



המלצות לתכנית חומש חדשה לחברה הערבית לשנים 2027-2031: מסמך מדיניות בתחומי תכנון, קרקע, דיור ואזורי תעסוקה

יולי 2026



לשוויין ושותפות עד. للمساواة والشمالة ج.م.
Sikkuy-Aufoq For a Shared and Equal Society R.A.

מחקר וכתיבה: וג'די חלאילה וד"ר חלי הירש

המלצות לתכנית חומש חדשה לחברה הערבית לשנים 2027-2031: מסמך מדיניות בתחומי תכנון, קרקע, דיוור ואזורי תעסוקה

יולי 2026

מחקר וכתיבה: וג'די חלאילה

מחקר וכתיבה של פרק ההתחדשות העירונית: ד"ר חלי הירש

ליווי ועריכה: מורן אביב, עופר דגן וגיא נרדי

עיצוב גרפי: אוסו באיו

מסמך זה מופיע באתר האינטרנט של עמותת סיכוי-אופוק.
מותר ורצוי לצלם, להעתיק ולצטט מפרסום זה תוך ציון מפורט של המקור.
אין לשכפל את הפרסום ללא רשות בכתב מהעמותה.



מסמך זה הופק תודות לתרומה הנדיבה של SVF



sikkuy-aufoq.org.il



facebook.com/sikkuy-aufoq



twitter.com/sikkuy-aufoq



instagram.com/sikkuy_aufiq



office@sikkuy-aufoq.org.il

משרדי סיכוי-אופוק

דרך אלנבי 77, ת.ד. 99650, חיפה 31996

טל': 04-8523188, פקס: 04-8523065

תוכן עניינים

4	הקדמה
5	א. תכניות מתאר כוללניות ומסמכי מדיניות
9	ב. תכניות מפורטות שמכוחן ניתן להוציא היתר
14	ג. ותמ"ל - מיעוט מתחמים מועדפים ביישובים ערביים
15	ד. הסדרת בנייה ללא היתר
18	ה. אזורי תעסוקה
23	ו. מלאי קרקעות המדינה לצורכי דיור ביישובים הערביים
29	ז. תחומי שיפוט הישובים וחלוקת הכנסות
31	ח. רישוי בנייה
34	ט. פיתוח תשתיות
35	י. חיבור לחשמל
37	יא. התחדשות עירונית
43	יב. נושאים כלליים
50	סיכום
52	נספחים

מסמך זה מציג מכלול המלצות מדיניות לקראת גיבוש ויישום החלטת הממשלה הבאה בשדה התכנון העירוני בתחומי דיור, תעסוקה ופיתוח מרחבי ביישובי החברה הערבית. המסמך מבוסס על בחינת יישום החלטות הממשלה הקודמות, ובעיקר, החלטות ממשלה מס' 922 ומס' 550, וניתוח החסמים המעכבים את מימוש יעדיהן בפועל.

המסמך נשען על סקרים ומחקרים מקיפים שעמותת סיכוי-אופק ערכה בסיוע הרשויות המקומיות הערביות, אשר בחנו את מצב התכנון, היקפי היתרי הבנייה, קידום תכניות מפורטות, פיתוח ואכלוס אזורי תעסוקה, ומלאי קרקעות המדינה כמשאב מרכזי לפתרונות דיור, בפרט עבור האוכלוסייה חסרת הקרקע. חלק מהממצאים וההמלצות המובאים כאן מתבססים על ראיונות עומק עם מהנדסי רשויות מקומיות ואנשי מקצוע העוסקים ישירות בתחומי התכנון והרישוי.

מהניתוח עולה כי על אף קידום תכניות מתאר, תכניות מפורטות ותכניות ותמ"ל (הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור) בעשור האחרון, נותר פער מתמשך ומשמעותי בין היקפי התכנון המאושר לבין מימוש בפועל של פתרונות דיור, הוצאת היתרי בנייה, פיתוח תשתיות והקמה ואכלוס של אזורי תעסוקה ביישובים הערביים. פער זה אינו נובע ממחסור בתכנון, אלא מכשלים במנגנוני היישום. כך, מדיניות רגולטורית שאינה מותאמת למאפייני היישובים הערביים, היעדר סנכרון בין-משרדי, והיעדר ליווי בשלבי מימוש התוכניות. יש לציין גם את אי אישורן הסופי של תכניות מתאר כוללניות הנמצאות בשלבי קידום מתקדמים.

המסמך מציג שורת המלצות מדיניות ממוקדות, שמטרתן לחולל שינוי מבני במנגנוני קבלת ההחלטות ובאופן יישום המדיניות הממשלתית, באמצעות הקצאה ייעודית, מתוכננת ומדידה של משאבים ותקציבים, ועיגון מנגנוני יישום מחייבים. המלצות אלו נועדו לאפשר מעבר מתכנון סטטוטורי לפיתוח, להסדרה ולאכלוס בפועל במסגרת תכנית החומש 2027–2031, ולצמצום הפער המתמשך בין מדיניות מוצהרת לבין מציאות תכנונית וחברתית ביישובי החברה הערבית.

א. תכניות מתאר כוללניות ומסמכי מדיניות

1. תכניות מתאר כוללניות

על פי מחקר שערכנו בנושא תכנון והסדרה ביישובים הערביים,¹ עולה כי ברוב הרשויות המקומיות הערביות קיימת תכנית מתאר כוללנית שאושרה לאחר שנת 2000, או לחלופין תכנית מתאר כוללנית הנמצאת בשלבי הכנה וקידום. מצד שני, לפי הבדיקה, יש חשיבות וצורך לעדכון חלק מהתכניות הכוללניות בזמן הקרוב, מסיבות שנפרט בסעיפים הבאים.

להלן ממצאי הבדיקה:

- 13 תכניות בתחום 12 רשויות מקומיות מצויות בהליכי תכנון וטרם אושרו.
- 37 תכניות בתחום 32 רשויות מקומיות נתקבלו ונדונו בוועדות התכנון לפני שנת 2010.
- 12 תכניות בתחום 10 רשויות מקומיות אושרו לפני שנת 2010.
- 30 תכניות בתחום 25 רשויות מקומיות הוכנו לשנת יעד 2020.

1.1 התארכות משך הזמן לאישור התכנית

הכנת חלק מהתכניות החלה לפני מספר רב של שנים. חלף זמן רב עד שהן הגיעו לדיונים או לתהליכים סטטוטוריים במוסדות התכנון, והן התבססו על נתוני רקע ישנים (מדידה ישנה ומפות מצב קיים), ולא התחשבו בשינויים המתרחשים ביישובים הערביים, שגדלים באופן דינמי ומהיר יחסית לשאר היישובים בארץ. בנוסף, תהליך האישור של התכניות הכוללניות ארך מעבר לצפוי ולמקובל. בבדיקה שביצענו לגבי משך התהליך לאישור תכניות מתאר כוללניות שקודמו ביישובים הערביים משנת 2015 עד יוני 2021 נמצא כי ממוצע הזמן שעובר משלב קבלת התכנית עד לפרסום אישור עומד על 80 חודשים בכלל הרשויות, ואילו ברשויות מקומיות שנכללו בהחלטת 922 הזמן הנדרש הינו 89 חודשים (כ-7 שנים). מצב זה מביא לכך שהתוכניות

1 [תכנון והסדרה ביישובים הערביים: תמונת מצב, מאי 2022. סכיו-אופוק והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי.](#)

המאושרות אינן מספקות פתרונות אקטואליים לדיור ולצרכים ציבוריים בתוך הישוב. נדגיש, כי בחלק גדול מהמקרים שבדקנו, מוסדות התכנון שיוזמים את התכנית אינם מסכימים לעדכן אותן מטעמי תקציב, טענות כנגד הבניה הלא מוסדרת או מטעמים נוספים.

2.1 אי מעורבות הרשויות המקומיות והציבור בהליך התכנון

משיחות עם גורמים ברשויות המקומיות אנו מבינים כי ניהול קידום התכניות נערך על ידי מנהל התכנון, והרשויות אינן מעורבות בבחירת צוותי התכנון, התוויית העקרונות המנחים ומגמות התכנון, הכוללים בין היתר, את קביעת גבולות התוכנית והצפיפות. בנוסף, שיתוף הציבור בתהליכי התכנון לוקה בחסר ואינו מערב את התושבים/בעלי הקרקע בתהליכי התכנון. הדבר מביא לכך שמתגבשות תכניות שלא עונות על הצרכים המקומיים. במספר רב של מקרים, מחלוקת שעולות בין הוועדה המחוזית לבין הרשויות המקומיות, גורמות לעתירה לבתי המשפט, מה שמביא לעיכוב נוסף של אישור התוכניות.

3.1 תיקון תמ"א 53 והצורך בהרחבת גבולות המרקם העירוני

בשנת 2016 אושר תיקון מספר 1 לתוכנית המתאר הארצית תמ"א 35, במסגרתו הורחבו גבולות המרקם העירוני, כך שמגבלה זו, שהצרה בעבר את אופק הפיתוח של היישובים, הוסרה, וניתן לעדכן את תכניות המתאר בהתאם. תהליך זה, במידה ויתבצע, יאפשר הסדרת מתחמים הכוללים בתי מגורים רבים שנבנו ללא היתר, ונמצאים כיום בשולי היישובים.

על אף הסרת חסם משמעותי זה, עדיין נותרו בעיות שעלולות לעכב את הפיתוח, כפי שפורט בסעיפים הקודמים. ככל הידוע לנו בעת כתיבת מסמך זה, ביישובים ירכא, טירה וקלנסווה אושרו הרחבות בתמ"א אך לא קודמו תוכניות. בהמשך לכך, מנגנון קידום התכניות הכוללניות הקיים, ואי ההתאמה לצרכים המקומיים, גוררים עיכוב בתכנון מתחמים רחבי היקף וכרוכים בהתנגדויות רבות ועתירות. מצב זה מביא להשקעה מיותרת של משאבים מטעם הרשויות ומוסדות התכנון, וכן מייצר סכסוכים ומחלוקות שמעיבים על התהליך.

4.1 המלצות מדיניות



לאור האמור לעיל, אנו ממליצים לקדם הכנה ועדכון של תכניות מתאר כוללניות עבור רשויות מקומיות העומדות באחד או יותר מן התנאים הבאים:

- רשויות מקומיות אשר אושרה עבורן הרחבה למרקם העירוני במסגרת תמ"א 35/1, ונדרש להטמיע הרחבה זו במסגרת תכנון כוללני ומעודכן.
- רשויות מקומיות שבתחומן קיים היקף משמעותי של בנייה לא מוסדרת, אשר התכנית המאושרת החלה אינה נותנת לה מענה תכנוני מספק.
- רשויות מקומיות שתכנית המתאר התקפה החלה בתחומן אינה נותנת מענה, מבחינת יעדי הפיתוח, האוכלוסייה והתשתיות לשנת היעד התכנונית 2065.

יש להבטיח כי הרשות המקומית ותושביה יהיו שותפים מלאים לתהליך עוד מראשיתו. בנוסף **אנו ממליצים**, לקדם הנחיות שיתאימו את יעדי הצפיפות וההפרשות לצרכי ציבור למאפיינים הייחודיים של הישובים הערביים כגון מבנה הבעלויות על הקרקע וקצב המימוש. בנוסף, יש צורך בסנכרון בין הגופים המעורבים בקידום התוכניות: רמ"י, משב"ש ומנהל התכנון אל מול הרשויות המקומיות, ובתיאום בין הועדה הארצית והמחוזית.

2. מסמכי מדיניות

במהלך תוכנית החומש הקודמת (החלטת ממשלה 922) קודמו תכניות מתאר כוללניות וכן תכניות מפורטות שנגזרו מהן. לעומת זאת, בתוכנית החומש הנוכחית (החלטת ממשלה 550) יזם מינהל התכנון במספר יישובים מסמכי מדיניות במקום תכניות מתאר כוללניות, מתוך מחשבה שקידומם יהיה מהיר יותר. למסמכי מדיניות אין מעמד סטטוטורי מחייב, ולא ניתן לגזור מתוכם מתחמים לקידום תכנון מפורט בהמשך. כמו כן, לא ניכר כי מסמכי המדיניות קודמו מהר יותר מתכניות כוללניות.



בהיעדר מעמד סטטוטורי, מסמכי המדיניות אינם מאפשרים כיום קידום תכנון מפורט או הסרת חסמים תכנוניים מהותיים. לאור זאת, **אנו ממליצים** לפעול לקידום מסמכי המדיניות בלוחות זמנים קצרים וברורים, תוך עיגונם במסגרת תכניות המתאר המחוזיות (תמ"מ), כך שיינתן להם תוקף תכנוני מחייב שיאפשר קידום תכניות מפורטות מכוחם. בהקשר זה, מומלץ לקדם שינויים בכתמי היישובים בתכניות המתאר המחוזיות, ככל שידרש, עוד בשלב מוקדם, וזאת על מנת, להסיר חסמים תכנוניים קיימים, ולאפשר קידום תכניות מפורטות בהמשך, בהתאם לצרכים המקומיים שזוהו.

3. צמצום ודחיית תכניות מתאר כוללניות

חלק מתכניות המתאר הכוללניות, שאושרו להפקדה על ידי הוועדות המחוזיות, לא התקבלו לאחרונה על ידי המועצה הארצית. במספר מקרים בוצעו צמצומים מהותיים בשטחי התכנון המאושרים, וזאת על בסיס שינוי נתונים פרוגרמטיים שבוצעו כך שיצדיקו בדיעבד את הצמצום. כך למשל נעשה בתוכניות היישובים עילבון, כסרא-סמיע, עוספיא, כפר מנדא ועראבה. בתוכניות של מג'ד אל-כרום ובאקה אל-גרביה וג'ת צומצמו או נדחו הרחבות מתוכננות בשל דרישה לבנייה צמודת דופן. עצירת התוכניות פוגעת ביכולת הרשויות לקדם פיתוח מוסדר ולהגדיל את היצע הדיור, ומעמיקה את הפער בין צורכי היישובים לבין המסגרת התכנונית המאושרת.



אנו ממליצים להתאים את מדיניות הצפיפות לאופיים הייחודי של יישובים ערביים קטנים, שבהם נדרש לעיתים תכנון בצפיפות נמוכה יותר, בהתאם למבנה היישובי, למרקם הקיים ולצרכים המקומיים. בהקשר זה, יש לשקול מחדש את החלטות הצמצום שניתנו לאחרונה ביישובים שנזכרו לעיל, ולבחון אפשרות להשבת היקפי התכנון המקוריים או לקביעת פתרון תכנוני חלופי, אשר ייתן מענה ממשי לצורכי הפיתוח, הדיור והסדרת הבנייה הקיימת. יש להבטיח עקביות תכנונית ומדיניות אחידה, ולמנוע מצב שבו תכניות שקודמו לאורך שנים מצומצמות בדיעבד, ללא שינוי מהותי בנתוני היסוד אשר הצדיקו את אישורן מלכתחילה.

