התיישבות חדשה

יישובים חדשים

עמדת החברה להגנת הטבע

אוקטובר 2022

כתיבה ועריכה: אסף זנזורי

מיפוי: דניאל אורן, יחידת הממ"ג, החברה להגנת הטבע.

.

תוכן עניינים

ביוגרפיה של תכנון בארץ ישראל.....4

"כיבוש השממה"- ההתיישבות הציונית וכיבוש הארץ הריקה 4

שבירת מסורת- תכנון ארץ צפופה 5

עקרונות מנחים בתכנון הלאומי במאה ה- 21.....8

פריסה מרחבית של היישובים החדשים.....10

יישובים חדשים– השלכות :.....13

יישובים חדשים השלכות סביבתיות 14

הפגיעה ברצף השטחים הפתוחים 14

פגיעה בשטחים בעלי רגישות גבוהה של ערכי טבע ונוף 14

יישובים חדשים השלכות כלכליות.....15

השווה בין עליות של יישובים החדשים על מול פיתוח ישובים וערים קימות.....15

יישובים חדשים השלכת תכנוניות-תחבורתיות וחברתיות 18

ערי הפיתוח 19

הסכמי גג.....20

סיכום 23

נספחים 25

תקציר

מדינת ישראל מתאפיינת במצוקת קרקע חמורה הנובעת ממגבלות שטח, מגידול נמרץ של האוכלוסייה ובעיקר מתרבות שימושי קרקע בזבזנית. כתוצאה ממדיניות רבת שנים של צריכה גבוהה של שטח פתוח למטרות בטחון לאומי והתיישבות, מתאפיין דגם הפיתוח של ישראל בריבוי של יישובים ומוקדי פיתוח בבניה נמוכה המתפרסת על שטחים נרחבים.

בעת האחרונה מקדמים גורמים בממשלת ישראל שורה של יוזמות להקמה של התיישבויות חדשות – מספר עשרות יישובים חדשים. זאת על אף שקיים מלאי תכנוני בלתי מנוצל בישובים קיימים באותם אזורים. בשנים האחרונות, אנו עדים לכך שהלחצים להקמתם של יישובים חדשים, צובר תאוצה, ביוזמת ובדחיפת החטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית העולמית, משרד הבינוי והשיכון ועוד. הליך זה נעשה בניגוד למדיניות התכנון הארצית, משום שעל פי תכנית המתאר הארצית לבנייה, לפיתוח ולשימור (תמ"א 35), יש לחזק יישובים קיימים. יוזמות מסוג זה, נוגדות את מדיניות התכנון הארצית ופוגעות ברצף השטחים הפתוחים, בין השאר בשל פיתוח בלתי יעיל של מערכות תשתית. מעבר לפגיעה הסביבתית, הקמת יישובים חדשים אינה מוצדקת מבחינה כלכלית וחברתית.

להעדר התועלת של גישת ההתיישבות החדשה נלווה המחיר הגבוה - חוסר יעילות כלכלית המהווה עול נוסף על המשק, פגיעה חברתית בחוסנם של היישובים הקיימים ופגיעה סביבתית ברצף השטח הפתוח, בשטחי פנאי ונופש המיועדים לרווחת כלל הציבור, באוכלוסיות חי וצומח ובערכי נוף ומורשת ההולכים ונעלמים מארצנו המצטופפת. השלכות אלו מפורטות בדוח זה.

החזרה למדיניות גורפת של הקמת ישובים חדשים שאפיינה את שנות קיומה הראשונות של המדינה - עומדת בסתירה מובהקת למדיניות התכנון הלאומית.

הגיעה העת להכיר כי אין בארצנו עוד מקום לפיתוח בלתי מבוקר, לגישה של ניצול והפקת תועלת מיידית מן הקרקע לטווח קצר ולתפיסה של כיבוש הקרקע. לנוכח המשאבים ההולכים ואוזלים והבעיות החברתיות והכלכליות המאיימות עלינו מבית - נדרשת גישה של פיתוח בר קיימא – של זהירות, חסכון וכבוד לארץ זו.

מתן מענה לצורכי הצמיחה והפיתוח תוך הגנה על ערכי המורשת הנופית, ההיסטורית והטבעית שהתברכנו בהם וחתירה לערכים של צדק חברתי וסביבתי- הם לתפיסתנו האתגרים העכשוויים,

העדכניים של הציונות בפתחה של המאה העשרים ואחת, למען שמירה על דמות הארץ גם לדורות הבאים.

ביוגרפיה של תכנון בארץ ישראל

"כיבוש השממה"- ההתיישבות הציונית וכיבוש הארץ הריקה

הגידול המהיר במספר העולים בשנים שלאחר הקמת המדינה הוביל למחסור חריף בדיור במרכז הארץ. למעשה, בעת ייסוד המדינה רוב רובה של האוכלוסייה העירונית, 82%, התרכזה ברצועת החוף בין תל-אביב לבין חיפה.[1] אלפים התגוררו במחנות עולים ובאביב 1949 החליטו המופקדים על קליטת העלייה להתחיל בשיכונם של עולים חדשים בעיירות ובכפרים גדולים בפריפריה. בן גוריון ביקש לזרז את פעולת התכנון, יזם אותה ופיקח עליה.[2]
ב-11 בדצמבר 1948 קיבלה עצרת האו"ם החלטה שקראה להקמתה של ועדת פיוס שתשכין שלום בין ישראל לשכנותיה ותבטיח את חזרת כל הפלטים הערבים הרוצים לחיות בשלום למקום מגוריהם. ההחלטה לא קבע שום אמות מידה לבחינת הרצון לחיות בשלום ולמעשה זוהי הייתה החלטה גורפת לאפשר לפלטים לחזור. המנהיגות הישראלית חששה, שצעד זה יציף את שטחי המדינה באוכלוסייה עוינת והחליטה בתגובה לאפשר התיישבות בלתי מוגבלת של יהודים על קרקעות ערביות ובכפרים ערביים לשעבר. מאז החלטת האו"ם ועד 1950 הוקמו בין אצבע הגליל לצפון הנגב יותר ממאתיים יישובים, בקצב של כעשרה יישובים בממוצע לחודש.

ביולי 1948 נוסד אגף התכנון תחילה במסגרת משרד העבודה והבינוי ועם כינון הממשלה הקבועה הראשונה, במארס 1949, הועבר האגף לניהול משותף של משרד ראש הממשלה ומשרד הפנים. תפקידו של האגף היה תכנונה הפיסי של ישראל. את האגף איישו אדריכלים בעלי תפיסה תכנונית דומה. כמעט כולם נמנו עם 'החוג לרפורמה התיישבותית',[3] שבמסגרתו גובשו הרעיונות המרכזיים לתפרוסת האוכלוסייה העתידית בארץ ישראל. מטרת החוג, לשפר את המבנה הקיים במדינת ישראל, מבנה מקוטב שהוא מורשת לתקופת המנדט:

---

[1] . אריה שרון, תכנון פיסי בישראל, הוצאת המדפיס, 1951

[2] . דבריו של בן גוריון בנובמבר 1949: "אנו מכינים עכשיו תכנית התיישבותית לשנת תש"ן[...]" בתוך: דברי הכנסת- ישיבה 81. כמו כן הוא העביר את המחלקה לחקר כלכלי במשרד הפנים אל משרד ראש הממשלה. דבר זה מעיד על השתתפותו הפעילה ומעורבותו הישירה בנעשה. בתוך: 23 במארס 1949, 8 באפריל 1949, גנזך המדינה, ג/ 5511, 2976.

[3] . 'החוג לרפורמה התיישבותית' היה ארגון וולונטרי שהתארגן לקראת כינון המדינה עוד לפני הכרזת העצמאות, ולמעשה הקדים את פעילות האגף לתכנון הממשלתי. המייסדים היו קבוצה של מתכננים פיסיים, אנשי ציבור ונציגי מקצועות שונים. חוג זה בעל גישה 'רגיונליסטית' מודגשת, שמנה קרוב למאה איש, היה פעיל מאוד בשנים 1951-1948 וחלק מיוזמיו וחבריו איישו יותר מאוחר תפקידים חשובים במנגנון הממשלתי החדש.

- פיזור אוכלוסייה ומשאבים, העדפת הפריפריה על המרכז
- הקמת ערים חדשות באמצעות הון ציבורי, בעיקר באזורי ספר
- סיוע בתעשייה ביישובים הקטנים (מושבות, קיבוצים, ערים קטנות)
- שמירת קרקע חקלאית
- תכנון ארצי של שימושי קרקע
- תכנון אזורי ליצירת חבלים אוטונומיים המתארגנים סביב מרכזים עירוניים
- יצירת חברה בריאה. מלחמה בניכור באמצעות חיזוק הזיקה בין האדם וסביבתו
- פיזור מטעמי ביטחון למניעת ריכוז במישור החוף

- **יעד סופי יצירת מערך חדש של יישובים, מאוזן, בעיקר באזורים פריפריאליים**

בשנים הראשונות להקמתה התאפיינה המדינה בדלילות יחסית של אוכלוסייה, ובמציאות שבה שטח לא מפותח נתפס כמעט כאויב, כסממן לנחשלות ושממה. האתגר התכנוני הלאומי היה בהתאם, "כיבוש השממה" וקביעת עובדות בשטח, ומכך נגזרה גם מדיניות ההתיישבות. הקמת יישובים חדשים בעשורים הראשונים שלפני ואחרי הקמת המדינה הייתה דרך למימוש מטרות של קביעת גבולות המדינה המתהווה, כלי למימוש יעד של פיזור אוכלוסין, פיתוח הנגב ומימוש חזונו של בן גוריון. יוצא, אפוא, שהמערך היישובי במדינת ישראל התפתח בשני קצותיו: ערים גדולות ויישובים חקלאיים קטנים ובתווך הערים הבינוניות והקטנות נמצאו בקיפאון.[4]

