

משרד הפנים

המועצה הארצית

מינהל התכנון

לתכנון ובנייה

הנחיות למדיניות תכנון ארצית ליישובים במרחב הכפרי

מוטי קפלן בינת שוורץ

ירושלים

חשון תשנ"ט נובמבר 1998

משרד הפנים
מינהל התכנון

המועצה הארצית
לתכנון ובנייה

הנחיות למדיניות תכנון ארצית ליישובים במרחב הכפרי (מגורים)

מוטי קפלן בינת שורץ

ירושלים
חשון תשנ"ט נובמבר 1998

הנחיות למדיניות תכנון ארצית ליישובים במרחב הכפרי (מגורים)

ועדת הלווי:

אדרי דינה רצ'בסקי - מנהלת מינהל התכנון, משרד הפנים
מרדכי כהן (קדמון), ברוך גלוברמן - הרשות לתכנון, משרד החקלאות
אדרי דן סתיו, יורם עבודי - מינהל מקרקעי ישראל
אריה שמחוני - נציג המועצות האזוריות
מנחם זלוצקי - מתכנן מחוז ירושלים, המשרד לאיכות הסביבה
עמית שפירא - ארגון הגג של הגופים הציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה
אדרי אדם מזור - לשכת המהנדסים והאדריכלים
ירדנה פלאוט - משרד התשתיות
אדרי אורסולה אולסנר (ז"ל) - משרד הבינוי והשיכון
שרה אהרון - המינהל לבניה כפרית, משרד הבינוי והשיכון

צוות העבודה:

בינת שורץ
מוטי קפלן
ענת צור
נירית ויטמן

השתתפו בדיונים ובישיבות עבודה:

אדרי שמאי אסיף, משה בן-גרשון, עדית בר-יוסף, דודי בריל, אריה גצלר, עפר גרידינגר, יששכר דור, דובי הלמן, ד"ר רחל וילקנסקי, רן חקלאי, אבי לפידות, יעקב לקס, אדרי רפי לרמן, דפני מושייב, ד"ר חיים צבן, דודו קוכמן, אדרי אסף קשטן, יוסף שגיא.

הקדמה

הנני מתכבדת להציג את מדיניות המועצה הארצית לתכנון ולבניה בנושא הרחבות למגורים בישובים כפריים (במגזר היהודי).

מדיניות המועצה גובשה בשנתיים האחרונות בהובלת מינהל התכנון ובשיתוף נציגי גופים ממשלתיים, מוסדיים, חקלאיים וצבוריים.

המדיניות המוצגת במסמך זה מבוססת על עקרונות התכנון הלאומי, תואמת אותו ומזקת אותו.

בתקופה בה המגזר הכפרי עובר תהליכי שינוי, ישנה חשיבות רבה לקביעת מדיניות תכנון כוללת שתנחה החלטות נקודתיות בנוגע לשינויי יעוד של קרקע חקלאית למטרת הרחבות למגורים.

מטרת מסמך זה הינה להנחות את מוסדות התכנון ואת גופי התכנון בגיבוש החלטותיהם בבקשות להרחבות למגורים בישובים כפריים.

נקודת המוצא למסמך זה הינה כי השונות בין אזורי הארץ בכל הקשור למדיניות התכנון והפיתוח מובילה לשונות במדיניות ההרחבה למגורים במגזר הכפרי, לפי האזורים השונים.

המסמך מתייחס למיגזר הכפרי היהודי בלבד, ויושלם בעתיד בהמלצות למיגזר הכפרי הערבי.

הנני תקווה כי מסך זה יוטמע במערכת קבלת ההחלטות ויכוון את היוזמות לאזורים המועדפים.

דינה רצ'בסקי

מנהלת מינהל תכנון

תוכן העניינים

8-6	ב. עיקרי הדברים :
10	1. רקע
10	2. מטרת העבודה
10	3. תחום התייחסות והגדרות
11	4. רקע וסקירת תהליכים
13	5. שיטת העבודה
15	מקורות

ב. עיקרי הדברים

עבודה זו בוחנת מחדש את מדיניות התכנון הארצית למגורים ביישובים כפריים (יהודים), שנקבעה בתמ"א 31. העקרונות שנקבעו בעבודה זו ינחו את מוסדות התכנון בקבלת החלטות הקשורות בהרחבת יישובים במרחב הכפרי וישמשו גורם מכוון לגופים היוזמים והמתכננים.

