



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

השלכות החלטת הממשלה בדבר הקמת חבל התיישבות באזור מבואות ערד

כתיבה: שירי בס ספקטור

אישור: שרון סופר, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ב' בכסלו תשע"ב

28 בנובמבר 2011

תמצית

ב-30 באוקטובר 2011 החליטה הממשלה על הקמת חבל התיישבות ובו כ-10 יישובים בעלי אופי כפרי קהילתי באזור מבואות ערד. מיקומו של חבל התיישבות בגזרה הצפונית מזרחית של מטרופולין באר-שבע, ושטחו הוא המרחב שבין כביש שוקת-ערד (כביש 31) בדרום, גבול מחוז דרום ("הקו הירוק") בצפון, היישובים מיתר וחורה במערב וגבולות השיפוט של המועצה האזורית תמר, העיר ערד ואתר היישוב המוצע כסיף במזרח.

בהחלטתה הטילה הממשלה על מנכ"ל משרד ראש הממשלה לרכז את עבודת המטה בנושא הקמת חבל התיישבות ולהסתייע לשם כך בחטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית העולמית, בשיתוף משרדי ממשלה שונים.

מטרות התוכנית כפי שהן מוגדרות בהצעת המחליטים הן הקמת שני גושי יישובים במתחם תכנון אחד וחיזוק התיישבות 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 שנתרו, וכן למנוע יצירת רצף בדואי ו/או ערבי מכיוון דרום הר-חברון לכיוון ערד, בואכה דימונה וירוחם, וכל המרחב הכלוא ביניהם ובין באר-שבע". **הגדרת המטרות, כפי שהיא מוצגת בהצעת המחליטים, אינה מאפשרת דיון אמיתי בחלופות לתוכנית להקמת חבל התיישבות חדש. קביעת הקמתם של שני גושי יישובים כמטרת התוכנית מונעת בחינתן של חלופות מהותיות בעבודת המטה שאינן מתייחסות למיקום היישובים בלבד אלא מציגות דרכים להתמודדות עם ביקושי הדיוור במסגרות התיישבותיות אחרות, כגון עיבוי יישובים עירוניים וכפריים אחרים.**

על-פי עקרונות התכנון המרכזיים המוגדרים בתמ"א 35, "יועדף פיתוח בתוך הקיים וצמוד דופן אליו ויימנע פיצול של רשויות מקומיות. התוכנית אינה מעודדת את הקמתם של יישובים חדשים, אך עם זאת יוצרת את התנאים המאפשרים הקמת מספר מוגבל מאוד של יישובים חדשים כדי להשלים את מערך התיישבות לאורך קווי התפר וכדי לענות על צרכי התיישבות בלתי מוסדרת, במיוחד מדרום לבאר-שבע. 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".

במאי 2005 פרסם מבקר המדינה דוח בנושא תכנון והקמה של יישובים חדשים. אחד הליקויים המרכזיים שאליהם התייחס מבקר המדינה בתהליך קבלת החלטות הוא התעלמות מפתרונות התיישבותיים חלופיים. בבדיקה שנערכה במהלך הביקורת נמצא כי "בפועל, השרים המציעים החלטות ממשלה על הקמת יישובים אינם מציגים לממשלה חלופות אחרות להשגת מטרות הממשלה הכוללות לכל חלופה את ההערכה הכלכלית, הסביבתית והחברתית, את היחס עלות/תועלת ואת היתרונות מול החסרונות".

בהמשך לדוח מבקר המדינה פרסמו היועץ המשפטי לממשלה, ובעקבותיו המועצה הארצית לתכנון ובנייה, נהלים לעניין החלטה על הקמת יישובים חדשים. על-פי הנהלים, **החלטת ממשלה בנושא הקמת יישוב חדש חייבת להתבסס על עבודת מטה מקצועית, שבה התייחסות למדיניות התכנון הכוללת, לחלופות האפשריות ולמגוון היבטים הכרוכים בהקמת יישוב, ובהם היבטים תקציביים, תשתיתיים, סביבתיים,**



תעסוקתיים וחברתיים. את ההיבטים התכנוניים וההיבטים הנוספים הכרוכים בהם תבחן המועצה הארצית לתכנון ובנייה, והיא תגיש את המלצתה לממשלה.

- ההתעלמות מפתרונות התיישבותיים חלופיים, שמבקר המדינה הצביע עליה בשנת 2005, בולטת גם בתהליך ההחלטה על הקמת חבל התיישבות במבואות ערד. **בדברי ההסבר להצעת המחליטים בדבר הקמת חבל התיישבות במבואות ערד, תחת הסעיף שכותרתו "חלופות להצעת ההחלטה", נכתב: "לא רלוונטי".** על-פי הנתונים שהתקבלו ממינהל מקרקעי ישראל עולה כי כיום מתוכננות כ-30,000 יחידות דיור בקרבת מרחב התוכנית. מכאן שתוכניות לעיבוי ולחיזוק של יישובים קיימים כבר אושרו, וייתכן שהן יכולות לשמש פתרון כלשהו לביקוש לדיור באזור הנגב. **יש לבחון אם המלאי התכנוני הזה אינו חלופה "רלוונטית" לפיתוחם של עשרה יישובים כפריים במבואות ערד, ומדוע חלופות אלו לא צוינו בהצעת המחליטים.**

- **במסמך נבחנות השלכות חברתיות ואורבניות, וכן השלכות הסביבתיות והשלכות הכלכליות של הקמת היישובים החדשים:** יש הסבורים כי אחת השלכות של תהליכי פרבור והקמת יישובים קהילתיים קטנים היא מעבר של אוכלוסייה חזקה מן היישובים העירוניים והמרכזים המטרופוליניים אל יישובים פרבריים-קהילתיים. עוד נטען כי פרבור יוצר תחרות בין הערים הקיימות לבין היישובים החדשים על אוכלוסייה חזקה מאזורים אחרים בארץ. מנגד, יש הטוענים כי אין בהקמה של יישובים חדשים פוטנציאל לפגיעה ביישובים קיימים, ואף טמון בה סיכוי ממשי לחיזוק ערי האזור.

- על-פי התנגדות המשרד להגנת הסביבה להצעת המחליטים בנושא הקמת חבל התיישבות, "אזור מבואות ערד מצטיין בנוף פתוח ורב-גוני שרבים מהמאפיינים שלו שמורים היטב, מכיוון שכך ומכיוון שהוא מהווה ברובו אזור מעבר ייחודי בין האזור המדברי לאזור הים תיכוני, רגישותו האקולוגית גבוהה ביותר. רגישות זו, וייחוד האזור, תועדה ופורטה בסקר ערכי טבע, נוף ומורשת שנערך בחבל יתיר ובמסמכים אחרים. בגלל הערכיות הגבוהה של האזור ופתיחותו הוא מהווה עורף לפנאי, נופש ותיירות ומשמש כריאה ירוקה לתושבי מטרופולין באר-שבע והסביבה".

- בנובמבר 2009 הוכנה עבור המשרד להגנת הסביבה עבודה הבוחנת את ההיבטים הכלכליים של הקמת יישובים חדשים בהשוואה להרחבת יישובים קיימים. מן העבודה עולה כי **"הקמת יישובים חדשים, בכל הפרמטרים, יקרה יותר מהרחבת יישובים קיימים"**. כותבי העבודה ממליצים כי **"במקרה שבו מובאת בפני הממשלה הצעה להקמת יישוב חדש, נדרשת בדיקה לא רק של עלויות ההקמה של היישוב החדש המוצע אלא גם של העלויות השוטפות לאורך זמן ושל העלויות החיצוניות. כמו כן, נדרשת בדיקה מקבילה של חלופה אחת לפחות בהרחבה של יישוב קיים רלוונטי"**.



מסמך זה נכתב לבקשתו של חה"כ דב חנין, יו"ר הוועדה המשותפת של ועדת הפנים והגנת הסביבה וועדת העבודה, הרווחה והבריאות לנושא סביבה ובריאות, לקראת ישיבה של הוועדה שתעסוק בנושא החלטת הממשלה על הקמת חבל התיישבות באזור מבואות ערד. המסמך ידון בהשלכות תכנוניות, חברתיות, סביבתיות וכלכליות שעשויות להיות להחלטת הממשלה.

1. רקע

ב-30 באוקטובר 2011 החליטה הממשלה על הקמת חבל התיישבות ובו כ-10 יישובים בעלי אופי כפרי קהילתי באזור מבואות ערד. מיקומו של חבל התיישבות זה בגזרה הצפון מזרחית של מטרופולין באר-שבע, ושטחו הוא המרחב שבין כביש שוקת-ערד (כביש 31) בדרום, גבול מחוז דרום ("הקו הירוק") בצפון, היישובים מיתר וחורה במערב, וגבולות השיפוט של המועצה האזורית תמר, העיר ערד ואתר היישוב המוצע כסיף במזרח (ראו מפה).

בהחלטה הטילה הממשלה על מנכ"ל משרד ראש הממשלה "לרכז את ביצוע עבודת המטה בנושא הקמת חבל התיישבות האמור", והוא יסתייע לשם כך "בחטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית העולמית, בשיתוף עם משרד הבינוי והשיכון ובתיאום עם משרד הפנים, המשרד לפיתוח הנגב והגליל, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, המשרד להגנת הסביבה, משרד האוצר ומינהל מקרקעי ישראל. עבודת המטה תאושר על-ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה בתוך ארבעה חודשים". לשם ביצוע עבודת המטה הוצע להטיל על החטיבה להתיישבות "לבחון את המצב התכנוני, התנאים הפיזיים באזור וכל נתון אחר הנדרש למציאת מיקום לעשרה יישובים חדשים בחבל מבואות ערד. כמו כן, תכין החטיבה להתיישבות תוכנית עבודה ולוחות זמנים לביצוע תוכנית מיתאר מחוזית ותוכניות מפורטות: ליישובים, לאזורי תעסוקה, אתרי תיירות, דרכים ומתקני תשתית הנדסית".¹ לשם עבודת המטה הוחלט להקצות למשרד ראש הממשלה 1 מיליון שקלים.²

בהתאם לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, עבודת המטה תובא לדיון בפני המועצה הארצית לתכנון ובנייה לשם "בחירת ההיבטים התכנוניים הנדרשים והיבטים נוספים הכרוכים בהם". המועצה הארצית תגבש את המלצתה בנושא ותגישה לממשלה בתוך חמישה חודשים מיום הבאת עבודת המטה בפניה.³ חשוב לציין כי עד לאישור התוכנית על-ידי מוסדות התכנון, החלטת הממשלה בדבר הקמת היישובים החדשים היא החלטה עקרונית, ולפיכך אין בה פרטים מעשיים כדוגמת גודל היישובים, אמצעי ייצור, הרכב האוכלוסייה ומיקום היישובים.⁴

בהצעת המחליטים בדבר הקמת חבל התיישבות באזור ערד הוצע להטיל את עבודת המטה על החטיבה להתיישבות (בתיאום עם הגופים הממשלתיים המוזכרים לעיל), שכן "לחטיבה להתיישבות ניסיון מוכח ורב-שנים בסיוע להקמת יישובים בכלל הארץ, ובשנים האחרונות גם בנגב, על מאפייניו הייחודיים".⁵ החטיבה להתיישבות הוקמה בשנת 1971, ומאז ועד סוף שנת 1992 פעלה כגוף מאוחד עם המחלקה להתיישבות כפרית של הסוכנות היהודית. מראשית שנת 1993 החלה החטיבה לפעול כגוף נפרד במסגרת

¹ הצעה להחלטה, הקמת חבל התיישבות באזור מבואות ערד, דברי הסבר, הוגש על-ידי ראש הממשלה, השר לנושאים אסטרטגיים והשר לפיתוח הנגב והגליל, 27 באוקטובר 2011.

