

התנגדות לתכנית מתאר מחוזית תמ"מ/4 /14 (שינוי מס' 42)

חוות בודדים - דרך היין ברמת נגב

א. מבוא

1. הרקע להגשת ההתנגדות ומטרותיה

1.1 עמותת **במקום** - מתכננים למען זכויות תכנון (ע"ר מס' 580342087), הוקמה בשנת 1999 על ידי מתכננים/ות ואדריכלים/ות, במטרה לחזק את הקשר בין זכויות אדם למערכות התכנון בישראל. העמותה פועלת באמצעות אנשי מקצוע מתחומי התכנון, החברה והמשפט, המשתמשים בכלים מקצועיים ובגישה רב תחומית למען קידום שוויון זכויות וצדק חברתי בהקצאת משאבי קרקע, תכנון ופיתוח בישראל; שקיפות בגיבוש מדיניות ותהליכי תכנון; שיתוף הציבור בתהליכי התכנון.

עמותת **במקום** מגישה בזאת התנגדות לתכנית מתאר מחוזית תמ"מ/4 /14 /42 הידועה כתכנית חוות הבודדים – דרך היין.

עניינה של התנגדות זו הוא בבחינת ההשלכות התכנוניות של הקמתם של 30 חוות בודדים; בהתאם לכך, התנגדות זו דנה בשלושה נושאים עיקריים: האחד עוסק בבחינת הפגמים בהחלטת המועצה הארצית בעניין תכנית דרך היין ברמת המאקרו. השני עוסק בפגמים התכנוניים של תוכנית דרך היין ברמת המיקרו, והשלישי עוסק בפגיעה בעיקרון השוויון והצדק חלוקתי-מרחבי-חברתי

ב. עיקרי הטענות

1.ב החלטת המועצה הארצית מנוגדת למדיניות ולמגמות תכנון ארציות

העקרונות של חיזוק ישובים קיימים, מניעת פיתוח מבוזר ושמירה על שטחים פתוחים הינם עקרונות מרכזיים אשר עמדו לנגד עיניהם של מקבלי ההחלטות בהתוויית מדיניות התכנון הארצית. עקרון זה מצא את ביטויו המובהק באישורה של תמ"א/31 ובהמשך לה אימוץ עקרונות תמ"א/35. עמדה עקבית זו, לצד בקשה של שופטי בית המשפט העליון (בבג"צ 243/99 אדם טבע ודין ואח' נ. שר החקלאות ואח') כי המועצה הארצית לתכנון ולבניה תדון ותגבש עמדה כלפי התיישבות בודדים, היא שהולידה את החלטתה של המועצה הארצית מיום 7/12/99, החלטה שגובתה בעמדת משרד החקלאות שהוגשה לבג"צ ביום 13/7/2000, ולפיה:

"עמדת המועצה הארצית היא שאין מקום להתיישבות בודדים לסוגיה, באשר צורת התיישבות זו אינה תואמת את עקרונות התכנון שגובשו בשנים האחרונות ועלולה ליצור פיזור של נקודות ישוב קטנות. יחד עם זאת, **במקרים חריגים בודדים, בנפת באר שבע, יקויס דיון בכל מקרה לגופו** במוסדות התכנון בהתאם להליכים הקבועים בחוק התכנון והבניה ובהתאם למדיניות זו". (הדגשה לא במקור נ.ב.)

על אף האמור לעיל החליטה המועצה הארצית לתכנון ולבניה בתאריך ה- 30/3/04 לסטות ממדיניות זו ולהפקיד את תכנית המתאר המחוזית ת/מ/מ/4/14 (שינוי מס' 24) – דרך היין ברמת נגב, למרות שלא נראה כי המדובר במקרים חריגים מהסוג שהוזכר כסייג בהחלטה לעיל. התכנית מציעה אישור גורף של 30 חוות, ללא בחינה מקצועית של הצורך התכנוני לגופה של כל חווה וחווה. למעשה תכנית דרך היין מהווה סתירה ברורה לתמ"א/35 ולתמ"א/31, וכיוון שאיננה ביטוי ל"מקרים חריגים בודדים", היא מהווה גם סתירה ברורה לעמדתו של ביהמ"ש. אשר דחה את עתירת אדם טבע ודין והחברה להגנת הטבע (בג"צ 243/99), משום שקיבל לידיו את נוהל לאישור התיישבות בודדים ובו נקבע כי "הרשות לתכנון ומשרד החקלאות מתייחסת אל בקשות לאישור התיישבות בודדים כמקרים חריגים" (סעיף 8), זאת בהתאם לעמדתה של המועצה הארצית לתכנון ולבניה מיום 7/12/99. (נספח א').