מסקנות

א. מיצוי אפשרויות ההרחבה על פי תמ"א 31

הנחיות תמ"א 31 בדבר הגדלת יישובים ממלאות את תפקידן במערכת התכנון הארצי. הנחיות אלה מונעות פירבור יישובים וגלישה בלתי מבוקרת אל המרחב הפתוח, הן שומרות על קיומו של נוף כפרי פתוח ומאפשרות קיום שטחי עיבוד חקלאי. שיעור ההרחבות שבוצעו בפועל עד כה (על פי נתוני משרד החקלאות, לקס 1998), מורה כי עדיין קיים פוטנציאל רב למיצוי (כ - 30,000 יחידות דור) הניתן למימוש על פי הנחיות תמ"א 31.

ב. התאמה למדיניות התכנון הארצית

עקרונות הפיתוח למגזר הכפרי יגזרו עקרונות מהתכנון הארצי והמחוזי הכולל, ישתלבו עם קביעותיו ויתמכו בהן. זאת, בכדי להמנע ממצב בו למגזר הכפרי כללים משלו (כתוצאה מהחלטות שונות), המנוגדים לקביעות התכנון הכולל ומרוקנים אותו מתוכן. המלצות המדיניות למגזר הכפרי, שונות מאזור לאזור ומכוונות על פי מדיניות התכנון והפיתוח הארצית.

המלצות עיקריות

1. חייצים תוך מטרופוליניים: מרכז הארץ

תכנית האב לישראל בשנות האלפיים, תמ"א 31 מעקב ובקרה, תכנית המתאר המחוזית למחוז המרכז ותכנית האב למטרופולין ת"א קובעות כי החייצים הירוקים בין המערכים האורבאניים ישארו כמרחב כפרי. אזורי חייץ אלו מקיפים לרוב את צירי הנחלים, והם כוללים שטחים חקלאיים איכותיים ואזורי חידור למי תהום.

במרכז הארץ ישאר המצב הקיים על פי הוראות תמ"א 31, בכדי למנוע גלישה של המערכים האורבאניים הצפופים למרחב הכפרי, ולמנוע טישטוש גבולות ביניהם. הגבלת הבינוי הכפרי - פרברי תוך חיזוק ועידוד הבניה בערים יאפשרו קיום מערכות הסעה המוניות במרכז הארץ.

2. חייצים בין מטרופולינים : כרמל ומנשה, הרי יהודה

האזורים הכפריים בכרמל, מנשה והרי יהודה הוגדרו כבעלי חשיבות אסטרטגית בתכנון הארצי, ומיועדים לשמש חייץ פתוח בין מטרופולינים. בנוסף הם דורגו בתכניות ארציות, מחוזיות ותכניות אב כבעלי ערכי טבע ונוף גבוהים במיוחד ובעלי חשיבות לרווחה ואיכות החיים של תושבי מדינת ישראל. באזורים אלה ישאר המצב הקיים על פי הוראות תמ"א 31, וישמר אופיים הפתוח.

3. אזורים מועדפים להרחבת יישובים כפריים : גולן, עמקי הצפון, פלשת ונגב

מדיניות התכנון הארצית מכוונת לחיזוק אזורי הפריפריה של מדינת ישראל. בצפון מדובר על "פיתוח מאוזן" ובדרום על "פיתוח מואץ" (תמ"א 35 - מטרות). בצפון הארץ שמות התכניות דגש על שימור ערכי הטבע והנוף והשימוש בהם כמנוף לפיתוח. על פי הגיון זה, ובהתאם למפת הרגישות של תכנית המתאר המחוזית החדשה למחוז הצפון

(תמ"מ 9/2), נקבע במסמך זה כי בעמקים הגדולים וברמת הגולן תנתן אפשרות גורפת להרחבה בשיעור המותר על פי תמ"א 31 בתוספת אפשרות לבניית יחידת דיור נוספת בכל חלקה א' בנחלה בשטח המיועד למגורים (עיבוי) או בצמוד לו וברצף אליו.

מומלץ במסמך זה, בהתאם למדיניות המועצה הארצית המדגישה את פיתוח הנגב, לאפשר לכל היישובים החקלאיים, להתרחב עד ל-500 יחידות דיור (גודל יישוב כפרי מקסימלי על פי מדרג היישובים בתמ"א 35). אזור פלשת, מוגדר בתכניות הארציות כ"אזור ביניים" בין מטרופולין המרכז ומטרופולין באר שבע. האזור ראוי לפיתוח מבוקר, אשר יעודד משיכת אוכלוסייה ליישובים הקיימים ויחזק אותם, תוך שמירת אופיו החקלאי של האזור. אנו ממליצים לאפשר לכל יישוב כפרי באזור זה להתרחב עד למקסימום האפשרי לפי תמ"א 31, הווה אומר: עד ל-350 יחידות דיור ותוספת של 15% על היחידות הקיימות (סה"כ כ: 380-400 יחידות דיור ליישוב).

