

אזוריות

תוכנית אסטרטגית
מרחבית לישראל

עיקרי הפרק

בפרק מוצעת חלוקה אזורית של המדינה ל־28 אזורי תפקוד. החלוקה לאזורים נשענה על מתודולוגיה סדורה שמתמקדת בתושב ובחיי היום־יום שלו כדי לספק סביבת חיים מיטיבה, להפחית יוממות [1] ולצמצם פערים כלכליים וחברתיים בין אזורים שונים ובתוכם.

מטרת החלוקה המוצעת לשמש בסיס לתכנון תוכניות אזוריות. לשם כך הפרק כולל מתווה אחיד לגיבוש תוכניות אזוריות וכן מעין תעודת זהות לכל אחד מן האזורים שהוגדרו.

האזורים נמצאים בזיקה זה לזה, ולחלקם יש זיקה גם לגלעיני המטרופולינים. מבחינה זו מטרת החלוקה לאזורים היא לחזק את המטרופולינים ולא להחליפם.

רקע

בשנים האחרונות מתחדדת חשיבות התכנון בקנה מידה אזורי, כנדבך נוסף בין הרובד הארצי והמחוזי ובין הרובד המקומי. אבל מהו תכנון אזורי? אין דרך אחת להגדיר 'אזור', ואזורים יכולים להיות בגדלים שונים, מסוגים שונים (עירוני, כפרי, מעורב) ובמיקומים שונים. אם כך המכנה המשותף של תפיסות אזוריות הוא קנה המידה של הפעולה – בין המקומי ללאומי – והשאיפה לכונן קשרי גומלין במרחב ולמנף נכסים מקומיים כדי ליצור יתרון אזורי.

תפיסות אזוריות היו קיימות מאז תחילתו של תחום התכנון המודרני, למשל במודל עיר גנים של אבנעזר הווארד,[2] שהיה מורכב מרשת של ערים, או בגישת המקומות המרכזיים של קריסטלר.[3] גם בראשיתה של מדינת ישראל התבססה 'תוכנית שרון' לפריסת היישובים על תפיסה אזורית.[4] אולם היום רווחת תפיסת 'האזוריות החדשה', שמערערת על ההיררכיה שעליה התבססו התפיסות הקודמות, ומדגישה את הייחודיות, את היתרונות היחסיים ואת הפוטנציאל הטמון בכל אזור. כלומר, ערכו של אזור אינו נקבע לפי מידת קרבתו למרכז הארץ אלא לפי נכסיו הייחודיים. ההתמקדות באתגרים הספציפיים וביתרונות היחסיים של כל אזור לצד עידוד וחיזוק שיתופי פעולה אזוריים, יכולים להוביל לפיתוח מאוזן יותר של מרכז ופריפריה, לשיפור איכות החיים ורמת השירותים, להפחתת יוממות ולצמצום פערים כלכליים וחברתיים בין תושבי האזור. בתפיסה האזורית טמונה הזדמנות לחולל שינוי משמעותי באזורים בצפון הארץ ובדרומה וכן באזורים שהפערים בהם גדולים.

פרק האזוריות נכתב וקודם בהובלת ד"ר אדר' רוני בר, ד"ר לילי שולמן וחן גרינברג

1 יומם – אדם הנוסע יום־יום לעבודתו מחוץ למקום מגורין וחוזר בערב לביתו; מכאן: יוממות (לפי מילון ההווה).

2 Hall. (2014). Cities of tomorrow: An intellectual history of urban planning and design since 1880.

3 Central-Place Theory. (1998). In Encyclopedia Britannica.

4 שרון. (תשי"ב). תכנון פיסי בישראל.

פרק זה מבקש להציב את התכנון האזורי ככלי חשוב בסל הכלים התכנוני במדינת ישראל. הפרק כולל:

- מפת מפתח לתכנון אזורי. המפה גובשה על בסיס גישה תפקודית המתמקדת בתושב ובחיי היום־יום שלו וכוללת חלוקה אזורית מוצעת ל-28 אזורי תפקוד. מטרת המפה היא לשמש בסיס לגיבוש תוכניות אזוריות, והן יאפשרו לבחון מחדש את הגבולות ולדייקם[5]
- הדגמת הפוטנציאל של אזוריות כמנוף לחיזוק צפון הארץ ודרומה
- מתווה אחיד לגיבוש תוכניות אזוריות כדי לשפר את התיאום בין התוכניות האזוריות שיקודמו בישראל
- הצעות למשימות ולכיווני פעולה לקידום תכנון אזורי בישראל, כגון פיתוח מדד להערכת איכות חיים אזורית וגיבוש מדריך מפורט לתכנון אזורי

תכנון אזורי בישראל: הזדמנויות ואתגרים

הזדמנויות

ראשית יש לשאול מדוע נדרש תכנון בקנה מידה אזורי בישראל, בעיקר לנוכח שטחה הקטן של ישראל והמספר הקטן של תושביה לעומת מדינות גדולות בעולם? מדוע קנה המידה המטרופוליני, המחוזי או העירוני אינם מספיקים?

קנה המידה המקומי: קנה המידה של הרשות המקומית הוא קטן מדי; הוא משקף פיצול של המרחב בין רשויות מקומיות רבות שלעיתים מתחרות זו בזו, ואילו נושאים רבים מצריכים חשיבה אזורית ושיתופי פעולה חוצי גבולות (ר' מפה ימנית **באיור 11**).

קנה המידה המחוזי: מנקודת המבט של התושב ושל חיי היום־יום שלו קנה המידה המחוזי גדול מאוד ואינו משקף את דפוסי החיים הטיפוסיים של אדם שחי, פועל ועובד במרחב. הדבר נכון במחוזות גדולים כמו מחוז צפון ומחוז דרום, אך גם במחוזות כמו מחוז מרכז שמשתרע מנתניה בצפון ועד ליבנה בדרום (ר' מפה אמצעית **באיור 11**).

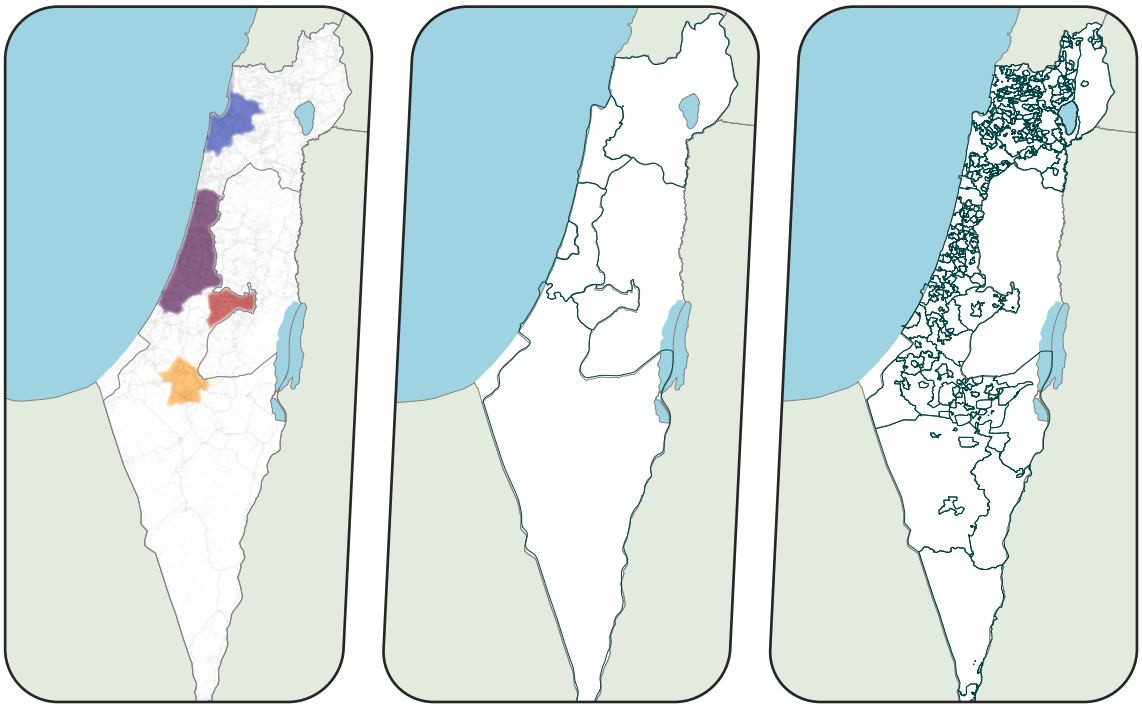
קנה המידה המטרופוליני: מבדיקות אמפיריות עלה כי ארבעת המטרופולינים מתפקדים כמוקדי משיכה ועוגנים משמעותיים, אם כי נדרש חיזוק בעיקר לגלעיני המטרופולינים בבאר שבע ובחיפה.[6] אולם מנקודת מבטו של התושב, הסתכלות מטרופולינית אינה נותנת מענה מספק: בתחומי המטרופולינים מתגוררים 6.6 מיליון בני אדם, כלומר הם אינם כוללים את כל אוכלוסיית המדינה ובוודאי שלא את כל שטחה.[7] יישובים רבים נותרים מחוץ לגבולות המטרופולינים, ויש לבחון כיצד הם יכולים לשרת את סביבתם כמוקדים אזוריים (ר' מפה שמאלית **באיור 11**).

5 התוכניות האזוריות הן מחוץ למסגרת עבודה זו. מטבע הדברים בעת הכנת התוכניות האזוריות ייבחנו מחדש הגבולות האזוריים בהתאם לנושאים ולמטרות של כל תוכנית.

6 אברמזון ואח'. (2023). חקר מטרופולינים בישראל. מכון ירושלים לחקר מדיניות. מסמך בעבודה

7 משרד החינוך. (2022). מטרופולינים בישראל.

