחרי החגים", באוקטובר 1992, הגיש שר הפנים את ארבעת כרכי התכנית לאישור הממשלה. החל מ-13.7.1992 כיהנה ממשלה חדשה בראשותו של יצחק רבין. זו החליטה להעביר את התכנית לדיון בוועדת השרים פנים ושירותים והסמיכה אותה לאשר את התכנית. ב-17.1.1993 אושרה התכנית הסטטוטורית.

החששות שמא ממשלת "מערך" לא תאשר תכנית שהוכנה בעת שכיהנה ממשלת "ליכוד" התבדו: המיקוד המקצועי וההתנזרות מהיבטים פוליטיים סייעו לאימוץ התכנית הסטטוטורית על-ידי מקבלי ההחלטות. סביר שסייעה גם העובדה שבמהלך כל אותה תקופה כיהן אותו שר פנים. אך בישיבה הודיע נציג שר האוצר על התנגדות השר לאשר בהחלטת ממשלה את "תכנית הפיתוח" התקציבית המלווה את תמ"א 31. בעקבות ההתנגדות היה על תכנית הפיתוח לחזור, בהתאם לחוק, לדיון במליאת הממשלה. מדי יום א' בשבוע היא נרשמה על סדר היום של ישיבות הממשלה אבל הדיון בה נדחה. לאחר מספר שבועות התפטר אריה דרעי מתפקידו והנושא הוסר סופית מסדר היום.

וכך, תכנית הפיתוח שאמורה הייתה להבטיח את ביצוע ההשקעות המתוזמנות בכל אחד ממרחבי התכנון, לסנכרן את פיזור האוכלוסייה בד בבד עם הפיתוח, לא אושרה על אף שהוכנה בשיתוף פעולה מלא עם משרדי הממשלה הייעודיים.

- דילמות במהלך העבודה

ההתמודדות עם התכנים הסטטוטוריים של התכנית הייתה מורכבת:

- במהלך שנת 1991 נעשתה עבודת נמלים שהציעה, בין היתר, שינויים מרחיקי לכת בתכניות ארציות רבות והתעוררו חששות שהפיכת מכלול השינויים לסטטוטוריים ייחשב כמחטף לא ראוי. כך נולד סעיף 12.2: "... על מנת לתת תוקף לתכנון זה יהיה צורך לנקוט לגבי כל תכנית, בהליכים הנדרשים על-פי כל דין."
- ויכוח עז ניטש בוועדת העבודה בשאלה איך בפועל יישמו מוסדות התכנון את ההוראות שבתשריט "הנחיות סביבתיות" בו סומנו השטחים שהוגדרו כ"שטח משאבי טבע": שכן התשריט לא הבחין בין מה שנחשב לשטח בעל רמת רגישות "גבוהה יותר" לבין בעל רמת רגישות "גבוהה". המתכנת המאפשרת למוסדות התכנון לעשות את האבחנה מבלי לתת זכות ווטו לנציג המשרד לאיכות הסביבה, וליצור בכך תקדים לדרישות של משרדי ממשלה אחרים בנושאים הקשורים אליהם, נולדה בסעיף 11.2.1: "בכל תכנית המתאייחסת לשטח משאבי טבע, כולו או חלקו, לא יינתן אישור מוסד התכנון אלא אם כן הוזמן לדיון בתכנית גם נציג ארגון הגג של הגופים הציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה ונציג מטעם רשות שמורות הטבע".
- שאלות הנוגעות ליישום התכנית בפועל לא חדלו להעסיק את צוותי התכנון. ניירות העבודה הציעו חלופות ארגוניות כגון: הקמת ועדת מנכ"לים של משרדי ממשלה, הקמת מינהלות פיתוח מרחביות, העסקת צוותים פונקציונאליים, הקמת חברה ציבורית. לאחר שקילת

היתרונות, החסרונות וההיתכנות של הקמת גופים חדשים התקבלה המסקנה שעדיף למצוא דרכים יעילות להשפיע על מערכות המינהל הקיימות לפעול בהתאם להמלצות התמ"א. הוחלט שהוראות התכנית יקדמו באופן נמרץ תהליכי תכנון פיזי באותם נושאים בהם יש למוסדות התכנון סמכויות. כגון:

- שמירה על השטחים הפתוחים, הימנעות מהקמת ישובים חדשים והרחבת ישובים קיימים
- חובה להכין תכניות לארבעת המטרופולינים
- מתן קדימות לתכניות לתשתית לאומית, כמו, דרכים ארציות, מסילות ברזל ואנרגיה שיידונו במועצה הארצית כחלק מתמ"א 31 ברמה מפורטת
- חובת ביצוע תשתיות כחלק בלתי נפרד מתכניות פיתוח
- יצירת 120,000 יחידות דיור כעתודות תכנון.

- שיתוף הציבור במידע ובעריכת התכנית

החל מהרגע הראשון ללידתה הייתה תמ"א 31 מאורע מרכזי בעל עניין ציבורי. בכל אחד מהדיונים שנערכו בוועדת העבודה ביקשו להשתתף והתקבלו בברכה גורמים בקיאים בתחום. לדוגמא, כאשר התקיים דיון בנושא תחבורה הוזמנו נציגים ממשרד התחבורה, אנשי מקצוע ומומחים מקרב הציבור, גופים ורשויות הקשורים לעניין. כך לקחו חלק בהכנתה מאות אנשים והושג שיתוף פעולה מרבי בעיצוב פרטי הפתרון תוך כדי הפעלת ביקורת פנימית וחינוכית על כל החלטה.

נעשה מאמץ לחשוף ולהציג את המתרחש בדיוני ועדות העבודה וההיגוי בפני קהלים מגוונים ולקבל משוב. שלבי התכנון הוצגו בפני גופי ממשלה, ראשי ערים ומועצות אזוריות, גופי תכנון וביצוע, לפעמים בפני מספר שומעים קטן, כמו קיבוץ, או, חוג נשות ויצ"ו. להלן דוגמאות:

- עוד לפני תחילת העבודה, הוצגה ההיערכות במסגרת הכנס השנתי של השלטון המקומי במטרה לערב ולהכין את ראשי השלטון המקומי לתפוס את מקומם כמי שיהיו מבצעי התכנית.
- משגובשה הקונספציה היא הוצגה: להנהלה הבכירה של משרד הפנים, לוועדות המחוזיות ולראשי הרשויות המקומיות. בנוסף לשאלות כלליות שעלו בדיונים כגון, האם זה לא מאוחר מדי להכין את התכנית? מה יקרה אם העלייה לא תתמש? אם אילוצים יטרפדו את מדיניות הפיזור בטווח הרחוק? האם נלקחו בחשבון שיקולים ביטחוניים? עלו גם דרישות: יותר אוכלוסייה למחוזות הפריפריה, מטרופולין נוסף בטבריה, התנגדות לכביש 6
- ביום עיון שקיים האיגוד לתכנון סביבתי התקבלה בחיוב התפיסה המטרופולינית, אך הובע ספק אם תוכנית הפיתוח תפעל ככלי ביצוע ואם תמ"א 31 משתפת מספיק את הציבור
- ביום עיון שיזמה "המועצה לתכנון לאומי" נטען בשם אינטרס הגנת העורף שעדיף לפזר את האוכלוסייה, שביצוע תכנית הפיתוח מוטל בספק בשל הפיצול בעבודת הממשלה, שהמבחן האמיתי של התכנית

יהיה אם הממשלה תיקח אותה בחשבון בעת קבלת החלטות קריטיות בעתיד.

השיתוף והחשיפה לציבור באורח שוטף לא תמיד התקבלו בברכה:

- היו מי מבין חברי המועצה הארצית שהתרעמו שניתן לקרוא בעיתון פרטים אודות התכנית בטרם שמעו עליהם בישיבה
- נעשו ניסיונות חוזרים לגרור את התכנית לוויכוחים בעלי אופי פוליטי מובהק, כגון, דרישה לכלול בה גם את התכנון בשטחי יש"ע. לאורך כל הדרך דבקתי בחוק התכנון המסמיך את המועצה הארצית בתחומי מדינת ישראל ובכך מכתוב את גבולות התכנית.

רבים ביקשו לתרום ידע בתקווה שיוטמע בתכנית. רעיונות כגון, עיר נוער בניצנה של ליובה אליאב, חידושים אסטרטגיים ומדעיים של אינג' יוסף דוריאל, הצעות לשמורות טבע ונוף של רשות שמורות הטבע ושל עמנואל מזור ממדרשת שדה בוקר, רעיונות ליישוב הפזורה הבדואית של דודיק שושני ועצות כגון להפעיל אולפן ללימוד עברית באוטובוס שיסיע עולים מהפריפריה לעבודה במרכז הארץ.

במהלך השנה שמרה ועדת העבודה על קשר עם ועדות קליטה למיניהן והזינה אותן ואת קבינט הקליטה בהמלצות. לדוגמא, קידום מערכת הסעת המוניים בבאר-שבע, פטור מתשלום מס הכנסה בגין שכר דירה.

תרומה משמעותית לשינוי התפיסה בעניין השמירה על משאבי הקרקע הביאו "הגופים הירוקים" לתכנית:

"מכון דש"א" (דמותה של ארץ) שליד החברה להגנת הטבע הקים פורום חשיבה מקצועי לגיבוש תפיסות וכלים הדרושים לשילוב בין צרכי הפיתוח לבין השמירה על השטחים הפתוחים לצרכים החברתיים. בפורום הוצגה הצעה למיפוי וסיווג השטחים ל-4 קטגוריות על-פי רמת רגישותם. העבודה נעשתה בשיתוף עם רשות שמורות הטבע, המשרד לאיכות הסביבה וקק"ל. הדיון נסב על השאלה כיצד ניתן להטמיע בהחלטות מוסדות התכנון את המידע שנאגר במפות. כחברה בפורום סברתי שזאת הזדמנות לקלוט את המידע בתשריטי תמ"א 31. ההצעה התקבלה ושטחים ממפות אלו סומנו בתשריטים והוגדרו בהוראות כ"שטח כפרי/פתוח" ו"שטח משאבי טבע" והחליפו את ההגדרה "קרקע חקלאית".

מדיניות תכנון מתווה חדשה לישראל

מכלל מגוון הנושאים בהם עוסקת תמ"א 31 בחרתי להתמקד בהצגת מדיניות התכנון החדשה שהתוותה בתכנית. בשונה משנות ה-50 היה עתה על התכנון והפיתוח להתמודד באופן מושכל עם המחסור במשאבי הקרקע ולשמר שטחים פתוחים לתועלת הדורות הבאים.

בתכנית ניתן ביטוי לתפיסות חדשות שעד להכנתה לא באו לידי ביטוי בתכניות סטטוטוריות, או במדיניות קרקעית. כך לדוגמא, תכנית להקמת ישוב כפרי/עירוני חדש, שמשמעותה בעבר הייתה התגלמות האתוס הציוני של "כיבוש השממה" ושל "נלבישך שלמת בטון ומלט", קיבלה על-פי תמ"א 31 משמעות שלילית: שכן תכנית זו "מפזרת אוכלוסייה" באורח לא ממוקד ו"נוגסת בשטח כפרי/פתוח או בשטח משאבי טבע", על כן מלכתחילה תכנית

זו לא תהיה רצויה ואם בכל זאת היא נערכה היא חייבת לעבור הליכי בדיקה ושקילה מפורטים במועצה הארצית במסגרת תכנית מחוזית.

ארבעה עקרונות ראשיים הכלולים בתמ"א 31 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, איכות חיים וסביבה בראייה לטווח קצר תוך התייחסות לטווח הארוך. בתיאור כל אחד מהעקרונות אאזכר גם את הביקורת המקצועית עליו.

- פריסה מטרופולינית

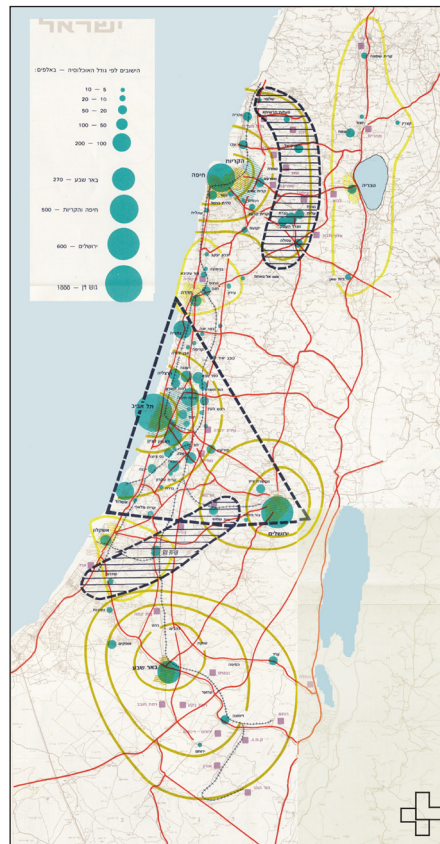
תמ"א 31 ראתה את המרחב הלאומי כמצרף של מספר אזורים מטרופוליניים, והתופעה של התגבשות אזורים מטרופוליניים גדולים, שהייתה מוכרת בעולם, הוטמעה והפכה למסגרת התכנית. המרחב העירוני המטרופוליני מבטא את מרחב הבחירה האישי של האוכלוסייה העירונית המודרנית. המרחב כולל ישובים עירוניים וכפריים פרוסים סביב מוקד המטרופולין. המערכת המטרופולינית מרחיבה את מגוון האפשרויות וההזדמנויות בתחומי התעסוקה והשירותים ובכך תורמת ליישום מדיניות הפיתוח העירונית ולהעשרת איכות החיים בערים.

