



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

החלטת הממשלה להקים יישוב

באזור ואדי-עארה

כתיבה: אורי טל

אישור: שמוליק חזקיה, ראש צוות
עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

י"ב באדר א' התשס"ח
18 בפברואר 2008

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 649 6016

פקס: 02 - 649 6103

www.knesset.gov.il/mmm

תוכן העניינים

2	מבוא.....
3	החלטת ממשלה מס' 3071 מ-3 בפברואר 2008.....
3	רקע גיאוגרפי.....
5	תולדות הקמת היישוב.....
7	הקמת היאחזות נח"ל עירון.....
8	הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בדבר קבלת החלטה בנושא הקמת יישובים חדשים..
9	התנגדות להקמת היישוב החדש משיקולי איכות סביבה.....
11	תכנון העיר החדדית בחריש.....
11	החלופות ליישוב גרעין ההתיישבות.....
14	נקודות לדיון.....
14	נספח מס' 1 – דוח מבקר המדינה בדבר הקמת יישובים חדשים בשנים 1997-2002.....
15	נספח מס' 2 – הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1800 מדצמבר 2004.....
16	נספח מס' 3 – נוהל המועצה הארצית לתכנון ולבנייה בנושא.....
18	מקורות.....

מבוא

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה ב-19 בפברואר 2008 בנושא החלטת שר הפנים להקים עיר ערבית חדשה ו"החלטת הממשלה להקים יישוב חדש בוואדי-עארה"¹.

מסמך זה עוסק בהחלטת הממשלה מ-3 בפברואר 2008 על הקמת יישוב חדש באזור עירון. החלטת הממשלה האמורה אינה ראשיתו של תהליך להקמת יישוב חדש. תחילת התהליך היא ביוני 2002, אז החליטה הממשלה על הקמת היאחזות נח"ל באזור נחל עירון. באפריל 2005 החלו להיכנס לגור בהיאחזות הנח"ל חברי גרעין התיישבות, וכיום היאחזות הנח"ל נקראת מצפה-אילן ומתגוררות בה כ-40 משפחות.

בתקופה האחרונה עלו כמה חלופות ליישוב הקבע של גרעין ההתיישבות, ואלו העיקריות שבהן:

1. היאחזות נח"ל עירון – הישארות במקומו הנוכחי ופיתוח היאחזות הנח"ל ליישוב קבע.
 2. "קיבוץ חריש" – השתכנות ב"קיבוץ חריש" שממערב להיאחזות הנחל, שם מוצבת פלוגת מג"ב.
 3. מזרח קציר – פיתוח שכונה ביישוב קציר לטובת גרעין ההתיישבות.
- כל אחת מהחלופות שלעיל מעוררת התנגדות. אלו ההתנגדויות העיקריות:
1. היאחזות נח"ל עירון – ארגונים שעניינם שמירת הסביבה מתנגדים נחרצות לכך בשל החשיבות שהם מייחסים לשימור האזור כשטח פתוח.
 2. "קיבוץ חריש" – פיתוח יישוב הקבע ב"קיבוץ חריש" אינו מתיישב עם תכנוני² משרד הבינוי והשיכון להקים בחריש עיר לאוכלוסייה החרדית.
 3. מזרח קציר – הגבעה במזרח קציר היא העתודה היחידה של היישוב קציר ושל ממשיכי דרכם של תושביו, והיא נועדה להתפתחותו הטבעית. הקמת שכונה לגרעין קהילתי דתי ביישוב עירוני חילוני אינה "טבעית" מבחינה תכנונית.

מהאמור לעיל עולה כי הקמת היישוב אינה משימה פשוטה. בשל הזמן הקצר שהוקצב לכתיבת מסמך זה, בחרנו להציג בעיקר את השתלשלות הקמת היישוב, את ההיבט התכנוני – התנגשות בין החלופה הרלוונטית של "קיבוץ חריש" לבין תכנון העיר החרדית בחריש – ואת ההתנגדות החברה להגנת הטבע להקמת היישוב במקומו הנוכחי. בנספחים למסמך זה יוצגו דוח מבקר המדינה בנושא הקמת יישובים חדשים, הנוהל החדש של היועץ המשפטי לממשלה בנושא והנוהל של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה בנושא.

¹ יצוין כי בהנחיית שר הפנים החל מינהל התכנון במשרד הפנים בהליך של בחינת היתכנות וחלופות למיקום עיר ערבית חדשה. דברים אלו נמסרו מאדרי' שמאי אסיף, ראש מינהל התכנון במשרד הפנים, מכתב, 17 בפברואר 2008.

² עדיין לא מדובר בתוכניות סטטוטוריות.

1. החלטת ממשלה מס' 3071 מ-3 בפברואר 2008

בהחלטת ממשלה מס' 3071 מ-3 בפברואר 2008 הוחלט על הקמת יישוב חדש באזור עירון. להלן מובאות החלטת הממשלה וחוות הדעת המשפטית שצורפה לה. בהמשך יובהרו המונחים שבהחלטה. הממשלה החליטה:

1. "להקים יישוב קהילתי-דתי חדש באזור עירון, בעדיפות למיקום הנוכחי".

2. "להטיל על יו"ר המועצה הארצית לתכנון ולבנייה להביא את נושא הקמת היישוב לדיון לפני המועצה הארצית, באחת משיבותיה הקרובות, לצורך בחינת מגוון ההיבטים התכנוניים והאחרים, ולגיבוש המלצתה בנושא והגשתה לממשלה בתוך כחודשיים... במסגרת תפקידה ליעץ לממשלה,³ ובהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1800".

3. "להטיל על משרד האוצר להגיש לממשלה התייחסות בהיבט הכלכלי-תקציבי..."

יצוין כי בהצעה להחלטת הממשלה הזאת נכתב בסעיף 1: "לבחון הקמת יישוב קהילתי-דתי חדש באזור עירון", ואילו בהחלטת הממשלה עצמה נכתב: "להקים יישוב קהילתי-דתי חדש באזור עירון, בעדיפות למיקום הנוכחי".

בדברי ההסבר להחלטת הממשלה נכתב כי ההצעה הוגשה לאחר תיאום עם משרד האוצר, עם משרד הפנים ועם מינהל מקרקעי ישראל. להצעת ההחלטה צורפה חוות דעת משפטית של הלשכה המשפטית במשרד ראש הממשלה בנושא, ולהלן עיקריה:⁴

- בכפוף ליישום ההיבטים המשפטיים שנקבעו בהחלטת היועץ המשפטי לממשלה 1.1800, ההצעה להחלטת הממשלה "אינה מעוררת קשיים משפטיים".
- היועצים המשפטיים של משרד הפנים ושל מינהל מקרקעי ישראל מסרו כי אינם רואים מניעה משפטית לקבלת ההחלטה.
- היועצים המשפטיים של משרד ראש הממשלה ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר קבעו כי "אין מניעה משפטית לאישור ההצעה".

