

פארק עירוני בפי גלילות

שלמה גרטנר*

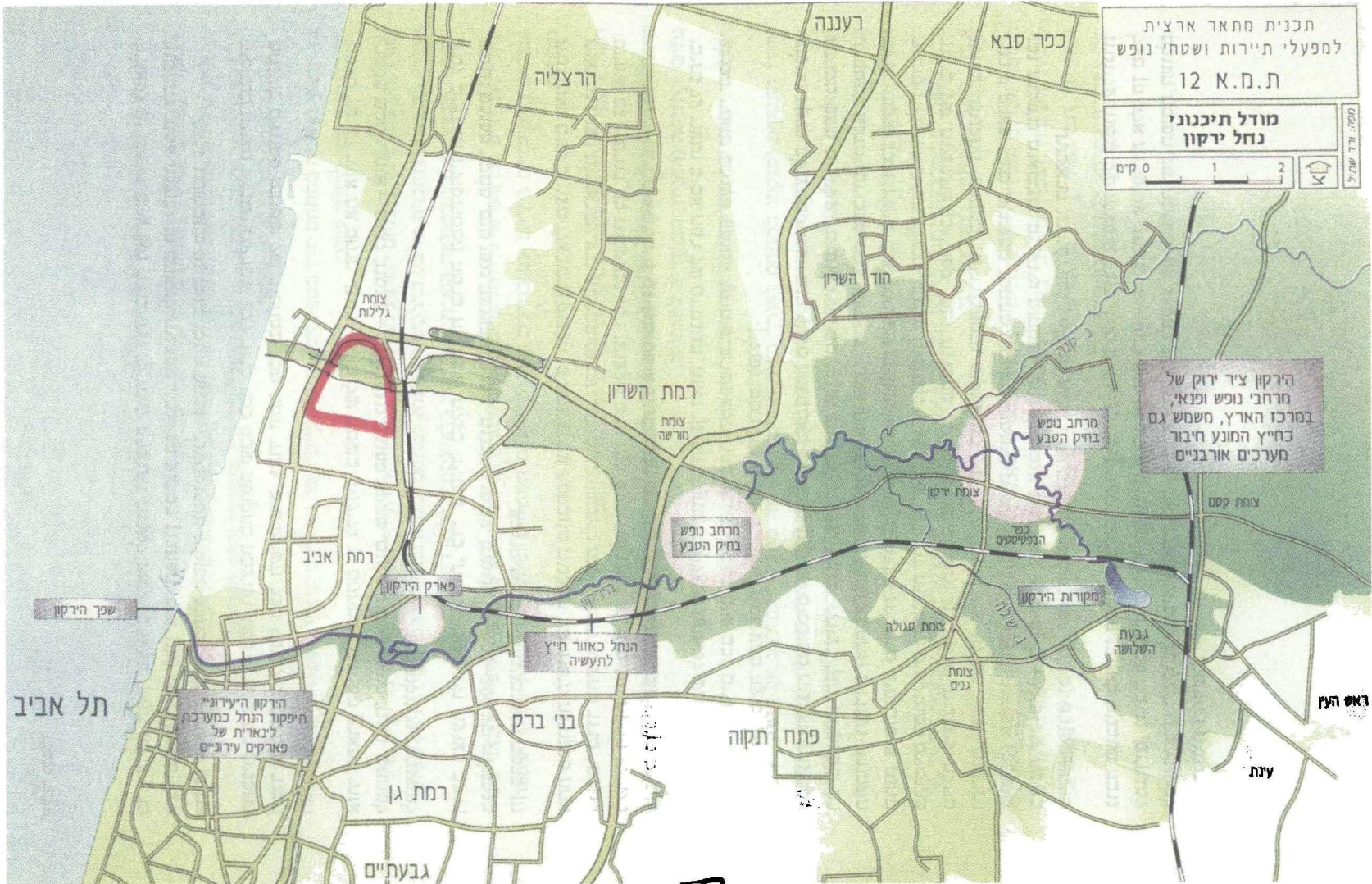
תכנית הבינוי למתחם פי גלילות המוצעת כאן תוכננה ועוצבה בתקופה שבה כבר ברור לכל שמדינת ישראל מצויה במחסור חמור של קרקע לבינוי בכל השימושים, ועוד יותר מכך במחסור של שטחים פתוחים לרווחת הציבור. אזור הפארק המתוכנן במתחם יהיה בשטח של כ־400 דונם. בתוך הפארק מצויים אגם, מתקני ספורט ונופש וכן – בצמוד לאגם – אזור למבני מסחר, למסעדות ולבילוי.

לכל מי שחי בארץ הזו ברור כי ישראל כבר מצויה במצב שבו מרכז הארץ – החל מאשדוד בדרום וכלה בחדרה בצפון – בנוי בצפיפות ומרכז את מירב אוכלוסיית המדינה. ברור גם כי מגמה זו מתמשכת ומעמיקה, כאשר בדרכה היא נוגסת בהרבה שטחים ירוקים. למרות זאת, החשיבה התכנונית כפי שהיא באה לידי ביטוי בבנייה בשטח, עדיין מתבססת על מושגי התכנון הישנים של פיזור האוכלוסייה. על פי כל קנה מידה מקצועי, ובהתאם לצרכים האמיתיים של ניצול קרקע נכון, הגיעה העת לעבור לקונספט תכנוני חדש שבמסגרתו יישמרו הרבה ככל האפשר שטחים ירוקים, בעיקר בפסי־ירק בקו ממזרח למערב עד לחופי הים, ובמקביל, בשטחים בעלי זכויות הבנייה שיווצרו, ייעשה שימוש מדויק ונכון בבנייה לגובה וכציפוף האוכלוסייה במקום פיזורה, תוך הצבת דגש על אפשרויות של שילוב מגורים ותעסוקה, בעיקר בתחומי ההיי־טק.

כדוגמה למה שניתן לעשות ולמה שצריך להיעשות, גיבשנו תכנית עקרונות רעיונית למתחם פי גלילות, אשר על פי התכנון, עתיד להשתחרר מחוות מכלי הגז הממוקמת עליו ולהפוך לאזור מגורים. הייעוד הייחודי של מתחם פי גלילות אמור להיות שמירה על רצועת הירק – פארקים ונופש.

האתר המתוכנן מצוי בהמשכה של אחת מרצועות הנופש (פארקים ושטחים פתוחים) הראשיות בצפון המטרופולין. רצועות הירק במטרופולין האורבני מעטות והן משתרעות, בדרך כלל, ממזרח למערב, כאשר במערב אמורה רצועת הירק לפגוש את רצועת החוף. מתחם פי גלילות מצוי ברצועת ירק המתחילה באגן הירקון במזרח, ויש בה פוטנציאל ליצור קשר ירוק ומתמשך

* הכותב הוא מהבעלים של משרד האדריכלים גרטנר – גבור – קומט.



© כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

עד רצועת החוף במערב, וזאת למרות העובדה שעורקי התחבורה הארציים הראשיים לכאורה יוצרים נתק בינה לבין הים. הפתרון המוצע במסגרת התכנית למתחם פי גלילות אמור להמשיך את הרצועה הירוקה, כחלק מפארק מטרופוליני, שמפריד ובו בזמן גם מחבר בין ערים.

התכנית המוצעת תוכננה ועוצבה בתקופה שבה כבר ברור לכל שמדינת ישראל מצויה במחסור חמור של קרקע לבינוי בכל השימושים, ועוד יותר מכך במחסור של שטחים פתוחים לרווחת הציבור.

אזור הפארק המתוכנן במתחם פי גלילות, בשטח של כ-400 דונם, תוחם את אזור הבינוי מצפון למתחם. בתוך הפארק מצויים אגם, מתקני ספורט ונופש וכן – בצמוד לאגם – אזור למבני מסחר, למסעדות ולבילוי.

רוחב רצועת הירק המינימלית, כדי שתהיה בעלת משמעות ברמה המטרופולינית, חייב לנוע בגבולות של 200–300 מ' מינימום. על פי התכנית, תכלול הרצועה גופי מים, מתקני ספורט ונופש הן ברמה האורבנית והן ברמת הרובע.