בהתאם למדיניות התכנון שגובשה במהלך הכנת התכנית, הנובעת מהנחת היסוד שרוב אוכלוסיית ישראל תמשיך להיות עירונית, כמו גם מרבית העולים, הוחלט להדגיש את המבנה המטרופוליני כבסיס לתכנית תפרוסת האוכלוסייה, לאסטרטגיית הפיתוח העירוני, להגנה על השטחים הפתוחים ולהעלאת רמת השוויוניות בין המרכז לפריפריה.

התוכנית יצרה, לראשונה בישראל, את המסגרת של האזור המטרופוליני וגם הגדירה לראשונה את הליבה הלאומית של ישראל במשולש ירושלים- נתניה- אשדוד.

הפריסה הפיסית המוצעת בתכנית מתבססת על 4 מרחבים מטרופוליניים:

- שני המטרופולינים של ירושלים ותל-אביב – התווך של אזור הליבה של ישראל המרכז את מירב הפונקציות השלטוניות, העסקיות, התעשייתיות והתרבותיות
- מטרופולין חיפה – על-ידי ניצול יתרונותיה של העיר ובליוי פיתוח מערכות פעילות מרכזיות בתחומי העסקים, המסחר, השירותים והשלטון, חיפה תשמש מוקד למטרופולין הצפוני
- מטרופולין באר-שבע – על-ידי ריכוז מאמצים בבאר-שבע כעיר ראשה וליווי התהליך בפעילות ממשלתית ומוסדית ניתן יהיה ליצור מסה של אוכלוסייה, מערכות עסקים, שירותים ושלטון, ולהקטין את התלות במרכז הארץ.



איור 1: תמ"א 31 - התפיסה התכנונית הכללית – מערך מטרופוליני ארצי

הביקורת טענה שהשימוש במושג מטרופולין נראה מוגזם לגבי מדינת ישראל כאשר מדברים על ירושלים, חיפה, ובאר-שבע ואולי קצת פחות מוגזם לגבי תל-אביב. אין למעשה בישראל אף מטרופולין אחד ראוי לשמו, כפי שהוא מופיע בהגדרה הקלאסית בספרות המקצועית. בכל הנושא המטרופוליני יש משום גישה מגלומנית, עם מעט מאוד סיכויים שאכן מטרופולינים יפתרו את הבעיה.

נושא מרכזי שנדון במסגרת המעקב, בקרה ועדכון של התמ"א עסק במדיניות הפיתוח. במסמך "קווים למדיניות הפיתוח לעשור הקרוב" שאימצה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ב-3.9.1996, ניתנה העדפה לפיתוח העירוני האינטנסיבי על-פני פריסה כפרית-פרברית.

- שינוי במדיניות פיזור האוכלוסייה

לעת הקמת המדינה נשענה מדיניות התכנון על 3 יסודות: בטחון, כיבוש השממה ובטחון מזון. אחרי 40 שנה הבשילה ההתפתחות לראות שהאמצעי – פיזור האוכלוסייה, הפך להיות מטרה בפני עצמה. המעקב אחרי ההתפתחויות במשק בראשית שנות התשעים הבהיר כי השוק מפגר לעומת קצב העלייה וההצטרפות של עולים חדשים לכוח העבודה. משקלול חלופות הפיזור והרצתן במודלים שונים ועל יסוד שיקולים עיוניים התעורר החשש כי ייווצרו ניגוד עניינים בין יעד "קליטת עלייה" ליעד "פיזור אוכלוסייה" ותחרות על הקצאת המשאבים בין "השקעות בבינוי למגורים" מחד ו"השקעות בתשתית ובענפי המשק", מאידך. התברר כי הקרבן הישיר של חלופת הפיזור היא התעסוקה שכן ממדי האבטלה יהיו בלתי נסבלים. מסקנה: כשקליטת עלייה היא המטרה הראשית אזי עדיפות ההשקעות בתעסוקה על פני ההשקעות במגורים.

עם זאת התחוור שלאמצעי המדיניות אשר בכוחם לעודד את התרחבות הייצור והתעסוקה יש תקופות הבשלה דיפרנציאליות: שנתיים עד שלוש שנים נדרשות לעידוד הייצור והשיווק של תעשיות ומפעלים קיימים, הממוקמים בעיקר בריכוזי האוכלוסייה הקיימים. לצורך הבשלתם של השקעות חדשות באזורים חדשים נדרשים פרקי זמן ממושכים הרבה יותר, בני 5 שנים ומעלה.

כדי להתמודד עם הבעיה הוכנס מימד הזמן לתכנית. בשלב הראשון הוחלט לשים דגש על יעד "קליטת העלייה". מאחר וקליטה מרבית מחייבת צמיחה כלכלית מהירה של המשק, עיקר הקליטה בטווח המידי תעשה באזורים המאוכלסים וסביב מוקדי התעסוקה הקיימים במרכז הארץ. החלטה זו תסייע לקליטת עלייה אך אינה עולה בקנה אחד עם יעד פיזור האוכלוסייה. לכן, הממשלה תפעיל במקביל מערכת העדפות והשקעות בתשתית, תעסוקה, שירותים ומגורים באזור הפריפריה, במגמה ליצור שם בסיס צמיחה וקליטה לקראת סוף התכנית ובתקופה שלאחריה ובכך לענות על היעד של פיזור האוכלוסייה.