ב. תכניות מפורטות שמכוחן ניתן להוציא היתר

מנתוני המעקב שלנו אחר התקדמות התכנון המפורט (מכח התוכנית ניתן להוציא היתר בנייה) ביישובים הערביים מסתבר שבתקופת יישום החלטת ממשלה 550 קודמו תכניות מפורטות חדשות למתחמים המאושרים בתחום התכניות הכוללניות, בהיקף כולל של כ-14.7 אלף דונם. מצד שני, עולה כי לא קודמו עדיין תוכניות מפורטות עבור כ-56.8 אלף דונם של שטחים המאושרים לפיתוח בתחומי הרשויות המקומיות הערביות. עוד מסתבר כי מאז תחילת שנת 2022 נמשך קידום תכנון מפורט ותכניות איחוד וחלוקה למתחמים שאושרו בעבר במסגרת תכניות מתאר כוללניות, אולם לא קודמו תכניות המרחיבות את שטחי הפיתוח מעבר לשטחים שכבר אושרו וקודמו בתכניות המתאר הכוללניות.

בבחינת התהליך התגלו מספר חסמים. להלן חלק מהחסמים המבניים המחייבים שינויים בתהליכים ובמנגנון קבלת ההחלטות:

1. צמצום תכניות מתאר ועיכוב תכנון מפורט: צמצום תכניות מתאר כוללניות, או נימוקי בטחון שונים שהובאו רק בשלבי התכנון הסופיים (כמו למשל המקרה של תמ"ל 1077 עין ג'ראר באום אל-פחם) גרמו לעיכוב או ביטול תוכניות מפורטות שמכוחן ניתן להוציא היתרים. אנו סבורים כי כל עוד לא התרחש שינוי מהותי ומנומק בתנאי היסוד, אין מקום להעלאת דרישות חדשות ומהותיות בשלב מתקדם של תכנון באופן הפוגע בתכליות התכנון, בוודאות התכנונית, באמון התושבים.

2. ריבוי שטחים ללא תכנון מפורט: על פי בדיקתנו, בכ-56.8 אלף דונם של שטחים המאושרים לפיתוח בתחומי הרשויות המקומיות הערביות טרם קודמו תכניות מפורטות עד היום. לאור זאת, **אנו ממליצים** להקצות תקציבים ייעודיים לצורך קידום תכנון מפורט בשטחים אלה, כבסיס למימוש יעדי הדיור והפיתוח. יש להקצות את התקציבים באופן דיפרנציאלי, תוך תיעדוף של ישובים שבהם קיימים מתחמים רבים ללא תכנון מפורט ו/או היקף משמעותי של מבנים בלתי מוסדרים, וזאת על מנת לצמצם פערים תכנוניים ולהאיץ הסדרה ופיתוח.

3.



הפרשת שטחים לצורכי ציבור שאינה מותאמת למאפייני בינוי במתחמים

המיועדים להסדרה: במסגרת קידום תכניות מתאר ותכניות מפורטות, נדרשות הרשויות המקומיות להעמיד היקפי הפרשה משמעותיים לשטחי ציבור, לעיתים בהיקף של כ-30%-40% משטח התכנית, בהתאם לסטנדרטים תכנוניים הנהוגים כיום. דרישות אלו פותחו בעיקר עבור מתחמי פיתוח חדשים, ואינן מותאמות למציאות של מתחמים אשר בנויים מזה עשרות שנים. במתחמים של בנייה קיימת, בייחוד כאלה שהתפתחו לפני הנהגת מדיניות של איחוד וחלוקה ולפני קביעת סטנדרטים תכנוניים מחייבים, מרבית הקרקע כבר בנויה בפועל, ולעיתים כמעט במלואה. במציאות זו, אין היתכנות תכנונית או מעשית להפרשת שטחים משמעותיים מקרקעות פרטיות, מבלי לגרום לפגיעה בלתי סבירה בבעלי הזכויות ובכך לסיכול האפשרות להסדרת הבנייה. בה בעת, לא סביר להעמיס את מלוא דרישות ההפרשה על בעלי קרקע שלא מימשו זכויות, או על חלקים מצומצמים שנותרו פנויים, רק משום שהבינוי ההיסטורי תפס את רוב שטח המתחם. גישה זו יוצרת חוסר צדק תכנוני ופוגעת באמון הציבור בהליכי ההסדרה.

בנוסף, רשות מקרקעי ישראל נוהגת במתחמים אלה בגישה של "שוויון פורמלי", ומבצעת הפרשות מקרקעות המדינה בשיעור דומה לזה הנדרש מבעלי קרקע פרטיים. בפועל, גישה זו אינה נותנת מענה למגבלות הפיזיות והתכנוניות של מתחמים בנויים, ואינה מאפשרת השלמה אמיתית של שטחי ציבור נדרשים. כתוצאה מכך, הרשויות המקומיות אינן מצליחות לגבש תכניות מפורטות העומדות בדרישות מוסדות התכנון ובמדיניות התכנון המקובלת.



לאור האמור, **אנו ממליצים** לאשר מדיניות תכנונית ייעודית להסדרת בנייה קיימת, המבוססת על הבחנה ברורה בין מתחמים בנויים לבין מתחמי פיתוח חדשים, וכוללת את העקרונות הבאים:

- **הפרשות מינימליות מקרקעות פרטיות במתחמים בנויים:** בתכניות מפורטות להסדרת בנייה קיימת, ובייחוד במתחמים שבהם מרבית השטח כבר בנוי, יש לקבוע כי ההפרשות מקרקעות פרטיות לצורכי ציבור יהיו מותאמות למגבלות הפיזיות והתכנוניות של השטח, ולא יעמדו בסטנדרטים החלים על תכניות חדשות.

אנו מבקשים להעיר כי כך נעשה בתוכנית תמ"ל 1077, עין ג'ראר, באום אל פאחם, שם הופרש המינימום הנדרש, וללא טבלאות איזון.

- **הגדלת ההפרשה מקרקעות מדינה בתחום המתחם:** ככל שקיימות קרקעות מדינה בתחום המתחם, יש לקבוע כי עיקר ההשלמה לשטחי הציבור תוטל עליהן, בשיעור גבוה יותר מהקרקע הפרטית, וזאת על מנת לאפשר קידום תכנית ישימה ומאוזנת.
- **השלמת שטחי ציבור באמצעות קרקעות מדינה במתחמים סמוכים:** במקרים שבהם לא קיימות עתודות קרקע מספקות בתוך המתחם עצמו, יש לאפשר השלמת שטחי הציבור הנדרשים באמצעות שימוש בקרקעות מדינה במתחמים סמוכים או בתחומי היישוב, כמנגנון פיצוי תכנוני על החסר בשטחי ציבור במתחם הבנוי.
- **החלטה מחייבת:** יש לאשר מדיניות זו בהחלטה מחייבת ולהנחות לפיה את כלל מוסדות התכנון, לרבות הוועדות המקומיות, המחוזיות ורמ"י, על מנת לייצר ודאות תכנונית, אחידות ושוויוניות ביישום ויכולת מימוש אפקטיבית של תכניות להסדרת בנייה קיימת.

4. **היעדר שיתוף הרשויות המקומיות והחברה האזרחית:** החלטת ממשלה מס' 664, שהתקבלה ב-2020, קבעה כי "יש להקים צוות ליישום דו"ח הצוות הבין-משרדי בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה. בצוות היישום יהיו חברים נציגי המשרד לשוויון חברתי, משרד הפנים, מנהל התכנון, משרד האוצר, רשות מקרקעי ישראל, משרד הבינוי והשיכון, משרד ראש הממשלה והרשות לפיתוח כלכלי חברתי ביישובים הדרוזיים והצ'רקסיים, אשר ימונו על ידי מנכ"ל הגופים החברים בצוות היישום".

ע"פ ההחלטה, הצוות יפעל "תוך התייעצות דרך קבע עם ראשי הרשויות ונציגי החברה האזרחית בחברה הלא יהודית, ובכלל זה יבחן הצוות את ההערות של פורום ראשי הרשויות המקומיות הדרוזיות והצ'רקסיות ושל הוועד הארצי של ראשי הרשויות המקומיות הערביות".

אולם בפועל, במסגרת עבודת הצוות לא בוצעה היוועצות עם ראשי הרשויות וארגוני החברה האזרחית שפועלים בשיתוף פעולה עימו ומתמחים בתחומי התכנון והדיוור, הן

בתהליכים והן בהחלטות. כל זאת למרות שבתקופה לפני החלטת הממשלה, היה קשר רציף בין הצוות של משרד המשפטים ונציגי ועד ראשי הרשויות וארגוני החברה האזרחית הפועלים במסגרת ועדת הדיור של הוועד.



אנו ממליצים להסדיר מנגנון קבוע לשיתוף והתייעצות עם ראשי הרשויות המקומיות ונציגי החברה האזרחית, הכולל שקיפות, העברת חומרים סדירה ודיווח תקופתי. הדבר יאפשר בניית מנגנונים מותאמת ויישום מקצועיים ומותאמים למצב התכנוני ביישובים הערביים.

5. **היעדר בסנכרון בין משרדי הממשלה ומוסדות התכנון:** גיבוש התכנית המפורטת כרוך במעורבות של משרד השיכון, או רמ"י, הוועדה המחוזית וגופים מאשרים נוספים, הוועדה המקומית ותושבים. במספר של מקרים גיבוש התכנית לאחר בניית ההסכמות עם הגורמים האחראיים על הכנת התכנית נתקל באי הסכמות עם המוסד המאשר, דבר שגורם לעיכוב מהותי בקידום התכנית או במקרים מסוימים אי קידום בכלל.



אנו ממליצים לקדם סנכרון ותיאום בין משרדי הממשלה השונים ולערוך תהליך פרה-רולינג על מנת למנוע עיכוב וסרבול של תהליכי התכנון ואי קידום תכניות.

6. **היעדר היכרות במאפיינים התכנוניים-קנייניים ובידע המקומי של יישובי ותושבי החברה הערבית:** רשויות מקומיות ואנשי מקצוע מהחברה הערבית מתמודדים עם פער בידע ובהיכרות של מוסדות התכנון של המדינה עם היבטים חברתיים-תרבותיים וצרכים מקומיים. נושא זה עלה גם במסמך הסרת החסמים לתכנון בחברה הערבית שאומץ על ידי הממשלה בהחלטה מספר 664 בשנת 2020. מבדיקה שערכנו מול אנשי מקצוע ומהנדסי רשויות מקומיות ביישובים הערביים אנו מבינים, שבין היתר, יש מחסור באנשי מקצוע מהחברה הערבית במוסדות התכנון של המדינה, שאין קשב לדרג המקומי ולאנשי מקצוע מהחברה הערבית, ושאינן נכונות להטמעה של שינויים במערך קבלת החלטות.



אנו ממליצים אפוא לגבש ולאשר מערך הנחיות מקצועיות מחייב, שקוף ואחיד לכלל מוסדות התכנון, אשר ישמש כלי עבודה יישומי ומעודכן וישקף באופן ברור את מדיניות הממשלה והעקרונות להסרת חסמי תכנון ביישובי החברה הערבית. הנחיות אלו יכללו קריטריונים ברורים לקבלת החלטות, יוטמעו בהליכי העבודה השוטפים של הוועדות, ויבטיחו אחידות, ודאות ושקיפות בתהליכי התכנון. במקביל, יש לפעול לשילוב יזום של אנשי מקצוע מהחברה הערבית בתפקידי מפתח מקצועיים וניהוליים במוסדות התכנון הארציים והמחוזיים.

ג. ותמ"ל - מיעוט מתחמים מועדפים בישובים ערביים

המחקר בנושא תכנון והסדרה ביישובים הערביים,² מלמד על כך שבין השנים יוני 2015–יוני 2021, כ־50% מיחידות הדיור הכלולות בתכניות מפורטות המצויות בתהליך תכנון במחוז צפון, וכ־52% מיחידות הדיור במחוז חיפה, קודמו במסגרת הותמ"ל (וועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור). ע"פ נתוני שנתון 2025 של מנהל התכנון, משך הזמן הממוצע לאישור תוכנית בותמ"ל הוא כ-14 חודשים, כמחצית מהזמן המקובל בוועדות המחוזיות. נתונים אלה ממחישים את יעילות הותמ"ל ככלי תכנוני להאצת קידום תכניות דיור בישובי החברה הערבית.

עם זאת, לפי בדיקתנו, בשנים 2023–2025 הוכרזו 28 אזורים חדשים כ"מתחמים מועדפים לדיור" - כמעט כולם ביישובים יהודיים, למעט 2 מתחמים בטירה (רמת עמל), ובכאבול (דאר אל עין). יש לציין שנכון ליולי 2026, 9 המתחמים שהועברו לאחרונה לטיפול הותמ"ל אינם כוללים אפילו ישוב ערבי אחד.

2 [תכנון והסדרה ביישובים הערביים: תמונת מצב, מאי 2022. סיכוי-אופוק והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי.](#)

ד. הסדרת בנייה ללא היתר

1. מבנים קשיחים

לפי מחקר "תכנון והסדרה ביישובים הערביים", שפירסמו ב-2022³, בתחום הרשויות המקומיות הערביות (למעט מחוז הדרום) קיימים 13,918 מבנים קשיחים לא מוסדרים. בדיקה שערכנו בסוף שנת 2024 מעלה כי מאז אושרה הסדרתם של כ-1,475 מבנים. מצבם של שאר המבנים הקשיחים הלא מוסדרים: כ-4,683 מבנים מצויים בתחומן של תכניות מפורטות הנמצאות בהליכי קידום; כ-5,930 מבנים נמצאים בתחומן של תכניות מתאר כוללניות שטרם קודמו לגביהן תכניות מפורטות; וכ-1,835 מבנים מצויים מחוץ לגבולות תכניות המתאר הכוללניות המאושרות.

לפי בדיקתנו, מרבית המבנים הקשיחים הלא מוסדרים מרוכזים במקבצים המצויים בשולי היישובים, ובתחומן של 33 רשויות מקומיות מתוך 56 שנבחנו. בזמן, בתחומן של כל אחת מ-23 הרשויות הנותרות, קיימים מבנים קשיחים בודדים בלבד שאינם מוסדרים, או שאינם קיימים כלל מבנים קשיחים לא מוסדרים. עוד עולה כי כ-74% מהבנייה הקשיחה הלא מוסדרת מרוכזת ב-8 יישובים בלבד: כפר קרע, אום אל-פחם, ערעה, טירה, ג'ת, טייבה, באקה אל-גרבייה וקלנסווה, כאשר מספר המבנים הלא מוסדרים בכל אחד מהיישובים נע בין 500 לכ-2,000 מבנים.