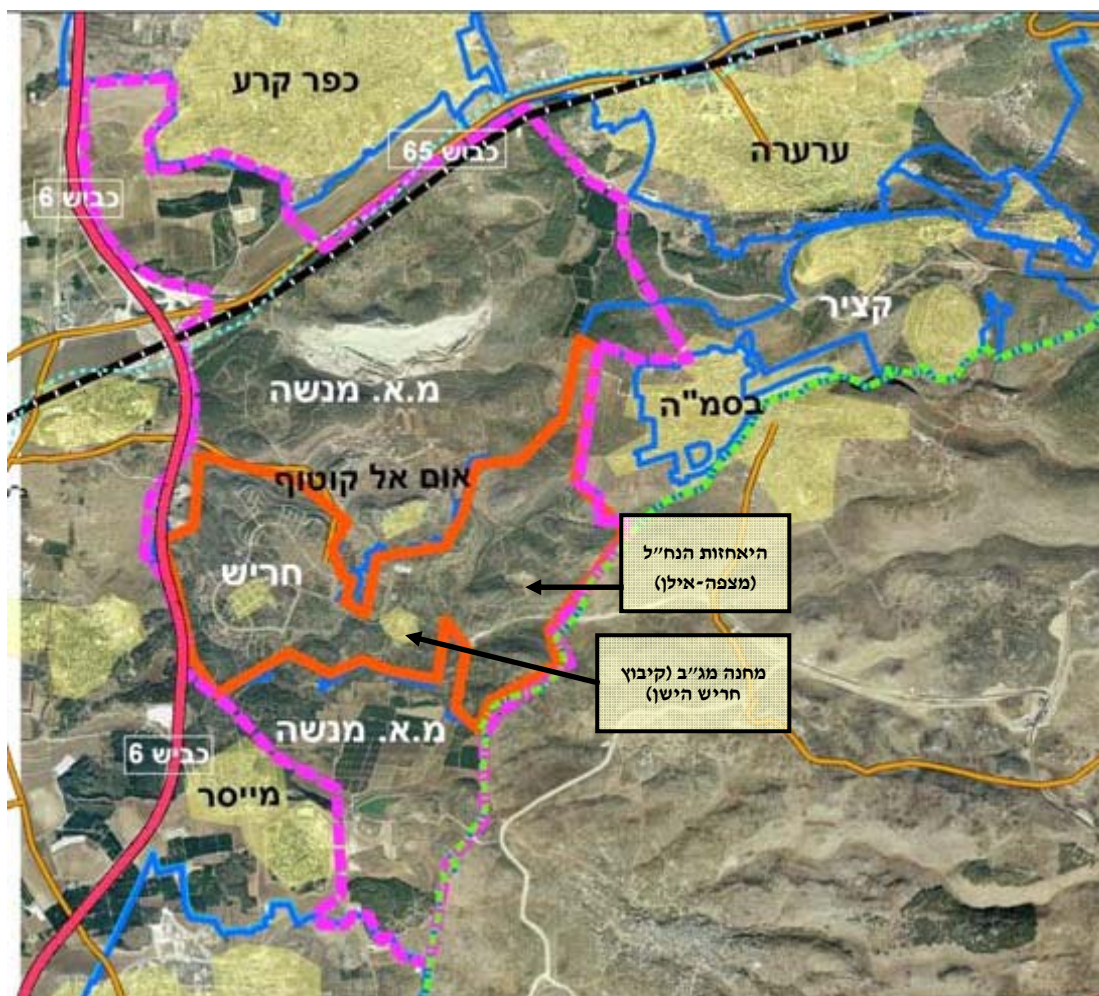
2. רקע גיאוגרפי

היישובים הסמוכים להיאחזות נח"ל עירון הם חריש, קציר, "קיבוץ חריש", אום-אל-קוטוף, ברטעה וערערה. להלן תצלום אוויר של האזור, ולאחריו הסבר קצר על היישובים באזור.⁵

³ לפי סעיף 2 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965.

⁴ עו"ד שלומית ברנע פרגו, היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה, "חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים בנושא: הקמת יישוב חדש", 29 בינואר 2008.

⁵ יואב אריאל, מנהל מרחב צפון בחטיבה להתיישבות, שיחת טלפון, 17 בפברואר 2008; נורית שטורד, סגנית מנהל מחוז חיפה במשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 13 בפברואר 2008; אילן טייכמן, ממונה תכנון באגף תכנון ערים שבמשרד הבינוי והשיכון, שיחת טלפון, 17 בפברואר 2008.



* המפה על בסיס "בדיקת היתכנות להקמת עיר חרדית", איתור פוטנציאלי 16, מתוך "צורכי הדיור של המגזר החרדי", משרד הבינוי והשיכון, נובמבר 2006.⁶

קציר⁷

היישוב קציר הוקם כאגודה שיתופית. ביישוב כ-800 משפחות המתגוררות בבתים צמודי קרקע. רוב המשפחות הן חילוניות ומיעוטן דתיות; משפחות רבות הן של עולים חדשים. היישוב משתרע על פני שלוש גבעות: שתיים מהן מאוכלסות ומתאפיינות בבנייה צמודת קרקע; הגבעה השלישית – הגבעה המזרחית – אינה מיושבת, וכרגע נמצאת בהפקדה תוכנית לבנייה צמודת קרקע בה.

⁶ למפת כבישי האזור ראו: אתר קידום התיירות בוואדי-עארה, <http://wadiara.org.il>, תאריך כניסה: 16 בפברואר 2008.
⁷ היישובים קציר וחריש שוכנים בתחומי המועצה המקומית קציר-חריש. כיום עומדת בראשה ועדה קרואה מטעם משרד הפנים.

"קיבוץ חריש"

בתחילת שנות ה-80 הוקם קיבוץ חריש, והוא ננטש בשנות ה-90; כלומר, "קיבוץ חריש" אינו קיבוץ. כיום מוצבת בו פלוגת מג"ב. "קיבוץ חריש" תופס שטח קטן, שכן רק פלוגת מג"ב נמצאת בו.⁸ אם יוקם במקום יישוב של עשרות משפחות מגרעין ההתיישבות, שטחו יגדל.

חריש

חריש הוקמה על אדמות קיבוץ חריש שננטש. כיום בחריש כ-300 יחידות דיור, ומתוכן כ-50 יחידות דיור הן בתים צמודי קרקע והיתר – יחידות דיור של בנייה רוויה בת קומות אחדות. רוב יחידות הדיור מאוכלסות – כ-240 משפחות – וככלל, מדובר באוכלוסייה מגוונת וחלשה ברובה. כמו כן, בחריש מתגורר גרעין תורני של כ-50 משפחות ממצפה-רמון. פיתוח היישוב חריש נחשב לכישלון, ומשרד הבינוי והשיכון מקדם תוכנית לפיתוחו כעיר חרדית.⁹

היישוב חריש והיישוב קציר מרכיבים את המועצה המקומית קציר-חריש.

היאחזות הנח"ל עירון

היאחזות הנח"ל הוקמה בתחילת שנת 2003, וכיום מתגוררות בה כ-40 משפחות ובהן יותר מ-100 ילדים, והיא נקראת מצפה-אילן.¹⁰ כאשר התגוררו חיילים במקום שימשו אותם מבנים אחדים בלבד, ואילו כיום יש במקום מבנים נוספים.

אום-אל-קוטוף

אום-אל-קוטוף הוא כפר ערבי שבו כ-500 יחידות דיור. תוכנית המקודמת בימים אלו מאפשרת להכפיל בו את מספר יחידות הדיור. בתכנון העיר החרדית בחריש נלקח הכפר כנתון, ושלא כמו "קיבוץ חריש", הוא אינו מתנגש עם התכנון. על-פי תכנון משרד הבינוי והשיכון, העיר החרדית גובלת בכפר חלקית במערבו, בדרומו ובמזרחו.

3. תולדות הקמת היישוב

היישוב הנדון הוקם כהיאחזות נח"ל ולאחרונה אוזרח. כיום מתגוררות ביישוב מצפה-אילן¹¹ כ-40 משפחות דתיות-לאומיות,¹² ועשרות משפחות נוספות ממתיונות להצטרף לגרעין עם הקמתו של יישוב כדן. להלן תולדות הקמת היישוב:¹³

⁸ מבני המגורים במקום שייכים לסוכנות היהודית.

⁹ אילן טייכמן, ממונה תכנון באגף תכנון ערים שבמשרד הבינוי והשיכון, שיחת טלפון, 17 בפברואר 2008.

¹⁰ לדברי חגי פלמר מגרעין ההתיישבות, חברי הגרעין הם דתיים-לאומיים המגיעים מרחבי הארץ ועוסקים במקצועות חופשיים: חינוך, ביטחון, רפואה, היי-טק וכיוצא בזה. ביישוב החל לפעול מוסד רווחה בשיתוף ארגון הגוינט, ואנשי היישוב מפעילים מערך חלוקת מזון לתושבי פרדס-חנה ועורכים פעילויות נוספות לתושבי האזור.

¹¹ מצפה-אילן הוא שמו של היישוב אשר שוכן כיום בהיאחזות נח"ל עירון.

¹² ובהן 107 ילדים.