אחת מנקודות היסוד של התכנית מתבססת על ההנחה כי המשק הישראלי מצוי בשנים האחרונות במעבר ברור מתעשייה מסורתית לתעשיית המידע. חברות עתירות ידע ישראליות רבות נמצאות בשלבי התפתחות מואצת, הדורשת גיוס כוח אדם מקצועי רב, ובעקבות כך דורשת גם אתרים פיסיים ברמה סביבתית גבוהה ובנגישות תחבורתית אופטימלית.

הפרויקט שגובש למתחם פי גלילות מהווה המשך לאזור המגורים של רמת אביב ומצוי על נתיבי תחבורה ראשיים (כבישים ומסילות), עובדה המאפשרת פיתוחו כמוקד מעורב ייחודי הכולל מגורים ותעסוקה בתעשיות עתירות ידע ברמת המטרופולין.

עקרונות התכנית מבוססים על מתן פתרונות באמצעות מערך בינוי צפוף בניצולת קרקע יעילה, רב-שכבתית, תוך יצירת שטחי פיתוח נרחבים וכן שטחים "מגוונים" עליונים מעל מערכת תחבורה ושירות תחתונות. בתחומי התכנית מתוכננות תחנות רכבת פרכרים, תחנת "מטרו", תחנת אוטובוסים מרחבת בעלת נגישות ישירה מנתיבי השירות של "אילון" וכן מוקדי הסעה מקומיים הממוקמים בסמיכות לחניוני "חנה וסע" ובנגישות אליהם. מיפלט הפיתוח העליון מהווה טיילת עירונית שלאורכה יתפרסו שטחי מסחר, מסעדות ובתי קפה וכן פונקציות של בידור ותרבות, אשר ישרתו את האוכלוסייה של המועסקים והמתגוררים בתחומי התכנית, באופן שיבטיח פעילות "חיה" לאורך כל שעות היממה. מצפון למתחמי המגורים מצוי פארק עירוני בשטח של כ-400 דונם שבו מתוכננים אגם מלאכותי, שטחים מיוערים, מדשאות נרחבות וכן מוקדי ספורט וביילוי. הפארק הוא המשכה של רצועת הנופש המטרופוליני הראשית.

גובה המבנים באזורי העסקים מיועד להגיע עד 30–40 קומות, כולל אופציה של קומות עליונות למגורים, וגובה המבנים באזורי המגורים מגיע גם הוא ל-30–40 קומות. צפיפויות אלה הן מעל לסטנדרטים המקובלים כיום בארץ, אך הן הכרחיות כדי להשיג את מטרתה של תפיסת העולם התכנונית החדשה.

פריסת שימושי הקרקע במתחם פי גלילות היא ברובה מעורבת ומשולבת לפי הפירוט הבא:

- * אזור מעורב עם עדיפות לעסקים - במרכז המתחם.
- * אזור מעורב עם עדיפות למגורים בשני האזורים, מצפון ומדרום למרכז.
- * אזור ציבורי פתוח מעורב - פארק הכולל בעיקרו שימושי נופש וספורט.
- * אזור מעורב ובו מוסדות ציבור.

כל שטחי החנייה כמתחם יהיו כמפלסים תת־קרקעיים אשר גגותיהם ינוצלו כשטחי פיתוח וגינון או כקומות מסד לבינוי עליון.

מערך תנועת הרכב במתחם המוצע מבוסס על טבעת ראשית חד סטרית העוברת בהיקף המתחם הבנוי. הטבעת מתחברת אל כל הדרכים המגיעות למתחם וממנה נכנסות דרכי השירות אל מפלסי החנייה והשירות. כל התנועה הפנימית תיעשה ללא צמתים וללא רמזורים.

אזורי המגורים במתחם פי גלילות פרוסים מצפון ומדרום לאזור המרכזי. הם מאופיינים בכניינים גבוהים המקושרים ביניהם עם בניינים נמוכים. איכות המגורים הייחודית נקבעת על ידי מספר גורמים:

האחד: הפרדה מוחלטת בין תנועת הולכי הרגל לתנועת רכב.

השני: יצירת סביבה אקוסטית מושלמת על ידי הרחקה מנתיבי תחבורה בהיקף המתחם וקירוי נתיבי התנועה והחנייה הצמודים למגורים.

השלישי: שפע של פארקים בהיקף הרובע.

אזורי העסקים ימוקמו במתחם לאורך הציר המרכזי. ציר זה מתקשר במזרחו אל תחנת רכבת פרברים בנתיבי אילון שבו תוקם בעתיד תחנת רכבת של מערכת הסעה המונית (מטרו). הציר המרכזי אמור להיות אזור פתוח מגונן, עם שדרות עצים, רחבות, כיכרות, ברכות נוי, פסלים ומדשאות, כתי קפה ואולמות בידור. בין מבני המסחר או מעליהם מתרוממים בנייני משרדים יחד עם בניינים משולבים שבהם הקומות העליונות מיועדות למגורים.

על פי התכנית המוצעת, יתגוררו במתחם כ-60 אלף נפש. ממש עיר דמויית כיכר בפאתי העיר תל אביב, בצפון המרחבי המטרופוליני.

תפיסת העולם האדריכלית־תכנונית העומדת בבסיס התכנית המוצעת למתחם פי גלילות אמורה להיות הפתרון הנכון והטוב ביותר לנושא שימור שטחים ירוקים נרחבים ממזרח למערב ופיתוחם, וגם הפתרון הטוב לצפיפות האוכלוסין בלב מדינת ישראל, תוך ניצול יעיל ואפקטיבי של עתודות הקרקע המצטמקות והולכות.

ישראל צועדת לקראת הפיכתה למדינת-עיר

פרופ' אלישע אפרת

רק ייזום מדיניות קרקעית חדשה, המנותקת מכל ההחלטות הפרטניות של מועצת מקרקעי ישראל שנתקבלו עד כה, אשר תשלב בין תכנון פיסית ארצי, מחוזי ומקומי לבין שימושי קרקע עירוניים וכפריים חיוניים בכל רחבי המדינה, בליווי תקנות חדשות בנושאי מיסוי ופיצויים - היא אשר תוכל להסדיר, אחת ולתמיד, את יחסי הגומלין בין העם בישראל לאדמתו לקראת ראשית של המאה הבאה; על מדינת ישראל להשתחרר באופן מירבי ממרבית המגמות הפוליטיות והאינטרסנטיות של קבוצות לחץ ולאמץ עקרונות תכנון ופיתוח חדשים, העשויים לשרת שתי מטרות לאומיות עיקריות: הגברת עליית יהודים וביסוס כלכלי וחברתי של מרחבי הארץ שיאפשר קיומה של אוכלוסייה הולכת וגדלה. וזאת גם על ידי קידום הדרגתי של גבול ההתיישבות הרציפה לעבר הנגב הצפוני וחיוזקה הכלכלי של בירת ישראל - ירושלים.

ישראל נמנית עם אותן מדינות אשר עתידן שזור ומוטבע ביצירת עובדות בשטח, לא תמיד בהתאם לעקרונות תכנוניים הולמים. אבל דווקא במדינה זו, הדלה במשאבים ובשטח, עיצובו של המרחב לקראת העתיד הנו בכחינת כורח המציאות. במשך יותר מ-51 שנים של פיתוח וכניין נוצרו בישראל אינספור עובדות מוגמרות בערים, ביישובים כפריים, בחקלאות, בתעשייה, בנתיבי תחבורה ובריכוזי אוכלוסייה. הנוף הטבעי והאנושי השתנה בה בהתמדה, הלחצים של גורמי הפיתוח הכלכליים הלכו וגברו ברבות השנים, והמאבק על שימושי הקרקע מצוי בעיצומו. ולכן, דווקא עתה, לקראת סיומו של האלף השני, מן הראוי לבחון, מנקודת מבט גיאוגרפית ותכנונית, את קווי ההתפתחות העתידיים הדרושים למדינה ואת עיצוב דמותה לקראת ראשיתו של האלף השלישי. נראה שעיצוב המרחב של מדינת ישראל בתחומי הקו הירוק עשוי להתבטא בעתיד בחמישה נושאים עיקריים: העיור, צפיפות האוכלוסין במישור החוף, ירושלים המטרופולינית, הנגב כפוטנציאל לפיתוח ועיירות הפיתוח כמערך עירוני משלים. נבחן להלן את

מאפייניו ואת משמעותו של כל אחד מנושאים אלה וכן את מקומו בעיצוב המרחב בישראל לקראת המאה ה-21.