1.1 המלצות מדיניות להסדרת מבנים קשיחים:

• גיבוש תוכנית עבודה כוללת סדורה ומקיפה להסדרת כלל המבנים הקשיחים



הלא מוסדרים בתחומן של הרשויות המקומיות הערביות בתוך 5 שנים -

התכנית תכלול מיפוי מלא, עדכני ושיטתי של המבנים, סיווגם לפי מצב תכנוני ומרחבי, וקידום תכניות מפורטות למתחמים הכוללים ריכוזי בנייה לא מוסדרת. התכנית תכלול מנגנוני בקרה, מעקב ודיווח שוטפים, שיבטיחו התקדמות עקבית ומדידה להשלמת הסדרת הבנייה בתוך תקופת החומש. במסגרת התכנית

יש לקבוע יעדים כמותיים ולוחות זמנים מדידים לקידום ואישור התכניות במוסדות התכנון, לצד קביעת מנגנוני הקלה וזירוז בהליכי התכנון. התוכנית תקצה משאבים באופן דיפרנציאלי ובהתאם לשוני בריכוזי הבנייה ללא היתר ביישובים השונים, ותוך התאמת כלי התכנון לאזורים בהם יש ריכוזים גדולים של בנייה ללא היתר. קידום זה ייעשה, לפי הצורך, גם באמצעות מסלולים ייעודיים כגון הותמ"ל.

- **הרחבה של תחומי תכניות המתאר ביישובים שבהם קיימים מקבצים משמעותיים של מבנים קשיחים מחוץ לגבולות המאושרים** - במטרה לאפשר את הכללתם במסגרת תכנונית מוסדרת. בין היתר, יש לבחון מהלך זה ביישובים כגון קלנסווה, טירה וכפר קאסם.
- **מסלולי הסדרה ייעודיים במקרים של בתי מגורים בודדים המצויים מחוץ לגבולות תכניות המתאר** - ובייחוד באזורים שבהם קיימות מגבלות תכנוניות או מרחביות להרחבת היישוב. ניתן לסווג מבנים אלה כמבנים "אפורים", לצורך הסדרת המצב הקיים בלבד, מבלי לאפשר הרחבה, תוספת בנייה או שינוי ייעוד, בכפוף לבחינה תכנונית, סביבתית ומשפטית.
- **הסדרת בנייה קיימת החורגת מהוראות תמ"א 35** - חלק מהבנייה הקיימת נבנתה לפני עשרות שנים אך לא הוסדרה במסגרת תכניות המתאר, בשל מגבלות הנובעות מהוראות תמ"א 35, ובפרט סעיף צמידות הדופן. לפיכך, אנו ממליצים לבצע עידכון נוסף של תמ"א 35, כך שסעיף צמידות הדופן יאפשר הכללה והסדרה של הבנייה הקיימת.

2. הסדרת מבנים קלים

לפי המחקר שערכנו ב-2022 הרי שבתחום הרשויות המקומיות הערביות (למעט מחוז הדרום) קיימים כ-14,838 מבנים קלים (סככות) לא מוסדרים. מרבית המבנים הקלים הלא מוסדרים משמשים למטרות חקלאיות, וחלקם למטרות תעסוקה. מהמחקר עולה כי כ-52% מהבנייה הקלה הלא מוסדרת מרוכזת ב-8 ישובים: כפר קאסם, טמרה, קלנסווה, טייבה, טירה, כפר קרע, אום אל-פחם וערעה.

בדיקה שערכנו בסוף שנת 2024 מעלה כי הוסדרו כ-953 מבנים. תמונת המצב העולה מהבדיקה ב-2024 היא שכ-2,816 מבנים מצויים בתחומן של תכניות מפורטות הנמצאות בהליכי קידום;

כ-4,205 מבנים נמצאים בתחומן של תכניות מתאר כוללניות שטרם קודמו לגביהן תכניות מפורטות; וכ-8,114 מבנים מצויים מחוץ לגבולות תכניות המתאר הכוללניות המאושרות.

1.2 המלצות מדיניות להסדרת מבנים קשיחים:



- **הסדרת מקבצים של מבנים קלים המשמשים לתעסוקה** - הרחבת תחומי תכניות המתאר וקידום תכניות מפורטות ייעודיות, כך שיוסדרו מקבצים הכוללים ריכוז גבוה של מבנים קלים המשמשים לתעסוקה. מהלך זה רלוונטי במיוחד לרשויות שבהן קיימים בתחומן אזורי תעשייה לא מוסדרים, כגון כפר קאסם וטירה.
- **פיתוח אזורי תעסוקה מוסדרים בקרקעות מדינה** - אישור ותיקצוב פיתוח של מתחמים ייעודיים לאזורי תעסוקה בתחומי קרקעות המדינה ולגבש מנגנוני תמרוץ שיאפשרו ויעודדו העתקת עסקים הפועלים כיום בתחומי מגורים מאושרים, או באזורי מגורים המצויים בשלבי תכנון, לאזורי תעסוקה מוסדרים.
- **הקמת מתחמים מוסדרים למבנים חקלאיים** - קידום פיתוח מתחמים ייעודיים למבנים חקלאיים בתחומי קרקעות המדינה, ותמרוץ בעלי דירי בעלי חיים ורפתות הפועלים כיום בשולי היישובים, ובאזורים המיועדים להרחבה למגורים, להעביר את פעילותם למתחמים חקלאיים מוסדרים.
- **עידכון תכניות המתאר והתכניות המפורטות שמכוחן ניתן להוציא היתרים** - כך שיותאמו למאפייני החקלאות ברשויות המקומיות הערביות ולמבנה הבעלות על הקרקע. במסגרת זו, יש להסיר חסמים תכנוניים ורגולטוריים המונעים הוצאת היתרי בנייה למבנים חקלאיים בתחומי הרשויות הערביות.
- **קביעת הסדרי ביניים – רישוי זמני לשימושים חקלאיים ותעסוקתיים** - עד ליישום ההמלצות האמורות, ובמקרים שבהם מדובר בעסק פעיל או בשימוש חקלאי קיים, מומלץ לאפשר רישוי זמני (שימוש חורג) למבנים קלים המצויים בתחומים המיועדים למגורים. רישוי זמני זה יינתן עד להסדרה קבועה של השימוש, או עד להעברת המבנה לאזור תעסוקה או למתחם ייעודי למבנים חקלאיים.

ה. אזורי תעסוקה

1. תיאור המצב הקיים

1.1 תמונת מצב כללית

לפי בדיקה שבה סקרנו תוכניות שמקצות שטחים לתעסוקה ביישובים הערביים, מתוכננים בתוכניות המתאר ובתוכניות המפורטות כיום כ-29,500 דונם של שטחי תעסוקה, תעשייה ומסחר ביישובים הערביים. חרף גידול משמעותי בהיקף השטחים המאושרים מאז שנת 2015, מימוש השטחים בפועל נותר נמוך במיוחד (כפי שיוצג בהמשך), ומעיד על כשל מבני מתמשך בתכנון, בפיתוח וביישום המדיניות הממשלתית בתחום אזורי התעסוקה.

מכלל שטחי התעסוקה המתוכננים ביישובים הערביים (כ-29,500 דונם), מרבית השטחים מרוכזים במחוזות הצפון (37%) והדרום (42%). במקביל, כ-50% משטחי התעסוקה מצויים בתוכניות שאינן מאפשרות הוצאת היתרי בנייה. מתוכם, כ-13,259 דונם כלולים בתחום תכנוני מתאר כוללניות ללא תוכניות מפורטות מאושרות או בתהליך מתקדם, מצב היוצר חסם תכנוני מתמשך, המעכב פיתוח תשתיות ומונע מימוש בפועל של אזורי התעסוקה לאורך שנים.

כ-70% משטחי התעסוקה המתוכננים אושרו לאחר שנת 2015, בין היתר כתוצאה מקידום הרחבות ביישובים הערביים במסגרת תכניות החומש הממשלתיות, ובפרט החלטת ממשלה 550. עם זאת, מתוך השטחים שאושרו לאחר שנת 2015, רק כ-5,884 דונם מצויים בתוכניות שמכוחן ניתן להוציא היתרי בנייה. מעל למחצית משטחים אלה מקודמים במסגרת תכנוני ותמ"ל, שמימושן מותנה בביצוע תשתיות – תנאי אשר ברוב המקרים אינו מתקצב או ממומש במועד.

2.1 דפוסי בעלות על הקרקע בשטחים המיועדים לתעסוקה ביישובים הערביים

39% משטחי התעסוקה ביישובים הערביים מצויים בבעלות פרטית, כ-12% בבעלות מעורבת, וכ-32% בבעלות המדינה. לגבי כ-17% מהשטחים לא קיים מידע מוסדר (בעיקר במחוז הדרום). בבחינת חלוקת הבעלות על שטחי התעסוקה, התעשייה והמסחר ללא מחוז דרום (שכן במחוז זה מבנה הבעלות על הקרקע שונה ורובה תחת בעלות המדינה), עולה כי שיעור

השטחים בבעלות פרטית גבוהה אף יותר ומגיע לכ-56%, כ-15% מהשטחים בבעלות מעורבת וכ-25% בבעלות מדינה.

עם זאת, ועל אף שאתגרי התכנון והפיתוח בקרקעות פרטיות מורכבים יותר, גם מתוך שטחי התעסוקה שמצויים על קרקעות מדינה קיימים שיעורים גבוהים של שטחים מאושרים שאינם מאוכלסים, ובפרט שטחים שאושרו לפני שנת 2015. ממצא זה מלמד כי חסמי הפיתוח והמימוש אינם נובעים רק ממבנה הבעלות על הקרקע, אלא בעיקר מהיעדר השקעה ממשלתית מספקת בפיתוח תשתיות ובקידום מימושן של תכניות מאושרות.

3.1 פער בין תכנון למימוש (תכסית) בשטחים המיועדים לתעסוקה ביישובים הערביים

רק כ-19% משטחי התעסוקה, התעשייה והמסחר מאוכלסים בפועל (כ-5,655 דונם). ב-29 רשויות מקומיות ערביות אין כלל שטחי תעסוקה מאוכלסים, וב-8 רשויות נוספות השטח המאוכלס קטן מ-10 דונם בלבד. מנגד, כ-67% מהשטחים המאוכלסים מרוכזים ב-11 רשויות בלבד – ממצא המעיד על היעדר פתרון תעסוקתי מערכתי לכלל הרשויות המקומיות הערביות, ועל ריכוזם של אזורי תעסוקה פעילים במספר מצומצם של רשויות בלבד, דבר המשפיע על שיעורי התעסוקה, בפרט בקרב נשים.

4.1 הקצאת שטחי תעסוקה לנפש – פער בין יישובים ערביים ויהודיים

לא זו בלבד שקיים פער בין תכנון שטחי התעסוקה למימושם ביישובים הערביים, הרי שקיים גם פער גדול במיוחד בין היקף השטחים המתוכננים ביישובים הערביים לבין ההיקף המקביל ביישובים שרוב תושביהם יהודים. ממוצע הקצאת שטחי תעסוקה, תעשייה ומסחר בתכניות מתאר ומפורטות ביישובים הערביים עומד על כ-23 מ"ר לנפש בלבד, לעומת כ-43 מ"ר לנפש ברשויות יהודיות – כלומר, היקף שטחי התעסוקה המתוכננים לנפש ביישובים ברשויות שרוב אוכלוסייתן יהודית גבוהה כפי 2 מהיקף השטח המקביל ביישובים הערביים. במועצות אזוריות יהודיות הפער גדול אף יותר, שכן במועצות אלה ההקצאה של שטחי התעסוקה מגיעה לכ-111 מ"ר לנפש.

פער זה משקף נחיתות תכנונית מתמשכת, הפוגעת ביכולת הכלכלית ובחוסן הפיננסי של הרשויות המקומיות הערביות, ומעידה על היעדר מדיניות הקצאה שוויונית ומותאמת לצרכי הפיתוח הכלכלי של כלל הרשויות.

2. המלצות ראשוניות בנושא אזורי תעסוקה

1.2 הקמת צוות בין־משרדי ייעודי:



אנו ממליצים על הקמת צוות בין־משרדי ייעודי לבחינת והסרת החסמים למימוש אזורי תעסוקה ותעשייה ביישובים הערביים. הצוות יבחן באופן שיטתי חסמים תכנוניים, חסמי פיתוח תשתיות, חסמי שיווק ואכלוס, וכן חסמים הקשורים לניהול הקרקע ולתיאום בין הגופים הממשלתיים והרשויות המקומיות.

במקביל, מומלץ לקדם **מחקר כלכלי ייעודי, אשר ישמש בסיס לתכנון אזורי תעסוקה מותאמים לצרכים הכלכליים בפועל**. המחקר יבחן את סוגי השימושים והתעסוקה הנדרשים באזורי התעסוקה, לרבות תעסוקה מסחרית, לוגיסטיקה ומחסנים, תעשייה מסורתית, מפעלים יצרניים ותעסוקה עתירת ידע, תוך התאמה למאפייני כוח האדם הקיים ברשויות המקומיות הערביות, לפוטנציאל ההכשרה וההשמה, ולצרכים המשתנים של שוק התעסוקה העתידי ברמה האזורית והארצית.

בנוסף, אנו ממליצים על ביצוע **מחקר ייעודי לבחינת הדרכים לפיתוח ולאכלוס אזורי תעסוקה ותעשייה המצויים בתחומי קרקעות פרטיות ביישובים הערביים**. מחקר זה יבחן חסמים תכנוניים, משפטיים, כלכליים וקנייניים, לרבות ריבוי בעלויות, קשיי מימון לפיתוח תשתיות, והיעדר מודלים ישימים לשיווק ולאכלוס. במסגרת המחקר ייבחנו גם יוזמות למימוש אזורי תעסוקה באמצעות עסקאות קומבינציה ושיתופי פעולה בין יזמים לבעלי קרקעות פרטיות.

ממצאי הצוות והמחקרים ישמשו בסיס לגיבוש מסלול ייעודי לפיתוח ומימוש אזורי תעסוקה ביישובים הערביים, הכולל תקצוב ייעודי לפיתוח תשתיות, וקידום תכניות מפורטות היכן שנדרש. יישום המסלול ילווה במנגנון ממשלתי מתכלל, אשר ילווה את הרשויות המקומיות משלב התכנון ועד לשלב האכלוס בפועל, במטרה להבטיח מעבר מתכנון מאושר לפיתוח כלכלי פעיל, מאוכלס ובר־קיימא.

2.2 מסלול ייעודי למימוש אזורי תעסוקה בקרקעות מדינה



יש לגבש מסלול ייעודי לפיתוח ולמימוש אזורי תעסוקה ביישובים הערביים, בדגש על קרקעות מדינה. מסלול זה יכלול קביעת יעדים מחייבים לרשות מקרקעי ישראל לשיווק מגרשים המיועדים לתעסוקה, תקצוב ייעודי לפיתוח תשתיות, קידום תכניות מפורטות היכן שנדרש, והקמת מנגנון ממשלתי מתכלל שילווה את הרשויות המקומיות משלב התכנון ועד לשלב האכלוס בפועל, במטרה להבטיח מעבר מתכנון מאושר לפיתוח כלכלי פעיל ובר-קיימא.

