

משרד

מדינת ישראל

משרדי הממשלה

לשרד ראש הממשלה

מסמך עמדה בנושא

יציאת חבל

6.2001

מחלקה

מס' תיק מקורי

1-2



מס' עמדה בנושא ישובים חדשים

14984/2-ג

R0006amz

03/01/2021

תאריך הדפסה

3-312-5-6-7



3 יוני 2001
יב' סיוון תשס"א

א.ג.נ.

שלום רב,

הנדון: מסמך עמדה בנושא יישובים חדשים

מצורף בזה מסמך המציג את המשמעויות הסביבתיות, חברתיות, תכנוניות והכלכליות הנובעות מיוזמות משרד הבינוי והשיכון ומשרד התשתיות הלאומיות להקמת יישובים חדשים.

יוזמות אלו מצטרפות להצעות נוספות לעריכת שינויים בהליכי התכנון והבנייה, ובכללן החזרתן לפעולה של הועדות לבנייה למגורים (ולל"ים), צמצום במספר חברי המועצה הארצית והועדות המחוזיות כך שנציגי הממשלה יהיו בהן רוב, כרסום משמעותי בסמכויות הועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים ועוד.

רב התכניות המוצעות ליישובים החדשים מנוגדות לתכניות המתאר הארציות והמחוזיות ולמדיניות התכנון הלאומית, וחלקן אף נדחו בעבר במוסדות התכנון. אישור תכניות אלו יגרום לפגיעה חמורה בשטחים הפתוחים ובערכי הטבע והנוף. הקמת היישובים תעודד את מגמות הפירבור, תגביר את התלות ברכב הפרטי ותפגע ביישובים הקיימים, בייחוד באוכלוסיות החלשות בהם. יחד עם השינויים המוצעים בהליכי התכנון והבנייה – מדובר בערעור מוחלט של מערכת התכנון, ובפגיעה בלתי הפיכה באיכות החיים והסביבה.

אנו פונים אליך בבקשה לתת יד למניעת אישור היוזמות המוצעות, כמפורט בחוברת, ולמען חיזוק היישובים הקיימים בתהליך תכנון שקול ומאוזן, בהתאם למדיניות התכנון הלאומית.

בברכה,

אהרון ורדי

מנכ"ל

Handwritten signature of Aharon Vardi

רשות הטבע והגנים

מיקי ליפשיץ

מנכ"ל

Handwritten signature of Miki Lifshitz

החברה להגנת הטבע



**יוזמות משרד הבינוי והשיכון ומשרד
התשתיות הלאומיות להקמת יישובים
חדשים**

**עמדת החברה להגנת הטבע
ורשות הטבע והגנים**

תוכן העניינים

תקציר עמ' 3

א. יוזמות משרדי הממשלה להקמת יישובים חדשים. עמ' 4
איתור ראשוני של יישובים חדשים - מפה.

ב. הקמת יישובים חדשים - ההשלכות עמ' 5

השלכות סביבתיות עמ' 5

השלכות חברתיות עמ' 6

השלכות תכנוניות עמ' 7

השלכות כלכליות עמ' 9

ג. מדיניות לפיתוח הפריפריה וקו התפר - מה כן. עמ' 10

נספחים

נספח 1 - היישובים הנכללים בהצעות ההחלטה - תמונת מצב תכנונית - עמ' 11.

נספח 2 - הקמת יישובים חדשים - מדיניות תכנונית המתאר הארציות והמחוזיות, ותכנית האב "ישראל 2020" - עמ' 16.

נספח 3 - עקרונות מנחים לפיתוח הצפון - עמ' 22.

נספח 4 - שמורה ביוספרית במרחב שפלת יהודה - תפיסה רעיונית ועקרונות מנחים לתכנון - עמ' 26.

כתיבה ועריכה: איריס האן, עמית שפירא, יואב שגיא, החברה להגנת הטבע.
מצב סטטוטורי של שמורות טבע וגנים לאומיים: יסמין טלמון, רשות שמירת הטבע והגנים.
נספח מס' 3, מסמך עקרונות פיתוח הצפון: יוחנן דרום, החברה להגנת הטבע.
הפקת מפה: נעם לוין, החברה להגנת הטבע.

תקציר

בימים אלו מקודמות, במספר מסלולים מקבילים, תכניות להקמת יישובים חדשים ברחבי הארץ, בעיקר בגליל, בנגב ולאורך קו התפר. תכניות אלו כלולות ברובן בשתי הצעות להחלטת הממשלה - האחת של משרד הבינוי והשיכון, והשנייה של משרד התשתיות הלאומיות. סך הכל מקודמות תכניות ליותר מ-20 יישובים קהילתיים, וכן שתי ערים חדשות.

החזרה למדיניות גורפת של הקמת יישובים חדשים עומדת בסתירה מובהקת למדיניות התכנון שהתגבשה במהלך השנים האחרונות ואשר באה לידי ביטוי בתכניות המתאר הארציות והמחוזיות הקיימות והמצויות בהכנה. בעוד שמדיניות התכנון הלאומי דוגלת בעיקרון של התכנסות אל השטח הבנוי וריכוז הפיתוח תוך שמירה קפדנית על מרחבי ביניים פתוחים, מבטאת היוזמה להקמת היישובים החדשים מדיניות הפוכה. זאת ועוד, חלק מן היוזמות המוצעות כיום - הן כאלו אשר נדונו בעבר במוסדות התכנון ונדחו על הסף.

יישובים חדשים יפגעו בשארית השטחים הפתוחים שנותרו במדינה אשר הולכת והופכת להיות אחת הצפופות בעולם, במשאבי הטבע, הנוף והמורשת, ובאפשרות הציבור להשתמש בהם לצורכי פנאי ונופש. רובם ככולם של היישובים המוצעים ממוקם על שטחים בעלי רגישות סביבתית גבוהה מאוד, וחלקם הגדול פוגע בשטחים מוגנים: יערות, שמורות טבע וגנים לאומיים. להקמת היישובים, רובם בשטחים בעלי רגישות הידרולוגית גבוהה, תהיה השפעה שלילית חמורה על איכות וכמות מי התהום. הקמת מכלול היישובים המוצע פירושו האצת תהליכי הפירור והגברת התלות ברכב הפרטי - תהליכים להם השלכות חברתיות, סביבתיות ותכנוניות ארוכות טווח.

היישובים החדשים יתחרו ביישובים הקיימים המשוועים למשאבים שיאפשרו את חיזוקם. הקמתם תדרוש השקעות ממשלתיות בקווי תשתית חדשים במקום ניצול הקיימים. כל יישוב חדש מושך אוכלוסייה חזקה מהיישובים הקיימים ומחליש עוד יותר, ומונע אפשרות לשיקום ושיפור. הפגיעה הקשה לכן, הינה באוכלוסיות החלשות אשר ביישובים הקיימים. זאת ועוד, יישובים חדשים אינם פותרים עוד בעיות דמוגרפיות או בטחוניות ואף מחריפים בעיות אלו.

הפתרון הראוי להגדלה ולחיזוק האוכלוסייה באזורי הפריפריה איננו בהקמת יישובים חדשים, אלא בעיבוי והרחבה של היישובים הקיימים. השקעת מאמצים בכיוון זה, התואם את מדיניות התכנון הלאומי, תעשה צדק עם היישובים הקיימים ותושביהם, ותמשוך אליהם אוכלוסייה חדשה. כך ייחסכו משאבים כספיים ותימנע פגיעה בלתי הפיכה במשאבי הטבע, הנוף והשטחים הפתוחים שהם חלק מאיכות החיים. גם קצב הביצוע של פתרון העיבוי הוא מהיר לעין שיעור מתהליך הקמה של יישובים חדשים.

בחינה של מצאי התכנון הקיים והאפשרויות להרחבתו מראה בבירור כי בדרך העיבוי ניתן להגדיל את האוכלוסייה בגליל ובשאר אזורי הפריפריה במאות אלפי יחידות, הרבה מעבר לפוטנציאל הביקוש המיידי.

א. יוזמות משרדי הממשלה להקמת יישובים חדשים

בימים אלו מקודמות, במספר מסלולים מקבילים, תכניות להקמת יישובים חדשים ברחבי הארץ, בעיקר בגליל, בנגב, ולאורך קו התפר. תכניות אלו כלולות ברובן בשתי הצעות להחלטת הממשלה - האחת של משרד הבינוי והשיכון, והשנייה של משרד התשתיות הלאומיות. להלן הפירוט:

הצעת משרד התשתיות הלאומיות מטילה על וועדה בינמשרדית לקדם ולפקח על הפעולות הבאות:

- הקמת שישה יישובים חדשים לחיזוק אזור קו התפר באזור גלבוע- מגידו, ואדי ערה, לטרון ובאזור יתיר-צומת שוקת.
- הקמת ארבעה יישובים חדשים בגליל ושני יישובים חדשים באזור חלוצה שבנגב.
- זירוז הקמתם של ארבעה יישובים שאושרו ע"י הממשלות הקודמות באזור בית גוברין. במסגרת זו כוללת הצעת ההחלטה את האיתורים להקמת 11 נקודות יישוב חדשות שהתקבלו לגביהן החלטות קודמות.
- הרציונל להחלטה, המתואר בדברי ההסבר, הוא חיזוק קו התפר בעקבות הארועים הבטחוניים. כמו כן כוללת הצעת ההחלטה:
- הקמת יישוב דרוזי בגליל, בהתאם להחלטת ממשלה קודמת.
- הקמת עיר ערבית חדשה.

