

לשינוי המבנה הארגוני של מערך זה. המינוי החוזר ונשנה של ועדות ממלכתיות וכן ועדות המתמנות לאחר שריפות רחבות היקף, שחוזרות ומגבשות המלצות באותם התחומים, אין בו כדי לחולל את השינוי המתבקש במערך שירותי הכבאות וההצלה. עקב היישום החלקי של המלצות ועדות אלה והעיכוב של שנים בביצוען, שירותי הכבאות אינם ערוכים עדיין מבחינת פריסתם ורמת הכוונות שלהם, לטיפול נאות באירועים השונים העלולים להתרחש. על משרד הפנים, בתיאום עם משרד האוצר והגופים האחרים העוסקים בתחום זה, לפעול לאלתר ליישום התכניות שהכין משרד הפנים, כדי להתאים את מערך הכבאות וההצלה למציאות שהשתנתה ולהכינו לצרכים של שנות האלפיים.

פריסת תחנות הכיבוי וההצטיידות בכלי רכב ובציוד ייעודי אינה נעשית בקצב הנדרש; לא נקבע סדר קדימויות כלל-ארצי להקמתן של תחנות הכיבוי על פי רמת הסיכונים שבתחום אחריותה של כל רשות כבאות. ברוב רשויות הכבאות נהוגה עדיין עבודת הכבאים במשמרות של 24 שעות (עשר משמרות בחודש), בניגוד לתקנות. בתחנות כיבוי אחדות נקבע תקן של שני כבאים למשמרת אך הן אוישו בפועל בידי כבאי אחד בלבד, ומקצתן לא אוישו כלל.

לא עודכנו התקנות בתחום מניעת דליקות, למרות השינויים הגדולים בתחום הבנייה המחייבים זאת. בתי מלון אחדים שנדרשו להתקין מערכות כיבוי אש לא התחילו בהתקנתן ובתי מלון אחרים טרם סיימו את התקנת המערכות כנדרש. בידי הנציבות לא היה מידע עדכני על מצב הבטיחות מפני אש בבתי המלון בשנת 1997.

אומנם הוכנה תכנית רב-שנתית, שבמסגרתה הוקצה לשירותי הכבאות תקציב להצטיידות בטיפול באירועים שמעורבים בהם חומרים מסוכנים, אך הפעולות בתחום זה הן בהיקף מצומצם בלבד. לנוכח הגידול שחל במספר אירועי החומ"ס ונזקיהם על הנציבות לפעול בלי דיחוי לזירוז קצב ההצטיידות והכשרת כוח האדם לטיפול באירועים אלה.

בית הספר הארצי לכבאות והצלה נועד להכשיר ולאמן כבאים למשימות הכבאות וההצלה, ולהכשיר בתחום הכבאות יחידות חירום שונות. המדריכים בקורסים שמקיים ביה"ס מגיעים משירותי הכבאות, ולדעת משרד מבקר המדינה יש לכך יתרון רב-משמעות, נוכח הניסיון שצברו בפעילותם היום-יומית בפעולות הכיבוי וההצלה. עם זאת חשוב למסד את תחום ההדרכה בביה"ס באמצעות גרעין קבוע של מדריכים שיכינו ויעבדו חומר מקצועי שישמש לפעילות ההדרכה. מן הראוי שביה"ס ימלא מקום מרכזי בהעלאת רמתו של מערך הכבאות בארץ.

תכנון הערים החדשות עירון ובני עי"ש

ריכוז ממצאים

בשנים 1994-1997 יזמו משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) ומינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) תכניות לבנייתן של יותר מ-1.4 מיליון דירות חדשות בטווח הארוך. מקצת מדירות אלה נמצא בשלבים של הליכי תכנון, ומרביתן בגדר הצעות לטווח הארוך. שיעור ניכר מדירות אלה תוכננו בערים חדשות.

תכנון העיר עירון

המשרד תכנן את העיר החדשה עירון על שטח שהוגדר בתכנית מתאר ארצית תקפה כ"נוף כפרי פתוח" וכ"שטח לשימור משאבי טבע". בשטח כזה, מותרת בנייה כפרית בתוך יישובים כפריים קיימים, וכן פיתוח לצורכי תיירות או לצורכי העברת תשתיות בלבד, ואסורה בנייה עירונית.

המשרד הזמין מחקר שיבסס מקצועית את החיוניות שבתכנון העיר החדשה עירון ברמות מנשה לכ-300,000 תושבים. מהמחקר עולה, כי החלופה להקמת העיר עירון אינה תואמת למטרות שהוצגו במחקר, וכי היצע הדירות בחלופה זו נמוך מהביקושים שנחזו במחקר.

המשרד קבע, עוד בשנת 1991, כי בדיקת הצורך בהקמת עירון תיעשה לכשתמנה אוכלוסיית המדינה שמונה מיליון תושבים. בראשית 1997, המשרד הגיש לממשלה תכנית ליצירת מלאי תכנוני למגורים לטווח הקצר, ובתכנית נכללה העיר החדשה עירון, אף שאוכלוסיית המדינה מנתה באותו זמן -- כשישה מיליון תושבים.

המשרד לא הכין בדיקה אזורית רחבה של ההשפעות ההדדיות בין העיר המוצעת עירון לבין העיר החדשה הסמוכה טל-עירון וערים סמוכות נוספות שבצמיחה, אף שוועדת משנה של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה דרשה זאת, כתנאי לשקילת הצורך בעיר החדשה.

תכנון העיר בני ע"ש

הוועדה לבנייה למגורים ולתעשייה דרום אישרה ב-1990 תכנית של יזם פרטי והמינהל ביישוב בני ע"ש, שקיבולתה 1,600 דירות בבנייה רוויה. התכנית היתה זרה באופייה למרחב הכפרי שסביבה, ולא כללה מבני ציבור ושטחים פתוחים בהיקף הנדרש על פי פרוגרמות של משרד הפנים. כתוצאה מאישור התכנית ומימושה נוצרו בעיות אורבניות וחברתיות ביישוב.

המינהל יזם את הרחבת היישוב בני ע"ש לעיר, וקבע, טרם שהחל בתכנון, יעד אוכלוסייה שרירותי של כ-25,000 תושבים - בניגוד להוראות של תכניות מתאר ארציות, מחוזיות, מטרופוליניות ומקומיות לגבי יעד האוכלוסייה ליישוב זה.

המינהל לא תיאם ולא יידע בדבר יזמתו להסב את היישוב בני ע"ש לעיר, ברוב שלבי התכנון, את המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, את ועדת מעקב ובקרה לתמ"א 31, את מחוז הדרום של משרד הפנים, את המועצה האזורית באר טוביה והוועדה המקומית לתכנון שלה, את המשרד לאיכות הסביבה וגורמים נוספים בעלי עניין.

המינהל הכין תכנית אב לבני ע"ש אשר כמחצית משטחה מצוי בתחום מפלס רעש מטוסים הגבוה מ-65 דציבלים. ברמת רעש זו, אסורה בנייה למגורים, למוסדות ציבור, ואף למתקנים פתוחים המשמשים לבידור ולתרבות. מסיבה זו בלבד היה צריך לפסול על הסף את תכנית האב, דבר שלא נעשה.

עורכי תכנית האב להרחבת היישוב בני ע"ש הכינו בדיקה אזורית, וממנה עולה, כי דגם היישוב המועדף הוא פרבר בעל אופי כפרי, ליעד אוכלוסייה של 10000-12000 תושבים. ממצא זה עלה בקנה אחד עם שאיפות אוכלוסיית היישוב, כפי שדגמו המתכננים. אולם, המתכננים המליצו להסב את בני ע"ש לעיר ל-20,000 תושבים, על אף שפתרון זה נמצא על ידם נחות מחלופות אחרות שבחנו.



בשנים 1994-1997 קיבלה הממשלה כמה החלטות, שנועדו לפתור את בעיית הפער בין הביקוש לבין ההיצע בתחום המגורים. הממשלה החליטה בין השאר, להטיל על משרד הבינוי והשיכון, ועל מינהל מקרקעי ישראל לאתר קרקע לבניית 50,000 דירות מדי שנה, בתיאום עם משרד הפנים, כדי לספק את הביקושים החזויים ולמנוע את המחסור בדירות ואת האמרת מחיריהן. כפועל יוצא, פעלו המשרד והמינהל בדרכים שונות כדי לאתר קרקע למגורים, לתכננה, ולהועידה לבנייה. שני הגופים הכינו תכניות רב-שנתיות שקיבולתן המצרפית הנומינלית (לפני פחת תכנוני) לטווח הארוך כ-1.4 מיליון דירות. במרבית המקרים הוצע לצופף ולהרחיב יישובים קיימים, ובמקרים אחרים הוצע להקים ערים חדשות "יש מאין", או בדרך של הגדלה של יישובים קטנים לממדים עירוניים.

תכניות המתאר והמדיניות להקמה של ערים חדשות

בעקבות גל העלייה מראשית העשור, הוכנו שתי תכניות ארציות: לטווח הקצר (חמש שנים) הוכנה "תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה לפיתוח ולקליטת עלייה מס' 31" (להלן - תמ"א 31), אשר אושרה בידי הממשלה בינואר 1993. לטווח הארוך הוכנה "תכנית אב לישראל בשנות האלפיים - ישראל 2020" (להלן - תכנית ישראל 2020), שהיא מסמך מדיניות מנחה למקבלי ההחלטות. בשלהי 1997 החליטה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (להלן - המועצה הארצית) להאריך בשנתיים נוספות את תוקפה של תמ"א 31, עד להכנת תכנית מתאר ארצית כוללת חדשה (להלן -- תמ"א 35), שתחולתה תהיה לעשר שנים. נוסף על אלה מכין משרד הפנים מדי כמה שנים תכנית מתאר ארצית לפריסת אוכלוסיית המדינה. התכנית האחרונה נעשתה ב-1994 (להלן - תמ"א 2/6) לאוכלוסיית יעד של 8.4 מיליון תושבים בשנת 2020. התכנית נדונה במועצה הארצית במארס 1995, אולם לא הובאה לממשלה למתן תוקף.

תמ"א 31 קבעה בהוראותיה, כי תוקם ועדה למעקב ובקרה אחר יישום תמ"א 31 ועדכונה. עוד קבעה תמ"א 31, כי יש לפתח את המדינה על בסיס ארבעה מרחבים מטרופוליניים - תל אביב, ירושלים, חיפה ובאר שבע. בהמשך הזמין משרד הפנים תכניות למרחבים מטרופוליניים אלה (למעט ירושלים). התכניות האמורות הן תכניות אב המגדירות מדיניות תכנונית למקבלי ההחלטות. בד בבד מוסיף משרד הפנים לקדם תכניות מתאר מחוזיות חדשות לששת מחוזותיו.

להלן ההתייחסות להקמת ערים חדשות:

1. **בתמ"א 31:** התכנית נתנה עדיפות גבוהה לפיתוח המבסס את מעמדם של ארבעת המטרופולינים הראשיים; פיתוח המנצל תשתיות קיימות, ומביא בחשבון את היקפן המוגבל של הקרקעות והתחרות העזה על שימושי קרקע. התכנית הגדירה ב"עדיפות שלילית" הקמת יישובים חדשים לרבות יישובים קטנים, יצירת רצפים אורבניים והרחבת בנייה פרברית. עם זאת, תמ"א 31 לא שללה לחלוטין הקמת יישובים חדשים, אלא התנתה זאת כדלהלן: בעת הפקדת תכניות מתאר מחוזיות הכוללות יישובים חדשים, על מוסדות התכנון לשקול את התאמתם ליעדי האוכלוסין שנקבעו בתמ"א 31. אם סבור מוסד התכנון כי יש לאשר תכנית החורגת בקיבולתה מיעדי האוכלוסייה שנקבעו בתמ"א 31, יוכל לעשות זאת בכפוף לאישור מוקדם של המועצה הארצית או של ועדת מעקב ובקרה ליישום תמ"א 31. ההוראות האמורות לעיל אינן חלות על הרחבת יישוב קיים.

