



מבקר המדינה

# קידום התכנון המתארי והמפורט ביישובי המגזר הלא-יהודי בצפון

חשון התשפ"ה | נובמבר 2024



## קידום התכנון המתארי והמפורט ביישובי המגזר הלא-יהודי

### בצפון

#### מבוא

בתחילת שנת 2023 מנתה אוכלוסיית מדינת ישראל כ-9.7 מיליון תושבים, מהם כ-2.04 מיליון (כ-21%) משתייכים למגזרים הערבי, הבדואי, הדרוזי והצ'רקסי (להלן - המגזר הלא-יהודי).<sup>1</sup>

רוב אוכלוסיית המגזר הלא-יהודי מתגוררת ב-85 רשויות מקומיות<sup>2</sup>: 13 עיריות, 68 מועצות מקומיות, 4 מועצות אזוריות ערביות הכוללות 19 יישובים וב-26 יישובים השייכים למועצות אזוריות מעורבות שמרבית האוכלוסייה בהן יהודית.

הרשויות המקומיות במגזר הלא-יהודי הן קטנות-בינוניות (מספר התושבים בהן נע בין 2,500 ל-77,000 תושבים) ומרביתן מרוחקות גיאוגרפית מהערים המרכזיות בישראל, דבר המשפיע בין היתר על מצבן החברתי-כלכלי.<sup>3</sup> 69 (81%) מהרשויות המקומיות במגזר הלא-יהודי שייכות לאשכול חברתי-כלכלי 1-4. 68 (80%) מהן ממוקמות בצפון מדינת ישראל<sup>4</sup>, ובהן מתגוררים כ-973,000 תושבים.

<sup>1</sup> בסוף שנת 2021 היו הערבים המוסלמים כ-85.5% מכלל המיעוטים, הערבים הנוצרים כ-7% והדרוזים והצ'רקסים כ-7.5%. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **קובץ הרשויות המקומיות בישראל - 2021**, על פי עדכון מיום 02/11/23.

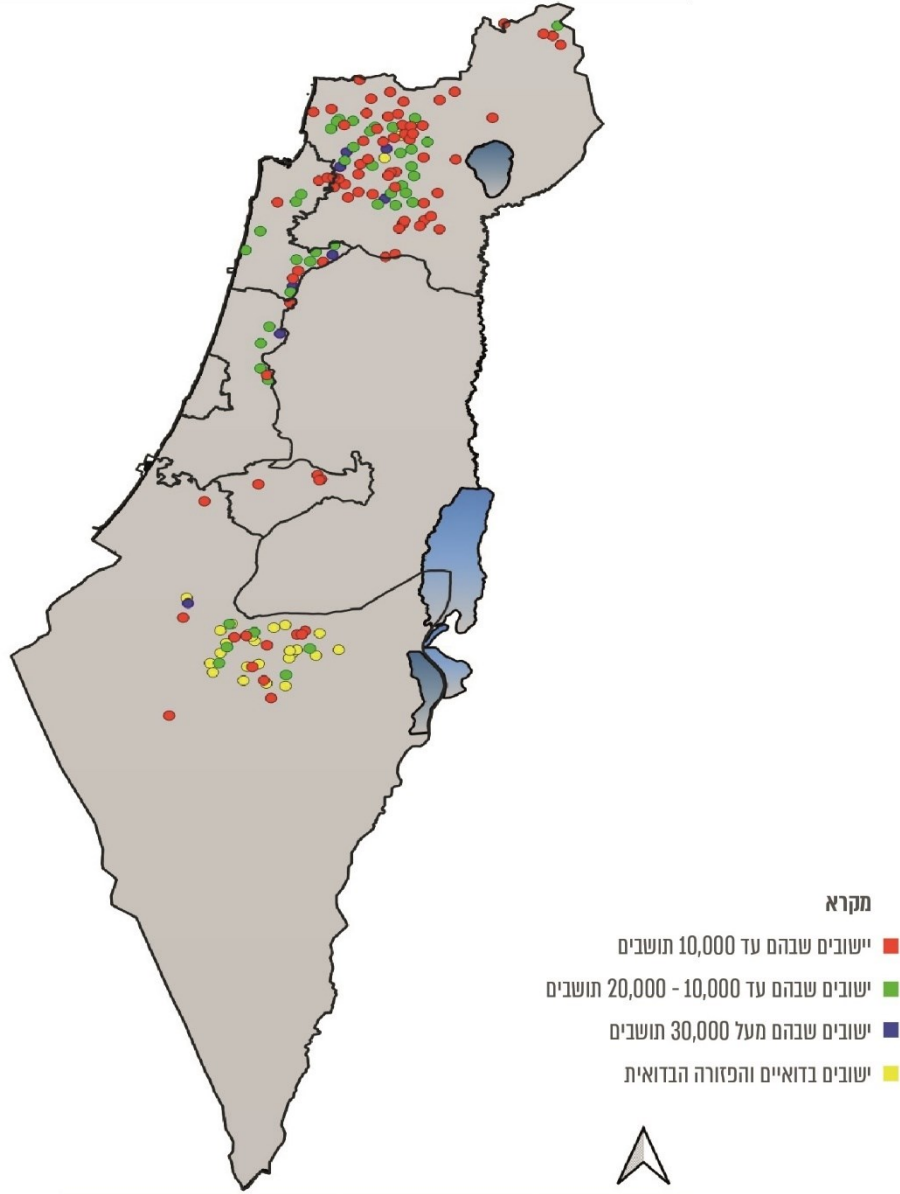
<sup>2</sup> חלק מאוכלוסיית המגזר הלא-יהודי מתגוררת בערים מעורבות. על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה יישוב מעורב בישראל הוא יישוב שבו רוב מכריע של תושבים יהודים ומיעוט ניכר של תושבים ערבים, אך לא הוגדר קריטריון לשיעור התושבים הערבים שבגינו יוגדר יישוב כמעורב. יש ערים (ירושלים, חיפה, רמלה, לוד ועכו) שנתפסות, היסטורית, כערים מעורבות; ערים אחרות (תל אביב-יפו ומעלות-תרשיחא) מוכרות כערים מעורבות על רקע איחוד מוניציפלי; ויש ערים שהפכו מעורבות על רקע מעבר של אוכלוסייה ערבית מיישובים סמוכים (נוף הגליל).

<sup>3</sup> מדד שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס), ובו מחולקות יחידות גיאוגרפיות בישראל (יישובים, רשויות מקומיות ואזורים סטטיסטיים) לעשרה אשכולות לפי הרמה החברתית-כלכלית של אוכלוסייתן (אשכול 1 הוא הנמוך ביותר).

<sup>4</sup> מדינת ישראל, באמצעות משרד הפנים, פועלת בחלוקה למחוזות: מחוז הצפון, מחוז חיפה, מחוז תל אביב, מחוז המרכז, מחוז ירושלים ומחוז הדרום. 80% מהרשויות המקומיות בישראל נכללות במחוז חיפה ובמחוז הצפון.



מפה 1 : הפריסה הגיאוגרפית של הרשויות המקומיות במגזר הלא-יהודי במדינת ישראל



מקור המפה: שכבת גבולות של המרכז למיפוי ישראל, שכבת מחוזות של משרד הפנים ונתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

93% מהקרקעות במדינת ישראל הן בבעלות המדינה, רשות הפיתוח והקרן הקיימת לישראל, והיתר בבעלות הרשויות המקומיות או בבעלות פרטית<sup>5</sup>. כלומר, פחות מ-7% מהקרקעות בישראל הן בבעלות פרטית, מחציתן בבעלות פרטית יהודית ומחציתן בבעלות פרטית של משתייכים למגזר הלא-יהודי<sup>6</sup>.

דוח ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים בחודש אוקטובר 2000 (להלן - דוח ועדת אור) שפורסם בחודש אוגוסט 2003, עסק בין היתר בקשיים הקיימים ביישובים הערביים בנושאי תכנון, קרקע ודיר. בדוח צוין כי בחמישים השנים הראשונות למדינה גדלה האוכלוסייה הערבית פי שבעה לערך ובמקביל, השטח המאפשר בנייה למגורים נשאר כמעט ללא שינוי. כתוצאה מכך, הצפיפות ביישובים הערביים גדלה במידה ניכרת.

<sup>5</sup> אתר רשות מקרקעי ישראל, <https://www.gov.il/he/Departments/General/rami-lands>

<sup>6</sup> רות גביזון, חומר רקע לדיון בסוגיית ההסדרה החוקתית של נושאי מקרקעין והתיישבות (2005), עמ' 5.



כ-80% מהקרקעות ביישובים הלא-יהודיים הינן בבעלות פרטית של חלק קטן יחסית מכלל אוכלוסיית היישובים. הבעלות הפרטית מבוססת היסטורית על המבנה המשפחתי-חמולתי, ולרוב החלקה רשומה בפנקסי המקרקעין על שם ראש המשפחה המורחבת. מפת הבעלויות מורכבת מאופן חלוקת הירושה בין בני המשפחה או בהתאם לצוואה.<sup>7</sup>

על פי דוח ועדת אור, עבור המגזר הלא-יהודי האדמה מהווה מצד אחד משאב חומרי יקר וחיוני, ומצד שני היא ערך סמלי-לאומי, המייצג את היאחזותם בארץ ואת מאבקם על זכויות ומעמד במדינה.<sup>8</sup>

בינוי מסורתי האופייני למגזר הלא-יהודי הוא בית פרטי רב-קומתי המשותף לאב הבית ולבני המשפחה הגרעינית ובנוי על קרקע פרטית הסמוכה לקרקעות המשפחה המורחבת. הבית יכול לשמש מספר בתי אב, ולכל אחד מהם יוקצו קומה או אגף נפרדים. מגמת שילוב אוכלוסייה ללא קשר משפחתי בבניין מגורים, בין אם באמצעות עסקאות מכר ובין אם באמצעות דיור להשכרה, אינה שכיחה בקרב החברה הערבית והדרוזית, למעט בערים הגדולות.<sup>9</sup>

כדי לאפשר תפקוד ואיכות חיים ברמה נאותה לצד שמירה על ערכי טבע, נוף ומורשת, נדרש בין היתר, תכנון של הסדרת ייעודי הקרקע והשימוש במרחב הפיזי לצורך הקמת תשתיות, פיתוח אזורי מסחר ותעסוקה, פיתוח אזורי מגורים ושימור שטחים פתוחים. תכליתם של תהליכי התכנון היא קבלת החלטות מיטבית המתבססת על ראייה רחבה וכוללת ועל בחינת ההשפעות של ההתערבות התכנונית בתחומים רבים ומגוונים, לרבות השפעות חברתיות, סביבתיות וכלכליות.<sup>10</sup>

קידומן של תוכניות במגזר הלא-יהודי מציב בפני מקדמי התוכניות ועורכיהן אתגרים מורכבים הקשורים בהרכב הבעלות על הקרקע ובהיעדר רישום רשמי של הבעלויות על הקרקעות. המעבר בין שיוך הבעלויות וחלוקת הקרקעות בין הבעלים והמחזיקים בהן לבין הפעולה התכנונית משפיע על האפשרות לקדם את הבנייה והתכנון במסלולים החוקיים ובהתאם למציאות בשטח.<sup>11</sup>

## פעולות הביקורת

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

## מערכת התכנון בישראל

חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה או החוק), מסדיר את מערכת התכנון והבנייה בישראל, ובכלל זה את מדרג התוכניות ואת פעילותם של מוסדות התכנון והרישוי, מהרמה הארצית עד הרמה המקומית, וכן קובע כללים בעניין סוגי תוכניות המתאר שניתן לקדם במרחב התכנון. כמו כן, החוק קובע את סוגי העבודות הטעונות היתר בנייה מהגורמים המוסמכים.

<sup>7</sup> מינהל התכנון, **איחוד וחלוקה בקרקע פרטית ביישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית מתאוריה לפרקטיקה - כלים יישומיים** (אוגוסט 2021) (להלן - מינהל התכנון, **איחוד וחלוקה**).

<sup>8</sup> דוח ועדת אור, שער ראשון פרק א.

<sup>9</sup> מינהל התכנון, **איחוד וחלוקה**.

<sup>10</sup> מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021** (2021), "ייעול הליכי תכנון מתארי מקומי ומפורט".

<sup>11</sup> מינהל התכנון, **איחוד וחלוקה**.



על פי חוק התכנון והבנייה, ככלל, כל עבודה בקרקע מצריכה היתר בנייה. סעיף 145(ז) לחוק קובע כי מוסד תכנון לא ייתן היתר בנייה אלא אם כן אושרה למקרקעין שלגביהם מבוקש היתר הבנייה תוכנית הקובעת הוראות בדבר ייעודי הקרקע, חלוקה למגרשים או לחלקות, שטחי הבנייה המותרים וגובה המבנים.

### מדרג התוכניות

מדרג התוכניות הסטטוטוריות והיחס בין התוכניות בדרגים השונים הוא כדלהלן:

**תוכנית מתאר ארצית:** חלה על כל שטח מדינת ישראל או על חלק ממנו ויכולה לקבוע מדיניות תכנון ארצית או לעסוק בנושא ספציפי. רוב תוכניות המתאר הארציות הן תוכניות שלא ניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה (סעיף 49 לחוק).

**תוכנית מתאר מחוזית:** חלה על אחד ממחוזות המדינה ומטרתה לקבוע ולהסדיר את עקרונות התכנון במחוז בהתאם ובכפוף לתוכניות המתאר הארציות (סעיף 55 לחוק).

**תוכנית מתאר מקומית:** חלה על שטח יישוב או מרחב תכנון מקומי במלואו או בחלקו ומטרתיה הן, בין היתר, פיקוח על פיתוח הקרקע במרחב התכנון המקומי והבטחת תנאי מחיה נאותים באמצעות קביעת אזורי מגורים, אזורי מסחר, מבני ציבור, שטחים פתוחים, שטחי חקלאות, דרכים ועוד (סעיף 61 לחוק).

**תוכנית מתאר כוללנית:** תוכנית מתאר מקומית החלה על כל שטח מרחב התכנון המקומי או על שטחו של יישוב שלם, על חלק ניכר משטחים אלה או על שטחו המלא של מתחם פינני-בינוי מוכרז. מטרתה ליצור מסגרת תכנון מתארי כוללת ומחייבת למתחם הרלוונטי. ככלל, תוכנית מתאר כוללנית אינה קובעת הוראות פרטניות שיאפשרו להוציא מכוחה היתרי בנייה, וכדי לממשה יהיה צורך ליזום ולאשר תוכניות מתאר מקומיות שבהן הוראות מפורטות או תוכניות מפורטות (סעיף 62א(ג) לחוק).

תוכניות מתאר מקומיות, לרבות כוללניות, נגזרות מתוכניות המתאר המחוזיות ומתוכניות המתאר הארציות, והן אינן יכולות לסתור אותן. במקרים שבהם תוכנית מתאר מקומית מציעה שינוי שאינו עולה בקנה אחד עם הוראות תוכנית מתאר מחוזית או ארצית, לא ניתן לאשרה מבלי לערוך קודם לכן שינויים בתוכנית המתאר המחוזית או הארצית.

**תוכנית מפורטת:** תוכנית הקובעת הוראות מפורטות כנדרש בחוק לצורך הוצאת היתר בנייה. התוכנית חלה בדרך כלל על מתחם מצומצם ולעיתים אף על מגרש או מבנה יחיד. בתוכנית מפורטת מותר לקבוע הוראות בכל עניין שיכול להיות נושא לתוכנית מתאר מקומית והוראות בנושאים מסוימים נוספים, כל עוד הן אינן סותרות תוכנית רחבה יותר<sup>12</sup> (סעיף 69 ו-145(ז) לחוק).

בדוח מבקר המדינה על הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה במחוז צפון<sup>13</sup> משנת 2013 צוין: "רשות מקומית או יישוב שאושרה להם תוכנית מתאר מקומית אשר עונה על צורכי התושבים, נהנים מעצמאות תכנונית יחסית ומיכולת מסוימת לנהל את מרחב התכנון שלהם. לעומת זאת, בהיעדר תוכנית מתאר מקומית עדכנית מתפתח בהדרגה מחסור בשטחי מגורים ובשטחים ציבוריים ופתוחים, ולא ניתן לפתח תשתיות מספקות ומתאימות. כל אלה גורמים לירידה הדרגתית באיכות החיים ביישוב, ומובילים לעתים לבנייה בלתי מוסדרת ולהתפשטות הפיתוח לשטחים שאינם תואמים את מדיניות התכנון המקומית או האזורית. מצב זה עלול לגרום קשיי אכיפה מצד הרשויות המופקדות על מניעת בנייה בניגוד לחוק".

<sup>12</sup> לצד זאת, כל תוכנית מתאר, למעט תוכנית כוללנית, יכולה לכלול הוראות מפורטות שמאפשרות להוציא היתר מכוחה.

<sup>13</sup> מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013 (2013), "הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה - מחוז צפון", עמ' 615.



**תרשים 1 : מדרג התוכניות**



על פי חוק התכנון והבנייה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

**מוסדות התכנון**

מערכת התכנון היא מערכת היררכית של מוסדות תכנון שבהם מתקבלות החלטות בנושאי תכנון ובנייה. בראש המערכת עומדת הממשלה, שהיא הגורם המוסמך לאשר תוכניות מתאר ארציות. היררכיית מוסדות התכנון מתחתיה מאורגנת בשלוש רמות - הארצית, המחוזית והמקומית.

**המועצה הארצית לתכנון ולבנייה**: מתווה את מדיניות התכנון ברמה הארצית באמצעות ייעוץ לממשלה בנושא, לרבות בענייני חקיקה, עריכת תוכניות מתאר ארציות<sup>14</sup> והמלצה על אישורן לממשלה. במסגרת סמכויותיה הנוספות היא מאשרת תוכניות מתאר מחוזיות ומשמשת ערכאת ערר על החלטות הוועדות המחוזיות. הדרג המקצועי המקביל למועצה הארצית הוא מינהל התכנון, התומך בהיבט המקצועי בפעילות מוסדות התכנון הארציים ומכין ומקדם תקנות מתוקף חוק התכנון והבנייה.

**הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה**: מתווה את מדיניות התכנון המחוזית באמצעות עריכת תוכנית מתאר מחוזית. הוועדה מוסמכת, בין היתר, להעיר הערותיה ביחס לתוכניות המתאר הארציות שבהליכי אישור ולאשר תוכניות כוללניות וכן תוכניות מתאר מקומיות אחרות ותוכניות מפורטות אשר נמצאות במסגרת סמכותה. היא גם משמשת ערכאת ערר על החלטות ועדות ערר מחוזיות<sup>15</sup> בנושאי תוכניות שבסמכות ועדות מקומיות ומפקחת על עבודת הוועדות המקומיות בתחום המחוז. בראש הוועדה המחוזית עומד יו"ר הוועדה. הדרג המקצועי המקביל לוועדה המחוזית הוא לשכת התכנון המחוזית, שבראשה עומד מתכנן המחוז. בהתאם לחלוקה

<sup>14</sup> לצד המועצה הארצית קיימים מוסדות תכנון נוספים שנועדו לטפל בנושאים ייעודיים ברמה הארצית: הוועדה לתשתיות לאומיות (ות"ל), הוועדה לשמירת הסביבה החופית (ולחוו"ף), הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים והוועדה למתחמים מועדפים לדיר (ותמ"ל).

<sup>15</sup> לצד הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה פועלות ועדות הערר המחוזיות לתכנון ולבנייה, שבפניהן אפשר לערער על החלטות של ועדות מקומיות לתכנון ובנייה ורשויות רישוי מקומיות.



המינהלית של המדינה לשישה מחוזות<sup>16</sup> פועלות שש ועדות מחוזיות לתכנון ולבנייה (להלן - הוועדות המחוזיות)<sup>17</sup>.

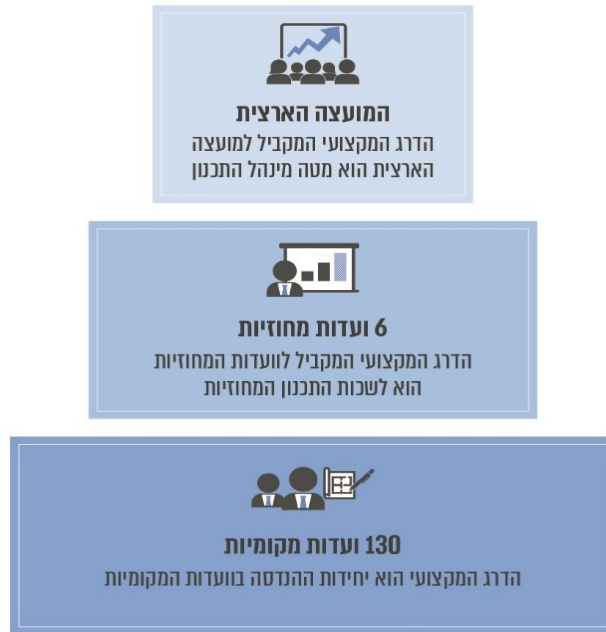
**הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה** : מוסד התכנון בדרג המקומי<sup>18</sup>. הוועדה מופקדת על קידום התכנון והרישוי בתחום התכנון המקומי, על הפיקוח על הבנייה ועל אכיפת הוראות החוק. סמכויותיה כוללות אישור תוכניות מתאר מקומיות או תוכניות מפורטות העוסקות ברשימת נושאים מוגדרת, עריכת תוכניות שבסמכות ועדה מחוזית, מתן המלצות לוועדה המחוזית בעניין הפקדת תוכניות שבסמכותה ואישור בקשות להיתרי בנייה בתחומה. כאשר מרחב התכנון של ועדה מקומית כולל רשות מקומית אחת בלבד (ועדה מקומית לפי סעיף 18 לחוק התכנון והבנייה), מועצת הרשות היא הוועדה המקומית וראש הרשות או אחד מסגניו הוא יו"ר הוועדה. בוועדה מקומית שמרחב התכנון שלה כולל כמה רשויות מקומיות (ועדה מקומית לפי סעיף 19 לחוק התכנון והבנייה) חברים נציגי הרשויות המקומיות שבתחום מרחב התכנון, ובחלק מהמקרים גם שני נציגים שמינה שר הפנים, תלוי בגודל הרשויות המקומיות. בראש ועדה כזו עומד יו"ר ממונה מטעם השר, ראש הרשות המקומית שמספר תושביה הוא הגדול ביותר, סגנו או נציג אחר מבין נציגי הרשויות המקומיות שבתחום מרחב התכנון, תלוי בגודל הרשויות המקומיות ובמספרן.

<sup>16</sup> מחוזות דרום, חיפה, ירושלים, מרכז, צפון ותל אביב.  
<sup>17</sup> במסגרת תיקון מספר 104 לחוק התכנון והבנייה נקבע כי במחוז הצפון, במחוז חיפה ובמחוז המרכז יוקמו ועדות משנה לעניין תוכניות מסוימות ביישובי מיעוטים שבהן חברים חלק מחברי הוועדות המחוזיות. מטרת ועדות המשנה היא לזרז את הליכי אישורן של תוכניות מפורטות ביישובי המגזר הלא-יהודי ולקדם לפני או לצד תוכניות אחרות הנדונות במחוז. זאת לרבות תוכניות שעיקר מטרתן להכשיר בנייה שכבר נעשתה בדיעבד.

<sup>18</sup> במסגרת תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה הועברו לוועדות המקומיות סמכויות הנוגעות לאישור תוכניות מקומיות ומפורטות, ונוצרה חלוקת סמכויות מחודשת בין הוועדות המקומיות לוועדות המחוזיות במטרה להביא להאצת הליכי התכנון ולשיפור השירות לאזרח. במסגרת זו הורחבו סמכויותיהן של כלל הוועדות המקומיות וסל הסמכויות לכל ועדה נקבע על פי שני מרכיבים עיקריים: רמת ההסמכה של הוועדה וקיום של תוכנית מתאר כוללנית. בעקבות כך נוצרו ארבעה סוגים של ועדות מקומיות: ועדה מקומית עצמאית או עצמאית מיוחדת שאושרה במרחב התכנון שלה תוכנית כוללנית, ועדה מקומית עצמאית מיוחדת, ועדה מקומית עצמאית וועדה מקומית רגילה. לכל סוג של ועדה נקבעו סמכויות המשקפות את רמת המקצועיות שלה ואת הכלים המצויים בידיה בתחום התכנון. סמכויות התכנון הבסיסיות הנמצאות בידי כלל הוועדות המקומיות הן סמכויותיה של ועדה מקומית רגילה, ואילו סמכויות התכנון הנרחבות ביותר ניתנו לוועדה מקומית עצמאית או עצמאית מיוחדת שבתחומה אושרה תוכנית מתאר כוללנית עדכנית.

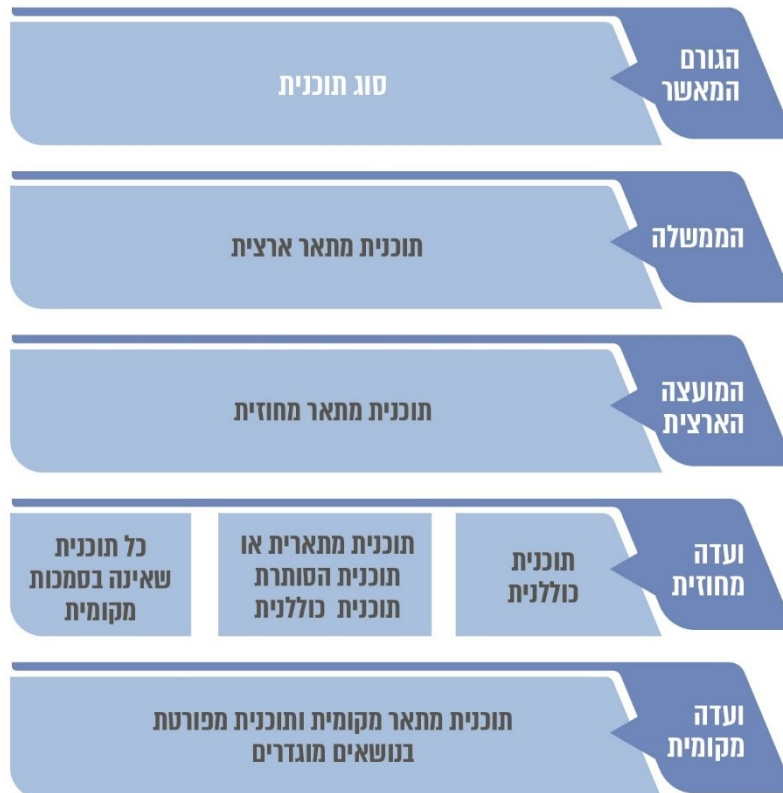


**תרשים 2: המבנה ההיררכי של מוסדות התכנון המרכזיים**



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

**תרשים 3: סוגי התוכניות העיקריות והגורמים המאשרים**



על פי חוק התכנון והבנייה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.





## אבני הדרך ושלבי הטיפול בתוכנית מתאר ותוכנית מפורטת

תכליתם של תהליכי התכנון היא קבלת החלטות מיטביות, המתבססות על ראייה רחבה וכוללת אשר כרוכה בבחינה מקצועית מקיפה ורב-תחומית של השפעות ההתערבות התכנונית בתחומים רבים ומגוונים, לרבות השפעות חברתיות, סביבתיות וכלכליות<sup>19</sup>.

החוק קבע את זהות הגורמים הרשאים להכין תוכנית מתאר מקומית או תוכנית מפורטת ולהגיש לווועדה המקומית (ולהגיש העתק גם לוועדה המחוזית אם זו תוכנית בסמכותה). בין הגורמים המנויים בחוק משרדי ממשלה, ועדות מקומיות ורשויות מקומיות (בעניין קרקעות שבתחומיהן) וכן בעלי קרקע או מי שיש להם עניין בה, קרי בעלי זכויות מסוימות בקרקע בתחום התוכנית כהגדרתן בסעיף 61א לחוק.

תיקון 101 לחוק הציב כיעד עיקרי את קיצור משך הזמן הנדרש לאישור תוכניות על פי החוק, ובמסגרתו נקבעו טווחי זמן מרביים לשלבים השונים בתהליך ההכרעה בעניין תוכניות - ממועד קליטתן ועמידתן בתנאי הסף ועד לפרסומן למתן תוקף<sup>20</sup>.

לוח 1: השלבים בתהליך התכנון של תוכנית מתאר מקומית או תוכנית מפורטת בוועדה מחוזית ופרקי הזמן המוקצבים להם

| השלב  | הדרג המקצועי                        | יוזם התוכנית                                       | מוסד התכנון                         | הציבור ורשויות שונות | משך זמן מרבי לשלב  |
|---|-------------------------------------|--|-------------------------------------|----------------------|--|
| קליטת התוכנית ממועד הקליטה עד השלמת בדיקת תנאי הסף          | 1. בדיקה אם התוכנית עומדת בתנאי הסף | 2. תיקון התוכנית והשלמת מסמכים עד לעמידה בתנאי הסף |                                     |                      | 21 ימים לבדיקה וארבעה חודשים לתיקון והשלמות לפי הצורך*                     |
| בדיקה תכנונית ממועד העמידה בתנאי הסף ועד השלמת הדיון בהפקדה | 3. בדיקה תכנונית מוקדמת             | 4. תיקון התוכנית                                   | 5. קבלת החלטה על הפקדת התוכנית      |                      | חודשיים, עם אפשרות הארכה ל-3 או ל-5 חודשים                                 |
| מילוי תנאים להפקדה ממועד הדיון בהפקדה לפרסום ההפקדה         |                                     | 6. הכנסת שינויים ומילוי התנאים להפקדה              | 7. פרסום ההפקדה בעיתון וברשומות     |                      | שישה חודשים לתיקונים ועמידה בתנאים עם אפשרות הארכה ו-15 ימים לפרסום ההפקדה |
| הפקדה ממועד פרסום ההפקדה ועד לסיום הפקדה בפועל              |                                     |  |                                     | 8. הגשת התנגדויות    | שלושה חודשים   |
| הכרעה בתוכנית ממועד סיום ההפקדה בפועל ועד למועד             |                                     | 9. מילוי תנאים נדרשים                              | 10. קבלת החלטה בעניין אישור התוכנית |                      | 30 ימים אם לא התקבלו התנגדויות (אחרת לא נקבע)                              |

משך התהליך הכולל - 18 חודשים

19 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2023), "תכנון נקודתי ברשויות מקומיות".

20 סעיף 109א לחוק התכנון והבנייה.



| השלב  | הדרג המקצועי | יזום התוכנית | מוסד התכנון                   | הציבור ורשויות שונות             | משך זמן מרבי לשלב   |
|---|--------------|--------------|-------------------------------|----------------------------------|---|
| ההכרעה בתוכנית                                    |              |              |                               |                                  |   |
| מתן תוקף ממועד אישור התוכנית עד הפרסום למתן התוקף |              |              | 11. הנפקת נוסח לפרסום ברשומות | 12. משרד המשפטים - פרסום ברשומות | לא מוקצב בחוק, תלוי בין היתר בשאלה אם הוגשו עררים או עתירות |
| כניסה לתוקף ממועד פרסום התוכנית עד כניסתה לתוקף   |              |              |                               |                                  | 15 ימים   |

על פי חוק התכנון והבנייה ונוהל תנאי סף להגשת תוכנית של מנהל התכנון (10.9.19), בעיבוד משרד מבקר המדינה. \*בהתאם לנוהל תנאי סף להגשת תוכנית של מנהל התכנון (10.9.19) - הנוהל אינו חל על תוכניות כוללניות.

### מתווה להכנת תוכנית מתאר מקומית כוללנית ליישוב

בשנת 2013 הכין מינהל התכנון "מתווה להכנת תוכנית מתאר מקומית כוללנית ליישוב" (להלן - מתווה מינהל התכנון או המתווה). על פי המתווה, לקראת הכנת תוכנית כוללנית מקימים ועדת היגוי שמטרתה, בין היתר, ללוות את התוכנית בתחילת דרכה עד לבחירת החלופה התכנונית המועדפת.