הצעת ההחלטה של משרד הבינוי והשיכון

- הקמת יישוב קהילתי חדש עירא, בהיקף של 1,200 יח"ד בסמיכות לנחל ענים, ליד כביש צ. שוקת-ערד.
- הקמת שני יישובים חדשים במועצה האזורית זבולון, בני 600 יח"ד כל אחד, ליד היישובים נופית ורמת יוחנן.
- הקמת שלוש שכונות קהילתיות ברמת מנשה, "... אשר תהווה חלק מיישוב עירוני שיתוכן באזור עירון ע"י משרד הבינוי והשיכון..." (ציטוט מתוך הצעת ההחלטה). השכונות, המוצעות בסמוך לקיבוצים דליה, עין השופט ורגבים, ימנו 750 עד 1,000 יח"ד כל אחת.
- הקמת יישוב קהילתי רמת ארבל (שם זמני), בהיקף של 1,600 יח"ד. היישוב המוצע ממוקם בגליל התחתון, בקירבת קיבוץ מסד.
- הרחבת היישוב כפר חוואלד.

סך הכל מקודמות תכניות ליותר מ-20 יישובים קהילתיים, וכן תכניות לשתי ערים חדשות - עיר ערבית והעיר עירון ברמת מנשה. (ראו מפה מצורפת, ובה איתור ראשוני של היישובים המוצעים).

איתור ראשוני של ישובים חדשים

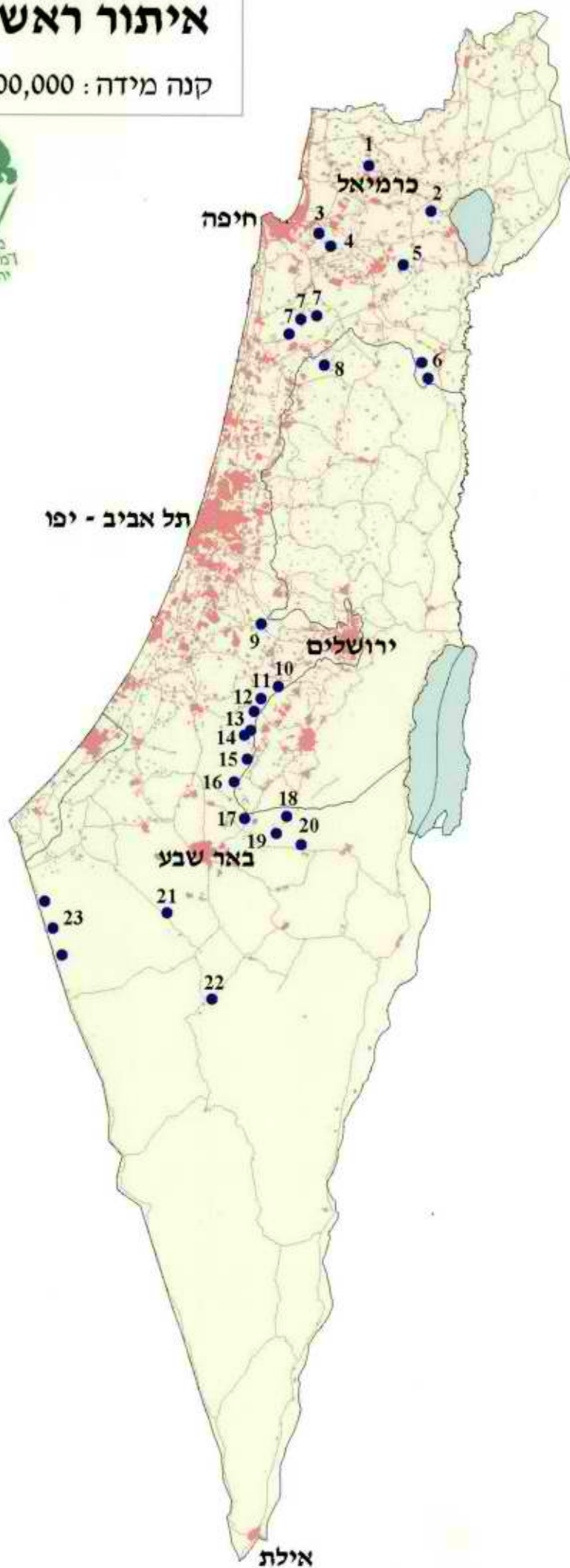
קנה מידה : 1:1,600,000 תאריך הפקה : 22-5-2001



- 1 עיר חדשה בלבון
- 2 רמת ארבל
- 3 ישוב קהילתי - ליד רמת יוחנן
- 4 ישובי נופית
- 5 גבעת רבין
- 6 נורית+הר גיבורים
- 7 ישובים קהילתיים - חלק מעירון
- 8 שריה
- 9 גבעת אבימור
- 10 רוגלית
- 11 משואות גוברין
- 12 ארכובית
- 13 אגוז
- 14 חרוב
- 15 אדורה
- 16 מגד
- 17 כרמים
- 18 יתיר
- 19 חירם
- 20 עירא
- 21 נווה תמרים
- 22 חלוקים
- 23 חלוצה-עגור

0 20 40

קילומטרים



ב. הקמת יישובים חדשים - ההשלכות

לכל הקמה של מוקד פיתוח חדש ישנן השלכות רבות - סביבתיות, חברתיות, כלכליות ותכנוניות - לא כל שכן להקמה של מכלול יישובים חדשים, על התשתיות הנלוות, כמוצע. גם אם תיושמה רק חלק מן התכנויות המוצעות, תהיינה לצעד זה השלכות מרחיקות לכת, ברמה המקומית, האזורית והלאומית. להלן עיקרי הדברים:

ב.1 השלכות סביבתיות

הפגיעה ברצף השטחים הפתוחים

יישובים חדשים פוגעים בשארית השטחים הפתוחים ובמשאבי הטבע, הנוף והסביבה, ובאפשרות הציבור להשתמש בהם לצורכי פנאי ונופש. לכל מוקד פיתוח חדש, גם הוא קטן בהיקפו, יש השפעה משמעותית על רצף השטחים הפתוחים ועל הכושר לשמר יחידות שטח גדולות איכותיות. מוקד חדש פירושו מתיחת קווי תשתית, הכשרת דרכי גישה, ובמידה רבה "הזמנה" לעיבוי והרחבה עתידיים. מוקד חדש יוצר קווי מגע חדשים ונרחבים עם השטח הפתוח, ובכך גורם לפגיעה נופית ואקולוגית - בדרך כלל במידה רבה יותר מאשר הרחבה של מוקד קיים באותו היקף.

פגיעה בשטחים בעלי רגישות גבוהה של ערכי טבע ונוף

רובם ככולם של היישובים החדשים ממוקם בלב שטחים בעלי ערכיות גבוהה ביותר מבחינה סביבתית, המתאפיינים בריבוי משאבי טבע ונוף. להקמת היישובים החדשים, על התשתיות הנלוות - תהיינה השלכות בלתי הפיכות על מגוון בתי גידול, מערכות אקולוגיות ועל ערכי חי וצומח - המתקשים כבר כיום להתקיים במדינה ההולכת ומצטופפת. מלבד הפגיעה בשטח המיועד לבינוי, נגרמות השלכות סביבתיות חמורות על ערכי הטבע והנוף הנובעות מעצם פריסת הפיתוח.

פגיעה בשטחים מוגנים: כל היישובים החדשים המוצעים ממוקמים בלב שטחים המיועדים בתכנוניות בכל רמות ההיררכיה להיוותר כמרחבים פתוחים. חלק בלתי מבוטל של התכנוניות פוגע בשטחי יער המוגנים על פי תכנית המתאר הארצית ליער וייעור, ובשמורות טבע קיימות ומוצעות. במציאות המתאפיינת במיעוט יחסי של שטחים שמורים, ובקושי הולך וגובר להכריז על שטחים מוגנים חדשים - אנו רואים בחומרה רבה את הנסיון לפגוע בשטחים מוגנים קיימים. (מידת החפיפה של היישובים המוצעים על שטחים שהוגדרו בתכנוניות כבעלי רגישות סביבתית גבוהה - ראו פירוט בנספח מס' 1).

האצת תהליכי הפירבור

להקמת מכלול מוקדי הפיתוח החדשים השלכות סביבתיות ארוכות טווח. פיזור מוקדי פיתוח פירושו ריבוי תשתיות ובעיקר כבישים, הגברת הפירבור, והגדלת התלות ברכב הפרטי - לכל אלו השלכות הרסניות ארוכות טווח מבחינת איכות החיים והסביבה. צמצום תופעות אלו הוא צו השעה בכל מדינה מתוקנת ומתוכננת, ובייחוד במדינה בה משאב הקרקע יקר מפז. היוזמות להקמת היישובים החדשים יסכלו את האפשרות לרכז את הפיתוח ולצמצם את מגמות הפירבור, כל זאת בסתירה למדיניות התכנון הלאומית הבאה לידי ביטוי בתכניות המתאר הארציות והמחוזיות.

פגיעה באיכות ובכמות מי התהום

רוב היישובים החדשים מוצעים בשטחים בעלי רגישות הידרולוגית גבוהה, אשר הוגדרו בתכניות כ"שטח לשימור משאבי מים". להקמת יישובים חדשים, על התשתיות הנלוות להם, השלכות שליליות חמורות על כמות ואיכות המים. כל בינוי חדש מקטין את היקף השטח הפתוח המשמש להחדרת מי גשמים אל אופק מי התהום, ובכך גרעות כמויות מים פוטנציאליות מן האקוויפר. איכות המים עתידה להתדרדר גם היא, משתי סיבות עיקריות: ראשית משום שכל מוקד פיתוח חדש פירושו מקור זיהום פוטנציאלי חדש על מי הנגר ומי התהום. כמו כן טיפול מהיר ובלתי יסודי בבעיות הביוב הנוצרות עם הקמת יישובים חדשים - מהווה מקור איום נוסף על מי הנגר ומי התהום.

2.ב השלכות חברתיות

הפניית משאבים לפיתוח יישובים חדשים על חשבון השקעה ביישובים הקיימים

הקמת יישוב חדש היא בעלת משמעויות כספיות ניכרות, לא כל שכן הקמה מסיבית של מספר רב של נקודות יישוב חדשות, כמוצע. התוצאה של הפניית משאבים הניכרת לטובת הקמת יישובים חדשים היא פגיעה מיידית ביישובים הקיימים בשני מישורים - הקטנת היקף הסיוע הציבורי ליישובים אלו כתוצאה מהפניית משאבים להקמתם של חדשים, וכן יצירת תחרות על אוכלוסייה, שלולא היישוב החדש, הייתה מגיעה למערכת הקיימת ותורמת לחיזוקה.

