

יישובים חדשים

מקרה כביש 25

מאת תמר כפיר

לאחרונה אנו עדים למהלך ממשלתי להקמתם של עשרות יישובים חדשים בפריפריה. מאמר זה בא להאיר אזור אחד, בו מוצעים יישובים חדשים רבים לאורך כביש 25 במטרופולין באר שבע, וזאת על ידי משרד השיכון, באמצעות החטיבה להתיישבות. מהלך בעייתי זה, כפי שיפורט בהמשך, הינו עדות ליוזמות ממשלתיות, כביכול תכנוניות, המובלות מאינטרסים הנוגדים מהותית את עקרונות ומדיניות התכנון.

מטרתם של הדברים המובאים להלן הינו להצביע על מכלול הכשלים בהליכי קבלת ההחלטות השגויות מבחינת התכנון האזורי, לרבות שמירת השטחים הפתוחים ורציפותם, תוך התעלמות בוטה ופגיעה בעקרונות של צדק ושוויון לכלל המגזרים.

התזכיר אשר הוגש לוועדה המחוזית לתכנון ולבניה שבמחוז דרום מהווה את התשתית התכנונית לקידום התכנוני ולהקמתם של היישובים החדשים לאורך כביש 25. התזכיר ממליץ על תכנון של 7 יישובים קהילתיים יהודיים חדשים (3 רב קהילתיים ו-4 קהילתיים) במרחב שמזרח לעיר באר-שבע. ראוי לציין כי 7 יישובים יהודיים חדשים אלו מתוספים ל-4 יישובים יהודיים חדשים שהוחלט על הקמתם במבואות ערד והנמצאים באותו מרחב שבין באר שבע, ערד ודימונה.

המלצה זו, הנוגדת את מדיניות התכנון בדבר ריכוז הבינוי וחיזוק העירוניות, נשענת לכאורה על סיסמאות של "החזון הציוני להפרחת השממה" והיותם של היישובים "מכשיר עזר לשמירת אדמות מדינה" (ציטוט מעמ' 69 בתזכיר). למעשה מדובר על תכנון הכולל אלפי יח"ד דוור צמודות קרקע, שחלק ניכר מהן מוצע במקומות בעלי השפעות סביבתיות שליליות (מחצבה, מסילות, דרכים וקווי חשמל), תוך פגיעה בשטחים הפתוחים ורציפותם (רגישות נופית סביבתית גבוהה לפי תמ"א 35, ערכיות גבוהה לפי סקר הלס ומסדרון אקולוגי), פגיעה בשטחים בהם קיימים מקבצים של הפזורה הבדואית, חסימת כיווני פיתוח של עיירות ויישובים הבדואים, סתירה לקבוע בתכנון המחוזי והארצי ועוד. די באמור לעיל כדי להבין כי ההמלצה, הסותרת באופן מהותי ובלתי מתקבל על הדעת את כללי התכנון המקובלים, אינה סבירה ולוקה בכשלים רבים ולכן אין מקום לקבלה.

בטרם נפרט את עיקרי הכשלים, נבחן את היישובים המוצעים לפיתוח, בהתייחס למידע המפורט לגביהם בתזכיר:

1. תלמה בצומת – יישוב קהילתי של 600 יח"ד הגובל בדרכים 25 ו-80, ממוקם בצומת הדרכים ומצוי בתחום השפעתן, מצוי בתחום תביעות בעלות ומסומן כולו כמסדרון אקולוגי.
2. דיה – יישוב קהילתי של 600 יח"ד הנמצא בתחום רגישות נופית סביבתית גבוהה הן לפי תמא 35 והן לפי סקר הלס.
3. עומרית – יישוב רב-קהילתי של 1,200 יח"ד המצוי בתחום תביעות בעלות, גובל במסילה ובקו מתח, ומוצע בשטח של חיץ שבין פזורות אל-זרנוק, שתכנון מקודם בימים אלו.
4. גבעות עדרים – יישוב רב-קהילתי של 1,200 יח"ד המצוי בתחום שטח עם ערכיות נופית סביבתית מרבית, לפי סקר הלס, מוגדר כמסדרון אקולוגי ונמצא מצפון ובצמידות ליישוב המאושר אבו-קרניאת, באופן החוסם כל פיתוח עתידי עבורו, ככל שיידרש.
5. נבטים דרום – יישוב רב-קהילתי של 1,200 יח"ד המצוי בשטח עם ערכיות גבוהה לפי סקר הלס.
6. טליה – יישוב קהילתי של 600 יח"ד המצוי בשטח של תביעות בעלות, שטח החדרה לפי תמ"א 1, שטח רגישות נופית סביבתית גבוהה לפי תמ"א 35 וסקר הלס, חופף בחלקו לשטח חציבה בתמ"מ/4/ 14/ 23 וסמוך לשטחי כריה וחציבה.
7. טלם-תלמה – יישוב קהילתי של 600 יח"ד המצוי בתחום תביעות בעלות, באזור החדרה לפי תמ"א 1, גובל באזור כריה וחציבה וחלקו בתחום ההשפעה של המחצבה.

יובהר כי ההתייחסויות המפורטות לעיל לקוחות כולן מתוך התזכיר, אלא שחשוב לציין כי ההתייחסות לתכנון הארצי, למסדרון האקולוגי, לשטחי הרגישות בתמ"א 35 ובסקר הלס ולתביעות הבעלות לא נלקחו בחשבון בעת הערכת החלופות וקביעת הציון, על אף שנכתב כך לגביהן:

- לגבי תביעות בעלות – נרשם כי "תכנית לפיתוח יישובים בציר 80-25 ללא הסכמה מראש על קרקעות שבתביעה, אם הדבר רשום באופן פורמלי או לא, תתקל בהתנגדות גורפת במעגלים נרחבים". על אף פי כן, יישובים שיש בתחומם תביעות בעלות קיבלו ב"זמינות" את הציונים הגבוהים 4 ו-5.
- לגבי התאמה לתכנון אזורי ובכלל זה התאמה לתמ"מ ולתמ"א - יש לומר כי בחינת החלופות הינה שטחית ושגויה. כך למשל בתמ"מ/4/14/23, תכנית המתאר המחוזית למטרופולין באר שבע, הקובעת את מדיניות התכנון באזור זה, מוגדר השטח כולו (למעט חלק מטליה) כאזור נוף כפרי חקלאי משולב (סעיף 5.5.3), המאפשר הקמת יישובים חדשים ומפנה לעניין זה לסעיף 5.1.4. אלא שהתזכיר אינו מתייחס כלל להוראות סעיף זה, הרלוונטי לתכנונו של יישוב חדש, שבין השאר קובע הוראות שברור מאליו כי הן מתייחסות להקמתם של יישובים עבור האוכלוסייה הבדואית¹. זאת ועוד, בחינת החלופות מתעלמת לחלוטין מרגישות נופית סביבתית בתמ"א 35 ומסקר הלס. כך ניתן לראות כי יישובים חדשים המוצעים בתחום שטחים אלו קיבלו במקרים רבים את הציון הגבוה ביותר. חשוב גם לציין כי תמ"א 35 אינה מרבה בהוראות בנושא יישובים חדשים, אך כוללת את הוראה 13.1.4 לפיה "היישוב החדש ממוקם, ככל האפשר, מחוץ לשטחים בעלי רגישות נופית סביבתית גבוהה". בנוסף, חסרה התייחסות בכל הנוגע לאזורי החדרה של תמ"א 1 וזאת על אף חשיבות הנושא, ודאי במרחב הזרוע בנחלים והצפוי להיפגע ממשבר האקלים. גם לגבי ההתייחסות למסדרון האקולוגי קיים כשל שכן נרשם כי "הציון שניתן בקריטריון נקבע לפי יעוד הקרקע התקף" המוגדר כ"זמינות" (ולא כ"התאמה"), זאת בשעה שיעוד הקרקע אמור להשפיע בנוגע להתאמה לתכנון האזורי. כל זאת בניגוד למה שנכתב בתזכיר, על פיו "הציון המתייחס ליעוד הקרקע כולל גם התייחסות לתכנית בהכנה תמ"מ/4/14/92 בדבר מסדרונות אקולוגיים. למעשה, יישובים שבתחום מסדרון אקולוגי "זכו" לציון הגבוה 5, גם ב"התאמה לתכנון האזורי" וגם ב"התאמה ליעוד הקרקע" ולכן נמצאו ראויים מאוד לפיתוח, וזאת על אף המגבלות האמורות.
- לגבי אופן ניקוד החלופות - התזכיר אינו מפרט את המידע על פיו נקבעו הציונים בטבלת הערכת החלופות. אמנם יש שיחשבו שמדובר בפרט טכני שניתן לתיקון, אלא שלא ניתן למצוא בתזכיר כל ביסוס מקצועי כלשהו לניקוד שניתן ולכן גם בהיבט זה אין מקום לקבל את התזכיר כתשתית לדיון תכנוני.

