

דוח מבקר המדינה | חשון התשפ"ד | נובמבר 2024



שלטון מקומי

קידום התכנון
המתארי והמפורט
ביישובי המגזר
הלא-יהודי בצפון



קידום התכנון המתארי והמפורט ביישובי המגזר הלא-יהודי בצפון

רקע

בתחילת שנת 2023 מנתה אוכלוסיית מדינת ישראל כ-9.7 מיליון תושבים, מהם כ-2.04 מיליון (21%) משתייכים למגזרים הערבי, הבדואי, הדרוזי והצ'רקסי (המגזר הלא-יהודי). רוב אוכלוסיית המגזר הלא-יהודי מתגוררת ב-85 רשויות מקומיות: 13 עיריות, 68 מועצות מקומיות, 4 מועצות אזוריות ערביות הכוללות 19 ישובים וב-26 ישובים הכלולים במועצות אזוריות מעורבות שמרבית האוכלוסייה בהן יהודית. 69 (81%) מהרשויות המקומיות במגזר הלא-יהודי נמצאות באשכול חברתי-כלכלי 1 - 4. 68 (80%) מהרשויות המקומיות במגזר הלא-יהודי ממוקמות בצפון מדינת ישראל, ובהן מתגוררים כ-973,000 תושבים. 93% מהקרקעות במדינת ישראל הן בבעלות המדינה, רשות הפיתוח והקרן הקיימת לישראל והיתר בבעלות הרשויות המקומיות או בבעלות פרטית. כלומר, פחות מ-7% מהקרקעות בישראל הן בבעלות פרטית, מחציתן בבעלות פרטית יהודית והמחצית השנייה בבעלות פרטית של המגזר הלא-יהודי. הבעלות הפרטית במגזר הלא-יהודי מבוססת היסטורית על המבנה המשפחתי-חמולתי, ולרוב החלקה רשומה בפנקסי המקרקעין על שם ראש המשפחה המורחבת. כדי לאפשר תפקוד ואיכות חיים ברמה נאותה, נדרש, בין היתר, תכנון להסדרת ייעודי הקרקע והשימוש במרחב הפיזי. תכליתם של תהליכי התכנון היא קבלת החלטות מיטבית המתבססת על ראייה רחבה וכוללת שמאפשרת את בחינת השפעות של ההתערבות התכנונית בתחומים רבים ומגוונים, לרבות השפעות חברתיות, סביבתיות וכלכליות.



נתוני מפתח

41 מיליון ש"ח בלבד

הסכום שנוצל (20%) מהרשאות בסך 206 מיליון ש"ח שהעביר משרד הבינוי והשיכון לתכנון יישובים אסטרטגיים במגזר הלא-יהודי בשנים 2016-2020, במסגרת יישום החלטת הממשלה 922

39.2 מיליון ש"ח בלבד

הסכום שנוצל (49%) מתקציב בסך 80 מיליון ש"ח שנקבע בהחלטת הממשלה 922 שיוקצה למינהל התכנון ולרשויות המקומיות, לשם תכנון מתארי ומפורט במגזר הלא-יהודי בשנים 2016-2020

2.04 מיליון (21%)

מספר התושבים המשתייכים למגזרים הערבי, הבדואי, הדרוזי והצ'רקסי ושיעורם מאוכלוסיית ישראל

20 חודשים

החריגה בלוחות הזמנים לטיפול בתמ"ל 1077 (באום אל-פחם) לעומת לוחות הזמנים שנקבעו בחוק (למעלה מ-44 חודשים בפועל לעומת 24 חודשים שנקבעו בחקיקה)

268,282 (כ-24%)

מספר יחידות הדיור המיועדות למגזר הלא-יהודי, מתוך 1,135,310 יחידות הדיור שאושרו על ידי מוסדות התכנון בשנים 2013-2022

3,000

מספר מבנים אשר נבנו ללא היתר בשכונות עין ג'ראר ואל-עראייש על קרקע חקלאית באום אל-פחם