2. **במועצה הארצית:** בספטמבר 1996 קבעה המועצה הארצית עקרונות לפריסת ההתיישבות במדינה: איתור קרקעות לביקושי הבנייה החזויים יהיה בערים הקיימות; יושקעו מאמצים לפיתוח יישובים עירוניים גדולים ומרוכזים בעלי אוכלוסייה המונה כיום יותר מ-70,000 תושבים; יורחבו תחומי השיפוט של הערים לשם בניוי; יישמרו שטחים פתוחים וחקלאיים במידת האפשר, תוך מניעת היווצרות רצפים אורבניים גדולים; הימנעות ככל האפשר מהקמת יישובים חדשים (בעניין זה ראה גם בדוח זה הפרק "ההגנה על השטחים הפתוחים", עמ' 578).

3. **בתכנית ישראל 2020:** בסיכום תכנית ישראל 2020, נבחר פתרון המשלב את החלופה הכלכלית תעשייתית (שמטרתה - צמיחה כלכלית ומקסום התפוקה במשק) והחלופה הפיזית סביבתית (שמטרתה - איכות חיים מיטבית לכל התושבים ופיתוח סביבה ברת קיימא). מתשריטי הנוסח הסופי של תכנית ישראל 2020 עולה, כי בכל שטח המדינה לא סומן מוקד עירוני חדש כלשהו. עם זאת, בפירוט החלופות דלעיל צוין, כי יתכן שיווצר הצורך בהקמת ערים חדשות לכ-100,000 תושבים בשטח מצטבר של 28,000 דונם במחוז המרכז בלבד עד לשנת 2020.

4. **בתכנית המתאר המחוזית למחוז המרכז (להלן - תמ"מ 21/3), תכנית אשר הושלמה וטרם אושרה, ובתכנית מטרופולין* תל אביב:** שתי התכניות שוללות הקמת ערים חדשות במרחב זה, ובמקום זאת מציעות הגדלה וציפוף מסיביים של ערים קיימות; איחוד מקבצי יישובים קטנים; מניעת בנייה נרחבת ביישובים כפריים כדי לשמור על אופיים; חיזוק והרחבת הערים המצויות בשולי המטרופולין כגון נתניה, ראש העין, מודיעין ואשדוד.

5. **בתכנית המתאר המחוזית למחוז הצפון (להלן - תמ"מ 9/2), תכנית אשר הושלמה וטרם אושרה:** התכנית שוללת הקמת ערים חדשות ויישובים כפריים חדשים במחוז זה; התכנית מציעה לייחד את מאמצי הפיתוח בערים כרמיאל, מעלות, נצרת עילית, מגדל העמק ועפולה.

6. **בתכנית המתאר המחוזית למחוז הדרום (להלן - תמ"מ 14/4), תכנית אשר הושלמה וטרם אושרה, ובתכנית מטרופולין¹ באר שבע:** שתי התכניות מציעות להתבסס על מערך היישובים הקיים באזור זה ולהכפיל את אוכלוסייתם; להימנע מהקמת ערים חדשות לפחות עד שנת 2010; התכנית המטרופולינית קובעת, כי יתכן שבעתיד ייווצר צורך בכמה פרברים חדשים בסביבת באר שבע, שייבנו בהם בתים צמודי קרקע.

7. **בתמ"מ 2/6:** התכנית מאתרת ביישובים העירוניים הקיימים ובנפות השונות פתרונות לפריסת 8.4 מיליון תושבים עד לשנת 2020. במועד ההחלטה על אישור התכנית ב-1995, הורתה המועצה הארצית לוועדות המחוזיות לנהוג על פי יעדי תכנית זו. בספטמבר 1996, החליטה המועצה הארצית להתייחס בגמישות גדולה יותר ליעדי האוכלוסייה שנקבעו, ולאפשר גם לוועדות המחוזיות להתיר חריגה מיעדי האוכלוסייה שבתכנית, ובלבד שהבנייה הנוספת המתחייבת תהיה בתוך התחום המבונה של יישובים קיימים. עוד נקבע בהוראות התכנית, כי "תכנית מתאר מחוזית או מקומית המשנה ייעודה של קרקע לצורך הקמת מרכז עירוני חדש בעל קיבולת של 2,500 נפש לפחות, טעונה אישור המועצה הארצית". הוראה זו אינה חלה על הרחבת מרכז עירוני קיים. תמ"מ 2/6 קבעה מוקד עירוני חדש אחד בכל הארץ עד לשנת 2020 - בצור הדסה.

¹ תכניות מטרופוליניות אינן סטטוטוריות ואינן מוגדרות בחוק, אך משמשות כלי לקביעת מדיניות לתכנון המרחבים המטרופוליניים



מריכוז ההחלטות הנוגעות להקמת ערים חדשות בישראל בתכניות מתאר ארציות, מחוזיות ומטרופוליניות ומעמדת המועצה הארצית עולה, שהן שוללות הקמתן של ערים חדשות, ובדרך כלל גם יישובים קטנים, ברוב חבלי הארץ (למעט במחוז המרכז, לשנת 2020). כל התכניות, למעט במחוז הדרום, שוללות גם הקמת יישובים פרבריים. התכניות מעודדות ציפוף של ערים קיימות והרחבת תחומן, כפתרון לביקושי הדיור. התכניות אינן מעודדות את התמורות במרחב הכפרי, בייחוד במחוז המרכז, ואת שינוי אופיים של היישובים הכפריים. כל התכניות מחייבות את מדיניות פיזור האוכלוסין.

תכנון עיר חדשה הוא תהליך המחייב שיקול דעת מעמיק ובדיקות נשנות לנוכח התוצאות הכלכליות, הגיאוגרפיות, החברתיות והפוליטיות ארוכות הטווח הנובעות ממנו. משרד מבקר המדינה בדק מאוגוסט 1996 עד אוגוסט 1997, את התכנון של ערים חדשות בישראל. הבדיקה נעשתה לגבי יוזמות של המשרד ושל המינהל להקמת עיר חדשה ולהסבת יישוב קטן לעיר. הבדיקה נעשתה במשרד הפנים ובמחוזות המרכז והדרום שלו, במשרד, במינהל ובמשרד התשתיות הלאומיות.

תכנון העיר עירון

איתור קרקע לעיר עירון

1. איתור הקרקע ליישוב עירון כבר נעשה ב-1978, בתכנית בשם "הפוטנציאל לפיתוח מגורים עירוניים בציר הגבעות" (להלן - תכנית ציר הגבעות), שהכין גיאוגרף על פי הזמנת היחידה לתכנון ערים במשרד (כיום - אגף). תכנית זו מייצגת רעיונות שהתגבשו בשנות השבעים במשרד, ועיקרה - איתור שטחים למגורים עירוניים ממזרח למישור החוף. יצוין, כי חלק מתכנית ציר הגבעות המקורית מומש, בייחוד בראשית שנות התשעים (ראש העין/אפק; רמת בית שמש; מודיעין; אלעד; חריש ועוד), ויש לה השפעה על יוזמות המשרד. היישוב המוצע עירון, מוקם בתכנית ציר הגבעות מצפון ומדרום לכביש מס' 65 (כביש ואדי ערה) בשתי חלופות: עיר חדשה המיועדת ל-50000-70000 תושבים, או עיר קטנה ל-12,000 תושבים.

2. בשנת 1990 החל האגף לתכנון ערים במשרד (להלן - האגף) בפעילות לאיתור קרקעות להקמת יישוב עירוני באזור נחל עירון, ובאוגוסט 1990 איתר שטח ליישוב חדש מדרום לכביש מס' 65, באזור של היישובים הקיימים כיום חריש וקציר.

3. בדצמבר 1990 החליטה ועדת השרים לענייני עלייה לאשר את תכניתו של המשרד - "שבעת הכוכבים", שנגזרה מתכנית ציר הגבעות, ועיקרה: הקמת 12 יישובים פרבריים בציר הגבעות, כחלק מתכנית למתן פתרונות דיור לעולים ולזכאי המשרד, וליצירת רצף התיישבותי לאורך כביש חוצה ישראל העתידי. בהחלטה אושרה, בין השאר, הקמתם של שלושה יישובים סמוכים: גבעת הבריכה, קציר וחריש, שמיקומם מדרום לכביש מס' 65. בעקבות החלטת הוועדה, הוקם צוות תכנון בראשות משרד הפנים, אשר הכין תכנית אב אזורית ל-12 היישובים החדשים המוצעים. עריכת התכנית נמשכה עד אפריל 1991.

4. תכנית האב האזורית נדונה במועצה הארצית ביוני 1991. התפיסה ביסוד תכנית האב היתה, שבמקום להשקיע מאמצים ב-12 יישובים פרבריים קטנים, עדיף לרכז את המאמצים בארבעה

מוקדים עירוניים: במודיעין, בראש העין, באלעד ובחריש. שני יישובים חדשים נוספים, עירון וכוכב השרון, הוצגו בתכנית האב האזורית כשטחים לפיתוח בעתיד - כאשר ישראל תמנה 8 מיליון תושבים (דהיינו - בשנת 2020 בקירוב). במסמכים שהכין לקראת דיון זה, הציע המשרד לטפח מצפון לכביש מס' 65 שימושי קרקע שונים שאינם למגורים. המשרד בחן ופסל את חלופת הקמתה של העיר עירון שמצפון לכביש מס' 65, ובמקום זאת המליץ על הקמת מוקד עירוני אחד משותף לאתרי גבעת הברכה, קציר וחריש. מקבץ אתרים זה נקרא טל עירון. המועצה הארצית קבעה, כי היא רואה בחיוב את הסדרת הפיתוח באזור ציר הגבעות, שייעשה באחריות מינהל התכנון במשרד הפנים, והמליצה לשלב את הפיתוח המוצע של ארבעת המוקדים העירוניים דלעיל בתמ"א 31, שהוחל אז בהכנתה.

5. ביוני 1993 החל האגף לעסוק, בהנחייתו של מנכ"ל המשרד דאז, בקידום סקר היתכנות לעיר חדשה נוסף על טל עירון, אך מצפון לכביש מס' 65, ברמות מנשה. לא נמצאה עילה לשינוי בעמדתו של המשרד בנושא זה מאז יוני 1991 ועד יוני 1993. בדיון שנערך במשרד באוגוסט 1993, כחודשיים לאחר הזמנת סקר ההיתכנות, ציינה מנהלת האגף, כי הושלמה בדיקת ההיתכנות לעיר עירון, והציגה את תוצאות הבדיקה לפני שר הבינוי והשיכון. השר הנחה את האגף לערוך את החומר ולהביאו לאישור הממשלה.

הועלה, כי בסקר ההיתכנות נפלו טעויות לגבי הבעלויות על הקרקע, והיה צורך בתיקון. סקר ההיתכנות החדש הושלם במאי 1994, ובמהדורה המתוקנת צומצם שטח העיר עירון. בראשית 1994, בטרם הושלם סקר ההיתכנות המעודכן, החליט שר הבינוי והשיכון והמנכ"ל דאז לקדם את תכנון עירון. בדצמבר 1994 הזמין האגף אצל אדריכל חיצוני תכנית אב לעיר החדשה. התכנון נמשך עד אמצע 1996.

