

מסמך עבודה: תכנון ישובים כפריים במחוז צפון

הצעת לשכת התכנון



ספטמבר 2019

לכל שותפינו שלום רב,

מסמך העבודה לתכנון ישובים כפריים במחוז צפון, הוא חלק מתוך עבודה רחבה שנעשית במחוז הצפון ובמינהל התכנון על התכנית האסטרטגית לדיור 2040, על-פי החלטת הממשלה, שקבעה יעדי תכנון להכפלת האוכלוסייה בישראל בשנת היעד הזו. ההתיישבות הכפרית במחוז הצפון, שבו למעלה מ-300 ישובים כפריים - קיבוצים, מושבים וישובים קהילתיים - מהווה נדבך משמעותי, והיה עלינו לייחד תהליך חשיבה והעמקה להתפתחותה בעתיד.

הצורך במסמך העבודה צמח בו זמנית, גם מתוך צרכים שנבעו מהעבודה היומיומית בלשכת התכנון ובוועדה המחוזית. בשנים האחרונות, חלק ניכר מהתכניות המגיעות לשולחן העבודה של לשכת התכנון מחוז צפון ושל הוועדה המחוזית צפון וועדות המשנה שלה, מציעות בישובים הכפריים תכנון שכונות הרחבה סמי עירוניות, על שטחים פתוחים, אחידות בצורתן, וזרות במידה רבה לסביבה הכפרית ולישוב הקיים.

וכך, מהשאיפה להסתכל קדימה ולבסס חזון, ומהרצון לתת מענה לתכנון בשטח בהווה, שישפיע על המרחב הכפרי בעתיד, הוחלט להקים בלשכת התכנון צוות חשיבה אשר יגבש עקרונות ומתווה לתהליך התכנון של הישובים הכפריים, הצופה פני עתיד, במדינה הצפויה להכפיל את תושביה, והמצווה להעלות את עיקרון השימוש היעיל בקרקע, לראש סדר העדיפויות שלה ולהטמיע אותו בכל הליכי התכנון.

תהליך העבודה על המסמך כלל התייעצות רחבה ומעמיקה עם נציגי משרדי הממשלה, מטה מינהל התכנון והוועדה המחוזית, וראשי ומהנדסי המועצות האזוריות במחוז צפון. כמו כן נערכו פגישות עבודה רבות בפורומים שונים – עם מרכז המועצות האזוריות, נציגי התנועות המיישבות, נציגי משרד הבינוי והשיכון, נציגי רשות מקרקעי ישראל, מתכננים ועורכי תכניות, ועוד. לאחר גיבוש טיוטת המסמך נערכו במועצות האזוריות מפגשים לסיעור מוחות משותף, עם ראשי ומהנדסי המועצות האזוריות. הגרסה הנוכחית נערכה עם סיום סבב נרחב של מפגשים, ומטמיעה בתוכה את חוות הדעת וההערות הרבות שהועברו למסמך ומשקפת ככל הניתן נושאים ששובנו במפגשים.

קעת הגיעה שעת ההכרעה. אנחנו מביאים את המסמך הזה לאישור מליאת הוועדה המחוזית. בסיומו נצא לדרך חדשה של תכנון מושכל, עדכני, יעיל וערכי במרחב הכפרי שלנו, היקר כל כך לליבנו. תודה והצדעה לצוות לשכת התכנון, בראשותן של לילך ברגר-רוט, הדס זמורה ועלוית נחשון, לנציגי כל משרדי הממשלה ורשויותיה, לאנשי מינהל התכנון, לראשי הרשויות, למהנדסים ולמתכננים, לנציגי מרכז המועצות ותנועות ההתיישבות, שתרמו מניסיונם וחכמתם לעיצוב המסמך. סליחה ומחילה מכל מי שדעתו לא התקבלה במלואה – סופו של התהליך הוא, כאמור, מסמך של איזונים ופשרות, כמיטב "תבונת ההמונים" שהיו שותפים לדרך.

בברכה ובתודה,

אדר' יהונתן כהן-ליטאנט
מתכנן מחוז הצפון

אורי אילן
י"ר הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה
מחוז הצפון

תוכן עניינים

4.....	רקע
6.....	מבוא
	1. בחינה אזורית מרחבית
8.....	א. התייחסות למכסות בתכנית המתאר הארצית ובתכנית המתאר המחוזית:
9.....	ב. מידת הקרבה והזיקה לעיר גדולה ומיקום במרקם עירוני:
10.....	ג. מידת הנגישות לתשתיות ציבוריות, מוקדי תעסוקה ופיתוח ציבוריים אזוריים.....
10.....	ד. מקבצי ישובים כפריים.....
10.....	ה. רגישות נופית וסביבתית, סמיכות לשטחים מוגנים ומאפיינים טופוגרפיים.....
11.....	ו. היבטים של חוסן קהילתי וכלכלי - ישובים בעלי חוסן קהילתי ו/או כלכלי נמוך.....
11.....	ז. ישובים מרוחקים לחיזוק.....
	2. סדר פעולות מוצע בהכנת תכניות לצמיחת ישובים כפריים
	א. הכנת פרוגרמה למגורים ושירותי ציבור
12.....	(1) מטרות קהילתיות והרכב אוכלוסייה.....
12.....	(2) תמהיל מגורים.....
13.....	(3) שלביות.....
	ב. הכנת פרוגרמה לתעסוקה מקומית
15.....	(1) מבני משק ושטחים חקלאיים.....
16.....	(2) שטחים מאושרים לייעודי תעשייה/ תעסוקה.....
16.....	(3) מוקד תעסוקה יישובי.....
18.....	(4) תיירות.....
19.....	ג. בחינת אפשרויות עיבוי פנימה - Infill
22.....	ד. קריטריונים לבחינת מיקום בניה חדשה.....
24.....	ה. עקרונות לתכנון הבינוי.....
25.....	סיכום.....

רקע

מדינת ישראל הינה מהמדינות המעוררות בעולם ורוב תושביה חיים בערים. עם זאת, ולמרות מיעוט התושבים החיים בכפרים בישראל, להתיישבות הכפרית תפקיד לאומי חיוני, בהיותה אמונה על חלק ניכר מהייצור החקלאי, המהווה צורך בסיסי וקיומי של מדינת ישראל באספקת מזון טרי לתושביה. בנוסף, המורשת של ההתיישבות הכפרית - הגיוון בסוגי ההתיישבות, הרקע האידאולוגי, הנוכחות על הגבולות, השיתופיות, הערבות ההדדית והמורשת הבנויה - הינם חלק חשוב באתוס הלאומי. על רקע צמצום התעסוקה בחקלאות והשינויים האידאולוגיים, קיימת חשיבות רבה בתמיכה בשימור המורשת הכפרית על מגוון צורות ההתיישבות, בפיתוחם של הישובים הכפריים, ובקידום הקהילות הכפריות להתחדשות ושגשוג. מערכת התכנון ועימה גם גופי ההתיישבות והמועצות האזוריות, נתנו תשומת לב רבה ליישובים הכפריים במסגרות שונות לאורך חיי המדינה.

תמ"א 35 הגדירה כי תוספת יחידות דיור ליישוב כפרי תהיה בתוך השטח המיועד לבינוי ביישוב, אלא אם כן מתקיימים מספר תנאים, ביניהם בחינת מיקום ההרחבה ביחס לשטח המיועד לבינוי, צמידות דופן ושמירה על אופי היישוב ומאפייני המרקם בו הוא ממוקם. כמו כן, תמ"א 35 הגדירה, כי בתחום מכלול כפרי מוגן, הממוקם במרקם עירוני, ישמר האופי הכפרי, כולל אופן הרחבת היישוב הכפרי, אלא אם כן היישוב משנה את אופיו ומשתלב במרקם העירוני. מסמך העבודה המובא להלן תואם את רוח הנחיות תמ"א 35, ובנוסף מדייק ומרחיב את היריעה, בהתאם למאפיינים הייחודיים של מחוז הצפון.

להתיישבות הכפרית במחוז צפון כמה תכונות ייחודיות:

- חלק ניכר מהיישובים ממוקמים לאורך גבולות הארץ, בפריפריה רחוקה אמיתית, כשרוחתם ופרנסתם מושפעים עמוקות, הן מהמרחק מליבת העשייה הכלכלית במרכז הארץ, והן מתנודות במצב הביטחוני לאורך השנים.
- חלק ניכר מהיישובים ממוקמים בשטח הררי, קשה ויקר לפיתוח ובניה ובלתי מתאים לעיבוד חקלאי כן, שחלק משטחי החקלאות המוחזקים על ידי התושבים, מצויים במרחק מהיישוב ולא בצמידות לו.
- מחוז צפון מאופיין בריבוי בשטחים מוגנים (כ-30% משטח המחוז הינם גנים לאומיים, שמורות טבע ויערות) ושטחים בעלי רגישות וערכיות נופית וסביבתית גבוהה. רבים מהיישובים מצויים בממשק צמוד לשטחים אלה, או ממש בקרבתם.
- מחוז צפון בנוי מפסיפס של ערי שדה ועיירות פיתוח, בהן רמת העירוניות וצפיפות המגורים נמוכות והן מתקשות להוות מוקדים עירוניים של תעסוקה ושירותים. ביחס לרמת ההתפתחות העירונית בערים הגדולות בישראל ובאזורי הביקוש, לערים במחוז הצפון אין (עדיין) איכויות "אורבניות". במשך השנים, ההתיישבות החקלאית נשענה אך במעט על הערים הסמוכות, ובו זמנית, משיקולים שונים, פיתחה תעשייה ותעסוקה ומוקדי שירותים משלה.

