

## היבטים סביבתיים בתכניות הפיתוח לנגב

נעמה טשנר\*, יעקב גארב ואלון טל

המכונים לחקר המדבר, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב  
naamathe@gmail.com \*

קיצור ותרגום של הפרסום:

Teschner N, Garb Y, and Tal A. 2010. The environment in successive regional development plans for Israel's periphery. *International Planning Studies* 15(2): 79-97.



שני נושאים חשובים שנעדרים מתכנית 'נגב 2015' הם רמת חובב והיישוב הלא-מוכר הצמוד אליו ואדי אל-נעם | צילום: אורי מינצקר





## תקציר

בפרסום זה אנו מתארים את מקומם של שיקולים סביבתיים לאורך שלוש תקופות של תכנון פיתוח הנגב, ומתמקדים בתכנית הלאומית-אסטרטגית 'נגב 2015'. אנו מצביעים על שינויים שחלו בתוצרי הבירוקרטיה התכנונית לנגב ביחסם לסביבה, על פי חלוקה לשלושה צירים: מהציר החקלאי (חוסר מודעות, 1940-1970), לציר התעשייתי (רציונליות תכנונית, 1970-1990) ועד לציר היזמי (קיימות לכאורה, החל בשנות ה-90). מן הממצאים עולה, שעל אף השימוש במונחים חדשים, תכניות חדשות משכפלות ליקויים של קודמותיהן: חסרה בהן אסטרטגיה סביבתית עקבית של הממשלה ושל נציגיה, וכן אין בהן מספיק משאבים רעיוניים וחומריים שיאפשרו התמודדות משולבת עם הבעיות החברתיות, הכלכליות והסביבתיות בנגב. דוגמה לכך היא התכנית 'נגב 2015', שטמנה בחובה הבטחות רבות. בעוד שבאופן היסטורי מבוססת מדיניות התכנון בישראל בכלל ובנגב בפרט על אידאולוגיה ומאופיינת בריכוזיות רבה, היו אלה גורמים פרטיים ולא ציבוריים שיזמו ומימנו את 'נגב 2015', ומטרתם הייתה ליצור מסגרת מנחה למדיניות תכנון אסטרטגית וארוכת טווח. כמו כן, התכנית הציגה שיטות תכנון ומינוחים חדשים. עם זאת, לאור ההימנעות משינוי מהותי ברעיונות, במוסדות ובמנגנוני היישום העומדים מאחורי התכנון, 'נגב 2015' כקודמותיה לא מתמודדת עם נושאים דחופים ביותר בעלי השלכות בריאותיות, חברתיות וסביבתיות (כגון התיישבות לא-מוסדרת ואזור התעשייה רמת חובב) ועם נושאים סביבתיים דחופים אחרים שגם הם אינם מקבלים מענה, כגון מצב התחבורה הציבורית, שיקום קרקעות מזוהמות או הצורך לשמר מסדרונות אקולוגיים.

**מילות מפתח:** 'נגב 2015' · פיתוח · קיימות · תכנון



## מבוא

מספר מאמרים באקולוגיה וסביבה מתמקדים בנושאי תכנון. אכן, לא ניתן להמעיט בהשפעתן של מערכות תכנון ושל הכלים שברשותן על הנוף, על האקולוגיה ועל הקיימות (היבטי סביבה, חברה, כלכלה) במרחב נתון. תכניות יזומות נכתבות ומיושמות על-ידי גופים שונים (טבלה 1), ומייצרות מטרות וציפיות למימושן בהתאם. עם הקמתו בשנת 2005, אימץ המשרד לפיתוח הנגב והגליל את התכנית הלאומית-אסטרטגית לפיתוח הנגב (להלן – 'נגב 2015'), וטרם החליפה באחרת. אנו מתמקדים בתכניות אסטרטגיות, וממקמים את 'נגב 2015' על רצף היסטורי המחולק לשלושה צירים מרכזיים של תכניות פיתוח אסטרטגיות לנגב (ולאכלוסייה היהודית שבה) [6,5,3]. רצף זה איננו בהכרח כרונולוגי באופן מובהק, שכן ניתן למצוא מרכיבים חופפים בין הצירים (כגון תכנון מבוסס חקלאות גם בציר התעשייתי). אנו מתבססים על מחקר שהסתמך על עבודה ארכיונית ועל כ-30 ראיונות עומק עם מתכננים, עם מקבלי החלטות בדרגות שונות ועם בעלי עניין בנגב, ונתמקד במספר היבטים הקשורים להתייחסותן של תכניות אסטרטגיות לסביבה המדברית המאתגרת.