ועדת ההיגוי היא המלווה את צוות התכנון במהלך קידום התכנון, וכוללת נציגים של הרשות המקומית; נציגים של הוועדה המקומית שאליה שייך מרחב התכנון של היישוב שעבורו מכינים את התוכנית; נציגים של מינהל התכנון; נציגים של משרדי הממשלה השונים כגון משרד השיכון, המשרד להגנת הסביבה, משרד התחבורה ומשרד הבריאות; ונציגי גופים כגון רשות מקרקעי ישראל, רשות הפיתוח וק"ל.

לצד ועדת ההיגוי מקימים ועדת עבודה (ועדה מצומצמת של ועדת ההיגוי) אשר דנה במסגרת ישיבות פרטניות בנושאים ספציפיים העולים מתוך התוכנית הכוללנית ומגבשת המלצות הנוגעות לאותם נושאים שיוצגו לפני ועדת ההיגוי.

על פי המתווה, תפקיד ועדת ההיגוי מסתיים ברגע שהיא בוחרת בחלופה התכנונית המועדפת מבין אלה שהוצעו. לאחר שלב זה, על עורך התוכנית (המתכנן) להכין את מסמכי התוכנית לפי החלופה שנבחרה כדי שתקודם סטטוטורית בהתאם לשלבים שנקבעו בחוק. לאחר הכנת התוכנית, לרבות מסמכיה, היא נשלחת למשרדי הממשלה הרלוונטיים לקבלת התייחסותם ולאחר מכן נכנסת לשלב הדיון בהפקדתה.

### מידע על הרשויות המקומיות שנבדקו ומצבן התכנוני

בלוח 2 מובאים נתונים כלליים על הרשויות המקומיות שנבדקו ומרחבי התכנון שלהן, לרבות פרטים על סטטוס תוכניות המתאר הכוללניות שלהן, נכון לסוף שנת 2023:

לוח 2: נתונים כלליים על הרשויות המקומיות שנבדקו ומרחבי התכנון שלהן

| אוכלוסייה <sup>(1)</sup> | אום אל-פחם | איעבלין | ירכא   | שפרעם |
|--------------------------|------------|---------|--------|-------|
| 57,677                   | 13,692     | 17,576  | 43,023 |       |



| שפרעם  | ירכא         | איעבלין          | אום אל-פחם       |  |
|--------|--------------|------------------|------------------|--|
| 19.63  | 16.07        | 12.08            | 26.03            | שטח שיפוט (קמ"ר)                                       |
| 2,186  | 1,096        | 1,138            | 2,221            | צפיפות אוכלוסייה לקמ"ר <sup>(1)</sup>                  |
| 19.5   | *6.2         | 12               | 26.3             | שטח תוכנית מתאר (קמ"ר)                                 |
| 6.62   | 3.98         | 3.14             | 7.97             | שטח בנוי למגורים <sup>(1)</sup> (קמ"ר)                 |
| 6,499  | 4,416        | 4,361            | 7,237            | צפיפות אוכלוסייה לקמ"ר שטח בנוי למגורים <sup>(1)</sup> |
| 11,859 | 4,286        | 3,195            | 18,351           | מספר דירות למגורים <sup>(1)</sup>                      |
| 3      | 3            | 3                | 2                | מדד חברתי-כלכלי <sup>(2)</sup>                         |
| 6      | 7            | 3                | 8                | מדד קומפקטיות <sup>(3)</sup>                           |
| 5      | 3            | 5                | 5                | מדד פריפריאליות <sup>(4)</sup>                         |
| אלונים | הגליל המרכזי | אלונים           | עירון            | מרחב תכנון מקומי                                       |
| בתוקף  | בתוקף        | בהליך סטטוטורי** | בהליך סטטוטורי** | סטטוס התוכנית הכוללנית                                 |
| 2018   | 2011         | טרם הופקדה       | 2019             | שנת הפקדת התוכנית הכוללנית                             |
| 2021   | 2015         | טרם אושרה        | טרם אושרה        | שנת אישור התוכנית הכוללנית                             |
| 90,800 | 30,000       | 34,000           | 80,000           | יעד אוכלוסייה לפי התוכנית הכוללנית                     |
| צפון   | צפון         | צפון             | חיפה             | מחוז   |

על פי נתוני מינהל התכנון והלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.  
\* הפער בין שטח השיפוט לבין שטח תוכנית המתאר הכוללנית של ירכא נובע מכך שהתוכנית חלה רק על שטחי הפיתוח של היישוב, והיא אושרה במתכונת זו כיוון שהתכנון שלה החל עוד בשנת 2011, במתכונת שהייתה קיימת לפני תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה.

\*\* התוכנית מקודמת במוסדות התכנון למיניהם.

- (1) הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, קובץ נתונים לעיבוד, רשויות מקומיות 2021, (להלן - קובץ הלמ"ס).
- (2) הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות) לפי המצב החברתי-כלכלי של אוכלוסייתיהן - אשכול 10 הוא הגבוה ביותר. הנתונים על פי קובץ הלמ"ס.
- (3) המדד מאפיין ומסווג עיריות ומועצות מקומיות בישראל לפי תבנית מרחבית של שטחים בנויים עירוניים. יישובים קומפקטיים מאופיינים בהתפתחות מרחבית מרוכזת בתוך גבולות בעלי צורה פשוטה. יישובים לא קומפקטיים מאופיינים בהתפתחות מרחבית מפוזרת ומקוטעת. במדד דירוג בסולם של עשר דרגות (אשכולות) - אשכול 1 הוא הקומפקטי ביותר. הנתונים על פי קובץ הלמ"ס.
- (4) המדד מאפיין ומדרג את הרשויות המקומיות בישראל לפי מיקומן הגיאוגרפי ולפי מדד הנגישות הפוטנציאלית שלהן והקרבה לגבול מחוז תל אביב. במדד דירוג בסולם של עשר דרגות (אשכולות) - אשכול 10 הוא הגבוה ביותר. הנתונים על פי קובץ הלמ"ס.
- (5) הנתונים על פי קובץ הלמ"ס.

חוק התכנון והבנייה אינו קובע שטח מינימלי להגשת תוכנית מתאר מקומית (שאינה כוללנית) או מפורטת למוסדות התכנון. כך מתאפשרת הגשת תוכנית מתאר מקומית או תוכנית מפורטת החלה על שטחים קטנים כגדולים בידי כל אחד מהגורמים המוסמכים - בין אלה, כמפורט לעיל, משרדי ממשלה, ועדות מקומיות ורשויות מקומיות וכן בעלי הקרקע או מי שיש להם עניין בה, קרי זכויות מסוימות בקרקע בתחום התוכנית או בחלקה.



במסגרת הביקורת נבחנו תוכניות ששטחן מעל 10 דונם שהתקבלו ונבדקו במוסדות התכנון, מתאריך 1.1.12 ועד 30.6.23 ושהוגשו ביוזמת הרשויות המקומיות, הוועדות המקומיות, מינהל התכנון ומשרד השיכון.

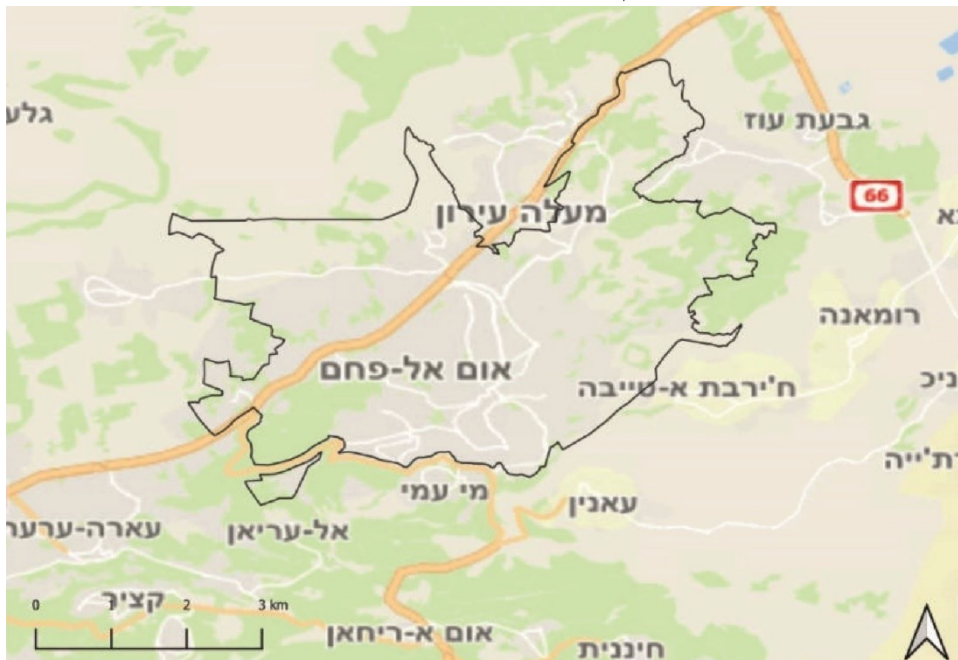
## סקירה כללית של הרשויות המקומיות שנבדקו

### עיריית אום אל-פחם

העיר **אום אל-פחם**<sup>21</sup> שוכנת על רכס הררי בהרי שומרון הצפוניים באזור ואדי עארה, דרומית-מערבית לעפולה וצפונית-מזרחית לכפר ערערה, וחוצה אותה כביש 65. חלקו העיקרי של היישוב הבנוי הוא מדרום-מזרח לכביש 65, בין יישובי מעלה עירון בצפון לבין כביש 6535 המוביל למי-עמי בדרום. מעברו השני של כביש 65 נמצאים שכונת עין איברהים, מספר שכונות נוספות ושטחים חקלאיים. בשולי היישוב מפוזרות עוד שכונות נפרדות קטנות יחסית. רוב האזור הבנוי משתרע על מדרונות בין גובה כ-300 מטרים מעל פני הים בשולי ואדי עארה, וגובה כ-500 מטרים מעל פני הים בהר אסכנדר. המדרונות תלולים ומבותרים בוואדיות והשטח מפוצל ליחידות קרקע משניות נפרדות, התפוסות בבינוי לא רציף. השטחים הפנויים העיקריים הם בצפון-מזרח - שם יש שטחים מיוערים, ובצפון-מערב שם יש שטחי יער ושטחים חקלאיים.

עיריית **אום אל-פחם** מסרה למשרד מבקר במדינה בתשובתה ממאי 2024 (להלן - תשובת עיריית אום אל-פחם) כי כדי להבין את התפתחות העיר יש להתייחס להקשר ההיסטורי של העיר והמדינה ולאופי הבנייה במגזר הלא-יהודי בכלל ו**באום אל-פחם** בפרט. במרכז היישוב נבנו בתים צפופים, ובמשך השנים בניית הבתים התפשטה אל עבר הטבעת החיצונית של מרכז היישוב, בלי לשקול ענייני תכנון ותשתיות, אלא להתמקד רק בניצול מלוא הקרקע. העירייה ציינה כי **אום אל-פחם** הוא יישוב שעבר תהליך עיור, ו"הרבה מהאנשים חושבים עם אותם דפוסי חשיבה היסטוריים".

### מפה 2: מיקום אום אל-פחם במרחב הגיאוגרפי



מקור המפה: המרכז למיפוי ישראל, בתוספת שכבת גבולות שיפוט של משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

למרבית השטח הבנוי של **אום אל-פחם** הוכנו תוכניות מפורטות בשלבים סטטוטוריים שונים, חלקן מאושרות וניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה. לעירייה אין תוכנית מתאר כוללתית בתוקף,

<sup>21</sup> בשנת 1960 הוכרז הכפר אום אל-פחם כמועצה מקומית וב-1985 הוכרז כעיר.

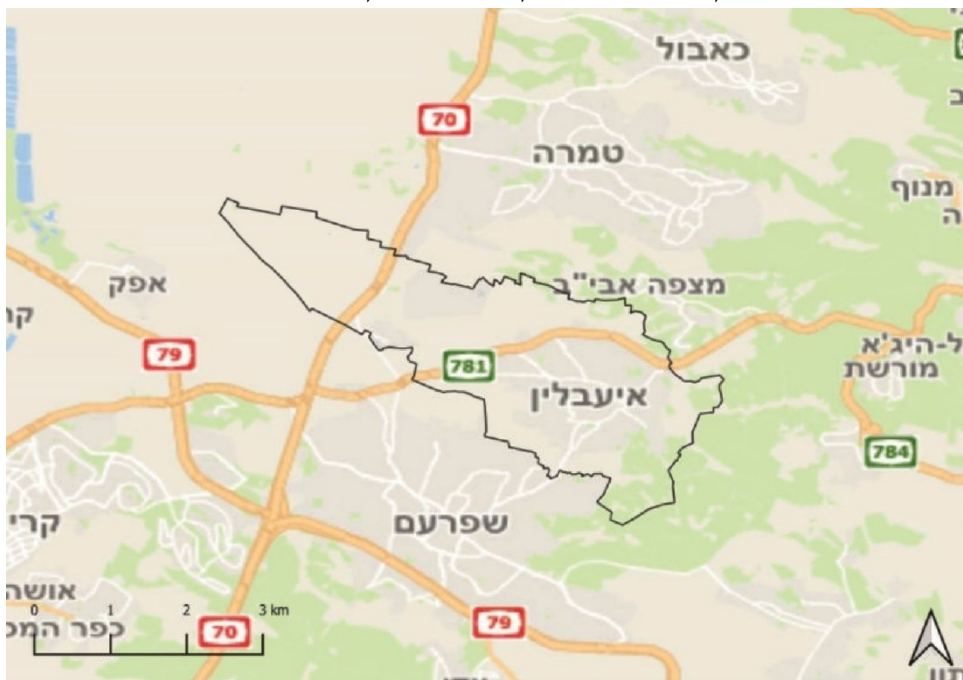


ובמועד הביקורת. הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה חיפה החליטה לאשר את התוכנית, ועל החלטת הוועדה הוגשו עררים, לרבות ערר של עיריית אום אל-פחם (ראו להלן בפרק "תוכנית המתאר הכוללת של אום אל-פחם").

### המועצה המקומית איעבלין

היישוב איעבלין נמצא בחלקו המערבי של הגליל התחתון. בתחום השיפוט של המועצה עוברים כביש אורך ארצי (כביש 70), המציב את גבול הפיתוח המזרחי ליעודים שאינם למגורים, וכביש רוחב 781, המציב את גבול הפיתוח הצפוני.

מפה 3: מיקום המועצה המקומית איעבלין במרחב הגיאוגרפי



מקור המפה: המרכז למיפוי ישראל, בתוספת שכבת גבולות שיפוט של משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

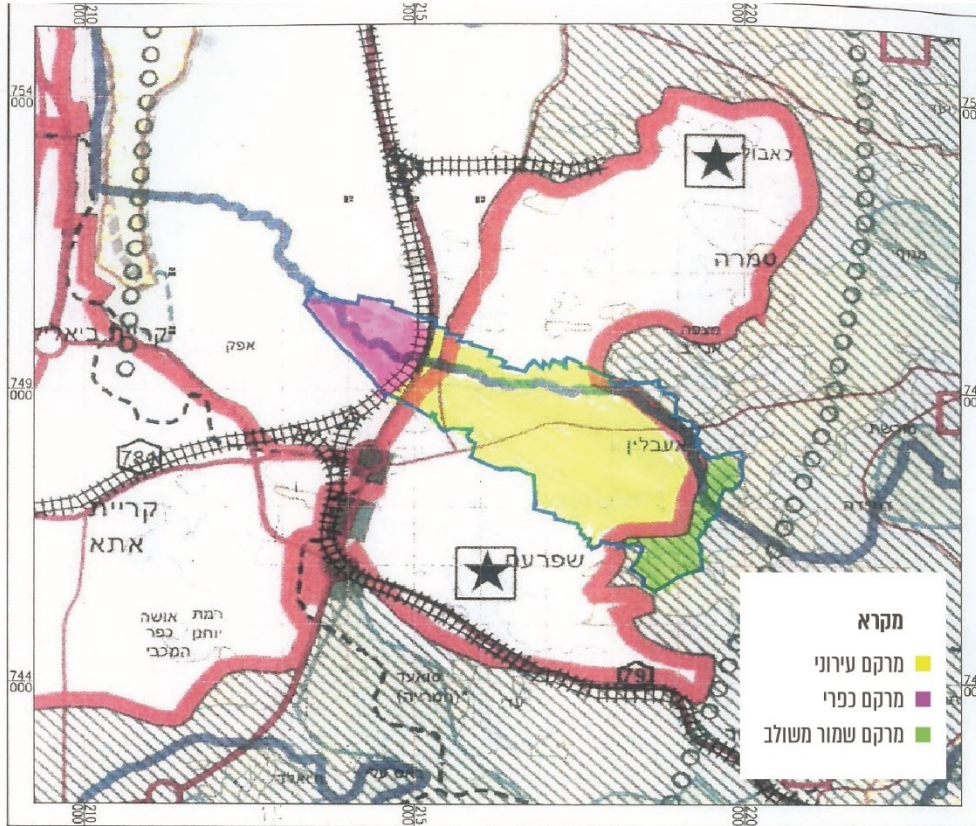
תמ"א 35 כפי שעודכנה בתמ"א 35/1 (להלן - תמ"א 35 בהתייחס לתוכנית על שינוייה במועד הרלוונטי ותמ"א 35/1 בהתייחס לנוסח התוכנית לאחר העדכון הראשון)<sup>22</sup> מחלקת את היישוב לשלושה אזורים שבהם מרקמי מגורים שונים: האחד - אזור עם מרקם עירוני, שאליו יכוון עיקר הפיתוח של שימושי הקרקע. באזור זה מרבית השטח שבגבול הקו הכחול של היישוב<sup>23</sup>, והפיתוח בו יהיה ברובו עירוני קומפקטי, מושתת על יתרונות לגודל ועל הבטחת שטחים פתוחים עירוניים ובין-עירוניים לצורכי ציבור. באזור השני מרקם כפרי והוא נמצא בחלקו הצפון-מערבי של היישוב, שם הפיתוח נועד להשתלב באופי הכפרי והחקלאי של האזור ולשמור ככל הניתן על רצף שטחים פתוחים לרבות פיתוח שטחי תעסוקה, שטחים חקלאיים ותיירות. באזור השלישי מרקם שמור משולב, והוא נמצא בדופן הדרום-מזרחית של היישוב. בתכנון מרקם זה יש להתחשב ברצף ערכי הטבע, החקלאות, הנוף, ההתיישבות והמורשת וליצור שדרה ירוקה מצפון לדרום (מסדרון אקולוגי).

<sup>22</sup> תמ"א 35 על שינוייה היא תוכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור, הקובעת הסדר שנועד לאפשר צמיחה ושילוב בר קיימא בין פיתוח לשימור ולהבטיח את איכות עתיד המרחב הישראלי. התוכנית אושרה בשנת 2005, ומאז אושרו בה כמה שינויים לצורך עדכונה. השינוי הראשון נעשה במסגרת תמ"א 35/1 אשר פורסמה למתן תוקף ברשומות ביולי 2016. שינוי זה כלל החלפה של התשריט הראשי של התמ"א במלואו.

<sup>23</sup> קו בצבע כחול שמופיע במפה ומסמן את גבולות היישוב איעבלין.



מפה 4 : מרקמי היישוב איעבלין על פי תמ"א 35/1



מקור המפה: לשכת תכנון מחוזית צפון (תשריט תמ"א 35/1), בעיבוד משרד מבקר המדינה (שינוי צבעי המרקמים במפה).

תוכנית המתאר של איעבלין ג/984 משנת 1985 חלה על שטח של כ-1,500 דונם. בשנים שלאחר מכן אושרו ארבע תוכניות עיקריות ששינו אותה. להלן פירוט התוכניות:

לוח 3 : התוכניות העיקריות ששינו את תוכנית המתאר של איעבלין ג/984

| תוכנית  | שנת האישור | פרטים   |
|---------|------------|---|
| ג/6794  | 1993       | שטח התוכנית כ-1,600 דונם. התוכנית הגדילה את זכויות הבנייה ומספר הקומות ביישוב כולו.   |
| ג/8273  | 1998       | שטח התוכנית כ-454 דונם. התוכנית שינתה את ייעודם של שטחים חקלאיים מסביב ליישוב לשטחים לפיתוח מגורים, שב"צ*, שצ"פ** ודרכים והוסיפה כ-2,500 יחידות דיור.       |
| ג/13051 | 2003       | שטח התוכנית כ-229 דונם. התוכנית הרחיבה את שטחי הפיתוח בצפון-מערב היישוב על חשבון שטחים חקלאיים והוסיפה כ-1,600 יחידות דיור.                                 |
| ג/13050 | 2005       | שטח התוכנית כ-228 דונם. התוכנית שינתה ייעוד קרקע בצפון-מערב היישוב, לרבות ביטול אזור תעסוקה מאושר וקביעתו למגורים. סך הכול, בתוכנית כ-1,280 יחידות דיור***. |

על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

\* שטח לבנייני ציבור.

\*\* שטחים ציבוריים פתוחים שנמצאים בסביבה בנויה בסמיכות לבניינים, ביניהם פארקים וגינות (טבעיים ומלאכותיים), כיכרות ורחבות, מדרחובים, מדרכות רחבות וקרנות רחוב, שדרות ועוד. אף ששטחים אלו מתאפיינים במגוון רחב של צורות, גדלים, שימושים ותפקידים, יש חשיבות רבה בהתייחסות אליהם כאל שלם אחד - המרחב הציבורי הפתוח. מרחב זה הוא נחלת הכלל, כלומר משאב ציבורי העומד לרשות הכלל בסביבה הבנויה.

\*\*\* על פי דוח ומצגת שהכין צוות המתכננים של התוכנית הכללנית, שיעור המימוש בתוכניות המאושרות היה נמוך מ-20%.



ממועד אישור התוכניות האמורות קודמו במשך השנים שלוש תוכניות עיקריות נוספות: תוכנית ההסדרה של היישוב (תוכנית 261-0524462), תוכנית ההרחבה (תוכנית 261-0524470) ותוכנית המתאר הכוללנית.

### המועצה המקומית ירכא

היישוב ירכא הוא יישוב דרוזי בגליל המערבי שבמחוז צפון. היישוב הוכרז כמועצה מקומית בשנת 1959, וכלול בתחום מרחב התכנון של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה הגליל המרכזי.

מפה 5: מיקום המועצה המקומית ירכא במרחב הגיאוגרפי



מקור המפה: המרכז למיפוי ישראל, בתוספת שכבת גבולות שיפוט של משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

התוכנית הכוללנית של המועצה (ג/19522) אושרה בפברואר 2015, והיא חלה רק על שטחי הפיתוח של היישוב (להלן - כתם הפיתוח), ששטחם כ-6.2 קמ"ר (6,200 דונם), ומיועדת לתת פתרון לצורכי גידול אוכלוסיית היישוב עד לכ-30,000 תושבים. במסגרת התוכנית הכוללנית הוגדרו מתחמים חדשים לבנייה למגורים לצד קביעת אפשרויות בנייה למגורים בשכונות הקיימות. בהוראות התוכנית הכוללנית תחום התכנון של המועצה מחולק לשני סוגי מתחמים לתכנון מפורט: שטחים הכלולים בתוכניות מאושרות קודמות, אשר יעברו תכנון מפורט על פי הוראות התוכנית הכוללנית; מתחמים לפיתוח שהוספו בתוך גבולות המרקם העירוני על פי תמ"א 35 ובתוכנית הנחיות לתכנון מפורט שלהם. לכל מתחם ממתחמי ההרחבה יש להכין תכנון מפורט בכפוף להנחיות התוכנית הכוללנית.

בירכא מקודמות מספר תוכניות מקומיות מפורטות למתחמים שאינם כלולים בכתם הפיתוח שעליו חלה התוכנית הכוללנית (אך נמצאים בשטח השיפוט של המועצה).

### עיריית שפרעם

העיר שפרעם ממוקמת מצפון לכביש 79 וממזרח לכביש 70. היא משתרעת על שבע גבעות בתווך שבין יישובי הקריות להרי הגליל, ונמצאת בתחום מרחב התכנון של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גבעות אלונים.



## מפה 6 : מיקום העיר שפרעם במרחב הגיאוגרפי



מקור המפה: המרכז למיפוי ישראל, בתוספת שכבת גבולות שיפוט של משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תוכנית המתאר של שפרעם ג/7025 משנת 1995 חלה על שטח של כ-10,050 דונם. עם השנים אושרו ליישוב תוכניות נוספות. להלן פירוט התוכניות העיקריות שבהן<sup>24</sup>.

## לוח 4 : תוכניות עיקריות ששינו את תוכנית המתאר של שפרעם ג/7025

| פרטים  | שנת האישור | התוכנית          |
|--|------------|------------------|
| שטח התוכנית כ-1,831 דונם, והיא מהווה שינוי בין היתר לתוכנית ג/7025. מטרת התוכנית להתוות דרכים חדשות ולשנות תוואי של דרכים מאושרות, לשנות ייעודי שטחים ולקבוע הוראות בנייה.   | 2002       | ג/10567 (מפורטת) |
| שטח התוכנית כ-3,337 דונם, והיא מהווה שינוי בין היתר לתוכנית ג/7025. מטרת התוכנית להתוות דרכים חדשות ולשנות תוואי של דרכים מאושרות, לשנות ייעודי שטחים ולקבוע הוראות בנייה.   | 2002       | ג/10664 (מפורטת) |
| שטח התוכנית כ-643 דונם, והיא מהווה שינוי בין היתר לתוכנית ג/7025. מטרת התוכנית היא לעדכן את התכנון של שכונת מגורים קיימת בצפון-מזרח העיר, לרבות התוויית מערכת דרכים מרכזית, הקצאת שטחי ציבור והתאמת התכנון לתוכנית המתאר ולמגמות התכנון של העיר. התוכנית מוסיפה כ-608 יחידות דיור. | 2003       | ג/12041 (מפורטת) |
| שטח התוכנית כ-962 דונם, ומטרתה להסדיר מחדש, בתחום תוכניות מאושרות, את המיקום של שטחים למוסדות ציבור ושטחים ציבוריים פתוחים וכן לשנות את התוואי של דרכים מאושרות ולהתאימו למצב הקיים בשטח.  | 2008       | ג/15969 (מפורטת) |
| שטח התוכנית כ-1,191 דונם, והיא מהווה שינוי בין היתר לתוכנית ג/7025. מטרת התוכנית להתוות דרכים חדשות ולערך שינויים בתוואי דרכים מאושרות, לשנות ייעודי שטחים קיימים ולקבוע הוראות בנייה בתחום התוכנית.   | 2009       | ג/11383 (מפורטת) |
| שטח התוכנית כ-3,484 דונם, והיא מהווה שינוי תקנוני, בין היתר לתוכנית המתאר ג/7025 בשכונה הדרומית של העיר.   | 2013       | ג/19593 (מפורטת) |
| שטח התוכנית כ-1,660 דונם במזרח העיר. היא מציעה הקמת שכונת מגורים, כ-1,625 יחידות דיור בבנייה רוויה ואזור תעסוקה מרחבי לצידה.   | 2018       | תמ"ל 1036        |

על פי נתוני העירייה בעיבוד משרד מבקר המדינה.





## החלטות ממשלה בעניין קידום התכנון המתארי והמפורט ביישובי המגזר הלא-יהודי

הרשויות המקומיות במגזר הלא-יהודי נתונות מזה שנים במשבר פיננסי מתמשך<sup>25</sup>, ולכן מידת התלות שלהן בשלטון המרכזי גבוהה מאוד. הדבר מקבל את ביטויו כמעט בכל התחומים הקשורים ללב העשייה של השלטון המקומי, בין היתר קידום תכנון ופיתוח תשתיות, כך שבהיעדר תקצוב או סיוע ממשלתי, אין ביכולתן של הרשויות הללו להוציא לפועל פרויקטים מסוג זה.

במחקר לבדיקת המדיניות הממשלתית כלפי האוכלוסייה הערבית במסגרת עבודת הרשויות המקומיות בחברה הערבית<sup>26</sup> שפורסם בשנת 2022 צוין בין היתר כי

"אומנם כלל הרשויות המקומיות בישראל שרורות מזה שנים רבות במשבר פיננסי, אך היקף המשבר וחומרתו בולטים יותר בקרב הרשויות הערביות... רק 2.4% משטחי התעשייה במדינה מצויים בתחום שיפוטן של רשויות מקומיות ערביות. והדבר יוצר מצוקה קשה ביישובים הערביים. מציאות זו מעצימה את התלות של הרשויות המקומיות הערביות בממשל המרכזי. צמצום התמיכה באוכלוסיות חלשות ופיתוח מועט של מקורות הכנסה עצמיים בשלטון המקומי הערבי מגבירים ומנציחים את הפערים החברתיים והכלכליים בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית".

על פי דוח ועדת אור, אשר עסק בין היתר בקשיים הקיימים ביישובים הערביים בנושאי תכנון, קרקע ודיור - המכשול העיקרי העומד בפני בנייה למגורים ביישובים במגזר הלא-יהודי הוא המחסור בתוכניות מתאר ובתוכניות אב<sup>27</sup>.

יישובי המגזר הלא-יהודי סבלו במשך שנים רבות מהיעדר תשומת לב מצד השלטון המרכזי ומהקצאת תקציבים מועטים, והייתה השפעה שלילית על התפתחותם. במשך שנים רבות קודמו מספר קטן של תוכניות שלא היה ביכולתן לתת מענה לצורכי האוכלוסייה ולקצב הגידול שלה, ולא היה פיתוח מספק של תשתיות.

כותבים רבים ציינו כי מחסור בתכנון ביישובים הלא-יהודיים, לרבות תכנון לקוי שאינו מתחשב במאפיינים הייחודיים של היישובים, יצר מצוקה קשה בתחומי הדיור, התעסוקה והשירותים הציבוריים. היישובים מתאפיינים בצפיפות דיור גבוהה וכן בהיעדר פתרונות דיור, תשתיות, מבני ציבור ותעשייה וברמת שירותים נמוכה. מצוקה זו היא תוצאה ישירה של הזנחה ארוכת שנים אשר תוצאותיה החריפו עם הזמן והיא זכתה להכרה ציבורית רחבה ותועדה במספר רב של מחקרים ופרסומים שונים<sup>28</sup>.

היעדר תכנון במשך שנים רבות לצד אכיפה לקויה גרמו להתפתחות תופעת הבנייה ללא היתר ברוב יישובי המגזר הלא-יהודי ותרמו במקרים רבים לסיכול התפתחות היישובים.

הרשויות המקומיות במגזר הלא-יהודי התקשו בפיתוח יישוביהן מסיבות שונות, ובהן אילוצים תקציביים, חסמים הנובעים בין היתר ממחלוקות משפטיות בנושא הבעלות על הקרקע, סוגיית

25 עמותת סיכוי-אופק ועמותת אינג'יאו, מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות הערביות - מחקר השוואתי (ינואר 2022).

26 איתי סנד, יששכר איסי רוזן-צבי, זיאד אבו-חבלה, ראסם חמאייסי, המדיניות הממשלתית כלפי האוכלוסייה הערבית במסגרת עבודת הרשויות המקומיות במחברה הערבית, מרכז השלטון המקומי בישראל (דצמבר 2015).

27 דוח ועדת אור, שער ראשון, סעיף 37.

28 גיל מן-מור, הנדל"ניסטית - הפרה של הזכויות לדיור ע"י מדינת ישראל, האגודה לזכויות האזרח בישראל (2008).

האגודה לזכויות האזרח בישראל, איפה ואיפה: מאזן השוויון בישראל (1999). פרופ' אורן יפתחאל, קרקעות, תכנון ואי-שוויון: חלוקת המרחב בין יהודים וערבים בישראל, מרכז אדוה (נובמבר 2000).

עוזי בנוימן ועטאללה מנצור, דיירי משנה - ערביי ישראל, מעמדם והמדיניות כלפיהם, פרק ט (1992). ראסם ח'מאייסי, השיכון בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל, סיכוי - המרכז לקידום שוויון הזדמנויות (1993).