תכנית הערים החדשות בנגב יצאה לדרך בשנות החמישים, עת זרמו לארץ עולים רבים. בד בבד, ביוני 1953 החליטה ההמשלה לנקוט אמצעים דחופים לפיתוח הנגב, אדמת בור לא מיושבת, המהווה אחוז ניכר מכלל שטחה של המדינה. זאת ועוד, היא ביקשה לחקור ולנצל את עושרו הטבעי של הנגב ולעודד התיישבות במגמה לעשותו חלק ממשי ממדינת ישראל, שיהא לו חלק מלא בחייה הכלכליים, התרבותיים והמדיניים. בן גוריון כתב: "עלינו לחסל את המדבר הזה. זה 60% משטח הארץ. או שאנו נחסל את המדבר או שהוא יחסל אותנו[...] זהו שטח גדול אשר בקצותיו 3 מדינות עוינות לנו[...] בלי שנקים יישובים ונשלח צבא – לא נחזיק מעמד[...] אם הם יכבשו את הנגב- לא יהיה קשה להגיע לתל-אביב[...]".[5]

שבירת מסורת- תכנון ארץ צפופה

המפנה במדיניות הנוגעת להקמת יישובים חדשים חל בראשית שנות התשעים וקיבל ביטוי בתכנית המתאר הארצית המשולבת, לבנייה, פיתוח וקליטת עלייה, תמ"א 31, אשר הוכנה עם קליטת גלי

[4] . אלישע אפרת, "עיירות פיתוח", בתוך: צבי צמרת וחנה יבלונקה (עורכים), העשור הראשון תש"ח תשי"ח, עידן, מס' 20, הוצאת יד יצחק בן צבי, ירושלים, 1997.
[5] . דברי בן גוריון בבית ברל, 8.12.60, ארכיון בן גוריון, חטיבת נאומים ומאמרים.

העלייה הגדולים ותנופת הפיתוח ואושרה ע"י הממשלה בשנת 1993. מדברי מסמכי התכנית: *"עד לעריכת תמ"א 31 התבטאה כל תכנית פיזית שנערכה בארץ ביוזמות להקמת יישובים חדשים... היה בכך משום המשך מסורת ההתיישבות הציונית וכיבוש הארץ הריקה... קביעת התכנית כי יש להמנע מהקמת יישובים חדשים בכל חלקי הארץ היתה בבחינת שבירת מסורת... הנחת המוצא למסר זה בתכנית היא העובדה כי אנו עוסקים כיום בתכנון ארץ צפופה..."*(תמ"א 31, סיכום מעקב ובקרה והערכת תהליכים, יולי 1999). עלית מדרגה נוספת התרחשה כאשר אושרה תמ"א 35 בשנת 2005 בעוד בעבר, הפיתוח בישראל דגל בפרבור מואץ אשר התאפיין בהתפשטות והתרחבות על חשבון שטחים פתוחים במקום ציפוף והתחדשות אורבנית,. במסגרת העקרון החדש של הפיזור המרוכז ועל פי חלוקת הארץ למרקמי פיתוח, קבעה תמ"א 35 מגבלות לפיתוח הישובים הפרבריים.

למרות מדיניות התכנון הלאומית, לאורך כל שנות התשעים קידמו מינהל מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון יוזמות להקמת יישובים חדשים, בעיקר לאורך הקו הירוק. יוזמות אלו, ברובן הגדול, לא נדונו או נדחו במוסדות התכנון.

סתירה נוספת למדיניות התכנון החלה מראשית שנות ה-2000, עם שורה של החלטות ממשלה על הקמת יישובים חדשים בנגב. בשנת 2002 ריכז משרד ראש הממשלה יחד עם מינהל מקרקעי ישראל רשימה של כ-70 יוזמות להקמת יישובים חדשים והוא מקדם את אישורן דרך החלטות ממשלה, תכנון מפורט והגשה למוסדות התכנון. יוזמות אלו עומדות בניגוד למדיניות התכנון, שההכרה בצורך לשמירה על הקרקע והשטחים הפתוחים ובריכוז הבינוי והימנעות מקביעת נקודות פיתוח חדשות קיבלה בה ביטוי ברור עם השנים.

במאי 2005 פרסם מבקר המדינה דוח בנושא תכנון והקמה של יישובים חדשים. הדוח מציין כי עבודת המטה שהכינו המשרדים היוזמים הייתה חלקית בלבד ולא נסמכה על הנדבכים (תכנוניים, תקציביים, סביבתיים, חברתיים ועוד)[6]: "היו מקרים שבהם איתור היישובים לא נבע מתכנון אזורי או סתר תכנון אזורי שעשה המינהל, במקרים רבים לא הוכנו סקרי היתכנות ואומדנים כספיים לקביעת המקורות התקציביים להקמת היישובים. בתהליך קבלת ההחלטות יש חשיבות מרובה לבחינת חלופות, המאפשרת הערכה והעדפה של פתרונות. התברר, שהמשרדים והשרים שהציעו הקמת יישובים לא הציעו לממשלה חלופות התיישבותיות (כגון עיבוי יישובים קיימים סמוכים) או אחרות להשגת מטרותיה ותהליך קבלת ההחלטות לקה בחסר".

[6] הממשלה נסמכת בהחלטותיה על עבודת המטה אשר המשרדים היוזמים אמורים להכין ומכאן חשיבותה ליצירת בסיס ראוי להחלטות. לעבודת המטה של המשרדים היוזמים יש היבטים תכנוניים, תקציביים, סביבתיים, חברתיים ועוד, והיא צריכה להיות מושתתת על תכנון אזורי, בייחוד אם מדובר בהקמת מקבצי יישובים חדשים, על סקרי היתכנות לכל יישוב ועל אומדנים כספיים ראשוניים.

בעקבות פניית מבקר המדינה ליועץ המשפטי לממשלה, פרסם היועץ המשפטי "נוהל קבלת החלטה בנושא הקמת יישובים חדשים[7]" (ראה נספח מספר 1). בעקבות הנחיית היועץ המשפטי הוציאה המועצה הארצית לתכנון ובנייה נוהל עבודה לעניין הקמת יישובים חדשים[8] (ראה נספח מספר 2).

בחודש אוקטובר 2011 ממשלת ישראל פרסמה החלטה בדבר הקמת חבל התיישבות חדש באזור 'מבואות ערד' במרחב שבין ערד למיתר. תכנית 'מבואות ערד' כוללת 10 יישובים חדשים במרחב שבין מיתר לערד בהם מוצעות כ- 3,000 יח"ד. מטרות התוכנית כפי שהן מוגדרות בהצעת המחליטים הן הקמת שני גושי יישובים במתחם תכנון אחד וחיזוק ההתיישבות המוסדרת הקיימת כיום במרחב שבין מיתר לערד; מתן מענה על הביקוש המגוון להתיישבות באזור מטרופולין באר-שבע מצד אוכלוסיות המבקשות לגור ביישובים באזור; משיכת אוכלוסייה למטרופולין באר-שבע. לדברי מר ירון בן-עזרא, מנכ"ל החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית, לתוכנית מטרה נוספת והיא "לתפוס את יתרת השטח האחרונה, ובכך למנוע המשך פלישת הבדואים לאדמות הלאום שנותרו, וכן למנוע יצירת רצף בדואי ו/או ערבי מכיוון דרום הר-חברון לכיוון ערד, בואכה דימונה וירוחם, וכל המרחב הכלוא ביניהם ובין באר-שבע"[9].

בנוסף, במהלך שנת 2013 יזם משרד הבינוי והשיכון תכנית נוספת לחבל התיישבות חדש לאורך 'כביש 25' הכולל 5 יישובים חדשים לאורך כביש באר שבע – דימונה שיחד יכילו עוד כ- 5,300 יח"ד. במהלך שנת 2015 במסגרת ציון יום השנה לפטירתו של דוד בן גוריון, התקבלה החלטה לבחון הקמת 5 ישובים חדשים בנגב. במסגרת זו הוטל על משרד הבינוי והשיכון, בשיתוף עם משרד האוצר, משרד הפנים, משרד החקלאות ופיתוח הכפר והמשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, לבצע עבודת מטה מקצועית לצורך גיבוש החלטה בדבר הקמת הישובים. כמו כן, קיימות תכניות נקודתיות נוספות כגון כרמית, חירן, שיזף, כסיף ועוד (ראה מפה ישובים חדשים).

בתאריך 4.6.18 התקיים דיון בועדת הפנים והגנת הסביבה על יישום החלטת הממשלה מס' 748 מיום 22.11.2015 בנושא: הקמת חמישה ישובים חדשים בנגב. במהלך הדיון התייחס יו"ר ועדת הפנים ח"כ **יואב קיש** על יישום החלטת הממשלה מנובמבר 2015, "לא יכול להיות שיעברו שנתיים וחצי ולא קרה כלום. אני רואה את העבודה של משרד השיכון. יש בה אמירה מאד ברורה – תשובה ציונית לאומית, אבל מנהל התכנון ומשרד האוצר מעכבים החלטת ממשלה. מדוע טרם התקיים דיון? מתי יהיה דיון"?

---

[7] הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחיה 1800 ,נוהל קבלת החלטה בנושא הקמת יישובים חדשים, 6 בדצמבר 2004.

[8] המועצה הארצית לתכנון ובנייה, נוהל עבודת המועצה הארצית לעניין הקמת יישובים חדשים, 2 באוגוסט 2005

[9] מרכז המחקר והמידע- השלכות החלטת הממשלה בדבר הקמת חבל התיישבות באזור מבואות ערד.

שר הבינוי והשיכון **,יואב גלנט הציג בשנת 2018 את תכנית ה'חץ לדרום:** " הדרום נמצא תחת מתקפה לא רק מעזה - הבנייה הבלתי חוקית והעוינת בפזורה הבדואית בנגב ובסביבת באר-שבע בשנים האחרונות יצאה משליטה. התפשטות פלסטינית איסלמיסטית ממרחב חברון ובנותיה לעבר הנגב, טרור חקלאי הולך ומחריף ובניה בלתי חוקית, הן רק חלק מהתופעות הקשות מהן סובל הנגב בתקופה האחרונה. התוכנית לחיזוק ההתיישבות היהודית בנגב מהווה פתרון ארוך טווח ויציב לאחיזה היהודית באזור".