איור 11 - חלוקה של מדינת ישראל לפי רשויות מקומיות, לפי מחוזות מינהל התכנון ולפי מטרופולינים (מימין לשמאל)



מקור הנתונים: החלוקה למטרופולינים מתבססת על נתוני מפקד האוכלוסין 2008 [8]

לעומתם **קנה המידה האזורי** – בין המחוז לרשות המקומית – משקף הזדמנות לתכנון החוצה גבולות אדמיניסטרטיביים ומבוסס על לוגיקה תפקודית של תנועות יום־יומיות ודפוסי חיים. לתכנון בקנה מידה אזורי יש תועלות, שאינן מושגות בתכנון בקנה מידה ארצי או מחוזי, מקומי או עירוני:

- יצירת שיתופי פעולה בין רשויות כדי לגבש חזון משותף וסדר יום אזורי
- התמודדות עם סוגיות ואתגרים שדורשים פתרונות חוצי גבולות, ואי אפשר או לא רצוי לפתור ברמת הרשות הבודדת, למשל בנושאי תנועה ותחבורה ומיקום שימושים ותשתיות שנחשבים ללא רצויים (NIMBY) [9]
- איגום משאבים, ניצול היתרון לגודל וייעול השימוש בקרקע בכל הקשור לפריסת שירותים ותשתיות
- קיצור מרחקי יוממות ותנועות לצד פיתוח תחבורה ציבורית והסעת המונים
- חיזוק הייחודיות של כל אזור, מינוף היתרונות היחסיים שלו ופיתוח מדיניות וכלים מותאמי מקום
- קרבה למשתמש הקצה ולבעלי העניין בשטח
- פיתוח מאוזן של אזורים שונים ברחבי הארץ ושל מוקדי משנה
- הגנה על ערכי טבע, נוף, מורשת וחקלאות המאפיינים את המרחב

על בסיס תועלות אלו נוסחו שתי מטרות מרכזיות לתוכנית הנוכחית. המטרות משקפות את ההסתכלות האזורית שהיא קודם כול מנקודת מבט תפקודית של התושב, של חיי היום־יום שלו ושל ההזדמנויות שנגישות לו:

1. יצירת סביבת חיים מיטיבה ואיכות חיים לתושב וצמצום יוממות
2. צמצום פערים בין אזורים ובהם

שתי המטרות הללו בנו את הבסיס לחלוקה לאזורי תפקוד, כפי שיפורט בהמשך.

8 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (2010). מפקד האוכלוסין 2008. (החלוקה משנת 2008 - עשויה להתעדכן בקרוב)

9 בעברית – נגד מיקום בחצרי; באנגלית – Not In My Back Yard. הכוונה היא להתנגדות לתושבים להצבת מוסד או מתקן ציבורי בסמוך לביתם.

אתגרים

למרות יתרונותיו של התכנון האזורי, בעת קידומו עולים אתגרים שונים ובהם:

ריבוי שחקנים, נקודות מוצא וקווי גבול

בשנים האחרונות יש בישראל פעילות ערה בנושא האזוריות – האשכולות האזוריים של משרד הפנים,[10] תוכניות אסטרטגיות אזוריות בהובלת משרד השיכון,[11] תוכניות אסטרטגיות של משרד התחבורה,[12] הרפורמה לקידום אזוריות וביזור סמכויות מן השלטון המרכזי לשלטון המקומי פרי עבודה משותפת של משרד הפנים וג'וינט-אלכא,[13] מסמך תנועת אור לתכנון, פיתוח וניהול אזוריים,[14] תוכנית אסטרטגית לגליל המזרחי ולקריית שמונה כאקוסיסטם תעשייתי,[15] התוכניות האסטרטגיות לתשתיות של מינהל התכנון[16] ועוד. התהליכים המקודמים היום בישראל משקפים נקודות מוצא שונות (ניהול, פריסת תשתיות, פריסת תחבורה ועוד) ולכן גם הגבולות האזוריים משתנים מתוכנית לתוכנית. התוצאה היא לא רק ריבוי של נקודות מבט לאזוריות אלא גם ריבוי גבולות אפשריים.

בעבודה זו אין כוונה להחליף את ההגדרות או לערער על יוזמות של משרדי ממשלה אחרים. אין כאן גם הצעה לרובד שלטוני נוסף. המטרה היא לזהות את קנה המידה המתאים לתכנון אזורי ששם במרכז את הפרט ואת דפוסי החיים שלו, להתוות שיטה סדורה להגדרת אזורי תפקוד ולהציע חלוקה אזורית שמתאימה לתכנון מרחבי־אזורי.

מגוון ושונות

למרות שטחה המצומצם, ישראל מדינה מגוונת מבחינה חברתית, תרבותית וסביבתית. הגיוון יוצר אתגר בפיתוח שיטת עבודה אוניברסלית לתכנון אזורי שתהיה נכונה לכל אזור ואזור. למרות הפוטנציאל של תכנון אזורי לפיתוח אזורי ולצמצום פערים, לא מדובר בנוסחת קסם. למעשה, הגדרת אזורי תכנון היא רק נקודת המוצא לתהליך תכנון מורכב שדורש שיתופי פעולה, חשיבה חדשנית ופיתוח מנגנונים תומכים.

מעבר ממצב מצוי למצב רצוי

יש בעולם מתודולוגיות שונות להגדרת אזורי תפקוד, לעיתים קרובות הן מבוססות על ניתוח דפוסי תנועה ויוממות.[17] השימוש במתודולוגיה סדורה מאפשר השוואה בין־לאומית ובכך כוחה, אולם יש לחלוקה כזו גם מגבלה: היא משקפת את המצב המצוי, לרבות מרחקי יוממות ארוכים בחלק מן המקומות, ולא את המצב הרצוי. נותרת השאלה: איך עוברים ממיפוי אזורי תפקוד קיימים להגדרת אזורי תכנון בראייה עתידית?

תכנון חוצה גבולות

מכיוון שהגדרת האזורים בתוכנית זו נשענת על גישה תפקודית (כפי שיפורט להלן), ומכיוון שמרחב חיי היום־יום לרוב אינו מתחשב בגבולות מנהלתיים, התוצאה היא הגדרת אזורים חוצי גבולות (למשל של מחוזות או מועצות אזוריות גדולות). הדבר מייצר אתגר בקידום התוכניות האזוריות בהמשך וידרוש מגורמים רבים שיתופי פעולה, תיאום ופתיחות מחשבתית.

---

10 משרד הפנים. (2020). אשכולות.

11 בשנים האחרונות גובשו תוכניות אזוריות לגליל המערבי ולנפת אשקלון; בעת כתיבת שורות אלו מקודמות תוכניות אזוריות לאשכול כינרת והעמקים ואשכול נגב מזרחי.

12 ר' למשל: משרד הבינוי והשיכון ואח'. (2020). תוכנית אסטרטגית 2040 להסעת המונים ולתחבורה ציבורית בנפת אשקלון.

13 הצוות לקידום אזוריות בישראל. (2020). הרפורמה לקידום אזוריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי.

14 צוות מעבדת גוטסמן לעתיד ישראל. (2024). תפישה מבוססת מרחבים תפקודיים והמלצות מדיניות.

15 חתוקה ואח'. (2019). תוכנית אסטרטגית לגליל המזרחי ולקריית שמונה כאקוסיסטם תעשייתי.

16 מינהל התכנון. (2023). מיפוי יוזמות וכוונות תכנוניות לתשתיות.

17 למשל, בשנת 2023 הוגדרו בישראל 22 אזורי תפקוד עירוניים (Functional Urban Areas) לפי מתודולוגיה שפותחה ב־OECD. המתודולוגיה מבוססת על זיהוי מרכזים אורבניים לפי פרמטרים של גודל וצפיפות ולאחר מכן זיהוי אזור היוממות לאותם מרכזים אורבניים..(n.d.). OECD. Functional urban areas by country.

מפת מפתח לאזורי תפקוד

כדי לבנות תשתית לתכנון אזורי בישראל, גובשה מפת אזורי תפקוד. מטרתה לשמש בסיס משותף לחשיבה אזורית או לקידום תוכניות אזוריות מסוגים שונים. לשם כך נקבעו מראש מאפייני הגבולות האזוריים:

- הגבולות עקרוניים, ברזולוציה המתאימה לתוכנית אסטרטגית כלל־ארצית ולא יוצרים תיחום מדויק
- הגבולות דינמיים ואפשר לעדכנם ולדייקם בעת הכנת תוכניות אזוריות או בהמשך עבודה בנושא האזוריות

הנושא התפקודי הוביל את הגדרת האזורים לפי שתי המטרות שפורטו מעלה. על בסיס מטרות אלו והיוועצות במומחים לנושא האזוריות, גובשו קריטריונים להגדרת האזורים:[18]

1. **רציפות גאוגרפית,** כלומר שהאזור יהיה מרחב המשכי בלא 'חורים' של רשויות שאינן כלולות באזור שהוגדר
2. **קנה מידה** המתאים לתפקוד יום־יומי סביב מוקדים. לרוב יהיו אלו מוקדים עירוניים כדי להעצים את הערים ולמנוע פרבור בהתאם לאופייה של ישראל כמדינה אורבנית. אולם ייתכנו כמה אזורים ללא מוקד עירוני, כפי שמצויים בעולם. הספרות המקצועית ונתונים אמפיריים מצביעים על (עד) חצי שעה כזמן נסיעה מקובל לעבודה או לצריכת שירותים שונים, אולם אותו פרק זמן יכול להיתרגם למרחקים שונים לפי אופן ההתניידות ומאפייני המרחב[19]
3. **מספר תושבים** שיבטיח תפקוד אזורי ויאפשר מסה קריטית לאספקת שירותים באזור
4. **מספר רשויות** באזור שיהיה מצומצם דיו כדי לאפשר קבלת החלטות ויישומן
5. **הימצאותם של מנועי צמיחה, נכסים ועוגנים אזוריים** שאפשר למנפם ליצירת מערכת אקולוגית אזורית. לצד מחוללי צמיחה קלסיים, כגון נמל או נמל תעופה, תשתיות אחרות, משאבי טבע, ומוסדות בולטים (דוגמת אוניברסיטה או בית חולים), אפשר לזהות גם נכסים מקומיים כגון נוף, חקלאות ומורשת
6. **ייחודיות, זהות מקומית והגדרה עצמית.** היבטים אלו קשים לפעמים להגדרה אמפירית, אבל הם משפיעים על חיי היום־יום לפעמים יותר ממרחק פיזי
7. **מאפיינים פיזיים וגאוגרפיים** שמשפיעים על אופי האזור ויוצרים גבולות טבעיים
8. **תשתית של שיתופי פעולה**

אין הכוונה שכל אזור יענה על כל הקריטריונים באופן זהה. ייתכנו אזורים צפופים לצד אזורים דלילים באוכלוסייה, אזורים עירוניים וכפריים ואזורים קטנים וגדולים. השונות בין האזורים אינה אילוץ אלא יתרון: היא חשובה ליצירת מובחנות אזורית ויתרונות יחסיים.

שני הקריטריונים הראשונים (קנה מידה ורציפות) הוגדרו כמהותיים ביותר ויצרו בסיס לניתוח המרחבי. בניתוח אותרו מוקדים עירוניים ואחרים לפי ריכוזי אוכלוסייה (עתידיים ויחסיים) ופעילות אנושית אחרת (תעסוקה, חינוך, בריאות, תחבורה). סביב המוקדים הוגדרו אזורים לפי ניתוחי תנועה ותפקוד לצד התייחסות לצירי תנועה ראשיים של רכבות קיימות ועתידיות, דפוסי יוממות ומרחקי נסיעה. לאחר ההגדרה הראשונית של אזורים, נערכו ניתוחים נוספים בהתאם לקריטריונים שלוש עד שמונה. נערכו סבבי היוועצות עם מומחים ובעלי עניין, תוקנו גבולות האזורים וחוזר חלילה, עד לגיבוש מפת אזורי תפקוד (ר' **איור 12**).