פעולות הביקורת

בחודשים מאי-נובמבר 2023 בדק משרד מבקר המדינה את קידום התכנון המתארי והמפורט ביישובי המגזר הלא-יהודי בצפון. הביקורת נעשתה בארבע רשויות מקומיות: עיריית **אום אל-פחם וספרעם** והמועצות המקומיות **איעבלין וירכא** (הרשויות המקומיות שנבדקו) ובשלוש ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה שאליהן משתייכות הרשויות המקומיות שנבדקו: **גבעות אלונים, הגליל המרכזי ועירון**. נוסף על כך, נעשתה בדיקה במינהל התכנון שבמשרד הפנים (מינהל התכנון) ובלשכות התכנון המחוזיות והוועדות המחוזיות - **חיפה וצפון**. בדיקות השלמה נעשו במשרד הבינוי והשיכון (משרד השיכון), בתאגיד המים והביוב סובב **ספרעם** (תאגיד סובב **ספרעם**), ובוועדה המקומית לתכנון ולבנייה **קריית אתא**.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



מימוש החלטות הממשלה לקידום תוכניות בתחום התכנון והבנייה במגור הלא-יהודי - מ-80 מיליון ש"ח שבהחלטה 922 נקבע כי יוקצו לתכנון מתארי ומפורט, ניצלו מינהל התכנון והרשויות המקומיות רק 39.2 מיליון ש"ח (49%), ומתוך 100 מיליון ש"ח שנקבע באותה החלטה כי יוקצו עבור פיצול ועדות מרחביות וחיזוק ועדות מקומיות, הקצה מינהל התכנון 28 מיליון ש"ח לצורך העסקת מתכננים אסטרטגיים, ובפועל ניתנו לרשויות המקומיות לצורך זה הרשאות בסך 15.8 מיליון ש"ח בלבד (56% מהתקציב שהקצה מינהל התכנון); מכוח החלטת הממשלה 959 בנושא תוכנית למגורים הדרוזי, הצ'רקסי והבדואי לשנים 2016-2020, שהתקבלה בהמשך להחלטה 2332 בעניין, הוקצו לתכנון מתארי ומפורט 50 מיליון ש"ח, נוסף על 8 מיליון ש"ח שהקצה מינהל התכנון על פי החלטה 2332. מתוך אותו תקציב נוצלו באותן השנים 18.2 מיליון ש"ח (31%) עבור תכנון מתארי וייעוץ תכנוני ו-37 מיליון ש"ח (64%) היו בהרשאות עבור תכנון מפורט שהעמיד מינהל התכנון לזכות הרשויות המקומיות באותם מגורים; מ-252 מיליון ש"ח שהוקצו לתכנון תשתיות במרקם בנוי ולהעסקת יועצים אסטרטגיים במסגרת החלטה 922, העמיד משרד השיכון לזכות הרשויות המקומיות הרשאות בסך 206 מיליון ש"ח לתכנון יישובים אסטרטגיים, ומסכום זה ניצלו הרשויות המקומיות כ-41 מיליון ש"ח (20%), והרשאות בסך 2.33 מיליון ש"ח להעסקת יועצים אסטרטגיים, מהן ניצלו הרשויות המקומיות רק 0.85 מיליון ש"ח (36%); החלטות הממשלה שהתקבלו בעשור האחרון מצביעות על מצוקת הדירור והמחסור בפתרונות תכנוניים להרחבת הבנייה במגור זה ועל הצורך והחשיבות של קידום תוכניות מערכתיות וקידום התכנון המתארי והמפורט. שש החלטות שהתקבלו בשנים 2016-2021 לצד ניצול חלקי של התקציבים על ידי הרשויות המקומיות, מצביעים על קיומם של חסמים ממשיים לקידום התכנון, בהם הצורך באיחוד וחלוקה מחדש של מגרשים ושכלול המנגנונים לעניין הפרשות קרקעות לצורכי ציבור והיעדר הסברה ושיתוף הציבור. אומנם צוותים בין-משרדיים מיפו את החסמים וגובשו המלצות ואף הוחל ביישומן, אך טרם הבשילו התנאים לבנייה ענפה למגורים.