² משרד ראש הממשלה, החלטת ממשלה מס' 3782, הקמת חבל התיישבות באזור מבואות ערד, 30 באוקטובר 2011. שם.³

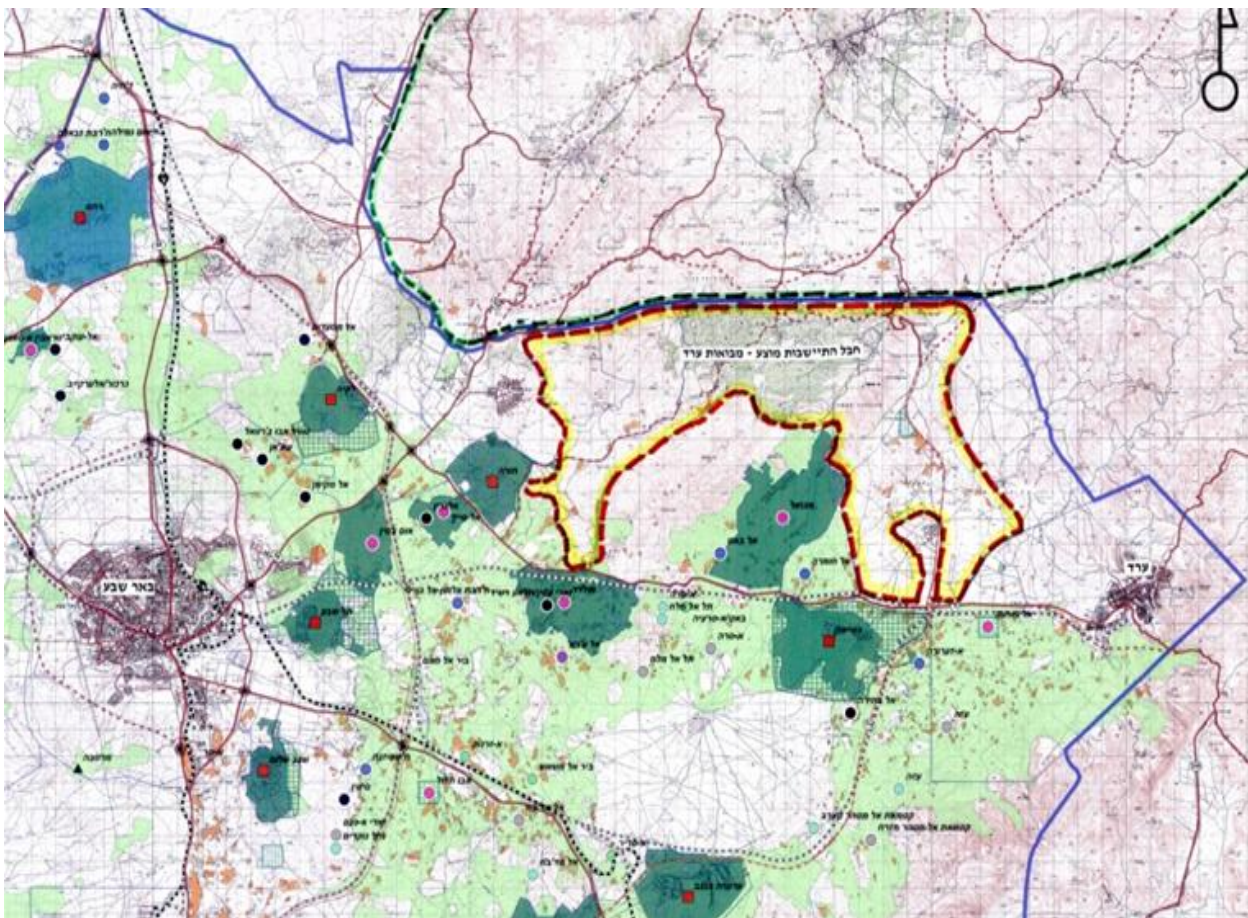
⁴ ירון בן-עזרא, מנכ"ל החטיבה להתיישבות, ההסתדרות הציונית העולמית, פגישה, 16 בנובמבר 2011.

⁵ הצעה להחלטה, הקמת חבל התיישבות באזור מבואות ערד, דברי הסבר, הוגש על-ידי ראש הממשלה, השר לנושאים אסטרטגיים והשר לפיתוח הנגב והגליל, 27 באוקטובר 2011.



ההסתדרות הציונית, והיא עוסקת בפיתוח ההתיישבות בכלל וההתיישבות החקלאית בפרט באזורי ישיע, בקעת הירדן ורמת הגולן. עם השנים עסקה החטיבה ביוזמתה בתחומי פעולה נוספים, כגון סיוע כלכלי לעסקים, בניית מבני ציבור ומתן הלוואות לבנייה. נוסף על כך, היא החלה לפעול להקמת יישובים בנגב ובגליל,⁶ ובין השאר פעלה כדי לסייע למפוני גוש-קטיף.⁷ יש לציין כי החטיבה להתיישבות היא גוף ביצועי הפועל בהנחיה ממשלתית ישירה ובאמצעות מקורות תקציביים ממשלתיים בלבד.⁸

בשנת 2007 הוכפפה החטיבה להתיישבות למשרד החקלאות ופיתוח הכפר ותוקצבה כתחום פעולה נפרד בתקציב המשרד.⁹ ביוני 2011 החליטה הממשלה "להעביר ממשרד החקלאות ופיתוח הכפר למשרד ראש הממשלה את שטח הפעולה של החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית העולמית". בתוך כך הועבר תקציב החטיבה להתיישבות ממשרד החקלאות למשרד ראש הממשלה.¹⁰



⁶ מתוך: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מסמך רקע כלכלי בנושא החטיבה להתיישבות, פעילות תקציב ובקרה, כתב עמוס אולצור, 22 ביולי 2003.

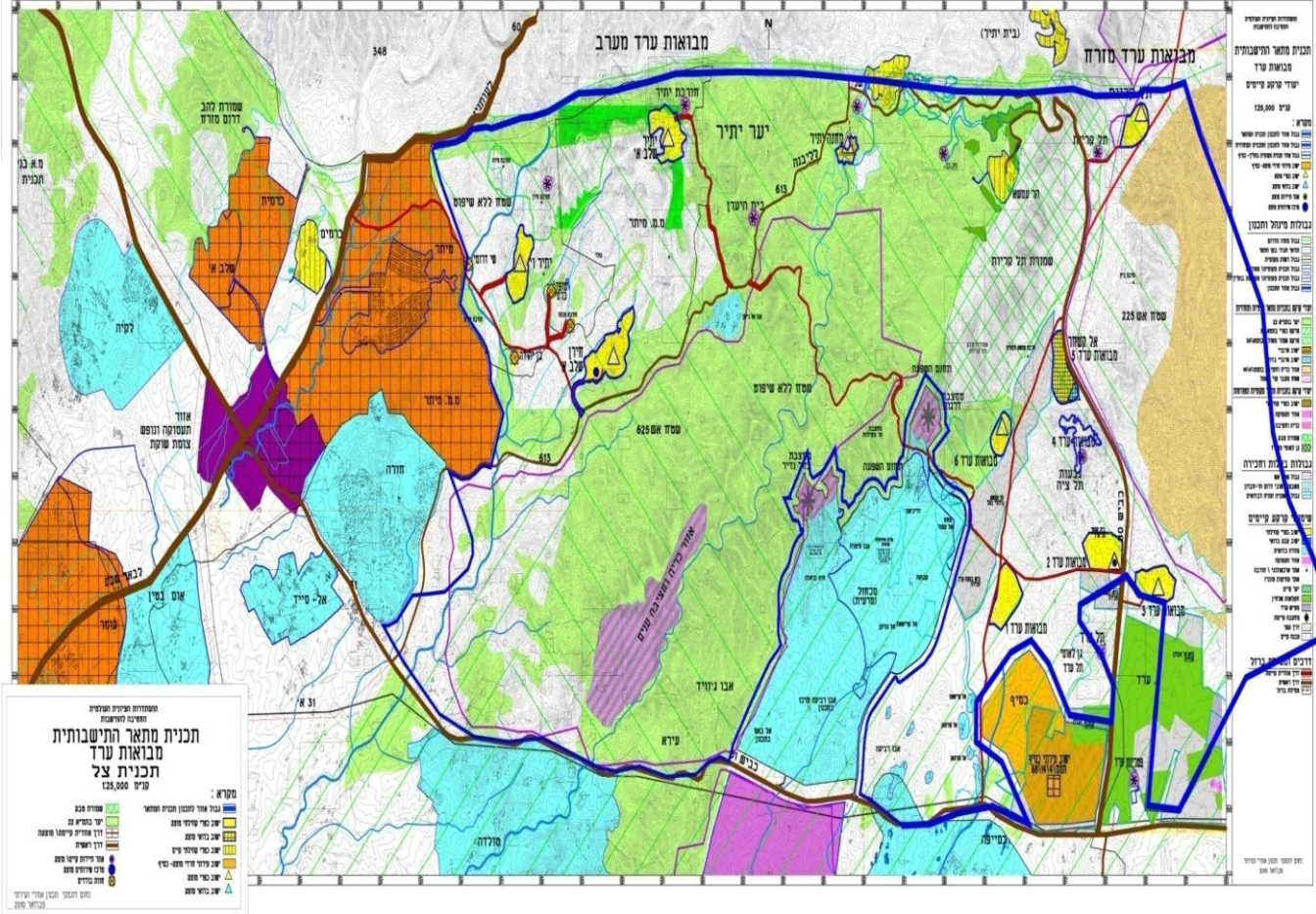
⁷ משרד ראש הממשלה, החלטת ממשלה מס' 2069, 1. ועדת שרים להתיישבות כפרית וחקלאית. 2. הכפפת החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית לשר החקלאות ופיתוח הכפר, 22 ביולי 2007.

⁸ הצעה להחלטה, הקמת חבל התיישבות באזור מבואות ערד, דברי הסבר, הוגש על-ידי ראש הממשלה, השר לנושאים אסטרטגיים והשר לפיתוח הנגב והגליל, 27 באוקטובר 2011.

⁹ משרד ראש הממשלה, החלטת ממשלה מס' 2069, 1. ועדת שרים להתיישבות כפרית וחקלאית. 2. הכפפת החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית לשר החקלאות ופיתוח הכפר, 22 ביולי 2007.

¹⁰ משרד ראש הממשלה, החלטה מס' 3336, העברת שטח פעולה ממשרד החקלאות ופיתוח הכפר למשרד ראש הממשלה – החטיבה להתיישבות, 19 ביוני 2011.





2. רציונל התוכנית

על-פי האמור בהחלטת הממשלה, ההחלטה על הקמת חבל התיישבות נתקבלה "במסגרת החזון הציפוי להפרחת הנגב, ובהתאם למדיניות הממשלה לפיתוח, קידום, משיכת אוכלוסייה והגדלת היצע הדיור בפריפריה, ובמטרה להגדיל את היצע הדיור, אגב העתקת מחנות צה"ל לנגב".¹¹

מטרות התוכנית כפי שהן מוגדרות בהצעת המחליטים הן :

1. הקמת שני גושי יישובים במתחם תכנון אחד, וחיזוק ההתיישבות המוסדרת הקיימת כיום במרחב שבין מיתר לערד.
2. מתן מענה על הביקוש המגוון להתיישבות באזור מטרופולין באר-שבע מצד אוכלוסיות המבקשות להתיישב ביישובים באזור.
3. משיכת אוכלוסייה למטרופולין באר-שבע.

עוד מצוין בהצעת המחליטים כי החלטה זו תקדם שתי מטרות מרכזיות של הממשלה: הגדלת היצע הדיור והוולתו וקידום הפיתוח בפריפריה.¹²

מר ירון בן-עזרא, מנכ"ל החטיבה להתיישבות, התייחס למטרות נוספות של התוכנית, אשר אינן מוזכרות בהצעת המחליטים. לדבריו, "תולדת התוכנית היא לפני חמש שנים, כאשר ניתוח של השטח בין

¹¹ משרד ראש הממשלה, החלטת ממשלה מס' 3782, הקמת חבל התיישבות באזור מבואות ערד, 30 באוקטובר 2011.

¹² הצעה להחלטה, הקמת חבל התיישבות באזור מבואות ערד, דברי הסבר, הוגש על-ידי ראש הממשלה, השר לנושאים אסטרטגיים והשר לפיתוח הנגב והגליל, 27 באוקטובר 2011.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

צומת שוקת לערד הראה כי אין שם שום יישוב יהודי, דבר שגרם לניתוקה של ערד מסביבתה והביא לתת-פיתוח של העיר ולהגירה שלילית. מניסיונות עבר כושלים להקמת יישובים בודדים באזור, הסיקה החטיבה להתיישבות כי אחת הדרכים היחידות למשוך אוכלוסייה לאזור כה מנותק ופריפריאלי היא יצירת גרעיני התיישבות שיתפסו את השטח בהתאם לתפיסת עולמם. היישובים ייצרו רצף התיישבות מערד לבאר-שבע, והחלק המזרחי של התוכנית (ממזרח ליער יתיר) ייצור לערד מעמד של עיר מחוז, וכך ייבנה מחוז כפריי". בן-עזרא מוסיף כי "לשם ביצוע התוכנית נבחר שטח בין מיתר לצומת תל-ערד, שהינו שטח גלילי של אדמות מדינה, ללא תביעות בעלות. ממבט על השטח ניתן לראות את הפלישה של המגזר הבדואי לכל חלקה, ובכלל זה לשטחה המוניציפלי של העיר ערד. התוכנית תכלול כ-10 יישובים כפריים בעלי אוריינטציה חקלאית, ומטרתה 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".¹³

אוכלוסיית היעד של התוכנית, כפי שהיא מוגדרת בדברי ההסבר להצעת המחליטים כוללת:

1. בודדים, משפחות, קבוצות וגרעיני התיישבות המעוניינים בהתיישבות כפרית בנגב.
2. קבוצות אוכלוסייה המעוניינות להתגורר ביישוב כפרי בנגב, המאפשר קיום אורח חיים ייחודי.
3. בני המגזר הבדואי המתגוררים באזור התכנון, בהתאם להחלטות הממשלה העוסקות בהסדרת ההתיישבות הבדואית.

