

04/03/2010

לכבוד
 מר אבי הלר
 יו"ר הועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז דרום
 משרד הפנים
 באר שבע
 באמצעות פקס' 08-6263751

הנדון: התנגדות לתכנית מתאר מקומית 67/101/02/20 - פתחת ניצנה

כללי

תכנית המתאר המקומית לפתחת ניצנה הנדונה, מבקשת להקים הלכה למעשה נקודת התיישבות חדשה על גבעת כתף ניצנה, במרחק נסיעה של כ-3 ק"מ ממקום הימצאותה של הקהילה החינוכית-התיישבותית ניצנה, המסומנת בתכנית המתאר המחוזית התקפה, תמ"מ/4/14 כישוב כפרי. בהתאם לדברי ההסבר של התכנית, מוצעת תשתית תכנונית עבור ישוב עירוני שימנה עד 1,500 יח"ד בשלב הפיתוח הסופי שלו. אזור פתחת ניצנה כולל 4 ישובים בעלי אופי כפרי: כמהין, ניצני סיני, באר מילכה ועזוז, וכן את הכפר החינוכי ניצנה. תכנית המתאר הארצית המשולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור, תמ"א/35, מסמנת במקום משבצת לישוב מיוחד עם צפי אוכלוסיה של 10,000 איש.

עמותת **במקום - מתכננים למען זכויות תכנון** מתנגדת לתכנית במתכונת המוצעת מתוך עמדה עקרונית שזו השעה אינו קורא להקמת נקודות התיישבות חדשות מכיוון שיש להעדיף חיזוק וציפוף של הישובים הקיימים. מן הראוי להפנות את המשאבים הנדרשים להקמת הישוב החדש לטובת צרכים אחרים במחוז דרום, כגון הרחבה של ישובים קיימים המשועים לאוכלוסייה חדשה, שיקום וטיפוח של שכונות מצוקה וחיזוק עיירות פיתוח. בנוסף, קידומה של התכנית נעשה למרות פגם פרוצדוראלי בהגדרתה, דבר אשר מחייבים את ביטול ההפקדה והחזרת התכנית לדיון במוסדות התכנון.

עיקרי הטענות

1. טענה פרוצדוראלית: הקמת ישוב חדש במסווה של הרחבה ניכרת

נקודת הישוב ניצנה מסומנת בתכנית המתאר המחוזית תמ"מ/4/14 על ידי סימבול של ישוב כפרי קיים (משולש מלא) בו מותר להקים עד 500 יח"ד. תמ"א/35 שקיבלה תוקף 5 שנים מאוחר יותר, אינה כוללת את הישוב ניצנה בלוח 2 "מספר מרבי של יחידות דיור ביישובים כפריים", המפרט את רשימת הישובים הכפריים,

אלא שהישוב ניצנה נכלל ברשימת הישובים המיוחדים, עם צפי אוכלוסייה של 10,000 תושבים (לוח מספר 3, עמוד 36 בהוראות תמ"א 35).

מטרות תכנית המתאר המקומית לפתחת ניצנה, נשואת התנגדות זו, אף מצהירות כי התכנית מהווה הרחבה של הקהילה החינוכית-התיישבותית ניצנה תוך הפיכתה מישוב כפרי לישוב עירוני (עמ' 10 בהוראות התכנית המופקדת) זאת למרות שקיים מרחק נסיעה של כ-3 ק"מ בין הקהילה החינוכית בניצנה הקיימת לבין נקודת ההתיישבות המוצעת במסגרת התכנית הנוכחית. כלומר, **אין שמירה על העיקרון של צמידות דופן למוקד הפיתוח הקיים ולכן מדובר בנקודת יישוב חדשה ולא בהרחבה של יישוב קיים.**

מכאן שהתכנית המוצעת אינה מדברת על הרחבת יישוב קיים, אלא על הקמת יישוב חדש, **וישנו פגם פרוצדוראלי בסיסי בהגדרת אפיה של התכנית.** על מנת לתקן זאת, יש לנקוט באחת משתי האפשרויות הבאות כדי שהתכנית תהיה תקפה מבחינה פרוצדוראלית:

1. אם אכן מדובר בהרחבה של יישוב קיים, כפי שזה מסומן בתמ"מ/14/4, יש לקרב את היישוב המוצע אל הכפר החינוכי בכדי שניתן יהיה לשמור על העיקרון של צמידות דופן. אחרת, **אם נקודת היישוב החדשה נשארת במקום המוצע, יש לבטל את הסימון של יישוב כפרי כפי שזה מופיע בתמ"מ/14/4.** זאת מכיוון שהסימבול של יישוב מיוחד בתמ"מ/א/35 מאמץ כפי שראינו את נקודת היישוב המאושרת בתמ"מ/14/4 **ומכאן שלא ניתן יהיה ליצור בעתיד יישוב קהילתי במקום כפי שמצפים תושבי המקום.** ובכל מקרה, נדרש לקבל את אשורה של המועצה הארצית בהתאם להוראות סעיף 7-6.1.3 של תמ"מ/א/35 כדי לאפשר חריגה מעקרון צמידות הדופן.
2. במידה ומדובר בשתי נקודות יישוב שונות, **אזי שיש לבטל את ההפקדה של התכנית הנוכחית ולחזור מחדש על תהליך הדיון בה בהתאם להנחיות של הקמת יישוב חדש והוראות סעיף 13 בתמ"מ/א/35** והן סעיף 7.1.2 בהוראות תמ"מ/14/4 המגדירים את הנהלים המחייבים לצורך הקמת יישובים חדשים, כולל תיקון לתכנית המחוזית.

עיון מעמיק בדיונים שקיימה ועדה מחוזית דרום טרם ההפקדה, מחזקת את טענתנו זו. בדיון בתאריך 03/07/2006¹ הוחלט להפקיד את התכנית בתנאי שתתקבל חוות דעת הולנת"ע בהתאם לסעיף 13.1.7 להוראות תמ"מ/א/35 **המתייחס להוראות לגבי הקמת יישוב חדש. באופן תמוה, בדיון נוסף שהתקיים בוועדה המחוזית בתאריך 28/12/2006 צוין כי אין מדובר בהקמה של יישוב חדש, אלא בהרחבת יישוב קיים:**

"הובא לידיעת הועדה, על ידי מינהל התכנון, כי אין מדובר בהקמת יישוב חדש, כפי שנקבע בהחלטת הועדה מיום 03/07/2006, אלא, בהרחבת יישוב קיים באופן המעביר אותו ממעמד של יישוב כפרי קיים (כפר הנוער ניצנה) ליישוב עירוני/פרברי בהתאמה להוראות תמ"מ/א/35 - הקובעת כי מדובר ביישוב מיוחד שצפי האוכלוסייה לגביו ע"פ לוח 3 הינו 10,000 נפש. בהתאם לכך, מחליטה הועדה לשנות את החלטתה מיום 03/07/2006 באופן שהתכנית תהיה תכנית מקומית להרחבה ניכרת ויחולו לגביה הוראות סעיף 12.1 לתמ"מ/א/35, למעט סעיף 12.1.3 - שלדעת הועדה אין צורך בקביעת כמות יחידות דיור בהישג יד בתכנית זו."

¹ פרוטוקול ישיבה מספר 2006006.

אין זה ברור איך השתנתה עמדתה של הוועדה המחוזית כאשר מדובר בבירור בהקמת יישוב חדש שאינו צמוד דופן לשום מוקד או תשתית התיישבותית אחרת. ראשית, נשאלת השאלה: **איך ניתן להתייחס לתכנית זו כאל תכנית להרחבה ניכרת של יישוב קיים**, כאשר אין מדובר כלל וכלל בצמידות דופן - גולת הכותרת של תמ"א 35?