במסגרת העבודה היום-יומית של לשכת התכנון מחוז צפון ובתהליך העבודה על המסמך, עלו **דילמות** רבות הנובעות מצרכי ההתפתחות של היישובים לסוגיהם, ולחצי הפיתוח על השטחים הפתוחים במחוז, דילמות אמיתיות וחשובות. במסמך הנוכחי נעשה ניסיון להתייחס לדילמות האלה באופן שהעקרונות וההנחיות יהיו מאוזנים וגמישים דיים, כך שניתן יהיה להחיל אותם על כל יישוב. ביניהן:

- בראייה אזורית, יש הבדל בין יישוב ספר, ליישוב הצמוד לעיר גדולה, מבחינת תפקוד מרחבי, קרבה לתשתיות ולמוקדי תעסוקה, תרבות, שירותי ציבור וכו', והיה הגיוני לצפות לצורת פיתוח שונה בעתיד ביישובים האלה. על פי התכנון האסטרטגי לטווח ארוך, חלק מהערים במחוז מיועדות לצמיחה משמעותית, שתביא להכפלת אוכלוסייתן הנוכחית (ואף יותר מכך), מה שמחדד את הדילמה בדבר אופן השימוש בקרקע במרקם העירוני, וכיצד יתפתחו היישובים הכפריים הצמודים אליהן. האם נכון יהיה להמשיך לפתח קרקע בצמידות לעיר בצפיפות נמוכה לטובת קהילה קטנה?
- עם זאת, בשונה מתהליכים שקורים במרכז הארץ, בו חלק מהיישובים הכפריים משנים את צביונם ונטמעים במרקם העירוני, מרבית היישובים הכפריים במחוז צפון, גם אלה המצויים בסמיכות, או אפילו בצמידות דופן למרקם עירוני, עודם מקיימים חיי קהילה כפריים ולא פרבריים וחלקם עדיין מתבססים על חקלאות. כיצד יש להתייחס לסוגיה זו בתכנון המתבצע כיום?

- כיצד לייצר יחסי גומלין חיוביים בין הערים הפריפריאליות לסביבתן הכפרית? כיצד לחזק את ה"עירוניות" של הערים ובמקביל את ה"כפריות" של הכפרים ולייצר הבדל מובהק בין סביבות המגורים שהן מציעות, כך שתתמתן ה"תחרות" על משיכת האוכלוסייה העירונית "החזקה" ושימושי תעסוקה ומסחר?
- האם לכל ישוב כפרי, גם ישוב הממוקם בלב שמורת טבע, או יער טבעי, יש לאפשר לפתח שטחים רגישים נוספים לטובת הרחבתו?
- כיצד יש לפתח את הישובים הקהילתיים, שאינם חקלאיים, האם יש לחזק בהם את המרכיבים הכפריים או הפרבריים? האם המרכיבים המאפיינים את החיים הכפריים החקלאיים, כגון תעסוקה מקומית ורב דוריות, מתאימים גם להם?
- במסגרת תהליך העבודה על המסמך, נבחנו הגדרות שונות ל"ישוב כפרי" ונעשה ניסיון לזקק את הרכיבים החיוניים להגדרתו של ישוב כפרי – כגון הפעילות החקלאית, הקהילתיות, גודל הקהילה, צפיפות בניה נמוכה, מבנה אידאולוגי, מבנה ארגוני ועוד. כל אחד מהנושאים הללו מתאים באופן חלקי בלבד לכלל הישובים, ואינו מספיק לתיאור מלא של הכפר. מכאן, הוחלט להתייחס לאותם רכיבים חיוניים בחיים הכפריים, להם השפעה משמעותית בהיבטים של תכנון פיזי ותפקוד במרחב, שמהווים חלק מה"צביון הכפרי", אותו אנו מעוניינים לחזק ולשמר, כפי שבא לידי ביטוי בהנחות היסוד והעקרונות המנחים המוצגים במסמך.

תוצר הפרויקט הוגדר כמסמך עבודה, לא מסמך אקדמי אלא מסמך עקרונות והנחיות מעשי, קצר וישיר, המיועד לכל העוסקים במלאכת תכנון הישובים הכפריים במחוז הצפון. תוצר נוסף, הנמצא בהכנה, הינו מסמך משלים העוסק בתכנון הנחלה במושב, פיצול נחלות ופ"ח (פעילות לא חקלאית).

הגדרת ישוב כפרי במסמך תואמת את הגדרת ישוב כפרי/קהילתי בתמ"מ 9/2: **"ישוב כפרי בעל נחלות או ישוב קהילתי, המאורגנים באגודה שיתופית להתיישבות והמשתייכים מוניציפלית למועצה אזורית"** כלומר הוא מכוון למושבים, קיבוצים וישובים קהילתיים¹.

המסמך הינו מסמך אחוד, הנותן הנחיות **לכל סוגי הישובים**, אולם מובהר כי ישנן הנחיות אשר אינן ניתנות ליישום באותה מידה בסוגי התיישבות שונים, וכי יש צורך לבחון באופן פרטני את התאמתן לישוב ולהפעיל שיקול דעת.

¹ המסמך אינו עוסק בסוגי ישובים נוספים במגזר הכפרי – הישובים הכפריים הערבים, המושבות, התיישבויות בודדים וכדומה. אופי התכנון בישובים הללו נושא אופי שונה הן בשל מבנה הבעלות על הקרקעות, אופן ניהול הישוב כמועצה מקומית ועוד ויש לייחד להם תהליכי חשיבה נפרדים.

מבוא

מסמך עבודה זה נערך על ידי לשכת התכנון במטרה ליצור כלי עבודה משותף לקידום תכניות ליישובים במרחב הכפרי במחוז צפון.

המסמך מיועד לכל העוסקים במלאכה (ייזום, תכנון, בדיקה ואישור) ומציע סדרת עקרונות תכנון לתכנית לצמיחה ולהתחדשות ישוב כפרי-קיבוץ, מושב ויישוב קהילתי, מהשלב הרעיוני ועד להתהוותה וגיבושה של תכנית. התהליך המוצג, כולל שלב של בחינה אזורית-מרחבית, שרצוי שיעשה במועצות האזוריות בשיתוף הישובים, ללא תלות בתכנית מסוימת. לאחר מכן, מפורט סדר פעולות מוצע לתהליך התכנון, מעין רשימת תיוג ('check-list'), של פעולות שיש לבצע כדי להביא לטייב את תכנון הישוב הצומח (ראו תרשים להלן).

תהליך העבודה המוצג במסמך אינו לינארי. תהליך העבודה הינו דינמי ונע קדימה ואחורה, כאשר מסקנות שיעלו מהבדיקה הפיזית ומבדיקת התשתית יכולות להכתיב ולשנות פרוגרמה, שלביות פיתוח וכדומה.

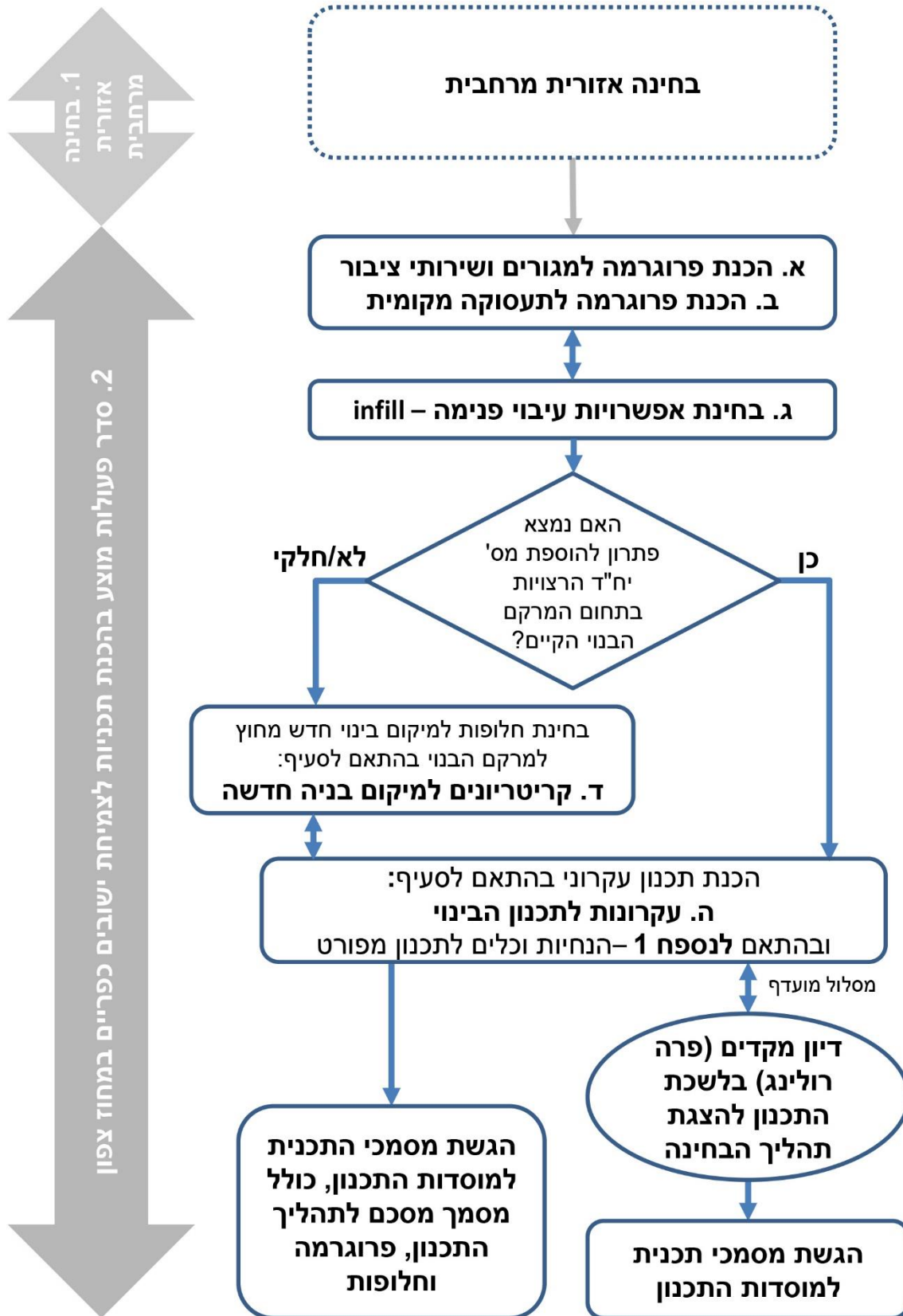
יודגש כי גם אם המטרה העיקרית של התכנית הינה תוספת יחידות דיור ליישוב, ראוי לבצע חשיבה תכנונית לגבי כלל המרכיבים השונים של הישוב (מגורים, שירותי ציבור, חקלאות, תעסוקה) וההקשרים התפקודיים והמרחביים ביניהם.