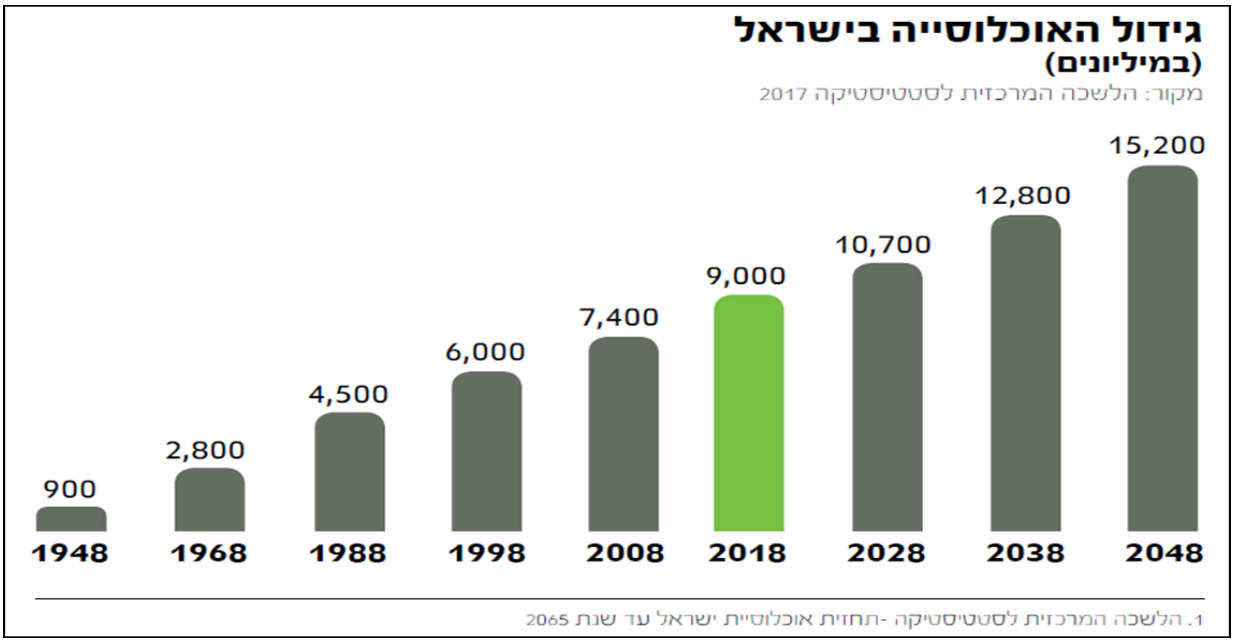
בתאריך 07.08.2018 המליצה המועצה הארצית לתכנון ובניה על הקמתם של שלושה ישובים חדשים בהתאם להצעה של משרד הבינוי והשיכון הוצגה העובדה שבמועצות האזוריות בהן רוצים להקים את היישובים החדשים קיימות יתרות יחידות דיור לא ממומשות העולות על מספר יחידות הדיור הקיימות. כך, במוא"ז מרחבים (שבה אושר הישוב דניאל) קיימות 3,600 יח"ד ואילו פוטנציאל יח"ד לפי תמ"א 35 הינו 8,000 יח"ד, במוא"ז רמת נגב (שבה אושר הישוב ניצנית) קיימות 1,300 יח"ד ואילו פוטנציאל יח"ד לפי תמ"א 35 הינו 6,000 יח"ד ומוא"ז הערבה התיכונה (שבה אושר הישוב עיר אובות) קיימות 900 יח"ד ואילו פוטנציאל יח"ד לפי תמ"א 35 הינו 3,900 יח"ד (זאת מבלי להציג את פוטנציאל יח"ד בערים הסמוכות אשר עומד על עשרות אלפים).
בנוסף על כך, דנה המועצה הארצית בבקשות נוספות להקמת יישובים חדשים: דיה, נווה גוריון ואשל הנשיא, אותם דחתה. במקביל, התחייב מנכ"ל משב"ש שהישוב שלח שירד מסדר היום נגנז לצמיתות.
המועצה הארצית הדגישה כי מדיניות התכנון על פיה היא פועלת, מבקשת להימנע ככל הניתן מהקמת ישובים חדשים, שכן היא נוגדת את תפיסת התכנון של ריכוז הפיתוח במרקמים העירוניים ומניעת פירבור. כמו כן, הדגישה הוועדה כי הקמת יישובים כפריים חדשים בסמוך לישובים עירוניים קיימים, תפגע בהשגת יעדי הממשלה מחד, ובחיזוק הערים מאידך.

ובימים אלא שרת הפנים איילת שקד מקדמת הקמת עשרה יישובים חדשים בנגב.
"הצעד ימנע השתלטות בלתי חוקית על אדמות מדינה ויאפשר את הגדלת האוכלוסייה באזור"... "יש מחסור בדיור, צריך להרחיב יישובים קיימים ולהקים חדשים – אנחנו מאבדים קרקעות"
בנוסף שר הבינוי והשיכון זאב אלקין מבקש לקדם ישובים חדשים ברמת הגולן.

עקרונות מנחים בתכנון הלאומי במאה ה- 21

בניגוד לשנים הראשונות להקמת המדינה, שבה מספר התושבים עמד על 900,000 ב-1948 נכון לסוף דצמבר 2020 יש במדינה כ-9.291 מיליון תושבים (יותר מפי 10). המציאות התכנונית כיום שונה לגמרי - ישראל היא אחת המדינות הצפופות ביותר בעולם המערבי (ראה גרף צפיפות האוכלוסייה בישראל). קיימת משמעות גורלית לשאלה לאן יופנה הפיתוח הצפוי. ללא הכוונת הפיתוח בצורה מושכלת תוך

ניצול יעיל של משאב הקרקע, צפויות עתודות השטח הפתוח של המדינה להתחסל תחת לחצי הפיתוח (ראה גרף תחזית אוכלוסיית ישראל עד שנת 2065)[10]



מספר עקרונות בסיסיים מנחים את התכנון לאומי, כפי שהוא בא לידי ביטוי בתכנית האב לישראל לשנות האלפיים ("ישראל 2020"), בתכניות המתאר הארציות המשולבות (תמ"א 31 ותמ"א 35) ותכניות המתאר המחוזיות החדשות. בין עקרונות אלו נמנים:

- **התכנסות אל השטח הבנוי**: *"התכנסות אל השטח הבנוי היא תנאי ראשון במעלה בשמירה על עתודות הקרקע בארץ*[11]" ברמה הלאומית עיקרון זה בא לידי ביטוי בהפניית הפיתוח למרחבים מעויירים תוך שמירה מרבית על שטחים פתוחים. ברמה המקומית הדבר בא לידי ביטוי בשיקום, הרוויה, ובינוי מחדש של מרקמים עירוניים קיימים, תוך התבססות על מערכת הסעת המונים.
- **פיתוח צמוד דופן:** כאשר יש צורך בתוספת בינוי למטרה כלשהי, תכניות המתאר החדשות מנחות כי הפיתוח יהיה צמוד דופן לפיתוח קיים, ולא יצור מוקד פיתוח חדש בלב שטח פתוח.
- **בנייה בשטח חדש מותנית במיצוי עתודות בשטח בנוי קיים**: שלביות בפיתוח היא תנאי הכרחי לכך כי לא ינוצל שטח חדש קודם שמוצו עתודות בשטחים הקיימים.

[10] הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה -תחזית אוכלוסיית ישראל עד שנת 2065
[11] ישראל 2020, ארגון המרחב הפתוח, עמ' 82.

עקרון מרכזי בתמ"א 35 הינו עקרון הפיזור המרוכז :לפי עיקרון זה תאורגן תפרוסת האוכלוסייה בשיטה של פיזור ברמה הלאומית וריכוז ברמה האזורית. עד תמ"א 35 המדיניות הייתה לפזר את האוכלוסייה ברמה הלאומית והאזורית כאחת. משמעותו המרחבית של עקרון הפיזור המרוכז ברמה האזורית היא בינוי ופיתוח עירוני בצמוד לבנייה עירונית נוכחית, יצירת גושים עירוניים גדולים תוך ניצול מרבי של הקרקע במרקמים העירוניים ומניעה של פיצול למספר רב של יישובים קטנים. באופן כללי התוכנית אינה מעודדת את הקמתם של יישובים חדשים וכלן, הקמתו של יישוב חדש תחייב בחינה מראש על-ידי המועצה הארצית ותכלול הצגת חלופות לפיתוח המוצע בתוך יישובים קיימים או בסמוך להם או על-ידי מיקומו במרקמים מוטי פיתוח. איתורו ותכנונו של יישוב חדש, כולל צפי האוכלוסייה בטווח התכנון, יותאמו לאופיו של המרקם ולאזור התכנון שבו יוקם.