משיכת אוכלוסייה חזקה מהערים הסמוכות

שיפור המרחב העירוני, חידוש הדרגתי שלו ויצירת ערים בעלות איכות חיים גבוהה - הם חלק מרכזי של מדיניות התכנון הלאומית, ויעד שאיננו, לכל הדעות, קל להשגה. יישובים חדשים - יישובים קהילתיים או ערים - יהיו מוקדי משיכה לאוכלוסיות חזקות, שחלקן הגדול, מנסיון העבר, תהגרנה אליהם מן הערים סמוכות.

על תופעה זו עמד בזמנו מבקר המדינה, בהתייחסו להשפעות השליליות העוללות לנבוע מהקמת העיר עירון "... עולה החשש כי סמיכותן האפשרית של טל עירון, עירון ויקנעם עלילת עוללה להניב תחרות על תיפקודים ואף להחליש את מטרופולין חיפה..." (דו"ח מבקר המדינה, מסי' 48).

הקמת יישובים חדשים מסכלת את האפשרות להשגת היעדים של החייאת הערים הקיימות והשקעה בשיפור איכות החיים בהן.

תחרות עם יישובים קהילתיים וכפריים במרחב

חלק מן היישובים החדשים המוצעים הם בסמיכות רבה ליישובים קיימים המתמודדים עם קשיי התבססות, והמשוועים לסיוע בתשתית ובקליטת מתיישבים נוספים. הקמת היישובים החדשים רק תחמיר את מצבן של הנקודות הקיימות. מן הראוי לאגם משאבים ולסייע בידי המערכת היישובית הקיימת.

יצירת עומס נוסף על המועצות האזוריות ורמת שירות נמוכה הגוררת הזנחה ובזבוז משאבים.

מתן שירותים נאותים למערכת מפוזרת של נקודות יישוב קטנות היא מלאכה מורכבת ויקרה, אשר מספר מועצות אזוריות מתמודדות עימה כיום תוך קשיים מרובים ובמחיר יקר של משאבי ציבור. פיזור נוסף של נקודות יישוב יכביד עוד על המערכות הציבוריות המתקשות כבר כיום לעמוד בעומס. תחת העמסה נוספת הנובעת מנקודות ותשתיות חדשות - יש להתמקד בשיפור השירותים למערכת הקיימת של היישובים.

יצירת מוקדי יישוב קטנים מחוסרי עצמאות כלכלית וחברתית

ככל הידוע לנו לא נערכה, כצעד מקדים לקידום תכניות היישובים החדשים, בחינה של תחזיות הביקוש למגורים באתרים המוצעים, או חיזוי כושר ההתבססות ויכולת ההמראה שלהם. ההשקעה הציבורית בהקמת היישובים החדשים היא רבה, והנסיון מלמד כי הם בחלקם נותרים שקועים במלחמת הישרדות לאורך זמן, אינם מתבססים מבחינה חברתית וכלכלית, ונותרים תלויים שנים רבות בתמיכה ציבורית (לדוגמא היישוב חריש).

3.ב השלכות תכנוניות

החלשת מעמדו של התכנון בישראל

התכנוניות להקמת היישובים החדשים עומדות בסתירה מוחלטת למדיניות התכנון הארצית והמחוזית, כפי שהיא באה לידי ביטוי בתכניות האב והמתאר. מדיניות זו, בשל המודעות למצוקת הקרקע והשלכותיה, דוגלת בריכוז הבינוי במרכזים בנויים או בסמיכות להם, ובחיזוק המרכזים האורבניים הקיימים. הקמת יישובים חדשים עומדת, לכן, בסתירה למדיניות התכנון, בשני מישורים:

- **ברמת המדיניות** - כל תכניות האב והמתאר מדגישות את עקרון ההתכנסות אל השטח הבנוי והימנעות מהקמת מוקדי פיתוח חדשים.

- **סתירה מובהקת** ליעודי הקרקע והרגישות הסביבתית הקבועות **בתשריטי התכנוניות** הארציות והמחוזיות הרלוונטיות בהתייחס ליישובים החדשים המוצעים.

(לגבי מדיניות תכנית האב "ישראל 2020" ותכניות המתאר הארציות והמחוזיות ראו פירוט בנספח מס' 2).

יש לזכור כי משרדי הממשלה המקדמים כיום את היישובים החדשים - הם שותפים מלאים להכנתן של תכניות האב והמתאר. מצב בו משרדי ממשלה אלו מתכננים בזרוע אחת תכניות כוללות, ובה בעת מקדמים בכספי ציבור יוזמות הסותרות אותן - הוא מצב בלתי תקין בעליל.

הגוף המופקד על התכנון בישראל הוא המועצה הארצית לתכנון ובנייה - הגוף היחיד בו באים לידי ביטוי כלל הסקטורים, הצרכים וההיבטים, והמחוייב לדיון מעמיק ולמתן ביטוי משוקלל וראייה כוללת. לא בכדי קובעת המועצה את מדיניות התכנון תוך ראייה של מצוקת הקרקע כנושא מרכזי. המלצותיה של המועצה זכו לאישור הממשלות. כל יוזמה תכנונית צריכה להיעשות בתאום מלא למדיניות עליה הוא מופקד. השיטה לפיה מחליטה הממשלה על הקמת יישובים באיתור מדויק בניגוד גמור וללא תאום עם מדיניות התכנון - היא שיטה פסולה מיסודה הממוטטת את מערכת התכנון, מחלישה את תכניות המתאר ונותנת כלי לעקיפת מוסדות התכנון ולאישור תכניות אשר נמצאו בעבר בלתי ראויות. במדינה בה משאב הקרקע הוא יקר מפז - יש לשיטה זו השלכות סביבתיות-חברתיות בלתי נסבלות.

ההליך התכנוני - קידום תכניות שנדחו בעבר

מבחינה מפורטת של היישובים החדשים המוצעים עולה כי חלקם הם תכניות שנדונו בעבר על ידי מוסדות התכנון, ונדחו על הסף! לדוגמא:

- העיר עירון נדחתה בעבר, והליך התכנון שלה זכה לביקורת נוקבת של מבקר המדינה. ההצדקה לקיומה נבחנה שוב במסגרת תכנית האב למטרופולין חיפה והתכנית המחוזית - ונמצא כי אין מקום להקמתה בטווח הנראה לעין.
- התכנית הכוללת את יישובי חבל לכיש הוצגה בעבר בפני וועדת משנה של המועצה הארצית ונדחתה. החלטת הוועדה הייתה לקדם תכנית כוללת למרחב ביוספרי באזור, במסגרתו ייבחנו גם היישובים המוצעים. בתכנית זו סומנו חלק גדול מן השטחים המיועדים ליישובים החדשים כשטחי "אל געת" הראויים לשימור ברמה גבוהה.
- התכנית להקמת יישובים חדשים בחבל זבולון נדונה בעבר ונדחתה.

אנו רואים בחומרה רבה את בנסיון לקדם, תוך השקעת משאבים ציבוריים, תכניות אשר נדחו בעבר על ידי מערכת התכנון. משאבים אלו יש להפנות למימוש יעדי התכנון המוסכמים.

הליך תכנון בלתי מתואם - הליך קצר שהוא ארוך

הליך קידומם של היישובים החדשים נעשה, כאמור, באופן בלתי מתואם עם הגופים הממונים על התכנון בישראל, באופן בלתי שקוף ובניגוד למגמות התכנון המוסכמות שעובדו ואושרו לאחר מאמץ ארוך ומשותף.

הליך תכנון שכזה גורר בדרך כלל מחלוקות ציבוריות, התנגדויות ומאבקים - המעכבים את משך התכנון, ולעיתים אף מונעים את ביצועו. את משאבי הזמן והממון המושקעים בכיוון זה, אשר חלקם מן הסתם יופנה לריק, מן הראוי להפנות למימוש ביצוען של תכניות מוסכמות.

ב.4 השלכות כלכליות

השקעה בלתי יעילה של משאבים

הקמת רשת חדשה של יישובים חדשים ופריסת תשתיות הנחוצות להקמתם - פירושה השקעה ציבורית כבדה ביותר. לכך יש להוסיף את ההשקעה אשר תידרש בתמיכה שוטפת ביישובים אלו לאחר הקמתם, תמיכה שעלותה גבוהה יותר מהגדלת הסיוע למערכת היישובית הקיימת. על המשמעויות הכלכליות הנגזרות מהקמת היישובים החדשים התריע בזמנו שר האוצר לשעבר, יעקב נאמן: "...הקמת יישוב חדש הינה בעלת משמעויות כספיות ניכרות ... בישיבת ועדת השרים לא הוצגו כלל ועיקר אומדני עלות הקמת היישובים ...".

דברים אלו, שהיו תקפים בשנת 1998, תקפים ונכונים גם כיום. ככל הידוע לנו לא נערכה בחינה של המשמעות התקציבית של ההצעות להחלטות הממשלה. אין כל ספק כי בחינה שכזו הייתה מצביעה על חוסר היעילות הכלכלית הנובעת מפריסה מפוזרת של נקודות יישוב ותשתיות.

המחיר הכלכלי והציבורי של ההשקעה הנדרשת בתשתית

ההשקעה במערכות התשתית הנדרשות להקמת היישובים החדשים תבוא על חשבון ההשקעות הנדרשות במערכות תחבורה המצויות בגודש באזורים צפופי אוכלוסייה, ובראש ובראשונה על חשבון ההשקעה הנדרשת במערכות תחבורה ציבוריות רבות קיבולת. סדרי עדיפויות אלו - הפניית משאבים לפריסת תשתיות חדשות בפריפריה במקום השקעה במערכות רבות קיבולת במרכזי האוכלוסייה - פירושן שעות רבות של עמידה בפקקים, זיהום אוויר וירידה באיכות החיים העירונית.