## שלב ראשון: הציר החקלאי

ביטוי לתדמית הסביבה המדברית כמאתגרת ובעייתית מגולם בזיכרון ההיסטורי של עם ישראל: "המוליכך במדבר הגדל והנוקא נחש שךר ועקרב וצמאון אשר אין מים המוציא לך מים מצור החלמיש" (דברים ח, 15). עם חזרתו של העם היהודי לארץ ישראל, מטרת ההתיישבות בתכניות האסטרטגיות ליישוב הנגב לקראת אמצע המאה ה-20 ("התכניות הגדולות"), בחסותם ובמימונם של הגופים הציוניים הטרומ-ממלכתיים (הסוכנות היהודית, קק"ל וקרן היסוד), הייתה הגדרת שטחי המדינה העתידה לקום, והגדלתם על-ידי "יצירת עובדות בשטח". הנגב, "ארץ שממה", היה אזור גבול בעל חשיבות ביטחונית ואפשרויות לפיתוח [13]. תקופה זו הונעה מתוך חזון ציוני של כיבוש המדבר והפרחתו, בעיקר על-ידי יישוב חקלאי שמצאי מקורות המים הגביל אותו [8]. באופן דומה, מיזמי השקיה נרחבים ו"משימות הידרולוגיות" עתירות השקעה הן מאפיין עיקרי של תכניות פיתוח במדבריות ברחבי העולם [14]. תנופת פיתוח זו התאפשרה בזכות מנגנוני יישום וגופי תיאום ייעודיים בשם "ועדות הנגב" [7]. עם זאת, קיים פער גדול

טבלה 1. סקירה השוואתית של מאפיינים מרכזיים בשלושה סוגים של תכניות

|                  | תכנית סטטוטורית                                                                                                                                     | תכנית פיתוח                                                                                                   | תכנית אסטרטגית                                                                                                                                                                                                            |
|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| אופק התכנון      | טווח בינוני וארוך                                                                                                                                   | טווח קצר                                                                                                      | טווח ארוך                                                                                                                                                                                                                 |
| מטרה, אופי וכלים | רגולציה של פיתוח ושימושי קרקע. היקפה ארצי, מחוזי או מקומי. יכולה לחייב למשל הכנת תסקיר השפעה על הסביבה (EIA)                                        | שדרוג תשתיות קיימות כגון בתים או הקמת מרכזים חברתיים. המיקום, היעדים והאמצעים ידועים מראש. היקפה מקומי-עירוני | יצירת חזון. כוללנית וחוצת נושאים ומגזרים. תהליכי ההכנה והיישום דינמיים, כלומר המטרות משתנות ומותאמות לדרישות המציאות לאורך התהליך. בדרך כלל תהליך התכנון יכול שיתוף רחב של בעלי עניין.                                    |
| מי היוזם והמתכנן | לרוב היוזם הוא גורם רשמי, כגון משרד ממשלה או מוסד תכנון. המתכנן עשוי להיות משרד פרטי, אך האחריות על קבלת התכנית ועל אכיפתה מוטלת על גורמים ממשלתיים | היוזמה, התכנון וההון מגיעים לרוב משילוב של גורמים פרטיים (יזמים), של העירייה ושל משרד הבינוי והשיכון          | היוזמה יכולה להגיע מ"למעלה" (גורמים ממשלתיים/שלטון מקומי) או מ"למטה" (הציבור, ארגונים לא ממשלתיים, יזמים)                                                                                                                 |
| מעמד סטטוטורי    | התכנית מחייבת על פי חוק התכנון והבנייה                                                                                                              | התכנית אינה מחייבת על פי חוק, אך תצטרך לעבור שלב של תכנון מפורט (תב"ע)                                        | התכנית משמשת מסגרת מנחה למקבלי החלטות ולכן אינה מחייבת על פי חוק                                                                                                                                                          |
| דוגמאות          | תכנית מתאר מחוזית למטרופולין באר שבע 14/4, 1999, מנהל התכנון, משרד הפנים                                                                            | תכנית שיקום והתחדשות שכונה ד' מרכז באר שבע לשנת 1989/90, משרד הבינוי והשיכון, עיריית באר שבע והסוכנות היהודית | תכנית 'קדמת הנגב', 1991, הרצל שפיר ומשרד האוצר. תכנית 'נגב 2015', 2005, דרומה - עידן הנגב, חברת מקיני והמשרד לפיתוח הנגב והגליל. 'תכנית אסטרטגית למרחב הציבורי בבאר שבע', 2010, עיריית באר שבע בשיתוף עם החברה להגנת הטבע |