די בדוגמאות אלה כדי להבהיר שבחינת החלופות והערכתן הינה שטחית ושגויה ולכן אין מקום לקבלה, אך ההמלצה על הקמתם של 7 יישובים יהודיים חדשים במרחב זה גם לוקה בכשלים תכנוניים מהותיים, שעיקרם:

פגיעה באוכלוסייה הבדואית - במרחב נושא התזכיר מתגוררת אוכלוסייה בדואית – חלקם הועברו לשטחים אלו לפני שנים רבות ע"י גורמי שלטון וחלקם נעו ונדו בו לאורך השנים. לאורך עשרות שנים חוזר ועולה הצורך להסדיר את התיישבותם של הבדואים מבחינה תכנונית, אלא שלמעט מספר יישובים קיימים ומתוכננים, לא ניתן מענה לכלל הפזורה, מענה שהוא חובתה של המדינה לאזרחיה. לאור זאת ראוי היה כי במקום הקמת יישובים יהודיים חדשים תורה המדינה לגורמים הרלוונטיים לקדם תכנונם של יישובים חדשים שיתנו מענה לכלל האוכלוסייה של הפזורה הבדואית. ואולם, כפי שניתן להבין מהתזכיר שהוגש, המדינה פועלת בניגוד מוחלט לעקרונות של שוויון וצדק חלוקתי וממליצה להקצות את הקרקע ליישובים עבור יהודים, מגזר עבורו קיים מלאי תכנוני מאושר למגורים ביישובים העירוניים, הכפריים והקהילתיים הקיימים באותו אזור. חמור מכך – הגורמים הפועלים מטעם המדינה לקידום היישובים החדשים מתעלמים מהאוכלוסייה הקיימת בשטח, מתעלמים מתביעות הבעלות ומתעלמים מהצרכים העתידיים של האוכלוסייה הבדואית, שזכאותה לא יכולה להיות פחותה מזו של כל אזרח אחר במדינה.

פגיעה בשטחים פתוחים – דווקא באזור זה העתיר בתשתיות ארציות, גוברת החשיבות של שמירת השטחים הפתוחים ורציפותם. לשטחים הפתוחים יש ערך רב לאיכות החיים של התושבים שבמרחב, לשמירה על ערכי טבע, לנצפות הנופית של המרחב, לשמירה על תפקודם של הנחלים ועוד, שהינם –הכרחיים באזור הדרומי, המושפע מאוד ממשבר האקלים. השטחים הפתוחים גם מאפשרים תפקוד חקלאי, שלצד התעסוקה, הוא חיוני

¹ נכון שהוראות התמ"מ מתייחסות לתכנית ולא לתזכיר, אך אין מקום לקדם תכנון של יישוב שאינו תואם לתכנון המחוזי.

