



01.08.2017

לכבוד
חברי הוועדה הגיאוגרפית – מחוז דרום
משרד הפנים
באמצעות דוא"ל: LeelSh@moin.gov.il

שלום רב,

**הנדון: בחינת המעמד המוניציפאלי של המועצה המקומית מיתר ושינוי
גבולות בין המועצה המקומית מיתר לבין המועצות האזוריות תמר ובני
שמעון ושטח חסר מעמד מוניציפאלי**

הריני לפנות אליכם בעניין שבנדון ולבקשכם לא לאשר את צירופם של השטחים המבוקשים לתחום השיפוט של מי מהמועצות האזוריות תמר ובני שמעון, והכל כפי שיפורט להלן:

רקע עבודתי:

1. ביום 28.05.2017 מינה המנהל הכללי של משרד הפנים ועדת חקירה לאיחוד רשויות, שינוי גבולות, חלוקת הכנסות ושינוי מעמד מוניציפאלי באזור הדרום (להלן: "הוועדה"). בין היתר הוועדה אמורה לבחון, במהלך שנת 2017, שינוי גבולות בין המועצה המקומית מיתר לבין המועצה האזורית תמר, המועצה האזורית בני שמעון ושטח חסר מעמד מוניציפאלי (להלן: "הבקשה לשינוי גבולות") (פריט מס' 7 לכתב המינוי) וכן לבחון את המעמד המוניציפאלי של המועצה המקומית מיתר (להלן: "הבקשה לשינוי מעמד מוניציפאלי") (פריט מס' 8 לכתב המינוי).

2. מהמפה המאוחדת של שתי הבקשות עולה כי שתי הבקשות מתייחסות לשטח רחב ממדים שנמצא בין הקו הירוק מצפון; כביש 60 במערב; כביש 31 בדרום; וכביש 80 במזרח. ומטרתן הינה לכאורה לקבוע מסגרת תכנונית (ע"י הבקשה לשינוי גבולות) וניהולית-מוניציפאלית (ע"י הבקשה לשינוי מעמד מוניציפאלי) ליישובים השונים הקיימים, הנמצאים בהליכי הקמה והמתוכננים כלהלן:

א. **כרמית:** ביישוב מתוכננים לקום 2500 יח"ד אשר יאכלסו 10000 תושבים.¹ בשלב ראשון, היישוב כולל כ-400 משפחות.² היישוב משויך כיום בצורה זמנית לשטח שיפוט מועצה מקומית מיתר (המונה כ-9000 נפש).

ב. **חירו:** היישוב בהליכי הקמה ומתוכנן להיות מוקם על בתי הכפר אום אלחיראן. לפי התכנון היישוב אמור להכיל 2400 יח"ד שיאכלסו, עד שנת 2030, 10080 תושבים.³ היישוב משויך כיום בצורה זמנית לשטח שיפוט מועצה מקומית מיתר.

¹ תכנית מתאר מקומית 7/02/305/32 יישוב קהילתי כרמית.
² www.carmit.org.il/project.html

- ג. **מחנה יתיר:** גרעין התיישבות הנמצא באזור גלילי ובו מתגוררות כיום כ- 32 משפחות. הגרעין מקבל שירותים מוניציפאליים ממועצה אזורית הר חברון הנמצאת בשטחים הכבושים משנת 1967.
- ד. **שני ליבנה:** היישוב הוקם בהחלטת ממשלה משנת 1984 ונמצא משני צדדי הקו הירוק. כיום מתגוררים בו כ- 150 משפחות והוא משויך למועצה אזורית הר חברון הנ"ל.
- ה. **הר עמשא:** יישוב כפרי בעל אופי דתי הכולל כ-40 בתי אב. היישוב שייך למועצה אזורית תמר אך מרוחק ממנה גיאוגרפית, לכן הוא מקבל שירותים מהמועצה האזורית הר חברון הנ"ל.