בביקורת שנמתחה על התכנית נטען: א. התחזיות המופיעות בתמ"א 31 הן מאוד מוגזמות וכי התכנית נשענת על תחזית עלייה שהסיכוי להתממשותה מאוד מפוקפק. ב. כתוצאה מאי-הסכמה בין משרדי הממשלה השונים קיימת אי-התאמה בין הפעולות של הזרועות השונות של הממשלה; התכנון והפיתוח המתנהל מטעם גורמים ממשלתיים מקבילים אינו פועל תמיד באותו הכיוון ולעיתים אף פועל בכיוון הפוך. משרד השיכון למשל רואה לנגד עיניו ריכוזים גדולים של אוכלוסייה במודיעין, בבית שמש ובעיירות הפיתוח בגליל ובנגב ואילו היחידה להתיישבות במשרד הביטחון דוגלת בהקמת ישובים חדשים.

מבקרים נוספים טענו כי תמ"א 31 מזניחה את התפרוסת של עיירות הפיתוח כאלמנט היררכי בסיסי בפיתוח עתידי ויש לכוון אוכלוסייה לפריפריה של המדינה על-ידי בנייה ציבורית ועל-ידי עידוד כלכלי דיפרנציאלי. התכנית מוסיפה חטא על פשע בכך שהיא מציעה לעבות את הליבה עוד יותר ודחיית פיזור האוכלוסייה ל"אחרי המבול" משמעותה שלא יתקיים בפועל.

המדיניות האוסרת להקים ישובים חדשים הייתה לצנינים בעיני חלק מהפוליטיקאים שלא היו מוכנים לוותר על הנרטיב של הקמת ישובים חדשים.

שטחים פתוחים ואיכות סביבה⁵

עד ראשית שנות ה-90 די היה בעובדה שרוב השטחים הפתוחים הוכרזו כ"קרקע חקלאית" כדי לשמר את מרביתם. כל שינוי ביעוד הקרקע חייב היה אישור של הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית (בקיזור "הוולק"ח"). הרציונאלים לשימור הקרקע החקלאית בוטאו בשנות ה-50, כגורם המפתח הקובע את ממדי האוכלוסייה הכללית בארץ, כשהייצור החקלאי מספק כ-70% מסל המזונות של המדינה. מצב זה השתנה באופן מהותי בראשית שנות ה-90. בעקבות לחצי הבנייה שהביא גל העלייה מברית המועצות, שונתה המדיניות הקרקעית באמצעות החלטות מועצת מקרקעי ישראל והתאפשרה לראשונה יזמות פרטית בקרקע ציבורית. מעבר לכך, עקב המשבר שפקד את ההתיישבות העובדת, ובייחוד משבר האשראי – שכן כתוצאה מהמשבר בחקלאות צבר המשק החקלאי חובות כבדים – שינוי ייעוד הקרקע יצר אפשרות לרווחים כספיים. על-כן נוצרו לחצים להפשרת שטחים חקלאיים בתוך המגזר החקלאי עצמו. לחצים היה ביטוי גם במערכות התכנון, ובמיוחד בוולק"ח בו היו נציגי המגזר החקלאי בעמדת רוב.

בתגובה לחשש מהתרופפות מנגנוני השמירה על קרקע חקלאית ומהתערערות הרציונאלים שעמדו מאחורי מנגנונים אלה, קודמה בתמ"א 31 גישה חדשה לשמירה על הקרקע החקלאית: לשטחים הפתוחים חשיבות הן ברמה הארצית והן ברמה העירונית.

ברמה הארצית – יש להם תפקידים חשובים בהיבט הסביבתי-אקולוגי: שמירה על משאבי הטבע החשובים ביותר – מים, קרקע, צמחיה ובעלי חיים – ובהיבט חברתי: הם נושאים עמם ערכי מורשת ותרבות, מספקים ראות ירוקות – תיירות פנאי ונופש, נופים, מבטים ודימויים ומהווים גורם מחנך.

ברמה העירונית – הם התורמים העיקריים לשמירה על איכות החיים הבסיסית והיומיומית.

מאחורי גישה זו מסתתרת ההנחה שמטרתם העיקרית של השטחים הכפריים היא שמירת הנוף הכפרי ולא דווקא התוצר החקלאי, ועל כן יש לצמצם את הפגיעה בהם גם אם הכדאיות החקלאית פוחתת.

בתמ"א 31 נכללו שני אמצעים חדשנים רבי השפעה:

רציונל אחד קיבל ביטוי באמצעי הראשון – הצעה להסב את הגדרת השטחים החקלאיים ל"נוף כפרי פתוח", שהתקבלה לבסוף כ"שטח כפרי/פתוח". בהוראות התכנית נקבעה הגדרתו של "שטח כפרי/פתוח" – "מיועד לשימוש חקלאי, נוף כפרי, ישובים כפריים, מתקני תיירות ונופש, מתקנים ומוסדות הקשורים להתיישבות הכפרית, מתקנים אחרים המשתלבים בשטח, וכן שטח המיועד לשימור הנוף הפתוח."

רציונל נוסף קיבל ביטוי באמצעי השני – סימון "שטח משאבי טבע" אשר מוגדר בתכנית כ"חלק משטח הנוף הפתוח... שטח שלדעת גורמים שונים שעניינם איכות הסביבה, מאופיין בריבוי משאבי טבע ונוף איכותיים. בתחומי שטח זה לא תותר כל פעילות פיתוח, למעט מטרות תיירות ונופש ושמירת השטח ולשם העברת תשתיות... בהתאם להנחיות נופיות של מוסד התכנון." תחת סימון זה נכללו 3,520,000 ד' של "פארקים, שמורות טבע גנים לאומיים ושמורות נוף" שאושרו בעבר בתמ"א 8, ועוד 2,515,000 ד' –

שמורות טבע חדשות ושטחים פתוחים נוספים בעלי רגישות גבוהה שאינם שמורות - שהוסיפה עליהם תמ"א 31.

התכנית נקטה גם באמצעים חדשים ומיוחדים לשמירה על איכות הסביבה בתחומים רבים ובמיוחד בנושא מים, ניקוז וביוב: הגשת חוות-דעת והתייחסות קפדנית לגבי אי-פגיעה באיכות המים וחובת טיפול בשפכים. הביקורת על התכנית בתחומי השטחים הפתוחים ואיכות הסביבה הייתה בעיקר מכיוון היזמים בשטח וגם מכיוון "הגופים הירוקים": אמנם גבולות "שטח נוף/כפרי פתוח" שבתשריט יעודי הקרקע סומנו בצורה ברורה (יחסית לקנה המידה) אך הפרשנויות של ההגדרות נותרו בידי מוסדות התכנון. היזמים ביקרו את עצם הטלת המגבלות ואילו "הגופים הירוקים" סברו שההגדרות היו פתוחות מדי.

- תשתיות, תשתיות, תשתיות...