¹³ אם לא צוין אחרת, מתוך הצעה להחלטת ממשלה בדבר הקמת יישוב חדש, הוגש על-ידי ראש הממשלה ושר החקלאות ופיתוח הכפר, 30 בינואר 2008.

- **ב-2 ביוני 2002 החליטה הממשלה על הקמת היאחזות נח"ל עירון:** "הממשלה אישרה, על-פי המלצת שר הביטחון, הקמתה של היאחזות נח"ל בעירון... הטילה על החטיבה להתיישבות... את התכנון ואת ההקמה של היאחזות... הקמתה של היאחזות עירון עונה על צרכים התיישבותיים של אזור עירון ושומרון ומחזקת את היישובים במרחב התפר".
- **במרס 2003 נכנסו החיילים הראשונים למקום.**
- בשנת 2003, במקביל להקמת היאחזות הנח"ל, התארגן גרעין התיישבות של תנועת "אור – משימות לאומיות", גרעין שהוקם ללא שייכות ליישוב מסוים עוד בשנת 2001 במגמה לאזרח את המקום כשיסיימו גרעיני הנח"ל את הכשרתם.
- בסוף שנת 2004 הודיע משרד הביטחון כי הוא נערך לסיום שהותם של חיילי הנח"ל בהיאחזות.
- ב-1 באפריל 2005 אישרה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה שימוש חורג במבנים שהוקמו לשימוש צבאי ל"מרכז הכשרה להתיישבות". הוועדה אישרה את הבקשה לשימוש חורג "בתנאי אישור הוועדה המחוזית, מינהל מקרקעי ישראל, משרד הבריאות, משרד התחבורה ואישורים אחרים שידרשו על-פי הנחיות מהנדסת הוועדה".
- ב-10 באפריל 2005 שלח ראש המועצה המקומית קציר-חריש¹⁴ מכתב לתנועת "אור – משימות לאומיות", ובו נאמר כי "בישיבה שנערכה במשרד ראש הממשלה ב-30 במרס 2005, הוחלט שההיאחזות תהיה שכונה של חריש; בתאריך 1 באפריל 2005 התקיימה ישיבה בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה אלונה-מנשה-קציר-חריש ובה הוחלט על אישור לשימוש חורג במבנים הנ"ל לאישור התב"ע; **לפיכך אני מאשר לחברי גרעין אור משימות לעלות לקרקע**".¹⁵
- יצוין כי לטענת החברה להגנת הטבע אישור העלייה לקרקע ניתן על דעת מר אמור לבדו, בטרם התאפשר מילוי התנאי המצוין לעיל, שלא על דעתה של המועצה המקומית חריש-קציר, ואף שהמועצה המקומית ממילא אינה חולשת על תחום ההיאחזות, שהיא מתקן צבאי. לכן, אין לאישור שנתן ראש המועצה המקומית מעמד או אמירה בעניין העלייה לקרקע.¹⁶
- **באפריל 2005 יצאו רוב החיילים שאיישו את היאחזות הנח"ל, והשאר יצאו בדצמבר 2005.** לדברי מר יואב אריאל, מנהל מרחב צפון בחטיבה להתיישבות, אנשי גרעין התיישבות החלו להיכנס לגור במקום במקביל ליציאת החיילים.
- לפי דברי ההסבר להחלטת הממשלה מ-30 בינואר 2008, באפריל 2005 עזבו אחרוני חיילי הנח"ל את המקום וגרעין התיישבות נכנס במקום. עוד כתוב בהצעת ההחלטה כי כניסת גרעין התיישבות למקום היתה ללא הרשאה ובלי שהתקיימו הליכי התכנון הנדרשים אשר יאפשרו את מגוריהם במקום כדין.
- ב-9 בנובמבר 2005 ניתנה חוות דעת של משרד המשפטים, על דעת היועץ המשפטי לממשלה, שלפיה לנוכח הנסיבות המיוחדות של המקרה, לא יינקטו הליכים פליליים נגד מי שביצעו

¹⁴ כאמור, היאחזות הנח"ל היא בתחומי המועצה המקומית קציר-חריש.

¹⁵ יעקב אמור, ראש המועצה המקומית קציר-חריש, מכתב לתנועת "אור – משימות לאומיות", 10 באפריל 2005. התקבל מתנועת "אור – משימות לאומיות".

¹⁶ החברה להגנת הטבע, עמדה לקראת דיון בשדולה הסביבתית, התקבלה מעו"ד חגית הלמר, 17 בפברואר 2008.

ומבצעים פעולות של בנייה ושימוש במקום ללא אישור כדון, לתקופת התארגנות של 12 חודשים, ובלבד שיתקיימו תנאים אחדים. אחד התנאים הוא התחלה מיידית של הליכי תכנון מתאימים.

- ב-15 בנובמבר 2005 קבע היועץ המשפטי לממשלה כי אין לאשר שימוש חורג במבני היאחזות נח"ל עירון, שהיא מתקן צבאי, לשם ישיבת משפחות אזרחים.¹⁷
- במרס 2006 הגישה החברה להגנת הטבע עתירה לבג"ץ שתכליתה ביטול תקופת ההתארגנות שניתנה לגרעין ההתיישבות ופינוי המשפחות ממתחם היאחזות נח"ל עירון. בג"ץ 2147/07 תלוי ועומד בימים אלו. נראה ששופטי בג"ץ ממתניים להחלטת הממשלה הסופית, שעתידה להתקבל לאחר המלצת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה.
- **בחודשים נובמבר 2005 עד מרס 2006, במסגרת קידום הליכי התכנון,¹⁸ הביע מינהל התכנון את התנגדותו לקביעת מקום הקבע של היישוב בהיאחזות נח"ל עירון והציע אתר חלופי במתחם "קיבוץ חריש" הישן, מקום שבו קיימת תוכנית תקפה לקיבוץ. בעקבות זאת, ובעצה אחת עם מוסדות התכנון, קידמה החטיבה להתיישבות את תוכנית מ/388. תוכנית זו פורסמה להפקדה ב-28 בדצמבר 2007, והיא נועדה לאפשר לגרעין ההתיישבות לעזוב את מתחם היאחזות נח"ל עירון ולעבור למתחם "קיבוץ חריש".¹⁹**
- **במקביל לתוכנית מ/388 האמורה, נערכו מינהל מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון לתכנון מחודש של היישוב חריש, במטרה להקים במקום עיר בעבור אוכלוסייה חרדית. תכנון מחודש זה יוצר מציאות חדשה המונעת, לדעת גופים אלו, את מימושה של חלופת "קיבוץ חריש" כיישוב קבע לגרעין ההתיישבות לפי תוכנית מ/388.**
- בדיונים שהתנהלו אצל מנכ"ל משרד ראש הממשלה, בהשתתפות כל נציגי הממשלה הנוגעים בדבר, נבחנו כמה חלופות למיקום היישוב החדש באזור, ובכלל זה המקום הנוכחי של היאחזות נח"ל עירון, מתחם "קיבוץ חריש" והגבעה המזרחית בקציר.
- ב-3 בפברואר 2008 התקבלה החלטת הממשלה כאמור. המועצה הארצית לתכנון ולבנייה תמליץ בקרוב לממשלה בנושא, ואז הממשלה עתידה לקבל את החלטתה הסופית.

4. הקמת היאחזות נח"ל עירון

בישיבתה ב-2 ביוני 2002 אישרה הממשלה, על-פי המלצתו של שר הביטחון, את הקמתה של היאחזות נח"ל בעירון, והסמיכה את שר הביטחון להוציא החלטה זו אל הפועל. כמו כן הטילה הממשלה על החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית את התכנון ואת ההקמה של היאחזות. לפי החלטת

¹⁷ מידע זה התקבל מהחברה להגנת הטבע. מפאת הזמן הקצר לא וידאנו את הדברים והבאנו אותם כלשונם.

¹⁸ עוד קודם, ביולי 2005, נערך במקום סיור בהשתתפות גורמים מגופים שונים, ובהם ראש מינהל התכנון במשרד הפנים. לדברי מר אריאל מהחטיבה להתיישבות, ראש מינהל התכנון קיבל עליו להמליץ על מיקום יישוב קבע.

