

הקמת יישוב קהילתי חדש במועצה אזורית שדות נגב – חנון (שם זמני)

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם, בהמשך להחלטת הממשלה מס' 511 מיום 8.11.2020 ובהמשך להחלטת ועדת המשנה של המועצה הארצית לנושאים תכנוניים עקרוניים מיום 14.12.2021, לאחר ביצוע עבודת מטה, ובהמשך להמלצת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה מיום 4.1.2022 לאחר שניתנה חוות הדעת הכלכלית של משרד האוצר ביום 19.1.2022 בדבר הקמת יישוב קהילתי פרברי חדש באזור עוטף עזה:

1. להקים יישוב קהילתי פרברי חדש – חנון (שם זמני), מזרחית לקיבוץ סעד ומצפון לכביש מס' 25, בתחומי מועצה אזורית שדות נגב (להלן: "חנון").
2. להטיל על משרד הבינוי והשיכון, בתיאום עם כלל משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, לפעול לקידום תכנונו, פיתוחו ואכלוסו של חנון, ובכלל זה:
 - 2.1. עריכה וקידום בפני מוסדות התכנון המוסמכים של השינויים התכנוניים הנדרשים בתוכנית המתאר המחוזית תמ"מ 23/14/4 שיאפשרו את התכנון המקומי והמפורט הנדרש להקמת חנון.
 - 2.2. עריכה וקידום בפני מוסדות התכנון המוסמכים של תכנית מתאר מקומית ברמה מפורטת ליישוב חנון.
 - 2.3. עריכה וקידום בפני מוסדות התכנון המוסמכים של תכניות מפורטות ליישוב חנון ואכלוסו, לרבות קידום התכנון לביצוע דרכים ותשתיות לראש השטח של היישוב.
3. אישור התוכניות להקמת היישוב חנון וגבולותיו המדויקים יקבעו בהתאם לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה – 1965.
4. להטיל על מערכת הביטחון לבחון את צרכי הביטחון של היישוב.
5. לצורך קידום העבודה התכנונית, יתקצב משרד הבינוי והשיכון סכום של 3 מיליון ש"ח מתקציבו בשנת 2023.
6. עד לאישורו בכנסת של תקציב המדינה לשנת 2023 כל הקצאות הכספים לפי החלטה זו כפופות להוראות סעיף 33 לחוק יסוד: משק המדינה ולהוראות סעיפים 47 ו-47ד לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.
7. פיתוח היישוב ויציאה לשיווק שלב א' שכרוכה בהם עלות תקציבית, וכל פעולה אחרת שיש לה עלות תקציבית שלא תוקצבה במסגרת החלטה זו, מותנים בקיומו של תקציב מתאים לכך.

דברי הסבר

רקע כללי

בהמשך להחלטת הממשלה מס' 511 מיום 8.11.2020 שעניינה "הקמת יישוב קהילתי חדש במועצה אזורית שדות נגב ("חנוך" - שם זמני)", ובהמשך להחלטת וועדת המשנה של המועצה הארצית לנושאים תכנוניים עקרוניים (להלן: "**החלטת הולנת**"ע") מתאריך 14 בדצמבר 2021, לאחר ביצוע עבודת מטה, ובהתאם להמלצת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (להלן: "**המועצה הארצית**") מיום 4 בינואר 2022 ועל אף חוות הדעת הכלכלית של משרד האוצר מיום 19 בינואר 2022, מחליטים, לאשר את הקמת היישוב חנוך – יישוב קהילתי פרברי חדש באזור עוטף עזה, המיועד לכ- 500 משפחות, בתחום המועצה האזורית שדות נגב, במרחב המצוי מזרחית לקיבוץ סעד ומצפון לכביש 25.

צביון היישוב נועד לתת מענה לשילוב של אוכלוסייה דתית וחילונית במסגרת קהילתית תוך קביעת תמהיל יחידות דיור וצפיפות מגוון, בקרבה ליישובים קיימים, תוך צמצום הפגיעה בסביבה ובנוף. נוכח מיקומו של היישוב המוצע באזור עוטף עזה, אזור המצוי תחת איום בטחוני, בשים לב למדיניות הממשלה לחיזוק והגדלת האוכלוסייה באזורי עדיפות לאומית, קיבלה המועצה הארצית את המלצת הולנת"ע להקמת היישוב.