מסמך העבודה מתבסס על מספר הנחות יסוד ועקרונות מנחים:

- חיזוק ועיבוי המרחב הכפרי במחוז צפון יעשה תוך שימור וטיפוח צביונו הייחודי, ערכיו ורוח המקום.
- העקרונות המנחים של התכנית האסטרטגית למחוז צפון, קובעים כי עיקר הצמיחה תהיה במרחבים העירוניים במחוז. חיזוק ועיבוי היישובים הכפריים יעשה מתוך ראייה אזורית, תוך בחינת צרכי ההתפתחות של היישובים הכפריים במרחב, וההשפעות ההדדיות של יישובים כפריים ויישובים עירוניים אלה על אלה.
- חיזוק ושימור הפעילות החקלאית והתשתית הנדרשת לכך.
- צמצום התפשטות הפיתוח והבינוי לתוך השטחים הפתוחים, הקטנת הפגיעה בנוף הטבעי, הכפרי והחקלאי ויעול השימוש במשאב הקרקע. שימור רכיבים חיוניים בחיים הכפריים, כגון רב דוריות, קהילתיות, שירותי ציבור ביישוב ותעסוקה מקומית מגוונת, בהתאם לאופי הישוב.
- עידוד תכנון אורגני, מוטה הולכי רגל, מחבר קהילות ומשמר מורשת כפרית בנויה (מבנים, מרחבים וטיפולוגיה המזוהים עם היישוב).
- עידוד תכנון המותאם למגוון משקי בית ואנשים.



תרשים תהליך התכנון:



1. בחינה אזורית מרחבית

בחינת פוטנציאל הצמיחה של ישוב הינה הליך הנובע מצרכים מקומיים של הישוב והקהילה, כמפורט בהמשך מסמך זה. הבחינה האזורית-מרחבית מהווה נדבך חשוב נוסף ומשלים לתהליך התכנון.

בחינה אזורית-מרחבית, הינה בחינת פוטנציאל הצמיחה והצורך בעיבוי הישוב, בהתייחס למיקומו ותפקידו במרחב ובמערך ההתיישבות האזורית. בחינה זו, ראוי שתעשה על ידי המועצה האזורית במשותף עם הישובים בראיה אזורית – הן בהתייחס למערך הישובים העירוניים והכפריים הסמוכים והן ברמת המועצה האזורית/האשכול.

בחינה זו, צריכה להיות אחת ממשימותיה של תכנית כוללנית למועצה אזורית, או תכנית אב אזורית. הכנת תכנית כוללנית, או תכנית אב, אינה מהווה תנאי לקידום תכנית לצמיחת ישוב, אולם בהעדרה, הבחינה האזורית מרחבית והיקף הפיתוח המתאים לישוב, בראיה זו, יישארו לשיקול הדעת של הוועדה המחוזית.

הבחינה האזורית-מרחבית צריכה להיעשות תוך התייחסות, בין היתר, לנושאים הבאים:

- א. התייחסות למכסות המירביות בתכנית המתאר הארצית ובתכנית המתאר המחוזית.
- ב. מידת הקרבה והזיקה לעיר גדולה ומיקום במרקם עירוני, שמור משולב או כפרי.
- ג. מידת הנגישות לתשתיות ציבוריות, מוקדי תעסוקה ופיתוח ציבוריים אזוריים.
- ד. מקבצי ישובים לעומת ישובים פזורים.
- ה. רגישות נופית וסביבתית, סמיכות לשטחים מוגנים ומאפיינים טופוגרפיים.
- ו. היבטים של חוסן קהילתי וכלכלי.
- ז. ישובים מרוחקים לחיזוק.

להלן מפורטת עמדת הוועדה המחוזית לגבי הנושאים הללו, מתוך ראייה מרחבית כלל מחוזית:

א. התייחסות למכסות בתכנית המתאר הארצית ובתכנית המתאר המחוזית:

תמ"א 35/1 ותמ"מ 2/9 קבעו מכסות מרביות לישובים. הבחינה האזורית היא בדיוק רב יותר מהתמ"מ, ונערכת בהובלת אנשי המועצה האזורית, מתוך היכרות עם מאפייני הישוב, הן באופן פרטני והן ביחס למיקומו ותפקודו במרחב ויחסו לישובים אחרים.

- יובהר כי המכסה אינה מהווה יעד ואינה מחויבת המציאות ואין כל הכרח או קביעה תכנונית מיקדמית שכל ישוב יגיע למלוא המכסה הקבועה בטבלה 2 בתמ"א 35.
- ישובים שאותרו לצמיחה משמעותית במסגרת הבחינה האזורית, תישקל העלאת מכסתם מעבר למכסה המוגדרת בתכנית המתאר המחוזית, (ע"י שינוי לתמ"מ) ובאם הישוב מעוניין בכך, אף שינוי אופי/סוג הישוב.

ב. מידת הקרבה והזיקה לעיר גדולה² ומיקום במרקם עירוני:

ישובים המצויים במרקם עירוני ו/ או בסמיכות לעיר גדולה, נהנים מאיכויות מגורים כפרית ועירונית כאחד ולרוב גם מביקוש גבוה ביחס לישובים פריפריאליים יותר. בראייה הכלל מחוזית, צמיחה משמעותית בישובים כפריים אלה, משמעותה קומפקטיות בבינוי ויעילות תשתיות; צמצום יוממות ועומס נסיעות במרחב והתאמה לעקרון פיתוח צמוד דופן. עם זאת, לצמיחה משמעותית של ישובים צמודים לעיר יש גם חסרונות, בדמות הגברת התחרות עם העיר והחלשתה ע"י משיכת אוכלוסייה עירונית חזקה; איבוד צביון קהילתי בישוב הכפרי בשל כניסת אוכלוסייה המעוניינת במגורים פרבריים ולא דווקא כפריים- חקלאיים, ובעיקר, חוסר יעילות בשימוש במשאב הקרקע בכך ששטחים צמודי דופן לעיר יפותחו בצפיפות נמוכה לטובת קהילה מצומצמת.

כדי לאפשר לישובים צמודים לעיר, להמשיך להתפתח וליהנות מיתרונות מיקומם, ועם זאת, לייעל את השימוש במשאב קרקע, הוועדה חוזרת ומדגישה כי לישובים כפריים המצויים במרקם עירוני, יש להחיל את הוראות תמ"א 35/1 סע' 7.1.2 – מכלול כפרי מוגן:

1. בתחום מכלול כפרי מוגן ישמר האופי הכפרי מבחינת היקפי הבנייה, מספר יחידות הדיור, צפיפות, חזות כפרית, פיתוח החקלאות ועוד. על תכנית כאמור יחול הקבוע בסע' 8.1 (הרחבת ישובים כפריים) ולא יחולו ההוראות בסע' 7.1.1 (תכנית מתאר מחוזית לתוספת שטח לפיתוח במרקם עירוני).

כלומר, ישוב כפרי במרקם עירוני יכול לשמר את אופיו הכפרי ואז הרחבתו תהייה בהתאם לסע' 8.1 בהוראות תמ"א 35/1 "הרחבת ישובים כפריים", ובפרט על פי סע' 8.1.2:

"ההרחבה תהיה בתוך השטח המיועד לבינוי בישוב, אלא אם התקיימו התנאים הבאים:

1. מוסד תכנון שוכנע כי לא ניתן למקם את ההרחבה כולה או חלקה בתוך השטח המיועד לבינוי.
2. הרחבה שאינה בשטח המיועד לבינוי תהיה צמודת דופן לשטח המיועד לבינוי ותבסס, אם ניתן ונכון תכנונית, על דרך קיימת.
3. אין בהרחבה שינוי מהותי של אופי הישוב ושל מאפייני המרקם בו הוא ממוקם.
4. החלטה כאמור תנומק על ידי מוסד התכנון."

תמ"א 35 מאפשרת לישובים אפשרות נוספת:

2. על האמור בס"ק 1, ניתן בתכנית לשנות את אופיו של מכלול כפרי מוגן באופן שישתלב במרקם העירוני בתנאים הבאים:

- א. יקבע אופיו העתידי של הישוב וצפי האוכלוסייה בו לתקופה שלא תפחת מ- 20 שנה.
- ב. על תכנית מתאר מחוזית יחולו הוראות סע' 7.1.1.
- ג. לא יחולו על הישוב הוראות סע' 8.1.

² עיר גדולה – עיר המיועדת לצמיחה משמעותית בתכנית האסטרטגית לדיור.

ג. מידת הנגישות לתשתיות ציבוריות, מוקדי תעסוקה ופיתוח ציבוריים אזוריים:

הכוונה לקרבה למוקדי תעסוקה מרחביים, פונקציות מרחביות (כדוגמת שלטון מקומי, מוסדות חינוך, תרבות, קהילה ובריאות אזוריים ועוד). הרחבת ישובים כפריים, הסמוכים למוקדים האזוריים, דורשת פחות השקעה ציבורית בתשתיות למען ישוב בודד, מאחר והן קיימות במקום ממילא וגודלו אינו משפיע עליהן משמעותית, לעומת ההשקעה הנדרשת עבור הרחבת ישובים פריפריאליים במועצה, אשר עשויה לדרוש פיזור של השירותים הציבוריים, והשקעה גדולה יותר בתשתיות ציבוריות.