¹⁹ משיחות עם מר רוני פלמר, מנכ"ל "אור – משימות לאומיות", ועם מר אריאל, עלה כי היתה הסכמה רחבה, ובכלל זה הסכמה (בתנאים מסוימים) של חברי גרעין ההתיישבות, לחלופת "קיבוץ חריש".

הממשלה, הקמתה של האחזות בעירון עונה על צרכים התיישבותיים באזור ומחזקת את היישובים במרחב התפר.²⁰

לדברי מר יואב אריאל, מנהל מרחב הצפון בחטיבה להתיישבות,²¹ ככלל, האחזות נח"ל מוקמות באזורים רגישים; במקרה הנדון מדובר בקרבה לקו הירוק. בעת ההחלטה על הקמת האחזות, לא היתה בנויה גדר הפרדה באזור, אכלוס היישוב חריש הסמוך לא הצליח, והאזור נשאר "פרוץ".²²

עד קביעת נוהל היועץ המשפטי לממשלה 1.1800 מדצמבר 2004 (הנוהל עקרוני לדיון ולכן יובא בשלמותו בהמשך), הקמת האחזות נח"ל החלה בהחלטת ממשלה. בעקבות החלטת הממשלה, הוועדה למתקנים ביטחוניים (להלן: הולמ"ב²³) אישרה את ההקמה. לפי הנוהל הישן, עם הזמן היה משרד הביטחון מאזרח את האחזות הנח"ל, ובד בבד עם האזרוח היו מקדמים תוכנית בניין עיר (להלן: תב"ע) מתאימה למקום. כך הוקמו כ-150 יישובים בארץ. מקובל כי בעקבות אזרוח האחזות נח"ל, יישוב הקבע מוקם באתר האחזות או סמוך לו.²⁴

כאמור, לדברי מר אריאל, מנהל מרחב צפון בחטיבה להתיישבות, רוב החיילים שאיישו את האחזות הנח"ל יצאו ממנה באפריל 2005, והשאר יצאו בדצמבר אותה שנה. כאמור, במקביל ליציאת החיילים, החלו אנשי גרעין ההתיישבות להיכנס למקום.

5. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בדבר קבלת החלטה בדבר הקמת יישובים חדשים

דוח מבקר המדינה 55ב' לשנת 2004 עסק בחלקו בהקמת יישובים חדשים. בין השאר נכתב בו כי מרבית יוזמות הממשלה להקים יישובים לא עלו בקנה אחד עם התכנון הלאומי, תהליך קבלת ההחלטות בנושא היה בעייתי, וראוי היה שהממשלה תיוועץ עם המועצה הארצית לתכנון ולבנייה קודם שהחליטה בנושא.²⁵ בעקבות הביקורת הוציא היועץ המשפטי לממשלה בדצמבר 2004 את הנחיה 1.1800, שעניינה "קבלת החלטה בנושא הקמת יישובים חדשים". הנחיה 1.1800 מתווה כללי היועצות של הממשלה במועצה הארצית לתכנון ולבנייה טרם קבלת החלטות בעניין הקמת יישובים חדשים.

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה שינתה למעשה את הנוהל להקמת יישובים חדשים. לפי הנוהל החדש, החלטת ממשלה כאמור חייבת להתבסס על עבודת מטה מקצועית, בשיתוף כל הגורמים המקצועיים הנוגעים בדבר, שתביא בחשבון את מדיניות התכנון הכוללת, את החלופות האפשריות ומגוון היבטים הכרוכים בהקמת יישוב. בחינת היבטים אלו תתבצע על-ידי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, והיא תגיש את המלצותיה לממשלה.²⁶

²⁰ החלטות משיבת הממשלה השבועית, סעיף ה', <http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Spokesman/2002/%D7%A0%D7%99/Spokesman6767.htm>, 2 ביוני 2002.

²¹ החטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית העולמית היא זרוע מבצעת להתיישבות. כיום היא כפופה לשר החקלאות ופיתוח הכפר.

²² יואב אריאל, מנהל מרחב צפון בחטיבה להתיישבות, שיחת טלפון, 14 בפברואר 2008.

²³ להוראות החוק בעניין הולמ"ב ראו סעיפים 159 ו-160 בפרק ו' לחוק התכנון ובנייה.

²⁴ יואב אריאל, מנהל מרחב צפון בחטיבה להתיישבות, שיחת טלפון, 14 בפברואר 2008.

²⁵ להרחבה על דוח מבקר המדינה אשר בעקבותיו הוציא היועץ המשפטי לממשלה הנחיה זו, ראו נספח מס' 1.

²⁶ בד בבד, תונח בפני הממשלה חוות דעת בדבר ההיבט הכלכלי-תקציבי של הנושא, בדרך כלל מטעם משרד האוצר.

עוד קובע הנוהל כי החלטת הממשלה בעניין הקמת יישוב תהיה בניסוח עקרוני-כללי, ובהירות המתחייבת, באופן שלא ישלול את שיקול הדעת המקצועי המוקנה בחוק לגופים המופקדים על היבטים שונים הכרוכים בהקמת יישוב, כגון מוסדות התכנון. לפי הנוהל, אין לכלול בהחלטת הממשלה הוראות תכנוניות החלטיות, כגון מיקום ותיחום מדויקים של היישוב החדש. בהיבטים אלו הממשלה רשאית להציג את מדיניותה, אך לא להחליט במקום הרשות המוסמכת. החלטת ממשלה שעניינה יוזמה ראשונית להקמת יישוב או יישובים באזור מסוים תכלול הוראה לביצוע בדיקה מקצועית כאמור לעיל בטרם קבלת החלטה סופית.

כאמור, הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1800 יצאה בדצמבר 2004. במועד זה כבר היתה היאחזות נח"ל עירון קיימת, עמותת "אור – משימות לאומיות" כבר ארגנה את גרעין ההתיישבות לקראת כניסה אליה וכבר התקבלה החלטה לאזרח את היאחזות הנח"ל.²⁷

בעקבות הנחיית היועץ המשפטי לממשלה הוציאה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה נוהל עבודה להקמת יישובים חדשים. לנוהל ראו נספח מס' 3.

6. התנגדות להקמת היישוב משיקולי איכות סביבה²⁸

גופים לשמירת הסביבה מתנגדים נחרצות לפיתוח הגבעות שממזרח לחל נרבתא, קרי – אזור היאחזות נח"ל עירון, אף-על-פי שהאזור אינו מוכרז כשמורת טבע. לפי עמדת החברה להגנת הטבע, מרחב ואדי-עארה מדרום-מזרח לכביש 65 הוא צפוף בבנייה יחסית, ונותרו בו שני אזורים פתוחים במרבית שטחם: אזור אחד הוא השטח בין חריש לקציר (שם שוכנת היאחזות הנח"ל) והאזור השני הוא אזור הר אמיר, בין קציר לאום-אל-פחם. בין שני האזורים הללו זורם נחל נרבתא.

לפי החברה להגנת הטבע, מרחב אום-אל-פחם-קציר-חריש הוא יחידה נופית טבעית וייחודית של נוף הררי עם מדרונות תלולים וערוצי נחלים עמוקים. באזור נחשפות תצורות גיאולוגיות ייחודיות, התורמות גם לאקוויפר ההר. בערוצי הנחלים יש כמה מעיינות שכבה יפים. צמחיית חורש ים תיכוני צפופה מכסה שטחים נרחבים וכוללת גם פריחה עונתית מרשימה. חלק מהשטח מכוסה ביערות קק"ל. באזור שפע של אתרים ארכיאולוגיים, כגון חוות חקלאיות, כפרים עתיקים ומבני קבורה ופולחן, שבהם ממצאים מתקופות היסטוריות רבות. ריכוז כזה של ערכי טבע, נוף וארכיאולוגיה מאפשר מגוון גדול של מסלולי טיול. בשנים שבהן היתה רגיעה ביטחונית היה האזור מטויל ביותר, וסביר שמצב זה יחזור כשיתאפשר הדבר. יצוין כי לפי גישת מתיישבי הגרעין, קיום היישוב שלהם במקום יגביר את תחושת הביטחון ועשוי להרחיב את היקף הטיולים באזור.