3.2 פיתוח תשתיות ייעודיות לאזורי תעסוקה בקרקעות בבעלות פרטית- מודל מימון מוצע

מומלץ ליישם באזורי תעסוקה ביישובים הערביים מודל מימון לפיתוח תשתיות הדומה למודל הקיים כיום בפיתוח קרקעות פרטיות למגורים. במסגרת מודל זה מוצע לכלול את הדגשים הבאים:



- המדינה תקצה תקציב ייעודי לפיתוח תשתיות באזורי תעסוקה המצויים בקרקעות פרטיות.
- הרשות המקומית תהיה רשאית ליטול הלוואה משלימה בשיעור של עד כ-50% מעלות הפיתוח, לצורך האצת ביצוע עבודות התשתית.
- החזר ההלוואה יתבצע באמצעות היטלי פיתוח שייגבו מבעלי הקרקע או מהיזמים עם מימוש הזכויות והוצאת היתרי הבנייה.
- לרשויות המקומיות יוקצו תקנים לטובת יישום המודל וקידומו.

יישום מודל זה יאפשר התגברות על חסמי מימון ראשוניים, יצירת ודאות תכנונית וכלכלית, והאצת פיתוח אזורי תעסוקה בקרקעות פרטיות, תוך חלוקת סיכונים מאוזנת בין המדינה, הרשות המקומית ובעלי הקרקע. בכך ייווצר מנגנון ישים שיתרום למעבר מתכנון מאושר לפיתוח בפועל ולאכלוס אזורי תעסוקה בקנה מידה משמעותי.

4.2 אכלוס אזורי תעסוקה ושיווק פעיל



מומלץ לעודד בעלי קרקעות פרטיים להקים מבנים להשכרה לתעסוקה, ולספק להם ליווי מקצועי בתהליך, בדומה למודלים שנבחנו בתחום הבנייה הנדל"נית בקרקע פרטית. במקביל, יש לממן תקן ליועץ ייעודי ברמה המקומית או האזורית, אשר יפעל לאיתור בעלי עסקים פוטנציאליים, לעידוד מעברם לאזורי התעסוקה החדשים, ולגיבוש סל תמריצים והטבות שיקדם אכלוס בפועל של המתחמים.

ו. מלאי קרקעות המדינה לצורכי דיור ביישובים הערביים

שוק הקרקע והדיור ביישובים הערביים מאופיין בשיעור גבוה של קרקע בבעלות פרטית, כאשר חלק ניכר מהאוכלוסייה אינו מחזיק בקרקע זמינה לבנייה. במציאות זו, קרקעות מדינה מהוות רכיב בעל ערך פוטנציאלי לפיתוח פתרונות דיור, בעיקר עבור אוכלוסיות חסרות קרקע. עם זאת, היקפן, פיזורן וסטטוס התכנון שלהן אינם אחידים בין אזורים ורשויות.

מוצגים להלן נתונים מתוך מחקר בנושא קרקעות מדינה ומחוסרי קרקע ביישובים הערביים, המצוי בשלב כתיבה.⁴ הנתונים מציגים תמונה כמותית ועדכנית של מלאי קרקעות המדינה המיועדות למגורים ביישובים הערביים, ונועדו לאפשר הבנה של היקף המשאב הקיים ושל משמעויותיו המרחביות והתכנוניות.

הבדיקה שביצענו במסגרת מחקר זה מתמקדת בקרקעות למגורים בבעלות המדינה, פנויות ולא מאוכלסות, המצויות בתחום תכניות מתאר ותכניות מפורטות שאושרו או קודמו עד ינואר 2024. נדגיש, כי קרקעות אלה מהוות כיום את המלאי התכנוני הזמין של קרקעות מדינה פנויות המיועדות למגורים ביישובים שנבדקו.

הניתוח כולל מתחמים ששטחם מעל 25 דונם בלבד, שטח הנחשב כסף מינימלי לפיתוח שכונות מגורים.

הבדיקה בוצעה ברשויות מקומיות ערביות במחוזות צפון, חיפה, מרכז וירושלים, ואינה כוללת יישובים ערביים במועצות אזוריות יהודיות או במחוז דרום.

עיבוד הנתונים התבסס על חיתוך בין שכבות תכנון לשכבות בעלות קרקע, תוך ניפוי שטחים מאוכלסים וייעודים שאינם מגורים.

1. היקף קרקעות המדינה במתחמים המתאימים לפיתוח מגורים

היקף קרקעות המדינה במתחמים ששטחם מעל 25 דונם, ולפיכך עומדים בסף המינימלי לפיתוח שכונות מגורים, ביישובים שנבדקו, עומד על כ-25 אלף דונם. עיקר השטחים מרוכזים

4 הממצאים מבוססים על עיבוד נתוני מנהל התכנון ועל ראיונות עם אנשי מקצוע העוסקים בתחום.

במחוז צפון, ובמידה פחותה במחוז חיפה, בעוד שבמחוז מרכז היקף הקרקעות מצומצם משמעותית. ההקצאה של קרקעות מדינה ביחס לגודל האוכלוסייה עומדת בממוצע על כ-22 דונם לאלף תושבים. עם זאת, הנתונים מצביעים על פערים משמעותיים בין המחוזות: במחוז הצפון ההקצאה עומדת על כ-25 דונם לאלף תושבים, בעוד שבמחוז המרכז היא נמוכה משמעותית ועומדת על כ-10 דונם לאלף תושבים.

2. חלקן של קרקעות המדינה בתכניות שאושרו לאחר 2015

במסגרת תכנית החומש שבוצעה מכוח החלטת הממשלה 922, הורחבו היישובים הערביים באמצעות קידום תכניות מתאר, תכניות מפורטות ותכניות ותמ"ל. בבחינת תכניות המגורים שקודמו לאחר שנת 2015 עולה כי מרבית השטחים שהתווספו אינם בבעלות מדינה: כ-83% מהשטחים מצויים בבעלות פרטית או מעורבת, ורק כ-17% מהשטחים בבעלות המדינה. ממצא זה משקף את משקלן היחסי המוגבל של קרקעות המדינה בתוך עתודות הקרקע המתוכננות למגורים.

3. פיזור גאוגרפי וריכוז קרקעות המדינה ביחס לגודל האוכלוסייה

הנתונים מצביעים על פערים גאוגרפיים משמעותיים בפיזור קרקעות המדינה בין אזורים ורשויות שונות. באזור המשולש הצפוני ובאזור באקה-ג'ת ההקצאה נמוכה במיוחד, ונעה בין 4 ל-8 דונם לאלף תושבים. באזורים אלו כמעט ולא קיימות קרקעות מדינה בתחום הרשויות המקומיות הערביות. במקביל, כ-50% מקרקעות המדינה מרוכזות ב-13 רשויות בלבד מתוך כ-70 רשויות שנבדקו. בנוסף, בשש רשויות – עילוט, מעיליא, כפר יאסיף, טייבה, רינה ונחף – לא קיימים כלל מתחמים בבעלות מדינה. מנגד, קיימות רשויות שבהן מצויים מתחמים גדולים במיוחד, ששטחם עולה על 900 דונם בכל רשות, ובהן אום אל-פחם, טמרה, בסמת טבעון, ג'דידה-מכר, שפרעם ועראבה, בעוד שברשויות אחרות היקף המתחמים נמוך מ-100 דונם. שונות זו משתקפת גם בממד ההקצאה ביחס לגודל האוכלוסייה: ב-12 רשויות ההקצאה עולה על 50 דונם לאלף תושבים, ובהן סאג'ור, מזרעה, ג'דידה-מכר, עילבון, חורפיש ושבע רשויות בדואיות, בעוד שב-9 רשויות ההקצאה נמוכה במיוחד ונעה בין 2 ל-9 דונם לאלף תושבים, לרבות קלנסווה, ג'ת, דלית אל-כרמל, אעבלין, נצרת, עין מאהל, בענה, כפר ברא ויאנוח-ג'ת.

4. קרקעות מדינה שאושרו לפני שנת 2015

חלק מקרקעות המדינה הפנויות למגורים אושרו בתכניות לפני למעלה מעשור. היקף קרקעות המדינה שאושרו לפני שנת 2015 עומד על כ-5,591 דונם, מתוכם כ-3,320 דונם (כ-59%) מרוכזים בשבע רשויות בלבד: אום אל-פחם, שעב (יישוב שהוקם על קרקעות מדינה) וחמש רשויות בדואיות. בכל אחת מרשויות אלו מדובר במתחמים גדולים, ששטחם עולה על 200 דונם. לצד זאת, קיימות 10 רשויות נוספות שבהן מצויים מתחמים בינוניים בהיקף של 97–200 דונם. יצוין כי מרבית השטחים שאושרו לפני שנת 2015 כבר שווקו, וחלק ניכר מהשטחים שנותרו מצוי כיום בתהליך מתקדם לקראת שיווק. מן הנתונים עולה כי עיקר מלאי קרקעות המדינה הזמין כיום מצוי בהרחבות חדשות שקודמו לאחר שנת 2015, ועומד על כ-20 אלף דונם.

5. סטטוס תכנוני של קרקעות המדינה

כ-73% מקרקעות המדינה מצויות בתכניות מאושרות שמאפשרות הוצאת היתרי בנייה. כ-19% מהשטחים מצויים במסגרת תכניות מתאר כוללניות, שטרם קודמה לגביהן תכנית מפורטת מאושרת. משמעות הדבר היא שחלק ניכר מקרקעות המדינה מצוי במצב תכנוני המאפשר מעבר מהיר יחסית לשלבי פיתוח ושיווק.

6. קרקעות מדינה ופתרונות דיור למחוסרי קרקע

במסגרת מחקר זה, שכאמור עודנו נמצא בשלבי כתיבה, ערכנו ראיונות עומק עם מהנדסי רשויות מקומיות ערביות, במטרה לבחון את היקף קרקעות המדינה, את אופן מימושן בפועל, ואת החסמים והאתגרים במתן מענה דיורי לאוכלוסייה חסרת קרקע.

ראיונות אלה מצביעים על תמונה עקבית של מחסור מבני בפתרונות דיור למחוסרי קרקע, ועל הישענות כמעט מלאה על קרקעות מדינה כמשאב המרכזי לפיתוח מגורים. ברוב היישובים קיים ריכוז גבוה של קרקע פרטית בידי מיעוט תושבים, בעוד שחלק משמעותי מהאוכלוסייה אינו מחזיק בקרקע כלל.

במרבית הרשויות, קרקע פרטית אינה מהווה חלופה ריאלית לפתרון מצוקת הדיור, בשל מחירי קרקע גבוהים, היעדר כדאיות כלכלית ליזמות ושוק שכירות מצומצם. לפיכך, פתרונות הדיור עבור רוב האוכלוסייה נשענים בעיקר על קרקעות מדינה, אולם כפי שהוצג לעיל, מלאי הקרקעות הזמינות למגורים מועט, ופיזורו אינו אחיד בין היישובים, ועל כן אינו מספק את הפתרון הדרוש בהתאם לצרכי האוכלוסייה.

מן הראיונות עולה כי בתכניות מתאר כוללניות רבות לא ניתן משקל מספק לשילוב קרקעות מדינה, דבר שהוביל להפרשות גבוהות מקרקע פרטית, למחסור בקרקעות לצורכי ציבור, ולצמצום האפשרות לייצר פתרונות דיור על קרקעות מדינה עבור מחוסרי קרקע.

עוד עולה כי בחלק מהיישובים קיימות קרקעות מדינה בשולי תחום היישוב, בעלות פוטנציאל לפיתוח מגורים, אולם מגבלות תכנוניות ומוניציפליות מונעות את צירופן לשטחי הפיתוח. בין החסמים שצינו ואשר מונעים נכון להיום צירוף קרקעות אלה לשטחי הפיתוח, ניתן למנות: קרקעות המצויות בתחום השיפוט של מועצות אזוריות שכנות; וקרקעות הכלולות בשטחים המוגדרים כשטחים מוגנים מפיתוח מכוח תכניות מתאר ארציות ומחוזיות. חסמים אלה מצמצמים את היכולת לממש את פוטנציאל קרקעות המדינה הסמוכות ליישובים כפתרון דיור למחוסרי קרקע.

עוד עולה מהראיונות כי סוגיית "בני המקום" מהווה גורם מרכזי בעיצוב מדיניות השיווק והאכלוס ביישובים הערביים. ברוב הרשויות קיימת התנגדות רחבה לכניסת תושבים מחוץ ליישוב, מטעמים חברתיים, קהילתיים וביטחוניים. במקביל, המעבר של תושבים מחוסרי קרקע ליישובים ערביים אחרים נתפס כמהלך שבכוחו לספק פתרון מוגבל בלבד ביחס להיקף צורכי אוכלוסיית מחוסרי הקרקעות, ואינו מקובל חברתית בהיקף רחב, כך שהעדיפות הברורה היא למציאת פתרונות דיור בתוך תחום היישוב עצמו.

לסיכום, ממצאי הראיונות מחזקים את המסקנה כי קרקעות המדינה הן רכיב חיוני בפתרון מצוקת הדיור ביישובים הערביים, שמיצוי הפוטנציאל שלו מוגבל כיום, וכי הבעיה אינה תכנונית בלבד, אלא משלבת חסמים כלכליים, מוסדיים, תכנוניים, חברתיים וקהילתיים.

7. המלצות ראשוניות – פתרונות דיור לאוכלוסיית מחוסרי קרקע

1.7 שיווק קרקעות:

יש לפעול לפריסה רחבה של המתחמים המיועדים לשיווק על פני מספר גדול של תכניות, חשיבות הפריסה על פני מספר גדול של יישובים חשובה במיוחד ביישובים שבהם לא בוצעו שיווקים משמעותיים בשנים קודמות, במטרה לייצר רצף שיווקים, להגדיל היצע ולקדם פתרונות למחוסרי קרקעות בכל היישובים.



2.7 הרחבת מלאי קרקעות מדינה:



יש לאתר קרקעות מדינה המצויות בסמיכות ליישובים ערביים הסובלים ממחסור בקרקעות זמינות לשיווק, ולקדם על בסיסן הרחבת היישובים. זאת באמצעות:

- הרחבת תחומי השיפוט של הרשויות המקומיות.
- תיקון והרחבת גבולות המתחם העירוני בתמ"א 35.
- ביטול או גמישות בהתניית ה"צמידות דופן" ע"פ תמ"א 35 - לעיתים בכדי לשלב בתוכניות קרקעות מדינה יש צורך להגמיש את ההתנייה ולתכנן שלא בצמידות ליישוב. שכן קיימים מקרים בהם קרקעות המדינה מרוחקות מעט מהיישוב.
- הכללת קרקעות אלו בתכניות המתאר הכוללניות והמקודמות.

3.7 תכניות ותמ"ל:



יש לקדם הוספת שטחי פיתוח למגורים על קרקעות מדינה במסגרת תכניות ותמ"ל, בדגש על יישובים הסובלים ממחסור חמור בקרקעות זמינות לשיווק, תוך ייעוד מפורש של חלק מהיחידות למתן מענה לאוכלוסייה חסרת קרקע.

4.7 יזמות נדל"ן בקרקע פרטית – כשל מבני והצורך במנגנון ליווי ייעודי:



יזמות נדל"ן בקרקע פרטית מהווה תהליך מורכב הדומה במהותו להקמת עסק, ודורשת ידע תכנוני, יכולת ניהול פרויקט, הון עצמי וגישה למקורות מימון. בפועל, מרבית בעלי הקרקעות הפרטיות אינם יזמים מקצועיים ואינם מחזיקים בכלים הנדרשים לקידום פרויקט נדל"ני, גם כאשר קיימת תכנית מאושרת ורצון לממשה.

