

רעיון באר שבע כמטרופולין והנגב כגשר לארצות השכנות, לא התממש; הדרום עודנו "ספר פריפריאלי"

חנינא פורת

המחלקה לגיאוגרפיה ופיתוח סביבתי, אוניברסיטת בן גוריון

החל משלהי 1989 החלו גלי עלייה מרוסיה ומארצות חבר העמים להתדפק על שערי הארץ וחייבו את הממשלה להציע בדחיפות פתרונות מגורים ותעסוקה. לפתע הוכרר כי לממשלה אין מדיניות קליטה ברורה, תוכניות המגירה שהכינה מיושנות, ונוצר חשש שתקבענה עובדות פיזיות (תשתית, שיכון ועוד) בניגוד למסורת התכנון הארצית והמחוזית המקובלת. כתוצאה מכך, נוצר צורך דחוף להכין תוכנית מתאר ארצית לקליטת העלייה ולתפרושת האוכלוסייה, לגבותה בקווי מדיניות תכנון ממשלתית ולהפקידה בידי צוות בין-תחומי. ואכן, בינואר 1993 אושרה תוכנית מתאר ארצית לקליטת עלייה, תפרושת אוכלוסייה ותעסוקה שנקראה, תמ"א 31.

כתוצאה מהמפנה שחל בגישת הממשלה לגבי שאלות כמו יחסי הגומלין בין חברה לסביבה, מעמד השטחים הפנויים והבנויים והביטוי המרחבי לשימור הנוף והמורשת, נמשך התכנון הלאומי והוכנו עוד תוכנית מתאר (תמ"א 35) ועוד תוכנית-אב – ישראל 2020. אל השיח התכנוני של שנות התשעים הצטרף מושג חדש שהבשיל בשנות השמונים – מטרופולין באר שבע כמטרופולין רביעית בישראל.¹ מושג תכנוני זה שינה את כיוון התכנון של תוכניות שנות התשעים. מתוך גישה זהירה, שבנתה את באר

1 והשוו, י' גרדוס, "התפתחות התכנון העירוני בבאר שבע", ספר באר שבע, עורכים י' גרדוס וא' שטרן, תל אביב 1979, עמ' 192-194; ש' אסיף, "מהו מטרופולין?", תוכנית אב מתאר עירוני ופיתוח מטרופולין באר שבע, דו"ח סיכום שלב א', באר שבע פברואר 1996, עמ' 7-10; פ' זייקנר ואחרים, "תכנון מטרופולין באר שבע, דו"ח אוכלוסייה, מגורים, צבא", הטכניון, הפקולטה לארכיטקטורה, המגמה לתכנון ערים ואזורים, חיפה, יוני 1984; א' אינרדיך וא' שכטר, "תחבורה יבשתית במטרופולין באר שבע", שם, 1984; התוכנית להתחדשות ופיתוח באר שבע, דו"ח תכנון מס. 1, סביבה ותכנון, משרד הבינוי והשיכון, משרד הפנים, הסוכנות היהודית ועיריית באר שבע, פברואר 1989, עמ' 6-11.

רעיון באר שבע כמטרופולין והנגב כגשר לארצות השכנות, לא התממש

שבע כעיר מחוז ושירותים שממתינה לפריפריה הכפרית שתתחזק – התפתחה גישה חדשה, שהתנתה את פיתוח הנגב בהקמת מטרופולין שמרכזה באר שבע, שהשפיעה על מהלכי הפיתוח והבינוי ותבעה תפיסות חדשות באשר לגודל הפרויקטים הנדרשים, לפתרונות עבור הברווים, לתשתית היבשתית והאווירית ולצורך בשמירה הדוקה יותר על השטחים הפתוחים ועתידם.

מטרת המאמר הזה להראות שעל אף שתוכניות שנות התשעים העדיפו במכוון את הנגב כאזור פיתוח ותבעו את בנייתה של באר שבע כמטרופולין רביעית בפועל – נותר הנגב כספר פריפרי מרוחק ומנוכר. כך למשל הוכחה יכולתן התכנונית של הת"מאות

להצביע היכן ימוקם אזור התעשייה הקשור באתר נקודתי או במרחב הנגב, אולם לא היה ביכולתן להציע פתרון לשאלה כיצד ניתן למשוך תעשייה אל האזור. המאמר יראה גם כיצד התגלגלו אידיאולוגיות מרכזיות ומושגים חברתיים שליוו את תהליכי ההתיישבות בארץ החל משנות החמישים, כמו: פיזור האוכלוסין; כיבוש והפרחת השממה; עיבוי יישובי הספר; פיתוח הנגב כמרכז תעשייה ומחקר; הנגב כגשר לארצות השכנות והמזרח בשל מיקומו הגיאוגרפי ופעולות בנייה ופיתוח המתחשבות בערכי טבע, מורשת, נוף ושטחים פתוחים – לביטויים תכנוניים חדשים שמעט מזעיר

מהם הוגשם, אם בכלל. יתר על כן, ביטויים אלה טשטשו במידה רבה את מחדלי הפיתוח של האזור בעשורים הקודמים והציגו תוכניות יומרניות ארוכת טווח שלא נשענו על פעילות פיתוח אמיתית במרחב ושלא הציגו מקורות תקציביים ליישומה. תוכניות שנות התשעים אף לא קידמו את הנגב בייצוגו הפוליטי ולא הצליחו להפוך את שאלת פיתוחו ובינויו לנושא מרכזי בשיח הציבורי.

ייזום או ויסות

ראשי המתכננים נחשפו למחקר שעוסק ב"נוף הנראה", אך בה בעת היו מודעים להיווצרותו של "האי־שוויון המרחבי" בנגב בכל הקשור למשאבים כמו קרקע, תחבורה ומים המצויים באופן היסטורי אצל חלקים באוכלוסייה הכפרית בנגב, לעומת אוכלוסייה רחבה שחיה בערים ובעיירות ושהודרה מזכויות אלה. המתכננים נמנעו

מלהתמודד לעומק עם שאלה זו שיש בה חומר נפץ חברתי-פוליטי, סברו שהאי-שוויון הזה אינו נראה כנוף הנוצר כנגב וקיוו שהפיתוח העתידי יקהה פערים אלו. לאחר שתמ"א 35 פורסמה ונשמעה ביקורת חברתית נוקבת על תוכניותיה כנגב, החלו כמה מתכננים לשנות מספר היבטים בתכנון, במגמה לענות על הביקורת. מאליו יובן אם כן, כי ניתוח תוכניות המתאר הנו חלק מחקר ה"נוף הנראה" ומסייע בדרך זו להבנה ולתפיסת המרחב שעוצב בידי האידיאולוגיות התכנוניות והלאומיות של שנות התשעים.² יתר על כן, קרוב לוודאי שלתוכניות אלה, מהן שבוצעו ומהן שלא, השפעה ישירה על גיבוש זהותו של הפרט ושל הקבוצה האתנית, ועל גיבוש הזהות הקולקטיבית של החברה הישראלית כולה.

תוכנית מתאר במהותה היא תוכנית מווסתת הקובעת את האסור והמותר בתהליכי הבינוי והפיתוח. ברם, עיון מעמיק יותר ברציונל העומד מאחורי התוכניות הללו מוכיח שהן מכילות הרבה יותר. בעיקר בהיבטים של אידיאולוגיה, תרבות, ציפיות, פוליטיקה, מסורת תכנונית ועוד.³ תוכניות המתאר של שנות התשעים נכללות בהגדרה כתורמות לאיכות השלטון, בעיקר המקומי. באותן שנים היה התכנון לחלק מאשכול איכות ההסדרים שכולל כללים, תקנות, נורמות ופיקוח על היבטים שונים בחיי האזרח ובמיוחד על הפיתוח והבנייה. התכנון קובע מה כן ואיפה לא, למה, כמה, איך לעשות ובאלו תנאים. יותר מכך, המתכננים בעשור זה כבר השתלבו במגמה הטוענת שעקרונות הרגולציה מבוססים על ההכרה בזכויות הדורות הבאים, משבחת את יציבותה של המדינה ועמידותה החברתית-כלכלית ומאפשרת לעולים החדשים, במיוחד במדינת הגירה כישאל, לקחת חלק בעיצוב חייהם ועתידם.⁴

Dennis E. Cosgrove, *Social Formation and Symbolic Landscape*, Madison 2 and London, 1988

3 על התפתחות תוכנית המתאר המקומית ראו, ר' אלתרמן, "תוכנית מתאר מקומית על פי חוק התכנון והבנייה, מהי?", עיר ואזור 18, נובמבר 1988, עמ' 5-26; א' אלכסנדר, "רו שיח או דו קרב: התמודדות עם התכנון ליישוב הכרמל כנגב", בתוך תכנון, כרך 1 חוב' 2 (א' אלכסנדר, עורך), 2004, עמ' 91-92.

4 והשוו, ד' רצ'בסקי, "מדוע צריך תכנון כוללני? עשור לתמ"א 31, בחינת התכנון הכוללני לאור המציאות בעשור האחרון", תכנון, ביטאון האיגוד לתכנון סביבתי בישראל, כרך 1, חוב' 1, 2004, עמ' 51-54.

התפתחות הרעיון של "פיזור האוכלוסייה"

תוכנית-האב לישראל משנת 1951 בראשות האדריכל אריה שרון, שעוצבה על פי עקרונות פיזור האוכלוסייה וכיבוש השממה כפי שבאו לידי ביטוי בדברי דוד בן-גוריון וקברניטי המדינה, היתה הראשונה שהציגה תוכנית-אב פיזית לנגב והיתה לתוכנית-העל המכוונת את תוכניות המתאר המחוזיות והמקומיות. במהלך שנות השישים הוכנו מספר תוכניות שהמשיכו לראות בנגב אזור מועדף לפרישת האוכלוסייה ובאמצע שנות השבעים אושרה תמ"א 6, שאף היא חיזקה את רעיון פיזור האוכלוסייה כאבן מרכזית בתכנון האזור.⁵

החל משנות השמונים, הוגדרו עיירות הפיתוח ומיקומן בשיח התכנוני מהפרספקטיבה המבנית-ביקורתית תוך הדגשה של התוצרים השליליים. עתה הודגשה חלוקת

**"חבל שהתכוון
הלאומי בתמ"א
31 ו-35 הקדיש
תשומת לב רבה
לליבה, לתל
אביב ובנותיה,
תוך שהוא 'בועט'
בציונות ומפקיר
את הספר
והפריפריה".**

העבודה הכלכלית והפוליטית שיצרה אי-שוויון בין הספר לליבה ואשר נלוותה לפרויקטים הלאומיים הגדולים. בחינה באמצעות מושגים מתחום הכלכלה והפוליטיקה – בניין אומה (כור היתוך), מודרניזציה, תהליכי הפרטה, גלובליזציה ושימושי קרקע תוך השוואה למרכז – הוכיחה כי עיירות הפיתוח יצאו נפסדות. יתר על כן, בשיח הציבורי נטען כי מגמות הגלובליזציה והפיתוח הטכנולוגי חשפו את אזורי הפריפריה למתחרים קשוחים ובלתי מתחשבים. מצב זה יצר קודים של אוכלוסייה מוגדרת שהונעה לאזורים מוגדרים וכך לא יצא לפועל "כיבוש השממה" המתוכנן, "כור ההיתוך" הופעל לצורכי שליטה והגנה על האליטות ויצירת הישראלי החדש התרחקה מהגשמתה. בשנות התשעים כבר ברור היה

כי תוכניות המתאר עברו דרך ארוכה מאז ימי אריה שרון – מאידיאולוגיה ששאבה כוחה מקולקטיביזם לאומי גבוה המתקיים כמשטר אליטיסטי ולכן מכפיפה תוכנית

5 ראו, י' גולני, "תוכניות המתאר לתפרוסת האוכלוסייה והשפעתן על פיזור", קרקע 31, 1989, עמ' 10-13; ש' אייזנשטט, החברה הישראלית בתמורותיה, ירושלים 1979; ב' קימרינג, "מדינה, הגירה והיווצרותה של הגמוניה, 1948-1951", סוציולוגיה ישראלית ב(1), תל אביב תש"ס, עמ' 184.

המשרתת יעדים לאומיים – לאידיאולוגיה המקבלת את כללי השוק כערך מכריע, נוטה לפלורליזם מוגבל ומוכנה לראות בעיצוב חלופות התכנון בקרקע – גורם נדלנ"י.⁶

דומה כי בנגב, יותר מבכל אזור ספר אחר, נוצרה הסכמה בין רעיונות של האדריכלים והמתכננים בדבר הצורך ליישב את הנגב על פי עקרון "המדרג היישובי" לבין האידיאולוגיה של השמאל שתבעה "פיזור האוכלוסייה" לשטחי הספר ואזורים הסמוכים לגבולות החדשים. על אף העדיפות בפועל שהעניקו הקברניטים למרכז – ביקשו מנהיגי המדינה הצעירה להכריז על השוליים, כלומר על ספר הנגב, כ"ספר מועדף" וביקשו בכך לתבוע לגיטימיות לפזר בו את האוכלוסייה ולמזג בו גלויות.⁷ כרם, בפועל פותח הנגב בידי משרדי החקלאות והשיכון, הסוכנות, קרן קימת, התנועות הקיבוציות והמושבות המיישבות, המשרד הביזורי "מפעל הנגב", וועדות שונות שקיבלו סמכויות מהממשלה ואשר בתקציבים מצומצמים ובכוח אדם מועט העדיפו

6 והשוו, ש' סבירסקי, "לא נחשלים אלא מנוחשלים", מחברות למחקר וביקורת, חיפה 1981; יהודה גרדוס, "מכנין אומה לפלורליזם רעיוני ופלורליזם טריטוריאלי", אופקים בגיאוגרפיה, 23-24, 1988; א' אברהם, מרכז ופריפריה, סיקורן של עיירות הפיתוח, אקדמון, ירושלים 2000; י' גרדוס, ר' בלושטיין-לכנון, "האקולוגיה העירונית של באר שבע בעידן הגלובליזציה", מרכז הנגב לפיתוח אזורי, באר שבע 2001; א' יפתחאל, "בינוי אומה וחלוקת המרחב 'באתנוקרטיה' הישראלית, התיישבות, קרקעות ופערים עדתיים", עיוני משפט כ"א, (3), ינואר 1997, עמ' 637-663; א' יפתחאל, א' צפדיה, "מדיניות וזהות בערי הפיתוח, השפעת התכנון והפיתוח על יוצאי צפון אפריקה, 1952-1998", מרכז הנגב לפיתוח אזורי באר שבע, פברואר 1999; א' הרשקוביץ, "מתוכנית שרון לתמ"א 35 – האידיאולוגיה של 3 תוכניות מתאר ארציות", אפיקים בגאוגרפיה 67, (2006), עמ' 37-38.