עידוד השימוש ברכב הפרטי

המערכת היישובית המוצעת אינה כזו היכולה להישען על מערכות תחבורה ציבוריות. מגמות הפירבור הצפויות להתחזק עם הקמת מכלול היישובים יעודדו את המשך השימוש ברכב הפרטי, במחיר כלכלי וסביבתי גבוה.

הפניית המשאבים ליישובים החדשים - על חשבון המערכת הקיימת

מאחר ועוגת התקציב איננה גדלה עם הגידול במספר היישובים, משמעות ההשקעה הנדרשת ביישובים החדשים היא גריעת משאבים אלו מהמערכת הקיימת - מן הערים, ממערכות תשתית המשוועות לשידרוג ומיישובים נחשלים הממתינים שנים ארוכות לסיוע משמעותי בדרך להמראה כלכלית וחברתית. בטווח הארוך משמעות הדבר, מעבר למחיר החברתי, היא הגדלת הנטל הכלכלי על המשק.

ג. מדיניות לפיתוח הפריפריה וקו התפר - מה כן.

הפתרון הראוי להשגת יעדי מדיניות של הגדלה וחיזוק האוכלוסייה באזורי הפריפריה איננו בהקמת יישובים חדשים, אלא בעיבוי והרחבה, וחיזוק כלכלי וחברתי של היישובים הקיימים. השקעת מאמצים בכיוון זה תעשה צדק עם היישובים הקיימים ותושביהם, ותשפר את איכות החיים בהם ותמשוך אליהם אוכלוסייה חדשה. כך ניתן לענות על יעדי מדיניות דמוגרפיים ובטחוניים תוך ייעול וחסכון ניכר של משאבים כספיים, והימנעות מפגיעה בלתי הפיכה במשאבי הטבע, הנוף והשטחים הפתוחים שהם חלק מאיכות החיים. גם קצב הביצוע של פתרון העיבוי הוא מהיר לעין שיעור מתהליך הקמה של יישובים חדשים.

בחינה של מצאי התכנון הקיים והאפשרויות להרחבתו מורה בבירור כי בדרך העיבוי ניתן להגדיל את האוכלוסייה בגליל ובשאר אזורי הפריפריה הרבה מעבר לפוטנציאל הביקוש המיידי. בבדיקה שנערכה במסגרת הכנת תכנית המתאר הארצית תמ"א 35, נמצא כי קיבולת יחידות הדיור האפשרית במיגזר הכפרי (עפ"י כללי ההרחבה שקבעה התמ"א) עומד על 286,420, למעלה מפי 2 ממספר היחידות שהיה קיים בשנת 1995 (שהיה אז 132,680). במחוז הצפון הפוטנציאל הוא 107,520 יח"ד, בעוד שב-1995 היה מספר היחידות 48,400 בלבד. חלק גדול ממלאי זה טרם מומש ויש למצותו לטובת חיזוק ועיבוי היישובים הקיימים.

המדיניות המוצעת על ידיו להשגת יעדי פיתוח הפריפריה וחיזוק קו התפר מתבססת על העקרונות הבאים:

הגדרה בהירה של יעדי מדיניות הממשלה והטלת חובת יישומה התכנוני על מוסדות התכנון בהתאמה למדיניות התכנון.

- הפניית משאבים לפיתוח המוקדים העירוניים, בעיקר אלו המצויים בפריפריה.
- הפניית משאבים לפיתוח וחיזוק היישובים הקהילתיים והכפריים הקיימים בפריפריה באמצעות מענקים ותמריצים.
- שימור רצף שטחים פתוחים, ערכי טבע, נוף ומורשת המהווים בסיס לפיתוח ענף התיירות, שהוא ענף כלכלי מרכזי ומבטיח בגליל, בנגב ובחבל לכיש ועדולם. פגיעה בערכים אלו משמעותה פגיעה באיכות החיים ובכח המשיכה של האזור - ממנו נהנים תושבי המקום ותיירים כאחד.
- שיפור הנגישות מן הפריפריה אל מרכז הארץ בדרך של שידרוג ושיפור המערכת הקיימת, פיתוח מערכות תחבורה ציבוריות ובעיקר מסילות ברזל.
- יצירת דיפרנציאציה בהטבות, בתמריצים ובהגבלות התכנוניות בין מרכז הארץ לבין הפריפריה - לעידוד מעבר של אוכלוסייה ועסקים אל אזורי הפריפריה.
- חיזוק מעמד התכנון בישראל - הפניית משאבים ליוזמות התואמות את יעדי התכנון הארצי והמחוזי.

נספח מס' 1 -

היישובים החדשים הנכללים בהצעה להחלטת הממשלה, משרד הבינוי והשיכון - תמונת מצב תכנונית.

שם הישוב, אזור נ.צ.מ.	תמ"א 31 רגישות, ייעודי קרקע	תמ"א 35, רגישות ומרקמים	תמ"א 22	תמ"א 8 ושמורות אחרות	תכניות מתאר מחוזיות	החלטות קודמות (הסטוריה תכנונית)
ישוב קהילתי עירא, 1,200 משפחות 201 / 575 מצפון לכביש צ.שוקת ערד	- שטח משאבי טבע - שטח לשימור משאבי מים - חלק מהשטח- חשוף למטרדי מחצבות - ייעודי קרקע - מיועד כנוף כפרי פתוח	- רגישות נופית גבוהה מאוד - שטח לשימור משאבי מים - מרקם שמור משולב ויער.	כמעט כל השטח מוגן בתמ"א 22- יער טבעי לשימור ויער פארק מוצע (פמ 23, חש 12, חש 4).	אין	תמ"מ 4 (מאושרת): יער, ויער בשטחי כרייה וחציבה.	
ישוב קהילתי חדש בזבולון 600 משפחות 214250 / 743750 דרי מזי לרמת יוחנן	- שטח משאבי טבע - שטח לשימור משאבי מים - ייעודי קרקע - שמורת טבע.	- רגישות נופית גבוהה מאוד - שמורת טבע - מרקם שמור משולב	יער טבעי לשימור חש 102, יער קיים יק 96	שמורת טבע גוש אלונים לפי תמ"א 8, תמ"א 31, תמ"מ 2 ותכנית מפורטת ג / 1224 א'.	תמ"מ 6 (מוצעת): יער וחורש, שמורת טבע, שטח פתוח מוגן.	נדונו בוועדה המקומית זבולון לפני מספר שנים, אך לא הגיעו לדיון בוועדה המחוזית.
ישוב קהילתי חדש בזבולון 600 משפחות 212500 / 740250 בין פינר ואיבטין	- שטח משאבי טבע - שטח לשימור משאבי מים - ייעודי קרקע - שמורת טבע.	- רגישות נופית גבוהה מאוד - שמורת טבע - מרקם שמור משולב	סמוך ליער טבעי לשימור חש 133	שמורת טבע גוש אלונים לפי תמ"א 8, תמ"א 31, תמ"מ 2 ותכנית מפורטת ג / 1224 א'.	תמ"מ 6 (מוצעת): שמורת טבע.	

שם הישוב, אזור נ.צ.מ.	תמ"א 31 רגישות, ייעודי קרקע	תמ"א 35, רגישות ומרקמים	תמ"א 22	תמ"א 8 ושמורות אחרות	תכניות מתאר מחוזיות	החלטות קודמות (הסטוריה תכנונית)
שכונה קהילתית בעירון 750 עד 1,000 יח"ד 205000 / 716500 בין גבעת נילי ורגבים	- שטח משאבי טבע - ייעודי קרקע - נוף כפרי פתוח	- רגישות נופית גבוהה מאוד - מרקם שמור משולב - מכלול נופי	יער מוצע ימ 24	שמורת טבע מוצעת "אלות עדה", המשותפת לרשות שמירת הטבע וקק"ל.	תמ"מ 6 (מוצעת): שטח חקלאי לשימור כנוף פתוח, יער וחורש.	
שכונה קהילתית בעירון 750 עד 1,000 יח"ד 208000 / 720500 בין דליה וגלעד	- שטח משאבי טבע - ייעודי קרקע - נוף כפרי פתוח	- רגישות נופית גבוהה מאוד - מרקם שמור משולב - מכלול נופי	יער נטע אדם קיים יק 66	אין.	תמ"מ 2 / 9 (מוצעת): רגישות נופית 1 (שטח מוגן מפיתוח) ו-3 (שטח לפיתוח שימוש קרקע מוגדר) שטח נוף כפרי פתוח	העיר הגדולה עירון היא תכנית ישנה של משרד הבינוי והשיכון אשר נדחתה בעבר ע"י מוסדות התכנון. התכנית נבחנה שוב במסגרת תכנית האב למטרופולין חיפה ותמ"מ 6, ונמצא כי אין מקום להקמתה. מבקרת המדינה (דו"ח 48) ביקרה את הליך התכנון הלקוי של העיר.
שכונה קהילתית בעירון 750 עד 1,000 יח"ד 211500 / 7215000	- שטח משאבי טבע - ייעודי קרקע - נוף כפרי פתוח	- רגישות נופית גבוהה מאוד - מרקם שמור משולב - מכלול נופי	יער נטע אדם קיים יק 76	אין	תמ"מ 2 / 9 (מוצעת): אזור רגישות 1 (שטח מוגן מפיתוח) שטח יער.	
רמת ארבל, כ-1,600 יח"ד 241000 / 749000 סמוך למסד	- שטח משאבי טבע, על גבול שטח משאבי מים - בין שתי שמורות טבע - ייעוד - נוף כפרי פתוח	- רגישות נופית גבוהה מאוד - שטח לשימור משאבי מים - מרקם שמור משולב, על גבול שמורת טבע	בין יער קיים יק 92, ויער פארק מוצע פמ 99	השטח המוצע כלוא בין גן לאומי ארבל ושמורת הטבע הר קוץ.	תמ"מ 2 / 9 (מוצעת): רגישות נופית 1 (שטח מוגן מפיתוח) ו-3 (שטח לפיתוח שימוש קרקע מוגדר) שטח נוף כפרי פתוח	התכנית לא נדונה בשום מסגרת תכנונית עד כה.