במקביל, קיים היעדר מוטיבציה מצד יזמים פרטיים לקדם בנייה נדל"נית בקרקע פרטית באמצעות עסקאות קומבינציה (בהן הקבלן בונה בקרקע פרטית בתמורה לאחוז מסוים של יחידות הדיור לבעלי הקרקע). כתוצאה מכך, גם קרקעות בעלות פוטנציאל תכנוני גבוה נותרות ללא מימוש בפועל.

זאת ועוד, בעלי קרקעות שקיבלו את הקרקע בירושה נתקלים בקשיים נוספים, ובהם חוסר ידע בהתנהלות מול רשויות התכנון והבנקים, והיעדר יכולת לממן שלבי תכנון ופיתוח מוקדמים. חסמים אלו מונעים מהם לקדם פרויקט נדל"ני עצמאי, גם כאשר קיימת נכונות עקרונית לעשות כן.

לאור זאת, אנו ממליצים, להקים גוף מלווה ייעודי לנדל"ן פרטי, בדומה למודל "מעוף לעסקים", שיספק לבעלי קרקעות ליווי תכנוני, משפטי וכלכלי, ויסייע בהכנת תכניות כלכליות לצורך קבלת מימון ואשראי. מהלך זה צפוי להפחית חסמים יזמיים, להאיץ מימוש תכניות מאושרות, ולהגדיל את היצע הדיור והשטחים לתעסוקה, במיוחד ביישובים שבהם הקרקע היא ברובה פרטית.

ז. תחומי שיפוט הישובים וחלוקת הכנסות

סקירה של דפוסי התכנון הנהוגים ביחס לשטחי השיפוט וחלוקת הכנסות מעלה שתי בעיות אקוטיות שמגבילות את אופק הפיתוח של היישובים הערביים:

1. הישענות על גבולות שיפוט קיימים והפרדה מלאכותית בין ההיבט המוניציפאלי לתכנוני

בתכנויות מתאר שקודמו בשנים האחרונות ביישובים ערביים, התכנון מתבסס כמעט באופן בלעדי על גבולות תחומי השיפוט הקיימים והמצומצמים, ואינו חורג מהם אלא במקרים חריגים. נכון להיום, במסגרת עבודת התכנון לא נבחן באופן שיטתי מבנה הבעלויות במרחב, פיזור קרקעות המדינה והצורך בהרחבת מלאי הקרקע הזמין לפיתוח, ובפרט לצורכי דיור למחוסרי קרקע, ולהקצאת שטחים למוסדות ציבור. מהמחקר של סיכוי-אופוק עולה כי בחלק גדול מהיישובים הערביים קיים מחסור ממשי בקרקעות מדינה זמינות לפיתוח למגורים עבור מחוסרי קרקע. גבולות השיפוט הקיימים משמשים בפועל כקו תיחום תכנוני קשיח, אף שמדובר בכלי מינהלי. גישה זו מתעלמת מהמרחב התפקודי של היישובים הערביים. כלומר, מההקשרים ההסטוריים, החברתיים והכלכליים של היישובים עם שטחים סמוכים. כתוצאה מכך מתקבל תכנון חלקי שאינו מאפשר פיתוח מאוזן ושוויוני.

 **אנו ממליצים** לקבוע כי מוסדות התכנון יחויבו לפעול על פי גישה תכנונית המבוססת על בחינה מרחבית כוללת, שאינה מוגבלת מראש לגבולות תחומי השיפוט הקיימים. במסגרת זו, יידרשו מוסדות התכנון וצוותי התכנון לבחון כבר בשלבי התכנון המוקדמים את מבנה הבעלויות במרחב, את פיזור קרקעות המדינה, לרבות קרקעות מדינה הצמודות ליישובים, וכן את הצורך בהרחבת מלאי הקרקע הזמין לפיתוח לצורכי דיור למחוסרי קרקע, מוסדות ציבור ותשתיות.

2. ביטול התנאי המחייב לחלוקת הכנסות מאזורי תעסוקה מרחביים במחוז הצפון

השינוי שאושר בתכנית תמ"מ 45/9/2 ב-2025 ביטל את החובה לקיומו של הסכם שיתוף בין רשויות כתנאי לאישור הקמה או הרחבה של אזור תעסוקה מרחבי, והחליף אותה בהוראה

המסתפקת בבחינה כללית של השפעת התכנית על הרשויות במרחב. שינוי זה פוגע במנגנון התכנוני אשר אפשר, ולו באופן חלקי, שיתוף וחלוקה אזורית של הכנסות, ומעמיד בסיכון את יכולתן של הרשויות המקומיות הערביות להשתלב בפיתוח כלכלי אזורי.

עמותות סיכוי-אופק, עדאלה והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, בשם ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות, הגישו התנגדות לתכנית תמ"מ 45/9/2 במסגרת הליך ההתנגדויות. במסגרת ההתנגדות הועלו טענות מהותיות בדבר הפגיעה בעקרונות השוויון והצדק החלוקתי, העמקת הפערים הכלכליים בין רשויות ערביות ליהודיות, והחלשת הבסיס הכלכלי של הרשויות המקומיות הערביות כתוצאה מביטול התנאי המחייב לשיתוף וחלוקת הכנסות מאזורי תעסוקה מרחביים. עוד נטען כי הסרת התנאי המחייב תוביל בפועל לריכוז נוסף של אזורי תעסוקה והכנסות בתחומי רשויות חזקות, ותסכל את יכולתן של רשויות מקומיות ערביות להשתלב בפיתוח כלכלי אזורי. על אף טענות אלה, ההתנגדות לא התקבלה והשינוי בתכנית אושר.



אנו ממליצים לקבוע בהחלטת הממשלה כי הקמה או הרחבה של אזור תעשייה

מרחבי, בכל מחוזות המדינה, תהיה מותנית בבחינה מחייבת של מנגנון לשיתוף וחלוקת הכנסות עם רשויות מקומיות ערביות רלוונטיות, וזאת כתנאי לאישור התכנית. קביעה זו נדרשת כדי להבטיח חלוקה הוגנת של משאבי הקרקע וההכנסות, לחזק את הבסיס הכלכלי של הרשויות המקומיות הערביות, ולאפשר מימוש אפקטיבי של יעדי תכנית החומש לצמצום פערים ולקידום פיתוח שוויוני ובר-קיימא.

ח. רישוי בנייה

תהליך רישוי הבנייה, כפי שמתנהל כיום, מהווה חסם מהותי להגדלת היצע יחידות הדיור ביישובים הערביים.

ממצאי המחקר שערכנו בנושא רישוי בנייה ביישובים הערביים,⁵ מצביעים כי בשנים 2016–2021 לא חלה עלייה בהיקף היתרי הבנייה והתחלות הבנייה ביישובים הערביים, למרות השיפור בהליכי אישור התכנון המפורט. עוד עולה מן המחקר כי קיימים חסמים מהותיים המעכבים או מונעים הוצאת היתרי בנייה והסדרת בנייה קיימת, וכי קיים צורך מתמשך בקידום תוכניות כוללניות ומפורטות – צורך בעל השפעה מכרעת על האפשרות להגדיל את מספר ההיתרים בפועל.

1. נתונים מרכזיים וניתוח מגמות

לפי התוכנית האסטרטגית לדיור 2040, שנערכה על ידי המועצה הלאומית לכלכלה, נדרשים 11,600 יח"ד בשנה בשלב סיום בנייה ביישובים הערביים. בין השנים 2013–2022 הונפקו 44,478 היתרי בנייה ביישובים הערביים – ממוצע של כ-4,500 לשנה. כך שמצטבר פער של כ-77,000 יח"ד בין צורכי הדיור של הציבור הערבי לבין מספר יחידות הדיור שנבנו בשנים 2013–2022. בשנים 2019–2020 חלה ירידה במספר ההיתרים, ב-2021 נרשמה חזרה לממוצע, ובשנת 2022 נרשמה עלייה משמעותית, אשר מוסברת בשיפור שחל בתכנון ובהסדרה, כולל שיווק מגרשים בבעלות מדינה. קצב הרישוי ביישובים הערבים עומד על 33 היתרים ל-1,000 נפשות, לעומת 68 היתרים ל-1,000 נפשות ביישובים יהודיים. זמן ממוצע להוצאת היתר ביישוב ערבי במסלול רגיל עומד על 270 ימים – פי 2.7 מהמוגדר בחוק. ביישובים הערביים מספר יחידות הדיור בשלב סיום הבנייה עומד על 37% מהיעד בתכנית האסטרטגית לדיור ביישובים ערביים. זאת לעומת נתון מקביל של 89% עמידה ביעדי התוכנית לשלב זה ביישובים יהודיים ומעורבים.

5 רישוי בנייה ביישובים הערביים: מיפוי פערים, חסמים והמלצות מדיניות, עמותת סיכוי-אופוק, פברואר 2025.

2. חסמים עיקריים והמלצות יישומיות

1.2 עלויות רישוי ואגרות

החסם: הוצאה כספית של 70,000–120,000 ש"ח לרישוי יחידת דיור בגין אגרות והיטלים על קרקע פרטית. ברוב המקרים נדרש תשלום מידי, ללא אפשרות מימון.



ההמלצה: יש לאפשר פריסת תשלומים או דחיית התשלום לשלב האכלוס בבנייה קבלנית.



2.2 תקן חנייה לא מותאם לבינוי ביישובים הערביים

החסם: מרבית המבנים הוותיקים נבנו בצפיפות גבוהה וללא אפשרות להסדיר חניה לפי התקן.



ההמלצה: מומלץ לקבוע פטור מחובת חניה באזורים צפופים וגביית כופר חניה לצורך הקמת חניונים ציבוריים.



3.2 אי-הכרה במסמכי בעלות שאינם רשומים בטאבו

החסם: ועדות רבות אינן מקבלות צווי ירושה או הסכמים משפטיים כהוכחת בעלות אלא דורשים בעלות רשומה בטאבו- מצב שאינו תואם את מאפייני הקרקע ביישובים ערביים.



ההמלצה: יש להכיר בצווי ירושה, הסכמי רכישה והצהרות יורשים כאסמכתא לבעלות.



4.2 סרבול באישור תשריטי חלוקה

החסם: ההליך אינו מקוון, אין נוהל אחיד, וזמני הטיפול אינם מוגדרים.



ההמלצה: יש להטמיע את ההליך במערכת רישוי זמין, לפרסם נוהל ארצי ולקבוע זמני טיפול מחייבים.



5.2 תכנון שאינו תואם את המצב בשטח

החסם: תוכניות מתאר רבות לא עודכנו זה עשרות שנים, ואינן תואמות למבנים קיימים.



ההמלצה: יש לקדם ולתקצב תוכניות מפורטות בתחום המרקם הווטיק לצורך התאמה למצב בפועל.



6.2 תשתיות חסרות

החסם: במתחמים פרטיים מאושרים, חסרות תשתיות בסיסיות כמו ביוב ודרכים – דבר המונע הוצאת היתר.



ההמלצה: יש להקצות תקציבים ייעודיים לפיתוח תשתיות בסיס באזורים שאושרו תכנונית אך לא פותחו.



7.2 ביטול הקלות מ-5202

החסם: במסגרת תיקון 134 לחוק התכנון והבניה בוטלה סמכות הוועדות המקומית לאשר הקלות רבות המאפשרות הסדרת חריגות בנייה החל משנת 2025.



ההמלצה: המשך תחולת ההקלות הישנות לכל הבנייה שהייתה קיימת לפני מועד תחולת החוק החדש (1.1.2023). ובנוסף, לממש את סמכות שר הפנים כפי שמוגדרת בחוק, לדחיית תחולתו של החוק החדש המורה על ביטול הסמכות לאשר הקלות עבור הבנייה החדשה בשנתיים נוספות.



8.2 מנגנון תמרוץ לרשויות מקומיות

החסם: רשויות ערביות רבות אינן עומדות בתנאים לקבלת מענקים עבור הנפקת היתרים.



ההמלצה: מומלץ להתאים את מנגנון התמרוץ ולקבוע שהתנאי לקבלת התמרוץ יהיה היתרי בנייה ל- 100 יח"ד או יותר.



ט. פיתוח תשתיות

על אף הקצאת תקציבים לפיתוח תשתיות בקרקעות פרטיות למגורים במסגרת החלטת ממשלה מס' 550, היקף התקצוב שנקבע בהחלטה אינו נותן מענה מספק לצרכים התכנוניים ולצרכי הפיתוח בפועל ברשויות המקומיות הערביות. היעדר מימון מספק לפיתוח תשתיות בסיסיות בקרקעות פרטיות מהווה חסם מהותי למימוש תכניות מאושרות, ומעכב את הוצאת היתרי הבנייה ואת מימוש פתרונות הדיור בפועל.



לפיכך, **אנו ממליצים** להגדיל באופן משמעותי את מסגרת התקציב שנקבעה בהחלטה, ולהתאימה להיקף יחידות הדיור המאושרות ולמורכבות של תהליכי הפיתוח בקרקעות פרטיות.

במקביל להגדלת התקציב הייעודי, **אנו ממליצים** לשלב מקורות מימון משלימים ממשרדי ממשלה נוספים, ובכללם משרד התחבורה (דרכי גישה ותחבורה ציבורית), משרד האנרגיה ורשות המים (חשמל, מים, ביוב וניקוז), המשרד להגנת הסביבה (תשתיות סביבתיות), והמשרד לפיתוח הנגב והגליל. שילוב זה יעשה באמצעות מנגנון בין-משרדי מתואם, אשר יחבר בין תקציבי פיתוח סקטוריאליים לבין מימוש בפועל של תכניות מגורים בקרקעות פרטיות.

בנוסף, מימוש התכנון במספר תכניות מאושרות ביישובים ערביים מתעכב בשל צורך בהעתקה או הסדרה של תשתיות ארציות קיימות, כגון כבישים ראשיים, קווי חשמל במתח גבוה ותשתיות לאומיות נוספות (לדוגמה: כביש 2 בג'סר א-זרקא וכביש 4 בפרדיס).



אנו ממליצים, להקצות תקציב ייעודי למימון העתקה והסדרה של תשתיות ארציות הנדרשות לצורך מימוש תכניות מאושרות ביישובים ערביים.

1. חיבור מבנים לרשת החשמל בתחומי הקו הכחול של תוכנית כוללנית

תיקון מס' 136 לחוק התכנון והבנייה (התשפ"ב-2021), שנועד לאפשר חיבורי חשמל למבנים שנבנו ללא היתר, מהווה הכרה ראשונית של המדינה בצורך הבטיחותי והציבורי, ובזכות הבסיסית לחיבור חשמל לבתי מגורים. עם זאת, בפועל, יישום החוק אינו מספק מענה רחב וישים למצוקת החיבור לרשת החשמל ביישובים הערביים.

החוק מתנה את חיבור החשמל בעמידה בשורה של תנאים מצטברים, ובהם שיוך המבנה לתחום תכנית מפורטת המצויה בשלב תכנוני מתקדם וקבלת אישורים מגורמים שונים. תנאים אלה אינם תואמים מציאות שבה תהליכי התכנון ביישובים הערביים מתעכבים לאורך שנים בשל חסמים מבניים, מחסור בתקציבי תכנון, היעדר תכניות מפורטות ופיתוח תשתיות.

