



תכנון והסדרה ביישובים הערביים

תמונת מצב

מאי 2022

מחקר: ד"ר עינאיה בנא-ג'ריס ווג'די ח'לאיליה

כתיבה: ד"ר רונן בן אריה

ליווי ועריכה: רגד ג'ראיסי, היבא בוארדי, ענאן מעלוף, נדב דגן,
עופר דגן, מורן אביב, ד"ר סאמר סוויד, אלה גיל, סירין חסן ורנין עודה



לשוויון ושותפות ער. للمساواة والشمولية ج.م.
Sikkuy-Aufoq For a Shared and Equal Society R.A.

المركز العربي للتخطيط البديل
The Arab Center for Alternative Planning
— המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי —



תכנון והסדרה ביישובים הערביים

תמונת מצב

מאי 2022

מחקר: ד"ר עינאיה בנא-ג'ריס ווג'די ח'לאיליה

כתיבה: ד"ר רונן בן אריה

ליווי ועריכה: רגד ג'ראיסי, היבא בוארדי, ענאן מעלוף, נדב דגן, עופר דגן, מורן אביב,

ד"ר סאמר סוויד, אלה גיל, סירין חסן ורנין עודה

עיצוב גרפי: אוסו באיו



This study was made possible (in part) by funds granted by the Charles H. Revson Foundation.
The statements made and views expressed, however, are solely the responsibility of the author.

**המרכז הערבי
לתכנון אלטרנטיבי**
ת.ד. 571
עילבון 16972
טל': 04-6783636
פקס: 04-6782394
acap@ac-ap.org

משרדי סיכוי-אופוק חיפה
דרך אלנבי 77
ת.ד. 99650
חיפה 31996
טל': 04-8523188
פקס: 04-8523065
haifa@sikkuy-aufoq.org.il

משרדי סיכוי-אופוק ירושלים
המשוררת רחל 17
בית הכרם
ירושלים 96348
טל': 02-6541225
פקס: 02-6541108
jerusalem@sikkuy-aufoq.org.il

6	1. מבוא
8	2. רקע כללי: תכנון ודיור ביישובים הערביים בישראל
8	2.1 האוכלוסייה הערבית בישראל: רקע כללי
8	2.2 מדיניות הקרקע והתכנון ביישובים הערביים – היסטוריה ומגמות
8	2.2.1 סקירה כללית
9	2.2.2 תחומי שיפוט של הרשויות המקומיות הערביות
11	2.2.3 תכנון מתארי ותכנון מפורט ברשויות המקומיות הערביות
12	2.2.4 מחסור בקרקע זמינה לבנייה
13	2.2.5 בנייה ללא היתר ואכיפה ביישובים הערביים
13	2.2.6 העדר ייצוג הולם בוועדות התכנון ובמוקדי קבלת החלטות
14	2.3 מצוקת הדיור ביישובים הערביים
15	2.4 החלטות ממשלה העוסקות בנושא דיור ותכנון ביישובים הערביים
	2.4.1 החלטת ממשלה 922 – "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי
15	באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016 – 2020"
	2.4.2 החלטות ממשלה 1480, 959 ו-2397 – פיתוח והעצמת
23	היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים והיישובים הבדואיים בצפון ובנגב
23	2.4.3 החלטת ממשלה 2457 – התכנית האסטרטגית לדיור 2017 – 2040
	2.4.4 החלטת ממשלה 664 – "דו"ח הצוות הבין-משרדי להסרת חסמים
25	בדיור ובמקרקעין בחברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית"
26	2.4.5 החלטת ממשלה 550 – "התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית" ...

28	.....	3. מטרת המחקר ושיטת המחקר
28	.....	3.1 מטרת המחקר
28	.....	3.2 שיטת המחקר
30	.....	3.2.1 היישובים הכלולים במחקר
31	.....	3.2.2 תוכניות שנכללו במחקר
32	.....	3.2.3 מקורות הנתונים
32	.....	3.2.4 הגדרות ומושגים
34	.....	4. ממצאים
34	.....	4.1 מצב תכנוני
34	.....	4.1.1 תוכניות מתאר כוללניות
40	.....	4.1.2 תוכניות מפורטות שאושרו בתקופה שבין 2015 למאי 2021
54	.....	4.1.3 תוכניות מפורטות בתהליכי תכנון
61	.....	4.1.4 הגשת תוכניות מפורטות לוועדות התכנון בשנים 2015-2020
63	.....	4.1.5 היתרי בנייה
66	.....	4.1.6 יוזמי ועורכי התוכניות
69	.....	4.2 בנייה לא מוסדרת
69	.....	4.2.1 הסדרת בנייה ללא היתר
72	.....	4.2.2 בנייה ללא היתר שלא עברה הסדרה
80	.....	4.3 סיכום ממצאים על פי מחוזות
80	.....	4.3.1 סיכום מחוז צפון
81	.....	4.3.2 סיכום מחוז חיפה
82	.....	4.3.3 סיכום מחוז מרכז

84	 4.4 נגב
85	 4.4.1 תוכניות מתאר כוללניות
86	 4.4.2 תוכניות מפורטות
87	 4.4.3 הוצאת היתרי בנייה
87	 4.4.4 עורכי התוכניות
94	 5. סיכום והמלצות
94	 5.1 תוכניות מתאר כוללניות
94	 5.1.1 סיכום ממצאים - תכנון כוללני
96	 5.1.2 המלצות תכנון כוללני
99	 5.2 תוכניות מפורטות
99	 5.2.1 סיכום ממצאים - תכנון מפורט
101	 5.2.2 המלצות תכנון מפורט
106	 5.3 הסדרת בנייה ללא היתר
106	 5.3.1 סיכום ממצאים בנייה ללא היתר
107	 5.3.2 המלצות להסדרת בנייה ללא היתר
108	 5.4 נגב
108	 5.4.1 סיכום ממצאים בנוגע לנגב
109	 5.4.2 המלצות ספציפיות הנוגעות למצב התכנוני בנגב
111	 5.5 המלצות בנוגע לייצוג הולם בתהליכי התכנון ובמוסדות התכנון
112	 5.6 המלצות בנוגע לחיזוק ועדות מקומיות ומחלקות הנדסה ברשויות המקומיות
112	 5.6.1 הקצאת תקן אדריכל/מתכנן ועדה
112	 5.6.2 הקצאת תקן להקמת מאגר GIS במחלקות הנדסה

1. מבוא

מחקר זה שם לו למטרה להציג תמונה עדכנית, מקיפה ומדויקת ככל שניתן, של מצב התכנון והדיור ברשויות הערביות בישראל. המחקר נעשה בתקופה של סיום יישומה של תוכנית החומש הממשלתית לחברה הערבית אשר כללה מספר החלטות ממשלה שהתקבלו בשנים האחרונות,¹ מתוך כוונה לבחון את המטרות והיעדים של התוכניות הממשלתיות, את אופן יישומן ועד כמה הושגו מטרות אלה, בהיבטים של הליכי התכנון וההסדרה של דיור ביישובים הערביים, ולהציג המלצות מדיניות מתאימות ומותאמות לצרכים הייחודיים של היישובים הערביים בתחומים אלה, לקראת תחילת המימוש של תוכנית חומש ממשלתית חדשה. המחקר שם דגש על זיהוי החסמים הקיימים אשר עלולים למנוע את התקדמות הליכי התכנון וההסדרה, ועל המלצות לפתרונות אפשריים לחסמים אלה.

המחקר אשר נערך בשיתוף פעולה של עמותת 'סיכוי-אופוק' והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, לאורך תקופה של כשנתיים בשנים 2020-2021, כולל מיפוי מקיף של המצב התכנוני בכל הרשויות הערביות אשר נכללו בתוכניות החומש השונות של הממשלה (החלטות ממשלה 922, 959, 1480 ו-2397). תקופת הזמן שבה התמקד המחקר היא החל משנת 2015 ועד חודש מאי 2021, בכדי לקבל את תמונת המצב התכנוני ברשויות הערביות בטרם התקבלו החלטות הממשלה ויישומן החל, ואת תמונת המצב העדכנית, כך שיהיה ניתן לעמוד על השינויים שהתרחשו לאורך השנים שבהן יושמו ההחלטות. המחקר סקר את כל תוכניות המתאר, התוכניות הכוללניות והתוכניות המפורטות, הן אלה שאושרו והן כאלה הנמצאות בתהליך תכנון, בכל מוסדות התכנון הרלוונטיים, בתקופה זו. בנוסף, במסגרת מחקר זה נעשה לראשונה מיפוי מדויק של כלל הבנייה ללא היתר בכל הרשויות. הנתונים שנאספו, סוכמו ונותחו ברמה הארצית, המחוזית והיישובית, כך שניתן לקבל את תמונת המצב הכללית ובכל מחוז ומחוז, וגם לדעת מהו המצב התכנוני העדכני ומה נדרש מבחינת תכנון והקצאת משאבים, בכל ישוב. על בסיס הממצאים והניתוח שלהם, גובשו המלצות אופרטיביות למדיניות תכנונית עתידית עבור היישובים הערביים.

תמונת המצב העולה מן המחקר מעידה על חסמים משמעותיים ביישום החלטות הממשלה, ובמימוש המטרות של קידום תהליכי התכנון ביישובים הערביים ומתן מענה לצורך הדחוף בפתרונות דיור לתושבי היישובים האלה. תהליכי תכנון מאוד ממושכים, תכנון הנותן מענה חלקי לצרכים הקיימים, חוסר יכולת לעמוד בתנאים שנקבעו להקצאת משאבים ומנגנוני יישום מורכבים

1 החלטות ממשלה 922, 959, 1480 ו-2397.

ולא מותאמים, הם חלק מהבעיות המבטאות את החסמים הקיימים. ממצאי המחקר מציגים באופן מפורט את המשמעויות הקונקרטיות של חסמים אלה, ואת הגורמים להם, והמלצות המחקר מבקשות להציע דרכי פעולה מעשיות להתמודד איתם בהצלחה.

כאמור, דו"ח זה מציג את עיקרי הממצאים שנאספו ואת הניתוח שלהם ברמת המחוזות, את המסקנות העולות מהמחקר אודות יישום החלטות הממשלה, והחסמים הקיימים בפני ההתקדמות הנדרשת בתהליכי התכנון והסדרת הדיור ביישובים הערביים, ואת המלצות למדיניות תכנונית בעתיד. תחילה, מוצג רקע כללי על תכנון ודיור ביישובים הערביים בישראל, מגמות במדיניות הקרקע והתכנון לאורך השנים, וסקירה של החלטות הממשלה מהשנים האחרונות; לאחר מכן, מוצגות מטרות המחקר ושיטת המחקר; בהמשך, מוצגים ממצאי המחקר בתחומים השונים; ולסיום מוצגים ניתוח של הממצאים והמלצות.

לבסוף, נציין כי טרם פרסום המחקר, נתוני המחקר הוצגו למקבלי החלטות, למוסדות התכנון ולמהנדסי רשויות מקומיות, והיוו בסיס לגיבוש המלצות בתחום התכנון והדיור, של ועד ראשי הרשויות הערביות לממשלה, במסגרת המשא ומתן לקראת גיבוש החלטת ממשלה 550: תכנית החומש לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הערבית לשנים 2022-2026, אשר אושרה ב-24.10.2021.

אנו תקווה כי השיח המקצועי החשוב שהוביל מחקר זה ימשיך להתקיים גם לאחר אישור החלטת ממשלה 550, ולאורך כל שנות יישומה, ויהווה בסיס לשיתוף פעולה מוצלח בין הממשלה ומוסדות התכנון, לבין הרשויות הערביות וארגוני החברה האזרחית, לצורך התאמת המדיניות הממשלתית בתחום התכנון והדיור לצרכים האמיתיים והעדכניים של היישובים הערביים בתחום זה, ולהבטחת יישומה המלא.

2. רקע כללי: תכנון ודיור ביישובים הערביים בישראל

2.1 האוכלוסייה הערבית בישראל: רקע כללי

האוכלוסייה הערבית פלסטינית בישראל מונה כ-1.5 מיליון נפש, המהווים כ-18% מאוכלוסיית מדינת ישראל. כ-87% מהאזרחים הערבים בישראל מתגוררים ב-130 ישובים, ו-4.3% מהם מתגוררים ב-35 כפרים בלתי מוכרים בנגב. השאר מתגוררים בערים מעורבות.² היישובים הערביים מתחלקים ל-12 עיריות, מתוכן רק 3 ערים בעלות אוכלוסייה של מעל ל-50,000 תושבים (נצרת, אום אל-פחם ורהט), 63 מועצות מקומיות הכוללות בתוכן 72 ישובים, 4 מועצות אזוריות ערביות הכוללות 19 ישובים ו-26 ישובים הכלולים במועצות אזוריות מעורבות שמרבית האוכלוסייה בהן היא יהודית. 50% מהאוכלוסייה הערבית גרה במחוז צפון, 18% במחוז חיפה, 12% במחוז מרכז, 1% במחוז תל-אביב, 1% במחוז ירושלים ו-18% במחוז דרום. על פי המדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 97% מהרשויות המקומיות הערביות נמצאות באשכולות הנמוכים המדורגים בין 1 ל-4, ורק 4 רשויות מדורגות גבוה יותר, באשכולות 5-7.³

2.2 מדיניות הקרקע והתכנון ביישובים הערביים – היסטוריה ומגמות

2.2.1 סקירה כללית

מצוקת התכנון, הקרקעות, הבניה והדיור השפיעו לרעה על התפתחותם של היישובים הערביים לאורך השנים, ועל כן אלה סוגיות אשר נמצאות בלב ליבו של השיח הציבורי והפוליטי בחברה הערבית במדינת ישראל. תחום התכנון המרחבי הינו אחד התחומים העיקריים בהם עוסקות הרשויות המקומיות הערביות, ורשויות מקומיות בכלל, ומשמעותו מכרעת עבור כלל התושבים לאור השלכותיו הרות הגורל על עתיד התפתחות היישובים הערביים, על תנאי החיים היומיומיים בהם, ועל ההזדמנויות הפתוחות עבור האזרחים הערבים בכל הנוגע למגורים, לתעסוקה ולפרנסה. מיותר לציין כי תחום התכנון אינו מוגבל לרשויות המקומיות, ומעורבים בו שחקנים רבים ומגוונים:

2 על פי הגדרת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ישנן 7 ערים מעורבות: תל אביב-יפו, חיפה, רמלה, לוד, עכו, מעלות-תרשיחא ונוף הגליל. בתוך ערים אלו מתרכזים רוב התושבים הערביים בשכונות שבהן הם מהווים את רוב האוכלוסייה.

3 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המדד החברתי כלכלי, 2017.

מוסדות התכנון בכל הדרגים, משרדי הממשלה ורשויות ממשל שונות, גורמים סביבתיים, חברות וגופים פרטיים, ארגונים ובעלי עניין שונים.

המדיניות בתחום המקרקעין והתכנון שהובילו ממשלות ישראל לדורותיהן הפלתה את האוכלוסייה הערבית במדינה, הגבילה וממשיכה להגביל את אפשרויות הבנייה, הפיתוח הכלכלי-חברתי וההתרחבות של היישובים הערביים, והותירה אלפי משפחות ערביות תחת איום קיומי מתמשך בשל חשש מתמיד להריסת בתיהם, שנבנו ללא היתר בשל היעדר תכנון, ואיום להישאר בלי קורת גג. לאורך השנים, צומצמו שטחי היישובים והוצעו מרחבי תכנון מצומצמים עוד יותר עבור היישובים הערביים, על אף הגידול המתמיד בהיקף האוכלוסייה; לא הוכנו ואושרו תכנית מתאר ליישובים באופן שייתן מענה לצרכי הפיתוח והבנייה; לא הוקצתה קרקע מדינה במידה שתענה על צרכי הפיתוח והבנייה של היישובים, ומנגד לא קודמו תוכניות שיאפשרו פיתוח ושימוש לבנייה בקרקעות פרטיות; ונמשכה ביתר שאת מדיניות אכיפה והריסה של בניה ללא היתר ביישובים הערביים.

מדיניות ארוכת שנים זו הביאה להתפתחות לא מתוכננת של מרבית היישובים הערביים, צפיפות הולכת וגוברת, העדר תשתיות ציבוריות אשר יענו על צרכי האוכלוסייה, חוסר באפשרויות תעסוקה ופרנסה בתחומי היישובים ומחסור חמור בהיצע של פתרונות דיור עבור האוכלוסייה הצומחת. מחסור זה מתעצם עוד יותר בהעדר מרחבי הזדמנויות למגורים ביישובים לא ערביים, כאשר במושבים, בקיבוצים וביישובים קהילתיים במועצות אזוריות, וגם בערים שונות, נמנעת כניסתה של אוכלוסייה ערבית באמצעות מגוון שיטות מפלות.

בעיות אלה מקבלות משנה תוקף בנגב כתוצאה מכך שכמחצית מהאוכלוסייה הערבית בנגב מתגוררת ביישובים אשר לאורך שנים לא הוכרו על ידי המדינה ומוסדות התכנון, ורובם עדיין אינם מוכרים. חוסר ההכרה ביישובים מונע כל אפשרות לתכנון שלהם, לאספקה של תשתיות בסיסיות לתושבים ולהסדרה של תנאי המגורים והמחייה בהם, ויוצר עומס גדול עוד יותר על היישובים הערביים המוכרים בנגב, הקורסים גם ככה תחת חוסר האפשרויות לספק את צרכי התושבים. בנגב, ככל שעוברות השנים, חוסר ההכרה וחוסר התכנון של היישובים, מחמירים עוד ועוד את מצוקתה של האוכלוסייה הערבית בנגב.

2.2.2 תחומי שיפוט של הרשויות המקומיות הערביות

לתחומי השיפוט יש חשיבות קריטית לרשויות מקומיות בכלל ולרשויות מקומיות ערביות בפרט. על בסיס תחום השיפוט שלה רשאית רשות מקומית לתכנן, לפתח, לחוקק ולאכוף חוקי עזר ולספק שירותים ציבוריים מקומיים, ובין היתר, להבטיח דיור נאות ובר השגה לתושביה. היכולת לתכנן,

לקבוע שימושי קרקע ולפתח נגזרת מהסמכות החוקית והמנהלית של הרשות המקומית על אותו שטח הכלול בתחום השיפוט.

כיום, רוב היישובים הערביים סובלים ממחסור בקרקעות ומתחומי שיפוט קטנים יחסית שאינם עונים על צרכי הישוב. מצב זה משפיע גם על היצע הדיור הנוכחי וגם על עתודות פיתוח הקרקע למגורים ושימושים אחרים. כלומר, גם איכות החיים בתוך היישובים הערביים נפגמת קשות כתוצאה מצפיפות, מחסור בפיתוח ומלאי דירות שהולך וגמר, במידה שלא אזל כבר. כלל שטחי השיפוט של הרשויות הערביות משתרע על כ-2.5% משטח המדינה, והרוב הגדול של הקרקעות בתחומם (במקרים מסוימים מגיע ליותר מ-90%) הינה קרקע בבעלות פרטית של התושבים.⁴ ולמרות הגידול בשטח הבנוי (פי 16) והעלייה בצפיפות (פי 11) משנת 1948 ועד היום, לכל אורך השנים המדינה לא פעלה להרחבה ניכרת בתחומי השיפוט של היישובים הערביים ואף הפקיעה אדמות רבות בשטחן.

למציאות הנוכחית יש כמובן היסטוריה ארוכה. תחומי השיפוט של יישובים וכפרים ערביים קטנים כיום באופן ניכר מתחומי השיפוט ההיסטוריים טרם קום המדינה. מחקרים מראים כי תחום השיפוט של "אדמות הכפר" שהיו בתקופת המנדט הבריטי הצטמצם ב-5.64%⁵ דו"ח ועדת אור גם הוא התייחס לעניין זה: "בסח'נין היה 'שטח אדמות הכפר' בתקופת המנדט ועד סוף שנות השבעים כ-70,000 דונם. שטח השיפוט בסוף המאה [העשרים] היה 9,700 דונם, ושטח תכנית המתאר – 4,450 דונם בלבד. בשל כך, נמצאו בסכנין בתחום תכנית המתאר רק 191 מ"ר לנפש, שעה שבכרמיאל היו 524 מ"ר לנפש".⁶ יתרה מכך, לאורך השנים, תחומי הפיתוח ואפשרויות ההתפתחות וההרחבה של יישובים ערביים רבים נחסמו כתוצאה מהקמה של יישובים יהודיים סמוכים, תשתיות תחבורה, מתקנים שונים ועוד.

חסם מרכזי נוסף להרחבת תחומי השיפוט של הרשויות הערביות הוא הקושי הקיים בהרחבת גבולות היישובים. קידום תוכניות מתאר חדשות כרוך, פעמים רבות, בבקשות להרחבת גבולות השיפוט של היישוב המתוכנן, אולם מלבד הרחבות נקודתיות, כמעט ולא חל שינוי בגבולות היישובים הערביים, גורם היוצר מורכבות מיותרת בתהליכי התכנון, ובמקומות רבים מעקב באופן משמעותי ולפעמים אף חוסם, את האפשרות לאשר תוכניות מפורטות או להוציא היתרי בניה.

4 יפתחאל, אורן. קרקעות, תכנון ואי-שוויון: חלוקת המרחב בין יהודים וערבים בישראל. מרכז אדווה, 2000.

5 רייטר, יצחק. **אוגדן המידע - החברה הערבית בישראל: סוגיית הקרקעות**. יוזמות קרן אברהם, 2013.

6 דו"ח ועדת החקירה הממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000, שער ראשון, סעיף 35.

2.2.3 תכנון מתארי ותכנון מפורט ברשויות המקומיות הערביות

תוכנית מאושרת היא תנאי הכרחי עבור הרשות המקומית בקידום פיתוח ובניה ומתן מענה לצרכי התושבים. לאורך שנים סבלו היישובים הערביים מהעדר תוכניות מתאר מאושרות שניתן להוציא מכוחן היתרי בניה, שהולמות את מאפייניהם הייחודיים ואשר יכלו לתת מענה לצרכי התושבים במגוון התחומים. על כן, עברו היישובים הערביים תהליכי עיור ופיתוח מואצים בגין הריבוי הטבעי, ובמקרים מסוימים אף קליטת עקורי פנים אחרי 1948, ללא ראייה תכנונית כוללת ותכנון הולם אשר יסדיר את ייעודי הקרקע השונים ושימושי הקרקע המותרים בהתאם לצרכי הפיתוח של היישובים.⁷ כפי שמראים ממצאי המחקר הנוכחי, מאז ראשית שנות ה-2000 חל שיפור בנוגע להכנת תוכניות מתאר ליישובים, ולמרבית היישובים הערביים יש תוכניות מתאר מאושרות או כאלה הנמצאות בשלבים שונים של תכנון ואישור. בנוגע לתוכניות המתאר חשוב להבחין בין שני סוגים של תוכניות: תוכניות מתאר "ישנות", אשר קבעו בצורה מעמיקה את ייעודי הקרקע, ובמקרים רבים אפשרו הוצאת היתרי בניה או קבעו מתחמים לאיחוד וחלוקה ותכנון מפורט (חלקן תוכניות בסמכות מקומית); להבדיל מתוכניות מתאר כוללניות "חדשות", אשר לא מאפשרות מתן היתרי בניה וקובעות רק באופן כללי מאוד את ייעודי הקרקע, ולאחר אישורן יש צורך בשלב נוסף של אישור תוכניות מפורטות (הכוללות גם איחוד וחלוקה, או קובעות את הצורך בכך). הקידום של תוכניות המתאר הכוללניות, קבע, מצד אחד, ראייה סטטוטורית כללית ליישוב, אך מצד שני, סירבל את תהליכי התכנון כך שלאחר אישור התוכנית הכוללנית בוועדה המחוזית לתכנון ובניה (ולעיתים אף במועצה הארצית), חוזרים שוב על אותה פעולה בקידום והכנה של תוכניות מפורטות. הנושא של התכנון המתארי הוא מורכב ודורש בדיקה מעמיקה באשר לצורך בהכנת תוכניות מתאר כוללניות אשר עוברות את כל התהליכים הסטטוטוריים, אך לא מאפשרות הקלה בתהליכים של התכנון המפורט ובקידום של שינוי בתכנון או של הצעה אחרת. יתרה מזאת, רבות מן התוכניות המאושרות אינן עדכניות מאחר שתהליך אישורן נמשך שנים רבות, או שאינן נותנות מענה מספק לצרכים השונים, כולל מגורים, מסחר, תעסוקה, מבני ציבור וכו', או שאינן מתחשבות בבעלויות על הקרקע, ובמאפייני הבניה וקצב הבניה האופייניים לדפוסי הבעלות על הקרקע ביישובים הערביים. במחקר ראינו, כי בעיה זאת רווחת בעיקר בנגב, כאשר ברבים מהיישובים שעברו תהליכי הכרה בשני העשורים האחרונים יש תוכניות מתאר מאושרות אשר קובעות הגדרות מאוד כלליות לשימושי הקרקע בתחום היישובים, אך אינן מאפשרות את פיתוח היישובים, ובמיוחד לא לשימושים שאינם מגורים, כמו תעסוקה, מסחר, תעשייה וכו'.

7 ח'מאסי, ראסם. **תכנון ופיתוח היישובים הערביים בישראל**. המכון למחקרי ביטחון לאומי. אוניברסיטת תל-אביב, 2019.

2.2.4 מחסור בקרקע זמינה לבנייה

ההגבלה והצמצום של תחומי השיפוט והפיתוח של היישובים הערביים, אשר לוו לאורך שנים בהפקעה מתמשכת של חלק גדול מהקרקעות שהיוו בעבר עתודות לפיתוח היישובים, הביאו למחסור חמור בקרקע זמינה לבנייה ופיתוח ביישובים. העדר הקצאה משמעותית של קרקעות בניהול המדינה (הכוללות גם את אדמות קק"ל שאינן מיועדות לאוכלוסייה הערבית), וכישלון בשיווק מגרשים לאוכלוסייה הערבית, החריפו אף יותר את מצוקת הקרקע והדיור ביישובים. כתוצאה מכך, מרבית הקרקעות ביישובים הערביים הן בבעלות פרטית, לרוב בבעלות משותפת של רבים, ופעמים רבות ללא רישום מסודר ועדכני של הבעלויות, כך שהשימוש בהן מצריך תוכניות איחוד וחלוקה ותהליכי רישום ארוכים, כתנאי למתן היתרי בניה. עובדות אלה מקשות על פיתוח יעיל של היישובים ומציבות חסם משמעותי בפני האפשרות לתת מענה הולם לצרכי האוכלוסייה. קצב מימוש הזכויות בקרקע פרטית הוא איטי יותר מזה המקובל בקרקע ציבורית, ובנוסף, בחלק מן המקרים הקרקעות משמשות לבנייה עבור בני המשפחה בלבד, בדור הנוכחי ובדורות הבאים, ואין ניצול מלא של זכויות הבנייה המותרות על פי תוכניות המתאר. כך שביישובים רבים יש פער גדול בין פוטנציאל הבנייה הקיים בתוכניות לבין מימוש הבנייה בפועל.

גורם נוסף המחמיר את מצוקת הדיור בחברה הערבית הוא חוסר המוביליות בין היישובים השונים, והחסמים הקיימים בפני מעבר ליישובים יהודיים, כמו למשל ועדות הקבלה הפועלות מתוקף חוק במאות יישובים כפריים ברחבי הארץ, ומונעות את כניסתם של תושבים ערבים.⁸ בנוסף, יישובים אלה מאופיינים בהיצע מגורים שונה ובהעדר תשתיות ציבוריות מתאימות לתושבים ערבים (כגון מערכת חינוך, שירותי דת, תרבות וכו'). לצד זאת, ראוי לציין כי מאז הקמת המדינה ועד היום, בעוד שהוקמו כ-700 יישובים חדשים המיועדים לאוכלוסייה היהודית, לא הוקם אף לא יישוב ערבי אחד חדש.⁹ המצוקה מתבטאת במחסור גדול במיוחד של דיור לתושבים שאין בבעלותם קרקע או שהקרקע שבבעלותם אינה נכללת בתחומן של תוכניות מאושרות או אף בתחום השיפוט של היישובים. בנוסף לכך, העובדה כי כמעט ולא קיים שוק שכירות ברוב היישובים הערביים, מובילה למסקנה כי קרקעות מדינה הן המענה היחיד כמעט לקבוצה זו. אולם, קיים מחסור בקרקעות מדינה זמינות לפיתוח אשר נכללות הן בתחום שטחי השיפוט של יישובים ערביים והן בתחום שטחי הפיתוח של יישובים אלה, על פי תמ"א 35/1.

8 תיקון מספר 8 לפקודת האגודות השיתופיות, משנת 2011, הידוע בכינוי "חוק ועדות קבלה".

9 למעט יישובים אשר הוקמו או הוכרו כחלק מתוכניות לריכוז ותיחום של האוכלוסייה הבדואית בנגב.

2.2.5 בנייה ללא היתר ואכיפה ביישובים הערביים

אחד התוצרים הבולטים של המגמות שתוארו לעיל, המהווה את אחד הסימפטומים הקשים ביותר של המצוקה, מתבטא בבנייה ללא היתר ביישובים הערביים אשר מתבצעת, ברוב המכריע של המקרים, על אדמותיהם הפרטיות של תושבים בעלי קרקעות. הבנייה ללא היתר נעשית מתוך הכרח והסיבה המרכזית לה היא מחסור בתכנון מפורט בקרקעות הפרטיות וחוסר בהיצע של דיור בקרקע מדינה (תכנון ושיווק). במקרים מסוימים, קרקעות רבות של תושבים בתוך תחומי היישוב או מחוצה לו, לא נכללות בתכנון המתארי של היישוב, כך נוצר מצב של חוסר ברירה, כאשר תושבים נאלצים להמתין עשרות שנים עד אשר יוכלו לבנות בהתאם לחוק התכנון והבניה, בקרקעות שבבעלותם.¹⁰ על פי ההערכות, עשרות אלפי מבנים ביישובים הערביים נבנו ללא היתר ונמצאים תחת איום של הריסה, ומדי שנה עשרות מבנים נהרסים בפועל. הבניה ללא היתר ביישובים הערביים מהווה בעיה חמורה ומייצרת מצוקה קשה לכל הנוגעים בדבר, הן עבור אלו המתגוררים בבתי שנבנו ללא היתר והן עבור כלל הציבור. בנוסף לאיום המתמיד בהריסת בתים ואובדן קורת גג, לחיים יומיומיים בסכנה, ללא חיבור לחשמל ולתשתיות בסיסיות, לבנייה ללא היתר יש גם השלכות קשות על מאמצי הפיתוח ביישובים הערביים, עד כדי פגיעה באינטרס הציבורי. לעיתים, הבניה ללא היתר נעשית מבלי שנלקח בחשבון התכנון העתידי, ופוגעת ביכולת הרשויות לבצע פיתוח תשתיות ציבוריות עבור כלל הציבור או פוגעת ביכולת השמירה של שטחים פתוחים.

במשך עשרות שנים, תגובת המדינה לתופעת הבניה ללא היתר הייתה מדיניות של אכיפה ולא של תכנון – מדיניות של הריסת בתים, קנסות והפללה שאף הוחמרה והורחבה בשנים האחרונות. כך, בשנת 2017, אושר תיקון 116 לחוק התכנון והבניה ("חוק קמיניץ") במטרה להחמיר את האכיפה והענישה על עבירות של בנייה ללא היתר ע"י החמרת הענישה, הרחבת מעגל האחראים על עבירות תכנון ובניה, והרחבת סמכויות גופי האכיפה המנהליים (במקביל לצמצום סמכויות בתי המשפט) במטרה לאפשר מתן צווי הריסה והטלת קנסות מנהליים, ללא קיום הליך פלילי וללא צורך בפניה לבית המשפט. בעקבות ביקורת על התיקון לחוק והאכיפה המוגברת מבלי שניתן מענה לחסמים המבניים המונעים בנייה כחוק, הוחלט בנובמבר 2020, על הקפאה חלקית של מדיניות האכיפה המחמירה אשר אומצה בעקבות חוק קמיניץ למשך שנתיים.

2.2.6 העדר ייצוג הולם בוועדות התכנון ובמוקדי קבלת החלטות

היבט נוסף הקשור למערכת התכנון ואשר מהווה חסם בפני תכנון הולם ליישובים הערביים הוא

10 דו"ח צוות 120 הימים קבע גם הוא כי לצד הצורך בקידום הכנת תוכניות מתאר ליישובים הערביים, יש צורך לקדם תוכניות מפורטות בהתאם להנחיות תוכניות המתאר, שכן תוכנית מתארית לבדה איננה מאפשרת מתן היתרי בנייה (סעיף 38).

ההדרה של הציבור הערבי ונציגיו מתהליכי קבלת החלטות בנושאי תכנון וחוסר בייצוג הולם של נציגי הציבור הערבי במוסדות התכנון ובמוקדי קבלת החלטות. ההדרה של נציגי הציבור הערבי באה לידי ביטוי בכל הרמות של מוסדות התכנון, החל מן המועצה הארצית ועד המושבה שלה, דרך ועדות התכנון והבניה המחוזיות ועד לרמה המקומית. רק לארבע עיריות ערביות יש מרחב תכנון מקומי עצמאי (ועדת תכנון ובניה מקומית עצמאית), והן: נצרת, טירה, טייבה ורהט. שאר היישובים כלולים במרחבי תכנון אזוריים, תחת סמכותן של ועדות תכנון ובניה מרחביות, או תחת סמכותן של ועדות מקומיות במועצות אזוריות. מציאות זו מחלישה עוד יותר את נציגי היישובים הערביים ביכולת להשפיע ולהוביל תכנון מקומי העונה על צרכי היישובים.

בנוסף להעדר ייצוג הולם בוועדות התכנון ובגופים המקבלים החלטות בתחום התכנון והמדיניות הקרקעית, כמו למשל מועצת מקרקעי ישראל, קיים מחסור גדול של בעלי מקצוע בגופי התכנון המקצועיים ומעצבי המדיניות ברמות השונות. המחסור באנשי מקצוע המכירים ומעורים בתנאים השוררים ביישובים הערביים, בבעיות הקיימות ובצרכים של האוכלוסייה הערבית, גורם לאיבוד ידע רב שהוא חיוני לתכנון איכותי, ומקטין את האפשרות לגיבוש מדיניות תכנון ומתן פתרונות מתאימים וברי יישום.¹¹

2.3 מצוקת הדיור ביישובים הערביים

מדיניות התכנון והמקרקעין הנהוגה לאורך עשרות שנים ומכלול הסיבות שתוארו לעיל, הביאו למצוקה קשה ביישובים הערביים אשר באה לידי ביטוי בצפיפות גבוהה, עומס על תשתיות ציבוריות עד כדי קריסתן, ומחסור חמור בפתרונות דיור לכלל האוכלוסייה, ובמיוחד לזוגות צעירים ולמחוסרי קרקע. דו"ח מבקר המדינה הצביע על הבעיה וקבע כי האוכלוסייה הערבית זקוקה לבניית 13,000 יחידות דיור בשנה, כאשר בפועל נבנות 7,000 יחידות דיור בלבד, רובן בבנייה עצמית.¹² משמעות הדבר היא כי בכל שנה נרשם מחסור של 6,000 יחידות דיור. לאורך השנים, ועדות ממשלתיות ודו"חות שונים הכירו והתייחסו למצוקה זאת, ונערכו תוכניות ממשלתיות שנועדו לקדם תכנון ופתרונות דיור ביישובים הערביים.

ביולי 2015 החליטה הממשלה לאמץ את דו"ח "צוות 120 הימים", אשר מונה לבחון את מכלול

11 דו"ח מבקר המדינה קבע כי על אף שישנה מגמת עלייה בהעסקה של עובדים ועובדות מקרב האוכלוסייה הערבית בשירות המדינה, בשנת 2019 עדיין שיעור העובדים הערבים בשירות המדינה היה נמוך משיעורם באוכלוסייה הכללית, ועמד על 12.4%. במינהל התכנון, שיעור העובדים מהחברה הערבית עומד על 3.3% בלבד. יתר על כן, שיעור העובדים מהחברה הערבית יורד באופן חד עם העלייה במידת הבכירות של התפקיד, כך שחלקם בתפקידים שהם בעלי השפעה בהתוויית מדיניות וסמכות ואחריות ביישום מדיניות, נמוך מאוד. מבקר המדינה, דו"ח ביקורת – העסקה מכילה של מגוון אוכלוסיות בשירות המדינה, 2021.

12 מבקר המדינה, דו"ח ביקורת – משבר הדיור, התשע"ה-2015, עמ' 208.

