

## **נייר עמדה בנושא הצעת חוק הרשות לפיתוח הנגב (תיקון – מיזם חקלאי-תיירותי בנגב), התשס"ט 2009**

### **רקע:**

התיישבויות בודדים הן נקודות התיישבות המאכלסות בד"כ משפחה אחת אשר לרשותה מועמדים מאות ואף אלפי דונמים. חלק מהקרקע משמש למגורי המשפחה, חלקו לחקלאות ו/או תיירות וחלק הארי של התיישבויות אלה מועבר למשפחות לשם "שמירה" על הקרקע מפני שימושם של אזרחי המדינה הערבים באמצעות גידור השטח. בחלק מההתיישבויות אין כל שימוש בשטחים הנרחבים שהוקצו למתיישב, מלבד לצורכי מגורים.

בפועל, התיישבויות אלו הוקמו ללא תכניות מתאר מתאימות וללא אישורים מוועדות התכנון, ללא אישורים לפטור ממכרז ואף ללא חוזי חכירה מתאימים עם המינהל.

רעיון התיישבויות הבודדים, כאמצעי מדיניות רשמית ל"שמירת קרקעות המדינה", הועלה בשנת 1997 כשעמו הועלו מספר חלופות נוספות, כגון עיבוד, רעייה, ייעור ופיקוח. ללא בחינת החלופות המוצעות, החליטו שר התשתיות ושר החקלאות דאז לאמץ את ההצעה בכל הקשור להתיישבויות בודדים. צעד זה זכה לביקורת מצד מבקר המדינה במסגרת הדו"ח השנתי 50ב משנת 2000. בדו"ח מבקר המדינה צוין, כי ההחלטה התקבלה ללא התייעצות עם משרד הפנים או המועצה הארצית לתכנון ולבניה (המוסד הבכיר בהיררכיה התכנונית), האמונים על קביעת ויישום מדיניות התכנון והפיתוח של המדינה ועל קיום הוראותיו של חוק התכנון והבניה.

בפועל, ובעקבות עידוד מדיניות זו ע"י חלק משרי הממשלה, החלו רשויות המדינה מיידית בהקמת עשרות התיישבויות בודדים ללא מכרזים, ללא קריטריונים ברורים לחלוקה, ללא היתרי בנייה ו/או אישורים כדין, ללא בדיקת צרכים ומדיניות פיתוח וללא בדיקת נתונים רלוונטיים.

התיישבויות הבודדים הוקמו וחוברו כולן לתשתיות הנחוצות לחיי אדם, חי וצומח. בין היתר, חוברו אלה למים, חשמל, טלפון ודרכי גישה. כספי ציבור רבים הושקעו להקמת התיישבויות הבודדים, כל זאת בניגוד לחוק ולכללי מינהל תקין. על כך עמד מבקר המדינה באומרו: "בביקורת הועלה, שמשרדי ממשלה וגורמי שלטון פעלו לעיתים שלא בהתאם לחוק ובחריגה ממינהל תקין במתן סיוע להתיישבויות יחידים ובייחוד לאלה שבתחומי המועצה האזורית רמת נגב".

יתרה מזו, מבקר המדינה ציין, כי התיישבויות הבודדים מוקמות בניגוד למדיניות ולעקרונות אשר נקבעו בתכניות מתאר ארציות לפיתוח המדינה, כמו תמ"א 35, אשר קובעות כמדיניות תכנון ופיתוח את הצורך בחיזוק ישובים קיימים, לפיתוח המדינה ואת הבעייתיות בפזור נקודות קטנות של יישובים.