6. במהלך התכנון, הזמין המשרד עבודת מחקר שנועדה לבסס את החיוניות שבתכנון העיר החדשה עירון. התוצאות הצביעו על כמה חלופות אפשריות לפתרון המחסור החזוי בדירות במרחב חיפה (על כך, ראה בהמשך), אך לא נמצא שהקמת עיר גדולה חדשה - עירון - תהיה חלופה עדיפה על פני חלופות אחרות שנבדקו. בפנייתה לחברי המועצה הארצית מפרברואר 1997 בנושא עירון, ציינה מנהלת האגף, כי בעבודת מחקר זו לא נבחרה חלופה מועדפת, וכי הבחירה צריכה להיעשות במסגרת דיונים ציבוריים, סטטוטוריים ואחרים.

7. במאי 1996 כתב מנכ"ל המשרד לשר הפנים, כי המשרד הגיע למסקנה ש"סביר להניח שלא יהיה צורך בה (בעירון) בעשור הקרוב". מסקנה זו התבססה על ממצאי עבודת המחקר דלעיל. צוות התכנון של עירון התבקש "להקפיד בשלב זה את המשך התכנון". אף על פי כן, כלל המשרד במסגרת תכניתו מינואר 1997 "מלאי תכנוני לבנייה למגורים" שהגיש לממשלה, את העיר המוצעת החדשה עירון - בקיבולת של 5,000 דירות, כאחד הפתרונות לביקושי הדיור לטווח הקצר, ובקיבולת של 70,000 דירות, כפתרון הגדול ביותר בתכניתו של המשרד לטווח הארוך. ההצעה לא נדונה בממשלה ולא אושרה. נוסף לכך, פנה האגף במכתב למנכ"ל משרד ראש הממשלה ואל חברי ועדת המנכ"לים להאצת הבנייה בפברואר 1997, ובו המליץ להמשיך ולתכנן את עירון.

העיתוי להקמת עירון

כאמור לעיל, המשרד קבע ביוני 1991, כי הצורך בפיתוח עירון ייווצר כשישראל תמנה 8 מיליון תושבים. באפריל 1995 הגיש יועץ כלכלי למתכנני עירון מסמך שנושאו: "ניתוח מגמות התפתחות העיר הישראלית, וההשלכות לעיתוי פיתוח עירון". המסמך נועד להציע את העיתוי הנכון להקמת העיר. המסקנות העיקריות של המסמך היו, בין היתר: כדי לקלוט את גידול האוכלוסייה ביישובים העירוניים הקיימים, יש להרחיב את תחומי השיפוט שלהם, ולנצל את

הקרקע הפנויה בגבולות הקיימים של היישובים; הגדלת היצע המקרקעין לבנייה באמצעות שיקום ובינוי מחדש הוא פתרון חלקי בלבד לביקושים לדירור; אימוץ סטנדרדים של ניצול אינטנסיבי יותר של הקרקע ביישובים עירוניים קיימים גם הוא פתרון חלקי לביקושי הדירור; הפתרון של הקמת ערים חדשות הוא אחד ממכלול הפתרונות שהוצגו לעיל.

היועץ הכלכלי המליץ להתחיל בתכנון לביצוע העיר בטווח המידי, אולם הוא לא נימק במה המלצתו להתחיל בתכנון לאלתר עדיפה על צירוף הפתרונות שלעיל. אין במסמך ניתוח השוואתי של קיבולות הדירות בפתרונות השונים (השוואה כזו נעשתה בעבודה נוספת שהזמין המשרד, כפי שיובא להלן). יתרה מכך, הכותב חוזה ירידה קיצונית במספר תושבי העיר חיפה לשנת היעד 2035, אם יימשכו המגמות הדמוגרפיות הקיימות. מכאן, שהקמת עיר גדולה חדשה, כפי שתוכננה עירון, אם תצלח, עלולה להיות על חשבון התפתחות חיפה.

יצוין, כי למרכזי שיווק קרקע של המשרד בשנים 1994-1996, שנערכו ביישוב חריש, שהוא חלק מהעיר המתוכננת החדשה טל עירון (הסמוכה לעירון המוצעת) לא היו ביקושים. לדעת משרד מבקר המדינה, על רקע אפשרות של התמשכות הצמיחה של שתי ערים חדשות סמוכות, והעדר ביקושים לדירור באזור, עולה החשש כי מימוש ההמלצה במסמך האמור, להתחיל לאלתר בתכנון ובבניית עירון, ייצור תחרות ופגיעה הדדית בהתפתחותן ובאפשרויות אכלוסן, הבו זמני של עירון, טל עירון, יקנעם עילית וחדרה ובנותיה הסמוכות. יצוין כי בתכנית ציר הגבעות מ-1978, הציעה מחברה לדחות את פיתוח המרכז העירוני המוצע באחיהוד, כדי שלא לפגוע בהתפתחות כרמיאל הסמוכה, ומאותו הטעם הציע לדחות את פיתוח האתר הדרומי בשעלבים ואתר עמק האלה, כדי שלא לפגוע בפיתוח בית שמש.

בתשובתו מספטמבר 1997 הסביר המשרד למשרד מבקר המדינה, כי בינוי מחדש וציפוף הבנייה הם תהליכים איטיים וקשים להשגה. ההערכות השכיחות מצביעות על שיעורי מימוש של 5%-10% בלבד מהשטח הבנוי בכל עיר. גם תהליך של הרחבת תחומי שיפוט של רשויות לצורך פיתוח, הוא ארוך ומייגע. מכאן, שהקמת ערים חדשות היא הפתרון האחרון שנותר, לאחר הניסיונות למצות את שאר הפתרונות. עוד הסביר המשרד, כי התמשכות ההליכים הסטטוטוריים תגרום לכך שפיתוח עירון יחל בעוד כ-15 שנים, ולא תיווצר פגיעה או תחרות בפיתוח חדרה וטל עירון. המצב העגום בתחום הקרקעות המתוכננות למגורים בכל הארץ ובצפון בפרט, מחייב לשריין כל עתודה ראויה למטרה זו בעוד מועד. כך ניתן להבטיח תכנון אזורי מתואם של תשתיות-על, ולמנוע כרסומן של עתודות על ידי שימושי קרקע אחרים, שיסתמו את הגולל על האפשרות לבנות שם בעתיד.

משרד מבקר המדינה העיר, כי המשרד והמינהל טרם מיצו אפשרויות של פינוי-בינוי, ציפוף, שיקום כלכלי, בינוי בשולי ערים קיימות, ובנייה על קרקעות פרטיות (הדבר בא לידי ביטוי, בין השאר, בהמלצות ועדת רונן, שאומצו בידי הממשלה ובידי מועצת מקרקעי ישראל). בערים הקיימות בישראל יש חטיבות קרקע גדולות שלהן פוטנציאל לבניית מאות אלפי דירות, לרבות במרכז הארץ². על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - למ"ס), יש בכמה מערי הצפון עשרות אחוזים משטחן שאינם מבונים (לדוגמה: בנהריה, נצרת, עפולה וצפת). על כן, מוקדם לקבוע, כי מוצו כל האפשרויות ולא נותר אלא לבנות ערים חדשות. פעולותיו של המשרד בהווה, אינן מצביעות על כוונה להתחיל בפיתוח עירון בטווח הרחוק, כפי שעולה, בין השאר, מהתכנית לטווח הקצר של המשרד "מלאי תכנוני לבנייה למגורים".

² בעניין זה ראה בדוח שנתי 45, עמ' 81-105.

בדיקה אזורית

1. במהלך 1994 הגיש המשרד לוועדת מעקב ובקרה לתמ"א 31, את הצעתו לתכנן בתחום המועצה האזורית מנשה עיר חדשה בשם עירון, בשטח של 30,000 דונם, לקיבולת של 90,000 דירות, על תחום שהוגדר בתמ"א 31, כ"שטח נוף כפרי פתוח". ועדת המעקב ובקרה החליטה בפברואר 1995, כי יש להתנות את הדיון בעיר החדשה ב"בחינה אזורית רחבה" (קביעת מיקומה המדויק, קיבולתה האמיתית, קשריה התפקודיים עם ערים בסביבתה, השפעתה הגיאופוליטית, ההשפעה על צמיחת חדרה ובנותיה, על יקנעם עילית, על טל עירון ועל ערי הגליל). עד אוגוסט 1997 הוכנה בדיקה אזורית חלקית בלבד, כפי שיובא להלן.

2. במהלך 1995 הזמין האגף מאדריכל חיצוני עבודת מחקר שנושאה: "תכנית לפיתוח מגורים במרחב חיפה רבתי" (להלן - העבודה). הסיבות להכנת העבודה היו, בין השאר: "לבסס מקצועית את החינוניות שבתכנון עירון על רקע ההשוואה בין צורכי המגורים להיצע הקרקעות במרחב". בספטמבר 1996, הגיש האדריכל את העבודה למשרד. עולה ממנה, כי הקמת עירון אינה הפתרון היחיד או המועדף לבעיית ביקושי המגורים בטווח הקצר והארוך. הכותב הציג בראשית העבודה את מטרות העבודה והקריטריונים לבחינת הפתרונות, ובכלל זה:

(א) אימוץ אסטרטגיית הפיתוח של תמ"א 31 ותמ"א 2/6 כבסיס לתכנון חיפה רבתי. (ב) איתור קרקע פוטנציאלית בתחום המטרופולין עם העדפה ברורה לשטח שבקרבת חיפה, לעומת השטח המרוחק יותר, שהוגדר בעבודה כ"תחום ההשפעה". (ג) עצירת תהליך הפירבור המרוקן את לב המטרופולין לכוון תחום ההשפעה, המרוחק ממנו. (ד) בנייה בסמוך לשטח בנוי קיים, בינוי בשטחים ריקים בערים קיימות, וציפוף בינוי קיים. (ה) העבודה לא שמה לה למטרה איתור קרקעות להקמת ערים חדשות במרחב חיפה רבתי.

לאור מטרות העבודה כפי שנקבעו לעיל, יוצא, שהקמת עירון, כפתרון לבעיית ביקושי הדיור במטרופולין חיפה אינו תואם את מטרות העבודה: אימוץ האסטרטגיה של תמ"א 31 פירושו - שלילת הקמת ערים חדשות; הקמת עירון אינה עולה בקנה אחד עם תמ"א 2/6 אשר הציעה פריסה של 8.4 מיליון תושבים ברחבי המדינה ללא עיר חדשה זו; אחת ממטרות העבודה היתה לעצור את ההגירה השלילית הקיימת מחיפה לכיוון תחום ההשפעה במרחב המטרופוליני. אולם, הקמת מטרופולין מתחרה בתחום ההשפעה רק עלולה לעודד מגמה שלילית זו; בעבודה הוגדר תחום ההשפעה בעדיפות הנמוכה ביותר לאיתור שטח למגורים ומכאן, שהקמת עירון אמורה להיות הפתרון בעדיפות הנמוכה ביותר מבין כלל האפשרויות שנבחנו; הקמת עיר חדשה סותרת את המטרות של בנייה בשולי שטח עירוני קיים וציפוף, שנקבעו אף הם בעבודה כמועדפים.

3. בעבודה חושבו הביקושים למגורים לשנת 2020 ביישובים העירוניים היהודיים במרחב שנבדק, והם מסתכמים ב-240,000 דירות. כמו כן חושב ההיצע הנומיןלי באותו מרחב (בהתבסס על תכניות בשלבים שונים של תכנון ואישור, וניצול עתודות קרקע אפשריות), ונאמד בהיקף של כ-284,000 דירות. אולם, ההיצע הריאלי (לאחר פחת הנובע מבעיות של זמינות הקרקע) הוא נמוך בהרבה, ושיעורו - 164,000 דירות. משמע - במרחב הכולל את חיפה ותחום ההשפעה, יחסרו 76,000 דירות עד לשנת 2020.