החסמים והמכשולים בפני תכנון ופיתוח היישובים הערביים, ולגבש תוכנית לטיפול כולל בסוגיות הדיור ביישובים הערביים בישראל. המלצות הצוות כללו שורה של צעדים אופרטיביים, ביניהם: הגדלת שטחי הפיתוח ביישובים הערביים; הגדלת תקצוב הכנת תוכניות מתאר ותוכניות מפורטות בקרקע מדינה ובקרקע פרטית; וכינון ועדות גבולות קבועות ליישובים הערביים והקמת מאגר של יועצים מקצועיים וקידום תוכניות לאיחוד וחלוקה. הדו"ח כלל אף המלצות על הפרדת רשויות מקומיות מסוימות מכפיפותן לוועדות המרחביות והקמת ועדות מקומיות נפרדות, ועל הקמת ועדות משנה בוועדות המחוזיות אשר יאשרו תוכניות מפורטות. כמו כן, הציע הצוות להכשיר מתכננים ביישובים וברשויות ערביות ברמת מומחיות גבוהה ולממן תכנון מפורט במטרה לקדם בנייה על קרקע פרטית. המלצות הצוות הדגישו גם את חשיבות חילופי הקרקעות במטרה לפנות קרקע פרטית, למען עידוד ייזום בניה רוויה בקרקע בבעלות פרטית.¹³ התקצוב ליישום חלק מההמלצות של צוות 120 הימים בא לידי ביטוי בהחלטת ממשלה 922 שבין מטרותיה היה להגדיל את היצע הדיור ביישובים הערביים ובעיקר בבניה רוויה.

2.4 החלטות ממשלה העוסקות בנושא דיור ותכנון ביישובים הערביים

מאז שנת 2015 פעלה הממשלה לקדם תוכניות חומש שנועדו לקדם את פיתוח היישובים הערביים. המוקד של התוכניות הממשלתיות היה פיתוח כלכלי בחברה הערבית, והן התייחסו לנושאים רבים, וביניהם גם לתחום התכנון ודיור. התוכנית הממשלתית המרכזית בתקופה זו היתה תוכנית "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020" (החלטת ממשלה 922), אשר הקצתה כ-15 מיליארד ₪ לפיתוח כלכלי ביישובים הערביים, ובעקבותיה באו מספר תוכניות נוספות שהשלימו את יעדי פעילות הממשלה בחברה הערבית כולה. המימוש התקציבי של תוכניות החומש הממשלתיות השונות היה חלקי מאוד, ובאוקטובר 2021 החליטה הממשלה על תוכנית חומש חדשה הממשיכה ומרחיבה את קודמותיה. החלק הבא מפרט את התוכניות השונות, תוך התמקדות ביעדים שהוגדרו בתחום התכנון והדיור, והחסמים שבהם נתקלו במימוש התוכניות.

2.4.1 החלטת ממשלה 922 – "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016 – 2020"

ב-30 בדצמבר 2015 התקבלה החלטת ממשלה 922 – "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי

13 דו"ח צוות 120 הימים להתמודדות עם מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים, יוני 2015.

באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016 – 2020". התוכנית הממשלתית הופעלה בשתי רמות מימון והשקעה: ב-15 רשויות אסטרטגיות, שברובן הן הרשויות הגדולות ביותר (10 עיריות ו-5 מועצות מקומיות), וב-34 רשויות ממוקדות (עירייה אחת, 32 מועצות מקומיות ומועצה אזורית אחת). על פי הגדרתה, התוכנית נגעה בחמישה-עשר תחומים עיקריים: חינוך, תשתיות נגישות לתחבורה, תעשייה ומסחר, תעסוקה, ביטחון פנים, תרבות, דיור, השכלה גבוהה, תיירות, נגב-גליל, מים וביוב, ספורט, שירות קהילתי, בריאות, ורשויות מקומיות. יישום התוכנית התפרס בכמה משרדי ממשלה, בתיאום של וועדת היגוי בין-משרדית בהובלת הרשות לפיתוח חברתי-כלכלי בחברה הערבית, במשרד לשוויון חברתי.

לצורך מחקר זה, נתמקד בסעיף 7 של החלטת הממשלה, העוסק בתחום הדיור. סעיף הדיור מפרט את פעילות הממשלה הנדרשת בתחומים הבאים:

1. הקמת מוסדות ציבור: הקצאת שיעור השווה לפחות לשיעור אוכלוסיית היישובים הערביים להקמת מוסדות ציבור בשכונות חדשות ובשכונות וותיקות ביישובי התוכנית.
2. תקצוב השמירה על השטחים הפתוחים: הקרן לשמירה על השטחים הפתוחים תקצה בכל שנה 30% מכספי הקרן המיועדים לרשויות המקומיות ליישובי מיעוטים, עד ששיעור הוצאות הקרן ביישובי התוכנית מסך הוצאות הקרן לרשויות מקומיות מהקמתה יהיו שווים לכל הפחות לשיעורם באוכלוסייה בכפוף לכך שיוגשו בקשות מתאימות.
3. בנייה רוויה: הארכת החלטות ממשלה קודמות לעניין סבסוד פיתוח תשתיות בבנייה רוויה בקרקעות מדינה בהתאם לכללים אשר נקבעו בנושא ע"י משרד הבינוי והשיכון.
4. סבסוד עלויות פיתוח ביישובים עימם ייחתמו הסכמים אסטרטגיים: ביישובים אלה, משרד הבינוי והשיכון יסבסד את עלויות הפיתוח בקרקע של רשות מקרקעי ישראל בבנייה רוויה בצפיפות של 9-6 יח"ד לדונם בגובה של 55% מעלות הפיתוח ובבנייה רוויה בצפיפות מעל 9 יח"ד לדונם ובגובה של 6 קומות ומעלה, בגובה של 65% מעלות הפיתוח. גובה הסבסוד ליחידת דיור לא יעלה על 100,000 ש"ח, אלא אם מדובר באזור עדיפות לאומית.
5. תכנון מתארי: מנהל התכנון ישלים תכנון מתארי עדכני בכלל יישובי התוכנית העולים על 5,000 תושבים במהלך החומש. סך התקציב בנושא זה לא יעלה על 80 מלש"ח.
6. תכנון מפורט: יוקצו עבור תכנון מפורט, לרבות איחוד וחלוקה, ביישובי התוכנית שלא פחות מ-40,000 יחידות דיור תקציבים שלא יעלו על 176 מלש"ח.
7. מוסדות ציבור: יוקצו 750 מלש"ח עבור מוסדות ציבור ביישובי התוכנית אשר יחולקו בצורה הבאה: 200 מלש"ח בשנת 2016, 150 מלש"ח בין השנים 2017 ועד 2019, ו-100 מלש"ח בשנת 2020.

8. אימוץ ויישום המלצות צוות 120 הימים:

8.1 הסכמים אסטרטגיים ביישובי התוכנית להקמת שכונות בבנייה רוויה:

8.1.1 צוות ההיגוי יכלול את מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון (יעמוד בראש הצוות), נציגים מהמשרד לשוויון חברתי, מנהל התכנון, הממונה על התקציבים, ומנה רשות מקרקעי ישראל.

8.1.2 ההסכמים יכללו את עשרת היישובים הגדולים מבין יישובי התוכנית, ועוד חמישה יישובים נוספים שייבחרו ע"י צוות ההיגוי וזאת בהתאם לזמינותם של מתחמים בזמינות תכנונית גבוהה שבו ניתן לתכנן מעל 500 יח"ד, אשר לפחות מחציתן בצפיפות של 8 יח"ד לדונם.

8.1.3 צוות ההיגוי יפעל לגבש הסכם עם הרשות המקומית לתכנון, שיווק, פיתוח והוצאת היתרי בנייה עבור שכונת מגורים בהתאם לעקרונות מפורטים הכוללים: תקצוב תוכניות מפורטות בקרקע פרטית, תקצוב תוכניות בקרקע מדינה, תקצוב תוכניות לצרכי רישום, מימון תכנון מתארי ומפורט, הקמת מאגר חברות ניהול וביצוע לצורך קידום התכנון והעמדתן לעזרת הרשויות, מענק "ראש שטח", הגדלת תקציב משרד הבינוי והשיכון למבני ציבור בבניה חדשה וסבסוד פיתוח בקרקע מדינה. ההסכמים ימומשו בשלושה שלבים ויוגדרו תנאי סף למעבר משלב לשלב. (פירוט התקצוב בשלבים השונים ותנאי הסף משלב לשלב, להלן).

8.2 השקעות ממוקדות ביישובי התוכנית אשר עימם לא ייחתמו הסכמים אסטרטגיים למימון הנושאים הבאים: תכנון ורישום בקרקע מדינה ובקרקע פרטית, מענק "ראש שטח", ניהול על ידי חברות ניהול וביצוע והקמת מבני ציבור (פירוט תקצוב בסעיף זה בטבלה המסכמת להלן).

8.3 סך כל ההקצאה הנכללת בסעיף ח' לא תעלה על 20 מלש"ח ולא תפחת מ-3 מלש"ח.

8.4 סך עלות ההשקעות הממוקדות על פי סעיף ח' לא יעלה על 330 מלש"ח.

9. פירוט המקור התקציבי המצוין לעיל.

10. יישום המלצות מבניות רוחביות:

10.1 פיצול ועדות מרחביות וחיזוק ועדות מקומיות ומרחביות (100 מלש"ח).

10.2 שדרוג כוח האדם במשרד הבינוי והשיכון המתמחה במכרזים לאוכלוסייה הערבית (2.7 מלש"ח).

10.3 הכשרת מתכננים ביישובי המיעוטים (1 מלש"ח).

10.4 תוכניות הכשרה לעובדי הרשויות המקומיות לקידום תוכניות איחוד וחלוקה (1 מלש"ח).

10.5 תקצוב תוכנית יחידת הרישום במשרד המשפטים ומפ"י לביצוע הסדר ביישובי המיעוטים (5 מלש"ח).

11. צפיפות ובנייה רוויה: במסגרת יעדי הממשלה בתחום השיווק ייקבע יעד לפיו 50% מיחידות הדיור שישווקו בשנים 2016-2017 ביישובים הערביים יהיו בצפיפות של 6-8 יח"ד לדונם, וכן במסגרת יעדי הממשלה בתחום התכנון ייקבע יעד לפיו 60% מהיחידות שיתוכננו ביישובי הערבים בשנים 2016-2017 יהיו בצפיפות ממוצעת של 8 יח"ד לדונם.

12. סעיף אכיפת חוק לטיפול בתופעת הבנייה "הבלתי חוקית" ביישובים הערביים: מונה צוות לגיבוש המלצות בנושא.

תחום	הקצאה תקציבית
תכנון מתארי	80 מלש"ח
תכנון מפורט	176 מלש"ח
מוסדות ציבור	750 מלש"ח
יישובים אסטרטגיים – שלב א'	100 מלש"ח
יישובים אסטרטגיים – שלב ב'	112 מלש"ח
יישובים אסטרטגיים – שלב ג'	140 מלש"ח
יישובים אסטרטגיים – מוסדות ציבור	133 מלש"ח
יישובים ממוקדים	330 מלש"ח
השקעות רוחביות	109.7 מלש"ח
סה"כ	1930.7 מלש"ח

לוח 1: טבלה מסכמת לתקציבים בסעיף הדיור בתוכנית 922

כאמור, ההסכמים האסטרטגיים נועדו ליישם את החלטת הממשלה ב-10 היישובים הגדולים מבין יישובי התוכנית, ובעוד 5 יישובים אשר נבחרו על ידי צוות ההיגוי על פי שורה של קריטריונים שביניהם גודל היישוב. בהתאם לכך, בסופו של דבר נבחרו לתוכנית האסטרטגית הייעודית 14 היישובים הערביים הגדולים וכפר מנדא.

התוכנית כוללת שלושה שלבים ובכדי לממש אותה על כל רשות מקומית לעמוד בתנאי הסף של כל שלב.

תנאי הסף שנקבעו למעבר משלב א' לשלב ב' הם:

1. הפקדה של תוכנית מפורטת בקרקע פרטית בהיקף של 50 יחידות דיור לכל הפחות.
2. אישור תוכנית מפורטת בהיקף של 500 יחידת דיור להסדרה בבינוי קיים.
3. הפקדה של תוכנית מפורטת בהיקף של 500 יחידת דיור סה"כ, כאשר לפחות מחיצתן בצפיפות של 8 יחידת דיור לדונם ומעלה.

תחילה, המועד שנקבע למעבר לשלב ב' היה סוף שנת 2017, אך הוא נדחה לסוף שנת 2018 מאחר והרשויות לא עמדו בתנאי הסף שנקבעו למעבר לשלב ב'. אולם, על פי נתוני משרד הבינוי והשיכון, גם במועד החדש כל הרשויות לא עמדו בתנאי הסף למעבר לשלב הבא. בבדיקה שערכו באותה עת הועד הארצי לרשויות המקומיות הערביות, עמותת סיכוי-אופוק והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, נמצא כי שבע רשויות כן עמדו בכל שלושת התנאים, ובסך הכל מרבית הרשויות עמדו בתנאים באופן מלא או חלקי.¹⁴ מהבדיקה עלה גם כי עיקר הקושי שבו נתקלו הרשויות הוא בעמידה בתנאי השני – אישור תוכנית מפורטת בהיקף של 500 יח"ד להסדרה בבינוי קיים. הבדיקה העלתה כי חרף כל המאמצים שהושקעו בכך, חלק מהתנאים לא היו ישימים בטווח הזמן שהוקצה עבור רוב הישובים מהסיבות שלהלן:

א. התקופה הנדרשת לאישור תכנית: תקופה של שנתיים לא מספיקה להכנת ואישור תכנית מפורטת. על פי נתוני מנהל התכנון באותה עת, נדרשות יותר משנתיים משלב קבלת התכנית ועד לאישורה, לא כולל שלב הכנת התכנית. כך למשל: הממוצע הארצי לזמן הנדרש משלב קבלה ועד לאישור תוכנית בסמכות ועדה מחוזית בשנת 2017 היה 2.6 שנים ובשנת 2016 היה 2.9 שנים.¹⁵ יתרה מכך, משך זמן ממוצע לאישור תוכנית מגורים הכוללת 200 יחידות דיור או יותר בשנים 2016 ו-2017 היה 3.4 שנים. הזמן הממוצע להפקדת תכנית בשנת 2017 היה 20.5 חודשים.¹⁶

לפיכך, התנאי השני למעבר לשלב ב' – אישור תכנית המסדירה 500 יח"ד בקרקע פרטית תוך שנתיים, אינו בר יישום עבור הרשויות שלא היו להן תכניות בתהליך מתקדם במועד אישור ההחלטה. אם לאישור תכנית הכוללת יותר מ-200 יח"ד נדרש 3.4 שנים בממוצע ארצי, הרי

14 נייר עמדה: תנאי מעבר משלב א' לשלב ב', ביישובים האסטרטגיים, פברואר 2019- עמותת סיכוי-אופוק והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי.

15 שנתון מנהל התכנון 2017, עמ' 9.

16 שם, עמ' 135.

שבהתחשב במאפיינים הייחודיים של היישובים הערביים ובמיוחד במבנה הבעלויות על הקרקע והבנייה הקיימת, ביישובים אלה התהליך יארוך זמן ארוך יותר.

ב. עיכוב בהעברת התקציבים: על פי המידע שהתקבל מהרשויות המקומיות, היה עיכוב בהעברת תקציבי שלב א' אשר הועברו לרשויות. העיכוב בקבלת התקציבים משלב א' גרם לעיכוב נוסף בתחילת תהליך התכנון ואישור התכניות הדרשות לעמידה בתנאי המעבר לשלב ב'.

ג. העברה חלקית של תקציבים: מעבר לעיכוב בהעברת תקציבים, רוב התקציבים שאושרו לשלב א' כלל לא הועברו לרשויות (כפי שיפורט להלן). אי העברת מלוא התקציב לרשויות מנעה אף היא עמידה מלאה בתנאי המעבר בלוח הזמנים שתוכנן.

בנוסף לכך, לחלק מהרשויות היה עיכוב במעבר לשלב ב' מאחר ובהחלטת הממשלה 922 נאמר: "בכל מקרה לא יוקצו משאבים עבור שלב ב' ליותר מעשרה ישובים, ככל שיעמדו בתנאים מעל עשרה ישובים, עשרת היישובים הראשונים שיודיעו על עמידה יעברו לשלב ב'".

מסיבות אלה עולה כי אי העמידה המלאה של כלל הרשויות בכל תנאי המעבר אשר נקבעו בהחלטת הממשלה היתה סבירה בהחלט, ונבעה מגורמים שלא היו בשליטת ובאחריות הרשויות המקומיות.

על בסיס הבדיקה שנעשתה, עמותת סיכוי-אופוק והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי פעלו במשותף בכדי לסייע לרשויות בהגשת בקשות ובתיווך מול משרדי הממשלה, ובסופו של דבר אושר כי 12 מהרשויות המקומיות שנכללו בתוכנית האסטרטגית יעברו משלב א' לשלב ב', ואלו הן: נצרת, טייבה, סח'נין, ערערה, עראבה, כפר קאסם, כפר כנא, כפר מנדא, ג'דידה מכר, יפיע, אום אל פחם ושפרעם. 17 שלוש הרשויות המקומיות שלא עברו את שלב א', או שבסופו של דבר לא חתמו על הסכם המאפשר את העברת התקציבים הן: טמרה, באקה אלג'רביה וטירה.

תנאי הסף שנקבעו למעבר משלב ב' לשלב ג' (חלים רק על 12 היישובים שהצליחו לעבור לשלב ב') הם:

1. אישור של תוכנית מפורטת על קרקע פרטית הכוללת 100 יחידת דיור לכל הפחות.
2. הצלחת שיווק והתחלת פיתוח במתחם של לכל הפחות 200 יחידות דיור, 18 אשר מחצית מהן בצפיפות של 8 יחידת דיור לדונם לכל הפחות.

17 תחילה אושר המעבר לשלב ב' של 10 רשויות, בהתאם להחלטת הממשלה 922 כי לא יעברו לשלב ב' יותר מ 10 רשויות. לאחר החלטת הממשלה 468 מיום 25.10.2020, לתיקון החלטת ממשלה 922, עברו 2 רשויות נוספות - אום אל פחם ושפרעם.

18 על פי התיקון להחלטה 922, בהחלטת ממשלה מספר 468.

החלטת הממשלה לא כללה התייחסות לנושא הגבולות המוניציפליים והצורך בבחינה ועדכון שלהם, כפי שהומלץ בדו"ח "צוות 120 הימים". המלצת הצוות היתה להקים ועדת גבולות קבועה ליישובים הערביים, אשר תבחן את הצורך לשנות את גבולות היישובים הערביים ואת מרחבי התכנון שלהם, במטרה להגדיל משמעותית את שטחי הפיתוח בהם ניתן לפתח מתחמים לדיור, כלומר, מתן מענה ממוקד לצרכי הדיור של החברה הערבית. בחודש מאי 2016, הכריז שר הפנים על הקמת ועדות גיאוגרפיות קבועות, אשר יחליפו את ועדות הגבולות הזמניות שפעלו עד אז, ושתפקידן יהיה לדון בשינוי גבולות וחלוקת הכנסות בין רשויות. כיום, פועלות במשרד הפנים 7 ועדות גיאוגרפיות העוסקות בסוגיות של שינוי גבולות בין רשויות מקומיות, חלוקת הכנסות מאזורים מניבים, שינוי מעמד מוניציפלי של רשויות מקומיות ולעיתים גם איחוד רשויות מקומיות, ונותנות את המלצותיהן בנושאים אלה לאישור שר הפנים. אולם, בעוד שהמלצת "צוות 120 הימים" היתה להקים ועדת גבולות ספציפית במטרה לתת מענה לצרכי הדיור ביישובים הערביים, הועדות הגיאוגרפיות הפועלות כיום עוסקות בסוגיות שונות העולות במרחב, בין כלל הרשויות. 19

כפי שצוין לעיל, אחת הבעיות המרכזיות במימוש החלטת הממשלה היה הניצול התקציבי הנמוך של התקצוב שנעשה בהחלטה 922. הגרפים הבאים מציגים את הנתונים לגבי תקצוב ומימוש הקצאות תקציביות בתחום של תכנון ודיור ביישובים הכלולים בהחלטת ממשלה 20.922 הנתונים מפרטים את ההרשאות התקציביות שניתנו ואת שיעור המימוש שלהן בפועל ביישום השלבים השונים של החלטת הממשלה ביישובים האסטרטגיים (לוח 2) וביישום ההסכמים הממוקדים בשאר היישובים הכלולים בהחלטת הממשלה (לוח 3), בין השנים 2016-2021.

מהנתונים שנאספו עד סוף שנת 2021 עולה כי:

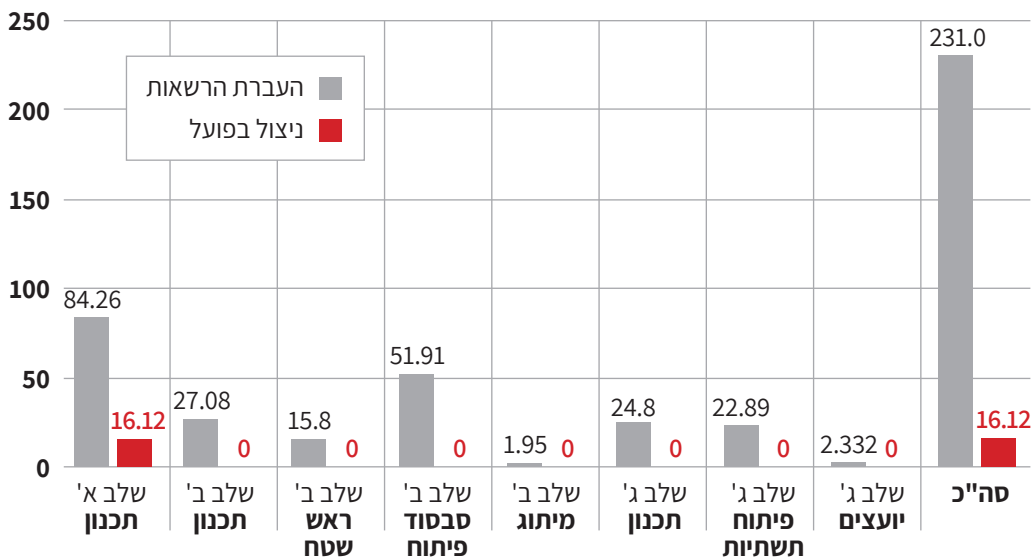
- ביישובים הכלולים בהסכמים האסטרטגיים שיעור מימוש התקציב עמד על 7% בלבד.
- בהסכמים הממוקדים שיעור מימוש התקציב עמד על 34%.
- ביישובים הכלולים בהסכמים האסטרטגיים, רוב התקציב (59%) הוקצה לתכנון מתארי ומפורט.
- ביישובים הכלולים בהסכמים הממוקדים, רוב התקציב (60%) הוקצה לפיתוח "ראש שטח" (פיתוח תשתיות כבישים, מים, ביוב ותיעול, ברמת היישוב).

לאור נתונים אלה ואחרים, ועל מנת להביא למיצוי גבוה יותר של תקציבי ההחלטה, בתאריך 25.10.2020 החליטה הממשלה (החלטה 468) להאריך את התוכנית בשנה, עד לסוף שנת 2021.

19 להרחבה בנושא הועדות הגיאוגרפיות, ראו את נייר העמדה של עמותת סיכוי-אופוק בנושא, אשר פורסם בשנת 2021.

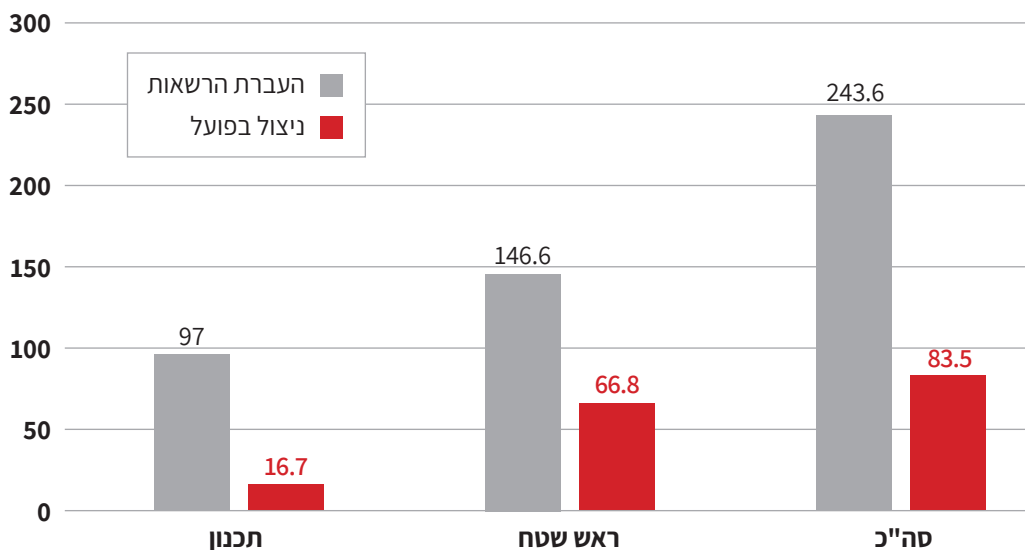
20 מקור הנתונים: מצגת משב"ש, כנס סיכום החלטת ממשלה 922, שנות עבודה 2016-2021, 2022.

מלש"ח



לוח 2: העברת הרשאות וניצול תקציב בפועל ביישום החלטת ממשלה 922 ביישובים האסטרטגיים, בשנים 2016-2021 (מלש"ח).

מלש"ח



לוח 3: העברת הרשאות וניצול תקציב בפועל ביישום החלטת ממשלה 922 ביישובים הממוקדים, בשנים 2016-2021 (מלש"ח).

2.4.2 החלטות ממשלה 959, 1480 ו-2397 – פיתוח והעצמת היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים היישובים הבדואיים בצפון ובנגב

בהמשך להחלטת הממשלה 922, התקבלו שלוש החלטות ממשלות נוספות הדומות במהותן ובמטרותיהן להחלטת ממשלה 922, ועוסקות בשאר היישובים הערביים ברחבי המדינה. ב-10.1.2016 התקבלה החלטת ממשלה 959 לפיתוח והעצמת היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים, ב-2.6.2016 התקבלה החלטת ממשלה 1480 לפיתוח והעצמת היישובים הבדואיים בצפון, וב-12.2.2017 התקבלה החלטת ממשלה 2397 לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב. התוכנית מגדירות הקצאה תקציבית של הממשלה ליעדי פעילות דומים לאלה שהוגדרו בהחלטת 922, בשנים 2016-2021 ב-13 רשויות ערביות דרוזיות וישוב ערבי דרוזי אחד במועצה אזורית, רשות מקומית צ'רקסית אחת וישוב צ'רקסי במועצה אזורית, 7 מועצות מקומיות ערביות בדואיות, מועצה אזורית אחת, ו-11 יישובים ערביים בדואיים במסגרת מועצות אזוריות בצפון, ו-7 רשויות מקומיות ו-2 מועצות אזוריות ערביות בדואיות בנגב.

בכל החלטות הממשלה האמורות, למעט החלטה 2397, הוגדרו יעדים ספציפיים בתחום התכנון והדיור, לרבות הכנת תוכניות מתאר, קידום תכנון מפורט בקרקע פרטית ובקרקע מדינה, מתן ייעוץ בתכנון ופיתוח אורבני, מתן מענקי "ראש שטח", פיתוח שכונות ותיקות ופיתוח והקמה של מוסדות ציבור. התקצוב של הפעולות השונות בתחום התכנון והדיור הגיע בחלקו מתוך המסגרת התקציבית של החלטה 922, ובחלקו מתקציב משרדי הממשלה השונים.

2.4.3 החלטת ממשלה 2457 – התכנית האסטרטגית לדיור 2017 – 2040

בתאריך 2.3.2017 קיבלה הממשלה החלטה הנותנת תוקף להחלטת קבינט הדיור מיום 13.2.2017, לאמץ את המלצות צוות האסטרטגיה לדיור אשר פעל בראשות מינהל התכנון ובהשתתפות המועצה הלאומית לכלכלה ומשרד הבינוי והשיכון. מטרת ההחלטה והתכנית להבנות, לכוון ולהסדיר את פעולת מערכת התכנון עד שנת 2040. התכנית קובעת את צרכי הדיור לשנים 2017-2040, ובהתאם להם את יעדי התכנון המפורט לאותן שנים.

התכנית קובעת יעדים ספציפיים להיקף התכנון הנדרש ביישובים ערביים, שבהם שיעור האוכלוסייה הערבית הינו 80% לפחות. עמדת צוות האסטרטגיה לדיור היא שביישובים אלה נדרשים יעדים ספציפיים מאחר וראשית, היקף התכנון ביישובים אלה לאורך השנים היה מצומצם מאוד ביחס לצורכי האוכלוסייה; ושנית, רמת המעבר בין מגורים ביישובים אלה לבין מגורים ביישובים אחרים במדינה היא נמוכה מאוד.²¹ לכן, התוכנית קובעת את צרכי הדיור ואת יעדי התכנון עבור

21 המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה, **התוכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017 – 2040**, 2017, עמ' 21.

האוכלוסייה הערבית בכל אחד מהמחוזות, כאשר יעדים אלה אינם כוללים את צרכי האוכלוסייה הערבית המתגוררת בערים המעורבות וביישובים הערביים-דרוזיים.²² חשוב לציין כי יעדי התכנון עבור האוכלוסייה הערבית אינם מתייחסים לעובדה כי חלק מהבנייה למגורים כבר קיימת כבנייה ללא היתר הדורשת הסדרה.²³ יעדי התכנון לדיוור מוצגים בטבלה הבאה:

סה"כ יעדים לתקופה 2017-2040	יעדי המשך לתקופה 2031-2040	יעדים להיקף יח"ד מאושרות במוסדות התכנון (באלפי יח"ד)									האזור		
		2026-2030			2021-2025			2017-2020			נפה	מחוז	#
		מגזר ערבי (ג)	התחדשות עירונית % מסה"כ (2ג)	סה"כ (1ג)	מגזר ערבי (ב)	התחדשות עירונית % מסה"כ (2ב)	סה"כ (1ב)	מגזר ערבי (א)	התחדשות עירונית % מסה"כ (2א)	סה"כ ממוצע לשנה (1א)			
440	18.8	7.9	20%	17.6	8.8	15%	18.5	8.5	10%	18	רמת הגולן צפת כנרת עכו יזרעאל	צפון	1
315	14.1	2.9	40%	12.5	3.1	30%	11.9	3	20%	13	חיפה חדרה	חיפה	2
633	27.3	1.4	40%	24.5	1.5	30%	25.5	1.4	20%	27.5	השרון פ"ת רמלה רחובות	מרכז	3
436	20.4	0	60%	17.7	0	50%	16.4	0	40%	15.5	תל אביב	תל אביב	4
297	13	5.2	30%	12	5.5	20%	12.3	4	12%	11.5	ירושלים	ירושלים	5
243	11	0	17%	10.2	0	12%	9.6	0	8%	8.5	אשקלון	דרום	6
247	10.8	4.3	17%	10	4.3	12%	9.8	4	8%	10	באר שבע		7
2,612.5	115	22	35%	104.5	23	25%	104	21	20%	104	סה"כ לשנה		
	1.154	109		522	117		520	84		416	סה"כ לתקופה		

הערה:

1. יעדי התכנון כמפורט לעיל אינם כוללים את יהודה ושומרון. ההיקף שם ייקבע בהתאם למדיניות ממשלת ישראל.
2. צרכי המגזר הערבי שאינו כלול בהגדרת "ישובי המגזר הערבי", לרבות המגזר הדרוזי, כלולים ביעדי הסה"כ (עמודות 1, ב, ג)

לוח 3: יעדים להיקף יחידות דיור מאושרות לתקופה 2030-2017 ויעדי המשך (לקוח מתוך החלטת ממשלה 2457, תאריך פרסום: 2.3.2017)

22 יעדי התכנון לאוכלוסייה הדרוזית עומדים על כ-2.7-1.7 אלף יחידות דיור לשנה (עמ' 22).
23 להרחבה, ראו את התייחסות הוועדה המקומית עירון לתוכנית האסטרטגית לדיוור 2040, מיום 8.1.2018.

2.4.4 החלטת ממשלה 664 – "דו"ח הצוות הבין-משרדי להסרת חסמים בדיוור ובמקרקעין בחברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית"

על רקע המימוש החלקי של תוכניות החומש השונות ליישובים הערביים, ולאור ההבנה כי נותרו חסמים משמעותיים המונעים פיתוח מואץ לדיוור בחברה הערבית,²⁴ החל לפעול צוות בין-משרדי להסרת חסמים בדיוור ובמקרקעין ביישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית, בראשות עו"ד ארז קמיניץ, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה. הצוות מיפה את החסמים הקיימים בתחום הדיוור והתכנון ביישובי החברה הערבית, במטרה לקדם את תחום הדיוור ואת שוק הנדל"ן ביישובים אלה ולגבש פתרונות ישימים בתחום הדיוור והמקרקעין, תוך הכרה במאפייני הקהילה וצרכיה.²⁵ עבודת הצוות לוותה בתהליך שיתוף הציבור בו השתתפו גם ועד ראשי הראשויות הערביות וארגוני החברה האזרחית, כולל עמותות סיכוי-אופוק והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, אשר תרמו לזיהוי החסמים וגיבוש ההמלצות שנעשו על ידי הצוות הבין-משרדי. בתאריך 22.12.2020 התקבלה החלטת ממשלה 664 המאמצת את המלצות הצוות הבין-משרדי.

המסמך המסכם את עבודת הצוות הבין-משרדי מפרט את החסמים אשר זוהו, ואת ההמלצות שגובשו, בשלושה תחומים עיקריים: התקדמות תהליכי התכנון, תוכניות איחוד וחלוקה ומימוש זכויות בנייה. בנוסף, המסמך מציג מסקנות והמלצות לגבי המימוש של תוכניות החומש, בדגש על התקצוב הממשלתי וההסכמים האסטרטגיים, ותובנות ראשוניות ביחס למספר נושאים – הסברה והעלאת המודעות בקרב הציבור הערבי, חיבורים לחשמל של מבנים שנבנו ללא היתר, התחדשות עירונית ביישובים של החברה הערבית.

בנושא התקדמות תהליכי התכנון, הצוות זיהה פער בין ההתקדמות הניכרת של תהליכי התכנון הכוללני והמתארי ביישובי החברה הערבית, לבין המחסור הגדול במיוחד של יחידות דיוור ביישובים אלה. המלצות הצוות בכדי להתמודד עם פער זה כוללות קידום תכנון בוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיוור (ותמ"ל); קידום תכנון מפורט חד-שלבי אשר יעשה במהלך תכנוני אחד ובמוסדר תכנוני אחד; והגברת השילוב של מתכננים ונציגים מהחברה הערבית בצוותי התכנון, בלשכות התכנון ובמוסדות התכנון הארציים והמחוזיים, כך שתהליכי התכנון יתייחסו באופן יותר משמעותי למאפיינים הייחודיים של יישובי החברה הערבית.

הצוות זיהה וסימן שורה של קשיים ומגבלות בביצוע ומימוש של תוכניות איחוד וחלוקה ביישובים הערביים, היוצרים חסם משמעותי בפני תכנון ופיתוח ביישובים. ההמלצות בנושא זה כוללות: חיזוק מחלקות ההנדסה ברשויות המקומיות במטרה לקדם תהליכים מורכבים של איחוד וחלוקה תוך

24 משרד המשפטים, הסרת חסמים בתחום הדיוור והמקרקעין בחברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית, 2020, עמ' 1.

25 עמ' 3.

שיתוף הציבור והעלאת המודעות לנושא; יצירת מגגונים כלכליים שיהוו תמריץ או חלופה לאיחוד וחלוקה; קביעת כללים שיבטיחו שוויון בהפרשה של קרקע לצרכי ציבור; קידום הפרשה גדולה יותר של קרקע מדינה לצרכי ציבור ביישובים; הפעלת כלים תכנוניים שיבטיחו גמישות תוך התאמה והתחשבות במאפיינים הייחודיים של היישובים הערביים; התאמת התקינה השמאים למאפיינים ייחודיים אלה; קידום תהליכי הסדר ורישום, ועוד.

חסם משמעותי נוסף שסומן הוא המימוש החלקי והמימוש הנמשך לאורך זמן, של יחידות הדיור המתוכננות, באופן כזה שהפער בין התכנון לבין המחסור ביחידות דיור ממשיך וגדל, והצורך ביחידות דיור נותר בפועל ללא מענה. ההמלצות בנושא זה כוללות: יצירה של הנחיות תכנוניות אשר יאפשרו בנייה רוויה במסגרת משפחתית, הן בקרקע בבעלות פרטית והן במסגרת שיווק של קרקע מדינה; עידוד שיווק ומימוש של בנייה רוויה על ידי המדינה; בחינה של תנאי הזכאות לדיור; וקידום פתרונות של שכירות ביישובים.