P. Krugman, "Increasing Returns and Economic Geography", *Journal of Political Economy* 91, 1991, pp. 483-499

7 H.L. Klaasen and Others, (Eds.), *The Dynamic of Urban Development, Proceedings of an International Conference at the Netherlands Economic Institute*, Rotterdam, Gower Press, 1981; פנים 12, חורף 2000, עמ' 59-67;

A. Nelson, "Characterizing Exurbia" in *Journal of Planning Literature*, Vol 6, No 4, May 1992, pp. 350-367

וכן השוו, א' סופר, י' ביסטרוב, מדינת תל-אביב – איום על ישראל, חיפה, אפריל 2006, עמ' 13-12.

רעיון באר שבע כמטרופולין והנגב כגשר לארצות השכנות, לא התממש

הישגים קטנים ומקומיים על פני יישום עקרון פיזור האוכלוסייה, שממילא לא ניתן היה להגשימו באזור.⁸

התוכניות בהן ידון המחקר:

- א. תוכנית "קדמת נגב" (נגב סיליקון) משנת 1991.
- ב. "תמ"א 31, תוכנית המתאר הארצית לבנייה, פיתוח וקליטת עלייה", שאושרה בממשלה בשנת 1993.
- ג. "תוכנית-אב לישראל בשנות האלפיים – תוכנית ישראל 2020", תוכנית-אב שפורסמה בשנת 1993.
- ד. "תוכנית מתאר מחוזית לדרום – תמ"מ מס' 4/14", שפרסמה דו"חות והסבר בשנים 1992-1994 ואושרה סטטוטורית בשנת 2000, למעט תוכניות הפיתוח.
- ה. "תוכנית מטרופולין באר שבע – 4/14/23", אשר אושרה כמועצה הארצית לתכנון ולבנייה בשנת 1998.
- ו. "תוכנית מתאר משולבת לבנייה ופיתוח לשנת היעד 2020 – תמ"א 35", שהוחל בתכנונה בנובמבר 1996 ואושרה סטטוטורית בנובמבר 2005.

**"על פי תמ"א
35, הפערים
הסוציו-אקונומיים
בין הישראלים
הגרים בארצות
הצפוף וסמוך
למקומות
העבודה עתירי
ההון לבין הוגב
והגליל, גדלו
ויצטרפו לשסעים
הקיימים".**

תוכנית-אב לדרום – "קדמת נגב"

תוכנית "קדמת נגב" היתה פרי עבודתה של ועדת היגוי שמינה שר האוצר יצחק מודעי בינואר 1991 בראשות הרצל שפיר. ברקע התוכנית עמדה העלייה הגדולה מברית המועצות

8 ב' קימרלינג, "מדינה, הגירה והיווצרותה של הגמוניה, 1948-1951", סוציולוגיה ישראלית (1), תל-אביב תש"ס, עמ' 181-182; מ' קון, "פיזור אוכלוסייה", קרקע 32, עמ' 33-37; תמ"א 1/6 – 2/6; י' גרדוס, "דיכוזיות וביזור מרכזים ופריפריה והבעיה האזורית בישראל", רבעון לכלכלה ל"ג, (128), עמ' 496-499. וכן –

Z. Zameret, *The Melting Pot in Israel, The Commission of Inquiry Concern Education in the Immigrant Camps, During the Early Years of the State*, State University of New-York, Albany, 2002, pp. 15-18

לשעבר, שהיה הכרח לקלוט אותה במהירות תוך שמירת המבנה היישובי-כלכלי הקיים ולמנוע את ריכוזה בערי המרכז. יתר על כן, המפלגות אותן ייצג הליכוד ביקשו להוכיח את כושר העשייה והקליטה שלהן בנגב בהשוואה למחדלים ארוכי הטווח של מפלגות השמאל. העובדה שהמנדט לצוות התכנון ניתן מטעם משרד האוצר ובמימונו, אותה למתכננים ולציבור שהפעם, בניגוד לעבר, תזכה התוכנית לגיבוי כספי של הממשלה לאורך זמן. הוועדה התרכזה בשטח הנגב בלבד, ומטרתה היתה לקלוט כ-400,000 תושבים במרחב באר שבע והנגב הצפוני-מזרחי על ידי פיתוח כלכלי, חברתי ופיזי מואץ, במשך חמש השנים הבאות. ואכן, ברוח רעיון פיזור האוכלוסייה, הציגו שפיר וצוותו את היעדים הבאים: פיתוח מרחב צמיחה חדש בדרום המדינה, באזור גיאוגרפי שגבולותיו הוגדרו במרחב שבין באר שבע-ערד-דימונה-ירוחם-רמת חובב וחזור לבאר שבע.

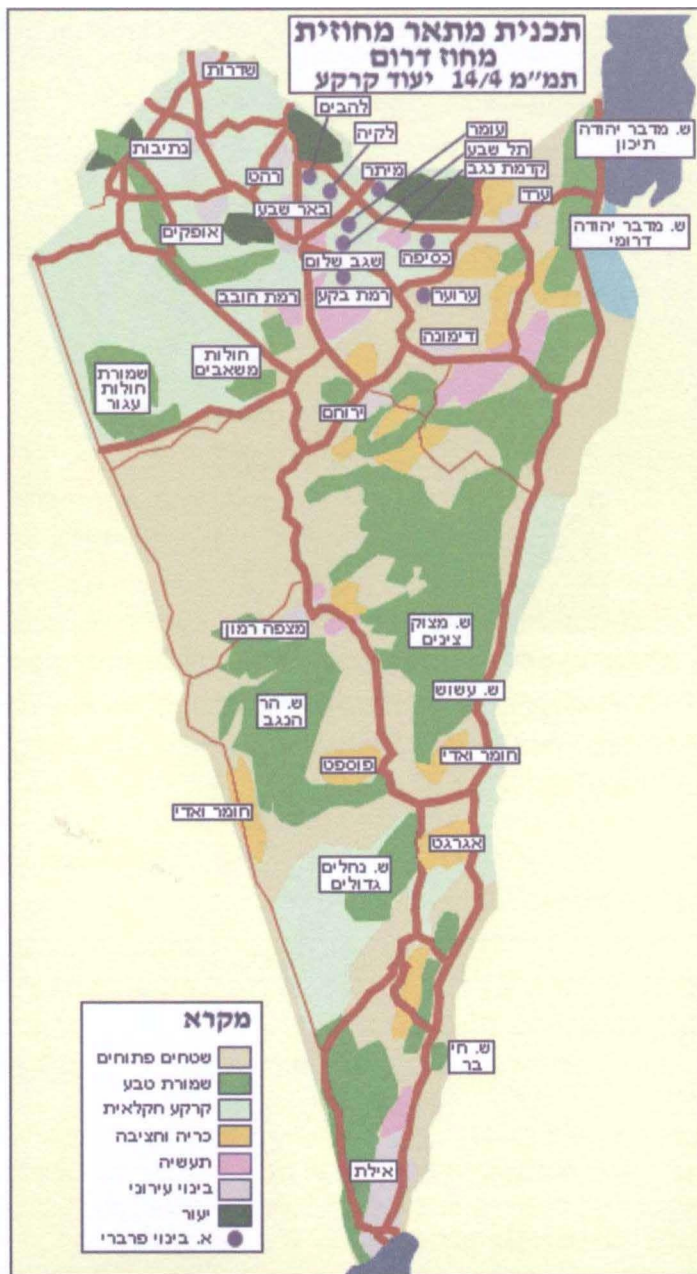
התוכנית ראתה בנגב שטח בעל חשיבות גיאוגרפית-פוליטית ייחודית והדגישה שיש לבסס את הנגב מבחינה ביטחונית, כלכלית וחברתית ובכך לאפשר לאזור להיות גשר גיאוגרפי מוצק לשיתוף פעולה עם מדינות האזור. רעיון הפיתוח המתחשב בנוף הוגדר בוועדה כפיתוח פיזי מבוקר והרמוני, תוך כדי שמירת איכות הסביבה וטיפוח ערכי טבע ונוף. התוכנית הציעה שורה של פרויקטים חדשניים והעריכה כי עלותם תגיע ל-13 מיליארד דולר.⁹ תוכנית "קדמת נגב" קשרה קשר אמיץ בין פיתוח הנגב לבין פיתוחה של באר שבע כעיר גדולה המקרינה על סביבתה. באר שבע התוכנית נמנעה מלקבוע במפורש שעל באר שבע לתפקד כמטרופולין כבר בחמש השנים הקרובות, וזאת מתוך הנחה שהפיתוח והזמן יעשו את שלהם. היא אף היתה בין התוכניות הראשונות שסירבו להתייחס אל הקרקע כ"ערך מקודש לעם" והבליטה את יתרונות הנגב הבאים לידי ביטוי במצאי, בזמינות ובעלות הנמוכה של הקרקעות לבינוי, כלומר העניקה להן מימד נדל"ני לאומי.¹⁰

שאלת הבדווים – נדרשת פשרה

בעת עיצוב התוכנית חיו בשבע עיירות הבדווים כ-30,000 נפש ובפזורה כ-40,000 נפש אשר התגוררו ב-1,200 אתרי אוהלים וצריפים. בין המתכננים הוסכם כי התנאי

9 ה' שפיר, ועדת היגוי "קדמת נגב", סיכום והמלצות, ירושלים, 12 ביוני 1991; רות היימן, הארץ, 24 ביוני 1991; מבקר המדינה, פרק ראשון – ערי הפיתוח בדרום הארץ, דו"ח שנתי 50, ירושלים 1999, עמ' 13; ח' כץ, נתוני קליטה, לשכת האוצר, חוברת מס. 11, ירושלים 1992.

10 ועדת היגוי "קדמת נגב", יו"ר ה' שפיר, סיכום והמלצות, משרד האוצר, ירושלים, יוני 1991, עמ' 17-18.





אוניברסיטת באר שבע. היעד – משיכת מתיישבים צעירים ואיכותיים

רעיון באר שבע כמטרופולין והנגב כגשר לארצות השכנות, לא התממש

לפיתוחו של הנגב כרוך בהשגת הסכם בין מדינת ישראל לבדווים בדבר הבעלות על קרקעות הנגב על בסיס הידברות ופיצוי. התוכנית הצביעה על הקושי להגיע להסכמה, כי מחד גיסא תבעה המדינה בעלות על רוב קרקעות הנגב ומאידך גיסא, תבעו הבדווים בעלות על קרקע זו מכוח החזקה. משום כך המליצה התוכנית לראות בהקמת ערי הקבע לבדווים כמרחב פרויקט העומד בפני עצמו, בהנחה שזמן רב עוד יעבור עד לפתרון הסכסוך החברתי-קרקעי. מסקנתם היתה כי יש ליישב את הבדווים בערים הקיימות, או לשקול הקמת ערים נוספות, וזאת תוך חמש עד שמונה שנים. התוכנית לא הציעה לבנות צורות התיישבות חדשות עבור הבדווים ואף לא תבעה מהמדינה להכיר ביישובי הפזורה כיישובים חוקיים.¹¹

באר שבע – מעיר מרכזית למטרופולין

התוכניות לקידומה של באר שבע ל"עיר מרכזית בנגב" נבעו מתפיסת המתכננים ש"קדמת נגב" היא תוכנית המשתלבת בתמ"א 31 ולכן תמכו ראשיה ברעיון באר שבע כמטרופולין רביעת בישאל.¹² לטענת המתכננים, הקשרים האזוריים ההכרחיים למטרופולין יחזקו על ידי מערכות תחבורה מפותחות, כולל מערכת הסעה המונית. בעתיד, כמטרופולין, בנוסף להיותה עיר מגורים אשר תציע מגוון אפשרויות דיור, תפתח באר שבע לעיר המספקת שירותים עסקיים, בנקאות, תקשורת, מחשוב, מידע ועוד.¹³ הקביעה שבאר שבע תפתח בסופו של דבר למטרופולין היתה, אם כן, רק שאלה של זמן ותקציב.

תוכנית מרקיעת שחקים

כלפי התוכנית הושמעו אמירות כמו "עוד ועדת היגוי לנגב" ו"עוד הטפות מוסר של מומחים מהצפון", שהיתה בהן נימה רוגזת בשל יהירות המתכננים מהצפון ולא דווקא ביקורת במישור המקצועי. אזרחי הנגב טענו ששוב הגיעו מומחים מתל אביב במכוניות ממוזגות, הציעו מה שהציעו וחזרו מהר למרכז הארץ, והנגב ייוותר עם עוד תוכנית בין

11 "קדמת נגב", פרק 5, עמ' 39-40.

12 "קדמת נגב", סיכום והמלצות, יוני 1991, נספח ה', (רשימת פרויקטים); והשוו, צוות בין תחומי מאוניברסיטת בן-גוריון, סכיבות תכנון, תסקיר היתכנות ראשוני, הוכן עבור ועדת היגוי לתוכנית קדמת נגב, באר שבע מאי 1991.