להלן מוצגים עקרונות תפיסת התכנון כפי שהם מובאים בדברי ההסבר להצעת המחליטים (ההדגשות להלן וביתר הציטוטים במסמך אינן במקור). חלק מעקרונות אלו ייבחנו ויידונו בפרקים הבאים של מסמך זה:

- פיתוח ועיבוי של מערך התיישבותי באזור מבואות ערד יתבסס על פריסת יישובים מסוגים שונים, באתרים קרקעיים מתאימים במקרקעי ישראל באזור, בשני גושי התיישבות, שיהיו מתחם תכנון אחד.
- תהיה הסתמכות על פיתוח מערכות השירותים והתעסוקה ביישובים העירוניים הסמוכים, תוך ניצול מרבי ועיבוי של מערכות השירותים הקיימות בהם, ובאופן שתימנע תחרות, ככל הניתן, עם הערים ערד ובאר-שבע, ותובטח השתלבות יישובי מבואות ערד במערכות האזוריות הקיימות והעתידיות.
- יפותח גוש התיישבות מזרחי (ממזרח ליער יתיר בקרבת העיר ערד): פיתוח של יישובים כפריים קהילתיים ופיתוח של אתרי תיירות.
- יפותח גוש התיישבות מערבי (ממערב ליער יתיר): פיתוח של יישובים מתוכננים: חירן, יתיר ויישובים כפריים קהילתיים חדשים, תוך שילוב חוות הבודדים הקיימות, מצפים בשטח יער יתיר ופיתוח של אתרי תיירות.

¹³ ירון בן עזרא, מנכ"ל החטיבה להתיישבות, ההסתדרות הציונית העולמית, פגישה, 16 בנובמבר 2011.



- תכנון היישובים באזור מבואות ערד יתייחס לתוכניות הפיתוח של היישובים העירוניים במזרח מטרופולין באר-שבע **וישתלב בהליכים הקיימים להסדרת התיישבות הבדואים בהתאם להחלטות הממשלה.**
- הימנעות מפגיעה בערכי טבע ונוף רגישים ותכנון מתוך תפיסה ברורה של **פיתוח בר-קיימא** ושל בנייה ירוקה, שתביא תועלת כלכלית וחברתית ליישובים החדשים ולסביבתם.
- מרחב התכנון המוצע ייצור תשתית לקליטת קהילות מגוונות, אשר יהוו מוקד למשיכת אוכלוסייה לאזור הנגב הצפוני.
- מיצוי האפשרויות הכלכליות הנובעות ממיקומו האסטרטגי של האזור במטרופולין באר-שבע, ומפוטנציאל הפיתוח התיירותי של משאבי הטבע והארכיאולוגיה באזור.
- בחינת התוכניות החלות על האזור וייזום שינויים, אם יידרשו.
- יצירת מנגנונים תכנוניים **לעיצוב יחסי שכנות** בין מגוון האוכלוסיות שבאזור.¹⁴

3. מדיניות ונהלים בדבר הקמת יישובים חדשים בישראל

3.1. תוכנית מיתאר ארצית 35

בשנת 2005 אושרה תוכנית מיתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור מס' 35 (להלן: תמ"א 35), המגדירה את עקרונות התכנון הפיזי, הפיתוח והבינוי בישראל עד לשנת 2020. חשיבותה של התוכנית היא בהנחלת תפיסת פיתוח כוללת וארוכת טווח, המאזנת בין "צורכי הפיתוח הצפויים בטווח התכנון מחד, ושמירה על שטחים פתוחים, ערכי טבע, חקלאות, נוף ומורשת מאידך".¹⁵

הפרק "עקרונות התוכנית" בכרך אמצעי המדיניות של תמ"א 35, מבהיר את הרציונל של התוכנית:

אוכלוסיית ישראל בשנת 2020 חזויה להיות כ-8.8 מיליון נפש. מדינת ישראל מחויבת לבנות מגורים, מקומות תעסוקה ומערכות תשתית לאוכלוסייה זו ולהבטיח שטחים פתוחים ואזורי נופש לרווחתה, תוך שמירה מרבית על ערכי הנוף והסביבה... מול הביקוש הגדול לתוספת שטחים מבונים ניצבת במלוא חומרתה תופעת הצטמצמות ההיצע הקרקעי, פרי הבנייה בצפיפויות נמוכות, המפוצלת בין מספר רב של יישובים קטנים. **צורת הבינוי הפרברית, המאפיינת חלק משמעותי של הבנייה החדשה בישראל, נוגסת במלאי השטחים הפתוחים ופוגעת ישירות בכושר הקיום וההישרדות של המרכזים העירוניים הקיימים. המשך הבנייה בצפיפויות נמוכות וההתארגנות המרחבית במספר רב של יישובים קטנים, תקטין מאוד את אפשרות השימוש בתחבורה ציבורית לכל צורתיה ותגביר את מגמות ההיבדלות והקיטוב המרחבי של קבוצות אוכלוסייה ברמות שונות של החברה הישראלית. מגמת הפרבור המפוצל עלולה אף להתחזק בשנים הבאות בהיעדר בקרה תכנונית שיטתית... המתח המתמיד בין מתן מענה יעיל ומספק על הביקושים הגדולים לבנייה, למגורים ולתעסוקה ובין החשש ההולך וגובר**

¹⁴ הצעה להחלטה, הקמת חבל התיישבות באזור מבואות ערד, דברי הסבר, הוגש על-ידי ראש הממשלה, השר לנושאים אסטרטגיים והשר לפיתוח הנגב והגליל, 27 באוקטובר 2011.

¹⁵ תמ"א 35, הוראות התוכנית – דברי הסבר, מהדורת 25 בנובמבר 2005.



מפגיעה בלתי חוזרת בשטחים הפתוחים ובמשאבי הנוף והטבע מוליד להגדרת התפיסה המרחבית הראשית של תמ"א 35: איתור ברור של אזורים שבתחומם ניתן לאפשר בינוי ופיתוח עתידי, תוך שמירה קפדנית על שטחים פתוחים ועל ערכי נוף, טבע ותרבות בתוכם... הפיתוח העתידי של ישראל יהיה בעל אופי עירוני מובהק. הוא יתאפיין בגיבוש של גושים עירוניים גדולים, בבנייה בצפיפויות בינוניות עד גבוהות ובחזוק משמעותי של אורח החיים העירוני.

אחד מהעקרונות המרכזיים של תמ"א 35, המוגדרים בכרך המדיניות של התוכנית, הוא עקרון הפיזור המרוכז:

לפי עיקרון זה תאורגן תפרוסת האוכלוסייה בשיטה של **פיזור ברמה הלאומית וריכוז ברמה האזורית**. זהו שינוי משמעותי ביותר במדיניות המסורתית של "פיזור האוכלוסייה" אשר שאפה לפזר את האוכלוסייה ברמה הלאומית והאזורית כאחת. עקרון הפיזור המרוכז בא לידי ביטוי בפרוגרמת האוכלוסייה של תמ"א 35 המבטאת כמותית את היעד הלאומי של פיתוח מואץ למחוז הדרום, פיתוח מבוקר של מחוז הצפון, האטה בגידול מחוז המרכז, חיזוק ירושלים והתחדשות משמעותית של גלעיני המטרופולינים במחוזות תל אביב וחיפה. 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 ופעילות מאומצת למניעת הפיצול של הפיתוח האורבני במספר רב של יישובים קטנים. רכיב הריכוז האזורי של הפיזור המרוכז הוא האחראי לגישה הבסיסית של תמ"א 35 ולפיה **יועדף פיתוח בתוך הקיים וצמוד דופן אליו ויימנע פיצול של רשויות מקומיות. התוכנית אינה מעודדת את הקמתם של יישובים חדשים, אך עם זאת יוצרת את התנאים המאפשרים הקמת מספר מוגבל מאוד של יישובים חדשים כדי להשלים את מערך ההתיישבות לאורך קווי התפר וכדי לענות על צורכי התיישבות בלתי מוסדרת, במיוחד מדרום לבאר-שבע.**

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.¹⁶

עקרונות פיתוח נוספים שהוצגו בתוכנית היו, בין היתר, כי תהיה שמירה על רצף שטחים פתוחים; תוספות שטח לבינוי ייעשו רק באמצעות פיתוח צמוד דופן;¹⁷ תוכניות מגורים יוגבלו על-ידי צפיפות ממוצעת נטו מינימלית למגורים; תוכניות מיתאר מקומיות ומחוזיות לפיתוח שטח יבטיחו את הקמתן של תשתיות דרושות, למשל תשתיות תחבורה ציבורית; מוסד תכנון יחליט על הפקדת תוכנית להוספת שטח לבינוי רק אם נבחנה אפשרות להרוויית הבינוי העירוני ולביצוע תהליך של התחדשות עירונית.¹⁸

לדברי מר יואל ריבלין, אדריכל החטיבה להתיישבות, תמ"א 35 אומנם נותנת עדיפות לצמידות דופן אולם היא אינה מונעת את הקמתם של יישובים חדשים שכן היא עדיין מאפשרת את הקמתם במרקמים מוטי הפיתוח, כולל המרקם הכפרי.¹⁹ דבריו נתמכים במידת מה על-ידי הגב' יעל סלומון ממינהל התכנון

¹⁶ אריה שחר ושמאי אסיף, כרך אמצעי המדיניות – עקרונות התוכנית – תמ"א 35, 27 בנובמבר 2005.

¹⁷ צמוד דופן מוגדר "שטח שנמצא] בהמשך ישיר לשטח המיועד לפיתוח או בינוי...". מתוך: תמ"א 35, הוראות התוכנית – הגדרות, מהדורת 25 בנובמבר 2005.

¹⁸ תמ"א 35, הוראות התוכנית – הוראות תכנון כלליות, מהדורת 25 בנובמבר 2005.

¹⁹ אדרי' יואל ריבלין, אדריכל החטיבה להתיישבות וירון בן-עזרא, מנכ"ל החטיבה להתיישבות, ההסתדרות הציונית העולמית, פגישה, 16 בנובמבר 2011.



במשרד הפנים, אשר הדגישה כי התמ"א אינה שוללת לחלוטין הקמתם של יישובים חדשים, וכי במחוז דרום ניתנה גמישות גדולה יותר לפיתוחם.²⁰

ראוי לציין כי מאז אישורה של תמ"א 35 (כלומר, מאז שנת 2006) התקבלה החלטתה בדבר הקמתם של 11 יישובים במועצה הארצית לתכנון ובנייה ובוועדת המשנה לנושאים תכנוניים: **ארבעה יישובים²¹ נדונו במסגרת נוהל הקמת יישובים חדשים שיתואר בפרק 3.4, ושלושה מהם אושרו.** בנוסף, לאחר שהמועצה הארצית ממליצה לממשלה על הקמת ישוב חדש, והממשלה מחליטה על הקמתו יש להגיש תכנית אשר נדונה במוסדות התכנון, בין השאר, עפ"י סעיף 13 בתמ"א 35 (הוראות בדבר הקמת יישוב חדש). **במסגרת סעיף זה נדונו מאז 2006 שמונה יישובים,²² ומהם אושרו שישה יישובים.²³**

3.2. דוח מבקר המדינה בדבר תכנון והקמה של יישובים חדשים

במאי 2005 פרסם מבקר המדינה דוח בנושא תכנון והקמה של יישובים חדשים. בבדיקתו בחן משרד מבקר המדינה את תהליכי התכנון ואת תהליכי קבלת ההחלטות להקמת היישובים החדשים בחודשים ספטמבר 2003 – אוגוסט 2004.

על-פי הדוח, "מרבית היוזמות להקמת יישובים חדשים בשנים האחרונות מקורן במשרד השיכון ובמינהל (להלן – המשרדים היוזמים), והן אושרו בידי הממשלה, שהחליטה על הוצאתן לפועל על-פי הצעה להחלטת ממשלה שהביאו השרים המופקדים על משרדים אלה. **הממשלה נסמכת בהחלטותיה על עבודת המטה של המשרדים היוזמים, ומכאן החשיבות ליצירת בסיס ראוי להחלטתה."**

אחד הליקויים המרכזיים בתהליך קבלת ההחלטות שאליהם התייחס מבקר המדינה היה התעלמות מפתרונות התיישבותיים חלופיים:

ראשית תהליך קבלת ההחלטות על הקמת יישובים חדשים הוא אבחון בעיה ובחירת פתרון התיישבותי מבין חלופות אחדות כמענה המיטבי להשגת מטרה של מדיניות. הפתרון ההתיישבותי יכול שיהיה החלטה להקים יישובים חדשים, החלטה על עיבוי יישובים קיימים, שילוב השניים או שינוי מודלים של יישובים קיימים (כגון איחוד רשויות או הסבת יישוב שיתופי קטן ליישוב קהילתי גדול). אשר על כן, על משרדי הממשלה המציעים פתרונות התיישבותיים לממשלה להציג חלופות אלה בפניה. אחד המדדים החשובים להערכת הפתרון ההתיישבותי המוצע הוא התאמתו למדיניות ההתיישבותית של הממשלה ולמטרות התכנון הלאומי ארוכות הטווח, הבאות לידי ביטוי בתוכניות המיתאר הארציות והמחוזיות ובתוכניות אב ארציות ומטרופוליניות. כדי למנוע אי-התאמה של מדיניות ההתיישבות של הממשלה למדיניות התכנון הלאומי מן הראוי שהמשרדים היוזמים הקמת יישובים, ולמעשה מגבשים את מדיניות ההתיישבות של הממשלה, ישתפו מלכתחילה את משרד הפנים, המופקד על התכנון המסדיר, כחלק בלתי נפרד מעבודת המטה שלהם.

²⁰ יעל סלומון, מינהל התכנון במשרד הפנים, תכנון ארוך טווח, שיחת טלפון, 28 בנובמבר 2011.

²¹ צור יצחק – הקמתו לא אושרה, כסיף (מיועד לאוכלוסייה החרדית, בסמוך לערד) – הקמתו אושרה; נחל-שורק (עבור מפוני גני-טל ונצר-חזני) – הקמתו אושרה, קטיף – הקמתו אושרה.