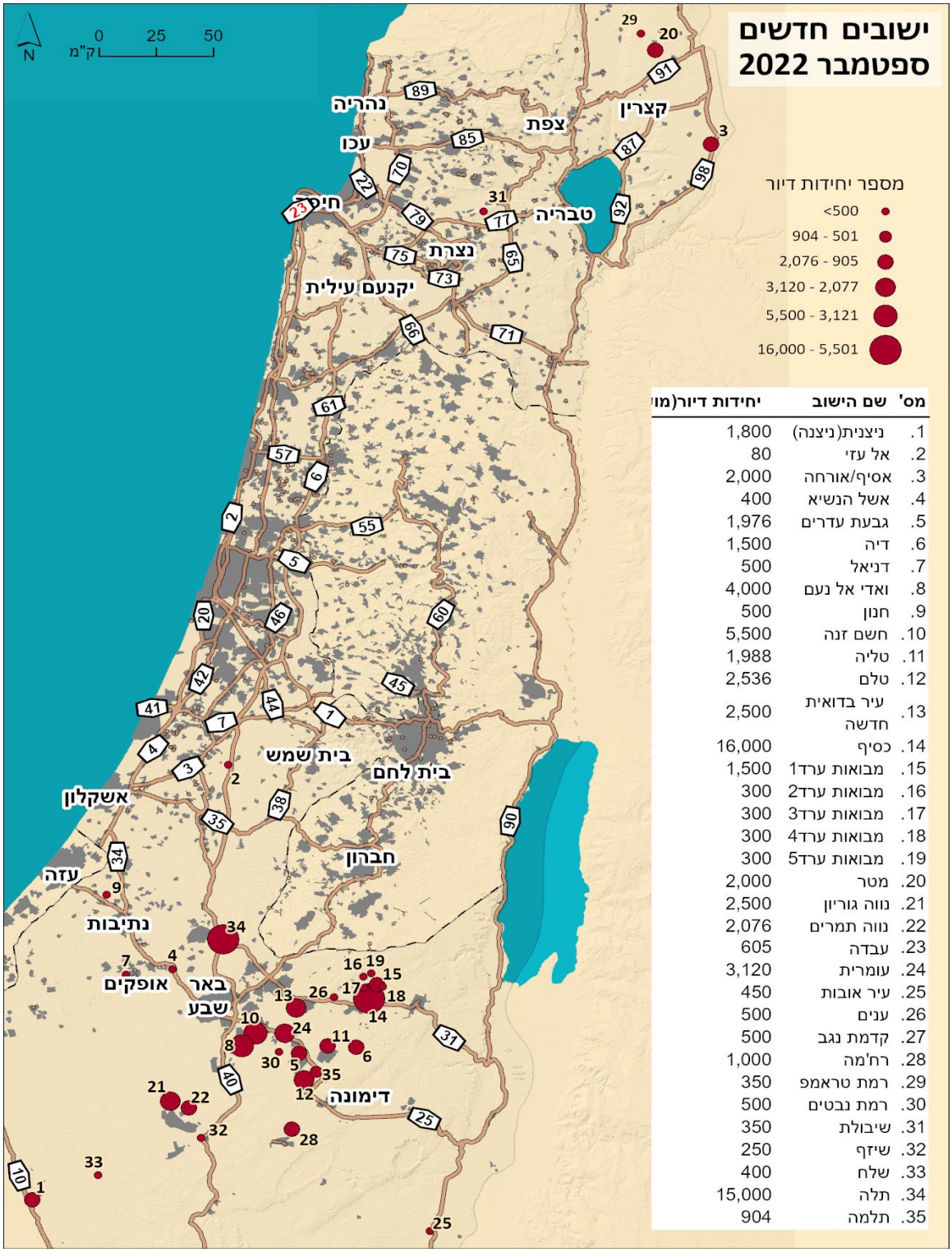
בימינו, בשונה מבעבר, הציפוף המרחבי והסכנה לאזילת משאב הקרקע והנוף הפתוח - הן הסוגיות המנחות את התכנון והפיתוח. במציאות זו השטח הפתוח הוא נכס יקר ביותר, חסר תחליף, והאתגר התכנוני הלאומי, הוא ניצול יעיל של משאב הקרקע, ריכוז עיקר הפיתוח בערים תוך ביסוס מערכת הסעת המונים הנגישה לכלל הציבור, שמירה על רצפים של שטחים פתוחים שאינם מופרים בנקודות פיתוח חדשות ובקווי תשתית חדשים. יודגש כי הפיתוח הצפוף והיעיל וחיזוק הערים טומנים בחובם יתרונות רבים- כלכליים, חברתיים וסביבתיים.

טבלה של היישובים החדשים

שם היוזמה/ ישוב	סטטוס ע"פ הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1800 "נוהל קבלת החלטה בנושא הקמת ישובים חדשים"	סטטוס תכנוני	היקף יח"ד משוער
רמת טראמפ	הושלמו שלבי הנוהל	מאושר בתמ"מ 2/ 3. קיימת תכנית מקומית מאושרת ומקודמת תכנית חדשה.	350
ואדי אל נעם		תמ"מ 4/ 14/ 23/ 2/ 1 בתוקף. תכנית מתאר (699-0669481) בתוקף.	4,000
נווה תמרים		תמ"מ 4/ 14/ 28 בתוקף. תכנית מפורטת (620-0328369) עברה תנאי סף ונמצאת בשלב הכנת תסקיר השפעה על הסביבה.	2,076
שיזף		תמ"מ 4/ 14/ 23/ 1 בתוקף. תכנית מפורטת 620-0326041 בתוקף.	250
דניאל		תממ 4/ 14/ 23/ 16 מופקדת	500
שיבולת		הוחלט להפקיד את תמ"מ 2/ 9/ 13. מקודמת תכנית מקומית.	350
כסיף		תמ"מ 4/ 14/ 23/ 3 מופקדת.	16,000
חנון			500
ניצנה			1,800
מבואות ערד			1,500
חשם זנה	התקבלה המלצת המועצה הארצית נדרשת החלטת ממשלה סופית על הקמת ישוב		5,500
רח'מה		הוגשה תמ"מ 4/ 14/ 23/ 4.	כ-1,000
עיר אובות		קיים סמל ישוב כפרי בתמ"מ 4/ 14.	450
אל עזי		הוחלט על הפקדת תמ"מ 4/ 14/ 86 בתנאים.	80
עבדה (תוך ביטול רמת ציפורים)		הוחלט על הפקדת תמ"מ 4/ 14/ 89 בתנאים.	605

ישוב דרוזי חדש			2,500
אסיף/אורחה	התקבלה החלטת ממשלה לבחינת הקמת ישוב נדרשת הכנת תזכיר		2,000
מטר			2000
נווה גוריון	לא התקבלה המלצת המועצה הארצית		2,500
אשל הנשיא			400
דיה			1,500
שלח	המועצה הארצית התבקשה שלא לדון		400
תלה			15,000
טלם			2,536
גבעת עדרים			1,976
עומרית			3,120
תלמה			904
טליה			1,988
קדמת נגב			
רמת נבטים			

מפה ישובים חדשים



מס'	שם הישוב	יחידות דיור(מו
1.	ניצנית(ניצנה)	1,800
2.	אל עזי	80
3.	אסיף/אורחה	2,000
4.	אשל הנשיא	400
5.	גבעת עדרים	1,976
6.	דיה	1,500
7.	דניאל	500
8.	ואדי אל נעם	4,000
9.	חנון	500
10.	חשם זנה	5,500
11.	טליה	1,988
12.	טלם	2,536
13.	עיר בדואית חדשה	2,500
14.	כסיף	16,000
15.	מבואות ערד1	1,500
16.	מבואות ערד2	300
17.	מבואות ערד3	300
18.	מבואות ערד4	300
19.	מבואות ערד5	300
20.	מטר	2,000
21.	נווה גוריון	2,500
22.	נווה תמרים	2,076
23.	עבדה	605
24.	עומרית	3,120
25.	עיר אובות	450
26.	ענים	500
27.	קדמת נגב	500
28.	רח'מה	1,000
29.	רמת טראמפ	350
30.	רמת נבטים	500
31.	שיבולת	350
32.	שיזף	250
33.	שלח	400
34.	תלה	15,000
35.	תלמה	904

יישובים חדשים– השלכות:

השלכות סביבתיות

פעילות אדם בשטחים טבעיים גורמת נזק ישיר ועקיף למערכות האקולוגיות הטבעיות. מעל ערכי סף מסוימים יכולה פעילות האדם לגרום להידרדרות בתפקודי המערכת והבאתה מעבר לסף יכולת הנשיאה (Threshold): ולהביא לקריסתה באופן בלתי הפיך. התיישבות אדם ופיתוח חקלאי יוצרים מוקדים המשפיעים על השטחים הטבעיים במספר מעגלי השפעה הנגרמים מהשפעות שוליים. **השפעות אילו אינן עולות ביחס ישר עם העלייה בגודל היישוב ולכן לפיזור המרחבי של האוכלוסייה האנושית במרחב נתון השפעה מרחיקת לכת בנוגע להשפעתה על המערכת האקולוגית הטבעית בתוכו היא פועלת.**

לפיזור האוכלוסייה במרחב קיימת משמעות עצומה לגבי היכולת לשמר את תפקודי המערכת האקולוגית הטבעית ולהגן על המגוון הביולוגי המקומי. ככל שיש פיזור גדול יותר של נקודות פיתוח קיימת השפעה מרחבית גדולה יותר של מעגלי ההשפעה השונים על השטחים הטבעיים ושטח גדול יותר נפגע. מרבית היישובים החדשים מוצעים בלב שטחים בעלי ערכיות גבוהה ביותר מבחינה סביבתית, המתאפיינים בריבוי משאבי טבע ונוף (ראה מפות ישובים חדשים על רקע רגישות שטחים פתוחים בישראל).

הפגיעה ברצף השטחים הפתוחים

השטח הפתוח משמר את תבניות נוף המולדת ההכרחית לקשר בין אדם לאדמתו, ואת המורשת ההיסטורית העשירה. במדינה ההולכת ומצטופפת יש ערך גבוה לשמירה על רצף שטחים פתוחים שיתנו מענה לצרכי פנאי ונופש ויהוו אתנחתא מן הרצף הבנוי. רצף שטחים פתוחים יבטיח גם מרחב אפשרויות גדול לדורות הבאים.

לרצף של שטחים פתוחים ישנה חשיבות רבה מן ההיבטים האקולוגיים- רציפות השטחים הפתוחים חיונית לשם שמירה על המגוון הביולוגי ועל מערכות אקולוגיות מתפקדות. בהעדר רציפות נמנעת תחלופת גנים בין אוכלוסיות אשר הכרחית לשם קיום מינים לאורך זמן. אוכלוסיות מבודדות, שתנועתן מוגבלת, מאופיינות במגוון גנטי נמוך והן יותר רגישות למחלות ולשינויים בתנאי הסביבה. כתוצאה מכך, אוכלוסיות אלה חלשות ופגיעות יותר ולכן נתונות בסכנה גבוהה יותר להכחדה.