קידום תוכניות מתאר כוללניות - התוכנית הכוללנית לאום אל-פחם, שהוחל בהכנתה בשנת 2016, נועדה לקבוע מסגרת לתכנון המפורט ובכך לאפשר פיתוחה של העיר לטווח ארוך על ידי הוספת כ-23,320 יחידות דיור וכן לסייע במניעת עבירות בנייה. שבע השנים שחלפו ממועד הגשת התוכנית על ידי ועדת ההיגוי הבינמשרדית (עוד בשנת 2016) והעיכוב המתמשך בהליך אישורה שטרם הסתיים גם במועד סיום הביקורת עלולים לפגוע במענה התכנוני הניתן לתושבים; הכנת תוכנית מתאר כוללנית לאיעבלין החלה עוד בשנת 2017, במעורבות לשכת התכנון המחוזית צפון ונציגי משרדי ממשלה שונים, אך טרם הגיעה לידי הפקדה נכון למועד סיום הביקורת. בשל עמדת המועצה המקומית איעבלין מאוגוסט 2023 למשוך את התוכנית, קיים חשש כי הליך קידומה ייפסק באיבו, דבר העלול לפגוע בהתפתחות היישוב ולהביא לבזבוז המשאבים שהושקעו בהכנתה.



קידום תוכניות איחוד וחלוקה ברשויות המקומיות שנבדקו - אום אל-פחם - לגבי שישה מתוך 12 (50%) מהמתחמים באום אל-פחם הכלולים בתוכניות מפורטות אשר אושרו לפני יותר מעשור ושבתוכם ניתן לבנות אלפי יחידות דיור, טרם הוחל בהכנת תוכניות איחוד וחלוקה שהן תנאי להוצאת היתרי בנייה. הדבר מונע הוצאת היתרי בנייה במתחמים אלה, וממילא מונע מהתושבים לממש את פוטנציאל הבנייה הקיים בתוכניות המפורטות כחוק; **שפרעם** - בתשעה מתחמים ששטחם נע בין 17 דונם ל-92 דונם, בהם קיים פוטנציאל לבניית כ-1,560 יחידות דיור לפי תוכניות שאושרו במהלך 6 עד 28 השנים שקדמו למועד סיום הביקורת, לא הושלמו הליכי האיחוד והחלוקה, שנקבעו בכל אחת מהן. הדבר מונע הוצאת היתרי בנייה וממילא מונע מהתושבים לממש את פוטנציאל הבנייה הקיים בהן; **ירכא** - במפגשי שיתוף ציבור שערך מינהל התכנון עם התושבים בחודש נובמבר 2021 לצורך גיבוש התכנון הסופי של שכונת אל-רוג'ב, המיועד להקמת כ-950 יחידות דיור, עלו סוגיות המעכבות את קידום התכנון ובהם: העדר אפשרות להפרשת קרקעות בשל בנייה ללא היתר הקיימת בשכונה המתוכננת, התנגדויות של חלק מבעלי הקרקע לתוכנית איחוד וחלוקה והתנגדויות לשיעור הפרשות הקרקע לצורכי ציבור.

בנייה ללא היתר - ברשויות המקומיות **אום אל-פחם, איעבלין, ירכא ושפרעם** ובוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה **גבעות אלונים, גליל מרכזי ועירון** לא היה מידע על מספרם של המבנים שנבנו ללא היתר בתחומן של ארבע הרשויות, והן לא פעלו מספיק לאיתור, לאכיפה ולמניעת הבנייה ללא היתר; אחת המטרות של שתי תוכניות מפורטות באום אל-פחם, המקודמות במוסדות התכנון, וטרם אושרו, הייתה הסדרת הבנייה הקיימת ללא היתר. כך למשל: תמ"ל 1077 באום אל-פחם, מסדירה את הבנייה ללא היתר בשכונות עין ג'ראר ואל-עראייש שבהן נבנו כ-3,000 מבנים ללא היתר, רובם על קרקע חקלאית, ושכונת אלעיון סוויסה מסדירה כ-600 מבנים קיימים ללא היתר; משנת 2018, מועד התחלת תכנון שכונת אל-רוג'ב בירכא שהייתה הויה בבנייה ללא היתר נוספה בנייה חדשה ללא היתר, המסכלת את התכנון ופוגעת בסיכויים לסיימו ולאשר את התוכנית של השכונה.