בשלוש השנים האחרונות עלתה בקרב קובעי המדיניות הקרקעית בישראל הכוונה, או אולי המגמה, לבצע רפורמה במדיניות הקרקעית הישראלית ולחתור לליברליזציה במכירת קרקעות לאזרחים, תחילה לעירוניים בעלי שיכונים ציבוריים, ולאחר מכן לחברי קיבוצים ומושבים. הפירוש המעשי של מגמות אלה הוא, למעשה, הפרטה הדרגתית של קרקעות הלאום.

המגמה לביצוע שינויים במדיניות הקרקעית של ישראל, ולאפשר על ידי כך הפרטה הדרגתית של קרקעות הלאום שבידי מינהל מקרקעי ישראל, נובעת משלוש העובדות האלה: א. מינהל מקרקעי ישראל שואף להפשיר קרקע חקלאית במגזר הכפרי על מנת לפתור בעיות בנייה לעולים, דבר שאינו ניתן להיעשות, בגלל יוקר הקרקעות, בתחומי הערים. ב. החקלאים שואפים לעגן את זכויותיהם בקרקע, שאותה עיכרו במשך שנים רבות, וליהנות מזכויות מגורים וירושה מקרקעותיהם, וכן מפיצויים גבוהים, עד כמה שניתן, כעבור ייעוד קרקעותיהם לבנייה ציבורית. ג. גופים ממשלתיים וציבוריים לוחצים בצורות שונות להפשרת קרקע חקלאית לבנייה, וזאת לעומת גופים אחרים הנאבקים על שמירת הקרקע החקלאית, על פיתוחיתר של החקלאות בישראל, ועל שימור השטחים הפתוחים והירוקים לדורות הבאים.

השליטה של הממשלה, באמצעות מינהל מקרקעי ישראל, על יותר מ-90% מאדמות המדינה הנה תופעה יוצאת דופן בהשוואה למדינות העולם, ואין דומה לה בשום מקום אחר, מלבד ברוסיה, שבה השליטה היא טוטאלית. ניתן היה לשער, ששליטה מינהלית כה מוחלטת על הקרקע תביא לניהולה ולפיתוחה הרציאונלי לנוכח המשימות הרבות העומדות בפני המדינה.

על אף ההצלחה של הממשלות בעבר בפיוזור אוכלוסין, ביצירת תשתית לדרכים, כבניית עיירות פיתוח לרוב, בהקמת מאות מושבי עולים וקיבוצים חדשים, ובכניית דירות ושיכונים לאוכלוסיות העולים, שנתאפשרה הודות לשליטה הכמעט מוחלטת על הקרקע – כולטים לעין גם כישלונות וליקויים, שהם שורשי הקונפליקט הנוכחי שבין המגזר החקלאי לממשלה, קונפליקט הנסוב על היקף זכויות החקלאים בקרקע, על שיעור הפיצויים המגיע להם עקב שינויי ייעוד הקרקע ועוד. ניתן להסביר את שורשי קונפליקט זה על רקע שלוש עובדות מן העבר:

* בשנים שלפני הקמת המדינה רכשו יהודים, בעיקר באמצעות הק"ל, קרקע חקלאית, שניתן היה להשיגה במרחב הבין-עירוני של ארץ ישראל, בעוד שקרקע עירונית נרכשה בעיקר על ידי משקיעים פרטיים בתוך הערים או בסמוך להן. כמחצית מן הקרקעות העירוניות בערים הגדולות הן כיום בידיים פרטיות, וקרקע זו, שבהשוואה לכלל הקרקעות במדינה מהווה כשמונה אחוזים בלבד, היא שקובעת למעשה את מהלכי שוק המקרקעין ומשפיעה על מעמדן ועל ערכן הכלכלי של יתר הקרקעות במדינה.

* על אף שקרקעות ישראל הועברו רשמית בראשית שנות ה-60 לניהול מינהל מקרקעי ישראל, עדיין אין בידי המינהל הסמכות להפקיע קרקעות, הנתונה בידי משרד האוצר, גם לא הסמכות

לרישום מקרקעין, הנתונה בידי משרד המשפטים, או המעמד הבכיר בתכנון הפיסי, הנתון בידי משרד הפנים. יתר על כן, ברוב השנים היה המינהל נתון בידי משרד החקלאות, בשעה שהבעיות האמיתיות בנושאי הקרקע נבעו דווקא מן הקרקעות העירוניות. גם הכפפתו של המינהל כיום למשרד התשתיות הלאומיות לא שיפרה הרכה את מעמדו בנדון.

* מועצת מינהל מקרקעי ישראל לא קבעה למעשה מדיניות לגבי הקרקעות הפרטיות הנמצאות בערים, וגם לא לגבי הקרקע הציבורית שבתחומי הרשויות המקומיות. אמנם קיימים אמצעים מינהליים בתחום המיסוי המאפשרים בקרה חלקית על קרקעות אלה, אך אין לגביהן מדיניות מגובשת. הקרקע העירונית הפרטית הנה בעלת משקל כלכלי ונדל"נית במגמותיה, ואין לה חלק נכבד במטרות התכנון הלאומי ובפיתוח הכולל של מדינת ישראל.

דומה, שהישג הבעלות של מינהל מקרקעי ישראל על מרבית קרקעות המדינה לא נוצל עד היום כראוי ולא הניב מדיניות קרקעית שקולה. הצורך של הממשלה להמיר כיום קרקע חקלאית בהיקף של מאות אלפי דונם, דווקא במיגזר הכפרי, לשם בניית מגורים לאוכלוסייה לא חקלאית, פעולה שהיתה אמורה להיעשות במיגזר העירוני, היא ההוכחה לכך.

האם מן הראוי, גם לאחר מאה שנות ציונות, למכור קרקעות מנכסי הלאום במקום להמשיך ולהחכירן לדורות?

כדאי להזכיר, שעיקר העיקרים במדיניות הקרקעית הציונית היה מאז ומתמיד לעשות את האדמה, שעליה הוקמה ההתיישבות היהודית ככפר ובעיר, לקניין העם היהודי. גם על פי חוק מקרקעי ישראל תש"ך, שנתקבל בכנסת ופורסם ביולי 1960, נאמר שמקרקעי ישראל יתנהלו על פי העיקרון, שלפיו קרקע חקלאית אינה נמכרת, אלא נמסרת בחכירה בלבד לייצור מוצרים חקלאיים, להקמת מבנים ומתקנים הדרושים למגורי מתיישבים וכן לייצור חקלאי, וכי קרקע עירונית תימסר גם היא בחכירה בלבד, להוציא קרקעות שעליהן קיימים מבנים נטושים.

השיקולים השונים לגבי שתי האלטרנטיבות העומדות כיום בפני המדיניות הקרקעית הנדונה – מכירת קרקע מזה החכרתה מזה – הועלו בעבר לא אחת, אך הובילו אל המסקנה, שהמצב הנוכחי, עם כל מגרעותיו, עדיף מאותה רפורמה מוצעת משום שגם הסיכוי של מכירה מאסיווית של קרקעות, שעליהן נבנו שיכונים רוויים, קלוש למדי, בפרט אצל חוכרים המשלמים דמי חכירה סמליים. מכירת קרקעות מבונות אמנם עשויה להקטין את העומס המינהלי על מינהל מקרקעי ישראל, אך אין להתעלם מן העובדה, שמכירת קרקעות גם תשחרר רבבות חוכרים מזיקה כלשהי לבעלות לאומית, ובכך ייגרם נזק רציני לצרכי הפיתוח של המדינה, שכן הבעלות הלאומית על הקרקע מהווה ערובה לקביעת מדיניות קרקעית התואמת את המשך הפיתוח וקליטת העלייה.