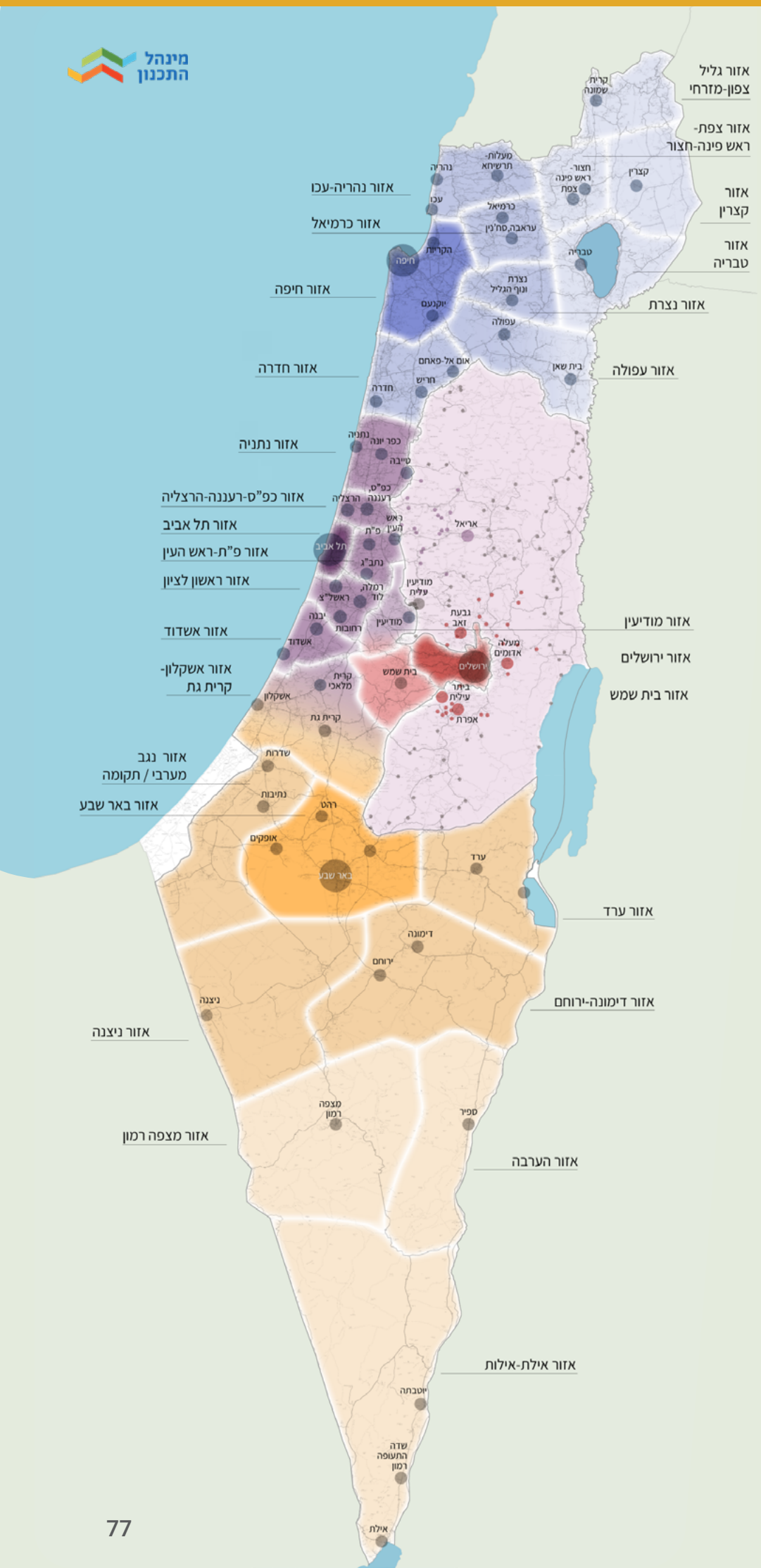
---

18 המתודולוגיה להגדרת אזורי התפקוד מובאת כאן בתמצות בלבד. להרחבה ר' אגף בכיר לתכנון אסטרטגי. (2024). מתודולוגיה לקביעת אזורי תפקוד בתוכנית האסטרטגית המרחבית.

19 English. (2019). The Commuting Principle That Shaped Urban History ; United States Census Bureau. (2017). Average One-Way Commuting Time by Metropolitan Areas.

איור 12 :

מפת חלוקה לאזורי תפקוד בישראל



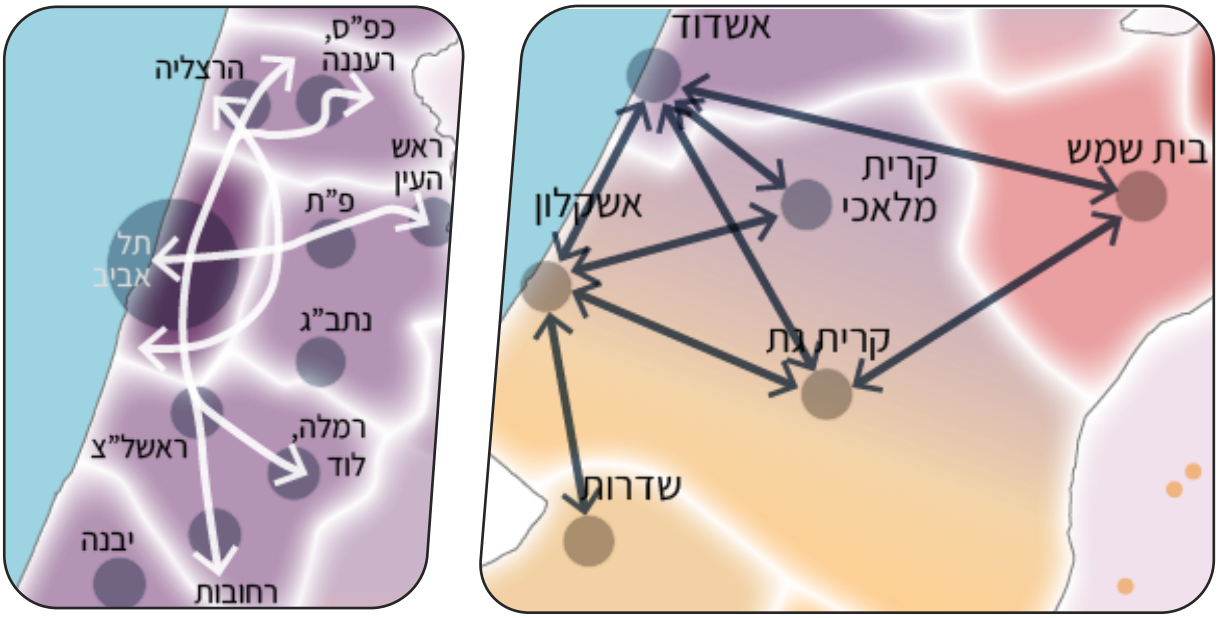
ביאורים למפה

- **אזור תפקוד:** קנה מידה תכנוני שמשקף גודל מתאים לתפקוד יום־יומי, נגישות להזדמנויות ודפוסי חיים. תכנון בקנה מידה זה עשוי לשפר את ההזדמנויות במרחב ולצמצם יוממות, לחזק שיתופי פעולה ולעודד גיבוש אסטרטגיה משותפת לפיתוח אזורי. אזור התפקוד יכול לחצות גבולות אדמיניסטרטיביים ומוניציפליים.
- **גלעין מטרופולין:** ליבה סכמטית של ארבעת המטרופולינים כפי שהוגדרו על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: הלמ"ס). ליבה זו מייצרת פעילות חברתית וכלכלית אינטנסיבית, וסביבה יש מעגלי השפעה שונים שהולכים ודועכים ככל שגדלים המרחק וזמן ההגעה אל הגלעין. לכל ליבת מטרופולין צבע אחר ותחום ההשפעה באופן סכמטי מסומן סביבה באותו הצבע
- **מוקדים אזוריים:** מוקדי פעילות, שירותים והזדמנויות. ברוב המוחלט של המקרים מדובר בערים שיש לרכז בהן את הפיתוח העתידי ואת השירותים, וליצור בהן מרחב עירוני מגוון ופעיל שיש בו תנועה מקיימת ומרחבים ציבוריים איכותיים. יש כמה מוקדים אזוריים שאינם עירוניים, כמו מרכז ספיר בנגב ונתב"ג.

דגשים לחלוקה האזורית המוצעת

- החלוקה כוללת 28 אזורי תפקוד. בחלקם יש מוקד יחיד, אבל ברובם יש יותר ממוקד אחד. מרבית המוקדים הם עירוניים, בהתאם לצביון האורבני של מדינת ישראל
- אזורי התפקוד אינם עומדים בפני עצמם, אלא יש זיקות בין אזורים שונים (ר' דוגמאות **באיור 13**)
- מוקדי המטרופולינים (ירושלים, תל אביב, חיפה, באר שבע) הם מרכזי כובד ראשיים בפיתוח ובהספקת שירותים. כאמור, במפה מודגשת הזיקה המטרופולינית בצבעים (כך למשל, אזור מטרופולין חיפה קיבל את הצבע כחול, והאזורים בזיקה אליו צבועים בגוון כחול גם הם).
- אומנם המטרופולינים מורכבים מכמה אזורי תפקוד, אך אין בכך כדי לגרוע מתפקודם כמטרופולין או לבטל את הצורך בראייה כלל־מטרופולינית בנושאים שונים, למשל בנושאי הסעת המונים
- אזור התפקוד הוא מעין אבן בניין תכנונית, וכמה אזורי תפקוד יכולים להרכיב יחידה ניהולית או תפעולית גדולה יותר
- האזורים במרכז הארץ קטנים יותר מן האזורים בצפון ובדרום בשל מגוון שיקולים: גודש תנועתי, מסה קריטית והימצאותם של מוקדי משנה. האזור הקטן ביותר הוא אזור תל אביב בשל הרצון לחזק את מוקדי המשנה במטרופולין
- יישובים ישראליים בשטחי יהודה ושומרון (להלן: יו"ש) נצבעו בצבע מסמן את הזיקה למטרופולין הקרוב

