

19/04/2020

להפקיד את התכנית

12/04/2021

תאריך

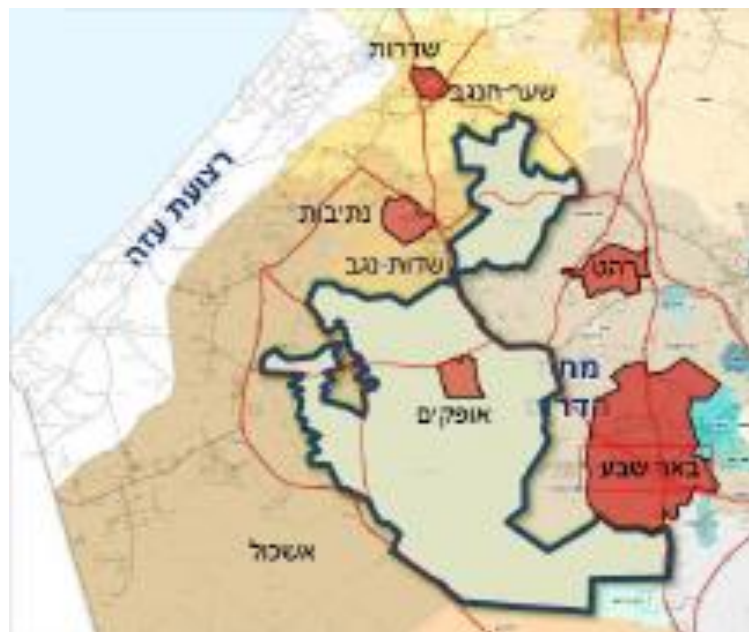
יו"ר הוועדה המחוזית

הנדון: מ.א.מרחבים/פעילות לא חקלאית – תאור כללי ורקע

1. נתונים כלליים¹:

- א. מועצה האזורית מרחבים הוקמה בשנת 1951 והיא נמצאת באזור הנגב הצפוני.
- ב. שטח המועצה כ- 585 אלף דונם.
- ג. אוכלוסיית המועצה מונה כ- 13,000 נפש.
- ד. ישובי המועצה: 15 מושבים וישוב קהילתי אחד.
- ה. בתכנון להקמה: ישוב קהילתי אחד.
- ו. גיאוגרפיה: מרחב המועצה מחולק לשני גושים, צפוני (שובלים) ודרומי (מרחבים).
- ז. חינוך וחברה:
 - 1) קריית חינוך מרחבים, המהווה את מרכז החינוך, התרבות, הספורט ומתנ"ס של המועצה.
 - 2) כפר שיקומי "עלה נגב" לבעלי מוגבלויות ובצמוד, בימים אלו נמצא בשלבי ביצוע הקמת בית חולים שיקומי.
 - 3) קריית חינוך נוספת בישוב הקהילתי מבועים שכוללת אולם תרבות, אולם ספורט, מרכז אתלטיקה ובית ספר יסודי בלבד.
 - 4) כפר נוער חינוכי אשל הנשיא - בית ספר חקלאי המשרת את אוכלוסיית האזור.
- ח. אזורי תעסוקה:
 - 1) אזור תעשייה קלה ומלאכה סמוך לישוב מבועים
 - 2) איזור תעשייה אזורי משותף נ.ע.מ. בסמוך לנתיבות.
- ט. טבע ונוף: גן לאומי הבשור, שמורות טבע לאורך תוואי נחלי הבשור, גרר, באר שבע וכן באזור בתרונות רוחמה, מישורי הלס ועוד.

תחום המועצה - תרשים כללי:



¹ מ.א.מרחבים, אגף הנדסה



19/07/2020



2. רקע סטטוטורי והתייחסותו לשימושי פל"ח:

א. תמ"א 35:

- 1) כל ישובי המועצה מרחבים ומרבית שטחה מוגדרים כמרקם כפרי.
- 2) בשאר שטחי המועצה ומחוץ לתחומי הישובים מוגדרים מרקמים שמורים לסוגיהם, יערות ושמורות טבע, רצועות נחל בתחום נחלים (פטיש, בשור, באר שבע) ושטחים עם רגישות נופית סביבתית גבוהה לאורכם
- 3) וכן מסדרונות אקולוגיים לאורך תוואי הנחלים גרר, באר שבע ונחל הבשור.
- 4) הוספת פעילות לא חקלאית בתחום המשקים, במגבלות תכנית זו, אינה פוגעת בהגדרות תמ"א 35.