כיום מקובל להתייחס לשמירת רצפים של שטחים פתוחים כמסדרון אקולוגי המהווה שטח פתוח אשר אינו נתון לשינויים תכופים במרחב ובזמן ומחבר בין שני אזורים טבעיים. שטחו של המסדרון מאפשר קיום של מחזורי חיים שלמים ומעבר של מגוון רחב של אורגניזמים. שמירת תפקודם של מסדרונות אקולוגיים היא כלי חשוב בשמירה על בריאותן של אוכלוסיות המינים שבשטחים הפתוחים ועל

תפקודן, חיותן ושרידותן של מערכות אקולוגיות. איכות המסדרון תלויה במרחב שהוא מכסה, ברוחבו ובתשתית הצומח שבו (שעליו מתבססים מרבית בעלי החיים לתנועה, למסתור, לקינון, ללינה ולמציאת מזון). המסדרון יעיל יותר ככל שהוא רחב יותר, ואיכותו עולה ככל שהצומח שבו טבעי ומקומי יותר.

לכל מוקד פיתוח חדש, גם קטן בהיקפו, יש השפעה משמעותית על רצף השטחים הפתוחים ועל הכושר לשמר רצף משמעותי של שטח פתוח. מוקד חדש פירושו מתיחת קווי תשתית, הכשרת דרכי גישה, והתחלה של עיבוי והרחבה עתידיים. מוקד חדש יוצר קווי מגע חדשים ונרחבים עם השטח הפתוח, ובכך גורם לפגיעה נופית - בדרך כלל במידה רבה יותר מאשר הרחבה של מוקד קיים באותו היקף.

השלכות כלכליות

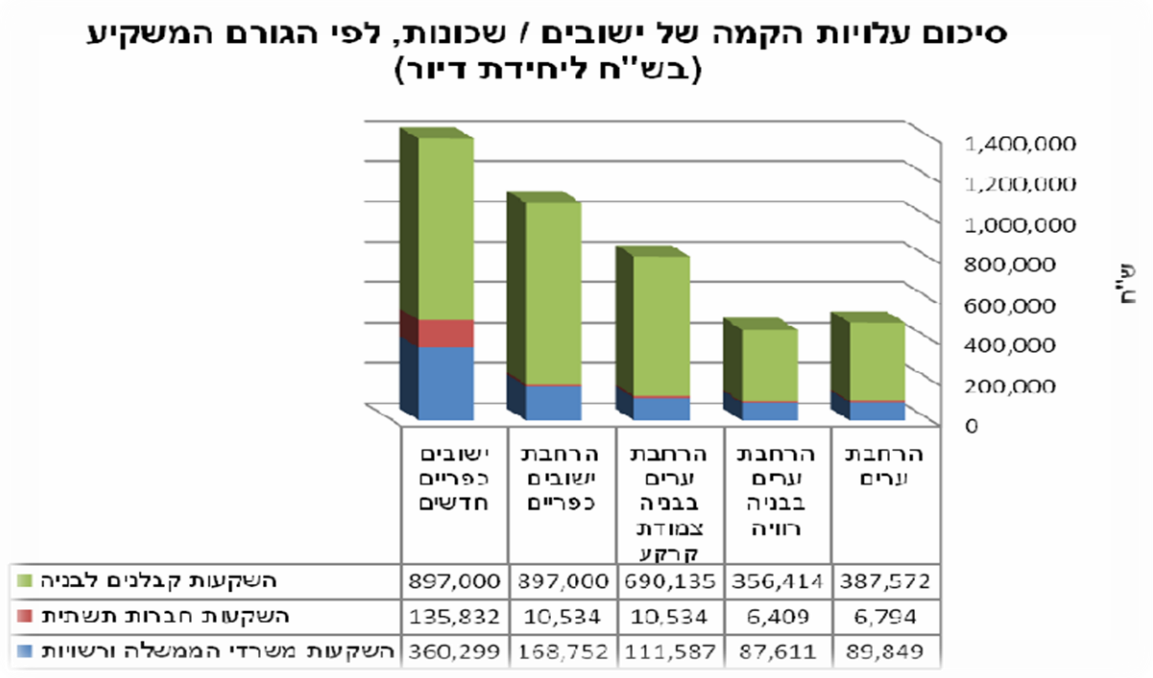
חלק זה יעסוק בהשלכות הכלכליות של היוזמות הרבות להקמתם של יישובים חדשים. הקמת יישובים חדשים ופריסת תשתיות הנחוצות להקמתם - פירושה השקעה ציבורית גבוה מאוד. לעלות ההקמה הראשונית, מתווספת ההשקעה אשר תידרש בתמיכה שוטפת ביישובים אלו לאחר הקמתם.

עלויות הקמת יישובים חדשים אל מול פיתוח ישובים וערים קיימים

במחקר שנערך עבור המשרד להגנת הסביבה[12] נקבע כי הקמה של ישובים חדשים גובה מחיר כבד במונחים כלכליים. במחקר נמצא שסך כל עלויות ההקמה של יישובים כפריים חדשים (כולל הוצאות קבלנים וחברות תשתית) הם 1.4 מיליון שקל ליחידת דיור, סכום שגבוה ב- 29% מאשר הרחבת יישובים כפריים וגבוה ב-188% מאשר הרחבת שכונות חדשות בערים קיימות (ראה איור מספר 1 וטבלה מספר 1). עוד ניתן לראות במחקר כי סיכום הוצאות שוטפות (עירוני, משק בית וכד') עולה במידה ניכרת בישובים חדשים לעומת העיר הקיימת (ראה טבלה מספר 2).

איור מספר 1 : סיכום עלויות הקמת של ישובים/ שכונות לפי הגורם המשקיע (בש"ח ליחדות דיור)

[12] הקמת יישובים חדשים בהשוואה להרחבת יישובים קיימים: בחינת היבטים כלכליים. המשרד להגנת הסביבה. 2009.



טבלה מספר 1 :סיכום עלויות הקמה (לשנה, בש״ח ליחידת דיור)

	הרחבת ערים	**הרחבת ערים בבניה רוויה**	**הרחבת ערים בבניה צמודת קרקע**	**הרחבת ישובים כפריים**	**ישובים כפריים חדשים**
סה״כ עלויות הקמה	484,216	450,434	812,256	1,076,286	1,393,131

טבלה מספר 2 :סיכום הוצאות שוטפות (לשנה, בש״ח ליחידת דיור)

	הרחבת ערים	**הרחבת ערים בבניה רוויה**	**הרחבת ערים בבניה צמודת קרקע**	**הרחבת ישובים כפריים**	**ישובים כפריים חדשים**
סה״כ הוצאות משרדי	19,672	19,672	19,672	30,574	82,911

ממשלה, רשויות מקומיות ויישובים					
סה"כ חברות תשתית	412	375	758	527	8,033
סה"כ הוצאות משק בית	157,465	157,465	157,465	213,250	230,007
סה"כ עלויות חיצוניות – אובדן שטחים פתוחים	97	85	205	798	7,841
סה"כ הוצאות שוטפות	177,646	177,597	178,100	245,149	328,972

כל בר דעת מבין כי הפניית המשאבים ליישובים החדשים באה על חשבון הישובים הקיימים. מאחר ועוגת התקציב איננה גדלה עם הגידול במספר היישובים, משמעות ההשקעה הנדרשת ביישובים החדשים היא גריעת משאבים אלו מהמערכת הקיימת - מן הערים והיישובים הקיימים.

עיבוי היישובים הקיימים באזור באמצעות פיתוח נכון ובר קיימא הוא החלופה המועדפת. ראוי להקצות את מלוא המשאבים לקליטת משפחות חדשות ופיתוח מקורות פרנסה בתוך היישובים הקיימים, בהתאם למדיניות התכנון הארצית המבוטאת בתמ"א 35. השקעת המשאבים תהא פחותה ותתועל לטובת חיזוק היישובים הקיימים.

אין זה סביר להשקיע כספי ציבור בפיתוח דליל ובזבזני שמשרת אוכלוסייה מעטה על חשבון השקעה בפרויקטים שתועלתם לציבור גדולה יותר.

השלכת תכנוניות-תחבורתיות וחברתיות

הפרבור הוא תהליך בו אוכלוסיות ועסקים יוצאים מהעיר ומתיישבים בשכונות מבודדות או יישובים קטנים הסובבים את המרכז העירוני. הללו מאופיינים בעיקר בבתים צמודי קרקע בצפיפות נמוכה ובהסתמכות על רכב פרטי.

מחקרים שנערכו ביחס למקרים דומים של הקמת חבלי התיישבות פרברית לצד ערים ותיקות, כגון המצפים בגליל[13] ופיתוח להבים, מיתר ועומר בנגב[14], הציגו כי הקמה של ישובים פרבריים חדשים גורמת לעזיבה של אוכלוסייה אמידה ומשכילה מהערים השכנות. עזיבה זו גורמת לתהליך קבוע של החלשת הישובים הוותיקים, אשר מוביל לעזיבה נוספת של אוכלוסייה מבוססת נוספות וחוזר חלילה.