המועצה הארצית הוסיפה בהחלטתה כי בעת התכנון המפורט יש לשקול את מיקומו של היישוב באופן שיתרום לחיזוק היישובים הקיימים במרחב, הן בהיבט של שירותים משותפים והן בהיבט של פיתוח תשתיות שיוכלו לתת מענה למספר יישובים ויצמצם עד כמה שניתן את הפגיעה ברף השטחים הפתוחים.

הביקוש למגורים ביישובי עוטף עזה גדל והולך מאז סיום מבצע צוק איתן אך נתקל בחלקו בקושי להיקלט ביישובים הקיימים, שכן מדובר ביישובים חקלאיים שיתופיים, כאשר רובם ככולם מושבים. צורת החיים המבוקשת ביותר הם יישובים קהילתיים. על כן, מתוך מגמה לתת מענה התיישבותי באזור בעל חשיבות זה, יש צורך בהקמת יישוב קהילתי פרברי שפיתוחו ואכלוסו יתנו תנופה התיישבותית משמעותית לאזור.

האזור שנקבע לפיתוח היישוב בחדש קרוב לקו הקדמי של יישובי עוטף עזה. ההחלטה ומעשה הקמתו פיתוחו ושגשוגו יסמלו יותר מכל את חיזוק האחיזה והעשייה המתמשכת במרחב חיוני זה. כמו כן, האזור המיועד להקמת היישוב נמצא בין יישובים חקלאיים קיימים ובקרבה לתשתיות ראשיות, באופן שיקל על פיתוח היישוב ברמת החיסכון התקציבי וללא פגיעה בסביבה ובנוף.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

בצד המלצת המועצה הארצית להקמת היישוב, הונחה בפני הממשלה גם התייחסות בהיבט הכלכלי-תקציבי מטעם משרד האוצר מיום 19 בינואר 2022, לפיה יש להתנגד להצעת ההחלטה לאור השפעות כלכליות שליליות של הקמת היישוב. לעמדת משרד האוצר, הקמת יישובים חדשים גוררת עלות תקציבית עודפת ביחס להמשך פיתוח יישובים קיימים הנובעת הן מהשקעה עודפת בתשתיות ובמוסדות ציבור עבור היישוב החדש וכן מעלויות שוטפות של מתן שירותים בצורה לא מיטבית. בנוסף, הקמת יישובים חדשים מנוגדת למדיניות הממשלה לפיתוח וחיזוק הערים והיישובים הקיימים בפריפריה והיכולת ליצירת מטרופולינים משמעותיים גם מחוץ למרכז הארץ, משכן היא פוגעת בהתיישבות הקיימת, מקשה על פיתוח היישובים הקיימים וגוררת עימה פגיעה בשטחים הפתוחים. כמו כן לעמדת משרד האוצר, הקמת היישוב חנון תבוא על חשבון המשך הרחבת העיר נתיבות, וזאת בשל רמת הביקושים באזור ויכולתה המלאה של הממשלה לתת מענה בשיווקי קרקע לכלל ביקושים אלו ביישובים הקיימים. העיר נתיבות מדורגת בדירוג 3 במדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס, בעוד צפוי כי היישוב החדש חנון יהיה בעל דירוג גבוה בהרבה, בדומה ליישובים חדשים אחרים בדרום הארץ, ובהתאם הוא צפוי למשוך אליו הן את האוכלוסייה החזקה מהעיר נתיבות ומהסביבה. מדיניות זו תהווה המשך לבעיה קיימת ומוכרת בנגב של יציאת אוכלוסיות מבוססות מהערים לטובת יישובים אקסקלוסיביים והחלשת ערי הנגב בשל מגמה זו. בנוסף, הקמת היישוב תדרוש עלות תקציבית עודפת של כ-50 מיליוני ש"ח מאשר הרחבת העיר נתיבות, וכן לאור פיזור האוכלוסייה הקמת היישוב צפויה להקשות על הרשות המקומית שדות נגב לספק את השירות הנדרש לתושביה.