איחוד וחלוקה, היעדר שיתוף פעולה בין לבין מוסדות התכנון ומחסור בתכנון מפורט ברמה המאפשרת הוצאת היתרי בנייה.

עיריית **אום אל-פחם** ציינה בתשובתה כי במשך שנים רבות המדינה לא התחשבה בצורכי התכנון היחודיים של היישובים במגזר הערבי ולא פעלה מספיק בנושא זה, "מה שהגביר את הכאוס התכנוני בהם". העיריה הוסיפה כי רק בעשור האחרון החלו להתקבל החלטות ממשלה בנושא.

מינהל התכנון מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2024 (להלן - תשובת מינהל התכנון) כי התכנון הלך והעמיק עם השנים. מינהל התכנון הוסיף כי בשנים 2001 - 2023 אושרו תוכניות מתאר ל-128 יישובים במגזר הלא-יהודי, אשר מכוחן מקודם כיום התכנון המפורט.

החל בשנת 2010 התקבלה סדרת החלטות ממשלה<sup>29</sup> שתכליתן צמצום פערים, פיתוח והעצמה של יישובי החברה הערבית והדרוזית, בין היתר גם על ידי קידום תכנון כוללני ותכנון מפורט והקצאת משאבים ייעודיים לכך.

בדצמבר 2014 החליטה הממשלה<sup>30</sup> להקים צוות בראשות הממונה על התקציבים במשרד האוצר, שבו חברים נציגי משרדי ממשלה רלוונטיים (להלן - צוות 120 הימים) שיבחן בין היתר את נושאי התכנון, השיווק ופיתוח התשתיות ביישובי המגזר הלא-יהודי<sup>31</sup>. ביולי 2015 החליטה הממשלה<sup>32</sup> לאמץ עקרונות את המלצות דוח צוות 120 הימים. בהמשך לכך התקבלו בשנים 2016-2021 החלטות ממשלה שמטרתן לקדם תוכניות מערכתיות לשילוב כלכלי של אוכלוסיית המיעוטים.

להלן סקירה של החלטות הממשלה העיקריות שהתקבלו בשנים 2016-2021, וקבעו הקצאות כספיות לקידום התכנון המתארי והמפורט ביישובי המגזר הלא-יהודי.

**לוח 5: החלטות הממשלה העיקריות שהתקבלו בשנים 2016-2021 וקבעו הקצאות כספיות לקידום התכנון המתארי והמפורט ביישובי המגזר הלא-יהודי**

| מספר החלטה ומועדה | נושא החלטה   | פרטי החלטה בתחום התכנון והבנייה   |
|-------------------|--|---|
| 922<br>30.12.15   | פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2020-2016 | קידום תוכנית חומש מערכתית לשנים 2016-2020, בין היתר בתחום הדיור. נקבעה הקצאה של כ-250 מיליון ש"ח למימון תכנון מתארי ותכנון מפורט של קרקע מדינה ושל קרקע פרטית ושל כ-900 מיליון ש"ח לסבסוד הפיתוח של קרקעות מדינה, בניית מוסדות ציבור ושיווק קרקע מדינה למגורים ביישובי המגזר הלא-יהודי. |
| *959<br>10.01.16  | פיתוח והעצמה של היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים בשנים *2019-2016  | קידום תוכניות מתאר ותכנון מפורט בקרקע פרטית ובקרקע מדינה, מתן ייעוץ בנושאי תכנון ופיתוח אורבני. נקבעה הקצאה של כ-100 מיליון ש"ח למימון תכנון מתארי ותכנון מפורט, חלקם מתוך המסגרת התקציבית של החלטה 922 וחלקם מתקציב משרד השיכון ומינהל התכנון.   |
| 4798<br>29.12.19  | תוכנית לפיתוח והעצמה של היישובים הדרוזיים והצ'רקסים לשנת 2020  | קידום תכנון מפורט בקרקע פרטית על ידי משרד השיכון בשיתוף פורום ראשי הרשויות הכלולות בתוכנית, בהקצאה של 10 מיליון ש"ח.  |

29 בהן החלטה 1539 בנושא "פיתוח כלכלי של יישובים במגזר המיעוטים" ממרץ 2010 והחלטה 4432 ממרץ 2012 בנושא "תוכנית הפיתוח למגזרי המיעוטים".

30 החלטת ממשלה מ-21.12.14 בנושא "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים בשנת 2015".

31 הצוות נדרש לגבש בתוך 120 ימים תוכנית לטיפול במצוקת הדיור ביישובים אלה - ומכאן שמו.

32 החלטת ממשלה 208, "אימוץ החלטות 'צוות 120 הימים' לטיפול בסוגיות דיור ביישובי המיעוטים" (9.7.15).



| מספר החלטה ומועדה | נושא החלטה   | פרטי החלטה בתחום התכנון והבנייה   |
|-------------------|--|---|
| 550<br>24.10.21   | התוכנית הכלכלית "תקאדום" לצמצום פערים בחברה הערבית עד שנת 2026 | התוכנית קובעת יעד 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; קידום תכנון סטטוטורי מפורט של לפחות 25,000 יחידות דיור בקרקע פרטית או ציבורית מעורבת מרובת בעלים ותכנון סטטוטורי מפורט של לפחות 60,000 יחידות דיור בקרקע מדינה, קרקע מעורבת מרובת בעלים או קרקע פרטית מרובת בעלים. התוכנית מגדירה גם יעדים של הסרת חסמים בתכנון ובביצוע, שיקום ופיתוח של תשתיות והקמת מוסדות ציבור. התוכנית מקצה לתחום הדיר והשיכון כ-2.5 מיליארד ש"ח מתקציב משרדי הממשלה. החלטת הממשלה כוללת את כלל הרשויות הערביות שנכללו בהחלטה 922. |

על פי החלטות הממשלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

\* בדומה לכך התקבלו החלטה 1480 ל"פיתוח והעצמת היישובים הבדואיים בצפון" מיום 2.6.16 והחלטה 2397 ל"פיתוח והעצמת היישובים הבדואיים בנגב" מיום 12.2.17.

במסגרת החלטת ממשלה 922 נכללו 49 רשויות מקומיות במגזר הלא-יהודי (שבתחומן גרים כ-867,985 תושבים) ובהן הרשויות המקומיות שנבדקו **אום אל-פחם, שפרעם ואיעבלין**. במסגרת החלטות ממשלה 959 ו-4798 נכללו 14 רשויות מקומיות דרוזיות וצ'רקסיות<sup>33</sup> (שבתחומן גרים כ-136,600 תושבים) ובהן המועצה המקומית שנבדקה **ירכא**.

מנתוני מינהל התכנון שנמסרו בתשובתו למשרד מבקר המדינה עולה כי מתקציב של 80 מיליון ש"ח שנקבע במסגרת החלטה 922 לתכנון מתארי ומפורט, ניצלו מינהל התכנון והרשויות המקומיות רק 39.2 מיליון ש"ח (49%), וזאת בין היתר מכיוון שמרבית הקרקעות הן פרטיות, וקיימות לגביהן בעיות מורכבות של היעדר רישום מוסדר וצורך באיחוד וחלוקה. מסכום של 100 מיליון ש"ח שהוקצו באותה החלטה עבור פיצול ועדות מרחביות וחיזוק ועדות מקומיות, הקצה מינהל התכנון 28 מיליון ש"ח לצורך העסקת מתכננים אסטרטגיים. בפועל ניתנו לרשויות המקומיות לצורך זה הרשאות בסך 15.8 מיליון ש"ח בלבד (56%).

עוד עולה כי מכוח החלטת הממשלה 959 בנושא תוכנית למגזרים 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. מאותו תקציב נוצלו באותן השנים 18.2 מיליון ש"ח (31%) עבור תכנון מתארי ויעוץ תכנוני, ו-37 מיליון ש"ח (64%) בהרשאות עבור תכנון מפורט, שהעמיד מינהל התכנון לזכות הרשויות המקומיות באותם מגזרים.

מנתוני משרד השיכון שנמסרו למשרד מבקר המדינה בעת הביקורת עולה כי מ-252 מיליון ש"ח שהוקצו במסגרת החלטה 922 לתכנון תשתיות במרקם בנוי ולהעסקת יועצים אסטרטגיים, העמיד משרד השיכון לזכות הרשויות המקומיות הרשאות בסך 206 מיליון ש"ח לתכנון יישובים אסטרטגיים, ומסכום זה ניצלו הרשויות המקומיות רק 41 מיליון ש"ח (20%). כמו כן העמיד משרד השיכון לזכות הרשויות המקומיות הרשאות בסך 2.33 מיליון ש"ח להעסקת יועצים אסטרטגיים, ומסכום זה ניצלו רק 0.85 מיליון ש"ח (36%).

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי במשך השנים הוא תיקצב את התכנון המתארי למגזר הלא-יהודי גם באופן שוטף, ולא דווקא מכוח החלטות הממשלה.

בתשובת משרד השיכון למשרד מבקר המדינה מיוני 2024 (להלן - תשובת משרד השיכון) צוין כי הניצול הנמוך של ההרשאות ואי-הגשת חשבונות בפועל עבור כל התקציב נובעים מאורכו של תהליך התכנון, הנפרס על פני כמה שנים, וכי הגשת החשבונות מתבצעת לפי שלבי התכנון. גורמים נוספים לניצול הנמוך של ההרשאות הם היכולת של רשויות מקומיות להתמודד עם הגשת חשבונות

33 נוסף על כך נכללו גם שני יישובים - דרוזי וצ'רקסי - הכלולים בתחום המועצה האזורית מרום הגליל.



במועד וכן חסמים הנובעים מאופי ההתקשרויות של הרשויות המקומיות, בייחוד בקשר לתוכניות ישנות.

נוסף על החלטות ההמשלה האמורות, התקבלה במרץ 2017 החלטת ממשלה 2457 - "התוכנית האסטרטגית לדיור 2017-2040" התוכנית נועדה לנתב את מערכת התכנון להיקפי פעילות אשר ייתנו מענה לצורכי הדיור הגדלים של האוכלוסייה בישראל. כדי להתמודד עם מאפייני הדיור של אוכלוסיית המגזר הלא-יהודי ובידולה הגיאוגרפי קבעה להם התוכנית יעדים ייחודיים.

בדצמבר 2020 התקבלה החלטת ממשלה 664 בנושא "אימוץ המלצות הצוות הבין-משרדי להסרת חסמים בדיור ובמקרקעין ביישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית", ובה נקבעו בין היתר יעדים לקידום בנייה ביישובי החברה הלא-יהודית, ובכלל זה פתרונות לעניין קידום תכנון מפורט ביישובים אלו, קידום תוכניות איחוד וחלוקה, שכלול המנגנונים לעניין הפרשות קרקע לצורכי ציבור, מימוש בנייה בקרקע פרטית, קידום רישום הנכסים בפנקסי המקרקעין, תגבור השדרה המקצועית בוועדות המקומיות, קידום הסברה ושיתוף ציבור ושילוב ככל הניתן של נציגים מקצועיים מהחברה הלא-יהודית בצוותי התכנון המקדמים תכנון מפורט.

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי בפרום שהוקם מכוח החלטת הממשלה 664 נדונו, בשיתוף לשכות התכנון המחוזיות, רשויות מקומיות ומשרדי ממשלה נוספים, סוגיות הקשורות למיצוי זכויות הבנייה המאושרות, סוגיות שמאיות וכיו"ב. זאת מתוך כוונה לשתף בידע ובניסיון שנצבר בתחום. עוד צוין בתשובה כי יש לזכור שבקרקע פרטית מימוש הבנייה תלוי בסופו של דבר בבעלי הקרקע, ביחסים ביניהם וביכולות שלהם.

בדוח שהכינה מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט אזרחי) במשרד המשפטים<sup>34</sup> באפריל 2022, המתייחס ל"תופעה של היעדר רישום זכויות המקרקעין ביישובי החברה הלא-יהודית, השלכותיה והמלצות שנועדו להתמודד עם העדר הרישום", צוין בין היתר כי במהלך תקופת יישום החלטות הממשלה נעשו פעולות משמעותיות ביותר לקידום התכנון והפיתוח ביישובי החברה הלא-יהודית אך עם זאת אחוזי המימוש של התקציבים שהעמידה הממשלה נמוכים, וחרף הפתרונות שהוצעו, נותרו חסמים משמעותיים המונעים פיתוח מואץ לדיור בחברה הלא-יהודית.

גם בהחלטת ממשלה 550 מסוף שנת 2021 במסגרת התוכנית "תקאדום"-התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית לשנים 2022-2026, הקצו משרד השיכון ומינהל התכנון לנושאי התכנון המתארי, ייעוץ וליווי תוכניות וחיזוק הוועדות המקומיות סך של 240 מיליון ש"ח. הועלה כי בשנתיים הראשונות (2021-2023) של תוכנית החומש נוצלו 45.2 מיליון ש"ח (19%).

בדוח שפרסם מבקר המדינה בשנת 2018<sup>35</sup> על "פעולות הממשלה בנושא מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים" צוין בין היתר כי האמצעים שנקטו על פי החלטות הממשלה לא תרמו בדרך כלל לפתרון הבעיה או תרמו לפתרונה באופן מועט. בדוח נכתב כי:

"על ועדת ההיגוי הבין משרדית שהוקמה לצורך מעקב אחר יישום תוכנית החומש המערכתית לבחון מהם האמצעים הנוספים הדרושים להוצאת התוכניות בתחומי התכנון, השיווק והפיתוח אל הפועל בפרק הזמן שנותר עד לסיומה של התוכנית, כדי שיהיה ניתן לבצע את החלטות הממשלה בעניין הבנייה למגורים ביישובים הערביים. יודגש כי השגת תוצאות מיטביות בנושא זה מחייבת לחזק את שיתוף הפעולה של רשויות הממשלה עם הרשויות המקומיות הערביות ותושביהן. לפיכך ראוי שהגורמים הרלוונטיים ליישום תוכנית החומש ינקטו פעולות הסברה בייחוד בקרב ראשי הרשויות המקומיות הערביות ובקרב תושביהן, לשם רתימתם למאמץ הממשלתי לקידום הנושא".

34 משרד המשפטים, לשכת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט אזרחי), **יישום פתרונות לעניין הגברת הליכי הרישום ביישובי החברה הלא-יהודית** (אפריל 2022).

35 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2019**, "פעולות הממשלה בנושא מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים", עמ' 547-598.



החלטות הממשלה בנושא התכנון והבנייה במגזר הלא-יהודי שהתקבלו בעשור האחרון מצביעות על מצוקת הדיור ועל המחסור בפתרונות תכנוניים להרחבת הבנייה במגזר זה ועל החשיבות של קידום תוכניות מערכתיות וקידום התכנון המתארי והמפורט. שש ההחלטות שהתקבלו בשנים 2016-2021, לצד ניצול חלקי (של בין 20% ל-49%) של התקציבים או של הרשאות שהועמדו על פיהן לתכנון מתארי ומפורט, מצביעים על קיומם של חסמים ממשיים לקידום התכנון, ובהם הצורך באיחוד וחלוקה מחדש של מגרשים ושכלול המנגנונים לעניין הפרשות קרקעות לצורכי ציבור והיעדר הסברה לציבור ושיתופו. אומנם צוותים בין-משרדיים מיפו את החסמים וגובשו המלצות ואף הוחל ביישומן, אך טרם הבשילו התנאים לבנייה ענפה למגורים.

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי למרבית היישובים יש תוכנית מתאר מקומית בתוקף, וכיום הייזום מתמקד בעיקר בתכנון מפורט, ובמסגרתו מימוש התכנון בקרקע פרטית וקידומו תלויים בשיקולים של בעלי הקרקעות. מינהל התכנון ציין כי תכנון נמשך שנים, וניצול התקציב נעשה בשלבים בהתאם לאבני דרך שנקבעו.

מינהל התכנון הוסיף בתשובתו כי התמשכותה של בנייה לא מוסדרת במשך ההליך התכנוני מסכלת את קידום התכנון ואת האפשרות לממש את התוכנית. עוד ציין מינהל התכנון כי לצד מיפוי החסמים, יש שכלול מתמיד של ארגז הכלים התכנוני, וכי הוא קידם בשנים האחרונות מודל תכנוני לקידום תוכניות מפורטות בקרקע פרטית. קידום המודל התכנוני נבע מלמידת עומק של הנושאים, ירידה לפרטים ועבודת שטח, ובכללה קיום כנסי הסברה רחבים ושיתוף הציבור כבסיס להסכמות רחבות, במטרה להביא לתכנון בר-יישום.

משרד השיכון מסר בתשובתו כי התכנון הסטטוטורי במגזר הלא-יהודי מקודם משנת 2016 בהיקפים העולים בכל שנה, תוך יישום התובנות והתאמת התכנון לאוכלוסייה. משרד השיכון ציין כי הוא, הרשויות המקומיות, מינהל התכנון, התושבים ובעלי קרקעות במגזר הלא-יהודי מתמודדים יחד עם החסמים ומביאים לתוצאות. עוד מסר משרד השיכון כי אומנם יש עדיין מצוקה, וברור שקידום התכנון אינו זהה בכל יישוב ויישוב בשל התנאים המורכבים, אך ברוב המכריע של היישובים יש שינוי משמעותי ביותר במצב התכנוני המאושר והמקודם.

**מומלץ כי מינהל התכנון ומשרד השיכון יפעלו בשיתוף הרשויות המקומיות במגזר 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.**

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי ימשיך לפעול לקידום התכנון במגזר הלא-יהודי, בשיתוף הרשויות המקומיות, וכי במסגרת החלטת הממשלה 550 לחיזוק הוועדות המקומיות ויחידות ההנדסה ברשויות המקומיות במגזר הלא-יהודי, מינהל התכנון הקצה משאבים בטווח המידי כדלהלן: בשנת 2022 ניתנו הרשאות בסכום של כ-40 מיליון ש"ח למימון חצי משרה של מהנדס ל-21 רשויות מקומיות, למימון משרת עובד רישוי ל-13 ועדות מקומיות ולהמשך תקצוב מתכנן אסטרטגי ל-29 רשויות מקומיות למשך שנתיים; בשנת 2023 ניתנו הרשאות בסכום של כ-41 מיליון ש"ח למימון משרות מתכנן, מהנדס ועובד רישוי ל-47 רשויות מקומיות, למימון משרת עובד רישוי/אדריכל ל-10 ועדות מקומיות ולהשלמת משרת עובד רישוי לשתי ועדות מקומיות.

משרד השיכון מסר בתשובתו כי הוא משקיע מאמצים רבים לפיתוח תשתיות ציבוריות בתוכניות בקרקע פרטית באמצעות קולות קוראים, ומקדם באמצעות הקולות הקוראים תקצוב ומימוש תכנון מפורט לתשתיות ואף לביצוע בקרקע פרטית ומעורבת.

עוד ציין משרד השיכון כי הוא משקיע תקציבים רבים לקידום התכנון במגזר הלא-יהודי מתוקף החלטות הממשלה ומלווה את הרשויות המקומיות במגזר זה באמצעות יועצים בתכנון, בשיווק, בפיתוח ובמתן מענה למצוקת הדיור.



## קידום תוכניות מתאר כוללניות

דוח ועדת אור<sup>36</sup> התייחס להפקעות המסיביות של קרקעות בבעלות פרטית ביישובים הלא-יהודיים, שהחלו לאחר קום המדינה והתגברו בשנות החמישים והשישים של המאה הקודמת. בדוח צוין בין היתר כי ההפקעות הביאו לצמצום דרסטי בשטחי השיפוט של היישובים הלא-יהודיים ולמחסור בקרקעות לבנייה. תוכניות מתאר אשר הניחו הגבלות שימוש למיניהן על קרקעות שנתרו בבעלות פרטית, בין אם על ידי הוצאתן מחוץ לתחום השיפוט ובין אם על ידי הוצאתן מחוץ לתחום המיועד לפיתוח לפי התוכניות התקפות, הגבירו את המצוקה.

### תוכנית המתאר הכוללנית של אום אל-פחם

הוועדה המחוזית חיפה אימצה בשנת 2011 תוכנית אב לאום אל-פחם, המתייחסת להתפתחות היישוב לעיר בת כ-70,000 תושבים בסביבות שנת 2020 (לעומת כ-46,000 תושבים בשנת 2009). בדברי ההסבר נכתב כי

"תוכנית האב הציגה ראייה כוללת של מבנה לפיתוח העיר הקיימת על מערכותיה השונות, כולל בחינה של הספקת ופריסת השירותים השונים בעיר לפי תשעה רובעי תכנון, והיא תוצאה של תהליך תכנון אשר כלל שיתוף הציבור, דיונים עם נציגי הרשות המקומית, ובחינת כל שלב במסגרת ועדת היגוי המרכזית להכנת תוכניות אב ומתאר בהשתתפות עיריית אום אל-פחם"<sup>37</sup>.

על בסיס תוכנית האב, בשנת 2016 הכינה ועדת היגוי בינמשרדית שהוקמה בהתאם למתווה מינהל התכנון, בתיאום עם נציגי העירייה, תוכנית כוללנית לאום אל-פחם<sup>38</sup>. התוכנית נועדה להגשים חזון הרואה את אום אל-פחם כעיר ערבית גדולה ומוסיפה עידוד ותמריצים לדגמי פיתוח, בנייה ושימוש חדשים ויעילים יותר שיתאימו לאופייה העירוני המתעצם של אום אל-פחם.

בספטמבר 2016 דנה הוועדה המחוזית חיפה בתוכנית הכוללנית והחליטה על הפקדתה בתנאים. בהחלטתה ציינה הוועדה התוכנית בעלת קיבולות בנייה גדולות מאוד המתאימה לאוכלוסייה של כ-80,000 תושבים הצפויה להתממש בטווח של עשרות שנים. התוכנית מציעה להסדיר שטחים מופרים ומבנים שנבנו ללא היתר בתוך תחום השיפוט ומחוצה. עוד ציינה הוועדה כי היא "רואה בתוכנית המתאר הכוללנית הזדמנות להתחלה חדשה בכל הקשור להתנהלות בנושא הבנייה הלא חוקית".

בחודש מרץ 2018, לאחר שחלף המועד הקבוע בחוק (180 ימים) להפקדת התוכנית והתנאים להפקדתה טרם מולאו, דנה הוועדה המחוזית חיפה בחידוש החלטת ההפקדה. הוועדה החליטה להצטרף כיום לתוכנית ולהיצמד להחלטתה מספטמבר 2016 בדבר הפקדת התוכנית בתנאים. במסגרת החלטתה פנתה הוועדה ליו"ר המועצה הארצית לתכנון ולבנייה לקבלת אישורו להארכת התקופה לאישור התוכנית ונימקה כי "מדובר בתוכנית כוללנית חדשה לישוב, שהיקף שטחה ומורכבותה הם גדולים ושיש לה חשיבות ציבורית רבה מאוד מבחינה תכנונית וציבוריות... והיא מהווה את התשתית התכנונית והבסיס לפיתוח היישוב לטווח רחוק".

התנאים להפקדת התוכנית כללו שינוי של תמ"א<sup>39</sup> 22 (תוכנית מתאר ארצית ליער ולייעור בישראל) ושינויים<sup>40</sup> בתמ"מ 6 (תוכנית מתאר מחוזית למחוז חיפה) וכן נדרש אישור הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (להלן - הוולקחש"פ).

36 דוח ועדת אור, עמ' 10-13.

37 מתוך דברי ההסבר להצעת התוכנית כוללנית לאום אל-פחם (תוכנית מספר 0247221-354).

38 תוכנית מספר 0247221-354.

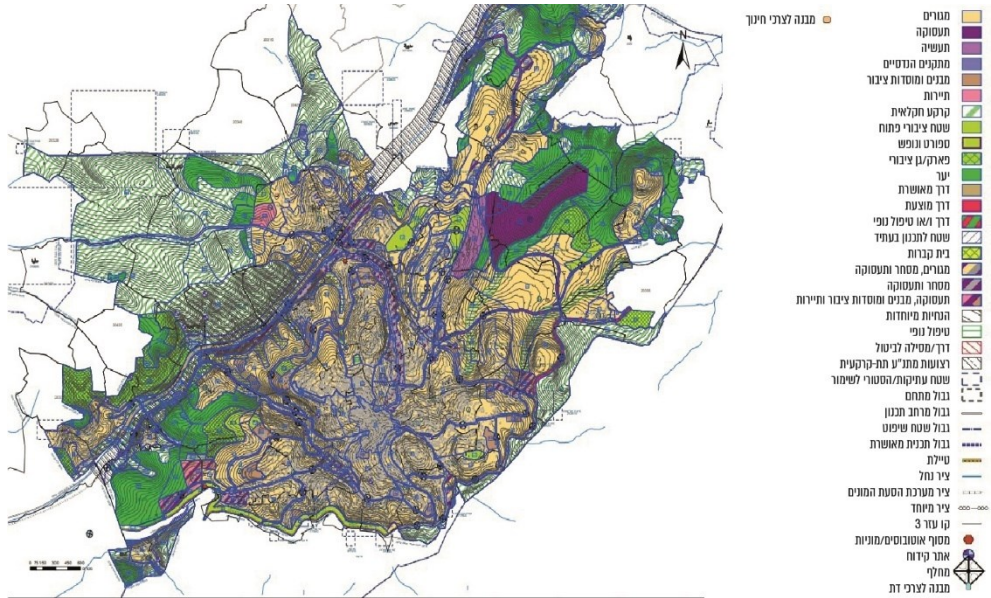
39 כפי שהייתה בתוקף קודם שילובה בתמ"א 1. התוכנית דרשה שינוי כך שיוקטן השטח המיועד ליערות באום אל-פחם לטובת הגדלת שטחי פיתוח.

40 כיוון ששטחי הפיתוח בתוכנית חורגים גם מתמ"מ 6 (תוכנית מתאר מחוזית למחוז חיפה).



דבר הפקדתה של התוכנית הכוללנית פורסם באוקטובר 2019, וכחודש לאחר מכן החליטה ועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית להאריך את תקופת ההפקדה ל-90 ימים (במקום 60 ימים), נוכח חשיבות התוכנית ומורכבותה.

**מפה 7 : תוכנית המתאר הכוללנית של אום אל-פחם המקודמת במוסדות התכנון**



המקור : אתר מינהל התכנון

בחודש ינואר 2021 אישרה<sup>41</sup> ועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית חיפה את התוכנית בשינויים, בכפוף לאישור תיקונים הנדרשים בתמ"א 22 ובתמ"מ 6 ולאישור חוזר של הוולקחשי"פ בעקבות השינויים. התיקונים הללו אושרו בדצמבר 2021, ביוני 2022 ובנובמבר 2022 בהתאמה<sup>42</sup>.

בנובמבר 2022 דנה ועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית חיפה שנית בתוכנית והחליטה לחזור על החלטותיה הקודמות בדבר אישור התוכנית בתנאים "כדי להגשים את יעדי התוכנית הכוללנית לקדם את העיר אום אל-פחם כעיר מטרופולין המספקת שירותים ברמה גבוהה לתושביה ולתושבי הכפרים בסביבתה."

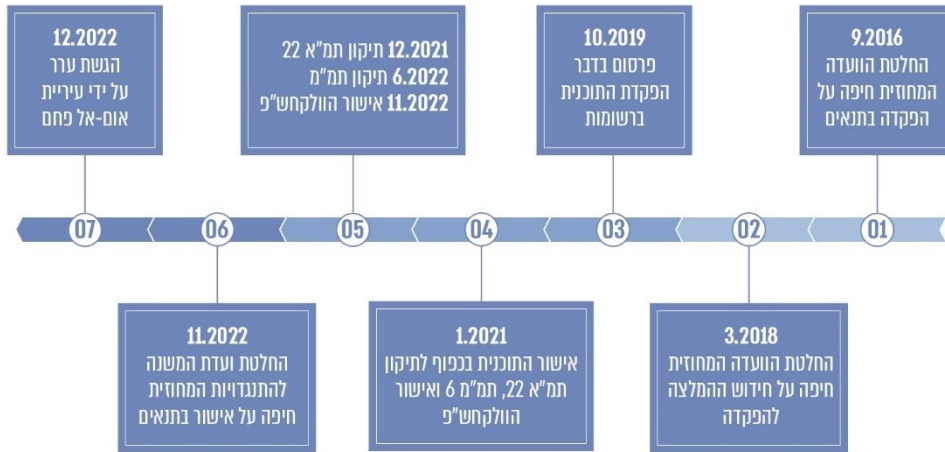
עיריית אום אל-פחם הגישה בדצמבר 2022 לוועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ערר בעניין התוכנית הכוללנית, ובמועד ביצוע הביקורת הערר היה עדיין תלוי ועומד. בערר פירטה העירייה שורה של סוגיות שבמחלוקת בינה ובין הוועדה המחוזית חיפה ובעלי עניין נוספים<sup>43</sup>, בעיקר לגבי רוחבה של רצועת השטח הפתוח לאורך כביש 6353, רצועת השטח הציבורי הפתוח המיועד להפקעה ברוחב של כ-30 מ' בין אום אל-פחם למוסי'מוס', היחס בין התוכנית הכוללנית לתוכניות אחרות<sup>44</sup> המקודמות בעיר, הפערים בין התוכנית הכוללנית לבין מדידות שנערכו ביישוב בשנת 2010, דרישת העירייה להוספת שטחים לפיתוח תעסוקה, צפיפויות ובנייה לגובה.

41 לאחר דיון בהתנגדויות, בהן ההתנגדות של עיריית אום אל-פחם.  
 42 הממשלה אישרה את התיקון לתמ"א 22 ב-9.12.21 (במסגרת תמ"א/3/1). ועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (הוולנת"ע) אישרה ב-28.6.22 את התיקון לתמ"מ 6 (במסגרת תמ"מ/9/6). הוולקחשי"פ אישרה את התוכנית בשינויים ב-7.11.22.  
 43 הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז חיפה, הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה עירון, הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה מנשה, המועצה האזורית מנשה, מושב מי עמי וקרן קיימת לישראל.  
 44 תוכניות מועדפות לדירור (ראו בהמשך).



עיריית **אום אל-פחם** מסרה בתשובתה כי תוכנית המתאר שהוצגה לעיל מתבססת על תוכניות שתכנן החל בשנת 2002, וכי יש "קורלציה בין הימשכות אישור תכנית המתאר הכוללנית לבין נושא הבנייה הבלתי מוסדר ביישוב".

**תרשים 4: מועדי שלבי הטיפול העיקריים בתוכנית המתאר הכוללנית של אום אל-פחם עד למועד סיום הביקורת**



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לשכת התכנון מחוז **חיפה** מסרה לצוות הביקורת בנובמבר 2023 כי בשל מלחמת "חרבות ברזל", המענה של הלשכה המחוזית לערר טרם גובש סופית, והדיון בערר נדחה לפברואר 2024. הועלה כי בראשית פברואר התקיים דיון בערר בוועדת המשנה לעררים, וטרם התקבלה החלטה בעניינו.

**התוכנית הכוללנית לאום אל-פחם, שהוחל בהכנתה בשנת 2016, נועדה לקבוע מסגרת לתכנון המפורט ובכך לאפשר פיתוח של העיר לטווח ארוך על ידי הוספת כ-23,320 יחידות דיור וכן לסייע במניעת עבירות בנייה. הזמן הרב שחלף ממועד הגשת התוכנית על ידי ועדת ההיגוי הבינמישרדית עוד בשנת 2016) והעיכוב המתמשך בהליך אישורה שטרם הסתיים גם במועד סיום הביקורת עלולים לפגוע במענה התכנוני הניתן לתושבים.**

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי לשכת התכנון המחוזית חיפה השקיעה מאמצים רבים לקידום התוכנית הכוללנית של **אום אל-פחם**, חרף קשיים ומגבלות שנבעו מתקופת הקורונה. מינהל התכנון מסר כי התמשכות זמן הטיפול בתוכנית הכוללנית נבעה בעיקר ממורכבות התנאים להפקדת התוכנית, ובכלל זה אישור שינוי לתמ"א 22 (שינוי מוגבל לאזור ואדי עארה) וכן אישור שינוי לתמ"מ/6.

**משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדה המחוזית חיפה למפות את הסיבות שהביאו להתמשכות ההליכים הדרושים לאישור התוכנית הכוללנית, ועם סיום הליכי הערר ובהתאם להכרעה בהם, לפעול כדי להביאה למתן תוקף.**

**תוכנית המתאר הכוללנית של איעבלין**

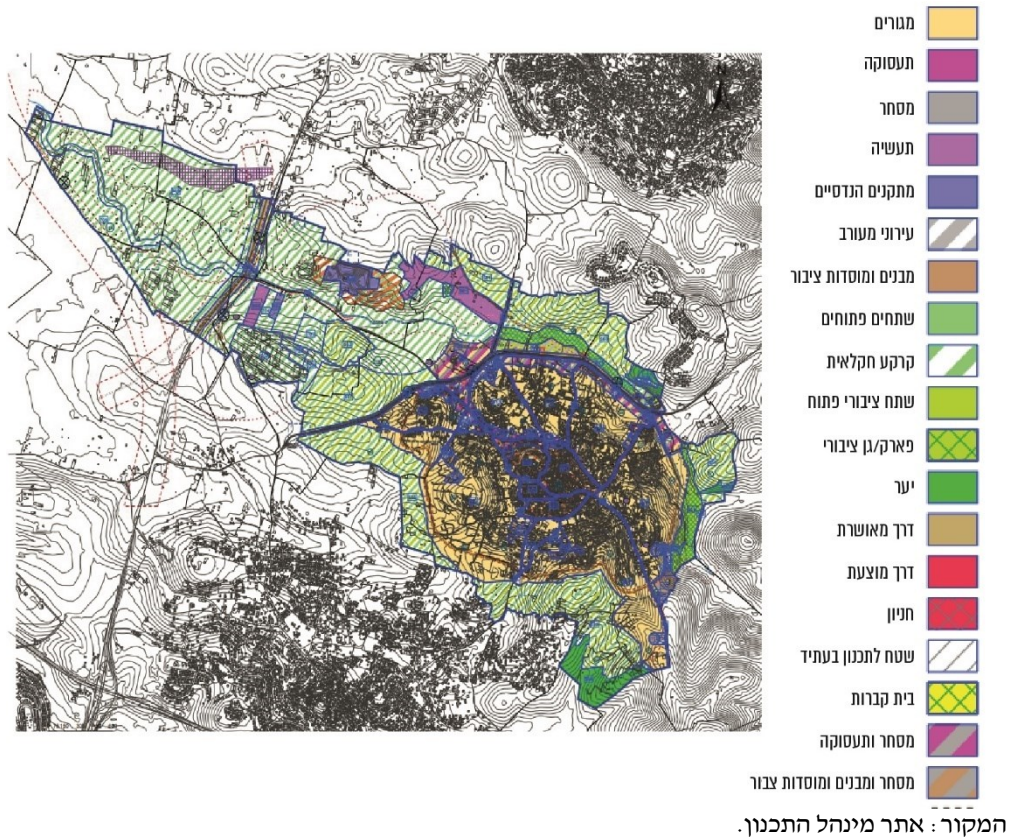
הכנת תוכנית המתאר הכוללנית של **איעבלין** מס' 261-0541037, התחילה בשנת 2017. היא אחת מבין התוכניות הכוללניות הראשונות שקודמו בהובלת לשכת התכנון המחוזית **צפון** והמועצה המקומית, בשונה מהתוכניות הכוללניות שנערכו עד אז, שקודמו בהובלת מינהל התכנון.

שטח התוכנית הוא כ-12,084 דונם, והיא קובעת מסגרת תכנונית כוללת, המאפשרת את התפתחות היישוב **איעבלין** כיישוב עירוני שיאכלס כ-34,000 תושבים עם תשתיות לתעסוקה, שירותים לציבור ושטחי ספורט, פנאי ונופש. התוכנית התנהלה לפי המתווה של מינהל התכנון והיא לוותה בידי ועדת היגוי וועדת עבודה וכללה את השלבים שנקבעו בו.





מפה 8 : תוכנית המתאר הכוללנית של איעבלין המקודמת במוסדות התכנון



תוכנית המתאר המחוזית למחוז צפון תמ"מ 2 שינוי מס' 9 (להלן - תמ"מ 9/2) פורסמה למתן תוקף בסוף חודש יולי 2007. מטרת התוכנית הן, בין היתר, קביעת אסטרטגיה מרחבית לפיתוח כלכלי וחברתי לשנת היעד 2020, יצירת תנאים להעלאת איכות החיים של האוכלוסייה והקטנת הפערים הכלכליים-חברתיים בין האוכלוסיות השונות, חיזוק הערים במחוז באמצעות ריכוז הפיתוח בתחומן ויצירת תנאים לפיתוח כלל שימושי הקרקע לרבות המסחר והתעסוקה וכן שמירה מרבית על רצף של שטחים פתוחים גדולים ועל עתודות קרקע להגנה על משאבי הטבע והנוף החיוניים של האזור ולהבטחת עתודות הקרקע בכלל וקרקע לייצור חקלאי בפרט.

לפי תמ"מ 9/2 היישובים הקיימים מהווים את המוקדים העיקריים לפיתוח. לצד פיתוח ניכר בתחומי שטחים המיועדים לפיתוח או בצמידות דופן אליהם, תמ"מ 9/2 מאפשרת הגנה על שטחים פתוחים ויוצרת הבחנה בין שטחים בעלי איכויות שונות לשם השמירה על איזון בין פיתוח כלכלי וחברתי של מחוז ה**צפון** לבין הגנה על הסביבה. מצד אחד, קיימת גמישות באפשרות לאשר תוכניות להרחבה צמודת דופן של שטחים המיועדים לפיתוח (יישובים ואזורי תעסוקה), כך שניתן להרחיב במידה ניכרת על פי ההוראות הגמישות של התמ"מ. מצד שני, שטחים פתוחים איכותיים נשמרים לצורך הגנה על הנוף הטבעי ועל רצף השטחים הפתוחים, בהתאם לדרגות השונות של הרגישות הנופית-סביבתית של הקרקע, שנקבעו בתשריט הנחיות סביבתיות לפיתוח של תמ"מ 9/2.

בסעיף 5 לתמ"מ 9/2 נקבעו הנחיות סביבתיות לפיתוח, בהתאם לחלוקת ייעודי הקרקע לפי רמת רגישות. נקבעו שש רמות של רגישות, רמת רגישות 1 היא הרגישות ביותר, וברמה 6 אין הגבלות סביבתיות על פיתוח. עבור כל רמה נקבעו התנאים לשינוי הייעוד בה והמוסד התכנוני המוסמך לאשר את השינוי. לרוב, השינוי כרוך בעריכת שינוי לתמ"מ 9/2, שהוא ספציפי עבור כל יישוב, ולרוב הוא בסמכות המועצה הארצית לתכנון ולבנייה.



**ההחלטה על הפקדת התוכנית הכוללנית של איעבלין בתנאים נתקבלה בספטמבר 2020, אך עד למועד סיום הביקורת בנובמבר 2023, טרם מולאו התנאים להפקדת התוכנית, ומשכך היא לא הופקדה.**

אחד התנאים שנקבעו להפקדת התוכנית היה הפקדה של תוכנית לשינוי תמ"מ 9/2 - תמ"מ 23/9/2 עבור היישוב איעבלין, שעיקרו תוספת שטח לפיתוח מצפון לכביש 781 עבור אזור תעשייה, הסדרה ופיתוח של שכונת מגורים קיימת שנבנתה ללא היתר, הסדרת פארק נחל איעבלין והתאמתו לשימושי ספורט, פנאי ונופש, והסדרה והרחבה של מתחמי גידול חזירים קיימים, לרבות הסדרת מבנים חקלאיים.

הוועדה המחוזית צפון המליצה למועצה הארצית במרץ 2021 על הפקדת התוכנית לשינוי התמ"מ, והאחרונה התכנסה לדון בשינוי התמ"מ רק בחלוף שנתיים, במאי 2023, והחליטה על הפקדת התוכנית ללא הפיתוח המוצע מצפון לכביש 781. היא נימקה זאת בכך שהפיתוח המוצע אינו תואם את הוראות תמ"מ 35 הואיל ואינו צמוד דופן לשטח הפיתוח של היישוב מאחר שהוא מוצע מעבר לכביש 781.

בהחלטת המועצה הארצית צוין בין היתר כי אומנם בהתאם לתמ"מ 35, במרקם עירוני ניתן לאשר תוספת שטח לפיתוח שאינה צמודת דופן אם מוסד התכנון סובר כי שטח זה צמוד לשטח המתאים בעתיד להיות מיועד לפיתוח, אך לעניין הפיתוח המוצע מצפון לכביש 781, המועצה לא השתכנעה כי ראוי לאשר את תוספת הפיתוח המבוקשת. זאת משום ששטח היישוב העירוני המוצע מצפון לכביש 781 אינו מקיים רציפות תפקודית עם היישוב ומנותק ממנו על ידי כביש משמעותי. לדעת המועצה הארצית, השטח המבוקש אף אינו עתיד להיות צמוד לשטחי הפיתוח של היישוב או של יישובים סמוכים. ההתנגדות שהגישה המועצה המקומית איעבלין בגין גריעת שטחי הפיתוח מצפון לכביש 781 נדחתה מאותם הנימוקים והשינוי לתמ"מ אושר ללא שטחים אלה בפברואר 2024.

יוצא אפוא, כי במסגרת ההחלטה שקיבלה המועצה הארצית, בחלוף יותר משלוש שנים מהגשת הבקשה לשינוי התמ"מ להכרעתה, היא דחתה את ההצעה להסדרת שכונת המגורים הקיימת מצפון לכביש 781 מזה עשרות שנים, לפיתוח אזור תעשייה ולהסדרת נחל איעבלין כבסיס לתוכנית הכוללנית. במקום זאת, החליטה המועצה הארצית לאשר תוספת של עד 10% לתחום הפיתוח של היישוב מדרום לכביש 781, כך שתהיה בסמכות ועדה מחוזית - ללא צורך לחזור לקבלת אישור המועצה הארצית. זאת בכפוף להוראות בנושא צמידות דופן.

עוד החליטה המועצה הארצית לסמן שטח של בית נחירה (כינוי למתחם הראשי של גידול החזירים) בצמוד לגבעת המגדלים, מצפון לכביש 781. המועצה הארצית קבעה במסגרת החלטתה הגדרות חדשות לרגישויות השטח, והפחיתה את רגישות השטחים החקלאיים שנקבעו בתמ"מ 9/2 מרגישות 2 לרגישות 3 - שבה ניתן להקים מבנים חקלאיים.

יצוין, כי אף שהמועצה הארצית הכניסה שינויים בתוכנית המוצעת לשינוי תמ"מ 9/2 שהובילה לשכת התכנון המחוזית, ניתן לקדם את התוכנית הכוללנית להפקדה כל עוד יזמי התוכנית הכוללנית מעוניינים בהמשך קידומה.

בעקבות החלטת המועצה הארצית שלא לאשר את התכנון המוצע מצפון לכביש 781, שלח ראש המועצה בחודש אוגוסט 2023 מכתב לוועדה המחוזית צפון ובו ביקש "למשוך את התוכנית [הכוללנית] ולא להמשיך בהליך קידומה". הוא הוסיף כי "המועצה הגיעה למסקנה שהתוכנית במתכונתה המתוקנת לא משרתת עוד את תושבי היישוב איעבלין ואף קיים חשש שאישור התוכנית במתכונתה זו יגרום לעיכוב של ממש בהתפתחות העתידית של היישוב".

**הכנת תוכנית המתאר הכוללנית לאיעבלין החלה עוד בשנת 2017, במעורבות לשכת התכנון המחוזית צפון ונציגי משרדי ממשלה שונים, אך במועד סיום הביקורת התוכנית טרם הגיעה לידי הפקדה. בשל בקשת המועצה המקומית איעבלין מאוגוסט 2023 למשוך את התוכנית, בעקבות החלטת המועצה הארצית, קיים חשש כי הליך קידומה ייפסק באיבו, דבר העלול לפגוע בהתפתחות היישוב ולהביא לבזבוז המשאבים שהושקעו בהכנתה.**



בתשובת המועצה המקומית **איעבלין** למשרד מבקר המדינה ממאי 2024 (להלן - תשובת המועצה המקומית **איעבלין**) צוין כי לדעתה, ההחלטה של המועצה הארצית שלא לפתח את האזור שמצפון לכביש 781 הייתה מוטעית. עוד צוין בתשובה כי משרד הכלכלה והתעשייה השקיע יותר מ-4 מיליון ש"ח בתכנון אזור התעשייה, וסכום זה עתיד לרדת לטמיון. אשר לתוספת הפיתוח של 10% מדרום לכביש 781, המועצה ציינה בתשובתה כי זוהי תוספת זעומה לעומת דרישות הפיתוח של היישוב, ואין לה כל הצדקה כלכלית.

נוסף על כך ציינה המועצה בתשובתה כי ראש המועצה וכל חבריה התחלפו בעקבות הבחירות שנערכו לאחרונה, וכי המועצה הנוכחית טרם גיבשה עמדה בנוגע לתוכנית הכוללנית. המועצה הוסיפה כי הנהלת המועצה הנוכחית סבורה שאין מקום לקדם את תוכנית המתאר הכוללנית ללא הסדרת השכונה הקיימת מצפון לכביש 781.

לשכת התכנון המחוזית **צפון** מסרה בתשובתה כי העיכוב בקידום התוכנית ובמילוי תנאי ההפקדה נגרם עקב הצורך בשינוי התמ"מ שבאחריות המועצה הארצית. לשכת התכנון ציינה כי הסוגיה העיקרית הייתה פיתוח היישוב צפונית לכביש 781, וכי לאחרונה אושרה תוכנית המתאר המחוזית **לאיעבלין**, ועל פיה נדרשים תיקונים בתוכנית המתאר הכוללנית של היישוב. לשכת התכנון הוסיפה כי לאחרונה התחלף ראש המועצה המקומית **איעבלין**, וכי בכוונתה לפעול לקידום תוכנית המתאר הכוללנית בהתאם לתוכנית המתאר המחוזית שאושרה. לצורך כך תתקיים בזמן הקרוב פגישת עבודה עם הנהלת המועצה המקומית.

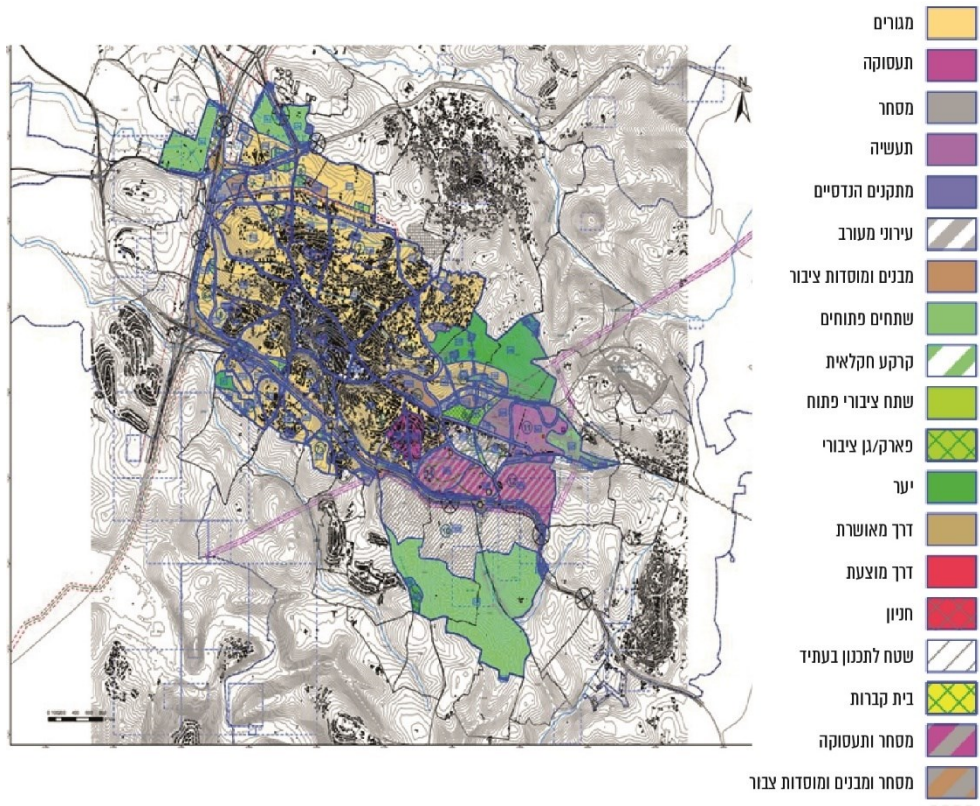
**על המועצה המקומית **איעבלין** ולשכת התכנון המחוזית **צפון** להמשיך ולפעול למציאת פתרון לסוגיות המעכבות את קידום התוכנית הכוללנית של **איעבלין** כדי להביא לאישורה.**

#### **תוכנית המתאר הכוללנית של שפרעם**

הכנת תוכנית המתאר הכוללנית של **שפרעם**, מספר 0345462-261, החלה בתחילת שנת 2014, לאחר שהעירייה בחרה מתכנן לתוכנית במסגרת מכרז שפרסמה במרץ 2013. שטח התוכנית כ-19,580 דונם, והיא לוותה בידי ועדת היגוי וועדת עבודה בהתאם למתווה מינהל התכנון. לוח הזמנים שנקבע להכנתה - עד לשלב של הגשתה למוסדות התכנון - כלל 20 חודשים. התוכנית הוגשה לוועדה המחוזית במרץ 2016 ופורסמה למתן תוקף במאי 2021, לאחר שעברה את כל השלבים הסטטוטוריים.



מפה 9 : תוכנית המתאר הכוללנית של שפרעם



המקור : אתר מינהל התכנון.

התוכנית קובעת קווים מנחים להתפתחות היישוב עד לשנת 2035. היא מחלקת את העיר ל-14 מתחמים ואינה מבטלת תוכניות ישנות שמכוחן ניתן להוציא היתרי בנייה.

לוח 6 : חלוקת המתחמים בתוכנית הכוללנית של שפרעם

| מספר המתחם        | שטח (בדונם) | פרטים   |
|-------------------|-------------|---|
| 1                 | 1,195       | מרכז העיר.  |
| 2-7               | 8,505       | מתחמים מסביב למרכז העיר, שבעניינם קיימות תוכניות מפורטות תקפות שמכוחן ניתן להוציא היתרי בנייה. במתחמים אלה לא ניתן להגדיל את כמות יחידות הדיור במסגרת תכנון חדש שייעשה בהם. |
| 8                 | 2,300       | המתחם מהווה ברובו שטח פתוח עם עיבוד חקלאי הכולל מסי מצומצם של מבני מגורים.  |
| 9 (9א', 9ב', 9ג') | 1,770       | המתחם עתיד לשמש למגורים, קריית חינוך ופארק עירוני.  |
| 10                | 3,500       | מתחם ללא תוכנית מפורטת תקפה ושימוש חקלאי לא מבונה ברובו. הוא גובל ביישובים עדי והרדוף.  |
| 11                | 860         | למתחם קיים תכנון מאושר לאזור תעשייה שנעשה במסגרת תמ"ל 1036 שקיבלה תוקף במאי 2018.   |
| 12                | 500         | במתחם קיימים שטחים פתוחים בעיבוד חקלאי, מפעל בטון, תחנת תדלוק ודרכים חקלאיות.   |
| 13                | 325         | המתחם משמש למגורים ולשטחים פתוחים בעיבוד חקלאי. מוצע כי ישמש למגורים ולשימושים מסחריים וכמוקד מסחרי בכניסה המזרחית של העיר.   |



| פרטים   | שטח (בדונם) | מספר המתחם |
|---|-------------|------------|
| המתחם עתיד לשמש כאזור מלאכה ותעסוקה, ויוקמו בו תחנת רכבת קלה ומוקד מסחרי הנשען עליה, שטח למבני ציבור ומוקד תרבות ופנאי. | 625         | 14         |

על פי התוכנית הכוללת, בעיבוד משרד מבקר המדינה. במתחמים 6א', 7א', 7ב', 8, 9א' ניתן לתכנן יחידות דיור חדשות במסגרת הרחבות שייעשו בהם.

בשלבם הראשוניים של קידום התוכנית הכוללת, עדכנה לשכת התכנון המחוזית את הרשויות המקומיות הגובלות בעיריית **שפרעם**, ביניהן המועצה האזורית עמק יזרעאל, בדבר קידומה, כדי שיוכלו להגיש הערות או השגות הקשורות בה אם יש להן כאלה.

בסיכום פגישה שנערכה בספטמבר 2016 - עוד בשלב שלפני הדיון בהפקדת התוכנית הכוללת - בין נציגי לשכת התכנון המחוזית צפון לבין נציגי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה יזרעאליים (להלן - הוועדה המקומית יזרעאליים) ונציגי היישוב עדי בנושא תוכנית המתאר הכוללת של **שפרעם**, צוין כי התוכנית מציעה במסגרת מתחם 10 אזור לפיתוח מגורים בקרקע פרטית, בצפיפות של שש יחידות דיור לדונם מדרום-מזרח לכביש 79. מתכנתת התוכנית מטעם עיריית **שפרעם** ציינה כי מתחם 10 אושר לפיתוח בתמ"א 35/1.

נציגי היישוב עדי, המועצה האזורית עמק יזרעאל והוועדה המקומית יזרעאליים הציגו בדיון את חששם של תושבי עדי מפני התקרבות הפיתוח של **שפרעם** לבתי המגורים ביישובם. לטענת נציגי היישוב, גם אם התוכנית הכוללת סימנה רק חלק מהמתחם הדרומי לכביש 79 כאזור מגורים, עצם המעבר של כביש 79 באזור זה יגרור בעתיד פיתוח של כל השטח המוניציפאלי של **שפרעם**, דבר שלדעתם יגרום לפגיעה נופית ולתחושת "סגר" על היישוב עדי.

במהלך דיון נוסף שהתקיים בנובמבר 2016 בלשכת התכנון המחוזית בעניין התוכנית הכוללת בנוכחות נציגי עיריית **שפרעם** והמועצה האזורית עמק יזרעאל, ציין ראש המועצה האזורית עמק יזרעאל:

"היישוב עדי רואה חשיבות גדולה להישאר בסביבה ירוקה פתוחה וכפרית ולשמור על מרחב פתוח בינו ובין בתי העיר שפרעם. על מנת שלא לפגוע בהתפתחותה של שפרעם ולאפשר פיתוח צמוד דופן המועצה עמק יזרעאל מציעה להחליף שטחי שיפוט. מוצע כי השטח דרומית לכביש 79 בקרבת היישוב עדי יעבור לתחום שיפוט עמק יזרעאל ובתמורה תקבל שפרעם שטחים של עמק יזרעאל בהיקף שווה ערך במרחב שבין שפרעם לביר אלמכסור צפונית לכביש 79".

מתכנן המחוז התייחס במהלך הדיון להצעת המועצה האזורית עמק יזרעאל לחילופי שטחי שיפוט עם עיריית **שפרעם**, והציע במקביל לה ליעד את השטח שמדרום לכביש 79 כשטח לתכנון בעתיד, במטרה לשמור על תודות פיתוח לדורות הבאים. הוא ציין כי לדעתו יש מקום לשקול את ההצעה של עמק יזרעאל בחיוב.

יו"ר הוועדה המחוזית דאז ציין בדיון כי "עיר המחולקת בכביש אזורי קורע את העיר לשניים ויוצר בעיות עירוניות". לדבריו, האפשרות לקבל שטחים מעמק יזרעאל מזרחית ל**שפרעם** תטיב עם תכנון העיר, והוספת שטחי מגורים מזרחית למע"ר<sup>45</sup> המתוכנן תחזק אותו ברצף התכנון.

ראש עיריית **שפרעם** דאז התייחס גם הוא לפיתוח מתחם 10, וציין כי "**שפרעם** חסומה לפיתוח בכל צדדיה ע"י כבישים ומחצבה, לדעתנו פיתוח העיר דרומית לכביש 79 הוא כיוון הפיתוח היחיד של העיר. לא ניתן להסכים לחילוף השטחים עם עמק יזרעאל מהלך כזה לא יוכל לעבור ב**שפרעם** מבחינה ציבורית".

בסיכום הדיון מנובמבר 2016 צוין כי השיקולים של ראש עיריית **שפרעם** שלא לקבל את הצעת עמק יזרעאל לחילופי השטחים מובנים, אך יחד עם זאת, יו"ר הוועדה ביקש מראש העירייה לשקול



את הנושא בשנית בתוך שבועיים ימים. עוד צוין, כי ראש עיריית **שפרעם** הביע נכונות להתחשב בדרישות היישוב עדי ולמצוא פתרון תכנוני העונה על השגותיו.

התוכנית הכוללנית של **שפרעם** נדונה במליאת הוועדה המחוזית באוגוסט 2017, שהחליטה על השהיית הדיון בהפקדת התוכנית כדי לאפשר לעיריית **שפרעם** ולמועצה האזורית עמק יזרעאל להגיע להסכמה בדבר תכנון מתחם 10. בישיבה הוצע לצדדים לבחון שלוש חלופות: צמצום שטח הבנייה ונפח הבנייה המוצעים במתחם 10 ויצירת חיץ ירוק, ביטול הבנייה במתחם ויצירת חלופה בשטח המועצה האזורית עמק יזרעאל ממזרח ל**שפרעם** וביטול הבנייה במתחם בלי חלופה.

**נמצא כי עיריית שפרעם והמועצה האזורית עמק יזרעאל לא הגיעו להסכמות בעניין הפיתוח במתחם 10. בדיון של הוועדה המחוזית על הפקדת התוכנית הכוללנית מינואר 2018, הוחלט להפקיד את התוכנית ולייעד את מתחם 10 לתכנון בעתיד. בין היתר על פי העיקרון שלפיו "תוכנית מפורטת תידון במוסדות התכנון רק לאחר שתמומש מחצית מתוספת קיבולת יחידות הדיור בכלל היישוב, על פי תוכנית זו".**

**יוצא אפוא כי הוועדה המחוזית צפון מצאה לנכון לקדם את פיתוח מתחם 10 ששטחו מסתכם בכ- 3,500 דונם כמעין מוצא אחרון, כאשר יתעורר הצורך בכך עם התפתחותה של העיר.**

לתוכנית הוגשו 77 התנגדויות, ביניהן ההתנגדויות של עיריית **שפרעם** והיישוב עדי.

העירייה הגישה לוועדה המחוזית התנגדות לתוכנית בינואר 2019, שהתייחסה גם למתחם 10, ובה צוין בין היתר כי החלטת הוועדה המחוזית להפקיד את התוכנית ולייעד את מתחם 10 לתכנון בעתיד ורק לאחר "מימוש מחצית מתוספת קיבולת יחידות הדיור בכלל היישוב לפי תוכנית המתאר" היא קביעה שהתקבלה בניגוד להמלצת ועדת ההיגוי לייעד את המתחם ללא תנאים.

עוד ציינה העירייה כי מרבית הקרקעות ב**שפרעם** נמצאות בבעלות פרטית, וכי השפעת העירייה על פיתוח נמוכה. הנורמות החברתיות במגזר הערבי מדגישות את תפקידה החשוב של הקרקע במתן פתרון דיור לכלל המשפחה. נורמות אלו מייצרות קצב מימוש נמוך של בנייה ומונעות ניצול מקסימלי של זכויות הבנייה בכל מגרש, ולכן שיעור המימוש ב**שפרעם** עומד על כ-26% בלבד מתוך המלאי התכנוני המאושר סטטוטורית.

במענה לטענה של הוועדה המחוזית לדחיית התכנון של מתחם 10 בשל העובדה כי העיר נתחמת מדרום בכביש אזורי, וכי אין הגיון תכנוני בביזור ובפריסתה של העיר, ציינה העירייה בהתנגדותה כי, זה עשרות שנים קיימות שכונות מדרום לכביש 79, ואחת מהן אף נמצאת בתהליך של תכנון מפורט שבו מוצע להוסיף לשכונה כ-900 יחידות דיור חדשות. היא הוסיפה בהתנגדותה כי "**שפרעם** אינה שונה מערים רבות ברחבי הארץ כולל כרמיאל, עכו, נתניה, הרצליה, תל אביב ורבות אחרות שחצויות ע"י כביש ראשי ואין בכך למנוע או להגביל את פיתוחן".

בהתנגדות של היישוב עדי מינואר 2019 צוין, בין היתר, כי תושבי עדי תומכים בפיתוח וחיזוק **שפרעם**, אולם הם עומדים על כך שהפיתוח העירוני המסיבי יתמקד במרחב שמצפון לכביש 79. עוד צוין, כי באופן עקבי הקפידו מוסדות התכנון לעודד את הרחבת **שפרעם** לשטחי פיתוח שמצפון לכביש 79 ולתת מענה נקודתי מינימלי לבנייה קיימת מדרום לו, על בסיס הבנה שאין זה נכון תכנונית, תפקודית, אורבנית ובטיחותית לפתח שכונות עירוניות המנותקות מהעיר בחיץ של כביש ארצי. באופן עקבי נשמרה לאורך השנים ההסכמה בין עיריית **שפרעם** למועצה האזורית עמק יזרעאל שהמרחב שמדרום לכביש 79 יישמר כמרחב פתוח ולא תתאפשר הרחבה של **שפרעם** דרומה לקרבת היישוב עדי.

בשל ריבוי ההתנגדויות שהוגשו לתוכנית, החליטה ועדת המשנה להתנגדויות של מחוז **צפון** בישיבתה מאפריל 2019 למנות חוקרת חיצונית מטעמה שתשמע את ההתנגדויות ותגיש לוועדה את המלצותיה. שימועי ההתנגדויות מטעם החוקרת נערכו בשלוש ישיבות נפרדות במהלך חודש נובמבר 2020, והוזמנו אליהם כל המתנגדים לתוכנית.



בישיבה נוספת של ועדת המשנה להתנגדויות של מחוז **צפון** שנערכה ביוני 2020 הוצגו עיקר טיעוני המתנגדים, המלצות החוקרת בקשר להתנגדויות והחלטות הוועדה בעניינן.

מפרוטוקול הישיבה עולה כי החוקרת המליצה לדחות בין היתר את ההתנגדות של היישוב עדי. היא נימקה זאת בכך שאין שום הצדקה לגרוע את מתחם 10 מתוכנית המתאר וכי את הטיעון שאומר כי גריעה זו תעודד את פיתוח העיר **שפרעם** כמרכז אורבני ולא כעיר פרברית יש לדחות על הסף בכל תוקף. כמו כן, יש לדחות את התנאי שנקבע בעניין פיתוח עתידי כתלות במימוש מחצית קיבולת תוכנית המתאר כי הוא יוצר תמריץ שלילי לפיתוח אינטנסיבי, אורבני ויעיל של שטחי הפיתוח הקיימים.

החוקרת המליצה גם לדחות את הטענה שלפיה אין לפתח את מתחם 10 כלל, כיוון שהפיתוח יפגע באופי הכפרי של האזור וכי יש שטחים אחרים **ששפרעם** יכולה לפתח. בתי משפט וועדות הערר פסקו לא אחת כי לא ניתן לצפות לכך שהסביבה שבה אדם גר לא תשתנה בעתיד. יש לדחות גם את הטענה כי השטח הוא חלק חשוב מרצף השטחים הפתוחים בגליל התחתון ופיתוחו יפגע בו פגיעה קשה. מדובר באזור הנמצא בתחום השיפוט ובמרחב התכנון של העיר **שפרעם**. מתחם 10 מאושר לפיתוח עירוני בתמ"א 35/1.

עוד עולה כי החוקרת המליצה לקבל את מרבית הטענות של עיריית **שפרעם** וציינה בין היתר כי אין להתנות דיון במוסדות התכנון בתוכנית מפורטת למתחם 10 במימוש מחצית מתוספת קיבולת יחידות הדיור בכלל היישוב, וכי התנאי אינו סביר ואינו מידתי מאחר שהוא דורש מימוש של אלפי יחידות דיור (כ-7,000 יחידות דיור) לפני שמוסד תכנון ידון בתוכנית מפורטת של מתחם 10.