4. אזור מועדף ליצירת יישובים קהילתיים-פרבריים : סובב באר שבע וצפון הנגב המערבי

בהתאם למדיניות התכנון הארצית למשיכת אוכלוסייה ממרכז הארץ למטרופולין הדרומי, מוצע במסמך זה להביא ליצירת תנאים לפירבור של מספר יישובים כפריים באזור באר שבע והנגב הצפון מערבי, והסבתם ממסגרת של יישוב כפרי ליישוב קהילתי פרברי.

זאת בנוסף לאפשרות ההרחבה של כל יישוב כפרי בנפת באר שבע עד ל-500 יחידות דיור. תכנית מטרופולין באר שבע ממליצה על יצירת "היצע של מגורים צמודי קרקע עתירי שטח וזולים יחסית, שילוב שלא ניתן לספקו במרכז הארץ". תכנית זו קובעת כי "היישובים הכפריים במטרופולין, בייחוד בטבעת הפנימית ובגזרה המערבית של הטבעת התיכונה, (אזורי באר שבע והנגב המערבי), נמצאים בתחילת הדרך של תהליכי פרבור, שיש לעודדם כפיתרון להמשך קיומם כיישובים מגובשים בעלי איכות טובה". המסמך הנוכחי מאמץ קו מדיניות זה.

5. פיתוח מרוכז ונקודתי - גליל הררי, שפלת יהודה

גליל הררי

שמירה על ייחודו של הגליל ואיכויותיו מחייבת לרכז את הפיתוח היישובי במספר נקודות בודדות. מוצע כי 2-3 מקבצים של יישובים סמוכים יוגדלו עד ל-600 יחידות דיור בכל מקבץ. המקבצים יהיו בנויים ממס' יישובים הסמוכים זה לזה, ומתאימים, מבחינת תנאי הסביבה ומדיניות התכנון המחוזית לצמוח ליישות אחת.

היישובים הכפריים והקהילתיים האחרים יורחבו על פי הוראות תמ"א 31.

שפלת יהודה

קיים באזור עושר נדיר של נופים ושל מינים ביוטיים.

לאור השילוב של איכויות הסטוריות, תרבותיות, נופיות, ביוטיות, אקולוגיות עם הצורך בחיזוק ההתיישבות באזור מומלץ במסמך זה לרכז את הפיתוח הנדרש, מעבר לניתן בתמ"א 31, בנקודות בודדות בלבד (1-2), על בסיס ישוב קיים, בשולי האזור.

6. הרווית בינוי בתחום שולי ערים

יישובים כפריים הנמצאים בשולי הערים, ואשר על פי תשריטי תמ"א 35 יימצאו מתאימים להשתלב במערך האורבני העתידי של מדינת ישראל, יעברו לקטגוריה של בינוי עירוני בתאום עם היישוב הכפרי ובשיתוף עם העיר הסמוכה.

יישובים כפריים המצויים בתחום זה יוכלו להמשיך ולשמור על אופיים הכפרי, בתנאי שלא יחרגו מהוראות תמ"א 31. יישובים אשר יבקשו להרחיב את המגורים מעבר למאושר בתמ"א 13 - יעברו לקטגוריה של הרווית הבינוי.

ההמלצה להרווית הבינוי בתחום שולי הערים, בהתאם לתמ"א 35, נובעת מתוך רצון לחזק את השמירה על שטחים חקלאיים רציפים בין המערכים העירוניים. עמדה זו מובעת עקב החשש כי שמירה קפדנית על קרקעות חקלאיות בשולי ערים או שמירה קפדנית על שטחים הכלואים בתוך מתחמים עירוניים, יביאו מנגד להחלשת השמירה על שטחים חקלאיים רציפים שבין המכלולים העירוניים, ולטשטוש ההבחנה בין מרחב חקלאי למרחב מבונה. הדופן המובהקת בין המרחב הכפרי לבין המערכים העירוניים העתידיים תיקבע במדויק בתמ"א 35.

7. הנחיות כלליות להרחבת יישובים במגזר הכפרי

ההנחיות ממליצות על שני שלבים בהרחבת היישובים. הראשון, מילוי חללים במרקם הבנוי והשני חריגה ממנו.

מושבים:

- א. שלב א' - יש להביא למילוי חללים בתוך התחום הבנוי. רק לאחר הנחת דעתו של מוסד התכנון כי כל האפשרויות למילוי בתחום הבנוי מוצו, ניתן לעבור לשלב ב'.
- ב. שלב ב' - בנייה בהמשך רצוף לקיים, במספר צירים/מוקדים, בהתאמה למרקם הקיים.
- ג. הקפדה על שמירת האופי הכפרי, בהתאם לאופי האזור.

קיבוצים:

- א. שלב א' - יש להביא למילוי חללים בתחום המחנה. רק לאחר הנחת דעתו של מוסד התכנון כי כל התחום מוצה ניתן לעבור לשלב ב'.
- ב. שלב ב' - יציאה מתחום המחנה מחייבת הצגת חלופות תכנוניות בפני מוסד תכנון. החלופות יציגו אפשרויות שונות להרחבת תחום המחנה, על רקע המשבצת החקלאית כולה, היישובים הסמוכים ושיקולי איכות הסביבה.