עיכובים בקידום פתרון קצה לביוב - לשם קידום תוכניות בנייה חדשות באיעבלין ובשפרעם, הוחל לפני למעלה מעשור, בשנת 2011, בביצוע קו ביוב חדש לעיר **שפרעם**, אשר אמור להתחבר למט"ש חיפה. הקו נועד לשרת את **איעבלין** ואת **שפרעם**, והוא מתוכנן להחליף את הקו הקיים כיום. עד למועד סיום הביקורת, טרם הושלם פתרון הקצה לביוב למרות המאמצים הרבים שהושקעו בו, לרבות הסדרתו הסטטוטורית במסגרת מספר תוכניות. זאת בעיקר עקב חוסר נכונות של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה **קריית אתא** לקדם הוצאת היתרים להקמת תחנת השאיבה הראשית ולהעברת חלק מקווי ההולכה בתחומה בהתאם לתוכניות מאושרות. כך, בניגוד להנחיית הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז **חיפה** משנת 2011 למוסדות התכנון שבתחומה להחיש את ההליכים להקמת קו הביוב החדש של **שפרעם ואיעבלין** נוכח חשיבותו הציבורית הרבה, ההליכים בוועדה המקומית **קריית אתא** מתארכים זה שבע שנים, במהלכן היא הערימה קשיים שלא לצורך במקום להשקיע מאמץ כדי להביאם לסיימו. התנהלות זו של הוועדה המקומית עומדת בניגוד לחובתה הציבורית לפעול בנאמנות ובהגינות, פוגעת בקידום פתרון מצוקת הדיור ב**שפרעם** ויצרת סיכון ממשי למפגע תברואתי ביישובים בסביבה.

קידום התכנון המפורט בידי משרד השיכון במועצה המקומית ירכא - משרד השיכון, מלווה ומתקצב את התכנון של שבעה מתחמים בתחום המועצה המקומית **ירכא**. מחוז הצפון במשרד השיכון, המוביל את התכנון ביישובי הצפון לרבות במועצה המקומית **ירכא**,



לא מינה חברת ניהול שתסייע בקידום התכנון במתחמים שהוא מלווה במועצה, וקידום התכנון המפורט בחמישה מתוך שבעה מתחמים שהוא מלווה כבר יותר משלוש שנים לא התקדם במוסדות התכנון לצורך קליטתם במערכות מינהל התכנון.

קידום תוכניות מועדפות למגורים (תמ"ל) באום אל-פחם - במהלך החודשים אפריל ומאי 2022 קיים חוקר שמינתה הוותמ"ל חמש ישיבות שבהן שמע את ההתנגדויות לתמ"ל 1077 ובמרץ 2023 הוא הגיש את המלצותיו, אולם עד מועד סיום הביקורת טרם התקבלה החלטת ועדת המשנה להתנגדויות בעניינן. כך, בעוד חוק הוותמ"ל קובע פרק זמן של 75 ימי עבודה להליך שמיעת ההתנגדויות וההכרעה בהן (כשלושה עד ארבעה חודשים), שלב ההתנגדויות לתמ"ל 1077 נמשך יותר מ-21 חודשים (כ-450 ימי עבודה) ובמועד סיום הביקורת טרם הובא על ידי הוותמ"ל לסיומו; על אף השקעה של כ-3.44 מיליון ש"ח שנוצלו לצורך תכנון שכונת רבין **בירכא**, שנועדה לספק מלאי של 3,800 יחידות דיור כמענה למחוסרי דיור, המועצה המקומית **ירכא** ומשרד השיכון לא הצליחו במשך כתשע שנים, לקדם את התוכנית שמטרתה הסדרת בנייה ללא היתר שנבנתה במשך השנים בידי בעלי קרקעות פרטיות ובניית יחידות מגורים נוספות שיקלו על מצוקת הדיור ביישוב.



מתן הסבר לציבור אודות תכנון הקרקעות הפרטיות באמצעות הליכי איחוד וחלוקה - באוגוסט 2021 פרסם מינהל התכנון באתר המרשתת (האינטרנט) שלו, חוברת המפרטת את ההליך להכנת תוכנית איחוד וחלוקה במגור הלא-יהודי, והיא נשלחה לכל הרשויות המקומיות והוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה. במרץ 2023 הכין מינהל התכנון סרטון אנימציה המסביר הן בעברית והן בערבית את חשיבות תכנון הקרקעות הפרטיות באמצעות הליכי איחוד וחלוקה ופרסם אותו במרשתת.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי מינהל התכנון ומשרד השיכון יפעלו בשיתוף הרשויות המקומיות במגור הלא-יהודי להשלמת התכנון המתארי, לקידום תכנון מפורט ולניצול התקציבים המוקצים לשם כך גם לפעילות מואצת להסרת החסמים הייחודיים לכל יישוב, בין היתר על ידי גיוס גורמי מקצוע ייעודיים - מתכננים, מודדים, עורכי דין ומגשרים - כדי להביא לפתרונות ישימים.