יתרה מזאת, ההודעה שנמסרה לוועדה המחוזית מטעם מינהל התכנון על כך שאין מדובר ביישוב חדש, אלא בהרחבה של יישוב קיים, היוותה פגיעה משמעותית בשיקול דעתה של הוועדה המחוזית, ביכולתה וסמכותה לקבל החלטות עצמאיות על פי החוק. **מינהל התכנון פעל בהקשר זה שלא כדין ותוך חריגה מסמכותו בכך שמנע קיומו של דיון עקרוני ביחס לצורך להקים יישוב חדש.**

עוד אנו רוצים לציין, כי גם אם נתייחס לתכנית כאילו מדובר בהרחבה של יישוב קיים, ישנם פגמים במסמכי התכנית ובאופן קידומה, אשר פוגעים ביכולת לשפוט אותה בצורה ראויה ומטילים ספק בחוקיותה:

- בין מסמכי התכנית לא נמצא נספח פרוגרמטי כפי שנדרש בסעיף 12.1.1.3 לתמ"א/35 וכפי שקבעה הוועדה המחוזית כתנאי להפקדתה.

- ישנו ניגוד פנימי במטרות התכנית אשר מתייחסות, בצורה ישירה ומוצהרת, להחלטת ממשלה 444 מיום 15.7.01 בדבר "הקמת יישובים חדשים באזור חולות חלוצה בנגב". **אותן מטרות, מדברות בפה אחד על הרחבה של נקודת יישוב קיימת ועל הקמת יישוב חדש. ניגוד פנימי זה משקף באופן בוטה ומוחלט את היעדרות של עמדה תכנונית מושכלת וברורה המנחה את התכנית.**

- ישנו ניגוד פנימי נוסף בתקנון התכנית: מטרות התכנית מצהירות על הכוונה להפוך את הקהילה החינוכית התיישבותית ניצנה מיישוב כפרי ליישוב עירוני "ניצנית" כאשר ההגדרות של יעוד קרקע מגורים א' מורות על בנייה צמודת קרקע כאשר בכל מגרש תותר יחידת מגורים אחת והצפיפות נטו תהיה מקסימום 2 יחידות דיור נטו לדונם (סעיף 4.1 להוראות התכנית המופקדת). נשאלת השאלה: **האם זו צפיפות עירונית?** בהחלט לא סביר לדבר בד בבד על הקמת "יישוב עירוני" וגם על בנייה צמודת קרקע עם יחידת דיור אחת למגרש. מה גם שהיקף אוכלוסייה של 10,000 תושבים, כפי שנקבע בתמ"א 35, אינו משקף שאיפה להקמתה של עיר במקום.

- בהליך קידומה של התכנית לא נעשה ניסיון אמיתי להביא לשיתוף הציבור בהכנת התכנית ומכאן שהתכנית המוצעת אינה מתחשבת בצרכיהם ורצונותיהם של תושבי המקום. בכפר החינוכי ניצנה מתגוררות כיום כ-10 משפחות בלבד² אשר יחד עם תושבי האזור מעוניינים דווקא לחזק ולהרחיב את הקהילה החינוכית-התיישבותית הקיימת בניצנה, תוך שמירה על אופי התיישבות הכפרי במרחב, דוגמת כמהין, באר מילכה וניצני סיני. תושבי המקום ניסו במהלך השנים להגיע להידברות עם יוזמי התכנית, אך לא מצאו אוזן קשובה לפניותיהם. לכן לא נותר בידיהם ברירה אלא להיאבק נגדה במקום להקדיש את מאמציהם לפיתוח האזור. יש להסב את תשומת הלב כי **אישורה של נקודת היישוב החדשה יביא לביטולה של נקודת היישוב הכפרית המאושרת במסגרת תמ"מ/14/4.**

² בסוף שנת 2008 התגוררו בכפר החינוכי ניצנה 51 נפשות [הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, קובץ היישובים, אוכלוסייתם וסמליהם 2008 http://www.cbs.gov.il/ishuvim/ishuvim_main.htm].

2. טענה מהותית: חוסר הצדקה בהקמת נקודת התיישבות חדשה

עקרונות של חיזוק ישובים קיימים, מניעת פיתוח מבוזר ושמירה על שטחים פתוחים הינם עקרונות מרכזיים שעמדו לנגד עיניהם של מקבלי ההחלטות בהתוויית מדינות התכנון הארצית הבאה לידי ביטוי במסגרת תמ"א/35.