ב. תמ"מ 23/14/4:

- 1) התכנית הציבה לה ליעד שמירה על האופי הכפרי של האזור החלקאי בעיקר במערב המטרופולין וכן שימור וטיפול השטחים הפתוחים על פי ערכותם ושימור רצפים אקולוגיים ומרחבים נופיים. מרחבי החקלאות במערב המטרופולין הוגדרו כמרכיב חשוב ביצירת הנוף של המטרופולין.
- 2) התכנית ממליצה על קידום פתרונות לפסולת חקלאית לתחום המועצה, הקמת מערכים אזוריים לייצור קומפוסט מעודפי תוצרת וסוגים של גזם ופרש בעלי חיים, הקמת מרכזי הפרדת פסולת והקמת יחידות אזוריות לאיכות הסביבה. כמו כן התכנית שמה דגש על ישובים קיימים והרחבתם ושמירת האופי הכפרי של האזורים החקלאיים.
- 3) פעילות לא חקלאית במשקים, במגבלות הרשומות בתכנית זו, תואמת את עקרונות תכנית המתאר.

3. מדיניות מחוז דרום לפעילות לא חקלאית בחלקות א' של מושבי עובדים²:

א. מסמך המדיניות מתווה מדיניות לשילוב שימושים שאינם חקלאיים במשק החקלאי. שימושים אלו כוללים:

- 1) עיבוד תוצרת חקלאית כגון יקב, בית בד, מכוורת מחלבה וכו'.
- 2) תיירות כפרית חקלאית לרבות מרכזי מבקרים, יחידות קיט, מכירת תוצרת עצמית ותוצרת המתקבלת מהפעילות החקלאית באזור, הסעדה, שירותי בילוי ונופש המשתלבים כפעילות נוספת במשחק החקלאי ומנוהלים על ידי בעל המשק ו/או בן משפחתו באווירה כפרית
- 3) מקצועות חופשיים ופעילויות חינוך ורוחה כגון משרד, משפחתון וכו'.
- 4) עסקים קטנים ויזמות של בעל המשק ו/או בן משפחות כגון: גלריות וסדנאות אומן, טיפול וריפוי, סדנאות למידה, קונדיטוריה.
- 5) תכנית לפעילות לא חקלאית תאושר ע"י תכנית מקומית נושאת החלה על כלל ישובי המועצה האזורית.

ב. עיקרי הנחיות התכנית:

- 1) שימושים שאינם חקלאיים ימוקמו בחלק המגורים.
- 2) יותר שימוש לא חקלאי בשטח החקלאי הצמוד למגורים בתנאי שקיים רצף בין חלק המגורים לחלק החקלאי הצמוד בחלקה א' וכאשר שטחו של חלק המגורים אינו עולה על 2 דונם וסך כל השטח המותר לא יעלה על 3 דונם.
- 3) השטח הכולל המותר להקמת מבנים ומתקנים בעבור שימושים לא חקלאיים בחלקה א' לא יעלה על 500 מ"ר. יקבע תמהיל שימושים מוצעים והיקף בינוי מוצע בכל ישוב, בהתאם לשיקולי המועצה האזורית.
- 4) היקף יחידות נופש כפרי בכל ישוב לא יעלה על 400 יחידות.

² מסמך מדיניות הועדה המחוזית לתכנון ובנייה דרום בדבר פעילות לא חקלאית בחלקות א' של מושבים, 10/2/2015



5) במקרים חריגים ובישובים מסוימים יישקל מתן אפשרות לשימוש של אחסנה ואריזה למטרות שאינן חקלאיות.

4. התפתחות ותמורות³:

א. ישובי המועצה ברובם הוקמו לאחר קום המדינה בסוף שנות ה-40 ובמהלך שנות ה-50 של המאה הקודמת ונועדו לקלוט את גלי העלייה הגדולים ולבסס את האחיזה בקרקע של המדינה הצעירה כחלק ממדיניות פיזור האוכלוסייה של אותם שנים, הדבר נעשה תוך מציאת מודל התיישבותי כפרי חדש – מושב העובדים.