²² אל-פורעה ואבו-תלול (יישובים לאוכלוסייה הבדואית) – הקמתם אושרה; רמת-ארבל – הקמתו לא אושרה, מיכל (בגלבו) – הקמתו לא אושרה; מרשם (דיון בשינוי תכנית מקומית), חזן וקטיף (בסמוך ליישוב אמציה-דיון בשינוי תכנית מחוזית) – אושרה הקמתם בחבל לכיש עבור מפוני גוש-קטיף; נמרוד (בחרמון-דיון בשינוי תכנית מקומית) – הקמתו אושרה.

²³ יעל סלומון, מינהל התכנון במשרד הפנים, תכנון ארוך טווח, דואר אלקטרוני, 29 בנובמבר 2011.



בבדיקה שנערכה במסגרת הביקורת נמצא כי "בפועל, השרים המציעים החלטות ממשלה על הקמת יישובים אינם מציגים לממשלה חלופות אחרות להשגת מטרות הממשלה הכוללות לכל חלופה את ההערכה הכלכלית, הסביבתית והחברתית, את היחס עלות/תועלת ואת היתרונות מול החסרונות, וממילא תהליך קבלת החלטות לוקה בחסר". עוד נמצא כי "התקנון לעבודת הממשלה קובע, כי על שר המגיש לממשלה הצעת החלטה לנמק ולהוסיף דברים המסבירים את הרקע להצעה ואת הצורך בה. פירוט עיקרי עבודת המטה המצדיקה את הצעת ההחלטה יאפשר למטות המשרדים הרלוונטיים לגבש את עמדתם בנדון באופן מקצועי. בפועל, בהצעות שרים להחלטת ממשלה ובהחלטות הממשלה על הקמת יישובים חדשים מובאים דברי הסבר קצרים בלבד להצדקת ההחלטה. במקרים רבים הנימוקים כוללניים, ואין בהם כדי להסביר את הצורך ביישוב בכלל, ובמיקומו הספציפי בפרט, או שאין בהם התייחסות מדויקת ושלמה ליישוב המוצע".

בהיבט התכנוני הוסיף המבקר כי עבודת המטה הבין-משרדית "לא פעלה לגיבוש מדיניות התיישבותית אשר תיקח בחשבון את התכנון הלאומי ואשר על-פיה יוחלט להקים יישובים במידת הצורך, אלא קיימה הליך הפוך של איסוף יוזמות פרטניות, ללא סדרי עדיפויות, שבחלקן היו יוזמות של ראשי מועצות אזוריות ויזמים פרטיים ששיקפו שיקולים מקומיים, אגב העדפת העיסוק ביישובים חדשים במקום חיזוק יישובים קיימים ועל חשבונם. רק לאחר מכן עסקה הוועדה במציאת מכנה משותף למקבצי יישובים אשר יהיה אפשר להגדירו כמדיניות. הליך ראוי יכול שהיה מביא לצמצום מספר היישובים החדשים ולחיזוק ולעיבוי של יישובים קיימים סמוכים על-פי מוסכמות התכנון הלאומי ובעלויות פחותות בהרבה. הוועדה הבין-משרדית גם לא הביאה את היוזמות למועצה הארצית, כדי שתוכל לבדוק אותן, לחוות דעה מוקדמת ולייעץ לממשלה בבואה להחליט עליהן, וגם לא השוותה את היוזמות לתכנון הלאומי. למעשה, בכל מהלך פעילותה לקחה על עצמה הוועדה הבין-משרדית את תפקיד הייעוץ לממשלה, תפקיד אשר החוק הועיד למועצה הארצית".

3.3. נוהל קבלת החלטה בנושא הקמת יישובים חדשים – הנחיות היועץ המשפטי לממשלה²⁴

בעקבות פניית מבקר המדינה ליועץ המשפטי לממשלה, פרסם היועץ המשפטי "נוהל קבלת החלטה בנושא הקמת יישובים חדשים". הנוהל מובא להלן כלשונו.

1. החלטה על הקמת יישוב חדש היא עניין 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 יישוב חדש, ונוכח הסמכויות הנתונות בעניין 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.

²⁴ הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחיה 1.1800, נוהל קבלת החלטה בנושא הקמת יישובים חדשים, 6 בדצמבר 2004.



3. בחינת ההיבטים התכנוניים והיבטים נוספים הכרוכים בהם, דוגמת הנושאים התשתיתיים והסביבתיים, תתבצע על-ידי המועצה הארצית לתכנון ובנייה, שבה מיוצגים כל הגופים הרלוונטיים 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 לעניין זה, ותגיש המלצתה לממשלה, וזאת במסגרת תפקידה לייעץ לממשלה.

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

5. החלטת ממשלה בעניין הקמת יישוב תהיה בניסוח עקרוני-כללי ובוזהירות המתחייבת, באופן שלא ישלול את שיקול הדעת המקצועי המוקנה בחוק לגופים השונים המופקדים על היבטים שונים הכרוכים בהקמת יישוב, כגון מוסדות התכנון. החלטת הממשלה בעניין הקמת יישוב אינה מחליפה את ההליכים התכנוניים הקבועים בחוק, שיתקיימו כסדרם, ובכללם אישורה של תוכנית מיתאר על-ידי מוסדות התכנון המוסמכים. לפיכך, אין לכלול בהחלטה הוראות תכנוניות החלטיות, כגון מיקום ותיחום מדויק של היישוב 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 בסעיפים 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.

3.4. נוהל המועצה הארצית לעניין הקמת יישובים חדשים²⁵

בעקבות הנחיית היועץ המשפטי הוציאה גם המועצה הארצית לתכנון ובנייה נוהל עבודה לעניין הקמת יישובים חדשים. להלן מובאים כלשונם חלקים מתוך הנוהל:

המדיניות המנחה:

ככלל, מדיניות התכנון כפי שהיא באה לידי ביטוי בתוכניות המיתאר הארציות והמחוזיות ובהחלטות המועצה הארצית היא שיש העדפה מובהקת של הרחבתם וחיזוקם של יישובים קיימים. יש להימנע, למעט מקרים חריגים ומיוחדים, מהקמת יישובים חדשים. נוסף על כך, ריבוי יישובים נוגד את עקרונות תמ"א 35, ובעיקר את תפיסת התכנון של ריכוז הפיתוח במרקמים העירוניים ומניעת פרבור.

המועצה הארצית, בבואה לבחון הצעה ליישוב חדש, תביא במכלול שיקוליה את ההיבט הכולל, את העלות והתועלת בראייה חברתית, תשתיתית, סביבתית וכלכלית, בדגש בהשפעה על יישובים סמוכים.

קריטריונים לבחינת הבקשה:

הבקשה להקמת יישוב חדש תהא תואמת את עקרונות 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.

²⁵ המועצה הארצית לתכנון ובנייה, נוהל עבודת המועצה הארצית לעניין הקמת יישובים חדשים, 2 באוגוסט 2005.



3. מתן מענה על צורכי הפיתוח תוך הכוונת עיקר הביקושים למרקמים עירוניים ומניעת פרבור.

הבקשה להקמת היישוב החדש תיבחן בראייה אזורית-מרחבית כוללת, בין השאר בהתייחס לנושאים שלהלן:

1. השגת מטרות בראייה מרחבית, כלכלית, חברתית וסביבתית.
2. בחינת ההשפעות הסביבתיות והחברתיות שבהקמת היישוב.
3. עלויות ותועלות מנקודת מבט של המשק ושל הקופה הציבורית.
4. התייחסות לבעלות על הקרקע.
5. השפעה על היישובים הקיימים במרחב.
6. מצאי קיים של יחידות דיור בתוכניות מאושרות בהתייחס לרמת ישימותן.
7. בחינת חלופה של עיבוי והרחבה של יישובים 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 ובביוב.
10. אופי היישוב והשתלבותו במרחב, לרבות מבחינה טופוגרפית, נופית וסביבתית.

על-פי הנאמר בנוהל היועץ המשפטי לממשלה בנושא הקמת יישובים חדשים, לאחר החלטת הממשלה צריכה להתקיים עבודת מטה מקצועית בשיתוף כל הגורמים המקצועיים הנוגעים בדבר, אשר תכלול התייחסות למדיניות התכנון הכוללת, לחלופות האפשריות ולמגוון היבטים הכרוכים בהקמת יישוב, ובהם היבטים תקציביים, תשתיתיים, סביבתיים, תעסוקתיים וחברתיים. עבודת המטה תובא בפני המועצה הארצית לתכנון ובנייה, שתדון גם היא בחלופות ובהשלכות האפשריות של התוכנית. המועצה הארצית תגיש בהתאם לכך את המלצותיה לממשלה.

בפרקים שלהלן יידונו החלופות לתוכנית והשלכות האפשריות של הקמת חבל התיישבות במבואות ערד.

4. בדיקת פתרונות חלופיים

ההתעלמות מפתרונות התיישבותיים חלופיים, שמבקר המדינה הצביע עליה בשנת 2005, בולטת גם בתהליך קבלת ההחלטה על הקמת חבל התיישבות במבואות ערד. **על-פי דברי ההסבר להצעת המחליטים בדבר הקמת חבל התיישבות במבואות ערד, בסעיף שכותרתו "חלופות להצעת ההחלטה" נכתב: "לא רלוונטי".**

בטבלה המופיעה בנספח ²⁶ מוצג המלאי התכנוני (כלומר תוכניות שאושרו או הן בשלב הפקדה) ביישובים המצויים במרחב התכנוני המיועד לתוכנית מבואות ערד או בקרבתו. על-פי הנתונים שהתקבלו

²⁶ אם לא צוין אחרת, כל הנתונים בטבלה מקורם בחגי סלע, מנהל מחוז דרום במינהל מקרקעי ישראל, דואר אלקטרוני, 22 בנובמבר 2011.



ממינהל מקרקעי ישראל ומכמה רשויות מקומיות עולה כי נכון להיום מתוכננות כ-30,000 יחידות דיור בקרבת מרחב התוכנית. מתוכן, צפוי שכ-10,000 יחידות דיור יהיו צמודות קרקע (בערך 6,455 יחידות דיור, מתוכן 1,366 צמודות קרקע; בבאר-שבע כ-15,000 יחידות דיור, מתוכן כ-6,200 צמודות קרקע; בדימונה כ-5,000 יחידות דיור, מתוכן כ-950 צמודות קרקע, ועוד כ-3,200 יחידות דיור צמודות קרקע במועצות המקומיות וביישובים הקהילתיים: מיתר, עומר, קיבוץ כרמים, כרמית, שני והר-עמשא. מכאן שתוכניות לעיבוי ולחיזוק של יישובים קיימים כבר אושרו, וייתכן שהן יכולות לתת מענה כלשהו על הביקוש לדיור באזור הנגב. יש לבחון אם המלאי התכנוני המוצג לעיל אינו מהווה חלופה "רלוונטית" לפיתוח עשרה יישובים כפריים במבואות ערד, ומדוע חלופות אלו לא צוינו בהצעת המחליטים.

בהקשר זה יש לציין את דברי מר אבי היר, הממונה על מחוז דרום במשרד הפנים: "לפי התוכנית המאושרת יש מספיק יחידות דיור לכולם. אבל אני, בתור מערכת תכנון, לא יכול לחייב מישהו לגור איפה שאני רוצה. יש שכונות מאושרות בבאר-שבע ובשאר הערים, אולם אין ביקוש למגורים שם".²⁷ נוסף על התוכניות המפורטות לעיל אישרה הממשלה בשנים האחרונות הקמה של ארבעה יישובים חדשים באזור. יישובים אלו טרם הוקמו, ולגבי חלקם טרם החל הליך התכנון:

- היישוב העירוני כסיף אושר במועצה הארצית לתכנון ובנייה; הוא מיועד לאוכלוסייה חרדית.
- היישוב עירא מתוכנן כפרבר עירוני, על כביש 31. לדברי מר ירון בן-עזרא, מנכ"ל החטיבה להתיישבות, היתכנות הקמתו נמוכה.²⁸
- מקב"ת (מכרז קרקע בלתי מתוכננת) יתיר – נקודת יישוב זו, לדברי מר אבי היר, הממונה על מחוז דרום במשרד הפנים, עדיין אינה "בשלה" לתכנון. הוא מציין שיתכן שיחליטו כי עירא ומקב"ת יתיר יעלו לדיון מחדש במסגרת תכנון חבל ההתיישבות במבואות ערד.²⁹
- חירן יישוב קהילתי מזרחה לחורה ולמיתר, עבר את שלב ההתנגדויות.

5. השלכות אפשריות של החלטת הממשלה בדבר הקמת חבל התיישבות במבואות ערד

בדברי ההסבר להצעת המחליטים צוין, תחת הכותרת "השפעות אפשריות להחלטה (כלכלה, חברה, סביבה וממשל)", כי "יישום החלטת הממשלה המוצעת יוביל להגדלת היצע הדיור, למעבר של אוכלוסייה חזקה לנגב ולפיתוח וקידום הנגב והיישובים הקיימים בו".³⁰

להלן ייבחנו כמה השלכות אפשריות נוספות אשר לא הוזכרו בדברי ההסבר שלעיל (השלכות חברתיות ואורבניות, סביבתיות וכלכליות).