כפי שנראה להלן החלטה זו אינה מבוססת על שיקולים תכנוניים גרידא ולכן, צפויות בגינה השלכות שליליות בלתי-מבוטלות על האוכלוסייה במרחב, מן ההיבט החברתי, הכלכלי והסביבתי.

2.ב פגמים תכנוניים בתכנית דרך היין ובמטרותיה

2.ב.1 מטרת התכנית: פיתוח תיירותי וחקלאי או שמירה על קרקעות המדינה?

על פי המוצהר בתכנית, מטרת ההחלטה על הקמת חוות הבודדים היא אחת - פיתוחו של אזור מרחב רמת נגב לשימושים תיירותיים וחקלאיים. ואולם, אין צורך בבדיקה מעמיקה כדי לגלות כי מאחורי התוכנית עומדת מטרה אחרת, מרכזית לא פחות – שמירה על קרקעות המדינה (מפני אזרחי המדינה – הבדואים בנגב, נ.ב.). מטרה זו מתגלה בבירור בהחלטה ג/34 של ועדת השרים לפיתוח הנגב והגליל, מיום 6.11.2002, הקובעת כלהלן: (נספח ב')

- א. התיישבות יחידים היא אמצעי למימוש מדיניות הממשלה לפיתוח הנגב והגליל ולשמירה על קרקעות המדינה בנגב ובגליל.
- ב. שרי הממשלה הנוגעים בדבר יביאו למימוש מדיניות זו באמצעות נציגיהם במוסדות התכנון.

מסיבה זו, כפי הנראה, סטתה המועצה הארצית מהחלטתה הקודמת, לבחון הקמתם של חוות הבודדים רק **במקרים חריגים ובודדים**, אימצה באופן גורף את החלטת הממשלה ואישרה את

הקמתן של **שלושים** חוות בודדים בשטח של 40,000 דונם. על כן, שונתה אף מטרת התכנית – לייעוד שטחים לפיתוח אזור מרחב דרך היין ברמת נגב לשימושים תיירותיים וחקלאיים. במתכונתה הקודמת מטרת התכנית הייתה "לקדם בניה ופיתוח של חוות חקלאיות" – ברור הוא שהקמתן של החוות היא אמצעי בלבד להגשמת מטרות (למשל יצירת מוקדי פיתוח) ואינה יכולה להיות מטרה תכנונית בפני עצמה. כמענה תכנוני לפער שנוצר בין המטרה המוצהרת, פיתוח רמת נגב לזו הסמויה של שמירה על קרקעות לאום הפך 'ציר התיירות', באחת, לאמצעי להגשמת מטרת התכנית הסמויה. וכפי שהועדה המחוזית הגדירה זאת, בהמלצתה לולנת"ע לאשר את התכנית: "תחום התכנית מגדיר מרחב התייחסות שהמכנה המשותף לו הוא יצירת עניין תיירותי בציר שלאורך דרך 40... , וזאת באמצעות שזירת אתרי ביקור, מוקדי עניין נופיים והתיישבותיים, **אשר יש בהם כדי לחזק את הנוכחות באזור**..." (הדגשה לא במקור, נ.ב.) (נספח ג')

משמתגלית המטרה הסמויה, מתחזקת הטענה כי החלטת המועצה הארצית לקבל באופן גורף את החלטת הממשלה, שורשה בהחלטה אשר דורשת לשמור על הקרקע, ומבחינה בכך בין שתי קבוצות של אזרחים, האחת צריכה לשמור ולהישמר מפני התפשטות רעותה. בכך מונעת ההחלטה מנימוקים מפלים שאין להם בסיס ענייני, מקצועי ותכנוני. לא בכדי אישרה המועצה הארצית, תכנית תיירותית, המסווה את המניע האמיתי לתכנית.

ד"ר אלפסי, במאמרה 'עיר ללא חוק: על גמישותו של חוק התכנון והבניה בעיר הישראלית'¹, המתייחס להליך קבלת ההחלטות בתכנית התיישבות הבודדים בנגב, מציינת כי: "הטיעון הלאומני משמש להצדקת התנהגות מרחבית עוקפת חוקים, או כזו המכופפת אותם ללא חריגה פורמלית. בתחום גבולותיה של המדינה משמש הטיעון הזה להצדקת התיישבות שאינה עולה בקנה אחד עם התכנון המרחבי הסטטוטורי". במצב זה, היא טוענת, קיים... "שיתוף פעולה של גורמים בשלטון המקומי עם פקידות ממשלתית ותכנונית. כלי הגמישות מהווים עבורם מפלט באמצעותו ניתן לשנות תכניות מתאר תקפות תוך הרחקת הליכי התכנון מהעין הציבורית. כלים שנועדו מלכתחילה לאפשר ביצוע שינויים קלים ומקומיים בתוכניות סטטוטוריות מתגלגלים להיות אמצעים לשינוי תכנון ולהתאמת החוקים המרחביים לצורכיהם של בעלי אינטרסים".