מחבר העבודה בדק שלוש חלופות כפתרון לביקושי הדיור במרחב חיפה לשנת 2020. על פי חישובים של משרד מבקר המדינה, רק החלופה של צירוף אפשרויות הבנייה בחיפה והטבעת שסביבה (תוספת ריאלית של 78,200 דירות) תספק את הביקושים שנחזו בעבודה (76,000 דירות לשנת 2020, כאמור). שתי החלופות האחרות הביאו בחשבון את יוזמת המשרד להקים שתי ערים חדשות בתחום ההשפעה: שעל - תוספת של 12,500 דירות, ועירון - תוספת של 25,000 דירות. אולם, היוזמה להקמת שעל נפסלה בידי ועדת מעקב ובקרה לתמ"א 31 עוד בפברואר

1995, ואילו התחזית לגבי עירון הביאה בחשבון, על פי חישובים של משרד מבקר המדינה, קצב צמיחה שנתי של כ-25% (בהנחת אכלוס של 1,000 תושבים כבר בשנת 2000). קצב כזה לא התקיים בעיר כלשהי בישראל מאז קום המדינה, ולכאורה אינו ריאלי. מכאן, שתוספת הדירות בשתי חלופות, שכללו את תחום ההשפעה, אין בהן פתרון לביקושים החזויים. מאידך, לחלופה של תגבור חיפה והטבעת שסביבה ניתן להוסיף את יוזמות הבנייה הנרחבות של המשרד בנהריה ובשלומי שבתחום ההשפעה. כך ניתן להגיע לקיבולות גבוהות מהביקושים במרחב חיפה, בלי שייווצר הצורך בהקמת העיר החדשה עירון.

4. ועדת המעקב ובקרה לתמ"א 31 היתנתה, כאמור, את היוזמה להקמת עירון בבדיקה אזורית נרחבת, אשר תאשש את הצורך בה. מחבר העבודה ציין, כי "נערכו בדיקות היתכנות שונות, אך יש להתחשב בפוטנציאל של עירון בראיה אזורית נרחבת, על רקע התפשטות חדרה ובנותיה ובהתייחס להתפשטות אפשרית של יקנעם עילית דרומה". יצוין, כי העיר החדשה טל עירון נזכרת בעבודה רק בעקיפין, באחת הטבלאות בלבד. מכאן, שגם מחבר העבודה הציע לקבוע את הפוטנציאל לבנייה בעירון כפועל יוצא של בדיקת ההשפעה האזורית שלה, דבר שלא נעשה, וטרם נוצר בסיס נאות לדיון חוזר בוועדת המעקב ובקרה לתמ"א 31 בנדון.

הלימות לתכניות

1. בתמ"א 31, שאושרה כשנה וחצי לאחר הדיון במועצה הארצית על תכנית שבעת הכוכבים, לא כלולה העיר עירון. התכנית הסטטוטורית ציינה מוקד עירוני חדש בטל עירון, ואת השטח שמצפון לכביש מס' 65 הגדירה התכנית כ"שטח נוף כפרי פתוח". על פי הוראות תמ"א 31, בשטח שהוגדר ככזה תהיה הבנייה בעלת אופי כפרי, ותותר במסגרת תחומי השטח המיועד לבנייה של היישוב. אין להפוך אותו לשטח עירוני בנוי. תשריט ההנחיות הסביבתיות של תמ"א 31, שמעמדו הסטטוטורי כמעמד תשריט ייעודי הקרקע, הגדיר את השטח עליו מתכנן המשרד את העיר עירון כ"שטח לשימור משאבי טבע". בשטח כזה אין לעשות כל פעולת פיתוח, למעט לצורכי תיירות או לצורכי העברת תשתיות.

ממדי העיר המוצעת ומספר תושביה לטווח הארוך עולה, כי תכנית ציר הגבעות מ-1978, לא היתה בסיס לתפיסה התכנונית בסקר ההיתכנות מ-1994. סקר ההיתכנות דן ביצירת עיר גדולה של עד 400,000 תושבים - פי שבעה ממה שנקבע בתכנית ציר הגבעות. לעיר בגודל כזה ספי כניסה³ וריבוי תפקודים⁴ ההופכים אותה לגלעין של מרחב מטרופוליני בעתיד. מכאן, שההצעה לתכנון העיר החדשה עומדת בסתירה לתמ"א 31, הן מבחינת שימושי הקרקע המותרים ברמות מנשה, והן מבחינת שיבוש הפיתוח של מערך ארבעת המטרופולינים, שהיו הלוז של תמ"א 31.

מבדיקת ההתפתחויות שחלו במטרופולין תל אביב מאז 1978, עולה הספק אם תפיסת "ציר הגבעות" של המשרד מראשית שנות השבעים עודנה רלוונטית לקראת שנות האלפיים: בעשרים השנים שחלפו הלכו והתגבשו רצפים מבונים מחוף הים ועד לציר הגבעות במרחב מטרופוליני תל אביב. כמו כן מתכננים המינהל והמשרד רצף בנוי בחלקים ניכרים של המרחב מנתניה עד לשער אפרים שבסמוך לקו הירוק; רצף בנוי נוסף בתהליכי היווצרות הוא בין קיסריה, חדרה, פרס חנה-כרכור ועד טל עירון; במזרח יוזם המשרד את בניית מקבץ כוכבי יאיר ואת העיר החדשה אלעד, והמינהל - את הרחבת שוהם; ונוסף על לאלה חלים תהליכי עיור ביישובים הערביים

³ סף כניסה - מספר מינימלי של צרכנים למוצר או שירות, המצדיקים כלכלית את הימצאותו ביישוב.

⁴ תפקודים - שירותים כלליים וייחודיים שנותן היישוב לתושביו ולסביבתו.

הגדולים כטייבה, כפר קאסם, ואום אל-פחם; לכך יש להוסיף יוזמות להפשרות קרקע חקלאית לבנייה במועצות אזוריות במרכז הארץ, שהתאפשרו על פי החלטות של מועצת מקרקעי ישראל, וביזמת המינהל עצמו. המסקנה מהאמור לעיל היא, כי אין עוד משמעות לציר הגבעות כחלופה לגודש שנוצר במישור החוף, מאחר שמתגבש רצף בנוי בין שני הצירים.

2. על פי תכנית ישראל 2020, נחלק שטח המדינה לשלוש קטגוריות עיקריות של פיתוח: "מרחב מעורר", "מרחב ביניים" ו"מרחב פתוח". המרחב המעורר באזור הצפון כולל את התחום שבין חיפה, עכו, כרמיאל ונצרת. מיקום העיר עירון הוא במרחב הביניים כהגדרתו בתכנית ישראל 2020 (בין המרחבים המעוררים של תל אביב ושל חיפה), אשר דגמי היישובים העיקריים בו כוללים, ערים בינוניות וקטנות ויישובים כפריים, ואינם כוללים ערים גדולות. האסטרטגיה הכללית לפיתוח מרחבי ביניים היא, בין השאר, לשמור את רוב השטח כנוף כפרי. מכאן, שעירון, כפי שתוכננה במשרד בשטח גדול ובקיבולת מטרופוליטית ל-105000-70000 דירות (לפי המקורות השונים), אינה עולה בקנה אחד עם תכנית ישראל 2020. יתרה מכך, בתכנית ישראל 2020 צוינו במרחב הביניים הנדון ארבעה מוקדים עירוניים קיימים לאורך כביש מס' 65: עפולה, חדרה, אום אל-פאחם וטל עירון. מכאן, שאין גם התאמה בין מקום העיר החדשה כפי שאותר בידי המשרד לבין הגדרת המוקדים העירוניים בתכנית ישראל 2020. תכנית ישראל 2020 תשמש בסיס לתכנית מתאר ארצית כוללת חדשה - תמ"א 35, כפי שהחליטה המועצה הארצית בספטמבר 1996. יוצא, שאין הלימות בין כוונת המשרד במקרה הנדון, לבין תכנית מתאר ארצית בהתהוות, הן מבחינת גודל העיר והן מבחינת מקומה.

3. הקמת העיר החדשה עירון אינה עולה בקנה אחד עם תכנית המתאר של מחוז הצפון - תמ"מ 9/2, השוללת לחלוטין הקמת יישובים חדשים עירוניים וכפריים במחוז הצפון. התכנית המחוזית הציעה ריכוז של מאמצי הפיתוח בחמש ערים קיימות במרכז הגליל כמנוף לפיתוח הגליל כולו.

בתשובתו מספטמבר 1997 הסביר המשרד למשרד מבקר המדינה, כי עירון מתאימה להגדרה של "מוקד עירוני" התואם למרחב הביניים כהגדרתו בתכנית ישראל 2020. עירון אף נותנת פתרון לתהליכי הפירבור המתרחשים סביב חדרה, בהיותה עיר מתוכננת בצפיפויות בינוניות וגבוהות. לכך העיר משרד מבקר המדינה, כי עירון הוצגה לפני ועדת המעקב ובקרה לתמ"א 31 בקיבולת של 90,000 דירות. על פי נתוני למ"ס, היו בחיפה בסוף מארס 1995 כ-97,000 דירות ובבאר שבע (מטרופולין בהתהוות) כ-47,000 דירות. מכאן, שאין מדובר במוקד עירוני, אלא בכוונה ליצור בטווח הארוך מטרופולין חמישי חדש בישראל, דבר שאינו עולה בקנה אחד עם תמ"א 31 ועם תכנית ישראל 2020. ההוצאה הציבורית הגדולה הכרוכה בכך עלולה להיות על חשבון המאמץ להפוך את באר שבע למטרופולין. נוסף לכך, את בלימת תהליכי הפירבור הקיימים סביב חדרה ניתן להשיג בהסדרה תכנונית, ולא בהכרח על ידי הקמת עיר חדשה.

התנגדות משרדי ממשלה וגופי תכנון

כאמור לעיל, איתר המשרד את הקרקע להקמת העיר עירון ברמות מנשה, בשטח שהוגדר בתמ"א 31 כ"שטח נוף כפרי פתוח" וכ"שטח לשימור משאבי טבע". שתי ההגדרות מציבות הגבלות על פיתוח שטח כזה והשימושים המותרים בו, ושוללות בנייה עירונית.

1. באוגוסט 1993 פנה השר לאיכות הסביבה דאז אל שר הבינוי והשיכון, והביע את הסתייגותו מהרעיון להקים יישוב נוסף בציר הגבעות. נימוקי השר היו, כי פיזור שטחי בנייה לאורך השטח הפתוח בציר הגבעות יפגע במדיניות הלאומית של שמירת קרקעות המדינה, ויפגע באפשרות לשמור על עתודות קרקע לדורות הבאים. לדעת השר, עדיף לרכז את הפיתוח בכמה מוקדים,

כדי לחסוך בתשתיות ולשמור על שטחים ירוקים לנופש בחיק הטבע. מאחר שהמועצה הארצית כבר אישרה את המוקד העירוני בחריש, אין מקום להקים עיר נוספת בנחל עירון.