בהוראות התמ"א הונחו מוסדות התכנון לתת קדימות בטיפול ובדיון שמטרתו קידום תכנית הפיתוח. בתכנית הפיתוח אומצה ההנחה היסודית שפיתוח התשתית ההנדסית הינו הזרז לפיתוח אזורי, טכנולוגי, כלכלי וחברתי. פיתוח זה נועד לשמש כמנוף המרכזי של הממשלה להשגת יעדי התכנית: על התשתיות להבטיח את מירב התועלת לצרכיו החזויים של המשק עקב גל העלייה ולאפשר לכלכלת ישראל תנאים משופרים להתמודדות עם מתחרים בכלכלה העולמית. מערכות התשתית נועדו לשמש אבן יסוד בפיתוח המטרופוליניים בצפון בחיפה ובדרום בבאר-שבע. במגמה להגיע לנצילות גבוהה של הקרקע המוקצית ליעוד זה הומלץ על תכנון משולב של פרוזדורי תשתית הנדסית ברמה עירונית ובין-עירונית.

תמ"א 31 העלתה לדיון את הקשר שבין פריסת אזורי המגורים והתעסוקה לבין האפשרויות לפתח פתרונות תחבורה הולמים שכן פיתוח בסגנון "פיזור אוכלוסייה" מחייב שימוש בלעדי ברכב פרטי. מאחר ובמדינה צפופה כמו ישראל לא ניתן לשרת ביעילות את צרכי האוכלוסייה באמצעות הרכב הפרטי יש לפתח תכנון מתואם לתחבורה ציבורית ולעודד מעבר לתחבורה הציבורית.

תוך כדי הכנת התכנית, החליטה המועצה הארצית לקדם בעצמה תכנית לתשתית. מע"צ נענתה לאתגר לקדם תכנון מפורט של דרכים באמצעות תמ"א 31: 400 ק"מ של קטעי כבישים חדשים, כולל דרך מספר 6, קודמו בהליך של תכנית מתאר ארצית, תמ"א 31א'(דרכים).

הביקורת החריפה ביותר בנושא פיתוח התשתיות קמה נגד דרך מספר 6: התווייתה זוללת קרקע, גוררת פיתוח ופגיעה בשטחים הפתוחים, סלילתה מוטה לכיוון השימוש ברכב הפרטי ומנוגדת למדיניות המוצהרת בתכנית של עידוד התחבורה הציבורית.

4. הערכת התכנית

מלכתחילה נקבע לתמ"א 31 אופק תכנון קצר, 5 שנים. בפועל היא נשארה בתוקף, בשינויים קלים, במשך קרוב ל-15 שנים, עד סוף שנת 2005. כדי לבחון את השלכותיה של תמ"א 31 בעשור שבו קלטה ישראל כמיליון עולים וכלכלתה עשתה קפיצת מדרגה נשאל: מה הייתה השפעתה על מערכת

התכנון? מה יושם בפועל בהתאם לתכנית זו ומה לא? מה מנעה התכנית?
האם הביאה לשינוי כלשהו בשיתוף הציבור?

המקורות העיקריים להתייחסות לשאלות אלו הם:

- סקירת התכניות, מחקרים, מסמכי מדיניות ומדריכים שנערכו בתקופתה
- דוחות מעקב, בקרה ועדכון תמ"א 31, 1995-1999
- דוחות תמ"א 35 - מעקב ועדכון, 2009, 2010
- שנתון סטטיסטי לישראל-2006
- הספרות האקדמית של עולם התכנון בישראל
- המראה הנתפס בעיני המתבונן.

- הערכה תפקודית של התכנית

בשלהי 1997 – לקראת תום תקפותה המקורית של תמ"א 31 – החליטה המועצה הארצית להמשיך ולבסס את התכנון המקומי והמחוזי על ראייה ארצית כוללת ולהכין תמ"א מחליפה לטווח ארוך, תמ"א 35. עד לאישורה הומלץ להאריך את תוקף תמ"א 31. הממשלה אישרה את ההארכה ב-19.2.1998 וברכה על ההחלטות. זאת ההוכחה, אולי החזקה ביותר, לתרומת תמ"א 31 להכרה בחשיבות התכנון הארצי הכולל.

השפעת התכנית על מערכת התכנון התבטאה ב:

הרחבת החשיבה התכנונית: נערכו מסמכי מדיניות לכל ארבעת המטרופולינים, תכניות מחוזיות חדשות, תמ"אות סקטוראליות על בסיס משותף ומעטפת אחידה - יער וייעור, משק המים (ביו), גז טבעי, תקשורת, כרייה וחציבה, גז פחמימני מעובה. מסמך מדיניות למימי החופים, סקר שטחים פתוחים, מדריך לבניה לגובה, מדיניות וכלים לשמירה על השטחים הפתוחים. תכניות מחוזיות חלקיות - לפארקים ושטחים פתוחים: פארק הירקון המורחב, מרחב איילון, בקעת הנדיב, ציפורי, שיקמה, פולג ועוד. בשלטון המקומי הוחל בתכנון אסטרטגי והתארגנות לקידום תכניות מתאר מקומיות.

פישוט תהליכי התכנון: תכניות בנייה שנערכו בהתאם להוראות תמ"א 31 צלחו במהירות את התהליך הסטטוטורי. דוח "תמ"א 31 סיכום מעקב בקרה והערכת תהליכים-1999" מצביע על ההסתגלות הרבה שגילה שוק הבנייה. מבין אלפי התכניות שהוגשו למוסדות התכנון בפרק זמן של 5 שנים, 90 תוכניות בלבד נצרכו לדיון "מאשר" בהתאם לסעיף 12.5: "החליט מוסד תכנון להפקיד תכנית בניגוד למגמות התכנון שבתשריטים המצורפים לתכנית זו, יהיה עליו לנמק החלטה זו ולהפנות תשומת ליבה של הוולנת"ע להחלטה זו, לצרף את הנימוק להחלטה, ולבקש אישורה". 90 התכניות כללו בקשות לחריגות שהיו לרב מזעריות (תוספת זעומה של יח"ד במגזר הכפרי), תכניות לפיתוח תעסוקה (במשגב, רמלה-לוד...), הכרה בישובים בלתי מוכרים, (חווילד, דמיידה, כאמנה - בצפון, כחלה, חירבת איסטז' - בדרום...). 18 מתוכן נענו בשלילה (ישוה חדש במוא"ז נחל שורק...). אולם ככל שהתממה אישורה של תמ"א 35 הגיע מספר התכניות הזקוקות לדיון "מאשר" לכ-120 בשנים 2004-5.