יישובים כפריים לא חקלאיים:

- א. שלב א' - מילוי חללים בתחום הבנוי הקיים. רק לאחר הנחת דעתו של מוסד התכנון כי התחום מוצה ניתן לעבור לשלב ב'.
- ב. שלב ב' - בניה בהמשך רצוף לקיים, בהתאמה למרקם הקיים, ובהתחשבות מקסימלית בערכי הסביבה.

סיכום

המדיניות המוצעת להרחבת יישובים כפריים הינה מדיניות דיפרנציאלית לחלקי הארץ השונים, בהתאם לשיקולים מערכתיים כלל ארציים. מדיניות זו המבוססת על תכניות ארציות, מחוזיות ומסמכי מדיניות, תומכת בחיזוק היישובים הכפריים בנגב, בגולן ובעמקי הצפון, מאפשרת פיתוח מרוכז במספר נקודות בודדות בגליל ההררי ובשפלת יהודה, ומונעת המשך הפירבור של יישובים כפריים במרכז הארץ, בכרמל ומנשה ובהרי יהודה.

בנוסף מוצע כי יישובים כפריים המתאימים להשתלב במערך האורבני העתידי של מדינת ישראל (לפי תמ"א 35) ואשר יחפצו בכך, יעברו לקטגוריה של בינוי עירוני.

1. רקע

המועצה הארצית לתכנון ולבניה, ברצותה לקבוע עמדה תכנונית מבוססת בנושא המרחב הכפרי בישראל - החליטה במאי 1997 להטיל על ועדות המשנה שלה (הועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים וועדת המשנה למעקב ובקרה תמ"א 31), לגבש מדיניות תכנון כוללת למגזר הכפרי ולהביאה בפני מליאת המועצה. על יסוד החלטה זו הציג מינהל התכנון בפני ועדות המשנה, בישיבתן ביום 13 באוגוסט 1997, הצעה ראשונית של גישה ועקרונות לגיבוש מדיניות תכנון. ההצעה מתווה את העקרונות, שיקולים מערכתיים וקריטריונים לגיבוש מסמך מדיניות אופרטיבי. ועדות המשנה דנו בהצעה, והוחלט להביאה בפני המועצה הארצית.

א. להקים צוות עבודה מצומצם ללווי עבודת התכנון בהרכב נציגים ממשרד החקלאות, התשתיות הלאומיות, מ.מ.י, המועצות האזוריות, ארגון הגג של הגופים הציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה, המשרד לאיכות הסביבה ולשכת המהנדסים והאדריכלים.

ב. המועצה מאמצת את ידי הצוות להמשיך לעבוד במקביל לתמ"א 31 ולהעזר בדו"ח הועדה של שר החקלאות "כפר 2000".

במהלך המחצית הראשונה של 1998, גובש מסמך המדיניות בהנחיית ועדת הליווי, והובא באוגוסט לדיון בפני המועצה הארצית לתכנון ובניה. המועצה דנה במסמך המדיניות ואימצה אותו.

המועצה החליטה כי מסמך זה ינחה את שיקולי המדיניות להרחבות מגורים ביישובים כפריים, שיופעלו על ידי מוסדות התכנון, עד לאישורה של תמ"א 35. המועצה המליצה כי המסמך יעמוד בפני עורכי תמ"א 35 לעת גיבוש עמדתם בנושא המרחב הכפרי.

2. מטרת העבודה

מטרת העבודה היא לבחון מחדש את מדיניות התכנון הארצית למגורים ביישובים כפריים (יהודים), שנקבעה בתמ"א 31, זאת לאור החלטות הממשלה, מ.מ.י, ומסקנות וועדת רונן ו"הכפר בשנת 2000". העקרונות שנקבעו בעבודה זו אמורים להנחות את מוסדות התכנון בקבלת החלטות הקשורות בהרחבת יישובים במרחב הכפרי ולשמש גורם מכוון לגופים היוזמים והמתכננים. המסקנות יוגשו לצוותי העבודה של תמ"א 35, העוסקים בנושא ותבחן אפשרות שילובן בתכנית המתאר הארצית. העקרונות להרחבת יישובים שונים מאזור לאזור ומתירים מרווח גמישות להחלטות ברמה האזורית.

3. תחום התייחסות והגדרות

א. תחום התייחסות

תחום התייחסות העבודה הינו המרחב הכפרי המוגדר בתמ"א 31. בעבודה זו גובשו המלצות בנוגע ליישובים כפריים-חקלאיים וכפריים שאינם חקלאיים - במגזר היהודי. במסגרת עבודה זו לא גובשו המלצות בנוגע ליישובים כפריים שאינם יהודיים, מפאת מורכבות הנושא והשונויות הגדולה בין המגזר הכפרי היהודי ושאינו יהודי.