מומלץ כי הוועדה המחוזית **חיפה** תמפה את הסיבות שהביאו להתמשכות ההליכים הדרושים לאישור התוכנית הכוללנית של **אום אל-פחם**, ועם סיום הליכי הערר ובהתאם להכרעה בהם תפעל כדי להביאה למתן תוקף.

על המועצה המקומית **איעבלין** ולשכת התכנון המחוזית **צפון** לפעול למציאת פתרון לסוגיות המעכבות את קידום התוכנית הכוללנית של **איעבלין** כדי להביא לאישורה.

מומלץ כי עיריית **אום אל-פחם** והוועדה המקומית **עירון** וכן עיריית **שפרעם** והוועדה המקומית **גבעות אלונים** יפעלו לקידום תוכניות איחוד וחלוקה לפי תוכניות מפורטות



שאושרו בסמוך למועד אישורו, וכן יפעלו לקידום תוכניות איחוד וחלוקה בתוכניות המפורטות שאושרו בעבר, כדי לאפשר לתושבים לממש את פוטנציאל הבנייה הגלום בתכנון המאושר.

על מינהל התכנון, הוועדה המחוזית **צפון**, הוועדה המקומית **הגליל המרכזי** והמועצה המקומית **ירכא** לפעול יחדיו ללא דיחוי למציאת פתרונות לסוגיות המעכבות את קידום התכנון **בירכא** בהקדם, כדי להפשיר קרקעות לבנייה ולהגדיל את היצע יחידות הדיוור ביישוב.

על הרשויות המקומיות **אום אל-פחם**, **איעבלין**, **ירכא ושפרעם**, לפעול יחד עם הוועדות המקומיות **גבעות אלונים**, **הגליל המרכזי ועירון**, לאיתור ומיפוי של כל המבנים שנבנו ללא היתר, ולדאוג לנקיטת כל האמצעים העומדים לרשותן לאכיפת הבנייה ולהביא להפסקתה.

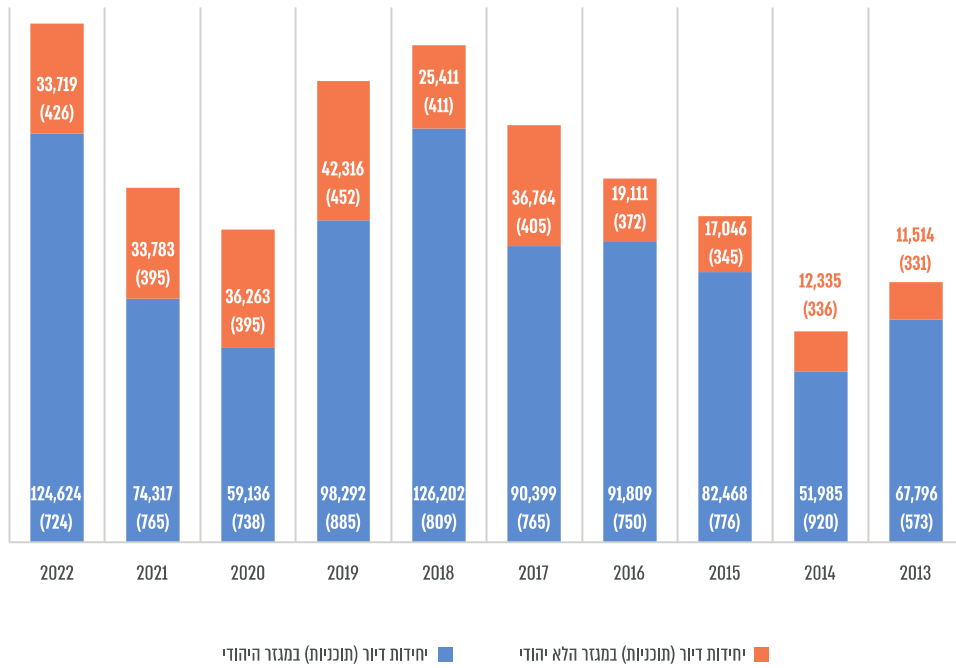
על הוועדה המקומית **קריית אתא** לבצע לאלתר את כל הדרוש לשם הוצאת היתרי הבנייה להשלמת קו הביוב החדש ותחנת השאיבה של **שפרעם**. על הוועדה המחוזית **חיפה** להפעיל את סמכותה לפי סעיף 28 לחוק התכנון והבנייה לכפות על הוועדה המקומית **קריית אתא** לוחות זמנים להשלמת הטיפול ואף לפעול במקומה במקרה של חריגה מהם. משהוחל עקב כך בהליכים גם בוות"ל, מומלץ כי גם הוות"ל תבחן כיצד ביכולתה לסייע להשלמת פתרון הקצה לביוב.