בנוגע למימוש תוכניות החומש, הצוות הבין-משרדי המליץ לתת קדימות לתכנון מפורט, כולל תוכניות איחוד וחלוקה, באמצעות תקצוב צוותי התכנון; חיזוק המקצועיות בוועדות המקומיות וברשויות המקומיות; מימוש תשתיות וצרכי ציבור בתוכניות המפורטות; קידום רישום הזכויות במרשם המקרקעין; ובחינה מחדש של הקריטריונים למעבר משלב לשלב במסגרת ההסכמים האסטרטגיים.

2.4.5 החלטת ממשלה 550 – "התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית"

בתאריך 24.10.21 אישרה הממשלה תוכנית חומש חדשה לפיתוח חברתי-כלכלי בחברה הערבית, לשנים 2022 – 2026. תהליך גיבוש התוכנית כלל תהליך שיתוף והתדיינות עם הוועד הארצי של ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל וארגוני חברה אזרחית העובדים בשותפות אתו, אשר הגישו למקבלי ההחלטות שורה של המלצות המבוססות על הלקחים שנלמדו והחסמים שזוהו ביישום תוכניות החומש הממשלתיות הקודמות. בתחום התכנון, הדיור והשיכון, קובעת התוכנית עד של שיווק 5,000 יחידות דיור בשנת 2022, ותוספת של עוד 1,000 יחידות דיור בכל שנה, עד ל-9,000 יחידות דיור בשנת 2026. בנוסף, התוכנית מגדירה יעדים של הסרת חסמים בתכנון ובביצוע, שיקום ופיתוח תשתיות, והקמת מוסדות ציבור. לצורך כך, התוכנית מקצה לתחום הדיור והשיכון כ-2.5 מיליארד ש"ח מתקציב משרדי הממשלה.²⁶ החלטת הממשלה כוללת את כלל הרשויות

26 לפרטי החלטת הממשלה ראו: https://il.gov/www/policies/departments/he/dec550_2021/

הערביות שנכללו בתוכנית החומש הקודמת, כולל הרשויות הבדואית בצפון. תוכניות ייעודיות ומשלימות עבור האוכלוסייה הבדואית בנגב ועבור הרשויות הדרוזיות והצ'רקסיות, אמורות להיות מובאות לאישור הממשלה בהמשך. אנו מברכים על אישור תוכנית החומש החדשה אשר עתידה להיות קריטית בעיצוב מדיניות הממשלה כלפי החברה הערבית בשנים הקרובות, ועל הפקת הלקחים מיישום החלטת ממשלה 922 וההטמעה של חלקם. יחד עם זאת, חשוב להבהיר כי בנוסף להקצאת תקציבים לקידום התכנון והפיתוח ביישובים הערביים, נדרשות פעולות משמעותיות נוספות, כמו למשל הקצאת קרקעות מדינה לפיתוח תשתיות ציבוריות והרחבת תחומי השיפוט ושטחי הפיתוח של היישובים, באופן שיאפשר מתן מענה מלא לצרכי הפיתוח והדיור ביישובים.

לסיכום פרק זה, ניתן לראות כי בשנים האחרונות חלה התקדמות משמעותית בתחום התכנון ביישובים הערביים, בעיקר בכל הנוגע לקידום תכנון מתארי ותכנון מפורט ביישובים. יחד עם זאת, הדרך לסגירת הפערים עוד ארוכה, ועדיין קיימים חסמים רבים הניצבים בפני השלמת תהליכי התכנון והפיתוח באופן שייתן מענה מלא ושלם לכל צרכי האוכלוסייה ביישובים. מחקר זה בא להציג תמונת מצב עדכנית של מצב התכנון וההסדרה ביישובים, להצביע על החסמים המרכזיים בתחום התכנון והדיור, ולהציע פתרונות ודרכים להתמודד עימם.

3. מטרת המחקר ושיטת המחקר

3.1 מטרת המחקר

מטרת המחקר היא להציג תמונת מצב עדכנית, מקיפה ומדויקת - ברמה הארצית והיישובית, של מצב התכנון וההסדרה בכלל הרשויות הערביות בצל תוכניות החומש הממשלתיות השונות, לבחון דרכה את התקדמות הליכי התכנון וההסדרה ביישובים הערביים ואת המדיניות הממשלתית בתחום זה, ולהציג המלצות מדיניות מתאימות ומותאמות לצרכים הייחודיים של היישובים הערביים בכל תחום ותחום בדגש על פתרון החסמים הקיימים המונעים את התקדמות הליכי התכנון וההסדרה כפי שהם עולים מתמונת המצב שתוצג בהמשך.

כאמור, המחקר מבקש לבחון את התוצאות ואת מימוש המטרות והיעדים של התוכניות הממשלתיות, בתחום התכנון והדיור. יחד עם זאת, חשוב להדגיש כי על אף שהמחקר בוחן את המצב העדכני ביחס ליעדים שהוצבו בתוכניות הממשלתיות, אין בכך להעיד כי יעדים אלה מבטאים באופן מלא ומספק את צרכי האוכלוסייה ביישובי החברה הערבית. לאורך השנים האחרונות הצבענו לא פעם על התייחסות לא מספקת של תוכניות אלה לצרכים האמיתיים של היישובים. למשל, חוסר התייחסות לצורך בהרחבת תחומי השיפוט של הרשויות המקומיות כך שיוכלו לאפשר פיתוח מספק של מגורים, שירותים עירוניים, תעסוקה ומקורות הכנסה עבור הרשויות; התייחסות לא מספקת לצורך בהסדרה של הבנייה שנעשתה ללא היתר, תוך הבנה כי הסדרה זו לא יכולה להיחשב כחלק מהמענה לצרכי דיור עתידיים מאחר והיא כבר ממומשת בפועל ומספקת צרכי עבר של מגורים;²⁷ וחוסר מענה מספק לצורך בייצוג של האוכלוסייה הערבית בהרכב הוועדות ומוסדות התכנון, בדגש על לשכות התכנון המקצועיות בוועדות התכנון, המחוזיות והארצית. המשך חוסר התייחסות המספקת לצרכים ולחסמים אלה, ימנע מתן מענה מלא ומקיף למחסור העצום בדיור ביישובי החברה הערבית.

3.2 שיטת המחקר

המחקר כולל מיפוי מקיף של המצב התכנוני בכל הרשויות הערביות בכל המחוזות הרלוונטיים אשר נכללו בתוכניות החומש של הממשלה (החלטות ממשלה 922, 959, 1480 ו-2397). לצורך כך, נסקרו כל התוכניות המאושרות ואלו הנמצאות בתהליכי תכנון, בכל הרשויות המקומיות הערביות בכל המחוזות. סקירת התוכניות התבססה על מקורות ממשלתיים רשמיים (כמפורט

27 להרחבה, ראו את התייחסות הוועדה המקומית עירון לתוכנית האסטרטגית לדיור 2040, מיום 8.1.2018.

בסעיף 3.2.3 להלן). בנוסף, נערכה סקירה של כל המבנים הקיימים בכל הרשויות (למעט מחוז דרום), באמצעות תצלומי אוויר עדכניים (משנת 2018), במטרה להצליב את המידע התכנוני עם המציאות הקיימת בשטח. תקופת הזמן שבה התמקד המחקר היא החל משנת 2015 ועד חודש מאי 2021, בכדי לקבל את תמונת המצב התכנוני ברשויות הערביות בטרם התקבלה החלטת הממשלה 922, ולעמוד על השינויים שהתרחשו לאורך השנים שבהן יושמה ההחלטה. בחינת כל התוכנית, הן המאושרות והן אלה הנמצאות בתהליכי תכנון, מאפשרת לרדת לעומקם של דברים ולהבין את המצב התכנוני העדכני ביישובים הערביים לאשורו ולעמוד על ההתקדמות שחלה בתכנון, באופן מדויק לכל ישוב – היכן יש צורך בהרחבת תוכנית המתאר למרות שהיא עדכנית? היכן נדרש תכנון מפורט ובאיזה היקף, וכמה תקציב נדרש לשם כך? היכן נדרשים תהליכי תכנון משלימים, כמו למשל הכנת תוכניות איחוד וחלוקה? האם ניתן להוציא בפועל היתרי בנייה? כמה מבנים שנבנו ללא היתר הוסדרו במסגרת הליכי התכנון וכמה נותר עוד להסדיר?

במהלך המחקר, הוצגו הנתונים למהנדסי הרשויות המקומיות הערביות, לוועדות התכנון המחוזיות (צפון, חיפה ודרום), ולמטה מנהל התכנון, בכדי לאמת את המידע, לקבל עליו משוב, ולהתעדכן בנוגע לתוכניות הנמצאות בהכנה. בשל המאפיינים הייחודיים של המצב התכנוני ושל תהליכי התכנון ברשויות הערביות בנגב, המחקר בנגב התבצע באופן מעט שונה, כפי שיפורט בפרק הממצאים (סעיף 4.3 להלן).

המחקר כולל שני תחומים עיקריים:

1. סקירה מקיפה של התקדמות תהליכי התכנון והאישור של כל סוגי התוכניות, המאושרות ואלה הנמצאות בתהליכי תכנון: תוכניות מתאר ותוכניות כוללניות, תוכניות מפורטות שניתן להוציא מכוחן היתרי בניה (בסמכות הוועדות המחוזיות, ועדות מקומיות וותמ"ל), תוכניות מפורטות שלא ניתן להוציא מכוחן היתרי בניה, תוכניות איחוד וחלוקה, ותוכניות מפורטות שמוסיפות יחידות דיור ללא תוספת שטחי פיתוח (עיבוי פנימי). בנוסף, נבדק גם מי הם יוזמי התוכניות ומה מידת המעורבות של מתכננים מהחברה הערבית בתהליכי התכנון ביישובים הערביים.

- בסקירת תוכניות המתאר הכוללניות הושם דגש על הרחבה של שטח הפיתוח של הרשויות
- בסקירה של התכנון המפורט נבחנו תוספת יחידות הדיור, ההסדרה של בנייה קיימת, משך תהליכי התכנון, וסוג התוכנית מבחינת התנאים למתן היתרי בנייה ואיחוד וחלוקה.

2. מיפוי הבנייה הלא מוסדרת ביישובים הערביים

- נסקרו מבנים שנבנו ללא היתר מחוץ לשטחים המאושרים למתן היתרי בנייה, תוך מיון לבנייה קשיחה ובנייה קלה.

- נבדק המצב הסטטוטורי הנוכחי של כל המבנים.
- לא נסקרו המבנים הלא מוסדרים בנגב.

3.2.1 היישובים הכלולים במחקר

- כלל הרשויות המקומיות הערביות אשר נכללו בתוכניות החומש הממשלתיות – עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות.
- מחוזות: צפון, חיפה, מרכז, ירושלים ודרום.
- לא נכללו: היישובים הערביים ברמת הגולן, יישובים צ'רקסיים ויישובים ערביים במועצות אזוריות שבהן יש רוב של אוכלוסייה יהודית.
- הטבלה הבאה מציגה את מספר הרשויות והאוכלוסייה המתגוררת ברשויות שנבדקו במחקר, בשנת 2019 (לא כולל מחוז דרום), בחלוקה לפי מחוזות והחלטות הממשלה (לוח 4).
- סה"כ נבדקו 79 רשויות מקומיות וסה"כ אוכלוסייה ברשויות - 1,279,366 .
- סה"כ אוכלוסייה ברשויות במחוז צפון 692,722 (54%), מחוז חיפה 225,826 (18%), מחוז מרכז 138,396 (11%), במחוז ירושלים 7,699 (פחות מ-1%) בתחום רשות מקומית אחת, אבו גוש, ובמחוז דרום 214,723 (17%).
- 49 מהרשויות נכללו במסגרת החלטת הממשלה 922, סה"כ האוכלוסייה ברשויות אלו 867,985 (68%).
- 15 מהרשויות הערביות הוגדרו במסגרת החלטת הממשלה 922 כישובים אסטרטגים - סה"כ האוכלוסייה ברשויות אלו - 500,398 (39%).

מחוז	אוכלוסייה (2019)	סה"כ מספר רשויות	רשויות אסטרטגיות 922	רשויות ממוקדות 922	רשויות דרוזיות 4789	רשויות הבדואים בצפון 1480	רשויות בדואיות בנגב 2397
צפון	692,722 (54%)	51	9	23	11	8	
חיפה	225,826 (18%)	11	3	6	2	0	
מרכז	138,396 (11%)	7	3	4	0	0	
ירושלים	7,699 (%1)	1	0	1	0	0	
דרום	207,722 (%16)	9					9
סה"כ	1,272,365 (100%)	79	15	34	13	8	9
אוכלוסייה (2019)	1,272,365 (100%)	79	500,398 (39%)	359,859 (%28)	142,645 (11%)	61,741 (%5)	207,722 (%16)

לוח 4: חלוקת הרשויות במחוזות על פי החלטות הממשלה הרלוונטיות

3.2.2 תוכניות שנכללו במחקר

■ **תוכניות מתאר ותוכניות מתאר כוללניות:** התוכנית העדכנית בכל ישוב (מאושרת, בתהליך ובהכנה).

■ **תוכניות מפורטות – מחוזיות, מקומיות או תמ"ל:**

■ תוכניות מאושרות מינואר 2015 ועד מאי 2021

- תוכניות בתהליך (לא כולל תוכניות בהכנה)
- תוכניות המרחיבות את שטח הפיתוח (מגורים, תעסוקה, שב"צ, שצ"פ) ביותר מ-10 דונם
- תוכניות שלא מרחיבות של שטח הפיתוח, אך כוללות תוספת משמעותית של יחידות דיור

3.2.3 מקורות הנתונים

- אתר תכנון זמין - מנהל התכנון
- אתר XPLAN
- אתר GOVMAP
- מערכת GIS לתוכנית האסטרטגית לדיור 2040
- איתור תוכנית בניין עיר באתר רשות מקרקע ישראל
- רשימת תוכניות מתאר ותוכניות מתאר כוללניות בטיפול האגף- מנהל התכנון

3.2.4 הגדרות ומושגים

- **שטח מאושר:** שטחים מאושרים בתוכניות לפני 2015 שניתן להוציא בהם היתרי בנייה
- **תוכניות מרחיבות שטח פיתוח:** תוכניות מחוץ לגבולות "השטח המאושר" - מאושרות ובתהליך (שטח ההרחבה לא כולל שטחים חופפים עם "השטח המאושר"). סוג התוכניות הנכללות בהגדרה זו:
 - תוכניות מפורטות מחוזיות
 - תכניות מועדפות לדיור (תמ"ל)
 - תוכניות מפורטות מקומיות לאיחוד וחלוקה
 - תוכניות מפורטות מחוזיות הדורשות איחוד וחלוקה
- **שטח ללא תכנון מפורט:** שטח לפיתוח בתוכנית כוללנית, ללא תוכנית מפורטת מאושרת או שאינו בטיפול במוסדות התכנון (אין תכנית בנוגע לשטח זה שהתקבלה לדין במוסדות התכנון).
- **תוכניות מפורטות שניתן להוציא מכוחן היתר בנייה:** תוכניות מפורטות בסמכות ועדה מחוזית, תוכניות מועדפות לדיור (תמ"ל) ותוכניות בסמכות ועדה מקומית.
- **תוכניות מפורטות שלא ניתן להוציא מכוחן היתר בניה:** תוכניות מפורטות בסמכות ועדה מחוזית הדורשות תכנית מפורטת לאיחוד וחלוקה כתנאי להוצאת היתר בנייה.

- **בנייה לא מוסדרת:** מבנים שנבנו ללא היתר מחוץ לשטחים שבהם ניתן להוציא היתר בנייה, כולל מבנים קשיחים ומבנים קלים (סככות, מבנים חקלאיים).
- **בנייה שהוסדרה:** מבנים שנבנו ללא היתר הנמצאים בתוך תוכניות מפורטות שאושרו בין ינואר 2015 למאי 2021 וניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה.

4. ממצאים

פרק הממצאים מציג באופן מפורט את הנתונים העולים מהמחקר ואת הניתוח של נתונים אלה, בשני התחומים בהם התמקד המחקר: המצב התכנוני העדכני ביישובים הערביים ומצב הבנייה הלא מוסדרת ביישובים הערביים. פרק זה מציג את הממצאים במחוזות צפון, חיפה, מרכז וירושלים, ואילו הממצאים אודות מצב התכנון והדיור בנגב, אשר שונים באופן יסודי מהמצב השורר בשאר הרשויות הערביות, הן מבחינת המצב הקיים והן מבחינת תהליכי התכנון, יוצגו בפרק נפרד. הפרק המציג את הממצאים בנגב, יציג גם את החסמים המאפיינים באופן ספציפי את תחום התכנון והדיור בנגב.

4.1 מצב תכנוני

כפי שמפורט לעיל בפרק המתודולוגיה, סקירת המצב התכנוני העדכני ביישובים הערביים כוללת סקירה של התוכניות ביישובים ברמות השונות – תוכניות מתאר כוללניות, תוכניות מפורטות ותוכניות איחוד וחלוקה. כמו כן, נעשתה בדיקה מי הם יוזמי התוכניות השונות ומהי מידת המעורבות של מתכננים ערבים בצוותי התכנון.

4.1.1 תוכניות מתאר כוללניות

4.1.1.1 תוכניות מתאר כוללניות מאושרות ובתהליך הכנה

הטבלאות הבאות מציגות את המצב העדכני של תוכניות המתאר ותוכניות המתאר הכוללניות ביישובים הערביים במחוזות, צפון, חיפה, מרכז וירושלים. הטבלה הראשונה (לוח 5) מציגה את מספר התוכניות שאושרו מאז שנת 2000, בחלוקה למחוזות, ואת משך הזמן הממוצע לאישור תוכנית מתאר כוללנית, מזמן קבלתה במוסדות התכנון ועד לאישורה. הטבלה השנייה (לוח 6) מציגה את מספר תוכניות המתאר הכוללניות שנמצאות בתהליך הכנה ביישובים הערביים, נכון לחודש מאי 2021, בחלוקה למחוזות. הטבלה השלישית (לוח 7) מציגה את מספר תוכניות המתאר הכוללניות לפני שנת קבלה בוועדה המחוזית ושנת אישור התוכנית.

מחוז	מספר רשויות	מספר רשויות עם תכנית שאושרה אחרי שנת 2000	זמן ממוצע מקבלה במוסדות התכנון עד אישור
צפון	51	31 (34 תוכניות)	76 חודשים (6.3 שנים)
חיפה	11	4 (8 תוכניות)	71 חודשים (5.9 שנים)
מרכז	7	7 (7 תוכניות)	111 חודשים (9.3 שנים)
ירושלים	1	1 (1 תוכנית)	72 חודשים (6 שנים)
סה"כ	70	43 (50 תוכניות)	80 חודשים (6.7 שנים)

לוח 5: תוכניות מתאר כוללניות שאושרו אחרי שנת 2000

מחוז	סה"כ תוכניות בתהליך	הפקדה	החלטה להפקדה	נתקבלה	בשלב תכנון
צפון	21	5	7	2	7
חיפה	7	3	4	0	0
מרכז	0	0	0	0	0
ירושלים	0	0	0	0	0
סה"כ	28	8	11	2	7

לוח 6: תוכניות מתאר כוללניות בתהליך

שנים	מספר תוכניות לפי שנת הגשת תכנית לוועדה מחוזית	מספר תוכניות לפי שנת אישור
1990-1995	2 (כסרא סמיע, ג'דידה מכר)	0
1996-2000	2	1 (כסרא סמיע)
2001-2005	18	2 (ג'דידה מכר, מזרעה)
2006-2010	17	11
2011-2015	8	19
2016-2021	28	17
בהכנה / בתהליך	3	28
סה"כ	78	78

לוח 7: תוכניות מתאר כוללניות לפי שנת קבלה לוועדה המחוזית ושנת אישור

מהנתונים עולה כי:

- מתוך 70 רשויות שנבדקו, ל-27 רשויות מקומיות אין תכנית מתאר כוללנית שאושרה לאחר שנת 2000. ב-26 רשויות מתוכן, יש תוכנית בתהליך הכנה. ליישוב מעיליא, אין תוכנית מתאר שאושרה ב-20 השנים האחרונות ואין תוכנית בתהליך.
- 11 תוכניות מתאר כוללניות אושרו לפני יותר מעשור, בשנים 1996-2010: 2 תוכניות בשנים 1996-2000, 7 תוכניות בשנים 2001-2005, 2 תוכניות בשנים 2006-2007.
- בין השנים 2015 ו-2021, אושרו 23 תוכניות מתאר כוללניות ל-21 רשויות²⁸.
- זמן אישור תוכניות המתאר הכוללניות (ממועד הקבלה במוסדות התכנון ועד אישור התוכנית) נע בין 2 ל-13 שנים.
- תקופת הזמן הממוצעת משלב קבלת התוכנית במוסד תכנון ועד לשלב אישור התוכנית – 80 חודשים.

28 עבור המועצה האזורית בוסתאן אל מרג' אושרו שתי תוכניות ליישובים מיסר וסולם, ועבור הרשות בסמ"ה אושרו שתי תוכניות עבור היישובים ברטעה ומועאוויה.

עבור הרשויות שנכללו בתוכנית 922: לאחר שנת 2015 אושרו 15 תוכניות מתאר כוללניות ל-13 רשויות; תקופת הזמן הממוצעת מקבלה ועד אישור התוכנית הוא 89 חודשים.

חלק מתוכניות המתאר הוכנו לפני שנים רבות. שתי תוכניות נתקבלו בוועדה המחוזית לפני שני עשורים, בשנים 1996-2000, עבור הישובים נצרת וזלפה-מעלה עירון, 18 תוכניות נתקבלו בוועדה המחוזית בשנים 2001-2005. לשלוש רשויות נתקבלו תוכניות חדשות לאחרונה בוועדה המחוזית, ול-17 רשויות לא הוגשו תוכניות עדכניות.

עבור הישובים ג'דידה מכר וכסרא סמיע קיימות שתי תוכניות, תכנית מתאר מאושרת שהוגשה בשנים 1990-1995 ותוכנית בהכנה או בתהליך.

תכנית המתאר הכוללנית של מזרעה אושרה לפני 17 שנים (בשנת 2004), ואין תכנית מתאר כוללנית בהכנה עבור הישוב.

4.1.1.2 שטחי פיתוח הכלולים בתוכניות המתאר הכוללניות שטרם התחיל תכנון מפורט עבורם

הטבלאות הבאות מציגות את היקף השטחים הכלולים בתוכניות המתאר הכוללניות ושעדיין לא התחיל תהליך הכנת תוכניות מפורטות עבורם. הטבלה הראשונה (לוח 8) מציגה את היקף השטחים הכלולים בתוכניות מתאר כוללניות מאושרות וכאלה הנמצאות עדיין בתהליך תכנון, בחלוקה למחוזות. הטבלה השנייה (לוח 9) מציגה את היקף השטחים בחלוקה להחלטות הממשלה השונות ולמחוזות. הגרף (לוח 10) מציג את השטחים בחלוקה לפי יישובים.

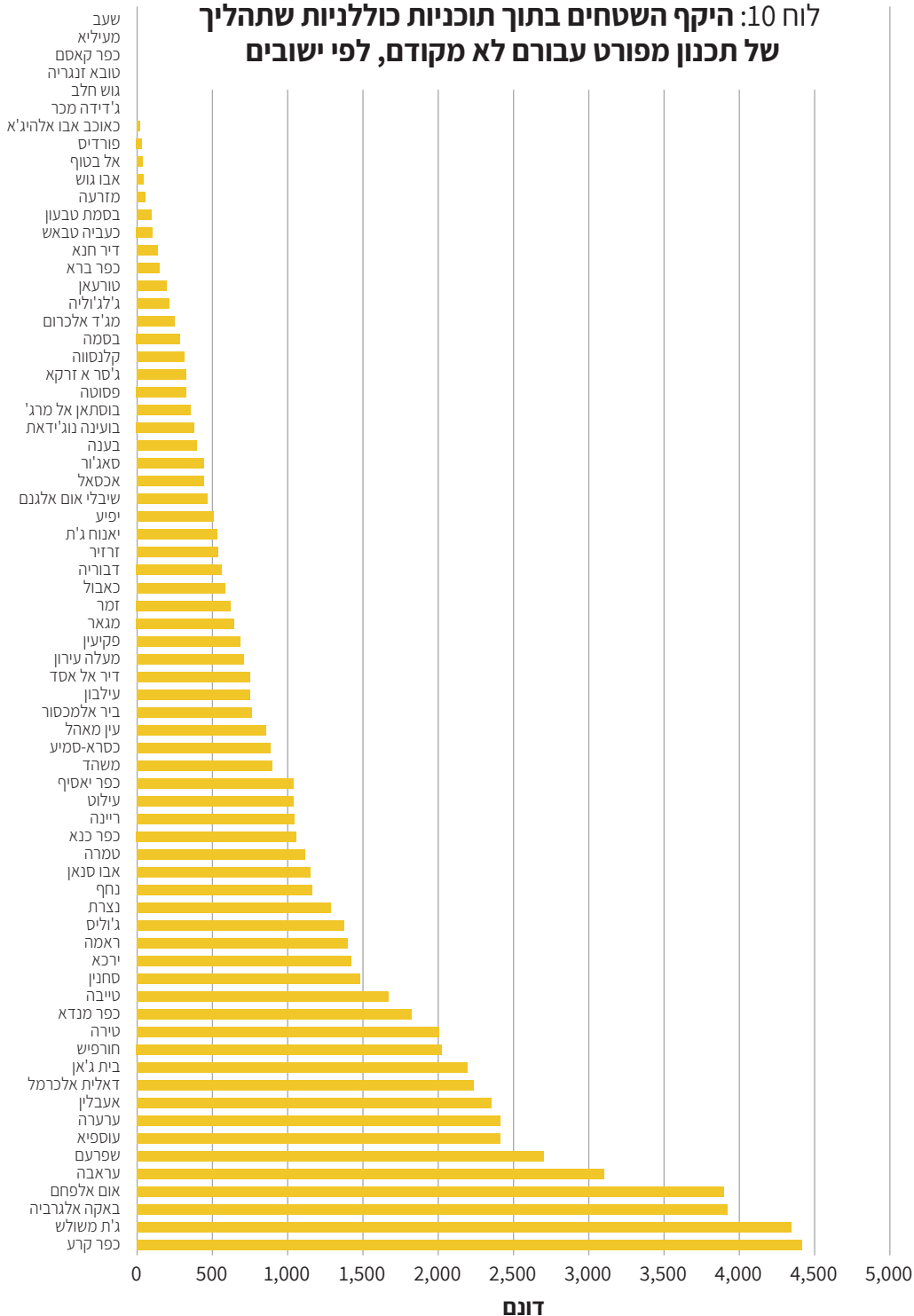
מחוז צפון (דונם)	מחוז חיפה (דונם)	מחוז מרכז (דונם)	מחוז ירושלים (דונם)	סה"כ (דונם)	מעמד התוכנית הכוללנית/ מתאר
20,916	2,842	4,979	46	8,783	מאושרת
20,594	22,158	0	0	42,752	בתהליך/ בהכנה
41,510	25,001	4,979	46	71,535	סה"כ

לוח 8: היקף השטחים בתוך תוכניות כוללניות שטרם הוחל תהליך של תכנון מפורט עבורם

סה"כ	מחוז ירושלים (דונם)	מחוז מרכז (דונם)	מחוז חיפה (דונם)	מחוז צפון (דונם)	יישובים (על פי תוכנית ממשלתית)
27,408	0	3,674	10,649	13,085	יישובים אסטרטגיים (לפי החלטת ממשלה 922)
24,311	46	1,305	9,703	13,257	יישובים ממוקדים (לפי החלטת ממשלה 922)
17,419	0	0	4,649	12,771	רשויות דרוזיות
2,398	0	0	0	2,398	רשויות בדואיות בצפון
71,535	46 (0%)	4,979 (7%)	25,001 (35%)	41,510 (58%)	סה"כ

לוח 9: היקף השטחים בתוך תוכניות כוללניות שטרם הוחל תהליך של תכנון מפורט עבורם, בחלוקה לפי תוכניות ממשלתיות ולמחוזות

לוח 10: היקף השטחים בתוך תוכניות כוללניות שתהליך של תכנון מפורט עבורם לא מקודם, לפי ישובים



מהנתונים עולה כי:

- סך כל השטח בתחום תוכניות המתאר הכוללניות, שטרם הוחל עברו תהליך של תכנון מפורט הוא 71,535 דונם. מהם 31,791 דונם (54%) הנמצאים בתחום של 10 יישובים: כפר קרע, באקה אלג'רביה, אום אל פחם, עראבה, ג'ת, שפרעם, עוספא, ערערה, אעבלין, דאלית אל כרמל.
- בתחום התוכניות הכוללניות של 16 רשויות קיימים שטחים בהיקף של בין 0 ל-200 דונם, שטרם הוחל עבורם תהליך של תכנון מפורט: כפר קאסם, שעב, מעיליא, טובא זנגריה, גוש חלב, ג'דידה מכר, כוכב אבו אלהיגא, פורדיס, אל בטוף, אבו גוש, מזרעה, בסמת טבעון, כעביה טבאש חגאגרה, דיר חנא, כפר ברא, טורעאן.
- במחוז צפון, כמחצית מהשטח שטרם הוחל עברו תהליך של תכנון מפורט, נמצאת בתחום תוכניות כוללניות מאושרות, ושאר השטח בתחום תוכניות מתאר הנמצאות בתהליך אישור.
- במחוז חיפה, רוב השטח (89%) שטרם הוחל עברו תהליך של תכנון מפורט, נמצא בתחום תוכניות כוללניות לא מאושרות, ושאר השטח בתחום תוכניות מתאר הנמצאות בתהליך אישור.

4.1.2 תוכניות מפורטות שאושרו בתקופה שבין 2015 למאי 2021

הסעיפים הבאים מציגים את הנתונים לגבי תוכניות מפורטות שאושרו ביישובים הערביים בתקופה שבין 2015 ל-מאי 2021. הנתונים מוצגים על פי מספר הבחנות: הבחנה ראשונה היא בין תוכניות מפורטות שניתן להוציא מכוחן היתר בנייה (כולל תוכניות בסמכות ועדה מחוזית, בסמכות ועדת מקומית ותוכניות מועדפות לדיוור), לבין תוכניות שלא ניתן להוציא מכוחן היתר בנייה, מאחר ונדרשת תוכנית איחוד וחלוקה (לוח 11). הבחנה נוספת היא בין תוכניות המרחיבות את שטח הפיתוח של יישובים לבין תוכניות שאינן מרחיבות. הנתונים מציגים הן את תוספת יחידות הדיוור המאושרות הכלולות בתוכניות המפורטות שניתן להוציא מכוחן היתר בנייה, והן את היקף ההרחבה של שטחי הפיתוח הכלול בתוכניות.

לא ניתן מכוחן לתת היתר בנייה (נדרש איחוד וחלוקה) - 31,438 יח"ד

מפורטות בסמכות ועדה מחוזית -
מרחיבות שטח פיתוח - 31,438 יח"ד

ניתן מכוחן לתת היתר בנייה 88,419 יח"ד

מפורטות בסמכות ועדה מחוזית -
מרחיבות שטח פיתוח - 32,781 יח"ד

מפורטות בסמכות ועדה מחוזית -
לא מרחיבות שטח פיתוח - 16,085 יח"ד

תכניות מועדפות לדיור (תמ"ל)
24,005 יח"ד

תכניות בסמכות ועדה מקומית
15,548 יח"ד

לוח 11: תוכניות מפורטות
מאושרות בין 2015 למאי 2021

מהנתונים עולה כי:

- בתקופה זו אושרו תוכניות מפורטות הכוללות תוספת של 119,857 יחידות דיור, מתוכן:
 - 31,438 יחידות דיור (26%) בתוכניות שלא ניתן להוציא מכוחן היתר בנייה, ועבורן נדרש עוד שלב של איחוד וחלוקה.
 - 56,786 יחידות דיור (47%) בתוכניות מפורטות בסמכות ועדה מחוזית או תמ"ל, המרחיבות שטחי פיתוח ושניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה.
 - 16,085 יחידות דיור (13.5%) בתוכניות מפורטות בסמכות ועדה מחוזית, שאינן מרחיבות שטחי פיתוח ושניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה.
 - 15,548 יחידות דיור (13%) בתוכניות מפורטות בסמכות ועדה מקומית, שניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה.
- מתוך כלל יחידות הדיור המאושרות, 88,224 יחידות דיור אושרו בתוכניות מפורטות המרחיבות שטחי פיתוח ביישובים הערביים. 73% מיחידות דיור אלה אושרו בוועדות מחוזיות, והשאר בותמ"ל.

4.1.2.1 תוכניות מפורטות המרחיבות שטחי פיתוח ושניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה

הטבלאות הבאות מציגות את הנתונים לגבי תוכנית מפורטות מאושרות המרחיבות את שטחי הפיתוח (שטחים המיועדים בתוכניות לבנייה ותשתיות עירוניות: מגורים, תעסוקה, דרכים עירוניות, שטחים ציבוריים פתוחים, שטחים לבנייני ציבור ועוד) של רשויות, ושניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה. הטבלאות מציגות תוכניות מפורטות בסמכות ועדה מחוזית או ותמ"ל, מחולקות לפי התוכניות הממשלתיות (לוח 12) ולפי מחוזות (לוח 13), ותוכניות מפורטות בסמכות ועדה מקומית, מחולקות לפי מחוזות (לוח 14). כמו כן, מוצגת תקופת הזמן הנדרשת לתהליך אישור תוכנית מפורטת מחוזית ותוכנית מקומית לאיחוד וחלוקה, אשר רק בסופו ניתן להוציא היתר בניה (לוח 15). הנתונים כוללים את היקף ההרחבה של שטח הפיתוח, את תוספת יחידות הדיוור, ואת משך הזמן הממוצע שנדרש לאישור התוכניות.

תוכנית ממשלתית	סמכות	מספר תוכניות מאושרות	שטח הרחבה (דונם)	תוספת יח"ד	ממוצע מספר חודשים מהקבלה ועד האישור
יישובים אסטרטגיים - 922	מפורטות מחוזיות	20	2,298	10,132	39
	תמ"ל	6	5,357	15,188	15
יישובים ממוקדים - 922	מפורטות מחוזיות	31	2,899	7,667	61
	תמ"ל	9	2,629	6,967	12
יישובים דרוזיים	מפורטות מחוזיות	15	4,276	13,703	43
	תמ"ל	0			
יישובים בדואים בצפון	מפורטות מחוזיות	9	433	1,279	36
	תמ"ל	3	1,065	1,850	11
סה"כ	תוכניות מפורטות מחוזיות	75	9,907	32,781	49
	תמ"ל	18	9,051	24,005	13
סה"כ		93	18,515	56,786	42

לוח 12: תוכניות מפורטות (מאושרות בשנים 2015- מאי 2021) בסמכות ועדה מחוזית או ותמ"ל, המרחיבות שטחי פיתוח ושניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה, בחלוקה לפי תוכנית ממשלתית

מחוז	סמכות	מספר תוכניות מאושרות	שטח הרחבה (דונם)	תוספת יח"ד	ממוצע מספר חודשים מהקבלה ועד האישור
צפון	תכנית מפורטת מחוזית כוללת איחוד וחלוקה	20	1,858	5,775	43
	תכנית מפורטת מחוזית ללא איחוד וחלוקה	20	1,734	3,370	41
	תמ"ל	13	7,014	16,427	13
חיפה	תכנית מפורטת מחוזית כוללת איחוד וחלוקה	4	265	466	31
	תכנית מפורטת מחוזית ללא איחוד וחלוקה	23	4,472	16,115	38
	תמ"ל	0			
מרכז	תכנית מפורטת מחוזית כוללת איחוד וחלוקה	4	832	2,961	158
	תכנית מפורטת מחוזית ללא איחוד וחלוקה	4	746	4,094	84
	תמ"ל	3	1,512	6,289	14
	תכנית מפורטת מחוזית כוללת איחוד וחלוקה	0	0	0	0
ירושלים	תכנית מפורטת מחוזית ללא איחוד וחלוקה	0	0	0	0
	תמ"ל	2	525	1,289	7
	תכנית מפורטת מחוזית כוללת איחוד וחלוקה	28	2,955	9,202	58
סה"כ	ללא איחוד וחלוקה	47	6,951	23,579	43
	תמ"ל	18	9,051	24,005	13
		93	18,958	56,786	42

לוח 13: תוכניות מפורטות בסמכות ועדה מחוזית או ותמ"ל, המרחיבות שטחי פיתוח ושניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה, בחלוקה לפי מחוזות

מחוז	מספר תכניות מאושרות	שטח הרחבה (דונם)	תוספת יח"ד	ממוצע מספר חודשים מהקבלה ועד האישור
צפון	32	5,799	15,139	12
חיפה	3	136	60	14
מרכז	4	623	349	9
ירושלים	0	0	0	0
סה"כ	39	6,558	15,548	12

לוח 14: תוכניות מפורטות בסמכות ועדה מקומית, המרחיבות שטחי פיתוח ושניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה, בחלוקה לפי מחוזות



לוח 15: תקופת הזמן הנדרשת לאישור תוכנית מפורטת מחוזית ותוכנית מקומית לאיחוד וחלוקה

מהנתונים עולה כי:

- ביישובים הערביים הכלולים בהחלטת ממשלה 922, 55% מתוספת יחידות הדיור ו-60% משטחי ההרחבה אושרו במסגרת תוכניות תמ"ל.
- מתוך 32,781 יחידות הדיור המאושרות בתוכניות מפורטות בסמכות הועדות המחוזיות

ושמכוחן ניתן להוציא היתר בנייה, 9,202 יחידות דיור אושרו ב-28 תוכניות מפורטות הכוללות איחוד וחלוקה, ו-23,579 יחידות דיור אושרו ב-47 תוכניות מפורטות שמכוחן ניתן להוציא היתרי בנייה ללא איחוד וחלוקה.