5.1. השלכות חברתיות ואורבניות

ההשלכות החברתיות, הדמוגרפיות והאורבניות של תהליכי פרבור והקמת יישובים קהילתיים קטנים דוגנו רבות על-ידי גורמים באקדמיה, במוסדות התכנון, בארגונים חברתיים וסביבתיים ועוד. אחת מהן

²⁷ אבי היר, ממונה על מחוז דרום במשרד הפנים, שיחת טלפון, 14 בנובמבר 2011.

²⁸ ירון בן-עזרא, מנכ"ל החטיבה להתיישבות, ההסתדרות הציונית העולמית, פגישה, 16 בנובמבר 2011.

²⁹ אבי היר, ממונה על מחוז דרום במשרד הפנים, שיחת טלפון, 14 בנובמבר 2011.

³⁰ הצעה להחלטה, הקמת חבל התיישבות באזור מבואות ערד, דברי הסבר, הוגש על-ידי ראש הממשלה, השר לנושאים אסטרטגיים והשר לפיתוח הנגב והגליל, 27 באוקטובר 2011.



היא מעבר של אוכלוסייה חזקה מן היישובים העירוניים והמרכזים המטרופוליניים אל יישובים פרבריים-קהילתיים. השפעה אפשרית נוספת היא יצירת תחרות בין הערים הקיימות ובין היישובים החדשים על אוכלוסייה חזקה מאזורים אחרים בארץ.

בהצעת המחליטים בנושא מבואות ערד היתה הכרה בתחרות שעלולה להיווצר בין יישובי הנגב לבין היישובים החדשים במבואות ערד. אחד מעקרונות התכנון המוצהרים של ההצעה הוא "הסתמכות על פיתוח מערכות השירותים והתעסוקה ביישובים העירוניים הסמוכים, תוך ניצול מרבי ועיבוי של מערכות השירותים הקיימים בהם, ובאופן שתמנע תחרות ככל הניתן עם הערים ערד ובאר-שבע ותבטיח השתלבות יישובי מבואות ערד במערכות האזוריות הקיימות והעתידיות".³¹

קובי ברוידא וגיא נבון ממחלקת המחקר של בנק ישראל בחנו את זרמי ההגירה הפנימית של משפחות יהודיות בישראל בשנים 1983–1995, ואת השפעתם על תהליכי ההתבדלות של קבוצות אוכלוסייה שונות. במאמר מוזכר מחקרו של ליפשיץ, אשר בחן את ההגירה אל הגליל וממנו בשנים 1961–1983, ואת השפעת הקמתן של 26 נקודות יישוב חדשות בגליל בשנים 1979–1981 ("המצפים בגליל"), כחלק ממהלך שמטרתו משיכת אוכלוסייה צעירה ומשכילה לאזור הגליל. הכותב הראה כי הקמת היישובים הקהילתיים והמצפים הובילה לשינוי במאזן ההגירה בכמה מאזורי הגליל, וכי האוכלוסייה החזקה שהגיעה לגליל באותה תקופה היגרה בעיקר ליישובים החדשים ולא לעיירות הפיתוח שבאזור. לטענתו: **"ההגירה ליישובים החדשים היא בהיקף מצומצם יחסית, ואין בה עדיין כדי לפתור את שתי הבעיות העיקריות של הגליל: ייהוד הגליל וצמצום הפערים שבין הגליל לבין מרכז הארץ. לעומת זאת, היא יכולה ליצור בעיה חדשה: הגדלת הקיטוב החברתי-הכלכלי בתוך האזור"**. במאמר נוסף בנושא, של ליפשיץ וצימנסקי, קובעים המחברים כי "ההתיישבות החדשה בגליל לא חיזקה, ואולי אף החלישה, את הבסיס הכלכלי האזורי".

ברוידא ונבון מסכמים את מחקרים במלים אלו: **"מעברן של משפחות חזקות מיישובים עירוניים גדולים ובעלי אוכלוסייה מגוונת ליישובים קטנים והומוגניים מאיך 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) כן 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 הפרדה בין אוכלוסיות חזקות לחלשות, שהינו חלק בלתי נפרד מהפרבור ומהמעבר ליישובים קהילתיים"**.³²

הטיעון בדבר פגיעה ביישובים קיימים היה אחד הגורמים המרכזיים להתנגדות גופים שונים להחלטת הממשלה בנושא הקמת חבל התיישבות במבואות ערד. לדוגמה, בהתנגדות להצעת מחליטים אשר הגיש השר להגנת הסביבה גלעד ארדן, נכתב כי "יישובים חדשים פוגעים ביישובים קיימים במרחב, ובפרט אם מדובר בהקמה של יישובים חזקים עם בנייה צמודת קרקע אל מול יישובים עירוניים חלשים יחסית".

³¹ הצעה להחלטה, הקמת חבל התיישבות באזור מבואות ערד, דברי הסבר, הוגש על-ידי ראש הממשלה, השר לנושאים אסטרטגיים והשר לפיתוח הנגב והגליל, 27 באוקטובר 2011.

³² קובי ברוידא וגיא נבון, מחלקת המחקר של בנק ישראל, "הגירה פנימית והתבדלות", אמנון להבי (עורך), קהילות מגודרות, 2010.



בהתנגדות אף מצוטט מחקר שערכו פרופ' דיוויד ניומן ולביאה אפלבאום עבור מינהל התכנון במשרד הפנים בשנת 1989, אשר תיעד את השלכות הקמתם של יישובי הלוויין להבים ומיתר באזור באר-שבע. על-פי הכתוב בהתנגדות, "המחקר הראה מדדים רבים שבהם נפגעה העיר באר-שבע, בין השאר הוצג שכל התושבים ביישובים אלה הגיעו מהנגב ולא מצפון הארץ, העוברים היו מהאוכלוסיות החזקות והמשכילות בעיר ומצב ההשכלה בעיר (בתי-ספר) הידרדר במהירות רבה".³³ בהקשר זה מציין מר ירון בן-עזרא, מנכ"ל החטיבה להתיישבות, כי באותה התקופה לא היו בבאר-שבע שכונות "בנה ביתך" ובתים צמודי קרקע וכי הקמתם של אלה מיתנה, לטענתו, את המעבר מבאר-שבע לערי הלוויין.³⁴

גם בנייר העמדה אשר הגישה החברה להגנת הטבע לממשלה לקראת הדיון בהצעת המחליטים נדונו בהרחבה ההשלכות האפשריות על היישובים הסמוכים. על-פי הכתוב בנייר העמדה, "אין ספק כי מבחינה חברתית וכלכלית החלטה זו פוגעת באופן ישיר ועקיף בערים וביישובים הקיימים, ובראשם הערים באר-שבע, ערד ודימונה. מדובר במהלך נרחב להשקעה של כספים, של תשתיות, פיתוח אזורי תעשייה ותשומות קהילתיות שונות (לרבות חינוך, תרבות וכד') ביישובים חדשים על מנת למשוך לאזור אוכלוסייה חזקה. כבר כיום נאבקים הערים והיישובים הקיימים למשוך אוכלוסיות חדשות ולשמור על אוכלוסייה מגוונת, ועל התושבים בעלי מעמד סוציו אקונומי גבוה... השקעת המשאבים השונים ביישובים כפריים חדשים ולא ביישובים עירוניים קיימים הינה פספוס הזדמנות אמיתית למינוף רוחות השינוי בבאר-שבע ובערים אחרות באזור ולניצול מעבר בסיסי הצבא לאזור".³⁵

מנגד, יש הטוענים כי אין בהקמה של יישובים חדשים פוטנציאל לפגיעה ביישובים קיימים, ואף טמון בה סיכוי ממשי לחיזוק ערי האזור. לדוגמה, מר אבי היר, הממונה על מחוז דרום במשרד הפנים, אומר כי הוא "אינו מקבל את ההנחה של גנבת האוכלוסייה **במלואה**. לא כל תושבי הערים יכולים או רוצים לעבור ליישובים הקהילתיים. ערד יכולה להעניק ליישובים שסביבה את השירותים העירוניים הדרושים, חלקם כבר קיימים בה היום".³⁶

מר ירון בן-עזרא, מנכ"ל החטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית, הגיב על התנגדות המשרד להגנת הסביבה. לטענתו, "הטענה של החלשת הערים הקיימות לא נומקה, ומלבד דוגמאות של הגירה של בעלי אמצעים לעומר ולהבים, נראה כי מדובר בהיסטריה פרנואידיית. לכל היותר אפשר להניח כי מדובר באוכלוסייה השואפת לשיפור דיור ואת מקומה תתפוס אוכלוסייה אחרת". עוד הוא טוען כי "אוכלוסייה חזקה ממרכז הארץ היתה מגיעה לבאר-שבע לו היתה רוצה, אולם לא כולם מעוניינים לגור בעיר ויש המעדיפים לגור ביישובים קהילתיים-כפריים. הרעיון הזה מקבל חיזוק בחוק ועדות הקבלה, שמכיר בכך שיש כאלה שרוצים לגור עם הדומים להם". הוא מדגיש כי "תוכנית ההתיישבות מקיימת שלושה מהחשובים בערכי הציונות: עלייה, קליטה והגנה על הארץ, והיא אינה מוצעת כתחליף לתוכנית כלכלית לחיזוק הקשיים בפריפריה", ומוסיף: "החטיבה להתיישבות תתמוך בכל עזרה כלכלית ליישובים העירוניים והכפריים בפריפריה".³⁷

תהליך העתקת בסיסי ההדרכה והמודיעין של צה"ל לנגב נחשב על-ידי רבים למהלך מרכזי בפיתוח עתידי של הנגב, בחיזוק האוכלוסייה, השירותים והתשתיות באזור ובשיפור מצב הערים בו. באתר

³³ המשרד להגנת הסביבה, התנגדות להצעת מחליטים בנושא הקמת חבל התיישבות באזור מבואות ערד, 30 באוקטובר 2011.

³⁴ ירון בן-עזרא, מנכ"ל החטיבה להתיישבות, ההסתדרות הציונית העולמית, פגישה, 16 בנובמבר 2011.

³⁵ החברה להגנת הטבע, "הצעת החלטה – הקמת יישובים חדשים באזור מבואות ערד עתידה לפגוע בתושבי הנגב", מכתב לשרי הממשלה, 27 באוקטובר 2011.

³⁶ אבי היר, ממונה על מחוז דרום במשרד הפנים, שיחת טלפון, 14 בנובמבר 2011.

³⁷ ירון בן-עזרא, מנכ"ל החטיבה להתיישבות, ההסתדרות הציונית העולמית, פגישה, 16 בנובמבר 2011.



האינטרנט שהקים משרד הביטחון לקראת תחילת התהליך, נכתב כי: " אוכלוסייה זו, שתשתלב במרקם העירוני ותפקוד גם את מרכזי הקניות והבילויים תביא רוח חדשה לנגב ותהווה מנוף אמיתי לפיתוח וחיזוק הנגב".³⁸ גם בהצעת המחליטים להקמת חבל התיישבות במבואות ערד מתואר המעבר העתידי של יחידות צה"ל כזוה "שעתיד לשמש כזרז לפיתוח האזור כולו, זאת בין היתר בשל מעבר אנשי קבע ומשפחותיהם לנגב, דבר אשר יצריך שירותים מסוגים שונים, ביניהם תרבות, חינוך, בריאות ועוד, ויוביל לתוספת מקומות תעסוקה".³⁹

החלטות ממשלה קודמות הכירו בחשיבות של משיכת אוכלוסיית משרתי הקבע אל יישובי הנגב הקיימים. ב-12 באוגוסט 2010 אישרה הממשלה החלטה בדבר "סבסוד עלויות הפיתוח לאנשי צבא הקבע בעקבות מעבר בסיסי צה"ל לנגב – נבטים וקריית ההדרכה (עיר הבה"דים)". על-פי ההחלטה, יסובסדו עלויות הקרקע והפיתוח עבור משרתי צבא הקבע אשר אין בבעלותם דירה בנגב, בדימונה (עד 60 יחידות דיור), בבאר-שבע (עד 150 יחידות דיור) ובערד (עד 50 יחידות דיור). נוסף על כך, אנשי צבא קבע שמאפייניהם יוגדרו על-ידי צה"ל במסגרת מעבר צה"ל לנגב שאין בבעלותם דירה בנגב והם עוברים לגור ביישובים ירוחם, אופקים, ערד, דימונה ובאר-שבע במסגרת המעבר של יחידותיהם לנגב, יהיו זכאים למענק השתתפות בשכר דירה לתקופה של שנתיים.⁴⁰

יש לבחון אם, ובאיזה אופן, מתיישבת ההחלטה על הקמת חבל התיישבות כפרי במבואות ערד עם החלטות הממשלה הקודמות והצהרות משרד הביטחון בדבר מינוף מעבר יחידות צה"ל לנגב לשם חיזוק המרקם העירוני הקיים.

לבקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, העבירו עיריית ערד ועיריית באר-שבע את תגובתן על ההחלטה להקים חבל התיישבות כפרי במבואות ערד:

לדברי ראש עיריית ערד, "עיריית ערד מצפה לשיתופה בקבלת ההחלטה ולא לבקשת עמדתה בדיעבד. כמו כן, לא ידוע לנו על עבודת מטה שנעשתה לבדיקת הצרכים של ערד כעיר מטרופולין: מה נדרש ממנה – שירותי חינוך, תרבות, רפואה וכו', ומה נדרש להשקיע בעיר על מנת שתענה על אותן דרישות. עיריית ערד לא יכולה לגבש עמדה על הקמת עשרת היישובים על סמך ההגדרה 'כפריים'. במידה שמדובר בהתיישבות חקלאית, שתספק גם מקומות תעסוקה לתושבים, אנו מברכים על כך. בכל מקרה, כשמתקבלת החלטה כזו יש להפנות משאבים לחיזוק ערד על מנת שתוכל לשמש כמטרופולין של הנגב המזרחי, ולא ייווצר האפקט ההפוך, של החלשתה".⁴¹

מלשכת אדריכלית העיר באר-שבע נמסר:

ככלל, עיריית באר-שבע תומכת בעיבוי יישובים קיימים על פני הקמת יישובים חדשים. הקמת יישובים חדשים באופן לא מבוקר הינה תופעה שעלולה להחליש את הערים המתמודדות עם מגוון סוגי אוכלוסייה. הקמתם של יישובים נוספים חייבת להיעשות בצורה מבוקרת, תוך הקפדה על יצירת יישובים בעלי פרופיל סוציו-אקונומי גבוה. במקביל יש לאפשר, בתכנון שקול, היצע של שכונות מגורים איכותיות, צמודות קרקע, בתוך הערים הקיימות. על-ידי כך ניתן

³⁸ משרד הביטחון, אתר העברת מחנות צה"ל לנגב, תאריך כניסה: 24 בנובמבר 2011.

³⁹ הצעה להחלטה, הקמת חבל התיישבות באזור מבואות ערד, דברי הסבר, הוגש על-ידי ראש הממשלה, השר לנושאים אסטרטגיים והשר לפיתוח הנגב והגליל, 27 באוקטובר 2011.

⁴⁰ משרד ראש הממשלה, החלטת ממשלה מס' 2209 (נג/13), סבסוד עלויות הפיתוח לאנשי צבא הקבע בעקבות מעבר בסיסי צה"ל לנגב – נבטים וקריית ההדרכה (עיר הבה"דים), 12 באוגוסט 2010.

⁴¹ לשכת ראש העיר ערד, נייר עמדה – ערד, בעניין החלטת הממשלה לגבי 10 יישובים סביב העיר 24 בנובמבר 2011.



למשוך אוכלוסייה חזקה מבחוץ, לענות על צרכי יחידות צה"ל העוברות דרומה, ולא פחות חשוב – להשאיר בעיר את המשפחות החזקות ואת משפרי הדיור.

עיריית באר-שבע פועלת בשנים האחרונות בכיוון זה, על-ידי שינוי תכניות קיימות ויצירת מלאי תכנוני של שכונות צמודות קרקע שייתן מענה לצרכים שתוארו לעיל... מתוך המלאי התכנוני הקיים בתחום הדיור (כ-55,000 יחידות דיור), עד 10% יהיו צמודות קרקע.

דגש נוסף יש לתת לתופעת התפתחות מרכזי תעסוקה גדולים ליד היישובים החדשים. פיזור מרכזי תעסוקה בהיקפים גדולים ליד ריכוזי יישובים קטנים מחליש את המרכז המטרופוליני, גורם לפיזור נסיעות במרחב, מקשה על האפשרות לפתח מערכת הסעה ציבורית רבת-קיבולת ומנציח את הדומיננטיות של הרכב הפרטי במרחב הנגב. יש לשמור על עקרון פיתוח תעסוקה מקומית ליד ריכוזי יישובים קהילתיים, ופיתוח תעסוקה מטרופולינים בערים הגדולות.⁴²

5.1.1. ההשלכות על האוכלוסייה הבדואית באזור

האוכלוסייה הבדואית היא חלק מרכזי מתושבי האזור נשוא התוכנית מבואות ערד (17,451 תושבים חיים בעיירה חורה.⁴³ נוסף על כך, על-פי הערכת נילי ברוך, רכזת תכנון וקהילה בארגון "במקום", יש 1,000 תושבים בכפר הבלתי מוכר עתיר/אום אל חיראן, וכ-1700 תושבים בכפר הבלתי מוכר תל-ערד⁴⁴). בהתאם לכך, הצעת ההחלטה בנושא מדגישה כי עבודת המטה העתידית וכל פעולה תכנונית שתבוצע לפיה תהיה מתואמת עם התוכנית להסדרת התיישבות הבדואים בנגב (דוח פראוור). נוסף על כך, אחת מאוכלוסיות היעד של התוכנית, כפי שמוגדר בהצעת ההחלטה, היא בני המגזר הבדואי המתגוררים באזור התכנון, ואחד מעקרונות התכנון המוזכרים בהצעה מתייחס ליצירת מנגנונים תכנוניים לעיצוב יחסי שכונות בין מגוון האוכלוסיות באזור.⁴⁵

בישיבותיה בשנת 2010 דנה הועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים של המועצה הארצית לתכנון ובנייה (ולנת"ע) בהמלצות של החוקרת שמונתה לבחון את ההתנגדויות שעלו במסגרת תוכנית המיתאר המחוזית מחוז דרום 4/14/23, מטרופולין באר-שבע. הולנת"ע החליטה לאשר את המלצות החוקרת, ובהן את ההמלצה לאשר לסמן שני אתרים, עתיר ותל-ערד, שבהם יושבת כיום אוכלוסייה בדואית בכפרים בלתי מוכרים, כאתרי חיפוש להקמת יישוב ("סימבולי"), כדי לאפשר הסדרה תכנונית של המצב הקיים.⁴⁶

ב-15 בנובמבר 2010 ביקש משרד ראש הממשלה לקיים דיון חוזר בהחלטת הולנת"ע שלעיל. בין שאר הטיעונים שציין המשרד: "בעתיר ואום אלחיראן מתגוררות 105 משפחות שבט אבואלקיען... בחורה גרים מרבית בני השבט אבואלקיען (כ-75% מבני השבט)... אנו סבורים כי אין מקום לפצל את בני השבט בין אלה שנדדו ונקלטו בחורה ואלה המוסדרים במקומם מחוץ לחורה, משום שפעולה זו תביא להישארות דה-פקטו בשטח שהינו רגיש וערכי ביותר מבחינה סביבתית ונופית כמתואר לעיל. ההחלטה

⁴² לשכת אדריכלית העיר באר-שבע, מכתב, 15 בנובמבר 2011.

⁴³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [קובץ יישובים בישראל לשנת 2010](#), תאריך כניסה: 1 בדצמבר 2011.

⁴⁴ נילי ברוך, רכזת תכנון וקהילה בארגון "במקום", דואר אלקטרוני, 28 בנובמבר 2011.

⁴⁵ הצעה להחלטה, הקמת חבל התיישבות באזור מבואות ערד, דברי הסבר, הוגש על-ידי ראש הממשלה, השר לנושאים אסטרטגיים והשר לפיתוח הנגב והגליל, 27 באוקטובר 2011.

⁴⁶ פרוטוקול ועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים (ולנת"ע) מס' 442, 16 בנובמבר 2010.



לסמן סימבול בעתיר מהווה פגיעה באכלוס ובהקמה של השכונות בחורה, ופגיעה ביכולת של הרשות המקומית חורה להתבסס כלכלית ולהרחיב את מעגל השירותים לאוכלוסייה הבדואית... יש לציין ששירותים אלו מותנים בגודל אוכלוסייה ביישוב...".

בנוגע להחלטה לסמן בסימבול את תל-ערד נכתב: "מצפון לגן לאומי תל-ערד, משני צדיה של דרך מס' 80 ישנה פזורה של כ-850 איש היושבת על שטחים בעלי רגישות נופית סביבתית גבוהה לפי תמ"א 35... יש [לאוכלוסייה] פתרונות ביישובים הקיימים והמתוכננים – כסייפה, מרעית-רבתי ואל-פרעה... ליישובים אלה מוקצים שטחי קרקע נרחבים מאוד ועל כן לא נראית לעין סיבה להקמת יישוב רביעי נוסף ולהשאר נטל דוגמת זה במרחב".⁴⁷

בישיבתה ב-16 בנובמבר 2010 החליטה הולנת"ע לקבל את בקשת משרד ראש הממשלה ולתקן את החלטותיה הקודמות, כך שאזור יתיר ותל-ערד לא ייקבעו כמרחבי חיפוש. הולנת"ע הדגישה כי החלטתה זו מבוססת על המידע שהתקבל, ולפיו יש פתרונות חלופיים, מוסכמים, שהוכנו למגורים עבור תושבי אזורים אלה.

בהקשר זה, פנה מרכז המחקר והמידע למשרד ראש הממשלה בשאלה שלהלן: "בהינתן שטיעונים אלה נמסרו על-ידי משרד ראש הממשלה בנוגע ליישובים המצויים באותו תוואי שטח שבו מתוכננת הקמת היישובים בחבל ערד, כיצד מתיישרים השיקולים שהופעלו בהתנגדות משרדכם להחלטת הולנת"ע בדבר תמ"מ 4/14/23 (שמירה על שטח בעל ערכיות סביבתית גבוהה, פגיעה פוטנציאלית בגידול האוכלוסייה וביכולת מתן השירותים של עיר קרובה, היכולת לתת מענה לצורכי אוכלוסייה במסגרת יישובים קיימים ומתוכננים) עם ההחלטה על הקמת היישובים בחבל ערד?".

ממשרד ראש הממשלה נמסר: "תכנון חבל ההתיישבות הינו נושא שונה לחלוטין מנושא הסדרת התיישבות הבדואים בנגב. הקמת חבל התיישבות הינה החלטה שמהותה עבודת תכנון העתידה לבוא לדיון בפני מוסדות התכנון. אנו סמוכים ובטוחים שמוסדות התכנון ישקלו את עבודת התכנון לפי כל הכללים הקבועים בחוק לפני שיציגו תשובתם בנוגע למיקומם של יישובים עתידיים באזור".⁴⁸

5.2. היבטים סביבתיים

על-פי התנגדות המשרד להגנת הסביבה להצעת המחליטים בנושא הקמת חבל ההתיישבות, "אזור מבואות ערד מצטיין בנוף פתוח ורב-גוני שרבים מהמאפיינים שלו שמורים היטב, מכיוון שכך ומכיוון שהוא מהווה ברובו אזור מעבר ייחודי בין האזור המדברי לאזור הים תיכוני, רגישותו האקולוגית גבוהה ביותר. רגישות זו, וייחוד האזור, תועדה ופורטה בסקר ערכי טבע, נוף ומורשת שנערך בחבל יתיר ובמסמכים אחרים. בגלל הערכיות הגבוהה של האזור ופתיחותו הוא מהווה עורף לפנאי, נופש ותיירות ומשמש כריאה ירוקה לתושבי מטרופולין באר-שבע והסביבה".⁴⁹

בשנת 1996 החל מינהל מקרקעי ישראל ליזום תוכניות להקמת כמה יישובים פרבריים חדשים בחבל מיתרים, ובהם כרמית, חירן, יתיר ומרעית (יישוב בדואי). על התוכניות ליישובים אלה התווספו תכנון

⁴⁷ משרד ראש הממשלה, "בקשה לדיון חוזר בולנת"ע", מכתב, 15 בנובמבר 2010. בתוך: נספח א' לפרוטוקול ועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים (ולנת"ע) מס' 442, 16 בנובמבר 2010.

⁴⁸ עודד גילוף, אגף תיאום, מעקב ובקרה במשרד ראש הממשלה, דואר אלקטרוני, 24 בנובמבר 2011.

⁴⁹ המשרד להגנת הסביבה, התנגדות להצעת מחליטים בנושא הקמת חבל התיישבות באזור מבואות ערד, 30 באוקטובר 2011.



היישוב עירא על-ידי משרד הבינוי והשיכון והרחבה מתוכננת של היישובים הקיימים, מיתר וחורה. בעקבות ההחלטות על הקמת היישובים החדשים, הוציא במרס 2003 מכוון דש"א של החברה להגנת הטבע, בשיתוף המשרד לאיכות הסביבה, קרן קיימת לישראל ורשות הטבע והגנים, מסמך עקרונות מנחים לתכנון חבל מיתרים.⁵⁰ מטרת העבודה היתה "לבחון את מכלול היוזמות המוצעות בחבל מיתרים, את השפעתן על המרחב והתאמתן התכנונית לשטח המיועד ולגבש חלופה תכנונית רעיונית על בסיס רגישות השטח והשפעתו על כלל הציבור במרחב ומעבר לו". נציין כי גבולותיו של חבל מיתרים חופפים ברובם את גבולות תוכנית "מבואות ערד" כפי שהוגדרה בהחלטת הממשלה (בעיקר את חלקה המערבי), ולכן בחרנו להתייחס לעבודות שבחנו את הערכיות הסביבתית של חבל ארץ זה.