13 שם, שם.

העשרות הרבות שכבר הוצעו בעבר ולא בוצעו. המתכננים, שככל הנראה לא האמינו ביכולת הממשלה ליישם את הפרויקטים באופן מידי, ראו עצמם חופשים לנהוג ביד רחבה והציעו להעניק לנגב 13-14 מיליארד שקל. המבקרים טענו כי זה סכום דמיוני בכל קנה מידה תכנוני.¹⁴

החיפזון בהכנת התוכנית גרם שתיראה יותר כמסמך לכיצוע מאשר כתוכנית מתאר. למשל, היא קיבלה את עקרון תפרושת האוכלוסייה, אך במשמעות הסיסמה בלבד, מבלי יכולת להצביע על מקורות תעסוקה, מוסדות חינוך ותרכות ותשתית לקליטת כחצי מיליון אזרחים בחמש שנים. גם תמיכתה המובלעת בצורך לפתח את באר שבע כמטרופולין רביעית וגם יחסה לשטחים הפתוחים ושמירתם בעבור ערכי טבע ונוף, נשמעו כמצוות אנשים מלומדה ללא הצגת מסגרת קונספטואלית מחייבת. דומה כי החיפזון בהכנת התוכנית והפיזילה לנתיב הפוליטי שנרפה ממנה – השגת רווחים פוליטיים לטובת בעלי המנדט – לא קידמו את המטרות המוצהרות של המדינה בנגב.

תמ"א 31 – תגובה ממשלתית יזומה

בינואר 1993 אישרה הממשלה את תוכנית המתאר הארצית לקליטת עלייה, תפרושת אוכלוסייה ותעסוקה, שקרויה תמ"א 31 והוכנה בראשות המועצה הארצית לתכנון ולבנייה. היתה זו תוכנית כלל-ארצית, שקבעה כיעד לשנת 1995 קליטת מיליון עולים, בהנחה שכלל האוכלוסייה של ישראל תגיע באותו מועד לשמונה מיליון נפש בקירוב. התוכנית נמסרה לצוות התכנון בידי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה בראשות משרד הפנים ובתקצובו. בדרך זו ביקשה הממשלה לשלוט בתהליך פיזור האוכלוסייה האקוטי וכפיתוח ארוך הטווח. בראש צוות התכנון עמדו האדריכלים עדנה ורפאל לרמן. ראוי לזכור שעד תחילת התכנון, כבר משנת 1968 חל גידול דרמטי בגודל האוכלוסייה ובהתפרשות השטח הבנוי. בעוד שבשלהי שנות השישים היו במדינה כ-50 מיליון מ"ר שטח בנוי, הרי שכעבור 20 וכמה שנים גדל השטח הבנוי ל-130 מיליון מ"ר. בנייה בלתי מבוקרת ובלתי מתוכננת זו, שהפכה את המדינה לאחת מהצפופות בעולם, החרידה את המתכננים והקברניטים שביקשו לרסנה ולהעלה לאפיקי תכנון ארוך טווח. משום כך

14 ז' צחור, "מרדע לא מחליפים המומחים", תגובה לתוכנית "קדמת נגב", מנהלים 42, יולי-אוגוסט 1991, עמ' 13.

היו אלה יעדי התוכנית: לקבוע תוכנית פעולה רב-שנתית ואסטרטגיה תכנונית לבנייה, לפיתוח ולקליטת עלייה, ולקבוע את גודלם החזוי של יישובים וכיווני התפתחותם בחמש השנים הקרובות, תוך חיזוק הדרום ומעמדה של באר שבע כמטרופולין.

החידוש בתוכנית היה שהיא נתנה עדיפות לפיתוח המטרופולינים על פני ערי הביניים והיישובים החקלאיים ובכך העדיפה את הצמיחה הכלכלית על פני ההכרח להיצמד לרעיון "פיזור האוכלוסין". היא שללה הקמת יישובים חדשים (מלבד בפריפריה), התנתה את המשך פיזור האוכלוסין בפיתוח מוקדם של מקורות תעסוקה בפריפריה

והגדירה את היקף ההרחבה האפשרי לדעתה בכל המגזר הכפרי. התכנית התקבלה על מרכיביה העיקריים משום שמצד אחד הבטיחה את קידומן של עיירות הפיתוח שהיו מחויבות לימין ומצד אחר, אפשרה ליישובים הכפריים-חקלאיים שהיו מחויבים בעיקר לשמאל להתרחב ולהסב קרקע לצורכי בנייה. בנוסף, היא הציעה לקרב את הפריפריה למרכז – שם בעיקר ישב הציבור הנוטה לימין וכן ביקשה להימנע משגיאות שנות החמישים ולא ניסתה להקים "מעברות" ברחבי הארץ – דבר שדיכר אל השמאל שחש עדיין רגשות אשמה כלפי קליטת העלייה ההיא.

**"בין השנים
1991-1980
ונטשו את באר
שבע כי 60
אלף איש, רובם
צעירים, תשכילים
ומבוססים
שהיוו כי 50%
תאוכלוסיית
העיר".**

מצב דמוגרפי חדש

אחת המטרות החשובות שהציבה המועצה הארצית בפני מתכנני התמ"א היתה, קליטת העלייה בלי לפגוע בערכי הטבע והנוף ולא על חשבון איכות הסביבה.¹⁵ בעקבות האתגרים שעמדו בפניה, קבעה התוכנית מספר יעדים שברובם מהווים המשך ליעדי תוכניות משנים קודמות. היעד הראשון שהוגדר במשך השנים כ"פיזור האוכלוסייה", הופיע בתוכנית כיעד שעיקרו קליטת העלייה הצפויה מברית המועצות לשעבר ופיזור ברחבי הארץ תוך דגש על חיזוק הדרום, ערי הנגב ובאר שבע כמטרופולין. בניגוד

15 תמ"א 31 – תוכנית מתאר ארצית משולבת לבניה, פיתוח וקליטת עלייה, המועצה הארצית לתכנון ולבניה, ע' ור' לרמן, תל-אביב 1993; והשוו, מבקר המדינה, פרק ראשון – ערי הפיתוח בדרום הארץ, דו"ח שנתי 50ב, ירושלים 2000, עמ' 13; שנתון סטטיסטי לישראל, מס. 42, 1991.

לתוכניות קודמות שביקשו לחזק את גבולות ישראל כאמצעות הושבת עולים חדשים לאורכם, נמנעה תמ"א 31 מלהציע זאת. כור ההיתוך משנות החמישים חזר בתוכנית זו כיעד המאפשר לעולים להיטמע במהירות באוכלוסייה הוותיקה בערי ישראל ולא להתיישב בפריפריה החקלאית המרוחקת מהליבה הכלכלית-תרבותית של ישראל. כך גם יעד השאוב מתוכניות מתאר קודמות שביקש לבצע פיתוח ללא פגיעה בנוף, הוגדר בתמ"א 31 כשמירה קפדנית על השטחים הפתוחים, שמירת משאבי טבע וערכי נוף, והגנה על שטחים האמורים להישאר ברמת פיתוח תיירותי מינימלי.

בעת גיבוש ההגדרה של המרחב המטרופוליני הדרומי, נקבע בתמ"א 31 העיקרון שעל פיו יש לבאר שבע יתרון יחסי בולט רק ביחס לתחום הגיאוגרפי הנמצא בעורפה – ממזרח לעיר, מדרום וממערב. משום כך לא הוצע להרחיב צפונה את תחום ההשפעה של מטרופולין באר שבע.¹⁶ הגדרות אלה אפשרו למתכננים למקם את באר שבע בראש הפירמידה כמטרופולין עתידית ולמדרג את עיירות הפיתוח שסביבה כמותני מרחק, תחבורה ותעסוקה. מטרופולין הצפון, כלומר חיפה ואזור המגלש (פתחת הגליל) ובאר שבע ובנותיה – שעשר שנים קודם לכן כונתה בידי החוקרים 'גרדוס וא' שטרן "רגיופוליס" – אמורים היו עתה להפוך למטרופולין כדי "להרוויח מהעלייה" ולא להחמיץ את ההזדמנות ההיסטורית.¹⁷

חידוש מול מסורת

במרס 1997 קבעה תמ"א 31 כי תוכניות יישוב הקבע הקודמות של הברווים במסגרת תוכניות-האב – אינן אטרקטיביות מספיק. מתכנני התמ"א הסבירו כי מרבית הברווים בעלי הקרקע חוששים עדיין לעבור לערים מאחר שתביעותיהם על הקרקע אינן מוכרות על ידי המדינה. בנוסף, המעבר לעיר יכריח אותם לוותר על מסורת מגורים רבת-שנים. קונפליקט בסיסי זה וחוסר האטרקטיביות של המגורים בעיירות, מולידים לדעת התמ"א "פזורה בדווית" בלתי חוקית ההולכת וגדלה

16 ד' רצ'בסקי, "מתמ"א 31 – תוכנית מתאר ארצית לבנייה ופיתוח ולקליטת עליה לתמ"א 35 – תוכנית מתאר ארצית משולבת לטווח הרחוק", תכנון סביבתי 57, 199, רבעון האיגוד לתכנון סביבתי, עמ' 65; וכן השור, א' שחר, "תמ"א 35, תוכנית ארצית חדשה לישראל", בתוך קרקע, סוגיות במדיניות קרקעית, (עורכים ע' ניב וב' מושקין), ירושלים 2002, עמ' 262.

17 תמ"א 31, כרך ד', מרס 1992, עמ' 8; א' אפרת, תכנון לאומי ופיתוח בישראל בשנות האלפיים, רמות, אוניברסיטת תל אביב, 2003, עמ' 237-240.

רעיון באר שבע כמטרופולין והנגב כגשר לארצות השכנות, לא התממש

בהתמדה,¹⁸ כאשר כוח המשיכה של העיירות קטן והולך ומונע את "הפזורה" מלהיקלט בהן. משום כך נדרש מאמץ משפטי-חברתי-תכנוני-אזורי יוצא דופן על מנת להתמודד עם בעיה סבוכה זו.¹⁹ התוכנית ביקרה באופן גלוי את טיפולה של הממשלה ביישוב הברווים. היא הזהירה, שאם יימשך המצב הקיים, ייפגעו האינטרסים של מדינת ישראל לטווח ארוך. ללא הסדר קרקעות עם הברווים, "תפסיד" המדינה את הנגב הצפוני שהוא הרזרבה הקרקעית החשובה ביותר שלה לעתיד.²⁰

"בגלל תלוחה המוחלטת במסד השלטוני, חזרה באר שבע להיות עיר מדברית".

הפרברים – סכנה ותקווה

מתכנני תמ"א 31 קבעו כי בין השנים 1880-1991 נטשו את באר שבע כ-60 אלף נפש, רובם צעירים, משכילים ומבוססים שהיוו כ-50% מאוכלוסיית העיר. בשל

תלוחה המוחלטת במסד השלטוני, חזרה באר שבע להיות עיר מדברית, העומדת בסדר עדיפות ממשלתי נמוך. משום כך, קבעה תמ"א 31 כי לגבי מטרופולין באר שבע נדרש ריכוז מאמץ ליצירת מסה של אוכלוסייה גדולה הנהנית מרמת שירותים גבוהה בעיר ובסביבתה הקרובה. העיר הוצגה כיעד מרכזי ועיקרי לפיזור האוכלוסייה, וכל האזור – כבעל הפוטנציאל הגבוה ביותר לקליטה, תעסוקה ובנייה.²¹

פער בין רעיונות ויישום – ביקורת

המשרד לאיכות הסביבה הגיב בביקורת מסוימת על תוכנית תמ"א 31 ובעיקר על המלצותיה הנוגעות לשמירה על שטחים פתוחים. לדעת המשרד, יש להתרכז דווקא בשטחים סביב

18 ר' לרמן, המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, מעקב בקרה ועדכון, תמ"א 31, דו"ח סיכום כרך ד', תל אביב מאי 1997, עמ' 13-14; והשוו, פייטלסון, "שמירת השטחים הפתוחים בישראל בנקודת מפנה", אופקים בגאוגרפיה, 42-43, 1995, עמ' 16-17.

19 שם, עמ' 14-15.

20 ב' קיפניס, "עקרונות וקווים מנחים לתכנון", בתוך ע' ור' לרמן, תמ"א 31, עמ' 27; ע' פייטלסון, "שמירת השטחים הפתוחים בישראל בנקודת מפנה", אופקים בגאוגרפיה 42-43, 1995, עמ' 17.

21 ע' לוטקר, "התחום הכלכלי – עיקר ממצאים ובעיות", מתוך ר' לרמן – ר' צוות התכנון, תוכנית מתאר ארצית משולבת לבניה, פיתוח וקליטת עליה, תמ"א 35, המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, 1991.