היישובים החדשים באזור לכיש - יתיר, הנכללים בהצעה להחלטה הממשלה, משרד התשתיות הלאומיות- תמונת מצב תכנונית.

(המידע שלהלן הוא רק לגבי היישובים שניתנה לגביהם נקודת ציון, בהצעת ההחלטה כלולים יישובים נוספים ללא איתור מדויק).

שם הישוב, אזור נ.צ.מ.	תמ"א 31 רגישות, ייעודי קרקע	תמ"א 35, רגישות ומרקמים	תמ"א 22	תמ"א 8 ושמורות אחרות	תכניות מתאר מחוזיות	ערכיות השטח והנחיות תכנוניות, תכנית השמורה הביוספרית. (ראו נספח מס' 4)
יתיר ג' - יישוב חקלאי תעשייתי משולב 1584 / 0844	- שטח משאבי טבע - שטח לשימור משאבי מים - ייעודי קרקע - נוף כפרי פתוח	- רגישות נופית גבוהה מאוד - שטח לשימור משאבי מים - תשריט המרקמים: מרקם שמור משולב, שטח יער וייעור	יער נטע אדם קיים יק 13 סמוך ליער פארק קיים פק 28	סמוך לשמורה מוכרזת תל קריות (אזור הר עמשא)	תמ"מ 4 (מאושרת): יער	לא כלול בשטח התכנון
בית מירסים - יישוב חקלאי תעשייתי משולב 1405 / 0957 (מיקום זמני).	- בסמיכות לשטח משאבי טבע - ייעודי קרקע - נוף כפרי פתוח	- רגישות נופית גבוהה מאוד - תשריט המרקמים: מרקם שמור משולב, שטח יער וייעור	יער מוצע	שמורת גבעות גומר (מוצעת) צמוד לשמורת נוף בתמ"א 8 ושמורת טבע בית מירסים.	תמ"מ 4 (מאושרת): יישוב כפרי מוצע.	גלעין שמור
אשכולות יישוב חקלאי תעשייתי משולב 1530 / 0944 (מעבר לקו הירוק)	שטח לשימור משאבי מים			סמוך לשמורת כרזה (יו"ש), מופקדת.		לא בתחום התכנון

שם הישוב, אזור נ.צ.מ.	תמ"א 31 רגישות, ייעודי קרקע	תמ"א 35, רגישות ומרקמים	תמ"א 22	תמ"א 8 ושמורות אחרות	תכניות מתאר מחוזיות	ערכיות השטח והנחיות תכנוניות, תכנית השמורה הביוספרית. (ראו נספח מס' 4)
האחזות נח"ל בסנסנה 1404 / 0855 (הר סנסנה, גבעות להב)	- שטח משאבי טבע - שטח לשימור משאבי מים - ייעודי קרקע - נוף כפרי פתוח, שמורת טבע.	- רגישות נופית גבוהה מאוד - שטח לשימור משאבי מים - תשריט המרקמים: מרקם שמור משולב, יער וייעור.	יער נטע אדם קיים יק12	סמוך לשמורת טבע להב מזרח לפי תמ"א 8.	תמ"מ 4 (מאושרת): יער.	חייץ משולב
האחזות נ"חל ביתר 1512 / 0841	- שטח משאבי טבע - שטח לשימור משאבי מים - ייעודי קרקע - שמורת טבע.	- רגישות נופית גבוהה / גבוהה מאוד. - שטח לשימור משאבי מים - תשריט המרקמים: מרקם שמור משולב, יער וייעור.	נוגע ביער נטע אדם קיים יק 18, סמוך מאוד ליער פארק פק 14.	סמוך לשמורת הר חירן (מוצעת).	תמ"מ 4 (מאושרת): יישוב כפרי מוצע	לא בתחום התכנון.
משואות גוברין יישוב קהילתי, 1,500 יח"ד 1465 / 1145	- שטח משאבי טבע - ייעודי קרקע: נוף כפרי פתוח	- שטח ברגישות נופית גבוהה מאוד. - תשריט המרקמים: מרקם שמור משולב, יער וייעור.	יער טבעי לטיפוח ת 28, קרוב ליער קים יק 35.	שמורת שכה (מוצעת).	תמ"מ 1 (מאושרת): שטח חקלאי	גלעין שמור.

שם הישוב, אזור נ.צ.מ.	תמ"א 31 רגישות, ייעודי קרקע	תמ"א 35, רגישות ומרקמים	תמ"א 22	תמ"א 8 ושמורות אחרות	תכניות מתאר מחוזיות	ערכיות השטח והנחיות תכנוניות, תכנית השמורה הביוספרית. (ראו נספח מס' 4)
מגד 1000 / 1434	- סמיכות רבה - לשטח משאבי - טבע - נוף כפרי - פתוח	- רגישות נופית - גבוהה מאוד - מרקם שמור - משולב, כתמי - יער.	סמוך לנטיעות בגדות נחלים (אדוריים) ג3	שמורת טבע גבעות גומר (מוצעת)	תמ"מ 4 (מאושרת): שטח חקלאי, יער.	מעבר/חייץ מבוקר.
חרוב 1055 / 1410	- שטח משאבי - טבע - ייעודי קרקע: - נוף כפרי פתוח	- רגישות נופית - גבוהה מאוד - מרקם שמור - משולב, שטח יער.	סמוך ליער טבעי לטיפוח ת52, גדות נחלים, ג58.	שמורת טבע מוצעת	תמ"מ 4 (מאושרת): יער.	גבול גלעין שמור
אגוז 1065 / 1430	- שטח משאבי - טבע - ייעודי קרקע: - נוף כפרי פתוח	- רגישות נופית - גבוהה מאוד - מרקם שמור - משולב, סמוך - לשטח יער.	יער פארק מוצע פמ 54	שמורת טבע מוצעת	תמ"מ 4 (מאושרת): שטח חקלאי, יער.	גלעין שמור
ארכובית 1442 / 1095	- שטח משאבי - טבע - ייעודי קרקע: - נוף כפרי פתוח	- רגישות נופית - גבוהה מאוד - מרקם שמור - משולב, שטח יער.	יער טבעי לטיפוח ת46.	שמורת טבע מוצעת	תמ"מ 4 (מאושרת): יער.	גלעין שמור

נספח מס' 2

הקמת יישובים חדשים - מדיניות תכניות המתאר הארציות והמחוזיות, ותכנית האב לישראל לשנות האלפיים 2020.

מדיניות התכנון הארצית והמחוזית, כפי שהיא באה לידי ביטוי בתכניות האב והמתאר מדגישה את המחסור החמור במשאבי קרקע ובשטחים פתוחים, דוגלת בריכוז הבינוי במרכזי בנויים קיימים או בסמוך אליהם ובחזזוק המרכזים האורבניים הקיימים. הקמת יישובים חדשים עומדת לכן בסתירה למדיניות התכנון, סתירה הבאה לידי ביטוי בשני מישורים:

- **סתירה ברמת המדיניות** - כל תכניות האב והמתאר דוגלות, כמדיניות, בעקרון ההתכנסות אל השטח הבנוי והימנעות מהקמת מוקדי פיתוח חדשים.
- **סתירה מובהקת לייעודי הקרקע והרגישות הסביבתית הקבועות בתשריטי התכניות הארציות והמחוזיות הרלוונטיות בהתייחס ליישובים החדשים המוצעים.**

ההנחה המרכזית העומדת מאחרי ההתנגדות להקמת יישובים חדשים היא כי לכל מוקד פיתוח חדש, גם אם הוא מוגבל בהיקפו - יש השפעה שלילית משמעותית על רצף השטחים הפתוחים (על המשמעויות הנופיות והאקולוגיות הכרוכות בכך) ועל היכולת לשמר יחידות שטח גדולות ואיכותיות. מוקד חדש פרושו מתיחת קווי תשתית, הכשרת גישה, ובמידה רבה "הזמנה" לפיתוח והרחבה עתידיים. מוקד חדש יוצר קווי מגע חדשים ונרחבים עם השטח הפתוח, ובכך יוצר השפעה משמעותית מבחינה נופית ואקולוגית - בדרך כלל הרבה יותר בהשוואה להרחבה של מוקד קיים באותו היקף.

להלן הפירוט:

תכנית האב לישראל לשנות האלפיים, "ישראל 2020"

תכנית זו היא תוצאה של מהלך תכנוני-מחקרי רחב היקף הראשון והיחיד מסוגו בישראל. במשך 6 שנים גיבשו למעלה ממאתיים וחמישים אנשי מקצוע, תוך שיתוף מומחים בינלאומיים - את התפישה הכלכלית, החברתית והסביבתית לפיתוחה של ישראל לטווח הרחוק, וזיהו את אמצעי המדיניות העיקריים להגשמתה. התכנית הוכנה בשיתוף משרדי הממשלה, מינהל מקרקעי ישראל ועוד - ומהווה מסמך מנחה להכנת תכנית המתאר הארצית החדשה, תמ"א 35.