כתוצאה מכך, גם לאחר חקיקת התיקון, אלפי בתי מגורים נותרים ללא חיבור חשמל מוסדר, ממשיכים להסתמך על חיבורים לא תקינים, ונחשפים לסכנות בטיחותיות חמורות. בפועל, סוגיית החיבור החשמל ממשיכה להוות מנגנון אכיפה וענישה עקיף, במקום לייצר פתרון תכנוני-בטיחותי זמני, שיתמוך ויקדם תהליכי תכנון ארוכי טווח.

לאור מגבלות החוק הקיים, **אנו ממליצים** לקבוע הסדר ממשלתי שיאפשר חיבורי חשמל לבתי מגורים קיימים ביישובים הערביים שממוקמים התחום הקו הכחול של תכניות מתאר כוללניות מאושרות. יש לבסס את ההסדר המוצע על תכניות מתאר כוללניות, ללא תלות בהשלמת תכנון מפורט, תוך הבהרה כי חיבור החשמל אינו מהווה הכשרה תכנונית או היתר בנייה. החיבור יותנה רק בעמידה בדרישות בטיחות ותקינות, ותתאפשר גביית אגרות והיטלים כחוק, באופן שיחזק את הרשויות המקומיות ויתמרץ את קידום התכנון.



מהלך זה ייתן מענה מיידי לסיכון הבטיחותי, יחזק את אמון הציבור במוסדות המדינה, ויאפשר קידום תהליכי תכנון ישימים ומדורגים, במקום להנציח מציאות מסוכנת ולא מוסדרת.

2. חיבור חשמל זמני לבתים מאוכלסים

במצב הקיים, לאחר קבלת היתר בנייה ניתן לקבל חיבור חשמל זמני בשלב הביצוע. אולם כאשר המבנה כבר מאוכלס, לא מתאפשר חיבור חשמל זמני, והחיבור מותנה בקבלת טופס אכלוס (טופס 4). בפועל, גם במקרים שבהם ניתן היתר והמבנה מצוי בהליכי הסדרה מתקדמים, דרישת טופס האכלוס יוצרת עיכוב ממושך עד לחיבור חשמל מוסדר ובטיחותי, משום שהשלמת התנאים לטופס 4 תלויה לעיתים בפיתוח תשתיות, אישורים מגופים שונים ותהליכים שאינם בשליטת התושב.

כתוצאה מכך, בתים מאוכלסים שנכנסו להליך רישוי נותרים תקופה ארוכה ללא חיבור חשמל בטיחותי, ולעיתים התושבים נאלצים להמשיך להסתמך על פתרונות לא תקינים. מצב זה פוגע בבטיחות הדיירים, יוצר חסם להסדרה בפועל, ואף מפחית את התמריץ להתקדם לקבלת היתרי בנייה כחוק.



אנו ממליצים לקבוע מנגנון שיאפשר חיבור חשמל זמני ובטיחותי גם למבנים מאוכלסים, לאחר שניתן היתר בנייה, לתקופה מוגבלת ועד להשלמת התנאים לקבלת טופס אכלוס. החיבור יותנה בעמידה בדרישות בטיחות ותקינות של מערכת החשמל, ויובהר במפורש כי אינו מהווה טופס אכלוס ואינו מחליף את חובת השלמת הליכי הרישוי והתשתיות. הסדר כזה יפחית סיכוני בטיחות, יקצר את תקופת הביניים בין היתר לאכלוס מוסדר, ויחזק תמריצים להסדרה וקבלת היתרי בנייה.

יא. התחדשות עירונית

1. רקע

תהליכי התחדשות עירונית מתקיימים בישראל מזה עשרות שנים: מפרויקט שיקום שכונות אשר החל בסוף שנות ה-70 והמשך בפרויקטים המוכרים לנו מה-20 שנים האחרונות בדמות פינוי בינוי ותמ"א 38. עם זאת, בכל השנים הללו, ביישובים הערביים טרם קודם ולו פרויקט התחדשות אחד עד לכדי מימוש.

להתחדשות עירונית ביישובים הערביים משמעות אדירה בפיתוח תשתיות בסיסיות של תחבורה, שירותים ציבוריים, דיור ומסחר אשר נמצאים כולם כבר בחוסר היום. יצירת תוכניות ברות יישום להתחדשות עירונית הן המפתח לשיפור תנאי החיים של מאות אלפי אזרחים, ומכאן החשיבות הרבה ביצירת התשתית הרגולטורית לקידום תחום זה. מציאות זו מצביעה על צורך בתכנון וחשיבה ממוקדים בצרכי ומאפייני יישובים האלה, ובצעדים

המתבטאים הן במשאבים והן בהתאמת מנגנוני ההתחדשות אותם הממשלה מגבשת.

סמוך להקמת הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ב-2016, החלו גם להערך הפיילוטס הראשונים לקידום התחדשות עירונית ביישובים הערביים. בדיקות היתכנות ותחילת תהליך של תכנון מפורט הביאו עד כה למספר מסקנות:

- ישנם חלקים נרחבים בציבור הערבי הפתוחים לאפשרות של התחדשות.
- מנגנונים המבוססים על כדאיות כלכלית והריסה מאסיבית של שטח בנוי - הרווחים בערים יהודיות- אינם מתאימים למרבית המרקמים הוותיקים, אותם איזורים הזקוקים להתחדשות יותר מכל.
- ישנם מקרים ייחודיים שניתן לקדם התחדשות במנגנונים המוכרים, תוך השלמת כדאיות כלכלית ליזמים דרך מענקים.

החלטת החומש 550 נגעה בקצה מזלג בשני ההיבטים שיש להידרש אליהם כדי להצליח להתמודד עם האתגרים העולים מהניסיון המוצג לעיל: הקצאה תקציבית (סעיף 13ד'- 55 מיליון ש"ח לרשות הממשלתית להתחדשות עירונית) ופיתוח מנגנון חדש אשר יכול להניע תהליך התחדשות (סעיף 13כ"ט- ביצוע פיילוט לבחינת האפשרות לחילופי קרקע). הפרקים הבאים מבקשים להצביע על ההרחבה הנדרשת על מנת להגיע בתום תוכנית החומש הבאה למציאות בה קיימות תוכניות ואף מימושים של התחדשות עירונית ביישובים הערביים.

2. מצב קיים – יישום החלטה 550

להלן הממצאים מבחינת אופן היישום של הסעיפים הרלוונטיים לתחום ההתחדשות העירונית במסגרת החלטת ממשלה 550.

1.2 סעיף 31.ד. בהחלטת הממשלה

הסעיף מקצה 55 מיליון ש"ח עבור קידום התחדשות עירונית, באחריות הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית. בדיקה לגבי יישום ההחלטה בעת כתיבת המסמך העלה את הנקודות הבאות:

- כ-50% מהתקציב נוצל לתכנון בתחומים הבאים:
 - מתחמים לבדיקת היתכנות ב-2022:
 - נצרת - איזור תעשייה דרומי - המשיך לתכנון מפורט
 - ערערה - מתחם מגורים משולב מסחר - המשיך לתכנון מפורט
 - כפר יאסיף - גרעין הכפר - המשיך לתכנון מפורט
 - בסמ"ה - מתחם מזרחי, רח' מסחרי שיש בו בנייה חדשה- עבר בדיקת היתכנות, אך לא תוקצב לתכנון מפורט.
 - סח'נין - לב העיר - מתחם מס' 1 מהתוכנית הכוללנית - עבר בדיקת היתכנות אך לא תוקצב לתכנון מפורט.
 - טייבה - לב העיר - עבר בדיקת היתכנות אך לא תוקצב לתכנון מפורט.
 - אום אל פאחם - איזור העירייה הישן - לא עבר בדיקת היתכנות
 - כפר קרע - לב היישוב- לא עבר בדיקת היתכנות.
 - 4 מתחמים הוגדרו לתכנון מפורט. ארבעתם נמצאים בשלבים שונים של קידום התוכנית, אולם טרם ישנה הסכמה על חלופה נבחרת לקידום במוסדות התכנון:
 - סח'נין - מתחם בניין העירייה
 - טירה - מתחם להריסה.
 - נצרת - שכונת א-ראם
 - כפר קאסם - מתחם מגורים

- 5 מתחמים נוספים ייבחרו לעבור בדיקת היתכנות אשר פורסמה לקראת סוף 2025.
 - שת"פ עם חברת אלביאדר לקידום תכנון התחדשות ביישובים ערביים והתגברות על חסמים.
 - 50% מהתקציב הנותר מיועד לתמיכה ביישום וביצוע בתחומים הבאים:
 - קול קורא לתמיכת הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית בהריסת בניינים במתחמים המיועדים להתחדשות עירונית בחברה הערבית - 2025. מיועד, בין היתר, להריסת המבנה בטירה על מנת להתחיל לקדם את הפרויקט.
 - מימון מענק ליזמים - בערערה ישנה הסתמכות על תשלום של כ-250 אש"ח לדירה ליזם על מנת להוציא את הפרויקט לפועל.
- חשוב לציין כי מנהל תכנון, אשר מהווה גורם מתכנן מוביל ביישובים ערביים, הן דרך ותמ"ל והן דרך תכנון מפורט ביישובים רבים, אינו מהווה חלק פעיל כרגע בתכנון התחדשות עירונית. זאת על אף כי בתכנון מפורט והן בתכנון בותמ"ל נאסף ידע יקר ערך על עבודת תכנון בבעלויות פרטיות, חלקות מרובות בעלים, צורך להפריש קרקע לייעוד ציבורי ועוד. התמודדויות עם אתגרים אלה רלוונטיות מאוד גם לתכנון מתחמי התחדשות עירונית.
- בנוסף, מנהל תכנון הינו רגולטור בתחום התכנון בישראל, ועל כן ביכולתו להשלים מהלכים נדרשים לקידום התחדשות עירונית שהרשות הממשלתית להתחדשות עירונית - כיזם המוביל בתחום - זקוקה להם, על מנת לפתור חסמים העולים מהשטח.

2.2 סעיף 31.כ"ט. בהחלטת הממשלה

- הסעיף הורה על בחינת אפשרות לביצוע פיילוט לכלי חילופי קרקע, באחריות רשות מקרקעי ישראל (רמ"י).
- בתום 3 שנות התוכנית הראשונות, בהן מתחמים אשר הוצעו ע"י הרשות לפיתוח כלכלי לרמ"י נדחו; רמ"י ביקשה מהרשות לפיתוח כלכלי מחקר להצגת דרך בחירת מתחם לפיילוט.
- בסוף 2025 המחקר הושלם ומצביע על 3 יישובים פוטנציאליים לביצוע הפיילוט.

3. חסמים שטרם הוסרו

1.3 קושי לקידום תוכניות בגלעינים הוותיקים

 מתחמים אשר מצליחים לעבור בדיקות היתכנות הינם לרוב מתחמים אשר כוללים מרכיב ייחודי - שטח חום נרחב / שטח בבעלות מדינה/ איזור תעשייה/ ציר מסחרי. אלו מתחמים אשר ישנה היתכנות כלכלית לקידום התחדשות במגנונים הקיימים, אולם אין עדיין סיפור הצלחה אשר ניתן להסתמך עליו. בו בזמן, תנאי הסף הקיימים מדירים את הגלעינים הוותיקים, המשוועים ביותר להתחדשות, מהיכולת לקדם תוכנית, וזו מהסיבות הבאות:

- הסתמכות על תקן 21 המוכוון לבנייה יזמית רחבת היקף ממשיכה לפסול על הסף מתחמים צפופים וותיקים הזקוקים לתהליכי התחדשות.
- סל תמריצים מצומצם לבעלי קרקע בכדי שייכנסו לתהליכי התחדשות.
- תנאי סף של מתחם מוסדר/ לפחות 5 בעלי קרקע במתחם שאינם קרובי משפחה, בשביל לגשת לבדיקת היתכנות יותירו מתחמים פוטנציאליים ללא מענה.
- איטיות רבה בבחירת מתחם לפיילוט חילופי קרקע.

4. המלצות מדיניות

1.4 יישום תוכניות אשר החלו במסגרת תוכנית החומש הנוכחית

-  • **התקצוב יישום התוכניות אשר עברו בדיקות היתכנות כלכלית** במסגרת 550 וטרם תוקצבו לתכנון מפורט בבסמ"ה ובסח'נין, ומתחמים נוספים ככל שיהיו מבדיקות ההיתכנות מקול קורא 2025.
- **הקמת מנהלות אזוריות להתחדשות עירונית ביישובים ערביים** - בימים אלו, ישנן כבר 7 תוכניות מפורטות להתחדשות בשלבים שונים, 3 תוכניות הממתינות לתקצוב ועוד 5 בדיקות היתכנות שבתקווה יביאו לתוכניות נוספות. הסוגיות

העולות ביישובים הערביים בתכנון ויישום התחדשות עירונית שונות מהסוגיות העולות מיישובים יהודיים ומצריכות גוף ידע ספציפי ומקומי. מחלקות ההנדסה ברשויות הערביות אשר גם כך כורעות תחת נטל העבודה השוטפת מתקשות לעמוד בדרישות הליווי המקצועי והחברתי שפרויקטים להתחדשות עירונית דורשים. היות והיכולת לעמוד בתנאי סף להקמת מנהלות להתחדשות עירונית תלויה בכמות יח"ד במצב יוצא (בכדי להגיש בקשה ל"מיני מנהלת" תנאי סף הינו 2,000 יח"ד במצב יוצא) אשר אינה תואמת את מימדי הפרויקטים ביישובים ערביים; יש צורך בתקצוב נפרד. מתוך הבנה כי בכל יישוב בו מקודמת תוכנית, היקף המתחם אינו גדול דיו, מנהלות אזוריות (למשל: נצרת והסביבה, צפון, משולש, מרכז) יכולות לתת מענה ראוי.

2.4 גיבוש מנגנונים חדשים להתחדשות עירונית

-  **קידום שינוי תפיסתי** (להרחבה בנושא ר' [מחקר על התחדשות מבני מגורים ביישובים ערביים](#)) **בקרב גופי התכנון וקבלת ההחלטות בהצבת בעל הקרקע כיזם:** גיבוש צוות בין-משרדי (הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, הרשות לפיתוח כלכלי, מנהל תכנון, משרד המשפטים, ורשות המיסים) לדיון בשכלול התמריצים הכלכליים והתאמת תנאי סף לאכרזה על מתחם להתחדשות לקבלת התמריצים:
 - מסלול מהיר להסדרה.
 - קבלת זכויות לנכס מניב: רישוי לקומה ראשונה מסחרית/ מתן שימוש חורג ארוך טווח לייעוד ציבורי בהשכרה לרשות המקומית/ בניית מבנה נפרד באותה חלקה לשכירות ארוכת טווח.
 - פטור/הקלה מחשבונות עבר.
 - הקלה בהיטלים ואגרות השונות: פטור מהיטל השבחה, הקלות באגרת היתר בנייה או תשתיות ביוב ומים.
 - אכרזה על מתחם עפ"י פוטנציאל להשפעה מרחבית ברשות ולא עפ"י מס' יח"ד או מס' בעלויות.