יישובים מתוכננים:

- ו. **כסיף:** אושר בהחלטת ממשלה משנת 2013 כעיר לציבור החרדי בסמוך לערד. הליכי התכנון של היישוב טרם הסתיימו אך התוכנית המופקדת מתייחסת ל-16000 יח"ד אשר אמורים לאכלס עד שנת 2035 כ- 80000 תושבים.⁴
- ז. **מבואות ערד:** בהחלטת הממשלה 3785 מיום 30.10.2011 הוחלט על הקמתו של "חבל התיישבות" בעל אופי כפרי קהילתי באזור מבואות ערד. ביום 17.06.2014 המליצה הוולנט"ע למועצה הארצית על הקמת 5 יישובים בדרום מזרח חבל מבואות ערד כאשר אחד מהם לאוכלוסייה הבדואית. המלצה זו אושרה על ידי המועצה הארצית ביום 01.07.2014.
3. כבר עתה נציין כי הבקשה מתעלמת כליל מהאזרחים הבדואים הנמצאים באזור ומצרכיהם וזאת בין אם הם נמצאים ביישובים "מוכרים" (חורה; דריג'את, כוחלה ומכחול השייכים למועצה אזורית אלקסוס) ובין אם בכפרים לא מוכרים על ידי הממשלה (סעווה, אום אלחיראן, עתיר, חומרה ותל ערד). הדבר עולה בבירור אף מהכותרת של הבקשה שכן היא מתייחסת לשינוי גבולות השיפוט של מיתר, תמר, בני שמעון ושטח חסר מעמד מוניציפאלי ומתעלמת כליל מחורה ואלקסוס. תמונה דומה מצטיירת מעיון במפת הבקשה אשר מתעלמת כליל מקיומם של הכפרים הבדואים הלא מוכרים בשטח).
4. עמדתנו העקרונית הינה שאין להקים רשות מקומית באזור שטרם גרים בו תושבים כלשהם. אך גם אם נקבל, לצורך הדיון, את הטענה כי אכן ישנה אפשרות להקים מועצה מקומית בשטח ריק מתושבים, הרי עדיין אין שום הצדקה למתוח את הגבולות של מועצה אזורית, אחת או יותר, על כל השטח המבוקש וזאת מכמה נימוקים. ראשית, שיוך השטח למועצה אזורית אינו אלא פעולה זמנית שכן חלק מהיישובים אמורים להתנהל כיישובים עצמאיים עם השלמת אכלוסם. שנית, השטח דגן דרוש לצרכים של יישובים קיימים אחרים באזור ושיוכו למועצה אזורית כאמור יפגע בהם ויחסום את התפתחותם העתידית וזאת כפי שיוסבר להלן.

³ תכנית מתאר מקומית 15/02/107 יישוב פרברי חירן.
⁴ תמ"מ 3/23/14/4 ישוב עירוני כסיף בצומת תל-ערד.

השלכות הבקשה על היישובים הבדואים באזור

5. אם תאושר הבקשה הנדונה, יישארו כלל היישובים הגובלים (חורה, דריג'את, מכחול וכחלה) ללא אופק התפתחותי, אף לא בעתיד הקרוב, וללא פתרון למצוקת הקרקע והפיתוח הקיימת בישובים אלה מזה עשרות שנים, כפי שיפורט להלן.
6. אמנם חלק מהשטחים המבוקשים להרחבה משויכים כיום למועצות האזוריות השונות באזור (תמר ובני שמעון) ובחלקם שטחים גליליים, אך הם נמצאים בצמוד ובקרבת שטחי השיפוט של היישובים הערביים באזור ושיוכם מחדש כיום לרשות מוניציפאלית אחרת, ללא בחינת צורכי היישובים הבדואים, יש בו כדי להשפיע לרעה על יישובים אלה ולפגוע באפשרות פיתוחם העתידי. להלן נביא, כדוגמא בלבד, חלק מהנתונים אשר אמורים להשליך על כל החלטה חלוקתית באזור ואשר אינם מהווים חלק ממסמכי הבקשות שבפני הוועדה.