על משרד השיכון לקיים מעקב צמוד אחר התכנון שהוא מלווה ומתקצב **בירכא** ולפעול למינוי חברת ניהול שתסייע בקידומו זאת נוכח פרקי הזמן של כשלוש שנים שבהם לא התקדם התכנון המפורט שהוא מלווה ונוכח התכנון הלוקה בחסר של ארבעה מהמתחמים, כפי שציינה לשכת התכנון מחוז צפון.

על הוותמ"ל לפעול ביתר שאת ולקדם את הליך אישור תמ"ל 1077 **באום אל-פחם** ובכלל זאת להשלים את הדיון בהמלצות החוקר אשר שמע את ההתנגדויות לתוכנית, ולהכריע בהן, בכדי לתת מענה למצוקת הבנייה **באום אל-פחם** ולהסדיר את הבנייה ללא היתר בשכונות עין ג'ראר ואל-עראייש.



מספר יחידות הדיור הפוטנציאליות (ומספרן של התוכניות המפורטות), שאישרו מוסדות התכנון, ובכללם מספר התוכניות יחידות הדיור שאושרו במגזר הלא-יהודי, בשנים 2013-2022



על פי נתונים המתפרסמים מדי שנה בשנתון מינהל התכנון ונתונים שהועברו למשרד מבקר המדינה על ידי מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

במגזר הלא-יהודי קיים זה שנים מחסור בתוכניות מתאר ובתוכניות מפורטות. עובדה זו זכתה להתייחסות במסגרת החלטות ממשלה שהתקבלו בשנים 2016-2021 שתכליתן צמצום פערים, בין היתר על ידי קידום תכנון כוללני ותכנון מפורט והקצאת משאבים ייעודיים לכך.

הועלה כי על אף המשאבים שהוקצו בשנים האחרונות לקידום התכנון במגזר הלא-יהודי, מוסדות התכנון, הרשויות המקומות והוועדות המקומיות לא הצליחו להדביק את המחסור בהכנת תוכניות למיניהן שיביאו לפתרון מצוקת הדיור במגזר זה. הדבר נובע בין היתר מהצורך בעריכת שינויים בתוכניות מתאר מקומיות, ובאחד המקרים גם בתוכנית מתאר ארצית, הדורשים את אישור המועצה הארצית לתכנון ולבנייה כחלק מהליך קידום התוכניות, מסוגיות משפטיות בנושא הבעלות הפרטית על הקרקע, מסוגיות הנוגעות לאיחוד וחלוקה, מבנייה ללא היתר הפוגעת בקידום התכנון וממידת שיתוף הפעולה בין הרשויות המקומיות למוסדות התכנון. המחסור בתכנון מפורט מונע הוצאת היתרי בנייה.

נוכח חשיבות הסדרת התפתחות היישובים במגזר הלא-יהודי, לרבות פתרון סוגיית המחסור ביחידות הדיור, על שר הפנים להנחות את גורמי התכנון הרלוונטיים למצוא פתרונות לקידום התכנון במגזר הלא-יהודי, למקד פעילות בנושא חשוב זה, ולבצע בקרה אחר קידום פתרונות הדיור במגזר הלא-יהודי, לצד הגברת האכיפה למניעת בנייה ללא היתר. על מינהל התכנון, משרד השיכון, הרשויות המקומיות והוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה לפעול במשותף ולרכז מאמצים למציאת פתרון לחסמים המעכבים את התכנון ביישובי המגזר הלא-יהודי.