■ תקופת הזמן הממוצעת לאישור תוכנית תמ"ל היא 13 חודשים, הזמן הממוצע לאישור תוכנית מפורטת בוועדת המחוזיות הוא 49 חודשים, והזמן הממוצע לאישור תוכנית מפורטת בוועדה מקומית הוא 12 חודשים.

■ בוועדה המחוזית מרכז, תקופת הזמן לאישור 5 תוכניות מתוך 8 התוכניות המאושרות הייתה 11-20 שנים, ובשלוש תוכניות הממוצע היה 2.3 שנים (27 חודשים).

■ בוועדה המחוזית מרכז, אושרו 8 תוכניות שניתן להוציא מכוחן היתר בנייה, מהן 4 תוכניות הכוללות איחוד וחלוקה. תקופת הזמן לאישור שלוש מתוכניות אלה, היתה בין 13-20 שנים, ותוכנית אחת אושרה בתקופה של 4 שנים.

■ בוועדה המחוזית צפון, אושרו 40 תוכניות שניתן להוציא מכוחן היתר בנייה, מהן 20 תוכניות הכוללות איחוד וחלוקה. תקופת הזמן הממוצעת לאישורן של תוכניות אלה היה 43 חודשים (3.6 שנים). הזמן הממוצע לאישור תכנית שלא כוללת איחוד וחלוקה היה 41 חודשים (3.4 שנים).

■ בוועדה המחוזית חיפה אושרו 27 תוכניות שניתן להוציא מכוחן היתר בנייה, הכוללות 16,581 יחידות דיור. מתוכן 4 תוכניות (הכוללות 466 יחידות דיור) עם איחוד וחלוקה.

■ 97% מיחידות הדיור שאושרו במסגרת תוכניות מפורטות בסמכות ועדה מקומית, ו-63% מיחידות הדיור שאושרו בתוכניות מפורטות מחוזיות הכוללות איחוד וחלוקה, אושרו במחוז צפון.

■ במקרים בהם תהליך התכנון המפורט מחולק לשני שלבים - אישור תוכנית מפורטת בוועדה המחוזית, ולאחר מכן אישור תוכנית איחוד וחלוקה בוועדה המקומית, תקופת הזמן הנדרשת להשלמת התהליך היא 93 חודשים (7.8 שנים) (לוח 19).

4.1.2.2 תוכניות מפורטות המרחיבות שטחי פיתוח ושלא ניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה

הטבלה הבאה מציגה את הנתונים לגבי תוכניות מפורטות מאושרות בסמכות ועדה מחוזית, המרחיבות שטחי פיתוח ביישובים, אך לא ניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה משום שנדרש שלב נוסף של איחוד וחלוקה (לוח 16).

מחוז	מספר תכניות מאושרות	שטח הרחבה (דונם)	תוספת יח"ד	ממוצע מספר חודשים מהקבלה ועד האישור
צפון	63	9,670	26,533	40
חיפה	2	342	524	25
מרכז	7	1,532	4,381	83
ירושלים	0	0	0	0
סה"כ	72	11,544	31,438	44

לוח 16: תוכניות מפורטות בסמכות ועדה מחוזית, המרחיבות שטחי פיתוח שלא ניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה, בחלוקה לפי מחוזות

מהנתונים עולה כי:

- משך הזמן הממוצע משלב קבלת התוכנית עד לאישור תוכנית מפורטת שלא ניתן להוציא ממנה היתרי בניה הוא 44 חודשים, אשר בסופם עוד נדרש תהליך איחוד וחלוקה אשר יאפשר הוצאת היתרי בניה.
- סה"כ אושרו בוועדות המחוזיות צפון, חיפה, ומרכז 72 תוכניות שלא ניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה הכוללות 31,438 יחידות דיור והרחבה לשטח פיתוח היישובים בהיקף 11,544 דונם.
- מתוך 72 תוכניות מחוזיות מאושרות שלא ניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה, עבור 53 תוכניות בשטח של 7,924 דונם, הכוללות 20,838 יחידות דיור, טרם הוגשה תכנית איחוד וחלוקה לוועדה המקומית.
- בוועדה המחוזית צפון אושרו בסך הכל 35,378 יחידות דיור, מהן 26,533 (75%) בתוכניות שלא ניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה.
- בוועדה המחוזית חיפה אושרו 4 תוכניות עם איחוד וחלוקה, ושתי תוכניות שעבורן יש צורך לערוך תוכנית איחוד וחלוקה בסמכות ועדה מקומית. בשאר התוכניות (23 תוכניות), הכוללות 94% מיחידות הדיור המאושרות, ניתן להוציא היתר בנייה לא איחוד וחלוקה.

4.1.2.3 תוכניות מפורטות שאינן מרחיבות שטחי פיתוח ושניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה

הטבלה הבאה מציגה את הנתונים לגבי תוכניות מפורטות מאושרות בסמכות ועדה מחוזית, שאינן מרחיבות שטחי פיתוח ביישובים ושניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה (לוח 17). תוכניות אלה מוסיפות זכויות בנייה בתחום המרקם המאושר.

מחוז	מספר תכניות מאושרות	תוספת יח"ד	ממוצע מספר חודשים מהקבלה ועד האישור
צפון	14	724	27
חיפה	10	14,754	33
מרכז	6	607	41
ירושלים	0	0	0
סה"כ	30	16,085	31

לוח 17: תוכניות מפורטות בסמכות ועדה מחוזית, שאינן מרחיבות שטחי פיתוח ושניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה, בחלוקה לפי מחוזות

מהנתונים עולה כי:

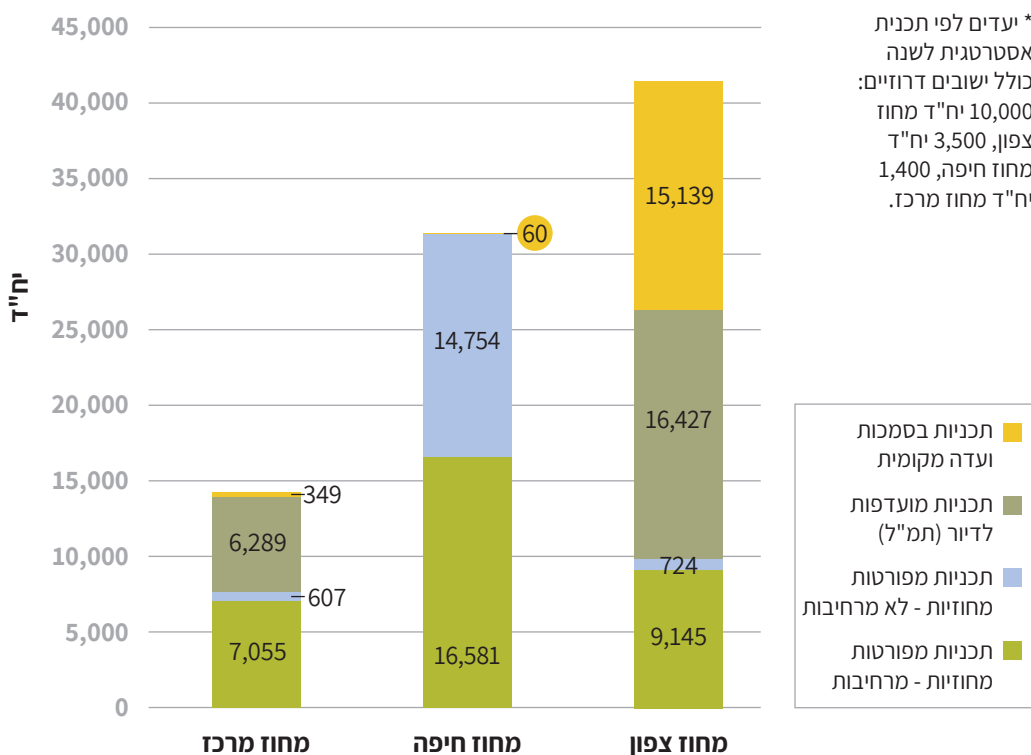
- כל התוכניות המפורטות שלא מרחיבות את שטח הפיתוח ביישובים, מאפשרות הוצאה של היתרי בניה מכוחן.
- בין השנים 2015 - יוני 2021 אושרו בסך הכל 16,085 יחידות דיור. 14,754 מתוכן במחוז חיפה, במסגרת תוכניות שאינן מרחיבות את שטחי הפיתוח של היישובים.
- משך הזמן הממוצע שלוקח לאישור תוכנית מפורטת שאינה מרחיבה את שטח הפיתוח, הוא 31 חודשים.

4.1.2.4 סיכום – תוכניות מפורטות מאושרות שניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה

הגרפים הבאים מציגים את הנתונים לגבי כל התוכניות המפורטות שניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה. הנתונים מתייחסים לתוכניות בסמכות כל הועדות – מחוזית, מקומית וותמ"ל – הן לאלה שמרחיבות את שטחי הפיתוח ביישובים והן לאלה שאינן מרחיבות (סיכום הנתונים המוצגים בלוחות 12, 13, 14 ו-17). הנתונים מוצגים בצורה השוואתית באופן הבא:

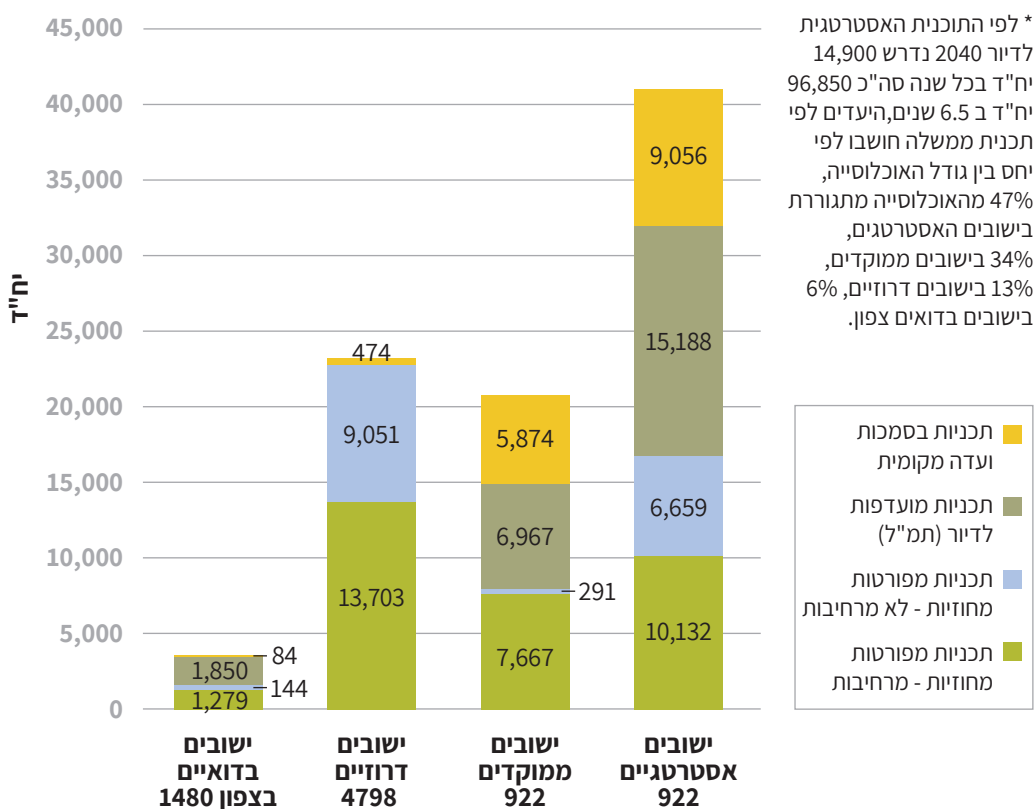
- תוספת יחידות דיור בפילוח לפי מחוזות, בהשוואה ליעדים שנקבעו בתוכנית האסטרטגית לדיור 2040 (לוח 18)
- תוספת יחידות דיור בפילוח לפי החלטות ממשלה, בהשוואה ליעדים שנקבעו בתוכנית האסטרטגית לדיור 2040 (לוח 19)
- תוספת יחידות דיור בפילוח לפי יישוב (לוח 20)
- היקף ההרחבה לשטחי הפיתוח ביישובים, בפילוח לפי מחוזות (לוח 21)
- שטחי פיתוח מאושרים לפני שנת 2015 בתוכניות שניתן להוציא מכוחן היתר בנייה, והשטחים המאושרים אחרי שנת 2015 (לוח 22)
- תוספת שטחי ההרחבה בפילוח לפי יישוב (לוח 23).

סה"כ: 98,850	9,100	22,750	65,000	יעדים ל-6.5 שנים לפי תכנית אסטרטגית לדיר 2040*:
88%	157%	138%	64%	אחוז יח"ד מאושרות ביחס ליעד שנקבע בתכנית האסטרטגית
87,130	14,300	31,395	41,435	סה"כ יח"ד מאושרות בתכנית שניתן להוציא מכוחן היתר - לפי החלטות ממשלה:



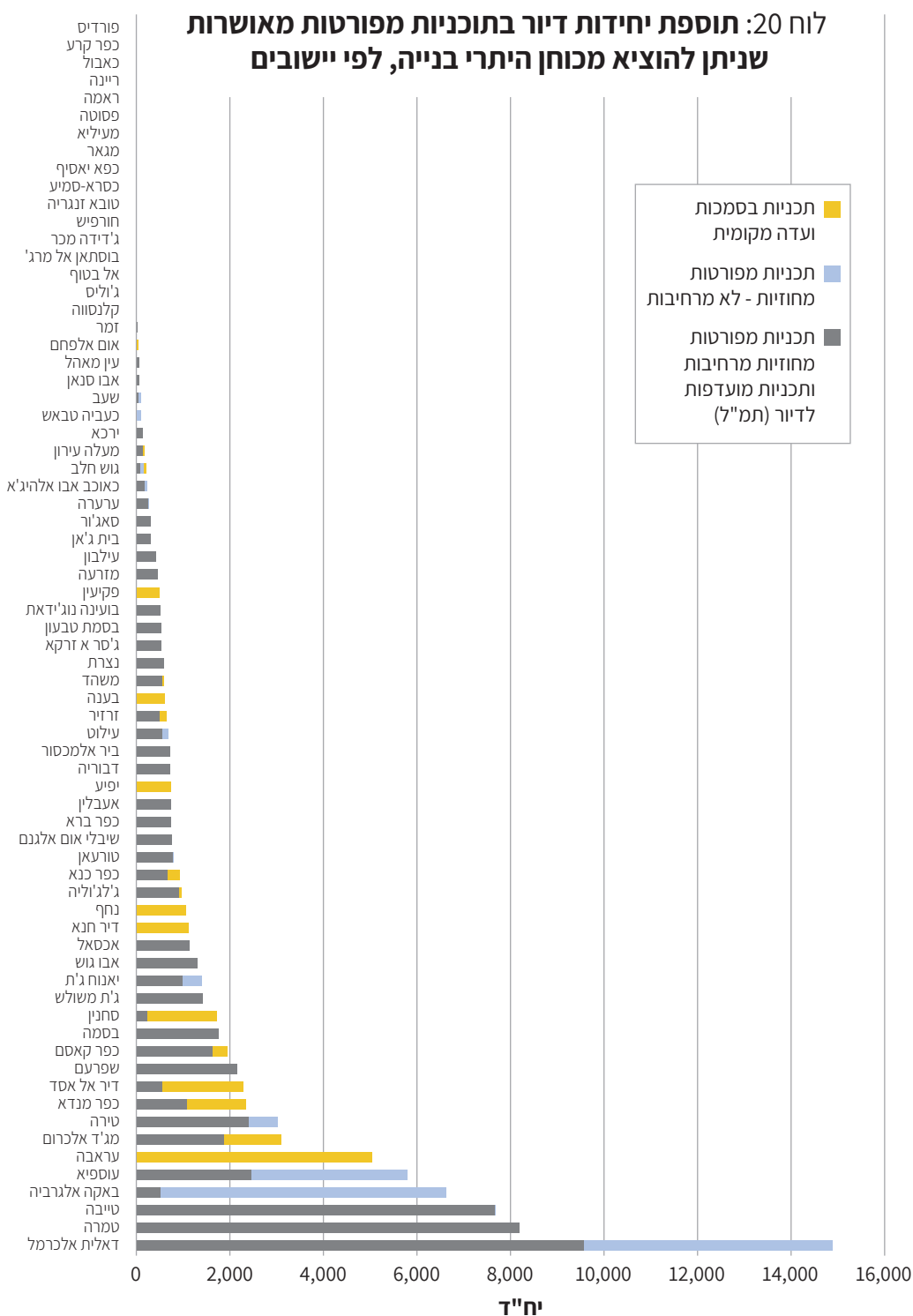
לוח 18: תוספת יחידות דיור בתוכניות מפורטות מאושרות שניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה, בהשוואה ליעדים בתוכנית האסטרטגית לדיר 2040, בחלוקה לפי מחוזות

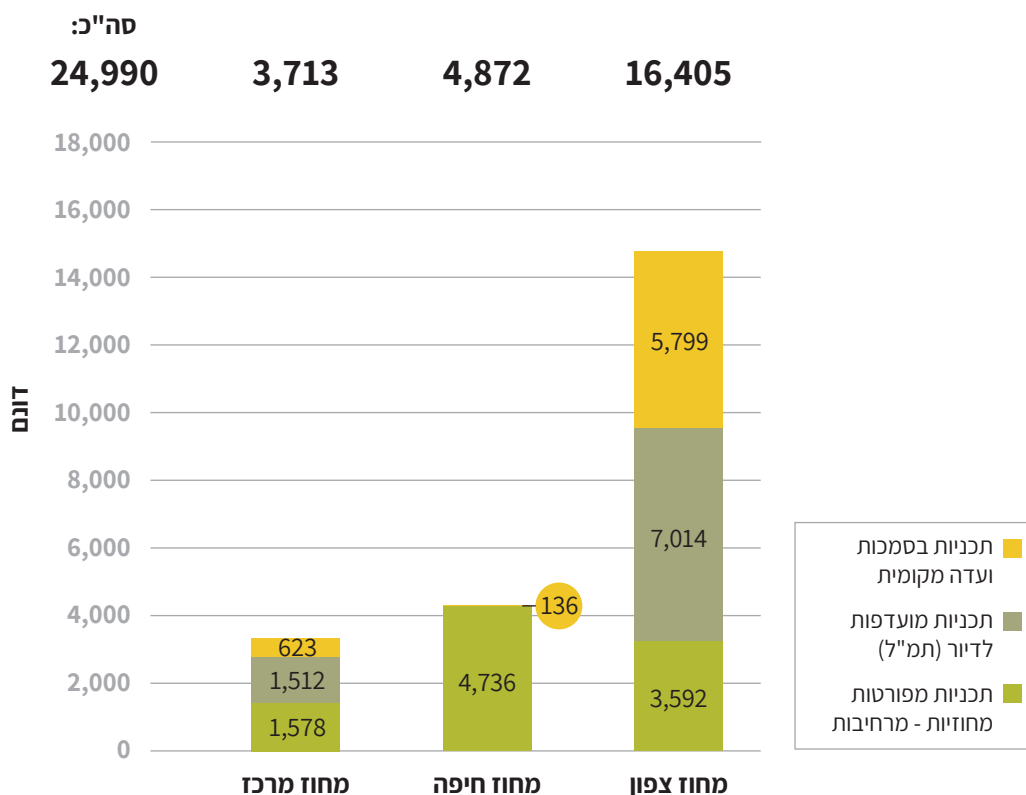
סה"כ:	98,850	5,600	13,000	32,750	45,500	היעדים ל-6.5 שנים*:
אחוז יח"ד מאושרות ביחס ליעד שנקבע בתכנית האסטרטגית	91%	60%	179%	64%	90%	
סה"כ יח"ד מאושרות בתכנית שניתן להוציא מכוחן היתר - לפי החלטות ממשלה:	88,419	3,357	23,228	20,799	41,035	



לוח 19: תוספת יחידות דיור בתוכניות מפורטות מאושרות שניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה, בהשוואה ליעדים בתוכנית האסטרטגית לדיור 2040, בחלוקה לפי החלטות ממשלה

לוח 20: תוספת יחידות דיור בתוכניות מפורטות מאושרות שניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה, לפי יישובים



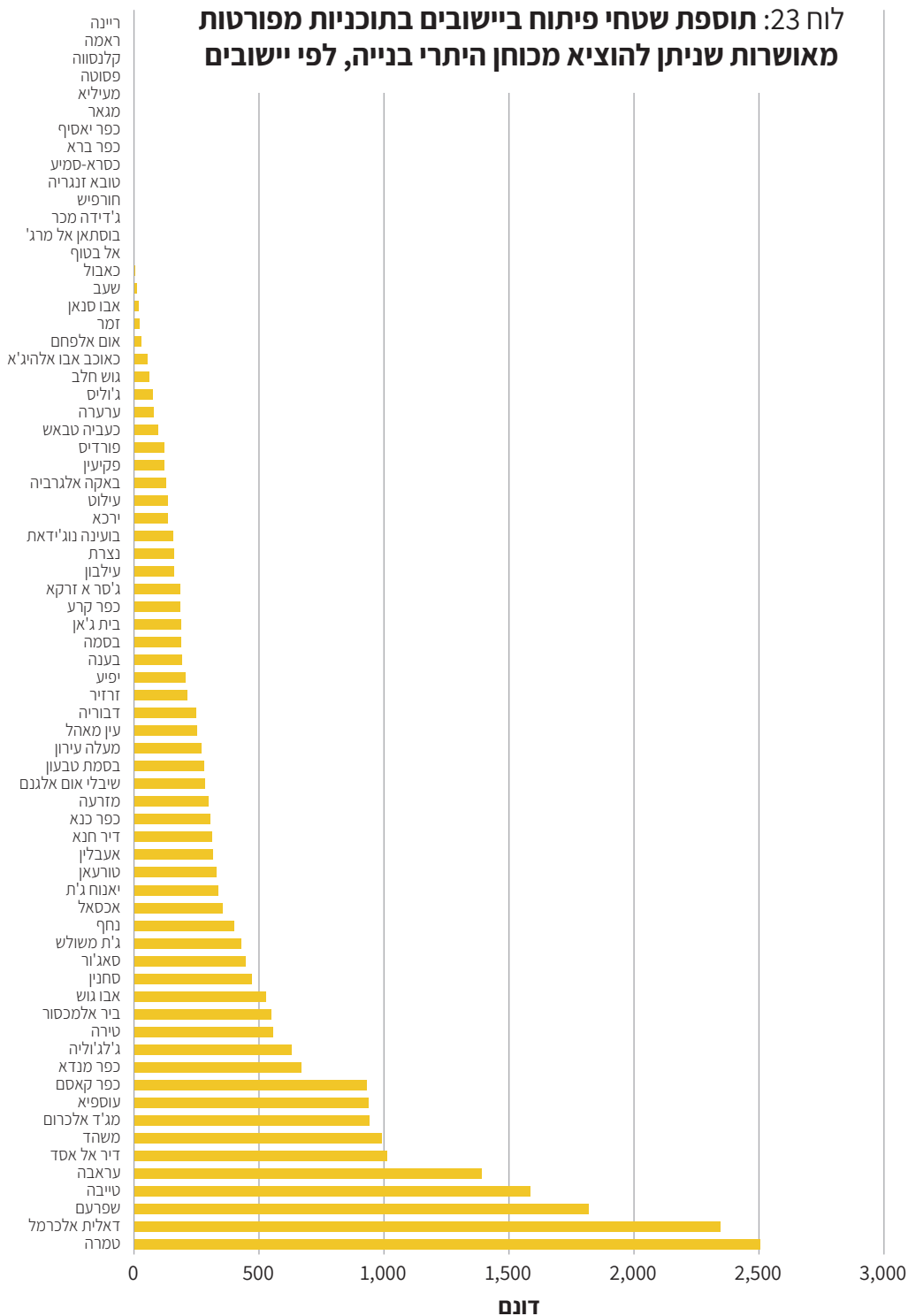


לוח 21: תוספת שטחי פיתוח ביישובים בתוכניות מפורטות מאושרות שניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה, בחלוקה לפי מחוזות

מחוז	שטח מאושר לפני 2015 (דונם)	שטח מאושר אחרי 2015 (דונם)	סה"כ שטח מאושר (דונם)
צפון	124,724 (88%)	16,405 (12%)	141,129
חיפה	35,247 (88%)	4,872 (12%)	40,119
מרכז	21,298 (85%)	3713 (15%)	25,011
ירושלים	1,593 (75%)	525 (25%)	2,118
סה"כ	182,862 (88%)	25,516 (12%)	208,377

לוח 22: שטחי פיתוח מאושרים לפני שנת 2015 בתוכניות שניתן להוציא מכוחן היתר בנייה, והשטחים המאושרים אחרי שנת 2015

לוח 23: תוספת שטחי פיתוח ביישובים בתוכניות מפורטות מאושרות שניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה, לפי יישובים



מהנתונים עולה כי:

- בתוכניות מפורטות מאושרות שניתן להוציא מכוחן היתרי בניה, אושרו בסך הכול תוספת של 88,419 יחידות דיור (כולל מחוז ירושלים) והרחבה של 24,990 דונם של שטחי הפיתוח ביישובים.
- במחוז צפון אושרו 64% מיחידות הדיור הנדרשות על פי התוכנית האסטרטגית לדיור. במחוזות חיפה ומרכז אושרו למעלה מ-100% מיחידות הדיור הנדרשות.
- במחוז חיפה, 47% מתוספת יחידות הדיור אושרו בתוכניות שלא מרחיבות את שטחי הפיתוח של היישובים.
- 31% מתוספת יחידות הדיור (48,148 יח"ד) נמצאים בתחום 6 יישובים בלבד: דאלית אלכרמל, טמרה, טייבה, באקה אל ע'רביה, עוספיא ועראבה.
- ב-23 רשויות תוספת יחידות הדיור היא בין 0 ל-100 יחידות דיור. ב-19 רשויות תוספת שטח הפיתוח היא בין 0 ל-50 דונם.
- 57% משטחי ההרחבה של שטחי הפיתוח (14,445 דונם) נמצאים בתחום 10 יישובים בלבד: טמרה, דאלית אלכרמל, שפרעם, טייבה, עראבה, דיר אל אסד, משהד, מג'ד אל כרום, עוספיא וכפר קאסם.
- עבור היישובים הממוקדים בהחלטת ממשלה 922 אושרו 64% מיחידות הדיור הנדרשות, על פי היעדים שנקבעו בתוכנית האסטרטגית לדיור 2040, עבור היישובים האסטרטגיים בהחלטת הממשלה 922 אושרו 90% מיחידות הדיור הנדרשות, ועבור היישובים הבדואים בצפון אושרו 60% מיחידות הדיור הנדרשות.
- עבור היישובים הדרוזיים אושרו למעלה מ-100% מיחידות הדיור הנדרשות, על פי היעדים שנקבעו בתוכנית האסטרטגית לדיור 2040.
- היקף שטחי הפיתוח המאושרים בתוכניות שניתן להוציא מכוחן היתר בנייה, גדל מ-182,862 דונם בשנת 2015 ל-208,377 דונם במאי 2021 – תוספת של 14%.

4.1.3 תוכניות מפורטות בתהליכי תכנון

הסעיפים הבאים מציגים את הנתונים לגבי תוכניות מפורטות ביישובים הערביים אשר הוגשו לפי יוני 2020, ונכון לחודש מאי 2021 נמצאות בתהליך תכנון. הנתונים מוצגים על פי מספר הבחנות: הבחנה ראשונה היא בין תוכניות מפורטות שניתן להוציא מכוחן היתר בנייה (כולל תוכניות בסמכות

ועדה מחוזית, בסמכות ועדת מקומית ותוכניות מועדפות לדיור), לבין תוכניות שלא ניתן להוציא מכוחן היתר בנייה, מאחר ולשם כך יידרש שלב נוסף של הכנת תוכנית איחוד וחלוקה (לוח 24). הבחנה נוספת היא בין תוכניות המרחיבות את שטח הפיתוח של יישובים לבין תוכניות שאינן מרחיבות. הנתונים מציגים הן את תוספת יחידות הדיור הכלולות בתוכניות המפורטות הנמצאות בתהליך תכנון שניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה, והן את היקף ההרחבה של שטחי הפיתוח הכלול בתוכניות אלה.



לוח 24: תוכניות מפורטות בתהליך תכנון (נכון לחודש יוני 2020)

מהנתונים עולה כי:

- כלל התוכניות המפורטות הנמצאות בתהליך תכנון, כוללות תוספת של 56,549 יחידות דיור חדשות.
- מתוך התוספת הכללית בתוכניות הנמצאות בתהליך, 24,221 יחידות דיור (43%) הן במסגרת תוכניות מועדפות לדיור (תמ"ל).
- תוכניות מפורטות בסמכות ועדה מחוזית הנמצאות בתהליך, שאינן מרחיבות שטחי פיתוח, ושניתן להוציא מכוחן היתרי בניה, כוללות תוספת של 5,343 (9.5%) יחידות דיור.
- 6,619 יחידות דיור (12%) מתוך התוספת הכללית, הן במסגרת תוכניות שלא ניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה, הכוללות הרחבה לשטח הפיתוח ב-1,782 דונם.

4.1.3.1 תוכניות מפורטות בתהליך תכנון המרחיבות שטחי פיתוח ושניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה

הטבלאות הבאות מציגות את הנתונים לגבי תוכנית מפורטות הנמצאות בתהליך אשר מרחיבות את שטחי הפיתוח של רשויות מקומיות ושניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה. הטבלאות מציגות תוכניות מפורטות בסמכות ועדה מחוזית וותמ"ל, מחולקות לפי התוכניות הממשלתיות (לוח 25) ולפי מחוזות (לוח 26), ותוכניות מפורטות בסמכות ועדה מקומית, מחולקות לפי מחוזות (לוח 27). הנתונים כוללים את היקף ההרחבה של שטח הפיתוח, את תוספת יחידות הדיר, את מספר המבנים הלא מוסדרים שהתוכניות מסדירות ואת משך הזמן הממוצע הנדרש לאישור התוכניות.

מספר תכנית בתהליך	שטח הרחבה (דונם)	תוספת יח"ד	ממוצע מספר חודשים מהקבלה ועד מאי 2021		
מפורטות מחוזיות	12	2,022	5,376	28	יישובים אסטרטגיים 922
תמ"ליות	4	6,982	14,843	26	
מפורטות מחוזיות	26	2,805	8,676	27	יישובים ממוקדים 922
תמ"ליות	2	2,266	5,552	31	
מפורטות מחוזיות	7	1,400	4,278	25	יישובים דרוזיים
תמ"ליות	1	1,097	3,826	20	
מפורטות מחוזיות	4	392	1,053	37	יישובים בדואיים בצפון
תמ"ליות					
תכנית מפורטות מחוזיות	49	6,619	19,383	28	סה"כ
תמ"ליות	7	10,345	24,221	26	
	56	16,965	43,604	28	סה"כ

לוח 25: תוכניות מפורטות בתהליך תכנון, בסמכות ועדה מחוזית או ותמ"ל, המרחיבות שטחי פיתוח ושניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה, בחלוקה לפי תוכנית ממשלתיות

מחוז	מספר תוכניות בתהליך	שטח הרחבה (דונם)	תוספת יח"ד	ממוצע מספר חודשים מהקבלה ועד מאי 2021
צפון	תכניות מפורטות מחוזיות	23	2,943	6,456
	תמ"ליות	3	4,227	12,210
חיפה	תכניות מפורטות מחוזיות	23	3,197	10,904
	תמ"ליות	4	6,119	12,011
מרכז	תכניות מפורטות מחוזיות	3	480	2,023
	תמ"ליות	0		
ירושלים	תכניות מפורטות מחוזיות	0	0	0
	תמ"ליות	0	0	0
סה"כ		56	16,965	43,604
				28

לוח 26: תוכניות מפורטות בתהליך תכנון, בסמכות ועדה מחוזית או ותמ"ל, המרחיבות שטחי פיתוח ושניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה, בחלוקה לפי מחוזות

מחוז	מספר תוכניות בתהליך	שטח הרחבה (דונם)	תוספת יח"ד	ממוצע מספר חודשים מהקבלה ועד מאי 2021
צפון	17	1,713	5,174	19
חיפה	4	200	169	26
מרכז	0	0	0	0
ירושלים	0	0	0	0
סה"כ	21	1,913	5,343	20

לוח 27: תוכניות מפורטות בתהליך תכנון, בסמכות ועדה מקומית, המרחיבות שטחי פיתוח ושניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה, בחלוקה לפי מחוזות

מהנתונים עולה כי:

- 56% מיחידות הדיור (24,221 יח"ד), ו-55% מהשטחים (10,345 דונם) מתוך סך כל התוספות בתוכניות מפורטות בתהליך תכנון המרחיבות שטחי פיתוח ושניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה, נכללים במסגרת 7 תוכניות תמ"ל, 5 מתוכן מופקדות.
- 97% מיחידות הדיור שמקודמות במסגרת תוכניות מפורטות בתהליך תכנון בסמכות ועדה מקומית, הן במחוז צפון.

4.1.3.2 תוכניות מפורטות בתהליך תכנון המרחיבות שטחי פיתוח ושלא ניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה

הטבלה הבאה מציגה את הנתונים לגבי תוכניות מפורטות בתהליך תכנון, בסמכות ועדה מחוזית, המרחיבות שטחי פיתוח ביישובים, אך לא ניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה משום שלאחר אישורן יידרש שלב נוסף של איחוד וחלוקה (לוח 28).

מספר תכניות בתהליך	שטח הרחבה (דונם)	תוספת יח"ד	ממוצע מספר חודשים מהקבלה ועד מאי 2021	
צפון	1,782	6,619	39	
חיפה	0	0	0	
מרכז	0	0	0	
ירושלים	0	0	0	
סה"כ	1,782	6,619	39	

לוח 28: תוכניות מפורטות בתהליך תכנון, בסמכות ועדה מחוזית, המרחיבות שטחי פיתוח ושלא ניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה, בחלוקה לפי מחוזות

מהנתונים עולה כי:

- כל התוכניות מסוג זה נמצאות במחוז צפון

4.1.3.3 תוכניות מפורטות שאינן מרחיבות שטחי פיתוח ושניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה

הטבלה הבאה מציגה את הנתונים לגבי תוכניות מפורטות בתהליך תכנון, בסמכות ועדה מחוזית, שאינן מרחיבות שטחי פיתוח ביישובים ושניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה (לוח 29).