ב. הגדרות

1. מרחב כפרי - התחום המוגדר בתמ"א 31 כ"שטח נוף כפרי פתוח".

3. ישוב כפרי לא חקלאי - מצפה, ישוב קהילתי ומושבה אשר אינו מופיע כיישוב עירוני

4. רקע וסקירת תהליכים

החל מאמצע שנות השמונים, בעקבות המשבר הכלכלי בו היתה נתונה החקלאות, והשינויים במדיניות הממשלתית התערערו המסגרות המסורתיות של הכפר החקלאי. המסגרות השיתופיות איבדו מכוון לטובת הפרט, התרבו יוזמות לשינוי ייעוד של קרקע חקלאית, ונוצרו צורות התיישבות חדשות - שכונות קהילתיות לצד ובתוך הישוב הכפרי.

מגמה זו התיישבה עם שאיפתו של הישראלי למגורים צמודי קרקע, הסמוכים לסביבה עירונית, ואינם מחייבים זיקה להוויה החקלאית. דבר שיצר ביקוש רב לצורת מגורים זו, ועימה גידול ביוזמות לאספקתה.

תהליך זה נמצא כיום בעיצומו וקיים החשש כי מצב של "עסקים כרגיל" והמנעות מהתערבות ממלכתית יביאו להאצתו. משמעות האצת תהליך זה הוא "פירבור" של היישובים הכפריים, בעיקר במרכז הארץ, טישטוש הגבולות בין "מרחב עירוני" לבין "מרחב כפרי" ויצירת מערך רצוף של שטחים בנויים, החלשת הערים על ידי משיכת אוכלוסיה ועסקים אל המרחב הכפרי, העמסת יתר על מערכות התחבורה בעקבות אילוצי יוממות וחוסר התאמה לפיתוח מערך תחבורה ציבורית.

"ועדת שיש" ותמ"א 31

"ועדת שיש" עסקה בשנות השמונים בהרחבת מושבים לצורכי מגורים. הועדה המליצה, על בסיס המלצות שגיבש צוות ממשרד החקלאות, לאשר הרחבות מוגבלות למושבים. הועדה קבעה קריטריונים להרחבות והדגישה את החשיבות בשמירה על אופיו הכפרי והחקלאי של היישוב, ואת העדיפות להרחבה בשלבים בכדי למנוע פגיעה במרקם החברתי. הועדה קבעה מספר מירבי של יחידות דיור לכל מושב ביחס למספר הנחלות בו: מספר יחידות הדיור המקסימלי בהרחבה למגורים יהיה בשיעור של 115% מתקן הנחלות. הועדה המליצה כי מספר החקלאים בכל מושב, לאחר ההרחבה יהווה 1/4 עד 1/3 משיעור האוכלוסייה. תמ"א 31 אימצה את המלצות "ועדת שיש" והטמיעה אותן בהוראותיה, בשינויים קלים (פירוט בנספח א') ובתוספת דרישה לתסקיר השפעה על הסביבה לתכנית הרחבת יישובים הממוקמים בשטח המוגדר כ"שטח משאבי טבע". מוסדות התכנון, הרשות לפיתוח הכפר במשרד החקלאות ומינהל מקרקעי ישראל פעלו מאז אישורה של תמ"א 31 (תחילת 1993) בהתאם למדיניות זו.

החלטות מועצת מקרקעי ישראל 727, 737

לחצי העיור והביקוש לקרקע לבנייה, ובעיקר במרכז הארץ הביאו לשורת החלטות של מועצת מקרקעי ישראל על הסדרי פיצויים בגין ויתור על קרקעות חקלאיות, ואפשרות להרחבת יישובים חקלאיים. החלטות אלה האיזו את תהליכי הכרסום ושינוי ייעודן למגורים, תעשיות ותשתיות. החלטות מועצת מקרקעי ישראל מבטאות מדיניות המעודדת שינוי ייעוד למגורים על משבצת חקלאית של יישוב. לעיתים, בניגוד למדיניות התכנון הארצית.

ההחלטות האחרונות של מועצת מקרקעי ישראל בנוגע להרחבות למגורים במגזר הכפרי הן החלטות מס' 727, 737. החלטה 727 מאפשרת שינוי ייעוד למגורים, ללא הגבלת גודל או צפיפות, בתחום המשבצת החקלאית. הישוב מקבל תמורת שינוי הייעוד פיצוי גבוה בקרקע ששונה ייעדה או בכסף, על פי ערכה החדש של הקרקע. החלטה זו מעודדת יוזמות של היישובים לשינוי ייעוד במרחב הכפרי, לעיתים קרובות בניגוד למדיניות התכנון הארצית. החלטה 737 מאפשרת הרחבה למגורים בשיעור של 115% מתקן הנחלות ותואמת את מדיניות התכנון הארצית. פרוט ההחלטות בנספח ב'.