החוקרת סברה כי אין זה נכון להותיר את השטח ללא תכנון וכי יש לעודד את תכנון המתחם. היא הציעה לקבוע כתנאי להכנת תוכנית מפורטת הכנת מסמך מדיניות כלשונו בתוכנית המתאר הכוללנית, שבמסגרתו ייבחן החזון של פיתוח המתחם וייקבעו שלבים למימושו.

בעקבות המלצות החוקרת, החליטה ועדת המשנה להתנגדויות, באותה הישיבה מיוני 2020, לשנות את ההגבלה שקבעה לפיתוח מתחם 10, כך שההוראה שלפיה ניתן לאפשר קידום תכנון מפורט במתחם רק לאחר "מימוש מחצית מתוספת קיבולת יחידות הדיור בכלל היישוב לפי תוכנית המתאר", תשונה לזו הלשון: "תוכנית למתחם זה תוכל להידון במוסדות התכנון, רק לאחר שאוכלוסיית העיר **שפרעם** תגיע ל-65 אלף תושבים לפי הלמ"ס".

הוועדה ציינה במסגרת ההחלטה בעניין ההתנגדויות לתכנון מתחם 10, כי במסגרת ההליכים שקדמו להפקדת התוכנית דנה הוועדה המחוזית בנושא זה מספר פעמים, שמעה את הצדדים ונתנה להם הזדמנות להגיע לפשרה. משלא עשו כן, הוועדה החליטה להפקיד את התוכנית כשזו כוללת את המתחם, מתוך כוונה כי ניתן יהיה לממשו בעתיד, כאשר יתעורר הצורך בכך עם התפתחותה של העיר. הוועדה סבורה כי תוצאה זו היא איזון ראוי בין האינטרסים של הצדדים, ואין מקום לקבל את עמדתו של זה על פני זה, ולכן המתחם יישאר כמתחם לתכנון בעתיד.

יצוין כי בתוכנית המאושרת חולק המתחם לשני אזורים: הראשון, בשטח של כ-1,360 דונם בחלקו הצפוני של המתחם, סומן כשטח לפיתוח עתידי אשר יהיה ניתן לתכנן בו רק כאשר אוכלוסיית העיר תגיע ל-65 אלף תושבים. החלק הנותר, שטח של כ-2,140 דונם הגובל ביישוב עדי, יישאר שטח פתוח (שטח ירוק).

מאחר והחלטת הוועדה המחוזית ליעד כ-1,360 דונם (כ-38%) ממתחם 10 בשפרעם לפיתוח עתידי, רק לאחר שאוכלוסיית העיר **שפרעם** תגיע ל-65 אלף תושבים, וכ-2,140 דונם לשטח ירוק, מגבילה את פתרונות הדיור בעת הזו. מומלץ כי עיריית **שפרעם** והוועדה המקומית גבעות אלונים יעקבו אחר קצב גידול האוכלוסייה והצורך בפתרונות דיור בהתאם, כדי למנוע עיכוב בתכנון המפורט למתחם 10 בהגיע המועד לכך, ויפעלו מבעוד מועד לעדכון התוכנית הכוללנית כדי שתתאפשר תוספת בנייה במידת הצורך.



## קידום התכנון המפורט

תכנון מפורט נגזר מתוכניות מתאר מקומיות, מחוזיות וארציות. עם זאת החוק מאפשר לתכנן "מלמטה-למעלה", באמצעות אישור תוכניות החלות רק על חלק ממרחב התכנון ומשנות את התכנון הכולל, לצד שמירה על יחסי הכפיפות בין התוכניות.

בחוק התכנון והבנייה נקבעו לוחות זמנים לחלק מפעולותיה של הוועדה המחוזית בהליך הטיפול בתוכניות שבתחום סמכותה. פרק הזמן המרבי הכולל להכרעה לאחר שהתוכנית עומדת בתנאי הסף הוא 18 חודשים.

לעיתים, עוד לפני קליטתה של תוכנית מתקיימים תהליכים של חוות דעת מקדמית (Pre-ruling). זוהי בדיקה שמאפשרת לתוכנית להגיע ראויה ובשלה למוסד התכנון. הליך זה רותם את כל צוות התוכנית לדיונים מקדימים בה עוד לפני שנקלטה במוסדות התכנון, ובכך מייעל את הפעילות התכנונית ומביא בסופו של דבר לחיסכון במשאבים. במסגרת ההליך נדרשים מגישי התוכניות למלא אחר שורה של תנאים מקדימים כדי שייקלטו במערכת התכנון ויקודמו בשלבים השונים התחומים בזמן. פרק הזמן שנדרש להליך חוות דעת מקדמית אינו מובא בחשבון בקביעת לוח הזמנים<sup>46</sup>.

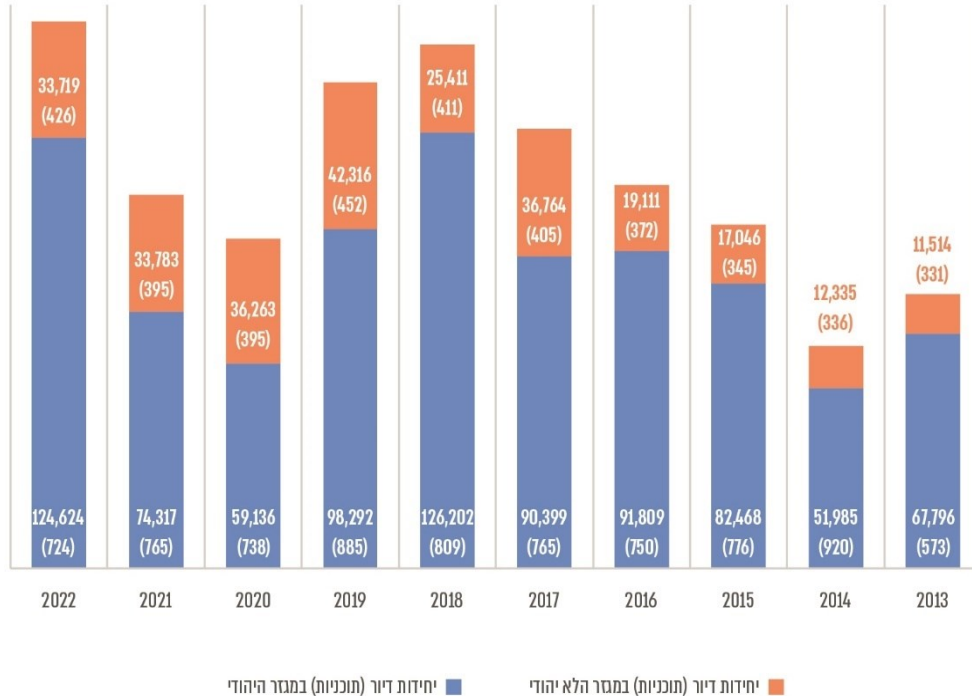
בהחלטות ממשלה 922, 959 ו-550 הוטלה על מינהל התכנון ומשרד השיכון המשימה לקדם את התכנון ברשויות המקומיות במגזר הלא-יהודי. בין היתר נקבעו לשני הגופים יעדים לקידום תכנון מפורט באותן רשויות - בקרקע מדינה, בקרקע פרטית מרובת בעלים ובקרקע מעורבת מרובת בעלים. נקבעו יעדים לקידום תכנון חדש ותכנון מסדיר לרבות איחוד וחלוקה, לקידום תכנון מפורט בקרקע פרטית ובקרקע מדינה ולמתן ייעוץ בתכנון ופיתוח אורבני.

להלן נתונים על אודות מספרן של התוכניות המפורטות ואת מספרן של יחידות הדיוור הפוטנציאליות שאישרו מוסדות התכנון, במגזר הלא-יהודי, בעשר השנים האחרונות:





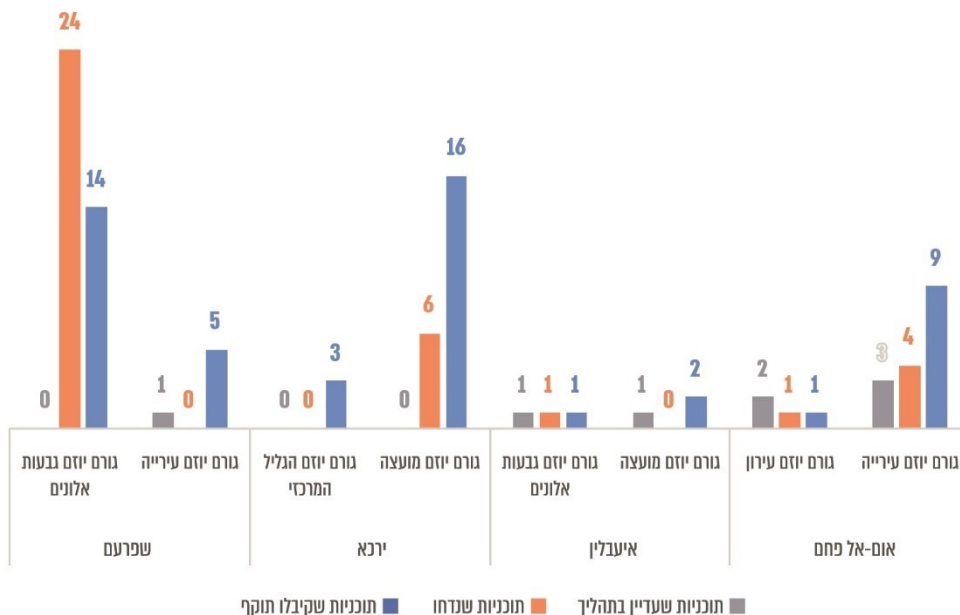
**תרשים 5: מספר יחידות הדיור הפוטנציאליות (ומספרן של התוכניות המפורטות), שאישרו מוסדות התכנון, ובכללם מספר התוכניות ויחידות הדיור שאושרו במגזר הלא-יהודי, בשנים 2022-2013**



על פי נתונים שהתפרסמו בשנתוני מינהל התכנון לגבי השנים 2022-2013 ועל פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי בשנים 2022-2013 אישרו מוסדות התכנון 11,573 תוכניות המאפשרות את הקמתן של 1,135,310 יחידות דיור בישראל, מהן 3,868 תוכניות המאפשרות את הקמתן של 268,282 יחידות דיור במגזר הלא-יהודי.

**תרשים 6: מספר התוכניות המפורטות ששטחן מעל ל-10 דונם ברשויות המקומיות שנבדקו ואשר קודמו בעשור האחרון על ידי הרשויות המקומיות והוועדות המקומיות, והסטטוס שלהן**



על פי נתוני מינהל התכנון והוועדות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



עיריית אום אל-פחם יזמה בעשור האחרון 16 תוכניות, מהן תשע קיבלו תוקף, ארבע נדחו ושלוש עדיין בתהליך. המועצה המקומית איעבלין יזמה באותה תקופה שלוש תוכניות, שתיים מהן קיבלו תוקף ואחת בתהליך. המועצה המקומית ירכא יזמה 22 תוכניות, מהן 16 קיבלו תוקף ושש נדחו. עיריית שפרעם יזמה שש תוכניות, מהן חמש קיבלו תוקף ואחת עדיין בתהליך.

עיריית אום אל-פחם מסרה בתשובתה כי אחת הסיבות לקשיים בקידום תכנון מפורט במגזר הלא-יהודי היא שרוב הקרקעות ביישובים במגזר הלא-יהודי הן בבעלות פרטית במושעא - כלומר שיש מספר רב של אנשים השותפים בבעלות בחלק בלתי מסויים ב אותה חלקת קרקע. העירייה ציינה כי אין לרשויות המקומיות כלים מקצועיים להתמודד עם מצב זה, והן "הולכות בין הטיפות", ולפעמים מצליחות למצוא פתרון ולפעמים אינן מצליחות.

בעשור האחרון יזמה הוועדה המקומית גבעות אלונים 38 תוכניות בתחום העיר שפרעם ושלוש תוכניות בתחום היישוב איעבלין, הוועדה המקומית הגליל המרכזי יזמה בתחום המועצה המקומית ירכא שלוש תוכניות והוועדה המקומית עירון יזמה בתחום עיריית אום אל-פחם ארבע תוכניות.

נמצא כי מתוך 38 התוכניות שיזמה הוועדה המקומית גבעות אלונים בעשור האחרון בתחום העיר שפרעם, 24 תוכניות (כ-63%) שבהן כלולות אלפי יחידות דיור, נדחו ולא קיבלו תוקף: 21 תוכניות לא קודמו בשל אי-קיום תנאי הסף, והוועדה לא הצליחה לקדם את הטיפול בהן ובשלוש התוכניות הנותרות הטיפול הופסק בשלבים מתקדמים יותר.

במרחב התכנון של הוועדה המקומית גבעות אלונים כלולות עוד שלוש רשויות מקומיות, והיא יזמה בתחומן 20 תוכניות<sup>47</sup>. סך הכול יזמה הוועדה 61 תוכניות, מהן 35 (כ-57%) תוכניות שלא מולאו בהן תנאי הסף ושש (כ-10%) תוכניות שהטיפול בהן הופסק בשלבים מתקדמים יותר.

במרחב התכנון של הוועדה המקומית עירון כלולות עוד שש רשויות מקומיות שעבורן יזמה 13 תוכניות. בסך הכול יזמה הוועדה עבור כלל הרשויות המקומיות שבמרחב התכנון שלה 17 תוכניות. בחמש תוכניות (30%) לא מולאו תנאי הסף ובשתי תוכניות (12%) הופסק הטיפול בשלבים מתקדמים יותר<sup>48</sup>. במרחב התכנון של הוועדה המקומית הגליל המרכזי כלולות עוד ארבע רשויות מקומיות שעבורן יזמה תשע תוכניות. סך הכול יזמה הוועדה במרחב התכנון שלה 12 תוכניות<sup>49</sup>. בארבע (33%) מהן לא מולאו תנאי הסף ובשתיים הופסק הטיפול בשלבים מתקדמים יותר.

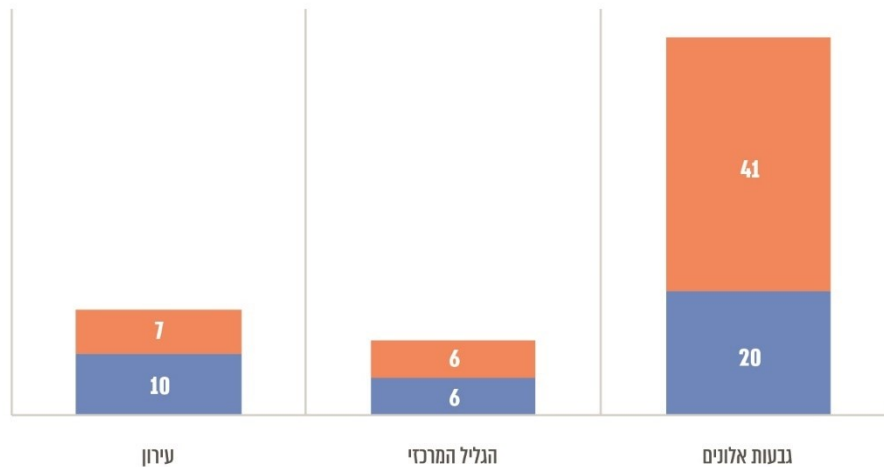
47 בביר אל-מכסור שמונה תוכניות, מהן בארבע לא מולאו תנאי הסף, באחת הטיפול הופסק בשלבים מתקדמים יותר ושלוש עדיין בטיפול. בכאוכב אבו אלהיג'א תוכנית אחת שקיבלה תוקף, בכפר מנדא 11 תוכניות - בעשר מהן לא מולאו תנאי הסף ובאחת הטיפול הופסק בשלבים מתקדמים יותר.

48 בבאקה אל-רבייה שלוש תוכניות, מהן תוכנית אחת שלא מולאו בה תנאי הסף ותוכנית אחת שהטיפול בה הופסק בשלבים מתקדמים יותר. בבסמ"ה תוכנית אחת שלא מולאו בה תנאי הסף, בג'ת שלוש תוכניות ובכפר קרע שתי תוכניות. במעלה עירון שלוש תוכניות ובהן שתי תוכניות שלא מולאו בהן תנאי הסף ואחת שהטיפול בה הופסק בשלבים מתקדמים יותר. בערעה תוכנית אחת שלא מולאו בה תנאי הסף.

49 באבו סנאן שתי תוכניות והטיפול בהן הופסק בשלבים מתקדמים יותר. בג'דידה-מכר תוכנית אחת שלא מולאו בה תנאי הסף. בג'וליס תוכנית אחת שלא מולאו בה תנאי הסף ובכפר יאסיף חמש תוכניות שמהן בשתיים לא מולאו תנאי הסף ובאחת הטיפול הופסק בשלבים מתקדמים יותר.



תרשים 7: התוכניות הכוללות שטח של יותר מ-10 דונמים אשר יזמו הוועדות המקומיות גבעות אלונים, הגליל המרכזי ועירון בכל הרשויות המקומיות שבתחום אחריותן, 2012 עד יוני 2023



■ מספר התוכניות שלא מולאו בהן תנאי הסף או שהטיפול בהן הופסק בשלבים מתקדמים יותר  
 ■ תוכניות שאושרו או שעודן בתהליך סטטוטורי

על פי נתוני מינהל התכנון והוועדות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הוועדה המקומית **עירון** ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2024 כי חלק מהתוכניות שיזמה אכן נסגרו בשל אי-מילוי תנאי סף, אולם נפתחו מחדש באמצעות תוכניות שקיבלו מספר חדש ובעצם המשיכו את התוכניות הישנות. על כן כנראה היו כפילויות בתוכניות. הוועדה המקומית הוסיפה כי סגירת תוכנית בשלב תנאי הסף אינה מלמדת כי התוכנית אינה מקודמת, שכן אותה תוכנית מקודמת עם מספר חדש. לגבי שתי התוכניות שהטיפול בהן הופסק בשלבים מתקדמים, המדובר למעשה בתוכנית אחת (שקודמה בשני מספרים).

בתשובת הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה **גבעות אלונים** למשרד מבקר המדינה מיוני 2024 (להלן - תשובת הוועדה המקומית **גבעות אלונים**) צוין כי היא מקדמת תוכניות בהתאם למשאבים העומדים לרשותה. הוועדה המקומית הוסיפה כי אין בה מחלקת תכנון וחסר בה כוח אדם לצורך "קידום יותר מסיבי של תוכניות".

נוכח מספרן הנמוך של התוכניות הנוגעות לשטח של יותר מ-10 דונמים שיזמו וקידמו הוועדות המקומיות ברשויות המקומיות שנבדקו (הוועדה המקומית גבעות אלונים 20 תוכניות, הוועדה המקומית הגליל המרכזי שש תוכניות והוועדה המקומית עירון עשר תוכניות) והרשויות המקומיות שנבדקו (אום אל-פחם 12 תוכניות, איעבלין שלוש תוכניות, ירכא 16 תוכניות ושפרעם שש תוכניות) בעשור האחרון, מומלץ כי הן ימפו את השטחים שבהם קיים צורך בעריכת תכנון מפורט ויפעלו להרחבת יוזמות התכנון בתחומן כדי לתת מענה טוב יותר לצורכי היישובים.

משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדה המקומית גבעות אלונים ללמוד את הנתונים שלפיהם בכ-57% מהתוכניות שיזמה במהלך התקופה האמורה לא מולאו תנאי הסף ולעמוד על הסיבות שגרמו לכך כדי לייצל את הליך התכנון בתחומה.



## איחוד וחלוקה מחדש

### סקירה בין-לאומית

פרופ' רחל אלטרמן וחדווה חברוני הציגו בספרן צדק חלוקתי במקרקעין<sup>50</sup> סקירת ספרות מחקרית בין-לאומית בעניין איחוד וחלוקה חדשה של קרקעות, השגת שטחים לצורכי פיתוח עירוני וחלוקה שוויונית בנטל הפרשות הקרקע לשטחים ציבוריים ומבני ציבור בין בעלים שונים.

להלן עיקרי ההתפתחות וההסדרים הקיימים בעניין איחוד וחלוקה חדשה של קרקעות בארצות השונות<sup>51</sup>, כפי שעולה מסקירת הספרות שהובאה בספרן<sup>52</sup>:

הליכי איחוד וחלוקה מחדש של קרקעות החלו בגרמניה בסוף המאה התשע עשרה כיוזמה פרטית של בעלי הקרקעות, תחילה לצורך התאמת צורתן לעיבוד חקלאי, ובהמשך, עם האצת מגמות העיר, לצורך התאמתן לבנייה למגורים עירוניים.

ברוב מדינות מערב אירופה נפוץ השימוש בהליך איחוד וחלוקה מחדש לצורך הפיתוח העירוני, במיוחד לאחר מלחמת העולם השנייה, על רקע הצורך לשקם אזורים שנהרסו במלחמה ומחסור בקרקעות למטרות ציבוריות. גם לאחר איחוד שני חלקי גרמניה בשנות ה-90 של המאה ה-20 נדרשו הליכי איחוד וחלוקה מחדש למטרות שיקום ופיתוח עירוני.

יפן היא המדינה הראשונה באסיה אשר אימצה את ההסדר. השימוש בהליכי איחוד וחלוקה מחדש החל ביפן באמצע המאה ה-19, כיוזמה של בעלי קרקעות חקלאיות לצורך התאמתן לפיתוח עירוני. הליכים אלה הואצו בשנות השישים והשבעים של המאה ה-20, אז חוותה יפן תהליכי גדילה מהירה ושינויים בתחומי התעשייה והתעסוקה וצמיחת מטרופולינים. ב-1968 נחקק ביפן חוק התכנון העירוני החדש, שהכיר בהליך איחוד וחלוקה מחדש כאחת מהשיטות העיקריות לפיתוח עירוני.

בדרום קוריאה להליכי איחוד וחלוקה מחדש תפקיד חשוב בתהליך העיר. חוקי האיחוד והחלוקה מחדש מפורטים וקובעים הנחיות להקצאת קרקע לצורכי ציבור ועקרונות לחישוב שווי הקרקע.

במסגרת הליכי איחוד וחלוקה מחדש, השלב שבא לאחר איחוד החלקות ובטרם חלוקתן מחדש הוא ניכוי קרקע לצורכי ציבור, דהיינו הקצאת קרקע לתשתיות ציבוריות, לדרכי גישה ולדרכים ראשיות וכן לשטחים פתוחים. קיימים הבדלים בין המדינות בהקצאת קרקע להקמת שירותים לציבור כגון גני ילדים, בתי ספר ובתי חולים.

גם שיעורי הקצאת הקרקע לצורכי ציבור משתנים ממדינה למדינה. בחלק מהמדינות נקבעו בחקיקה סטנדרטים להקצאה לשירותי ציבור ובמדינות אחרות החוק אינו מפורט אלא קובע קווים מנחים כלליים בלבד. בגרמניה למשל החוק קובע שתי שיטות להקצאת קרקעות: חלוקה לפי ערך הקרקע - שהיא השיטה הנפוצה ובה כל בעל קרקע מקבל לאחר החלוקה מחדש חלקה שערכה שווה לפחות לערך חלקתו המקורית, וחלוקה לפי שטח - שלפיה שיעור השטח המנוכה מן החלקה לא יעלה על 30% באזורים שטרם הוקמו בהם תשתיות ציבוריות ועל 10% באחרים. ביפן שיעורי ההקצאה הם כ-30% באזורים שאינם בנויים וכ-16% באזורים בנויים.

שיתוף בעלי הקרקע בתכנון במדינות השונות נע מייזום התוכנית וביצועה בידם, דרך תוכניות בהסכמה ועד לתוכניות ללא הסכמה. גרמניה היא המדינה היחידה באירופה שבה לא נדרשת הסכמת הבעלים לתוכנית איחוד וחלוקה מחדש (אם כי אין בכך כדי למנוע תוכניות בהסכמה). הליכי התכנון עד לאישורה של תוכנית שלא בהסכמה נמשכים, בדרך כלל, שלוש שנים, ולאחר מכן נדרשות עד שנתיים נוספות לביצועה. בצרפת אופיינית חלוקה חדשה בהסדר ביוזמה פרטית, רמת מעורבות הממשל נמוכה, וההליך הוא ארוך ובלתי יעיל.

50 פרופ' רחל אלטרמן וחדווה חברוני, **צדק חלוקתי במקרקעין** (2008).

51 איחוד וחלוקה חדשה אינם נהוגים ברוב הארצות דוברות האנגלית (להוציא מערב אוסטרליה). לא ניתן למצוא הליך כזה בבריטניה, באירלנד, בארצות הברית ובמרבית מדינות קנדה.

52 פרופ' רחל אלטרמן וחדווה חברוני, **צדק חלוקתי במקרקעין** (2008).



מסקירת הספרות הבין-לאומית למדים כי השימוש בהליכי איחוד וחלוקה מחדש רב במיוחד בארצות שבהן גידול אוכלוסייה גבוה ותהליכי עיור אינטנסיביים, ובשנים האחרונות ההליך אופייני יותר לארצות מזרח אסיה ופחות לאירופה. שיתוף בעלי הקרקע בתכנון נע מייזום התוכנית וביצועה על ידם ועד לאישור תוכניות ללא הסכמת בעלי הקרקע, ושיעורי הקצאת הקרקע לצורכי ציבור משתנים ממדינה למדינה- בחלק מהמדינות נקבעו בחקיקה סטנדרטים להקצאה לשירותי ציבור ובמדינות אחרות החוק קובע קווים מנחים כלליים בלבד.

### איחוד וחלוקה מחדש בישראל

"איחוד מגרשים וחלוקתם מחדש הוא אמצעי לתכנון מקרקעין שישמשו לצרכים חדשים המתעוררים לפרקים, כאשר החלוקה הקיימת אינה מאפשרת את פיתוח השטח ואת ניצולו המיטבי, הן לטובת בעלי הקרקע והן לטובת הציבור בכללותו. סעיף 121 לחוק התכנון והבנייה קובע, כי בתוכנית מתאר מקומית ובתוכנית מפורטת ניתן לקבוע הוראות בדבר איחוד מגרשים וחלוקתם מחדש, בין בהסכמת הבעלים ובין שלא בהסכמתם"<sup>53</sup>.

תוכנית איחוד וחלוקה היא כלי יעיל להתמודדות עם תכנון המאופיין בשיעור גבוה של קרקע בבעלות פרטית. היא מאפשרת איחוד חלקות מקור, וחלוקה שלהן מחדש בהתאם לצרכים ולשיקולים תכנוניים, לצד שמירה על שווי יחסי של ערכי הקרקע - הבאים לידי ביטוי בטבלאות האיזון וההקצאה<sup>54</sup> המצורפות לה ומבוטאים בשווי השטח ובזכויות הבנייה. תוכנית איחוד וחלוקה מאפשרת תכנון מודרני יעיל ולא בזבזני, הקצאת שטחים לצורכי ציבור ויצירת מגרשים רגולריים לבנייה המאפשרים פתרון דיוור ישים לדור הבא על פי אמות המידה התכנוניות המקובלות. תוכנית כזו מאפשרת חלוקה שוויונית בין בעלי הקרקעות בכל הקשור בנשיאה בנטל הקצאת השטחים לצורכי ציבור<sup>55</sup>.

סעיף 122 לחוק התכנון והבנייה קובע כי בחלוקה שלא הושגה בעניינה הסכמתם של כל הבעלים הנוגעים בדבר, לכל אחד מבעלי הקרקע יוקצה מגרש חדש אשר קרוב ככל האפשר למיקום שבו המגרש שהיה בבעלותו ושווי דומה ככל האפשר לשווי המגרש שהיה בבעלותו. עוד נקבע בחוק כי במקרה שבו לא ניתן לשמור על יחסיות חלוקת הקרקע בין הבעלים השונים, מי שקיבל מגרש בשווי נמוך משווי של המגרש הקודם שהיה בבעלותו יהיה זכאי לקבל מוועדת התכנון והבנייה המקומית את שווי ההפרש, ומי שקיבל מגרש הגבוה בשווי משווי המגרש הקודם שהיה בבעלותו יידרש להעביר את ההפרש לוועדת התכנון והבנייה המקומית.

מנגנון איחוד מגרשים וחלוקתם מחדש כולל שני שלבים עיקריים: בשלב הראשון המתכנן מטעם יוזם התוכנית מציע איחוד של כל החלקות לכדי חטיבת קרקע אחת, שמתקיימות בה פורמלית זכויות יחסיות של כל הבעלים הרשומים. בשלב השני מחלקים את המגרשים ליעודים שונים כגון כבישים, שטחי ציבור ומבני ציבור, בהתאם לפרמטרים תכנוניים העונים על צורכי האוכלוסייה הפוטנציאלית שתשתכן בהם. החלקות שהיו בבעלות פרטית בתחום התוכנית קודם אישורה נכללות בטבלת איזון לשם קביעת השווי היחסי של כל אחת מהן. זאת לאחר הפרשת השטחים לצורכי ציבור בהתאם לשטח ולפריסה המבוססים על שיקולים תכנוניים. כך נשמר השווי היחסי של המגרשים אחרי החלוקה ביחס למצב ערב אישור התוכנית<sup>56</sup>. על פי מנהל התכנון, ביישובי המגזר הלא-יהודי התחום לוקה בחסר בעיקר בשל הקושי לקדם תכנון הנשען על אמות מידה תכנוניות מקובלות, בקרקע הפרטית המאפיינת את מרבית שטחי הפיתוח ביישובים אלו. לקושי זה נוסף מחסור בתקציבים ומשאבים להכנת תוכניות מפורטות. המחסור בתכניות מפורטות

53 עמ"נ (מחוזי י-ם) 11599-07-11 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים נ' ת"ת הכללי והישיבה הגדולה עץ חיים בעיה"ק ירושלים (פורסם במאגר ממוחשב, 29.10.12).

54 טבלאות שמאיות המצורפות לתוכנית איחוד וחלוקה ללא הסכמת בעלים, אשר מפרטות את חלוקת הבעלות בקרקע בתחום התוכנית, לשם שמירה על איזון בין בעלי הקרקע בערכים השמאיים היחסיים.

55 מינהל התכנון, איחוד וחלוקה.

56 פרופ' ראסם ח'מאסי, עשיית צדק תכנוני באמצעות יישום מנגנון רה-פרצלציה ביישובים הערביים, 2017.



המאפשרות הוצאת היתרי בנייה, הינו בין הגורמים שהובילו למצוקת דיור ביישובי המגזר הלא-יהודי, לבנייה לא מוסדרת, ולמחסור בשטחים ציבוריים ובתשתיות<sup>57</sup>.

במסמך ההמלצות המסכם שהכין משרד המשפטים בשנת 2020 בעניין "הסרת חסמים בתחום הדיור והמקרקעין בחברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית" (להלן - המלצות משרד המשפטים להסרת חסמים) צוין בין היתר:

"עדיין קיימת התנגדות לקידומן של תוכניות איחוד וחלוקה מצד התושבים, והן נתפסות כהליך תכנוני הפוגע בבעלי הקרקע, בפרט על רקע הערך המיוחד שיש לקרקע בקרב החברה הלא-יהודית, שאיננו מתאפיין רק בשוויה הכלכלי של הקרקע וביכולת הפוטנציאל העסקי הטמון בה"<sup>58</sup>.

מינהל התכנון הקים צוותי עבודה המלווים את התכנון המפורט ואת הליכי שיתוף הציבור של בעלי הקרקעות במגזר הלא-יהודי, כיוון שלשם הצלחת התהליך נדרש שיתוף פעולה של התושבים והעברת המידע הנדרש מהם, כגון תשריטי חלוקה פנימיים, כדי שניתן יהיה להתחשב בהם במסגרת הקצאת מגרשי הבנייה למען פיתוח שכונות שישרתו את התושבים ויענו על צורכיהם בצורה מיטבית בעתיד.