קריית גת ובאמצעותם להפנות משאבים וכוח אדם מיומן דרומה.²² מבקרים אחרים הדגישו את הזמן הקצר בו הוכנה תמ"א 31 אשר ביקשה לתת, ללא בדיקה יסודית, מענה תכנוני לתוספת של 1.6 מיליון נפש בישראל תוך חמש שנים. עוד נטען כי רעיון מטרופולין באר שבע ויישומו מותנים במערכת החלטות נוספת הקשורה במדיניות, בהקמת תשתיות ובשינוי סדר עדיפות לאומי בפיתוח. מכיוון שההתניות לא מומשו, הרי שהישגי התוכנית באשר לפיתוח הנגב נותרו צנועים למדי.²³ בקרב הברווים נשמעה ביקורת כלפי תוכנית תמ"א 31 גם בשל אי-שיתופם ואף הדרתם מתהליכי התכנון. הם עמדו בתוקף על דעתם שרק תוכנית לפיתוח כפרי הברווים בפזורה שתהיה מוכרת על ידם, תהיה בעלת תוקף מחייב.²⁴

הביקורת טענה כי באר שבע הנמצאת בהידרדרות תפקודית, ללא מע"ר, כששירותים רבים מתמוטטים, אינה מתאימה ליישום רעיון המטרופולין. התשתית העירונית בזכזנית וקיימת עזיבה מתמדת של תושבים לפרברים ולמרכז הארץ. קליטת העולים מברית המועצות נעשתה בחופזה, ללא תכנון, ופגעה בשטחים המיועדים לפיתוח אורבני. עד שנת 1993 לא הצליחה העיר לבסס מנהיגות עירונית שיש לה ייצוג פוליטי במוסדות השלטון בישראל ולכן היא קופחה ועודה מקופחת מבחינת הקצאת משאבים. מיקומה הגיאוגרפי, הרחק מהליבה, מרתיע מתיישבים חדשים ודומה שעצם החזקת העיר ושמירה על הקיים היא משימה משמעותית ואין למהר ולהטיל עליה את כל התפקודים של עיר מטרופולינית.²⁵

- 22 מ' קפלן, פרישת אוכלוסייה, פיתוח, בינוי והגנה על שטחים פתוחים, הצעת אסטרטגיה, המשרד לאיכות הסביבה, אגף התכנון, ירושלים, מרס 1995, עמ' 8-30.
- 23 א' סופר, "על תוכנית תמ"א 31 – הרהורים ועירעורים", קרקע 35, דצמבר 1992, עמ' 19-23; א' סופר, "מאה שנות ציונות: מדונם ועוד דונם לשטחים תמורת שלום", נתיב, 3/1997, עמ' 30.
- 24 ר' ויץ, מאזור משולב לעיר אזורית, תוכנית פיתוח לאזורי השוליים של ישראל, לשנים 2005, 2020, רחובות דצמבר 1993, עמ' 2-6; א' מאיר, "מסינגור תכנוני לתכנון עצמאי: בדווי הנגב בנתיבי הדמוקרטיזציה בתכנון", נייר עבודה מס. 22, מרכז הנגב לפיתוח אזורי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, באר שבע ינואר 2003, עמ' 53-54.
- 25 א' אפרת, גאוגרפיה בת זמננו, שם, עמ' 200-202; וכן דו"ח משרד הבינוי והשיכון, המשרד לתשתיות לאומיות, באר שבע, מרכז מטרופוליני בתנופה, משרד השיכון, ירושלים, 1997; תמ"א 35, הוראות התוכנית ודברי הסבר, 1992; והשוו, ר' טובול, שינויים בתפיסת התכנון הפיסי בעשור 1990-2000 בהדגמה מחוז דרום, ע.ד., נובמבר 2001, עמ' 19; א' אפרת, גאוגרפיה בת זמננו, עמ' 207; א' כהן, באר שבע – העיר הרביעית, ירושלים 2006, עמ' 153-161.
- R. Alterman, *Planning in the Face of Crisis, Land use, Housing and Mass Immigration in Israel*, Routledge, London, 2002, pp. 17-30: 59-67

באשר לנגב, נכשלה תמ"א 31 ביישום המרכיבים העיקריים אותם הדגישה. למרות שהמדינה הפנתה אלפי עולים לנגב הרי שב-1993, מאזן ההגירה בבאר שבע היה שלילי.²⁶ הקמת מפעלים חדשים והכנת מקומות תעסוקה עבור העולים השתהו עד שנמוגו. כמו כן לא נפתרה בעיית הקרקעות והתעסוקה בקרב המגור הברווי. באר שבע אמנם הוכרזה רשמית כמטרופולין רביעית, אך לא הופנו תקציבים מתאימים כדי ליישם רעיון זה. בנוסף, סיכוייה להתקדם למעמד של עיר מטרופולין היו תלויים במצב הגיאופוליטי החדש – שלום עם מצרים וירדן. ברם, הללו לא הבשילו בשל התמוטטות הסכמי אוסלו ופרוץ האינתיפאדה ועשרות הפרויקטים הענקיים שהובטחו בתכנון – נשכחו.

**"מינהל התכנון
רצה לצמצם את
הפער החברתי-
כלכלי בין באר
שבע החדשה
לבין יישובי
הלוויין הפורחים
שלה – עומר,
להבים ומיתר".**

תוכנית מתאר רעיונית: ישראל 2020

בשלהי שנות השמונים החל צוות מתכננים ואדריכלים בהכנת תוכנית-אב שהיתה אמורה להציג תמונה שלמה של העתיד, תחזיות ותרחישים בכל תחומי החיים, ולשרטט מפה עתידית למדינת ישראל. אכן, גם צוות תכנון זה ביקש להציע פתרון שלם לבעיות אכלוס ותעסוקה בהתבסס על הרעיון המוסכם על קברניטי התכנון: יישום רעיון פיזור האוכלוסייה. תוכנית-האב כונתה "ישראל 2020" והיא נתפסה כהכרזתית לאחר שהממשלה הודתה כי אין בכוחה להציג תוכנית-אב לטווח ארוך. בצוות הבכיר של תכנון הפרויקט השתתף אדם מזוור מהפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון ואריה שחר מהאוניברסיטה העברית. היתה זו לכאורה יחמה שצמחה מקרב המתכננים, בלא גוון ממשלתי או פוליטי, ללא מימון ישיר של המשרדים, אם כי היא ביטאה את אוירת האופוריה ששרדה אז בציבור בעקבות הסכמי אוסלו. התוכנית הדגישה את הצורך הלאומי בריכוז מאמצי הבינוי והפיתוח בשלושה מרחבים מעויירים – צפון, מרכז ודרום – תוך מתן עדיפות לשתי הפריריות על המרכז.²⁷

26 שנתון סטטיסטי לנגב, 2, 1994, הרשות לפיתוח הנגב, באר שבע 1995, עמ' 54.
27 א' שחר, "מדינת ארבעת המטרופולינים", פנים 13, תל אביב אפריל 2000, עמ' 3-4; הנ"ל, "תמ"א 35, תוכנית ארצית חדשה לישראל", בתוך קרקע, סוגיות במדיניות קרקעית (עורכים ע' ניב, ב' מושקין), ירושלים 2002, עמ' 261-262; והשוו, א' אפרת, תכנון לאומי ופיתוח בישראל בשנות האלפיים, רמות, אוניברסיטת תל אביב 2003, עמ' 240-242; א' קרסין, "תפיסות סביבתיות בתכנון הארצי-לאומי", קרקע 56, ירושלים 2002, עמ' 89-99.

המטרה – תכנון צופה קדימה לשנת 2020

טווח התכנון של ישראל 2020 יועד לשלושים שנה ולאוכלוסייה של כשמונה מיליון נפש. על אף שלא היה לתוכנית מעמד סטטוטורי, היא השפיעה עמוקות על מעמד התכנון הארצי ורעיונותיה שוקעו בתוכניות המתאר שעוצבו במקביל לה ואחריה. מטרת התוכנית, גם אם הוענקו להן שמות חדשים, התבססו על רעיונות משנות השבעים והשמונים. מדיניות פיזור האוכלוסייה הוחלפה בפיתוח "מרחבי עיור" שעיקרם היה פיזור הפיתוח ברמה הארצית, במטרה למנוע הצטופפות במטרופולין אחת. רעיון השמירה על ערכי טבע ונוף בא לידי ביטוי במושג חליפי – "מרחבים פתוחים מוגנים" – לשימור, לטיפוח וליצירת לב ירוק במרכז כל מרחב כזה. המתכננים הדגישו כי משמעות הפיתוח היא הימנעות מהקמת ערים, עיירות ויישובים קהילתיים חדשים, ובמקום זאת להתמקד בהרחבת יישובים קיימים וכטיפוח שכונות חדשות מתוך כוונה לחסוך במשאב הקרקע, לשמור על השטחים הפתוחים ולמנוע תחרות כלכלית-תעסוקתית בין הערים החדשות לוותיקות.²⁸

תוכנית 2020, על מרחביה המעוררים והמטרופולין הייחודית בה, מהווה גם ביטוי תכנוני לשינוי חברתי-אידיאולוגי שעברה המדינה מאז שנות החמישים. רעיונות הפיזור ופיתוח אזורי השוליים החדשים, ובמיוחד אלה הקשורים בנגב, הותאמו לרעיונות נדל"ניים חדשים ולמצב הגיאוגרפי החדש שהשתרר באזור לאחר החתימה על הסכמי השלום עם ירדן והסכמי אוסלו.²⁹

28 א' שחר, "מדיניות מרחבית למרחבים המעויירים של ישראל", בתוך א' מזור, "2020, תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים", לשכת המהנדסים והאדריכלים, אגודת המהנדסים ומתכנני הערים, הטכניון מ.ט.ל. הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, 1997, עמ' 15; הנ"ל, "התכנון העתידי מתמקד בהגנה מרבית על שטחים חקלאיים ועל שטחים פתוחים תוך הגבלת הבינוי רק לאזורי חיפוש", קרקע 52, ירושלים, ספטמבר 2002, עמ' 48-49; א' מוסרי, תכנון מרחבי אסטרטגי ואסטרטגיה לאומית בישראל, עבודת דוקטור, הטכניון מ.ט.ל, חיפה, 19 קרקע 596; והשוו, א' יפתחאל, "המדיניות הקרקעית המרחבית יצרה בישראל מבנה חברתי בעל דפוסים של אי שוויון", 2, ירושלים, ספטמבר 2001, עמ' 85.

29 א' מזור, "ישראל 2020 תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים: נסיון לחשיבה אסטרטגית לטווח ארוך", בתוך תכנון לאומי אסטרטגי בישראל, נסיון ולקחים, המועצה לתכנון לאומי וכלכלי, משרד הכלכלה והתכנון, ירושלים, אוקטובר 1995, עמ' 19-23.

תמונת הנגב ובאר שבע

המתכננים הגיעו לתוכנות חדשות כאשר לתופעת הפרבור בנגב, שהבשילה בראשית שנות השמונים. לטענתם, באמצעות סיוע ממשלתי נדיב, יש לחזק את הגלעין כנגד תהליכי הפרבור המכרסמים בחוסנה החברתי-כלכלי של המטרופולין המיועדת. המרחב המעויר הדרומי אמור להתייחד באיכות הסביבה (שמירה וטיפול הערכים

הנופיים והמרחבים הפתוחים), חדשנות וראשוניות על סף המדבר ומרחב עתיר יחסית בקרקע. ייחוד נוסף – שילובם של הברווים במרחב המעויר כמיעוט אתני בעל זכויות אזרחיות. המתכננים האמינו כי רק הבלטת הייחודיות של המרחב המעויר הדרומי תקסום לקהל המתיישבים הצעיר והאיכותי וניתן יהיה בעתיד להקים בנגב מטרופולין שמרכזה באר שבע.³⁰ עוד קבעו המתכננים כי יש לבנות את השטחים בין ערי הלוויין לבין באר שבע. הם ראו בקיצור זמן הנסיעה מבאר שבע לתל אביב מפתח לגידולה ולפיתוחה של המטרופולין הדרומית. משמעות הדבר – הכנת תשתית תחבורתית

מודרנית, כולל אפשרות נוחה להסעת המונים. הצוות קבע כי אמנם דרושים כמיליארד דולר לפיתוח מסילת ברזל לבאר שבע ולהארכת "חוצה ישראל" עד אליה, אך השקעה זו תשתלם בסופו של דבר למשק ולמדינה.³¹

השגות על הנחות התכנון של "2020"

הנחותיה של התוכנית, כי ישראל בגבולות הקו הירוק צועדת לעידן שלום וכי החברה הישראלית תדביר את המדבר כשטח בו תתגורר ותשמור על אופייה כחברה מערבית – התבדו ולא אפשרו את יישומה של תוכנית 2020. הכרזתה של התוכנית בדבר הצורך הלאומי במטרופולין רביעית בנגב התבררה כהצהרה בלבד, כשהיא מכסה על המגמה המחזקת ומעבה בפועל את תל אביב ובנותיה. אם אכן צוות 2020 היה מאמין ברעיון

30 והשוו, ש' גרינברג, מ' בנג'י, תכנון שירותי ציבור באזור מטרופוליני באר שבע, הטכניון חיפה, יוני 1984; א' שחר, הרצאה, "חידושים בנושא המטרופוליני", טכניון חיפה, 4.1.1999.

31 והשווה, תוכניות מתאר ארציות מאושרות, הוראות, הוצאת משרד הפנים, מינהל התכנון, האגף לתוכניות מתאר ארציות, כרך א', ירושלים 1997, עמ' 69; והשוו, מ' לרר, "מלחמת העצמאות של המטרופולינים", מבנים 185, פברואר 1998, עמ' 17-20.

המטרופולין וכיכולתו לנקז לשם מאות אלפי אנשים, הוא היה ממנהר להמליץ על הקמת שדה תעופה בינלאומי שני בנבטים והיה דוחף את רעיון הרכבת המהירה מבאר שבע לתל אביב. כך גם היה על הצוות להציע פתרון לשאלה איך למשוך את התעשיות המתקדמות לדרום. וזאת לא נעשה. הפער שנוצר בין התכנון ליישום הקנו לתוכנית בכל הקשור בפרויקטים הגדולים אופי תיאורטי ולא מעשי.