כפי שנראה בהמשכו של כתב ההתנגדות, לא רק שהייתה בה חריגה מעקרונות התכנון שהותוו בתמ"א 31, אלא יש בה חריגה מעקרונות של מינהל תקין ושוויון בהקצאת משאבים ציבוריים.

2.2.ב אי סבירות עקרונות התכנית

פגם עיקרי של תכנית דרך היין הוא, שבמהותה היא תכנית אשר באה להכשיר בדיעבד פעילות קיימת בשטח (מחציתם של החוות הקיימות נבנו באופן לא חוקי). לכן, חסרה היא ראייה תכנונית, אזורית וארוכת טווח. במסגרת התכנית לא נבחנה השתנות צרכי המתיישב הן בהיבט הכלכלי והן בהיבט ההתיישבותי. ספק רב באם יש הצדקה כלכלית בהיקפי הפעילות התיירותיות המותרות בחוות. בהתאם לכך, אין זה בלתי סביר כי בעתיד, יקודמו יוזמות לשינוי יעוד לצורך מינוף כלכלי,

¹ אלפסי, נ. 'עיר ללא חוק: על גמישותו של חוק התכנון והבניה הישראלי' אצל: פנסטר, ט. יעקובי, ח. (עורכים) עיר ישראלית-עיר בישראל, הוצאת הקיבוץ המאוחד ומכון ון ליר בירושלים

ו/או תוספת של יחידות דיור. התפתחות גרעיני ישובים, הכרוכה בעלויות חברתיות וכלכליות, יהוו אלטרנטיבה התיישבותית, כלכלית לישובים הקיימים (אלטרנטיבה הנשללת כאמור, במדיניות תכנון ארוכת טווח ובתכניות המתאר הארציות).

כהמשך למדיניות הסמויה מן העין הציבורית, הגדירה התכנית בתשריטה תחום תכנית עמוס, קו כחול הכולל שטח נרחב של 40,000 דונם, ללא קביעת ייעודי קרקע כמתחייב מסעיף 57 לחוק התכנון והבניה, הוראות להכנת תכנית מתאר מחוזית. תשריט התכנית בהיותו מסמך מחייב, לא טרם דבר למידע המצופה מתכנית.

מיותר לציין כי למיקום הגיאוגרפי הספציפי של נקודת ישוב (חוה) משמעות רבה בהיבט התכנוני. היבט זה לא נבחן על ידי המועצה הארצית לתכנון ולבניה.

ב.2.3 'ציר תיירותי'

ציר מרכזי עליו נשענת התכנית, שהינו בבחינת אצטלה תכנונית, הינו הציר התיירותי – חקלאי. כאשר בוחנים את עתודות הקרקע הקיימות והמאושרות לפיתוח התיירותי בראייה מרחבית, אנו עדים לקיומו של מלאי תכנוני – תיירותי עודף אשר טרם מיצה את פוטנציאל הפיתוח שלו. תכנית המתאר המחוזית למחוז הדרום (תמ"מ/4/14), חזתה את הפוטנציאל התיירותי ארוך הטווח והגדירה את יעדי הפיתוח התיירותי בראייה אזורית. בהתאם לכך, סימנה שטחים למגוון רחב של פעילויות לפיתוח תיירותי, החל ממוקד תיירות עירוני, מוקד תיירות מתמחה, מוקד תיירות כפרי, אתר תיירות ואזור מלונאות ונופש. התכנית אף אפשרה הקמתם של אתרי תיירות בישובים כפריים קיימים ומוצעים.

באזור רמת נגב, לאורך ציר כביש 40 וכביש 224 איתרה תמ"מ/4/14, תכנית ששנת היעד שלה היא 2020, שבעה אתרי תיירות. באתר תיירות יותרו הפעילויות הבאות: "פעילות תיירותית כגון: אתרים היסטוריים, ארכיאולוגיים ולאומיים, תיירות מדבר, נופש בחיק הטבע, מרחצאות מרפא, ואטרקציות תיירותיות, ... באתר תיירות תותר הקמת אמצעי איכסון עממיים...". חלק מאתרים אלה נמצא בהליכי תכנון שונים, ובודאי שהפוטנציאל התיירותי בהם טרם מוצה.