באוגוסט 2021 פרסם מינהל התכנון באתר המרשתת (האינטרנט) שלו חוברת המפרטת את הליך הכנת תוכנית האיחוד והחלוקה<sup>59</sup> במגזר 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<sup>60</sup>.

**תמונה 1 : תמונות מסרטון בנושא איחוד וחלוקה שהכין מינהל התכנון**



המקור : אתר מינהל התכנון.

**משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את יוזמת מינהל התכנון לביצוע פעולות הסברה בעניין חשיבות קידום התכנון באמצעות הליכי איחוד וחלוקה בקרב אוכלוסיית המגזר הלא-יהודי.**

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי נוסף על כך, בשנים האחרונות הוא יזם קורסים לאנשי מקצוע מהחברה הלא-יהודית, ובכלל זה גורמי מקצוע בוועדות המקומיות, כדי להקנות להם כלים תכנוניים הרלוונטיים לרשויות המקומיות. הקורסים כללו נושאי תכנון שונים - איחוד וחלוקה,

57 מינהל התכנון, **איחוד וחלוקה**.  
 58 משרד המשפטים, לשכת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי), **הסרת חסמים בתחום הדיור והמקרקעין בחברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית** (2020), עמ' 9.  
 59 [www.gov.il/he/Departments/policies/consolidation\\_division\\_private\\_lands](http://www.gov.il/he/Departments/policies/consolidation_division_private_lands) נצפה ב- 12.8.24.  
 60 <https://youtu.be/ogzpzY5vRVIQ>



כלים יישומיים, מדידה, רישום, תשתיות, מרחב ציבורי, שימור וכיו"ב. מינהל התכנון ציין שקורסים אלה מקנים כלים להסרת חסמים ומסייעים לקידום ומימוש של תוכניות לבנייה לשם מתן מענה למצוקת הדיור במגזר הלא-יהודי.

### חסמים העומדים בפני איחוד וחלוקה מחדש ברשויות המקומיות שנבדקו

הוועדות המחוזיות צפון וחיפה נהגו במשך שנים לקדם תכנון מפורט הדורש עריכת איחוד וחלוקה בשני שלבים: בשלב הראשון הוועדה המחוזית מקדמת את התכנון המפורט המתייחס לשינוי בייעודי הקרקע ושיעורי הבנייה אשר נתון לסמכותה במסגרת תוכנית אחת. את האיחוד והחלוקה הוועדה המחוזית משאירה לטיפול של הוועדה המקומית, והם נערכים בשלב הבא במסגרת תוכנית נוספת שעניינה אך ורק איחוד וחלוקה. זאת במקום שהוועדה המחוזית תקדם תוכנית אחת שתטפל הן בשינוי הייעוד והן באיחוד וחלוקה. כך נוצר מצב שבו אושרו תוכניות מפורטות ללא איחוד וחלוקה, אשר לא ניתן היה להוציא מכוחן היתרי בנייה כל עוד הרשות המקומית או הוועדה המקומית לא השלימו את הליך האיחוד והחלוקה.

בעשור האחרון לחלק גדול מהתוכניות המפורטות ברשויות המקומיות שנבדקו לא הושלם הליך האיחוד והחלוקה במשך שנים, והדבר עיכב את מימושו ומנע מהתושבים לקבל היתרי בנייה. חלק מהתושבים בנו ללא היתר ובניגוד לתוכניות שאושרו, ובכך נגרם עיכוב נוסף בעריכת תוכניות האיחוד והחלוקה. ככל שעובר הזמן בין אישור התוכנית המפורטת לבין הכנת תוכנית האיחוד והחלוקה, כך גדל הסיכוי לבנייה ללא היתר בשטח התוכנית שתצריך עריכת תוכנית מפורטת חדשה אשר תתאים למצב הקיים בשטח לפני עריכת תוכנית האיחוד והחלוקה. הדבר גורם לבזבוז משאבים, ויש בו כדי להביא להתרחבות תופעת הבנייה ללא היתר ולפגיעה בשלטון החוק.

משרד המשפטים המליץ בין היתר "להעדיף תכנון מפורט שייעשה במהלך תכנוני אחד ובמוסד תכנון אחד, שיכלול הן את הקביעה והפריסה של ייעודי הקרקע וזכויות הבנייה, והן את ההוראות לעניין חלוקה חדשה למגרשים וטבלאות ההקצאה והאיזון, ולא להפריד בין השלבים, אלא בנסיבות מיוחדות"<sup>61</sup>.

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי הוועדה המחוזית חיפה פעלה בהתאם למדיניות התכנונית שהייתה רווחת עד לפני חמש עד שבע שנים. מינהל התכנון הוסיף כי בשנים האחרונות הוועדה המחוזית חיפה נוהגת בהתאם להנחיית משרד המשפטים, והיא אף ציינה כי הרשויות המקומיות הבינו שתהליך תכנוני הכולל שינוי ייעוד לרבות איחוד וחלוקה עדיף ויעיל יותר. אשר לוועדה המחוזית צפון, היא נוהגת בשנים האחרונות לקדם תוכניות איחוד וחלוקה שבסמכותה לקדם בשלב אחד, אלא אם כן יש סיבות שאינן מאפשרות זאת.

להלן דוגמאות שהועלו ברשויות המקומיות שנבדקו.

#### עיריית אום אל-פחם

בתוכניות מפורטות שאושרו בתחומי העיר עד היום נקבעו מתחמים שבהם התנאי להוצאת היתר בנייה הוא אישור תוכנית איחוד וחלוקה.

להלן תוכניות מפורטות אשר אושרו לפני יותר מעשור ובהן נדרשת הכנת תוכניות איחוד וחלוקה כהליך משלים טרם הוצאת היתרי בנייה.

<sup>61</sup> משרד המשפטים, לשכת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי), הסרת חסמים בתחום הדיור והמקרקעין בחברה הערבית, הדו"ח והצ'רקסית (2020).



לוח 7: תוכניות מפורטות וסטטוס תוכניות איחוד וחלוקה לגבי מתחמים בעיר אום אל-פחם

| מספר התוכנית | שנת אישור התוכנית | מספר המתחם | שטח המתחם (דונם) | הבעלות על הקרקע | המצב התכנוני - תוכנית איחוד וחלוקה |
|--------------|-------------------|------------|------------------|-----------------|------------------------------------|
| ענ/340       | 2012              | A          | 40               | מדינה ופרטי     | בדיקת היתכנות                      |
|              |                   | B          | 45               | מדינה ופרטי     | בתהליך הפקדה                       |
|              |                   | C          | 165              | מדינה ופרטי     | תכנון ראשוני                       |
|              |                   | D          | 83               | פרטי            | בדיקת היתכנות                      |
|              |                   | E          | 47               | פרטי            | בדיקת היתכנות                      |
|              |                   | F          | 15               | מדינה ופרטי     | בתהליך הפקדה                       |
| ענ/379       | 2012              | A          | 28               | פרטי            | בדיקת היתכנות                      |
|              |                   | B          | 28               | מדינה ופרטי     | מאושרת                             |
|              |                   | D          | 130              | מדינה ופרטי     | תכנון ראשוני                       |
| ענ/301       | 2012              | G          | 38               | מדינה ופרטי     | בתהליך הפקדה                       |
|              |                   | S          | 14               | מדינה ופרטי     | בדיקת היתכנות                      |
| ענ/424       | 2011              | תמ"ל 1030  | 1,654            | מדינה ופרטי     | מאושרת                             |
|              |                   | 4          | 120              | מדינה ופרטי     | בדיקת היתכנות                      |

על פי נתוני הוועדה מקומית עירון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי רק לגבי מתחם אחד יש תוכנית איחוד וחלוקה מאושרת, חמש תוכניות נמצאות בשלבי תכנון שונים ושש תוכניות הן בשלב של בדיקת היתכנות.

הביקורת העלתה כי חמישה מתחמים בשלוש מהתוכניות (ענ/301, ענ/340, ענ/379) מקדמת העירייה בליווי ובתקצוב משרד השיכון תוכניות שבהן ניתן לבנות כ-1,680 יחידות דיור. התוכניות נמצאות בשלב של בדיקת היתכנות והתקציב שהוקצה לכך עומד על כ-1.5 מיליון ש"ח.

משרד השיכון מסר בתשובתו כי תוכנית ענ/424 אשר קיבלה תוקף בשנת 2011 אכן לא כללה איחוד וחלוקה. עוד מסר משרד השיכון כי במרבית שטח תוכנית ענ/424, לא כולל מתחם 4 שבנוי באופן לא מסודר ומהווה אתגר משמעותי לקידום, קודמה תמ"ל 1030 אשר קיבלה תוקף, וכיום מקודם בשטח האמור תכנון מפורט לבניית יותר מ-5,000 יחידות דיור.

מהנתונים שבלוח 7 עולה כי בשישה מתוך 12 (50%) מתחמים באום אל-פחם הכלולים בתוכניות מפורטות אשר אושרו לפני למעלה מעשור ושבתוכם ניתן לבנות אלפי יחידות דיור, טרם הוחל בהכנת תוכניות איחוד וחלוקה, שהן תנאי להוצאת היתרי בנייה. הדבר מונע הוצאת היתרי בנייה וממילא מונע מהתושבים לממש את פוטנציאל הבנייה הקיים בתוכניות המפורטות כחוק. נציגי לשכת התכנון המחוזית חיפה ציינו<sup>62</sup> בפני נציגי משרד מבקר המדינה כי במהלך העשור האחרון הן העירייה והן הוועדה המקומית עירון יזמו מספר קטן של תוכניות מפורטות באום אל-פחם.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית אום אל-פחם ולוועדה המקומית עירון לפעול לקידום תוכניות איחוד וחלוקה לפי תוכניות מפורטות שאושרו בסמוך למועד אישורן וכן לפעול לקידום תוכניות איחוד וחלוקה בתוכניות המפורטות שאושרו בעבר, כדי לאפשר לתושבים לממש את פוטנציאל הבנייה הגלום בתכנון המאושר.

עיריית אום אל-פחם ציינה בתשובתה כי היא פועלת לקידום תוכניות איחוד וחלוקה, אך יש בעניין קשיים רבים: חלק גדול מהשטח בנוי היסטורית בלי שהופרשו שטחים לצורכי ציבור, ועל כן נטל ההפרשה לצורכי ציבור מוטל על חלק מבעלי הקרקעות בלבד; הדברים מקבלים משנה תוקף





מאחר שהנטל גדל ב-20 השנים האחרונות. גם שיעור ההפרשות שונה בין בעלי הקרקעות והדברים גורמים לאי-צדק תכנוני, חברתי ותרבותי. אשר לתהליך האיחוד והחלוקה, כשרוב הקרקע היא בבעלות פרטית תהליך זה מזיז את בעלי הקרקעות מחלקות המקור ועלול להביא לסכסוכים בין בעלי הקרקעות.

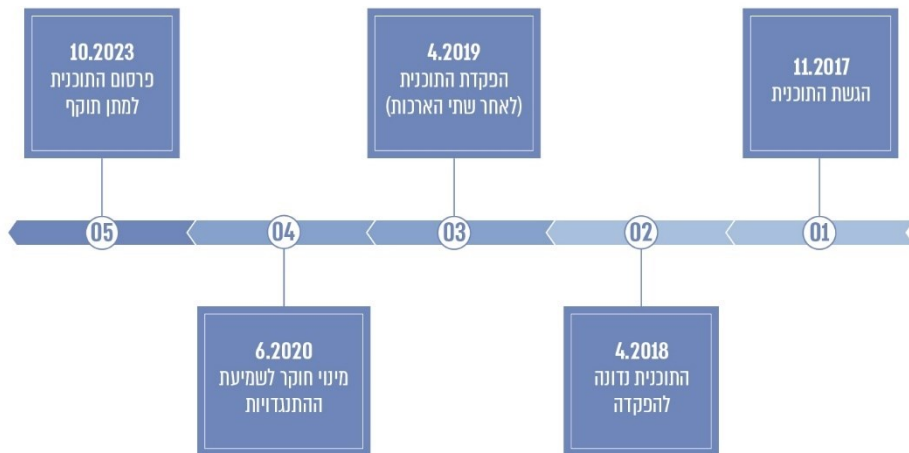
### המועצה המקומית איעבלין

תהליך הכנת תוכנית ההסדרה ותוכנית ההרחבה של **איעבלין** החל עוד בשנת 2007 בידי הוועדה המקומית **גבעות אלונים** והמועצה, והוועדה המחוזית **צפון** החליטה להפקיד בתנאים. מאחר שהתנאים להפקדת התוכניות לא מולאו הן נגנזו.

**תוכנית ההסדרה**: את תוכנית ההסדרה (תוכנית מספר 0524462-261) יזמה המועצה. מטרת התוכנית ליצור תכנון מחדש בשטחים המאושרים ביישוב. היא באה להסדיר את מערכת הדרכים הקיימת ומציעה מערכת דרכים חדשה, המתחשבת במבנים ישנים קיימים ובחריגות בנייה. התוכנית מציעה בכניסה הראשית של היישוב ולאורך הציר המרכזי אזור משולב למגורים ומסחר. עוד מציעה התוכנית ייעודים משולבים למסחר ומבנים, מוסדות ציבור ושטחים פתוחים. התוכנית מעדכנת את התכליות והשימושים בכל ייעוד קרקע ומוסיפה זכויות בנייה לחלק מהייעודים, אך שומרת על סך יחידות הדיור המאושרות ביישוב (כ-15,585). היא מסדירה גם את גלעין היישוב לצד דיוק מערכת הדרכים וסימון חניונים ציבוריים.

התוכנית הוגשה (עם התקיימות תנאי הסף) בנובמבר 2017 ונדונה להפקדה יחד עם תוכנית ההרחבה באפריל 2018. היא הופקדה לראשונה באפריל 2019, לאחר שמולאו התנאים להפקדתה ולאחר שתי הארכות שנתן יו"ר הוועדה המחוזית **צפון**. היא הופקדה שוב בדצמבר 2021 לפי סעיף 106 (ב) לחוק בשל שינויים שהוכנסו בה בעקבות קבלת התנגדויות.

### תרשים 8: מועדי השלבים העיקריים בהליך אישור תוכנית ההסדרה



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בסעיף 6.5 להוראות התוכנית נקבע כי כדי להוציא היתרי בנייה במתחם ספציפי בתוכה, לרבות לעבודות עפר ופריצת דרכים, יש לערוך תוכנית איחוד וחלוקה או לאשר תשריט חלוקה מוסכם<sup>63</sup>. בשאר האזורים שבתוכנית ניתן להוציא היתרי בנייה בלי לערוך תוכנית לאיחוד וחלוקה או לאשר תשריט חלוקה מוסכם.

במהלך תקופת ההתנגדויות הוגשו בידי התושבים 119 התנגדויות, ובאמצע חודש יוני 2020 מינתה הוועדה המחוזית **צפון** חוקר מטעמה לשמיעתן. הביקורת העלתה כי הליך מינוי החוקר ארך יותר

<sup>63</sup> תשריט לחלוקת המקרקעין בין הבעלים השותפים אשר נעשה בהסכמתם. על התשריט לקבל את אישור הוועדה המקומית בהתאם לסעיף 137 לחוק התכנון והבנייה.



משנה, מאחר שמינהל התכנון לא הסכים תחילה לאשר את מינוי החוקר שהציעה הוועדה המחוזית צפון לשמיעת ההתנגדויות, כי הוא שימש כחוקר מטעמה גם בתוכנית ההרחבה הסמוכה שקודמה במקביל. ועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית צפון קיימה דיון בהמלצות החוקר בדצמבר 2021 והכריעה בעניין. עקב הצורך להפקיד את התוכנית פעם נוספת בשל שינויים שהוכנסו בה ועתירה שהוגשה בעניין התוכנית לבית משפט לעניינים מינהליים, הליך הדיון בהתנגדויות וקבלת ההחלטה בעניין הושלם רק באוגוסט 2022.

**יוצא אפוא כי שלב ההתנגדויות התארך ונמשך מעל לשלוש שנים - מאפריל 2019 עד אוגוסט 2022, שנה אחת מתוכן רק בשל התארכות הליך מינוי החוקר בידי הוועדה המחוזית צפון.**

בתשובת מינהל התכנון צוין כי העיכוב במינוי חוקר נבע מכך שמאגר החוקרים שהוקצה למחוז היה בחסר, לעומת מספר התוכניות שלגביהן נדרש למנות חוקר, וכן מקושי למנות חוקר מתאים שיעמוד בקריטריונים הנדרשים, לרבות בנוגע לניגוד עניינים.

בעקבות ההחלטה מאוגוסט 2022 בעניין התנגדויות שהוגשו לוועדה המחוזית צפון במסגרת הליך קידום התוכנית, בה נדרשה המועצה להגיש תוכנית מתוקנת ללשכת התכנון המחוזית צפון תוך 21 יום, הגישה המועצה המקומית איעבלין ללשכת התכנון המחוזית צפון במאי 2023 - כעבור תשעה חודשים סט של תוכניות מתוקנות.

**נמצא כי המועצה המקומית איעבלין הגישה את התוכנית המתוקנת באיחור ניכר, כעבור תשעה חודשים מהמועד בו היא נדרשה לכך על ידי לשכת התכנון המחוזית. הגרסה המתוקנת שהגישה המועצה ושמופיעה במערכת של מינהל התכנון לא הייתה נכונה. כך לדוגמה בוטלו בה מבנה ציבור ומספר כבישים שסומנו בגרסה המופקדת, אף שלא התקבלה החלטה למוחקם מהתוכנית.**

עוד נמצא כי הדבר עלה רק לאחר תלוונת שהעלו מספר תושבים, שבעקבותיהן קיים נציג לשכת התכנון המחוזית צפון במאי 2023 - ישיבת הבהרה עם נציג המועצה המקומית, ובה ציין כי לא ניתן לעשות כל שינוי בתוכנית הסותר את התוכנית המופקדת אשר אינו בהתאם להחלטת הוועדה המחוזית צפון. נציג המועצה המקומית הבהיר באותה ישיבה כי מדובר בתוכנית רחבת היקף, וכי כל שינוי בתוכנית עלול לשנות בה דברים נוספים ללא כוונה.

**משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית איעבלין על העיכוב בהגשת התוכנית המתוקנת - שהתקופה בין מועד ההחלטה האחרונה בעניין ההתנגדויות לבין מועד הגשתה ארכה כתשעה חודשים - ועל ביצוע התיקונים שלא בהתאם להחלטות הוועדה המחוזית, דבר שחייב אורכה נוספת להשלמתם.**

בעקבות ישיבת הבהרה, וכעבור יותר מחודשיים, הגישה המועצה ללשכת התכנון המחוזית צפון תוכנית מתוקנת, ובאוקטובר 2023 היא אושרה ופורסמה למתן תוקף.

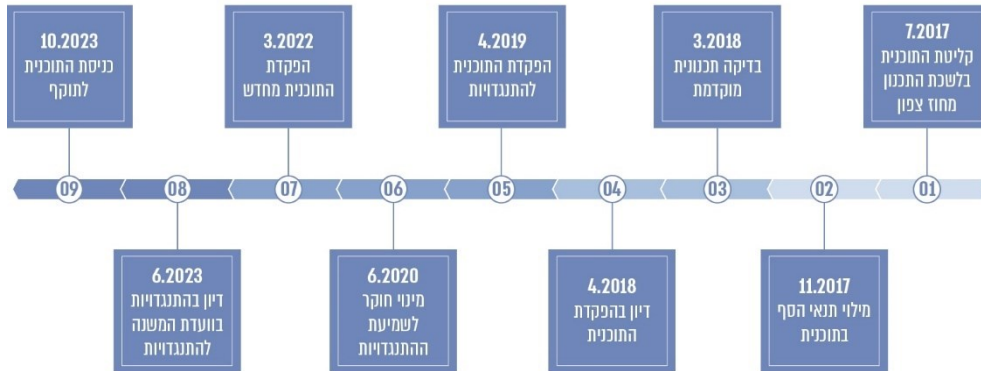
**תוכנית הרחבה:** את תוכנית ההרחבה (תוכנית 261-0524470) יזמה המועצה המקומית. היא מוסיפה שטח לפיתוח ובינוי בצמידות דופן לשטחים המאושרים לצורך הרחבת היישוב בכ- 5,200 יחידות דיור. התוכנית כוללת שטחי מסחר ותעסוקה, שטחים ציבוריים פתוחים, מבני ציבור ודרכים.

התוכנית מיועדת להשלים את תוכנית ההסדרה, והיא יוצרת מסגרת תכנונית להרחבת היישוב בהתחשב במערכת הדרכים הקיימת בו וליצירת מערכת דרכים חדשה והתחברויות נוספות של היישוב עם כביש 781.

התוכנית נקלטה בלשכת התכנון המחוזית צפון ביולי 2017, תנאי הסף מולאו בנובמבר 2017 והיא נכנסה לשלב בדיקה תכנונית מוקדמת שהסתיימה במרץ 2018. הדיון בהפקדתה התקיים כחודש מאוחר יותר, באפריל 2018. לאחר מילוי תנאי ההפקדה, התוכנית הופקדה להתנגדויות בתחילת אפריל 2019.



**תרשים 9: מועדי השלבים העיקריים בהליך אישור תוכנית ההרחבה**



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לאחר ההפקדה הוגשו 75 התנגדויות לתוכנית. הוועדה המחוזית **צפון** מינתה חוקר לשמיעתן ביוני 2020 - כעבור יותר משנה ממועד הפקדת התוכנית. החוקר קיים ישיבות לשמיעת ההתנגדויות במהלך חודש אוגוסט 2020. לאחר דיון שערכה הוועדה המחוזית **צפון** בסוף חודש יולי 2021 בהמלצות החוקר, היא החליטה להפקיד את התוכנית מחדש בשל ריבוי התיקונים שנדרשו בה. בנובמבר 2021 אישרה ועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים (להלן - הוולנת"ע<sup>64</sup>) הוראות בתוכנית החורגות מתוכנית מתאר ארצית בדבר צמצום קו בניין מציר כביש 65781<sup>65</sup>, והיא הופקדה פעם נוספת במרץ 2022.

במאי 2022, לאחר מועד הפקדת התוכנית מחדש, דנה ועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית **צפון** בהתנגדויות שהוגשו, בישיבות שנערכו בחודשים אוגוסט, ספטמבר ונובמבר 2022. בעקבות אותם דיונים החליטה הוועדה בינואר 2023<sup>66</sup> לפצל את שטח תוכנית ההרחבה לשני מתחמים: מתחם צפוני (מתחם א) - שבעלי הקרקעות בתחומו חייבים בעריכת תוכנית איחוד וחלוקה לשם הוצאת היתרי בנייה, ומתחם דרומי (מתחם ב) - שבתחומו ניתן להוציא היתרי בנייה על סמך תשריט איחוד וחלוקה בחלקות ששטחן עד 10 דונם, ובחלקות הגדולות מ-10 דונם לא ניתן להוציא היתרי בנייה לפני שתאושר תוכנית איחוד וחלוקה.

באותו החודש הגישו שני חברי הוועדה המחוזית **צפון** בקשה לעריכת דיון בהחלטת ועדת המשנה להתנגדויות במליאת הוועדה המחוזית בהתאם לסעיף 11ד לחוק, בנימוק כי ההחלטה שנתקבלה בקשר למתחם א (הצפוני) של התוכנית יוצרת "אפליה לא סבירה בצורה קיצונית"<sup>67</sup> בין בעלי הקרקעות בשני המתחמים של התוכנית.

בעקבות הבקשה של שני חברי הוועדה, החליטה הוועדה המחוזית **צפון** במרץ 2023 לבטל את התנאי של איחוד וחלוקה בחלק הצפוני, ולאשר בו הוצאת היתרי בנייה לפי המתווה שנקבע לחלק הדרומי, ובנובמבר 2023 אושרה התוכנית לאחר הגשת הגרסה הסופית למתן תוקף.

**יוצא אפוא כי לוועדה המקומית גבעות אלונים ולמועצה המקומית איעבלין נדרש זמן ניכר (קרוב לעשר שנים) להכנת שתי התוכניות (ההסדרה שלא מוסיפה יחידות דיור ליישוב איעבלין מעבר לקבוע בתכנון המאושר, אך נועדה להסדיר את השטח הבנוי, ותוכנית ההרחבה שאמורה להוסיף כ-5,200 יחידות דיור), עד להגשתן ללשכת התכנון המחוזית צפון ביולי 2017.**

<sup>64</sup> ועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים היא ועדת משנה של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה. היא דנה בנושאים שהוצעו לה מהמועצה הארצית. היא מוסמכת, בין היתר, לאשר הוראות בתוכנית מתאר מקומית החורגות מהוראות תוכניות מתאר ארציות ומחוזיות ככל שהן כוללות מנגנון גמישות בהסכמת המועצה הארצית; לאשר תנאים בהיתר בנייה שיש בהם הקלה או שימוש חורג מהוראות תוכניות ארציות או מחוזיות; להמליץ לשר הפנים בעניין שינוי מרחבי תכנון לפי סעיפים 13 - 16 ו-32 לחוק; ולאשר תוכניות על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים לפי סעיף 6(א)(2) לתוספת הראשונה כאשר נדרש אישור המועצה הארצית נוסף על אישור הוולקחש"פ.

<sup>65</sup> גבול הבנייה שאליו ניתן להגיע ביחס לציר הכביש, כך שבינו לבין ציר הכביש תיאסר הבנייה.

<sup>66</sup> פרוטוקול הדיון מינואר 2023 של ועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית צפון.

<sup>67</sup> מתוך הבקשה מיום 19.01.23 לדיון במליאת הוועדה המחוזית בהחלטת ועדת המשנה להתנגדויות.



בתשובת המועצה המקומית **איעבלין** צוין כי תוכנית ההסדרה ותוכנית ההרחבה אושרו רק לקראת סוף שנת 2023, בין היתר בשל התמשכות שלבי התכנון, דבר שאינו בשליטת המועצה.

**מומלץ שהמועצה והוועדה המקומית יפעלו לקדם תוכניות איחוד וחלוקה באותם מתחמים שלהם נקבעה דרישה זו בהקדם, כהמשך לתוכניות שאושרו לאחרונה וכחלק נוסף ממאמץ המועצה לאפשר בנייה בתחומה.**

**תוכנית מועדפת לדיור<sup>68</sup> (תמ"ל) 1092 :** ליישוב **איעבלין** הוכנה תוכנית מועדפת לדיור המתייחסת לחלק הדרום-מזרחי של היישוב ומטרתה להקים שכונת מגורים חדשה. שטח התוכנית כ-313 דונם והוא נמצא במרביתו על קרקע מדינה (שכמעט ואינה זמינה בשאר היישוב), דבר המקנה יתרון לפיתוח השכונה כיחידה אחת. בתוכנית מוצעות 769 יחידות דיור וכן מבנים ומוסדות ציבור. התוכנית קודמה במוסדות התכנון בין החודשים מאי 2019 ודצמבר 2020, מועד אישורה.

#### המועצה המקומית ירכא

בהמשך להחלטת ממשלה 959 משנת 2016 - "תוכנית פיתוח והעצמה של היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים בשנים 2016 - 2019", קיים מינהל התכנון עבודת מטה בשיתוף הרשויות המקומיות הדרוזיות הצ'רקסיות ולשכות התכנון המחוזיות, אשר בעקבותיה נבחרו מתחמי תכנון ראויים לקידום והוקצה תקציב מתאים בהתאם לקריטריונים ולמתחמים שנקבעו.

מתווה העבודה שקבע מינהל התכנון הוא העברת האחריות לקידום התוכניות לרשויות המקומיות או לוועדות המרחביות, מתן ליווי מקצועי שוטף במסגרת ועדות היגוי משותפות עם הרשויות המקומיות והוועדות המקומיות והעברת תקציביים ייעודיים לרשויות המקומיות ולוועדות המרחביות שהוקצו לצורך התקשרות עם צוותי תכנון שונים במטרה לקדם תכנון מפורט<sup>69</sup>.

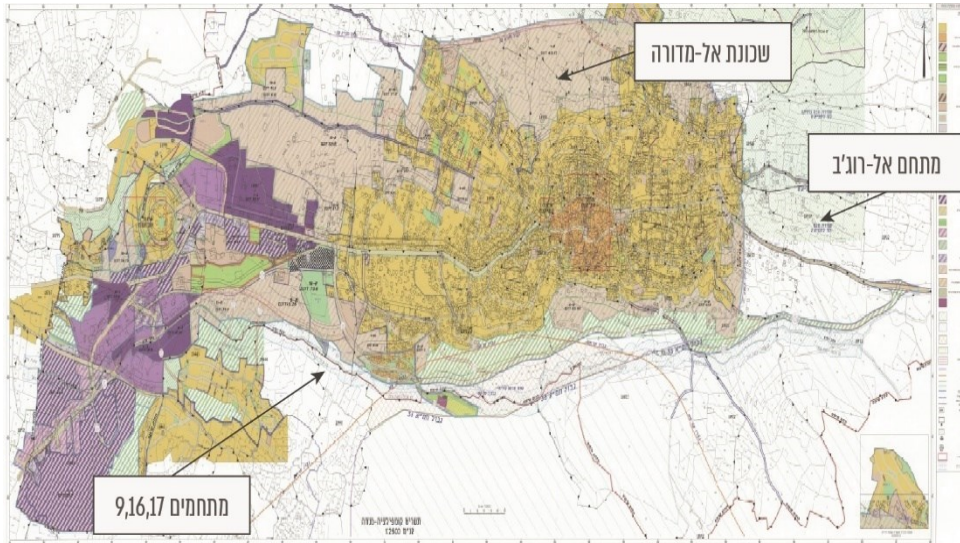
המועצה המקומית **ירכא** והוועדה המקומית **הגליל המרכזי** מקדמות בשנים האחרונות, בליווי ותקצוב של מינהל התכנון, ארבע תוכניות מפורטות :

<sup>68</sup> תוכנית מועדפת לדיור (תמ"ל) היא תוכנית מתאר ארצית מפורטת, כלומר כוללת הוראות המאשרות הוצאת היתר בנייה מכוחה, ועניינה הקמת יחידות דיור במתחם שהוכרז כמתחם מועדף למגורים. מוסד התכנון המוסמך לאשר תוכנית מועדפת לדיור הוא הוותמ"ל, וזאת בהתאם לחוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), התשע"ד-2014 (להלן - חוק הוותמ"ל) שנחקק ב-2014 למטרת הגדלה מהירה של היצע יחידות הדיור.

<sup>69</sup> מינהל התכנון, **דוח מוניטור בנושא יישום החלטה 959 (2.4.20)**.



### מפה 10 : דוגמאות לתוכניות מפורטות למתחמים המקודמים בליווי ותקצוב מינהל התכנון



מקור המפה: מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה (הוספת סימון מיקום המתחמים).

**שכונת אל-מדורה (מתחם א 1)**<sup>70</sup>: התכנון המפורט שיזמו הוועדה המקומית הגליל המרכזי והמועצה המקומית ירכא בליווי מינהל התכנון (להלן - יזמי התוכנית) במתחם החל בשנת 2018. המתחם משתרע על שטח של 444 דונם אשר 90% מהם בבעלות פרטית, והוא מיועד להקמת שכונת מגורים שבה כ-1,800 יחידות דיור, מבני ציבור ומסחר. המתחם כולל חלקות בנויות ללא היתר שדרשו הסדרה. עיקרי מטרת התוכנית הם "קביעת שימושים הוראות וזכויות בנייה לכל ייעוד; התווית מערכת דרכים; קביעת הנחיות נופיות; קביעת מתחמים לאיחוד וחלוקה". הוועדה המחוזית צפון אישרה את התוכנית בחודש אפריל 2021, והיא פורסמה ברשומות בחודש מרץ 2022. התוכנית קובעת בין היתר כי "במתחמים המסומנים לאיחוד וחלוקה לא יוצאו היתרי בנייה ולא יותרו עבודות כלשהן, בין אם בהיתר ובין אם מכח הוראות דין המאפשרות פטור מהיתר, אלא לאחר אישור תוכנית איחוד וחלוקה כחוק".