ממשלת האחדות דאז. החקלאות כבר לא הוזכרה בתכנית כמנוף לפיתוח הנגב. במקומה התחילו להכיר בכוח הכלכלי של מפעלי "תיירות מדברית" או של תיירות "ירוקה" ואקולוגית. ואכן, הצבעים מתחלפים: הנגב הוא כבר לא צחיח וצהוב, אלא אזור המספק "חופשה בצבעים שמעולם לא דמיינתם", וכך גם מיתג אותו פורום התיירות בנגב בשנת 2005.

שלב שלישי: הציר היזמי והיבטים סביבתיים בתכנית 'נגב 2015'  
החל בשנות ה-90 ניתן למצוא מגמה של יוזמות תכנון פרטיות והתבססות על הון פרטי לצורכי השקעה כלכלית, שבניגוד לעבר איננו עובר בהכרח דרך הממשלה או נציגיה. בתכניות אלו מודגשים משאבי הקרקע של הנגב לצורכי נדל"ן ותעשיות. יחד עם זאת, התכנון שזוכה להכרה שלטונית-ממסדית עודנו מבוסס על אידאולוגיה של הפרחת השממה. המאפיינים הללו נמצאים ב'קדמת הנגב' (שנת 1991) ובולטים ביותר בתכנית 'נגב 2015'. את התכנית יזמו אנשי עסקים ידועים, והם גם אלה שמימנו את פעילותה של קבוצת התכנון דרומה - עידן הנגב, חברה בעלת אינטרס ציבורי, בשותפות עם הסוכנות היהודית.

קידום עקרונות הקיימות דורש חשיבה כוללת וארוכת טווח על היבטים חברתיים, סביבתיים וכלכליים. על פי הספרות המחקרית, תכניות אסטרטגיות נחשבות לכלי יעיל לקידום קיימות, משום שבמהותן הן מציגות מסגרת מנחה לקביעת מדיניות ארוכת טווח<sup>[11]</sup>. אף על פי שהתכנית 'נגב 2015' הוגדרה "אסטרטגית", עולים מספר כשלים המונעים ממנה להיות חלופה אמיתית לתכניות קודמות שלא יושמו ולא תגרים קיימים בנגב. לדוגמה, הפרק המקיף "תשתיות ואיכות סביבה", כלל המלצות לשדרוג תשתיות בעלות של מיליארד ₪: הארכת כביש 6 ומסילת הרכבת לצומת הנגב, הוספת כבישי רוחב אזוריים והקמת שדה תעופה. נוסף על כך, הפרק כולל סקירה של מצאי אתרי פסולת וכן מתווה להשקעה נכבדת בתשתיות של תקשורת, מים, אנרגיה וביוב גם בערים הלא-יהודיות בנגב. עם זאת, ההתייחסות להיבטים הסביבתיים בפרק "תשתיות ואיכות הסביבה" לוקה בחסר. ראשית, בעוד שחלק התשתיות בפרק נידון בהרחבה, אין התייחסות להיבטים הקשורים לאיכות הסביבה, ולנושאים דחופים אחרים, כגון זיהום אוויר וקרקע במטרופולין באר שבע, מחסור בתחבורה ציבורית יעילה בין יישובים, עידוד תחבורה חלופית כמו אופניים, קידום מרכזי מחזור ועוד. שנית, המדדים לפיתוח בר-קיימא פורטו במסמך נפרד ולא שולבו בתכנון הכולל, אלא התווספו כנספח ובשלב מאוחר בתכנון. נוסף על כך, התכנית אף מקדמת פרויקטים הסותרים את המדדים הללו, למשל הקמת נקודות התיישבות חדשות. שלישית, הבעיות הסביבתיות היחידות שמדגישים המתכננים (אזור התעשייה רמת חובב והתפרסות מרחבית לא מוסדרת של יישובים בדואיים) מוגדרות על-ידם