ממוצע מספר חודשים מהקבלה ועד מאי 2021	תוספת יח"ד	מספר תכניות בתהליך	
44	166	5	צפון
22	82	1	חיפה
24	735	1	מרכז
0	0	0	ירושלים
38	983	7	סה"כ

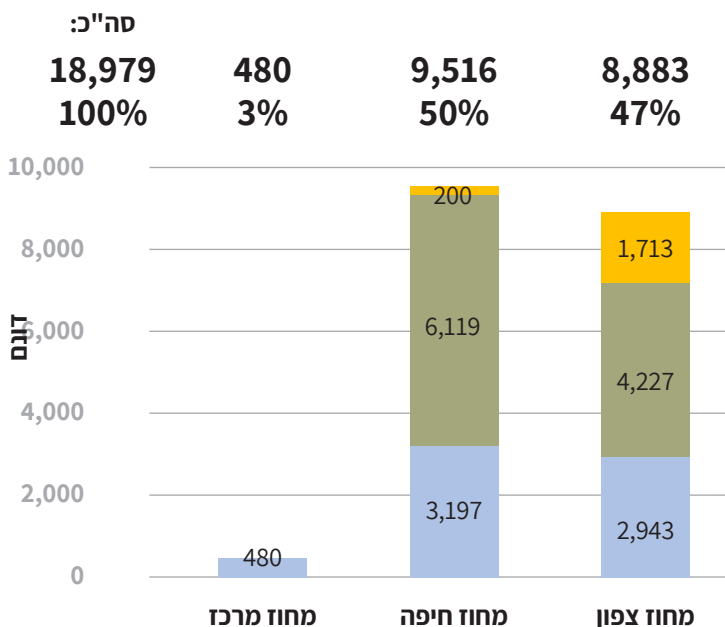
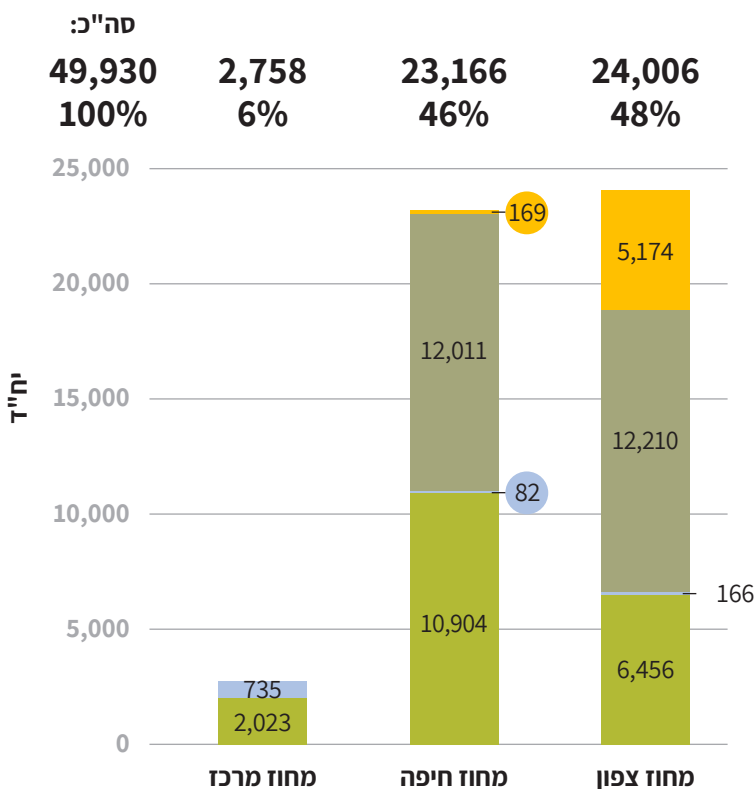
לוח 29: תוכניות מפורטות בתהליך תכנון, בסמכות ועדה מחוזית, שאינן מרחיבות שטחי פיתוח ושניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה, בחלוקה לפי מחוזות

מהנתונים עולה כי:

- ניתן להוציא היתרי בנייה מכוחן של כל התוכניות המפורטות שלא מרחיבות שטחי פיתוח ביישובים.
- 75% מתוספת יחידות הדיור בתוכניות מפורטות הנמצאות בתהליך תכנון, שאינן מרחיבות שטחי פיתוח ושניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה, הן במחוז מרכז.

4.1.3.4 סיכום – תוכניות מפורטות בתהליך תכנון שניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה

הגרפים הבאים מציגים את הנתונים לגבי כל התוכניות המפורטות הנמצאות בתהליך תכנון, שניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה. הנתונים מתייחסים לתוכניות בסמכות כל הועדות – מחוזית, מקומית וותמ"ל – הן לאלה שמרחיבות את שטחי הפיתוח ביישובים והן לאלה שאינן מרחיבות. הנתונים מציגים את תוספת יחידות הדיור הכללית, בחלוקה למחוזות (לוח 30) ואת היקף ההרחבה לשטחי הפיתוח ביישובים, על פי מחוזות (לוח 31).



מהנתונים עולה כי:

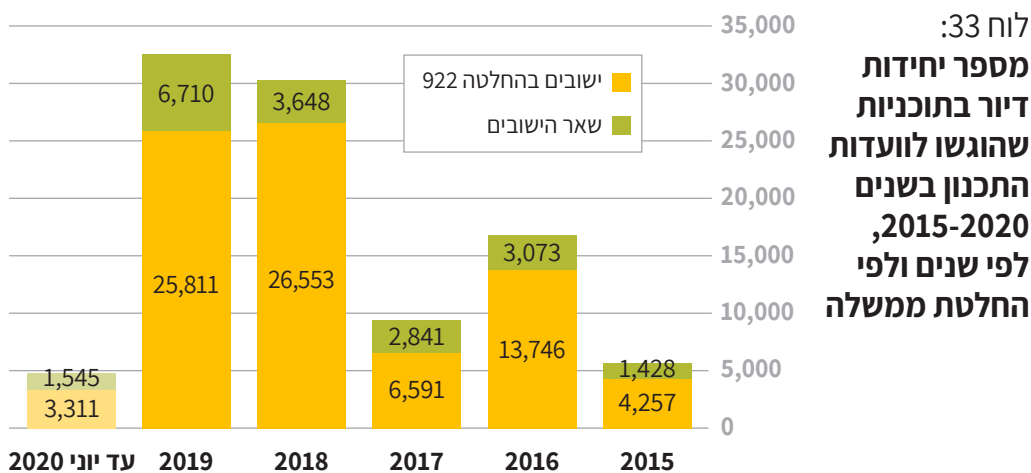
- כלל התוכניות המפורטות הנמצאות בתהליך תכנון מוסיפות 49,930 יחידות דיור ו-18,979 דונם לשטחי הפיתוח ביישובים הערביים.
- 50% מיחידות הדיור הנכללות בתוכניות מפורטות הנמצאות בתהליך תכנון במחוז צפון, ו-52% מיחידות הדיור במחוז חיפה, מקודמות בותמ"ל.
- במחוז מרכז מקודמות תוכניות הכוללות רק 6% מתוספת יחידות הדיור ו-3% מהיקף הרחבת שטחי הפיתוח.
- במחוז ירושלים, אין כלל תוכניות מפורטות בתהליך תכנון.

4.1.4 הגשת תוכניות מפורטות לוועדות התכנון בשנים 2015-2020

הנתונים הבאים מציגים את התוכניות המפורטות המחוזיות ותוכניות תמ"ל שהוגשו לוועדות התכנון בין השנים 2015-2020, בפילוח לפי שנים והחלטות ממשלה (לוח 32); בנוסף, מוצג מספר יחידות הדיור בתוכניות שהוגשו בשנים אלה, בפילוח לפי שנים ולפי החלטת ממשלה (לוח 33); ומספר יחידות הדיור בתוכניות שהוגשו בשנים אלה, בפילוח לפי ועדות תכנון ולפי מחוזות (לוח 34). (חשוב לזכור כי היקף האוכלוסייה ביישובים הכלולים בהחלטת הממשלה 922 הוא 68% מכלל האוכלוסייה בכל הרשויות שנבדקו).

שנה	ישובים	מספר תוכניות שנתקבלו	שטח הרחבה (דונם)	תוספת יח"ד
2015	בהחלטה 922	10	1,616	4,257
	שאר הישובים	5	612	1,428
2016	בהחלטה 922	23	3,668	13,746
	שאר הישובים	13	1,601	3,073
2017	בהחלטה 922	14	3,330	6,591
	שאר הישובים	9	999	2,841
2018	בהחלטה 922	24	7,643	26,553
	שאר הישובים	7	1,043	3,468
2019	בהחלטה 922	28	12,662	25,811
	שאר הישובים	6	2,079	6,710
עד יוני 2020	בהחלטה 922	10	4,262	3,311
	שאר הישובים	3	2,348	1,545
סה"כ	בהחלטה 922	109	33,181	80,269
	שאר הישובים	43	8,681	19,065
	סה"כ	152	41,862	99,334

לוח 32: תוכניות שהוגשו לוועדות התכנון בשנים 2015-2020, בחלוקה לפי שנים ולפי החלטות ממשלה



שנה	תוכניות	מחוז צפון	מחוז חיפה	מחוז מרכז	סה"כ (כולל מחוז ירושלים)
2015	מפורטות מחוזיות	4,073	321	0	4,394
	תמ"ל	1,291	0	0	1,291
2016	מפורטות מחוזיות	7,011	591	3,596	11,198
	תמ"ל	3,358	0	2,263	5,621
2017	מפורטות מחוזיות	4,286	749	455	5,490
	תמ"ל	3,287	0	0	3,942
2018	מפורטות מחוזיות	8,116	5,119	3,749	16,984
	תמ"ל	9,011	0	4,026	13,037
2019	מפורטות מחוזיות	4,149	3,931	106	8,186
	תמ"ל	11,690	12,011	0	24,335
עד יוני 2020	מפורטות מחוזיות	958	1,981	1,917	4,856
	תמ"ל	0	0	0	0
סה"כ	מפורטות מחוזיות	28,593	12,692	9,823	51,108
	תמ"ל	28,637	12,011	6,289	48,226
סה"כ		57,230	24,703	16,112	99,334

לוח 34: מספר יחידות דיור בתוכניות שהוגשו לוועדות התכנון בשנים 2015-2020, בחלוקה לפי ועדות תכנון ולפי מחוזות

מהנתונים עולה כי:

- בשנים 2018-2019 חלה עלייה במספר יחידות הדיור בתוכניות שהתקבלו בוועדות התכנון עבור הישובים שנכללו בהחלטת הממשלה 922.
- 48% מיחידות הדיור בתוכניות שהוגשו בשנים אלה, הן בתוכניות תמ"ל.

4.1.5 היתרי בנייה

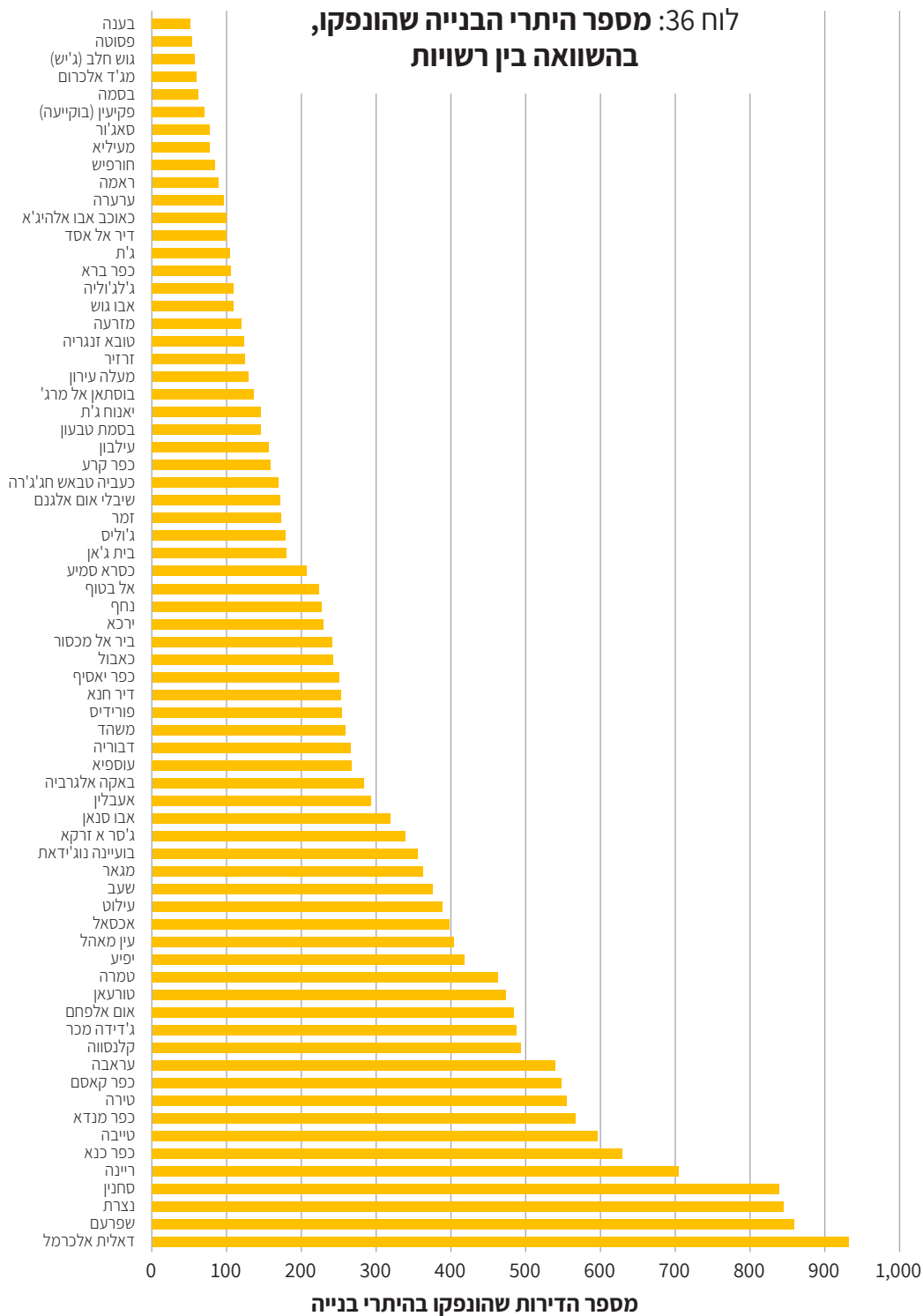
הנתונים הבאים מציגים את מספר היתרי הבנייה ליחידות דיור אשר הונפקו מאז שנת 2015.²⁹ הטבלאות מציגות את מספר היתרי הבנייה שהונפקו בכלל הרשויות הערביות, בחלוקה לפי מחוז ושנת הוצאת ההיתר (לוח 35); מספר היתרי הבנייה שהונפקו, בהשוואה בין רשויות (לוח 36); ואת מספר היתרי הבנייה ביחס לגודל האוכלוסייה ביישוב (לוח 37).

מחוז	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (ינואר עד מרץ)	סה"כ 2015- 2021
צפון	2,964	2,416	2,474	1,911	1,755	1,816	368	13,704
חיפה	431	615	183	1,072	420	299	83	3,103
מרכז	461	476	448	398	321	334	138	2,576
ירושלים	21	11	26	17	17	15	2	109
סה"כ	3,877	3,518	3,131	3,398	2,513	2,464	591	19,492

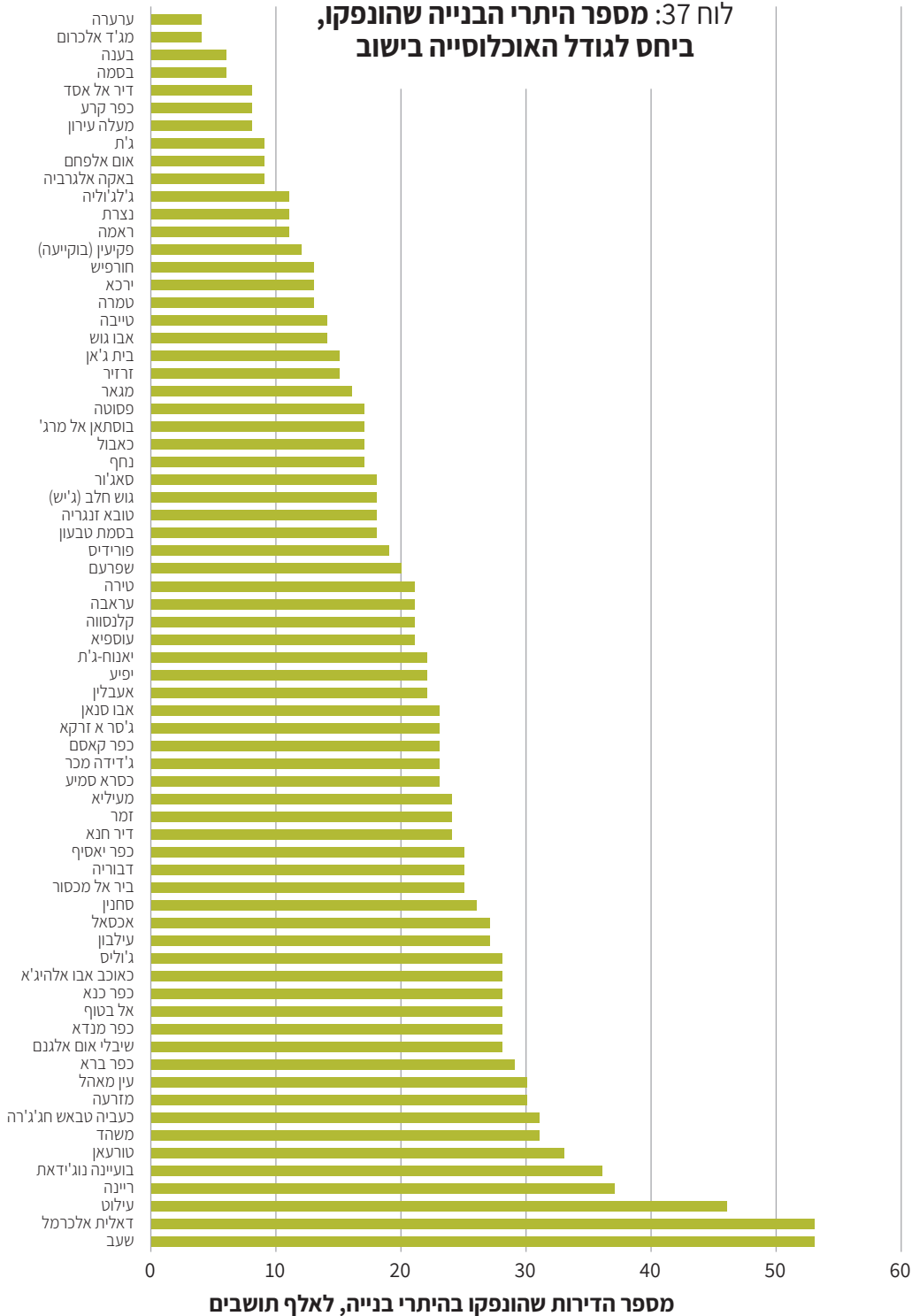
לוח 35: מספר היתרי הבנייה שהונפקו ברשויות הערביות,
בחלוקה לפי מחוז ושנת הוצאת ההיתר

29 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה- קובץ: מספר הדירות בהיתרי הבנייה, לפי יישוב ושנת הוצאת ההיתר.

לוח 36: מספר היתרי הבנייה שהונפקו, בהשוואה בין רשויות



לוח 37: מספר היתרי הבנייה שהונפקו, ביחס לגודל האוכלוסייה ביישוב



מהנתונים עולה כי:

- בשנים 2015 - מרץ 2021 הונפקו היתרי בנייה ל-19.5 אלף יחידות דיור, בממוצע 3,100 יחידות דיור בכל שנה.
- לפי דו"ח מבקר המדינה³⁰ האוכלוסייה הערבית זקוקה לבניית 13,000 יחידות דיור בשנה בכל המחוזות. על פי נתוני המחקר, בין השנים 2015 למרץ 2021, הונפקו היתרים ל-25 אלף יחידות דיור. כלומר, כ-4000 יח"ד בממוצע בשנה (כולל מחוז דרום).
- 70% מיחידות הדיור אושרו במחוז צפון.
- במחוז צפון חלה ירידה במספר היתרי הבניה שהונפקו בשנים 2018-2020.
- במחוז מרכז חלה ירידה במספר היתרי הבניה שהונפקו בשנים 2019-2020.
- בתחום 10 ישובים הונפקו פחות מ-10 היתרי בנייה לאלף תושבים (בשנים 2015 - מרץ 2021): ערערה, מג'ד אל כרום, בענה, בסמ"ה, דיר אל אסד, כפר קרע, מעלה עירון, ג'ת, אום אל פחם, באקה אל ג'רביה.
- בעיר נצרת הונפקו, בממוצע, בשנים 2015-מרץ 2021, 11 היתרי בנייה לאלף תושבים.
- ביישוב דאלית אל כרמל, הונפקו היתרי בנייה ל-932 יחידות דיור, מהם בשנת 2018 ל-508 יחידות דיור, בממוצע של 53 יח"ד לאלף תושבים.

4.1.6 יוזמי ועורכי התוכניות

4.1.6.1 יוזמי התוכנית

הנתונים הבאים מציגים מידע אודות יוזמי התוכניות המפורטות המאושרות ואלה הנמצאות בתהליך תכנון, מאז שנת 2015. הטבלאות מציגות את מספר התוכניות, בחלוקה לפי הגוף יוזם התוכנית (לוח 38), ואת תוספת יחידות הדיור בחלוקה לפי הגוף יוזם התוכנית (לוח 39).

30 מבקר המדינה, דו"ח ביקורת – משבר הדיור (2015).

יוזם התוכנית	כוללניות	תמ"ל	מפורטות מחוזיות	מפורטות מקומיות	סה"כ
מנהל התכנון	45	2			47
משרד הבינוי והשיכון		10	22	2	34
המשרד לשוויון חברתי			1		1
רמ"י		10	22		32
ועדה מרחבית	4	1	60	21	86
רשות מקומית	2	2	116	32	152
פרטי			19	5	24
סה"כ	51	25	240	60	376

לוח 38: מספר תוכניות מפורטות מאושרות וכאלה הנמצאות בתהליך, מאז שנת 2015, לפי יוזם התוכנית

יוזם התוכנית	תמ"ל	מפורטות מחוזיות	מפורטות מקומיות	סה"כ
מנהל התכנון	5,552			5,552
משרד הבינוי והשיכון	23,782	10,433	86	34,301
המשרד לשוויון חברתי		54		54
רמ"י	9,020	8,442		17,462
ועדה מרחבית	5,209	39,383	13,367	57,959
רשות מקומית	4,663	46,137	7,234	58,034
פרטי		818	204	1,022
סה"כ	48,226	105,267	20,891	174,384

לוח 39: תוספת יחידות דיור בתוכניות מפורטות מאושרות וכאלה הנמצאות בתהליך, מאז שנת 2015, לפי יוזם התוכנית

מהנתונים עולה כי:

- 69% מהתוכניות המפורטות המאושרות או הנמצאות בתהליך תכנון, הם ביוזמת הרשות המקומית, הועדה המקומית או המרחבית, או ביוזמה פרטית.
- 67% מתוספת יחידות הדיור, הם בתוכניות מפורטות מאושרות או כאלה הנמצאות בתהליך תכנון שהוכנו ביוזמת הרשות המקומית, הועדה המקומית או המרחבית, או ביוזמה פרטית.

4.1.6.2 עורכי התוכנית

הטבלאות הבאות מציגות את הנתונים לגבי עורכי התוכניות, בפילוח לפי הזהות הלאומית של עורך התוכנית: מתכנן ראשי ערבי או מתכנן ראשי יהודי. ראשית, מוצגים הנתונים לגבי כלל התוכניות, ברמות השונות (לוח 40), ולאחר מכן, הפירוט לגבי תוכניות מפורטות ביוזמת ועדה מחוזית (לוח 41).

מתכנן ראשי	כוללניות	ותמ"ל	מפורטות מחוזיות	מפורטות מקומיות
מתכנן ערבי	4	2	158	76
מתכנן יהודי	47	23	82	12
סה"כ	51	25	240	88

לוח 40: מספר התוכניות המאושרות הנמצאות בתהליך תכנון, מאז שנת 2015, בחלוקה לפי סוג התוכנית וזהות המתכנן הראשי

מתכנן ראשי	משרד הבינוי והשיכון	רמ"י	ועדה מרחבית	רשות מקומית	המשרד לשוויון חברתי	פרטי	סה"כ תוכניות מפורטות מחוזיות
מתכנן ערבי	6	5	45	86	1	15	158
מתכנן יהודי	16	17	15	30		4	82
סה"כ	22	22	60	116	1	19	240

לוח 41: מספר תוכניות מפורטות מחוזיות מאושרות והנמצאות בתהליך תכנון, מאז שנת 2015, בחלוקה לפי יוזם התוכנית וזהות המתכנן הראשי

מהנתונים עולה כי:

- בתוכניות כוללניות ותמ"ל, רוב גדול מאוד (92%) של המתכננים הראשיים הם יהודים, בעוד שברוב התוכניות מפורטות: 66% מהתוכניות המחוזיות ו-86% מהתוכניות המקומיות, המתכננים הראשיים הם ערבים.
- בתוכניות המפורטות המחוזיות שהוכנו ביוזמת רמ"י או משרד הבינוי והשיכון, רוב המתכננים הראשיים הם יהודים.

4.2 בנייה לא מוסדרת

בחלק הבא מוצגים נתונים בנוגע לבנייה ללא היתר ביישובים הערביים, ולתהליכי ההסדרה שלה במסגרת התכנון ביישובים. הנתונים מתייחסים למבנים שנבנו ללא היתר מחוץ לשטחים שבהם ניתן מבחינת המצב הסטטוטורי, להוציא היתר בנייה, בפילוח לפי סוג הבניה: בנייה קשיחה למגורים (בתים מבטון), ובנייה קלה (בעיקר סככות, המשמשות לחקלאות, בתי מלאכה, ושימושים אחרים). בנוסף, הסקירה מציגה את מספר המבנים, הן הקשיחים והן הקלים, אשר מעמדם הוסדר במסגרת תוכניות שאושרו ושניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה, בשנים 2015- מאי 2021, ואת מספר המבנים, משני הסוגים, אשר מעמדם עדיין לא הוסדר.

4.2.1 הסדרת בנייה ללא היתר

הטבלאות הבאות מציגות את הנתונים לגבי מבנים קשיחים ומבנים קלים שנבנו ללא היתר ומעמדם הוסדר במסגרת תוכניות מאושרות שניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה, בחלוקה לפי מחוזות (לוח 42), בחלוקה לפי החלטות ממשלה (לוח 43) ובחלוקה על פי יישובים (לוח 44). הנתונים מתייחסים לתוכניות בכל הרמות – תוכניות מפורטות בסמכות ועדה מחוזית, תוכניות מפורטות בסמכות ועדה מקומית ותוכניות מועדפות לדיור – אשר אושרו מאז שנת 2015 ועד חודש מאי 2021, ושניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה.

מחוז	סוג מבנה	הסדרת מבנים בתכנית מפורטת מחוזית	הסדרת מבנים ותמ"ל	הסדרת מבנים תכנית מפורטת מקומית	סה"כ מבנים מוסדרים
צפון	מבנים קשיחים	114	51	1,056	1,221
	מבנים קלים	164	159	376	699
חיפה	מבנים קשיחים	1,866	0	1	1,867
	מבנים קלים	306	0	4	310
מרכז	מבנים קשיחים	240	119	194	553
	מבנים קלים	107	94	94	295
ירושלים	מבנים קשיחים	0	0	0	0
	מבנים קלים	0	0	0	0
סה"כ	מבנים קשיחים	2,220	170	1,251	3,641
	מבנים קלים	577	253	474	1,304
סה"כ מבנים מוסדרים		2,797	423	1,725	4,945

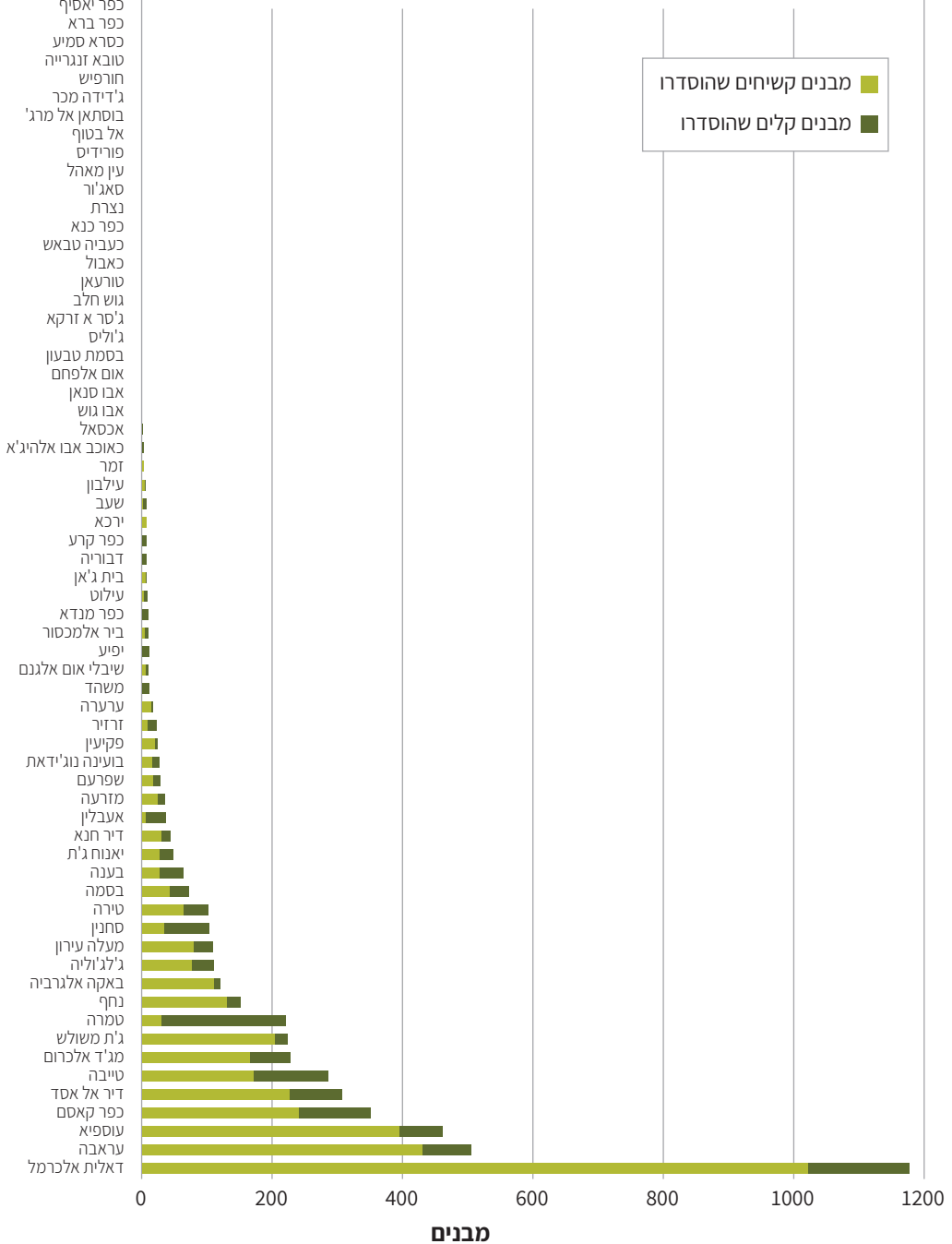
* במחוז ירושלים לא הוסדרו מבנים.

לוח 42: מבנים שנבנו ללא היתר והוסדרו במסגרת תוכניות מאושרות שניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה, לפי מחוזות

החלטת ממשלה	סוג מבנה	הסדרת מבנים בתכנית מפורטת מחוזית	הסדרת מבנים ותמ"ל	הסדרת מבנים תכנית מפורטת מקומית	סה"כ מבנים מוסדרים
ישובים אסטרטגים 922	מבנים קשיחים	310	147	651	1,108
	מבנים קלים	186	194	252	632
ישובים ממוקדים 922	מבנים קשיחים	426	19	578	1,023
	מבנים קלים	132	51	217	400
ישובים דרוזים	מבנים קשיחים	1,456	0	20	1,476
	מבנים קלים	236	0	3	239
ישובים בדואים בצפון	מבנים קשיחים	28	4	2	34
	מבנים קלים	23	8	2	33
סה"כ מבנים מוסדרים		2,797	423	1,725	4,945

לוח 43: מבנים שנבנו ללא היתר והוסדרו במסגרת תוכניות מאושרות שניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה, לפי החלטות ממשלה

לוח 44: מבנים שנבנו ללא היתר
והוסדרו במסגרת תוכניות מאושרות
שניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה, לפי יישובים



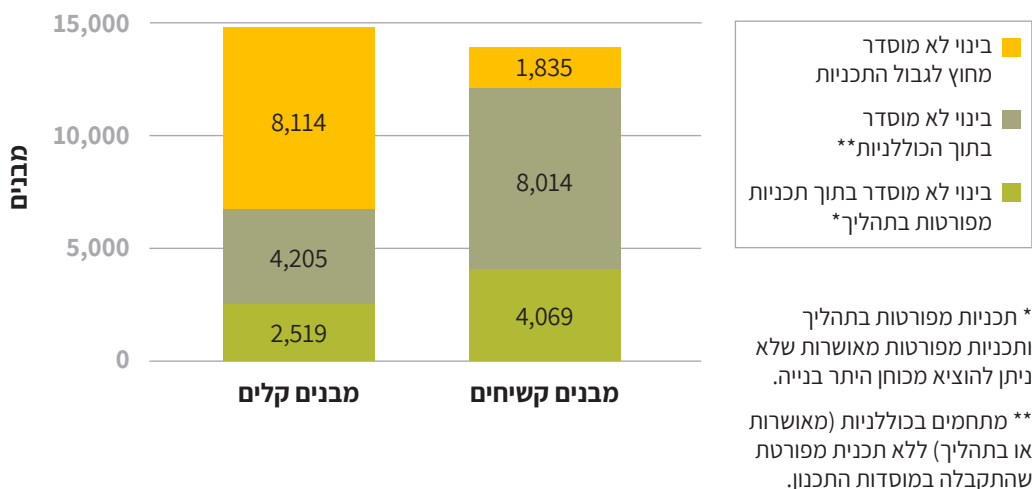
מהנתונים עולה כי:

- בסך הכול הוסדרו במסגרת תוכניות מאושרות שניתן להוציא מכוחן היתר בניה 4,945 מבנים, מהם 3,642 מבנים קשיחים, המהווים 21% מסך הבנייה הקשיחה הלא מוסדרת, ו-1,309 מבנים קלים, המהווים 8% מסך הבנייה הקלה הלא מוסדרת.
- במסגרת תוכניות מפורטות מחוזיות הוסדרו בסך הכול 2,797 מבנים, מהם 2,220 מבנים קשיחים; במסגרת תוכניות תמ"ל הוסדרו 423 מבנים, מהם 170 מבנים קשיחים; ובמסגרת תוכניות מפורטות מקומיות הוסדרו 1,725 מבנים, מהם 1,252 מבנים קשיחים.
- רק 5% מהמבנים הקשיחים הוסדרו בתוכניות תמ"ל.
- במחוז צפון הוסדרו 1,221 מבנים קשיחים, המהווים 23% מהבניה הקשיחה הלא מוסדרת במחוז; במחוז חיפה הוסדרו 1,867 מבנים, המהווים 20% מהבניה הקשיחה הלא מוסדרת במחוז; ובמחוז מרכז הוסדרו 553 מבנים, המהווים 21% מהבניה הקשיחה הלא מוסדרת במחוז.
- 86% מהמבנים הקשיחים שהוסדרו במחוז צפון, הוסדרו בתוכניות מפורטות מקומיות.
- ביישובים האסטרטגיים הוסדרו 1,108 מבנים קשיחים, המהווים 16% מהבניה הקשיחה הלא מוסדרת באותם יישובים; ביישובים הממוקדים הוסדרו 1,023 מבנים קשיחים, המהווים 18% מהבניה הקשיחה הלא מוסדרת באותם יישובים; ביישובים הערביים-דרוזיים הוסדרו 1,476 מבנים קשיחים, המהווים 32% מהבניה הקשיחה הלא מוסדרת באותם יישובים; ביישובים הערביים - בדואיים בצפון הוסדרו 34 מבנים קשיחים, המהווים 11% מהבניה הקשיחה הלא מוסדרת באותם יישובים.
- 99% מהמבנים הקשיחים שהוסדרו ביישובים הערביים-דרוזיים, הוסדרו בתוכניות מפורטות מחוזיות.
- 51% מהמבנים הקשיחים שהוסדרו ביישובים הערביים בתקופת המחקר נמצאים בשלושה יישובים בלבד: דאלית אל כרמל, עראבה ועוספיא.

4.2.2 בנייה ללא היתר שלא עברה הסדרה

הטבלאות הבאות מציגות את הנתונים לגבי מבנים שנבנו ללא היתר, הן קשיחים והן קלים, ושמעמדם אינו מוסדר במסגרת תוכניות מאושרות שניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה. מבנים אלה מתקיימים בשלושה מצבים סטטוטוריים – מבנים הכלולים בתחום תוכניות מפורטות הנמצאות בתהליך תכנון, או בתחום תוכניות מאושרות שלא ניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה; מבנים הכלולים

בתחום תוכניות כוללניות מאושרות או בתהליך תכנון, ללא תוכנית מפורטת במקום; או מבנים הנמצאים מחוץ לגבולות שטח הפיתוח הכלול בתוכניות כוללניות או מפורטות, מאושרות או בתהליך תכנון (לוח 45).