יש לזכור, שיכולתו של בעל הקרקע למכור אותה בשלמותה או בחלקה עלולה להביא לכך, שקרקע תימכר לזרים ואף לנוכרים עוינים. רוכשי קרקעות יבנו היכן שיראו רווח מידי ויחזיקו מלאי קרקעות כדי להשיג רווחים בבוא עת וימנעו פיתוח חיוני. מכירת קרקע לאומית גם עלולה להביא לריכוז גובר של קרקעות בידי מעטים עם כל ההשלכות החברתיות השליליות הנובעות

מכך. מכירת קרקעות עלולה גם לחסום את התכנון הארצי והאזורי במסגרת של תכנון לאומי כולל. הקרקע מהווה גורם ייצור ראשון במעלה שבלעדיו אין פיתוח.

העם היהודי רכש את הקרקע הלאומית בהבטחה שהיא תהיה קניין נצחי של האומה. האם לא תהיה בכך מעילה באמון, אם יוכרז על מכירת קרקע זו?

יש לציין, כי חכירת קרקע, לעומת זאת, עם שיטת ההיוון הקיימת כיום, מביאה ממילא לגביית 91% מערכה הריאלי של הקרקע לאחר הפחתת ההוצאות הנלוות אליה. מסתבר גם, שמשקיעים אינם נרתעים מלהשקיע עקב הידיעה שהקרקע לא תימכר להם, אלא תימסר להם בחכירה ל-49 שנה עם זכויות הארכה. רק גורמים ספקולטיביים, הרואים בקרקע אובייקט למסחר בלבד, עלולים להירתע מכך ויעדיפו לקבל קרקע בדרך של מכירה.

אין ספק, שקנייה מופרזת והעברת קרקעות מיד ליד תגרום להפעלת משאבים כספיים חדשים, דרישה לאשראי בנקאי, מישכון נכסים, מימוש רווחים מהיר, ואלה כידוע הם מאבות האינפלציה.

מן האמור לעיל עולה, שרק ייזום מדיניות קרקעית חדשה – המנותקת מכל מאות ההחלטות הפרטניות של מועצת מקרקעי ישראל שנתקבלו עד כה, אשר תשלב בין תכנון פיסוי ארצי, מחוזי ומקומי לבין שימושי קרקע עירוניים וכפריים חיוניים בכל רחבי המדינה, בליווי מערכת תקנות חדשה בנושאי מיסוי, פיצויים וכד' – היא אשר תוכל להסדיר, אחת ולתמיד, את יחסי הגומלין בין העם בישראל לאדמתו לקראת ראשיתה של המאה הבאה.

עירור וצפיפות אוכלוסין במישור החוף

אחד הנתונים הדמוגרפיים המדהימים בישראל הוא, שמתוך אוכלוסייה המונה כיום 6 מיליון נפש – 44% מתגוררים במטרופולין תל אביב אשר בו כ-2.6 מליון תושבים, עם צפיפות אוכלוסין המגיעה ל-6,600 נפש/קמ"ר. המדובר בשטח עירוני קטן יחסית במרכזו של מישור החוף, שבו נמצאת עיר הגלעין תל אביב עם שורה של ערים הסמוכות לה בין הרצליה – בצפון, פתח תקווה – במזרח, וראשון לציון – בדרום.

אם נשווה את מטרופולין תל אביב לעשר ערי המטרופולין הגדולות ביותר בעולם, המונות בין 11-27 מליון נפש כל אחת – כטוקיו, מקסיקו-סיטי, סאו פאולו, ניו יורק ואחרות – בשיעור אוכלוסיותיהן ביחס לכלל אוכלוסיית מדינותיהן, נמצא שברובן מהווה אוכלוסיית המטרופולין פחות מ-10% מכלל תושבי המדינה.

תופעה דמוגרפית אחרת האופיינית לישראל היא, שאוכלוסייתה היא בעלת שיעור עירור מן הגבוהים בעולם, כאשר המדובר בשיעור האוכלוסייה המתגוררת בערים בנות 2,000 נפש ומעלה. מסתבר, שכ-90% מאוכלוסיית המדינה היא עירונית. אין מדינות רבות בעולם אשר שיעור העירור בהן הוא כה גבוה, להוציא בלגיה (97%), כוויית (96%) קטאר, סאן-מרינו ואיסלנד (91% כל אחת), ושוות לה בשיעוריה הן בריטניה ואורוגוואי. מכאן, שישראל נמנית עם קבוצה קטנה של מדינות אשר בהן תהליכי העירור מואצים מאוד. לכך יש להוסיף גם את התופעה, שבה שלוש

הערים הגדולות, ירושלים, תל אביב וחיפה, כוללות יחד כ-70% מאוכלוסיית המדינה. וכן שערים גדולות אלה גדלות בקצב מהיר מאוד: תל אביב בשיעור של כ-2% לשנה, חיפה בשיעור של 1.8% לשנה, וירושלים בשיעור של 1% לשנה.

מבחינה גיאוגרפית מתרכזת רוב אוכלוסיית ישראל באיזור צר יחסית לאורך מישור החוף, בין נהריה בצפון ואשקלון בדרום, בעוד שהנגב מדרום לכאר שבע והגליל ההררי אינם מאוכלסים בצפיפות רבה. אם כעבר היה מישור החוף חקלאי ברובו, הרי כיום מתהווים בו מרקמים עירוניים חדשים ממזרח לקריות המפרץ, סביב חדרה ונתניה, בין מטרופולין תל אביב למודיעין, בגוש יישובי יבנה, וכן בציר שדרות – אופקים – נתיבות. ריכוזים עירוניים חדשים גם מתהווים במזרחו של מישור החוף, בעיקר באיזור עירון, בציר בת חפר – כוכב יאר – צור יגאל, בגוש חשמונאים וסביב בית שמש.

ישראל חזרה אל תופעות העיור סמוך לנתיבי תחבורה ומוקדי כלכלה

האם תואמות עובדות דמוגרפיות ועירוניות אלה את מגמות הפיתוח שנקמו עם הקמת המדינה? בעת ייסוד המדינה היה רוב רובה של האוכלוסייה מרוכז ברצועת החוף בין תל אביב לחיפה. 82% מהאוכלוסייה הצטופפו ברצועת החוף, 11% – בירושלים, ורק 7% בגליל ובדרומה של הארץ. תל אביב וסביבותיה כללו אז 41.3% מהאוכלוסייה. גלי העלייה ההמונית בעשור הראשון של המדינה איזונו הרבה את תפוצת האוכלוסייה, כך שחלה ירידה במשקלם הכמותי של מחוזות תל אביב וחיפה, לעומת עלייה במחוזות הדרום והצפון (לוח 1). שיעורן של שלוש הערים הגדולות ככלל האוכלוסייה ירד אף הוא בהדרגה בין השנים 1948-1961: תל אביב ירדה מ-41.3% ל-32.6%, חיפה רבתי מ-14.3% ל-11.0% וירושלים מ-11.7% ל-8.5%, וסך כל שלוש הערים – מ-67.3% ל-52.1%.

אולם האיזון בתפוצת האוכלוסין לא נמשך זמן רב. מאז שנות ה-70 וה-80, כאשר פסקה העלייה ההמונית, הלך תהליך פיזור האוכלוסייה ונחלש, ואז חזרה מדינת ישראל אל תופעות העיור הטבעיות בעולם המתאפיינות בריכוזי אוכלוסייה בערים הגדולות, בבניית מגורים במישורים, לחופי ים, סמוך לנתיבי תחבורה וסביב מוקדי כלכלה ותעשייה באזורים בעלי אקלים נוח, מקורות מים וקרע חקלאית. גם גלי העלייה הרוסית של שנות ה-90 לא שיפרו הרבה את תהליך פיזור האוכלוסייה, ואף הוסיפו אוכלוסיית עולים בערים הגדולות שבמרכז הארץ ובכמה ערים פריפריות בקרית ים, כרמיאל, אשדוד וכאר שבע.