חורה

7. היישוב חורה קיבל מעמד מוניציפאלי בשנת 1996 ותחום השיפוט שלו משתרע על 8717 דונם. כאשר מתוך זה 3339 דונם משמשים למגורים ו-94 דונם לתעסוקה. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2015, מתגוררים בחורה 19,371 תושבים וקצב הגידול השנתי של היישוב הינו 3.1%. היישוב ממוקם באשכול 2 מתוך 10 במדד החברתי כלכלי. בהתאם לתכניות המאושרות הצפי של האוכלוסייה הינו 25000 תושבים.⁵

8. לפי המצגת של הרשות להתיישבות הבדואים, ישנה כוונה להגיש בקשה להרחבת שטח השיפוט של חורה בכ- 9320 דונם נוספים. השטח האמור, שאף להערכת הרשות להתיישבות הבדואים, דרוש להתפתחות המיידית של היישוב, נמצא בבחינה לצורך שיוכו למועצה אזורית אחרת. אי לכך, קבלת הבקשה כאמור, תחסום כליל את אפשרויות הפיתוח של חורה. להשלמת התמונה נציין כי גם מכוון דרום התפתחותו של היישוב יכולה להיות מוגבלת על ידי כביש 31.

מועצה אזורית אלקסום

9. מפת הבקשה מראה בבירור כי השטח המבוקש מקיף גם חלק מיישובי מועצה אזורית אלקסום (דריג'את, כוחלה ומכחול) והופך אותם למובלעות בתוך המועצה האזורית שתשתלט על השטח. בכך ייחסם כל אופק התפתחות של היישובים הנ"ל ושל מועצה אזורית אלקסום ששטח שיפוטה חולש אך ורק על כ- 38,000 דונם שאינם מאפשרים כל אופק של פיתוח כלכלי מניב.

10. עוד יצוין כי רק לפני חודשיים התקיימו הבחירות הראשונות למועצה אזורית אלקסום ולראשונה מאז ההכרה ביישובים לפני למעלה מעשור עומד בראש המועצה איש נבחר וייתכן כי למועצה האזורית אלקסום דרישות להקצאת שטחים להבטחת פיתוחם המיידית והעתידי של יישוביה וכן להבטחת אפשרויות פיתוח כלכלי, כולל אזורי תעשייה, תעסוקה, חקלאות ותיירות עתידיים. משכך, על הוועדה להשהות את הדיון בבקשה שלפניה ולאפשר למועצה

⁵ תכנית מתאר מקומית 6/177/02/7 הרחבת חורה.

הנבחרת מספיק זמן ללמוד את צרכיה, להכין בקשות מתאימות וכן להציג בפני הוועדה עמדה מקצועית ומושכלת.

הכפרים הלא מוכרים

11. בשטח המבוקש מתגוררים אלפי תושבים בדואים בכפרים אום אלחיראן, עתיר, סעווה, חומרה, ותל ערד. כפרים אלה אינם מוכרים על ידי הרשויות וכלל אינם מופיעים על המפה של הבקשה ובהתאם אף הצרכים שלהם אינם נלקחים בחשבון. כל הסדרה של השטח המבוקש, מבחינת שיוכו המוניציפלי ותכנונו, עליה להתחשב במצב הקיים בשטח ולמצוא פתרון הוגן והולם לתושבים המכיר בכפרים אלה ומאפשר את פיתוחם.

השיקולים של צדק חלוקתי וצדק מתקן

12. שטח השיפוט של רשות מקומית מתווה את אופק פיתוחה,⁶ ומהווה את בסיס המס ואת בסיס ההכנסות העצמאיות של הרשות. על כן שינוי גבולות שטח השיפוט של רשות מקומית מהווה כלי חיוני ביותר לחלוקת העושר המוניציפאלי.⁷ משכך, ישנה חשיבות מיוחדת להקפדה על קיומה של בדיקה מקיפה ועניינית של העובדות הרלוונטיות בשטח ולשקול שיקולים של צדק חלוקתי וצדק מתקן.⁸

13. האמור מקבל משנה תוקף בהקשר של הקצאת קרקעות, שכן מדובר במשאב חיוני ביותר המוגבל בכמותו ואשר הענקתו לאחד מדירה אחרים מהשימוש בו ומההנאה מפירותיו. משכך, ישנה חשיבות מיוחדת להקפדה על חלוקתו והקצאתו של משאב הקרקע באופן צודק וראוי.⁹ יתרה מכך, יש להקפיד כי "החלטות בעלות השלכות חלוקתיות יהיו תוצאה של הליך צודק ופתוח, בייחוד לנוכח הסכנה שהחלוקה תיטיב רק עם קבוצות לחץ מאורגנות היטב".¹⁰