ב. מבנה מושבי העובדים יצר את משטר הנחלות ואפשר לספק סביבת חיים כפרית, אמצעי ייצור ברורים, מגורים כפריים ומחויבות לחקלאות כאורח חיים ומקור פרנסה. ההתיישבות באותן שנים התפתחה במודל של אזורים/חבלים שכללו ישובים חקלאיים כפריים סביב מרכזים עירוניים דוגמת מרחבים במרחב משולב עם עיירות פיתוח קולטות עלייה דוגמת אופקים ונתיבות.

ג. במהלך שנות ה-80 נקלעו מרבית מושבי העובדים למשבר כלכלי שהתבטא בעצירת הצמיחה ובמהלך שנות ה-90 התחוללה תפנית והחל תהליך של התחדשות צמיחה ופיתוח, בעיקרה דמוגרפית, עם החלת יישומן של החלטות משרד החקלאות ורמ"י לאפשר הוספת הרחבות קהילתיות בישובים. שילובה של אוכלוסייה חדשה ולא חקלאית בישובים החקלאיים, אשר לא קלטו מתיישבים חדשים תקופה ארוכה יצרה אתגרים חברתיים, כלכליים, ניהוליים, פיזיים חדשים. המודלים השונים של ההרחבות הובילו לדפוסים מגוונים של התרחבות ההתיישבות הכפרית.



ד. בשנים האחרונות עוברים המושבים שינוי רב ממדי אשר נגרם בעקבות מספר מהלכים ובעיקרם:

- 1) צמצום התמיכה הממשלתית בחקלאות וייעול העבודה תוך צמצום כוח האדם העוסק בה.
- 2) כניסת מקורות תעסוקה חדשים ושימושי קרקע נוספים למרחב הכפרי, כגון שימושי פנאי ונופש, עסקים קטנים ועוד. כניסת שימושי קרקע אלה מבטאת את המעבר משימוש יצרני של הקרקע לשימוש צרכני, ויצירת חיבוריות משתפרת בין המרחב הכפרי לעירוני, שמאפשרת שינויים במרכיב התעסוקתי ויותר יוממות בין הכפר לעיר.
- 3) לאחר תקופה של הגירה החוצה מהמרחב הכפרי, מסתמנת בשני העשורים האחרונים הגירה פנימה וביקוש הולך וגדל להצטרף לישובים הכפריים, לחיי קהילה ואיכות חיים ברחבי הארץ. אוכלוסיית הגירה זו משתייכת בעיקר למעמד הבינוני, משכילים ובעלי מקצועות הצווארון הלבן.



4) חלק משמעותי מהמהגרים פונים לישובים הקרובים למטרופולין, דבר המאפשר להם ליומם וחלקם האחר מעביר את עסקיו לאזור מגוריו ומרחיב את התשתית הכלכלית בישוב הכפרי.

5) כניסת אוכלוסייה חדשה למגזר הכפרי תורמת לשינוי פני הכפר בכל הממדים: חברתיים, כלכליים פיסיים וארגוניים.

ה. להלן עיקרי השינויים במגזר הכפרי:

- 1) מבנה החקלאות משתנה, בכיוון של יצירת יחידות ייצור גדולות וצמצום מספר תושבי הכפר המתפרנסים מחקלאות, ללא שינויים מקבילים במבנה הזכויות בקרקע.
- 2) מתפתחת שונות כלכלית-חברתית ברמות שונות בתוך המרחב הכפרי, יחסי החליפין עם הסביבה העירונית משתנים – המרחב הכפרי הופך מספק של תשומות ומוצרים לספק כוח אדם ושטחים לפעילויות מגוונות, כולל פעילויות פנאי ונופש.
- 3) הנוף היישובי עובר שינוי עם ביטוי פיסי באופי הבנייה, ברמת פיתוח התשתיות ובינוי מבני המשק החקלאיים כולל בתפקודם.