• **התקצוב אגף התחדשות עירונית במנהל תכנון (בנוסף לתקציב המוקצה לרשות להתחדשות עירונית) עבור:**

- תכנון יוזם במתחמים קטנים ומורכבים להתחדשות עירונית (מרקמים וותיקים ללא חלוקה/ בעלות משפחתית) - קול קורא בעל תנאי סף מותאמים.
- כתיבת מסמכי מדיניות עירוניים להתחדשות עירונית.

4.3 גיבוש ויישום כלי לחילופי קרקע.



- תקצוב עריכת פיילוט ב-3 יישובים לחילופי קרקע הכולל צוות יועצים לכל מתחם הכולל עו"ד, שמאי וליווי חברתי.
- עיגון לוח זמנים בסעיפי ההחלטה, עבור גיבוש מנגנון חילופי קרקע ויציאה לדרך עם המתחמים הנבחרים.

1. יישום התוכנית האסטרטגית לדיוור-זירוז מימוש הבנייה

בשנים האחרונות אושרו תכניות והרחבות משמעותיות ביישובים הערביים, אשר יצרו פוטנציאל תכנוני נרחב להגדלת היצע הדיוור. עם זאת, בפועל קיימים חסמים מהותיים בשלב המימוש, המתבטאים בפער מתמשך בין היקפי התכנון המאושר לבין ההיקף הנדרש בהוצאת היתרי הבנייה בפועל.



לאור זאת, ובהתאם לתוכנית האסטרטגית לדיוור עד שנת 2050, אשר קובעת כי בשנים הקרובות יש להתמקד ביעדי ביצוע, מוצע לקבוע כי יעדי הביצוע יגזרו מיעדי הוצאת היתרי בנייה בפועל, ולא על בסיס תכנון מפורט או יעדי אישור תכניות סטטוטוריות בלבד. מהלך זה נועד לחזק את יכולת המימוש ולתרגם את המסגרת האסטרטגית ארוכת הטווח ליישום ממשי בשטח.

בהתאם לגישת התוכנית האסטרטגית, המדגישה תחזיות של מלאי יחידות דיוור בפועל ותוספת יחידות דיוור נטו, יש להצמיד את יישום התוכנית ליעדי היתרי הבנייה ולמנגנוני מימוש, ולא להסתפק ביעדי תכנון בלבד.

לשם עמידה ביעדי התוכנית האסטרטגית לדיוור עד שנת 2050, **אנו ממליצים** לגבש תכנית עבודה ייעודית לחומש הבא, אשר תיגזר מיעדי היתרי הבנייה ותכלול צעדים אופרטיביים, הקצאת משאבים ומנגנון בקרה שוטף. במסגרת זו, יש לקבוע יעדים כמותיים ומדידים למוסדות התכנון ולרשויות המקומיות. קביעת יעדים מחייבים, בצירוף מנגנון מעקב ודיווח תקופתי, תהווה כלי תמרוץ למוסדות התכנון ולרשויות המקומיות לפעול להסרת חסמים, ליעול הליכי הרישוי ולזירוז הוצאת היתרי בנייה בפועל, ובכך תסייע בצמצום הפער בין תכנון מאושר לבין מימוש דיוור בהתאם ליעדי התוכנית האסטרטגית לדיוור.

2. הקמת ועדה בין־משרדית לקידום תכנון ופיתוח ביישובים הערביים

בהיעדר גוף מתכלל וקבוע המטפל באופן רוחבי בתהליכי התכנון והפיתוח ביישובים הערביים, נתקלים פרויקטים רבים, הן בשכונות חדשות והן במרקם הוותיק, בחסמים בין־משרדיים מתמשכים, המעכבים את קידומם ומימושם.



אנו ממליצים להקים ועדה בין־משרדית קבועה לקידום תכנון ופיתוח ביישובים הערביים, אשר תפעל בהובלת משרד הבינוי והשיכון והרשות לפיתוח כלכלי של החברה הערבית, ובשיתוף ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות וארגוני חברה אזרחית הפועלים בתחום. חברי הוועדה יכללו נציגים של רשות מקרקעי ישראל ונציגים של כלל משרדי הממשלה הרלוונטיים.

הוועדה תטפל בתהליכי התכנון והפיתוח לאורך כל שלביהם – משלב גיבוש המדיניות והתכנון הסטטוטורי, דרך קידום תכניות מתאר ותכניות מפורטות, פיתוח תשתיות והתחדשות במרקם הוותיק, ועד לשלב המימוש בפועל, לרבות הוצאת היתרי בנייה. הוועדה תשמש גוף מתכלל ומתאם בין משרדי הממשלה, מוסדות התכנון והרשויות המקומיות, במטרה להסיר חסמים תכנוניים, רגולטוריים ויישומיים המעכבים את מימוש התכניות.

הוועדה תפעל לחיזוק הסנכרון בין החלטות הממשלה לבין עבודת מוסדות התכנון, לקידום כלים תכנוניים וקנייניים מותאמים לצרכים המקומיים, ולשילוב ידע מקצועי עם ידע מקומי מהשטח. ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות, בתיאום עם הגורמים המובילים של הוועדה, יהיה שותף לבחירת הפרויקטים והתכניות שיובאו לדיון ולטיפול בפני הוועדה.

הוועדה תבחן פרויקטים ותכניות המתמודדים עם חסמים בין־משרדיים, הן בשכונות חדשות והן במרקם הוותיק, ותפעל להסרת חסמים אלה לצורך קידום מימוש התכניות. הוועדה תתכנס אחת לרבעון לפחות, ותמקד את עבודתה בפרויקטים בעלי פוטנציאל מימוש גבוה, אשר קידומם מעוכב בשל חסמים חוצי־משרדים, וכן לצורך תכלול, תיאום בין־משרדי ויישום המלצות אופרטיביות הנגזרות מהחלטות ממשלה.

3. קולות קוראים-חלוקת תקציבים שעלולה לפגוע בשוויון ההקצאה

חלוקת התקציבים במסגרת החלטת ממשלה 550 התבצעה, בשונה מהחלטת ממשלה 922, במידה רבה באמצעות מנגנון של קולות קוראים. אף שמנגנון זה מאפשר גמישות והתאמה לצרכים ייעודיים ועשוי לתרום לניצול תקציבי מיטבי, הוא אינו מבטיח חלוקה שוויונית של משאבי המדינה בין הרשויות הערביות.

מהנתונים החלקיים שהוצגו בכנס מיזם מוארד, שהתקיים בשנת 2025, שהתבססו על נתוני המשרד לשוויון חברתי, עולה כי קיימים פערים משמעותיים בהיקף התקצוב לנפש בין רשויות שונות. כך, עולה כי ההקצאה לנפש ביישוב מזרעה עומדת על כ-22,568 ש"ח לתושב, בעוד שביישוב משהד, שהוצג אף הוא כחלק מקבוצת חמשת היישובים המובילים, ההקצאה לנפש עומדת על כ-11,411 ש"ח לתושב בלבד. נתון זה מצביע על פער משמעותי גם בתוך קבוצת הרשויות המובילות עצמן. על פניו, ברור שהפער מול ישובים אחרים, שלא הוצגו לגביהם נתונים, גדול אף יותר.

פערים אלו עשויים לנבוע ממגוון גורמים, ובהם הבדלים ביכולת ניהולית, מקצועית ותכנונית בין רשויות; יכולת משתנה להשתתף בקולות הקוראים ולממש תקציבים בפועל; מחסור בקרקעות ציבוריות זמינות לפיתוח, ובפרט קרקעות בבעלות מדינה; וכן חסמים נוספים – לרבות חסמים אפשריים בתנאי הקולות הקוראים עצמם – שטרם זוהו או נותחו באופן שיטתי.

1.3 המלצות אופרטיביות – מנגנון הקולות הקוראים

-  **הבדיקה מקיפה ושיטתית של חלוקת התקציבים:** יש לבצע בדיקה רוחבית לכלל הרשויות הערביות, אשר תבחן את היקפי ההקצאה בפועל במסגרת הקולות הקוראים, לרבות ניתוח תקצוב לנפש ולפי תחומי פעולה, וזיהוי רשויות שלא קיבלו תקציבים, או שמימשו תקציבים בהיקפים נמוכים.
- **זיהוי וניתוח החסמים שהובילו לפערים בהקצאה:** על בסיס ממצאי הבדיקה, יש לבצע ניתוח מעמיק של החסמים אשר הובילו לפערים אלו, לרבות חסמים ניהוליים, מקצועיים, תכנוניים, רגולטוריים וקנייניים (ובכלל זה מחסור בקרקעות ציבוריות זמינות לפיתוח, ובפרט קרקעות בבעלות מדינה), וכן

בחינה ייעודית של חסמים מובנים בתנאי הקולות הקוראים עצמם, כגון תנאי סף, דרישות בשלות, לוחות זמנים, מנגנוני ניקוד או דרישות למימון משלים.

- **פעולה יזומה להסרת החסמים, התאמת הקולות הקוראים ותעדוף רשויות**

מוחלשות: יש לגבש וליישם צעדים אופרטיביים להסרת החסמים שזוהו, ובכלל זה התאמת תנאי סף, שינוי מנגנוני ניקוד, פיתוח מסלולים ייעודיים או מדורגים, וליווי מקצועי יזום לרשויות הזקוקות לכך. במסגרת צעדים אלו, יש להתאים את הקולות הקוראים כך שיינתנו מענה ייעודי לרשויות שבהן זוהו חסמים, ולתעדף רשויות שלא קיבלו תקציבים או שמימשו תקציבים בהיקפים נמוכים בסבבי הקולות הקוראים הבאים, במטרה לצמצם פערים ולהבטיח חלוקה שוויונית יותר של משאבי המדינה.

4. חיזוק מחלקות ההנדסה ואיוש תקנים

1.4 יישום פרק 41 בהחלטת ממשלה 055:

פרק 14 בהחלטת ממשלה 550 קבע שורה של צעדים לחיזוק מחלקות ההנדסה והוועדות המקומיות, במטרה להרחיב את סמכויות התכנון והרישוי ברמה המקומית. במסגרת הפרק הוחלט על מימון תקנים מקצועיים ייעודיים – ובהם מהנדסי רשויות, אדריכלים, בודקי בקשות ואנשי רישוי ופיקוח – ועל קידום איוש כוח אדם מקצועי כתנאי להאצלת סמכויות תכנון. בנוסף, נקבעו צעדים להקמת מחלקות הנדסה מתפקדות, מתן ליווי מקצועי, הכשרות והטמעת מערכות ניהול וטכנולוגיה, לצורך שיפור תפקוד מערך התכנון והרישוי והאצת מימוש תכניות פיתוח.

אנו ממליצים על המשך מימון התקנים המקצועיים הייעודיים שאושרו בהחלטת הממשלה 550, ובמקביל על נקיטת צעדים יזומים מצד מינהל התכנון להסרת חסמים ולסיוע באיוש מלא של התקנים בכלל הרשויות והוועדות המקומיות.



2.4 קושי באיוש משרות מהנדסי רשויות מקומיות:

בשנים האחרונות מתגבר הקושי באיוש ושימור משרות מהנדסי רשויות מקומיות. חלק מהרשויות פועלות ללא מהנדס רשות, אחרות חוות תחלופה גבוהה, וקיים קושי ממשי באיתור מחליפים.

לתפקיד מהנדס הרשות חשיבות מרכזית בקידום תכנון, מימוש פרויקטי פיתוח ויישום תכניות ממשלתיות; היעדרו, או תחלופה גבוהה באיושו, יוצרים צוואר בקבוק קריטי בשרשרת הביצוע.

המשבר מחריף נוכח קידום תכניות רחבות היקף ביישובים ערביים, הכוללות הפרשות משמעותיות לצורכי ציבור, אשר נתפסות כהפקעה. מהנדס הרשות ניצב בחזית מול התושבים ונדרש לממש מדיניות שאושרה ברמה הארצית, תוך התמודדות עם לחצים, עימותים ואף איומים. מציאות זו מרתיעה מהנדסים איכותיים מלהיכנס לתפקיד ומסכנת את מימוש התכניות והתקציבים הממשלתיים בפועל.



אנו ממליצים לגבש מהלך ממשלתי לחיזוק תפקיד מהנדס הרשות, שיכלול

בחינה מיידית של צורכי מהנדסי הרשויות בידי מינהל התכנון לקראת קבלת

החלטת הממשלה, מתן מענה הוליסטי לצרכים שאותר, והקמת מערך הכשרה וליווי

ייעודי למהנדסי רשויות חדשים.

5. אכיפה וצווי הריסה

הנתונים העדכניים של הרשות לאכיפה במקרקעין, שהתקבלו באוגוסט 2025 במסגרת בקשתנו לפי חוק חופש המידע, מצביעים על היקף חריג ומתמשך של צווי הריסה והריסות בפועל, בעיקר ביישובים הערביים ובירושלים:

- כ־85% מצווי ההריסה בשנים 2019-יולי 2025 הוצאו ביישובים ערביים, בירושלים ובערים מעורבות, מהם כ-60% ביישובים ערביים.
- רוב ההריסות בפועל בוצעו ביישובים ערביים בשנים 2019-2023, כאשר חלק ניכר מהן בוצעו כהריסה עצמית, כתוצאה מלחץ מצד רשויות האכיפה והמשטרה ולחץ כלכלי, משפטי וחברתי כבד על התושבים. ביישובים הערביים נהרסו 1,191 מבנים בהריסה עצמית, ו-182 מבנים נהרסו על-ידי הרשויות.

לא התקבלו נתונים על ביצוע צווי הריסה לשנים 2024-2025, דבר המחזק את הקושי לבחון את מדיניות האכיפה בזמן אמת ופוגע בשקיפות הנדרשת למדיניות ציבורית אחראית.

הלכה למעשה מתקיים כשל מבני: ניתוק בין תכנון לאכיפה. האכיפה מופעלת במציאות שבה התכנון טרם הבשיל לכדי אפשרות ממשית לבנייה חוקית ולהסדרה. למרות קידום תכניות מתאר כוללניות ותכניות מפורטות במסגרת תכניות החומש, בפועל:

- קידום תכניות איחוד וחלוקה אורך זמן חריג ביחס לממוצע הארצי.
- מימוש התכניות מתעכב בשל מחסור חמור בתקציבי פיתוח, במיוחד בקרקע פרטית.
- מספר היתרי הבנייה ביישובים הערביים אינו תואם את הצרכים הדמוגרפיים, ונוצר פער מצטבר של עשרות אלפי יחידות דיור.
- היעדר שיווק מגרשים בבעלות המדינה ברוב היישובים.

במצב זה, בנייה ללא היתר אינה מהווה תופעה עבריינית מנותקת, אלא תוצר ישיר של מחדל תכנוני מתמשך. אכיפה והריסה במציאות זו אינן מקדמות פיתרון לבעיה, אלא מחריפות אותה, בכך שמעמיקות את משבר האמון בין המדינה לאזרחים הערבים.