ברוידא ונבון ממחלקת המחקר של בנק ישראל שבחן את זרמי ההגירה הפנימית של משפחות ואת השפעתם על תהליכי ההתבדלות של קבוצות אוכלוסייה – יהודיות בישראל בשנים 1983-1995 מסכמים את מחקרם בנושא במילים הללו: *"...מעברן של משפחות חזקות מיישובים עירוניים גדולים ובעלי אוכלוסייה מגוונת ליישובים קטנים והומוגניים מאיץ תהליכי התבדלות, מגביר את אי-השוויון הבין-יישובי, ובפרט עלול לפעול להגדלת הפערים בין היישובים באיכות השירותים הציבוריים. זהו תהליך שמזין את עצמו, שכן ככל שאוכלוסיות חזקות עוזבות את הערים הגדולות (ועיירות הפיתוח) כך בסיס המס שלהן נפגע, יכולתן לספק שירותים בכלל וחינוך איכותי בפרט נחלשת, והדבר מעודד אוכלוסיות חזקות נוספות לעזוב. ראוי לשקול דברים אלה בעת גיבוש מדיניות ציבורית ביחס לפרבור וביחס להקמת יישובים קהילתיים חדשים הן במרכז והן בפריפריה. ניתן להצדיק מדיניות ממשלתית אשר תרסן את תהליכי הפרבור ותתמוך בחיזוקן של הערים ועיירות הפיתוח לא רק משיקולים תכנוניים של שימור שטחים פתוחים, איכות הסביבה, ניצול יעיל של תשתיות ועוד, אלא גם לנוכח הממצאים לגבי תהליך ההפרדה בין אוכלוסיות חזקות לחלשות, שהינו חלק בלתי נפרד מהפרבור ומהמעבר ליישובים קהילתיים"*[15].

כדוגמא לדבריהם של ברוידא ונבון- הערים ערד ודימונה, משוועות לאוכלוסייה חדשה. אוכלוסיית ערד בשנת 2000 מנתה כ- 24 אלף, ובסוף 2012- 23.9 אלף. כלומר, משך תריסר שנים ערד כלל לא גדלה. אוכלוסיית דימונה בראשית שנת 2000 מנתה כ- 34 אלף, ובסוף 2012 הגיעה ל- 32.8 אלף. כלומר, חלפו תריסר שנים, ודימונה התכווצה. מצבן הכלכלי-חברתי גם הוא לא טוב: ערד באשכול 5 ודימונה באשכול 4. הממשלה מצהירה שהיא פועלת לפיתוח הנגב- אך בפועל הישגיה דלים, מדיניותה אינה עקבית ובמקום לפתח את הישובים הקיימים שאותם הקימה בעבר היא זונחת אותם ומפתחת להם מתחרים.

יש עשרות אלפי יחידות דיור בתכניות מאושרות בכל הישובים אותן ניתן להתחיל לבנות מידית, ללא הנטל הכלכלי, הליכי תכנון ארוכים ויקרים וללא הפגיעה הסביבתית הכרוכה בהקמת יישובים חדשים. הדרך הראויה

---

[13] ברוידא ונבון (מחלקת המחקר של בנק ישראל), הגירה פנימית והתבדלות. מתוך: קהילות מגודרות, אמנון להבי 2010

[14] אפלבאום ל וניומן ד. יישובי לוין באזורים פריפריאליים: כפר ורדים, מיתר ולהבים: דו"ח מחקר. הוכן עבור מִנהל התכנון במשרד הפנים. 1989

[15] ברוידא ונבון (מחלקת המחקר של בנק ישראל), הגירה פנימית והתבדלות. מתוך: קהילות מגודרות, אמנון להבי 2010.

לחזק את הפריפריה תושג בחיזוק ובמשיכת אוכלוסייה חדשה אשר תחזק את הקהילה הקיימת. הסיכוי היחיד לחיזוק מרכזי הערים בפריפריה הדרומית, וליצירתה של כלכלה עירונית בריאה אשר תאפשר להן קיום עצמאי ללא תלות במענקים ממשלתיים, הוא בגידול דמוגרפי משמעותי שמקורו בבחירה של תושבים מקומיים להישאר בעיר, ובמשיכה של תושבים המעוניינים לעבור לנגב לערים אלה. במכתב ששלח ראש עיר של נתיבות בתאריך 9.12.2021 לקראת הדיון בולנת"ע על הישוב חנון הוא הציג התנגדות להקמת הישוב בין היתר הוא יתייחס לפגיעה בעיר ממספר סיבות:

6.1. בתזכיר היישוב נטען באורח חד צדדי וללא ביסוס ראוי כי העיר נתיבות איננה צפויה להיפגע כתוצאה מהקמת היישוב. טענה זו שגויה ומטעה באופן בוטה. ברור לכל שהעיר נתיבות תהיה הראשונה שתפגע מאוד מהקמת יישוב סמוך חדש ונוסף כמוצע, וזאת לפחות מהנימוקים הבאים:

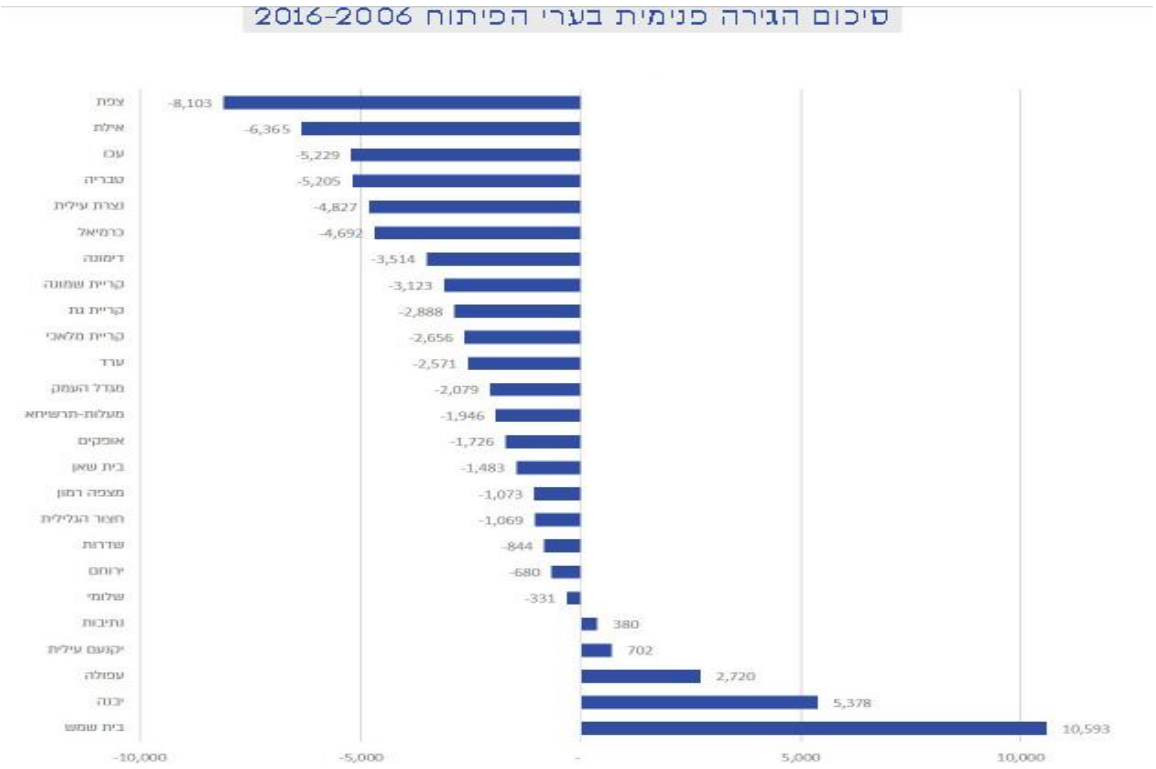
עיריית נתיבות, כיכר יהדות צרפת, ת.ד. 1 נתיבות 877208 טל: 08-9938701/2/3, פקס: 08-9944397, דוא"ל: dina@netivot.muni.il

ערי הפיתוח

ערי הפיתוח[16] הן יישובים שהוקמו שבשנות החמישים והשישים של המאה העשרים שימשו למטרות שונות, ובהן: מתן פתרונות דיור לעולים הרבים שהגיעו ארצה בשנים אלו, בניית הארץ ויישוב אזורי ספר ואזורים בהם התגוררה אוכלוסייה יהודית מעטה. בתרשים ניתן לראות את נתוני ההגירה הפנימית נטו בכל אחת מערי הפיתוח, כלומר הפער בין מספר התושבים שעברו לעיר פיתוח ומספר התושבים שעזבו אותה במהלך השנים 2006-2016. מהתרשים עולה כי במרבית ערי הפיתוח יש הגירה פנימית שלילית -מספר התושבים העוזבים אותן גבוה ממספר התושבים הנכנסים אליהן[17].

[16] רשימת "יישובי פיתוח" שפורסמה על-ידי הלמ"ס באפריל 2018 .רשימה זו זהה לרשימה ששימשה משרדי ממשלה בהצגת נתונים על ערי פיתוח בשנת 1982 . הרשימה כוללת את 25 היישובים האלה: אופקים, אילת, בית שאן, בית שמש, דימונה, חצור הגלילית, טבריה, יבנה, יקנעם עלית, ירוחם, כרמיאל, מגדל העמק, מעלות-תרשיחא, מצפה רמון, נצרת עלית, נתיבות, עפולה, עכו, ערד, צפת, קרית גת, קרית מלאכי, קרית שמונה, שדרות ושלומי.

[17] מרכז המחקר והמידע בכנסת 2018-דוח מבט על ערי הפיתוח: 1972 – 2016



גם הסכמי הגג שהממשלה מקדמת מעלה תהיות בדבר הסכיזופרניה של הממשלה שמחד מקדמת ישובים חדשים ופוגעת בחיזוקן של הערים בפריפריה הדרומית ואילו מאידך מקצה משאבים לא מבוטלים לחיזוק הערים בפריפריה הדרומית באמצעות הסכמי גג לפיתוח תשתיות והקמת עשרות אלפי יחידות דיור חדשות:

הסכמי גג

"הסכם גג" הוא הסכם שנערך בין מדינת ישראל, רשות מקרקעי ישראל, משרד האוצר ומשרד הבינוי והשיכון לבין רשויות מקומיות, על מנת להגדיל את היצע הדירות. ההסכם מאפשר הקמת שכונות חדשות בנות אלפי יחידות דיור בתחום הרשויות המקומיות איתן נחתם ההסכם. עוד מאפשר ההסכם שחרור כמות גדולה של יחידות דיור בזמן קצר, ויצירת תנאים לשיווק דירות חדשות על קרקע מדינה שנמצאות בתהליכי תכנון מתקדמים אבל מתעכבות מסיבות שונות. במסגרת ההסכם מתחייבת המדינה בפני הרשות המקומית להעמיד קדם-מימון להקמה של מבני ציבור, מוסדות חינוך ותשתיות, עוד טרם שיווק הפרויקט. הרשות המקומית מתחייבת בפני המדינה שלא להתנגד להליכי תכנון ורישוי בתחומה, ולהעניק ליזמים היתר בנייה במסגרת לוח זמנים מוגדר לקידום הפרויקט.