מצוקת הקרקעות בארץ, הצפיפות ההולכת וגוברת וההכרה באזילותו של משאב הקרקע - עומדים בבסיסה של מדיניות הכוונת הפיתוח בתכנית האב. "המוטיב המרכזי של מדיניות

פיתוח בר קיימא בהתייחס למרחב הפתוח, יהיה חסכנות וזהירות. זאת על סמך ההכרה בשטחה המצומצם של המדינה... יש להחדיר את ההכרה כי מעט השטח הקיים אין בלתו וכי הוא הולך ופוחת וכלה... השימוש ב"בנק הקרקעות" הוא תמיד בצד ה"חובה", תמיד יגרעו שטחים פתוחים לעולם לא תהיה תוספת בצד ה"זכות". הפנמתה של גישה זו היא תנאי הכרחי ובסיס למדיניות פיתוח בר קיימא של משאבי השטח בישראל¹

העיקרון המנחה את הפיתוח העתידי הוא עיקרון ההתכנסות, המקבל ביטוי במספר רמות: ברמה הלאומית - תיחום "מרחבים מעויירים" המאופיינים באינטנסיביות גבוהה של שימושי שטח, והמופרדים ביניהם ע"י היררכיה של שטחים פתוחים - חייצים, לבבות ירוקים ומרחבי בניינים פתוחים. כל היישובים החדשים המוצעים במרחבי הבניים. ברמה האזורית - מקומית הרוויית מכלולים בנויים, התכנסות אל תוככי השטח הבנוי בצורה של רה-בינוי, שיקום והרווייה של מרקמים בנויים.

תוספת הבנוי המוצעת בתכנית האב, עפ"י עיקרון זה "תהיה בשטח הצמוד ליישובים ותשתיות קיימים... משמעות הדבר, המשך המדיניות אשר אומצה בשנים האחרונות ולפיה לא "בנו עוד נקודות ישוב חדשות"....² בהערת שוליים המתייחסת להיבטים האתיים של התכנון מבהירה תכנית האב כי "התערבות זו - בתנאי מצוקת הקרקעות בארץ צריכה להיות מופנית להתכנסות למרקמים מבונים - חידוש הבינוי בערים והימנעות מהפניית ביקושים לעבר השטחים הפתוחים (ההדגשה במקור). בינוי בשטחים הפתוחים טרם מיצוי האפשרויות הגלומות בבינוי וחידוש המרקמים המבונים מהווה פגיעה חמורה לעין ערוך בכלל ובזכויות בדורות הבאים. הדור הנוכחי מתיר לעצמו הזנחה וניוון של שטחים בנויים ומוצא לעצמו פתרונות קלים של בינוי בשטח הפתוח...³

ישראל 2020 - ההתייחסות המרחבית, דוגמאות:

רמת מנשה: "... גבעות מנשה יוצרות גם רצף - אחד הגדולים בארץ - של שטחים פתוחים, כרמל-מנשה-שומרון, המאפשר תנועה ומעברים של חי וצומח מאזור לאזור. בהיבט הארצי נודעת משמעות רבה לקיומה של חטיבת נוף שלמה ובלתי מופרת - עניין נדיר כשלעצמו... הפיתוח יתמקד אם כך ביישובים הקיימים, תוך שמירה קפדנית על דמות הנוף, המרחבים, היערות וערכי הטבע והנוף הסובבים, ללא פגיעה במרחב הפתוח.⁴ ברמת מנשה מוצעות שכונות קהילתיות חדשות העתידות להפוך לחלק מן העיר עירון, אשר תשתרע על פני רוב שטחה של רמת מנשה.

¹ ישראל 2020, מערכת השטחים הפתוחים, מוטי קפלן ואורן דיין, עמ' 82.

² שם, עמ' 84.

³ שם, עמ' 84.

רמת יבניאל - "כיום אזור זה מהווה אחד המרחבים הגדולים האחרונים במדינה אשר לא הופרו על ידי פיתוח מסיבי. מידת הפתיחות של השטח היא נדירה בקנה מידה ארצי, ויש לשאוף ולהותיר מרחבים פתוחים אלה בלתי מופרים..."⁵

תכנית מתאר ארצית משולבת לפיתוח וקליטת עלייה, תמ"א 31

תמ"א 31 היא תכנית המתאר הארצית המשולבת התקפה עד למועד אישורה של תמ"א 35. בתכנית זו קיבל לראשונה ביטוי סטטוטורי העיקרון של הימנעות, ככלל, מהקמה של יישובים חדשים - "עד לעריכת תמ"א 31 התבטאה כל תכנית פיזית שנערכה בארץ ביוזמות להקמת יישובים חדשים... היה בכך משום המשך מסורת ההתיישבות הציונית וכיבוש הארץ הריקה... קביעת התכנית כי יש להמנע מהקמת יישובים חדשים בכל חלקי הארץ היתה בבחינת שבירת מסורת ופגיעה בכללי יסוד... הנחת המוצא למסר זה בתכנית היא העובדה כי אנו עוסקים כיום בתכנון ארץ צפופה"⁶...

תמ"א 31 - ההתייחסות המרחבית

שטח נוף כפרי פתוח - שטח המיועד לשימוש חקלאי, נוף כפרי, יישובים כפריים ושימושים נוספים המשתלבים בנוף הפתוח. הבנייה בתחומי שטח זה תותר במסגרת השטח המיועד לבנייה של היישובים, רק אם היא בהמשך רצוף לשטח הבנוי. כל היישובים החדשים המוצעים הם בתחום נוף כפרי פתוח.

שטח משאבי טבע - אלו שטחים המאופיינים בריבוי משאבי טבע ונוף איכותיים. בתחומי שטח זה לא תותר כל פעילות פיתוח, למעט למטרות תיירות ונופש ושמירת השטח, וכן העברת תשתיות. בשטח משאבי טבע ניתן להרחיב יישובים, לאחר קבלת תסקיר השפעה על הסביבה. התכנית אוסרת הרחבת שטחים עירוניים לתחומי שטח משאבי טבע. כל היישובים החדשים המוצעים הם בתחום שטח משאבי טבע!

⁴ שם, עמ' 76.

⁵ שם, עמ' 76.

⁶ תמ"א 31, סיכום - מעקב, בקרה והערכת תהליכים, יולי 1999.

תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור, תמ"א 35.

תמ"א 35, אשר תירש את תמ"א 31, היא זו אשר תקבע את כיווני הפיתוח ואת דמות הארץ בטווח הרחוק. תכנית זו מעגנת בהוראותיה את עיקרון ההתכנסות עליו עמדה תכנית ישראל 2020, באמצעים הבאים: יצירת נורמה של פיתוח צמוד דופן לשטח מפותח או מיועד לפיתוח, הכוונת עיקר הפיתוח למרקמים העירוניים, צמצום תופעת הפרבור, מתן דגש על שמירת רצף שטחים הפתוחים ומסדרונות אקולוגיים ועוד.

עקרונות אלו באים לידי ביטוי בהוראות התכנית:

"תכנית מתאר מחוזית המשנה ייעודו של שטח לשטח המיועד לפיתוח תופקד רק אם אותו שטח הינו בהמשך רצוף וצמוד דופן לשטח המיועד לפיתוח..."
 "תכנית מתאר מחוזית המייעדת שטח לפיתוח תופקד רק אם היא ממוקמת, ככל האפשר, באופן שישמר רצף השטחים הפתוחים"⁷

תמ"א 35 - ההתייחסות המרחבית

מרקם שמור משולב - "מאופיין בריבוי שטחים פתוחים המשובצים בהרבה יישובים קטנים, יישובים בנויים ובנקודות פיתוח מפוזרות אחרות... המרקם מיועד לשמר מגוון של צורות נוף, למנוע פיזור נוסף של נקודות פיתוח..."⁸ כל היישובים החדשים המוצעים הם בתחומי מרקמים שמורים משולבים.

כמו כן, קיימים שטחים בעלי ערכיות סביבתית גבוהה יותר, והזוכים לרמת הגנה גבוהה יותר בתחומי המרקם השמור המשולב - אלו הם למשל שטחי שמורות טבע, יערות ומכלולי נוף. חלק מן היישובים המוצעים הם על גבי שטחים אלו.

תכניות המתאר המחוזיות

תכנית המתאר המחוזיות המוצעות למחוז חיפה ומחוז הצפון אינן מסמנות יישובים חדשים כלל.

תכנית המתאר המחוזית למחוז הדרום (מאושרת) מאתרת מספר מיקומים ליישובים חדשים, אך רק שניים מהם חופפים את האיתורים המוצעים בהחלטת הממשלה.

⁷ סעיפים 6.1 ו-6.2 בהוראות תמ"א 35, נובמבר 2000

⁸ תמ"א 35, דברי ההסבר להוראות התכנית, נוסח 9.99 ותיקונים מינואר 2000, עמ' 3.

קידום תכנון יישובים חדשים בניגוד למדיניות התכנון - דברי מבקר המדינה

מדיניות התכנון הלאומית הברורה השוללת הקמת יישובים חדשים לא מנעה בעבר יזמות של משרדי ממשלה שונים לקדם הקמה של כאלו. כנגד נוהג פסול זה יצא בזמנו דו"ח מבקר המדינה, אשר בחן את השתלשלות מסלול הקידום של העיר עירון וביקר את מדיניות משרד הבינוי והשיכון אשר קידם את תכנון העיר בניגוד למדיניות תכנית המתאר, תוך איום על יישובים קיימים:

"... בראשית שנת 1993 אישרה הממשלה את תמ"א 31, השוללת כמעט לחלוטין הקמת ערים חדשות. זוהי גם גישת תמ"א 6 / 2 לפריסת האוכלוסין במדינה וגישת תכנית המתאר המחוזית לצפון בפרט. אף על פי כן, החל המשרד בתכנון העיר החדשה עירון ב-1993... לא נעשתה בדיקה מלאה של השפעת העיר החדשה המוצעת על היישובים בסביבתה, ולא נערכו השוואות כלכליות בין הקמת עיר חדשה זו, לבין חלופות אחרות, לספק את צרכי הדיור... הפעילות התכנונית להקמת עיר גדולה מאוד נמשכה, בניגוד לעמדת משרד הפנים והמשרד לאיכות הסביבה, ללא הרשאה לתכנון ממנהל מקרקעי ישראל, ללא אישור המועצה הארצית לתכנון ובנייה, ובלי שהממשלה דנה בנושא זה. עולה החשש כי סמיכותן האפשרית של טל עיון, עירון ויקנעם עילית עלולה להניב תחרות על תפקודים ואף להחליש את מטרופולין חיפה. הסיבה העיקרית למיקום ולתכנון העיר עירון היא זמינות חטיבת שטח גדולה שם⁹.