באפריל 1995 פנה מנכ"ל החברה להגנת הטבע אל שר הבינוי והשיכון במכתב המבהיר את עמדת החברה בנוגע להקמת העיר עירון: לדבריו, הקמת עירון לא תפתור את בעיית הצפיפות במישור החוף, היא תחסל עתודות של שטחים פתוחים, ותעכב את פיתוחם של אזורים שהממשלה נתנה להם עדיפות בתכניות מתאר ארציות. לדעת המנכ"ל, תפיסת המשרד אינה תואמת תכניות מתאר ארציות קיימות, לרבות תכנית ישראל 2020. תכניות אלה מציעות הימנעות מהקמת יישובים חדשים, והפניית מרב המשאבים לחיזוק יישובים קיימים.

ביוני 1995 פנה השר לאיכות הסביבה דאז לראש הממשלה במכתב התנגדות להקמת עירון. הוא ציין, כי התנגדות המשרד לאיכות הסביבה, השרירה כבר מאוגוסט 1993, מתבססת על גישת משרד זה להעדפת הפיתוח באזורי הביקוש, וחיזוק היישובים לכיוון דרום הארץ, באזורים בהם הרגישות הסביבתית נמוכה יחסית. השר אזכר את מדיניות הממשלה שקבעה את הצורך בעיבוי וחיזוק של יישובים קיימים. עוד ציין השר את היישובים המצויים בסביבה המיידית של עירון, וטרם הגיעו לקיבולת האוכלוסייה המתוכננת.

2. במארס 1996 שלח שר הפנים דאז מכתב לראש הממשלה, ובו הציג את עמדת המועצה הארצית לעניין תכנון עירון. מהמכתב עולה, כי בדיונים שהתקיימו במועצה הארצית במהלך שנת 1995 "הובהר, שאין צורך בהקמת עיר זו (עירון) בטווח הזמן עד שנת 2005. לשאלה אם מעבר ללוח זמנים זה יש צורך להקים עיר במקום זה, נאמר כי הדבר מחייב עוד בדיקות". שר הפנים קבע במכתבו, כי "עדיף להתמקד בחיזוק יישובים קיימים, ובמיוחד מתן דגש על קידום באר שבע כמטרופולין הרביעי של מדינת ישראל". גם בתשובתה של מנהלת מינהל התכנון במשרד הפנים למשרד מבקר המדינה מספטמבר 1997, מובעת התנגדות להקמת עירון, אשר הקמתה נוגדת להוראות תמ"א 31, ואשר לא קיבלה גושפנקה של המועצה הארצית.

3. בינואר 1994, יזם המשרד הסכם להסדרת העבודה בין המינהל לבין המשרד. ההסכם לא נחתם, אולם המשרד והמינהל פועלים בדרך כלל על פיו. בהצעת ההסכם הודגש, כי תנאי בסיסי לתכנון ופיתוח שטחים שבניהול המינהל ושאינ עליהם תכנית תקפה, הוא מתן הרשאה של המינהל לתכנון האתר. הרשאה זו נדרשת כדי להבטיח כי רק גורם אחד יטפל בתכנון הקרקע, וכדי למנוע כפילויות או סתירות (כפי שארע בתכנון להרחבת קריית ביאליק לכיוון אפק, בידי המינהל והמשרד בו זמנית). בהסכם המוצע נקבע, כי ההרשאה לתכנון של המינהל תשמש כאסמכתה בלעדית למשרד לתכנון השטח המבוקש על ידו. בפברואר 1994 פנה מנכ"ל המשרד למנהל המינהל, בבקשה לקבל הרשאת תכנון לשטח שיועד לעיר החדשה עירון. עד לסיום הביקורת באוגוסט 1997, כשלוש וחצי שנים מבקשת המשרד, טרם ניתנה הרשאה כזו, המהווה אסמכתה להכנת תכנית אב לעירון. יצוין, כי המינהל גם לא כלל את העיר עירון בתכניתו הרב שנתית מפברואר 1997, לבניית כ-1.34 מיליון דירות, אף שכלל חלק ניכר מפרויקטים אחרים של המשרד, ואף שליווה את תכנון עירון בשלביו הראשונים.

לדעת משרד מבקר המדינה, בכל מקרה של יוזמה להקמת יישוב חדש, יש לחייב את הגוף היוזם לקבל הרשאה לתכנון מהמינהל, אשר מנהל את מקרקעי המדינה, כתנאי הכרחי לתכנון אותו יישוב.



היוזמה המעשית לתכנון עיר חדשה בנחל עירון היא מראשית 1990, בעיצומו של גל העלייה ממדינות חבר העמים, ותוצאתה - תכנון העיר החדשה טל עירון. כשהציג משרד הבינוי והשיכון ב-1991 את תפיסתו האזורית לגבי נחל עירון, כחלק מתכניתו המקפת ל"ציר הגבעות", שלל את האפשרות להקמת העיר עירון (בסמוך לטל עירון) לפני שנת 2020. בראשית 1993 אישרה הממשלה את תמ"א 31, השוללת כמעט לחלוטין הקמת ערים חדשות. זוהי גם גישת תמ"א 2/6 לפריסת האוכלוסין במדינה וגישת תכנית המתאר המחוזית לצפון בפרט. אף על פי כן, החל המשרד בתכנון העיר החדשה עירון ב-1993.

על פי הבדיקות שהזמין המשרד, לא עלה כי קיים צורך בהקמת עירון כפתרון לביקושי הדיור במטרופולין חיפה ותחום השפעתו עד לשנת 2020. לא נעשתה בדיקה מלאה של השפעת העיר החדשה המוצעת על היישובים בסביבתה, ולא נערכו השוואות כלכליות בין הקמת עיר חדשה זו, לבין חלופות אחרות, לספק את ביקושי הדיור. המשרד כלל את הקמת העיר עירון בתכנית של פתרונות דיור לטווח קצר שהגיש לממשלה בראשית 1997, והציג אותה גם כפתרון הגדול בארץ לטווח הארוך. הפעילות התכנונית להקמת עיר גדולה מאד נמשכה, בניגוד לעמדת משרד הפנים והמשרד לאיכות הסביבה, ללא הרשאה לתכנון של מינהל מקרקעי ישראל, ללא אישור המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, ובלי שהממשלה דנה בנושא זה.

עולה החשש, כי סמיכותן האפשרית של טל עירון, עירון, ויקנעם עילית עלולה להניב תחרות על תפקודים, ואף להחליש את מטרופולין חיפה. הסיבה היחידה למיקום ולתכנון העיר עירון היא זמינות חטיבת שטח גדולה שם. זמינות של קרקע היא סיבה הכרחית אך בלתי מספקת להקמת עיר חדשה, על אף קשיי הזמינות באזורי הביקוש בישראל. אחת התוצאות של הפחת התכנוני הגבוהה, כפי שהתברר גם בבדיקות שעשה המשרד לגבי עיר זו היא העדפת בנייה באתרים שזמינותם גבוהה על פני אתרים המועדפים בראייה תכנונית לאומית, אשר זמינותם נמוכה. הדוגמה של העיר המוצעת עירון, אשר מוקמה על קרקע שזמינותה גבוהה, אך העומדת בסתירה לתכניות מתאר ארציות ומחוזיות היא המחשה לכך. על משרדי הממשלה הנוגעים לעניין להתמודד עם צמצום פחת זה בגישה מערכתית ובמגוון אמצעים: תחיקתיים, מבניים, החלטות ממשלה, החלטות מועצת מקרקעי ישראל, ובאמצעים מסדירים תכנוניים.

תכנון העיר בני ע"ש

תכניות ראשונות להרחבת היישוב

1. היישוב הכפרי בני ע"ש נוסד ב-1958, כ-3 ק"מ מדרום לגדרה, במועצה האזורית חבל יבנה, וב-1981 הפך למועצה מקומית. ביישוב היו אז כ-300 דירות, ברובן צמודות קרקע. על פי נתוני למ"ס, היה מספר התושבים בראשית 1996 כ-3,800. על פי נתוני משרד הפנים, שטח השיפוט של היישוב הורחב פעמיים ב-1990, מ-388 דונם ל-820 דונם.

בדצמבר 1989 רכש יזם פרטי קרקע חקלאית פרטית בסמוך לבני ע"ש. באוגוסט 1990 הפקידו היזם והמינהל תכנית בוועדה לבנייה למגורים ולתעשייה (להלן - הול"ל) של מחוז הדרום,

שעיקרה - הפשרת 220 דונם קרקע חקלאית הסמוכה ליישוב, לבנייה רוויה של כ-1,100 דירות, לשטחים מסחריים ולתחנות דלק. בתוך חודש אישר הול"ל את התכנית, שהיתה חריגה וזרה באופיה ליישוב באותה העת, ושחרגה בקיבולתה מיעדי האוכלוסייה שנקבעו ליישוב בתכניות סטטוטוריות שונות, לרבות תכנית המתאר של היישוב. 220 הדונם הועברו מהמועצה האזורית באר טוביה למועצה המקומית בני ע"ש באותה שנה, תוך כמה חדשים (לעומת משך ממוצע של יותר משנתיים וחצי במקרים אחרים). לא נמצא באלו נסיבות אושרה שכונה אורבנית בתוך מרחב כפרי, על אף שכללה ארבעה מגרשים בלבד לגני ילדים לכ-3,850 תושבים חדשים. התכנית גם לא הותירה שטחים פתוחים ושטחים למבני ציבור, כמתחייב על פי פרוגרמות של משרד הפנים. הקמת השכונה החדשה החריפה את המחסור במוסדות ציבור, שהיה ביישוב עוד קודם לכן. ההחלטה על אישור השכונה, שהתבררה בדיעבד כשגיאה תכנונית, כפי שעולה מתשובת המינהל למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1997, יצרה בעיות אורבניות וחברתיות ביישוב.

במאס 1992 נערך ביוזמת המשרד דיון של ועדה בין-משרדית, בנושא גיבוש פרוגרמה למבני הציבור החסרים וההכרחיים בבני ע"ש. הוועדה גיבשה פרוגרמה ליישוב שקיבולתו 7,220 תושבים, בהתבסס על מצאי הדירות הקיימות והמתוכננות. מהדיון עלה, כי השכונה הרוויה החדשה שאושרה, תרמה למחסור הנדון, מאחר שלא הותירה שטחים למוסדות ציבור. הוועדה קבעה, כי יישוב זה קטן בהיקפו משכונה בינונית בעיר, וישנם מוסדות ושירותים שאין להם סף כניסה כפונקציה של מספר התושבים, כגון מתנ"ס, ושטחי ספורט שונים. הוועדה קבעה, כי תפקודים אלה יסופקו בידי יישובים אחרים בסביבה. הוועדה הגיעה למסקנה, כי ליישוב נדרשים עוד 100-105 דונם נוספים לתכנון מוסדות ציבור, הנחוצים ליעד האוכלוסייה שלעיל.

2. בשנת 1991 פנה ראש המועצה המקומית בני ע"ש למשרד הפנים בבקשה להגדיל את תחום היישוב (זמן קצר לאחר שהיישוב כבר הורחב), ולספח את אזורי התעשייה שתכננה ובנתה המועצה האזורית באר טוביה בצומת כנות (מצפון ליישוב) ובאזור התעשייה "מבצע" (מדרום ליישוב), כדי להגדיל את בסיס המס וההכנסות של הרשות. משרד הפנים סרב לפנייתו של ראש המועצה, ואף לא מינה ועדת חקירה לבדיקת תחום היישוב המבוקש. טיעוני משרד הפנים היו, כי בני ע"ש נחשבת למועצה מקומית קטנה מאד, וחסרת כל ניסיון בניהול אזורי תעשייה גדולים; שטח מועצה זו כבר הוגדל פעמיים ב-1990 מ-388 דונם ל-820 דונם, בניגוד להמלצת מינהל התכנון במשרד הפנים; לנוכח גודלה של המועצה המקומית, ומדיניותו של משרד הפנים לצמצם את מספר הרשויות המקומיות, הציע משרד זה לבחון את איחודן של שתי הרשויות -- בני ע"ש וגדרה. המועצה המקומית בני ע"ש עתרה לבג"ץ כנגד משרד הפנים, בדרישה להקים ועדת חקירה לבדיקת הגבולות החדשים שביקשה, אך עתירתה נדחתה.