ההכרה בחשיבות שימורם של שטחים פתוחים גברה מאוד בשנים האחרונות. חשיבות שימורו של אזור מרחב אום-אל-פחם-קציר-חריש היא רבה, על שום היותו "איי" של טבע ונוף נדיר. הפרה של רצף השטח הפתוח בין חריש לאום-אל-פחם ויצירה של עובדה התיישבותית חדשה בלב המרחב מעוררים חשש כבד בדבר המשך קיומו של מרחב רגיש זה. פיתוח נוסף בשטח ירוקן ממנו את עיקר טעמו כמרחב טבעי בעל ערך.

²⁷ יואב אריאל, מנהל מרחב צפון בחטיבה להתיישבות, שיחת טלפון, 14 בפברואר 2008.

²⁸ בג"ץ 2147/06 החברה להגנת בטבע נ' היועץ המשפטי לממשלה ואחרים, עתירה למתן צו על-תנאי ב-5 במרס 2006. התקבלה מעו"ד חגית הלמר מהחברה להגנת הטבע.

לפי העתירה לבג"ץ, על קרקע היאחזות הנח"ל חלה תוכנית ג/400, שלפיה השטח שעליו היאחזות הנח"ל בנויה הוא בעל ייעוד חקלאי.²⁹ בתוכנית המיתאר של מחוז חיפה – תמ"מ/6 – אשר הופקדה ב-7 בינואר 2003, השטח מסומן כשטח פתוח/חקלאי מוגן וכשטח יער.³⁰ לטענת החברה להגנת הטבע, כדי לאפשר את תפקודם הסביר של שטחים אלו, הן לצורך שימור ערכי הטבע והנוף והן לטובת הציבור הבא לבלות בטבע, יש לאפשר את שימורם כיחידה אחת שלמה ובלתי פגועה. יצוין כי תמ"מ/6 טרם אושרה.

יצוין עוד כי ב-17 בנובמבר 2005 אושרה תמ"מ/א/35 בממשלה. האזור שבו שוכנת היאחזות נח"ל עירון מוגדר בתמ"מ/א/35 כתחום חיפוש לפיתוח.³¹ אין הכוונה שבשטח כולו יש לבנות יישוב, אלא שבתחום החיפוש אפשר למקם אותו. כלומר, הקמת יישוב באותה נקודה אינה נוגדת את הוראות תמ"מ/א/35.³² עם זאת, לפי רוח תמ"מ/א/35 יש נטייה להתנגד להקמת יישובים חדשים, ודאי בצפון הארץ.

אפשר לסכם ולומר כי לפי גישה זו, בתפיסת התכנון יש חשיבות לשמירת שטחים פתוחים ולניצול יעיל של הקרקע ושל התשתיות הקיימות. כלומר, הקמת יישוב חדש, שלא כמו הרחבת יישוב קיים, היא פתרון בר-קיימא פחות. הקמת יישוב חדש בהיאחזות נח"ל עירון נוגדת את התפיסה העקרונית הזאת. התומכים בגישה זו מציינים את העובדה שבחריש כבר יש תשתיות לבנייה ולכבישים. כל זמן שאכלוס חריש לא הושלם, אין הצדקה להקמת יישוב חדש.³³

כפי הנראה, הכול הביעו הסכמה להתיישבות אנשי הגרעין ב"קיבוץ חריש", ובכלל זה אנשי גרעין ההתיישבות, שלא התעקשו שהיישוב יוקם בהיאחזות הנח"ל. פתרון זה היה מבטל את הטיעון הסביבתי של מתנגדי היישוב החדש כפי שהובא לעיל, אולם אז התעוררה ההתנגשות בין המעבר ל"קיבוץ חריש" לבין התוכניות לבניית עיר חרדית בחריש. התנגשות זו מונעת את מעבר גרעין ההתיישבות ל"קיבוץ חריש", ונראה כי היא עומדת בבסיס החלטת הממשלה להקים את היישוב בהיאחזות הנח"ל.

²⁹ ההגדרה של "ייעוד חקלאי" כוללנית למדי. ספק אם הקרקע במקום מאפשרת עיבוד חקלאי. הכוונה היא כנראה שהשטח אינו מיועד לפיתוח.

³⁰ נורית שטורך, סגנית מנהל מחוז חיפה במשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 13 בפברואר 2008.

³¹ שם; אילן טייכמן, ממונה תכנון באגף תכנון ובינוי ערים במשרד הבינוי והשיכון, שיחת טלפון, 18 בפברואר 2008.

³² להוראות תמ"מ/א/35 בעניין הקמת יישובים חדשים, ראו סעיף 13.1 בהוראות התוכנית באתר מינהל התכנון במשרד הפנים, [http://www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/mainmenu.nsf/4DF815EA4AC4E503C2256BA6002EE732/9B3A329BB2883C4E42257115002EB17C/\\$FILE/News.pdf](http://www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/mainmenu.nsf/4DF815EA4AC4E503C2256BA6002EE732/9B3A329BB2883C4E42257115002EB17C/$FILE/News.pdf), תאריך כניסה: 17 באפריל 2008.

³³ איריס האן, החברה להגנת הטבע, שיחת טלפון, 14 בפברואר 2008; נורית שטורך, סגנית מנהל מחוז צפון במשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 14 בפברואר 2008.

7. תכנון העיר החרדית בחריש

כאמור, פיתוח היישוב חריש נחשב לכישלון. עם השנים נעשו ניסיונות של משרד הבינוי והשיכון ושל מינהל מקרקעי ישראל לקדם את חריש, אולם ניסיונות השיווק לא צלחו. במסגרת חיפוש פתרונות דיור לאוכלוסייה החרדית עלה פיתוח עיר חרדית בחריש כפתרון המתאים:³⁴ יש בו תשתיות מים וביוב, כבישים ומגרשים בעלי פוטנציאל להקמת עשרות אלפי יחידות דיור.

בסוף שנת 2005 החל משרד הבינוי והשיכון לקדם "תוכנית שלד" ליישוב חריש כעיר חרדית בת עשרות אלפי יחידות דיור. תוכנית שלד³⁵ מתווה עקרונות לפיתוח עירוני, אך אינה תוכנית סטטוטורית. בקרוב יתחיל משרד הבינוי והשיכון בקידום תוכנית סטטוטורית ליישוב עירוני גדול בחריש, שיהיה מיועד לאוכלוסייה החרדית.³⁶

לדברי מר אילן טייכמן, ממונה תכנון באגף תכנון ערים שבמשרד הבינוי והשיכון, מעבר של גרעין התיישבות שאינו חרדי לאזור זה יהיה "כתקיעת טריז בלבה של העיר החרדית",³⁷ ויהיה לא הגיוני מבחינה תכנונית. לדבריו, אף שמלכתחילה תוכנן אזור היאחזות הנח"ל כשטח פתוח בתוכנית האב שהוכנה לקציר-חריש בשנת 1996, אין למשרד הבינוי והשיכון התנגדות שגרעין ההתיישבות יישאר במקומו הנוכחי. עם זאת, משרד הבינוי והשיכון סבור כי חלופת מזרח קציר עדיפה.³⁸

מכאן עולה כי יש סתירה בין השיקול הסביבתי בשמירה על שטח פתוח באזור היאחזות הנח"ל לבין השיקול של הקמת העיר החרדית בחריש.³⁹

8. החלופות ליישוב גרעין ההתיישבות

במסגרת התכנונים עלו חלופות אחדות ליישוב גרעין ההתיישבות שכיום שוכן בהיאחזות נח"ל עירון. חלופות אלו היו למשל שכונה צמודה ליישוב מי-עמי, על גבעה ליד ברטעה⁴⁰ ובאתרים נוספים. להלן החלופות העיקריות ליישוב גרעין ההתיישבות.