כאשר עורכי תכנית המיתאר הארצית תמ"א/31 הועידו את המרחב שבין ירושלים, תל אביב ונתניה לעיקר קליטת העלייה הרוסית עם האצת פיתוח אינטנסיבי של מקורות תעסוקה, תוך כדי זירוז הבנייה ברחבי הארץ ואישור פרויקטים למגורים גם במקומות שלא נועדו לכך בתחילה, ננטש למעשה רעיון פיזור האוכלוסייה המקורי אשר היווה עיקרון בסיסי בפיתוח של מדינת ישראל.

התהליכים המתרחשים כיום בכל הקשור בהפשרת קרקע חקלאית לבנייה עירונית, במתן הזכות ליישובים חקלאיים להוות חלק מקרקעותיהם לצרכי בנייה, ובפיתוח הטכנולוגי והתעשייתי בערים, הנשען בעיקר על כוח עבודה מיומן ומגוון המצוי בערים הגדולות, בצד הירידה המתמדת

שחלה בתעסוקה החקלאית – מאיצים את תהליך ההתכווצות של אוכלוסיית ישראל במחציתה הצפונית ואת הצטופפותה במרכזים עירוניים נבחרים שעלולים ליצור, עם הזמן, אגלומראט עירוני אחד גדול במדינת ישראל.

מאחר שתהליכים אלה כבר נמצאים בעיצומם, ואין מהם חזרה, יש לצפות לעיור הולך וגובר אשר בראשית שנות האלפיים יקרב את המדינה אל המבנה של מדינת-עיר בעלת שיעורי עיור מוחלטים ואשר ידרוש תפיסות תכנון, פיתוח ובינוי חדשות, שלא היו מקובלות עד כה, כדוגמת מרקמי עיור בדרגות שונות של שמירה על שטחים פתוחים וכד'.

בישראל נותרו כיום רק כ-100 ק"מ פנויים של חוף

חשיבות מיוחדת נודעת בעשורי השנים הבאים לניהול חופי הארץ תוך הדגשת המגבלות שיש להנהיג בהקמת מעגנות חדשות, מניעת בנייה לאורך החופים ושימור מרביתם עבור האוכלוסייה. כדאי לציין, שבמדינת ישראל נותרו למעשה רק כמאה ק"מ פנויים של חוף, ואלה עלולים להתמעט אם לא תינקט מערכת פיקוח ושימור לחופים. החופים הם נכס של הציבור הרחב, ועל כן יש למנוע פעולות בינוי ופיתוח שיגזלו שטחי חוף. הצורך בשמירה על החופים נובע למעשה ממצבה הגיאוגרפי של מדינת ישראל, שהיא בעלת אוכלוסייה ההולכת וגדלה והמצטופפת במישור החוף, ומשטחי הפיתוח המועטים שנותרו באיזור צר זה אשר נושא עליו כיום שימושי קרקע רבים מדי. העקרון התכנוני של שימור החופים הלך והתכרסם בשנים האחרונות בעקבות בניית מעגנות ומגורים ליד קו החוף. מן הראוי אפוא להתייחס בעתיד לנושא זה מתוך שיקול הרדי של האינטרסים הכלכליים של יזמים מול גישתם של מתכננים אל שמירת נוף חופי הארץ ואל קו המגע בין החוף לים במיוחד.

אין להתעלם מן הבנייה לאורך חופי הארץ ומעמדתם העקרונית המוצדקת של המתנגדים לכל פגיעה והתערבות במאזן האקולוגי הקיים בקו החוף. ואכן, גישת התכנון והבינוי אל החופים חייבת להתבסס על עקרונות ממלכתיים ולאומיים, שמטרתם להבטיח ניצול נאות של החופים לצרכי העם והמדינה. עקרונות אלה צריכים להנחות יזמים ורשויות מקומיות המאפשרות פרויקטים של בינוי לאורך החוף.

מבין העקרונות החשובים לעניין זה יש למנות את הבאים: שימור קו החוף הטבעי והבטחת המראה הפתוח אל הים; הבטחת גישה חופשית של האוכלוסייה אל כל קטע חוף לצרכי נופש, בילוי ורחצה; שימור חלקי חוף בעלי אופי גיאומורפולוגי ובוטאני מיוחד כשמורות טבע; הבטחת העתיקות לאורך החוף לצרכי שיחזור ושיקום; מניעת כריית חומרי גלם בחוף; מניעת הקמת מתקנים העלולים לזהם את מימי החופים; הקמת מלונות בריכוזים נבחרים בלבד לאורך החוף; התאמת קטעי החוף לצרכים חיוניים הנובעים מניצול מימי החופים; מניעת בנייה של מגורים לאורך החוף, גם אם המדובר בתחומים מוניציפאליים, תוך איסור של בנייה בתחום 100 המ' הקרובים לחוף הים.

יש לתכנן אפוא את החופים של ישראל, על יסוד גישה ארצית ואזורית כוללת, ועל בסיס הנחיות ממלכתיות, ולא כשטחי נדל"ן מקומיים. בתנאים של מדינת ישראל מן ההכרח, שהמטרה בשנות

האלפיים תהיה שימור מירבי של החוף בתנאיו הטבעיים ומניעת פיתוח מלאכותי, מניעת זיהום הים, הרגעת שטחי הממשק בין הים ליבשה והועדתם החופשית לאוכלוסייה.

מסתבר, שלא כל ההנחיות והתקנות הקיימות בתכנית המיתאר הארצית לחופים (תמ"א/13) לגבי כלל החופים עונות על הבעיות של החופים שבתחומי ערים גדולות. מכאן, שיש צורך להכין מערכת תקנות חדשה כעבור תכנון ובינוי לאורך קטעי חוף שבתחומי ערים. ייתכן, שאיסור בנייה ב-100 מ' מקו החוף אינו מעשי בערים הגדולות, וגם לא המגבלות הקיימות לגבי עורקי תחבורה ומתקני נופש ותיירות מסויימים, אך לעומת זאת, ניתן לחייב בערים כאלה פתרונות הנדסיים, שיסייעו בניצול מירבי של רצועת החוף גם במצב של צפיפות אוכלוסיין, ולהכין סדרת הנחיות כעבור ערים בעלות אוכלוסייה גדולה יחסית עם חופי ים צרים למדי, כעכו, חיפה, נתניה, תל אביב ואשדוד, השוכנות לאורך חוף הים התיכון.

ירושלים כמטרופולין

על אף הריבונות הישראלית המוחלטת הקיימת בירושלים, דומה שבמצב עתידי של שלום בר-קיימא, או לפחות במצב של הסדרים המוסכמים על ישראל ועל הפלשתינים, העשוי להיווצר בראשית שנות האלפיים, יהיה צורך להתייחס אל מעמדה של ירושלים גם מעבר להיותה בירת ישראל, וכעיר הגדולה ביותר במדינה, המונה כיום למעלה מ-600 אלף נפש, וזאת משום שהיא מהווה חלק מאגלומראט עירוני הררי גדול, המשתרע על פני כ-200 קמ"ר, מרמאללה בצפון ועד לגוש עציון בדרום, בין מעלה אדומים במזרח ופרוזדור ירושלים במערב, והכולל בתוכו אוכלוסייה עירונית וכפרית בת כמליון נפש.