היוזמה להפיכת בני ע"ש לעיר

1. ביוני 1994 יזם המינהל הכנת תכנית אב ליישוב בני ע"ש, שנועדה להרחיב אותו לממדים עירוניים. שטח התכנית היה כ-4,000 דונם, משמע - פי חמישה מהיישוב הקיים. יוזמת המינהל באה לפתור לכאורה את הבעיות שיצרה התכנית של היזם הפרטי, אולם היא לא ניזומה בשיתוף מינהל התכנון ולשכות התכנון המחוזיות של משרד הפנים. יתרה מכך, יוזמת המינהל לא עלתה בקנה אחד עם מדיניות משרד הפנים לגבי יישוב זה, כפי שתוארה לעיל.

בתשובתו מספטמבר 1997 הסביר המינהל למשרד מבקר המדינה, כי לא היה לו עניין בהסבת בני ע"ש לעיר, והוא יזם זאת בעקבות "ההחלטה האומללה" של הול"ל לאשר 1,600 דירות בבנייה רוויה ביישוב של דירות צמודות קרקע, וללא מוסדות ציבור בהיקף המתאים, "בניגוד לתכניות מאושרות, בניגוד לכל קונספציה תכנונית ובניגוד לשכל הישר".

ביוני 1994 הציע אדריכל מחוז המרכז של המינהל לקבוע יעד אוכלוסייה של 25,000 תושבים ליישוב. אדריכל המחוז לא נימק את הצעתו ליעד כזה, ההופך ליישוב קטן לעיר, והמשנה את מדרג⁵ היישובים באזור (גדול יותר מגדרה, וגן יבנה הסמוכות), ואף מנוגד לתכניות קיימות. לא נמצא, כי אדריכל מחוז המרכז של המינהל תיאם את הצעתו עם משרד הפנים. באותו דיון הוחלט, כי לכשתושלם תכנית האב לבני ע"ש, היא תוצג בלשכת התכנון של מחוז המרכז של משרד הפנים וכן לפני מחוז המרכז של המשרד. החלטה זו תמוהה, לנוכח העובדה שכ-80% משטח ההרחבה המוצע של היישוב נמצא בתחום מחוז הדרום של משרד הפנים, וכל התכנית - בתחום מחוז ירושלים של המשרד. משמע - תכנית האב נועדה להצגה בפני הגורמים הפחות ראויים. למעשה, הותיר המינהל את התיאום עם משרד הפנים למועד השלמת תכנית האב במקום לדון בהצעתו במשותף מראשיתה, כמתחייב מהוראות תמ"א 2/6 ומהוראות תמ"א 31, בנוגע ליוזמות להקמת ערים חדשות ולחריגה מיעדי האוכלוסין שנקבעו ליישובים.

2. מסוף שנת 1994 החל המינהל בניסיון להגביר את קצב שיווק הקרקעות באמצעות חברות מנהלות שנבחרו במכרז. אלה סיפקו לו שירותי תכנון, טיפול באישור סטטוטורי של תכניות וסיוע בשיווק הקרקע⁶. בינואר 1995 פנה מנהל אגף תכנון ופיתוח במינהל לאחת החברות המנהלות, והטיל עליה לעסוק בתכנון, בניהול, בפיתוח ובקידום הגדלתו של היישוב בני ע"ש על קרקעות בתחום המועצה האזורית באר טוביה, בשטח החכירה החקלאי של המושבים חצב וביצרון. על החברה המנהלת הוטל לתכנן 6,000 דירות וכן אזור תעשייה ומסחר. מנהל האגף במינהל הגדיר את ייעודה העיקרי של התכנית להפוך את יישוב בני ע"ש לעיר של עד 25,000 תושבים, "למרות העובדה שהמקום אינו מיועד לכך על פי התכניות הארציות והמחוזיות. תמ"א 2/6 קובעת יעד של 2,500-3,000 תושבים, תמ"א 31 - רק 1,400 נפש, ולמ"ס צופה 4,000 תושבים". מנהל אגף תכנון ופיתוח במינהל לא נתן הסבר להנחיתו, המנוגדת להוראות תכניות מתאר ארציות ומחוזיות, וקבע יעד אוכלוסייה שרירותי של 25,000 תושבים. הכותב ציין, כי חלקה הדרומי של תכנית האב גובל בבסיס של חיל האוויר, דבר העלול ליצור מגבלות בנייה בגין רעש. עוד ציין, כי נדרש תיאום מוקדם עם מתכנני מחוז הדרום ומחוז המרכז של משרד הפנים, עם המועצה האזורית באר טוביה, עם היישובים חצב וביצרון, ועם המועצה המקומית בני ע"ש.

במכתבו של מתכנן באגף תכנון ופיתוח במינהל, מאוגוסט 1995, אל מנהל אגף זה ואל מתכנני מחוזות תל אביב וירושלים, ובמכתב לחברה המנהלת באותו עניין נאמר, כי על צוות התכנון לגבש "אידאולוגיה ... המצדיקה את גידול המקום לכ-20,000 נפש". האידאולוגיה גם תסביר למה נבחר היישוב בני ע"ש, ולא יישובים גדולים ותיקים ומבוססים ממנו כגדרה וגן יבנה. הכותב הדגיש, כי יש למצוא נימוקים חזקים מאד להגדלת היישוב, אחרת, לא יהיה ניתן לשכנע את המועצה הארצית לשנות את תפיסתה לגבי בני ע"ש.

קביעה סטטוטורית של יעדי אוכלוסין נעשית, על פי החוק, בתכניות מתאר ארציות ומחוזיות. על פי הוראות תמ"א 2/6, המועצה הארצית רשאית לאשר תכנית מתאר מחוזית עם יעדי אוכלוסייה חריגים, רק אם החריגה נובעת מהגדלת צפיפות הבנייה למגורים, ובלי לגרור תוספת קרקע לבנייה מעבר לתחום הבנוי המאושר לאותו יישוב. תמ"א 31 קבעה, כי אם סבור מוסד תכנון שיש לאשר תכנית מקומית העלולה להביא לחריגה ניכרת מיעדי האוכלוסין, יהיה חייב באישור מוקדם לכך מהמועצה הארצית או מוועדת המעקב ובקרה לתמ"א 31. עד לסיום הביקורת באוגוסט 1997, כשלוש שנים

⁵ מדרג - מקומו הסידורי של יישוב ברשימת היישובים במדינה, לפי גודל אוכלוסייתם. המדרג נותן אינדיקציה לתפקודים אותם ממלא היישוב.

⁶ בעניין זה ראה בדות מבקר המדינה על הפעלת חברות מנהלות במינהל, מאוקטובר 1997.

מראשית פעילות המינהל בנושא, לא הוצגה תכנית האב של בני עי"ש בפני ועדת המעקב ובקרה, כדי שתחווה דעתה ותאמץ או תפסול את השינוי שהוצע, וגם לא בפני המועצה הארצית.

התאמה לתכניות

להלן התייחסות תכניות מתאר ארציות, מחוזיות ומקומיות, תכניות מטרופוליניות, וכן תוצאות של בדיקות ההיתכנות של המשרד בנוגע ליישוב בני עי"ש:

1. **תמ"א 2/6** : לא קבעה ליישוב בני עי"ש יעד אוכלוסייה בגלל ממדיו הקטנים, והוא אינו מוגדר כמרכז עירוני, מאחר שאוכלוסייתו פחותה מ-5,000 נפש. התכנית אף אינה מייצגת קיבולת כזו ליישוב לשנת 2020. היישוב נכלל במסגרת יעד האוכלוסייה ל"יתר הנפה" (נפת רחובות)⁷ יחד עם יישובים קטנים רבים אחרים. תמ"א 2/6 מועידה ליתר הנפה קיבולת של 30,000 תושבים. קביעת יעד אוכלוסייה ביישוב אחד (20,000 תושבים) בתכנית אב, אשר אופק התכנון שלה הוא לשנת 2010, לעומת יעד אוכלוסייה של 30,000 תושבים ב"יתר הנפה" לשנת 2020 על פי הוראות תמ"א 2/6, אך מדגיש את חומרת אי-ההתאמה הגלומה בתכנית האב המוצעת.

2. **תמ"א 31** : התכנית הסטטוטורית כוללת גם היא את בני עי"ש ב"יתר הנפה, ואינה רואה בו יישוב עירוני בהווה ובעתיד. יעד האוכלוסייה של יתר הנפה נקבע ל-21,000 תושבים עד ראשית 1998. השטח בו הוצעה תכנית האב לבני עי"ש מוגדר בתמ"א 31 כ"שטח כפרי פתוח", המיועד לשימוש חקלאי, לנוף כפרי, ליישובים כפריים, וכן לשימור הנוף הפתוח. בשטח כזה הבנייה תהיה בעלת אופי כפרי, ותותר בתוך תחומי השטח המיועד לבנייה של היישובים הקיימים. חל איסור על הסבת שטח כזה לשטח עירוני בנוי. מכאן, שבתכנית האב להסבת בני עי"ש לעיר של עד 30,000 תושבים (כפי שקבעו מתכנני היישוב ב-1996), יש אי-התאמה של יעד האוכלוסייה וגם של שימושי הקרקע, כפי שהותוו בתכנית מתאר ארצית סטטוטורית, בלי שניתנה הנמקה כלשהי לצעד זה.

3. **תמ"מ 3 ותמ"מ 4** : בתכניות המתאר המחוזיות למחוז המרכז, תמ"מ 3 שבתוקף ותמ"מ 21/3 החדשה שבהליכים סטטוטוריים מתקדמים, וכן בתכניות המתאר המחוזיות לדרום, תמ"מ 4 שבתוקף ותמ"מ 14/4 החדשה, הקרובה לסיום הליכי אישורה, מוצג היישוב בני עי"ש כיישוב קטן לא עירוני, והתחום המוצע להרחבתו מוגדר בארבעת התכניות כ"שטח כפרי פתוח".

4. **תכניות מטרופולין תל אביב ומטרופולין באר שבע** : בתכניות אלה, אשר בהכנתן ובמימונן משתתף המינהל, מוצג היישוב בני עי"ש כיישוב קטן לא עירוני.

5. **תכנית האב המוצעת ליישוב בני עי"ש** : מהווה שינוי לתכנית המתאר המקומית שבתוקף של המועצה האזורית באר טוביה. הוועדה המקומית באר טוביה מתנגדת להסבת בני עי"ש לעיר, ורואה בה יישוב פרברי. תכנית האב מנוגדת ברוחה גם לתכנית המתאר המקומית התקפה של בני עי"ש, אשר קבעה יעד אוכלוסייה של 4,000 תושבים לשנת 2000.

6. **בדיקות היתכנות של המשרד** : בשתי בדיקות היתכנות נפרדות שהכין המשרד נמצא, כי אין מקום להסבת היישוב בני עי"ש לעיר. בדיקה מיולי 1994 העלתה, כי פוטנציאל תוספת הדירות ביישוב הוא עד 2,000, ברמת ודאות נמוכה לאפשרות של מימוש. תוצאות בדיקה זו הוגשו למינהל. בבדיקה אזורית מקפת שהכין המשרד : "בדיקת היתכנות עיבוי מרחב

⁷ יתר הנפה - יעד האוכלוסייה הכולל לכל היישובים הלא-עירוניים בנפה.