יחד עם זאת, עורכי תמ"א/35 סימנו משבצת לישוב מיוחד בניצנה, בתחום של מרקם כפרי, עם צפי אוכלוסייה של 10,000 תושבים. מכאן שאין כל ספק שבהתאם לתכנון התקף ברמה הארצית ניתן ליצור ישוב בהיקף המוצע בתכנית הנדונה או אפילו גדול ממנו; אך באותה מידה, **אין כל חובה לממש את המלצות תמ"א/35 בהקשר זה בנקודת זמן הנוכחית.** לכן נשאלת השאלה למה נגישים כעת למימוש נקודת ישוב זו? האם צרכי התכנון של מדינת ישראל בתחום ההתיישבות והדיור מצריכים את הקמתו של ישוב חדש בסדר גודל כזה, במקום הזה?

עמותת **במקום** טוענת שהתכנית המוצעת פוגעת בעקרון של שוויון וצדק חלוקתי במרחב מצד אחד, ובין קבוצות שונות בחברה הישראלית מצד שני. רשות ציבורית כמו מינהל מקרקעי ישראל, שמחויבת לפעול למען הקצאה הוגנת של משאבי הקרקע לכלל החברה במטרה לגשר על פערים חברתיים קיימים, פועלת באמצעות תכנית זו, להעצמת והנצחת אי השוויון דווקא במקום רגיש כל כך מבחינה חברתית כמו הנגב. הקמת יישובים חדשים מחלישה באופן בלתי נמנע את היישובים הקיימים וגורמת לפגיעה קשה ביכולתם להגיע ליעדי הפיתוח וצפי האוכלוסייה שנקבעו עבורם בתכניות קודמות.. זאת, מכיוון שהמשאבים הנדרשים להקמה ופיתוחו של כל ישוב חדש באים על חשבון התקציבים הנדרשים למציאת פתרונות לבעיות קיימות מזה שנים רבות ביישובים הוותיקים. הדבר נכון במיוחד עבור היישובים הוותיקים בעלי אופי פרברי-עירוני שבמרכז הנגב: מצפה רמון, ירוחם, דימונה, ערד, אופקים ונתיבות.

בהתאם לתכנון התקף ברמה הארצית ועקרונות תכנון המקובלים ברמה המחוזית, גודל האוכלוסייה במרבית יישובים אלה טרם הגיע לצפי שנקבע עבורם במסמכי המדיניות שהוכנו לטובת תכנית המתאר המחוזית למטרופולין באר שבע, תמ"מ/4/14/23, או במסגרת תמ"א/35. בטבלה שלהלן מפורטים נתונים לגבי מספר התושבים בסוף שנת 2008 ותחזיות האוכלוסייה לשנים 2020 ואפילו 2025, בהתאם לאחוז גידול אוכלוסייה הצפוי עבור האוכלוסייה היהודית על ידי הלמ"ס³. לעומתם, מפורטים צפי האוכלוסייה בכל אחד מאותם יישובים על פי מסמכי המדיניות של תכנית מטרופולין באר שבע ו-תמ"א/35.

הנתונים בטבלה הבאה מלמדים שביישובים הוותיקים ישנה קיבולת תכנונית של כ-115,000 תושבים נוספים, אלא שגם לא ניתן יהיה לממש את הפוטנציאל ההתיישבותי הקיים בהם בהסתמך על הגידול הטבע בלבד ללא הגירה פנימית חיובית אליהם. פרט לנתיבות (בו מתגוררת אוכלוסייה שברובה הינה בעלת צביון דתי-מסורתי עד חרדי אשר מאופיינת באחוז גידול טבעי גבוה מהמוצא), היישובים הוותיקים רחוקים מלהגיע ליעדי האוכלוסייה שהוגדרו עבורם עד לשנת 2020 או אפילו בשנת 2025. הם רחוקים עוד יותר מלממש את מלוא קיבולת התכנון שלהם. תחזיות האוכלוסייה שנעשו במסגרת מסמכי המדיניות של תמ"מ/4/14/23 מסתמכות ללא ספק על הנחת יסוד שתהיה הגירה פנימית חיובית כתוצאה של מדיניות ברורה שתכנון אוכלוסייה חדשה אל אותם יישובים. אחרת לא ניתן יהיה להגיע בשום אופן לאותם יעדי אוכלוסייה.