רעיון מטרופולין באר שבע הוצג על ידי המבקרים כרעיון תעתועים ולכן נטען כלפי צוות המתכננים, כי בהיותם שייכים למישור החוף, הם מבטאים את האינטרס שלו ולא את האינטרסים של כלל האוכלוסייה. טיעון ביקורתי נוסף היה כי המתכננים תלושים לחלוטין מישראל האמיתית ולכן קיבלו החלטות היאות למדינה מערבית מתוקנת בעלת מסורת תכנונית רבת־שנים, אך לא כאלה המתאימות למצבה העכשווי של מדינת ישראל.³² בין המבקרים הועלתה אף תהייה – האם ניתן לפתח את באר שבע כעיר מטרופולין כאשר בו בזמן מדובר על פיתוח רב־היקף בקריית גת. ברור שהפיתוח בקריית גת ייצור זחילה מגוש דן לאזור זה על חשבון באר שבע, והמטרופולין העתידית תיפגע. לדעת המבקרים, יש בתוכנית 2020 רעיונות העלולים לגרום לפגיעה חמורה בחזון הקמת מטרופולין באר שבע ופגיעה אמיתית בערי השדה בנגב.³³

עוד נטען, כי ההחלטה לבסס את המטרופולין הדרומית על אוריינטציה סביבתית־מדברית התקבלה ללא התייעצות עם אנשי המקום ואף לא בחנה היטב את תנאי האזור והתאמתם לייחודיות זו. יתר על כן, המתכננים לא בדקו האם בכלל קיימת מסה קריטית של תושבים־חלוצים המאמינים בייחודיות המטרופולין הדרומית, מה עוד שרבים מאוכלוסיית באר שבע נמנים על השכבות הסוציו־אקונומיות החלשות ואין ביכולתם להיות מעורבים בתכנון ואף לא להשפיע עליו. כמו כן נטען, כי קודם כול יש להביא את העיר לרמת שלוש המטרופולינים הוותיקות, ורק אז לנסות ולאפיין את העיר ולהעניק לה ייחודיות מזרחית־אקולוגית־מדברית. תושבי העיר רוצים לראות בכאר

32 א' שחר, "התכנון העתירי מתמקד בהגנה מרבית על שטחים חקלאיים ועל שטחים פתוחים תוך הגבלת הבינוי רק 'לאזורי חיפוש'", קרקע 55, ירושלים, ספטמבר 2002, עמ' 47-48.

33 ע' מזור, טבע ומורשת כבסיס לתכנון הארץ במאה ה־21, משרד הבטחון, ירושלים 2002, עמ' 14-21; 140-157; א' קזין "סיפור הפרורים", הארץ, 9 בנובמבר 1998; א' סופר, "פיזור האוכלוסייה – אתגר ציוני מחודש ליובל הבא", מרכז אריאל למחקר מדיניות, ירושלים 1998, עמ' 1-11.

שבע יותר "תל אביב" ותוכנית 2020, שהיא אקדמית במהותה ולא שיתפה מספיק את אזרחי הנגב בצוותי החשיבה, לא השכילה לתכנן את העיר במונחים מטרופוליניים מוכרים ואהובים, ודומה כי התכנון האקדמי עירב יתר על המידה מושגים שאובים מהאידיאולוגיה החברתית בה דגלו המתכננים יחד עם מושג תכנוני לא ברור – יצירת מוקדי מרחבים מעוררים ייחודיים.³⁴

**"הצגת תוכניות
פיתוח היוצרות
ציפיות גבוהות,
אבלי שקיימת
יכולת להגשים
אותן – גולידה
אכזבה של
הקבוצות
הדמוגרפיות
השונות, הנוטות
להאשים האחת
את רעותה
בכישלון יישום
התוכנית".**

תוכנית מחוז הדרום – תמ"מ 4 (תיקון מס' 14)
תוכנית מחוז הדרום משנת 1993, התייחסה אל הנגב כאזור ספר שיש להציבו ברמות איכות גבוהות של תעסוקה ומגורים. גבולות שטח התכנון הכילו את נפת אשקלון המשתרעת על שטח של מיליון ורבע דונם, וכן את העיר באר שבע, עיירות הפיתוח וההתיישבות החקלאית. הצוות התייחס למצבה הקשה של אוכלוסיית הברווים הנמצאת בשלבי מעבר שונים לעיירות. הצוות הסכים כי מיקומו הגיאוגרפי של מחוז הדרום מקנה לו מעמד של גשר יבשתי בין האוקיינוס ההודי והים התיכון מצד אחד, ובין אפריקה ואירואסיה מצד שני. אולם, עקב המצב הפוליטי (בראשית שנות התשעים) במזרח התיכון – רק חלק קטן מפוטנציאל הפיתוח הגלום במחוז מומש עד כה.³⁵

בעקבות מסקנות אלו, הקים מנהל התכנון במשרד הפנים צוות היגוי, שהתבקש להכין

34 א' סופר, "האויכלוסייה התפזרה: בין בתים להרצליה", הארץ, 8 בפברואר 1998; הנ"ל, "ההליך הפירבור בישראל – אמריקניזציה במקום הלא נכון", בתוך נופי ארץ-ישראל, ספר עזריה אלון, (עורכים ג' ברקאי וא' שילר), ירושלים 2000, עמ' 91. ז' מאור, "תוכנית המתאר הארצית החדשה יוצאת לדרך", מוסף הארץ נדל"ן, 9 בנובמבר 1997, עמ' 13; ה' שדר, השפעתו של משרד הבינוי והשיכון על התפתחותה האורכנית של באר שבע, 1948-1999, ע.ד, הטכניון חיפה, יולי 2000, עמ' 324-325.

35 ג' דונסקי, ראש צוות התכנון, תוכנית מתאר מחוזית מחוז הדרום ת.מ.מ. 4 שינוי מס. 14, התוכנית המועדפת, דברי הסבר, 1993.

בדחיפות תוכנית מתאר חדשה לכאר-שבע. מכיוון שמשרד הפנים היה המממן והמכוון, ברור שהמתכננים חיפשו "שביל זהב" בין שלוש נקודות ההכרעה – מטרופולין באר שבע עכשיו או בשלבים; פתרון שאלת הברווים לפני התוכנית או לאחר יישומה, ומידת פיתוחה של הפריפריה ללא קשר למטרופולין העתידית. התוכנית כונתה תמ"מ 4/14 ובראשה עמד נחום דונסקי. לידו פעלה ועדה מקצועית שבראשה עמדה דינה רצ'בסקי. התוכנית אושרה בינואר 2000 ויש לה מאז מעמד סטוטורי, למעט תוכנית הפיתוח הנלווית. התוכנית הפכה לחלק מהתכנון המסדיר ומימושה הותנה מראש בסדרי העדיפויות והקצאת המשאבים של ממשלות ישראל, כפי שהם באים לידי ביטוי בתקציב השנתי.³⁶

הדעות היו חלוקות לגבי התוצר המוגמר. היו שראו בהצעות הוועדה פיתוח רעיונות תוכניות המתאר, תוך ניסיון אמיתי ליישם את חזון פיזור האוכלוסייה בשיטות ובתכנים המתאימים לשנות התשעים. אחרים ראו בתמ"מ 4/14 תוכנית המהווה תרגום של המלצות תמ"א 31 לרמה האזורית, כמעט ללא שינויי גישה או הדגשים. יותר מכך, הם האשימו את התוכנית כי היא מתעלמת מהבעייתיות הכרוכה בשסעים האתניים של הנגב ובפערים הכלכליים הבולטים בתוך האזור עצמו.³⁷

לאחר בחינת החלופות, הוצע דגם פיתוח המעדיף הקמת מטרופולין דרומית שמרכזה באר שבע, כאפשרות הטובה ביותר לקידום ולפיתוח הנגב כולו. כלומר, יצירת מרחב בחירה בעל כוח משיכה גדול בבאר שבע.³⁸ העדכונים שהוכנסו לתמ"א 4/14 התבססו על יעדיה של תמ"א 31, שדגלו בפיזור האוכלוסייה באמצעות המטרופולין הדרומית, יישוב חבלי הארץ הריקים כלומר, כיבוש השממה ופיתוח כלכלה מודרנית באמצעות

36 ג' דונסקי, ראש צוות התכנון, תוכנית מתאר מחוזית מחוז הדרום ת.מ.מ. 4 שינוי מס. 14, התוכנית המועדפת, דברי הסבר, 1993, עמ' 10-12; מבקר המדינה, פרק ראשון – ערי הפיתוח, דו"ח שנתי 50, ירושלים 2000, עמ' 13; והשוו, ע' קלעג'י, "מקומם של השטחים הפתוחים בתפיסת התכנון הארצי", קרקע 55, ספטמבר 2002, עמ' 64.

37 דונסקי, שם, עמ' 11.

38 דונסקי, שם, עמ' 13; והשוו, ר' אלטרמן, "מה ניתן ללמוד ממדינות אחרות לקראת גיבוש חוק תכנון חדש", קרקע 35, ירושלים דצמבר 1992, עמ' 35-38; והשוו, ר' בלושטיין-לבנון, א' קינר וי' גרדוס, "תמורות במעמדה של קרית-גת וסביבתה בתוכניות המתאר והפיתוח", בתוך פיתוח גלובלי בעיר מקומית, א' קרקובר עורך, באר שבע 2005, עמ' 113.

מחקר ותעשייה מתקדמת. כתוכניות אחרות ביקשה התוכנית לפתח את הנגב בלא להרוס את הנוף.³⁹

**"המתכונים סברו
שאכיוון שהנגב
הוונח שנים רבות
בהיבטים של
פיתוח והתיישבות
ואף הפך באידיה
רבה לחצר
האחורית של
ישראל – יש
להגדיל את מלאי
הון התשתיות
הפיזיות ג'16
מיליארד ש"ח
בשנת 1995
ל-101 מיליארד
ש"ח ב-2020".**

הסכמה תמנע המשך העימות

התוכנית הציעה כי הסדרי הפשרה בענייני הקרקע יתבססו על תקדים "חוק השלום" (רכישת מקרקעין בנגב – 1980 תש"מ), בו נקבעה לראשונה זכות החזקה של הברווים תוך שיתופם בתהליכי הגישור והפשרה.⁴⁰ לברווים הוצעה "חלופה עירונית למחצה" המשלבת את המשך העיור בצד מתן אפשרויות להיענות לדפוסי תרבות ולעיסוק כלכלי מסורתי בחקלאות. העקרונות שהנחו את התוכנית היו: המשך יישוב הברווים ב-7 העיירות הקיימות ופיתוחן כיישובים עירוניים ויישובים עירוניים למחצה. זאת בצד בנייה רוויה יותר בעיירות וציפוף מרכזיהן והכנתן להשתלבות במטרופולין. בנוסף יוקצה בשולי הערים שטח חקלאי. שטח זה יכלול חקלאות בעל, מקנה וחממות, ואף יושקה במים מטוהרים.⁴¹

על אף שהתוכנית נועדה לעדכן את תוכנית המתאר המחוזית הקודמת משנות השבעים והתיימרה להשתלב במהלך הקליטה הגדול אותו עיצבה תמ"א 31 – לא

הושגו מטרותיה העיקריות. תלותה בתקציב השנתי של הממשלה; אי-יכולתה לזווג פרויקטים מחוללי שינוי ולהביא עבורם אוכלוסייה איכותית מהצפון והיצמדותה

39 דונסקי, שם, עמ' 13-17; ל' מירון, "ההיסטוריה התכנונית של באר שבע", בתוך, ש' אסיף, דו"ח סיכום שלב א', תוכנית אב מתאר עירוני ופיתוח מטרופולין באר שבע, עיריית באר שבע, משרד השיכון והבינוי, משרד הפנים, מינהל מקרקעי ישראל, פברואר 1996, עמ' 193. (להלן, אסיף, מטרופולין באר שבע); ה' שדר, "השפעתו של משרד השיכון והבינוי על התפתחותה האורבנית של באר שבע, 1948-1999", עבודת דוקטור, טכניון חיפה, יולי 2000, עמ' 320-321; נ' דונסקי, עיקרי התוכנית, תמ"מ 4/14, מרס 1993, פרק 1, עמ' 1-2.

40 תמ"מ 4/14, המגזר הברווי, פרק 6 עמ' 1-2.

41 שם, עמ' 3-4.

למהלכי התכנון הגדולים של תמ"א 31, עשו אותה לעוד תוכנית מחוזית המצביעה על מטרות כלליות בלא קשר ליכולת הפוליטית-כלכלית ליישמן.

תוכנית-אב פיתוח ומתאר למטרופולין באר שבע – 2000

תוכניות המתאר הארציות והתוכניות הרעיוניות לא קידמו באופן יסודי ומהיר די הצורך את פיתוח הנגב וכינוי באר שבע כמטרופולין. חשיבות יישוב ספר הנגב נותרה כסיסמת בחירות, אך לא יושמה. משום כך גיבשו עיריית באר שבע, מינהל מקרקעי ישראל ומשרדי הממשלה שלוש תוכניות-אב מתאר, המהוות יחדיו רצף תכנוני אחד. שלוש התוכניות אוחדו וכינו "תוכנית-אב מתאר עירוני ופיתוח מטרופולין באר שבע". התוכניות האלה כללו:

1. תוכנית-אב למטרופולין באר שבע.
2. תוכנית פיתוח למטרופולין ולעיר (מטרופולין 2000).
3. תוכנית מתאר מקומית לעיר באר שבע.

בין המתכננים היו ד"ר יהויכין גור, האדריכל שמאי אסיף, נחום דונסקי, פרופ' עזרא סדן ואחרים. תוכנית-האב למטרופולין באר שבע אושרה במועצה הארצית לתכנון ובנייה במאי 1998. המועצה אף הורתה למסד את מטרופולין 2000 ובעיקר את רעיונותיה לגבי המשך יישוב הכדורים כשינוי מס' 23 לתוכנית המתאר המחוזית 4/14.