לוח 45: בנייה לא מוסדרת, בחלוקה לפי מצב סטטוטורי

4.2.2.1 בנייה קשיחה לא מוסדרת

הנתונים בטבלאות ובגרפים הבאים מפרטים את מספר המבנים הקשיחים הקיימים בכל קטגוריה, בחלוקה ליישובים על פי תוכניות ממשלתיות (לוח 46), בחלוקה לפי מחוזות (לוח 47), ובחלוקה לפי יישובים (לוח 48).

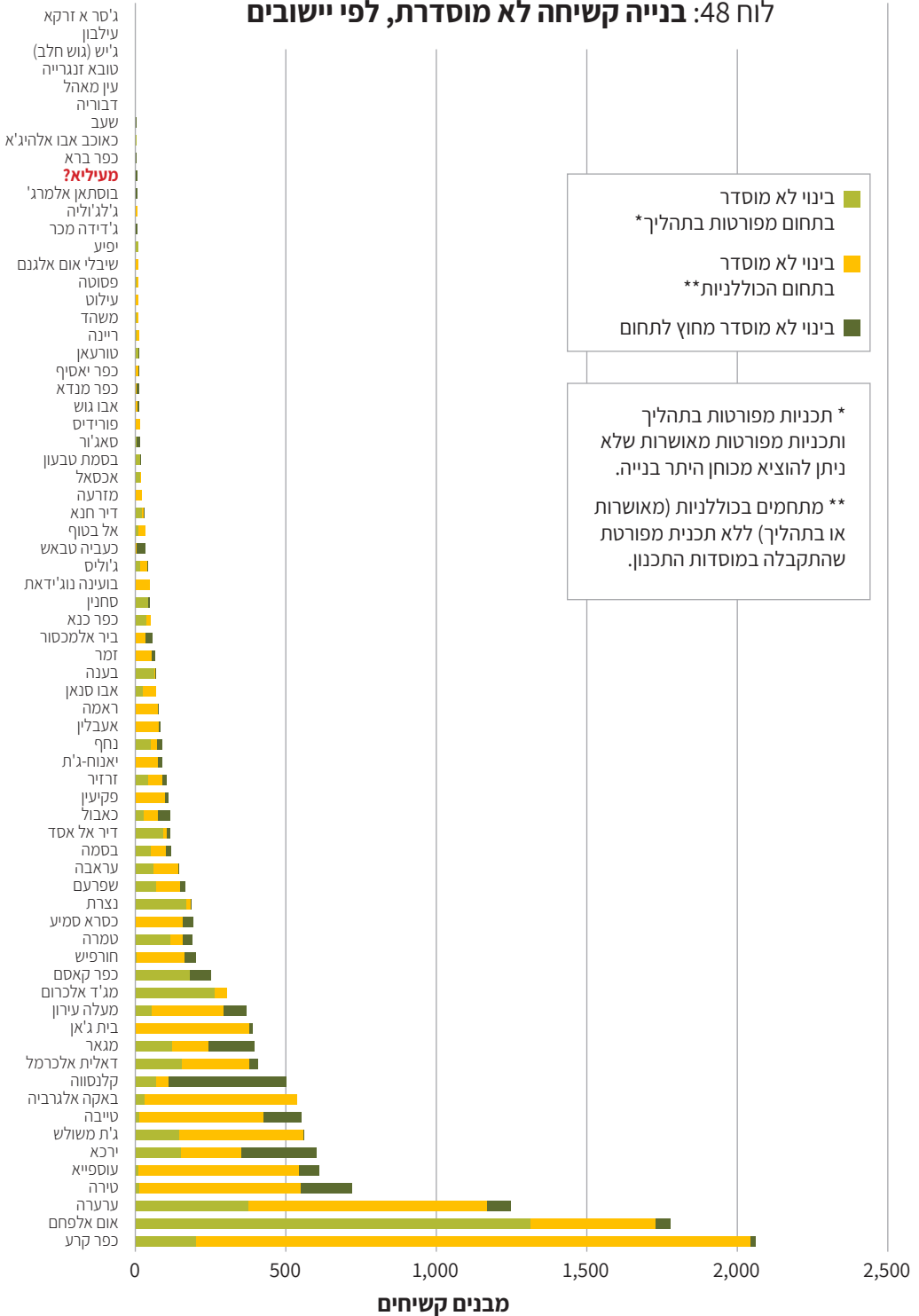
פילוח הישובים לפי החלטות הממשלה הרלוונטיות	בינוי לא מוסדר בתוך תוכניות מפורטות בתהליך	בינוי לא מוסדר בתוך הכללניות	בינוי לא מוסדר מחוץ לגבול התוכניות הכללניות	סה"כ בינוי לא מוסדר
אסטרטגי לפי החלטה 922	2,412	2,900	559	5,871 (42%)
ממוקד לפי החלטה 922	1,112	2,875	597	4,584 (33%)
רשויות דרוזיות	480	2,084	613	3,177 (23%)
בדואים צפון	65	155	66	286 (2%)
סה"כ	4,069	8,014	1,835	13,918 (100%)

לוח 46: בנייה קשיחה לא מוסדרת, בחלוקה לפי מצב סטטוטורי ולתוכניות ממשלתיות

מחוז	בינוי לא מוסדר בתוך תוכניות מפורטות בתהליך	בינוי לא מוסדר בתוך הכללניות	בינוי לא מוסדר מחוץ לגבול התוכניות הכללניות	סה"כ בינוי לא מוסדר	בינוי לא מוסדר ביישובים הנכללים בהחלטה 922
צפון	1,423	1,976	735	4,134 (30%)	1,684
חיפה	2,369	4,988	332	7,689 (55%)	6,676
מרכז	277	1,043	764	2,084 (15%)	2,084
ירושלים	0	7	4	11	11
סה"כ	4,069	8,014	1,835	13,918	10,455

לוח 47: בנייה קשיחה לא מוסדרת, בחלוקה לפי מצב סטטוטורי ולמחוזות

לוח 48: בנייה קשיחה לא מוסדרת, לפי יישובים



מהנתונים עולה כי:

- 72% מהמבנים הקשיחים אינם כלולים בתכנון מפורט הנמצא בתהליך.
- 55% מהמבנים הקשיחים הלא מוסדרים הם במחוז חיפה, וזאת למרות שבמחוז זה מתגוררים רק 18% מאוכלוסיית הרשויות שנכללו במחקר.
- רוב המבנים הקשיחים הלא מוסדרים (66%) נמצאים בתחומן של 10 רשויות בלבד מתוך 79 רשויות שנכללו במחקר: כפר קרע, אום אל-פחם, ערערה, ג'ת, באקה אל ע'רביה, טירה, טייבה, קלנסווה, ירכא ועוספיא (2000-500 מבנים קשיחים בכל אחת מהרשויות).
- בכמחצית מהרשויות (35 רשויות מתוך 79), יש פחות מ-50 מבנים קשיחים לא מוסדרים בכל אחת מהרשויות.
- 1,835 מבנים קשיחים נמצאים מחוץ לגבול תוכניות, מרביתם צמודים לגבול תוכניות המתאר.
- רוב המבנים הקשיחים מחוץ לגבולות התוכניות (59%) נמצאים בתחום של 5 רשויות בלבד: קלנסווה, טירה, טייבה, ירכא ומע'אר (400-100 מבנים קשיחים בכל אחת מהרשויות).
- 23% מהבנייה הקשיחה הלא מוסדרת נמצאת בתחום הרשויות הערביות-דרוזיות, וזאת למרות שברשויות אלה מתגוררים רק 11% מאוכלוסיית הרשויות שנכללו במחקר.
- ברשויות הערביות-בדואיות בצפון קיימים 286 מבנים קשיחים לא מוסדרים (2%), אחוז נמוך ביחס לגודל האוכלוסייה, המהווה 4% מאוכלוסיית הרשויות שנכללו במחקר.

4.2.2.2 בנייה קלה לא מוסדרת

הנתונים בטבלאות ובגרפים מפרטים את מספר המבנים הקלים הקיימים, בכל קטגוריה, בחלוקה ליישובים על פי תוכניות ממשלתיות (לוח 49); בחלוקה לפי מחוזות (לוח 50); בחלוקה לפי יישובים (לוח 51).

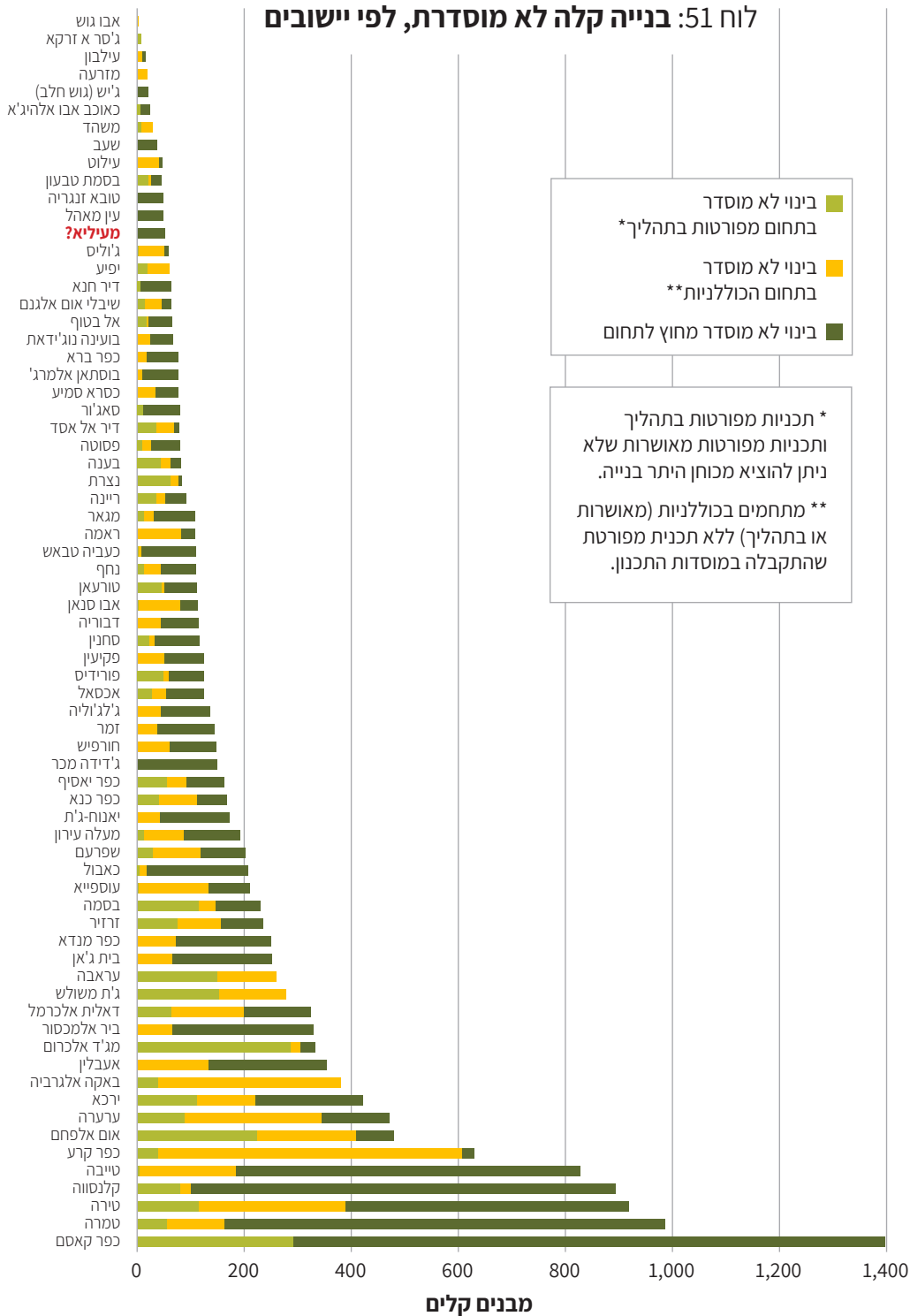
פילוח הישובים לפי החלטות הממשלה הרלוונטיות	בינוי לא מוסדר בתוך תוכניות מפורטות בתהליך	בינוי לא מוסדר בתוך הכוללניות	בינוי לא מוסדר מחוץ לגבול התוכניות הכוללניות	סה"כ בינוי לא מוסדר
אסטרטגי לפי החלטה 922	1,134	1,753	3,852	6,739 (45%)
ממוקד לפי החלטה 922	1,054	1,386	2,524	4,964 (33%)
רשויות דרוזיות	203	851	1,126	2,180 (15%)
בדואים צפון	128	215	612	955 (6%)
סה"כ	2,519	4,205	8,114	14,838 (100%)

לוח 49: בנייה קלה לא מוסדרת, בחלוקה לפי מצב סטטוטורי ולתוכניות ממשלתיות

מחוז	בינוי לא מוסדר בתוך תוכניות מפורטות בתהליך	בינוי לא מוסדר בתוך הכוללניות	בינוי לא מוסדר מחוץ לגבול התוכניות הכוללניות	סה"כ בינוי לא מוסדר	סה"כ יישובים לפי החלטה 922
צפון	1,212	1803	4,111	7,126	4,523
חיפה	816	1,829	675	3,320	2,788
מרכז	491	572	3,328	4,391	4,391
ירושלים	0	1	0	1	1
סה"כ	2,519	4,205	8,114	14,838	11,703

לוח 50: בנייה קלה לא מוסדרת, בחלוקה לפי מצב סטטוטורי ולמחוזות

לוח 51: בנייה קלה לא מוסדרת, לפי יישובים



מהנתונים עולה כי:

- 55% מהמבנים הקלים נמצאים מחוץ לגבולות של תוכניות כלשהן.
- ב-28 יישובים, יש פחות מ-100 מבנים קלים לא מוסדרים בכל יישוב.
- 50% מהבנייה הקלה הלא מוסדרת מרוכזת בתחום של 10 רשויות בלבד: כפר קאסם, טמרה, קלנסווה, טייבה, טירה, כפר קרע, באקה אל ע'רביה, אום אל-פחם, ערערה וירכא (400-1,400 מבנים בכל אחת מהרשויות).
- 48% מהבנייה הקלה הלא מוסדרת הנמצאת מחוץ לגבולות תוכניות המתאר והתוכניות המפורטות, מרוכזת ב-5 רשויות בלבד: כפר קאסם, טמרה, קלנסווה, טייבה וטירה (500-1,100 מבנים בכל אחת מהרשויות).
- חלק מהמבנים הקלים שנסקרו הם מבנים חקלאיים שנבנו על פי היתר בנייה ואכן משמשים למטרות חקלאיות, ללא עבירות שימוש.

4.3 סיכום ממצאים על פי מחוזות

4.3.1 סיכום מחוז צפון

במחוז צפון מתגוררים 692,722 תושבים ב-51 רשויות ערביות, המהווים 65% מכלל האוכלוסייה ברשויות הערביות.

ממצאי המחקר מראים כי התוכניות המפורטות המאושרות שניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה ברשויות הערביות במחוז צפון מוסיפות 41,435 יחידות דיור, פחות מהיעד הנדרש על לפי התוכנית האסטרטגית לדיור המציבה יעד של 65,000 יחידות דיור (10 אלף יחידות דיור בכל שנה). חלק גדול מהתוספת, 16,427 יחידות דיור, מקורו בתמ"ל. בנוסף, בתוכניות מפורטות הנמצאות בתהליך כלולות 24,006 יחידות דיור, מחציתן בתמ"ל.

מהמחקר עולה כי בתחום תוכניות המתאר והתוכניות הכוללניות המאושרות או הנמצאות בתהליך תכנון במחוז צפון, קיימים שטחים בהיקף של 41,510 דונם המאושרים לתכנון אך כלל לא נעשה עבורם תכנון מפורט. כמחצית מהשטח נמצא בתחום תוכניות כוללניות מאושרות.

רוב התוכניות שלא ניתן להוציא בהן היתרי בנייה ללא השלמת תהליך תכנון נוסף של הכנת תוכניות איחוד וחלוקה קודמו במחוז צפון. מנתוני המחקר עולה כי בתחום התוכניות המפורטות המחוזיות, מאושרות ואלה הנמצאות בתהליך תכנון, כלולות 33,152 יחידות דיור (11,452 דונם) אשר מחייבות הכנת תכנית נוספת לאיחוד וחלוקה, ומהוות 87% מיחידות הדיור מכלל המחוזות בתוכניות שנדרש בהן שלב נוסף של הכנת תכנית איחוד וחלוקה.

בנוסף, בתחום התוכניות המפורטות המקומיות שקודמו כמענה לתנאי לאישור תכנית איחוד וחלוקה, מאושרות ואלה הנמצאות בתהליך תכנון, כלולים 20,313 יחידות דיור, המהוות 98% מיחידות הדיור שקודמו בכל התוכניות המקומיות בכל המחוזות.

בוועדה המחוזית צפון אושרו בכל התוכניות המפורטות 36,402 יחידות דיור, ובתוכניות מפורטות שניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה אושרו 9,145 יחידות דיור. מהן אושרו בתוכניות מפורטות הכוללות איחוד וחלוקה 5,775 יחידות דיור, המהוות 16% מסך כל יחידות הדיור שאושרו בוועדה המחוזית צפון.

בתחום כל הרשויות במחוז צפון, נותרו כ-4,134 מבנים קשיחים לא מוסדרים, מהם 735 מבנים מחוץ לגבולות תוכניות המתאר הכוללניות. בנוסף, קיימים כ-7,126 מבנים קלים לא מוסדרים.

הנתונים לעיל מראים שרוב התכנון המפורט במחוז הצפון מקודם באמצעות שתי תוכניות – תוכנית מפורטת בוועדה המחוזית ותוכנית נוספת של איחוד וחלוקה בוועדה המקומית. כלומר, במחוז צפון

קיים סרבול בירוקרטי (הבא ליד ביטוי בפיצול לשתי תוכניות), אשר מאריך יתר על המידה את הזמן הנדרש לתכנון מפורט, ובכך מעכב משמעותית את קצב הסדרת הבניה ללא היתר. חלק גדול מיחידות הדיור המאושרות והתוכניות הנמצאות בתהליך במחוז צפון, מקודמות בותמ"ל.

עוד עולה, כי 48% מהבניה הקלה הלא מוסדרת במחוז צפון נמצאים מחוץ לגבולות תוכניות המתאר הכוללניות. כלומר, במחוז צפון ניתן להסדיר את רובה המוחלט של הבניה הקשיחה הלא מוסדרת (82%) וכמחצית הבניה הלא מוסדרת הקלה על ידי האצה ושיפור של תהליכי התכנון המפורט, ואילו רק עבור חלקה הקטן מאוד של הבניה הקשיחה הלא מוסדרת (18%) וכמחצית הבניה הקלה הלא מוסדרת הקלה יש צורך בעדכון תוכניות כוללניות.

4.3.2 סיכום מחוז חיפה

במחוז חיפה מתגוררים 225,826 תושבים ב-11 רשויות ערביות, המהווים 21% מכלל האוכלוסייה ברשויות הערביות.

ממצאי המחקר מראים כי התוכניות המפורטות המאושרות שניתן להוציא מכוחן היתרי בניה ברשויות הערביות במחוז חיפה מוסיפות 31,395 יחידות דיור. יותר מהיעד הנדרש לפי התוכנית האסטרטגית לדיור שמציבה יעד של 22,750 יחידות דיור (3,500 אלף יחידות דיור בכל שנה). בנוסף, תוכניות מפורטות הנמצאות בתהליך תכנון כוללות 23,166 יחידות דיור, רובן בתמ"ל (12,011 יחידות דיור).

מהמחקר עולה כי לשבע רשויות יש תכנית מתאר כוללנית בתהליך, ובתחום תוכניות המתאר והתוכניות הכוללניות המאושרות או הנמצאות בתהליך תכנון, קיימים שטחים בהיקף של 25,001 דונם המיועדים לפיתוח מגורים ותעסוקה, אך כלל לא נעשה עבורם תכנון מפורט. מהם, 22,158 דונם נמצאים בתחום תוכניות כוללניות בתהליך.

בוועדה המחוזית חיפה אושרו בכל התוכניות המפורטות 31,859 יחידות דיור. מהן, 16,155 יחידות דיור בתוכניות ללא איחוד וחלוקה שניתן להוציא מכוחן היתרי בניה, ו-14,754 יחידות דיור בתוכניות שלא מרחיבות שטחי פיתוח.

לפי נתוני המחקר, בתחום התוכניות המפורטות המחוזיות הכוללות איחוד וחלוקה, מאושרות וכאלה הנמצאות בתהליך תכנון, נכללו 3,596 יחידות דיור. בנוסף, אושרו 524 יחידות דיור בתוכניות מפורטות הדורשות הכנת תכנית נוספת לאיחוד וחלוקה, ו-256 יחידות דיור בתוכניות בסמכות ועדה מקומית הכוללות איחוד וחלוקה, מאושרות וכאלה הנמצאות בתהליך.

בתחום כל הרשויות במחוז חיפה, נותרו כ-7,689 מבנים קשיחים לא מוסדרים, מהם 332 מבנים מחוץ לגבולות תוכניות המתאר הכוללניות. בנוסף, קיימים כ-3,320 מבנים קלים לא מוסדרים, מהם 675 מבנים מחוץ לגבולות תוכניות המתאר הכוללניות.

הנתונים לעיל מראים שרוב התכנון המפורט שמקודם בוועדה המחוזית חיפה הוא ללא איחוד וחלוקה, ולא נדרשת הכנת תכנית איחוד וחלוקה בתוכנית המשך. במחוז חיפה נתקבלו בות"מל חמש תוכניות, כולן טרם אושרו. חלק מהתוכניות הללו כוללות איחוד וחלוקה, מהן שלוש תוכניות כוללות הסדרה למאות מבנים בישובים ערערה ואום אל פחם. 55% מהבנייה הקשיחה הלא מוסדרת נמצאים במחוז חיפה, רובם בתחום תוכניות מפורטות או תוכניות מתאר כוללניות.

4.3.3 סיכום מחוז מרכז

במחוז מרכז מתגוררים 138,396 תושבים ב-7 רשויות ערביות, המהווים 13% מכלל האוכלוסייה ברשויות הערביות.

ממצאי המחקר מראים כי התוכניות המפורטות המאושרות שניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה ברשויות הערביות במחוז מרכז מוסיפות 14,300 יחידות דיור, יותר מהיעד הנדרש לפי התוכנית האסטרטגית לדיור העומד על 9,100 יחידות דיור (1,400 אלף יחידות דיור בכל שנה). 6,289 יחידות דיור במחוז מרכז אושרו בות"מ"ל.

מהמחקר עולה כי כל תוכניות המתאר הכוללניות במחוז מאושרות, ובתחום תוכניות המתאר והתוכניות הכוללניות קיימים שטחים בהיקף של 4,979 דונם המאושרים לתכנון אך כלל לא נעשה עבורם תכנון מפורט.

בוועדה המחוזית מרכז אושרו 12,046 יחידות דיור בתוכניות מפורטות שניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה. מהן, 2,964 יחידות דיור אושרו בתוכניות מפורטות מחוזיות הכוללות איחוד וחלוקה ו-4,094 יחידות דיור בתוכניות מפורטות מחוזיות ללא איחוד וחלוקה, 4,381 יחידות דיור אושרו בתחום תוכניות מפורטות המחייבות הכנת תכנית נוספת לאיחוד וחלוקה כתנאי להוצאת היתרי בנייה, ו-607 יחידות דיור אושרו בתוכניות מפורטות שלא מרחיבות שטחי פיתוח.

במחוז מרכז רק ארבע תוכניות מפורטות נמצאות בתהליך, שלוש תוכניות הכוללות 2,758 יחידות דיור מקודמות בוועדה המחוזית וניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה. מהן, 1,414 יחידות דיור בתוכנית הכוללת איחוד וחלוקה, ותוכנית אחת בתהליך בוועדה המקומית הכוללת 735 יחידות דיור.

לפי ממצאי המחקר, 42% מיחידות הדיור מקודמות בתוכניות מפורטות הכוללות איחוד וחלוקה, והזמן נדרש לאישור תוכניות אלה הינו 158 חודשים. 7% מיחידות הדיור כלולות בתוכניות

המפורטות שמקודמות בוועדה המחוזית מרכז ללא איחוד וחלוקה, ולא נדרשת עבורן הכנת תכנית איחוד וחלוקה בתוכנית המשך כתנאי להוצאת היתר בנייה. לאישור תוכניות אלו נדרשו בממוצע 84 חודשים משלב קבלת התוכנית ועד לאישורה. 51% מיחידות הדיור מקודמות בתוכניות הדורשות הכנת תכנית נוספת לאיחוד וחלוקה בוועדה המקומית כתנאי להוצאת היתר בנייה, והזמן נדרש לאישור תוכניות אלה הינו 19 חודשים.

בתחום כל הרשויות במחוז מרכז, נותרו כ-2,084 מבנים קשיחים לא מוסדרים, מהם 764 מבנים מחוץ לגבולות תוכניות המתאר הכוללניות. בנוסף, קיימים כ-4,391 מבנים קלים לא מוסדרים. חלק גדול מהמבנים שמחוץ לגבולות תוכניות המתאר הכוללניות נכללו בגבול המתוקן של המרקם העירוני בתוכנית תמ"א/35/1, אך לא נעשה עדכון לתוכניות המתאר הכוללניות.

הנתונים לעיל מראים שבמחוז מרכז נדרש זמן רב לאישור תוכנית מפורטת בוועדה המחוזית. כמו כן, במחוז מרכז מספר רב של מבנים קשיחים מחוץ לגבול התוכניות הכוללניות, 41% מסך כל הבניה הקשיחה הלא מסודרת בכל המחוזות. בנוסף, קיימת בנייה קלה לא מוסדרת המהווה 30% מהבנייה הקלה הלא מוסדרת בכל המחוזות. נדגיש כי לנוכח נתונים אלו יש צורך בעדכון תוכניות המתאר הכוללניות בהתאם לגבול המרקם העירוני המתוקן.

4.4 נגב

בנגב חיים כ-280 אלף אזרחים ערבים, מתוכם כ-100 אלף מתגוררים ב-35 יישובים בלתי מוכרים, והשאר ב-11 יישובים כפריים מוכרים ובשבעה יישובים עירוניים. תחום התכנון והדיר ביישובים הערביים בנגב שונה באופן מהותי ויסודי ביחס לשאר הרשויות הערביות במדינה. כל היישובים הערביים בנגב הם בעלי מאפיינים ייחודיים מבחינת אופי הבעלות על הקרקע, רישום הקרקע, אופי הפיזור במרחב, ההיסטוריה ההתיישבותית והתכנונית; וכמו כל היישובים הערביים, גם היישובים בנגב, המוכרים והבלתי מוכרים, הכפריים והעירוניים, סובלים מאפליה עמוקה ומתמשכת בתקציבים, בפיתוח תשתיות ובמתן שירותים. תושבי הכפרים הבלתי מוכרים סובלים באופן מיוחד מההשלכות הקשות של החיים בצל חוסר ההכרה: חוסר האפשרות לבנות את בתיהם באופן חוקי ומוסדר, העדר פתרונות דיור, העדר מוסדות חינוך, תשתיות תחבורה, מים ביוב וחשמל, והריסות בתים בהיקפים גדולים.

היישובים הערביים בנגב לא נכללו בהחלטת הממשלה 922, אלא בהחלטת ממשלה נפרדת – 2397. יחד עם זאת, כמחצית מתקציב החלטה 2397 הגיעה מתקציב החלטה 922, אך גיבוש ותכלול ההחלטה לא היה תחת האחריות של הרשות לפיתוח כלכלי לחברה הערבית, שהייתה אחראית על תכלול החלטה 922, אלא תחת האחריות של רשויות ממשלתיות אחרות הפועלות באופן ייעודי בנגב (האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב והרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב שעברו במשך השנים בין משרדי ממשלה שונים בעקבות ההסכמים הקואליציוניים). החלטת הממשלה 2397 התמקדה ביישובים המוכרים, תוך התעלמות מוחלטת מהיישובים הבלתי מוכרים אשר בהם מתגוררים מעל שליש מכלל האוכלוסייה הערבית בנגב. במקביל להקצאת תקציבים במסגרת החלטת הממשלה, וכתוצאה ממדיניות האכיפה שעוגנה בה ושבמסגרתה תוגברו וחוזקו באופן משמעותי יחידות האכיפה הפועלות בנגב, חלה בשנים האחרונות עלייה דרמטית בהיקף הריסות המבנים ביישובים הערביים בנגב, הן המוכרים והן הבלתי-מוכרים. על פי דו"ח של ארגון 'פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי', אשר פורסם ביולי 2021, בשנת 2020 עמד מספר הריסות המבנים ביישובים הבדואים בנגב על 2,568, נתון המשקף עלייה של 268% בשיעור הריסות המבנים מאז שנת 2013. מאז שנת 2017, כמות הריסות המבנים היא מעל 2,000 מבנים בכל שנה.³¹

זאת ועוד, החלטה 2397 זכתה לביקורת רבה מצד הרשויות הערביות וארגוני חברה אזרחית הפועלים בנגב בשל תהליך גיבוש ההחלטה ואופן חלוקת התקציבים בה, אשר נעשו ללא שיתוף של האוכלוסייה המקומית, ובפרט בתחום התכנון והדיר, אשר ההחלטה כלל לא כללה התייחסות

31 להרחבה ראו <https://www.dukium.org/wp-content/uploads/2021/07/HDR-2021-Data-on-2020-Heb.pdf>

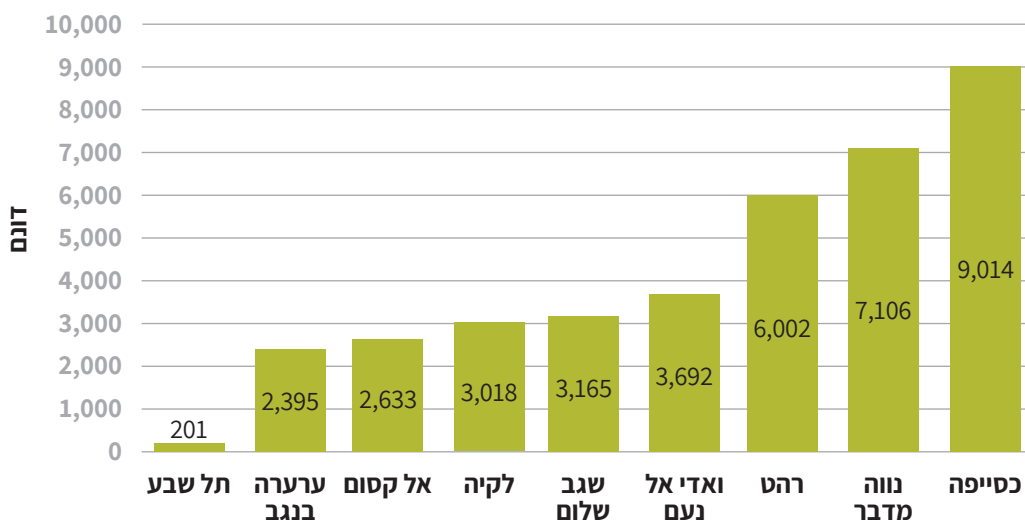
מפורשת לגביו. תוכנית בנוגע לנושא הדיור, ככל שנעשתה כזאת, גובשה באופן חשאי וכלל לא פורסמה לציבור. על פי פרסומים שונים, נראה שלפחות חלק מתקציבי תוכנית הדיור הופנו לפיתוח מתחמים שנועדו לקלוט תושבים מהכפרים הבלתי מוכרים, שיש כוונה לפנותם במסגרת תהליכי ריכוז והסדרה עתידיים אל תוך היישובים המוכרים, ללא הסכמת היישובים ועל חשבון ההשקעה בתכנון ופיתוח לטובת תושבי היישובים עצמם.

מבחינות היסטוריות, פוליטיות וחברתיות מגוונות, ביישובים הערביים בנגב קיימים חסמים ייחודיים המקשים על קידום, הבנייה, הרישוי והפיתוח ביישובים. על כן, מצוקת התכנון והדיור קשה במיוחד בנגב, והצורך במתן פתרונות דחוף אף יותר מאשר במקומות אחרים. מהממצאים המוצגים להלן עולה כי בשנים האחרונות מקודמים תהליכי תכנון ברשויות הערביות-בדואיות בנגב, כאשר ייתכן שלפחות בחלק מהמקרים זה נעשה מתוך כוונה לקלוט בעתיד ביישובים הקיימים אוכלוסייה שתפונה מהיישובים הלא-מוכרים. במסגרת תהליכים אלה, מאושרות תוכניות מפורטות המאפשרות לכאורה הקמה של עשרות אלפי יחידות דיור (סעיף 4.3.2 להלן). אולם, מהממצאים עולה כי קיים פער קיצוני בין התכנון לבין היישום והמימוש בפועל, אשר באים לידי ביטוי בנתונים לגבי רישוי והוצאת היתרי בנייה (סעיף 4.3.3 להלן). בעוד שהתוכניות המפורטות, המאושרות והנמצאות בתהליך, מאפשרות הוצאת אלפי היתרי בנייה בכל הרשויות המקומיות הערביות בנגב, בפועל, ב-6 השנים האחרונות אושרו בכל הרשויות הערביות במחוז דרום 600 היתרי בנייה בממוצע בשנה (לוח 65 להלן). מצוקת הדיור בנגב והחוסר העצום ביחידות דיור מאושרות, ברורים לאור הפער בין נתון זה לבין היעד שנקבע בתוכנית האסטרטגית לדיור – הקמת 4,000 יחידות דיור בשנה ביישובים הערביים מחוז דרום – בכדי לענות על הצורך הקיים.

4.4.1 תוכניות מתאר כוללניות

בנגב 9 רשויות מקומיות ערביות, מתוכן 7 רשויות עירוניות ו-2 מועצות אזוריות הכוללות 11 יישובים כפריים. ב-5 רשויות מקומיות קיימות תוכניות כוללניות שאושרו אחרי שנת 2000, וב-4 רשויות מקומיות קיימות תוכניות הנמצאות כעת בתהליך תכנון. לשתי רשויות – ערערה בנגב וחורה – אין תוכנית מתאר שאושרה אחרי שנת 2000 או תוכנית בתהליך.

בתחום התוכניות הכוללניות קיימים שטחים רבים שטרם הוחל בהכנת תוכניות מפורטות עבורם: 16,535 דונם בתחום התוכניות הכוללניות המאושרות, ו-20,691 דונם בתחום התוכניות הכוללניות הנמצאות בתהליך. הגרף הבא מציג את השטחים הנמצאים בתחום התוכניות הכוללניות שטרם הוחל בתכנון מפורט עבורם, לפי רשויות (לוח 52).



לוח 52: שטחים הנמצאים בתחום תוכניות כוללניות, שטרם הוחל בתכנון מפורט עבורם, לפי רשויות

4.4.2 תוכניות מפורטות

הנתונים הבאים מתייחסים לתוספת יחידות דיור ולתוספת שטח לפיתוח בתוכניות מפורטות מאושרות וכאלה הנמצאות בתהליך. הגרפים מציגים את תוספת יחידות הדיור המאושרות, בהשוואה למחוזות אחרים וביחס ליעדים שנקבעו בתוכנית האסטרטגית לדיור 2040 (לוח 53); תוספת שטח הפיתוח בתוכניות מפורטות מאושרות בהשוואה למחוזות אחרים (לוח 54); תוספת יחידות הדיור בתוכניות מפורטות מאושרות, לפי שנים (לוח 55); תוספות יחידות הדיור בתוכניות מפורטות שהוגשו למוסדות התכנון (מאושרות ובתהליך), לפי שנים (לוח 56); תוספת יחידות הדיור בתוכניות מפורטות מאושרות, לפי רשויות (לוח 57); תוספת שטח לפיתוח בתוכניות מפורטות מאושרות, לפי רשויות (לוח 58); תוספת יחידות דיור בתוכניות מפורטות הנמצאות בתהליך, לפי רשויות (לוח 59); ותוספת שטח לפיתוח בתוכניות מפורטות הנמצאות בתהליך, לפי רשויות (לוח 60).