כהמשך לתהליכים אלו הפך המגזר הכפרי להיות אבן שואבת לעסקים לא-חקלאיים, בשל זמינות משאבי השטח המצויים בידיו והמיסים הנמוכים הנגבים בו. בעקבות תופעה זו, הוקמה בשנת 1994 "ועדת קדמון" (או בשמה המלא "הועדה לבחינת ההיבטים המרחביים, הפיסיים, והאירגוניים של פעילות יצרנית נוספת במשק המשפחתי").

המועצה הארצית, לאחר שדנה בהמלצות דו"ח ועדת קדמון באוקטובר 1995 ובמרץ 1996 החליטה:
א. להנחות את הועדות המחוזיות לאשר שימוש חורג במבנים שהוקמו כדין ולהגביל את השימוש במבנים ללא היתרים.
ב. לא לאשר, בניגוד להמלצת הדו"ח, הקמה של אזורי תעסוקה מושביים, למעט במקרים חריגים ובודדים. החלטה זו של המועצה הארצית הוטמעה בהוראות תמ"א 31.

הסדר חובות הקיבוצים

באפריל 1995 נתקבלה החלטת ממשלה בנושא הסדר חובות לקיבוצים, (הוערך סדר גודל של 70,000 דונם), שתכליתה ויתור על זכויות הקיבוצים בקרקעות כנגד מחיקת חובות. מדובר בקרקעות בעלות ערך אלטרנטיבי גבוה מערך העיבוד החקלאי עוד הוחלט כי יבוצע סקר קרקעות על ידי מ.מ.י ומטה ההסדר במטרה להגדיר את הקרקעות בהן מעונינת המדינה לבצע את ההסדר (לפי החלטה 727 של מ.מ.י). להחלטת ממשלה בנושא הסדר חובות הקיבוצים, השלכות מהותיות על שימושי הקרקע במרחב החקלאי ועל עתיד המגזר הכפרי.

דו"ח רונן

"ועדת רונן" הוקמה במטרה להמליץ על רפורמה במדיניות מקרקעי ישראל. הועדה בחנה, בין היתר, את עיבוי הבניה במושבים ובקיבוצים (דו"ח הועדה מ-7 באפריל 1997). הועדה ממליצה כי במושבים יותר לבנות ב"שטח המיועד למגורים", שהוא חלק מחלקה א'. בשטח זה תותר בניה בלתי מוגבלת למגורים, ותותר סחירות מלאה של בנייה זו. הועדה ממליצה על הגדלת הפיצויים בפריפריה עבור שינוי ייעוד של קרקע חקלאית והקטנת הפיצויים במרכז הארץ, כמדיניות המעודדת פיתוח בפריפריה וממתנת את לחצי הפיתוח במרכז. כמו כן המליצה הועדה על הרחבת האפשרות לבניה למגורים על פי החלטה 737 של מועצת מקרקעי ישראל מ-115% מתקן הנחלות ל-200% ותבוטל החלטה במרכז הארץ.

החלטת ממשלה מס' 3262 מיום 8.2.98

החלטת הממשלה משנה את שיעורי הפיצוי שנקבעו בהחלטה 727. מגמת השינוי היא הקטנת הפיצוי באזור המרכז, והגדלתו בפריפריה. החלטה זו עדיין לא הוטמעה בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל.

דו"ח ועדת "הכפר בשנות האלפיים"

הדו"ח עוסק בנושאים מגוונים הקשורים במגזר הכפרי ובמרחב הכפרי. בנושא הרחבות למגורים ממליצה הועדה כי:

- א. גודל יישוב לא יעלה על 500 יחידות דיור ולא יפחת מ-200.
- ב. במרכז הארץ יש להגביל את ההרחבות למגורים. הגבול העליון יהיה לפי המלצות דו"ח ועדת שיש (הרחבה בשיעור של 115% מתקן הנחלות).
- ג. חיזוק הפריפריה על ידי אי-הגבלה של גודל הישוב הכפרי, בהתאם לשיקולי ועדות תכנון ורצון התושבים.

התמורות במגזר הכפרי

המרכז וירושלים, ובקצב איטי יותר במחוזות האחרים.