³ מ.סופר: תמורות במרחב הכפרי (2014); א.אייזן: תכנית כוללנית מ.א.מרחבים (2020)



19/07/2020

- 4) מרחב הכפרי נעשה הטרוגני – כלכלית, חברתית ופיסית, ונוצר בו מגוון של פעילויות כלכליות, קבוצות אוכלוסייה ושימושי קרקע תוך כדי תחרות גוברת על משאבי המרחב.¹ על רקע השינויים הרבים כמתואר והתמודדות כל ישוב בצורה שונה ובקצב שונה עם השינויים הנ"ל וכן התאמת המועצה כולה כגוף מוניציפאלי שצריך להתאים את עצמו לשינויים הרבים – **כניסת שימושי פל"ח הנה מהלך הכרחי והמשכי לתהליך הסתגלות ושינוי מתמשך**, בתחומים מבניים, דמוגרפיה, חברה וכלכלה.
5. דמוגרפיה⁴:



א. בשנים 2003-2014 גדלה אוכלוסיית המועצה האזורית מרחבים בכ- 30% ומונה כ- 13,000 תושבים! שיעור הגידול השנתי הממוצע במו"ז מרחבים בשנים אלה הינו 3.4%, נתון הכפול משיעור הגידול השנתי של כלל אוכלוסיית ישראל באותן השנים שעומד על 1.8% בממוצע רב שנתי.



- ב. ההערכה כי הסיבות לגידול באוכלוסיית המועצה במהלך העשור האחרון הן:
 1) תוספת יחידות דיור בהרחבות שונות בישובים.
 2) שיפור מערך התחבורה מיישובי המועצה למרכז הארץ.
 3) הגדלת היצע התעסוקה במטרופולין באר שבע בכלל ומעבר בסיסי צה"ל לנגב בפרט.
 4) ביקוש למגורים באזור כפרי, שקט וקהילתי.
- ג. אוכלוסיית המועצה גדלה בקצב משתנה ולא בצורה אחידה בכל הישובים. הישובים בעלי שיעור הגידול הגדול ביותר הינם מסלול ורנן עם קצב גידול של 6.5% בממוצע. בישוב בטחה, לעומת זאת, קצב הגידול הממוצע בין השנים 2003-2014 היה 0.5% בלבד.
- ד. בעשור האחרון יש מגמת עליה מתמדת במספר התושבים ברב הישובים, אך היא אינה עקבית ותלויה ברצון/יכולת של כל ישוב לגדול ולקלוט משפחות חדשות להרחבות. יש לשער שהביקוש למגורים ביישובי המועצה ימשך, ככל שמרחב הנגב יקושר יותר למרכז ויימשך הפער בין היצע הדיור לבין הביקושים בכל הארץ.
- ה. הישוב הגדול ביותר במועצה אזורית מרחבים עם כ- 15% מהתושבים הוא מושב תפרח. המושב הינו ישוב חרדי וחלק משמעותי מתושביו הינם בני ישיבות. מספר תושבי הקבע בתפרח עומד על כ-250 בתי אב. שני המושבים הבאים במועצה הם גילת ומבועים. מושב גילת עם 1,272 תושבים ומבועים עם 1,148 תושבים והישוב הקטן ביותר, המוגדר כישוב מוסדי הוא כפר הנוער אשל הנשיא עם 236 תושבים.
- ו. ע"פ בכירים במוסדות המועצה האזורית, נראה שבעשור האחרון המועצה מהווה יעד מגורים מועדף עבור חלק ניכר מקרב האוכלוסייה שנולדה וגדלה במושבים ועבור משפחות מאזור המרכז ומאזור ב"ש.



- ז. תוספת יחידות דיור במועצה:
 קצב הבנייה של יחידות חדשות במועצה אזורית מרחבים עלה באופן משמעותי בשנים האחרונות. ניתן לראות כי בשנים 2004-2006 נוספו במועצה בממוצע כ- 51 יח"ד חדשות בכל שנה ואילו בין השנים 2007-2014 תוספת יחידות הדיור שנוספו בממוצע כל שנה **הוכפל בהשוואה לחמש השנים הקודמות** והוא עמד על 110 יח"ד בשנה. מגמת העלייה של מספר יחידות הדיור ברורה, אם כי יש פערים משמעותיים בין שנה לשנה, עד כדי הכפלה. השונות הרבה נובעת, כנראה, מקצב קליטה שונה של כל ישוב וישוב.
- ח. גודל משק בית ממוצע במועצה:
 נתוני המפקד האחרון, שנת 2008 הצביעו על גודל משק בית של 3.6 נפשות במועצה אזורית מרחבים בממוצע. גודל משק בית ממוצע במרחבים בשנת 2016 עומד בהערכה על 3.8 נפשות למשק בית, נתון שהוא גבוה במקצת מהממוצע הארצי העומד על 3.36.
- ט. לא נמצא הבדל בגודל משק הבית בין האשכול הצפוני לדרומי של המועצה ובשני האשכולות קיימים יישובים בעלי מאפיינים שונים. השוואת גודל משק הבית לרשויות הסמוכות מראה כי