הוועדה סבורה כי ישובים המצויים סמוך לתשתיות ומוקדים ציבוריים ותעסוקתיים, עשויים להתאים לקלוט יותר אוכלוסייה ולהיות ישובים כפריים גדולים.

ד. מקבצי ישובים כפריים

ישובים כפריים, המקובצים בסמיכות יכולים ליהנות מיתרונות לגודל מבחינת תשתיות ציבוריות, דוגמת אשכול גנים או מוקד חינוכי משותף אחר, מרכז קהילתי של חוגים וספורט, מוקד תחבורה ציבורית, מתקנים הנדסיים ועוד וכתוצאה מכך, להציע צמצום בתפיסת השטח לפיתוח ואיגום משאבים.

הוועדה המחוזית סבורה כי ישובים המצויים במקבצים עשויים להתאים לקליטת יותר אוכלוסייה ולהיות ישובים כפריים גדולים, לעומת ישובים מבודדים וזאת ככל שצמיחה מעבר לגבולות הישוב תעשה, ככל הניתן, כ"in-fill" לכיוון הישובים הסמוכים, כך שיווצר תכנון קומפקטי, יעיל וצמוד דופן. יש לבחון התאמה של חלק מהמרחב הבין יישובי, עבור שימושים אזוריים.

ה. רגישות נופית וסביבתית, סמיכות לשטחים מוגנים ומאפיינים טופוגרפיים

- **ישובים המצויים בלב יער או שמורת טבע**
עמדת הוועדה היא, כי לא כל ישוב חייב להגיע למכסה שהוגדרה לו בתכניות ארציות או בתכנית המחוזית. בעבר ישובים הוקמו משיקולים שונים גם בתוך שטחים רגישים מאד מבחינה נופית או סביבתית, שחלקם אף הוגדרו במהלך השנים כשטחים מוגנים. בישובים כאלו, המצויים בלב יער או שמורת טבע, הוועדה סבורה כי ככל שיבקשו לצמוח, תהא צמיחתם בעיקר בעיבוי פנימה.

- **ישובים המצויים בשטח הררי בטופוגרפיה חריפה**
בישובים הממוקמים בשטח בעל טופוגרפיה חריפה והמוקפים בשטחים בעלי רגישות נופית וסביבתית גבוהה, העלות הסביבתית והכלכלית של פיתוח גבוהה מאד. בישובים כאלה ראוי כי תוספת שטח לפיתוח תעשה באופן זהיר ומדוד המשולב עם עיבוי פנימה.
על אופן הבניה המומלץ בטופוגרפיה חריפה – ראה נספח עקרונות וכלים לתכנון מפורט.

ו. היבטים של חוסן קהילתי וכלכלי - ישובים בעלי חוסן קהילתי ו/או כלכלי נמוך

ישנם ישובים אשר אינם מצליחים להתפתח ולמשוך אוכלוסייה מסיבות שונות. בעת הבדיקה האזורית, ניתן להתייחס לקריטריון של חוסן חברתי וקהילתי, וכן להיקף וקצב הצמיחה העתידית הרצויה לחיזוק הישובים האלה.

ז. ישובים מרוחקים לחיזוק

מחוז צפון כולל ישובים כפריים רבים, המהווים פריפריה רחוקה ויישובי גבול, הרחוקים משירותי ציבור ומוקדי תעסוקה. הקמתם נבעה, בין השאר, משיקולים ביטחוניים ומדיניים במטרה לעבות את ההתיישבות לאורך הגבולות ובהתאם לכך, התכנון הארצי איפשר במרבית ישובים אלה בניה בצפיפות נמוכה יותר מהמקובל בישובים הכפריים.

ישובים כפריים, שיוגדרו במסמך הבחינה האזורית, או על ידי הוועדה המחוזית, כישובים מרוחקים לחיזוק, הוועדה תשקול מתן הקלות מההנחיות המפורטות במסמך העבודה, מתוך רצון לחזקם כך שיהיו איתנים מבחינת גודלם והשירותים הניתנים בהם.

2. סדר פעולות מוצע בהכנת תכניות לצמיחת ישובים כפריים

א. הכנת פרוגרמה למגורים ושירותי ציבור

(1) מטרות קהילתיות והרכב אוכלוסייה

בעשורים האחרונים התכנון במגזר הכפרי נתן מענה שבלוני וכמעט אחד מבחינת גדלי מגרשים ותצורות בנייה, המתאים לפלח מסויים באוכלוסייה, המהווה אחוז קטן ממגוון האוכלוסיות וסוגי משקי הבית אשר מרכיבים את המרחב הכפרי. התאמת התכנון למגוון משקי בית מאפשרת דיור בר השגה, דיור המותאם לסוגים שונים של תאים משפחתיים והמאפשר קיום מעגל חיים שלם בישובים. כמו כן, לישובים השונים יש מאפיינים קהילתיים פרטניים אשר משפיעים על אופן התכנון בישוב.

לשם הכנת תכנית התואמת למטרות הישוב המבקש לצמות, יש להכין פרוגרמה למגורים לכלל הישוב בה יגובש היקף הגידול ותמהיל המגורים הרצויים מבחינת אפיון, גודל מגרשים וגודל יח"ד וזאת בהתייחס לסוג ולזהות הישוב העתידית כפי שקהילתו תגדיר אותם. יש להביא בחשבון הבדלים בהגדרת הצרכים העתידיים הנובעים ממאפיינים פרטניים של סוג הישוב, האוכלוסייה הקיימת ואוכלוסיית היעד בישוב. לשם כך, יש להגדיר את המטרות הקהילתיות של הישוב, מבחינת הרכב האוכלוסייה הקיימת וצרכיה (חתך גילאים וסוגי משקי בית), והרכב האוכלוסייה העתידית, העשויות לכלול, בנוסף לרצון לקלוט משפחות חדשות לישוב גם מתן פתרונות למגורים המותאמים לבני ובנות הישוב בשלבי חיים שונים, למשפחות יחידניות מסוגים שונים, לתושבים בשלבי הזיקנה השונים.

מתוך הגדרת צרכי הקהילה הקיימת והעתידית, ייגזרו תמהיל המגורים (גדלי מגרשים, גדלי יחידות מגורים וכד'), שירותי הציבור הנדרשים והיקפם, התשתיות הדרושות ושלבי הפיתוח.

בבחינת צרכי הציבור יש לבחון את המענה המרחבי למוסדות ציבור בעלי סף כניסה גבוה יותר מסף הכניסה היישובי. נושא זה אמור להיבחן אף הוא בתכניות כוללניות למועצות האזוריות, או למסמכי הבחינה האזוריים, ובהסתמך על מערך מוסדות ציבור גם בערים באזור.

(2) תמהיל מגורים

תהליך הגדרת המטרות הקהילתיות וניתוח האוכלוסייה, מתווה את תמהיל המגורים הרצוי מבחינת גדלי מגרשים ויחידות דיור בישוב. כיום בחלק ניכר מהתכניות במגזר הכפרי, מוצעים מגרשים אחידים בגודלם ובזכויותיהם. הוועדה סבורה כי ראוי שהתכנון יכלול תמהיל מגוון של סוגי מגורים, שיתאים למגוון התושבים (כמפורט בסעיף הקודם).

מומלץ לתכנן מלאי של יח"ד קטנות ובינוניות כמפורט להלן:

- מומלץ לשקול תכנון של מגרשים למקבצי יח"ד קטנות³ (עד 55 מ"ר), שעשויים להתאים לצעירים, זוגות צעירים או מבוגרים, יחידים ויחידניים וכד'. קיימת עדיפות למקם מגרשים אלו במרכז הישוב. אופן הדיור עשוי להיות זמני, השכרה לטווחי זמן קצר / ארוך, דיור קואופרטיבי, דיור רגיל ועוד.
 - מומלץ לשקול תכנון של מגרשים ליח"ד בינוניות לישוב⁴ (עד 80 מ"ר), ניתן למקם יחידות אלה הן במגרש שבו תהינה מספר יחידות דיור (כמבנה משותף), הן במגרשים קטנים והן בשילוב עם שימושים אחרים.
 - מומלץ לשקול תכנון של יחידות משפחתיות קטנות (80-120 מ"ר) במגרשים קטנים.
- בכל מקרה בו התכנון מתווה יותר מיח"ד אחת במגרש, יש להטמיע בהוראות התכנית כי תנאי להוצאת היתר בניה, גם אם רק לחלק מהזכויות במגרש, הינו הגשת תכנית בינוי אשר מראה את אפשרות מימוש מלא הזכויות ויחידות הדיור במגרש.

3) שלביות

הפרוגרמה תכלול בחינה של הדרך בה הישוב מעוניין להתפתח מבחינת שלביות.
א. שלביות תכנון:

מהלך תכנוני של צמיחת ישוב דורש משאבים רבים אולם תכנון המיועד להיקף גדול של מאות יח"ד, אשר סביר שימומש עשרות שנים קדימה, עלול להפוך ללא רלוונטי ולא מתאים לצרכי הישוב, בשל פער הזמן בין התכנון לפיתוח. מעבר לכך, בראיה מחוזית, תכנון כזה, המאופייין לרוב בהיקף גדול של מגרשים בצפיפות נמוכה, מקבע דפוסי צפיפות ואפיון מגורים, שעשויים לא להתאים למדיניות מוסדות התכנון בעתיד.

הוועדה סבורה כי התכנון צריך לכלול מלאי יח"ד ברמה מפורטת, שייתן מענה לצרכי הישוב לכ- 10-15 שנים, ולמספר פעימות פיתוח.