הדוח שלעיל מתייחס לכמה היבטים בתחומי סביבה, מורשת ופנאי אשר הקמת יישובים פרבריים חדשים עלולה להשפיע עליהם. בין השאר מצוינים ההיבטים האלה (הדברים מובאים בלשון הדוח):

- **היבט אקולוגי:** חבל יתיר הינו אזור מפגש של שני אזורי אקלים ביו-גיאוגרפיים: החבל הימני-תיכוני מצפון וממערב והחבל הערבותי מזרחה וממזרח. אזור זה מאופיין בחוסר יציבות משנה לשנה בכמויות המשקעים ובטמפרטורות ממוצעות גבוהות יחסית, ובשל כך מתקיים בו בית גידול מיוחד המכונה בתת הספר. לבתת הספר חשיבות רבה למגוון בעלי-חיים וצמחים, אף שזהו בית גידול קטן בשטחו, הוא עשיר במספר מיני הצמחים שבו ועל כן חשוב מבחינת שמירת טבע עולמית. על-פי הדוח, מימוש התוכניות המוצעות במתכונתן יפגע פגיעה קשה בבתה בכל חבל מיתרים, ובנוסף ליישובים עצמם, דרכי הגישה והרחבות עתידיות, שהינן פועל יוצא של הבינוי, יקטעו עוד יותר את השטחים הפתוחים והבתה שתיוותר בתוכם.
- **המסדרון האקולוגי:** אזור חבל מיתרים הינו חלק ממסדרון אקולוגי שנמשך לאורך השפלה בין אזור ההר והנגב. זהו למעשה מסדרון הרוחב היחיד בדרום הארץ. חשיבות המסדרונות האקולוגיים בכך שהם מאפשרים מעבר מיני בעלי חיים וצומח מאזור לאזור ועל-ידי כך מפחיתים פגיעה אפשרית באוכלוסיות, שבלעדיהם הופכות למבודדות. שמירת אוכלוסיות בשמורות טבע בלבד אינה מספקת, שכן האוכלוסיות שהופכות למבודדות פגיעות יותר הן למפגעים אקראיים והן לתהליכים גנטיים שעלולים להביא להכחדתן. על-פי הדוח, אם יתממשו כל התוכניות כפי שהן מוצעות, תיחסם לחלוטין יכולת המעבר במסדרון בציר מזרח-מערב בשטח שבתחומי מדינת ישראל.
- **היסטוריה וארכיאולוגיה:** בחבל מגוון עצום של אתרי מורשת אדם מתקופות שונות.
- **נוף:** החבל מצטיין בנוף פתוח ורב-גוני שכולל ואדיות רחבים ותצפיות נוף יוצאות דופן. על אף קרבתו למקום יישוב הנוף עדיין לא פגוע באופן יחסי, ולכן רגישותו לפיתוח גדולה במיוחד. על-פי הדוח, באזור אחדות מתצפיות הנוף היפות בארץ, ומימוש חלק מהתוכניות יבטל את האיכות הנופית של חבל זה.
- **נופש ושטח פתוח בחיק הטבע:** חבל מיתרים הינו עורף נופש טבעי ייחודי לתושבי באר-שבע וסביבתה. בחבל יש בסיס תשתיתי של יערות (יער יתיר, שניטע על-ידי קרן קיימת לישראל, הוא היער הנטוע הגדול במדינה).

⁵⁰ מכוון דש"א, חבל מיתרים – עקרונות מנחים לתכנון, כתב וערך שחר סולר, בהנחיית איריס האן, מרס 2003.



הדוח הגדיר כמה עקרונות המומלצים לתכנון חבל מיתרים, ובין השאר:

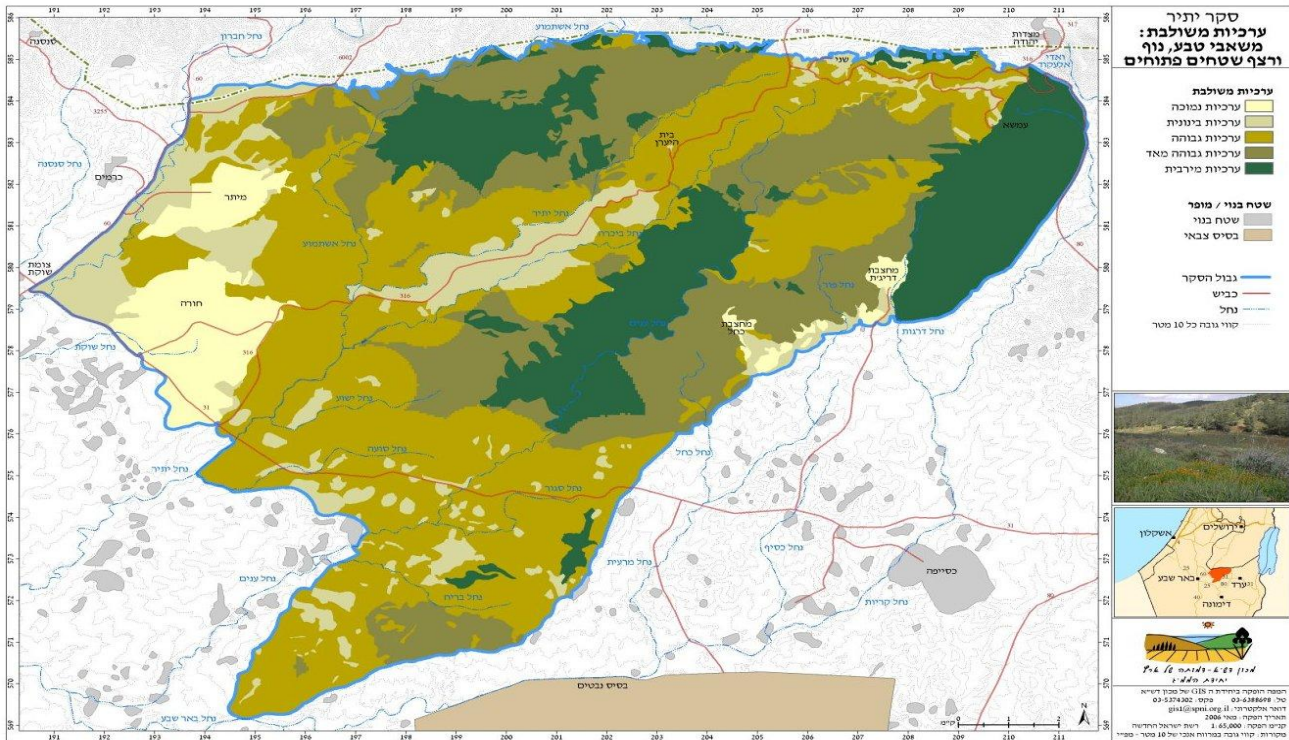
- מיקוד הפיתוח באזורים מפותחים – ריכוז הפיתוח בבאר-שבע וביישובי הסביבה.
- התייחסות כוללת – יש להתייחס לכל יישוב מוצע על רקע כל היוזמות האחרות.
- מיצוי פוטנציאל קיים – יש למצות פיתוח של יישוב בטרם יפותח יישוב נוסף, על מנת למנוע גגיעה מיותרת במשאבי הטבע והסביבה.
- מניעת קיטוע שטחים פתוחים – יש לצמצם למינימום את קיטוע השטחים הפתוחים, על-ידי הצמדת תשתיות ואיסור או הגבלה של סלילת דרכים בין יישובים דרך השטח הפתוח הכלוא בתוך.
- יש לזרז את ההכרזה על חלק מהאזור כשמורת טבע על מנת לוודא שהחלק השארי של המסדרון האקולוגי לא ייפגע.
- שימור המסדרון האקולוגי: יש להגן על השטח השארי של המסדרון שהינו חלקו הצפוני שגובל ב"קו הירוק". הקמת יישוב ברצועה צרה זו, שרוחבה מגיע בקטע הצר לקילומטר אחד בלבד תקטע לחלוטין את המסדרון האקולוגי ולכן לא ניתן לאפשר בה בנייה.
- נצפות – יש לאפשר פיתוח יישובים רק בשטחים שאינם בולטים מבחינה טופוגרפית.

לסיכום, נכתב בדוח כי ניתן לאפשר את הקמת היישובים החדשים חירן, מרעית וכרמית, ובתנאי שתישמר פגיעה מינימלית בסביבה, כפי שמומלץ בעקרונות התכנון שהוזכרו לעיל. נוסף על כך, יש לבחון את אפשרות הרחבת היישובים הקיימים. יש לציין כי הדוח מעניק עדיפות נמוכה להרחבה של היישוב מיתר, שאף שהיא צמודת דופן, "נראה כי השפעתה הסביבתית חמורה משל הקמת יישוב דוגמת כרמית".

בשנת 2006 ביצע מכון דש"א, בשיתוף עם קרן קיימת לישראל ורשות הטבע והגנים, סקר שמטרתו לתעד, לנתח ולהעריך את משאבי הטבע, הנוף ומורשת האדם באזור חבל יתיר ולשמש כלי עזר תכנוני שיאפשר פיתוח בר-קיימא באזור. הסקר מתמקד בעיקר במשאבי הטבע והנוף, כולל מיפוי מלא של יחידות צומח בשטח החבל ויצירת מפות ערכיות נושאיות ומשולבות.

להלן מפה המתארת את תוצאות הסקר, ומבטאת את ערכיות האזורים השונים על-פי ערכי משאבי טבע, נוף ושטחים פתוחים. מהמפה עולה כי בשטח הסקר אפשר למצוא אזורים בכל הדרגות: מאזורים שיש להם ערכיות נמוכה ועד לאזורים שהערכיות שלהם מרבית. נדגיש כי רוב השטח נכלל בקטגוריות "ערכיות גבוהה", "ערכיות גבוהה מאוד" ו"ערכיות מרבית".





מתוך: מכון דש"א, חבל יתיר – סקר, ניתוח והערכה של משאבי טבע, נוף ומורשת האדם, מפה 16, מאי 2006

לדברי מר ירון בן-עזרא, מנכ"ל החטיבה להתיישבות, נושא השפעת התוכנית על הסביבה והשטחים הפתוחים יבחן, על-פי כללי התכנון והדין המצוי, על-ידי המועצה הארצית לתכנון ובנייה. לדבריו, "אין בעיה של חוסר התאמה בין תוכנית מבואות ערד לתוכניות מיתאר אחרות, כפי שעולה מההתנגדות של המשרד להגנת הסביבה. על-פי תמ"א 35 האזור מוגדר כשמור משולב או ככפרי, ובאזורים אלו אין בעיה להקים יישובים (על-פי דרגת קושי שונה)". על-פי תוכנית מיתאר מחוזית 4/14/23 (תוכנית מטרופולין באר-שבע, אשר אושרה אך עדיין לא פורסמה), בחלק הצפון-מזרחי של מרחב התכנון יש שטח מדברי המיועד לשימור. לדברי בן-עזרא, "ברגע שהתיקון לתוכנית המיתאר המחוזית יכנס לתוקף יהיה צורך לערוך בו שינוי על מנת להקים באזור זה יישוב". עוד הוא מוסיף כי "אין חיכוך בין תוכנית מבואות ערד לבין תמ"א 22 (ייעור ויערות), מלבד נקודת יישוב אפשרית שנמצאת בשטח יער עתידי (שעדיין לא ניטע). הנושא מתואם עם קרן קיימת לישראל".⁵¹

5.3. היבטים כלכליים

בנוהל היועץ המשפטי בנושא הקמת יישובים חדשים נכתב: "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. על-פי נוהל של המועצה הארצית לתכנון ובנייה בנושא, הבקשה להקמת יישוב חדש תיבחן בין היתר על סמך עלויות ותועלות מנקודת מבט של המשק ושל הקופה הציבורית.

⁵¹ ירון בן עזרא, מנכ"ל החטיבה להתיישבות, ההסתדרות הציונית העולמית, פגישה, 16 בנובמבר 2011.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

בנובמבר 2009 הוכנה עבור המשרד להגנת הסביבה בחינה של ההיבטים הכלכליים של הקמת יישובים חדשים בהשוואה להרחבת יישובים קיימים.⁵² בעבודה נערך תחשיב עלויות ל-26 אתרים, ובו החלופות שלהלן: הקמת שכונה ביישוב עירוני קיים בבנייה רוויה; הקמת שכונה ביישוב עירוני קיים בבנייה צמודת קרקע; הרחבת יישוב כפרי קיים; הקמת יישוב כפרי חדש. במהלך העבודה נבדקו שני סוגי עלויות:

- **עלויות הקמה:** השקעות משרדי הממשלה והרשויות (כולל פיתוח האתר, מרכיבי ביטחון והקמת מבני ציבור); השקעות חברות תשתית (כולל תקשורת קווית, חשמל, מים וביוב, וכבישים אזוריים); השקעות קבלנים בהקמת מבני מגורים.
- **עלויות שוטפות:** הוצאות משרדי ממשלה, רשויות ויישובים; הוצאות חברות תשתית: תחזוקה שוטפת של תשתיות הולכה והפעלת מערך תחבורה ציבורית; הוצאות משקי-בית: הוצאות שוטפות של המשפחה, עלות זמן הנסיעה; עלויות חיצוניות: ערך אובדן שטחים פתוחים ביישוב ומחוצה לו (בגין בניית תשתיות).