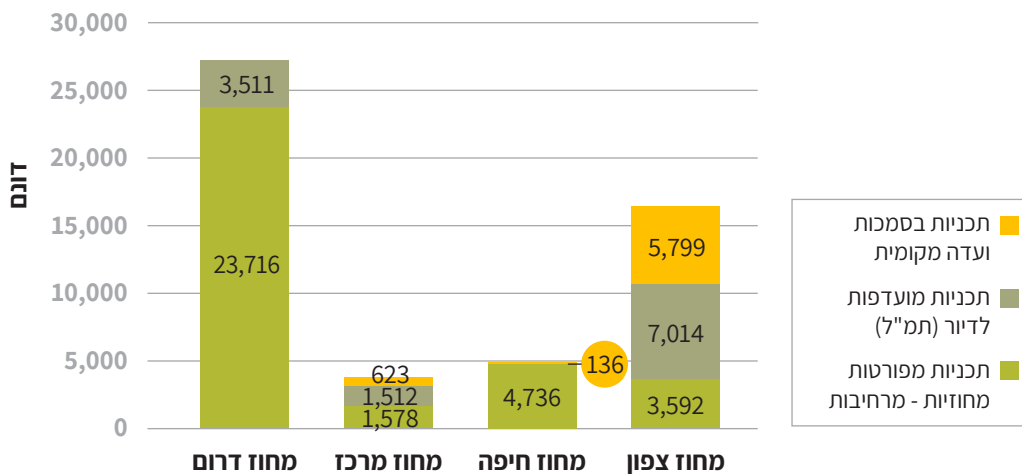
סה"כ:					יעדים לפי תכנית אסטרטגית לדיור 2040 ל-6.5 שנים*:
122,850	26,000	9,100	22,750	65,000	
					אחוז יח"ד מאושרות ביחס ליעד שנקבע בתכנית האסטרטגית
					257%157%138%64%
					סה"כ יח"ד מאושרות בתכנית שניתן להוציא מכוחן היתר:
155,133	66,714	14,300	31,395	41,435	



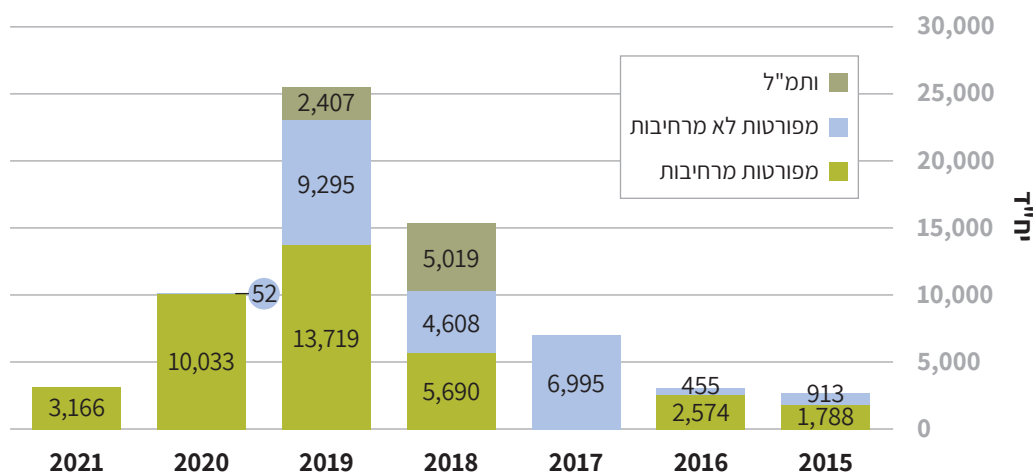
לוח 53: תוספת יחידות דיור מאושרות (2015 - מאי 2021)
בתוכניות שניתן להוציא מכוחן היתר בנייה ביחס ליעדים בתוכנית האסטרטגית
לדיור 2040, בחלוקה למחוזות

סה"כ:

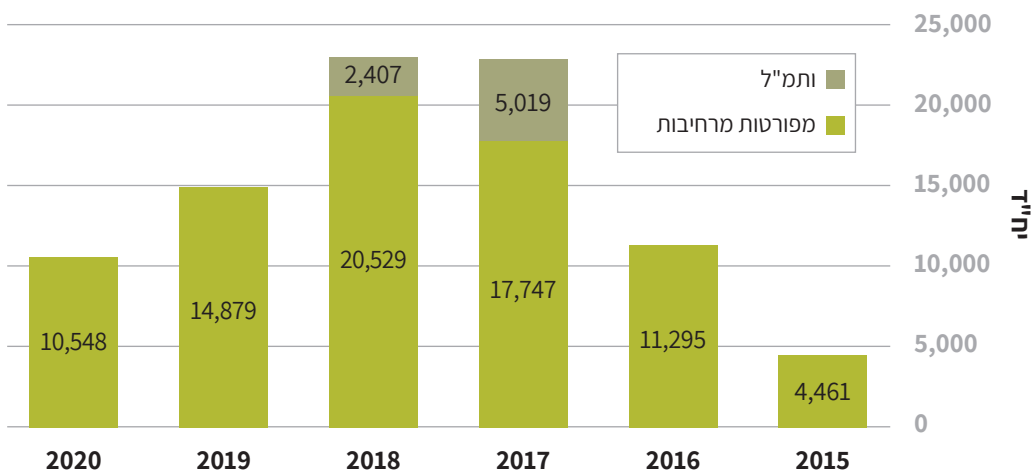
52,217 27,227 3,713 4,872 16,405



לוח 54: תוספת שטח ההרחבות המאושרות (2015 - מאי 2021) בתוכניות שניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה, בחלוקה למחוזות (דונם)

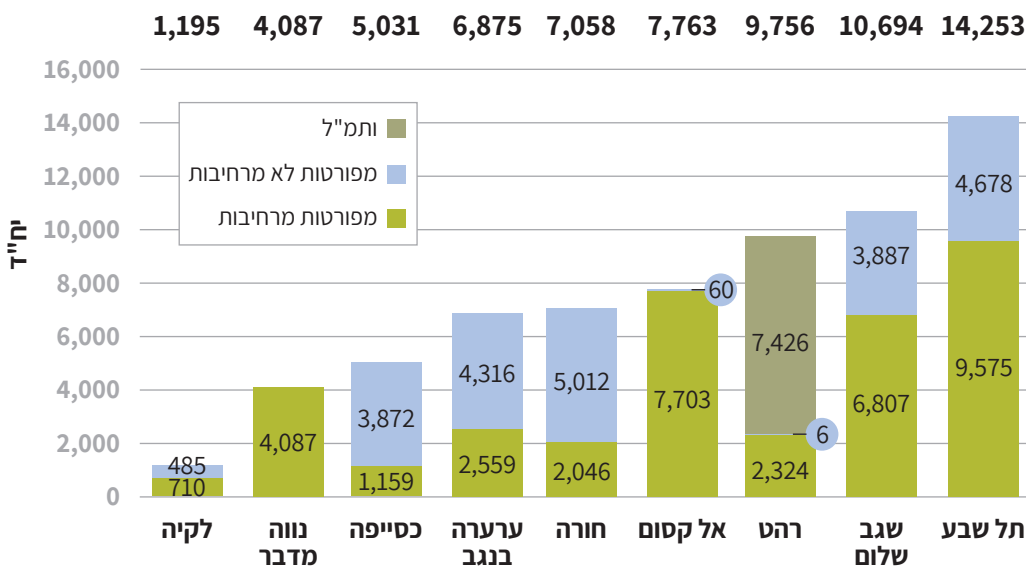


לוח 55: תוספת יחידות דיור בתוכניות מפורטות מאושרות ברשויות הערביות בנגב, לפי שנים



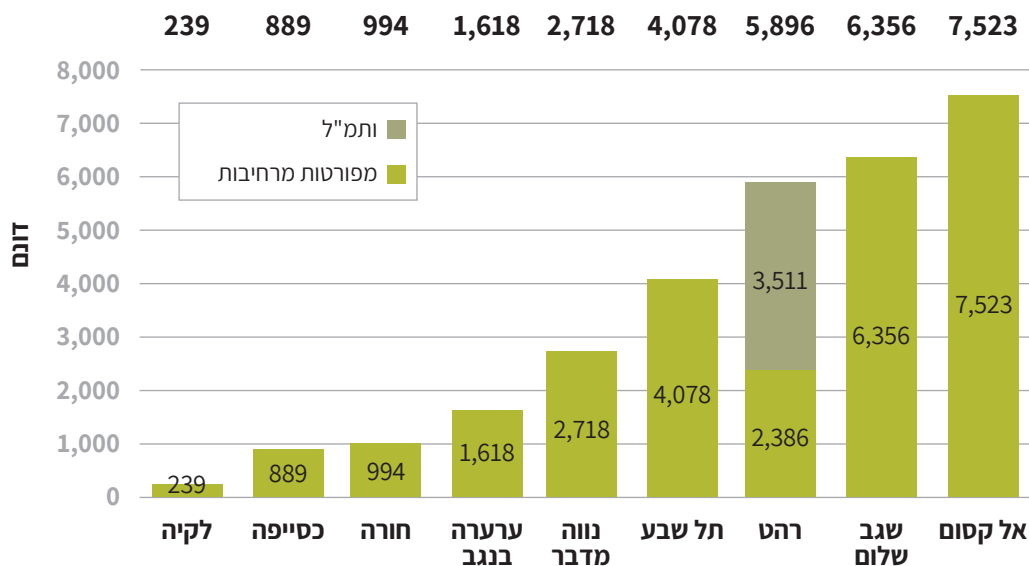
לוח 56: תוספת יחידות דיור בתוכניות מאושרות ובתהליך
ברשויות הערביות בנגב, לפי מועד קבלת התוכנית במוסדות התכנון

סה"כ:

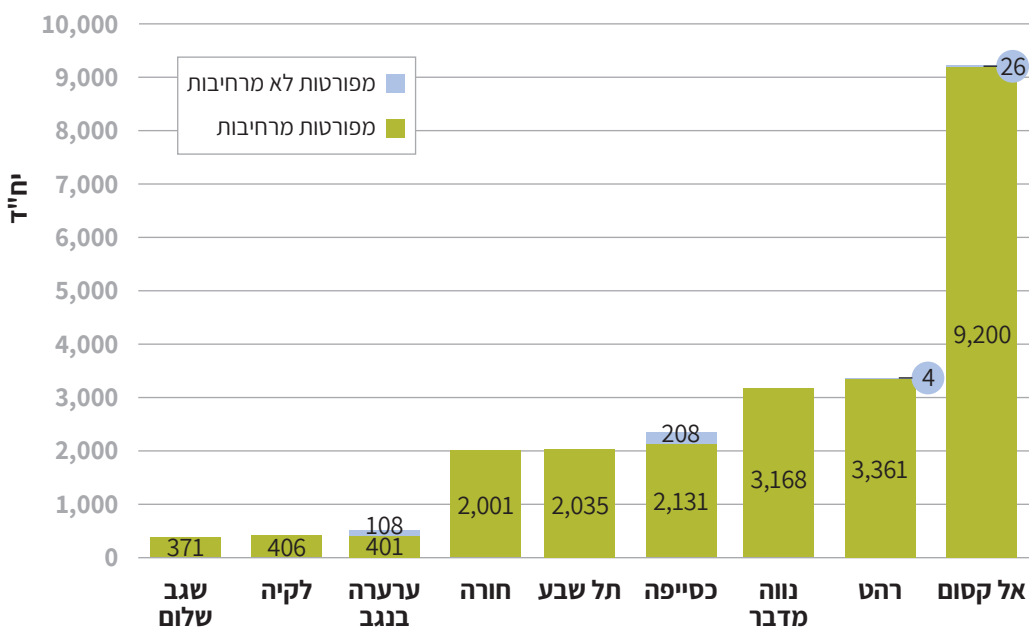


לוח 57: תוספת יחידות דיור בתוכניות מפורטות מאושרות
שניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה, לפי יישובים

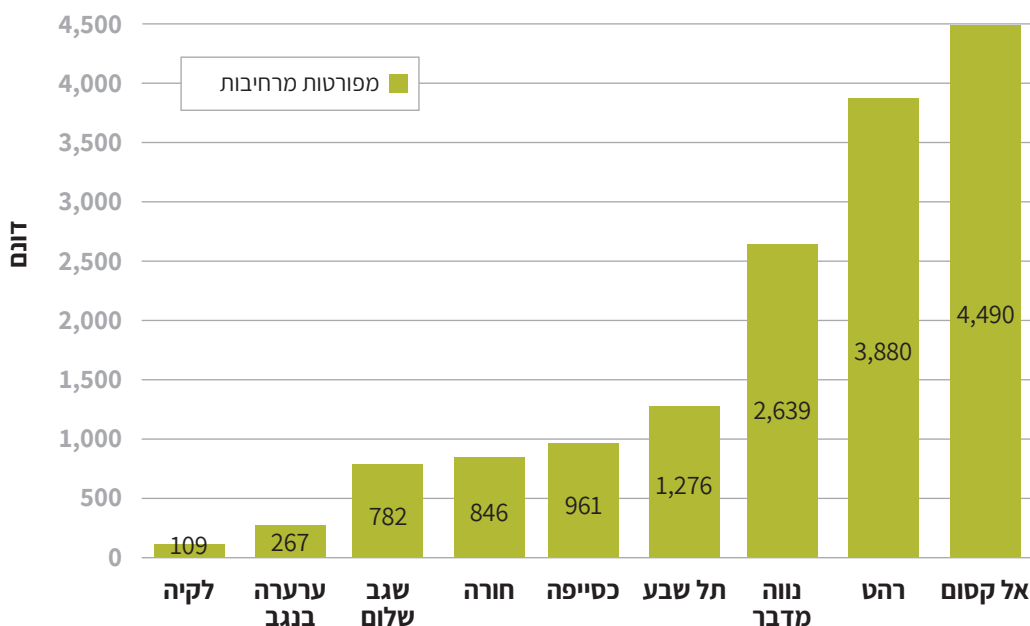
סה"כ:



לוח 58: תוספת שטח בתוכניות מפורטות מאושרות
שניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה, לפי יישובים



לוח 59: תוספת יחידות דיור בתוכניות מפורטות בתהליך, לפי יישובים



לוח 60: תוספת שטח בתוכניות מפורטות בתהליך, לפי יישובים

מהנתונים עולה כי:

- בתקופה שבין 2015 למאי 2021, נוספו במסגרת תוכניות מפורטות מאושרות 66,714 יחידות דיור ו-30,391 דונם לשטח הפיתוח ברשויות הערביות בנגב.
- בתקופה שבין 2015 יוני 2020, קודמו במסגרת תוכניות מפורטות הנמצאות בתהליך תכנון, עוד 23,420 יחידות דיור ו-15,248 דונם לשטח הפיתוח ברשויות השונות.
- תוספת יחידות הדיור בתוכניות מפורטות מאושרות בתקופה זו בנגב, מהווה 43% מהתוספת ביחידות דיור בכלל היישובים הערביים ברחבי המדינה. כמו כן, היא מהווה 257% מהיעד שנקבע לתוספת יחידות דיור לאוכלוסייה הערבית במחוז דרום בתוכנית האסטרטגית לדיור 2040.
- 11,852 יחידות דיור, שהן 18% מכלל התוספת של יחידות דיור בנגב, הן בתחום המועצות האזוריות אל קסום ונווה מדבר.
- בשנים 2018 ו-2019 חלה עלייה גדולה במספר יחידות הדיור המאושרות.
- 89% מיחידות הדיור המאושרות, אושרו במסגרת תוכניות באישור הועדה המחוזית.
- כל התוכניות המפורטות הן תוכניות שמכוון ניתן להוציא היתרי בנייה.

4.4.3 הוצאת היתרי בנייה

לאור ההבנה העולה ממחקר השטח, כי במחוז דרום הבעיה המרכזית טמונה בפער הגדול הקיים בין הנתונים העולים מבחינת התוכניות הקיימות, לבין הנתונים לגבי יישום התוכניות ומתן מענה בפועל לצורך בדיוק, פער שהוא תוצר ישיר של הנסיבות הייחודיות של היישובים הערביים בנגב, לרבות סוגיית הבעלויות על הקרקע, בחנו את מספר היתרי הבנייה שאושרו בשנים האחרונות, במחוז דרום בהשוואה לשאר המחוזות (לוח 61).

מחוז	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 ינואר עד מרץ	סה"כ 2015- מרץ 2021
צפון	3,306	2,834	2,859	2,075	1,903	2,009	401	15,387
חיפה	431	615	183	1,072	420	299	83	3,103
מרכז	461	476	448	398	321	334	138	2,576
ירושלים	21	11	26	17	17	15	2	109
דרום	868	669	456	435	555	635	215	3,833
סה"כ	5,087	4,605	3,972	3,997	3,216	3,292	839	25,008

לוח 61: היתרי בנייה שאושרו בכל הרשויות המקומיות הערביות בשנים 2015 - מרץ 2021, לפי מחוזות ושנים

מהנתונים עולה כי:

- מאז שנת 2015, בכל שנה אושרו בממוצע 600 היתרי בניה, בכל הרשויות הערביות במחוז דרום.

4.4.4 עורכי התוכניות

שיעור ההשתתפות של מתכננים ערבים בעריכת תוכניות ברמות השונות ביישובים הערביים במחוז דרום, נמוך במיוחד, אף ביחס למצב השורר במחוזות האחרים. רק ב-9 תוכניות מפורטות בסמכות הועדה המחוזית, עורכי התוכניות היו מתכננים ערבים. הטבלה הבאה מציגה את החלוקה בין מתכננים ערבים ומתכננים יהודים, בעריכת התוכניות השונות, בהשוואה בין מחוז הדרום לשאר המחוזות (לוח 62).

מפורטות מקומיות	מפורטות מחוזיות	ותמ"ל	כוללניות	מתכנן ראשי	
76	158	2	4	מתכנן ערבי	מחוזות צפון, חיפה, מרכז, ירושלים
12	82	23	47	מתכנן יהודי	
0	9	0	0	מתכנן ערבי	מחוז דרום
0	101	2	6	מתכנן יהודי	
88	350	27	57		סה"כ

לוח 62: חלוקה לפי מתכנן ראשי יהודי או ערבי, בתוכניות ברמות השונות,
בהשוואה בין המחוזות (תוכניות שנכללו במחקר)

5. סיכום והמלצות

5.1 תוכניות מתאר כוללניות

5.1.1 סיכום ממצאים - תכנון כוללני

על פי נוהל הכנת תוכניות כוללניות, התוכנית כוללת תכנון מקיף וכוללני, כאשר אחד העקרונות החשובים שלה הוא שמירה על גמישות תכנונית, המאפשרת התאמה למצבים משתנים, תוך שמירה על איכות התכנון ומטרות התוכנית. לפי בדיקת הנתונים המוצגים במחקר זה, במרבית היישובים שנסקרו יש תוכניות מתאר ותוכניות כוללניות שאושרו לאחר שנת 2000, ב-26 רשויות יש תוכנית כוללנית בתהליך תכנון והכנה. ברשות אחת, מעיליא, אין תוכנית מתאר עדכנית מאושרת או בהכנה. כיום, התקציבים לקידום התוכניות הכוללניות הם בידי מנהל התכנון, אשר החליט להעביר חלק מהסמכות להכין ולנהל את התוכניות לידי הוועדות המחוזיות לקידום התוכנית הכוללנית. לפי בדיקתנו, יש צורך בעדכון חלק מהתוכניות הכוללניות למרות שאושרו בעשור האחרון וזאת ממספר סיבות:

1. **משך הזמן לאישור תכנית:** חלק מהתוכניות הוגשו לוועדה המחוזית או הוחל בהכנתן לפני מספר רב של שנים עד שהגיעו לדיונים או לתהליכים סטטוטוריים במוסדות התכנון, והן התבססו על נתוני רקע ישנים (מדידה ישנה ומפות מצב קיים), ללא התחשבות בשינויים המתרחשים ביישובים הגדלים באופן דינמי וגבוה יחסית לשאר היישובים בארץ במשך תקופת ההכנה. בנוסף, תהליך האישור של התוכניות בתהליכים הסטטוטוריים ארך מעבר לצפוי ולמקובל. בבדיקה שביצענו לגבי משך התהליך לאישור התוכניות הכוללניות, נמצא כי ממוצע הזמן שעובר משלב קבלת התוכנית עד לפרסום אישורה, בתוכניות מתאר כוללניות ביישובים הערביים בשנים 2015 עד מאי 2021, עומד על 80 חודשים בכלל הרשויות, ואילו ברשויות מקומיות שנכללו בהחלטת 922 הזמן הנדרש הינו 89 חודשים (כ-7 שנים). תקופה זו, בתוספת הזמן הנדרש להכנת התוכניות, הינה בלתי סבירה לקידום אישור של תוכניות כוללניות אשר כתוצאה מכך אינן נותנות פתרונות אקטואליים לדיוור ולצרכים ציבוריים בתוך הישוב. בנוסף, נמצא כי חלק מתוכניות המתאר הכוללניות הוגשו לוועדה המחוזית לפני יותר מ-15 שנים ולא הוגשה עבור יישובים אלה תכנית עדכנית. כך למשל לגבי 2 תוכניות שהוגשו בשנים 1996-2000 עבור היישובים נצרת וזלפה -מעלה עירון, ו-18 תוכניות שהוגשו לוועדה המחוזית בשנים 2001-2005. נציין כי תכניות שהוכנו לפני 2004 (תיקון 76 לחוק הת"ב) הינן במתכונת של תוכנית מתאר, ולא תכנית כוללנית המאפשרת גמישות תכנונית מסוימת. לדוגמה, תוכנית המתאר של אום אלפחם – תהליך התכנון החל בשנת 2002, ב-2010 נעשה עדכון מדידה,

והדיון בהחלטת אישור לתוכנית התקיים רק בשנת 2020. משמעות נושא זה היא שמשך הזמן הארוך מיום תחילת הכנת התוכנית, דרך קבלתה לדיון במוסדות התכנון ועד אישורה, יוצר מצב שבו בסוף התהליך דנים בתוכנית שאינה משקפת עוד את המצב הקיים בפועל. ראוי להדגיש כי בחלק גדול מהמקרים שבדקנו, מוסדות התכנון או מנהל התכנון אשר יוזמים את התוכנית אינם מסכימים לעדכן את המסמכים מטעמים תקציביים או בשל טענות כנגד הבניה הלא מוסדרת, או מטעמים אחרים. זהו מצב היוצר מחלוקות בין מנהל התכנון לרשות המקומית סביב תכנית כוללנית, שאמורה לאפשר גמישות ולאפשר מימוש ואישור של תוכניות מפורטות הנגזרות ממנה.

2. **מעורבות הרשויות המקומיות בהליך התכנון:** בחלק מהתוכניות שנבדקו מול הרשויות המקומיות, אנשי מקצוע בתוך הרשויות העירו כי השליטה בקידום התוכניות היא בידי הוועדה המחוזית או מנהל התכנון, והרשויות אינן הגוף המתכנן בפועל או הקובע את הכללים. הדבר מתבטא בבחירת צוותי התכנון ובניהולם (לפי נתוני המחקר, בתוכניות כוללניות, 92% מהמתכננים הראשיים הם יהודים), בקביעת ההחלטות, ובחוסר יכולת של מתכננים להגיע לתושבים ולשתפם באופן מלא בהחלטות, ועוד. הדבר יוצר מצב שבו מתגבשות תוכניות אשר אינן עונות על הצרכים המקומיים ואינן הולמות את היעדים. במספר רב של מקרים, הוויכוח בין הוועדה המחוזית לבין הרשויות המקומיות גורם לפגיעה בתהליכי התכנון, בתוכניות וביחסי האמון.

3. **עדכון תוכניות מתאר ביישובים שהוגבלו בעבר על ידי תמ"א 35:** בחלק מהרשויות, יש בשולי היישוב מתחמים הכוללים בתי מגורים רבים שיש צורך בהסדרתם, בשטחים שהיו מוגדרים בעבר מחוץ לגבולות המרקם העירוני. בשנת 2016 אושר תיקון מספר 1 לתמ"א 35 והורחבו גבולות המרקם העירוני, כך שמגבלה זו הוסרה וניתן לעדכן את תוכניות המתאר בהתאם, ולהסדיר 1,692 מבנים מהם 676 מבנים קשיחים, למשל ברשויות קלנסווה, טירה, ירכא, וכאבול.

מנגנון קידום התוכניות הכוללניות הקיים, ואי ההתאמה לצרכים המקומיים, גוררים עיכוב בתכנון מתחמים רחבי היקף וכרוך בהתנגדויות רבות ועתירות מצד תושבים והרשויות המקומיות, אשר מביאות להתארכות נוספת של תהליך התכנון, להשקעה מיותרת של משאבים מטעם הרשויות ומוסדות התכנון, ולסכסוכים ומחלוקות מיותרות ברקע. יש להדגיש כי המנגנון של קידום התוכניות הכוללניות אשר הפקיע את הסמכות ליזום את התוכניות מהרשויות המקומיות והקנה אותה למנהל התכנון או לוועדה המחוזית, הותיר את הרשות המקומית או הוועדה המקומית ללא יכולת הובלה של התוכנית, השפיע על התוצרים, על התאמתם לצרכים המקומיים ועל מידת מעורבות הרשויות המקומיות והבניית ההסכמות סביב תהליך התכנון. בעניין זה, חשוב להוסיף כי ממצאי המחקר מראים כי 67% מתוספת יחידות הדיור בתוכניות מפורטות מאושרות וכאלה הנמצאות בתהליך,

בכל רמות התכנון, הם בתוכניות שהוכנו ביוזמת הרשות המקומית, הועדה המקומית או המרחבית, ובמרבית תוכניות אלה המתכנן הראשי היה ערבי. אין ספק שמעורבות הרשויות בהליך התכנון כרוכה בלא מעט אתגרים, במיוחד לאור חולשתן של חלק מהרשויות כתוצאה מהאפליה ארוכת השנים בתקצוב. לכן, ברור שהפתרון צריך להיות פתרון הוליסטי וכולל, אשר מספק פתרון למספר חסמים קיימים, מקבילים, המונעים במשולב התקדמות של תהליכי תכנון, לרבות חסמים הקשורים ברשויות המקומיות עצמן.

5.1.2 המלצות תכנון כוללני

5.1.2.1 הכנת תוכניות מתאר כוללניות עדכניות בכל הרשויות

הכנת תוכניות כוללניות צריכה להיערך בדגש על רשויות בהן מתקיים אחד מהתנאים הבאים:

- רשויות שאושרה עבורן הרחבה של המרקם העירוני במסגרת תמ"א/35/1.
- רשויות שיש בתחומן בנייה לא מוסדרת רבה, ושהתוכנית המאושרת לא נותנת פתרונות להסדרה בשטחן.

על פי בדיקתנו, יש להקצות משאבים להכנה וקידום תוכניות כוללניות מעודכנות עבור לפחות 23 רשויות מקומיות. כמו כן, מומלץ שמנהל התכנון יעדכן את כל התוכניות הכוללניות המאושרות על מנת שיתנו מענה לצרכים האקטואליים הצפויים בשנת 2040, תוך מתן סמכות לרשות המקומית בהובלת התהליך. הדבר יגביר את מחויבות לתהליך ומעורבות כמו גם לקיחת אחריות מצד הרשות ליישום יעיל של התכנית. יש להבטיח כי תהליך ההכנה ואישור התוכניות יהיה במסגרת זמן שלא תעלה על 3 שנים, מיום תחילת הכנתן.

5.1.2.2 עדכון תקצוב קיים לתוכניות הנמצאות בתהליך, על מנת שהתוכניות יעודכנו בהתאם לצרכי הישובים

בחלק מהתוכניות שנבחנו ושמצויות בתהליך, נמצא כי יש חזרה על אותם ההליכים של אי-עדכון התוכניות ואי התאמה לצרכים הקיימים. יש לבחון את התהליכים הקיימים ולאפשר הגדלת תקציבים כדי שהתוכניות יהיו מעודכנות, כאשר תגענה לדיון במוסדות התכנון.

על פי בדיקתנו, יש להקצות משאבים להכנה ועדכון של תוכניות הנמצאות בתהליך, עבור לפחות 10 ישובים, על מנת להביא תוכניות מעודכנות לשולחן הדיון בוועדות התכנון. יש

להבטיח כי תהליך העדכון והחזרת התוכנית למסלול התכנון יהיה באופן מזורז ויעמוד בלוחות הזמנים האמורה לעיל.

5.1.2.3 מתן אפשרות לרשויות המקומיות ליזום ולהוביל את תהליכי התכנון בעצמן, ותקצובן בהתאם

מומלץ לערב את הרשות המקומית בצורה מובנית ולהעביר להן את הסמכות ליזום, לנהל ולקדם את תהליכי תכנון, על מנת שיוכלו להגיש תוכניות שמבטאות את הצרכים והידע המקומי, ואשר יחזקו את המחויבות של הרשויות ליישומן. לרבות, בחירת מתכננים, קביעת חזון התוכנית, שיתוף האוכלוסייה המקומית והטמעת הידע המקומי, והכנה והגשה של מסמכי התוכנית למוסדות התכנון.

האצלת סמכויות זו מהווה כמובן אתגר רציני, אולם תהליך ההעצמה של הרשויות המקומיות הינו תהליך חשוב אשר יכול להתקיים באופן הדרגתי, תוך מתן סמכויות, העצמה מקצועית, ותגבור והכשרת כוח אדם מיומן, למען הגברת המחויבות לתהליכים התכנוניים, התאמתם לשטח ולהבטחת הצלחתם ויישומם.

5.1.2.4 ייעול ושיפור ממשקי העבודה בין הגופים המעורבים בתהליכי קידום התוכניות (כוללניות ומפורטות): רשויות מקומיות, ועדות מקומיות, מחוזיות וארציות, משרדי ממשלה שונים

קידום תוכניות מתאר כוללנית ותוכניות מפורטות אמור להוות צעד חיובי ומקדם עבור הרשויות המקומיות הערביות אשר סבלו מהעדר תכנון במשך שנים. תהליכי קבלת ההחלטות במוסדות התכנון מקשים על בניית הסכמות וקבלת החלטות שקופה והוגנת. סנכרון ותיאום בין הגופים השונים המעורבים בתהליכי התכנון ובעיצוב מדיניות התכנון, לרבות הטמעת מסקנות צוות 120 הימים, החלטה 922, החלטה 550, החלטה 664 ועוד, יסייעו בקבלת תוצר תכנוני יותר מותאם, ישים ומוסכם ליישובים הערביים.

קיים צורך להתייחס לשתי רמות של תיאום בתהליכי התכנון:

- סנכרון בין הגופים הממשלתיים ומוסדות התכנון לצורך התעדכנות בהחלטות הממשלה השונות, על מנת שיוכלו ליישם אותן בהקשרים השונים. צורך זה קיים הן ברמה האופקית

- בין משרדי הממשלה והגופים השונים העוסקים בקידום תכנון בחברה הערבית (לרבות מנהל התכנון, משרד הבינוי והשיכון, רשות מקרקעי ישראל וגופים נוספים), והן ברמה האנכית - בתוך משרדי הממשלה, בין הדרגים והאגפים השונים.

■ עבודה של ועדות התכנון ברמות השונות לגיבוש כלים תכנוניים יצירתיים המותאמים להיבטים המקומיים ולצרכים האקוטיים של החברה הערבית. סגירת הפער ועבודה קרובה יותר לשטח יכולה להוביל לשינוי מהותי.

הנושא דורש עבודה רציפה של מטה מנהל התכנון ומשרדי הממשלה המעורבים בגיבוש מדיניות התכנון (לרבות משרדי הבינוי והשיכון ומשרד המשפטים), מול הגורמים המקצועיים בתוך ועדות התכנון השונות ובעיקר המחוזיות והמקומיות, ומול חברי הוועדות המחוזיות. המטרה היא "לקרב לשטח" את מקבלי ההחלטות, וליצור היכרות ושימוש בידע המקומי בקבלת ההחלטות, באופן שיתאים לצרכים. מומלץ למנף את ההצלחות בתוכניות ייחודיות (כמו חלק מתוכניות ותמ"ל), והכלים התכנוניים-קניינים שתרמו להצלחת התוכניות, ולהדגים אותם בפני אותם מוסדות מאשרים.

5.1.2.5 קידום הטמעת הנחיות והוראות לגמישות תכנונית בתוכניות ליישובים הערביים (כוללניות ומפורטות)

יש צורך בהטמעת כלים לגמישות תכנונית ושימוש בכלים יצירתיים, אשר ייקחו בחשבון את המאפיינים התכנוניים, הקרקעיים והחברתיים המקומיים. נדרשת בחינה ספציפית של התוכניות ביישובים השונים, והטמעה של עקרונות וכלים המאפשרים גמישות, במטרה להבטיח את יישומן.

5.1.2.6 בחינה מחדש של נושא התכנון הכוללני

לאור הממצאים בנוגע למשך הזמן הארוך שנדרש להכנה ואישור של תוכניות כוללניות, התהליכים הבירוקרטיים הכרוכים בו וההתנגדויות הרבות שהוא מעורר, מומלץ לבדוק ולהעריך מחדש את מידת ההצלחה של התכנון הכוללני, ולבחון חלופה של הכנת תוכניות אב או מסמכי מדיניות, בכדי לקצר את תהליכי התכנון ולתת מענה מתאים ומהיר יותר לצרכים העכשוויים הקיימים ביישובים.

5.2 תוכניות מפורטות

5.2.1 סיכום ממצאים - תכנון מפורט

ממצאי המחקר מראים כי כל התוכניות המפורטות (תוכניות מאושרות ואלה הנמצאות בתהליך תכנון, בכל רמות התכנון) בכלל היישובים, כוללות תוספת מתוכננת של 176,406 יחידות דיור, מתוכן 88,419 יחידות דיור (50%) בתוכניות מאושרות שניתן להוציא מכוחן היתרי בניה. אולם, מהמחקר עולה גם כי בתחום תוכניות המתאר והתוכניות הכוללניות (המאושרות או הנמצאות בתהליך תכנון), בכל הרשויות הערביות, קיימים שטחים בהיקף של 71,535 דונם, המאושרים לתכנון אך כלל לא נעשה עבורם תכנון מפורט. בעיה זו בולטת במיוחד ביישובים שבתחום התוכניות שלהם כלולים שטחים בהיקף של למעלה מ-4,000 דונם ללא תכנון מפורט, כמו למשל כפר קרע, ג'ת ובאקה אלג'רביה (ידוע לנו כי ביישובים אלה התחילו תהליכי תכנון אשר טרם הגיעו לשלב של הגשת תוכניות עד למועד עריכת המחקר הנוכחי, ולכן לא נכללו בממצאי המחקר). יתרה מזאת, בתחום התוכניות המפורטות, מאושרות ואלה הנמצאות בתהליך תכנון, כלולים 13,326 דונם שלא ניתן להוציא בהם היתרי בניה ללא השלמת תהליך תכנון נוסף של הכנת תוכניות איחוד וחלוקה. שטחים אלה כוללים תוספת של 38,057 יחידות דיור (22% מכלל התוספת), אשר לא ניתנות למימוש ללא השלמת תהליך התכנון. 86% מהשטחים הדורשים תכנון נוסף של תוכניות איחוד וחלוקה הם במחוז צפון. בעיה זאת משמעותית יותר בחלק מהיישובים, כמו למשל במג'ד אל כרום ובאכסאל.

קידום תוכניות מפורטות במתחמים הכוללים קרקע פרטית, לרבות תוכניות להסדרה, כרוך בהתאמת התכנון למצב הקיים וביצוע תהליכי איחוד וחלוקה, ומלווה במורכבות ואתגרים רבים. כיום, ברוב המקרים, הוועדות המחוזיות יוזמות תהליכי תכנון מפורט בקרקע פרטית, שאינם כוללים איחוד וחלוקה, ומתנות את הוצאת היתרי הבנייה בהכנת תכנית מפורטת נוספת שתכלול איחוד וחלוקה תחת סמכותה של הוועדה המקומית. במצב דברים זה, התוכניות המפורטות המקודמות בוועדות המחוזיות לא מותאמות למצב הקנייני ביישובים, והוועדה המקומית נאלצת לשנות את התכנון בשלב האיחוד והחלוקה כדי להתאימו למצב הקנייני והבעלויות על הקרקע. שיטה רווחת זו מייצרת כפילות בעבודה התכנונית ומאריכה באופן משמעותי את הזמן הנדרש לאישור התוכניות והסדרת הבנייה הקיימת. כך עולה גם מדו"ח מבקר המדינה, הקובע כי "הליכי התכנון של קרקעות פרטיות נמשכים יתר על המידה, וחסרות תוכניות מאושרות שניתן לבנות מכוחן יחידות דיור".