עקרונות מנחים לעיבוי ההתיישבות

מסמכי המדיניות ותכניות המתאר מציעים מספר עקרונות להכוונת הפיתוח העתידי של ישראל. על בסיס עקרונות אלו יש לבחון חלופות לעיבוי ההתיישבות תוך מיזעור הפגיעה הסביבתית:

- הכוונת עיקר הפיתוח למרקמים העירוניים.
- שיפור המרחב העירוני תוך חידוש הדרגתי שלו, שימור מכלולים ערכיים, בנייה בצפיפויות גבוהות יחסית, תוך הישענות על תחבורה ציבורית.
- הרחבת יישובים קיימים בהתאם לרגישות הסביבתית של השטח.
- בחינת אפשרות להרוויח מכלולים כפריים והפיכתם ליישובים עירוניים.

פוטנציאל ההרחבה במגזר הכפרי

חשוב לציין כי במגזר הכפרי קיים פוטנציאל גדול של יחידות דיור אשר טרם מומש. בבדיקה שנערכה במסגרת הכנת תמ"א 35, נמצא כי תכולת יחידות הדיור האפשריות במגזר הכפרי

⁹ מתוך דו"ח מבקר המדינה מס' 48, עמ' 569.

(עפ"י כללי ההרחבה שקובעת התמ"א) עומדת על 286,420, למעלה מפי 2 ממספר היחידות שהיה קיים בשנת 1995 (שהיה אז 132,680). במחוז הצפון הפוטנציאל הוא 107,520 יח"ד, בעוד שב-1995 היה מספר היחידות 48,400 בלבד¹⁰. חלק גדול ממלאי זה טרם מומש, ויש למצותו, לטובת עיבוי וחזוק היישובים הקיימים.

¹⁰ תמ"א 35, מיסמכי הרקיע לתכנון.

נספח מס' 3

מסמך עקרונות פיתוח מחוז הצפון

רקע

משרד ראש הממשלה יוזם תכנית פרוייקטים לפיתוח במחוז הצפון שמימושם מחייב עריכת שינויים בתכניות המתאר הארציות תמ"א 31 ואפילו תמ"א 35. החברה התבקשה להשתתף בצוות מנחה של תכנית זו ומכאן ניסוח הקווים המנחים לתכנית הפיתוח.

קווים מנחים לפיתוח

אוכלוסייה

יעד האוכלוסייה שנקבע בתמ"א 35 למחוז הצפון (1.8 מיליון נפש) גבוה דיו ומספק. ברמה הארצית יש להפנות תוספות אוכלוסייה מאסיביות יותר לאזור באר-שבע וברמת צפון הארץ יש להפנותם למרכזים העירוניים של מטרופולין חיפה. תוספות אוכלוסייה שיועדו למחוז הצפון יכוונו למגזר העירוני ולערים הקיימות אך ההתפלגות תהא כזו שאינה פוגעת יותר בערכי-טבע ובשטחים פתוחים. הערים עפולה, עכו, נהרייה ובית-שאן יכולות לקלוט יעדי אוכלוסייה גבוהים יותר ממה שיועד להן וניתן להרחיבן. נצרת-עלית, כרמיאל ומעלות יורחבו בהתבסס על ניצול מלא יותר של שטחים והתמקדות על איכויות.

המגזר הכפרי יקלוט תוספות אוכלוסייה על פי מה שיועד לו בתכניות הארציות והמחוזיות ותועדף הרחבת ישובים חלשים הזקוקים לעירוי קרי מושבים וקיבוצים. הישובים הקהילתיים יורחבו בהיקפים ובשלבויות שנקבעה עבורם בתמ"מ 2 שינוי מס' 9. ממכלול הטעמים הסביבתיים והכלכליים לא יוקמו ישובים חדשים ותנוצלה עתודות המגורים הגדולות המאושרות בתכניות במגזר הכפרי.

אזורי תעסוקה

תקודם חקיקה המעגנת חלוקת תקבולי ארנונה משטחי תעשייה קיימים ומתוכננים במחוז הצפון על פי מפתח בין כל הרשויות המקומיות במחוז. חקיקה כזו תביא לריכוז התעשייה במוקדים גדולים ובמיקום נכון, לניהול וניטור טובים יותר של אזורי תעשייה, לניצול נכון של משאבי קרקע ולחלוקה שוויונית יותר של משאבים. אזורי תעשייה בינעירוניים ועירוניים גדולים קיימים יורחבו במודל המוצע לעיל או לפחות בשיתוף מספר רב ככל היותר של רשויות סמוכות במרחב. הרחבות אלו ייבחנו מתוך הצרכים המחוזיים הכוללים, השלכות כלכליות וחברתיות והשפעות סביבתיות במובן הרחב. יושם דגש על הקמת תעשיות בלתי-מזיקות ואכיפת ניהול סביבתי מתקדם.

מסחר

מוקדי המסחר המרכזיים ימוקמו בשטחי הערים תוך איזון בין המע"ר ושולי העיר וניצול שטחים באזורי תעשייה עירוניים למסחר בתמהיל נכון עם תעשייה. מוקדי מסחר בשטחים לא עירוניים יפותחו בתחומי אזורי תעשייה בינעירוניים או בצמוד להם במידה ולא קיימות עתודות קרקע בתוך אזורי התעשייה. ניתן יהיה לפתח באזורי נוף כפרי מוקדי מסחר למוצרים כפריים וחקלאיים בתנאי שאלו ימוקמו בצמוד לשוב או למוקד גדול קיים (תעשייה, אכסון תיירותי וכיו"ב), לא על צירי דרכים ראשיות ובצמתים ובהיקפים נמוכים ועיצוב אשר יתאמו את האופי הכפרי.

תיירות

מוקדי אכסון תיירותי יפותחו אך ורק בצמידות לשובים ותשתיות קיימים תוך התאמה מליאה לנוף ולסביבה הקרובה והבינונית. תורחב התמיכה לתיירות כפרית המתבססת על אכסון בשובים (צימרים), הסעדה עממית וחבילות טיול מקומיות. אכסון מלונאי מיוחד יוגבל למוקדי מלונאות עירוניים אך לא במתחמי חוף.

ייצור חקלאי

תתאפשר הקמתם של אזורי ייצור חקלאי (הכוללים רפתות, דירים, לולים, חממות וכיו"ב) במתכונת של אזורי תעשייה בינעירוניים לאחר עבודת מטה שתציע מודל ניהול כלכלי וסביבתי מוסכם. מטרות הקמת אזורים כאלה תהיינה מניעת המשך פגיעה בשטחים הפתוחים על-ידי פיזור שימושים כאלה בשטח, הסרת מפגעים מיישוב, שינוי ייעוד ממבני משק למגורים, וניצול יתרון הגודל מבחינה כלכלית וסביבתית.

תחבורה ודרכים

שיפור מערכת הדרכים הקיימת והבאתה לרמה שנקבעה עבורה בתמ"א 3. אישור מערך דרכים נופיות במחוז הצפון התואמת את הוראות תמ"א 3 על-פי הצעה מוסכמת. תקודם תחבורה מסילתית במחוז בין ליבת מטרופולין חיפה למוקדים העירוניים עכו, כרמיאל, עפולה ונצרת וככל שהדבר ניתן בצמוד או בתחומי הדרכים הכלולות בתמ"א 3 באמצעות רכבת "כבדה" או קלה והכל בהתאם לשימויות כלכלית ופיסית. תעודד הקמת מרכזי תחבורה בכניסות הישובים העירוניים לתגבור התחבורה הציבורית.

מחצבות

מחוז הצפון משופע במחצבות ולמעשה מייצא חומרי גס למחוזות אחרים. אין להוסיף לאתרים שאושרו בתמ"א 14 אתרי כריה וחציבה נוספים במחוז הצפון. הרחבת מחצבות קיימות תתאפשר בתנאים שאין הן חודרות לשמורות טבע, גנים לאומיים ושמורות נוף, הן אינן מצויות באזורי רגישות גבוהים על פי תמ"מ 2 שינוי 9 והן אינן מייצרות מפגעים המשפיעים על ישובים וייעודי קרקע רגישים סמוכים.

נחלים

יקודמו תכניות לשיקום נחלים במחוז. תכניות אלו יוכנו על בסיס איזון בין הצרכים הכלכליים וצורכי השימור. השלטון המרכזי יעודד במגוון תמריצים טיפולי קדם במפעלי תעשייה המזרימים עדיין שפכים אל מחוץ לשטחם בכלל ואל הנחלים והחופים בפרט ותתוגבר האכיפה על ידי כלל הרשויות המוסמכות.

חופים

חופי המחוז מעטים והפיתוח בהם יתמקד במתחמים שאושרו בעבר מבלי לנגוס במעט החופים שנותרו. תכנית האב למועצה האזורית מטה אשר תהווה מסגרת לפיתוח תיירות בחופי הים התיכון בעוד שחופי עכו ונהרייה יפותחו בדגש של פיתוח עירוני אך עם הותרת שטחי חוף פתוחים לציבור הרחב תוך שמירת ייחודו של החוף על ערכי הטבע הנוף וערכי התרבות. חופי עכו יפותחו בתנאי שהיקפי הפיתוח ומיקומו לא יפגעו באופייה הנדיר של העיר. תכניות לפיתוח תיירות בעורף החוף יקודמו על חשבון שטחי תעשייה קיימים שיוענקו לאזורי תעסוקה אחרים. אכסון מלונאי מיוחד יותר בשטחים עירוניים בלבד אך לא במתחמי החוף.

ביוב

השקעה בתשתיות ביוב חיונית מאין כמוה במחוז הצפון בכלל ובאגן היקוות הכינרת בפרט. יוגדרו מוקדי זיהום נחלים ומי תהום ותקודמנה תכניות להשלמת מערכות ביוב עבורם. מערכות להולכה וטיפול בשפכים לא יהווה בעצמם מפגע ומיקום המתקנים ותוואי הקווים ייבחנו מנקודת המבט של שמירת ערכי טבע ונוף ושמירת השטחים הפתוחים ותוכננה עבורם תכניות שיקום.