חדשנות תהליכית: האסטרטגיה לפיה ישבו כל בעלי העניין ליד שולחן העבודה לעת הכנת תמ"א 31 קיצרה ביותר את תהליך התכנון ותרמה לאישורן של תכניות מורכבות. הקמת מערכת מעקב ובקרה אומצה על-ידי תכניות רבות, וכן מינוי "צוות מלווה" לתכניות תשתית רגישות סביבתית.

הוכחה לחיזוק מעמדו של התכנון הארצי בישראל, עד כדי כך שכוחו היה לצנינים בעיני יזמים, היא דווקא יוזמת החקיקה שנועדה להחלישו: ב-2002, במסגרת "חוק ההסדרים במשק המדינה" הוקמה "הוועדה לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות" (בקיצור "הוות"ל"). בסמכותה לאשר תכניות ל"תשתית לאומית", גם כאלו המנוגדות לתכניות ארציות, ובלבד שהומלצו על-ידי שלושה שרים.

- היבטי היישום בפועל

מראה העיניים ותצלומי האוויר מגלים כי קו הרקיע של הערים, הפריסה על הקרקע ומערכות הדרכים השתנו לבלי הכר. נתוני שנתון סטטיסטי לישראל-2006 מלמדים כי מ-1990 עד 2005, גדלה האוכלוסייה מ-4.5 ל-7 מיליון תושבים. הסתיימה בנייתם של כ-110 מיליון מטרים רבועים. מתוכם כ-80 מיליון מטרים רבועים למגורים שתאמו את היעד שהציבה תמ"א 31, והיתר לעסקים, תעשייה ומלאכה, הארחה ומבני ציבור. למעלה מ-2.5 מיליון דונם שמורות טבע ושטחים פתוחים נוספים בעלי רגישות גבוהה קיבלו הגנה סטטוטורית. כן הסתיימה סלילתם של כ-4400 קילומטרים של כבישים חדשים, הונחו כ-6500 קילומטרים צינורות מים וכ-4300 קילומטרים צינורות להולכת ביוב ולתיעול. כלכלה צנועה ומדשדשת הפכה למשק חזק מקושר בינלאומית על כל השלכותיו: פערים חברתיים, חומרות, ואבדן ערכים.

התניית אישור תכניות בפתרון נאות לאיסוף, טיהור וסילוק השפכים הביא להקמה מזוהזת של פרויקטים ומפעלים לטיפול בביוב. התקציבים שהופנו על-ידי המדינה לשם כך גדלו במאות אחוזים. לדוגמה, ב-1991 עמד התקציב על 24 מלש"ח וב-1996 על 460 מלש"ח. הטמעת הדרישה להפסיק את הזרמת הביוב לנחלים, נוהג אשר גרם לזיהום מי התהום ולמטרדים סביבתיים, משיב בתהליך איטי נחלים לתפקודם המקורי כשטח נוף פתוח ואזור נופש ובילוי בחיק הטבע⁶.

תכנית הפיתוח הכלכלית שליוותה את התמ"א ועסקה בשאלות כמה, איך והיכן יש להשקיע על-מנת ליצור מנועים כלכליים בפריפריה אמנם לא אושרה על-ידי הממשלה אך חלקים ממנה בוצעו: הרחבת נתבי"ג והנמלים באשדוד ובחיפה, סלילת חלקים מרכזיים של דרך מספר 6 והקמת מערכות להולכת גז טבעי, גפי"מ וחשמל.

ההמלצה לשדרוג התחבורה הציבורית, הבולטת מבין ההמלצות בתחום קידום התשתיות, התבצעה רק למצער. רכבת ישראל הוסיפה תחנות, קרונות ותוואים, אולם הרכבות העירוניות מתקדמות בעצלתיים.

האם תאם הביצוע את מה שתוכנן בתמ"א 31? הירידה החזויה בגידול מרכז הארץ על חשבון העלייה במחוזות הפריפריה לא התממשה. האם התממשו המערכים המטרופוליניים, מעקרוונתיה הראשיים של התכנית? רק תל-אביב ניתנת להגדרה כמטרופולין אך לא ירושלים, חיפה ובאר-שבע. יתר על כן, דוח "תמ"א 35 - מעקב ועדכון", 2009, מצייר תמונה עגומה. ביצוע ההשקעות

המוסדיות המסיביות שהומלצו לצפון הארץ לדרום ולבאר-שבע בפרט, כמו הקמת בית-חולים נוסף, מוסדות ממשלה והנהלות חברות ברמה הגבוהה, השקעות בתעסוקה, הסדר קרקעות למגזר הבדואי, טרם מומשו.

תכנית הפיתוח הציעה "יצירת תנאים להתפתחות שוויונית של האוכלוסייה הערבית". שולבו בה הצעות מפורטות להשקעות מוגברות לסגירת הפערים בתשתית ההנדסית ובשירותים ציבוריים ביחס לישובים היהודים. "דוח מעקב בקרה ועדכון תמ"א 31" העלה שלא ניתנה תשובה מספקת והציע לאמץ מדיניות עיור יזומה אשר תוביל את מוקדי הפיתוח העירוני. בדוח נימנו הישגים המיועדים לפיתוח עירוני מובהק בשלב הראשון ופורטו הפעולות הנדרשות בכל ישוב בנפרד. ב-1996 אימצה המועצה הארצית "קווים למדיניות הפיתוח בעשור הקרוב" ובו הומלץ: "ייזום תהליך תכנון מסודר למגזר הערבי בהתאם למאפייני הקבוצות השונות במטרה לסייע בפיתוח בכלל ולהתפתחות האורבאנית הסדירה של הישובים: נצרת רבתי, שפרעם, אום אל-פחם, טייבה, רהט – בשלב הראשון. פיתוח פתורות תעסוקה, מגורים ברמה עירונית, תשתית הנדסית הולמת ושירותים." לפי ממצאי דוח "תמ"א 35 - מעקב ועדכון", 2009: "גם כיום מצבו של מגזר זה נחות ביחס למגזר היהודי".