אפשר שתכנית תתייחס גם לטווח הזמן הארוך יותר, אך במקרה כזה רצוי שתכלול חלקים בהם יהיה תכנון ברמה מפורטת, וחלקים בהם יהיה תכנון ברמה מתארית, או כ'שטח לתכנון בעתיד'. תכנון זה מאפשר גמישות והתאמה לתובנות/לתפיסות או מגמות תכנוניות בעתיד, הן מבחינת כיווני ההתפתחות של הישוב עצמו והן

³ המלצות לנושאים לדיון במסגרת התכנון הארצי:

בהתאם למסמך "הנחיות לתכנון הקיבוץ" של מינהל התכנון, מדצמבר 2006, כיום ניתן למקם יח"ד קטנות רק במבנים קיימים ובמגרשים בנויים בלבד. מסמך עבודה זה, כחלק מהמלצותיו, מציע כי יחידות קטנות יוכלו להיות גם בבינוי חדש, במבנים משותפים ובצפיפות של כ- 8 יח"ד לדונם. יישום המלצה זו כפוף לשינוי במדיניות הארצית.

⁴ המלצות לנושאים לדיון במסגרת התכנון הארצי:

כיום יחידות בגודל בינוני נספרות כחלק ממכסת המגורים של הישוב. מסמך העבודה, כחלק מהמלצותיו, מציע כי יחידות אלה לא תספרנה במכסת יחידות הדיור לישוב כשוות ערך ליח"ד רגילה, כדי לעודד מימושן. לחילופין, מוצע כי תשונה הגדרת יחידה קטנה בישוב כפרי (שאינה נספרת במכסת יח"ד של היישוב) לעד 80 מ"ר. יישום המלצה זו כפוף לשינוי במדיניות הארצית.

מבחינת מדיניות התכנון. יתרון נוסף הוא, שאזורי הפיתוח ידועים מראש לכל, ניתן לנהל פיתוח ציבורי ותשתיתי ביתר יעילות וכך נוצרת וודאות תכנונית לטווח ארוך עבור התושבים לגבי פיתוח עתידי סמוך. בחלק שבו ייערך תכנון מתארי, יוצג תכנון עקרוני או "תכנון צל", אשר יבחן ישימות מבחינת חיבורים לתשתיות (כבישים, ניקוז, ביוב, חשמל).

עם זאת, אין מניעה לתכנן מנה קטנה "מדודה" של תוספת יח"ד לפיתוח מידי. היתרון בתכנון כזה, בהינתן שלא ניתן לחזות את העתיד הרחוק, הוא באפשרות לפתח בינוי מותאם לצרכיו של הישוב בטווח הזמן שכן ניתן לחיזוי.

על התכנון להראות כיצד ניתן לממשו במספר שלבי פיתוח, תוך התייחסות לתמהיל, לאורגניות ולהמשכיות עם הישוב ולמערך התשתיות.

ב. שלביות פיתוח:

למימוש מספר רב של יחידות דיור במנה אחת "יתרון לגודל" מבחינת עלות הפיתוח והשגה מיידית של ספי כניסה נדרשים לשירותים. עם זאת, תוספת משמעותית של תושבים חדשים לקהילה ותיקה, עשויה להקשות על ההיטמעות של תושבים חדשים בישוב, עד כדי היווצרות שתי קהילות בישוב אחד, לעיתים בעלות אינטרסים שונים. בנוסף, כניסת אוכלוסייה הומוגנית, לרוב מבחינה גילאית, והזדקנות של אוכלוסייה רבה בבת אחת, עשויה להביא לכך שמוסדות הציבור הקיימים ביישוב אינם מתאימים עוד לצרכים המשתנים.

מימוש יחידות הדיור במנות פיתוח קטנות מעודד היטמעות קלה יותר של תושבים חדשים ללא ערעור המרקם הקהילתי, תומך ברצף רב דורי של הקהילה ושומר על פעילות מוסדות הציבור לאורך זמן.

הוועדה סבורה כי שלביות הפיתוח המועדפת הינה פיתוח במנות קטנות התומכת בחוסן הקהילה הכפרית לאורך זמן ובשימור פעילות מוסדות הציבור בישוב.

ב. הכנת פרוגרמה לתעסוקה מקומית:

(1) מבני משק ושטחים חקלאיים:

החקלאות מהווה מרכיב מרכזי בהוויה ובמורשת התרבותית והכלכלית של הישובים הכפריים ובתשתית התעסוקה והפרנסה של התושבים. לחקלאות חשיבות לאומית בייצור ואספקת מזון טרי ובריא, לתושבי מדינת ישראל, בתרומה לכלכלה במעגלים משניים של עיבוד התוצרת החקלאית ושיווקה בארץ ומחוצה לה, וכן בהיותה חלק מרכזי מנוף דמותה של הארץ⁵.

מאחר ומרבית תכניות ההרחבה של הישובים נעשות על קרקע בשימוש חקלאי⁶, במסגרת תכנון הישוב החקלאי יש להציג בחינה של היקף ומיקום השטחים הנדרשים לפעילות החקלאית ולמבני המשק⁷. הבחינה תתייחס לצרכים עתידיים, שינויים טכנולוגיים, מגמות התפתחות ודינמיות של הפעילות החקלאית. יש להעביר מסמך זה לקבלת חו"ד משרד החקלאות. חשוב לבצע בחינה מקיפה זו, בטרם תישקל הסבת שטחים חקלאיים ושטחים למבני משק לפיתוח חלופי שאינו תומך פעילות חקלאית, מאחר וקיימת חשיבות גבוהה בהשארת עתודות קרקע למבני משק ולפעילות החקלאית. יש לוודא שתוספת יח"ד בתוך המרקם הבנוי לא תביא להוצאת הבינוי החקלאי והמשקי בכלל והבינוי לבעלי חיים בפרט לתוך השטחים הפתוחים, או לסגירת ענפים חקלאיים.

(2) שטחים מאושרים לייעודי תעשייה/ תעסוקה:

במסמך ההנחיות לתכנון הקיבוץ – מחוז צפון (2004), נקבעה הנחיה גורפת של הרחבת שטחי תעשייה קיימת בקיבוצים בהיקף שלא יעלה על תוספת של 10% לזכויות הבנייה. כדי לאפשר מחד לתעשיות קיימות לשגשג, ומאידך לא לפגוע במוקדי התעסוקה האזוריים, מסמך העבודה מעדכן את ההתייחסות לנושא כך שיש לבצע בדיקה פרטנית של הצורך בהרחבת שטחי התעשייה.

- א. בתחום שטח שאושר לתעשייה/תעסוקה בישוב ניתן יהיה להוסיף זכויות בניה לצורך מימוש מלא ויעיל של הקרקע.
- ב. לצורך הרחבת מפעל קיים, תישקל תוספת שטח קרקע ביעוד תעשייה/תעסוקה, על פי פרוגרמה.
- ג. ככלל, הועדה סבורה כי יש למקם מפעלים חדשים באזורי תעשייה/ תעסוקה מרחביים קיימים ולא בהרחבת אזורי תעשייה בישובים כפריים.

⁵ מתוך מסמך מדיניות תכנון החקלאות והכפר בישראל - משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות ההתיישבות והכפר, בעריכת אילן אייזן ורונית דוידוביץ מרטון.
⁶ הכוונה בדרך כלל, שטחים המיועדים לחקלאות ולמבני משק בקיבוצים ולשטחי חלקות ב' ו - ג' במושבים.
⁷ יצויין כי שטח מבני משק כולל לעיתים שימושים מניבים אחרים כגון מוסכים לכלים חקלאיים, מסגרות וכו'.

3) מוקד יישובי:

מגורים ותעסוקה בישוב מהווים אחת מאבני היסוד של החיים הכפריים-קהילתיים. קיום שטחים לשימושים תעסוקתיים, בהיקף מקומי, עבור בני המקום, מסוג משרדים, סדנאות, מרחבי עבודה משותפים, מהווה תשתית חשובה לישוב הכפרי, מרחיב את אפשרויות הפרנסה קרוב לבית, תומך בצמצום היוממות, בבילוי זמן רב יותר עם המשפחה ובשימור חיות הישוב לאורך היום לעומת "פרבר שינה".

במסגרת תכנון ישוב כפרי יש לבחון את הצורך בעיבוי וחיזוק מוקד יישובי הכולל שימושים, שיאפשרו תעסוקה, צריכה ומפגש חברתי קהילתי עבור תושבי היישוב. היקפו יהיה בהלימה לגודל הישוב והקהילה המקומית, מיקומו במרחב וסמיכותו לישובים אחרים. השימושים יכול שיכללו סדנאות, גלריות, בתי קפה, ואף משרדים ומסחר, שמטרתם לתת מענה תעסוקתי לאוכלוסיית הישוב ובהתאם להנחיות הבאות⁸:

- א. שימושי תעסוקה מקומית ומסחר ימוקמו כחלק אינטגרלי מהישוב, רצוי במרכז הציבורי ולא כמתחם נפרד.
- ב. יעשה שימוש במבנים קיימים, ככל הניתן, ויועדפו מבנים בהם מוצעים שימושים מעורבים (לדוגמה, שימוש במבני משק או במבני מוסדות היישוב שכבר אינם משמשים למטרתם המקורית, שילוב במבני ציבור כתוספת בינוי, או ניצול חללים במבנים שכבר אינם בשימוש).
- ג. יש להציג את הזכויות הקיימות בישוב לשימושים דומים ואת אופן ניצולן, בטרם תכנון שטח נוסף לשימושים אלה. היקף השטח למוקד יישובי יקבע בהתאם להיקפם של שימושים אלו בתכנון המאושרות של ישוב.
- ד. ככל שמדובר בבינוי חדש, עליו להראות ניצול יעיל של הקרקע ועירוב שימושים, בה בעת עם השתלבות במרקם הכפרי ובאופי הבינוי הסובב.
- ה. שטח הבנייה לשימושי תעסוקה במוקד היישובי יהיה בנוסף למתן אפשרות להקצות חלק מזכויות הבניה במגרשי המגורים למשרד ביתי, כפי שקיים בחלק ניכר מהתכנון במגזר הכפרי.