בין "התכניות הגדולות" (שנות ה-50) ותכנית 'המפעל הדרומי' (תחילת שנות ה-70) למשל, שהובלו על פי חזון דוד בן-גוריון והן אסטרטגיות באופיין, לבין המציאות בשטח. למעשה, התכנון היה אד-הוק, מדי זמני, יושם עוד לפני אישורו ולוּן במחלוקות פוליטיות<sup>[2]</sup>. הנושאים הבורערים שעמדו על הפרק (קליטת עולים, אספקת מזון, מגורים ותעסוקה, והגנה על היישובים החדשים) בשילוב עם חוסר מודעות מקומית ועולמית להשלכות של חקלאות אינטנסיבית, לניקודה של המפה בעשרות יישובים קטנים ולפיזור תשתיות, תרמו לאורך זמן ליצירתם של מפגעים סביבתיים כגון התדרדרות משאבי המים והקרקע, קטיעת רציפות השטחים הפתוחים וירידה במגוון המינים<sup>[4]</sup>.

#### שלב שני: הציר התעשייתי

במהלך העשור השלישי לקום המדינה פחתה חשיבותה של החקלאות מפאת מחסור במים, כניסה של שווקים גלובליים ושינויים ארגוניים במגזר החקלאי. בד בבד עם תהליכים בעולם המערבי שקידמו גישת תכנון מודרנית-רציונלית (קרי, התומכת ביצירת תכניות מפורטות וסטנדרטיות של ערים ואזורים, מתוך כוונה לספק לאזרח את שירותי מדינת הרווחה באמצעות ידע, מומחים וכלים מדעיים)<sup>[9,10]</sup>, קידמו מוסדות התכנון של המדינה תכניות מתאר ארציות ומחוזיות (למשל תמ"מ 4, שאושרה בשנת 1981), והתכנון עבר להדגיש את פוטנציאל הייצור התעשייתי ואת ניצול משאבי הטבע בנגב. התכנית האסטרטגית שייצגה באופן מובהק את הציר התעשייתי היא 'א.ת.א בנגב', שמטרתה הייתה "ליצור, בנוסף למצאי הקיים, אזור תעשייה ארצי (א.ת.א.) בנגב, לתעשיות כבדות, פטרוכימיקליות וצבאיות... העתיד של המשך הצמיחה של תעשיות ובייחוד המסוכנות, הרועשות והמיוחדות - חייב לעבור לנגב"<sup>[11]</sup>. בין היתר, היו יעדי התכנית ליישב מיליון יהודים בנגב, להרחיק תעשיות מסוכנות ומזהמות ממרכז הארץ וממישור החוף הצפופים, ובתוך כך ליצור 40,000 מקומות עבודה חדשים. הציר התעשייתי דווקא מאופיין בהצטברות ידע ומודעות להשלכות בריאותיות ואקולוגיות אפשריות של התכניות, והדבר משתקף במסמכים המפרטים נושאים סביבתיים שיש לתת עליהם את הדעת: זיהום אוויר, בריאות הציבור, ניהול משאבי טבע, מחסור במים והשפעות של פעילות אנושית על עתידו של ים המלח. נוסף על כך, עולות בעיות המדבור והסדרת הרעיה, קידום אנרגיות מתחדשות וניטור ההשפעות של פסולת ביתית ופסולת פטרוכימית<sup>[12]</sup>. אף על פי כן, ממסכי התכניות עולה כי מתכנני 'א.ת.א בנגב' האמינו שחדשנות טכנולוגית תמציא פתרונות לכל הבעיות הנלוות לפיתוח<sup>[12,16]</sup>.

תכנית אסטרטגית נוספת הממחישה את השינוי שחל ביחס לתפקידה של החקלאות, בשם 'מצע לפיתוח הנגב בשנות ה-2000', נכתבה בקק"ל והוצגה בשנת 1986 לשמעון פרס, ראש