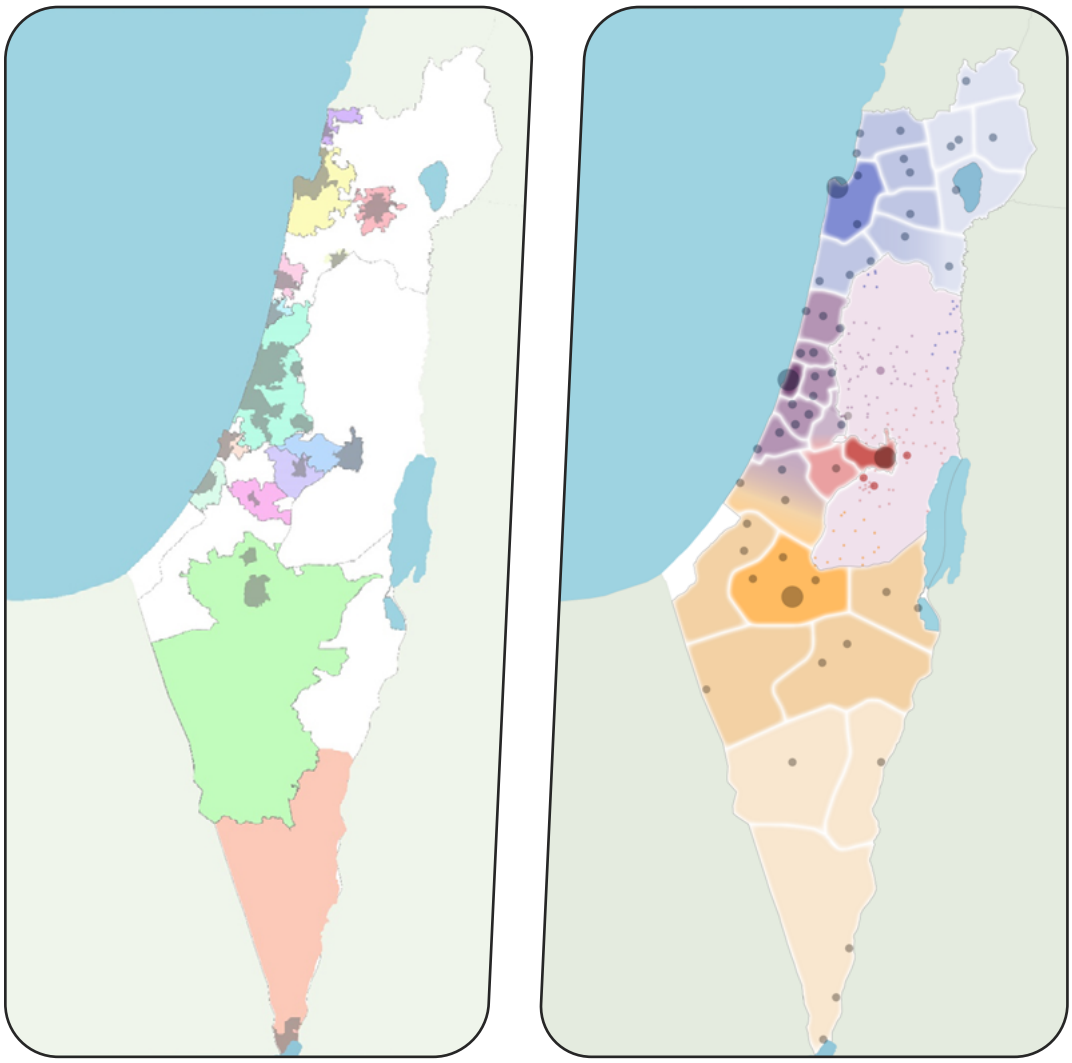
איור 13 - הדגמת קשרים בין־אזוריים



מימין: זיקות תפקודיות של החברה החרדית בין בית שמש, קריית גת ואשדוד, וכן זיקות תפקודיות בין אשקלון לאשדוד ובין אשקלון לשדרות; **משמאל**: זיקות תפקודיות לאורך רשת המטרו המתוכננת במחוז תל אביב (התייחסות לזיקות נמצאת גם בתעודות הזהות האזוריות)

איור 14 מציג השוואה בין החלוקה המוצעת לאזורי תפקוד ובין חלוקה חלופית לאזורי תפקוד עירוניים המבוססת על מתודולוגיה של ה-OECD והנציבות האירופית (Functional Urban Areas, להלן: FUA).[20] החלוקה של אזורי תפקוד עירוניים מבוססת על זיהוי מרכזים אורבניים כפונקציה של צפיפות וגודל אוכלוסייה ועל זיהוי יוממות לאותם מרכזים. החלוקה המוצעת בעבודה זאת (מימין) מתייחסת לכל הארץ ולא רק לאזורים עירוניים, ולכן היא יוצרת רציפות גאוגרפית של אזורי תפקוד ונמנעת מהבחנה בין אזורים "עירוניים" ל"לא עירוניים". נוסף על כך החלוקה המוצעת נמנעת מאזורי תפקוד גדולים מאוד לעומת החלוקה של ה-FUA (משמאל) שבה האזור התפקוד העירוני של תל אביב מגיע עד אזור טייבה, ואזור התפקוד העירוני של באר שבע חולש על אזור נרחב בנגב.

איור 14 - השוואה בין החלוקה האזורית המוצעת (מימין) לבין מפת אזורי התפקוד העירוניים המבוססת על מתודולוגיית ה־OECD (משמאל)



20 OECD. (n.d.). Functional urban areas by country.

לכל אזור תפקוד גובשה תעודת זהות ובה: גודל האזור, מספר התושבים באזור, מוקדים ומגמות פיתוח, יתרונות יחסיים, נכסים ועוגנים, תשתיות הסעת המונים ועוד. מומלץ להסתייע בתעודות הזהות בעת הכנת תוכניות אזוריות. בטבלה להלן דוגמה לתעודת זהות לאזור קריית גת-אשקלון. כל תעודות הזהות מופיעות בדף התוכנית האסטרטגית המרחבית באתר מינהל התכנון.

תעודת זהות לאזור קריית גת-אשקלון

אפיון כללי	אזור גדול יחסית; כולל שלושה מוקדים עירוניים שצפויים לגדול (קריית גת, אשקלון, קריית מלאכי) ויישובים כפריים נוספים. ממוקם בתווך בין מטרופוליני תל אביב, באר שבע וירושלים, ולכן לפיתוח שלו צפויה להיות השפעה על המטרופולינים מסביבו. צפוי גידול באוכלוסייה החרדית בו, והוא יחזק את הזיקה לבית שמש ולאשדוד
שטח	כ-1,000,000 דונם
מספר תושבים (כיום, בקירוב)	כ-330,000
ערים מרכזיות ומוקדים נוספים	קריית גת ואשקלון הן שתי הערים הגדולות באזור, קריית מלאכי היא מוקד נוסף
זיקות למטרופולין ולאזורים אחרים	זיקות לשלושת המטרופולינים מסביבו – תל אביב, באר שבע וירושלים. זיקה של אשקלון לאשדוד ולשדרות
מגמות ומוקדי פיתוח	שלושת המוקדים צפויים לצמוח מאוד, לרבות הרחבה ניכרת של המרקם העירוני ממערב לקריית גת. באזור צפויה לגדול האוכלוסייה חרדית ולנהל קשרים עם אוכלוסייה חרדיות במרחבים גובלים
תחבורה ציבורית, הסעת המונים ותשתיות-על	רכבת כבדה וציר מתע"ן עתידי אשדוד-אשקלון ריבוי תחנות כוח (רוטנברג, דוראד, דליה, צפית, IPM באר טוביה, צומת אנרגיה), אתר התפלה, אתרי איגום והחדרה, אתר פסולת (בית גוברין), היקפים מצטברים נרחבים של שדות פוטו-וולטאים, אתרים לאחסון גפ"מ, אחסון דלקים, תחנת קבלה של גז טבעי
עוגנים, נכסים ויתרונות יחסיים	• אשקלון - עיר חוף, תיירות, מורשת • בית חולים (קיים ומתוכנן) • רצועת החוף הדרומית של מדינת ישראל - חוף עירוני וחוף פתוח, כלכלה כחולה • שמורת חולות (ניצנים) • קריית גת - אזור תעסוקה עם חברות בין-לאומיות • שטחים חקלאיים • ממזרח לכביש 6 - שמורות טבע, תיירות, מורשת ושטחים פתוחים מגוונים
הזדמנויות מבוססות שיתופי פעולה בין-לאומיים	בעבר היו מחשבות על שיתופי פעולה עם רצועת עזה אולם אירועי אוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל הביאו למידה גדולה של אי-אמון וחוסר ודאות לעוד שנים רבות
הזדמנויות מבוססות טכנולוגיה	פתרונות טכנולוגיים בחקלאות להתמודדות עם מדבור, התחממות ודלדול משקעים
התייחסות לנושאי אקלים וסביבה	• מדבור, הידלדלות בכמות המשקעים והתחממות • עליית מפלס פני הים • אירועי גשם קיצוניים עלולים להגביר את הסיכון לשיטפונות ולהצפות באזורים הנמוכים, נדרשת התייחסות למפגשים בין אירועי קיצון ביבשה לבסיס סחיפה גבוה (למשל, במעלה נחל שקמה ולכיש)

אזוריות כמנוף לחיזוק הצפון והדרום

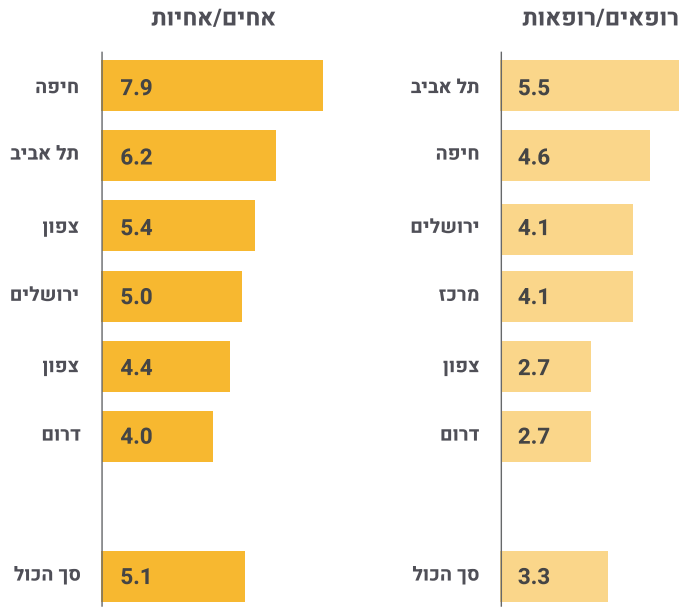
במחוזות צפון ודרום מתגוררים 16% ו-14% מאוכלוסיית ישראל, בהתאמה. צפיפות האוכלוסייה בהם נמוכה יותר מאשר בשאר המדינה: בשנת 2020 עמדה הצפיפות במחוז צפון על 333 נפש לקמ"ר ובמחוז דרום על 95 נפש לקמ"ר. גם אם מתמקדים רק בנפת אשקלון ולא בנפת באר שבע שכוללת את הנגב הדליל באוכלוסייה, הצפיפות בה עמדה על 453 נפש לקמ"ר – נתון שעדיין רחוק מזה של מחוז מרכז (1,750 נפש לקמ"ר), מחוז ירושלים (1,800) וכמובן מחוז תל אביב האורבני (8,500).[21]

לצד ריכוז האוכלוסייה באזורים במרכז הארץ, מרוכזים בהם גם שירותים והזדמנויות, ואפשר לראות פערים גדולים בין מרכז הארץ לצפון ולדרום במגוון תעסוקתי ובהספקת שירותים. למשל, יש פער ניכר במרחק הממוצע לבית חולים קרוב: שלושה-ארבעה קילומטרים במחוזות תל אביב וירושלים לעומת 15-20 קילומטרים במחוזות הצפון, הדרום ויו"ש.[22] גם בפיזור הגאוגרפי של בעלי המקצועות בתחום הרפואה והסיעוד יש פער בין האזורים: מספר הרופאים והרופאות והאחים והאחיות לנפש במרכז הארץ ובערים גדולות גבוה ממספרם לנפש בפריפריה הגאוגרפית.[23] במחוז תל אביב מספר הרופאים לנפש הוא הגדול ביותר, והוא גדול פי 2.3 ממספרם במחוז הצפון (**ר' איור 15**). נתוני תמותת תינוקות ותחלואה בסוכרת גבוהים יותר בצפון ובדרום מן הנתונים במרכז הארץ.[24]

איור 15

מספר הרופאים והרופאות, האחים והאחיות לאלף נפש לפי מחוז (ממוצע לשנים 2019-2021)

מקור הנתונים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 2023



איכות וזמינות התחבורה הציבורית משפיעות מאוד גם הן על נגישות להזדמנויות, על חלוקת העושר במרחב ועל מוביליות חברתית. גם כאן התמונה המשתקפת היא של פערים בין צפון ודרום הארץ ומרכזה.