1. היאחזות נח"ל עירון – המקום הנוכחי

הקמת היישוב החדש במקומו הנוכחי, קרי בהיאחזות נח"ל עירון, היא העדיפות הראשונה של גרעין ההתיישבות ושל החטיבה להתיישבות. עם זאת, גם גופים אלו מוכנים להתפשר על החלופה של "קיבוץ חריש". לעתים יישובי קבע הבאים בעקבות היאחזויות מוקמים סמוך להן, ולא דווקא ממש בהן.

כאמור, משרד הבינוי והשיכון אינו מתנגד לחלופה זו, מאחר שהיא עדיפה בעיניו על הקמת היישוב ב"קיבוץ חריש".⁴¹

³⁴ חריש עלתה כפתרון ראשון למצוקת הדיור של האוכלוסייה החרדית.

³⁵ אין לתוכנית זו מספר. כשתוכן תוכנית סטטוטורית היא תקבל מספר מתאים.

³⁶ אילן טייכמן, ממונה תכנון באגף תכנון ערים שבמשרד הבינוי והשיכון, שיחת טלפון, 17 בפברואר 2008.

³⁷ טיעון זה עומד בתוקפו גם כשידוע שגרעין התיישבות הוא דתי-לאומי.

³⁸ אילן טייכמן, ממונה תכנון באגף תכנון ערים שבמשרד הבינוי והשיכון, שיחת טלפון, 17 בפברואר 2008.

³⁹ האוכלוסייה החרדית עתידה להגיע מכל רחבי הארץ.

⁴⁰ ברטעה הוא יישוב ערבי סמוך ואחד משלושת היישובים המרכיבים את המועצה המקומית בסמ"ה.

יצוין כי אם גרעין ההתיישבות יישאר בהיאחזות הנח"ל, יש לפתח תשתיות מתאימות במקום.⁴² לדוגמה, תשתית הביוב בהיאחזות הותאמה מלכתחילה לגודלה של היאחזות נח"ל. כיום, כשההיאחזות גדלה ליישוב, יש לשדרג את מערכת הביוב.⁴³

ארגונים שעניינם איכות סביבה, ובהם המשרד להגנת הסביבה, טוענים שעל שטח ההיאחזות להישאר שטח פתוח מוגן ואין להקים בו יישוב. לדידם, גרעין ההתיישבות יכול להתיישב בשכונה באחד היישובים הסמוכים, ובלבד שלא יתיישב בהיאחזות נח"ל עירון.

2. "קיבוץ חריש"

לדברי מר אריאל, מנהל מרחב צפון בחטיבה להתיישבות, עד לפני כחצי שנה החלופות היחידות להתיישבות הגרעין היו היאחזות נח"ל עירון ו"קיבוץ חריש". בתוך כך עלתה חלופת ה"הצרחה" בין פלוגת מג"ב המוצבת ב"קיבוץ חריש" לבין גרעין ההתיישבות השוכן בהיאחזות נח"ל עירון. לכאורה, פתרון זה נראה מיטבי מאחר שההיאחזות אושרה בולמ"ב כמתקן ביטחוני, והתשתיות שבה מתאימות למספר קטן של אנשי צבא. ואולם, הסוכנות היהודית דרשה ממג"ב תשלום תמורת המבנים במקום, העלות היתה גבוהה מדי בעבור מג"ב, ונציג משרד האוצר סירב להוסיף תקציב לנושא. חלופה זו ירדה מן הפרק כשפרצה מלחמת לבנון השנייה.

נוסף על כך, מהחלטת הממשלה 3071 מ-3 בפברואר 2008 עולה כי חלופת המעבר של גרעין ההתיישבות ל"קיבוץ חריש" ירדה מהפרק כשהתברר שמשרד הבינוי והשיכון מתכנן בחריש עיר חרדית. כלומר, משרד הבינוי והשיכון מתנגד נחרצות לחלופת "קיבוץ חריש", כאמור, מפני שהיישוב יהיה "כטריז בלבה של העיר החרדית". לפי התוכניות, אם יוקם היישוב ב"קיבוץ חריש", חלקו הדרומי יפותח על מחנה מג"ב וחלקו הצפוני יפותח על חשבון המע"ר המתוכנן של העיר החרדית. נראה כי אילולא היתה מתוכננת עיר חרדית בחריש, היתה הסכמה רחבה בדבר מעבר גרעין ההתיישבות ל"קיבוץ חריש".

יצוין כי ממכתב ששלח אלינו אדריכל שמאי אסיף, ראש מינהל התכנון במשרד הפנים, עולה כי הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה – מחוז חיפה מקדמת בימים אלו תוכנית בעבור מתיישבי הגרעין בתחומי "קיבוץ חריש".⁴⁴ ייתכן כי משמעות הדברים היא שמינהל התכנון במשרד הפנים אינו מרוצה מתכנון עיר חרדית בחריש, ועל כך יורחב בפרק "נקודות לדיון" בהמשך.

יש שיטענו כי ההבדלים החברתיים והדתיים בין חברי גרעין ההתיישבות לבין התושבים העתידיים של העיר החרדית אינם גדולים, ומגורים משותפים הם אפשריים, אולם ספק אם הדבר אפשרי. כאמור, משרד הבינוי והשיכון מתנגד לכך נחרצות וטוען שהדבר לא הגיוני מבחינה תכנונית.

⁴¹ כנראה גם מינהל מקרקעי ישראל מחזיק באותה דעה.

⁴² אילן טייכמן, ממונה תכנון באגף תכנון ערים שבמשרד הבינוי והשיכון, שיחת טלפון, 17 בפברואר 2008.

⁴³ יהודית מוסרי, מרכזת ענף תכנון סביבתי במחוז חיפה של המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 14 בפברואר 2008.

⁴⁴ אדר' שמאי אסיף, מנהל מינהל התכנון במשרד הפנים, מכתב, 17 בפברואר 2008.

3. הגבעה המזרחית בקציר⁴⁵

כאמור, הגבעה המזרחית בקציר נמצאת בשלבי תכנון מתקדמים, והיא עשויה להתאים ליישוב גרעין ההתיישבות.⁴⁶ חברי גרעין ההתיישבות אינם שוללים זאת על הסף. לדברי נציגם, תשובותיהם יינתנו, אם יידרשו לכך, לאחר שחלופה זו אכן תהיה רלוונטית ולאחר לימוד מעמיק שלה.

עם זאת, יש לזכור כי הגבעה המזרחית היא אופציית ההתרחבות היחידה של תושבי קציר. התכנון המתקדם בגבעה זו לא נועד מלכתחילה בעבור גרעין ההתיישבות אלא להתפתחות הטבעית של היישוב קציר עצמו. מעבר גרעין ההתיישבות למזרח קציר יבוא על חשבון התפתחותו העתידית של היישוב. יתרה מזו, ספק אם רצוי ליישב גרעין קהילתי דתי בתוך יישוב עירוני חילוני.

משרד הבינוי והשיכון תומך בחלופה זו, אולם ייתכן כי חלופת מזרח קציר עלתה לאחרונה מאחר שיש התנגדות של ארגוני איכות הסביבה לחלופת המקום הנוכחי של גרעין ההתיישבות. כלומר, ייתכן כי משרד הבינוי והשיכון חושש שבשל התנגדות הירוקים להקמת יישוב קבע בהאחזות נח"ל עירון, הוא יועבר ל"קיבוץ חריש", ומעבר זה יתנגש עם תוכניותיהם להקמת עיר חרדית בחריש.

כאמור, בחודשיים הקרובים אמורה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה להמליץ לממשלה על המיקום המומלץ ליישוב הקבע של גרעין ההתיישבות.

⁴⁵ על סמך דברי יואב אריאל, מנהל מרחב צפון בחטיבה להתיישבות, שיחת טלפון, 14 בפברואר 2008; חגי פלמר, חבר גרעין ההתיישבות, מכתב, 17 בפברואר 2008.

⁴⁶ ייתכן למשל כי הגרעין יגדיר עצמו כיישוב נפרד אף-על-פי שהוא בשטח קציר.