במרוצת השנים נוצרה באזור זה שעל גב ההר יישות אורבנית מוצקה בעלת דינמיקה עצמית, שהטביעה את חותמה בעובדות היישוביות הרבות שיצרה. המדובר בריכוז יישובי מגוון הכנוי בצפיפות ניכרת, על אף הטופוגרפיה הקשה, אשר בו נמצאות מלבד ירושלים גם חמש הערים הגדולות יחסית בית לחם, בית סאחור, בית ג'לא, רמאללה ואל-בירה, כ-60 כפרים ערביים, ויותר מ-30 יישובים יהודיים. ניתן לדמות אגלומראט זה כשטחו של גוש דן, שבין רעננה לכפר סבא בצפון, ראשון לציון בדרום ופתח תקווה במזרח, וכך גם את גודל אוכלוסייתו. ריכוז אוכלוסייתי ויישובי בשיעור כה גדול על כמת הרי יהודה לא היה קיים בעבר ההיסטורי, וכמידה שרבתה בו האוכלוסייה, היא התפרסה בעיקר לאורך גב ההר ולא לעבר מורדותיו.

מבחינה גיאוגרפית ודמוגרפית נוצר בעצם על כמת ההר מצב המתאפיין בעיר בירה יהודית גדולה ומרכזית האמורה לתפקד במסגרת פריפריה בעלת רוב לא יהודי, שבה ערי לוויין ועשרות כפרים ויישובים פרווריים בעלי מעמד שונה, היוצרים פסיפס יהודי וערבי רב-מוקדי ומפוצל. לפיכך, יהיה עתיד העיר תלוי במידה רבה ביכולת תיפקודה הכלכלי, האזורי והחברתי במרחב הררי, שבין משור החוף ממערב וממלכת ירדן ממזרח. מצב זה דורש גישה שונה לחלוטין בתכנון המרחב העירוני של ירושלים וסביבתו מזה שהיה מקובל עד כה, וראייה רחבה של המציאות שנתהוותה.

לקראת העתיד תצטרך ירושלים לפתח אוריינטציה הררית אגלומראטיווית פתוחה כציר צפון-דרום, ללא גבולות נוקשים, ובמסגרת אזורית מקיפה אשר תכלול מערכת כבישים משולבת ולא נפרדת, ומרכזי עסקים, מוסדות ציבור משותפים לשני העמים ושירותים כלכליים ודתיים המיועדים לאוכלוסיית-הר בת כמליון נפש ומעלה. לגבולות המוניציפאליים של ירושלים, ולמחסומים המלאכותיים שבינה ובין שטחי יהודה ושומרון, כמו אלה שבארם או במבואות בית לחם, לא תהיה בעתיד משמעות רבה באשר לניידות של עובדים, תנועת תיירות, מסחר, תחבורה, צליינות ופעילויות כלכליות וחברתיות אחרות. מאחר שירושלים לא תוכל בעתיד להגדיל יתר על המידה את שטחה המוניציפאלי על חשבון סביבותיה ביהודה ושומרון, ומאחר שיכולת גידולה הדמוגרפי מוגבל למדי לעומת זו של האוכלוסייה הפלשתינאית שבפריפריה, יהיה עליה לפתח בעיקר איכות של תפקודים כלכליים, חברתיים, תרבותיים, שלטוניים ומוסדיים, אשר עשויה להקנות לה אחיזה איתנה באזורה ומעמד בלתי מעורער כעיר בירה בתנאים הסביבתיים הפרובבלמטיים שבהן היא נמצאת.

סיפוח ישובים מהפרוזדור עלול ליצור פגיעה בערכי נוף

מכאן ניתן להבין את הלחץ של עיריית ירושלים לסיפוח שטחים מפרוזדור ירושלים אל מרחבה המערבי, שטחים האמורים לכלול, בין היתר, את האזור שבין רכס נקופה לצור הדסה, על אף שהדבר נוגד את תכנית המיתאר של מחוז ירושלים. סיפוח כזה עלול ליצור פגיעה בערכי נוף חשובים שבמרחב הקדמי של העיר, להפוך קרקע חקלאית ושטחים פתוחים לאזורי בינוי עירוניים, לפגוע באזורי הנופש הקרובים של תושבי העיר, ולהגדיל את העיור הזוחל בטופוגרפיה הררית קשה, שהוא יקר למדי, ומעל לכל – הוא מקומם את אוכלוסיית מערב ומרכז פרוזדור ירושלים המקיימת חיים פרוריים באזור זה כבר כ-50 שנה, ושאינה מעוניינת כלל להסתפח אל ירושלים על מנת לפתור את בעיות האכלוס והבינוי של העיר.

מסתבר, שגם אם ירושלים תספח אליה שטחים נוספים במערכה, ותצרך אל תחום שיפוטה גם את בית זית, את מבשרת ציון, את צור הדסה ואת מבוא בית"ר, תגדל אוכלוסייתה אולי בעוד כ-30 אלף יהודים, ואף אם תספח אליה את הפרוזדור כולו עד לשער הגיא, תזכה בעוד כ-10,000 נפש. על אף ששטחי הבינוי באזור יגדלו עקב כך, כתוספת פוטנציאל של עוד כמאה אלף יחידות דיור עד לשנת 2020 על חשבון שטחים פתוחים, קרקע חקלאית וערכי נוף ייחודיים – לא יביא הדבר לניצחון דמוגרפי על האוכלוסייה הלא-יהודית הצפופה המקיפה את ירושלים המאוחדת מכל צד, ובמרחק לא גדול מהקר הירוק, שהיא בעלת שיעור ריבוי טבעי גבוה, והמונה כבר כיום רבע מליון נפש.

המסקנה המתבקשת אפוא ממעמדה הגיאוגרפי והדמוגרפי המיוחד של ירושלים היא, שעל מנת שתוכל להמשיך ולהתפתח כעיר יהודית במסגרתה המוניציפאלית, עליה להגדיל את צפיפות הבינוי והפיתוח בתחומיה העירוניים בלבד, שהם גדולים למדי, ומגיעים כיום ל-123,000 דונם, ואשר, לפי הערכת צוותי תכנון, יש בה מלאי דירות שיספיק אף עד לשנת 2020, ולא לספח אליה שטחים נוספים מהרי יהודה, כל עוד לא מיצתה את פוטנציאל הבינוי שלה עד תומו. עם זאת, יש

לעודד בפרוזדור ירושלים מגורים פרווריים עירוניים ועירוניים-למחצה כמסגרת המועצה האזורית מטה יהודה, ולנצל שימושי קרקע אפשריים באזור לצרכי גופש ארצי ועירוני, כמו למלונאות או לאתרים ממלכתיים וציבוריים, שלא יימצא להם בעתיד מקום בתוככי העיר. אין זה בטוח כלל, שכלל שהעיר תלך ותתפרס מערבה, כן יגדלו סיכוייה להתגבר על נחיתותה הדמוגרפית מול האוכלוסייה הלא-יהודית, ולכן עליה לרכז את מאמצי הבינוי והפיתוח העירוני באורח איטנסיביווי בממדי העומק והגובה, ולא לפרוס אותם אופקית.

הנגב כמרחב לפיתוח

הנגב הצפוני נתפס אצל יזמים, מפתחים ומקבלי החלטות כאזור הנמצא בשולי המדינה, המשתרע מדרום לגבול ההתיישבות הרצופה, אזור שבו אין המדינה קיימת כאורח מוחשי, ועל כן ניתן להעביר אליו כלשימוש קרקע חריג, כל מטרה אקולוגי וכל פסולת בלתי רצויה אשר לא ניתן למצוא לה מקום סביר בתחומיה של מדינת ישראל המיושבת, והמאוכלסת בצפיפות ניכרת. הנגב הצפוני אף נתפס בתודעה של הציבור כמקום מרוחק יחסית ממרכז הארץ, מדברי ובלתי מיושב, וחסר סיכוי לפיתוח נרחב, ועל כן אין האוכלוסייה שמצפון לבקעת באר שבע, המונה כ-87% מאוכלוסיית המדינה, מוצאת עניין כמה שמתרחש בו.