בתוכנית המאושרת נקבע בין היתר כי הזמן המשוער להקמת השכונה הוא שבע שנים מיום אישורה, ונקבעו בה שני שלבים לביצוע: (א) אישור תוכנית או תשריטי חלוקה על ידי הוועדה המקומית; (ב) התוויה ופריצה של מערכת הדרכים הראשיות במתחם וביצוע תשתיות מים, ביוב, ניקוז חשמל וגז.

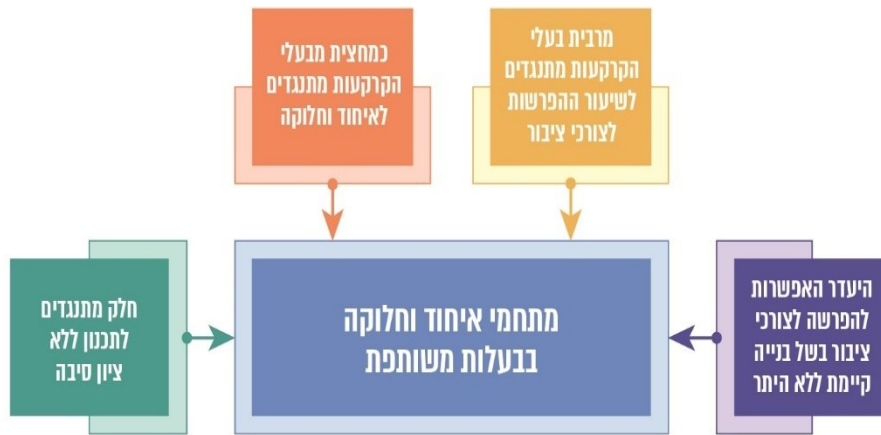
המועצה המקומית ירכא מסרה למשרד מבקר המדינה באפריל 2024 כי משרד השיכון העמיד לרשות המועצה תקציב של שלושה מיליון ש"ח לצורך סלילת כביש בשכונה, ועד מועד סיום הביקורת, המועצה סללה את חלקו, לאחר שניצלה את מלוא התקציב שהועמד לרשותה.

**שכונת אל-רוג'ב מזרח (להלן גם מתחם או שכונת אל-רוג'ב ב)**: התכנון המפורט של המתחם שיזם מינהל התכנון החל בשנת 2019. המתחם משתרע על שטח של 340 דונם, מרבית הקרקעות בו הן בבעלות פרטית והוא מיועד להקמת שכונת מגורים שבה כ-950 יחידות דיור, מבני ציבור ומסחר.

נמצא כי במפגשי שיתוף ציבור שערך מינהל התכנון עם התושבים בחודש נובמבר 2021 לצורך גיבוש התכנון הסופי עלו סוגיות המעכבות את קידום התכנון של שכונת אל-רוג'ב: היעדר אפשרות להפרשת קרקעות בשל בנייה ללא היתר הקיימת במתחם, התנגדויות של חלק מבעלי הקרקע לתוכנית איחוד וחלוקה והתנגדויות לשיעור הפרשות הקרקע לצורכי ציבור.



תרשים 10: סוגיות שעלו במפגשי שיתוף ציבור שערך מינהל התכנון



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הביקורת העלתה כי בשל החסמים המפורטים לעיל, קידום התכנון של השכונה, המיועדת להקמת כ-950 יחידות דיור, ומבני ציבור ומסחר מתעכב.

כדי לא להמשיך ולעכב את קידום התכנון שכונת אל-רוג'ב, על המועצה המקומית ירכא והוועדה המקומית הגליל המרכזי לפעול יחד עם בעלי הקרקעות ועם מינהל התכנון למציאת פתרונות שיתנו מענה לסוגיות העולות בעניין אותן חלקות המחייבות איחוד וחלוקה מחדש, למען קידום והסדרת התכנון של השכונה.

שכונת אלח'שנה (מתחמים 9, 16 ו-17): התכנון המפורט לשכונה שיזמו הוועדה המקומית גליל המרכזי והמועצה המקומית ירכא (להלן - יזמי התוכנית) בליווי מינהל התכנון החל בשנת 2019. שטח השכונה משתרע על כ-280 דונם (70% מהם בבעלות פרטית והיתר בבעלות מדינה) והוא מיועד להקמת שכונת מגורים שבה כ-752 יחידות דיור, מבני ציבור ומסחר ולהסדרת שטחים פתוחים, דרכים ונחל העובר בשולי השכונה. השכונה תוכננה יחד עם הליך שיתוף הציבור, במתכונת של איחוד וחלוקה ללא הסכמת הבעלים, והיא כוללת טבלאות איזון והקצאה, ועל כן זו תוכנית שמכוחה יהיה ניתן להוציא היתרי בנייה. התוכנית התקבלה בלשכת התכנון מחוז צפון במאי 2022.

בישיבת ועדת משנה לתוכניות ביישובים הדרוזים והצ'רקסיים בגליל ובגולן של הוועדה המחוזית הצפון מיולי 2022 נדונה התוכנית והוחלט להפקידה בתנאים. מעבר לתנאים שהתנתה הוועדה לצורך הפקדת התוכנית<sup>71</sup> היא התייחסה לבנייה הבלתי חוקית בשכונה וציינה כי היא פוגעת בתושבי היישוב, אינה מאפשרת תכנון מיטבי ומקשה על ביצוע תוכנית הכוללת איחוד וחלוקה. מאחר שהבנייה הבלתי חוקית אינה מאפשרת הפרשות מספיקות מהקרקע הפרטית, יש להפריש יותר קרקעות מדינה לצורכי ציבור. דבר זה פוגע בתושבי היישוב שאין להם קרקעות לבנייה והם מוצאים עצמם בלא פתרונות דיור מספקים.

מינהל התכנון ציין בפני נציגי<sup>72</sup> משרד מבקר המדינה כי במתחמים שבהם מתוכננת השכונה קיימת בנייה ללא היתר. נמצא כי לוועדה המקומית הגליל המרכזי אין מידע מדויק על היקפה.

בישיבת הוועדה המחוזית מיולי 2023 נדונה התוכנית והודגש כי היא חלוצה באופייה כתוכנית איחוד וחלוקה ביישוב ויש חשיבות רבה בקידומה. נוכח מורכבותה וחשיבותה של התוכנית האריך

71 בהם פתרונות נופיים בשל הסדרה של הנחל וההשתלבות בשטחים פתוחים ודרישה של המשרד להגנת הסביבה לביצוע סקר קרקע במטמנה המשוקמת אשר גובלת בתוכנית.

72 מצגת שהוצגה לנציגי משרד מבקר המדינה בספטמבר 2023.



יו"ר המועצה הארצית לתכנון ולבנייה מכוח סמכותו בסעיף 109א(ב)(1) לחוק התכנון והבנייה את התקופה לטיפול בה עד להכרעה בדבר אישורה ב-12 חודשים נוספים, עד לתאריך 1.9.24<sup>73</sup>.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב קידום תוכנית עם איחוד וחלוקה הכוללת טבלאות איזון והקצאה שמכוחה יהיה ניתן להוציא היתרי בנייה, כפי שמקודמת במסגרת תכנון שכונת אלח'שנה.

על המועצה המקומית ירכא והוועדה המקומית הגליל המרכזי לקיים פיקוח צמוד ולוודא כי במהלך התכנון של השכונה ועד ההכרעה בתוכנית לא ייבנו מבנים ללא היתר, במיוחד כאלה המסכלים תכנון מעצם הקמתם על שטחים המיועדים בתכנון לצורכי ציבור ותשתיות במתחמים נשואי התוכנית.

#### עיריית שפרעם

להלן נתונים על תוכניות הכוללות שטחים לגביהם התנאי להוצאת היתרי בנייה הוא אישור תוכניות מפורטות לאיחוד וחלוקה במסגרת הליך משלים, אשר העירייה פרסמה מכרז לעריכתן בפעם השלישית ביוני 2023<sup>74</sup> (להלן - מתחמי איחוד וחלוקה).

לוח 8: תוכניות הכוללות מתחמי איחוד וחלוקה לגביהם נמצאות בהכנה תוכניות איחוד וחלוקה שיש לאשרן כהליך משלים וכתנאי להוצאת היתרי בנייה

| מספר התוכנית המפורטת/המתאר | מועד אישור התוכנית המפורטת/המתאר | שטח מתחם האיחוד והחלוקה (בדונם) | מספר יחידות הדיור לפי התוכנית המפורטת |
|----------------------------|----------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|
| 7025/ג (מתאר)              | מאי 1995                         | 42                              | 120                                   |
| 10567/ג                    | ספטמבר 2002                      | 87                              | 313                                   |
| 10567/ג                    | ספטמבר 2002                      | 30                              | 115                                   |
| 12041/ג                    | יולי 2003                        | 92                              | 330                                   |
| 12041/ג                    | יולי 2003                        | 17                              | 30                                    |
| 15652/ג                    | נובמבר 2007                      | 61                              | 290                                   |
| 15969/ג                    | יולי 2008                        | 19                              | 55                                    |
| 15969/ג                    | יולי 2008                        | 54                              | 160                                   |
| 19678/ג                    | ינואר 2017                       | 80                              | 150                                   |

על פי נתוני עיריית שפרעם, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהטבלה עולה כי קיימים תשעה מתחמים לאיחוד וחלוקה ששטחם נע בין 17 דונם ל-92 דונם, ובהם קיים פוטנציאל לבניית כ-1,560 יחידות דיור. התוכניות שכוללות מתחמים אלה אושרו במהלך 6 עד 28 השנים שקדמו למועד סיום הביקורת בנובמבר 2023, ועד למועד זה לא הושלמו הליכי האיחוד והחלוקה שנקבעו בכל אחת מהן. הדבר מונע הוצאת היתרי בנייה וממילא מונע מהתושבים לממש את פוטנציאל הבנייה הקיים בתוכניות המפורטות כחוק.

נמצא כי בכל אחד מתקנוני התוכניות המפורטות הגדולות בתחום העיר שפרעם<sup>75</sup> קיימת הוראה שלפיה קיים צורך בעריכת תוכניות איחוד וחלוקה בחלקות שגודלן חמישה דונם ומעלה ואין בהן חלוקה מאושרת כתנאי להוצאת היתרי בנייה. תוכנית איחוד וחלוקה תכלול חלוקה ליעודי קרקע שונים ולצורכי ציבור לרבות דרכי גישה לכל חלקת משנה. העירייה מסרה למשרד מבקר המדינה כי בחלק מהשטחים הכלולים בתוכניות שצוינו לעיל עדיין לא הסתיימה החלוקה. להלן דוגמאות לשכונות שלהן נדרש הליך של איחוד וחלוקה אשר טרם הוחל בהכנתו:

**שכונת אבו שאב:** השכונה, ששטחה כ-330 דונם, נמצאת בגוש 10279 חלקה 13, והיא חלק ממתחם 4 לפי חלוקת המתחמים שבוצעה במסגרת התוכנית הכוללת של שפרעם. על שטח

<sup>73</sup> יצוין כי עד למועד סיום הביקורת טרם מולאו התנאים להפקדת התוכנית.

<sup>74</sup> פרסום ראשון היה בנובמבר 2022 ופרסום שני היה באפריל 2023.

<sup>75</sup> תוכניות מספר ג/10567, ג/10664, ג/11383, ג/12041, ג/15969 ו-ג/15953.



החלקה חלה תוכנית המתאר של **שפרעם** ג/7025, אשר מכוחה הוצאו היתרי בנייה. בשנת 2003 אושרה תוכנית ג/12041<sup>76</sup> אשר חלה בין היתר על החלק הצפוני של החלקה (כ-92 דונם), שהתנתה הוצאת היתרי בנייה בהכנת תוכנית איחוד וחלוקה ותוכניות מפורטות<sup>77</sup>.

### **נמצא כי במשך השנים בוצעה בשכונה בנייה ללא היתרי בנייה, חלקה אף בשטחים שסומנו כשטחים ציבוריים.**

בתשובת הוועדה המקומית **גבעות אלונים** צוין לגבי שכונת אבו שהאב כי לא היה ניתן להתקדם בתכנון בגלל מחלוקות בין הבעלים, לרבות תביעה לפירוק שיתוף המתנהלת זה עשר שנים בבית המשפט, ובגלל מחסור בשטחי ציבור. עוד צוין בתשובת הוועדה המקומית גבעות אלונים כי היא פעלה, בהתאם להמלצת ועדת הערר, לאישור תשריט חלוקה תכנוני לגבי כ-75% משטח החלקה. הוועדה המקומית הוסיפה כי אישור תשריט החלוקה עזר לתושבים רבים להוציא היתרי בנייה, וכי כל עוד ההליך המשפטי מתנהל, לא ניתן להתקדם יותר מכך.

### **עוד נמצא כי מנובמבר 2022 עד יוני 2023 הוציאה עיריית שפרעם שלושה מכרזים לעריכת תוכנית איחוד וחלוקה לשכונה, לשניים הראשונים לא ניגשו מועמדים ואילו במכרז השלישי טרם נקבעו הזוכים.**

בתשובת עיריית **שפרעם** למשרד מבקר המדינה ממאי 2024 (להלן - תשובת עיריית **שפרעם**), צוין כי העירייה בחרה במתכנן שזכה במכרז, והוא התחיל לעבוד בינואר 2024.

**שכונת אל-פואר**: השכונה נמצאת בגוש 10268, חלקות 73 ו-75 מאדמות העיר **שפרעם** ושטחה הכולל כ-165<sup>78</sup> דונם. עיקר החסמים העומדים בפני קידום התכנון בשכונה והסדרתו מתייחסים לבעיית השותפות בין הבעלים. נכון למועד סיום הביקורת קיים צורך בעריכת פירוק שיתוף<sup>79</sup> והסדרת תוכנית מפורטת חדשה.

נמצא כי במשך השנים בוצעה בשכונה בנייה ללא היתרי בנייה של עשרות מבנים, חלקם אף בשטחים שסומנו כשטחים ציבוריים.

בתשובת הוועדה המקומית **גבעות אלונים** צוין כי בשכונה זו קיימות בעיות קנייניות רבות, וכי חלק מהשטחים בה נתפסו על ידי מחזיקים שונים, וקיימות מחלוקות ביניהם, דבר אשר מעכב את התכנון בשכונה.

**שכונת אלוסטאני**: השכונה נמצאת בגוש 10265 חלקה 29 מאדמות העיר **שפרעם**. התוכנית שחלה על השכונה היא 261-0585935 מאוגוסט 2021, שטחה כ-74 דונם והיא יוזמה של משרד השיכון. גם בתוכנית זו קיימות מחלוקות בין הבעלים. התוכנית אושרה ללא איחוד וחלוקה, כך שמכוחה לא ניתן להוציא היתרי בנייה ויש לערוך ולאשר תוכנית איחוד וחלוקה עתידית.

**אזור תעשייה א**: האזור נמצא בגוש 10286 חלקה 21 מאדמות העיר **שפרעם**. התוכנית שחלה על השטח היא תוכנית 261-0762591. שטחה כ-119 דונם, היא אושרה לאחרונה בנובמבר 2022 ולא ניתן להוציא מכוחה היתרי בנייה. בשטח התוכנית טרם הוסדר עניין האיחוד והחלוקה בין הבעלים.

<sup>76</sup> תוכנית מפורטת ג/12041 מהווה שינוי לתוכנית מתאר שפרעם ג/7025, והיא אושרה ופורסמה למתן תוקף ביולי 2003.

<sup>77</sup> בסעיף 14.07 להוראות התוכנית נקבע כי בתחום התוכנית יוגדרו שישה מתחמי מגורים אשר יש להכין עבורם תשריטי חלוקה או (אם יתבקש שינוי מיקום לשטחים הציבוריים) תוכניות מפורטות בסמכות ועדה מקומית, וזאת כתנאי למתן היתרי בנייה בשטחים.

<sup>78</sup> שטח חלקה 73 כ-30 דונם ושטח חלקה 75 כ-135 דונם.

<sup>79</sup> הליך משפטי המאפשר פתרון מחלוקות בין בעלים משותפים של נכס מקרקעין, בין היתר על ידי חלוקה פיזית בין השותפים.





**הביקורת בשפרעם העלתה כי בתוכניות ובשכונות שפורטו לעיל, ושמוכחן ניתן יהיה לבנות אלפי יחידות דור, עיריית שפרעם והוועדה המקומית גבעות אלונים לא השלימו הליך הכנה ואישור של תוכניות איחוד וחלוקה, כך שלא ניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה.**

בתשובת עיריית שפרעם צוין כי העירייה פרסמה מכרזים והתקשרה עם מתכננים, כדי להכין תוכניות מפורטות הכוללות איחוד וחלוקה לגבי שמונה מתחמים, כדי להפוך אותם לזמינים לבנייה. העירייה הוסיפה כי היא פועלת עם הוועדה המקומית גבעות אלונים לקידום תוכניות מפורטות להסדרת חלק מהמבנים שנבנו ללא היתר.

בתשובת הוועדה המקומית גבעות אלונים צוין כי הכנה ואישור של תוכניות איחוד וחלוקה אינם פשוטים כלל ועיקר, בשל בעיות רבות ומגוונות. עוד צוין בתשובת הוועדה כי הכנת תוכנית איחוד וחלוקה לגבי אזור התעשייה נמצאת בעיצומה.

**משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית שפרעם ולוועדה המקומית גבעות אלונים להשלים הכנה ואישור של תוכניות איחוד וחלוקה סמוך למועד אישור התוכניות המפורטות.**

### חסמים בקידום התכנון המפורט בשל בנייה ללא היתר

פרופ' ראסם ח'מאייסי התייחס במחקרו ממאי 2019<sup>80</sup> לסוגיית התכנון והפיתוח ביישובים הערביים וציין:

"היא אחת הבעיות המרכזיות המעסיקות את הציבור הערבי בישראל. היא מהווה מוקד של מתחים נמשכים בין המדינה לאזרחיה הערבים, המאיימים על היציבות ומחזקים את תחושת הניכור של החברה הערבית. מוסדות התכנון במדינה נתפסים זה זמן רב על ידי הציבור הערבי כזרוע שלטונית הנוהגת לייצר אפליה בין יהודים לערבים בכל הקשור לחלוקת קרקעות וניצול הזכויות הקנייניות, התכנוניות והניהוליות. מדיניות זו הובילה, בראיית הציבור הערבי, למצוקת קרקעות חמורה ברשויות המקומיות ולתופעה מתרחבת של בנייה ללא היתר, עקב גידול האוכלוסייה והתרחבות צרכיה."

לבנייה ללא היתר ביישובי המגזר הלא-יהודי ישנה השפעה שלילית על היישובים שבהם היא מתבצעת. יש בכוחה להיות בין הסיבות המרכזיות למצב התשתיתי הירוד, שכן לא מעט שטחים שיועדו לשימוש ציבורי נוצלו לבנייה בלתי חוקית וגרמו לפגיעה בתכנון היישוב כולו ובהקמת תשתיות.

בנייה ללא היתר קובעת עובדות בשטח העלולות לעכב את יישומן של תוכניות תקפות ולעכב תכנון משלים, כמו הכנת תוכניות של איחוד וחלוקה, עקב אי-התאמת התוכניות למצב שנוצר בשטח. תכנון שבא להכשיר בלייה בלתי חוקית ולהתמודד עם מגבלות בשטח יהיה פחות איכותי מתכנון שבא לפתח ולקבוע את אופי היישוב והתרחבותו בהתאם לצרכים.

בנייה בלתי מוסדרת מגבילה את התכנון מבחינת התאמתו לעקרונות התכנוניים, פוגעת במיקום הגיאוגרפי המיטבי של ייעודי הקרקע, מגבילה את קביעת מיקומם האופטימלי של שטחי הציבור בהתאם לעקרונות תכנוניים מודרניים וכן מגבילה התוויה מיטבית ותקנית של מערכת הדרכים.<sup>81</sup>

הביקורת העלתה כי לרשויות המקומיות אום אל-פחם, איעבלין, ירכא ושפרעם ולוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה גבעות אלונים, הגליל המרכזי ועירון לא היה מידע על מספרם של המבנים שנבנו ללא היתר בתחומן, והן לא פעלו מספיק לאיתורם, וכי הוועדות המקומיות לא פעלו מספיק לאכיפה ולמניעת הבנייה ללא היתר.

<sup>80</sup> ראסם ח'מאייסי, תכנון ופיתוח היישובים הערביים בישראל (מאי 2019), עמ' 13.

<sup>81</sup> מינהל התכנון, איחוד וחלוקה.



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 להפסקת התופעה.

בתשובת הוועדה המקומית גבעות אלונים צוין כי בהתאם להחלטת מליאת הוועדה, היא ביצעה מיפוי של כל המבנים שנבנו ללא היתר בשטחים פתוחים, ותוצאות המיפוי הועברו בין היתר לרשות לאכיפה במקרקעין<sup>82</sup> להלן - רשות האכיפה).

**עיריית אום אל-פחם**: הועלה כי אחת המטרות של התכנון המפורט במספר שכונות היא הסדרת הבנייה הקיימת ללא היתר. כך למשל תמ"ל 1077 מסדירה את הבנייה ללא היתר בשכונות עין גיראר ואל-עראייש שבהן נבנו כ-3,000 מבנים ללא היתר, רובם על קרקע חקלאית. התכנון של שכונת אלעיון סוויסה מסדיר כ-600 מבנים קיימים שנבנו ללא היתר.

**על הוועדה המקומית עירון לנקוט את כל אמצעי האכיפה העומדים לרשותה נגד הבנייה ללא היתר סמוך למועד ביצועה, בפרט נוכח העובדה כי בנייה ללא היתר עלולה לפגוע בקביעת המיקום המיטבי של שטחי הציבור ולהגביל התוויה מיטבית ותקנית של מערכת הדרכים.**

**המועצה המקומית ירכא**: מינהל התכנון מקדם ומתקצב את התכנון המפורט במספר מתחמים, ובנייהם מתחם אל-רוג'ב מזרח (שכונת אל-רוג'ב) ומתחמים 3, 4 ו-6.

שכונת אל-רוג'ב: נציגי מינהל התכנון מסרו למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי התכנון המפורט שמנסים לקדם בשכונה זו נתקל בבנייה ללא היתר שבוצעה בעבר בשטח התוכנית וכן בבנייה ללא היתר שנוספה בעת המהלך התכנוני (להלן - בנייה מסכלת תכנון).

**על פי מידע שהתקבל מהוועדה המקומית הגליל המרכזי ומהמועצה המקומית בדצמבר 2023, במתחם אל-רוג'ב מזרח קיימים כ-200 בתים שנבנו ללא היתר.**

מינהל התכנון מסר לצוות הביקורת בספטמבר 2023 כי משנת 2018, מועד התחלת תכנון שכונת אל-רוג'ב, שהייתה רוויה בבנייה ללא היתר, נוספה בנייה חדשה ללא היתר המסכלת את התכנון ומאלצת עריכת שינויים משמעותיים בתוכניות, דבר הגורם לעיכובים קשים בקידום תכנון השכונה.

להלן תשריט מצב הבנייה ללא היתר בשטח התוכנית בתחילת תכנון שכונת אל-רוג'ב, והמצב כיום לאחר שנוספו מספר מבנים רבים ללא היתר המסכלים את התכנון המתבצע.

82 רשות לאכיפה במקרקעין (לשעבר היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה) פועלת בפריסה ארצית בחלוקה לארבעה מחוזות - צפון, מרכז, ירושלים ודרום. תפקיד הרשות הוא להיאבק בעבירות התכנון והבנייה ולספק הכוונה מקצועית לפעילות האכיפה בוועדות המקומיות.

[www.gov.il/he/departments/about/about\\_unit\\_enforcing\\_planning\\_and\\_construction\\_laws](http://www.gov.il/he/departments/about/about_unit_enforcing_planning_and_construction_laws)  
נצפה ב- 12.8.24.



**מפה 11 : בנייה ללא היתר שנוספה בשטח תוכנית שכונת אל-רוג'ב במהלך הליכי תכנון**



■ בנייה ללא היתר שנוספה במהלך הליכי התכנון נכון ל-2022 ■ בנייה ללא היתר שהייתה קיימת בתחילת הליכי התכנון בשנת 2018

המקור : מצגת מינהל התכנון מספטמבר 2023.

בדיון שנערך בכנסת<sup>83</sup> בחודש פברואר 2022 במסגרת ישיבת ועדת משנה של הוועדה המיוחדת לענייני החברה הערבית לענייני פיתוח היישובים הדרוזים והצ'רקסים (להלן - הדיון בוועדת המשנה בכנסת מפברואר 2022) ציין נציג מטעם רשות האכיפה בעניין תוכנית שכונת אל-רוג'ב כי "התוכנית עומדת כבר בתהליכים מאוד מתקדמים לקראת אישורה, אבל בשנה האחרונה, אנחנו מצאנו שם עבירות בנייה, עבירות בנייה שמסכלות את התכנון, שבעצם אומרות לנו שכל העבודה על התוכנית הייתה לשווא ואנחנו צריכים לחכות".

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי התוכנית התארכה, בין היתר, נוכח בקשות של בעלי הקרקעות, הימשכות הבנייה וקביעת עובדות בשטח.

מתחמים 3, 4 ו-6: מינהל התכנון החל בשנת 2019 בגיבוש תוכנית מפורטת למתחמים אלה, המשתרעים על שטח כולל של 249 דונם המיועד להקמת שכונת מגורים שבה כ-800 יחידות דיור חדשות ולהסדרת יותר מ-200 יחידות דיור שנבנו ללא היתר במהלך השנים.

בדיון שהתקיים בוועדת המשנה בכנסת בפברואר 2022 ציין נציג מטעם הרשות לאכיפה במקרקעין כי במתחמים אלה נבנו בשנה שבה קודמה התוכנית שלדים וכלונסאות של מבנים מבטון ללא היתר וללא התאמה לתוכנית.

באותו דיון ציין ראש המועצה המקומית ירכא<sup>84</sup> כי חלק מהתושבים איבדו את האמון בממסד בגלל פרקי הזמן הארוכים הנדרשים לאישור תוכניות המאפשרות הוצאת היתרי בנייה. עוד ציין ראש המועצה כי תלה בשכונת אל-מדורה שלטים שבהם ביקש והזהיר את התושבים לא לבנות ללא היתר, כדי לא לסכל את התכנון.

**הועלה כי במהלך תהליך התכנון של שכונת אל-רוג'ב בירכא, נוספה בנייה חדשה ללא היתר המסכלת את התכנון ופוגעת בסיכויים לסיימו ולאשר את התוכנית<sup>85</sup>.**

**על המועצה המקומית ירכא לנקוט פעולות הסברה בקרב תושביה על אודות השלכות השליליות של הבנייה ללא היתר על פיתוח היישוב ועל תרומתה לעיכוב ולסיכול התכנון שמטרתו לפתור את מצוקת הדיור ולספק קורת גג לזוגות הצעירים בירכא.**

<sup>83</sup> פרוטוקול מספר 7 מישיבת ועדת משנה של הוועדה המיוחדת לענייני החברה הערבית לענייני פיתוח היישובים הדרוזים והצ'רקסים, יום שלישי, כ"א באדר א' התשפ"ב (22 בפברואר 2022), שעה 11:00.

<sup>84</sup> ראש המועצה באותו מועד.

<sup>85</sup> מינהל התכנון, איחוד וחלוקה.



נוכח העבודה הרבה שהושקעה בהכנת התוכניות המפורטות וחשיבות קידום התכנון, על הוועדה המקומית הגליל המרכזי לפעול ביתר שאת לנקיטת כל אמצעי האכיפה העומדים לרשותה בגין בנייה ללא היתר, לרבות קבלת סיוע מרשות האכיפה, ולוודא מניעת בנייה חדשה ללא היתר שיש בה כדי לסכל את התכנון ביישוב.

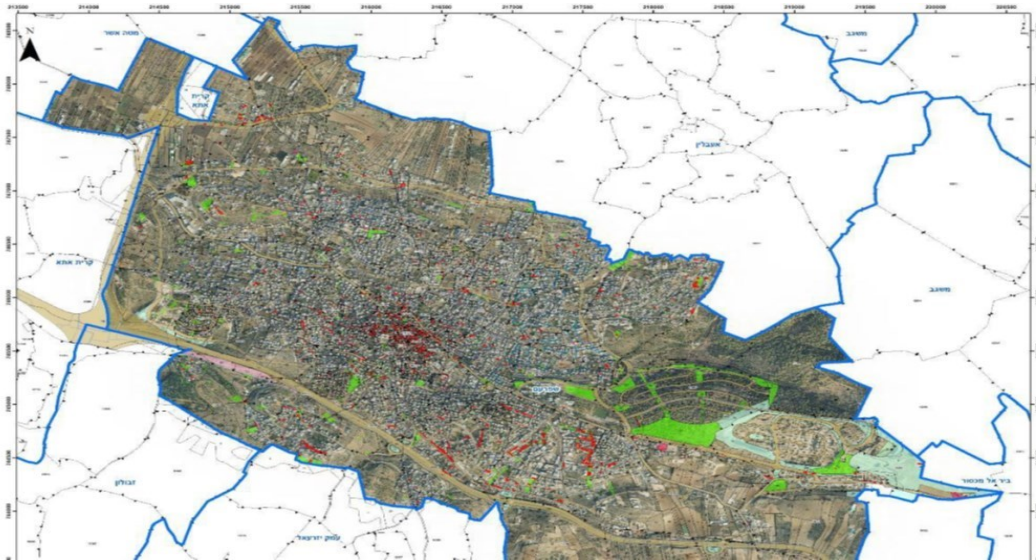
הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה הגליל המרכזי מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2024 כי תפעל בשיתוף פעולה עם הוועדה המחוזית צפון, המועצות המקומיות הרלוונטיות ומשרדי הממשלה השונים לקידום תכנון, להסרת חסמים ולפתרון סוגיות המעכבות אישור תוכניות והוצאת היתרי בנייה.

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

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי פעל עם המועצה המקומית ירכא לאיתור מתחמים לתכנון מפורט, כדי להגדיל את היצע המגורים, זאת לצד הסדרה של בנייה קיימת. מינהל התכנון ציין כי קידום התכנון ביישוב נעשה גם לגבי שטח שאינו כלול בתוכנית המתאר המאושרת, בתחומי הגמישות המותרים בתמ"מ, כדי לתת מענה לבנייה הקיימת בשטח. עם זאת התושבים, המשיכו לבנות בקצב מהיר שהקשה את קידום התכנון.

**עיריית שפרעם:** העירייה ערכה ביוני 2023 מיפוי ראשוני של מבנים שהוקמו ללא היתר או בסטייה מהיתר בתוואי דרכים ובשטחים ציבוריים שונים המאושרים בתוכניות מפורטות, ולפיו מספרם מסתכם בכ-500.

**מפה 12: מיפוי ראשוני של מבנים שהוקמו ללא היתר או בסטייה מהיתר בתוואי דרכים ובשטחים ציבוריים שונים המאושרים בתוכניות מפורטות בשפרעם**



המקור: עיריית שפרעם.

● מבנים שהוקמו ללא היתר או בסטייה מהיתר בתוואי דרכים ובשטחים ציבוריים, מסומנים בצבע אדום.

נמצא כי בתחום עיריית שפרעם קיימת בנייה ללא היתר. כך לדוגמה בשכונת אבו שהאב ובשכונת אלפואר נבנו מבנים ללא היתר, חלקם אף בשטחים שסומנו כשטחים ציבוריים.

נוכח ריבוי הבנייה ללא היתר בשטחים ציבוריים בשפרעם, על הוועדה המקומית גבעות אלונים לאכוף ביתר שאת את הוראות החוק כנגד הבנייה ללא היתר.



## עיכובים בקידום פתרון קצה לביוב

ועדות מחוזיות לתכנון ולבנייה מתנות את קידום התכנון המפורט בהסדרת פתרון קצה לביוב. הדברים תקפים הן עבור יישובים שאין להם פתרון קצה בכלל, והן עבור יישובים שיש להם פתרון קצה לביוב, אך עם התרחבותם במשך השנים הוא הפך לבלתי מספיק, למשל בשל בעיות ספיקה של קווי ההולכה הקיימים, צורך בהרחבת תחנות השאיבה וצורך בהחלפת צנרת ישנה.