³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2004, תחזיות אוכלוסיית ישראל עד שנת 2025, מבוא <http://www.cbs.gov.il/publications/popul2005/pdf/h-mavo.pdf>

הקמת יישוב חדש בעל אופי פרברי במרחב הנגב המרכזי תסכל לחלוטין את האפשרות להגשים את תחזיות האוכלוסייה שנקבעו רק בעשור האחרון. מן הראוי להפנות את משאבי התכנון והפיתוח הנדרשים אל היישובים הוותיקים בכדי להביא להתפתחותם התקינה תוך מיצוי מלוא פוטנציאל ההתיישבות הטמון בהם.

צפי אוכלוסייה ביישובים בעלי אופי עירוני/פרברי במרכז הנגב

ישוב	מספר תושבים ⁴ (2008)	תחזית אוכלוסייה לשנת 2020 ⁵	תחזית אוכלוסייה לשנת 2025 ⁶	יעד אוכלוסייה לשנת 2020 לפי תמ"מ/מ ⁷ 23/14/4	קיבולת תכנון לשנת 2020 לפי תמ"מ/מ ⁸ 23/14/4
מצפה רמון	4,500	5,100	5,360	12,000	15,000
ירוחם	8,537	9,680	10,170	18,000	25,000
דימונה	33,669	38,170	40,110	58,000	70,000
ערד	23,298	26,410	27,750	44,000	60,000
אופקים	24,815	28,130	29,560	33,000	45,000
נתיבות	26,256	29,200	31,000	31,000	40,000

מעבר להיבט התכנוני הצר של מימוש עתודות קרקע קיימות ביישובים הזקוקים להפניית מאמצי פיתוח על ידי המדינה, על הוועדה המחוזית חלה החובה להתייחס גם להיבט הכלכלי שבהחלטה להקים ישוב חדש. דו"ח שפורסם בחודש אוגוסט 2009 על ידי המשרד להגנת הסביבה, **הקמת יישובים חדשים בהשוואה להרחבת יישובים קיימים: בחינת היבטים כלכליים**⁹, משווה את העלויות הכרוכות בהקמת יישובים חדשים לבין אלה הנובעות מהרחבת יישובים קיימים. הדו"ח מבוסס על בחינת היבטים כלכליים שונים, כגון עלויות הקמה ועלויות שוטפות של משרדי ממשלה ורשויות, חברות תשתית, קבלני בנייה, משקי בית וכן עלויות חיצוניות נוספות.

הדו"ח מראה מעבר לכל ספק את חוסר הכדאיות הכלכלית שבהקמת יישובים חדשים לעומת חיזוקם של היישובים בעלי אופי עירוני/פרברי קיימים כגון ירוחם, דימונה, ערד, מצפה רמון, אופקים או נתיבות. עלות

⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **קובץ היישובים, אוכלוסייתם וסמליהם 2008**,

<http://www.cbs.gov.il/ishuvim/ishuv2008/bycode.xls>

⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2004, **תחזית אוכלוסיית ישראל עד שנת 2025**. לצורך החישוב התייחסנו לאחוז הגידול השנתי בחלופה הבינונית כמפורט ב-"לוח 1: אוכלוסייה בשנת הבסיס 2000 ותחזית לשנים 2010 ו-2025, לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, חלופה ואחוז גידול שנתי ממוצע"

<http://www.cbs.gov.il/publications/popul2005/pdf/t01.pdf>

⁶ כנ"ל

<http://www.cbs.gov.il/publications/popul2005/pdf/t01.pdf>

⁷ מטרופולין באר שבע, תכנית מתאר מקומית חלקית, תמ"מ/מ 23/14/4, עיקרי מדיניות התכנון, גרסה מס' 1, אפריל 2005, נעמה מליס אדריכלות ובינו ערים בע"מ וק.ש.ת (קידום שרותי תכנון בע"מ – משה כהן, בשיתוף אביב ניהול, הנדסה ומערכות מידע בע"מ.