⁴ למ"ס (2014); א.אייזן; תכנית כוללת מ.א.מרחבים (2020)



גודל משק הבית במרחבים הינו הגבוה מבין המועצות האזוריות באזור, ונמוך רק מהעיר נתיבות.

6. תעסוקה ומסחר⁵:

- א. לישובי מועצה אזורית מרחבים כמעט ואין אזורי מסחר ותעסוקה, למעט מסחר מקומי לצרכי היישוב שממוקם במרכז היישוב. טרם אישור תכנית פל"ח סטטוטורית כוללת, קיימות תכניות נקודתיות בודדות לפל"ח, בפועל מתקיימת פעילות לא חקלאית בחלק מהנחלות החקלאיות.
- ב. בתחום יישובי המועצה פוטנציאל תעסוקה סטטוטורי של כ-22 אלף מ"ר. ניתן לראות שקיימים שני מרכזים מסחריים סטטוטוריים גדולים יחסית ביישוב הקהילתי מבועים ובמושב רנן. כל המרכזים המסחריים של המושבים ממוקמים במרכזי היישוב. לא מתקיימת בהם כמעט פעילות מסחרית, למעט צרכניה מקומית.
- ג. שטחי תעסוקה ומסחר בישובי המועצה:

יישוב	תב"ע תעסוקה	ייעוד	שטח מבונה באלפי מ"ר
אשכול צפוני			
אשכול	איך	---	---
מבועים	8/192/03/7	איור מסחרי	2.5
ניר משה	---	---	---
ניר עקיבא	---	---	---
פעמי תשי"ז	4/138/03/7	איור מסחרי	0.8
קלחים	---	---	---
שדה צבי	4/232/03/7	איור מסחרי	0.5
תלמי ביליז	2/142/03/7	איור מסחרי	10
אשכול דרומי			
בטחה	1/108/02/7	איור מסחרי	0.6
גילת	6/146/03/7	איור מסחרי	1
מסכול	4/160/03/7	מסחר ומשרדים	---
פטיש	3/121/03/7	איור מסחרי	0.4
רנן	3/122/03/7	איור מסחרי	2.7
תפרח	8/236/03/7	איור מסחרי	3
פדויים	5/122/03/7	איור מסחרי	0.27
סה"כ באלפי מ"ר			21.77

ד. למועצה האזורית מרחבים מלאי סטטוטורי לשטחי תעסוקה של כ-373 אלף מ"ר באזורי תעסוקה מרכזיים לפי הפירוט הבא:

- 1) פארק נ.ע.מ. : פארק תעשייה משותף, הממוקם בתחום המועצה האזורית שדות נגב ומרחבים, סמוך לעיר נתיבות וצפוי לעבור לשטח השיפוט של נתיבות בהתאם להסכמות שהוגשו בין הרשויות. הפארק מוגדר כאזור עדיפות לאומית והוא מיועד לתעשייה כבדה כגון: מפעלים לתעשיית הבניה, מפעלי מתכת, מפעלי מזון, מפעלי טקסטיל ומפעלים עתירי ידע ומנהלת אותו מנהלת משותפת.
- 2) תכנית 2/328/02/7: מקנה זכויות מאושרות בהיקף של 1,160,215 מ"ר. כלומר פוטנציאל השטח המניב השייך למרחבים כ-325 אלף מ"ר.
- 3) תכנית 12/328/02/7 – הרחבת פארק נ.ע.מ.: התכנית מהווה תכנית מפורטת לשלבים ב' ו-ג' ומחלקת את השטח למגרשים קטנים יותר וכוללת זכויות בנייה. התכנית כוללת פירוט של התעשיות המותרות להקמה ואסורות להקמה באזור התעשייה. כמו כן התכנית כוללת

⁵ רמ"י – ניתוח תכניות בנין עיר; מ.א.מרחבים – אגף הנדסה; א.אייזן: תכנית כוללנית מ.א.מרחבים (2020)



אזורי מסחר, שטח ציבורי פתוח ושטחים לבנייני ציבור. חשוב לציין כי קיימת כיום כוונה לתכנן ולהרחיב את הפארק לשטח של כ-3,000 דונם.

