

# מקומה ומטרתה של תמ"א/31 - תוכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה ולפיתוח ולקליטת עלייה

## דינה רצ'בסקי

### הרקע

באביב 1990, כשתמונת העלייה החלה להתבהר, הוברר למקבלי ההחלטות כי אנו עומדים בפני גל של עלייה המונית, ויש להתארגן במהירות לקליטת עלייה זו.

התברר כי האתגר שבפניו עומדים החברה והמשק הישראלי הנו התמודדות עם קליטת העלייה. מהי עלייה זו? מיוחדת במינה - חסרת הון פיזי אך עתירת הון אנושי ויכולת מוכחת ללמוד.

ההיסטוריה הכלכלית של ההתיישבות בארץ ישראל במאה העשרים הוכיחה תמיד האצה בצמיחה עם כל קליטת עלייה. לכן יש לקלוט, לשמר את העלייה ולעודדה. "קליטת העלייה" באותה עת, התפרשה על-ידי מקבלי ההחלטות בעיקר כיצירת קורת גג, ומוסדות התכנון השונים, אשר פעלו בהתאם לחוק התכנון והבנייה, נראו כלא מתאימים לטפל ביצירת מלאי תכנוני בן מאות אלפי יחידות דיור בזמן קצר ביותר.

שר השיכון, בתמיכת קבינט הקליטה והממשלה התקין תקנות לשעת חרום שנועדו לאפשר הקמת דיור בהליכים מזורזים. אולם בעקבות פסיקת בג"צ נייטש רעיון תקנות שעת החרום, והכנסת אישרה חוק הליכי תכנון ובנייה (הוראת שעה) המאפשר הסדרים מיוחדים לאישור מהיר של תוכניות בנייה למתן פתרונות תכנוניים מואצים לצורכי הדיור הגדולים, ולהקמת אזורי תעשייה.

החוקים והתקנות שנוספו בחוק ניסו לשמר את עקרונות התכנון הבסיסיים הנהוגים בישראל, תוך האצת התהליכים. אך למעשה אנו עדים לשינוי מהותי במבנה ההיררכי של מערכת התכנון.

הוועדות לבנייה למגורים ולתעשייה, שהרכבן מצומצם, מוסמכות לדון בתוך פרק זמן קצוב וקצר בתוכניות שונות, מהן כאלה המשנות לחלוטין תפיסות קיימות, והוראותיהן גוברות על הוראות תוכניות מתאר מחוזיות ומקומיות; כאשר הן משנות תוכניות מתאר ארציות, הן זקוקות לאישור המועצה הארצית בלבד ואף אישור זה חייב להינתן תוך זמן קצר ביותר.

לוחות המעקב הממוחשבים שבמשרד הפנים מראים כי בוועדות המיוחדות ככל המחוזות מצויות כיום בתהליכי תכנון שונים קרוב ל-500,000 יח"ד שמתוכנן אושרו למעלה ממחציתן. כמות זו אושרה ללא תוכנית מרכזית מסודרת, וללא ויסות ושילוב פיתוח של תעסוקה ותשתיות; עד עתה הוגש מספר זעום של תוכניות לאזורי תעשייה. בעיה קרדינלית נוספת בתוכניות אלו היא, שבשל ההליך המזורז, חלק ניכר מהתוכניות אינו ניתן למימוש מידי מאחר שטרם הוסדרו הליכי שחרור הקרקע מהתחייבויות וחוזים קודמים.

מצב זה מחייב את רשויות התכנון הלאומי בישראל לקיים פעילות נמרצת בתחום הארצי והמחוזי להשגת תיאום תכנוני מרבי ליצירת כלים, שינווטו את עבודת הוועדות המיוחדות, וכן כדי לתת תשובות בתחומים שבהם לא השיגו ועדות אלה הישגים - יצירת תעסוקה ותשתיות.

כדי להתמודד עם אתגר תכנוני זה יזם מינהל התכנון והביא בפני המועצה הארצית הצעה להכנת תוכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה ולפיתוח לקליטת מיליון עולים בחומש הקרוב - תמ"א/31.