בהקשר זה אף ראוי להיזכר באותה מפה של ארץ ישראל המנדטורית אשר הופיעה לרוב בספרי לימוד ובאטלסים, ואשר בה צויינו שטחיה, שהשתרעו מגבול הצפון ועד לבאר שבע בלבד, ושלאחר קום המדינה הוסיפו לה כאחת מפינותיה מעין משולש קטן עם יתרת הנגב המרכזי והדרומי, אשר בעצם שווה בשטחו למחצית שטחה של מדינת ישראל. המציאות בישראל אף מראה, שכל נושא מרחבי, אשר מסיבות אקולוגיות וסביבתיות אינו נוח לכריות לגבי מיקומו בתחומיה של ישראל המאוכלסת, מועבר אל הנגב הצפוני כפתרון נקודתי לבעיה ספציפית וזמנית. הנגב הצפוני הופך להיות בעקבות כך למעין חצר אחורית של מדינת ישראל, שאליה מועברים כל אותם אתרים ושימושי קרקע, שלא נמצא להם מקום מכובד ורצוי בתחומיה האחרים.

אכן נוצר הרושם, שחבל ארץ זה אינו נתון לתכנון קפדני ורציונאלי זה זמן רב. עקב היותו אזור צחיח-למחצה הנמצא בגבול שבין אזור המזרע לשימון, הוא קיבל דימוי של אזור שומם ומשעמם אשר אין צורך להתחשב במערכת האקולוגית השוררת בו. צחיחות מרובה, היעדר גשמים, טמפרטורות קיצוניות, קרינה סולארית חזקה, לילות קרים, היעדר מקורות מים מקומיים, חולות נודדים, קרקע לס פריכה ובלייה של סלעים מדבריים – נראים לאדם כאלמנטים דוחים וללא ערך שימושי.

טעות היא לחשוב, שהנגב הוא כל כך גדול וריק. כשמביאים בחשבון את שטחי האש של צה"ל, את שטחי הכרייה והחציבה הנרחבים, את אתר קמ"ג המגורר, ואת אזורי התעשייה כרמת חובב ובמישור רותם, נראה הנגב קטן הרבה יותר מכפי שסבורים. הנגב הצפוני הוא, ללא ספק, השטח הפתוח האחרון שנותר בארץ, ועל כן רצוי שיתפתחו בו בעתיד נושאים כלכליים שונים, יחד עם שימור ערכי טבע, שהם בבחינת הון סביבתי. לגבי הנגב הצפוני קיים חוסר שיטה בפיתוח, הנעוץ

אולי בשורשים התרבותיים וההיסטוריים של הממונים על התכנון והפיתוח אשר אינם מעריכים כראוי את מחיר אי-הסדר המרחבי השורר במרחב זה.

אם יש למדינה עניין בפיוור אוכלוסייה לדרום הארץ וכישובו של הנגב הצפוני, עליה לדאוג לתכנון קפדני של שימושי הקרקע באזור, כדי שניתן יהיה לספק תנאים טובים יותר לאוכלוסייה האמורה להתגורר בעתיד באזור זה. לפיכך, אין להמשיך באותה שיטה של קביעות נקודתית ללא תכנון כולל של הנגב הצפוני בכל שימושי הקרקע העתידיים שבו, אלא יש להחיל עליו תכנון אזורי כולל כחלק בלתי נפרד מיתר חלקי מדינת ישראל.

עיירות הפיתוח במערך העירוני של ישראל

יש לראות את ההקמה של יותר מ-30 עיירות הפיתוח במדינת ישראל כתופעה אורבאנית מיוחדת במינה. כזכור, היתה המטרה בהקמתן, בראשית שנות ה-50, משולשת: שינוי המערך העירוני הקוטבי של שלוש הערים הגדולות על ידי הקמת מרכזים עירוניים בעלי סדר גודל בינוני, תוך יצירת מידרג רציף בין הכפר לעיר; פיוור אוכלוסייה על פני שטח המדינה באמצעותן וסגירת חללים מרחביים במפת המדינה באמצעות מוקדי תעשייה חדשים, שירותים ומינהל, שימלאו פונקציות סביבתיות.

מטרות אלה נראו אז חשובות ביותר משום שהמדינה ניצבה מול שטחים ריבוניים חדשים, ריקים מאוכלוסייה יהודית, ומול גלי עלייה גדולים שהיה צורך למצוא להם פתרון התיישבותי משום שהמיגור הכפרי, ששימש כמסד לפירמידה ההתיישבותית היהודית בעבר, היה מוגבל ביכולת קליטתו. המעבר אל הפתרון האורבאני באמצעות ייסוד עיירות פיתוח היווה אז מוצא סביר לבעיות שהתעוררו. הקמתן של עיירות אלה היתה המפעל הגדול ביותר שנעשה במדינת ישראל ואחת מתופעות העיור רבות המשמעות. על אף שתופעת הייסוד של עיירות חדשות היתה כבר ידועה בעולם הרחב, והרבה מדינות כאנגליה, פולין, הולנד, פינלנד הקימו עיירות חדשות אחרי מלחמת העולם השנייה, בלטה בישראל תופעה זו במיוחד משום שהיא הביאה במשך תקופה קצרה של 15 שנה לייסוד כמה עשרות עיירות והקיפה מאות אלפי נפש אשר איכלוסן בהן שינה את פני המערך העירוני במדינה. (לוח 2)

עתידין של עיירות הפיתוח יכול להצטייר באמצעות כמה אלטרנטיבות בסיסיות. אפשרות אחת היא לראות את ייסודן של העיירות כחלק מתהליך היסטורי של ראשית הקמת המדינה ותו לא, אשר בזמנו היווה פתרון סביר לבעיה של הגירה מאסיווית לישראל, אך כיום יש להפסיקו כשם שהפסיקו עם צורות התיישבות אחרות שרווחו בעבר. פעם עסקו בהקמת מושבות חקלאיות, ביישובי נח"ל לאורך קווי הספר, בחבלי פיתוח אזוריים, במושבי עולים, בכפרי חוצבים וכד', וכך יש לנהוג גם לגבי עיירות הפיתוח, ולא לראות בהן יעד כלשהו, מה גם שמאז שנות ה-80 החלו להעדיף יישובים קהילתיים, מיצפים בגליל והתנחלויות ביהודה ושומרון. פירושו של דבר הוא, להסתייג גם מהמשכו של תהליך פיוור האוכלוסייה בתחומי הקו הירוק ולהסתפק במה שהושג ולאשר לו את קיומו לטוב ולרע.

אפשרות שנייה היא, להוסיף ולהשקיע בכל עיירות הפיתוח הקיימות בארץ, ולהביאן לרמה סבירה מבחינת התשתית הפיסית, הכלכלית והחברתית, וזאת מתוך הנחה, שהשקעה כספית נוספת תביא אותן להמשך התפתחות וקידום, אם כי בקצב איטי למדי, משום שהמשאבים הלאומיים למטרה זו אינם כלתי מוגבלים.

אפשרות שלישית היא, ליצור סדר עדיפות בתמיכה ובפיתוח העיירות ולקבוע, שמסיבות פוליטיות וביטחוניות יש להוסיף ולהשקיע בעיירות הגליל והנגב בלבד, וכי תהליך פיזור האוכלוסייה בישראל טרם נסתיים. פירושו של דבר הוא, להוסיף ולהשקיע בכמה עיירות נבחרות בצפון הארץ ובדרומה ולעודד יזמים ואוכלוסייה ותיקה לעבור אל עיירות אלה, כשעה שהממשלה תשלם את מחיר התשתית ואת השקעות היסוד בעבור פיזור אוכלוסין.

תופעת עיירות הפיתוח חיונית למערך העירוני בישראל

אפשרות רביעית היא, לבחור בכמה עיירות פיתוח ולהפכן לאטרקטיוויות במיוחד, ולרכז בהן את כל המאמץ הכלכלי והחברתי על מנת להבטיח, שלפחות חלק מהן יעלה על דרך המלך. כל היתר ימתינו לכוא העת כאשר יתפנו משאבים נוספים אשר באמצעותם ניתן יהיה לסייע להן בהדרגה לפי רמות השקעה ופרקי זמן מתאימים.