תוצאות הבדיקה מוצגות בטבלה שלהלן, המסכמת את השקעות ההקמה ליחידת דיור (בש"ח):

יישובים כפריים חדשים	הרחבת יישובים כפריים	הרחבת ערים (סה"כ)	הרחבת ערים בבנייה צמודת קרקע	הרחבת ערים בבנייה רוויה	
360,299	168,752	89,849	11,587	87,611	השקעות משרדי הממשלה והרשויות
135,832	10,534	6,794	10,534	6,409	השקעות חברות תשתית
897,000	897,000	387,572	690,135	356,414	השקעות קבלנים לבנייה
1,393,131	1,076,286	484,216	812,256	450,434	סה"כ השקעות הקמה, ליחידת דיור, בש"ח

אפשר לראות שיש פער של כ-29% בין עלות הקמתה של יחידת דיור ביישוב כפרי חדש ובין עלות הקמתה של יחידת דיור בהרחבה של יישוב כפרי קיים. יש לציין כי השקעות משרדי הממשלה והרשויות בהקמת יחידת דיור ביישוב חדש גדולות ב-113% מהקמתה ביישוב כפרי קיים. כמו כן, יש פער של כ-188% בין עלות הקמת יחידת דיור ביישוב כפרי חדש לבין עלות הקמתה בשכונה חדשה בעיר. פער זה גדל לכ-300% לאחר בחינת השקעת משרדי הממשלה והרשויות ביישוב.

⁵² צנובר-עובד גובי, קבוצת תכנון בע"מ, הקמת יישובים חדשים בהשוואה להרחבת יישובים קיימים: בחינת היבטים כלכליים, הוכן עבור: המשרד להגנת הסביבה, נובמבר 2009.



הטבלה שלהלן מסכמת את ההוצאות השוטפות לשנה (בש"ח) ליחידת דיור :

יישובים כפריים חדשים	הרחבת יישובים כפריים	הרחבת ערים (סה"כ)	הרחבת בנייה צמודת קרקע	הרחבת ערים בנייה רוויה	
82,911	30,574	19,672	19,672	19,672	השקעות משרדי הממשלה, רשויות מקומיות ויישובים
8,033	527	758	375	412	סה"כ חברות תשתית
230,007	213,250	157,465	15,465	157,465	סה"כ הוצאות משקי-בית
7,841	798	205	85	97	סה"כ עלויות חיצוניות – אובדן שטחים פתוחים
328,792	245,149	178,100	177,597	177,646	סה"כ הוצאות שוטפות

מהנתונים שלעיל ניתן לראות שיש פער של כ-34% בין ההוצאות השוטפות ליחידת דיור ביישוב כפרי חדש לבין ההוצאות השוטפות ליחידת דיור בהרחבה של יישוב כפרי קיים. מבחינת השקעות משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות והיישובים אפשר לראות כי הפער גדל לכ-171%. בנוסף, יש פער של כ-85% בין ההוצאות השוטפות ליחידת דיור ביישוב כפרי חדש להוצאות השוטפות ליחידת דיור בשכונה חדשה בעיר. לאחר בחינת השקעות משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות והיישובים הפער גדל לכ-321%.

לסיכום, מן העבודה שממצאה הוצגו לעיל עולה כי "הקמת יישובים חדשים, בכל הפרמטרים, יקרה יותר מהרחבת יישובים קיימים. הושם דגש לפער הגדול במיוחד בהוצאות המגזר הציבורי". כאמור, נוהל היועץ המשפטי לממשלה לעניין הקמת יישובים חדשים מחייב בדיקה של ההיבטים התקציביים של ההחלטה. כותבי העבודה ממליצים כי "במקרה שבו מובאת בפני הממשלה הצעה להקמת יישוב חדש, נדרשת בדיקה לא רק של עלויות ההקמה של היישוב החדש המוצע, אלא גם של העלויות השוטפות לאורך זמן ושל העלויות החיצוניות. כמו כן, נדרשת בדיקה מקבילה של חלופה אחת לפחות בהרחבה של יישוב קיים רלוונטי".⁵³

⁵³ צנובר-עובד גובי, קבוצת תכנון בע"מ, הקמת יישובים חדשים בהשוואה להרחבת יישובים קיימים: בחינת היבטים כלכליים, הוכן עבור המשרד להגנת הסביבה, נובמבר 2009.



יש לציין כי בהחלטת הממשלה בדבר הקמת חבל ההתיישבות במבואות ערד נאמר כי: "בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1800, יוטל על משרד האוצר להגיש לממשלה התייחסות בהיבט הכלכלי-תקציבי בתוך חודשיים מיום הצגת עבודת המטה במועצה הארצית". כלומר הליך בדיקת ההיבטים התקציביים, אשר אמור לבדוק בין השאר את הכדאיות הכלכלית של ההחלטה **אל מול חלופות תכנוניות אחרות**, ייערך רק בתום עבודת המטה.

מר ירון בן-עזרא, מנכ"ל החטיבה להתיישבות, הגיב לטיעונים העולים מן העבודה, שאותם הציג השר להגנת הסביבה בהתנגדותו להצעת המחליטים, וטען: "ההתיישבות היא לא עסק כלכלי, ולא נכון יהיה לבחון את ההחלטה בעיניים כלכליות אלא בהתאם למטרות תפיסת השטח של התוכנית". הוא מוסיף כי יישובים כפריים, שומרים יותר טוב על השטח מאשר יישובים עירוניים, וכי היישובים הכפריים בתוכנית מבואות ערד אמורים לתפוס את כל המרחב התכנוני, ובבוא הזמן, "לתת את הגב" ליישובים העירוניים".⁵⁴

⁵⁴ ירון בן-עזרא, מנכ"ל החטיבה להתיישבות, ההסתדרות הציונית העולמית, פגישה, 16 בנובמבר 2011.



6. נקודות לדיון

- מטרת התוכנית כפי שהן מוגדרות בהצעת המחליטים הן :

1. הקמת שני גושי יישובים במתחם תכנון אחד וחיזוק ההתיישבות המוסדרת הקיימת כיום במרחב שבין מיתר לערד.

2. מתן מענה על הביקוש המגוון להתיישבות באזור מטרופולין באר-שבע מצד אוכלוסיות המבקשות להתיישב ביישובים באזור.

3. משיכת אוכלוסייה למטרופולין באר-שבע.

בתהליך קבלת החלטות בתחום התכנון המרחבי ראוי שיוצבו מטרות, ייבחנו כמה חלופות, ולבסוף תיבחר החלופה המיטבית. בניגוד למטרה השנייה והשלישית המוצגות לעיל (מתן מענה לביקושי דיור ומשיכת אוכלוסייה למטרופולין באר-שבע), המטרה הראשונה למעשה מייצגת את אחת החלופות האפשריות לביצוע. מכאן שהגדרת המטרות, כפי שהיא מוצגת בהצעת המחליטים, אינה מאפשרת דיון אמיתי בחלופות לתוכנית להקמת חבל התיישבות חדש. הקביעה של הקמת שני גושי יישובים כמטרת התוכנית מונעת מעבודת המטה לבחון חלופות מהותיות, שאינן מתייחסות למיקום היישובים בלבד אלא בוחנות דרכים למתן מענה על צורכי הדיור במסגרות התיישבותיות אחרות, כגון עיבוי יישובים עירוניים וכפריים אחרים.

- משמעותה של החלטת הממשלה על הקמת יישובים חדשים היא תחילת עבודת מטה שמתוקצבת ב-1 מיליון שקלים ותחילתו של מהלך תכנוני שעלול להימשך שנים מספר. בהתחשב בכך, יש לבחון באיזה שלב ובאיזה אופן ראוי שיידונו ההשלכות האפשריות של ההחלטה על הקמת יישובים חדשים, ואם בחינת החלופות להחלטה, שתיעשה לאחר השלמת עבודת המטה והשקעת המשאבים והזמן, תעקר את מהות בחינת החלופות.



נספח 55 – המלאי התכנוני של יישובים בסמיכות למרחב התכנון של תוכנית מבואות ערד⁵⁶

שם היישוב	שם הפרויקט	מספר יחידות דיור	סטטוס שיווק/ אוכלוסיית היעד	אופי הבנייה
ערד	רננים	331	200 יח"ד במלאי לשיווק. מתוכן 50 יח"ד מיועדות לשכונה עבור משרתי הקבע	צמודת קרקע
	גבעות מזרחיות	240		"בנה ביתך" (משולב בצימרים)
	נוף כרמל	66		צמודת קרקע
	רובע 6	1720		בנייה רוויה
	שקד	30	נותרו עוד 30 לשיווק	צמודת קרקע
	יהושפט	650	450 נותרו לשיווק במלאי	בנייה רוויה
	מעוף	112	112 נותרו לשיווק	צמודת קרקע
	הראשונים	506	506 במלאי לשיווק	בנייה רוויה
	רובע 12	2800	2,800 במלאי לשיווק	587 צמודי קרקע (195 "בנה ביתך" ו-392 קוטג'ים), 2,213 – בנייה רוויה

⁵⁵ אם לא צוין אחרת, כל הנתונים בטבלה מקורם בחגי סלע, מנהל מחוז דרום במינהל מקרקעי ישראל, דואר אלקטרוני, 22 בנובמבר 2011.

⁵⁶ נוסף על תוכניות ההרחבה המתוארות בטבלה בנספח זה, יש תוכנית להרחבה של קיבוץ כרמים, אשר נמצא ממערב למיתר. הקיבוץ מוגדר כיום יישוב בתת-אכלוס המצוי בשלב הרחבה, וכיום מתגוררים בו 132 תושבים. יש תוכנית להרחיבו עד ל-288 יח"ד. נציין גם את הר-עמשא – יישוב המוגדר בתת-אכלוס במועצה אזורית תמר. משרד החקלאות, החטיבה להתיישבות, מינהל מקרקעי ישראל ורשם האגודות השיתופיות פועלים כדי לאכלס את היישוב. כיום אין בו תוכנית להרחבה, אולם יש תוכנית ישנה משנת 1989 לכ-300 יחידות דיור. לדברי אבי הלר, הממונה על מחוז דרום במשרד הפנים, אכלוס והרחבת הר-עמשא אינו מעשי בטווח הנראה לעין.



שם היישוב	שם הפרויקט	מספר יחידות דיור	סטטוס שיווק/ אוכלוסיית היעד	אופי הבנייה
באר-שבע ⁵⁷	שדרות-רגר	1,267	מיועד לאוכלוסייה חזקה (גם מחוץ לעיר)	בנייה רוויה
	האצטדיון	2,000	מיועד למשפחות ולמשפרי דיור.	בנייה רוויה
	נווה-מנחם ב'	1,200	מיועד לאוכלוסייה חזקה (גם מחוץ לעיר). מתוכן 500 יח"ד מיועדות לאנשי צבא קבע.	צמודת קרקע
	מרכז האזרחי – רב-מכר	421	מיועד לאוכלוסייה מגוונת	בנייה רוויה
	רמות-רבתי (אצבעות)	3,714	מיועד למשפחות/משפרי דיור. מתוכן, בשכונה שליד פארק ההיי-טק, כ-190 יח"ד בבנייה רוויה וכ-179 יח"ד צמודות קרקע בשכונת רמות צפון. מיועדות לאנשי צבא קבע	בנייה רוויה
	מבואה מערבית	1,202	מיועד למשפחות/משפרי דיור	1,094 צמודי קרקע ו-108 בבנייה רוויה
	חות-רם	627 (הערכה)	מיועד לאוכלוסייה חזקה (גם מחוץ לעיר)	
	שכונת נוי (בקע)	3,000	מיועד למשפחות/משפרי דיור	1,500 בבנייה צמודת קרקע ו-1,500 בבנייה רוויה

⁵⁷ אדריכלית העיר באר-שבע, מכתב, 15 בנובמבר 2011.



שם היישוב	שם הפרויקט	מספר יחידות דיור	סטטוס שיווק/ אוכלוסיית היעד	אופי הבנייה
	שכונה ט', מגדלי טוביהו	450	מיועד לאוכלוסייה מגוונת	בנייה רוויה
	מתחם מגורים גרשפל	500	מיועד לאוכלוסייה מגוונת	
	מבואה דרומית	1,000	מיועד למשפחות/ משפרי דיור	
	שכונת נוה זאב (פלח 7)	61	בשלב היתר מתקדמים. מיועד לאנשי צבא קבע	
דימונה ⁵⁸	מזרח	3,216	צפי האוכלוסייה" 11,378 נפש	875 צמודי קרקע ו- 2,341 בבנייה רוויה
	ממשית	1,197	שווקו 150 יח"ד (מחיר למשתכן) ובימים אלו פורסם מכרז ל-541 יח"ד נוספות	בנייה רוויה
	על הפארק דרום	116	מותנה בפינוי קהילת העבריים	בנייה רוויה
	הגבעה מזרח	110		בנייה רוויה
	נופי מדבר	292		בנייה רוויה
	שכונה צפונית	69	בתכנון. מיועדת לאנשי צבא הקבע	צמודת קרקע
מיתר	שכונת הכלניות (שלב ד')	667	מתוכן זמינות במלאי לשיווק 465 יח"ד	צמודת קרקע – "בנה ביתך"
	חירן (שלב א')	613	בהפקדה	צמודת קרקע – "בנה ביתך"

⁵⁸ מהנדס העיר דימונה, מכתב, 27 בנובמבר 2011.



שם היישוב	שם הפרויקט	מספר יחידות דיור	סטטוס שיווק/ אוכלוסיית היעד	אופי הבנייה
עומר	תוכנית הרחבה	852	נותרו לשיווק 150 יח"ד	צמודת קרקע – "בנה ביתך"
כרמית	תוכנית הרחבה	735	472 יח"ד ניתנו כהרשאה לסוכנות היהודית, 263 יח"ד במלאי לשיווק	צמודת קרקע – "בנה ביתך"
שני		170 בשטח ששייך למחוז דרום של ממ"י.	הרוב מאוכלס	צמודת קרקע – "בנה ביתך"