הסכם גג דימונה[18] :

הסכם זה נחתם בין עיריית דימונה לבין משרד הבינוי והשיכון ומשרד האוצר. הסכם זה כולל תוספת של כ- 26,222 יחידות דיור וצפי יח"ד אשר ישווקו היה מינימום 2,000 יחידות דיור בשנה.

הסכם גג אופקים[19] :

הסכם זה נחתם בין עיריית אופקים לבין רשות מקרקעי ישראל והחברה הכלכלית של אופקים. הסכם זה כולל תוספת של כ- 14,436 יחידות דיור וצפי יח"ד אשר ישווקו היה מינימום 2,000 יחידות דיור בשנה.

הסכם גג נתיבות[20] :

הסכם זה נחתם בין עיריית נתיבות לבין רשות מקרקעי ישראל. הסכם זה כולל תוספת של כ- 13,103 יחידות דיור וצפי יח"ד אשר ישווקו היה מינימום 2,000 יחידות דיור בשנה.

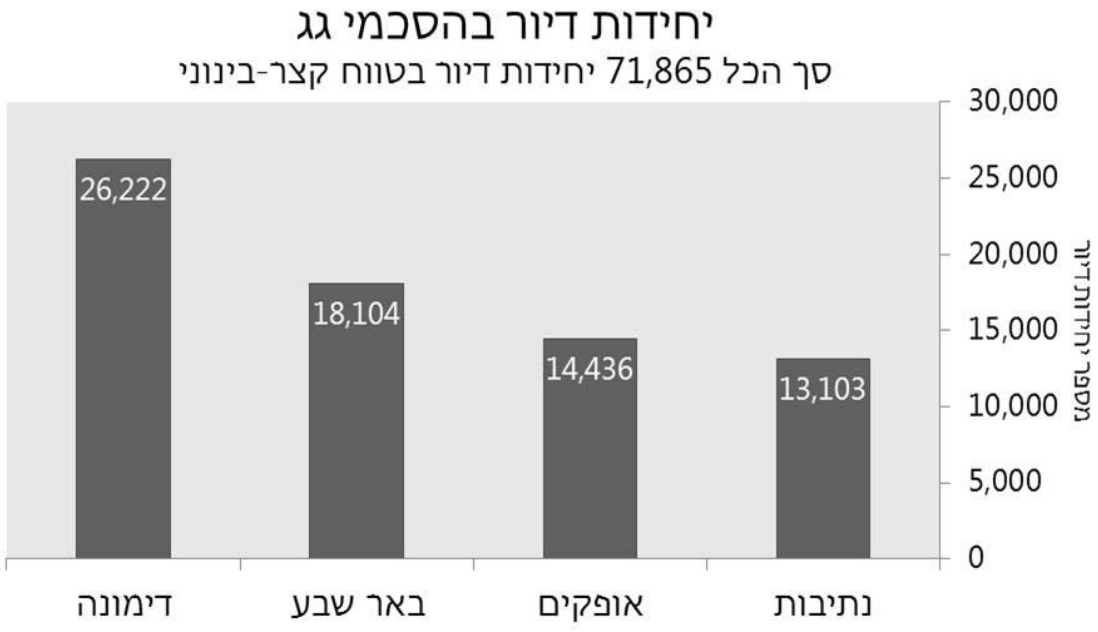
הסכם גג באר שבע[21] :

הסכם זה נחתם בין עיריית באר שבע לבין משרד הבינוי והשיכון ומשרד האוצר. הסכם זה תוספת של כולל כ- 18,104 וצפי יח"ד אשר ישווקו היה מינימום 2,000 יחידות דיור בשנה.

סה"כ מדובר בכ- 71,865 יחידות דיור בטווח קצר-בינוני. כמו כן, חישוב זה לא לוקח בחשבון את היחידות שמתוכננות במרחב הכפרי (מדובר בעוד אלפי יחידות דיור במרחב הנגב).מדובר בתוספת של כ- 250 אלף תושבים בטווח קצר-בינוני. על-פי הנתונים עולה כי כיום מתוכננות כ-71,865 יחידות דיור בקרבת מרחב התוכנית (התכניות המלאות והסטטוס שלהם מפורט בהסכמי הגג).

---

[18] קישור להסכם הגג של דימונה
[19] קישור להסכם גג אופקים
[20] קישור להסכם גג לנתיבות
[21] קישור להסכם הגג של באר שבע


יחידות דיור בהסכמי גג
סך הכל 71,865 יחידות דיור בטווח קצר-בינוני
30,000
25,000
20,000
15,000
10,000
5,000
0
26,222
18,104
14,436
13,103
דימונה
באר שבע
אופקים
נתיבות

סיכום

החזרה למדיניות של הקמת ישובים חדשים עומדת בסתירה מובהקת למדיניות התכנון הלאומית. מדיניות התכנון הארצית המוצהרת, מכוונת לריכוז הפיתוח ביישובים קיימים ורואה בהקמת יישוב חדש, מעשה חריג, אשר נדרש לבחינת חלופות לעצם הצורך בהקמתו ובחינה מעמיקה של ההשלכות הסביבתיות, החברתיות והכלכליות, הצפויות ממהלך זה. אנו רואים במהלך זה פגיעה סביבתית, כלכלית וחברתית, אשר מחליש את חוסנם של היישובים הקיימים, המשוועים לתוספת אוכלוסייה וחידוש תשתיות. על ממשלת ישראל, להקצות את משאבים ואמצעים לחיזוקן של הערים במרחב.

הערים באזורי הפריפריה סובלים מתחרות כפולה; מצד אחד עליהם להתחרות על אוכלוסייה חזקה מול מרכז הארץ, ומצד שני מול הישובים הכפריים בסביבתם. פיתוח ישובים חדשים על חשבון התושבים והישובים הקיימים באזור, יוביל לנזק בלתי הפיך לנגב ולתושביו, תוך בזבוז כספים עצום ופגיעה בשטחים הפתוחים ובערכי טבע ונוף. בסופו של יום המדינה מציגה מצג שווא של עזרה לישובים הקיימים בנגב איך אין היא רואה בהם פתרון איכותי למשיכת תושבים.

על פי הנתונים שהוצגו בדוח זה (ראה קישור להסכמי הגג) ניתן לראות כי תוכניות לעיבוי ולחיזוק של יישובים קיימים כבר מקודמות, והן יכולות לשמש פתרון לביקוש לדיור באזור הנגב. יש לראות במלאי זה כחלופה הראויה כנגד פיתוחם של יישובים חדשים. לכן, הליך ראוי שלוקח בחשבון את כלל האלמנטים, יוביל לביטול הכוונה להקמת היישובים החדשים ולחיזוק ולעיבוי של יישובים קיימים סמוכים על-פי מוסכמות התכנון הלאומי ובעלויות פחותות בהרבה.

עוד חשוב לציין, כי אין מדובר ב"סיסמאות" של החברה להגנת הטבע, אלא בהתייחסותם של מיטב אנשי המקצוע, גופים ואנשי אקדמיה בארץ. לדוגמא, מינהל התכנון סבור כי "מדיניות התכנון על פיה היא פועלת, מבקשת להימנע ככל הניתן מהקמת ישובים חדשים, שכן היא נוגדת את תפיסת התכנון של ריכוז הפיתוח במרקמים העירוניים ומניעת פירבור. כמו כן, הקמת יישובים כפריים חדשים בסמוך לישובים עירוניים קיימים, תפגע בהשגת יעדי הממשלה מחד, ובחיזוק הערים מאידך".

פרופ' נורית אלפסי, ראש המגמה לתכנון ערים אוניברסיטת בן-גוריון בנגב גורסת כי "תלות בהקמת יישובים חדשים כאמצעי לפיתוח היא סממן לחשיבה מיושנת שאבד עליה הכלח. הגיאוגרפיה העירונית בת זמננו מלמדת שערים מגוונות, בעלות קישוריות פנימית גבוהה וצפיפות גבוהה של מגורים, תעסוקה ומסחר הן מובילות בחברה ובכלכלה. ערים ומערכות יישוב כאלה מאפשרים רמת חיים גבוהה יותר לתושביהן, נגישות טובה יותר להזדמנויות בתחום ההשכלה והתעסוקה, רמות שכר גבוהות יותר וחדשנות רבה יותר. על מערכת התכנון והבינוי בישראל לאמץ את העקרונות של שכלול, עיבוי והתחדשות מערכות היישוב הקיימות ככלי לקידום הנגב, במקום להחליש את המערכת הקיימת על ידי הקמת יישובים חדשים".

אם המצב כל-כך מובהק נשאלת השאלה 'מדוע אנחנו מקימים ישובים חדשים?', 'מי נהנה מהקמת היישובים?' הסיבה העיקרית לכך הינה רצונם של פוליטיקאים לנפנף בדגל "העשייה"; ישוב חדש נתפס כפעולה ציונית חלוצית (בעוד שההפך הוא הנכון- חיזוק הישובים הקיימים בעל משמעות רבה יותר לחיזוק ההתיישבות בנגב) היא מאפשרת לגזור סרט בטקס חגיגי ואילו הרחבה של שכונה בעיר קיימת הינו דבר שגרתי שעובר מתחת לרדאר.

"פוליטיקה היא אמנות של חיפוש צרות, מציאתן בכל מקום, אבחון שגוי שלהן ושימוש כנגדן בתרופות הלא נכונות" (גרושו מרקס) .