בתכנית דרך היין, מלבד הקביעה של מרחקים בין החוות (2 ק"מ) ובמרחק של 3 ק"מ מישוב קיים, לא נבחנה השתלבותם של חוות התיירות בפעילות התיירותית המתוכננת, ובמוקדי התיירות באר שבע, מצפה רמון וירוחם (המלצות תכנית מטרופולין באר שבע), בהתייחס לתוכניות הנזכרות לעיל. כתוצאה מכך, התכנית במתכונתה הנוכחית בהיותה 'מובלעת' תכנונית, יוצרת תחרות עם הישובים הקיימים כמוקד לפעילות תיירותית, מסחרית, יצרנית ותעסוקתית.

חיזוק לטענה זו עולה אף מהוראות תמ"מ/4/14 סעיף 9.10, המאפשר הקמתם של אתרי תיירות מעבר לאלה שנקבעו בתכנית, זאת למעט מרכיב האחסון בהם, כדלקמן:

"ד. אין בהוראות סעיף זה כדי למנוע אישור תוכניות מתאר מקומיות לאתרי תיירות בשטח

התכנית, בנוסף לאתרי התיירות המסומנים בתשריט, ובלבד שיהיו על פי הוראות תכנית זו.

ה. באתרי התיירות הנוספים, יותרו התכליות המותרות בסעיף זה, **למעט איכסון**, אלא אם אתר

התיירות הנוסף נמצא בצמוד ליישוב." (הדגשה לא במקור, נ.ב.) (נספח ד')

מן האמור עולה בברור כי תמ"מ/4/14 סיפקה את המענה התכנוני בכל הקשור לצורכי יחידות האיכסון באתרי תיירות במרחב המחוז. בהתאם לכך, ההקצאה של 6 יחידות איכסון (צימרים) לכל החוות (180 צימרים), מהווה הקצאת שטחים, של 40,000 דונם, עודפת לפעילות התיירותית הנדרשת באזור.

המועצה הארצית לא סיפקה כל נימוק תכנוני סביר לפריסה המוצעת של הפעילות התיירותית-חקלאית בחוות הבודדים ואף לא בחנה חלופות לפעילות התיירותית כגון: מוקד אטרקציה תיירותית, אתרי ביקור, עם או בלי מסחר נלווה, ללא איכסון, הקצאת שטחים לפעילות חקלאית בלבד.

חולשת הטיעון התיירותי, עולה אף מן העובדה כי לצורך הקמת מסעדה, מאהל אירוח וצימרים בלב המדבר, נדרשים עשרות מ"ר של שטח בנוי. אלה וודאי אינם מצדיקים הקמת חווה על שטח של מאות דונמים.

ב.2.4 סתירה למדיניות הקמת ישובים חדשים

מתוך פרוטוקול דיוני המועצה הארצית (בהתייחס לדיון בנושא התיישבות בודדים) עולה כי המניע לפריסה והימנעות מיצירת מקבצי חוות, הוא לא פיתוח הפעילות התיירותית, אלא מניעת היווצרותם של ישובים חדשים במהלך השנים. כל זאת במחיר של אספקת תשתיות פיסיות: דרכים (התחברות לדרכים ארציות), קווי חשמל, מתקני טיפול בשפכים, בעלות גבוהה. חוסר היעילות הוא אינהרנטי בתכנית: מחד, פיזור של נקודות ישוב במטרה להימנע מיצירת ישובים חדשים ומאידך, שימוש בלתי יעיל ופיתוח מפוזר של תשתיות.

בפועל משמעות הקצאת התשתיות ואספקת שירותים היא שחוות הבודדים הינה ישוב קבע לכל דבר. הקצאת שטח למגורים מהווה אלטרנטיבה, לא בלתי סבירה, להתפתחות של ישוב בעתיד, יישובים קטנים עם מגורים, מסחר, תיירות, תעשייה ומלאכה. בהתאם לכך, יש לבחון קיומן על פי הקריטריונים התכנוניים להקמת ישובים חדשים. הקמתו של ציר תיירות אינו יותר מאשר תירוץ תכנוני, אשר בא לסבר את האוזן.