מנגד, נכון לציין כי עמדת גורמי המקצוע במשרד הבינוי והשיכון הינה כי למרות משמעותיות תקציביות אלו, נכון לפעול להקמת היישוב, בשים לב למדיניות הממשלה לקידום פיתוח הפריפריה וחיזוק וביסוס ההתיישבות בנגב בכלל ובאזור עוטף עזה בפרט, ועל רקע הצורך ליצור עוגן משיכה התיישבותי משמעותי לעיבוי האוכלוסייה באזור זה, אשר מתעמת עם מצב בטחוני מורכב כדבר שבשגרה. עמדה זאת נתמכת בהמלצת המועצה הארצית שהבהירה בהחלטתה מיום 4 בינואר 2022 כי כפי שהובהר בהחלטת הולנת"ע, ככלל קיימת העדפה להרחבתם וחיזוקם של יישובים קיימים, אך יחד עם זאת, ישנם אזורים ברחבי המדינה בהם נכון להקים יישובים חדשים, כגון במקרה זה, נוכח מיקום היישוב המוצע. כמו כן, לעמדת גורמי המקצוע במשרד הבינוי והשיכון עלות הקמת היישוב אינה גבוהה ביחס לעלות הסטנדרטית לפיתוח יחידות דיור במרחב הכפרי.

גורם אחראי למעקב (בהחלטה שעל פי מהותה טעונה מעקב אחר ביצועה)

שר הבינוי והשיכון

תקציב

לצורך קידום העבודה התכנונית, משרד הבינוי והשיכון יתקצב בסכום של 3 מלש"ח.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר הפנים – תומך

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת הממשלה מס' 511 מיום 8.11.2020 שעניינה " הקמת יישוב קהילתי חדש במועצה אזורית שדות נגב ("חנוך" - שם זמני)".

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות דעת היועצת המשפטית של משרד הבינוי והשיכון מצורפת להצעה זו.

סיווגים*

סיווג ראשי: 01 ביצועי

תחום פעולה עיקרי: 02 חברה וכלכלה

מגישים:

ראש הממשלה

שר הבינוי והשיכון

שר האוצר

שר הביטחון

ממלא-מקום שר הפנים

השר לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל

י"א בשבט התשפ"ג

02 בפברואר 2023

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

הקמת יישוב קהילתי חדש במועצה אזורית שדות נגב – חנון (שם זמני).

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

בהמשך להחלטה מס' 511 מיום 8 בנובמבר 2020 שעניינה "הקמת יישוב קהילתי חדש במועצה אזורית שדות נגב ("חנון" - שם זמני)", ובמשך להחלטת ועדת המשנה של המועצה הארצית לנושאים תכנוניים עקרוניים מיום 14 בדצמבר 2021, לאחר ביצוע עבודת מטה, ובמשך להמלצת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (להלן: "המועצה הארצית") מיום 4 בינואר 2022 ולאחר קבלת חוות הדעת הכלכלית של משרד האוצר מיום 19 בינואר 2022, מוצע להקים יישוב קהילתי פרברי חדש בתחומי המועצה האזורית שדות נגב שבאזור עוטף עזה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

בהתאם להנחיה מס' 1.1800 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה מיום 6 בדצמבר 2004 בדבר קבלת החלטה בנושא הקמת יישובים חדשים, הצעת ההחלטה מבוססת על עבודת מטה מקצועית בשיתוף כל הגורמים הנוגעים בדבר. בנוסף, התבצעה על ידי המועצה הארצית בחינה של ההיבטים התכנוניים והיבטים נוספים הכרוכים בהם והמועצה הארצית הגישה את המלצתה לממשלה לאישור הקמת היישוב.