לביטחון מזון. התכנון הארצי והמחוזי, המכיר בחשיבותו, אף קבע את הדרכים לשמרו, שכפי שצוין לעיל כלל לא נלקחו בחשבון בתזכיר.

פגיעה ביישובים היהודיים במטרופולין - התזכיר ממליץ על הקמתם של 7 יישובים ובהם 6000 יח"ד חדשות של צמודי קרקע במרחב של מזרח המטרופולין, המיועדות לאוכלוסייה מהמעמד הבינוני-גבוה. די להיזכר בהשפעה ההרסנית שהיתה בעבר לעומר, מיתר ולהבים על הערים במרחב, בעיקר בכל הנוגע לנטישת אוכלוסיות חזקות את ערי המטרופולין, כדי להבין את ההשפעה העצומה של המוצע עתה. אם לרגע נבחן מה קורה בערים היהודיות שבאזור נגלה שיש בהן היקף נרחב של יח"ד, לרבות צמודות קרקע, שניתן לפעול על מנת לתמרץ את מימושו בהשקעה תקציבית ומנהלתית נמוכה בהרבה.

לא רק היישובים העירוניים יפגעו. מרבית היישובים הכפריים והקהילתיים בדרום כוללים מלאי תכנוני מאושר של יח"ד שמיומשן חשוב על מנת לשמור על התפקוד הקהילתי של כל אחד מהיישובים ולניצול יעיל של מבני החינוך והציבור הקיימים בהם. ההצעה ליישובים חדשים עלולה לפגוע בהמשך תפקודם התקין של אותם יישובים. אין ספק שהוספת 11 יישובים קהילתיים חדשים במרחב זה תהווה פגיעה חמורה וממשית מבחינה תקציבית, סביבתית וחברתית בכל יישובי האזור ובכלל תושבי המטרופולין.

השקעה תקציבית עצומה - ההצעה הכוללת הקמה של היקף כה נרחב של יישובים חדשים כרוכה בהשקעה תקציבית עצומה, זאת עוד מלכתחילה, ללא שנחנה ההיענות לאכלוסם, אשר תבטיח, ולו במעט, את ההשקעה העצומה. מדובר בפריסה נרחבת של דרכים, תשתיות ומתקני תשתית, הן בתחום היישובים והן מחוצה להם, וכן בצורך לממן ולהקים מבני ציבור מקומיים ואזוריים לחינוך, בריאות, תרבות ועוד. לעניין דרכים חשוב לציין כי התזכיר משרטט את התווית דרכי הגישה ליישובים החדשים, שהינן באורך ניכר, אך נדמה שהתזכיר כלל אינו מתייחס לעלות הקמתן לאור אורכן הרב, לעלות חיבורן לרשת הארצית ולפגיעתן בשטחים פתוחים נוספים.

התעלמות מהיבטים סביבתיים - היישובים החדשים מוצעים בסמיכות ישירה לדרכים, מסילות וקווי חשמל אזוריים, שעל השפעותיהם הידועות-זיהום, רעש וקרינה - אין צורך להרחיב. בנוסף, חלק מהיישובים מוצעים בסמיכות למחצבות, לרבות כאלו שפעילות. השפעות אלה עלולות לפגוע באיכות החיים בהם ולכן ספק רב אם היישובים המוצעים יהיו יעד מבוקש למגורים עבור משפחות מהמעמד הבינוני-גבוה שישאפו לרמת חיים גבוהה ואיכותית. כבר נכתב לעיל שיש באזור מגוון רחב של חלופות דיור, שאין ספק בדבר עדיפותן.