בהתייחס להקמתם של ישובים חדשים, על סמך מסמך מדיניות שגובש במשך שנתיים, החליטה המועצה הארצית באוגוסט 1998, בנוגע למדיניות התכנון במגזר הכפרי (מגורים), כדלקמן: **"...המועצה מעוניינת לאפשר תוספת מוגדרת של מגורים כפריים קהילתיים במקומות המתאימים ובריכוז – ולא בפיזור על פני המרחב כולו..."**. (נספח ה')

ספק רב בנחיצות הקמתם של ישובים חדשים בנגב עולה במיוחד לאור ממצאי דו"ח 14 מיום 10/11/2002 (נספח ו'). בדו"ח העוקב אחרי קידומן של יוזמות התכנון של רשויות המדינה על פי סעיף 260 לחוק (נספח ג'), מציין מנכ"ל משרד הפנים כי קיים מלאי תכנוני מאושר וגדול של יחידות דיור בנגב, יחידות דיור אשר אינן מצליחות להגיע לשלב השיווק והאכלוס, עקב העדר ביקוש, יתרה מזאת, מרבית היישובים שבתחומי מועצה האזורית רמת נגב (חלקם התוך הקו הכחול של תכנית דרך היין), מצויים בתת אכלוס ורחוקים ממיצוי עתודות הקרקע והפיתוח שבתחומם. בפועל 11 יישובי מועצה אזורית רמת נגב, מימשו רק 34% מהפוטנציאל התכנוני שלהן.

לאור העובדה כי מינהל התכנון מקדם בימים אלה תכנית מתאר מקומית חדשה למועצה האזורית רמת נגב. מן הראוי היה לבחון את הקמת חוות הבודדים, במסגרת הליך מקצועי זה של תכנון כוללני אשר היה מציג את השיקולים המקצועיים, למען טובתם של כלל תושבי הנגב.

ב.2.5 פעילות מסחרית ותעשייתית המנוגדת להחלטות מנהל התכנון

בעוד שהמועצה הארצית נתנה דעתה בדבר הסיכונים הצפויים בהקמת פעילות מסחרית לאורך צירי דרכים ראשיות, ובכלל זה פגיעה בתפקוד הרשויות העירוניות (מדיניות מנהל התכנון בנושא קניונים, ומרכזי מסחר בצידי דרכים או צמודים לתחנות תדלוק) (נספח ז'), תכנית דרך היין העוברת לאורך ציר דרך 40 ודרך 224, במרחב שבין ירוחם למצפה רמון (כ- 60 ק"מ), התירה פעילות מסחרית - כפי שהוגדר בתכנית - נלווית לפעילות התיירותית, ובכלל זה חנויות למכירת התוצרת המקומית, מסעדה, מאהל אירוח, חוות סוסים/גמלים לרכיבה, מתקני חינוך. התכנית לא הגבילה את השטחים המיועדים לפעילות מסחרית זו. בכך עומדת תכנית זו בסתירה להחלטות מנהל התכנון.

בנוסף לכך, התכנית אף מתירה שימושים לעיבוד חקלאי, ומבנים חקלאיים, דהיינו **מפעלים לעיבוד התוצרת החקלאית**, זאת ללא בחינה של אלטרנטיבה אחרת למיקומם, וללא הגדרה מדויקת של הגודל המקסימאלי של המפעלים. במצב זה קיים סיכון ליצירת אלטרנטיבה תחרותית אשר תשפיע לרעה על מפעלים הקיימים בישובים הכפריים הסמוכים. הקמת מפעל בשטח בודד ומרוחק מצריכה הקמה של מערכת תשתיות מורכבת, בהיותה מבוזרת, למים, שפכים, איסוף פסולת וכד'.

בפועל מייצרת תכנית חוות הבודדים כפילות תכנונית אל מול תכנית מתאר מחוזית ת/מ/מ/4/14 שינוי מס' 20 – תעסוקות לא חקלאיות בחלקות א' ואזורי תעסוקה במועצות אזוריות, אשר אושרה על ידי המועצה הארצית ב- 11/4/2003 (נספח ח'). בכל הנושאים שבהם מטפלת תוכנית דרך היין ניתן להם מענה בת/מ/מ/4/14/20. החל מהתרת הקמתם של אזורי תעסוקה מושביים, שימושים לצורכי תיירות, אירוח כפרי, פעילות מסחרית כגון: חנויות למכירת התוצרת המקומית, ועוד. שלא כמוצע בתכנית דרך היין, תכנית זו איננה חורגת מגבולות הישובים במועצות האזוריות, היא דורשת לעת הכנת תכנית המתאר המקומית, סקר שימושים לא חקלאיים; סקר היתכנות כלכלית; סקר בדבר מצאי אזורי התעסוקה בתחומי התכנית ובסביבתה, מידת הניצולת של אזורים אלו ונחיצות הקמתם של אזורי התעסוקה המוצעים במסגרתה; ניתוח השפעת אזורי התעסוקה המוצעים על היצע השטחים הפתוחים; קובעת את היקף השטחים לפעילות המוצעת וכן שלביות ביצוע.