נספח מס' 1 – דוח מבקר המדינה בדבר הקמת יישובים חדשים בשנים 1997-2002

דוח מבקר המדינה 55ב' לשנת 2004 עסק בין השאר בהקמת יישובים חדשים. להלן תמצית הדברים. בשנים 1997-2002 יזמו ממשלות ישראל הקמת יישובים חדשים רבים. בהקמת יישובים יש היבטים תכנוניים, תקציביים, סביבתיים, חברתיים ועוד, והיא צריכה להיות מושתתת על תכנון אזורי, ביחוד אם מדובר בהקמת מקבצי יישובים חדשים, על סקרי היתכנות לכל יישוב ועל אומדנים כספיים ראשוניים. בביקורת עלה כי עבודת המטה שהכינו המשרדים היוזמים היתה חלקית בלבד, היו מקרים שבהם איתור היישובים לא נבע מתכנון אזורי או סתר תכנון כזה, ובמקרים רבים לא הוכנו סקרי היתכנות ואומדנים כספיים לקביעת המקורות התקציביים להקמת היישובים.

בתהליך קבלת ההחלטות יש חשיבות מרובה לבחינת חלופות, המאפשרת הערכה והעדפה של פתרונות. התברר שהמשרדים והשרים שהציעו הקמת יישובים לא הציעו לממשלה חלופות התיישבות כגון עיבוי יישובים קיימים סמוכים, ותהליך קבלת ההחלטות לקה בחסר.

עוד עלה בביקורת כי מרבית יוזמות הממשלה להקים יישובים לא עלו בקנה אחד עם התכנון הלאומי, וראוי היה שהממשלה תיוועץ עם המועצה הארצית קודם שהחליטה בנדון.

הביקורת העלתה כי רוב החלטות הממשלה על הקמת יישובים נוסחו כך שאפשר לראות בהן החלטות קונקרטיות, ויש בהן התייחסות לנקודת הציון שבה יוקם היישוב ולמבנהו הארגוני, דבר שעלול לפגוע בשיקול הדעת העצמאי של מוסדות התכנון.

ממאי 2001 ועד אוגוסט 2003 פעלה במשרד ראש הממשלה ועדה בין-משרדית ליישובים חדשים ומתחדשים. המלצות ועדה זו שימשו בסיס להחלטות ממשלה על הקמת יישובים חדשים. ואולם, בוועדה לא שותפו נציגי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה או נציגי מינהל התכנון במשרד הפנים ונציגי המשרד להגנת הסביבה. לפיכך לא הובאו בחשבון במידה ראויה היבטים תכנוניים וסביבתיים בעבודת המטה שהוועדה היתה אמורה להכין כבסיס להמלצותיה. הוועדה לא תיאמה את עבודתה עם מוסדות התכנון; היא התמקדה בעיקר בהקמת יישובים חדשים במקום בעיבוי יישובים קיימים סמוכים שבמצוקה, ועל חשבונם, בניגוד למוסכמות התכנון הלאומי.⁴⁷

⁴⁷ דוח מבקר המדינה 55ב' לשנת 2004 ולחשבונות שנת הכספים 2003.

נספח מס' 2 – הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1800 מדצמבר 2004

להלן מובא "נוהל קבלת החלטה בנושא הקמת יישובים חדשים" מ-6 בדצמבר 2004. נוהל זה הוא הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא.

1. החלטה על הקמת יישוב חדש היא עניין שבמדיניות, ויש לה השלכות רחבות על היבטים שבאחריות משרדי ממשלה רבים. על כן, מן הראוי כי הממשלה או ועדת שרים מטעמה הן שיקבלו אותה.
2. עם זאת, לנוכח מורכבות ההחלטה על הקמת יישוב חדש ולנוכח הסמכויות הנתונות בעניין זה לגורמים נוספים, שהממשלה לא אמורה למלא את מקומם (כגון מוסדות התכנון ומינהל מקרקעי ישראל), החלטת ממשלה כאמור חייבת להתבסס על עבודת מטה מקצועית בשיתוף כל הגורמים המקצועיים הנוגעים בדבר. עבודת המטה צריכה להביא בחשבון את מדיניות התכנון הכוללת, חלופות אפשריות ומגוון היבטים הכרוכים בהקמת יישוב, ובהם היבטים תקציביים, תשתיתיים, סביבתיים, תעסוקתיים וחברתיים.
3. בחינת ההיבטים התכנוניים והיבטים נוספים הכרוכים בהם, דוגמת תשתית וסביבה, תתבצע על-ידי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, שבה מיוצגים כל הגופים הרלוונטיים לעניין זה, או בוועדת משנה של המועצה שהיא תמנה. המועצה הארצית תגבש את המלצתה לאחר שתבצע את הבדיקות הנדרשות על-פי נוהלי עבודה קבועים שהיא תקבע לעניין זה, ותגיש את המלצתה לממשלה במסגרת תפקידה לייצג לממשלה, לפי סעיף 2 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965.
4. בצד חוות דעת של המועצה הארצית, תונח לפני הממשלה גם חוות דעת על ההיבט הכלכלי-תקציבי של הנושא, בדרך כלל מטעם משרד האוצר.
5. החלטת ממשלה בדבר הקמת יישוב תהיה בניסוח עקרוני-כללי, ובזהירות המתחייבת, באופן שלא ישלול את שיקול הדעת המקצועי המוקנה בחוק לגופים המופקדים על היבטים הכרוכים בהקמת יישוב, כגון מוסדות התכנון. החלטת הממשלה בדבר הקמת יישוב אינה מחליפה את ההליכים התכנוניים הקבועים בחוק, שיתקיימו כסדרם, ובכללם אישורה של תוכנית מתאר במוסדות התכנון המוסמכים. לפיכך, אין לכלול בהחלטה הוראות תכנוניות החלטיות, כגון מיקום ותיחום מדויקים של היישוב החדש. בהיבטים אלו הממשלה רשאית להציג את מדיניותה, אך לא להחליט במקום הרשות המוסמכת.
6. החלטת ממשלה שעניינה יוזמה ראשונית להקמת יישוב או יישובים באזור מסוים תכלול הוראה לביצוע בדיקה מקצועית כאמור בסעיפים 3-4 לעיל בטרם קבלת החלטה סופית.
7. עקרונות אלו יחולו בכל החלטה על הקמת יישוב, יהיה אשר יהיה הגורם היוזם את הקמת היישוב.

נספח מס' 3 – נוהל המועצה הארצית להקמת יישובים חדשים

נוהל עבודת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה בעניין הקמת יישובים חדשים התקבל באוגוסט 2005 ואושר סופית ב-6 בספטמבר 2005. להלן הנוהל:

נספח מס' 1

נוהל עבודת המועצה הארצית לעניין הקמת יישובים חדשים:

1. כללי:

נוהל זה מטרתו להסדיר ולקבוע נוהלי עבודה לצורך בדיקה וגיבוש עמדת המועצה הארצית במקרים בהם היא נדרשת לייצג לממשלה בכל הנוגע להצעת החלטה שהוגשה לממשלה להקמת יישוב חדש.

הנהיית היועץ המשפטי לממשלה מיום 6.12.04 נקבע, בין השאר: "המועצה הארצית תגבש המלצתה לאחר שתבצע את הבדיקות הנדרשות על פי נוהלי עבודה קבועים שייקבעו על ידי לעניין זה ותגיש המלצתה לממשלה וזאת במסגרת תפקידה לייצג לממשלה בהתאם לסעיף 2 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה – 1965".

2. המדיניות המנחה:

ככלל, מדיניות התכנון כפי שבאה לידי ביטוי בתכניות המתאר הארציות, המחוזיות ובהחלטות המועצה הארצית היא שיש העדפה מובהקת בהרחבתם וחזוקם של יישובים קיימים ויש להימנע, למעט במקרים חריגים ומיוחדים, מהקמת יישובים חדשים. בנוסף, ריבוי יישובים נוגד את עקרונות תמ"א 35, ובעיקר את תפיסת התכנון של ריכוז הפיתוח במרקמים העירוניים ומניעת פרבור.