מה מנעה התכנית

המודעות לצורך לנהוג בצורה מושכלת יותר בשימושי הקרקע עלתה ומאז שנות ה-90 המאוחרות מקודמים נושאים כגון: עירוב שימושים, בניה לגובה, הגדלת צפיפויות ומחזור קרקע עירונית. עם זאת הקונסנוס מתקיים רק באספקטים של השימוש בקרקע בתוככי ערים קיימות. באספקטים של פיזור האוכלוסייה הנוגעים לשימור שטחים פתוחים עדיין מתקיימת מחלוקת: ארגונים ממשלתיים ממשיכים לקדם מיזמים מעוררי ויכוח, כמו, הקמת ערים חדשות ביזמת משרד הבינוי והשיכון. מאחר שמדיניות פיזור האוכלוסייה כבר איננה מצויה בלב הקונסנוס, פרויקטים מעין אלה נתונים עתה לויכוח אינטנסיבי שלעיתים גולש לערוצים אחרים: הניצים רוצים לקדם פיזור אוכלוסייה מסיבות ביטחוניות ולאומיות בעוד האחרים טוענים שהויכוח הוא "תכנוני" רגיל שבו מככבות דילמות אוניברסאליות של צדק חלוקתי ובין-דורי וחופש צרכני.

תמ"א 31 קבעה את תוספת יחידות הדיור בישובים הכפריים והעירוניים, את עקרון הצמדתם לשטחים מפותחים והגדירה מחדש את השטחים הפתוחים. בכך יצרה הגנה טובה יותר מבעבר על קרקע חקלאית והשפיעה באופן מיידי על עצירתם של כמה רעיונות שנויים במחלוקת מבחינה חברתית וסביבתית.

חלק ניכר מן ההצעות שלא עלו בקנה אחד עם עקרונותיה נדחו מיד עם הגיען לשולחן הדיונים של הוועדות המחוזיות. רעיונות אחרים של משרד הבינוי והשיכון ושל מינהל מקרקעי ישראל הגיעו לשולחן המועצה הארצית ונדחו שם. כך, למשל, נדחו בשעתו יוזמות להקמתן של ערים חדשות: "עירון" בוואדי ערה, "שעל" בגליל המערבי, רכס צור נתן, "צפית" בשפלת יהודה, "צור הדסה" בהרי יהודה ו"מלכת הקריות" במפרץ חיפה. כן נדחו הרחבות מסיביות של ערים במרכז הארץ: "עורף נתניה" – פרדסיה, צורן, קדימה, תל-מונד, "עורף יבנה" – המושבים סביבה וכן רעננה, כפר סבא, פתח-תקווה. התמ"א הצליחה לעצור בשעתו את תאוות הפיתוח של משרד הבינוי והשיכון

ושל היזמים שקפצו על עגלתו. תשוקה זו עדיין מאיימת על מרבית הרזרבות הצנועות של שטחים פתוחים בארץ קטנה וצפופה.

גם יוזמות פרטיות, שנתמכו לעיתים על-ידי הרשות המקומית או הממשלתית, הגיעו אל שולחן המועצה הארצית ונדחו: ביניהן אזורי תעשייה ומסחר בתל-מונד, ברחובות, בתפן (לבון). שינוי יעוד שטחי שמורות ונוף כפרי למגורים: בבית-ברל בשרון, באבן ספיר, במבוא בית"ר, בעמק הארזים, ישוב חדש בשם "גבעת אבימור" בהרי ירושלים, ועוד. דוח סיכום המעקב 1999 העלה כי אחד המסרים הראשיים בתכנית "הימנעות מהקמת יישובים חדשים" יושם והמועצה הארצית השכילה לחרוג ממנו רק לצורך מיסוד יישובי הפזורה הבדווית ואזור תעשייה מרחבי לכפרי הדרוזים בצפון. כמו כן פטרה את יישובי הבדואים בדרום מההמתנה לביצועו של פתרון ביוב.

- היכן לא התמלאו הציפיות

משנת 2000 ואילך הופעל לחץ כבד ממשרד ראש הממשלה להקים יישובים חדשים. הוצעו כ-60 מיקומים ברחבי הארץ וכן הוקמו חוות של "התיישבות בודדים" בנגב. הדיונים במוסדות התכנון מתקיימים עד היום, על כל אחד מהיישובים בנפרד ומלווים במאבק ציבורי.

תמ"א 31 יצאה חוצץ נגד הבנייה הפרברית ובכל-זאת קיבלה את הערת הוועדות המחוזיות, לאמץ את מסקנות דוח "ועדת שיש" ולאפשר להרחיב, בהיקף שבין 250 ל-350 משפחות, כל מושב/קיבוץ, בשטח כפרי/פתוח. הנימוק היה שההרחבות ירעננו יישובים מזדקנים ומשפחות הישראלים המבוססים שיבואו להתגורר בהן יפנו דירות עירוניות שישמשו את העולים.

שתי עבודות מעידות על היקף הפגיעה בשטחים הפתוחים בעקבות הרחבת הבנייה הכפרית:

- על הפגיעה בשטחים מיועדים ליער שנקבעו בתמ"א 22 – יער ויעור ניתן ללמוד מפרסום של קק"ל ב-2009, לפיו קרוב למחצית מתוך היקף השטחים שיועדם שונה מיער לפיתוח מאז אישורה של תמ"א 22, יועדו לבינוי כפרי⁷
- על הפגיעה בשטחים הפתוחים בכלל ניתן ללמוד מ"תמ"א 35 – מעקב ועדכון", 2009. טבלת הסיכום הכלל-ארצית מראה כי תוספת השטח הבנוי בשנים 1998-2007 גדלה ב-15% במגזר הכפרי לעומת כ-10% במגזר העירוני ואילו המגזר העירוני גדל פי כמה מזה שבכפרי.
- פחות מעשור לאחר אישור תמ"א 31 התברר שככל שגובה סך משקי הבית הצעירים והמבוססים הנוטשים את העיר לטובת "בית בכפר" הולכים ומידלדלים היישובים העירוניים והדבר פוגע בחוסנם הסוציו-כלכלי ובפיתוחם התרבותי.

- שיתוף הציבור

הפורמט השקוף של ועדות עבודה והיגוי אשר הופעל לראשונה בתמ"א 31 היווה תקדים חשוב בפרוצדורות התכנון בישראל ונעשה דגם לרוב התכניות הארציות והמחוזיות שנעשו לאחר מכן.

החובה להזמין לדיונים, בכל תכנית החלה על שטח המסומן כ"משאבי טבע", את נציג ארגון "חיים וסביבה" ואת נציג רשות שמורות הטבע - במוסדות

תכנון בהם לא היו גופים אלו מיוצגים כחוק - הקנתה לנוכחותם השפעה רבה וחזקה את מעמדם. מוסדות התכנון קיבלו מנציגים אלו מידע וחווה דעת שאלמלא כן לא היו ברשותם. התיקון בחוק משנת 2002 לפיו קיבלו גופים אלו ייצוג כחברים במוסדות תכנון מיסד את מעמדם.