### **התייחסות "במקום" - סעיפי הצעת החוק**

1. חוות הבודדים הוקמו על קרקעות בעלות ייעוד חקלאי, כלומר קרקעות שהחוק אוסר להקים עליהן מבני מגורים ו/או להשתמש בהן לצרכים שאינם חקלאיים. **הצעת חוק זו באה להכשיר שימוש שנעשה בניגוד לחוק התכנון והבנייה ולתכניות המתאר המאושרות בנגב.**
2. הסכמי החכירה על קרקעות חקלאיות מתחדשים אחת למספר שנים, בעוד הצעת החוק מעניקה ליושבים על אותן קרקעות זכויות חכירה נדיבות, **וזאת בניגוד לתקנותיה של מועצת מקרקעי ישראל ובניגוד לחוק המכרזים.**
3. סעיף 4א' של הצעת החוק מציב את התנאי שבעל המיזם (כלומר בעלי חוות הבודדים) שנהנה מתמיכה וסיוע של רשות מרשויות המדינה במשך שלוש שנים לפחות לפני מועד תחילתו של החוק. **סעיף זה מוציא, הלכה למעשה, את האוכלוסייה הבדואית בנגב מן ההסדר והופך את החוק לרלוונטי למתיישבים היהודיים בלבד. זאת מכיוון שהאוכלוסייה הבדואית מעולם לא קיבלה אפשרות ליהנות מתמיכה כלשהי של רשויות המדינה.**
4. תכנית מתאר ארצית (תמ"א) 35 מעדיפה חיזוק יישובים קיימים על פני הקמת נקודות יישוב חדשות או התיישבות בודדים. **הצעה זו עוקפת את תמ"א 35 ביוזעין ובמתכוון (סעיף 4ב' – "על אף הוראות כל דין") ובכך, למעשה, עוקפת את מדיניות התכנון הארצית אשר אושרה על ידי ממשלת ישראל ויוצרת נתיב עוקף תכניות מתאר בעלות תוקף סטטוטורי/חוקי. בהקשר זה ניתן לציין מסמך חו"ד מטעם צוות תמ"א 35, מיום 20.7.99, אשר הוגש למועצה הארצית. בחו"ד הוסבר כי צוות תמ"א 35 רואה סכנה רבה במדיניות התיישבות בודדים כאמצעי לפזור אוכלוסיה ו"תפיסת קרקע" שאינם מבוקרים תכנונית. הצוות הדגיש, כי בהתחשב בכללים ובעקרונות הפריסה המפורטים בתמ"א 35 אין לאפשר "התיישבות בודדים", אלא אם נכלל במסגרת תכנית כוללת ליישוב חדש על פי דגמי היישוב ועקרונות הציפיות והאופי של תמ"א 35.**
5. היועץ המשפטי לממשלה הוציא הנחיה, בעקבות דו"ח חמור של מבקר המדינה, כי הקמת יישובים חדשים חייבת להיעשות על פי חוק, באישור המועצה הארצית לתכנון ולבנייה. **יש לזכור, כי חוות הבודדים הן ישוב לכל דבר ועניין. הצעת חוק זו, המבקשת להכשיר בנייה והתיישבות לא חוקית בקרקע, מתעלמת מהנחייתו של היועמ"ש, כמו גם מחוקים קיימים.**
6. מינהל מקרקעי ישראל, באמצעות פרקליטות מחוז דרום, מנהל מאבק משפטי לפינוץ וסילוקן של 7 חוות בודדים, אשר מקיימות פעילות לא-חוקית של בניית בתי קבע וצימרים. **הצעת חוק זו יוצאת כנגד העתירות שהגישה בנושא פרקליטות מחוז דרום, ומעלה את השאלה כיצד ומדוע פועל משרד המשפטים בשני כיוונים מנוגדים, באותה הסוגיה.**

## התייחסות "במקום" – נקודת מבט תכנונית

תכנון מרחבי, מטבעו, מקפל בתוכו משמעות עתידית ביחס להקצאת משאבים וקביעת יעדים לפיתוח, באופן העולה בקנה אחד עם האינטרס הציבורי הרחב. ביסוד התכנון עומדת ההבנה, שראייה מערכתית ולמידה מעמיקה של תנאים וצרכים חברתיים, כלכליים וסביבתיים הכרחיות לקביעת מדיניות מרחבית שתוביל לפיתוח, הקצאה יעילה של משאבים ושמירה על רווחה חברתית.

הצעת חוק זו מעוררת סימני שאלה בכל הנוגע להכרה בפעולה מרחבית, שכבר בוצעה ושאיננה מוגדרת כחוקית.

במקרה "חוות הבודדים" עלינו לשים לב למספר עובדות חשובות: מבעלי החוות לא נלקחו זכויות באופן שיטתי בעבר; חוות הבודדים אינן בגדר המענה היחיד לקורת גג ותנאי קיום מינימאליים עבור בעליהן; ביחס להשקעה בהן, לחוות הבודדים תרומה זניחה בפיתוח הנגב; וכמו כן, חוות הבודדים אינן מתיישבות עם הרציונל המרחבי שאליו מכוונים מוסדות התכנון, דהיינו עם הגישה המטרופולינית או הפיזור המרוכז שהותווה בתמ"א 35.

אישור הצעת חוק זו עשוי לשמש להגדרתו המחודשת של מושג התכנון: מכשיר להכשרת פעילות בלתי חוקית במרחב, כפונקציה של הפעלת לחצים על מוסדות התכנון, עוצמתם של יוזמי הפעולה והלגיטימיות הנורמטיבית של האינטרסים שלהם.

הצעת חוק זו מסמלת את רמיסת התכנון. באופן פרדוקסאלי, חוות הבודדים הקיימות עקפו את מערכת התכנון ופעלו בניגוד להוראות התכנוניות הקיימות, ובמילים אחרות, בניגוד לחוק.

הצעת החוק באה, למעשה, לכופף את עקרונות התכנון לטובת אינטרסים צרים. אין ספק שבטווח הארוך אישור בדיעבד של פעולות לא חוקיות במרחב, תביא לזילות התכנון ומוסדות התכנון ולפגיעה בלגיטימיות שלהם.

נקודה חשובה, שראוי להקדיש לה תשומת לב, היא מה יעלה בגורלה של האוכלוסייה הבדואית בנגב? האם הצעת חוק זו מסמנת מפנה של מוסדות השלטון ביחסן לאוכלוסייה זו, או שהיא מהווה דוגמא נוספת לאפליה המופגנת כלפי אוכלוסייה זו? לצערנו, אופן ניסוח הצעת החוק מצביע על האפשרות השנייה.

התנגדותה של עמותת "במקום" להצעת החוק מיועדת להגן על מעמדו של התכנון בישראל, וכן על האינטרס הציבורי וזכויות האדם. יש להתנגד למציאות שבה נעשה שימוש במרחב לקידום אינטרסים צרים, ולפעול לקידום תכנון מרחבי בעל מעמד יציב ומשפיע, הזוכה להכרה חוקית וציבורית רחבה.