⁸ חסמים לפיתוח תעסוקה מקומית בישובים קהילתיים:

- בישובים קהילתיים הועד המקומי אינו יכול להיות מגיש תכנית או לקבל הרשאה לתכנון מרמ"י כך שישומו עסקי/כלכלי יכול להתבצע רק ע"י המוא"ז או חברת בת שלה.
- כיום לא ניתן לשווק שטח לתעסוקה בישובים קהילתיים לבני המקום אלא במכרז פומבי הפתוח לכלל הציבור.
- בישובים קהילתיים, בהם אין שטחים לתעסוקה, המבנים הקיימים, בהם ניתן להוסיף שימושי תעסוקה, הינם מבני ציבור. בהתאם להחלטת מועצת מקרקעי ישראל 1543, ניתן להוסיף שימושים סחירים לשימוש ציבורי עד 20% מהקיבולת המוצעת. במידה והשטח הסחיר גבוה מ- 20%, לא תתאפשר החכרת הקרקע לרשות המקומית והוא יחשב סחיר במלואו. מגבלה זו מעודדת עירוב שימושים בצורה חלקית בלבד.

1. הערכת היקף השטח למוקד תעסוקה יישובי בהתאם לסוג הישוב:

1.1. ישובים קהילתיים

בישובים קהילתיים זוהה מחסור באפשרות לקיים תעסוקה בקנה מידה קטן ברמה היישובית. בדפוס הבינוי הקהילתי מתאפשרת לרוב הקמת עסק/משרד/קליניקה וכד' בתחום יחידת הדיור, אולם למקרים בהם יש צורך במקום מעט גדול יותר, או נפרד מיחידת הדיור עבור עסקים קטנים (כגון משרדים, סדנאות אומן, קליניקות וכד') אין כיום מענה בישובים רבים. מתן אפשרות להקצאת זכויות לשימושי תעסוקה כאלה אשר ירחיבו את אפשרויות הפרנסה בישוב, יאפשרו לישובים קהילתיים לקיים חיים כפריים, יגבירו את החיות בישוב לאורך כל שעות היום ויפחיתו מתפקודם כפרברי שינה בלבד. בבחינת הגדרת הצרכים של הישוב למתן מענה למסגרת תעסוקתית כזו, יש לקחת בחשבון שיקולים של מיקום הישוב במרחב, גודל האוכלוסייה, אופי התעסוקה הקיימת בישוב, רמת היוממות ורמת הנגישות התחבורתית.

הוועדה סבורה כי ניתן להקצות **בישובים קהילתיים** בהם אין שטחי תעסוקה מאושרים, זכויות בנייה למוקד תעסוקה יישובי של כ- 1000 עד 2000 מ"ר, המאפשרות תמהיל מגוון של מספר שימושים.

- השטח למסחר מתוך שטח זה לא יעלה על 1000 מ"ר.

- גודל עסק לא יעלה על 200 מ"ר.

- בישובים קהילתיים בסמיכות לעיר גדולה השטח הבנוי למוקד תעסוקה יישובי לא יעלה על 1000 מ"ר.

2.1. קיבוצים

בחלק ניכר מהתכניות אשר נעשו בקיבוצים בעשורים האחרונים, התאפשרו שימושי תעסוקה מקומית, משרדים ומסחר באזור מוסדות הקיבוץ הוותיקים, ביעודים משולבים של תעסוקה ומבני ציבור (כגון "מרכז אזרחי"). במסמך המדיניות המחוזי לתכנון מחדש של הקיבוץ משנת 2004, נקבע כי זכויות הבניה באזור מוסדות הקיבוץ יתוכננו על בסיס הבנייה הקיימת בפועל וכל תוספת להרחבה או הסבת מבנים לא תעלה על 10% מהבנייה הקיימת בפועל, וזאת על פי פרוגרמה מפורטת לשימושים באזור זה.

הוועדה סבורה כי בקיבוצים⁹ בהם קיים בלב הישוב שטח המאפשר שימושי תעסוקה באזור מוסדות הקיבוץ¹⁰, ניתן להוסיף זכויות לחיזוק המוקד היישובי הקיים, בהיקפים המתאימים לישוב כפרי, שאינם משנים מאופיו הכפרי-חקלאי של הישוב. כלומר - לא בהיקפים המאפיינים אזורי תעסוקה עירוניים.

⁹ הנחיות אלה מתייחסות גם למושבים שיתופיים.

¹⁰ כאמור בדברי ההסבר, מבחינה סטטוטורית אזור מוסדות הקיבוץ מופיע לעתים כיעוד של "מרכז אזרחי" או יעוד משולב, כגון תעסוקה ומבני ציבור, או מבני ציבור ומסחר.

רק בקיבוצים בהם לא קיים שטח מתאים במוקד היישובי, ניתן לשקול הוספת שטח לשימושי תעסוקה בהיקפים המתאימים לישוב כפרי. היקפי המסחר לא יעלו על 1000 מ"ר שטח בנוי סה"כ¹¹.

3.1. מושבים:

במושבים, מלבד העיסוק המרכזי בחקלאות, קיים בסיס לעיסוקים מגוונים בדמות זכויות לשימושי פל"ח בנחלות, בהיקף של כ- 300 מ"ר לנחלה. אולם, קיימים גם תושבים במושבים אשר גרים בהרחבות קהילתיות, משקי עזר ומגרשים לבעלי מקצוע. כיום, תושבים אלה יכולים לנסות למצוא מענה לצורך בהקמת עסקים קטנים במגרש הפרטי, או על ידי שכירת שטח המיועד לפל"ח בנחלות שכנות בישוב.

הוועדה סבורה כי, בכדי לאפשר מגוון פתרונות לתעסוקה מקומית ולחזק את הפעילות במרכז הישוב, ניתן להקצות זכויות בנייה למוקד תעסוקה יישובי במרכז הישוב של כ- 1000 עד 2000 מ"ר. - השטח למסחר מתוך שטח זה לא יעלה על 1000 מ"ר. - גודל עסק לא יעלה על 200 מ"ר. - במושבים בסמיכות לעיר גדולה השטח הבנוי למוקד תעסוקה מקומי לא יעלה על 1000 מ"ר.

4 תיירות

התיירות במחוז הצפון, מהווה מרכיב מחזק ומשלים לתעסוקה ולפרנסה של ישובים כפריים רבים. לפיכך ראוי לעודד שימושים תיירותיים המתאימים לסביבה הכפרית, כגון חדרי אירוח, כפרי נופש, אתרי קמפינג, אטרקציות, תיירות חקלאית וכדומה - שימושי תיירות המאופיינים בנפחי בנייה קטנים ותפיסת שטח גדולה יחסית, המשתלבים בסביבה הכפרית. יש למקם מתחמי תיירות (כפרי נופש, קמפינג וכד') בתחומי הישובים או בצמידות דופן, תוך צמצום הפגיעה בתושבים מבחינת מפגעי רעש ועומסי תנועה וחניה. יש לעודד שימוש במבנים קיימים בישוב, אשר אינם פעילים ושניתן להסב אותם לשימושי תיירות. במסגרת הכנת הפרוגרמה לתעסוקה המקומית, יש להתייחס לשימושי התיירות, על כל סוגיה, ועל מיקומה ואופן השפעתה על הישוב. שטחים אשר יוקצו לשימושי אכסון תיירותי לא יהיו כלולים בהקצאת השטח לתעסוקה מקומית ומסחר, כפי שפורט בסעי' 3 לעיל. בנחלות במושבים, שימושי תיירות יהיו על פי מדיניות הפל"ח המחוזית, על עדכונה.

¹¹ ההנחיה בענין היקפי המסחר בישוב ממשיכה את המדיניות המחוזית, כפי שנקבעה במסמך "תכנון מחודש של הקיבוץ" מיום 19.8.2004.

ג. בחינת אפשרויות עיבוי פנימה - Infill

תהליכי התחדשות של המרקם הבנוי הקיים בישוב, באמצעות infill ועיבוי בנייה קיימת מעודדים מספר תהליכים חיוביים וחשובים בישוב הכפרי:

- יצירת מבנה פיזי מהודק יותר לישוב אשר מעלה את חיות הישוב על ידי עידוד הליכה ברגל ויצירת הזדמנויות רבות יותר למפגש של התושבים.
- חיבור אורגני בין התושבים החדשים לוותיקים ותמיכה ביצירת מארג קהילתי איתן.
- יצירת הזדמנויות לחידוש פיזי והחיאה של מרכז הישוב.
- צמצום התפשטות הבינוי לשטחים הפתוחים והחקלאיים ויעול השימוש במשאב הקרקע.

הוראות תמ"א 35/1 להרחבת ישובים כפריים (סעי' 8.1) תומכות בהרחבת ישובים על ידי עיבוי פנימה וקובעות כי ההרחבה תהיה בתוך השטח המיועד לבינוי בישוב. רק אם מתקיימים מספר תנאים יוכל מוסד תכנון לאשר תכנית הממקמת את ההרחבה מחוץ לשטח המיועד לבינוי בישוב:

"סעי' 8.1.2 - ההרחבה תהיה בתוך השטח המיועד לבינוי בישוב, אלא אם התקיימו התנאים הבאים:

1. מוסד תכנון שוכנע כי לא ניתן למקם את ההרחבה כולה או חלקה בתוך השטח המיועד לבינוי.
2. הרחבה שאינה בשטח המיועד לבינוי תהיה צמודת דופן לשטח המיועד לבינוי ותתבסס, אם ניתן ונכון תכנונית, על דרך קיימת.
3. אין בהרחבה שינוי מהותי של אופי הישוב ושל מאפייני המרקם בו הוא ממוקם.
4. החלטה כאמור תנומק על ידי מוסד התכנון."