⁸ כנ"ל

⁹ המסמך הוכן על ידי צנובר- עובד גובי, קבוצת תכנון בע"מ (שימושי קרקע, פיתוח כפרי ועסקי), דרך מנחם בגין 65, תל אביב.

הקמתו של ישוב חדש כפי שמוצע בתכנית הנדונה, תעלה למשק פי 3 מהעלויות הצפויות מהרחבה וחיזוקם הישויבים הוותיקים: 450,434 ₪ לעומת 1,393,131 ₪ לכל יחידת דיור. אנו סבורים כי מקבלי ההחלטות אינם יכולים להתעלם מן המימד תקציבי שבהקמת ישוב חדש ומחובתם לתת את דעתם על כך. בחישוב מהיר, דחיית התכנית הנוכחית והפניית המשאבים להקמת את אותו מספר של יחידות דיור בישובים הוותיקים, תאפשר להפנות כ-940,000 ₪ ליחידת דיור, ובסה"כ 1,410,000,000 ₪ לטובת צרכים אחרים במרחב.

במילים אחרות, העיקרון של צמידות דופן הינו הגיוני לא רק מבחינה תכנונית, אלא שיש לו גם הגיון כלכלי מובהק אשר צריך להנחות את רשויות המדינה בכלל, ואת רשויות התכנון בפרט בעת קבלת ההחלטה על הקמתו של הישוב המוצע..

סיכום

אישורה של התכנית הנדונה עומדת בניגוד למדיניות התכנון התקפה ברמה הארצית וברמה המחוזית. ברמה הארצית, התכנית מתעלמת מהמטרות הבסיסיות ביותר של תמ"א 35 בכך שהיא מציעה נקודת התיישבות חדשה שאינה צמודת דופן בתוך המרחב הפתוח של כתף ניצנה. ברמה המחוזית, התכנית מבטלת בפועל סימון של תמ"מ/4/14 שאותה היא מתיימרת לאמץ. בנוסף, קידומה של נקודת יישוב זו בעיתוי הנוכחי תיצור חוסר איזון בוטה באופן הקצאת משאבים ציבוריים כגון תכנון, קרקעות, וזכויות פיתוח בין הישובים השונים במחוז דרום.

על מנת להשיג את מטרת חיזוקה של פתחת ניצנה בפרט ושל הנגב בכלל יש להרחיב את הכפר החינוכי ניצנה ולהפוך אותו לישוב קהילתי (ולא עירוני) המתאים לאופי הישובים האחרים במרחב ובמקביל, יש לממש את הפוטנציאל הקיים בערים השונות במחוז דרום, תוך עידוד הגעה של אוכלוסיה חדשה אליהן ולא אל ישובים חדשים. אכלוס מלא של הישובים הקיימים, ושל אלה הנמצאים בשלבי פיתוח ראשוניים, יביא להגשמת מטרות אלה באופן מושכל בעוד שדווקא אישורה של נקודת יישוב חדשה לא תשיג את המטרה.

עמותת **במקום** מתנגדת בתוקף לתכנית המוצעת מפני שהיא מצהירה על מטרות שאינן מייצגות מטרות תכנוניות גרידא וכתוצאה מכך, צפויות השלכות שליליות בלתי-מבוטלות על הנגב כולו. כפי שצוין, לעורכי התכנית עצמם לא ברור אם הם מתכננים הרחבה ניכרת של ישוב קיים או נקודת יישוב חדשה. אם הראשון הוא הנכון הרי שהמיקום המוצע פסול. אם השני הוא הנכון הרי שיש לפעול על פי פרוצדורה שונה לחלוטין. על כן, עמותת **במקום** מבקשת מהוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה במחוז דרום לדחות את התכנית הנדונה.

עמותת **במקום** שומרת לעצמה את הזכות לעלות נושאים נוספים בעת הדיון.

בכבוד רב,

שרי קרוניש, אדריכלית
עמותת **במקום**

סזאר יהודקין, מתכנן ערים
עמותת **במקום**