

**עמדתנו בעניין הגבולות המוניציפאליים של גבולות הישובים
באר שבע, ירוחם, שגב שלום, אבו בסמה, בני שמעון, מרחבים,
רמת נגב, שטחים גליליים**

מסמך עקרונות לוועדת החקירה לגבולות הישובים במטרופולין באר שבע

במקום – מתכננים למען זכויות תכנון, היא עמותה של אנשי מקצוע מתחום התכנון, החברה והמשפט, הפועלים בכלים מקצועיים ובגישה רב תחומית לקידום שוויון זכויות וצדק חברתי בנושא תכנון ופיתוח מרחבי בישראל, בקרב קהילות מוחלשות כלכלית, חברתית או אזרחית.

בעקבות פרסום הודעה בדבר מינוי ועדת חקירה, ביקשה במקום להופיע בפני הוועדה שנתמנתה בנדון ולהביע את עמדתה. להלן עיקרי הדברים של עמדתנו, אשר תושלם בעת הדיון בפני ועדת השימוע. יש לציין כי החומרים שעמדו לרשותנו היו חלקיים בלבד וכללו רק את הצעתה של עיריית באר שבע.

כללי

ועדת הגבולות קיבלה לידה מנדט להמליץ בדבר הגבולות המוניציפאליים של הרשויות המקומיות המוזכרות לעיל הנמצאות במרחב מטרופולין באר שבע. בעשותה כן, עליה לתת משקל מיוחד לשיקולים של זכויות אדם ולשיקולי צדק חלוקתי ושוויון הזדמנויות, אשר מטרתם צמצום הפערים החברתיים-כלכליים בין הרשויות, חיזוק תושבי הרשויות החלשות יחסית ושאיפה לשוויוניות בהקצאת משאבים.

אנו טוענים כי השליטה במרחב, מאז קום המדינה עת הוקמו המועצות האזוריות, הייתה נחלתו של המגזר הכפרי על פני זה העירוני. בעוד מועצות אזוריות חולשות על שטחי קרקע נרחבים, מועצות מקומיות ועיריות מוגבלות בשטחיהן.

מפת פריסת הרשויות בשלטון המקומי הקיימת כיום משקפת מדיניות, ששורשיה נטועים בחלוקת יכולת ההשפעה ומאזן הכוח, הקיימים מקום המדינה (ובמידה מסוימת עוד לפני כן) ועד ימינו.

ברמה המוניציפאלית והתכנונית מתבטאים הפערים בין רשויות עירוניות לבין מועצות אזוריות, במקורות התקציביים ובמקורות לגביית ארנונה, ובהיקף השטחים הקיימים עבור

ייעודי קרקע לתעשייה, מסחר, מתקנים ביטחוניים, אתרי תיירות, משאבי טבע, מחצבות ועוד. המועצות האזוריות מאופיינות על פי רוב גם בהומוגניות חברתית ופוליטית, המותירה ישובים קטנים, וערי פיתוח כמובלעות עצמאיות במרחב הכפרי – הדבר גם יוצר הפרדה מרחבית על בסיס מעמד חברתי-כלכלי, וגם מקשה על תפקודן של המועצות המקומיות והערים הקטנות, ומגביל את יכולת התפתחותן העתידית.

שעה שבוחנים את מפת הרשויות המקומיות בישראל, ראוי גם לבחון את תקפותו של המבנה הכללי של השלטון המקומי. אנו מציעים כי בטווח הרחוק, יש לבחון יצירת מבנה חדש, של רשויות מרחביות או אזוריות רבגוניות, שיכללו מספר צורות ישוב. רשות חדשה כזו תכלול ישוב עירוני מרכזי, כמו גם את אזור הספר הכפרי שסביבו.

יצירת מבנה מוניציפאלי ותפיסה מרחבית חדשה, תביא לשיפור בחלוקת המשאבים במרחב, לפלורליזם חברתי-מרחבי וכן להגדלת היעילות באספקת שירותים ותיצור בטווח הארוך אינטרס משותף לתושבי כל האזור ברמה החברתית-כלכלית, הסביבתית והמוניציפאלית.

כשלב ביניים אנו תומכים בהרחבת גבולות השיפוט של הרשויות העירוניות, מתוך שאיפה להקצאת משאבים שוויונית יותר, אשר תוביל לחיזוק מעמדן.

מימוש עיקרון השוויון והצדק החלוקתי

שליטת המגזר הכפרי במרחב בולטת במיוחד במחוז הדרום: במחוז הדרום המועצות האזוריות (נפת באר שבע) חולשות על מרחב בשטח של 11,600,000 דונם המהווה 86% משטח הנפה. במרחב זה אוכלוסיית המועצות האזוריות הינה 40,000 נפש ומהווה 8% בלבד מתושבי המרחב (למעלה מחצי מיליון). פערים אלה אינם מסתכמים ביחס שבין שטח השיפוט לגודל האוכלוסייה, אלא אף בהיקף השטחים הקיימים בתחומי המועצות האזוריות עבור ייעודי הקרקע 'מניבי ארנונה', אשר יש בהם כדי להשפיע על בסיס המס של הרשות.