## מקורות

- [1] בץ מ. 1973. א.ת.א. בנגב. משרד הפנים, מנהל התכנון מחוז דרום.
- [2] גרדוס י וטל ה. 1978. בעיות בפיתוח הנגב: קובץ הרצאות. באר שבע: אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- [3] דרומה, עידן הנגב. 2008. 'נגב 2015': תוכנית לאומית אסטרטגית לפיתוח הנגב (נספחים, מסמך מסכם). [www.negev.gov.il](http://www.negev.gov.il). נצפה 27 בפברואר 2011.
- [4] זוהר א. 2005. פיתוח הנגב תוך שמירה על איכות הסביבה: עקרונות לשמירה על הסביבה בתוכנית הלאומית האסטרטגית לפיתוח הנגב. [www.negev.gov.il](http://www.negev.gov.il). נצפה 27 בפברואר 2011.
- [5] מינץ א, הלפרין ע, אולמן א, וישראלית. 2009. תכנית אסטרטגית לפיתוח הנגב: תמונת מצב והמלצות למדיניות. כנס הרצליה ה-9 על מאזן החוסן והביטחון הלאומי; 2-4 בפברואר 2009.
- [6] סבירסקי, ש. 2007. מבט ביקורתי על תכניות פיתוח לנגב, תל-אביב: מרכז אדוה.
- [7] פורת ח. 1994. "ועדות הנגב" ו"מפעל הנגב": פקידהם ביישוב הנגב ובפיתוחו. ירושלים: המכון לחקר תולדות קרן קימת לישראל, הקרקע ויישוב הארץ - החוג לתולדות קרן קימת לישראל וההתיישבות היהודית בארץ-ישראל, כרך 13.
- [8] פימנטל ע. 2002. תכנון התיישבות חקלאית בנגב 1943-1965, בתוך: פורת ח וגרדוס י (עורכים). הנגב יובל של עשייה - קובץ מאמרים לזכרו של יצחק ורדינון. ירושלים: מרכז ג'ו אלון ואריאל.

- [9] Alfasi N and Portugali J. 2004. Planning just-in-time versus planning just-in case. *Cities* 21(1): 29-39.
- [10] Allmendinger P. 2001. Planning in postmodern times. Routledge: London and NY.
- [11] Blowers A. 2002. Political modernization and the environmental question: The case for strategic planning. *Local Government Studies* 28(2): 69-87.
- [12] Conference Summery Report. 1975. Different aspects of research and development in the Negev. The Institutes for Desert Research & Governmental Office of Energy and Infrastructure.
- [13] Gradus Y and Lithwick H. 1996. Frontiers in regional development. Maryland, USA: Rowman and Littlefield Pub Inc.
- [14] Molle F, Mollinga PP, and Wester P. 2009. Hydraulic bureaucracies and the hydraulic mission: Flows of water, flows of power. *Water Alternatives* 2: 328-349.
- [15] Orenstein D, Jiang L, and Hamburg SP. 2011. An elephant in the planning room: Political demography and its influence on sustainable land-use planning in drylands. *Journal of Arid Environments* 75(6): 596-611.
- [16] Tal A. 2007. To make a desert bloom: The Israeli agricultural adventure and the quest for sustainability. *Journal of Agricultural History* 81(2): 228-257.

משאית ראשונה בדודאים | צילום: אסף פסולת מוצקה, המשרד להגנת הסביבה



כמחוז לטווח, ולא נקבע עבורן מועד לטיפול ולתקצוב, וזאת משום שמדובר בבעיות "מורכבות...מורכבות מאוד" כפי שהעידו מרואיינים. בהקשר זה יש לציין שהספרות מזהה שמאבקים בעלי אופי פוליטי על נושאים דמוגרפיים, משפיעים לרעה על החלטות תכנוניות ועל שימושי קרקע גם כאשר קיימות מודעות ומחויבות סביבתיות<sup>[15]</sup>. לבסוף, פעילי ציבור, אנשי אקדמיה ונציגי ממשלה בנגב השמיעו ביקורת לגבי תהליך התכנון, שנעשה ממשרדי החברה במרכז הארץ ולמעשה לקה בחוסר שיתוף אמיתי של בעלי העניין בנגב.

## סיכום במבט לעתיד

צפון הנגב הוא אחד האזורים המאתגרים בישראל מבחינה כלכלית-חברתית, מבחינת הרב-תרבותיות של האוכלוסייה, מבחינת המגוון הגאוגרפי והאקולוגי, וכן מבחינת הבעיות הסביבתיות - חלקן הגדול ירושה של צירים קודמים של תכניות הציר היזמי, בעידן של היחלשות מדינת הרווחה, תהליכי הפרטה וגלובליזציה, ראוי שיעורר שאלות לגבי היתרונות והמגבלות של תכנון חוץ-ממסדי. מחד גיסא, 'נגב 2015' נותנת את הדעת לחוסר השוויון הבולט בחלוקת המשאבים ברמה המרחבית, ואף משתמשת בטרוריקה של "פיתוח בר-קיימא", אך בפועל, לאור התקבעות על רעיונות ישנים, עקב תהליך תכנון לוקה בחסר, ובגלל קשיי יישום וחוסר תקצוב ממשלתי - התכנית, כקודמותיה, אינה מצליחה לעמוד ביעדיה.