אי־שוויון בנגישות הגאוגרפית מתבטא גם בפער בין האזורים בשיעור הסטודנטים הלומדים לתואר אקדמי מכלל בני 20-25.[25] בשנת הלימודים 2016-2017 כ־10% מן הסטודנטים לתואר ראשון השתייכו למחוז צפון וכ־14% למחוז דרום, לעומת כ־18% ממחוז מרכז ו־31% מחוז תל אביב (ר' **איור 16**).

21 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (2020). צפיפות אוכלוסייה לקמ"ר יבשתי, לפי מחוז ונפה.

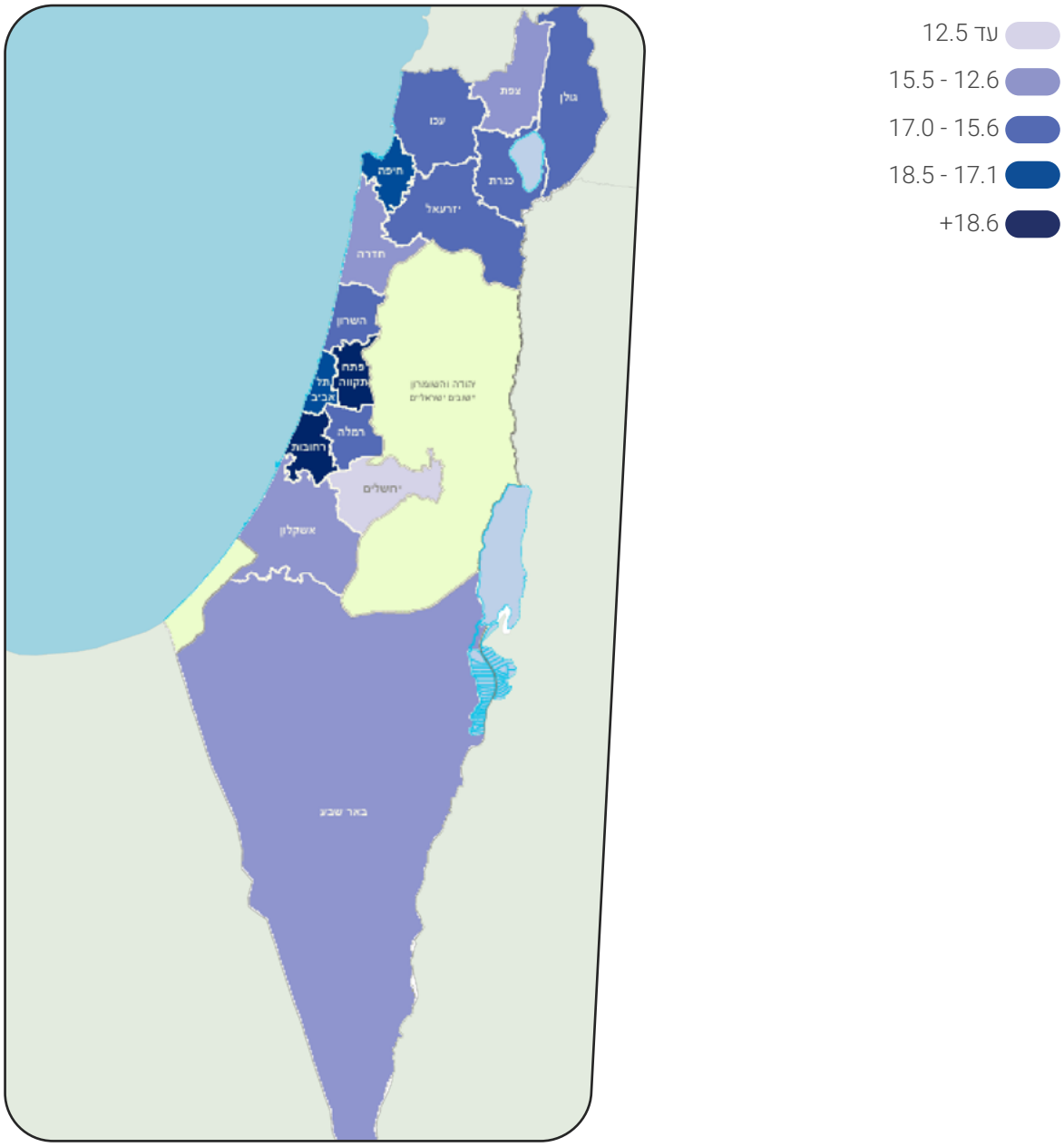
22 מינהל התכנון ומשרד הבריאות. (2020). תוכנית מתאר ארצית למוסדות הבריאות בישראל, תמ"א 49: דו"ח שלב א – לימוד צורכי מערכת הבריאות.

23 וייס. (2023). תמונת מצב המדינה: תרשימים בנושאי חברה וכלכלה בישראל.

24 משרד הבריאות: (א"ת). מפת הבריאות היישובית.

25 המועצה להשכלה גבוהה. (2017). לקט נתונים לקראת פתיחת שנת הלימודים האקדמית תשע"ח - 2017/2018.

איור 16 שיעור הסטודנטים הלומדים לתואר אקדמי לפי נפת מגורים לשנת הלימודים 2016-2015 (באחוזים)



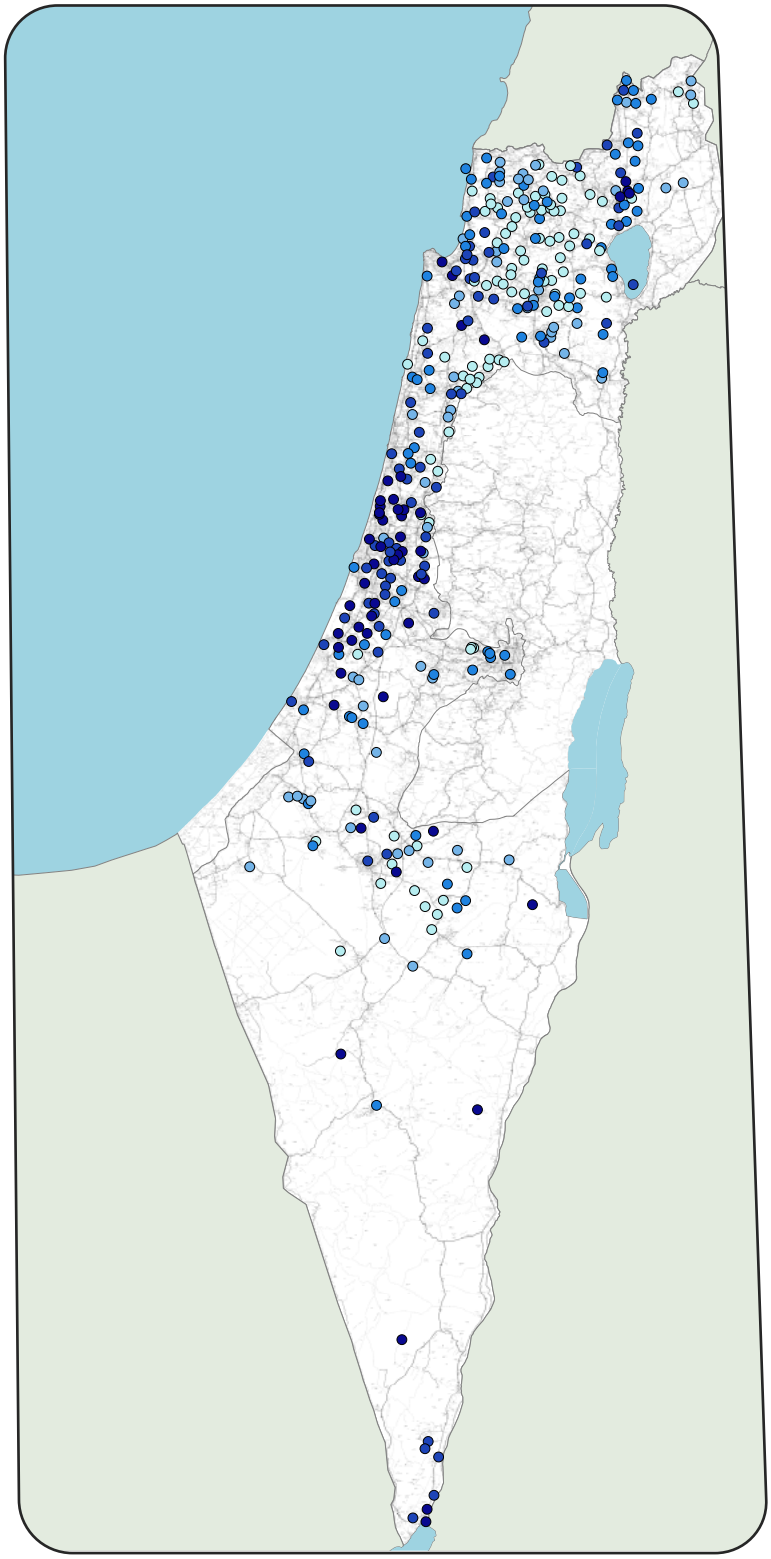
מקור הנתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (2016/17) סטטיסטיקל 168: השכלה גבוהה תשע"ז.