הדרום" ממאי 1997, שבה נבחנו חלופות לתכנון המרחב הכולל את בני ע"ש נמצא, כי אין מקום להקמת ערים נוסף לאלה הקיימות. לא נמצא, כי המינהל הכין בדיקת היתכנות דומה בהיקפה למרחב זה, כדי לאשש את הצורך בהסבת בני ע"ש לעיר.

בדיקה אזורית

1. כאמור, הכין צוות מתכננים תכנית אב ליישוב מאמצע 1994. מבדיקת צוות התכנון לתפקוד האזורי האפשרי של בני ע"ש עולה, כי באזור יש שתי ערים גדולות (אשדוד ורחובות) היכולות לספק ביקושים למרב השירותים והמוצרים, ועוד ארבעה מוקדים עירוניים (גדרה, קריית מלאכי, גן יבנה, ויבנה) היכולים לספק ביקושים כאלה בהיקף נמוך יותר. עוד עולה מבדיקת המתכננים, כי תמ"א 2/6 לפריסת אוכלוסיית המדינה, רואה ביישוב גן יבנה, הסמוך לבני ע"ש, כראוי להפוך לעיר.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח נתונים אלה, לא ברור הטעם בהסבת מועצה מקומית קטנה לעיר, באשר אין לה יתרונות כלשהם לעומת ארבעת המוקדים העירוניים הקיימים. הקצאת המשאבים להגדלת בני ע"ש עולה להיות על חשבון פיתוח גדרה וגן יבנה, אשר נמצאו כראויות לפיתוח עירוני בניתוח האזורי דלעיל ובתכניות הארציות והמחוזיות.

צוות המתכננים בחן חמש חלופות לתכנון גודלה של בני ע"ש על פי קריטריונים, כגון: הגדלת הכנסה ביישוב, הלימות עם מדיניות התכנון הלאומית והעדפות התושבים. משקלול הקריטריונים יצא, כי החלופה של פרבר מגורים בעל אופי כפרי עם יעד אוכלוסייה של עד 12,000 תושבים היא החלופה המועדפת. חלופה זו גם ביטאה את רצון התושבים ביישוב (על פי מדגם שנעשה בנדרן, ואשר העלה כי כשני שלישי מהתושבים מעוניינים ביישוב של עד 10,000 תושבים). אף על פי כן, המלצת צוות המתכננים היתה להקים עיר עם יעד אוכלוסייה של 20,000 תושבים. יצוין, כי חלופה זו דורגה במקום שלישי/רביעי מבין חמש החלופות. צוות המתכננים לא נימק מדוע בחר בחלופה שנמצאה כנחותה ביחס לאחרות, על פי שקלול שקבע. מבדיקת הקריטריונים להערכת החלופות בידי המתכננים עולה, כי הם נתנו משקל כמעט כפול להעדפת התושבים על פני ההלימות לתכנון הלאומי.

שקלול זה ממחיש כיצד שיקולים מקומיים צרים מקבלים משנה חשיבות לעומת שיקולים ארציים ומחוזיים. נראה כי קביעת יעד האוכלוסייה מראש בידי המינהל השפיעה על תהליך קבלת ההחלטות, והועדפה על מסקנות הבדיקה של המתכננים.

מתכנני בני ע"ש קבעו, כי מתוכנן ונבנה עודף של שטחי תעסוקה במרחב דרום שפלת החוף וצפון הנגב, אשר מיקומם עדיף על מיקום אזור תעסוקה בתוך בני ע"ש. גם מבחינת ההיצע המתוכנן והקיים של שטחי מסחר, הגיעו המתכננים למסקנה, כי לכל היותר אפשר למקם מרכז מסחרי אחד במרכז היישוב או בתפר שבין גדרה לבני ע"ש. דעת המתכננים היתה, כי תושבי יישובים קטנים כגון בני ע"ש, יסעו לכל מקום שיהיה בו היצע של מוצרים ושירותים ביישובים הגדולים במרחב זה. כך הגיעו למסקנה, כי בני ע"ש יוגדר כפרבר מגורים.

2. הועלה, כי המשרד מכין תכנית אב לגדרה ליעד אוכלוסייה של 35,000 תושבים. מצבה של גדרה שונה בתכלית מזה של בני ע"ש הסמוכה: תחום השיפוט של גדרה 11,365 דונם (על פי נתוני למ"ס לשנת 1994); מתוך זה 16% משמשים למגורים, ו-74.2% לחקלאות, משמע - יש בתחום המועצה המקומית גדרה פוטנציאל רב לבניית אלפי דירות, תוך ריכוז המאמצים ביישוב ותיק וגדול בהרבה מבני ע"ש (ששטחה כ-7% משטח גדרה). גם תכניות הבנייה של המינהל, מפרברואר 1997, מצביעות על פוטנציאל לבניית כ-73,500 דירות (בנס ציונה, רחובות, גן יבנה,

יבנה, אשדוד, קריית מלאכי וקריית עקרון). לדעת משרד מבקר המדינה, בהתבסס על הניתוח האזורי של המתכננים מטעם המינהל, ועל תכניות הבנייה של המינהל והמשרד במרחב הכולל את היישוב בני ע"ש, רב הספק אם יש מקום להשקעות ניכרות ביישוב קטן.

תכנון לבנייה באזור החשוף לרעש מטוסים

חשיפה לרעש גורמת לאנשים נזק בריאותי וכלכלי (ערכים נמוכים של שווי הדירות החשופות לרעש). בתכנית המתאר הארצית לנמל התעופה בן גוריון (להלן - תמ"א 2/4), שאושרה בידי הממשלה באפריל 1997, נקבעו סטנדרדים בנוגע לשימושי הקרקע המותרים ברמות רעש שונות. בתכנית זו נקבעה עקומה שוות רעש של 60 דציבלים בגין רעש המטוסים, כגבול עליון לצורך אכיפת הגבלות על הבנייה ושימושי הקרקע. עוד נקבע שם, כי תחום זה יש לעדכן לפחות אחת לחמש שנים⁸. לפי הנורמות שנקבעו בנושא מפלסי הרעש, סווגו שימושי הקרקע ורגישותם לשלוש קטגוריות. בקבוצה בה הרגישות הגבוהה ביותר לרעש, נכללים: מגורים לסוגיהם, מבני ציבור (בתי אבות, בתי חולים, בתי החלמה, בתי ספר, מעונות יום, גני ילדים ובתי כנסת), ומתקנים ומבנים פתוחים המשמשים לבידור ותרבות, כגון אמפיתיאטראות. אלה ניתנים לבנייה רק באזור בו מפלס הרעש הממוצע בשעות היום נמוך מ-60 דציבלים (בשעות הלילה צריך מפלס הרעש להיות נמוך עוד יותר). בתחום שבין 60 ל-65 דציבלים תיתכן הבנייה דלעיל, בתנאי שתהיה ממוגנת אקוסטית. בתחום החשוף לרמת רעש העולה על 65 דציבלים, לא תאושר בנייה של שימושים אלה.

יצוין, כי סמיכות של בתי מגורים לשדה התעופה פוגעת בתושבים, אך עלולה לפגוע גם בפעילות המבצעית של השדה, אם יופעלו לחצים מצד התושבים בנוגע לשעות הפעילות, נתיבי המראות ונחיתות וכו', כפי שארע בשדה דב ובנמל התעופה בן גוריון. הפעילות משדה תעופה צבאי יכולה להיות בכל שעות היממה ובכל ימות השנה. על כן, מטרד הרעש משדה תעופה צבאי חמור יותר מאשר משדה תעופה אזרחי. רק כשנה לאחר בקשת מנהל אגף תכנון ופיתוח במינהל לבדוק את השפעות הרעש הנגרם משדה תעופה הסמוך לבני ע"ש, פנתה החברה המנהלת, בינואר 1996, לחברה המתמחה בבדיקות אקוסטיות לבחינת מטרדי הרעש. בדיקת החברה העלתה, כי רעש המטוסים עלול להיות מטרד לתושבים וליצור הגבלות בקביעת שימושי הקרקע. חברה זו אימצה את הנחיות תמ"א 2/4 לעניין מפלסי הרעש ומגבלות הבנייה.

מהצבת מפת מפלסי הרעש שהציגה החברה לבדיקות אקוסטיות על גבי תכנית האב עולה, כי בתחום מפלס הרעש הגבוה מ-65 דציבלים (האסור לבנייה למגורים ולמוסדות ציבור, כאמור) נמצאים: יותר מ-60% מהבתים בני 5 קומות ויותר; כרבע מהבתים שגובהם עד 4 קומות; יותר מ-60% מהבתים צמודי הקרקע (עד 2 קומות); יותר מ-70% ממבני הציבור.

המסקנה העולה מהממצאים דלעיל היא כי רוב שטח היישוב המתוכנן אינו מתאים לייעודו.

בתחום מפלסי הרעש 60-65 דציבלים (המחייב מיגון אקוסטי, המייקר את הבנייה העתידית) נמצאת כל יתרת היישוב המתוכנן: כ-35% מהבתים בני 5 קומות ויותר; כשלושה רבעים מהבתים עד 4 קומות; כ-37% מהבתים עד 2 קומות; יותר מרבע ממבני הציבור; וחלק מהיישוב הקיים.

יש לציין, כי רוב הבנייה הגבוהה המוצעת בתכנית האב (5 קומות ויותר) תוכננה דווקא בסמיכות הגדולה ביותר לשדה התעופה, כך ששיעור הדירות אשר יכולות להיפגע מהרעש הוא גדול

⁸ בעניין זה ראה גם בדוח שנתי 47, עמ' 123-135.

יחסית, וייתכן שמיקומם של מבנים אלה אף אינו עולה בקנה אחד עם דרישות בטיחות טיסה וביטחון שדה, נושא נוסף שטרם נבדק. בדיון שהתקיים בול"ל ב-1990 בתכניתו של היזם הפרטי, הוחלט להגביל את גובה הבתים ל-4 קומות לכל היותר, משיקולי בטיחות טיסה, ואילו בתכנית האב הנדונה הוצעו בתים בני 8 קומות בסמיכות גדולה יותר למסלולים. הנתונים על מפלסי הרעש הוגשו לחברה המנהלת ולמינהל בפברואר 1996, אולם התכנון לא הופסק. נהפוך הוא, במכתב ששלחו מתכנני העיר במארכ 1996 לחברה המנהלת קבעו, כי אין הם רואים בעיה בנושא. מתשובתו של צה"ל למשרד מבקר המדינה בספטמבר 1997 עולה, כי עד למועד התשובה, לא הועברה תכנית האב להרחבת בני ע"ש לבדיקתו.

בתשובתו מנובמבר 1997 הסביר המשרד לאיכות הסביבה למשרד מבקר המדינה, כי המדינה הכירה באופן מהותי באחריותה לנזק שנגרם מחשיפת שימושי קרקע רגישים לרעש ממטוסים צבאיים, ומממנת את הטיפול האקוסטי במוסדות חינוך החשופים לרעש מטוסי חיל האוויר. אי-לכך, אישור של שימושי קרקע הרגישים לרעש מטוסים צבאיים, עלול לגרום נזק כבד לקופת המדינה ולחיל האוויר. כפועל יוצא, יש לפעול לכך שההוראות כפי שנקבעו בתמ"א 2/4, יחולו על האזורים החשופים לרעש מטוסים צבאיים ואזרחיים, ויש לאסור על בניית מגורים בתחום החשיפה לרעש שמעל 65 דציבלים.