מאחורי הקמת חוות הבודדים אין ולו שיקולי תכנוני אחד המצדיק את הקמתם. מכיוון שלא ברור הצורך התכנוני, הכלכלי, התיירותי, או ההתיישבותי בתכנית חוות הבודדים, ומכיוון שאנו טוענים כי הקמת חוות בודדים מטרתה היא אחת "שמירה על קרקעות המדינה", עמדתנו העקרונית היא שיש לחזק ישובים קיימים ובכלל זה את הפעילות התיירותית, החקלאית, או התעשייתית בהם.

3.ב פגיעה בעיקרון השוויון והצדק חלוקתי-מרחבי-חברתי

3.ב.1 אי שוויון בהקצאת הקרקע

היבט נוסף של ההחלטה בדבר הקמת חוות הבודדים, נוגע לחלוקה הבלתי-שוויונית בעליל של אחד המשאבים הנדירים ביותר במדינת ישראל – הקרקע. כל אחת מבין שלושים החוות המתוכננות משתרעת על מאות דונמים, וביחד מחזיק שטחן כמה אלפי דונמים. שטח נרחב זה נגרע מחזקתו של הציבור הרחב, ונמסר לחזקתן של 30 משפחות בלבד.

אופן בחירתן של שלושים המשפחות תמוה אף הוא. מעולם לא פורסמו קריטריונים למסירת הקרקע לצורכי הקמת חווה. כל שידוע הוא שכ-700 פונים הגישו מועמדות לחוות, וכשלושים נבחרו בהליך סמוי במועצה האזורית רמת נגב. הקריטריונים לבחירה נותרו סמויים. טעם לפגם נוסף בעניין זה הוא האופן בו מסייעים מוסדות המדינה להתעשרותם של פרטים על חשבון הקופה הציבורית: הניסיון הישראלי מלמד שמתיישבים בחוות בודדים נהנים מעלייה ניכרת בערך של 11 החוות. לדוגמא, שוויה של חוות השקמים בבעלות משפחת שרון, הוערך בימים אלו בסכום של 11 מליון דולר, מבלי לכלול את המוניטין בגין היותה של ראש הממשלה². לאור השיפור במערך התחבורה מן הנגב אל המרכז הצפוי בשנים הקרובות, אין מניעה ששלושים המשפחות הללו יתעשרו מן ההשקעה הציבורית בהן, כל זאת מבלי שברור מהם הקריטריונים שבגינם נבחרו דווקא משפחות אלו.

אשר לשימוש הציבור בשטחי החוות, יש לזכור כי החוות המוקמות הן מיזמים תיירותיים פרטיים, למטרות רווח. השירותים התיירותיים שמיועדות החוות להציע – החל בלינה בצימרים וכלה ברכישת התוצרת החקלאית ה"ייחודית" שהן מציעות - כרוכים, מן הסתם, בתשלום. כלומר: בעוד שהשטחים הפתוחים מופקעים מחזקתו של כלל הציבור, הרי שהנהנים מאותה הפקעה יהיו רק מי שידם משגת לשלם עבור הנאתם. גידורן של החוות, שממומן מכספי משרד הביטחון, יוסיף אף הוא לעניין הפקעת השטחים הפתוחים מחזקתו של הציבור הרחב.

זאת ועוד: במצב בו מוצעת חלוקת שטחים נרחבים לבודדים, הרשויות הבדואיות בנגב, המאופיינות בהיקף שטחים מצומצם ביחס למספר התושבים, סובלות אף ממחסור חריף בשטחים בעיקר לצורכי מגורים ותעסוקה. האוכלוסייה הבדואית היושבת בכפרים הלא מוכרים סובלת ממחסור בשירותים ותשתיות כאשר הטענה הרשמית של המדינה היא כי אין לספק שירותים ותשתיות לשובים הפזורים בשטחים נרחבים בשל העלויות העצומות שעל המדינה להשקיע. על כן, מדיניות מוסדות התכנון הנוגעת לתושבי 40 הכפרים הבלתי מוכרים היא שיש לרכזם במספר מוגבל של ישובים. בפועל נקבעות אמות המידה ושיקולי תכנון שונים עבור קהילות שונות. פיתוח חוות בודדים מהווה דוגמא להפרת עקרון השוויון בהקצאת משאבי קרקע, תכנון ופיתוח ומהווה מרכיב סמלי בהיררכיה האזרחית בין יהודים ובדואים שמייצרת תוכנית זו.