ההבדלים ניכרים גם בתעסוקה. יותר מ־15% מן המועסקים במחוז צפון ובמחוז דרום עובדים בענפי תעשייה, לעומת 6%-5% במחוזות תל אביב וירושלים, ואילו שיעור המועסקים בשירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים הוא יותר מ־10% במחוז מרכז ובמחוז תל אביב לעומת 5% ופחות במחוזות צפון ודרום. בעיר תל אביב, שבה מתגוררים 5% מכלל התושבים במדינה, ממוקמות 37% מחברות ההיי־טק הפועלות בישראל ומתגוררים בה 26% מן העובדים בתעשייה. השכר גבוה בתעשייה הזאת כמעט פי שלושה מן השכר הממוצע בשאר ענפי משק.[26]

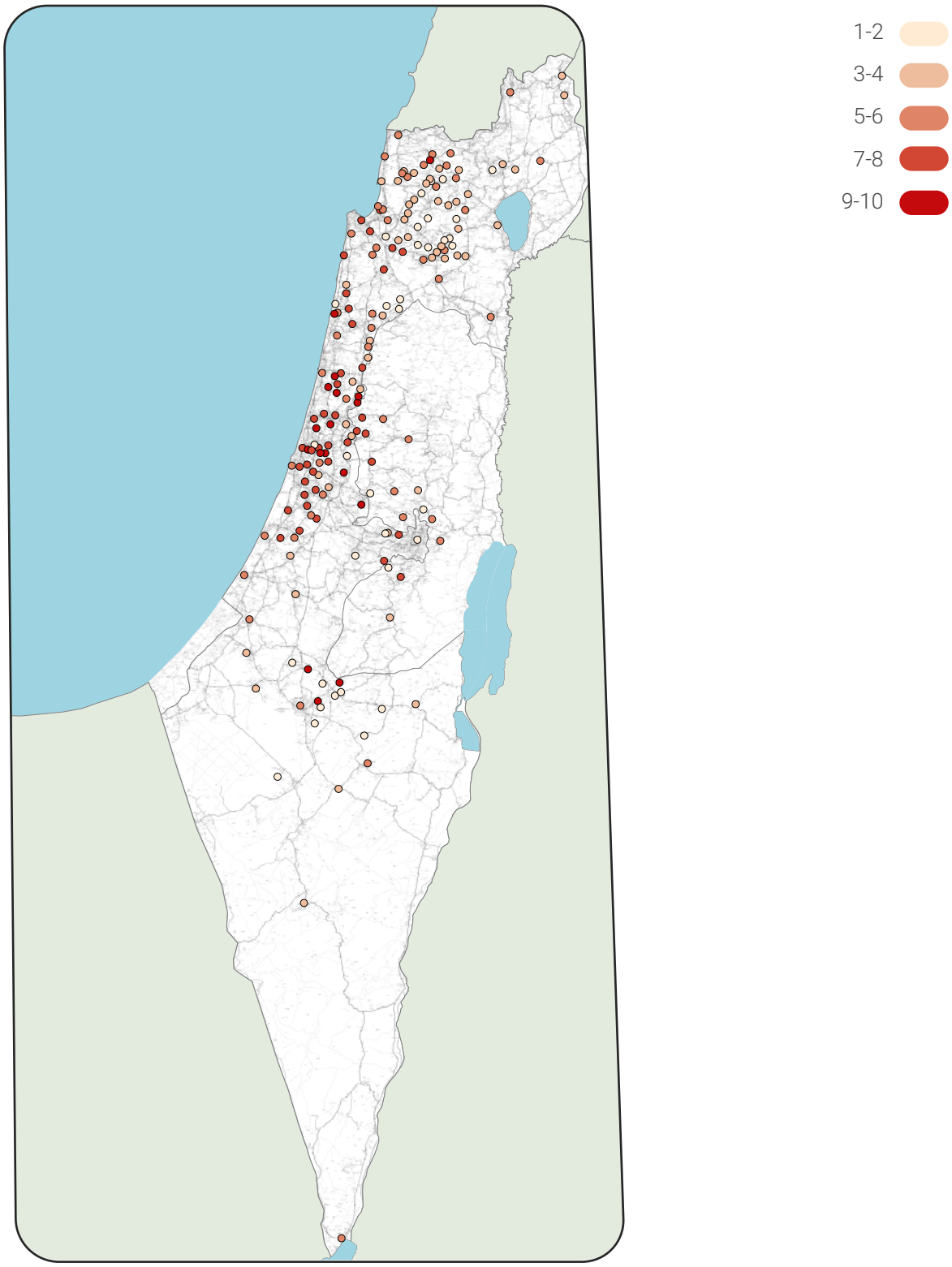
26 אגף כלכלה ומחקר. (2023). תרומת היי-טק לכלכלה הישראלית (חלק א').

בהתאם לכך בחינה מרחבית של מדד איתנות פיננסית של רשויות מקומיות (**איור 17**) ושל הדירוג החברתי־כלכלי של האוכלוסייה לפי יישוב (**איור 17**), העלתה גם כן הבדלים בין האזורים בארץ.

איור 17.1 - מדד איתנות פיננסית של רשויות מקומיות בפריסה ארצית;



איור 17.2 - שיוך יישובים בני יותר מ-5,000 נפש לאשכול חברתי-כלכלי פריסה ארצית.



אם כן התוכנית האסטרטגית שמה לה למטרה לחזק את הצפון והדרום של ישראל, לקדם את החוסן החברתי־כלכלי ולהנגיש מגוון הזדמנויות לאוכלוסייה. צעד חשוב בצמצום פערים ובהבטחת שירותים מיטביים הוא הקצאת תקציב הולם למטרות אלו;[27] נוסף על כך תוכניות אזוריות יכולות לתת מענה לאתגרים המאפיינים אזורים בצפון ובדרום בכמה אופנים:

תשתית לסנכרון בין־משרדי של פעולות ממשלה ואיגום תקציבים

בכוחו של תכנון אזורי לסנכרן החלטות ופעולות ייזום, תכנון, אישור ותקצוב וליצור מסגרת לשיתוף פעולה בין משרדי ממשלה להשגת יעדים משותפים. בכך הוא משמש למעשה כלי לשיתוף פעולה 'מלמעלה', והיעדרו זוהה במפגשי מומחים כחסם מרכזי לפיתוח הצפון והדרום.

תשתית לשיתופי פעולה אזוריים

בתכנון אזורי נבנית תשתית לשיתוף פעולה המצמצם את התחרות בין רשויות מקומיות סמוכות ומדגיש את השונות ואת היתרונות היחסיים של כל יישוב. בתהליך התכנון אפשר ליצור סיפור אזורי שלם הקושר בקשרים תפקודיים ומשלימים את כל מנעד טיפוסי היישובים: המרחב הכפרי, המוקדים העירוניים והקשר של כולם אל המוקד המטרופוליני.

העמקה בנתונים

קנה המידה האזורי מאפשר העמקה בנתונים הייחודיים של האזור. המידע הנאסף להכנת תוכנית אזורית מאפשר זיהוי של חוזקות ואתגרים באזור המתוכנן ודיוק של המטרות התכנוניות שיקדמו את החוסן וינגישו שירותים והזדמנויות לתושבים

ניהול הצמיחה

איסוף מידע שוטף ועדכני ברמה האזורית ומעקב רצוף אחרי נתוני תכנון ומימוש עשויים לסייע בוויסות, בדיוק ובאיזון יעדי תכנון, אישור תוכניות וביצוען (ואילו היעדר ניהול עלול להוביל להיצע תכנוני עודף ולא ממומש ולחוסר סנכרון בין תוכניות שונות).

ביצוע ושיפור יכולות

תכנון אזורי מאפשר לרשויות מקומיות למנף החלטות ממשלה ולהביאן לידי ביצוע. העבודה המשותפת ותכלול הצרכים הכלל־אזוריים מאפשרים לפעול בכוחות משותפים ולענות על קולות קוראים או להשתמש במנגנונים דומים המוצעים על ידי השלטון המרכזי ולעיתים אינם מנוצלים בשל היעדר תשומות וכוח אדם מקומי.

מדיניות מותאמת מקום

תכנון אזורי יכול לסייע להתאים מדיניות כלל־ארצית לתנאים המקומיים, ובכך לתת ביטוי לשונות בין חלקי הארץ ובין קבוצות אוכלוסייה.

סינרגיה בין המרחב הכפרי למרחב העירוני

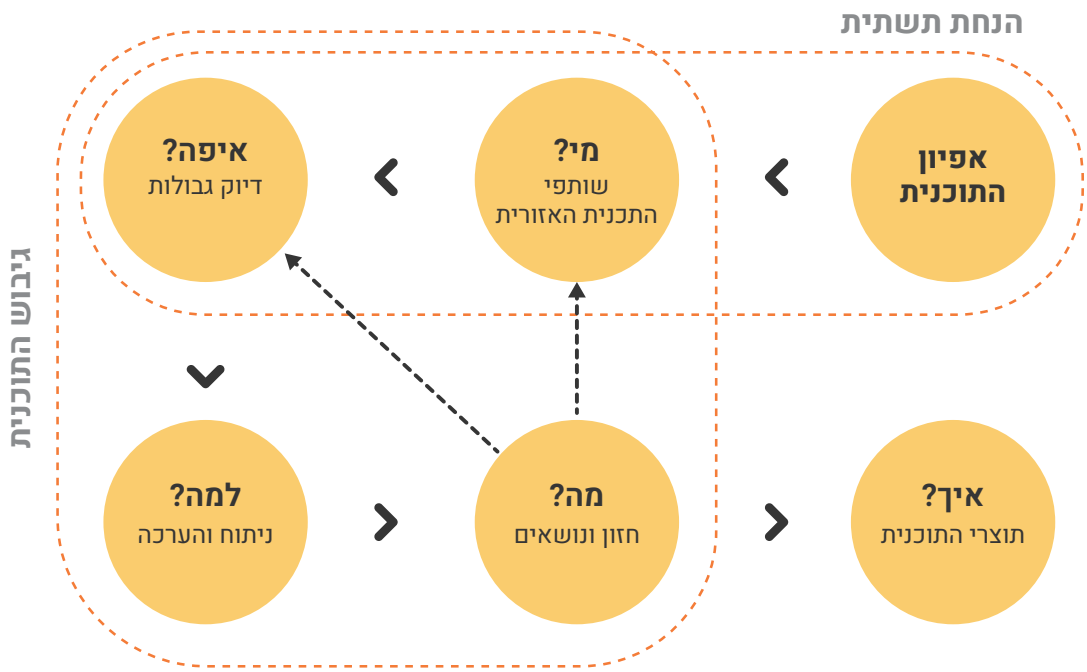
במקומות רבים ניכרות הפרדה ותחרות בין המרחב העירוני למרחב הכפרי, אולם שני המרחבים תלויים זה בזה ויכולים לתמוך זה בזה. תכנון אזורי יכול לסייע בחיזוק הסינרגיה בין המרחבים, בקידום חזון משותף ובכינון שיתופי פעולה. כך המרחב הכפרי יחזק את העיר ולהפך בכל הנוגע למשיכת אוכלוסייה וליצירת אסטרטגיה למשיכת השקעות, חדשנות, מחקר ופיתוח, תיירות ועוד.