המועצה הארצית בבואה לבחון הצעה לישוב חדש, תביא במכלול שיקוליה את ההיבט הכולל, את העלות והתועלת בראיה חברתית, תשתיתית, סביבתית וכלכלית בדגש על השפעה על יישובים סמוכים.

3. קריטריונים לבחינת הבקשה:

3.1 הבקשה להקמת יישוב חדש תהא תואמת לעקרונות התכנון שנקבעו בתמ"א/35 לרבות:

- (1) פיתוח מוגבל במרכז הארץ ופיתוח נרחב יותר בפריפריה, בעיקר בנגב.
- (2) הצורך בשימור ערכי טבע, נוף, חקלאות, מורשת ורציפות השטחים הפתוחים.
- (3) מתן מענה לצרכי הפיתוח תוך הכוונת עיקר הביקושים למרקמים העירוניים ומניעת פרבור.

3.2 מיקומו של היישוב החדש לא יהיה בשמורת טבע מוכרזת או גן לאומי מוכרז, וככל האפשר מחוץ לשטח שמורות טבע, גנים לאומיים, או מכלולים נופיים ושטחים בעלי רגישות נופית-סביבתית, המסומנים בתמ"א 35. מיקומו יתאם את אופי המרקם בו הוא מוצע וימוקם, ככל האפשר, בסדר העדיפויות הבא עפ"י מרקמי תמ"א 35: עירוני, כפרי, שמור ארצי, שמור משולב.

במרקם עירוני תבחן בחיוב כל יוזמת התיישבות כשכונה עירונית צמודת דופן ובצפיפות המתאימה. אם יידרש, יוכלו גרעינים עירוניים להיות בעלי ישות עצמאית וייחוד קהילתי במסגרת מוניציפאלית קיימת. במרקם חופי, כאמור, לא יאושרו יישובים חדשים. 3.3 הבקשה להקמת היישוב החדש תיבחן בראיה אזרחית-מרחבית כוללת בין השאר בהתייחס לנושאים:

- (1) השגת מטרות בראיה מרחבית, כלכלית, חברתית וסביבתית.
- (2) בחינת ההשפעות הסביבתיות והחברתיות שבהקמת היישוב
- (3) עלויות ותועלות מנקודת מבט של המשק ושל הקופה הציבורית.
- (4) התייחסות לבעלות על הקרקע.
- (5) השפעה על היישובים הקיימים במרחב.
- (6) מצאי קיים של יחיד בתכניות מאושרות בהתייחס לרמת ישימותן.

- (7) בחינת חלופה של עיבוי והרחבת ישובים קיימים כמענה לתוספת יחידות הדזור הנדרשות.
- (8) זמינות של פתרונות תעסוקתיים ושירותי ציבור **וקהילה**.
- (9) נגישות ופריסת תשתיות קיימות ונדרשות, לרבות תחבורה, מים, **חשמל**, **טיפול בפסולת** ופתרונות ביו-ב.
- (10) אופי הישוב והשתלבותו במרחב, לרבות מבחינה טופוגרפית, נופית וסביבתית.

4. ההליך:

- 4.1 כל יוזמה להקמת ישוב חדש תועבר להיוועצות במועצה הארצית לאחר קבלת המלצת הולנת"ע.
- 4.2 הבקשה תובא לדיון רק אם התקיימו התנאים הבאים:
- (1) יוגש מסמך המתייחס למפורט בסקי 3.3 לעיל והמפרט, בין השאר, את הנימוקים להקמת הישוב, את החלופות שנבחנו, את אופי היישוב ואת צפי האוכלוסייה לתקופה שלא תפחת מ- 20 שנה.
- (2) הבקשה תלווה בתשריטים המפרטים את מיקומו של הישוב במרחב (ע"ג מפת מדידה מתאימה ו/או תצ"א), את שטחו ואת הסימונים החלים על המקום וסביבתו לפי תכניות ארציות, מחוזיות ומקומיות.

5. המלצת המועצה הארצית:

- 5.1 מינהל התכנון יערוך ויגיש לדיון במועצה הארצית את כל הנדרש, על פי המפורט לעיל.
- 5.2 לדיון במועצה הארצית יוזמנו מגישי הבקשה ונציגי הועדה המחוזית והועדה המקומית הרלוונטיות.
- 5.3 החלטת המועצה הארצית תכלול פירוט של פרטי הבקשה שהוצגה בפניה ואת המלצתה לגביה בליווי נימוקים שיתייחסו, בין השאר, לשיקולים התכנוניים המפורטים לעיל.
- 5.4 בהמלצת המועצה הארצית שתוגש לממשלה ייקבע כי המלצה זו אינה מגבילה את שיקול דעתה של המועצה הארצית בעת שתדון בתכנית לישוב המוצע, והיא רשאית לדחותה או לאשרה, בתנאים שתקבע.

מקורות

שיחות ומכתבים

- אריאל יואב, מנהל מרחב צפון בחטיבה להתיישבות, שיחת טלפון, 14 בפברואר 2008.
- אסיף שמאי, מנהל מינהל התכנון במשרד הפנים, מכתב, 17 בפברואר 2008.
- האן איריס, החברה להגנת הטבע, שיחת טלפון, 14 בפברואר 2008.
- טייכמן אילן, ממונה תכנון באגף תכנון ערים שבמשרד הבינוי והשיכון, שיחת טלפון, 17 בפברואר 2008.
- מוסרי יהודית, מרכזת ענף תכנון סביבתי במחוז חיפה של המשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 14 בפברואר 2008.
- פלמר חגי, חבר גרעין ההתיישבות במצפה-אילן, מכתב, 17 בפברואר 2008.
- פלמר רוני, מנכ"ל "אור – משימות לאומיות", שיחת טלפון, 14 בפברואר 2008.
- שטורף נורית, סגנית מנהל מחוז חיפה במשרד להגנת הסביבה, שיחת טלפון, 13 בפברואר 2008.

מסמכים וחקיקה

- אמור יעקב, ראש המועצה המקומית קציר-חריש, מכתב לתנועת "אור – משימות לאומיות", 10 באפריל 2005; התקבל מתנועת "אור – משימות לאומיות", 17 בפברואר 2008.
- ברנע פרגו שלומית, היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה, "חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים בנושא: הקמת יישוב חדש", 29 בינואר 2008.
- דוח מבקר המדינה 55' לשנת 2004 ולחשבונות שנת הכספים 2003.
- החברה להגנת הטבע, עמדה לקראת דיון בשדולה הסביבתית, התקבלה מעו"ד חגית הלמר, 17 בפברואר 2008.
- החברה להגנת הטבע, עתירה לבג"ץ למתן צו על-תנאי, 3 במרס 2006.
- החלטות משיבת הממשלה השבועית, סעיף ה', <http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Spokesman/2002/%D7%99%D7%95%D7%A0%D7%99/Spokesman6767.htm>, 2 ביוני 2002.
- החלטת ממשלה מס' 3071 מיום 3 בפברואר 2008.
- הצעה להחלטת ממשלה בדבר הקמת יישוב חדש, הוגש על-ידי ראש הממשלה ושר החקלאות ופיתוח הכפר, 30 בינואר 2008.
- חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965.
- הוראות תמ"א/35 באתר מינהל התכנון במשרד הפנים, [http://www.moin.gov.il/Apps/PubWeb/Site/mainmenu.nsf/4DF815EA4AC4E503C2256BA6002EE732/9B3A329BB2883C4E42257115002EB17C/\\$FILE/News.pdf](http://www.moin.gov.il/Apps/PubWeb/Site/mainmenu.nsf/4DF815EA4AC4E503C2256BA6002EE732/9B3A329BB2883C4E42257115002EB17C/$FILE/News.pdf), תאריך כניסה: 17 באפריל 2008.
- משרד הבינוי והשיכון, "בדיקת היתכנות להקמת עיר חרדית", נובמבר 2006.
- עתמ 001310/05 **המועצה האזורית זבולון והוועדה המקומית לתכנון ולבנייה זבולון נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ואח'**, בית-המשפט לעניינים מינהליים חיפה, 29 בינואר 2006.