כנרת

כל תכנית פיתוח באגן ההיקוות של הכנרת תלווה בפתרונות קצה לסילוק ו/או טיפול בשפכים ואלה יוקמו ככל הניתן מחוץ לתחומי אגן ההיקוות. פיתוח אכסון תיירותי נוסף יהיה במוקדי טבריה ומגדל וגם זאת לאחר שתיבחן באופן מדוקדק השפעתם על כושר הנשיאה של האגם וחופיו. לא יתווספו עוד מכסות חדרי אכסון מעל למה שאושר בשאר המקומות על מנת לשמור את מעט החופים הפתוחים שנותרו מסביב לכנרת.

נספח מס' 4:

שמורה ביוספרית במרחב שפלת יהודה - תפיסה רעיונית ועקרונות מנחים לפיתוח.

שמורות ביוספריות - רקע כללי

עד תחילת שנות השבעים הייתה התפיסה המקובלת בעולם כי בתי גידול טבעיים יש לשמר באמצעות שמורות טבע וגנים לאומיים, בהם מתקיימת שמירה מוחלטת על ערכי הטבע ופיתוח מינימלי בלבד. עם חלוף השנים התברר כי אין די בשמורות הטבע על מנת לשמור על הטבע כהלכה, משום שהשטחים המנוצלים באופן אינטנסיבי ע"י האדם מותירים לשמירת טבע שטחים קטנים ומפוצלים. לפיכך יש לפעול להשגת יעדי שמירת הטבע, ולו גם באופן חלקי, גם בשטחים שבין השמורות. התייחסות כזו מחייבת תכנון רחב יותר, המתייחס הן לצורכי שמירת הטבע והן לצורכי האוכלוסייה האנושית. תפיסה זו, הרואה באדם חלק בלתי נפרד מן המערכת האקולוגית, היא העומדת בבסיס רעיון השמורה הביוספרית. מסיבה זו מאוגדות שמורות אלו דווקא בחסות UNESCO, אירגון של האו"ם העוסק באדם ובצרכיו (חינוך, תרבות ומדע) ולא בחסות ארגוני האו"ם שעניינם המרכזי הוא שמירת טבע (UNEP או IUCN). כיום מצויות ברחבי העולם למעלה מ-300 שמורות ביוספריות.

השמורה הביוספרית בנויה באופן כללי משלושה מרכיבים:

♦ **אזור הגלעין (core):** בו נשמרים ערכי הטבע באופן הקפדני ביותר, ופעילות האדם מצומצמת. המטרה העיקרית של הגלעין היא הבטחת המשך קיומן ותפקודן של המערכות האקולוגיות באופן הטוב ביותר. בדרך כלל מבוססים גלעיני השמורות על שטחים שהיו מוגנים באופן סטטוטורי קודם הקמת השמורה הביוספרית - שמורות טבע, גנים לאומיים וכו'.

♦ **אזורי חייץ (Buffer zone):** לשטחי החייץ חשיבות רבה בשמורה הביוספרית. אלו שטחים המקיפים את אזורי הגלעין, ותפקידם הוא בלימת הפרעות לשטחי הגלעין. שטחי החייץ יכולים לכלול שימושי קרקע מגוונים - פארקים ושמורות, מרעה, חקלאות, נופש, אתרי מורשת וכן פיתוח מבוקר שחלקו עשוי לשמש בסיס כלכלי לתושבי השמורה.

♦ **אזורי מעבר (Transition area):** בנוסף לשימושי הקרקע המאפיינים את החייץ, בשטחים אלו מתרכזות פעולות הפיתוח, תוך שימוש זהיר ומושכל במשאבים הטבעיים. בשטח זה מותרת פעילות כלכלית (מגורים, מסחר, תעסוקה וכו'). פעולות הפיתוח באזור המעבר הן המקור הכלכלי שמאפשר את פיצוי בעלי הקרקע באזור הגלעין. ואולם, אם הפיתוח לא יהיה מבוקר, לא יהיה בכוחו של אזור החייץ להגן על הגלעין מפני אזור המעבר. משום כך יש חשיבות לשמירה על כללי פיתוח בר-קיימא באזור המעבר.

שמורה ביוספרית בשפלת יהודה

שפלת יהודה כוללת את המרחב המשתרע בין מישור החוף ממערב, הרי יהודה ממזרח וצפון הנגב מדרום. אזור זה היווה ומהווה אזור מעבר ממספר בחינות - אקולוגית, תרבותית ודתית. עובדה זו גרמה לכך שחבל ארץ זה שימש בכל התקופות ההיסטוריות זירת מפגשים ועימותים בין עמים רבים ותרבויות שונות. השילוב בין הנוף הטבעי הייחודי לפעילות האדם בכל התקופות יוצרת חבל ארץ מיוחד ומרתק.

הרעיון לקידום שמורה ביוספרית במרחב זה איננו חדש. הוא מוזכר בתכנית האב לישראל לשנות האלפיים, "ישראל 2020", בתמ"א 35 ובעבודות שנערכו ברשות שמירת הטבע והגנים. לאזור שפלת יהודה מספר מאפיינים ייחודיים, ההופכים אותו מתאים להוות שמורה ביוספרית. ביניהם:

חשיבות אקולוגית: רצף השטחים הפתוחים שבין צפון הנגב לפרוזדור ירושלים, הוגדר כרצף בעל חשיבות עליונה לשימור, ומצוי בו מגוון ביולוגי מהגבוהים ביותר בישראל. המפל בכמות המשקעים והשינוי הדרסטי בטיפוסי המערכות האקולוגיות המלוות אותו משתרע לאורך 40 ק"מ בלבד, וזו תופעה בקנה מידה עולמי.

ערכי תרבות ומורשת: שפלת יהודה מכילה שרידים מרתקים של פעילות אנושית מתקופות רבות, ומצויות בו אלפי מערכות תת קרקעיות מסוגים שונים: מערכות מסתור מתקופת מרד בר כוכבא מתקנים חקלאיים למינהם, מערות פעמון מרשימות, מערכות עצומות של בורות מים, ועוד. על פני השטח ניתן להבחין במערכת תילים בהם ממצאים בעלי חשיבות ארכאולוגית והיסטורית בינלאומית.

בעקבות יוזמת מינהל מקרקעי ישראל להקים שורת יישובים חדשים בקו התפר, והצגת רעיון השמורה הביוספרית ע"י רשות שמירת הטבע והגנים, החליטה וועדת המשנה של המועצה הארצית על הכנת תכנית כוללת לשפלת יהודה המטמיעה את עקרונות השמורה הביוספרית. תכנית זו יצאה לדרך ע"י צוות התכנון בראשות פרופ' אלי שטרן. ועדת העבודה של התכנית כללה את נציגי משרד הפנים, מינהל מקרקעי ישראל, ונציגי גופים ירוקים.

הכנת התכנית כללה ניתוח מפורט של ערכי הטבע, הנוף והמורשת במרחב תוך שימוש במערכות מידע ממוחשבות, זיהוי מכלולי נוף-מורשת, איסוף מידע על אופן הפעלתן של שמורות אחרות ברחבי העולם, גיבוש עקרונות מנחים למרחב שפלת יהודה. תהליך התכנון נעשה תוך שיתוף התושבים המקומיים, והמלצותיו התבססו על סקר בן למעלה מ-500 שאלונים שהופצו בין התושבים. העבודה נמשכה כשנתיים, וטרם הגיעה לכלל סיום.

עקרונות התכנון במרחב הביוספרי הוגדרו כדלקמן:

- שימור וטיפול המגוון הבייתי, שיקולים אקולוגיים כבסיס לתכנון.
- שימור דמותו הנופית-טבעית של המרחב: שימור תבניות הנוף הייחודיות ללא פיתוח - מדרגות הגובה, ואדיות, אגנים חזותיים וכדומה.
- שימור והחייאת המורשת התרבותית של האזור - אתרים, מרכיבים בודדים ומכלולי נוף הסטורי.

- תעסוקה: עידוד תעסוקות חקלאיות, תיירותיות, חינוכיות ומחקריות ייחודיות, תוך הישענות על מקווי תעסוקה עירוניים ואזוריים מחוץ למרחב הביוספרי.
- קביעת סדרי עדיפויות לפיתוח - על פי ההיררכייה הבאה: אזור מעבר, אזור חייץ משולב, אזור חייץ מבוקר.
- כל פיתוח יהיה נקודתי וסמוך לצירים ומוקדי פיתוח קיימים, מלבד אם צויין אחרת. הבינוי יהיה מרוכז וקומפקטי בגבולות ברורים - כאמצעי לשימור מירבי של נפח ורציפות השטחים הפתוחים במרחב.
- ציפוף המרקם המבונה ביישובים קיימים - לגיוון והעשרת המרקם הפיסי והפעילויות הקיימות וכתחליף חלקי להתפשטות במרחב.
- מניעת פיתוח של כבישים ארציים ואזוריים החוצים את המרחב הביוספרי - מערך התחבורה יהיה מצומצם ויתבסס, עד כמה שניתן, על תוואים קיימים. עיקר תפקידו של המערך יהיה מעבר פנים-חוץ קרי: אל הישובים, המתקנים והאתרים שבתוך המרחב הביוספרי ולא מעבר חוץ-חוץ דרכו.
- ריכוז מירבי של תשתיות - ריכוז תשתיות במסדרונות קיימים וקבורתן - מתוך עיקרון מיזעור הפגיעה במרחב הפתוח והימנעות מפגיעה באגנים חזותיים בלתי מופרים.

מבחינת מכלול היישובים החדשים המוצעים במרחב זה, עולה כי רובם חופפים שטחים שהוגדרו כשטחי גלעין וחייץ מבוקר, המיועדים לרמת שימור גבוהה.