מטרת הפעילות התכנונית המרכזית של מינהל התכנון היא להשיג תיאום, בקרה ושילוב במערכת הכוללת ארבעה עמודי יסוד: תעסוקה, דיור, תשתיות ושירותים. מטרה זאת מתבצעת על-ידי הכנה סימולטנית של התוכנית הארצית - תמ"א/31 ושל התוכניות המחוזיות למחוז הצפון, למחוז הדרום ולמחוזות תל-אביב והמרכז. בכל אחת מהתוכניות המחוזיות כלולים שלבי ביצוע, כאשר שלב א' כולל תוכנית פיתוח כלכלית ומתייחס לאותה מדרגת זמן - שנת היעד של תמ"א/31. כך מתקיים הליך תכנון ארצי ברמת המקרו עם היוזן ומשוב של צוותי התכנון העובדים ברמה של התכנון המחוזי, במיקרו. הרעיון הוא ליצור בסיס משותף לפיתוח המתוכנן בטווח הקצר לחמש השנים הבאות, ושבסיס זה לא יעמוד בסתירה ליעדי הטווח הארוך.

### תמ"א/31 - המטרות, העקרונות, המבנה ושלבי העבודה

המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ראתה צורך חיוני בהכנתה של תוכנית מתאר ארצית משולבת לקליטת עלייה, שתהיה מבחינה אסטרטגית תוכנית פיתוח מרחבית בעלת גוון כלכלי-חברתי. לכן, בתוקף סמכותה, לפי סעיף 50 לחוק התכנון והבנייה, נתנה המועצה ביום 19.6.90 הוראה להכנתה של התוכנית האמורה. מתן הוראה זו היווה עיקר תגובת המועצה על הצעות החקיקה המואצת שהוגשו אל שולחנה. שר הפנים מינה את מינהל התכנון שבמשרדו כעורך התוכנית. מטרת העל, העקרונות, מבנה התוכנית ושלבי הכנתה נקבעו בהוראה זו.

#### 1. מטרות התוכנית והעבודה

מטרת התוכנית - לגבש אסטרטגיה תכנונית משולבת לבנייה, פיתוח וקליטה של מיליון עולים בחומש הקרוב.  
מטרת העל - קו מנחה מרכזי להכנת התוכנית - היא קליטה מרבית של תוספת אוכלוסייה וקידום של מדיניות פיזור האוכלוסייה, תוך שימור עתודות קרקע, משאבי טבע ואיכות הסביבה לטווח הרחוק.  
על התוכנית לשלב היבטים פסיים, כלכליים וחברתיים ולתת דגש לשימותה המרבית של התזיה התכנונית שתגובש.

#### 2. עקרונות התכנון

התוכנית מבוססת על חמישה עקרונות תכנוניים:

- א. בניית תהליך דינמי המסוגל לתת תשובות תכנוניות בלוח זמנים קצר ועל בסיס מיטב המידע המצטבר - תוך היוזן חוזר בזמן אמיתי.
- ב. גישה רב תחומית וגיבוש המלצות בראייה כוללת, תוך גמישות ושוליים של דרגות חופש.
- ג. מתן עדיפות לאלמנט התכנון היוזם על האלמנט המווסת.
- ד. שילובם של גורמים וגופים מחליטים בתהליך.

ה. התמודדות עם שינויים מהותיים במשתנים, ומתן תשובות לאי ודאות קשה כפרמטרים מרכזיים.

### 3. המבנה הארגוני

המערכת הארגונית להכנת התוכנית, ולהגשתה לאישור המועצה הארצית, הוקמה לפי המדרג הבא:

1. ועדת היגוי נרחבת להיגוי-על, בראשות אדריכל יהונתן גולני.
2. צוות עבודה מצומצם - "עורכי התוכנית" - לליווי צמוד בראשות דינה רצ'בסקי.
3. צוות מכיני התוכנית, הכולל צוותי תכנון רב תחומיים. במרכז על הכנת התוכנית נבחר הצוות בראשות עדנה ורפי לרמן.

### 4. שלבי ביצוע העבודה

התוכנית הוכנה על-פי השלבים דלהלן:

- שלב א' הערכת בסיס הנתונים, מיפוי המצב הקיים ויצירת מפת אילוצים תכנוניים. תחילת גיבוש אסטרטגיה לפיתוח.
- שלב ב' גיבוש אסטרטגיית פיתוח כוללנית, הגדרת חלופות תכנון עיקריות ובחירת חלופה מועדפת. שלב ג' פירוט החלופה הנבחרת.
- שלב ד' 1. תוכנית מתאר ארצית סטטוטורית לאישורם של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, והממשלה.
2. תוכנית פיתוח רב שנתית לחומש הקרוב.
3. תוכנית למעקב ולעדכון התהליך.