² מדובר בהערכה של שמאי המקרקעין גיא עוז. פורסם בהארץ, 29.12.2004

2.3.3. חלוקת משאבי פיתוח

לפי המתוכנן, כל אחת מן החוות זוכה בסיוע ממשלתי לצורכי הקמתה: להקמת התשתיות (ביוב, מים, חשמל והכשרת הקרקע) הוקצו לכל חוות-בודדים כ- 150,000 ₪ מתקציבי משרד הביטחון והקרן הקיימת לישראל. בנוסף, הוקצו לצורכי הפיתוח העסקי של החווה כ- \$80,000 לכל מתיישב, מתקציבי החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית (נספח ד', ממ"י, אגף תכנון ופיתוח "התיישבות בודדים, חוות חקלאיות, שטחי מרעה", בעמ' 7). כלומר: חישוב קצר מגלה כי התמיכה הממשלתית ההתחלתית בכל חווה עולה כדי כ- 497,200 ₪, וכי עבור 30 חוות – כמתוכנן, מתקרב הסכום ל- 15 מיליון ₪ (לפי שער של 4.34 ₪ ל-\$-דולר ארה"ב), וזאת מבלי לכלול את עלויות פיתוח התשתיות בין החוות (דרכים ותשתיות הולכה).³

לסכום זה יש להוסיף את העלות העתידית הנוספת, המתחייבת ממתן שירותים מוניציפאליים שוטפים לחוות המבודדות: פינוי הפסולת והביוב, תחזוק התשתיות הציבוריות, הסעות לבתי-ספר מרוחקים ועוד כך שבפועל עלויות ההשקעה הן גבוהות הרבה יותר. עלויות אלה, כפי שמלמד הניסיון, אינן קבועות. הן עלולות להוסיף ולצמוח עם כל שינוי בצרכי המתיישב, שיתבע תשתיות ושירותים נוספים בנקודה זו. ברצוננו להקשות על תוקף שיקול הדעת שמאחורי הקצאת מיליונים להקמה ולשירות של חוות שתמשנה 30 משפחות בלבד, ושתועלתן לכלל הציבור – כפי שהראינו לעיל – מוטלת בספק רב. מוטב היה ליתן עדיפות להשלמת התשתיות ביישובים קיימים בנגב ואף לשדרוגן, על פני ההשקעה הגדולה שתובעת הקמת התשתיות העצמאיות עבור 30 חוות בודדים.

3.3.3. חלוקת המרחב: כפרי – עירוני, יהודי - בדואי, חזק - חלש

ההיבט המרחבי-מוניציפאלי של הקמת חוות הבודדים מהווה נדבך נוסף במדיניות מתמשכת של מתן יתרון ברור למועצות האזוריות בהקצאת משאבי קרקע, פיתוח ותכנון ביחס לרשויות מקומיות יהודיות וערביות. לפי התוכנית, מיועדות חוות-הבודדים להיות כפופות, מבחינה מוניציפאלית, לשטח השיפוט של המועצה האזורית רמת נגב. יוזמי התוכנית לא נתנו דעתם על הבטחת הקשר בין חוות-הבודדים לבין היישובים העירוניים שבסביבתן, וכתוצאה מכך, לא ברור איזו תועלת תצמח ליישובים אלה מהקמת החוות.

בטווח הקצר, סביר שהשפעתן הכלכלית של שלושים חוות בודדים על היישובים העירוניים בסביבה שולית למדי. אולם, בהיבט הסמלי של הקצאה נדיבה של קרקעות ומשאבים ציבוריים לטובת דפוס התיישבות שנתפס בנגב כאליטיסטי, מדיניות כזו עלולה להעמיק עוד יותר את הקיטוב הקיים ממילא בנגב. ערי הפיתוח והעיירות הבדואיות בנגב נמצאות כבר היום בתחתית המדרג החברתי-כלכלי ומתאפיינות, בין היתר, ברמת חיים נמוכה ובפעילות כלכלית מצומצמת. ממחקרים שנעשו ברחבי העולם על דימויים ותדמיתם של יישובים פריפריאליים עולה שפיתוח של אטרקציות תיירותיות בסמוך להם אך במנותק מהם, יש בו כדי להוסיף נדבך נוסף לדימויים השלילי.⁴ במובן זה ההשקעה הציבורית בחוות הבודדים והצגתן כחוד החנית של פיתוח התיירות בנגב, יש בה כדי

³ מתוך: סתיו, דן, אלטשולר, ארו. התיישבות בודדים, חוות חקלאיות, שטחי מרעה. מסמך מטעם מנהל מקרקעי ישראל ומדינת ישראל. 10/2/2003.