החברה המנהלת השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1997, כי עם התקדמות התכנון ברמה פרטנית יותר מזו של תכנית אב, ייבדקו מפלסי הרעש ביישוב ביתר יסודיות.

לדעת משרד מבקר המדינה, בירור בנושא מפלסי הרעש, מן הראוי היה לעשות כבר ב-1994, כאשר המינהל יזם את ההרחבה הגדולה של היישוב. נושא זה הוא חלק בלתי נפרד מסקר ההיתכנות שהיה על המינהל להכין לפני הכנת תכנית האב, המתעלמת מסבלם של המשתכנים הפוטנציאליים ממטרדי רעש. בירור מוקדם כזה היה גורם לדחיית ההרחבה על הסף או לתכנית שונה, המתחשבת באילוצי התכנון.

תיאום התכנון

יוזמת המינהל להרחבת בני ע"ש היא מיוני 1994. המינהל פעל תקופה ממושכת ללא יידוע וללא תיאום עם גורמים הכרחיים בבואו להציע עיר חדשה בישראל: הממשלה, המועצה הארצית, ועדת המעקב ובקרה לתמ"א 31, ומועצת מקרקעי ישראל. גם דרגים אחרים בעלי עניין כמחוז הדרום של משרד הפנים, המועצה האזורית באר טוביה והוועדה המקומית שלה והמשרד לאיכות הסביבה, יידע המינהל על כוונותיו רק בשלבים מאוחרים ומתקדמים של התכנון, כשנתיים וחצי מתחילת יזמתו, ולהלן הפרטים:

1. בינואר ובמארכ 1996, כשנה וחצי מיוזמת המינהל להרחבת בני ע"ש, הציגה החברה המנהלת לראשונה את טיוטת תכנית האב והבדיקה האזורית במחוז המרכז של משרד הפנים. בשתי הפגישות ביקשה מתכנתת מחוז המרכז מנציגי המינהל ומנציגי החברה המנהלת להציג את התכנית גם לפני מתכנן מחוז הדרום של משרד הפנים, מאחר שכ-80% מהתחום המוצע להרחבת היישוב נמצא במחוז זה. עוד ביקשה מהם לוודא, כי מערכת התכנון הארצית לרבות המועצה הארצית, מחייבים את השינוי לתמ"א 31, שהוא פועל יוצא משינוי הגודל של היישוב. עד לסיום הביקורת, באוגוסט 1997, לא פנה המינהל למועצה הארצית ולוועדת המעקב ובקרה לתמ"א 31 כמתחייב. גם פנייתו למחוז הדרום של משרד הפנים באה באיחור רב.

ביולי 1996 זימנה מתכנתת מחוז המרכז של משרד הפנים את מתכנן מחוז הדרום לדון בסוגיות הנוגעות לגבולם המשותף של שני המחוזות. התכנית להרחבת בני ע"ש הוצגה בקצרה, אף שבמועד זה כבר הגיע צוות המתכננים למסקנה, כי קיבולת תכנית האב תגיע לכ-30,000

תושבים. בחודש זה הוצגה התכנית לראשונה גם במינהל התכנון של משרד הפנים כחלק מהצגת יוזמות רבות של המינהל, אך לא גובשה באותו מועד עמדה המחייבת או שוללת את התכנית. רק בינואר 1997, נערכה במחוז הדרום של משרד הפנים פגישה בנושא בני ע"ש, בהשתתפות נציגי המינהל, החברה המנהלת, המתכננים, נציגי המועצה האזורית באר טוביה ונציגת מחוז המרכז של משרד הפנים. מתכנן מחוז הדרום ונציגי המועצה האזורית שללו את התכנית, מהטעם שתכנית האב לא הוכיחה את הצורך בהגדלת קיבולת האוכלוסייה במידה כה גדולה. לדעתם, הצורך האמיתי של היישוב הוא בתוספת של מבני ציבור בלבד.

2. רק בישיבה של ועדת ההיגוי לתכנית האב מנובמבר 1996, סוכם כי יש לקבל את חוות הדעת של המשרד לאיכות הסביבה, בגין הקרבה לאזורי תעשייה מדרום ומצפון ליישוב. בדצמבר 1996 ציינה מתכננת מחוז המרכז של המשרד לאיכות הסביבה, כי פיתוח היישוב חייב להישען על יכולת הקליטה של מתקן ביוב שאושר ועובד, דבר שאינו בנמצא. גם באזורי התעשייה שמצפון ומדרום ליישוב אין פתרונות ביוב מוסדרים כמתחייב, למניעת זיהום מי תהום.

לדעת משרד מבקר המדינה, בדיקתן של הבעיות שהעלתה המתכננת מטעם המשרד לאיכות הסביבה, היתה צריכה להיעשות בסקר היתכנות, שיקדם להכנת תכנית אב, דבר שהמינהל והחברה המנהלת לא עשו.

3. בראשית מאי 1996 הודיע המינהל לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה זמורה על הכנת תכנית אב לבני ע"ש. רק בנובמבר 1996 החליטה ועדת ההיגוי לתכנית האב כי יש לקבל גם את תגובת הוועדה המקומית באר טוביה לתכנית האב, שמרביתה בתחום מרחב התכנון שלה. עוד החליטה ועדת ההיגוי, כי הריכוז הסטטוטורי של התכנון יימסר לוועדה המקומית זמורה. בדצמבר 1996, דנה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה באר טוביה לראשונה בנושא הסבת בני ע"ש לעיר, ושללה את תכנית האב המוצעת מהנימוקים האלה: תכנית האב פוגעת בשטחי המושבים ביצרון וחצב, בבית הספר החקלאי כנות, ובחברה פרטית, שכולם בתחום המועצה האזורית באר טוביה; התכנית המוצעת סותרת את תכנית המתאר המקומית של מועצה אזורית זו, ומציעה רבי-קומות בצד בתי מושבים סמוכים; התכנית פוגעת באזורי התעשייה שמצפון ומדרום ליישוב. הוועדה המקומית הביעה תמיהה על כך שהמינהל מכין תכנית בתחום רשות מקומית וועדת תכנון מקומית, בלי לתאם ולהתייעץ עם הרשות המתאימה ועם המחזיקים בקרקע כזו.



בספטמבר 1990 אישרה הוועדה לבנייה למגורים ולתעשייה (הול"ל) תכנית לבניית שכונת מגורים בקיבולת 1,100 דירות (שהוגדלה בעוד 500 דירות מאוחר יותר) ביישוב בני ע"ש. האישור הסטטוטורי התמזג של בנייה רוויה בצד בתים צמודי קרקע בלב מרחב כפרי, בהעדר מבני ציבור ושטחים פתוחים כנדרש, ובסטייה ניכרת מקיבולת האוכלוסייה שנקבעה ליישוב זה בתכניות מתאר ארציות, מחוזיות, ומקומיות, יצר בעיות אורבניות וחברתיות. נוסף לכך קיימת בעיית סמיכות לשדה תעופה צבאי, היוצר מטרדי רעש ומכשולי טיסה. זאת ועוד, באמצע 1994 יזם מינהל מקרקעי ישראל את הסבת היישוב הקטן לעיר, שכיוון התפשטותה הוא לעבר אותו שדה תעופה.

המינהל קבע יעד אוכלוסייה חדש ליישוב החורג במידה ניכרת מתכניות מתאר ארציות - ללא תיאום עם המועצה הארצית לתכנון ולבנייה. הרחבת היישוב המוצעת נועדה, בין השאר, לפתור את המחסור במבני ציבור, אולם לאלה נדרשה תוספת של מאה דונם בלבד ליישוב. בכך, למעשה, ניסה המינהל לתקן את המעוות מהחלטת הול"ל דלעיל, בשגיאה תכנונית גדולה בהרבה, לכאורה.

היוזמה וקביעת קיבולת האוכלוסייה המתוכננת נעשו ללא סקר היתכנות, ולפני בדיקה אזורית, שיבהירו את ישימות היוזמה ואת השפעותיה. למשל, לא הובאה בחשבון בעיית רעש המטוסים, אשר די בה כדי לפסול את תכנית האב המוצעת על הסף. קביעת יעד האוכלוסייה מראש דחקה את ההלימות עם התכנון הלאומי ועם רצון תושבי היישוב הקיים. הבדיקה האזורית של עורכי תכנית האב, אשר העלתה כי החלופה המועדפת היא זו של פרבר כפרי ללא שטחי תעשייה ומסחר, מובילה למסקנה, כי אין סיבה להסב את בני עי"ש לעיר, וכי עדיף להשקיע משאבים ביישובים גדולים, תוך ניצול יתרונות הגודל ותשתיות קיימות, ברוח מסקנות ועדת רונן, שאומצו בידי הממשלה ומועצת מקרקעי ישראל.

הפעילות התכנונית נעשתה לא עם הגורמים הרלוונטיים ובעלי העניין העיקריים, ובאיחור של כשנה וחצי ויותר: עם מחוז המרכז של משרד הפנים במקום עם מחוז הדרום; עם הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה זמורה במקום עם הוועדה המקומית באר טוביה; ללא ידיעה של ועדת המעקב ובקרה לתמ"א 31 ושל המועצה הארצית; ותוך פנייה מאוחרת למשרד לאיכות הסביבה.

ההגנה על השטחים הפתוחים

ריכוז ממצאים

השטחים הפתוחים הם משאב לאומי ההולך ומתמעט נוכח תנופת הפיתוח והבנייה. בחלק ניכר משטחים אלה יש משאבי טבע ונוף ייחודיים או נדירים, מאגרי מים עיליים, או מי תהום, וכל אלה עלולים להינזק בשל פיתוח לא מבוקר. נוכח התמעטותם של השטחים הפתוחים במדינה והדרישה ההולכת וגוברת ליעד חלק מהם לנופש ולבילוי, חשוב להגן עליהם ולהשתמש בהם ביעילות ובחיסכון.

בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, נקבעו הוראות הנוגעות לשטחים פתוחים הכלולים בתכניות מתאר ארציות, מחוזיות ומקומיות, ובהן הוראות לשמירה על "מקורות חשובים מבחינת הטבע או היופי". גם בחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק הגנים והשמורות), נקבעו דרכים להגנה על שטחים פתוחים המשמשים לנופש בחיק הטבע או מיועדים לשמש למטרה זו, וכן על נכסי טבע ונוף בעלי חשיבות מיוחדת. תכנית מתאר ארצית משולבת לבינוי, לפיתוח ולקליטת עלייה, תמ"א 31 (להלן - תמ"א 31), שאושרה בשנת 1993, קבעה בתשריטיה (שהם חלק בלתי נפרד ממנה) ובהוראותיה את השטחים הפתוחים המיועדים לשימור ואת הדרכים להגן עליהם.

באוגוסט 1990 החליטה הממשלה להפשיר לבנייה למגורים במהלך חמש שנים 90,000 דונם של קרקע חקלאית. אולם בפועל הופשרו יותר מ-230,000 דונם - בערך פי 2.5 מהשטח שעליו הוחלט.

אף שחלק מהתכניות לבנייה למגורים שאושרו לא מומשו, בשל חסמים תכנוניים משפטיים או פיזיים, ועדיין לא נוצלו כל הקרקעות שכבר הופשרו, המשיכו מוסדות התכנון לאשר תכניות חדשות לבנייה על קרקעות חקלאיות.

תכניות המתאר הארציות המאושרות, שנקבע בהן, בין השאר, אילו שטחים יישארו פתוחים ומה יהיה ייעודם, סיפקו הגנה חלקית מפני פיתוח ובינוי על שטחים אלה.