התמורות העוברות על המגזר הכפרי עשויות להביא להחלשתו, ובמידה מסוימת, ככל שהדברים נוגעים למרכז הארץ, להמשך תהליכי הפשרות ואובדן קרקע חקלאית ושטחים פתוחים חיוניים. בעבודה זו ננקטת ההנחה כי קיימת חשיבות לאומית בשמירה על מרחב חקלאי - כפרי, בו מתקיימת פעולתו של המיגזר הכפרי לגווניו. השמירה והפיתוח המבוקר במרחב הכפרי נדרשים להתערבות מוסדית, הניצבת מבחינות רבות כנגד כוחות השוק. הכלים המוצעים בעבודה זו מהווים נידבך במדיניות מקרקעין למרחב הכפרי, שעניינו בעיקר ביחס להרחבת ישובים דיפרנציאלית בחלקי הארץ השונים.

5. שיטת העבודה

5.1 חלוקה ליחידות עבודה ואיפיון

החלוקה ליחידות העבודה מבוססת על הנחת יסוד האומרת כי מדיניות התכנון לא תהיה אחידה לכל המגזר הכפרי באזורים השונים. יהיה צורך בהתייחסות דיפרנציאלית לכל אזור, בהתאם לתכונותיו, אופיו, וההקשר החברתי והכלכלי הסובב.

תיחום יחידות העבודה הינו שלב חשוב בקביעת מדיניות תכנון למגזר הכפרי. יחידות אלה ישמשו בסופו של דבר בסיס למדיניות דיפרנציאלית אזורית, המבוססת על שיקולים מערכתיים, פסיים, דמוגרפיים ואחרים.

החלוקה לאזורים בעלי אופי שונה מוצאת לה חיזוק וביסוס בדו"ח הכפר בשנת 2000, וכלשונו: "אחת הבעיות המטרידות היא ההבדלים הנוצרים במרחב הכפרי בין מרכז ובין פריפריה. בעוד שהכפר באזורי המרכז הופך בהדרגה לישב פרברי ונהנה מהיתרונות שמקנה לו הסמיכות למרכזים העירוניים הגדולים, הרי שאזורי הפריפריה, חסרים יתרונות כאלה, עשויים להתרוקן בעתיד באם לא תעשה התערבות מוסדית מונעת. הועדה ראתה, לכן, צורך להבחין בין... שלושה סוגים בסיסיים של אזורים: הנגב - אזור מרוחק פריפרי, הגליל - אזור ביניים ואזור המרכז - המאופיין באינטגרציה כלכלית חזקה עם מרכזים אורבניים. לכל אחד מהאזורים יש לקבוע מדיניות פיתוח מתאימה" (עמ' 26, 27, 28)

החלוקה ליחידות העבודה מבוססת על ארבעה פרמטרים:

- א. חלוקה פיסית: תצורות נוף, איכות הקרקע, חידור למי תהום ומאפיינים פסיים כלליים.
- ב. הגדרות בתכניות מתאר מחוזיות: ייעודי קרקע בתכניות מתאר מחוזיות חדשות.
- ג. חלוקה אדמיניסטרטיבית: חלוקה למחוזות ולנפות.
- ד. שטחים בנויים בסמיכות לערים: סמיכות לעיר גדולה כעתודה להתפתחותה.

5.2 תיחום יחידות התייחסות

הקריטריונים לתיחום היחידות הינם:

1) חטיבות נוף על פי "ישראל 2020" (2) רצף מרחב כפרי (3) סמיכות ליישובים עירוניים ושטחים כלואים בתוך מתחמים עירוניים (4) צפיפות ישובים ומוקדי הפיתוח במרחב (5) תיפקוד מערכתי לפי תמ"א 31, תכניות מתאר מחוזיות חדשות, תכניות מטרופוליניות ו"ישראל 2020". (6) התאמה, ככל האפשר, לחלוקה אדמיניסטרטיבית של מחוזות ונפות.

5.3 איפיון התיפקוד המערכתי של יחידות התייחסות

יעדי התכנון הלאומי הוגדרו בשורה של תכניות, ברמה הארצית והמחוזית, ובעיקר בתמ"א 31, בתמ"א 35, בתכנית "ישראל 2020", בתכניות המתאר המחוזיות החדשות ובתכניות המטרופוליניות. יעדים

נוספים הוגדרו בניירות עבודה של מינהל מקרקעי ישראל, ובדוחות וועדות ממשלתיות: ועדת רוני ומדיניות הכפר בשנת 2000.

עקרונות המדיניות:

חיזוק באר-שבע והדרום, שמירת חייצים בין מערכים אורבניים במרכז הארץ, שמירת חייצים בין המטרופולינים, התכנסות עירונית, הכוונת אוכלוסיה אל העיר, ריכוז הפיתוח למגורים ותעשייה בדרך המאפשרת קיום מערכות הסעה המונית וציבוריות, מניעת פירבור (למעט פירבור מקומי בתחומי מטרופולין באר שבע), המנעות מהקמת יישובים חדשים, שמירה על נכסי ערך, עידוד החקלאות כסקטור יצרני, הגבלה של הרחבת היישובים הכפריים בעלי התוחלת החקלאית.