בחינת אפשרויות בניה בעיבוי פנימה הינה חלק מתהליך עבודה תכנוני, כאשר בשלב הראשון יש לבחון מתן מענה לצרכים התכנוניים במרקם הקיים ורק ליתרת הצרכים, אשר לא נמצא להם מענה במרקם הקיים, תידרש הקצאת שטח כהרחבה לישוב. אין לסדר העבודה המוצע, בהכרח, השפעה על אופן ושלביות מימוש הפיתוח בפועל.

לאחר הכנת הפרוגרמות והבנת היקף השטחים הנדרשים לכל אחד מהשימושים, תערך בחינה מקיפה של אפשרויות הפיתוח בתחום השטחים הבנויים והמאושרים לפיתוח בתוך הישוב לפי הפירוט הבא:

- (1) **בחינת שטחים פנויים/פתוחים באזור השטח המבונה הקיים ביישוב, כגון: הוספת מגרשים בסופם של רחובות ללא מוצא, אזורים מופרים ושטחים ציבוריים פתוחים שאינם שימושיים/מטופלים.**
- (2) **בחינת עתודות השטחים למבני ציבור, ביחס להקצאת שטחים למבני ציבור, על פי הפרוגרמה המוצעת וביחס למימוש הקיים. בדיקה האם יש עודף/חוסר בשטחי ציבור. במצב של עודף – בחינת אפשרויות לשינוי יעוד למגורים או לעירוב שימושים – הוספת מגורים/מגורים מיוחדים ותעסוקה לשטחים למבני ציבור.**

- (3) בחינת עתודות קרקע ביעודים שאינם מגורים (תעסוקה, מבני משק, תיירות), הסבת שטחים ואף מבנים קיימים למגורים. בבחינה כזו יש לוודא כי אין פגיעה בפעילות החקלאית ובהוצאת בינוי חקלאי לשטחים פתוחים.
- (4) בחינת רה-תכנון של אזורים מאושרים לפיתוח אשר טרם פותחו. קיימים מקרים בהם תכנון אשר אושר בעבר לא מומש מסיבות שונות. בחינה תכנונית מחודשת של שטחים כאלה יכולה ליצור תכנון המתאים יותר לצרכים העדכניים והעתידיים ולאופי הישוב.
- (5) התחדשות כפרית באזורים בהם יש מבנים קיימים וניתן להפוך אותם למתחמים אשר יתנו מענה למספר יח"ד רב יותר/ בתמהיל מגוון.
- (6) תוספת יחידות דיור בנחלות, בהתאם לסעי' 8.1.3 ס"ק 4 בהוראות תמ"א 35 / 1.
- (7) תוספת יחידות דיור במגרשים קיימים:
- תוספת יחידות דיור במגרשים קיימים צריכה להיעשות מתוך ראייה כוללת של הישוב ולא בתכניות נקודתיות, כאשר מספר היחידות שניתן להוסיף ייקבע רק לאחר בדיקת כושר הנשיאה של התשתיות, ובהתייחס למכסת יחידות הדיור של הישוב בתכנון הארצי והמחוזי. אפשרויות עיבוי במגרשים עצמם¹²:
- א. הוספת יחידות דיור בקומות נוספות – עליונות או מסד (תלוי טופוגרפיה).
- ב. הוספת יחידות דיור במגרשים גדולים (שאינם נחלות), כולל מגרשים של בעלי מקצוע ומשקי עזר במושבים.
- ג. מימוש של יח"ד מאושרות – הוועדה סבורה כי יש לעודד מימוש של יח"ד מאושרות במגרשים אשר בהם אושרה יותר מיח"ד אחת. אפשרויות נוספות לעיבוי במגרשים קיימים, אשר לא ניתן ליישמן כיום וישומן כפוף לשינויים בחקיקה או במדיניות התכנון הארצית:
- ד. הוספת יחידות דיור קטנה במגרש, שלא נספרת במכסת יחידות הדיור בישוב, בקיבוצים¹³, ישובים קהילתיים¹⁴ או בהרחבות קהילתיות.
- ה. פיצול יחידות דיור קיימות¹⁵ - הכוונה לאפשר פיצול יחידות דיור גדולה. פיצול זה יותנה בגודל מינימום של יחידה הראוי למגורים, בהתאם לדרישות חוק התו"ב.

¹² המלצות לנושאים לדיון במסגרת התכנון הארצי:

חסם אפשרי להוספת יח"ד במגרשים קיימים הוא המכסה המוגדרת בתמ"א 35 / 1 וב- תמ"מ 9 / 2. מוצע לשקול אפשרות של הוספת זכות ליח"ד במגרשים קיימים בישוב אשר יספרו במפתח מופחת ביחס למכסה (למשל כחצי יח"ד) היות וסביר כי מידת וקצב מימושם יהיה נמוך ממגרשים חדשים.

¹³ המלצות לנושאים לדיון במסגרת התכנון הארצי:

ע"פ מסמך "הנחיות לתכנון הקיבוץ" של מינהל התכנון, מדצמבר 2006, לא מתאפשרת הקמת יח"ד קטנות במבנים חדשים אלא רק במבנים קיימים המוגדרים כ"דיוור זמני". נדרש שינוי של המדיניות על מנת לאפשר הקמת יח"ד קטנות במבנים ובמגרשים חדשים.

¹⁴ המלצות לנושאים לדיון במסגרת התכנון הארצי:

הוספת יח"ד קטנה במגרש בישוב קהילתי לא מתאפשרת כיום, נדרשת החלטת ולנת"ע בנוגע ליחידות דיור קטנות שאינן נספרות במכסה בישובים קהילתיים.

¹⁵ פיצול יח"ד קיימות אינו מתאפשר בישובים אשר נקבעו לגביהם מגבלה על היקף יחידות הדיור בתכנית מתאר ארצית, כמפורט בסעי' 147 (י) (3) בחוק התו"ב.

- עיבוי הישוב פנימה ילווה בבחינת מצב התשתיות בישוב הקיים וכושר הנשיאה שלהן, כולל מצב מערכות המים, הביוב והניקוז, מצב הדרכים, היקף חניה לפי התקן העדכני והיקף השדרוג הנדרש לקליטת תוספת בניה ופיתוח בישוב הוותיק.
- בנייה חדשה בתחום המרקם הוותיק תעשה תוך התחשבות ושמירה על הצביון הקיים בישוב.
- בבחינת שטחים אפשריים למימוש בתוך המרקם הבנוי של הישוב, יש לערוך סקר ולהגדיר מתחמים בנויים ופתוחים לשימור ומבנים ואלמנטים בנויים לשימור המורשת ההתיישבותית והמקומית דוגמת "הדשא הגדול" בקיבוצים, חורשה ייחודית, גני זיכרון וכד'.
- יצוין כי גם אפשרויות הבניה החדשה בתוך המרקם הבנוי (In-fill) ייבחנו למול הקריטריונים המפורטים בסעיפים ד' ו-ה' להלן.

סיכום

ד. קריטריונים לבחינת מיקום בניה חדשה:

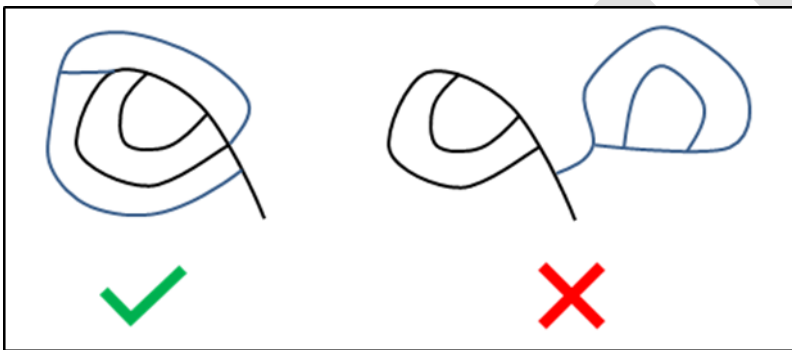
בהתאם לכתוב בתמ"א 35/1, סעי' 8.1.2, רק לאחר שנבחנו כל אפשרויות הפיתוח בתחום הבינוי הקיים, ואם ימצא צורך פרוגרמטי מנומק בכך, תעשה בחינה של שטחים להרחבת הבינוי מחוץ לתחום הבינוי הקיים.

יוכן מסמך הסוקר את חלופות המיקום להרחבת הישוב אשר יציג בחינה ודירוג, לפחות על פי הקריטריונים הבאים:

(1) צמידות דופן והמשכיות המרקם הקיים:

העדפה למיקום הבינוי בהמשכיות אורגנית ובקו מגע מקסימלי עם הבנוי הקיים, הנשען על מערכת התחבורה הקיימת וסמוך למרכז הציבורי והאזרחי של הישוב (ראו סכמה להלן). יש להימנע ככל הניתן מיצירת גושים מנותקים, אונות או שלוחות מופרדות ולצמצם את אורך קו המגע בין השטח הבנוי לשטח הפתוח.

בישובים כפריים, צמידות דופן חשובה במיוחד, מאחר וחלק ניכר מהתנועה בו הינה רגלית ודו גלגלית ומאחר ורציפות הבינוי של הישוב תומכת בחיבור הקהילתי של תושבים חדשים וותיקים.



סכמה - המשכיות פיתוח באונה נפרדת, לעומת פיתוח צמוד דופן ובקו מגע מקסימלי.