בצד תמלצת המועצה הארצית, הונחה בפני הממשלה גם התייחסות בהיבט הכלכלי-תקציבי מטעם משרד האוצר מיום 19 בינואר 2022, לפיה יש להתנגד להצעת ההחלטה לאור השפעות כלכליות שליליות של הקמת היישוב. יחד עם זאת, על פי מדיניות הממשלה לקידום פיתוח הפריפריה וחזוק וביסוס ההתיישבות בנגב בכלל ובאזור עוטף עזה בפרט, רואה הממשלה צורך ליצור עוגן משיכה התיישבותי משמעותי לעיבוי האוכלוסייה באזור זה, אשר מתעמת עם מצב בטחוני מורכב כדבר שבשגרה. כמו כן, עלות הקמת היישוב אינה גבוהה ביחס לעלות הסטנדרטית לפיתוח יחידות דיור במרחב הכפרי.

אישור התכניות הסטטוטוריות להקמת היישוב וגבולותיו המדויקים יקבעו בהתאם לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965.

כאמור בסעיף 7 להחלטה, פיתוח היישוב ויציאה לשיווק שלב א' שכרוכה בהם עלות תקציבית, וכל פעולה אחרת שיש לה עלות תקציבית שלא תוקצבה במסגרת החלטה זו, מותנים בקיומו של תקציב מתאים לכך.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

משרד האוצר – אין מניעה משפטית להצעה בכללותה. עם זאת, משרד האוצר מתנגד לנוסח סעיף

7 המוצע בטענה כי יש להוסיף תנאי נוסף למימוש פעולות הפיתוח והשיווק של היישוב והוא

קבלת החלטת ממשלה נוספת בעניין זה. מצורפת עמדת משרד האוצר בנושא זה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

לאור האמור, אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.


חתימה

היועצת המשפטית למשרד הבינוי והשיכון
תפקיד

אפרת פרוקצ'יה, עו"ד
שם



מדינת ישראל משרד האוצר - אגף תקציבים

19 בינואר 2022
י"ז בשבט, תשפ"ב

חוות דעת כלכלית להקמת היישוב חנוך

ביום 8 בנובמבר 2020 התקבלה החלטת ממשלה מס' 511 שעניינה הקמת יישוב קהילתי חדש במועצה אזורית שדות נגב (להלן – החלטת הממשלה). במסגרת ההחלטה הוטל על משרד האוצר להגיש לממשלה התייחסות בהיבט הכלכלי-תקציבי הכרוך בהקמת היישוב וזאת בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1800 שעניינה נוהל קבלת החלטות בנושא הקמת יישובים חדשים.

להקמת יישובים חדשים ישנה עלות תקציבית עודפת ביחס להמשך פיתוח יישובים קיימים הנובעת הן מהשקעה עודפת בתשתיות ובמוסדות ציבור עבור היישוב החדש וכן מעלויות שוטפות של מתן שירותים בצורה לא מיטבית. מעבר לעלות פיתוח התשתיות הצמודות המפורטות בחוות הדעת הכלכלית המצורפת, עולה מאותה חוות דעת שלהקמת היישוב חנוך ישנן עלויות מוערכות בכ-40 מיליון ש"ח עבור הקמת מוסדות ציבור ומוסדות חינוך ועלות תשתיות על של כ-83 מיליון ש"ח.

יובהר, כי לא קיים מקור תקציבי למימון עלויות אלו, וככל שהממשלה תקבל החלטה על הקמת היישוב, ובהתאם להוראות סעיף 40 א לחוק יסודות התקציב, יש להצביע על מקור תקציבי למימון העלויות האמורות. ניתן יהיה להעמیس חלק מעלויות הפיתוח המפורטות במסמך הרקע במסגרת שיווק הקרקע ובהתאם לאישור הוועדה לתכנון ופיתוח ולכלליה.