5.4 איפיון פיסי של יחידות התייחסות

כל יחידה אופיינה בקצרה בשלושה פרמטרים:

- * הערכת הרגישות הסביבתית, הכוללת נושאי טבע ונוף, מורשת ותרבות, כפי שנקבעה בתכנית 2020.
- * האיכות החקלאית של הקרקע, כפי שנקבעה במפות המחלקה לשימור קרקע, משרד החקלאות. המגמה הינה לשמר עתודות קרקע חקלאיות רצופות ובאיכות גבוהה.
- * שמירה על מקורות המים - דרגת החידור למי תהום של יחידת ההתייחסות, מתוך מפות נציבות המים, השרות ההידרולוגי והמשרד לאיכות הסביבה.

5.5 המלצות למדיניות הרחבת יישובים

לאור המאפיינים השונים של יחידות ההתייחסות ותיפקודם במרחב הלאומי, גובשו המלצות למדיניות דיפרנציאלית של הרחבת יישובים בכל יחידת התייחסות והגדרת תחומים שבהם יחולו כללים שונים.

מקורות

תכניות סטאטוטוריות:

1. מינהל התכנון משרד הפנים, 1992, אדר' רפאל ועדנה לרמן, תכנית מתאר ארצית משולבת לבניה פיתוח ולקליטת עליה תמא / 31, התכנית הכוללת, הוראות ועקרי הדברים, כרך ב'.
 2. מינהל התכנון משרד הפנים, 1998, צוות ארץ, תמא / 35 דו"ח ביניים, סיכום שלב א' תמא / 35 דו"ח ביניים, סיכום שלב ב'
 3. מינהל התכנון משרד הפנים, תכנית מתאר מחוזית מחוז צפון, תיקון 4 ו 5 –
 4. מינהל התכנון משרד הפנים, 1997, אדר' אורי פוגל, תכנית מתאר מחוזית מחוז מרכז, תיקון 21
 5. מינהל התכנון משרד הפנים, 1998, אדר' נחום דונסקי, תכנית מתאר מחוזית מחוז דרום, תיקון 14
 6. החלטות מועצת מקרקעי ישראל: 717, 727, 737
 7. החלטת ממשלה, 3262
 8. דו"ח שיש
 9. משרד החקלאות ופיתוח הכפר, 1996, דו"ח הועדה לבחינת ההיבטים המרחביים, הפיסיים, והארגוניים של פעילות יצרנית נוספת במשק המשפחתי, דו"ח ועדה בראשות מרדכי כהן
 10. דין וחשבון של הועדה לרפורמה במדיניות מקרקעי ישראל, 1997, פרופ' רונן בועז
 11. משרד החקלאות ופיתוח הכפר, 1998, הכפר בשנות ה - 2000 הצעה לקווי מדיניות, דו"ח:
 12. תכנית אב מטרופולין באר שבע
 13. תכנית אב לישראל בשנות האלפיים, 1997, החקלאות והכפר בישראל: מדיניות ואסטרטגיה לקראת 2020 שלב ג' דו"ח מספר 21, צוות חקלאות
 14. הרשות לתכנון ופיתוח חקלאות ההתיישבות והכפר, 1996, הספר הירוק 2 מדיניות לחקלאות ולכפר בישראל
- פירסומים שונים:
15. הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות ההתיישבות והכפר, משרד החקלאות, יעקב לקס, 1998, תחזית אוכלוסית המרחב הכפרי היהודי השיתופי לשנת 2020.
 16. מינהל מקרקעי ישראל, 1997, קרקעות הקיבוץ כמנוף כלכלי, תעסוקתי וחברתי שכונה קהילתית ליד הקיבוץ, ח.פ.ת.
 17. מינהל מקרקעי ישראל, אגף תכנון ופיתוח, 1997, עיבוי מושבים, היבטים תכנוניים, חברתיים, כלכליים ואירגוניים, סיכום ביניים
 18. מרכז המועצות האזוריות, 1997, תמצית דיונים מכנס ראשי מועצות אזוריות
 19. א. ב. תכנון, 1998, המלצות מרכז המועצות האזוריות למדיניות תכנון המרחב הכפרי בתמ"א 35.
 20. אלתרמן רחל, מדיניות התכנון הכולל: המדיניות הקרקעית העתידית לישראל: מגמות חזויות וכלים להפעלת תכנית האב
 21. לביאה אפלבוים ודויד ניומן, 1997, התמורות במרחב הכפרי בישראל והשפעתן על השלטון המקומי, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
 22. משאלי ד. 1997, השוואת מרכז פריפריה, תהליכים ומגמות במרחב הכפרי, הרשות לתכנון,