על מנת לתת מענה בתחום קידום התוכניות המפורטות כבסיס לאספקת יחידות הדיור נדרשת השלמת תכנון למתחמים המיועדים לתכנון מפורט בתוכניות כוללניות, ולמתחמים המיועדים לאיחוד וחלוקה בתוכניות המפורטות המאושרות או הנמצאות בתהליך תכנון, יש להשלים הקצאה וההעברה של תקציבים לתוכניות שהוחל בהכנתן והתגלה צורך להרחבת הבסיס התקציבי על מנת להשלימן. עוד נמצא כי התקציבים שהוקצו לא הספיקו להתנעת תהליכים בחלק גדול

מהישובים. בנוסף לכך, חסמים מהותיים שונים עכבו את קידום התוכניות, ולחלקן אף גובשו המלצות הכרוכות במשאבים נוספים, אשר לא נכללו בחומש האחרון (מתחילת 2015 עד מאי 2021). על פי נתוני המחקר, בתוכניות המרחיבות את שטח הפיתוח ושניתן להוציא מכוחן היתר בנייה בישובים הערביים:

- ממוצע הזמן לאישור תכנית מפורטת הוא 48 חודשים.
 - ממוצע הזמן לאישור תכנית מפורטת בותמ"ל הוא 13 חודשים.
 - ממוצע הזמן לאישור תוכניות מפורטת בוועדה מחוזית הדורשת בנוסף הכנת תכנית מפורטת לאיחוד וחלוקה ואישורה בוועדה המקומית, הוא 93 חודשים (7.8 שנים).
 - בחומש האחרון אושרו 56,786 יחידות דיור בתוכניות מפורטות, מתוכן 24,005 יחידות דיור הן בתוכניות בסמכות ותמ"ל, ו-32,781 יחידות דיור הן בתוכניות בסמכות וועדות מחוזיות.
- בנוסף למפורט לעיל, אושרו 16,085 יחידות דיור במסגרת תוכניות מפורטות בסמכות ועדות מחוזיות שאינן מרחיבות את שטח הפיתוח של הישוב (תוכניות מסדירות בתוך שטחים מאושרים לבנייה), ואושרו 31,438 יחידות דיור במסגרת תוכניות מפורטות בסמכות ועדות מחוזיות, שלא ניתן מכוחם להוציא היתרי בנייה (נדרשת הכנה של תוכניות איחוד וחלוקה).
- הנתונים לעיל מצביעים על התארכות יתרה של תהליכי אישור תוכניות בוועדות התכנון, ועל עיכוב הנובע מסרבול בירוקרטי במוסדות התכנון. פעילות הותמ"ל קידמה סגירה של פערים מהותיים בתהליך. בנוסף לזאת, בבחינת התהליך מיום אישור התחלת החלטת הממשלה 922 ואישור התקציבים, התגלו מספר חסמים הקשורים בחלקם בהתנהלות העברת התקציבים ובהתנעת תהליך הכנה התוכנית. להלן חלק מהחסמים המבניים שמחייבים שינויים בתהליכים ובמנגנון קבלת ההחלטות:

1. סרבול בירוקרטי במנגנון הקצאת התקציבים לתכנון המפורט וניהול התהליכים דרך משרדי הממשלה: בבחינה של תהליכים מול רשויות מקומיות, עלו טענות על עיכוב בתהליך הקצאת התקציבים, יצירת הסכמות על מנגנון התקצוב, מימון עבודת התכנון ועוד. התנעת התהליך, אשר אמורה להתרחש בתקופה מאוד קצרה, אורכת מעבר לזמן הצפוי, וכרוכה בהשקעת משאבים רבים ובמעקב בירוקרטי מיותר.
2. מחסור בסנכרון בין משרדי הממשלה ומוסדות התכנון: גיבוש התוכנית המפורטת כרוך במעורבות של מספר רב של גורמים: משרד הבינוי והשיכון, מנהל התכנון, רשות מקרקעי ישראל, הרשות המקומית, התושבים, ועדה מקומית, ועדה המחוזית וגופים מאושרים נוספים. במספר מקרים, גיבוש התוכנית לאחר בניית ההסכמות עם הגורמים האחראיים על הכנת התוכנית, נתקל באי הסכמות עם המוסד המאשר, דבר הגורם לעיכוב מהותי בקידום התוכנית

או במקרים מסוימים אי קידום בכלל. לכן, יש צורך לקדם סנכרון ותיאום בין משרדי הממשלה השונים על מנת למנוע עיכוב וסרבול של תהליכי התכנון ואי קידום תוכניות.

3. "מרחק מהשטח" של מוסדות התכנון וחוסר היכרות של היבטים תכנון, קניין וידע מקומי ביישובים ובחברה הערבית: רשויות מקומיות ואנשי מקצוע מהחברה הערבית מתמודדים עם פער בידע ובהיכרות של מוסדות התכנון עם היבטים חברתיים-תרבותיים והצרכים המקומיים. הנושא עלול לנבוע ממספר סיבות שקיים צורך להתעמק בהן ולהבין אותן בוועדות השונות. על פי בדיקה שנערכה מול אנשי מקצוע ומהנדסי רשויות מקומיות ביישובים הערביים הועלו מספר סוגיות אשר יכולות להסביר נושא זה: המחסור באנשי מקצוע מהחברה הערבית במעמד מתכננים ואנשי מקצוע בכירים בתוך לשכות התכנון בוועדות התכנון והבניה, המחסור בהקשבה לדרג המקומי ולאנשי מקצוע מהחברה הערבית, ובאופן כללי, מערך קבלת החלטות וקביעת מדיניות לא משתף, אשר לאורך שנים נתפס על ידי הרשויות הערביות כמערכת תכנון מפלה.

נושא זה מקשה על תהליכי קבלת ההחלטות ועל קידום התוכניות, והוא מהווה אחת מהטענות המרכזיות שמובילות את הרשויות המקומיות הערביות לפנות לאישור תוכניות מפורטות בותמ"ל. אנו ממליצים כי במקביל לחיזוק מסלול אישור תוכניות בותמ"ל בכדי לתת מענה לצרכי תכנון ודיור בחומש הקרוב, יש לקדם הנחיות מקצועיות שקופות וברורות, שיהוו כלי עבודה מעודכן המשקף את המדיניות וההנחיות להסרת חסמי התכנון. בנוסף, יש לדאוג לשריון תפקידים בכירים ותפקידים מקצועיים בלשכות התכנון השונות לאנשי מקצוע מהחברה הערבית.

5.2.2 המלצות תכנון מפורט

5.2.2.1 השלמת התכנון המפורט בכל היישובים

על פי נתוני המחקר, בתחום תוכניות המתאר הכוללניות של כלל הרשויות המקומיות הערביות, קיימים מתחמי תכנון בהיקף של 71,535 דונם, המאושרים לפיתוח ומיועדים לתכנון מפורט, שתהליך תכנון מפורט לא נעשה עבורם. בנוסף, במסגרת תוכניות מפורטות שאושרו בוועדות המחוזיות קיימים 7,924 דונם, ועוד 1,782 דונם בתוכניות מפורטות הנמצאות בתהליך, של קרקעות מאושרות לפיתוח אשר נדרשת עבורן השלמה של תכנון מפורט לאיחוד וחלוקה, על מנת לאפשר מימוש והוצאת היתרי בנייה.

מומלץ לבצע מיפוי מקיף של כל השטחים לתכנון מפורט בכל היישובים ולהקצות תקציבים לתכנון מפורט באופן דיפרנציאלי, בהתאם למצב התכנוני ביישוב, תוך מתן עדיפות ליישובים הכוללים מתחמים רבים ללא תכנון מפורט ו/או מבנים רבים שמעמדם לא הוסדר.

5.2.2.2 תכנון מפורט בכמה מתחמים בו זמנית

מומלץ לקדם תכנון מפורט למתחמי התוכנית הכוללנית במקביל ולתקצב תכנון של המתחמים בו זמנית בתיאום עם הרשויות המקומיות ותוך הקצאת המשאבים הנדרשים לנושא, ולא להתנות קידום מתחם מסוים בהשלמת התכנון במתחם אחר או בהתקדמות אישור התוכנית הכוללנית.

5.2.2.3 תגבור עבודת הותמ"ל והתאמתה לצרכי היישובים הערביים, והארכת חוק הותמ"ל לחמש השנים הבאות

מומלץ לגבש תכנית עבודה מוסכמת עם הרשויות המקומיות, על מנת לאפשר מימון וקידום תוכניות מפורטות בותמ"ל, תוך מתן אפשרות לקליטת תוכניות שאינן מתקדמות בוועדות התכנון המחוזיות אל שולחן הותמ"ל, לאחר הגשת בקשה של יזם התוכנית. מומלץ להחליט על תקופה של 10-12 חודשים להפקדה תוכניות בתהליך הרגיל (בוועדה במחוזית), ובמקרה שהתוכנית לא התקדמה בתקופה זו או נדרשו בה שינויים מהותיים שפוגעים במטרה שלה (במסגרת ישיבות הכנה או החלטה על הפקדה), או שנדחתה או נסגרה לפי כל החלטה שנתקבלה על ידי הוועדה המחוזית, יש לאפשר פניה ב"מסלול ירוק" לותמ"ל.

5.2.2.4 קידום הכרזה על מתחמים מועדפים לדיור ביוזמת רשות מקרקעי ישראל

רוב המתחמים המועדפים הכוללים קרקעות מדינה קודמו ביוזמת רשות מקרקעי ישראל, אך לפי בדיקתנו, עולה כי חלה ירידה במספר המתחמים המוכרזים ביוזמת רמ"י: מתוך 14 מתחמים שהוכרזו ביוזמת רמ"י, שמונה מתחמים הוכרזו בשנת 2015, ארבעה מתחמים הוכרזו בשנת 2016 ומשנת 2017 ואילך הוכרזו רק 2 מתחמים. מומלץ שרשות מקרקעי ישראל תאתר מתחמים נוספים בקרקע מדינה, לתכנון תוכניות מגורים ביישובים הערביים בהתאם להמלצת צוות 120 הימים (סעיף 63 איתור מתחמים חדשים), ותקדם אותם בוועדה למתחמים מועדפים יחד עם הרשות המקומית.

5.2.2.5 יצירת מנגנון הקצאת כספים וניהול יעיל של תהליכי התכנון

בנוגע להעברה והקצאת תקציבי תכנון לרשויות המקומיות, מומלץ לקדם שיח שוטף בנושא

יחד עם ועד ראשי הרשויות, ולהמליץ על מנגנון פעולה שונה מהקיים שיבטיח את הניהול המשותף היעיל ביותר למען זירוז ההליכים התקציביים, התכנוניים והבירוקרטיים.

שתי חלופות עיקריות לניהול יעיל של תהליכי התכנון מומלצות:

א. יש ליצר מנגנון מוסכם, ברור ושקוף, עם הרשויות המקומיות, להעברה ומימוש של תקציבים המיועדים לתכנון. לצורך כך, מומלץ ליצור מנגנון של חלוקת התקציבים בין מנהל התכנון ומשרד הבינוי והשיכון, אשר יאפשר לרשות המקומית לבחור, מתוך שיתוף פעולה ובשקיפות מלאה, את מקור המימון והעברת התקציב, תוך מתן אפשרות למנגנוני עבודה שונים: בחירת מתכננים ביחד או העברת התקציב בהרשאה תקציבית לרשות המקומית בליווי הגוף האחראי (מנהל התכנון או משב"ש).

ב. העברת כלל ההרשאות התקציביות לרשויות המקומיות, בלי שינוי המבנה הקיים וללא כל תנאי, בכדי לאפשר להן עצמאות ושליטה מרבית בתהליכי התכנון ובקידומם.

5.2.2.6 הגדרה ברורה של חלוקת העבודה בין משב"ש ורמ"י, ובניית תוכניות עבודה בהתאם

במיוחד בכל הקשור לתכנון קרקעות מדינה ויישום תוכניות, או לחלופין איגום העבודה בידי גוף אחד בכל הקשור לתכנון ושיווק בקרקע מדינה, ויצירת מנגנון עבודה משותף, ברור ושקוף עם הרשויות המקומיות. דרושה הגדרה ברורה של חלוקת הסמכויות והקצאת המשאבים, בתיאום עם הרשויות המקומיות. יש לציין כי חוסר הבהירות לגבי סמכויות התכנון ופיזורן בידי מספר גופים יוצר סירבול וחוסר אחידות ומכאן החשיבות הרבה לקביעת נוהל עבודה ברור ומוסדר שיאפשר שיתוף מובנה של הרשות המקומית כשחקנית מרכזית בתהליך התכנון.

5.2.2.7 מעקב אחרי פתרון חסמים בתהליכי הכנת התוכניות המפורטות

בשנים האחרונות התקבלו מספר החלטות משמעותיות לקידום תהליכי תכנון ופתרון חסמים ביישובים הערביים. תחילה, החלטת ממשלה 664 אשר אימצה את המלצות הדו"ח הבין-משרדי להסרת חסמים בדיוור ובמקרקעין ביישובי החברה הערבית (דו"ח קמיניץ), ובהמשך אישור תוכנית החומש לחברה הערבית (החלטת ממשלה 550). לאור מגמה זו והחשיבות של החלטות אלה, ובמטרה להבטיח את פתרון החסמים המרובים הניצבים בפני קידום תכנון מפורט ויישומם ביישובים הערביים, יש להבטיח כי הרכב כל צוות אשר קם או יוקם בעתיד, מכוח החלטות אלה, יבטיח נוכחות, מעורבות ושותפות מלאה של נציגות פורום ראשי הרשויות וארגוני החברה האזרחית, באופן שיבטיח התנהלות שקופה מול כל הגורמים וקבלת החלטות משותפת.

5.2.2.8 קידום תוכניות איחוד וחלוקה במקביל לשינוי ייעוד

מומלץ על קידום תהליך מזורז שיכלול שינוי ייעוד וגם איחוד וחלוקה במקרה שיש צורך בזאת לאור ריבוי הבעלים, או בגין חלוקה לא צודקת של קרקעות והשתתפות לא הוגנת בהפרשות ציבוריות. חשוב להדגיש כי במקרים שבהם ניתן לקדם תוכניות מפורטות צודקות או מוסכמות, ללא איחוד וחלוקה ותוך שימוש במנגנונים שונים למתן היתרי בנייה, יש לאפשר קידום של תוכניות אלה.

כיום, ברוב המקרים, שלב עריכת הטבלאות להקצאה ואיזון נדחה עד להכנת תכנית נוספת בסמכות הוועדות המקומיות, וכפי שמראים ממצאי המחקר, כתוצאה מכך תהליך התכנון מתארך מאוד והאפשרות להוציא היתרי בנייה נדחית לתקופה ארוכה. על כן, מומלץ על יישום אחת משתי החלופות הבאות, כאשר ההעדפה היא לחלופה הראשונה:

- קידום שתי תוכניות במקביל: הראשונה, תכנית בסמכות ועדה מחוזית לאישור שינוי ייעוד ובמקביל אליה תכנית שנייה של איחוד וחלוקה בסמכות הוועדה המקומית ובהליך שיתופי, תוך שימוש בכל תשריטי החלוקה שהיא מאשרת או שקיימים בחזקת התושבים. בשל האופי והממדים של תוכניות איחוד וחלוקה, חשוב שהסמכות תהיה בידי ועדות מקומיות לאור ההיכרות עם צרכי המקום ובתיאום מלא עם הרשויות המקומיות. יש להקצות סמכויות, משאבים וכלים ממוקדים לוועדות המקומיות בכדי שיוכלו לקדם תוכניות אלה.

■ קידום תכנית אחת בוועדה אחת שתכלול שינוי ייעוד וגם איחוד וחלוקה. לוועדה זו יינתנו סמכויות, כלים ומשאבים הדרושים לשם קידום תוכניות אלה בזמן סביר. במידה ותוכניות אלו יתקדמו בוועדות המחוזיות (דבר שאינו מומלץ), יש להבטיח שותפות מלאה עם התושבים ועם הרשויות המקומיות, והבטחת השימוש וההטמעה של ידע מקומי של התושבים. יש להימנע ממצב של קונפליקטים ואי הבנה, או הטמעה של ההיבטים הקניינים המקומיים.

5.2.2.9 רישום מקרקעין

בכדי לקצר את תהליכי התכנון בהם נדרשת הכנת תוכנית איחוד חלוקה, בנוסף לתכנון המפורט, יש לקדם אישור תוכניות לצורכי רישום (תצ"ר) ורישום מקרקעין בזמנית, במקביל לתהליך הכנת תוכנית איחוד וחלוקה. הנושא מחייב ליווי ותיאום של גורמים שונים למען בדיקה והסרה של חסמים בתהליכים ומתן הקלות: משרד האוצר, משרד המשפטים, מרכז מיפוי לישראל, מנהל התכנון ועוד.

5.2.2.10 מתן היתרי בנייה אישור תצ"ר

על פי תקנות התכנון והבנייה (תכנית איחוד וחלוקה), תשס"ט-2009 (סעיף 11), לא יינתן היתר בנייה במתחם האיחוד והחלוקה, אלא לאחר שאושרה על ידי הוועדה המקומית תכנית לצורכי רישום לכל מתחם האיחוד והחלוקה. בכדי להקל ולקצר אף תהליכי רישום המקרקעין, מומלץ לתקן את ההוראה האמורה בחוק התכנון והבנייה, ולאפשר מתן היתרי בנייה לפני אישור תצ"ר, בהתאם לטבלאות האיזון המאושרות לתקופה של 3 שנים מיום אישור תכנית איחוד וחלוקה.

5.3 הסדרת בנייה ללא היתר

5.3.1 סיכום ממצאים בנייה ללא היתר

הסדרת מבנים קשיחים

בין השנים 2015 למאי 2020, אושרו תוכניות שמכוחן ניתן להוציא היתרי בנייה הכוללות הסדרה של 3,641 מבנים קשיחים. על פי בדיקתנו, בתחום כל הרשויות – נותרו כ-13,918 מבנים קשיחים לא מוסדרים, מהם כ-4,069 בתחום תוכניות מפורטות בתהליך, כ-8,014 בתחום תוכניות כוללניות ללא תכנית מפורטת בתהליך, וכ-1,835 מחוץ לגבולות תוכניות המתאר הכוללניות. ממצא זה מלמד כי ניתן להסדיר את רובה הגדול של הבניה הבלתי מוסדרת (87%) על ידי האצה ושיפור של תהליכי התכנון המפורט, ואילו עבור הסדרת חלקה הקטן (13%) יש צורך בהרחבת שטח הפיתוח של היישובים ע"י עדכון התוכניות הכוללניות או אישור תוכניות מועדפות לדיוור בותמ"ל. בנוסף, לפי בדיקתנו, רוב המבנים הקשיחים הלא מוסדרים מרוכזים במקבצים בשולי היישובים הנמצאים בתחום 35 רשויות מתוך 70, ובשאר היישובים יש פחות מ-50 מבנים קשיחים לא מוסדרים. כ-66% מהבניה הקשיחה הלא מוסדרת נמצאת בתחום 10 יישובים בלבד: כפר קרע, אום אלפחם, ערערה, טירה, ג'ת, טייבה, באקה אל ג'רביה, קלנסווה, וירכא, ועוספיא. (מספר מבנים ליישוב נע בין 500 ל-2000), וכשליש מהבניה הקשיחה הלא מוסדרת נמצא בתחום שלושה יישובים בלבד – כפר קרע, אום אלפחם וערערה (ידוע לנו כי בנייה זו עתידה לעבור הסדרה במסגרת תוכניות הנמצאות בתהליכי הכנה, אך טרם הגיעו לשלב הדיון בוועדות התכנון). ממצא זה מלמד כי ניתן לקדם הסדרה של מרבית הבניה הלא מוסדרת באמצעות מיקוד מאמצים והקצאה מוגברת של תקציבים למספר יישובים נבחרים בהם מרוכזת מרבית הבניה הלא מוסדרת.

הסדרת מבנים קלים (סככות)

בתקופה שבין 2015 עד לסוף מאי 2020, אושרו תוכניות שניתן מכוחן להוציא היתר בנייה הכוללות הסדרה של 1,304 מבנים קלים (סככות). על פי בדיקתנו, בתחום כל הרשויות – נותרו כ-14,838 מבנים קלים לא מוסדרים, מהם כ-2,519 בתחום תוכניות מפורטות בתהליך, כ-4,205 בתחום תוכניות כוללניות ללא תכנית מפורטת בתהליך, וכ-8,114 מחוץ לגבולות תוכניות המתאר הכוללניות.

רוב המבנים הקלים הלא מוסדרים משמשים כמבנים חקלאיים, וחלקם משמשים לתעסוקה. על פי בדיקתנו, ברוב הרשויות יש מבנים קלים לא מוסדרים, ב-42 רשויות מתוך 70 יש יותר מ-100 מבנים קלים לא מוסדרים, ו-50% מהבניה הקלה הלא מוסדרת נמצאת בתחום 10 יישובים: כפר קאסם, טמרה, קלנסווה, טייבה, טירה, כפר קרע, באקה אל ג'רביה, אום אל-פחם, ערערה, וירכא. (מספר מבנים ליישוב נע בין 380 ל-1,400).

הממצאים מלמדים שניתן להסדיר כמחצית מהבניה הקלה הבלתי מוסדרת על ידי האצה ושיפור של תהליכי תכנון מפורט, בעוד שעבור הסדרת חציה השני נדרש תהליך של עדכון התוכניות הכוללניות. בנוסף, הממצאים מלמדים כי ניתן לקדם הסדרה של כמחצית מהבניה הקלה הלא מוסדרת על ידי מיקוד מאמצים והקצאת תקציבים מוגברת למספר מצומצם של יישובים.

5.3.2 המלצות להסדרת בנייה ללא היתר

5.3.2.1 הסדרת מבנים קשיחים

- רוב המבנים הקשיחים הלא מוסדרים (66%) נמצאים בתחומן של 10 רשויות בלבד. יש למקד מאמצים ולהקצות תקציבים מוגברת ליישובים אלה.
- קידום וזירוז התכנון מפורט למתחמים הכוללים מבנים רבים ללא הסדרה, ושטרם הוחל בהם תכנון מפורט או שנמצאים בתהליך הכנה של תוכניות מפורטות. הקידום דורש הקצאת משאבים ייעודיים שיש צורך להתאים עבור כל מקרה ספציפי: תגבור כוח אדם, הקצאת תקציבים נוספים ו/או הנגשת תקציבים קיימים, זירוז בהליכי ותמ"ל ועוד.
- הרחבת תחום התכנון והפיתוח ביישובים הכוללים מקבצים של מבנים קיימים מחוץ לגבולות המתאר, תוך התאמה לתיקון 1 לתמ"א 35. למשל ביישובים: קלנסווה, טירה, כפר קאסם ואחרים.
- קידום הסדרה של מצב קיים ללא הרחבת תחום הפיתוח, לצורך הסדרה של בתי מגורים בודדים הנמצאים מחוץ לגבולות המתאר ובשטחים עם מגבולות להרחבת הישוב, כ-"מבנים אפורים".

5.3.2.2 הסדרת מבנים קלים (סככות)

- הסדרת מקבצים הכוללים הרבה בנייה לתעסוקה, למשל אזורי תעסוקה קיימים בתחום הרשויות כפר קאסם וטירה.
- אישור ותקצוב פיתוח של מתחמים כאזורי תעסוקה, ועידוד מעבר של עסקים הנמצאים בתחום אזורי מגורים לאזורי התעסוקה.
- אישור ופיתוח מתחמים של מבנים חקלאיים, ועידוד בעלי דירים ורפתות הנמצאים בשולי היישובים בתחום ההרחבות המיועדות למגורים, לעבור לאזור מוסדר.

- עד ליישום המלצות אלו, ובמידה ומדובר בעסק או בשימוש חקלאי, מומלץ להציע רישוי זמני עד להסדרה קבועה או העברת המבנה לאזור תעסוקה או לאזור המיועד למבנים חקלאיים.

5.4 נגב

5.4.1 סיכום ממצאים בנוגע לנגב

מניתוח הנתונים לגבי תהליכי התכנון ברשויות הערביות בנגב, ובמיוחד בתוכניות מפורטות מאושרות וכאלה הנמצאות בתהליך תכנון, עולה כי ברמת התכנון קיימת תוספת גדולה ומשמעותית של יחידות דיור מתוכננות ומאושרות ושל הרחבת שטחי הפיתוח של היישובים. אולם, מבחינה מעמיקה של החסמים הקיימים בשטח עולה תמונה קשה לגבי יכולת המימוש של התוכניות השונות. במצב הנוכחי נראה כי קיימות בנגב עשרות אלפי יחידות דיור מתוכננות ומאושרות, אך כמעט ואין הוצאה ואישור של היתרי בנייה והמימוש של התוכניות בפועל מוטל בספק.

החסמים המרכזיים בפני מימוש התוכניות, אשר זוהו הם:

- קיים חוסר בתוכניות מתאר ותוכניות כוללניות בחלק מהיישובים, והתכנון המפורט נעשה על בסיס תוכניות מתאר מחוזיות שאינן מעודכנות ואשר לרוב אינן נותנות מענה לצרכים ולדפוסי הבעלות ברמת היישובים. התוצאה היא תוכניות כלליות של כתמים המגדירים ייעודי קרקע, מבלי לקחת בחשבון את תביעות הבעלות ואפשרויות המימוש בפועל.
- חלק מן התוכניות המפורטות נעשות ללא שיתוף ציבור משמעותי מספיק, ולכן אינן לוקחות בחשבון את סוגיית הבעלות על הקרקע, את אפשרויות היישום של התוכניות, ואת הצרכים הממשיים של התושבים. שיתוף ציבור אפקטיבי יוכל לתת בסיס טוב יותר לתכנון, תוך התחשבות בחלוקות פנימיות והסכמות בתוך המשפחות, וכך להבטיח את מימוש התכנון.
- מכיוון שלרוב התכנון המפורט נעשה ללא שיתוף מעמיק של התושבים ואינו לוקח בחשבון את תביעות הבעלות על הקרקע ביישובים השונים, קיים פער גדול בין התכנון המפורט לבין תביעות הבעלות, אשר מונע את האפשרות לשווק מגרשים בהתאם לתכנון. תושבים נמנעים מלשבת בקרקע שיש בה תביעות בעלות של אחרים, ותהליכי ההסדרה וההקצאה של מגרשים בתחום תביעות הבעלות הם ארוכים ומסורבלים ולא נותנים מענה ממשי לצרכים הקיימים.
- יש מחסור גדול בקרקעות זמינות לפיתוח שהן ללא תביעות בעלות, וקיימות מחלוקות בין הרשויות המקומיות לבין רשויות המדינה לגבי הייעוד והשימוש בקרקעות אלה. הרשויות

המקומיות מבקשות להשתמש בקרקעות ללא תביעות בעלות לצורך פיתוח אשר ישרת את כלל התושבים – מבני ציבור, תשתיות, מסחר, תעסוקה ותעשייה, ואילו רשויות המדינה מבקשות להשתמש בקרקעות אלה לטוב מגורים שישמשו להעברה של אוכלוסייה מיישובים לא-מוכרים.

■ קיים מחסור בתכנון וביצוע של תשתיות ביישובים ולא קיימות תשתיות קצה ברמת המגרש הבודד.

5.4.2 המלצות ספציפיות הנוגעות למצב התכנוני בנגב

1. הקמת צוות ייעודי למיפוי ופתרון חסמים בתחום התכנון: לאור הפער הגדול בין התכנון לבין היישום והבעיה אשר זוהתה בשלב המימוש של התוכניות, מומלץ על הקמת צוות בין-משרדי בשיתוף רשויות מקומיות ונציגי חברה אזרחית, אשר יעסוק במיפוי ומציאת פתרונות לחסמים העומדים בפני מימוש התכנון, כולל:

- הצורך להטמיע שיתוף ציבור בתכנון מפורט
- איכות התכנון המתארי וההשפעה על פיתוח תשתיות
- תקצוב וביצוע תשתיות-על ופיתוח מגרשים
- סרבול בירוקרטי בשלב הוצאת ההיתרים

2. התאמת יעדי הדיור בנגב למציאות הקיימת בפועל: היעדים המאושרים בהחלטות הממשלה בנוגע לאישור יחידות דיור בתוכניות מפורטות לא נותנים מענה לבעיית הדיור ביישובים הערביים בנגב, מאחר והבעיה היא במימוש. על כן, מומלץ לקבוע יעדים מדידים לשלב הוצאת ההיתרים.

3. תקצוב הרשויות המקומיות הערביות בנגב לצורך קידום תהליכי תכנון: כיום כל התכנון מנוהל על ידי הרשות להסדרת הפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, וללא שיתוף הרשויות המקומיות הערביות. מדיניות זו אינה מחוברת לצרכי השטח ולמאפיינים המיוחדים של החברה. על כן, מומלץ על העברת תקציבים וסמכויות מהרשות למשרד הבינוי והשיכון, כך שהתקציב יוקצה לרשויות המקומיות לצורך קידום תכנון מפורט ופיתוח תשתיות, לפי דרישות הרשות המקומיות, באופן הדומה למתקיים ביישובים הערביים בכלל.

4. עדכון תוכניות מתאר כוללניות בכל הרשויות בנגב: על פי ממצאי המחקר, בחלק מהרשויות במחוז דרום אין תכנית מתאר עדכנית (למשל, בערערה בנגב ובחורה), אין

תכנית מתאר מאושרת אחרי שנת 2000 או תכנית בתהליך. בנוסף, בחלק מהישובים במועצות האזוריות בנגב, התוכנית הכוללנית אושרה ככתמים לפיתוח ולא מאפשרת פיתוח תשתיות ראשיות למתחמים. על כן, מומלץ להקצות תקציבים להכנה ועדכון של תוכניות מתאר כוללניות לכל היישובים בכל הרשויות.

5. השלמת תכנון מפורט בתחום הרשויות המקומיות: על פי ממצאי המחקר, ברשויות הערביות במחוז דרום יש כ-37 אלף דונם של שטחים בתוך התוכניות הכוללניות שטרם הוחל בהכנת תוכניות מפורטות עבורם. מאחר וקיימת ברשויות אלו בעיה במימוש תוכניות, מומלץ לבצע בחינה של סיכויי המימוש של מתחמים אלו, בשיתוף הרשויות המקומיות, ולבחור במתחמים עם סיכוי גבוה למימוש ולהכין עבורם תוכניות מפורטות.

6. הרחבת תחומי השיפוט של הרשויות המקומיות בנגב: על פי ממצאי המחקר, כ-15 אלף דונם משטחי הפיתוח המוצעים בתוכניות מתאר כוללניות ותוכניות מפורטות, נמצאים מחוץ לתחומי השיפוט של הרשויות המקומיות. על כן, מומלץ להנחות את משרדי הממשלה (משרד הבינוי והשיכון ומשרד הפנים) לתקצב הכנת בקשות להרחבת תחומי שיפוט ע"י הרשויות המקומיות, ולהמליץ לוועדות הגאוגרפיות להרחיב את תחומי השיפוט של הרשויות האמורות, בהתאם לתוכניות המאושרות ולצרכים העתידיים של היישובים.

7. קידום פיתוח תשתיות אזוריות: מומלץ לפעול להסרת חסמי תשתיות משמעותיים ואזוריים, במטרה לקדם בנייה ושיווק יחידות דיור חדשות.

8. חיזוק מחלקות ההנדסה ברשויות המקומיות: קיים מחסור רב בתקנים למחלקות ההנדסה ברשויות המקומיות. לכן, מומלץ לחזק את מחלקות ההנדסה והרישוי ברשויות, ולהוסיף תקנים ייחודיים לליווי תושבים בשלב הוצאת ההיתר ולגישור במקרים של מחלוקות המונעות פיתוח.

9. שילוב מתכננים מהחברה הערבית בצוותי התכנון בנגב: על פי ממצאי המחקר, רק במקרים בודדים, מתכננים מהחברה הערבית עמדו בראש צוות שהכין תוכניות מתאר מפורטות במחוז דרום. בדו"ח הסרת החסמים בתחום הדיור שהכין משרד המשפטים, נקבע כי אחד החסמים להתקדמות הליך התכנון נובע מכך ש-"צוותי התכנון והרכב ועדות התכנון אינם כוללים מספיק נציגים מהחברה הלא יהודית, דבר הפוגע באמון הציבור מחד, ובהבנת צרכי היישוב על-ידי מוסד התכנון מאידך". על כן, מומלץ לשלב מתכננים מהחברה הערבית בצוותי התכנון, בשילוב עם העברת הסמכויות בנושאי התכנון לרשויות המקומיות דרך משרד הבינוי והשיכון, ולא הרשות להסדרת ההתיישבות

הבדואים בנגב (חלק לא קטן מהמתכננים הערביים מסרבים לעבוד מול הרשות להסדרה בגין יחסי אי-האמון בינה לבין הרשויות המקומיות הערביות בנגב).

5.5 המלצות בנוגע לייצוג הולם בתהליכי התכנון ובמוסדות התכנון

יש לנקוט בצעדים אקטיביים להגדלת הייצוג של אנשי המקצוע מהאוכלוסייה הערבית בתהליכי התכנון ובמוסדות הממשלה האמונים על תחומי התכנון. כפי שעולה מליווי מתמשך של תחום התכנון ברשויות הערביות, חלקם של חברים ערבים מתוך כלל החברים במוסדות התכנון הארציים והמחוזיים, ובכל הגופים המקצועיים שפועלים לצידם, הוא זניח ורחוק מאוד מלייצג את חלקם היחסי של האזרחים הערבים מכלל האוכלוסייה. הגדלת הייצוג תחזק את השיח מקצועי ותאפשר קידום תהליכי תכנון ושיווק המתאימים ומותאמים למאפיינים הייחודיים של היישובים הערביים, וגיבוש פתרונות הולמים לחסמי תכנון רבים איתם מתמודדים היום הרשויות המקומיות ומוסדות התכנון, והמונעים מימוש תקציבי תכנון והתקדמות בפועל של הליכי התכנון ביישובים הערביים. בנוסף לייצוג ההולם בוועדות התכנון המאשרות, דגש מיוחד על ייצוג במשרות הבכירות בתוך לשכות ומחלקות התכנון השונות: מנהל התכנון, לשכות ועדות מחוזיות (מתכנני מחוזות ועובדים בכירים), מחלקות התכנון בוועדות התכנון הארציות וועדות המשנה שלהם (מתכנני הוועדות ועובדים בכירים), כמו גם, שילוב מתכננים מהחברה הערבית בצוותי התכנון וכמתכננים ראשיים.

בנוסף, על המדינה להבטיח מגגנוני שיתוף והתייעצות שוטפים עם הנהגת הציבור הערבי וגופיו היציגים - ובראשם ועד ראשי הרשויות הערביות, עם ארגוני החברה האזרחית הפועלים בתחום, ועם מומחים ואנשי מקצוע מתחום התכנון. אחד הלקחים החשובים מיישום החלטת ממשלה 922 הוא, שרק ממשק שוטף בין מוסדות המדינה האמונים על קידום התכנון, הבניה וההסדרה ביישובים הערביים, לבין הכוחות הפועלים בשטח, יביא לגיבוש ואישור מדיניות תכנון המתאימה ומותאמת לצרכים הייחודיים של האזרחים והיישובים הערביים, ולהקצאה של תקציבים הולמים להוצאת המדיניות אל הפועל, ויבטיח את יישומה.

5.6 המלצות בנוגע לחיזוק ועדות מקומיות ומחלקות הנדסה ברשויות המקומיות

5.6.1 הקצאת תקן אדריכל/מתכנן ועדה

הוועדות המרחביות והמקומיות לתכנון ובנייה, מקדמות תוכניות מפורטות ותוכניות איחוד וחלוקה רבות בתחום הרשויות הערביות. לוועדות המרחביות יש תפקיד מרכזי בקידום התוכניות המפורטות והכוללניות בשלב הכנת התוכנית, בתיאום בין הרשויות ובקידום פרויקטים אזוריים.

על פי ממצאי המחקר, נדרשות עשרות תוכניות הכוללות אלפי יח"ד, על מנת להשלים את הצורך בתוכניות מפורטות ובתוכניות איחוד וחלוקה, וקיים צפי להרצת מספר רב של תוכניות מפורטות ותוכניות איחוד וחלוקה בסמכות ועדות מקומיות. לכן, קיים צורך לתגבר את כוח האדם והיכולת המקצועית בוועדות התכנון, ולתת כלים להתמודד עם תוכניות אלו, על מנת לזרז את אישורן. הנושא ידרוש הוספת תקנים למתכננים ואנשי מקצוע מומחים, ובניית ממשקי עבודה יעילים בין הוועדות המרחביות לבין הרשויות המקומיות. במטרה לזרז את אישור התוכניות שבסמכות הוועדה המקומית, וקידום תוכניות המתאר והתוכניות המפורטות שבסמכות הוועדה המחוזית, זאת לצד קידום ועידוד הוצאת היתרי בניה, הן בשכונות חדשות והן באלו שעברו הסדרה.

5.6.2 הקצאת תקן להקמת מאגר GIS במחלקות הנדסה

ברשויות המקומיות הערביות חסר מאגר מידע GIS לתשתיות בישוב (ניקוז, ביוב, נגישות, חשמל וכדומה). זאת בעת שרבות מהתוכניות המפורטות דורשות תכנון לביצוע הכולל נתונים כגון אלה. יש חשיבות רבה בבניית מאגר מידע לתשתיות בשכונות החדשות בפרט, ובבניית מאגר מקיף ליישוב בכלל. מאגר המידע יעזור למחלקות הנדסה באספקת מידע להיתרי בנייה ולניהול הביצוע של התשתיות בשכונה. מומלץ לסבסד את הקמת מאגר מידע GIS עבור הרשויות הערביות, כך שבניית המאגר תבוצע ע"י ספק חיצוני או ע"י הוספת תקן למחלקת הנדסה.