אפשרות חמישית היא, לשנות את ייעודן של עיירות הפיתוח הנחשלות ולקבוע להן תפקודים אחרים. עיירות קטנות מ-15,000 נפש ניתן להפוך למרכזי פעילות של מועצות אזוריות, לפי בתי ספר שדה, למרכזי תעשייה דוממים ללא מגורי תושבים עם ריכוזי מפעלים עבור פועלים זרים, למרכזים של מוסדות חינוך ותרבות אזוריים, או אף למחנות צבא.

אפשרות שישית היא, לשלב את העיירות במסגרת התפתחות של מרכזים עירוניים גדולים יותר, ולייעדן כיישובים פרווריים אשר יישאו אופי אחר לגמרי בכינוי, באכלוס ובתיפקוד. דבר זה ניתן להיעשות רק באותן עיירות הסמוכות לערים גדולות.

אפשרות שביעית היא, להשקיע בעתיד במפעלי תעשייה אזוריים ובגני תעשייה באותם חבלים בנגב ובגליל, שבהם מצויות רוב העיירות. הכוונה היא להשקיע באתרים אלה ולפתחם במרוכז במקום לפזר את המשאבים במספר רב של עיירות בנפרד. גם מוסדות משותפים בתחום החינוך והתרבות יכולים להיווסד באתרים אלה, ועל ידי כך תיחסך תשתית שבנייתה עולה כסף רב.

אולם ככלל ניתן לומר, שהתופעה היישובית של עיירות הפיתוח הינה חיובית ואף חיונית למערך העירוני בישראל, והיא מציינת הישגים לא מבוטלים במדינה צעירה, הן לגבי פיזור אוכלוסייה והן לגבי תפיסת שטחים בפריפריה ובספר. אם מתגוררים כיום כמיליון נפש בעיירות הפיתוח, המהווים כ-15 אחוזים מאוכלוסיית המדינה, הרי זהו הישג שלא ניתן לחזור עליו שנית, ויש לראותו כאירוע פוליטי ודמוגרפי חד-פעמי ולהחזיק בהצלחתו.

לעיירות הפיתוח דרושים כיום פתרונות יסוד, כי כל הכספים שמשקיעים בהן אינם מביאים להבראתן. עיירות הפיתוח מהוות בעיית יסוד במערך היישובי של ישראל, שיש לסגל לו

פתרונות לא מקובלים, ואין לפותרה באמצעים כספיים בלבד, כי אם בתכנון עירוני מודרני ומתקדם כראוי לשנות האלפיים.

המפה היישובית של ישראל, שנתהוותה בשנים האחרונות והנמצאת עדיין בעיצומה, מתאפיינת בתווים חדשים, שלא היו מקובלים בעבר. עיקריה הם חריגה בולטת בהתיישבות ובבנייה מעבר לקו הירוק; מתן עדיפות בהשקעות תשתית לאזורים שונים ביהודה ושומרון; והיעדר זיקה בין מערכי ההתיישבות החדשים לבין המערכות הוותיקות שהתגבשו במדינת ישראל מאז הקמתה.

דרושה: השתחררות ממגמות פיתוח פוליטיות ואינטרסנטיות.

המפה היישובית של מדינת ישראל שונה כיום הרבה מזו של שנות ה-50 וה-60, ומדי יום ביומו היא עוברת שינויים נוספים המתבטאים, בין היתר, בייסודם של יישובים חדשים, בהתפרסות אוכלוסייה על פני המרחב, בהגירה פנימית רבה של עולים ובקדימויות של פיתוח באזורים פריפריים. דומה, שלא היתה תקופה בתולדות מדינת ישראל, כמו זו שבשני העשורים האחרונים, שבה חלו שינויים כה מהירים וכה משמעותיים במפת הפיתוח של הארץ.

השינוי בכיווני הפיתוח שנקטו השלטונות בזמן האחרון גרם לא אחת להתעלמות מעקרונות התכנון, שלפיהם נעשה עיצוב המרחב בעבר, וההשפעה על הפיתוח והבנייה נעשתה בעיקר על ידי גורמים פוליטיים, צבאיים וביטחוניים, וכן באילוצים של גורמי חוץ. אולם יש לציין, שגם מניעים לאומיים פנימיים וגורמים מפלגתיים שונים פעלו למען ביצוע פעולות התיישבות ולשינויים במפת ישראל. בהמשכו של התהליך גם צמחו קבוצות לחץ חברתיות וכלכליות אשר היה להן עניין רב בשינויי כיוון אלה לרווחתן.

דומה, שמדינה השואפת לקידמה לקראת המאה ה-21, חייבת להתאים עצמה לכיווני הפיתוח המודרניים הרווחים בעולם. לגבי מדינת ישראל פירושו של דבר הוא, השתחררות ממרכיב מגמות הפיתוח הפוליטיות והאינטרסנטיות של קבוצות לחץ, ואימוץ עקרונות תכנון ופיתוח חדשים העשויים לשרת שתי מטרות לאומיות עיקריות: הגברת עליית יהודים לישראל וכיסוס כלכלי וחברתי של מרחבי הארץ, שיאפשר את קיומה של אוכלוסייה הולכת וגדלה.

הפירוש המעשי של מטרות אלה הוא פיתוח המרחב של ישראל ועיצובו לקראת שנות האלפיים על יסוד ניצול יעיל ואינטנסיבי של הקרקע, שימוש בקרקע בצורה חסכנית ומתחכמת, שמירת האיזון בין בנייה ושטחים פתוחים, קידום הדרגתי של גבול ההתיישבות הרציפה לעבר הנגב הצפוני וחזיקה הכלכלי של בירת ישראל.

לוח 1: האוכלוסייה במחוזות לפי שנים (באלפי נפש)

המחוז	1961	%	1983	%	1996	%
ירושלים	191.9	8.8	472.9	11.8	689.6	12.0
הצפון	337.1	15.5	656.0	16.3	974.7	17.1
חיפה	370.3	17.0	575.3	14.3	760.3	13.3
המרכז	407.0	18.7	830.7	20.7	1,257.4	22.9
תל-אביב	669.3	32.0	1,00.3	24.9	1,143.7	20.9
הדרום	173.9	8.0	478.8	12.0	785.4	13.8

מקור: שנתון סטטיסטי לישראל 49, למ"ס, ירושלים, לוח 2.8, עמ' 18-19.

לוח 2: האוכלוסייה בעיירות הפיתוח (באלפי נפש)

1996	1980	1961	העיירה/עיר	1996	1980	1961	העיירה/עיר
8.3	6.3	4.8	חצור	34.7	19.4	5.3	אילת
7.8	15.6	11.0	טירת הכרמל	138.0	64.4	4.6	אשדוד
8.8	12.3	5.4	יבנה	86.9	53.1	24.3	אשקלון
9.0	12.8	6.9	יהוד	156.4	109.6	43.5	באר שבע
8.3	6.3	1.6	ירוחם	32.2	28.0	5.0	דימונה
65.3	13.4	-	כרמיאל	55.0	40.3	19.0	לוד
62.7	15.7	4.0	מגדל העמק	40.4	22.6	4.3	נצרת עלית
16.8	7.0	3.3	מעלות	45.3	38.7	25.2	עכו
16.6	8.1	2.9	נתיבות	46.1	24.3	10.1	קריית גת
21.6	11.6	-	ערד	19.9	16.0	11.8	קריית שמונה
19.3	11.5	4.6	קריית מלאכי	60.0	41.7	23.2	רמלה
30.9	12.7	9.3	ראש העין	24.4	19.6	10.3	אור יהודה
17.9	8.7	3.5	שדרות	14.5	8.0	3.2	אור עקיבא
10.5	5.8	-	יקנעם עילית	22.1	12.1	4.6	אופקים
6.4	3.2	1.8	רכסים	15.0	13.3	9.7	בית שאן
				26.8	12.3	7.0	בית שמש

מקור: שנתון סטטיסטי לישראל 49, למ"ס, ירושלים, לוח 2.14, עמ' 33-36.