7. תיירות⁶:

א. הפעילות התיירותית בתחומי מועצה אזורית מרחבים משתייכת לענף התיירות הכפרית והחקלאית. פעילות זו מתבצעת בחלקה באתרי תיירות בתוך היישובים ובחלקה באתרי ביקור בשטחים הפתוחים.

ב. תיירות כפרית:

(1) כל האתרים והעסקים משרתים מבקרים לצורך פעילות פנאי ונופש במרחב הכפרי, לרבות חדרי אירוח, מסעדות, אטרקציות, מרכזי מבקרים וכן תשתיות טבע ונוף כגון מיצפורים, מסלולי הליכה/רכיבה, חניוני נופש בחיק הטבע.

(2) חשוב לציין שלצד הפיתוח היזמי הפרטי, מתאפיינת התיירות הכפרית גם ביוזמות ציבוריות כגון אתרי פיקניק, מסלולי הליכה, תיירות אופניים, צפרות, תצפיות נוף ועוד, הנמצאים בחלקם בשמורות טבע, גנים לאומיים ושטחי יערות. אלה יחד עם הסביבה החקלאית מהווים את השטחים הפתוחים שהם כוח המשיכה של המרחב הכפרי.

ג. תיירות חקלאית:

(1) פעילות תיירותית קשורה ישירות לפעילות היצרנית של ענפי הגידול.

(2) משרד החקלאות הרחיב את ההגדרה וקבע כי "תיירות חקלאית מוגדרת כמגוון פעולות של ביקור ואירוח בענפים החקלאיים, מתן הסברים למבקרים, הצגת מצגים על הגידול החקלאי, המחשה של תהליכי ייצור וכיוצא בזה, בנוסף כל יוזמה ופעילות במרחב הכפרי שקשורה באופן ישיר או עקיף לפעילות חקלאית ולהתיישבות הכפרית, אשר גורמת להגדלת מספר המבקרים ותורמת לכלכלת המשק החקלאי וכתוצאה מכך גיוון והגדלת הכנסות המשק החקלאי". הגדרה זו שולבה גם בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל מספר 1316 שעניינה שילוב מרכזי מבקרים ופעילות של תיירות חקלאית בנחלות במושבים.

ד. התיירות הכפרית התפתחה כמקור פרנסה משלים במשק החקלאי. היא מתבססת במבני משק קיימים ובשטח קרקע פנוי, כוח העבודה הקיים (בני המשפחה או עובדים במשק החקלאי), הנוף והסביבה החקלאית המספקים למבקר מרחב נוף ירוק ומחובר לטבע. זאת ועוד, התיירות הכפרית המתקיימת בתחום המשק החקלאי, מסייעת בשימור המורשת והמסורת של המשק הפרטי, היישוב והקהילה, ומאפשרת המשכיות של ההתיישבות הכפרית והיכרות של הציבור העירוני עם ענפי החקלאות.

8. לסיכום:

מן הסקירה התמציתית שלהלן עולה כי מבדיקת הפרמטרים השונים, הקשורים לאפשרויות מחייה וקיום רמת חיים ראוייה במושבי מ.א. מרחבים, **קיים צורך אמיתי וברור להסדרה והתרה של פעילות לא חקלאית**, וזאת הן בהיבטי זמינות נחלות חקלאיות, גידול אוכלוסיה מואץ, הדלדלות מקורות הכנסה מחקלאות, והן בראיית המשך פיתוח תיירות כפרית והגדלת המגוון התעסוקתי ואפשרויות ההשתכרות במושבים החקלאיים בנגב הצפוני, לכל גיל ומין. תכנית זו יוצרת את ההזדמנות לקדם את תושבי היישובים משנות הקמתם אל העשורים המתגרים הבאים.



⁶ רמ"י – החלטה 1316; מש' החקלאות (2009); א.אייזן: תכנית כוללנית מ.א.מרחבים (2020)