תוכנית-אב מתאר לבאר שבע ולמטרופולין באר שבע – משנת 1996

המתכננים קיבלו כעובדה מוגמרת את מעמדה של באר שבע כלב המטרופולין הרביעית במדינה.⁴² הדיונים החלו באשר לדרכים הרצויות להשגת יעד זה והשלבים בלוח הזמנים הצפוי. לדעתם, אם התוכניות לגבי הנגב ימומשו – בעיקר בתחום התעשייה, הכרייה וההפקה, המלונאות והתיירות בים המלח – ייווצרו יותר מ-42,000 מקומות עבודה חדשים. בהאמינם כי התוכנית תקנה תנופה לאזור צפו ראשי התוכנית, בעידוד מנהיגי היישובים בנגב, כי בשנת 2000 יתגוררו במטרופולין באר שבע כ-321,500 נפש.⁴³ המתכננים קבעו כי יש למהר ולהפוך את באר שבע

42 טובי פנסטר ואחרים, "תוכנית שיווק באר שבע: היבטים פסיים, חברתיים, כלכליים ומנהליים", משרד הבינוי והשיכון, אגף תכנון ערים, מאי 1994, עמ' 13.

43 לוינסון ושיטריט, "הפיתוח המדלג – הפניית משאבים לאומיים לקידום מטרופולין באר שבע", קרן ג'נסיס, דצמבר 1995.

רעיון באר שבע כמטרופולין והנגב כגשר לארצות השכנות, לא התממש

ל"קטר" שימשוך את רכבת הנגב ופירוש הדבר – להופכה במהירות לעיר הזכאית להוות לב המטרופולין.⁴⁴

תוכנית הפיתוח המצורפת לתוכנית המטרופולינית הציגה אומדן להשקעות הנדרשות למימוש התוכניות בשנים 1995-2015, בסכום כולל של כ-20.5 מיליארד דולר.⁴⁵ בדו"ח המסכם קבע האדריכל אסיף, כי קיים פער משמעותי בין מטרת-העל "ליצור מטרופולין" לבין המצב החברתי, המשקי והפיזי של הנגב. חבריו, אשר הדגישו את העובדה כי מתחדד והולך הצורך הלאומי בפיתוחו של האזור כמטרופולין דרומית חזקה, שאבו ביטחון בעת תכנון המטרופולין הדרומית מקביעותיהם של ארבע תוכניות קודמות: תמ"א 2/6 לפיזור האוכלוסייה, תמ"מ 4/14 למחוז הדרום, תוכנית-האב ישראל 2020 ומסקנות עבודת המעקב והבקרה על תמ"א 46.31.⁴⁶

עקרונות התכנון המטרופוליני

התכנון נועד לצמצם את הפער החברתי-כלכלי בין באר שבע המדשרשת לבין יישובי הלוויין הפורחים (עומר, להבים ומיתר) וזאת על ידי פיתוח מערכת שירותים ציבוריים משולבים ומשותפים לכל חלקי המטרופולין. הכוונה היתה להכין מבחר גדול של צורות מגורים, שיבטיח את כושר המשיכה של המטרופולין הן לאוכלוסייתה והן לאוכלוסייה חיצונית. התכנון ביקש ליצור מערכים מרחביים של מגורים ותעסוקה אשר יקטינו את הביקוש ליוממות בין חלקי המטרופולין השונים. התוכנית הדגישה כי יש לסגל את ראיית יישובי הברווים כחלק מהמרקם המטרופוליני, תוך שמירת היבדלות מרחבית נאותה לקבוצות האוכלוסייה השונות.⁴⁷ כמו בתוכניות אחרות קבעה גם תוכנית זו, כי האיזון הנדרש ושילובם של יהודים וברווים במטרופולין לא יתקדם כל עוד לא נפתרה

44 י' גרדוס, (עורך), סוגיות נבחרות בפיתוח הנגב, מרכז הנגב לפיתוח אזורי, באר שבע 2001, עמ' 47-48.

45 נ' אלפסי, "תכנון ערים, בין רטוריקה לפוליטיקה", עבודת דוקטור, תל אביב פברואר 2000, עמ' 209-210; הסדנה לתכנון ופיתוח, המחלקה לגאוגרפיה, אוניברסיטת בן-גוריון, חלופות להתפתחות מטרופולינית של באר שבע, בהדרכת א' שטרן, באר שבע 1994, עמ' 1-67.

46 אסיף, מטרופולין באר שבע, א', עמ' 13-15.

47 אסיף, מטרופולין באר שבע, ב' עמ' 16-18. הנ"ל, תוכנית אב מתאר עירוני ופיתוח מטרופולין באר שבע, פרויקטים נבחרים בעיר באר שבע, הצעות, רמת-גן ספטמבר 1996.

שאלת קרקעות הכדווים, וכל עוד לא הוצעו עבורם צורות התיישבות אחרות מלבד העיירות.⁴⁸

מטרופולין ומדבר

עוד לפני פרסום תוכנית-האב בשנת 1996, התלבטו השותפים לתכנון בשאלה מהו סוג המטרופולין המתאימה לנגב. חלקם צידדו במטרופולין "תואמת תל אביב" ואחרים סברו שיש לייחד אותה מהמטרופולין המקובלת במרכז הארץ. כך התגבש דגם שהושתת על "עיר מוטת סביבה וחברה". המתכננים המשיכו את הרעיון שפותח בתוכנית 2020 וביקשו לבנות מטרופולין של איכות סביבה – שתהיה ייחודית לנגב. מטרופולין המכירה בערכי הטבע והנוף, המקפידה על חיים אורבניים בהרמוניה עם ערכים אלה, היא חלופה אמיתית למי שבחר מתוך הכרה חיובית ותוך מחויבות קהילתית גבוהה, חלופה שמבטיחה איכות מצטברת והמשך התמחות והעצמה.⁴⁹

כשל תכנוני

מספר חוקרים סברו כי תוכנית המתאר למטרופולין באר שבע לוקה ב"חזון יתר" וכי היא צמודה פחות מדי למגבלות ולמציאות. לעתים, כך הם הזהירו, גורמת נטייה מעין זו להצגת תוכנית היוצרת ציפיות, אך חוסר יכולת להגשימה מוליד אכזבה של הקבוצות השונות במרחב, הנוטות להאשים אחת את רעותה ככישלון יישום התוכנית. מבקרי התוכנית טענו גם כי נטייתה של התוכנית להרחיב את המטרופולין וליבתה דרומה – היא כשל תכנוני. כך נוצר ניגוד בין נטיית התושבים המחפשים להתיישב באזורים צפוניים יותר בגלל אקלים נוח יותר, נוף רך יותר וקרבה למרכז (כדוגמת ההתפשטות לכיוון יישוב הלוויין להבים, שכונת רמות ועוד) לבין מצאי הקרקעות הנוח לפיתוח ונטול החסמים הביורוקרטיים בדרומה של העיר. בשל כך עלול להיווצר מצב בו הפיתוח בדרום יעכב את ההתפתחות המטרופולינית כולה.⁵⁰

48 אסיף, מטרופולין באר שבע, ב' עמ' 9.

49 אסיף, מטרופולין באר שבע, כרך ב' עמ' 8-10; 16-66-77; 107, כרך ג', עמ' 2; 75. והשווה, א' איסר, "המיתוס של ארץ בראשית", הארץ, 20 ביולי 1999.

50 השור, ל' מירון, "ההיסטוריה התכנונית של באר שבע", מתוך ש' אסיף, תוכנית אב מתאר עירונית ופילוח מטרופולין באר שבע, דו"ח סיכום שלב א 1996, עמ' 184-218. והשוו, נ' אלפסי, "בין שיתוף הציבור בתכנון לדמוקרטיה תכנונית", אופקים בגאוגרפיה 55, 2002, עמ' 70.

עוד נטען, כי בהצעות לגבי אופי מטרופולין באר שבע אין יתרונות שיגרמו לתחרות אמיתית על לב האוכלוסייה המתגוררת במטרופולינים אחרות בארץ. השיקול המרכזי באפיון המטרופולין חייב להיות תעסוקה – והוא חסר. כך גם עולה חשש, כי התוכנית שממשיכה את תמ"א 31 ותמ"מ 4/14 לא תזכה לסיוע הכספי של הממשלה ולא תיושם. מבקרים אחרים טענו שדווקא חלופת "מטרופולין מוטה תעשייה" היא המנוף החשוב ביותר ליכולתה של באר שבע להתמודד עם המטרופולינים במרכז וחבל שלא זו היתה בחירת המתכננים. ממילא "המתכננים" ו"התוכנית" אינם קובעים הרבה והשחקנים הראשיים בתרחיש – בעלי הון, בעלי עסקים, האוכלוסייה הוותיקה והברווים – אינם נוהגים לפי תוכנית מוכתבת. מסקנת המבקרים היתה כי במקום להרחיב את הקיים, יש להגשים את "החלום האמריקני" (מגורים בפרבר איכותי) בקרקעות הזמינות ללא הגבלות פיתוח.⁵¹

דומה כי היו שלושה צדדים חלשים לתוכנית: חזונם של המתכננים בדבר הקמת מטרופולין דר-לאומית; ציפיתם להשוות את הרמה הסוציו-אקונומית של יישובי עיירות הפיתוח וערי הלוויין לזו של תושבי ליבת המטרופולין; ואמונתם כי ניתן ליצור בבאר שבע מטרופולין רב-לאומית (הכוללת את הברווים) של איכות.⁵² לאמיתו של דבר, הוצעו אכן דרכים רבות להגשמת רעיון הקמת כרך גדול בנגב, אך לא נמצא הקשר הברור בין תוכנית-אב עירונית לבין היכולת המעשית והתקציבית לבנות את המטרופולין כבעלת איכות ייחודית לנגב. לכל היותר, אם תיבנה, יהיו משולבים בה מספר אלמנטים ייחודיים לאזור היכולים להוסיף מימד מסוים לכוח המשיכה שלה בעתיד.⁵³

51 דיון ב"איזה מין מטרופולין" 2 במאי 1996, צוות מומחים, אסיף, כרך ב' נספח א' (ללא ציון עמודים).

52 השו, ט' פנסטר, "מגדר וכוח: ידע מקומי וידע עולמי בתכנון עיירות הברווים בנגב", בתוך נשים בדרום, מרחב, פריפריה, מגדר (עורכות ה' דהאן ואחרות), תל-אביב 2005, עמ' 81.

53 מבקר המדינה, פרק ראשון – ערי הפיתוח בדרום הארץ, דו"ח שנתי 50 ב', ירושלים 1999, עמ' 14-15; וכן ראו ד' מאור, "מטרופולין באר שבע על המפה", הארץ, מוסף נדל"ן, 29 בדצמבר 1996; והשוו, מ' קפלן, "תמ"א 22 – תוכנית מיתאר ארצית ליער וייעור", בתוך קרקע, סוגיות במדיניות קרקעית (עורכים ע' יניב וב' מושקין), ירושלים 2002, עמ' 285-290; א' אלכסנדר, "התכנון ליישוב הברווים בנגב", תכנון, כרך 1, חוב' 2, 2004, עמ' 92-97.

תוכנית מתאר מקומית – באר שבע 2020

תוכנית המתאר המקומית באר שבע 2020 נועדה לעדכן ולתקן את תוכנית מתאר באר שבע (06/02), שהיתה בתוקף מאז שנת 1969. כדי לבנות מטרופולין אחרת, אטרקטיבית, שתתחרה עם המטרופולינים בצפון, הניחה התוכנית כי איכות המקום והסביבה, האקלים היבש והנוף המדברי, הרוגע של שולי המדבר וחלוציות סביבתית יכולים ליצור "מנוע" שיוביל למטרופולין המקווה. עקרונות התכנון של הצוות הדגישו את הצורך ביצירת עיד המושתתת על מערך קונצנטרי אחיד, התומך במרכז מטרופוליני-עירוני, הנסמך על רשת צירים ושדרות ומערכת כבישים טבעתיות-היקפיות המקשרים ומשרתים את העיר וסביבתה. עוד דובר בפיתוח התחבורה הציבורית, בצורך באיזון היקפי בין מגורים, תעסוקה ומוסדות, פיתוח תיירותי של נחל באר שבע והחייאת העיר העתיקה. הוצע גם למהר ולצופף את השכונות הוותיקות ואילו את השכונות החדשות כמו רובע נוה נוי, נוה זאב ורמות, להותיר פתוחות.⁵⁴

איחודן של שלוש התוכניות, ללא התניה תקציבית או תכנונית ביניהן, והרצון לפתור ברמה המקומית שאלות כבדות משקל כמו שילוב הברווים במטרופולין, אופייה של המטרופולין והדגש הרב שניתן למדבר כפוטנציאל למשיכת משפחות איכות – גרמו לבלכול רב בין הרשויות ולהאטה בהשלמת הפרויקטים. יתר על כן, הממשלה התייחסה להצעות ברמה ההצהרתית שלהן אך לא היתה מוכנה לגבות רעיונות אלה בתקציב רב-שנתי. השאלה הגדולה, האם דרושה קודם כול מסה קריטית בעיר ובפריפריה כדי לבנותה כמטרופולין, או לבנותה גם ללא התחשבות במצב העכשווי הקשה – נותרה פתוחה.

תמ"א 35 – הנגב

ביום 5 בנובמבר 1996, הורתה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה לערוך תוכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה ופיתוח – תמ"א 35 – לאחר שכבר ברור היה שתמ"א 31 אינה עונה על צורכי המדינה כלומר, אינה מפתחת את הנגב כפי שהתחייבה. הכנת התוכנית לוותה על ידי ארריכלית דינה רצ'בסקי, מנהלת מינהל התכנון, והוכנה על ידי

54 ש' אסיף ונ' מליס, תוכנית מתאר מקומית באר שבע 2020, ועדה מקומית/מחוזית לתכנון ובנייה באר שבע, שמעונים ולמחוז הדרום, טיוטא, הוראת התוכנית, עיקרי הנספחים, נספח א', דברי הסבר, רמת גן, (ללא תאריך, 1996?), עמ' 1-2; 9-10.