בבחינת מקרה הרשויות המקומיות הנוגעות לועדת חקירה זו ישנם פערים מהותיים בין שטח שיפוט לבין גודל האוכלוסייה המצויה בתחומן, כדלקמן:

באר שבע: שטח שיפוט כ- 54,585 דונם; מספר תושבים 180,600. ירוחם: שטח שיפוט כ- 34,100 דונם; מספר תושבים 8,600. שגב שלום: שטח שיפוט כ- 4,000 דונם; מספר תושבים 5,200. אבו בסמה: שטח שיפוט כ- 34,000; מספר תושבים כ- 20,000. מרחבים: שטח שיפוט כ- 480,000 דונם; מספר תושבים 8,500. רמת נגב: שטח שיפוט כ- 4,432,000 דונם; מספר תושבים 5,200. בני שמעון: שטח שיפוט כ- 450,000 דונם; מספר תושבים 10,800. שטח חסר מעמד מוניציפאלי: שטח כ- 1,000,000 דונם; מספר תושבים 70,000 (מתוך: מידע סטטיסטי לנגב, 2003).

ככלל אנו סבורים, כי ראוי ונכון לחזק את העיר באר שבע כבירת המטרופולין ובכלל זה לספח לתחום שיפוטה שטחים נוספים לצורך התפתחותה האורבאנית של העיר, ובהם סיפוח שטחים לצורך הקמתן של שכונות מגורים חדשות (כמוצע בהצעתה שהועברה אלינו).

בהיבט של סיפוח ייעודי קרקע 'מניבי ארנונה' כמוצע בהצעתה של באר שבע, ובהם שטחי תעשייה (רמת בקע, רמת חובב); מתקנים ביטחוניים ושטחי אש (מחנה נתן, שדה תימן); אתר פסולת דודאים; מכון טיהור (ליד שדה תימן), אנו מציעים לאמץ ראייה כוללת אשר תיבחן את צירופן של הרשויות העירוניות, הסמוכות גיאוגרפית לאותם אתרים, לאזורי תעסוקה משותפים. ראוי אף לבחון מעמדם של ייעודי קרקע 'מניבי ארנונה' נוספים (אשר אינם נכללים ברשימה לעיל המהווה הצעתה של באר שבע), כדוגמת שטחי אש ומחנות צבא הנמצאים בתחומי המועצה האזורית רמת נגב, מפעלי הפוספטים במועצה האזורית ערבה תיכונה וכד'.

שיתוף מספר רשויות באזורי תעסוקה לצורכי חלוקת הכנסות ואף אחריות, מוצע שיעשה לפי מדדים שונים כגון: גודל אוכלוסייה, רמת הכנסה, מספר מועסקים, מרחק גיאוגרפי, גודל הרשות המקומית, מפגעים וכד'.

צורך זה, מתחדד במיוחד לאור מעמדם החברתי - כלכלי של ערי הפיתוח ושל הישובים הבדואים (שמצבם אף חמור יותר). במקרה זה מהוות ירוחם ושגב שלום אף מקרי בוחן לקיטוב החברתי-כלכלי הקיים בנגב, כשמעברה השני ניצבות המועצות האזוריות והישובים קהילתיים היהודים (עומר, להב וכד').

ירוחם, עיר פיתוח במזרח הנגב, הינה מובלעת עירונית בתוך שטח המועצה האזורית רמת נגב. ירוחם נמצא באשכול השלישי במקום ה- 72 במדרג החברתי-כלכלי של הלמ"ס, עם מאזן הגירה שלילי. על אף השטחים הנרחבים המצויים בתחום שיפוטה, חסרה היא בסיס כלכלי עירוני. העוגן הכלכלי היחידי של הישוב הוא מפעלי התעשייה המסורתית, הקשורים לענף הבניין, ומעסקים כ- 1,120 עובדים. מקורות תעסוקה נוספים נמצאים באזורי התעשייה הסמוכים, בקמ"ג, מפעלי ים המלח, רותם דשנים ועוד, אולם הישוב לא נהנה מהכנסות בגינו. בישוב שגב שלום אין כלל שטחי תעשייה מפותחים, על אף שבתכנית המתאר לישוב מיועדים כ- 100 דונם לתעשייה מקומית. רוב תחום השיפוט מיועד למגורים, אף על פי כן קיים כיום מחסור בקרקע לבנייה; עד לשנת 2010 יידרש תוספת של כ- 2,000 דונם ליישוב (תכנית אב מטרופולין באר שבע). הרחבת תחום השיפוט שלה ראוי שיעשה באוריינטציה צפונית (מזרחית ומערבית), שכן חלקה הדרומי נמצא בסמיכות גבוהה לרמת חובב.