במבט ראשון נראה כי גל התכנון שבעקבות התמ"א סותר את העקרונות הראשיים של תיאוריות התכנון של העשורים האחרונים שכן הוא צנטרליסטי, כוללני, ומיועד לטווח רחוק. אבל בחינה מקרוב תראה כי התכנון הוא בעל אופי חדש: יותר משתף ויותר שקוף ממה שהיה נהוג קודם. הוא אינו יכול להסתמך על קונצנוס סוציו-פוליטי אלא הוא משקף תוצאת תהליך גישור, לעתים הליך משפטי. התכנון הלאומי אינו ממחזר את תכנון שנות ה-50, הוא הרבה יותר מתקדם ומטמיע את ההתפתחויות בעולם בתחום התכנון וכמו כן את השינויים המקומיים שקרו בחברה ובמדיניות הישראלית.⁸

נושא שימושי הקרקע גדל בחשיבותו ובעסיסיותו, הקונפליקטים הסובבים אותו התרבו ועובדה זו מצאה את ביטוייה בתהליך התכנון. בנייה לגובה, ערב שימושים במרכזי הערים, מודעות לצורך להעלות איכות הסביבה והחיים העירוניים, הפכו למונחים שקשורים בבריאות, חברה וכלכלה ולפיכך למעוררי עניין ציבורי.

סיכום

במלאות 20 שנה לאישורה של תמ"א 31 - תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, פיתוח ולקליטת עליה נועד מאמר זה להציג את תהליך עריכתה בתקופת משבר, את השינויים שהכניסה במדיניות התכנון המתווה ולהעריך את השפעתה במשך למעלה מעשור על מערכת התכנון ועל הנוף הבנוי והפתוח של ישראל.

מטרה נוספת הייתה בכתיבתו. מזה כעשור, פשה נוהג של כינון "צוותים מטעם" המוצאים חוליים מדומים והאשמות שווא במערכת התכנון הארצי והמחוזי ומציעים במקומם פתרונות קסם בדמות הרכב שונה ומצומצם של מוסדות תכנון, ביטול רובדי תכניות ולוח זמנים דמיוני שעיקר מטרתם להציג "פעילות" כביכול ולמנוע דיון תכנוני ראוי ומעורבות ציבורית.

בכוונתי להדגיש שיש לישראל תחיקת בנייה ראויה המאפשרת באמצעות כוח אדם איכותי והקצאת משאבים להגיע באמצעותה להישגים. דוגמת הכנתה והשפעתה של תמ"א 31 היא הנותנת.

לאחר הערכה תפקודית של התכנית המסקנה העיקרית היא כי בנקודת הזמן שבה פעלה, הייתה תכנית זו חלון הזדמנויות חד-פעמי למהפכה בתהליך התכנון של ישראל: היא ערעה לראשונה את האתוס הציוני של פיזור אוכלוסייה, שעל פיו לא האנשים עמדו במרכז אלא היישובים, והחליפה אותו במדיניות הפריסה המטרופולינית, בדגש על איכות החיים העירונית, בפיתוח מואץ של התשתיות תוך שמירה על משאבי הקרקע והטבע, הנוף הכפרי הפתוח, המורשת התרבותית ואיכות הסביבה לטובת תושבי הארץ בהווה ובעתיד.

בעקבותיה שטף נחשול של תוכניות מעודכנות וחידושים בהליך התכנון בכללותו הוא נעשה יותר משתף, מואץ ופתוח.

פתיחת שערי היציאה בשנות ה-90 מבריה"מ לשעבר הניחו לפתחה של מדינת ישראל אתגר: אפשרות להפוך את קליטת העלייה למנוף הדרוש לחולל שינוי כלכלי, חברתי ומרחבי של ישראל לקראת שנות ה-2000.

תוך פחות מעשור, נקלטו כמיליון עולים, ממדבריות אתיופיה וממרחבי בריה"מ לשעבר. לא בלי תכנון אלא דווקא באמצעותו התערו במשק הישראלי והביאו לשגשוגו. השפעתה בפועל של התמ"א חרגה הרבה מעבר לתקופתה, היא שסייעה להפנים את ההכרה שישראל זקוקה לתכנון ארצי כדבר מובן מאליו והיא שסללה את הדרך לתכנון ארצי ארוך טווח.

הערות

1. רייכמן, ש. ויהודאי, מ., פרקים בתולדות התכנון הפיסי בישראל, סקר תכנון פיס-יוזם 1948-1965, חלק א', משרד הפנים – מינהל התכנון, האוניברסיטה העברית, המחלקה לגיאוגרפיה, ירושלים, ינואר 1984.
2. שרון, א., תכנון פיס בישראל, הוצאת המדפיס הממשלתי.
3. ועדת העבודה כללה את אדרי' סופיה אלדור - הבינוי והשיכון, בועז קמר - האוצר, עוזי גדור - הקליטה, אדרי' אליאס גיטלין - מינהל מקרקעי ישראל, אדרי' דינה רציבסקי – מנהלת האגף לתכנון ארציות ומחוזיות, הפנים, יו"ר. יועצים מתנדבים: שלום רייכמן – האוניברסיטה העברית, קלמן דינס - מנכ"ל החברה למשק וכלכלה בשלטון המקומי ואדרי' שמאי אסיף - מהנדס עיריית תל-אביב.
4. הצוות מנה 24 מומחים מהאקדמיה, מכוני מחקר ומשרדים מקצועיים מובילים שעבודתם רוכזה באמצעות דרג "צוות חשיבה ותכנון כולל" בתחומים הבאים: פרופי עזרא סדן-כלכלה ותעסוקה, אדרי' עדנה לרמן-תכנון פיזי, מתכנתת אורלי נעים-דמוגרפיה וחברה, ד"ר גדי כפיר-תחבורה, ד"ר זאב קידר-תשתית הנדסית, עו"ד יצחק מירון-ייעוץ משפטי.
5. פייטלסון, ע., מדיניות שטחים פתוחים בליבת ישראל: עקרונות ודרכים ליישום, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים, 1995.
6. קפלן, מ., נחלי ישראל, מדיניות ועקרונות תכנון, המשרד לאיכות הסביבה, 2004.
7. קפלן, מ., תכנית מתאר ארצית ליער ולייעור תמ"א 22 מסמך מדיניות, קק"ל, ירושלים, 2009.
8. Alterman, R., Planning in the Face of Crisis, Routledge, London & New York, 2002.