"ארץ", צוות תכנון רב-תחומי. התוכנית חויבה לאתר עתודות קרקע לפיתוח מגורים, תשתיות, תעסוקה ושירותים, תוך הבטחה של איכות חיים, שמירת טבע ונוף; התוכנית

אף חויבה לשמור על העיקרון התכנוני המוביל: "פיזור האוכלוסייה" תוך הטמעת רעיון פיתוח באר שבע כמטרופולין אשר יביא בהכרח לפיתוח ולאכלוס הנגב כולו. לגבי מגזרי האוכלוסייה האחרים, הסכימו ראשי התוכנית לקדם את תהליכי השינוי בחברה הברווית ולשפר את רמת החיים שלה. בראש צוות התכנון שעיצב את תמ"א 35 עמדו האדריכל שמאי אסיף והפרופסור אריה שחר, בפיקוחה של ועדת היגוי בת 52 חברים. בממשלה, שמימנה את מהלך התכנון רב-השנים, נתפסה התוכנית כמשרתת את הסכמי השלום וכמעדיפה את המגזר החקלאי-כפרי על פני הפרברים ועיירות הפיתוח. ברם, גם ראש הממשלה אז, אהוד ברק מטעם השמאל, לא הצליח לאשרה סטטוטורית בשל התנגדות הימין, גופים ירוקים וחברתיים, ראשי מועצות אזוריות, ראשי הברווים ונציגי מפלגות ותנועות נוספות שחברו אליהם. לאחר קרב פוליטי-מקצועי ממושך אושרה התוכנית באופן רשמי בנובמבר 2005 אך רבים מרעיונותיה, בעיקר בהקשר לספר ולפריפריה, כבר היו לא רלוונטיים.

**"ביואר 2000
החליטה
הממשלה
להיענות
לתביעות
הברווים והסכימה
כי תמ"א 35
תאפשר הקמת
יישובים בדרוים
בזפת באר שבע.
השטחים של
בקעת באר שבע
ובקעת ערד
תמזרח לעיר,
יחליפו סטטוס
ובמקום מרקם
שזור משולב
יסווגו כמרקם
כפרי המאפשר
פיתוח ובנייה".**

המתכננים ביקשו להגשים באמצעות פיתוח רעיונות קודמים, מספר מטרות בנגב: רעיון "העדפת יישובי הספר" הופיע בתוכנית כביסוס להעדפת הנגב, שיתוכנון כאזור בעל כוח משיכה. רעיון "השמירה על ערכי טבע, מורשת ונוף" הפך בתוכנית זו לשמירה על השטחים

החקלאיים, צמצום הפגיעה בשטחים הפתוחים ושמירה הדוקה על עתודת קרקע; הנגב כ"אזור מחקר ופיתוח" היה לרעיון שביקש לפתח אזור בעל כושר תחרות כלכלית; הרעיון של "הנגב כגשר יבשתי בינלאומי" הפך בתמ"א 35 לאזור גיאוגרפי-פוליטי הקושר את כלכלת ישראל עם הארצות השכנות ומשתלב בכלכלה הלאומית והבינלאומית (גלובליזציה); רעיון חיזוק יישובי הספר ועיבוי ההתיישבות בסמוך לגבול נוסח בתמ"א

35 כ"תמיכה ביישובים קיימים, חיזוק כל גווני וצורות ההתיישבות ומניעת בנייה עירונית פרברית חדשה". המתכננים הדגישו כי מטרת אלה, כולל צמצום הפער בין המרכז לפריפריה, יש ליישם תוך שמירה קפדנית על האופי הסביבתי-נופי-ייחודי של האזור.⁵⁵ לפנינו אם כן, לראשונה, תוכנית מתאר סטטוטורית, הקובעת כי יש להעדיף את הנגב בהיבטי תכנון ופיתוח על פני אזורי המרכז והצפון באורח ברור מאוד ולאורך זמן רב מאוד.⁵⁶

תשתית, הון אנושי ומחקר ופיתוח

המתכננים סברו שמכיוון שהנגב הוזנח עד כה בהיבטים של פיתוח והתיישבות ואף הפך במידה רבה לחצר האחורית של מדינת ישראל,⁵⁷ יש להגדיל את מלאי הון התשתיות הפיזיות מ-16 מיליארד ש"ח בשנת 1995 ל-101 מיליארד ש"ח בשנת 2020. ההשקעות במרחב יכוונו לתחומי התעסוקה, התיירות, התרבות והפנאי.⁵⁸ תמ"א 35 תשים דגש מיוחד על פיתוח התשתית החקלאית במרחבי הנגב ובעיקר על פיתוח מקורות המים.⁵⁹ לקראת שנות ה-2000 הציעה תמ"א 35 להפוך את הנגב למרכז תעסוקה מתקדם. כלומר, ארגון מחדש של אזורי התעשייה/התעסוקה הקיימים והקמת אזורי תעסוקה חדשים על בסיס תעשיות עתירות ידע ברמת בקע, ליקית, קדמת נגב. כמו כן הוצע להקים בשערי העיר תעשיות מודרניות באתרים כמו: עתידים בנגב, פארק שדה תימן ופארק שגב. הישגי המחקר והפיתוח בתחום החקלאי מצביעים על כי ניתן ורצוי להמשיך בתנופה וחדשנות בפיתוח חקלאות כלכלית-סביבתית-נופית שתשתלב בתנאי המדבר המיוחדים.⁶⁰

- 55 ש' אסיף וא' שחר, "הנגב בתמ"א 35 – מרכיבים עיקריים", נוסח מעודכן, "ארץ", תמ"א 35, יום עיון בבאר שבע, אפריל 2000.
- 56 שם, שם.
- 57 והשוו, א' אפרת, "ישראל צועדת לקראת הפיכתה למדינת-עיר", קרקע 47, ירושלים נובמבר 1999, עמ' 42-43.
- 58 והשווה, א' מזור, תוכנית אב לישראל 2000, המרכז לחקר עיר ואזור, (דוחו"ת שונים), הטכניון, חיפה 1992-1995.
- 59 ש' אסיף וא' שחר, "הנגב בתמ"א 35".
- 60 והשוו, א' יפתחאל ואחרים, התעשייה בנגב: תהליכים, מבנה ומיקום, מרכז הנגב לפיתוח אזורי, המחלקה לגאוגרפיה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, באר שבע 1997, עמ' 13.

פיתוח המערך היישובי הכדווי

תמ"א 35 בחרה שלא להתעלם גם מבעיית "הפזורה" (התיישבות כדוויית בלתי חוקית ולא מוכרת על ידי המדינה) המחייבת פתרון שיטתי. ההצעה קבעה שיש להכריז על הסדרת יישובי הכדוויים בפזורה כפרויקט לאומי, מקיף ורב-שנתי שעיקרו, פיתוח מלא ואיכותי של היישובים הקיימים והפיכתם ליישובים אטרקטיביים. הפתרון יתבע הסדר של התביעות הקרקעיות; הקמת מרכזי שירותים ליישובי הפזורה, שימשו גרעינים אטרקטיביים ליישובי הקבע הנוספים; ויתר על כן, יש למסד באופן הדרגתי חלק מההתיישבות הקיימת בפזורה וגיבושה מסביב לרהט ולשש העיירות ומסביב למרכזי השירותים החדשים. הפזורה תשתלב לפי דעת המתכננים בפיתוח החדשני של חקלאות כלכלית-סביבתית-נופית על פי מגמות תמ"א 35 וכן תשתלב בפיתוח העיירות בנגב על בסיס הסביבה הטבעית והמורשת התרבותית.

מבלי להמתין לאישור הסטטוטורי, הוברר במהלך מאי 1998 שהשלטונות הורו להקים 5 יישובים כדוויים חדשים – שלמעשה, רובם מהווים הכרה ביישובים קיימים בלתי חוקיים. במשרד לתשתיות לאומיות בראשותו של השר (דאז) אריאל שרון הוצע להקים 4 יישובים חדשים בהם: יישוב עבור שבט אבו-כף, שיוקם צפונה מבאר שבע וממזרח לעומר; יישוב עבור שבט התארבין אל סאנע, שעתידי לקום בין צומת להבים למשמר הנגב (לאחר בג"צ אושר לאחורונה האתר בו יקום יישוב כדווי ראשון לא עירוני); יישוב עבור שבט עזאזמה באתרים שברמת הנגב ובדריג'את ועבור שבט אבו-רביע שיוקם באזור כסייפה.⁶¹

שימור מורשת, נוף, פנאי ונופש

ארגון המרחב הפתוח בנגב ייעשה, לדעת תמ"א 35, על פי הגבולות הטבעיים תוך הדגשת העקרונות הערכיים-מרחביים. הכוונה לערכי הטבע, הנוף והמורשת ולמימוש הפוטנציאל התיירותי הייחודי בשמורות, במאמץ לחשוף את הציבור בפני התיישבות מדברית בעבר ובהווה. תוכנית תמ"א 35 חילקה את שטח הנגב ל-12 אזורים תכנון נופי כמרקמי שימור. כמו כן נלקח בחשבון מקומו החשוב של הנגב בדרך לארצות התיירות השכנות – ירדן ומצרים, וערכי תיור משותפים כגון: דרך המסחר הקדומה,

61 והשוו, שבע, גיליון 1377, 28 במאי 1998; אסמעיל אבו-עסד, ה' ליטוויק, "פריצת דרך, תוכניות לפיתוח היישובים הכדוויים בנגב", המרכז לפיתוח אזורי, אוניברסיטת בן-גוריון, אפריל 2001, עמ' 27.

היא "דרך הבשמים" ועוד.⁶² אילת נתפסה על ידי המתכננים כעיר היכולה לפתח את הקשר לעקבה, פטרה, ומעברי הגבול בטאבה ובערבה, ובכך להוות עיר יציאה למצרים ולירדן. למתכננים היה ברור כי הפוטנציאל התיירותי חייב להתבסס על שטחים מחוץ לעיר כמו נופי ההרים ובקעת הירח, עין נטפים, תמנע והיישובים הסמוכים.⁶³

התנגדות חברתית ומקצועית

ראשי מועצות אזוריות בנגב הציגו בפני שרים ומתכננים את הפגמים בתוכנית בכל הנוגע ליישובי המרחב הכפרי. כך התברר כי ראשי המועצות האזוריות ביקשו לדחות את שיטת המרקמים העירוניים שמציעה תמ"א 35. הם קבעו כי שיטה זו מאפשרת התרחבות בזבזנית של השטחים הבנויים על חשבון השטחים הפתוחים החקלאיים. תשובת המתכננים כנגד טענות אלה התבססה על הקביעה, כי שיטת "המרקמים" ושטחי החיפוש נותנת מענה גמיש לצורכי גידול האוכלוסייה, שעל פי תחזית תמ"א 35 תגיע בשנת 2020 ל-9 מיליון נפש.⁶⁴ על מנת לנגח את תמ"א 35 הציגו נציגי המועצות האזוריות את מהלכי הבינוי והפיתוח במרחב הכפרי כמאיימים על אופייה "היהודי-דמוקרטי" של המדינה. טיעון זה רומז לכך כי המשך המצב בו הממשלה נמנעת מאכיפת חוקי התכנון והבנייה ובו אין התמודדות עם הבנייה הבלתי חוקית של הברווים, עלול להגדיל את "מגמת האי-איזון הדמוגרפי" לרעת היישוב היהודי.⁶⁵ קובלנתם של ראשי "הרשות לפיתוח הנגב" כלפי מתכנני התמ"א בכל הנוגע ליישוב הברווים, התמצתה בטיעון כי התוכנית לא גיבשה קריטריונים לקבלת החלטות על אופי ההתיישבות הברווית בנגב, וכן שלא נמצא מקום בתוכנית הארצית לפרט את הכמות, הגודל והמיקום המדויק של היישובים.⁶⁶ הברווים מצדם תמכו בתוכנית המתנגדות לתמ"א 35 ואשר מבקשות לחזק את הזהות האתנית-לאומית ערבית של הברווים בנגב.

62 והשוו, א' אפרת, "שימור אתרי ציונות", בתוך כיוונים חדשים 5, ירושלים, אוקטובר 2001, עמ' 186-187.

63 ראו, לעיל הע' 3.

64 ד' שחורי, "מרכז המועצות האזוריות נגד תוכנית המתאר הארצית", הארץ, 9 באפריל 2000.

65 ד' שחורי, שם, שם.

66 עיקרי הביקורת ניתן למצוא בניירות עמדה של הרשות ובפרסום מקוון, גואל דרורי, הרשות לפיתוח הנגב, חולשות וחסרים בתוכנית והצעות לשינויים, 1999.