כתוצאה מהצורך לממש פתרונות אופרטיביים לאסטרטגיות המוצעות התקבל תוצר לוואי: תמ"א/א'31 (דרכים) - תוכניות מפורטות לדרכים בעלות חשיבות לאומית.

### 5. התהליך

צוות העבודה המצומצם הורכב מנציגי המשרדים והגופים הבאים:

- אדר' דינה רצ'בסקי - מנהלת אגף תוכניות ארציות ומחוזיות, מינהל התכנון - משרד הפנים (יו"ר).
- אדר' סופיה אלדור - מנהלת אגף לתכנון ובינוי ערים, משרד הבינוי והשיכון.
- אדר' אליאס גיטלין - מנהל אגף תכנון ופיתוח, מינהל מקרקעי ישראל.
- מר עוזי גדור - ראש אגף הקליטה, המשרד לקליטת עלייה.
- מר בועז קמר ועדי הדר - אגף התקציבים - משרד האוצר.
- גב' רחל גייר - מנהלת המינהל לשלטון מקומי - סמנכ"ל בכיר - משרד הפנים.
- מר קלמן דינס - מנכ"ל החברה למשק ולכלכלה במרכז השלטון המקומי.
- אדר' שמאי אסיף - מהנדס העיר תל-אביב-יפו, יועץ בכיר.
- פרופ' שלום רייכמן - האוניברסיטה העברית, יועץ בכיר.

הצוות התכנס מדי שבוע, והנחה כל פרק בעבודה. כדי להבטיח אמינות ומשוב הוזמנו לדיונים אלו נציגי הגופים הממשלתיים, הציבוריים והמוניציפליים ומומחים שונים מהאקדמיה שהעניין הנדון מצוי בתחום עיסוקם. נציגים אלו תרמו לתוכנית והטמיעו בה מהידע והניסיון שבתחומם. דיונים אלו אף סייעו בידי מקבלי ההחלטות בשיקולי אד-הוק בתוכניות שעל הפרק. במהלך ההכנה הוצגה התוכנית בפני מגוון פורומים ציבוריים ומקצועיים וכן באמצעי התקשורת, בחשיפה מרבית, לקבלת היוזן חוזר וביקורת.

ועדת ההיגוי והמועצה הארצית דנו, הנחו ואישרו כל שלב.

בלוח הזמנים והפעולות נקבע מועד לסיום העבודה ולהגשת התוכנית לאישור תוך 12 חודשים ממועד תחילתה. לוח זמנים זה נשמר מאפריל 1991 עד אפריל 1992 - עת נדונה התוכנית השלמה במועצה.

## 6. המתודולוגיה

הדגם המתודולוגי אשר נבחר להכנת התוכנית הנו המודל הרציונלי. זאת, הן משום התיזה הרציונלית העומדת בבסיס מערכת התכנון הישראלית והן בשל מהות התוכנית - קליטת מיליון עולים במדינת ישראל תוך תקופה קצרה יחסית - המחייבת גיבוש תוכנית מקובלת ומוסכמת המשלבת פעולות של הממשלה והסקטור הפרטי בפיתוח המדינה.

בהכנתה של תוכנית כזו יש חשיבות רבה לבחירת מתודולוגיה מסודרת ועקבית שתאפשר לבנות, נדבך אחר נדבך, את התוכנית המבוקשת עד לאישורה ומימושה כמסמך מתאם של הפיתוח. בחינת התהליכים השונים המשפיעים על עיצוב תמ"א/31 הביאה למסקנה כי הטווח הקצר בו עוסקת התוכנית, יחד עם קשיחותם היחסית של המשק בישראל והמבנה המרחבי, מאפשרים חיזוי ברמת סבירות מניחה את הדעת, אך קיימת אי ודאות ביחס לשני נתונים מרכזיים:

- כמות וקצב העלייה.

- כמות התשומות שיעמדו לרשות המשק לקליטת העלייה.

אמנם נקבעו למשתנים אלו ערכים קבועים אך עם זאת אותרו אמצעים וחלופות להתמודדות עם אי הוודאות בתחומים אלו. מנגנון למעקב, בקרה ועדכון יזין את המועצה הארצית בנתונים ובניתוח היישום הן של תוכנית הפיתוח והן של התוכנית הסטטוטורית. הגמישות המוטמעת מלכתחילה בתוכנית תאפשר שינויים ללא סרבול או בירוקרטיה מיותרת.

מצורפת בזה סכימת תהליך העבודה.

## ת/מ/א 31 - לוח זמנים ושלבנים לפעולות עיקריות