27 אגף ממשל וחברה. (2023). דו"ח ביצוע החלטות ממשלה לשנת 2022.

מתווה אחיד לגיבוש תוכניות אזוריות

אין דגם אחד לתכנון אזורי. תוכניות אזוריות יכולות להיות רב־תחומיות או נושאיות, מדויקות או עקרוניות, מנחות או מחייבות. כדי לשפר את הסנכרון וההתאמה בין התוכניות שיקודמו מעתה והלאה בישראל, מובא להלן מתווה אחיד לגיבוש תוכניות אזוריות (ר' **איור 18**). ההמלצות גובשו על בסיס סקירת תוכניות אזוריות שונות בישראל ובעולם, מסמכים שעוסקים בפיתוח מדיניות אזורית ומפגשי היוועצות במומחים.[28]

איור 18 - מתווה אחיד להכנת תוכנית אזורית



28 מינהל התכנון חבר בוועדת הפיתוח האזורי של ה־OECD ונעזר מאוד בדיונים ובמסמכים של הוועדה. בין היתר, ב־2023 פרסם ה־OECD עשרה נדבכים למדיניות פיתוח אזורי, ר': OECD. (2023a). Recommendation of the Council on Regional Development Policy. בכתיבת פרק זה נעזר הצוות בעשרת הנדבכים, והם מתורגמים בתמצות בנספח ד. כמו כן נעזר הצוות במומחים, כמפורט בנספח שיתוף ציבור.

אפיון התוכנית האזורית

- התוכנית האזורית תהיה רב־שכבתית ותכלול לכל הפחות את הרבדים האלה: ניתוח המצב וזיהוי מגמות רלוונטיות (אזוריות, לאומיות וגלובליות ככל שרלוונטיות); זיהוי מוקדים וזיקות בתוך האזור ובין האזור לאזורים סמוכים; הגדרת חזון מרחבי אזורי, מטרות, יעדים ועקרונות פיתוח; זיהוי סוגיות ונושאים לטיפול או לשימור וחיזוק; גיבוש אסטרטגיה להשגת המטרות באמצעים תכנוניים ואחרים; סכמה לפיתוח אזורי (או כמה סכמות) ובצידה תוכנית עבודה מפורטת עם יעדים, פעולות אופרטיביות ומנגנון יישום

- בעת התכנון האזורי האסטרטגי או בסיומו אפשר לקדם רובד סטטוטורי בכמה חלופות:
  - קידום תוכנית סטטוטורית בגבולות האזור התפקודי
  - עדכון תוכניות סטטוטוריות קיימות, בהתאם לצורך
  - איתור, סימון ואפיון תוכניות סטטוטוריות מקומיות שיש ליזום או לקדם כדי להשיג את יעדי התוכנית האזורית, בהתאם לצורך

שותפי התוכנית האזורית (מי?)

- התוכנית האזורית תגובש בתהליך תכנון משותף ורב־מגזרי עם רשויות מקומיות, גופי ייזום ופיתוח, משרדי ממשלה ומוסדות התכנון, מגזר שלישי, קהילות ובעלי עניין מקומיים לצד מומחי תוכן בתחומים שונים

- העבודה המשותפת היא חלק בלתי נפרד מן התהליך בכל שלבי גיבוש התוכנית: זיהוי משותף של צורכי האזור ואתגריו, זיהוי מנופים לפיתוח ונכסים ייחודיים לו, גיבוש חזון, מטרות ויעדים, גיבוש התוכנית עצמה והחלטה על הצעדים הנדרשים ליישומה

- חשוב ליצור חיבור ורטיקלי בין רשויות מקומיות לארציות וכן חיבור רוחבי בין משרדי ממשלה כדי להגביר את ישימות התוכנית

- יש לשתף את הציבור הרחב. אפשר להשתמש ברשויות מקומיות שיכולות לנהל שיח ישיר עם התושבים. חשוב להקפיד על נציגות של כלל הקבוצות החברתיות ולפעול לשיתוף אקטיבי של אלו שלרוב אינם משתתפים בתהליכים כאלה

- יש להקפיד על ערוצי תקשורת פתוחים, פרסום, שקיפות וגישה למידע ברור, מלא, מהימן ורלוונטי בעבור כל בעלי העניין

- האזוריות מוצעת לעיתים ככלי לצמצום פערים כלכליים וחברתיים בין קבוצות אוכלוסייה ובין יישובים באזור. במפגשי היוועצות נטען שכשהפערים בין יישובים באזור גדולים, תכנון אזורי יכול דווקא לשמרם, בייחוד אם אין התייחסות מפורשת אליהם כאל סוגיה מובילה. לכן בעת התכנון יש להתייחס ישירות לשאלה איך רותמים את הפיתוח האזורי לצמצום פערים. שיתוף כל בעלי העניין והרשויות בתהליך התכנון מראשיתו הוא מהותי לסוגיה זו

- תהליך התכנון האזורי אינו מסתיים עם אישור התוכנית הסטטוטורית. חשוב שהוא ישאיר אחריו גם תשתית ליישום, לתיאום ולשיתופי פעולה, כדוגמת מנגנונים וצוותים של בעלי עניין שעובדים ביחד ויש ביניהם שיח מתמשך

קביעת ודיוק הגבולות (איפה?)

- מפת המפתח שהוצגה לעיל היא בסיס ראשוני להתחלת תהליך תכנון אזורי. את גבולות התוכנית האזורית אפשר לשנות ולדייק לאחר המעבר מרזולוציה אסטרטגית ארצית לרזולוציה אזורית
- תהליך דיוק גבולות האזור הוא תהליך הדרגתי שנעשה בשיתוף השותפים ובתיאום ביניהם. ייתכן שבשלבים הראשונים ייבחנו כמה חלופות עד להחלטה בנושא זה
- תוכנית אזורית יכולה להתייחס לכמה אזורי תפקוד כל עוד נשמרים הזיהוי וההבחנה שלהם בתוך התוכנית
- בהגדרת גבולות התכנון ובדיוקם יש להתחשב בקשרים תפקודיים קיימים ופוטנציאליים. לשם כך יש להתחשב בקריטריונים לקביעת אזורי תכנון שפורטו לעיל (רציפות, קנה מידה, מספר תושבים, מספר רשויות, זהות מקומית, נכסים ועוגנים, מאפיינים מרחביים, שיתופי פעולה) אולם ברזולוציה ממוקדת ומפורטת שמאפשרת בדיקות מקומיות.[29] עצם המעבר לרזולוציה מפורטת מאפשר לדייק את הגבולות בהתאם לחלוקות מוניציפליות, אם הדבר מתאפשר ותואם לרציונל התוכנית ולמטרותיה
- בהגדרת גבולות התכנון ובדיוקם יש להתייחס לתוכניות אזוריות של האזורים הסמוכים כדי שלא ייוותרו מקומות שלא חלה עליהם תוכנית

ניתוח והערכה (למה?)

- כל תוכנית אזורית צריכה להתחיל משאלות. לדוגמה: למה אנשים עוזבים את האזור? למה הם מגיעים אליו? מהיכן הם באו? להיכן הם עוזבים? מהי הפעילות הכלכלית באזור? מהם הקשרים התפקודיים בתוך האזור ומחוצה לו? איפה אנשים עובדים, לומדים וצורכים שירותים? מה מיוחד באזור? האם יש בו מוקדי משיכה (סביבתיים, כלכליים, תרבותיים או אחרים)? אילו שיתופי פעולה אזוריים וחוצי גבולות כבר יש באזור?
- ניסוח השאלות הוא חשוב ונוגע למאפייני האזור ולשותפי התוכנית. לכן מומלץ להתאים את השאלות לאזור הספציפי
- בירור התשובות לשאלות צריך להיעשות באמצעות איסוף וניתוח נתונים לצד שיטות איכותניות, כגון ראיונות עומק וקבוצות מיקוד
- אפשר כבר בשלב זה לבחור שיטה להערכה ולמדידה של התפקוד האזורי מתוך מגוון שיטות מדידה. למשל, יש המתמקדות באיכות החיים של התושבים, ויש המתמקדות באטרקטיביות האזורית למשקיעים, לתושבים ולעובדים.[30] השיטה יכולה לסייע באנליזה של המצב הקיים וכן בהצבת יעדים ומדדים להצלחה

29 ר' בהרחבה: מינהל התכנון. (2024). מתודולוגיה לקביעת אזורי תפקוד בתוכנית האסטרטגית המרחבית.

30 להרחבה ר':
OECD. (2022). Measuring the attractiveness of regions.; OECD. (2023b). Rethinking Regional Attractiveness in the New Global Environment.

נושאי התוכנית האזורית (מה?)

- מומלץ שתוכנית אזורית תתייחס לכמה נושאים ולא תתמקד בנושא יחיד.[31] קשה להעריך מראש אילו נושאים יהיו בעלי ערך וישמשו כמנופים לשינוי. דווקא נושא שנדמה שולי יכול להתגלות כמרכזי ומשמעותי

- בחירת הנושאים שבהם תעסוק התוכנית האסטרטגית האזורית היא חלק בלתי נפרד מתהליך התכנון ותלויה במאפייני המקום (לצד נושאים שיש להתייחס אליהם בכל תוכנית אזורית, כמפורט בהמשך). הנושאים ייבחרו בשיתוף בעלי עניין כחלק מהגדרת חזון ומטרות התוכנית, ולא כהחלטה א־פריורית של צוות התכנון. חשוב לדייק את הנושאים שנבחרו, כלומר באילו היבטים ספציפיים או שאלות תתמקד התוכנית

- ייתכן שעם גיבוש הנושאים יהיה צורך לשוב ולדייק את גבולות האזור, וזה יכול להשפיע על הרכב השותפים ובעלי העניין

- לבחירת הנושאים אפשר להשתמש בקריטריונים האלה:
  - **ערך לכלל השותפים** - סוגיות שיתרמו לכלל השותפים (ולא רק למקצתם)
  - **שיתוף פעולה** - נושאים הדורשים שיתוף פעולה ואי אפשר או לא רצוי לטפל בהם בכל רשות בנפרד
  - **השפעה** - נושאים ישימים שתהיה להם השפעה רחבה
  - **היגיון אזורי** - סוגיות שטבוע בהן היגיון אזורי, כגון תנועה, תשתיות, סביבה ואקלים, נחלים ונגר, סוגיות חברתיות (כמו צמצום פערים חברתיים־כלכליים), חינוך ותרבות, תיירות, שטחים פתוחים, שטחים גליליים, תעסוקה, תעשייה ומסחר
  - **ייחודיות** - נושאים ייחודיים לאזור שפיתוחם יכול לחזק ולמנף את האזור

- לצד החופש לבחור נושאים ייחודיים בכל תוכנית אזורית בהתאם למאפייני המקום, מומלץ להתייחס לסוגיות האלה בכל תהליך תכנון אזורי:

  - **איכות חיים ופריסת שירותים**

מומלץ להציב במוקד התוכנית האזורית את איכות החיים של האדם במובנה הרחב ולהתייחס לצרכים ספציפיים של קבוצות שונות באוכלוסייה, לרבות קבוצות פגיעות. איכות החיים צריכה להיבחן בראייה אזורית, כלומר היישובים באזור ישלימו זה את זה בכל הנוגע להספקת שירותים, תשתיות, תעסוקה, פנאי, תרבות, חינוך ובריאות. זאת כדי לייעל את השימוש במשאבים ולשאוף לכלכלה אזורית איתנה במקום תחרות מחלישה בין יישובים סמוכים.