לצורך הבחינה הכלכלית יש לבחור חלופת אפס אשר ביחס אליה תאמד העלות העודפת של הקמת יישוב חדש. בשל הקרבה הגאוגרפית, יחידות הדיור שיבנו ביישוב החדש חנוך הינן למעשה מענה חליפי ליחידות דיור שהיו יכולות ועתידות להיבנות בעיר הסמוכה, נתיבות. קרי, הקמת היישוב החדש תבוא על חשבון המשך הרחבת העיר נתיבות, וזאת בשל רמת הביקושים באזור ויכולתה המלאה של הממשלה לתת מענה בשיווקי קרקע לכלל ביקושים אלו ביישובים הקיימים.

נתיבות מדורגת בדירוג 3 במדרג החברתי-כלכלי של הלמ"ס, בעוד צפוי כי היישוב החדש חנוך יהיה בעל דירוג גבוה בהרבה, בדומה ליישובים חדשים אחרים בדרום הארץ, ובהתאם הוא צפוי למשוך אליו הן את האוכלוסייה החזקה מהעיר נתיבות ומהסביבה. מדיניות זו תהווה המשך לבעיה קיימת ומוכרת בנגב של יציאת אוכלוסיות מבוססות מהערים לטובת יישובים אקסקלוסיביים והחלשת ערי הנגב בשל מגמה זו.

בנוסף, קליטת תושבים ביישוב חדש משיתה עלויות גבוהות יותר על הרשות המקומית בתוכה הוא מוקם מאשר קליטה של אותם התושבים בשכונה, כחלק מעיר. עלותם של שירותים מוניציפליים שניתנים לכל תושב, כגון שירותי רווחה, ניקיון, הסעות, או פינוי פסולת, גבוהה יותר ביישובים קטנים וחדשים מאשר כחלק מערים קיימות. עיר היא מודל כלכלי יעיל יותר, הנותן מענה טוב יותר בגלל יתרונות רבים לגודל, שביניהם קרבה לשירותים קיימים; הישענות על מערכים עירוניים מתפקדים זה מכבר; והסתמכות על המגוון שעיר מספקת – כך לדוגמה, בתחומי חינוך, רווחה, תרבות ועוד.

נוסף ליתרונות לגודל שעיר מספקת, גם לצפיפות שהעיר מציעה יש יתרונות רבים בתחום השירותים – צפיפות מקטינה את העלויות הנדרשות פר תושב למגוון של שירותים, דוגמת פינוי אשפה, הקמת מוסדות חינוך חדשים, הקמת ותפעול של מוסדות בריאות בקהילה, ועוד. צפיפות תושבים מייצרת יתרונות שחורגים מעבר לממשלה אל השוק הפרטי, ולכן ניתן להניח שהקמה של שכונה חדשה בנתיבות תביא לפתיחה של מגוון עסקים גדול ורחב

רח' קפלן 1 ירושלים 9103002 ת.ד. 3100 טל': 02-5317111 פקס': 02-5695338

שער הממשלה : www.gov.il



אוצר ברשת : www.mof.gov.il



מדינת ישראל משרד האוצר - אגף תקציבים

יותר, שמשפרים גם את אפשרויות הצריכה לתושבים, וגם את אפשרויות התעסוקה. לבסוף, ערים שומרות על תמהיל מגוון של תושבים לעומת יישובים – שזה כשלעצמו בעל ערך כלכלי, כיוון שעל-פי מחקרים כלכליים רבים, קרבה בין תושבים שונים ומגוונים מביאה לעלייה בפרודוקטיביות העובדים ולעלייה בהישגי התלמידים שחולקים את ספסל הלימודים.

לפיכך, בעניין הקמת יישוב חדש במ.א שדות נגב על-פני שכונה חדשה בנתיבות – העלות העודפת בהקמת יישוב חדש במקום שכונה חדשה תביא להכבדה משמעותית על המועצה האזורית שדות נגב קרי ומשכך תביא לפגיעה ביכולת המועצה לספק שירותי חינוך, רווחה ושירותים מוניציפליים נוספים לכלל תושביה – זאת בעוד שעלות קליטתם בשכונה חדשה בנתיבות תהיה שולית; השירותים שיקבלו התושבים כחלק מיישוב חדש יהיו יקרים יותר, ומשכך מצומצמים יותר; והיתרונות הכלכליים יהיו מצומצמים יותר – כגון אפשרויות התעסוקה שיצמחו פחות מאשר בחלופה בה תוקם שכונה בנתיבות.