במצב אבסורדי זה אנו טוענים כי ראוי ונכון יהיה לשקול צירופן של רשויות אלה לאזורי התעסוקה הקיימים והמתוכננים.

מתן מענה מוניציפאלי לתושבי הישובים הבלתי מוכרים

סוגיה שנייה שאנו רוצים להעלות בהקשר זה, נוגעת לתושבי הכפרים הבלתי מוכרים החיים במרחב ללא שיפוט. מספר האזרחים הבדואים המתגוררים ללא מסגרת מוניציפאלית בכפרים הבלתי מוכרים, מגיע ללמעלה מ-70,000. בהעדר מסגרת של שלטון מקומי, אוכלוסייה זו חיה בתנאים קשים של עוני ומחסור בשירותים וזכויות בסיסיות כגון: מים זורמים, חשמל, טלפון, פינוי אשפה ועוד. היעדר מסגרת של שלטון מקומי פוגעת באופן ישיר ואנוש הן בזכות היסוד של התושבים הבדואים לשלטון עצמי מקומי (לבחור ולהיבחר) והן בסוג ובאיכות השירותים והתקציבים הניתנים לאזרחים הבדואים.

יצירת מערכת מוניציפאלית במרחב הגלילי הינה נגזרת מתבקשת של זכות היסוד של תושבי הישובים הבדואים אשר טרם זכו להכרה, לה זוכים, כל הישובים במדינת ישראל. לצורך כך, המלצנו בפני חברי ועדת הגבולות אשר בחנה את המבנה המוניציפאלי של הישובים הבדואים החדשים, להקים מועצה אזורית בשטח הגלילי או לחלופין מספר מועצות אזוריות גושיות, המאופיינות ברציפות טריטוריאלית, אשר ישרתו את כלל האזרחים המתגוררים בישובים הבדואים, ללא קשר למעמד התכנוני של יישוביהם.

המלצות הועדה, אשר אומצו על ידי שר הפנים, הובילו להקמת של מועצה אזורית אבו בסמה, אשר שטח השיפוט שלה תואם לגבול תכנית המתאר (הקו הכחול) של שבעת הישובים הנמצאים בהליכי תכנון. החלטה זו מצביעה על הקצאת משאבים בלתי שוויונית מחד, ומאידך מותירה את מרבית תושבי הכפרים הלא מוכרים ללא מסגרת מוניציפאלית.

על כן, אנו סבורים שעל ועדה זו לשקול בשנית הרחבת תחום השיפוט של המועצה האזורית אבו בסמה, או לחלופין קביעת רוב השטח הגלילי כמועצה/ות אזורית, ברציפות טריטוריאלית, באופן שייכלל בתחומן אזורי תעסוקה אשר יהוו את הבסיס הכלכלי לחיזוקה, ובנוסף יינתן מענה מוניציפאלי לתושבי הכפרים אשר טרם הוכרו. ובתוך כך, יתוקן עוול היסטורי בתחום הייצוג השירותים והקצאת המשאבים, כלפי האזרחים הבדואים בנגב.

הצעתה של עיריית באר שבע להרחבת תחום שיפוט צפון מזרח, באזור השטח הגלילי, מתעלמת לחלוטין מהימצאותם של שני כפרים אשר טרם הוכרו – הכפר עוג'אן והכפר אלמקימן. כנ"ל הכפר אל סר הנמצא לאורך כביש 40, אשר מוצע כי יסופח לבאר שבע.

ככלל, אנו טוענים כי יש לעשות צעדים לקידום פתרון בעיית הישובים הלא מוכרים בדרך שאינה כופה הסדר כזה או אחר. בהקשר זה ראוי לקדם פתרון התיישבותי לתושבי הכפר ואדי נעם, באופן אשר יתאם את אורח חייהם החברתי – תרבותי – כלכלי, תוך השתלבות במרחב המטרופוליני. הצעת הרשויות ליישבם בשגב שלום (שכונת דרומיות) אינה מתיישבת עם צרכיהם התכנוניים מחד, ומאידך כופה עליהם להתיישב באזור אשר סכנותיו הסביבתיות ידועות.

סיכום

נראה לנו כי ראוי להביא לבחינה מחודשת ולדיון בשינויים מהותיים במערך השליטה במרחב והשלטון המקומי. כמו-כן ראוי להביא בחשבון, במסגרת הליך זה, את תיקונן של עוולות שנעשו כלפי אוכלוסיות מוחלשות במדינה, בחלוקת המרחב התכנוני והמוניציפאלי.

נילי ברוך, מתכנתת ערים, במקום

אלי אילן, אדריכל ומתכנן ערים, יו"ר במקום