  - **תשתיות תחבורה והסעת המונים**

בתכנון יש להתייחס למערך התחבורתי המצוי, המתוכנן והרצוי, ובעיקר לתחבורה ציבורית ולמערכות הסעת המונים. זה נושא מכריע לשיפור התפקוד האזורי ולחיזוק הזיקה בין היישובים במרחב ובינם לאזורים סמוכים, והוא מחייב בחינה ותכנון בקנה מידה אזורי. קידום ותכנון מתע"ן (מערכת תחבורה עתירת נוסעים), כגון רכבות כבדות, רכבות קלות, מטרו ומערכות אוטובוסים מהירות (BRT) ישפרו את הניידות ואת הנגישות באזורי התפקוד ויחזקו את האזורים המרוחקים יותר מגלעיני המטרופולינים.

  - **עוגנים אזוריים והסתכלות אזורית על תעסוקה**

יש לזהות את הנכסים, את היתרונות היחסיים ואת העוגנים האזוריים. כמו כן יש לאתר מיקומים מיטביים לסוגים שונים של תעסוקה ותעשייה. מומלץ למקם תעסוקה שאינה מטילת מגבלות (כגון משרדים) בערים ובסביבות נגישות להסעת המונים. ההסתכלות האזורית על התעסוקה היא כאל מנוף לפיתוח אזורי ולצמצום פערים בתוך האזור בניגוד להסתכלות על תעסוקה כפתרון לחוסן עירוני של כל רשות בנפרד.

---

31 ר' לדוגמה: תוכנית רב־נושאית מווילס או תוכנית אזורית לגליל המערבי, לעומת תוכנית תמטית מאונטריו, קנדה, או תוכנית לגליל המזרחי כאקוסיסטם תעשייתי.

- **תשתיות ושימושים הכרחיים**
התכנון צריך להתייחס לפריסה ולמיקום של תשתיות ושימושים הכרחיים, גם כאלה שתדמיתם נמוכה או יש להם השפעות סביבתיות, ולעיתים הם נדחקים או מסופקים בחסר (NIMBY). ראייה אזורית מאפשרת הסכמה רחבה על שטחים לשימושים כאלו לעומת ראייה מקומית שלעיתים דוחקת תשתיות או שימושים כאלה לטובת שימושים בעלי תדמית גבוהה. בין היתר יש להתייחס למענה הנדרש לתעשיות בטון, פסולת ותעשיות אחרות המטילות מגבלות סביבתיות. לבסוף, יש להתייחס לתשתיות נוספות שנהנות מן היתרון לגודל ומשיתופי פעולה חוצי גבולות.

- **אקלים**
יש להתייחס לחוסן האקלימי ולצורך להפחית פליטות פחמן. התכנון צריך להתמודד עם שינויי אקלים ולהתייחס לנתונים ולתרחישים המעודכנים ביותר ולאוכלוסיות פגיעות. בין היתר יש לתת את הדעת לצורך וליכולת להתייחס להיבטים האלה (ר' בהרחבה בפרק התמודדות עם שינויי האקלים):

  - **שיטפונות והצפות:** תוכנית אזורית יכולה לכלול פתרונות מבוססי טבע לניהול נגר. דוגמה בולטת היא שימוש בנחלים כתשתית חיונית לניהול נגר לצד שימור ושיקום מרחב הנחל, פשטי הצפה, חתכי נחל ופיתולים טבעיים.
  - **עליית מפלס פני הים:** תוכנית אזורית יכולה למפות את הפגיעה האפשרית בתשתיות ואת הגריעה הפוטנציאלית של חופי רחצה ושטחים ציבוריים פתוחים לנוכח עליית מפלס פני הים, ולתת הנחיות מתאימות.
  - **חום:** תוכנית אזורית יכולה להיעזר בתחזיות התחממות ובמפות פגיעות כדי לזהות אזורים בסיכון מוגבר לחום ולתת הנחיות מתאימות.
  - **אנרגיה:** תוכנית אזורית יכולה לבנות בסיס לעצמאות אנרגטית אזורית שתיתן מענה לצריכת האנרגיה בימי שגרה ולדרישות אנרגיה גבוהות בעיתות חירום.
  - **מדבור:** תוכנית אזורית יכולה לזהות אזורי סיכון ולקבוע הנחיות מתאימות לאזורים אלו.
  - **שמירת טבע ומגוון ביולוגי:** תוכנית אזורית יכולה למפות אזורים בעלי ערכי טבע גבוהים ולקבוע מתווה לשיקומם ולהקמת תשתיות ירוקות וכחולות המתחברות למרחבים דומים מחוץ לאזור.

- באזורים בצפון הארץ ובדרום הארץ יש לבחון את האפשרות למנף הזדמנויות שטמונות בחדשנות טכנולוגית, כגון עבודה מרחוק, טלרפואה, טלפדודגיה, שיפור הנגישות באמצעות תחבורה חכמה ושינוע מבוזר. יישומים אלו יכולים לסייע להתגבר על אתגרי מרחקי נסיעה ודלילות אוכלוסייה, ליצור מרחב חדש של הזדמנויות ולשפר את הספקת השירותים (ר' בהרחבה בפרק טכנולוגיות משנות מרחב)

- באזורים הסמוכים לגבולות יש לבחון את האפשרות למנף הזדמנויות שטמונות בשיתופי פעולה על־אזוריים בתחומי תשתיות, תיירות, סביבה ועוד. לשם כך יש לזהות: (1) אזורי הזדמנות – מרחבים חוצי גבולות שיש בהם הזדמנויות או איומים משותפים ויש ערך מוסף בהתמודדות עימם באמצעות שיתוף פעולה; (2) צירי הזדמנות – מסדרונות לתנועות חוצות גבולות של אנשים, סחורות, משאבים, אנרגיה ומידע (ר' בהרחבה בפרק ישראל במרחב האזורי)

תוצרי התוכנית האזורית (איך?)

- התוכנית האזורית תציג, בין היתר, את השלד התנועתי בתוך האזור ואל אזורים אחרים, את פריסת המגורים, התעסוקה ושירותים אזוריים (כגון בתי חולים ובתי עלמין), תשתיות (כולל התייחסות לתשתיות ושימושים בעלי תדמית נמוכה), ערכיות נופית, חקלאות ותיירות (ככל ורלוונטי), ואת היחסים עיר-כפר.

- כל אלו יתורגמו לסכמה מרחבית אזורית שתציג את התפיסה התכנונית של האזור ואת מיקומי הפרויקטים שמוצע לקדם. ההסתכלות המרחבית הכרחית כדי להבין את תפקוד המרחב ולשקף את הדרכים לשיפורו. הסתכלות זו גם מהותית כדי לזהות פערים בין תתי־אזורים ולבחון אם הפרויקטים המוצעים פרוסים היטב במרחב ומסייעים לצמצום הפערים. לכן אין להסתפק ברשימת פרויקטים אלא למקמם במרחב עם הצגת עוגנים, מוקדים, קשרים ואזורי התערבות[32]

- מומלץ שהסכמה האזורית תכלול התייחסות לקשרים בין היישובים באזור, בין מרחבים עירוניים לכפריים ובין האזור לאזורים סמוכים[33]

- התוכנית האזורית תכלול תוכנית יישום ובה רשימת משימות ופעולות, תיעדוף שלהן, פירוט הגורמים האחראים ליישומן, המלצות לניתוב השקעות ומנגנון בקרה וניהול. זאת כדי שהתוכנית לא תישאר מסמך מדיניות בלי יישום בשטח

- יש חשיבות לפיתוח כלים מוניציפאליים לצד התכנון הסטטוטורי כדי לתת מענה לצרכים בשטח. כלים אלו יהיו נלווים לתוכנית הסטטוטורית ולא חלק ממנה.

- כאמור, אפשר להמשיך ולפתח את התוכנית האזורית לתוכנית סטטוטורית עם תסריט ייעודי קרקע והוראות. שאר המרכיבים (חזון, מטרות, יעדים, עקרונות פיתוח, סכמה לפיתוח אזורי ותוכנית עבודה מפורטת עם פעולות אופרטיביות נוספות שיש לקדם) יכולים להופיע בנספחי התוכנית הסטטוטורית

32 ר' לדוגמה: תוכנית למחוז שש הערים באנגליה.

33 ר' איור 13 ותוכניות לאזור ויילס, לאזור אדינבורו ולדרום-מזרח סקוטלנד.

צעדי יישום לפרק האזוריות

ליישום פרק האזוריות, מומלץ לקדם את הצעדים האלה:

- תרגום המתווה לתכנון אזורי לכדי מדריך מפורט (manual) לתכנון אזורי והמשך דיוק גבולות האזורים שישמשו לעבודה השוטפת. המדריך יתייחס, בין היתר, לזיהוי בעלי העניין ולתהליך השיתוף, לשיטת העבודה, לתכולת התוכנית האזורית ולמבנה שלה

- קידום תוכניות אזוריות בהתאם למפת האזורים ולתעודות הזהות האזוריות שהוצגו.

- הקמת צוות מקצועי לליווי תהליכי תכנון אזורי. זאת כדי לתאם בין התהליכים השונים, לפתח את התורה המקצועית בתחום זה, לצבור ידע ולשתף תובנות בין התוכניות השונות. כדי לשפר את התיאום בין הצוותים, מומלץ לאגם את התוכניות השונות במפה אחודה

- יצירת מנגנון לתמיכה ממשלתית בייזום של תוכניות אזוריות על ידי התארגנות אזורית שפועלת מלמטה למעלה

- גיבוש מדדים להערכת התפקוד האזורי, איכות החיים האזורית או האטרקטיביות האזורית. בעולם יש מדדים שאפשר להתבסס עליהם כנקודת מוצא (כגון מדדי איכות חיים אזוריים או מדדי אטרקטיביות אזורית של OECD). חשוב ששיטת המדידה והערכה שתגובש תהיה רב־ממדית ותבטא יתרונות יחסיים גם של אזורים מחוץ לאזורי הביקוש, כגון נגישות לטבע, דיור בר השגה, קהילתיות, הזדמנויות שטמונות בחדשנות טכנולוגית וחוסן קהילתי ואזורי