לעניין ההיבט התקציבי, מבחינה עולה כי העלות העודפת להקמה של התשתיות הנדרשות ליחידות הדיור ביישוב החדש חנון מגיעה לסך של כ-100 אלפי ש"ח מעבר לעלות של הקמת התשתיות הנדרשות עבור אותה יחידת דיור בעיר נתיבות. עבור 500 יחידות הדיור המתוכננות ביישוב, העלות העודפת צפויה להגיע לסך של כ-50 מיליוני ש"ח.

בנוסף לכל האמור, לאור עבודת המטה המתבצעת כעת בממשלה להקמתם של למעלה מ-20 יישובים חדשים (רובם בנגב), מדיניות שלא הייתה לה אח ורע בשנים האחרונות חוות דעת זו לא יכולה להיות שלמה. מצב בו יש זרם שוטף של הקמת יישובים מצריך התייחסות כוללת הן בהיבט הכלכלי והן בהיבט התכנוני כמקשה אחת. לתפיסתנו, הקמת יישובים חדשים מנוגדת למדיניות הממשלה לפיתוח וחיוזק הערים והיישובים הקיימים בפריפריה והיכולת ליצירת מטרופולונים משמעותיים גם מחוץ למרכז הארץ. משכך היא פוגעת בהתיישבות הקיימת, מקשה על פיתוח היישובים הקיימים וגוררת עלויות תקציביות עודפות, מעבר לאלו הנאמדות בעת בחינת יישוב בודד. לפיכך, הבחינה הכלכלית במקרה כזה איננה רק של הקמת היישוב הבדיד אלא של המהלך בכללותו. המשמעות הכלכלית של הקמת מספר יישובים גדולה מסכימת ההשפעה של כל אחד מהם באופן בדיד. היא משנה את המבנה הכלכלי-חברתי של הנגב באופן משמעותי, משפיעה לרעה על ערים הנמכות מתקציבי מדינה, מרחיבה דרמטית השקעה בתשתיות עודפות ומייצרת מתן שירותים לא יעיל, וזאת מעבר להשלכות חיצוניות כלכליות שליליות כאמור לאורך חוות דעת זו. להבנתנו בהתאם לנוהל היועץ המשפטי לממשלה על הממשלה לדון במדיניות זו בכללותה ובמשמעותיות הכלכליות הנובעות ממנה. חוות דעת כאמור טרם הושלמה על ידנו ונמצאת בעבודה. להבנתנו, בהינתן שיש מהלך כולל נדרשית, בהתאם לנוהל היועץ, הצגת מלוא המשמעותיות הכלכליות הפרטניות, יחד עם הצגת המשמעות הכלכליות הרחבות בעת קבלת ההחלטה.

ככל ומחליטה הממשלה על הקמת היישוב, יש להתמקד בחלופות ג'-ה' אשר דורשות עלות תקציבית עודפת פחותה יותר לאור סמיכותן ליישובים הקיימים והמשמעותיות הכלכליות המנותחות במסמך הרקע. בתוך כך, לצורך יציאה לביצוע שלב א' נדרשת הצבעה על מקורות תקציביים בהיקף של 50 מיליוני ש"ח שהינה העלות העודפת להקמת היישוב, זאת בנוסף לעלות התכנון הנדרשת ליישוב החדש.

לסיכום, לאור ההשפעות הכלכליות השליליות של הקמת יישובים חדשים מוצע להתנגד להקמת היישוב החדש חנון. יש להמתין לבחינה כלכלית של המהלך בכללותו והשפעתו על תקציב המדינה ועל היישובים הקיימים במרחב, בדגש על הנגב.

רח' קפלן 1 ירושלים 9103002 ת.ד. 3100 טל': 02-5317111 פקס': 02-5695338

אוצר ברשת: www.mof.gov.il שער הממשלה: www.gov.il