על רקע הפער המתמשך בין קידום התכנון לבין יכולת המימוש בפועל, מתברר כי מדיניות האכיפה הקיימת, כפי שהיא מיושמת כיום, אינה מותאמת למציאות התכנונית בשטח, וכתוצאה מכך:

- פוגעת בזכות החוקתית לקורת גג ולקיום בכבוד, במיוחד כאשר מדובר בבתיים מאוכלסים.
- מופעלת לעיתים תוך שימוש בכלים מנהליים מרחיבי סמכות, ללא איזון מספק וללא בחינה פרטנית של המצב התכנוני.
- מיושמת באופן בלתי שוויוני, עם ריכוז מאמץ אכיפתי ביישובים ערביים.
- יוצרת משבר אמון עמוק בין התושבים לבין מוסדות התכנון והמדינה, ועלולה לטרפד שיתוף פעולה הכרחי לקידום תכניות עתידיות.

כל עוד האכיפה ממשיכה לפעול במלוא העוצמה בשלב הביניים, לפני שהבשילו תנאים תכנוניים ומימוניים למימוש, נוצרת סתירה פנימית בין זרוע התכנון לזרוע האכיפה. בפועל, המדינה מקדמת תכנון ביד אחת, והורסת את תוצריו הפוטנציאליים ביד השנייה. לאור כלל הממצאים, אין הצדקה להמשך אכיפה והריסה בהיקפים הנוכחיים כל עוד מצוקת התכנון לא נפתרה בפועל.



לפיכך, **אנו ממליצים** על שינוי כיוון מייד:

- הקפאה יזומה ומוצהרת של אכיפה והריסה ביחס למבנים המצויים בתחום תכניות מאושרות או בתהליכי תכנון מתקדמים, ולמבנים שלהם אופק תכנוני ברור.
- גיבוש מדיניות אכיפה כוללת, שקופה ומתואמת עם הרשויות המקומיות, שתבחין בין בנייה חדשה לבנייה ותיקה ותתבסס על שיקולים תכנוניים ולא ענישתיים.
- חיבור מפורש בין חידוש האכיפה לבין התקדמות מדידה במימוש התכנון: תשתיות, איחוד וחלוקה, והיתרי בנייה בפועל.

תהליכי מסמך זה מציג המלצות מדיניות לקראת גיבוש החלטת ממשלה בעניין תוכנית החומש הבאה, 2021-2027.

המסמך מתבסס על בחינה מעמיקה של יישום החלטות ממשלה מס' 922 ומס' 550, על תוצריהן בפועל ועל החסמים המבניים שהתגלו במהלך יישומן. ההמלצות נשענות על מחקרים, סקרים וראיונות שנערכו ע"י עמותת סיכוי-אופוק, אשר בחנו

באופן שיטתי את מצב התכנון, קידום התכניות, היקפי היתרי הבנייה, פיתוח אזורי תעסוקה, מלאי קרקעות המדינה ופתרונות הדיור לאוכלוסייה חסרת קרקע ביישובים הערביים.

מהניתוח שערכנו עולה כי בעשור האחרון הושקעו משאבים ניכרים בקידום תכניות מתאר, תכניות מפורטות ותכניות ותמ"ל ביישובים הערביים, אולם בפועל נותר פער מתמשך ומשמעותי בין התכנון המאושר לבין מימושו. פער זה מתבטא בעיכוב תכנון מפורט, מחסור בפיתוח תשתיות, היעדר אכלוס של אזורי תעסוקה מאושרים, קשיים בהסדרת בנייה קיימת והיקף נמוך של הוצאת היתרי בנייה ביחס לפוטנציאל התכנוני הקיים.

המסמך ממחיש כי בעיות אלה אינן נובעות ממחסור בתכנון, אלא מכשלים מבניים במנגנוני היישום. כך למשל, התיאום הבין-משרדי, המדיניות הרגולטורית שאינה מותאמת למאפייני היישובים הערביים, והיעדר ליווי, תקצוב ומנגנוני מימוש מתכללים לאורך שרשרת התכנון-פיתוח-אכלוס. סוגיות אלו באות לידי ביטוי, בין היתר, במדיניות קידום תכניות מתאר שאינה מותאמת לשנת היעד התכנונית, בצמצום תכניות בשלבים מתקדמים, בהיעדר מעמד מחייב למסמכי מדיניות, בשימוש בלתי שוויוני בכלים לאומיים כגון הוותמ"ל, ובקשיים במימוש פוטנציאל קרקעות המדינה לפתרונות דיור למחוסרי קרקע.

בהתאם לכך, ההמלצות במסמך מתמקדות בשני מרכיבים מרכזיים ומשלימים: האחד – הקצאה ייעודית, מתוכננת, רב-שנתית ומדידה של משאבים ותקציבים, המכוונת לא רק לקידום תכנון סטטוטורי אלא גם לפיתוח תשתיות, ליווי מימוש ואכלוס בפועל; והשני – ביצוע שינויים מבניים, לרבות רפורמה במנגנוני קבלת ההחלטות, חיזוק הסנכרון הבין-משרדי, הרחבת מעורבות הרשויות המקומיות, ועיגון כלים תכנוניים ויישומיים מחייבים להסרת חסמים.

יודגש כי כל החלטת ממשלה במסגרת החומש הבא נדרשת להיות מלווה בתכנית יישום מפורטת ומחייבת, הכוללת יעדים כמותיים, לוחות זמנים ברורים, אחריות מוסדית מוגדרת ומנגנוני בקרה ודיווח. תכנית זו חייבת להתבסס על ניתוח מושכל של היצע וביקוש לדיור ולתעסוקה, ועל פיזור מאוזן של יעדי יחידות הדיור בין קרקעות פרטיות לקרקעות מדינה,

בהתאם למאפייני היישובים הערביים ולצרכיהם התכנוניים, הכלכליים והחברתיים בפועל. ללא שינוי מבני באופן גיבוש ויישום המדיניות וללא עיגון מנגנוני מימוש מחייבים, קיים חשש ממשי כי גם החלטת החומש הבאה תתקשה לייצר שינוי עומק בשטח. לפיכך, יישום ההמלצות המוצעות במסמך זה מהווה תנאי הכרחי למעבר מתכנון מאושר לפיתוח, להסדרה ולאכלוס בפועל, ולצמצום הפער המתמשך בין מדיניות מוצהרת לבין מציאות תכנונית וחברתית ביישובי החברה הערבית.

נספח 1: תכניות מתאר כוללניות ברשויות הערביות – מצב סטטוטורי

רשות	מספר תכנית	סטטוס	קבלת התכנית	דיון בהפקדה	הפקדה	אישור
1	אבו גוש	152-0150664	אישור	26/08/2013	07/10/2013	10/10/2014
2	אבו סנאן	252-0411314	אישור	28/02/2019	15/04/2019	24/05/2024
3	אום אל פחם	354-0247221	הפקדה	13/03/2016	09/05/2016	03/11/2019
4	אכסאל	16578/ג	אישור	17/10/2006	21/06/2010	23/01/2012
5	אל-בטוף	13725/ג	אישור	15/01/2003	27/09/2004	10/02/2006
6	אעבלין	261-0541037	דיון בהפקדה	30/04/2020	07/09/2020	**
7	באקה אל גרבייה	354-0717298	אישור	05/02/2019	24/06/2019	28/07/2023
8	בוסתאן אלמרג	15880/ג	אישור	30/08/2005	22/12/2005	27/07/2008
9	בוסתאן אלמרג	15881/ג	אישור	30/08/2005	03/04/2006	27/07/2008
10	בועינה נג'דאת	13274/ג	אישור	30/06/2002	13/08/2003	15/04/2005
11	ביר אלמכסור	14093/ג	אישור	20/07/2003	03/04/2006	09/01/2009
12	בית גן	20099/ג	אישור	24/01/2012	06/02/2012	07/11/2013
13	בסמ"ה	ענ/982 מ/389	אישור	06/06/2007	11/09/2007	09/03/2012
14	בסמ"ה	ענ/983 מ/391	אישור	06/06/2007	11/09/2007	24/04/2012
15	בסמ"ה	ענ/984	אישור	06/06/2007	11/09/2007	26/08/2013
16	בסמת טבעון	257-0458935	אישור	03/09/2017	27/06/2018	19/04/2019
17	בענה	260-0660704	דיון בהפקדה	15/12/2021	24/10/2022	**
18	ג'ולס	252-0571828	אישור	28/01/2019	21/09/2020	15/04/2022
19	ג'לג'וליה	מח/255	אישור	10/02/2005	06/05/2008	09/06/2014
20	ג'סר אל-זרקא	353-0191023	אישור	01/03/2015	22/06/2015	07/10/2016
21	ג'ש (גוש חלב)	16923/ג	אישור	22/02/2007	22/08/2007	31/05/2009
22	ג'ת	354-0717280	אישור	05/02/2019	24/06/2019	28/07/2023
23	גדידה מכר	252-1131366	נתקבלה	05/08/2025		**
24	דאלית אל כרמל	356-0327999	אישור	20/03/2018	04/03/2019	23/12/2021
25	דבוריה	16613/ג	אישור	04/10/2006	04/12/2006	29/02/2008
26	דיר אל אסד	260-0660696	הפקדה	08/06/2020	25/10/2024	27/12/2024
27	דיר חנא	15132/ג	אישור	30/11/2004	27/02/2006	23/06/2008

רשות	מספר תכנית	סטטוס	קבלת התכנית	דיון בהפקדה	הפקדה	אישור	
28	זימר	מש/ 8 / 1005	אישור	20/11/2008	20/07/2009	06/08/2012	04/03/2016
29	זרזיר	ג/16443	אישור	25/06/2006	07/12/2006	27/03/2009	18/02/2011
30	חורפיש	258-055998	אישור	24/09/2017	15/01/2018	21/06/2019	20/01/2021
31	טובא זנגרייה	ג/ 12815	אישור	23/10/2001	26/06/2002	21/02/2007	13/06/2008
32	טורעאן	251-0588962	אישור	29/04/2019	18/11/2019	20/08/2021	20/12/2024
33	טייבה	טב/ 3400	אישור	06/09/2005	10/04/2006	14/09/2008	30/01/2015
34	טירה	מח/ 281	אישור	16/09/2008	22/06/2009	06/05/2011	17/11/2017
35	טמרה	ג/ 15756	אישור	18/09/2005	29/09/2005	01/04/2010	08/11/2013
36	יאנוח-ג'ת	ג/18234	אישור	31/05/2009	21/12/2009	14/10/2011	23/01/2015
37	יפיע	ג/16465	אישור	22/06/2006	02/08/2006	20/06/2008	15/07/2011
38	ירכא	ג/19522	אישור	07/04/2011	11/07/2011	11/07/2014	18/12/2015
39	כאבול	ג/16001	אישור	27/12/2005	09/03/2006	05/02/2010	08/11/2013
40	כאכב-אבואלהיגא	ג/15607	אישור	01/06/2005	21/07/2005	12/10/2007	14/11/2008
41	כסרא סמיע	255-0941476	דחייה	21/05/2023	13/12/2023		**
42	כסרא סמיע	255-0856096	אישור	09/03/2014	30/04/2014	08/12/2017	28/02/2023
43	כעביה-טבאש- חג'אג'רה	ג/13164	אישור	29/04/2002	13/11/2006	05/11/2010	08/11/2013
44	כפר ברא	ק/ 1/1000	אישור	11/06/2009	21/12/2009	23/08/2013	04/04/2014
45	כפר יסיף	252-0411306	אישור	13/09/2017	16/10/2017	24/12/2020	20/02/2022
46	כפר כנא	257-0451971	אישור	04/01/2018	07/05/2018	18/06/2019	15/01/2021
47	כפר מנדא	261-0701052	דיון בהפקדה	02/09/2021	29/11/2021	**	**
48	כפר קאסם	ק/ 2/ 3000	אישור	23/12/2001	03/11/2008	18/01/2013	12/12/2014
49	כפר קרע	354-0431924	הפקדה	13/03/2018	16/07/2018	05/02/2020	**
50	מג'ד אל כרום	260-0801936	דיון בהפקדה	03/11/2020	22/03/2021	**	**
51	מגאר	ג/ 13120	אישור	01/12/2002	11/12/2002	10/09/2004	21/08/2009
52	מגאר	ג/13365	אישור	01/12/2002	11/12/2002	10/09/2004	21/08/2009
53	מזרעה	ג/13161	אישור	01/05/2002	28/08/2002	26/06/2003	13/06/2004
54	מעלה עירון	ענ/121	אישור	05/02/1997	24/09/1997	22/09/2000	11/05/2007
55	מעלה עירון	ענ/962	אישור	08/05/2007	30/10/2007	09/01/2009	02/07/2010
56	מעלה עירון	ענ/960	אישור	08/05/2007	07/05/2008	22/02/2009	08/07/2011
57	משהד	257-0588475	אישור	28/02/2019	20/05/2019	20/05/2022	04/01/2024

רשות	מספר תכנית	סטטוס	קבלת התכנית	דיון בהפקדה	הפקדה	אישור	
58	נחף	260-0682690	אישור	15/12/2019	17/02/2020	20/08/2021	21/09/2025
59	נצרת	11810/ג	אישור	12/03/2000	25/12/2002	19/09/2005	17/06/2009
60	סאגור	18365 /ג	אישור	12/08/2009	18/01/2010	13/07/2012	23/10/2015
61	סחנין	262-0477497	הפקדה	02/02/2020	10/08/2020	08/07/2022	**
62	עוספייא	356-0166520	דחייה	29/10/2013	23/06/2014	**	**
63	עילבון	251-0770479	דיון בהפקדה	20/07/2020	08/08/2022	**	**
64	עילוט	257-0708586	אישור	23/08/2020	23/11/2020	20/10/2023	17/12/2024
65	עין מאהל	257-0713719	אישור	24/12/2020	25/01/2021	07/11/2025	12/11/2025
66	עראבה	262-0458422	הפקדה	18/07/2018	10/08/2020	08/07/2022	**
67	ערערה	354-0207621	הפקדה	20/06/2017	08/08/2018	01/11/2019	**
68	פורדיס	353-0271387	אישור	22/11/2015	21/12/2015	11/08/2017	13/07/2018
69	פסוטה	20910/ג	אישור	17/04/2013	07/04/2014	21/05/2015	04/07/2018
70	פקיעין	258-0466565	אישור	03/04/2019	03/06/2019	12/03/2021	27/06/2024
71	קלנסווה	276/מח	אישור	27/03/2007	16/06/2008	08/07/2011	27/01/2017
72	ראמה	260-0343491	אישור	10/01/2016	21/03/2016	08/09/2017	18/01/2019
73	רינה	257-0440123	אישור	18/12/2017	19/02/2018	08/04/2019	02/01/2022
74	שבלי - אום אל-גנם	15656/ג	אישור	22/05/2008	26/05/2008	17/02/2017	09/03/2018
75	שעב	15565 /ג	אישור	02/06/2005	07/07/2005	18/01/2008	18/04/2010
76	שפרעם	261-0345462	אישור	23/03/2016	15/01/2018	06/11/2018	20/05/2021