העצמת השימוש ברכב הפרטי - פיזור הבינוי למגורים ביישובים קהילתיים חדשים לא רק שנוגד את מדיניות התכנון, הרואה חשיבות בריכוז ועיבוי הבינוי, כי אם גם מעצים את השימוש ברכב הפרטי; פוגע ביעד של מעבר לתחבורה ציבורית; מגביר את היוממות; מצריך שטחי חניה נרחבים ומעלה את רמות זיהום האוויר. די באלה כדי להבין את ההשלכות ההרסניות הנוספות שיש להצעה להקים יישובים קהילתיים חדשים, צמודי קרקע.

בסיכומם של דברים, אין כל הצדקה תכנונית, תקציבית ומעשית להקמתם של יישובים קהילתיים יהודיים חדשים במרחב האמור. במקום זאת, הדרכים לחיזוקו של מטרופולין באר-שבע ולמשיכת אוכלוסייה חזקה אליו הן בהשקעות מדינה בחינוך, תרבות, בריאות, תעסוקה ועוד - השקעות שעשויות להפוך אותו לאזור ביקוש שאנשים ירצו לחיות בו. השקעות שניתן להעריך שהן שוות ערך לתקציב שהמדינה תאלץ לשלם עבור הקמתם של היישובים החדשים, בכלל זה דרכים, תשתיות, מבני תשתית, מבני ציבור וחינוך, מקומיים ואזוריים. הוספת היישובים הקהילתיים בתחומו רק תפגע ביישובים היהודיים הקיימים בו - עירוניים, כפריים וקהילתיים כאחד, תפגע בפזורה הבדואית ובשטחים הפתוחים.

מהלך תכנוני התיישבותי, הנכון לאזור זה, הינו רק בחינה תכנונית שמטרתה הסדרת ההתיישבות של האוכלוסייה הבדואית הפזורה בו. מדובר באוכלוסייה שזה אזור המחיה שלה ואין לה פתרונות התיישבות באזורים אחרים. ללא הגדרת גבולות יישוביים ברורים, מרחב פריסתה רק יגדל לאורך השנים, מבלי שיתאפשר לה תנאי מחיה נאותים.

לצורך כך, מן הראוי לבטל את הדיונים המתוכננים בתזכיר ולהורות על הצורך לשנותו כך שייקבע שמטרתו היא הקמה של יישובים חדשים עבור האוכלוסייה הבדואית. הממשלה תשנה את החלטתה בנושא והמלצות התזכיר ייבחנו, יותאמו למטרה זו ויוגשו למוסדות התכנון.

יש להיות ערים ליעד שנקבע בתזכיר ומתייחס לשמירת אדמות מדינה. משכך ראוי לקבוע כבר עתה כי בכל מקרה אין מקום ליעד את השטחים להקמת יישובים יהודיים חדשים שלא על פי תכנית מפורטת מאושרת ואין מקום

לאפשר הקמת מחנות זמניים בתחומם, בטרם אכלוסם על פי דין, שכן מהלכים אלו לא רק שיפגעו בשטחים הפתוחים כי אם גם בפזורות הבדואיות הנמצאות באותם שטחים, מבלי שניתן להם מענה התיישבותי חלופי.

נוכח אירועי המחאה האחרונים אסיים במילים הבאות: אותה מציאות שבה אנו חיים, המוציאה אלפים להפגנות, חודרת ומחלחלת לכל התחומים, בכללם לתחום התכנון. מתכנן הנאמן לאמת התכנונית שלו ולדרך המקצועית שבה בחר, שמטרתה לטייב וליעל את התכנון בארץ, לא יתמוך במהלך המוצע. חברי מוסדות התכנון שיפעלו על פי מצפונם ואחריותם המקצועית, לא יוכלו לאשר מהלך הרסני ובלתי סביר מעין זה, המנוגד לחלוטין למדיניות התכנון ולצרכי הפיתוח של מרחב המטרופולין.

תמר כפיר, לשעבר מנהלת אגף בכיר לתכנון משולב במנהל התכנון, שעוסק בין היתר בתכנון הארצי והמחוזי, בשטחים פתוחים ובישובים חדשים וכיום, מתנדבת בעמותת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון, וחברת הוועד המנהל.