⁴ ראו לדוגמה, אברהם, א. (2003). קידום ושיווק ערים בישראל: אסטרטגיות ומסעות פרסום למשיכת תיירים, משקיעים, יזמים ותושבים. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

לפגוע בדימוי של מי שאינו חלק מן הפיתוח - ערי הפיתוח ויישובי הבדואים. במקום, יש לפעול לחיזוקם ושיקומם של גרעיני תיירות קיימים ומתוכננים במצפה רמון, ירוחם ויישובים עירוניים נוספים באזור הנגב.

ג. סיכום

תכונה מהותית של תכנית ושל מוסד תכנון בבואו לאשר הצעת תכנית היא **האיזון בין מגוון אינטרסים וצרכים**. בשעה שמוסד תכנון מתפקד כרשות מנהלית, חלים עליו כללי דיני המינהל הציבורי. וכדברי הנשיא אהרן ברק:

"המדינה באמצעות הפועלים בשמה היא נאמן של הציבור, ובידיה הופקד האינטרס הציבורי והנכסים הציבוריים לשם שימוש בהם לטובת הכלל... מעמד מיוחד זה הוא המטיל על המדינה את החובה לפעול בסבירות, ביושר, בטוהר לב ובתום לב. אסור למדינה להפלות, לפעול מתוך שרירות או חוסר תום לב או להימצא במצב של ניגוד עניינים. קיצורו של דבר, עליה לפעול בהגינות". (בג"צ 840/79 מרכז הקבלנים והבונים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד לד (3), 729, 6-745).

אנו סבורים כי בניגוד לחובת המדינה ולחובת מוסד התכנון המשתקפת מפסק הדין, במקרה הנדון קיים חוסר איזון בולט בין הרווח הנובע מהתכנית עבור מספר קטן של משפחות (30 משפחות), בעלת נגישות למשאבים כלכליים, לבין התרומה הזניחה לפיתוח הנגב, הפגיעה באוכלוסייה וביישובים הקיימים במרחב, ובכלל זה יצירת מנגנון 'ענישה' כלפי האוכלוסייה הבדואית.

הניסיון לכרוך את פרויקט דרך היין עם פיתוח הנגב באמצעות הרחבת הפעילות החקלאית והתיירותית, נועד לתעתע. היקף הפעילות החקלאית והתיירותית שמסוגלות 30 חוות לספק אין בו כדי לענות על צרכי הפיתוח של הנגב. קל וחומר שההשקעה הכספית בחוות מכספי ציבור והעברת קרקע ציבורית לידיים של שלוש משפחות אינה נועדה להיטיב עם האזור כולו, אלא עם החוואים, שהקריטריונים לבחירתם נותרו סמויים.

בכך, רשויות ציבוריות שמתפקידן לגשר על פערים חברתיים ולתרום להקצאת משאבים הוגנת ויעילה לכלל החברה, פועלות למעשה ככלי להעצמתו ולהנצחתו של אי השוויון, דווקא במקום רגיש כל-כך, שברירי מבחינה חברתית - הנגב.

בה בעת התוכנית חותרת נגד העקרונות של הגוף הציבורי שערך אותה: תוכנית דרך היין מערערת את יסודותיה של תפיסת התכנון הארצית, שגובשה בקפידה ותוך שיקול ואחריות לעתידה של החברה, הכלכלה והסביבה בישראל במהלך שנות התשעים בידי טובי המתכננים במגזר הציבורי, הפרטי והאקדמיה.

לאור העובדה שהתוכנית חורגת מעקרונות התכנון של תמ"א 31 ותמ"א 35, איננה עונה לקריטריון שהוגש לביהמ"ש לפיו רק במקרים חריגים תאושרנה חוות בודדים, איננה תורמת לפיתוח הנגב, מעבירה משאבים ציבוריים לידיים של בודדים מבלי כל הצדקה, וכרוכה בעלויות חברתיות, כלכליות וסביבתיות, עמותת **במקום - מתכננים למען זכויות תכנון** מתנגדת באופן מוחלט לתכנית מתאר

מחוזית תמ"מ/4 /14 (שינוי מס' 42) חוות בודדים - דרך היין ברמת נגב. עמותת במקום קוראת גם לפירוקן של החוות שהוקמו עד עתה ללא תוכניות מאושרות.

על החתום

ד"ר ארז צפדיה
גיאוגרף חברתי פוליטי

ד"ר טובי פנסטר
גיאוגרפית ומתכננת ערים

נילי ברוך
מתכננת ערים