14. מפת השלטון המקומי בנגב משקפת את מבנה הכוח החברתי בישראל אשר התבסס, משך דורות, על הפרדה אתנית, הבטחת שימוש יהודי בלעדי במקסימום שטחים אפשריים, צמצום מרחב המחיה של האוכלוסייה הבדואית ושליטה בה.¹¹ הדברים הנ"ל באים לידי ביטוי גם באי הכרה בתביעות הבעלות של הבדואים על אדמותיהם ההיסטוריות, מדיניות של עיור כפוי ואי הכרה בעשרות כפרים בדואים ובניסיונות העברתם הכפויה של תושביהם ליישובים שנבחרו על ידי המדינה ואפליה בהקצאות קרקע, משאבים ציבוריים וכד' ביישובים המוכרים.

⁶ ע"א 3901/96 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, רעננה נ' הורוויץ, פ"ד נו(4) 913, 938 (2002).

⁷ עמירם גונן "חלופות מרחביות-טריטוריאליות לחלוקת העושר המוניציפאלי" חלוקה מחדש של הכניסות הרשויות המקומיות – הסדרים כספיים ושינויים טריטוריאליים 45, 46 (ערן רזין עורך, 2006).

⁸ ראו: בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) 29, 48-49 (1983); בג"ץ 5016/96 חורב נ' שר התחבורה, פ"ד נא(4) 1 (1997); בג"ץ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, פ"ד מח(5) 412 (1994); בג"ץ 2013/91 עיריית רמלה נ' שר הפנים, פ"ד מו(1) 271, 279 (1991); בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 25, 66 (2002).

⁹ שם, בעמ' 64.

¹⁰ שם, בעמ' 66.

¹¹ ראו למשל: ארז צפדיה "גבולות מוניציפליים ותיקון עוולות חומריות והכרתיות: הצעה לרפורמה במבנה השלטון המקומי בישראל" חלוקה מחדש של הכניסות הרשויות המקומיות – הסדרים כספיים ושינויים טריטוריאליים 33, 37 (ערן רזין עורך, 2006).

15. מדיניות מתמשכת זו, הובילה לחלוקה בלתי צודקת של המרחב, בין הרשויות המקומיות היהודיות והערביות בנגב. כך למשל, נפת באר שבע משתרעת על שטח של 13,184,968 דונם, כאשר תחום שיפוטן של הרשויות המקומיות הערביות בנפה משתרע על שטח של 148,262 דונם, המהווה כ-1% משטחה של הנפה. לעומת זאת, האוכלוסייה הערבית הגרה בנפת באר שבע, בין אם ביישובים המוכרים או בכפרים הלא מוכרים, מהווה יותר מ-20% מכלל האוכלוסייה בנפה. כאמור, חלוקה בלתי צודקת ומפלה זו גורמת לבעיות חמורות של תשתיות, העדר אפשרויות פיתוח חברתי-כלכלי, מצוקה קרקע חמורה ביותר וכד'.

לאור כל האמור לעיל, ברור הוא שכדי שהוועדה תמלא את תפקידה בצורה מקצועית ותקבל את ההחלטה המיטבית, עליה לשקול את הצרכים של כלל הרשויות המקומיות והכפרים הקיימים באזור ולבחון את כל החלופות האפשרויות, ובראשן שיוך השטחים האמורים לרשויות המקומיות הבדואיות בשאיפה לתקן, ולו במעט, את העוול המרחבי כלפי רשויות אלה. אי לכך, נבקשכם לדחות את הבקשה הנדונה ולבחון את החלוקה הנכונה של השטחים בין כלל הרשויות המקומיות והכפרים הקיימים, תוך ראייה אזורית מקיפה של צרכי כלל האוכלוסיות באזור.

בכבוד רב,

מאיסאנה מוראני, עו"ד