- במושב, הנחלות מחולקות בד"כ לחלקה א', הכוללת בתוכה חלקת מגורים וחלקה חקלאית צמודה לבית וחלקה ב' המשמשת לחקלאות. סידור חלקות הא' במרכז הישוב יוצר ברוב המושבים מערך גאומטרי סגור. בתכנון תוספת מגרשי מגורים שאינם נחלות, קשה יותר להמשיך את המרקם הקיים באופן אורגני ובקו מגע מקסימלי עם הבינוי הקיים. האתגר הינו למצוא את הדרך לעבות את הישוב כך שהמגרשים לא ימוקמו בשכונות מנותקות. יש לאתר שטחים אפשריים לפיתוח אשר יתנו פתרונות מכונסים ככל הניתן לכיוון מרכז הישוב והמגורים הקיימים. לדוגמה על ידי החלפת קרקעות חקלאיות המוחכרות לפרטיים במרכז הישוב תמורת שטחים חקלאיים בשולי הישוב, איוש נחלות או המרת נחלות שלא אוישו למקבצים קטנים של מגרשי מגורים והוספה רוחבית של מגרשים בודדים על ידי הפרשת שטח אחידה משטחי המגורים או משטחי החקלאות, מכל הנחלות בהן מתאפשר, לטובת מגרשי מגורים מבלי לפגוע בפעילות החקלאית. מומלץ "לתפור" פתרון על ידי שילוב של כמה אסטרטגיות תכנוניות (למשל חלק מהמגרשים במקבצים, חלק בקצות דרכים, חלק בתוך נחלות) כך שהמגרשים החדשים יטמעו וישתלבו במרקם הקיים.

(2) מיפוי שיפועים, עדיפות לאזורים בעלי טופוגרפיה מתונה

מטבע הדברים, שלבי הבניה הראשונים של ישוב נעשית באזורים שהינם פחות משופעים ורק עם התפתחות הישוב מגיעים לאזורים משופעים יותר. לאופי הטופוגרפיה השפעה קריטית על חזות הבינוי, מורכבות הביצוע, העלויות הנלוות לפיתוח ולאורח החיים בישוב שייווצר בהתאם לכך.

יש להעדיף בינוי בשיפועים נמוכים, ככל הניתן, הן מבחינת תפקוד הישוב והן מבחינת הפגיעה הנופית. יש למפות את השיפועים בסביבת הישוב ולבחון את חלופות המיקום על פי הקריטריונים הבאים:

- ככלל, בשיפוע של מעל ל- 40% תתבצע בניה רוויה בלבד (המותאמת למרחב הכפרי).
- בשיפוע של 20-40% המגרשים יהיו מדורגים (לא תתאפשר בניית מגרשים מיושרים) כדי להביא לצמצום הפגיעה הנופית והיקף עבודות העפר/הפיתוח בשטח.
- במידה וקיים שטח משופע צמוד דופן ושטח משופע פחות, שאינו צמוד דופן, אך נמצא במרחק סביר, תישקל מידת הפגיעה הנופית והסביבתית של שתי החלופות.

(3) בחינת שיקולים סביבתיים/נופיים

הרחבת ישוב תבחן בהתייחס למגוון שיקולים סביבתיים - העדפה למיקום בינוי בשטח שמייצר פגיעה מינימלית בסביבתו, בכל הנוגע לשיפוע הקרקע, אורך התשתיות, מגוון מינים ובתי גידול של בעלי חיים וצומח ורצף שטחים פתוחים. יישקלו שיקולים נופיים כגון נצפות מאתרי תיירות וטיילות, דרכים ראשיות וישובים סמוכים, עם העדפה למיקום בנצפות נמוכה.

(4) נגישות וחיבור לתשתיות התחבורתיות הקיימות בישוב

יבחן אופן החיבור למערכת התנועה הפנימית הקיימת למניעת חיבור בודד ושכונה מנותקת. בתי המגורים ימוקמו במרחק הליכה סביר מתשתיות תחבורה ציבורית.

(5) השפעה על פעילות חקלאית

בבחינת חלופות מיקום לייעודי מגורים, יש להימנע, ככל הניתן, מפגיעה בשטחים החקלאיים ובפעילות החקלאית הקיימת והמתוכננת של הישוב. יש להימנע, ככל הניתן, מהטלת מגבלות על הפעילות החקלאית, שעלולות להיווצר כתוצאה מקירבה של המגורים לשטחים חקלאיים ולמבני משק, בין אם בשטחים חקלאיים משותפים של קיבוץ או מושב, או בשטחים חקלאיים המעובדים על ידי פרטיים.

(6) שימושים גובלים

יעשה מיפוי על סמך יעודים סטטוטוריים, שימושים בפועל וצפי שימושים עתידי של אלמנטים היוצרים מטרדים ו/או מטילים מגבלות, כגון מבני משק לגידול בע"ח, תעשייה, מתקנים הנדסיים והשפעתם הצפויה על התכנון המוצע.

ה. עקרונות לתכנון הבינוי:

התכנון הפיזי של אזור ההרחבה יעשה תוך התייחסות למספר עקרונות:

- (1) פריסת הבינוי בהתאמה למרקם הקיים ולטיפולוגיה של הישוב, באופן קומפקטי וליצירת קו מגע מינימלי עם השטח הפתוח הסובב.
- (2) התאמת תכנון התחבורה והחניות למרחב הכפרי ושימור אופיו, בהתייחס לנפחי תנועה, חתכי רחוב, מיקום החניות ורמת השילוב בין משתמשים שונים בדרך (הולכי רגל, עגלות, קלנועיות, כלי רכב דו גלגליים, כלי רכב חקלאיים ועוד).

התקנים הקיימים לתכנון רחובות מתייחסים למרחב העירוני, אולם נפח התנועה בדרכים בישובים כפריים מצומצם יחסית ומוגבל למס' שעות ביום ולא לאורך כל שעות היממה. אימוץ רחב דרכים התואמים את התקנים העירוניים באזורים בעלי טופוגרפיה חריפה, יחמירו את הפגיעה הנופית, המילוי והחפירה והצורך בקירות תומכים.

- (3) תכנון המגרשים מתוך נסיון לייעל את שימושיות הקרקע על ידי העלאת הצפיפות, גמישות בקווי בניין, גיוון באופי הבינוי, בתמהיל יחידות הדיור ובאופן הקצאתן במגרשים. ניתן לבחון בניה לגובה בצביון ראוי למרחב הכפרי, למבני דירות משותפים בתמהילים שונים, שילוב יחידות גדולות בינוניות וקטנות, מקבצי יח"ד קטנות וכד'.
- בכל מקרה בו התכנון מתווה יותר מיח"ד אחת במגרש, יש להטמיע בהוראות התכנית כי תנאי להוצאת היתר בניה, גם אם רק לחלק מהזכויות במגרש, הינו הגשת תכנית בינוי אשר מראה את אפשרות מימוש מלא הזכויות ויחידות הדיור במגרש.
- (4) שמירת הצביון הכפרי בתכנון אלמנטים במרחב הציבורי ובמשק בינו לבין המרחב הפרטי.
- (5) צמצום הפגיעה הנופית בתנאי טופוגרפיה חריפה.
- (6) התייחסות לממשק עם הסביבה הפתוחה ולהשתלבות הבינוי החדש עם הקיים ושימור אלמנטים נופיים.
- (7) תכנון המעודד הליכה רגלית בתחומי הישוב באמצעות תכנון קומפקטי, פיתוח מערך שבילים וצמצום מרחקי ההליכה בין אזורי המגורים למרכז הישוב ולמוקדים הציבוריים.

יתכן והעקרונות המפורטים לעיל אינם עולים תמיד בקנה אחד, אך הכוונה היא למצוא את האיזון הנכון בין המרכיבים של התכנון הפיזי באופן שיהווה פתרון מיטבי למקרה הספציפי המדובר. לדוגמה, עקרון צמצום תפיסת השטח עשוי "להתנגש" עם צמצום הפגיעה הנופית בתנאים של טופוגרפיה חריפה. במקרים של טופוגרפיה חריפה, ניתן להשתמש בבינוי רווי כמגשר על טופוגרפיה, אולם ניתן גם להקצות מגרשים מעט יותר גדולים המאפשרים דירוג פני הקרקע למפגש רך יותר עם מפלסי האלמנטים הגובלים (דרכים, מגרשים סמוכים, שטחים פתוחים).

העקרונות המפורטים לעיל ניתנים לישום במסגרת התכנון הפיזי של הישוב, אולם חלק מהרכיבים של החיים בישוב הכפרי תלויים במידת המחויבות של התושבים לשמירתם. לדוגמה – יתכן והתכנון קבע כי החניות יהיו מרוכזות, אולם אם תושבי הישוב לא ימנעו מחניות על מדרכות/דרכי גישה/מדשאות, לא ישמר העקרון שנקבע בתכנון. מומלץ להטמיע נהלים מסוג זה בתקנונים ישוביים או בהנחיות המרחביות של מרחב התכנון.

פירוט של העקרונות, "סל כלים" לתכנון ודוגמאות להמחשה מצוי בנספח 1.

סיכום

לאחר שבוצע התהליך המפורט במסמך, יש להציג בפני מתכנן המחוז / לשכת התכנון בפגישה מקדימה טרם הגשת התכנית או לחילופין, להציג מסמך המפרט את הפרוגרמה והחלופות שנבחנו במסגרת הגשת מסמכי התכנית למוסדות התכנון.

יודגש כי תהליך העבודה המוצג במסמך אינו לינארי. תהליך העבודה הינו דינמי ונע קדימה ואחורה, כאשר מסקנות שיעלו מהבדיקה הפיזית ומבדיקת התשתית יכולות להכתיב ולשנות פרוגרמה, שלביות פיתוח וכדומה.

הנחיות מסמך זה יוטמעו בתכניות הכוללניות/ תכניות אב מועצתיות, כך שההנחיות ימשיכו להיות תקפות גם כאשר יתכנו תכניות יישוביות בסמכות מקומית מכוח הכוללנית.

כתיבת ועריכת המסמך:

דקלה עדי פרץ, לילך ברגר-רוט, הדס זמורה ועלוית נחשון.