נספחים

נספח מספר 1-נוהל קבלת החלטה בנושא הקמת יישובים חדשים – הנחיות היועץ המשפטי

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט מינהלי ממשלה - כללי
תאריך: כ"ג בכסלו התשס"ה, 6 בדצמבר 2004 מספר הנחיה: 1.1800	קבלת החלטה בנושא הקמת יישובים חדשים

נוהל קבלת החלטה בנושא הקמת יישובים חדשים

1. החלטה על הקמת יישוב חדש היא ענין שבמדיניות, ובעלת השלכות רחבות על היבטים שבאחריות של משרדי ממשלה רבים ושונים, ועל-כן מן הראוי כי תתקבל על-ידי הממשלה, או על-ידי ועדת שרים מטעמה.

2. עם זאת, לאור מורכבות ההחלטה על הקמת ישוב חדש, ונוכח הסמכויות הנתונות לענין זה לגורמים נוספים, שאותם הממשלה לא נועדה להחליף (כגון, מוסדות התכנון ומינהל מקרקעי ישראל), החלטת ממשלה כאמור חייבת להתבסס על עבודת מטה מקצועית בשיתוף כל הגורמים המקצועיים הנוגעים בדבר. עבודת מטה זו צריכה לכלול התייחסות למדיניות התכנון הכוללת, לחלופות האפשריות, ולמגוון היבטים הכרוכים בהקמת יישוב, ובהם היבטים תקציביים, תשתיתיים, סביבתיים, תעסוקתיים וחברתיים.

3. בחינת ההיבטים התכנוניים והיבטים נוספים הכרוכים בהם, דוגמת הנושאים התשתיתיים והסביבתיים, תתבצע על-ידי המועצה הארצית לתכנון ובניה, בה מיוצגים כל הגופים הרלבנטיים לעניין זה, או בוועדת משנה של המועצה שתמונה על-ידה. המועצה הארצית תגבש המלצתה לאחר שתבצע את הבדיקות הנדרשות על-פי נוהלי עבודה קבועים שייקבעו על-ידה לענין זה, ותגיש המלצתה לממשלה, וזאת במסגרת תפקידה לייעץ לממשלה, בהתאם לסעיף 2 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965.

4. בצד חוות דעת המועצה הארצית, תונח בפני הממשלה גם התייחסות בהיבט הכלכלי-תקציבי הכרוך בנושא, בדרך-כלל מטעם משרד האוצר.

5. החלטת ממשלה בענין הקמת יישוב, תהיה בניסוח עקרוני-כללי, ובזהירות המתחייבת, באופן שלא ישלול את שיקול הדעת המקצועי המוקנה בחוק לגופים השונים המופקדים על היבטים שונים הכרוכים בהקמת ישוב, כגון מוסדות התכנון. החלטת הממשלה בעניין הקמת יישוב אינה מחליפה את ההליכים התכנוניים הקבועים בחוק, שיתקיימו כסדרם, ובכללם אישורה של תוכנית מתאר על-ידי מוסדות התכנון המוסמכים. לפיכך, אין לכלול בהחלטה הוראות תכנוניות החלטיות, כגון מיקום ותיחום מדויק של הישוב החדש. בהיבטים אלה רשאית הממשלה להביע מדיניותה, אך לא להחליט במקום הרשות המוסמכת.

6. החלטת ממשלה שעניינה יוזמה ראשונית להקמת יישוב או יישובים באזור מסוים, תכלול הוראה לביצוע בדיקה מקצועית כאמור בסעיף 3-4 לעיל, בטרם קבלת החלטה סופית.

7. עקרונות אלה יחולו בכל מקרה של החלטה על הקמת יישוב, ללא קשר לשאלת זהות הגורם היוזם את הקמת היישוב.

נספח מספר 2- .נוהל המועצה הארצית לעניין הקמת יישובים חדשים

נספח מס' 1 להחלטת המועצה הארצית מיום 2.8.05

נוהל עבודת המועצה הארצית לעניין הקמת ישובים חדשים:

1. **כללי:**

נוהל זה מטרתו להסדיר ולקבוע נוהלי עבודה לצורך בדיקה וגיבוש עמדת המועצה הארצית במקרים בהם היא נדרשת לייעץ לממשלה בכל הנוגע להצעת החלטה שהוגשה לממשלה להקמת ישוב חדש.

בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מיום 6.12.04 נקבע, בין השאר:
"המועצה הארצית תגבש המלצתה לאחר שתבצע את הבדיקות הנדרשות על פי נוהלי עבודה קבועים שייקבעו על ידה לעניין זה ותגיש המלצתה לממשלה וזאת במסגרת תפקידה לייעץ לממשלה בהתאם לסעיף 2 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה – 1965".

2. **המדיניות המנחה:**

ככלל, מדיניות התכנון כפי שבאה לידי ביטוי בתכניות המתאר הארציות, המחוזיות ובהחלטות המועצה הארצית היא שיש העדפה מובהקת בהרחבתם וחיזוקם של ישובים קיימים ויש להימנע, למעט במקרים חריגים ומיוחדים, מהקמת ישובים חדשים.
בנוסף, ריבוי ישובים נוגד את עקרונות תמ"א 35, ובעיקר את תפיסת התכנון של ריכוז הפיתוח במרקמים העירוניים ומניעת פרבור.
המועצה הארצית בבואה לבחון הצעה לישוב חדש, תביא במכלול שיקוליה את ההיבט הכולל, את העלות והתועלת בראיה חברתית, תשתיתית, סביבתית וכלכלית בדגש על השפעה על ישובים סמוכים.

3. **קריטריונים לבחינת הבקשה:**

3.1 הבקשה להקמת ישוב חדש תהא תואמת לעקרונות התכנון שנקבעו בתמ"א/35 לרבות:
(1) פיתוח מוגבל במרכז הארץ ופיתוח נרחב יותר בפריפריה, בעיקר בנגב.
(2) הצורך בשימור ערכי טבע, נוף, חקלאות, מורשת ורציפות השטחים הפתוחים.
(3) מתן מענה לצרכיי הפיתוח תוך הכוונת עיקר הביקושים למרקמים העירוניים ומניעת פרבור.

3.2 מיקומו של הישוב החדש לא יהיה בשמורת טבע מוכרזת או גן לאומי מוכרז, וככל האפשר מחוץ לשטח שמורות טבע, גנים לאומיים, או מכלולים נופיים ושטחים בעלי רגישות נופית-סביבתית, המסומנים בתמ"א 35.
מיקומו יתאם את אופי המרקם בו הוא מוצע וימוקם, ככל האפשר, בסדר העדיפויות הבא עפ"י מרקמי תמ"א 35 : עירוני, כפרי, שמור ארצי, שמור משולב.
במרקם עירוני תבחן בחיוב כל יוזמת התיישבות כשכונה עירונית צמודת דופן ובצפיפות המתאימה. אם יידרש, יוכלו גרעינים עירוניים להיות בעלי ישות עצמאית וייחוד קהילתי במסגרת מוניציפאלית קיימת.
במרקם חופי, כאמור, לא יאושרו ישובים חדשים.

3.3 הבקשה להקמת הישוב החדש תיבחן בראיה אזורית-מרחבית כוללת בין השאר בהתייחס לנושאים:

(1) השגת מטרות בראיה מרחבית, כלכלית, חברתית וסביבתית.

(2) בחינת ההשפעות הסביבתיות והחברתיות שבהקמת הישוב

(3) עלויות ותועלות מנקודת מבט של המשק ושל הקופה הציבורית.

(4) התיחסות לבעלות על הקרקע.

(5) השפעה על הישובים הקיימים במרחב.

(6) מצאי קיים של יח"ד בתכניות מאושרות בהתייחס לרמת ישימותן.

(7) בחינת חלופה של עיבוי והרחבת ישובים קיימים כמענה לתוספת יחידות הדיור הנדרשות.

(8) זמינות של פתרונות תעסוקתיים ושירותי ציבור וקהילה.

(9) נגישות ופריסת תשתיות קיימות ונדרשות, לרבות תחבורה, מים, חשמל, טיפול בפסולת ופתרונות ביוב.

(10) אופי הישוב והשתלבותו במרחב, לרבות מבחינה טופוגרפית, נופית וסביבתית.

4. ההליך:

4.1 כל יוזמה להקמת ישוב חדש תועבר להיוועצות במועצה הארצית לאחר קבלת המלצת הולנת"ע.

4.2 הבקשה תובא לדיון רק אם התקיימו התנאים הבאים:

(1) יוגש מסמך המתייחס למפורט בסק' 3.3 לעיל והמפרט, בין השאר, את הנימוקים להקמת הישוב, את החלופות שנבחנו, את אופי היישוב ואת צפי האוכלוסייה לתקופה שלא תפחת מ- 20 שנה.

(2) הבקשה תלווה בתשריטים המפרטים את מיקומו של הישוב במרחב (ע"ג מפת מדידה מתאימה ו/או תצ"א), את שטחו ואת הסימונים החלים על המקום וסביבתו לפי תכניות ארציות, מחוזיות ומקומיות.

5. המלצת המועצה הארצית:

5.1 מינהל התכנון יערוך ויגיש לדיון במועצה הארצית את כל הנדרש, על פי המפורט לעיל.

5.2 לדיון במועצה הארצית יוזמנו מגישי הבקשה ונציגי הועדה המחוזית והועדה המקומית הרלוונטיות.

5.3 החלטת המועצה הארצית תכלול פירוט של פרטי הבקשה שהוצגה בפניה ואת המלצתה לגביה בליווי נימוקים שיתייחסו, בין השאר, לשיקולים התכנוניים המפורטים לעיל.

5.4 בהמלצת המועצה הארצית שתוגש לממשלה ייקבע כי המלצה זו אינה מגבילה את שיקול דעתה של המועצה הארצית בעת שתדון בתכנית לישוב המוצע, והיא רשאית לדחותה או לאשרה, בתנאים שתקבע.