מכאן אף צמחה הדרישה לפיתוח באר שבע כמטרופולין דו-לאומית, תוך הבלטת הזהות הטריטוריאלית המקומית.⁶⁷

בינואר 2000 החליטה הממשלה להיענות לתביעות הברווים והסכימה כי תמ"א 35 תאפשר הקמת יישובים ברדווים בנפת באר שבע. השטחים של בקעת באר שבע ובקעת ערד ממזרח לעיר יחליפו סטטוס, ובמקום מרקם שמור משולב, יסומנו כמרקם כפרי המאפשר פיתוח ובנייה. בהחלטה זו היתה היענות עקרונית לתוכנית של המועצה האזורית הברדווית ליישובים בלתי מוכרים, שדיברה על אספקת שירותים ברמה הגושה מצד הממשלה אפילו אם לא ננקטו ערכים תקציביים.⁶⁸

ביקורת בהיבט דמוגרפי

הביקורת בתחום הדמוגרפי על התוכנית הופנתה כלפי גישתו של ראש צוות תמ"א 35, שקבע בדצמבר 1997 כי הקרקע בישראל היתה עד כה ערך לאומי ואילו היום היא הפכה למוצר נדל"ני לכל דבר. מכאן נטען כלפי ראש הצוות כי הוא ניסה להגן על קבוצת מתכננים, עורכי דין ויזמים ממרכז הארץ, שהחליטו להביא קץ על מעט הירוק שנותר במרכז ישראל. ולכן מזלזלת התוכנית בערך הקרקע החופשית ובערך פיזור האוכלוסייה, וזאת בשעה שישראל עומדת מול קריסה רחבה בתחומים רבים נוספים, ביניהם המרכיב האקולוגי ההופך לדומיננטי יותר ויותר. חבל, כך ציינו בצער המבקרים, כי התכנון הלאומי בתמ"א 31 ו-35 הקדיש תשומת לב רבה לליבה, לתל אביב ובנותיה, תוך שהוא "בועט" בציונות ומפקיר את הספר והפריפריה. יתר על כן, נטען עוד, כתוצאה מהזנחה זו אף באר שבע הזנחה והדיבורים על מטרופולין רביעית הם מליצות בלבד. בנקודה אחת

67 א' מאיר, יום עיון "ספר ופריפריה", 27 בדצמבר 2001; הנ"ל, "תרבות חברה, מרחב: השיח הברדווית בתכנון עיצוב המרחב בנגב", כנס האגודה הגאוגרפית, חוברת תקצירים, באר שבע דצמבר 2002, עמ' 94-95; נ' אלפסי, "בין שיתוף הציבור בתכנון לדמוקרטיה תכנונית", **אופקים בגאוגרפיה** 55, 2002, עמ' 73-74; וכן השוו מפגש הברדווים עם נציגי המתכננים, באר שבע, 4 ביוני 1999.

68 ע' אל-הווייל, מנהל תכנון אסטרטגי במועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב ועיריית רהט, בתוך פורום חשיבה לענייני תכנון וניהול מוניציפלי, "הכפרים הבלתי מוכרים בנגב מהכרה עד להכנת תוכנית מתאר", המרכז היהודי-ערבי לפיתוח כלכלי, הרצליה, פברואר 2002, עמ' 9; והשוו, ש' סבירסקי, "מבט ביקורתי על תוכניות לפיתוח הנגב", יחידת המחקר של המרכז הברדווית, פירסום מס. 2, באר שבע 2007, עמ' 27-34.

נוצרה הסכמה בין הביקורת לבין מתכנני תמ"א 35 – על מנת למנוע קריסה יש להגביר את המאמצים לפיזור האוכלוסייה למרחב באר שבע.⁶⁹

בין המבקרים היו גם חברי הלובי החקלאי בכנסת ובמוסדות העיקריים, שחששו שתמ"א 35 תשים קץ להפשרות הקרקע הנרחבות אותן הם ביקשו להשיג על מנת להתרחב ולהתבסס על ענף ייצור חדש – נדל"ן. ראשי הרשויות המקומיות חששו מפני ההשקעות הגדולות בתשתית שיידרשו מהם אם יוחלט לצופף את מרכזי הערים. פוליטיקאים הציגו בעיות הקשורות ביישוב הגליל (שלצורך ייחודו המהיר ייתכן שיהיה צורך בהקמת עיר חדשה) ולשאלת הקמת מרכזי תעשיות על קו התפר. בעיתונות היומית הובאו טיעונים כנגד תמ"א 35 מחשש שתגרום נזק לאיכות החיים במדינה אם התוכנית כפי שהיא – תאושר. לדעת תמ"א 35 הפערים הסוציו-אקונומיים בין הישראלים הגרים במרכז הצפוף וסמוך למקומות העבודה עתירי ההון לבין הנגב והגליל, יגדלו ויצטרפו לשסעים הקיימים כבר במדינה.⁷⁰

תכנון ותוכנית – יסודות בתוכנית המתאר

במהלך שנות התשעים הפכו נושאי התכנון העירוניים והארציים לכוללניים יותר. ההתייחסות לתוכנית פסקה מלהיות התייחסות לתוכניות המתאר לסוגיהן כמשימה חד-פעמית, והפכה לתפיסה המלווה את התכנון כהליך מתמשך, ממש כשם שמפת ההתיישבות והעיר המרכזית בנגב הלכו והתפתחו במשך הזמן. וכך, אם בשנות הארבעים והחמישים התיימרו תוכניות הפיתוח והמתאר לתכנן את צורתה הסופית של העיר ואת המדרג היישובי-חקלאי סביבה, הרי שהחל משנות השישים מציגות תוכניות אלה מדיניות בנייה ופיתוח עניינית שנמנעת מלקבוע זכויות בנייה. בשנות השמונים

69 א' סופר, "האוכלוסייה התפזרה: בין בתים להצליה", הארץ, 8 בפברואר, 1998; הנ"ל, "תהליך הפירבור בישראל, אמריקניזציה במקום הלא נכון", בתוך נופי ארץ-ישראל, ספר עזריה אלון (עורכים ג' ברקאי ואחרים), ירושלים, 2000, עמ' 93-94; הנ"ל, ישראל, דמוגרפיה 2000-2001, סיכונים ואפשרויות, המרכז לחקר הביטחון הלאומי 1, אוניברסיטת חיפה, תשס"א, עמ' 34; ש' קרקובר, "מגמות פרבור במרחב באר שבע", בתוך הנגב – יוכל של עשיה, ספר ורדימון (עורכים ח' פורת וי' גרדוס), אריאל, ירושלים, 2002, עמ' 63-68; והשוו, ע' גונן, "עיר המושבות במישור החוף בישראל: גורמים ושלבים", בתוך נוף מולדתו, מחקרים בגאוגרפיה של ארץ-ישראל ובתולדותיה (עורכים בן-ארצי ואחרים), ירושלים, 2000, עמ' 474.

70 ע' פטרסבורג, "תוכנית המתאר הארצית", ממון, ידיעות אחרונות, 16 במאי, 2000.

נוצר דפוס חדש של הצגת תוכנית המתאר – כההליך, על כל מורכבותו והדינמיקה המחשבתית שמעצבת אותה. עתה נוסף מימד חדש לתוכנית המתאר – ניסיון להציגה כתוצאה של שכלול תהליך הביצוע כחלק מתהליך התכנון. בשנות התשעים הוצגו בפני הציבור תוכניות מתאר בהן בלטו דרכי החשיבה שהפכו להיות תיאור של מדיניות ועשייה חברתית-כלכלית המלווה במושגים תכנוניים אזוריים והמבקשת לשרת את האינטרס של כל קבוצות האוכלוסין.

נוכחנו אם כן כי התוכניות – קדמת נגב, תמ"א 31, ישראל 2020, תוכנית מתאר מחוז דרום 4/14, תוכנית-אב מתאר באר שבע על שלושת חלקיה ותמ"א 35 – נאחזו בערכים לאומיים מקובלים כמו פיזור האוכלוסייה, מיוזג גלויות, כור ההיתוך, עיבוי הגבולות ומניעת הצטופפות במרכז, תוך ניסיון לתת להם היבטים תכנוניים מרחביים חדשים. כלומר, התוכניות קיבלו עליהן את סדרי העדיפויות הלאומיים המקובלים בציבור זה עשרות בשנים וביקשו ליישם באמצעות הסדרת הפיתוח, התחשבות בערכי מורשת, נוף וטבע, פיתוח אטרקציות בספר למשיכת כוח-אדם מעולה והצגת עיר המחוז באר שבע כמי שעתידה להיות לב המטרופולין הרביעית. כל התוכניות התנו את יישומן במציאת התקציבים הענקיים הדרושים לפיתוח ספר הנגב.

מלבד התקציבים, היה על המתכננים והמיישמים לדלג מעל חסמים מדיניים-פוליטיים והתנהלות פוליטית שכרובם נמנעו מלתבוע בגלוי את עצמאותו של הנגב ובפועל חיזקו את קשריו המסורתיים למרכז; חסמים תרבותיים, ערכיים ואידיאולוגיים הקשורים ברובם בתדמיתו הנמוכה של הנגב; חסמים תכנוניים וסטטוטוריים שתוקנו בעבר ולא התאימו לשינויים של שנות התשעים; חסמים סביבתיים וחסמי מדיניות קרקעית לאומית שלא אפשרה את פתרון שאלת הברווים.⁷¹

תוכניות המתאר והאב ביקשו לצמצם את הפער בין ספר לפריפריה, עיקרון שהודגש היטב בתמ"א 32, ומרביתן הציגו את חשיבותו של הנגב מבחינה גיאופוליטית כמקדם את השתלבותה של ישראל במרחב וכמחזק את גבולותיה הדרומיים.⁷²

71 והשוו, נ' שחורי, "האם הגיע עידן הנגב? תוכנית לאומית אסטרטגית לפיתוח הנגב", בתוך תכנון 2, (1), 2005, עמ' 34-36.

72 ד' רצ'בסקי, "מדוע צריך תכנון כוללני? עשור לתמ"א 31: בחינת התכנון הכוללני לאור המציאות בעשור האחרון", תכנון 1, (1), 2004, עמ' 51-52.

אינ תכנון בלא פתרון בעיית הבדווים

תוכניות המתאר של שנות התשעים הכירו בעובדה שאין יותר אפשרות להמשיך ולתכנן את פיתוח הנגב בלי להתחשב בצורכי הבדווים ובזכויותיהם. כך קבעה תוכנית "קדמת נגב" כי התנאי לפתרון שאלת הבדווים הוא הסדר שאלת הקרקעות בין הבדווים למדינה. גם תמ"א 31 קבעה שהתנאי לפיתוח מרחבי נגב הוא פתרון הסכסוך הקרקעי ואף הזכירה את הסכנה האזרחית-חוקית שבהמשך קיומה של "הפזורה" כיישובים בלתי חוקיים. תוכנית ישראל 2020 ביקשה לשלב את הבדווים בעיקר מבחינת תעסוקתית ויישובית במרחב המעורר שנתפס כיחידת תכנון, שתצמיד את הנגב קדימה. תוכנית המתאר המחוזית 4/14 טענה כי הפיתוח לא יתקדם בלא השגת פשרה הוגנת עם הבדווים שתתבסס על תקדים "הסכם השלום" משנות השמונים, בו הכירה המדינה לראשונה בזכות החזקה של הבדווים על קרקעותיהם. תמ"א 35, קבעה רק לאחרונה כי תנאי להמשך הפיתוח הוא השגת פתרון של קבע לסכסוך הקרקעי ומתן אפשרות לתושבי הפזורה להתיישב ביישובים לא אורכניים.⁷³

הקשר בין עיר מטרופולין לפיתוח הנגב

תוכניות שנות התשעים ראו בנגב את השטח הפתוח האחרון שנשאר בידי המדינה, שיש לתכננו מראש כדי להימנע מחזרה על שגיאות העבר. מכיוון שהתוכניות הושפעו מהמצב הפוליטי שהשתרר לאחר הסכמי אוסלו, הן ביקשו לפתח את הנגב לא רק כחבל ספר ישראלי אלא כגשר גיאוגרפי-פוליטי למדינות השכנות. יתר על כן, התוכניות קשרו את פיתוח הנגב עם הפיכתה של באר שבע מעיר מחוז למטרופולין. לטענתן, רק עיר במעמד מעין זה תוכל להקריין על פיתוח ובינוי הנגב כולו, כולל יישובי הלוויין, ערי הבדווים, ערי הפיתוח והפריפריה החקלאית. זאת ועוד. עיר מטרופולין המשמשת מרכז לערי לוויין תחזק מבחינה חברתית-פסיכולוגית-תרבותית-תדמיתית ובכך תאיץ את פיתוח הנגב כולו.⁷⁴

73 והשוו, פיתוח הנגב כאתגר לאומי – דוח פרוייקט, כנס הרצליה, 13-16 בדצמבר 2004, עמ' 56; א' אלכסנדר, "דו-שיח או דו-קרב: התמודדות עם התכנון ליישוב הבדווים בנגב", תכנון 1, (2), 2004, עמ' 91-104; ש' סבירסקי, י' חסון, "אזרחים שקופים, מדיניות הממשלה כלפי הבדווים בנגב", מרכז אדווה, גליון מס. 14, ספטמבר 2005.

74 י' גרדוס, "תמורות בגישות הפיתוח האזורי עירוני של מערך יישובי הנגב", בתוך: ח' פורת וי' גרדוס (עורכים), הנגב – יובל של עשייה, אריאל, ירושלים 2002, עמ' 25-32; א' כהן, באר שבע – העיר הרביעית, כרמל, ירושלים 2006, עמ' 296-298.

רעיון באר שבע כמטרופולין והנגב כגשר לארצות השכנות, לא התממש

ניתן אם כן לומר, שבשנות התשעים הבשיל רעיון באר שבע כמטרופולין, והנגב כגשר לארצות השכנות, שפותח לראשונה בשלהי שנות השמונים. התוכניות הדגישו כי על מנת ליישם את רעיונות המתאר יש להקצות לכך תקציבי ענק הן לביצוע הפרויקטים והן להזרמת כוח אדם מהמרכז ומ הצפון. התקציבים שלא הוקצו ואף החילופים הרבים שנעשו במשרדים הממונים על ביצוע התוכניות מנעו את יישום הרעיונות המרכזיים של תוכניות המתאר ולא הצליחו להפוך את הנגב לאזור התיישבות לגיטימי. במאמץ רב ובסיוע של המתישבים שלא ויתרו על הנגב ככית, קודמו מספר פרויקטים בתחום הכנייה, התעשייה, ההשכלה, הבריאות והתחבורה, אך הללו לא קירבו עדיין את הנגב למרכז ואף לא השלימו את משימת בנייתה של באר שבע כמטרופולין. הנגב נותר ספר פריפריאלי הממתין להגשמת תמ"א 35 שאושרה בנובמבר החולף, והאוצרת בחובה את רעיונות תוכניות המתאר שקדמו לה.