כבר יותר מעשור קיים צורך בביצוע קו ביוב חדש לעיר **שפרעם**, אשר אמור להתחבר למכון טיהור שפכים (להלן - מט"ש) חיפה. הקו אמור לשרת את העיר **שפרעם** ואת הכפר **איבעלין**, והוא מתוכנן להחליף את הקו הקיים כיום. תאגיד המים והביוב סובב **שפרעם** (להלן - תאגיד סובב **שפרעם**), האחראי, בין היתר, לנושא המים והביוב ב**שפרעם ואיבעלין**, תכנן את ביצוע הקו. התכנון כולל הקמת תחנת שאיבה ראשית בצומת נאעמה, בתחום השיפוט של עיריית **קריית אתא**, וצינור סניקה עד לתחנת השאיבה של איגוד ערים לביוב חיפה. יצוין כי צינור הסניקה אמור לעבור בשטח תחום שיפוט עיריית **קריית אתא**, וקיים צורך בהשלמת קו רצועות התשתיות בהתאם לתמ"ל 1025 בתחום שיפוט המועצה האזורית זבולון. נכון למועד סיום הביקורת, פתרון הביוב לא התקדם. בין היתר, בשל התנגדות עיריית **קריית אתא** להעברת קו הסניקה בתחום שיפוטה. יצוין כי גם פתרון חליפי שהוצע לשפכי **שפרעם** (חיבור לקריית ביאליק) לא התקדם.

קו הביוב הנוכחי אשר משרת את שני היישובים **איבעלין ושפרעם** עובר בתחומי השיפוט של עיריית **שפרעם**, עיריית **קריית אתא**, מועצה אזורית זבולון ועיריית **קריית ביאליק**. הוא מתחבר לתחנת שאיבה בתחום שיפוט עיריית **קריית ביאליק** ומשם למט"ש חיפה. הקו, שהוקם בשנות השבעים של המאה הקודמת, עשוי מאסבסט, ולפי בדיקת תאגיד סובב **שפרעם** דופן חלקו העליון שחוקה וקיים צורך להחליפו לפחות משנת 2011. הקמת הקו המאסף שהוצע הייתה אמורה לפי התכנון להסתיים לפני ארבע שנים, כדי לא להעמיס על הספיקה בתחנת השאיבה בקריית ביאליק בעקבות ההתרחבות של העיר ובניית שכונות חדשות, במיוחד לנוכח העובדה ששני היישובים **איבעלין ושפרעם** תופסים 60% מקיבולת התחנה.

בלוח שלהלן נתונים על תוכניות מאושרות ב**שפרעם** אשר מימושן נחסם בשל העיכוב בביצוע פתרון הקצה לביוב. בהוראות התוכניות נקבעו תנאים שלפיהם בהיעדר השלמת שדרוג פתרון הקצה לביוב, לא ניתן להוציא היתרי בנייה או לאשר תכנון מפורט עתידי בלי להתנותו בביצוע פתרון הקצה.

לוח 9: תוכניות מאושרות ב**שפרעם** המתנות הוצאת היתרי בנייה או אישור תכנון מפורט עתידי בביצוע פתרון הקצה לביוב

| השכונה               | מספר התוכנית | המעמד  | שטח התוכנית (בדונם) | מספר המבנים הקיימים | מהות התוכנית   |
|----------------------|--------------|--------|---------------------|---------------------|--|
| כל העיר              | 261-0345462  | מאושרת | כ-19,500            | כ-10,000            | תוכנית מתאר כוללת  |
| אבו שאח              | 21034/ג      | מאושרת | כ-100               | כ-40                | הקמת שכונה ובה 173 יח"ד  |
| אזור תעשייה קיים     | 261-0762591  | מאושרת | כ-120               | כ-55                | הסדרת מערכת דרכים וייעודי קרקע                                     |
| עגרוש                | 261-0347344  | מאושרת | כ-48                | 5                   | תכנון שכונת מגורים בת 158 יח"ד                                     |
| אבו שהאב (צפון)      | 261-0550665  | מאושרת | כ-70                | 5                   | איחוד וחלוקה ללא הסכמה   |
| אלחירוביה מתחם מרכזי | 21033/ג      | מאושרת | כ-115               | 18                  | תכנון והשלמת מתחם בשכונת מגורים קיימת בדרום העיר להיקף של 299 יח"ד |
| סרקיס                | 261-0724971  | מאושרת | כ-296               | כ-40                | איחוד וחלוקה ללא הסכמה   |



| השכונה          | מספר התוכנית | המעמד  | שטח התוכנית (בדונם) | מספר המבנים הקיימים | מהות התוכנית                                       |
|-----------------|--------------|--------|---------------------|---------------------|--|
| אלוסטאני        | 261-0585935  | מאושרת | כ-74                | -                   | הקמת שכונת מגורים בת 204 יח"ד                      |
| אלפואר          | 10567/ג      | מאושרת | כ-1,831             | כ-900               | שכונת מגורים בת כ-8,000 יח"ד (אומדן)               |
| חיילים משוחררים | 12533/ג      | מאושרת | כ-210               | כ-90                | הקמת שכונה בת 403 יח"ד                             |
| מתחם 13         | 261-0830919  | מאושרת | כ-13                | -                   | הקמת מבנה מסחרי                                    |
|                 | תמ"ל 1036    | מאושרת | כ-1,660             | -                   | הקמת שכונת מגורים בת 1,625 יח"ד ואזור תעסוקה משולב |

על פי נתוני עיריית שפרעם בעיבוד משרד מבקר המדינה.

יצוין כי תאגיד סובב שפרעם החל עוד בשנת 2011 בנקיטת פעולות להחלפת קו הביוב הקיים. הוא פנה לעיריית קריית אתא כדי לקבל את אישורה המוקדם להקמת תחנת השאיבה ולהעברת קו הביוב. מהנדס עיריית קריית אתא נתן במאי 2011 למנכ"ל התאגיד את אישורו העקרוני<sup>86</sup> להקמת תחנת השאיבה ולהעברת קו הסניקה. כמו כן, התאגיד הכין במאי 2011 פרשה טכנית להקמת מערכת הביוב והגיש אותה לאישור "ועדת שיפוט מקצועית ציבורית לביצוע מפעלי ביוב" במינהל לפיתוח תשתיות ביוב שברשות המים.

לאחר אישור הפרויקט של הקמת תחנת השאיבה לרבות קווי הסניקה בידי הוועדה המקצועית, הקצה המינהל לפיתוח תשתיות ביוב ביולי 2013 תקציב ממשלתי מיוחד של רשות המים בסך 59.1 מיליון ש"ח לשם מימון הקמת מערכת הביוב החדשה.

כחצי שנה לפני מועד העמדת המקורות הכספיים למימון הקמת מערכת הביוב החדשה, תאגיד סובב שפרעם הגיש בינואר 2013 לוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז חיפה את התוכנית המפורטת 305-0124859 שמטרתה בין היתר לשנות את ייעוד הקרקע שעליה מתוכננת הקמת תחנת השאיבה מייעוד חקלאי לשימוש למתקן הנדסי ולכביש. התוכנית אושרה בנובמבר 2014, והודעה על אישורה פורסמה ברשומות ביוני 2015.

תאגיד סובב שפרעם קיבל ביולי 2013 אישור מהמועצה האזורית זבולון להקמת תוואי קו הביוב בשטחה. זאת בהתאם לתוכניות להנחת קו הסניקה שהכין התאגיד, שלפיהן הקו אמור לצאת מתחנת השאיבה המתוכננת בתחום שיפוט העיר קריית אתא ולהגיע עד למערכת הסניקה האזורית במפרץ חיפה. כמו כן, התאגיד ציין במסגרת ערר שהגיש ביולי 2023 נגד הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה קריית אתא כי הוא פעל לקבל אישור דומה מהמועצה האזורית מטה אשר<sup>87</sup>. עוד מסר התאגיד כי הוא הציג במסגרת ישיבות עבודה שקיים עם נציגי<sup>88</sup> עיריית קריית אתא את פרויקט קו הסניקה עוד בשלבי התכנון, וכי קיים בדצמבר 2014 פגישת תיאום עם עיריית קריית אתא, שבה נכח מטעם העירייה גם מהנדס העיר, כדי לקבל אישורי חפירה. נמצא כי התאגיד הוציא ביולי 2014 צו התחלת עבודה לקבלן שזכה במכרז לביצוע קו הסניקה.

**נמצא כי התאגיד הוציא צו התחלת עבודה לקבלן שזכה במכרז להקמת קו הסניקה, על סמך תכנון שאושר על ידי רשות המים, שהיא הגורם בעל המומחיות בתחום, ובתיאום עם כל משרדי הממשלה הרלוונטיים. ואולם הוצאת הצו נעשתה לפני שהתכנון אושר גם על ידי מוסד תכנון במסגרת תוכנית מפורטת, כנדרש על פי חוק<sup>89</sup>.**

<sup>86</sup> מכתב ששלח מהנדס עיריית קריית אתא במאי 2011 למנכ"ל תאגיד סובב שפרעם.

<sup>87</sup> בעיון בתיעוד של פרויקט קו הביוב לא נמצא אישור בכתב מטעם המועצה האזורית מטה אשר להעברת קו הסניקה בתחומה.

<sup>88</sup> לרבות ראש העירייה ומהנדס העיר.

<sup>89</sup> לפי סעיף 261(ד) לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, החל מאוגוסט 2014, להקמתו של קו סניקה על ידי תאגיד מים לא נדרש היתר בנייה, ובתנאי שההקמה נעשית על פי תוכנית מפורטת.



אורך תוואי קו הסניקה על פי התכנון הוא 9.6 ק"מ. תחילתו בצומת נאעמה, שבו אמורה להיבנות תחנת השאיבה הראשית, וסופו באזור הדרום-מערבי של העיר קריית אתא.

בינואר 2016 השלים הקבלן את הנחת קו הסניקה עד לתחום השיפוט של עיריית קריית אתא. במסגרת זו הניח הקבלן את חלק התוואי המתוכנן באורך של כשישה ק"מ החל בצומת נאעמה ועד למעקף ביאליק. בעבודות אלה השקיע התאגיד כ-18 מיליון ש"ח.

### הבקשה להיתר בנייה להקמת תחנת שאיבה

הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז חיפה אישרה עקרונית ביוני 2011 את התוכנית להקמת קו הביוב החדש בתחומה. בהחלטתה כתבה כי "הוועדה המחוזית פונה לוועדות המקומיות שבתחומן מתוכננים תחנת השאיבה וקו הביוב, שפרעם, קריית אתא ומועצה אזורית זבולון בבקשה כי לאחר קבלת התוכניות יתנו עדיפות רבה לקידומן בלוחות זמנים מהירים ככל האפשר לאור החשיבות הציבורית הרבה של הפרויקט"<sup>90</sup>.

על פי סעיף 20 לתקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה), התשע"ו-2016 (להלן - תקנות רישוי בנייה), הליך הרישוי מתחיל בהגשת בקשה למידע להיתר על פי סעיף 15 לאותן תקנות, בתוך חמישה ימים ממועד הגשת הבקשה על מהנדס הוועדה לקלוט אותה או להודיע לעורך הבקשה ולמגיש הבקשה אילו פרטים וצורפות הנדרשים לפי התקנות לצורך קליטתה חסרים.

לאחר קליטת הבקשה למידע, מחויבת הוועדה המקומית לאסוף מידע תכנוני מגורמים פנימיים וחיצוניים, לרבות גורמי תשתית ומשרדי ממשלה. המידע התכנוני כולל פירוט של תוכניות מאושרות החלות על הקרקע, מגבלות, שימושים ושטחי בנייה מותרים, תנאים והנחיות מרחביות למתן היתר בנייה ועמדת הרשויות בעניין הבקשה להיתר. על מהנדס הוועדה למסור את המידע להיתר בתוך 30 ימים מיום קליטת הבקשה.

סעיף 145(ב1) לחוק התכנון והבנייה קובע לעניין בקשה שאינה כרוכה בהקלה או בשימוש חורג, כי רשות הרישוי המקומית תבדוק את התאמת הבקשה לתוכניות ולהנחיות המרחביות ותיתן את החלטתה בעניין בתוך 45 ימי עבודה ממועד קליטת הבקשה.

סעיף 157(א) לחוק קובע כי אם רשות רישוי מקומית לא החליטה בעניין בקשה לתת היתר בתוך התקופה האמורה בסעיף 145(ב1), יראו זאת כסירוב לתת היתר והמבקש רשאי להגיש את בקשתו לוועדת הערר. ועדת הערר תחליט בעניין בקשתו בתוך שלושים ימים מהיום שהוגשה לה.

בחודש אוגוסט 2016 הגיש התאגיד לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה קריית אתא בקשה להיתר בנייה להקמת תחנת השאיבה הראשית בצומת נאעמה. במשך קרוב לשנה וחצי - מאוגוסט 2016 עד מרץ 2018 - התנהל דין ודברים בין התאגיד לוועדה המקומית בלי שחלה כל התקדמות. הוועדה המקומית לא נתנה לתאגיד את ההיתר המבוקש, ולכן הוא הגיש בחודש יולי 2018 לוועדת הערר המחוזית של מחוז חיפה ערר על אי-מתן ההיתר. הוועדה המקומית קריית אתא טענה במענה על הערר כי לא ניתן להתקדם בטיפול בבקשה להיתר לתחנת השאיבה, לפי תוכנית 305-0124859 המסדירה את הקמתה של התחנה, מאחר שתנאי למתן ההיתר הוא אישור תוכניות מפורטות לקווי ההולכה. הוועדה המקומית קריית אתא לא הסבירה מדוע לא דחתה את הבקשה להיתר כבר עם הגשתה בנימוק זה, ומדוע לא ניתן לקדם את הטיפול בבקשה להיתר במקביל להליך אישור התוכניות המפורטות. זאת בעיקר בהינתן שהתוכניות כבר היו מאושרות על ידי גורמי המקצוע, לאחר תיאום עם משרדי הממשלה הרלוונטיים, ולכן ניתן היה לצפות שיאושרו בקלות גם על ידי



מוסדות התכנון, כפי שאכן אירע בהמשך<sup>91</sup>. בה בעת הוגשה לוותמ"ל לקבלת אישורה תמ"ל 1025 בנושא קריית אתא צפון, שעיריית קריית אתא שותפה לקידומה, בלי לכלול בה את קו ההולכה. בדיון בערר שהתקיים בדצמבר 2018 הציעה ועדת הערר לתאגיד, במסגרת החלטת ביניים, כי ימחק את הערר. התאגיד הסכים להצעת ועדת הערר "בהינתן כי ידוע לחברי שהם חייבים לקבל את הבקשה להיתר ולטפל בה והתנאי של התוכנית המפורטת הוא למתן ההיתר ולא לדיון בבקשה"<sup>92</sup>. התאגיד הודיע לוועדת הערר בפברואר 2019 כי הוא מבקש למחוק את הערר, וכי הוא פועל להסדרת קווי ההולכה במסגרת התנגדות שהגיש<sup>93</sup> לתמ"ל 1025 בנושא קריית אתא צפון.

יצוין כי כבר בספטמבר 2016, התקיים דיון בבית המשפט המחוזי בחיפה במסגרת הליך משפטי<sup>94</sup> שהגישה עיריית קריית אתא נגד תאגיד סובב שפרעם. העירייה טענה לזליגת שפכים שמקורם ממערכת השפכים שבאחריות התאגיד לנחל שפרעם. בדיון זה עמד הממונה על מניעת זיהום מקורות מים ברשות המים על כך שהשלמת הפרויקט תלויה בעיריית קריית אתא (שהיא גם הוועדה המקומית):

"התאגיד נקט בכל הצעדים המתבקשים לביצוע כל מרכיבי הפרויקט. הוא דאג לתכנון הכללי, לתכנון המפורט והבקשה להיתר, לתקציב, הפיץ מכרז, הקו בוצע שני שליש ממנו, מה שלא היה תלוי בעיריית קריית אתא, וצריך להשלים רק את הקו התלוי בקריית אתא. הבקשה לחפירה בתחום קריית אתא הוגשה כבר באוקטובר 2015. נכון להיום, אפילו עוד לא היה דיון ולכן מה שצריך לעשות ואני בשם רשות המים מבקש להורות לעיריית קריית אתא לקדם את הליך מתן ההיתר כדי שלא נעמוד פה שוב בקיץ הבא עם גלישת ביוב".

נוסף על ההתנגדות שהגיש התאגיד לתמ"ל 1025 באוגוסט 2018, הוא הגיש באוקטובר 2019 גם התנגדות לתוכנית תמ"ל 1092 להקמת שכונת מגורים חדשה ביישוב איעבלין. במסגרת ההתנגדות דרש התאגיד להוסיף סימון נוסף בשטח התוכנית, שבו ייכללו שאר המקטעים של קו הסניקה שלא נכללו במסגרת תמ"ל 1025. עיריית קריית אתא התנגדה בשני המקרים להכללת קו ההולכה בתוכנית. ועדת המשנה להתנגדויות של הוותמ"ל קיבלה בינואר 2019 ובמרץ 2020 את שתי ההתנגדויות שהגיש התאגיד במסגרת שתי התוכניות תמ"ל 1025 ותמ"ל 1092 בהתאמה, ובכך למעשה כל תוואי קו הסניקה אושר בתכניות מפורטות.

יוצא אפוא, כי רק במרץ 2020 תוואי קו הסניקה, כולל המקטע שבוצע, עד למיקום תחנת השאיבה בתחום שיפוט קריית אתא אושר במסגרת תוכנית מפורטת כנדרש בכלל וכתנאי מקדמי לקבלת היתר בנייה לתחנת השאיבה הראשית.

התאגיד פנה לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה קריית אתא במהלך שנת 2021 בבקשה לקבלת מידע להיתר במטרה להגיש בקשה להיתר בנייה לצורך הקמת תחנת השאיבה בצומת נאעמה. בדצמבר 2022 השלים התאגיד את תנאי הסף שנקבעו, בין היתר קבלת אישורם של חברת חוצה ישראל, חברת החשמל, המשרד להגנת הסביבה, משרד הבריאות, משרד התחבורה ורשות העתיקות. הוועדה הייתה אמורה להנפיק לתאגיד שובר לתשלום דמי הפיקדון כדי שימשיך בהליך ההגשה של בקשת הבנייה, כפי שנקבע בתקנה 67 לתקנות רישוי בנייה.

91 בערר (מטה) 33/21 צרך נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז מרכז (פורסם במאגר ממוחשב, 18.8.22) עמדה ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה על כך ש"מקום בו בפני מוסדות התכנון מוצגת מדיניות ממשלתית חוצה משרדים ששמה יתבה על הצורך בהקמת מתקן מסוים, יש צורך בהצבת תשתית עובדתית של ממש כדי לסתור זאת... זאת במיוחד שעה שהמדובר בתחומים שהם במומחיות הגורמים שקידמו את המכרז ומבקשים להקים את המתקן המבוקש".

92 פרוטוקול הדיון בערר ח/1221/0818 מ-26.12.18.

93 באוגוסט 2018.

94 ההליך המשפטי לא עסק בסוגיית ההיתרים. יחד עם זאת, בפסק הדין ציינה השופטת כי "כולי תקווה כי ניתן יהא לקדם במהרה את הפתרון הכולל לבעיה שהתבררה במהלך הדיון, וזאת לרווחת כל התושבים". הפ (ח"י) 61166-08-16 עיריית קריית אתא נ' תאגיד מים וביוב סובב שפרעם בע"מ (פורסם במאגר ממוחשב, 30.6.17).





נמצא כי לאחר מספר פניות של עורך הבקשה מטעם התאגיד לוועדה המקומית, היא הנפיקה לתאגיד שובר לתשלום הפיקדון בחודש פברואר 2023, ובאותו מועד פנתה נציגת הוועדה לעורך הבקשה והודיעה לו כי נפלה טעות בחישוב האגרה וחסמה את האפשרות לשלמו.

עוד נמצא כי שתי בקשות של עורך הבקשה לוועדה המקומית קריית אתא בחודשים מרץ ויוני 2023 להפקת שובר מתוקן לא נענו. בשל כך, בהתאם למגבלות של מערכת "רישוי זמין" שלפיהן נדרש התאגיד לצרף לבקשה להיתר את העתק התשלום של שובר הפיקדון, התאגיד מנוע בפועל מהגשת הבקשה להיתר.

כתוצאה מכך, נאלץ התאגיד להגיש ביולי 2023 נגד הוועדה המקומית קריית אתא ערר לוועדת הערר המחוזית, שבו הוא מבקש כי ועדת הערר תקבע כי הליך הרישוי והטיפול בבקשה להיתר להקמת תחנת השאיבה יטופל בידי הוועדה המחוזית של מחוז חיפה. עד למועד סיום הביקורת בנובמבר 2023 הערר טרם נדון בוועדת הערר. יצוין גם כי עד לאותו מועד הוועדה טרם הנפיקה שובר מתוקן לתאגיד, וממילא התאגיד מנוע מלהגיש את הבקשה להיתר בהיעדר תשלום הפיקדון.

**נמצא כי הוועדה המקומית קריית אתא לא תיקנה את סכום הפיקדון בגין הבקשה להיתר סמוך למועד איתור הטעות בפברואר 2023.**

פרק זמן של כתשעה חודשים שעבר מביטול שובר התשלום בפברואר 2023 ועד למועד סיום הביקורת בנובמבר 2023 בלי שהוועדה המקומית קריית אתא הנפיקה שובר מתוקן, גם לאחר פניות חוזרות ונשנות של התאגיד ואף שהתאגיד הגיש ערר נגדה לוועדת הערר המחוזית, והתנהלות הוועדה המקומית שקדמה לכך - כל אלה מצביעים על חוסר נכונות מצד הוועדה לטפל בבקשה של התאגיד לקבלת היתר לתחנת השאיבה.

בתשובת הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה קריית אתא למשרד מבקר המדינה במאי 2024 נמסר כי בתוכנית תחנת השאיבה מצוין במפורש כי תנאי לקבלת היתר בנייה לתחנה הוא אישור תוכנית מפורטת לקווי ההולכה. התוכנית לקווי ההולכה אושרה רק בשנת 2020, ולכן אם היה עיכוב מצד הוועדה המקומית, מדובר לכל היותר בכמה חודשים בשלב הפיקדון.

משרד מבקר המדינה מציין כי אכן, היה על התאגיד לפעול לאישור תוכניות מפורטות לקווי ההולכה עוד לפני ביצוע העבודות להקמתם ולא להסתפק באישור הוועדה המקצועית, וכי התנהלותו בהקשר זה תמוהה, בייחוד בשים לב לכך שהוא לא חסך מאמצים כדי לקדם את פתרון בעיית הביוב, והיה בידי תכנון מפורט שהוא היה יכול להגישו לאישור במסגרת תוכניות מפורטות ואף לצפות שיאושר. לצד זאת, גורמי האכיפה נגד עבירות בנייה לא מצאו לנכון להפסיק את ביצוע העבודות, ולכן יש לראות בדברים כפי שהם התנהלו טעות שאסור היה שתקרה, ושתוקנה בינתיים. לגבי הוועדה המקומית קריית אתא, גם עליה היה לעמוד על הדרישה לתוכנית מפורטת לקווי ההולכה כבר באוגוסט 2016 עם קבלת הבקשה להיתר לתחנת השאיבה, ובכל מקרה לא להמתין עד להגשת הערר כעבור שנה וחצי. הוועדה גם הייתה יכולה לסייע בקידום פתרון הביוב על ידי קידום הבקשה להיתר עד לשלב מתן ההיתר, וקידום אישור תוכנית מפורטת לקווי ההולכה בתחומה במסגרת תמ"ל 1025, אך תחת זאת הערימה קשיים על ידי הגשת התנגדויות.

תאגיד סובב שפרעם מסר לצוות הביקורת כי במקביל להגשת הערר בעניין תחנת השאיבה, הוא פנה ביולי 2023 יחד עם רשות המים לוועדה לתשתיות לאומיות<sup>95</sup> (להלן - הוות"ל), וביקש לאפשר לו להגיש את הבקשה להיתר בנייה, בקשר לעבודות הקשורות להשלמת קו הביוב, לוות"ל עצמה ולא לוועדה המקומית קריית אתא. מדובר בבקשה להיתר אשר אמורה לכלול לפחות את הקטעים המתוכננים לביצוע בתחום השיפוט של קריית אתא. בחודש אוגוסט 2023 התקיימה ישיבת התנעה ראשונה בין נציגי התאגיד ונציגי רשות המים לבין נציגי הוות"ל, ובה נדרש התאגיד להשלים מספר

<sup>95</sup> הוועדה הוקמה במטרה לייסד גוף תכנון ייחודי אשר יתמחה בקידום סטטוטורי ובתכנון של תוכניות מפורטות לפני ביצוע, בלוח זמנים קצר, עבור תוכניות תשתית בעלות חשיבות לאומית. הוועדה פועלת ליד המועצה הארצית ויש לה סמכויות שיש למועצה הארצית בענייני תכנון ובנייה, לצד הסמכות לתת היתרי בנייה על פי תוכניות לתשתית לאומית.



נתונים. התאגיד מסר לצוות הביקורת כי השלים את הנתונים החסרים באותו החודש והעבירם לידי הוועדה.

בתשובת עיריית שפרעם צוין כי העירייה ממשיכה לפעול בתיאום עם תאגיד סובב שפרעם להסדרה של פתרון הקצה לביוב. לצורך כך היא קיימה ישיבות עם עיריית קריית אתא והמועצה האזורית מטה אשר ועירבה בנושא את מינהל התכנון ואת שר הפנים. עיריית שפרעם הוסיפה כי היא פועלת לקידום הנושא גם במסגרת אשכול רשויות המפרץ, שעיריית שפרעם, עיריית קריית אתא והמועצה המקומית איעבלין חברות בו.

בתשובת המועצה המקומית איעבלין צוין כי העיכוב בהשלמת פתרון הקצה לביוב נובע מהיעדר הסכמתה של עיריית קריית אתא להעברת קו הביוב בתחום שיפוטה. המועצה המקומית איעבלין הוסיפה כי היא ותאגיד סובב שפרעם "עשו ועושים כל שלאל ידם כדי להביא להפעלתו של קו הביוב".

בתשובה נוספת של הוועדה המקומית קריית אתא למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2024, ציינה הוועדה, כי כיום היא שותפה ביחד עם המועצה האזורית מטה אשר, תאגיד סובב שפרעם, אשכול המפרץ ואח' להליך שתכליתו הסדרה בהסכמה של פתרון קצה מיטבי לביוב עבור היישובים אותם משרת תאגיד מים וביוב סובב שפרעם.

עוד נמצא כי התאגיד השלים בינואר 2016 הנחת שישה ק"מ מתוך 9.6 ק"מ מקו הסניקה, ולא הצליח להשלים, עד למועד סיום הביקורת, את החלק הנותר (3.6 ק"מ) מקו הסניקה ואת הקמת תחנת השאיבה הראשית בצומת נאעמה זאת בשל אי רצונה של הוועדה המקומית קריית אתא לקדם הנפקת היתר בנייה עבור תחנת השאיבה. כתוצאה מכך, מתעכבת הוצאת היתרי בנייה ב-11 תוכניות מאושרות בשפרעם ובתכנון מפורט עתידי הנגזר מהתוכנית הכוללת, בין היתר בשל אי ההתקדמות בביצוע פתרון הקצה לביוב.

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 לסיומם. התנהלות זו של הוועדה המקומית עומדת בניגוד לחובתה הציבורית לפעול בנאמנות ובהגינות, פוגעת בקידום פתרון מצוקת הדירור בשפרעם ויוצרת סיכון ממשי למפגע תברואתי ביישובים בסביבה.

על הוועדה המקומית קריית אתא לבצע לאלתר את כל הדרוש לשם הוצאת היתרי הבנייה להשלמת קו הביוב החדש.

משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדה 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 בהליכים גם בוות"ל, מומלץ כי גם הוות"ל תבחן כיצד ביכולתה לסייע בהבאת העניין לסיומו.

בתשובת לשכת התכנון המחוזית חיפה צוין כי בעת הזאת לגבי חלק ניכר מתוואי הקו לא קיימת תוכנית מאושרת המאפשרת את הנחת הקו, שכן תמ"ל 1025 הוחזרה על פי החלטת בית המשפט העליון לדיון חוזר בוותמ"ל (בשלושה נושאים שאינם קשורים לקווי הולכה)<sup>96</sup>. לשכת התכנון הוסיפה כי אם תמ"ל 1025 תפורסם מחדש למתן תוקף, הוועדה המחוזית חיפה תוכל לבחון את השימוש בסעיף 28 לחוק, לצורך הוצאת היתר לתחנת השאיבה ולקווי ההולכה.

<sup>96</sup> עע"מ 3202/21 מרכז השלטון האזורי נ' הוועדה הארצית לתכנון ובניה של מתחמים מועדפים לדירור (פורסם במאגר ממוחשב, 8.8.23). התוכנית המתוקנת פורסמה להתנגדויות באפריל 2024.



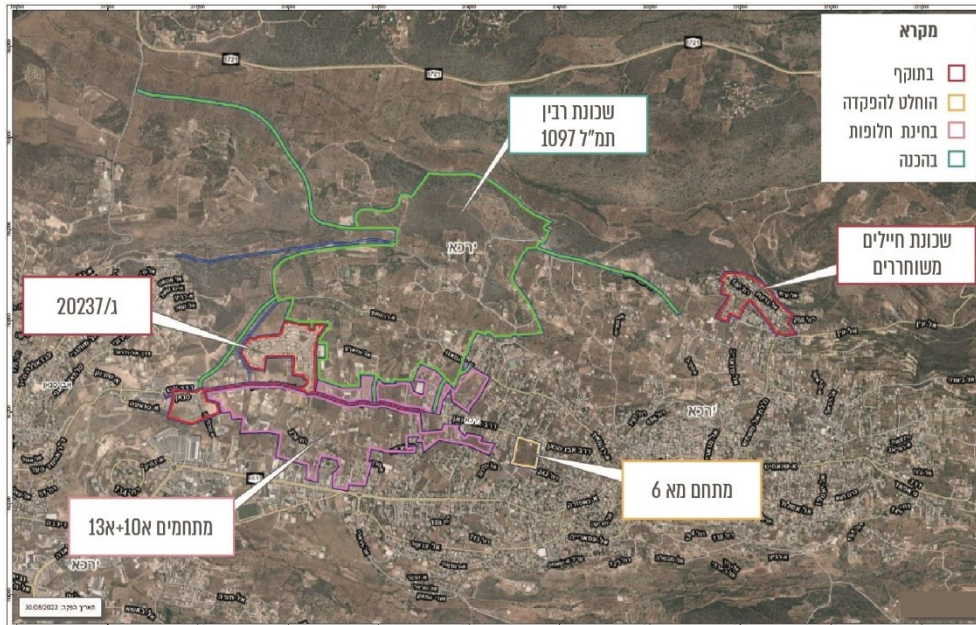
### קידום התכנון המפורט בליווי ובתקצוב משרד השיכון במועצה המקומית ירכא

בשנים האחרונות החלו הוועדה המקומית הגליל המרכזי והמועצה המקומית ירכא בקידום תכנון מפורט במספר מתחמים, המאפשרים להוסיף ליישוב כ-7,000 יחידות דיור. כפי שיפורט בהמשך, התכנון במרבית המתחמים הוא ביוזמת המועצה והוועדה המקומית הגליל המרכזי, בליווי מינהל התכנון ומשרד השיכון, והמקור למימון התוכניות הוא תקציבים שהוקצו בהחלטות הממשלה 922, 959 ו-550. להלן פרטים:

כאמור, במסגרת החלטות הממשלה הוטל על משרד השיכון בין היתר לקדם בשיתוף הרשויות המקומיות הדרוזיות והצ'רקסיות, וביניהן המועצה המקומית ירכא, תכנון מפורט בקרקעות מדינה, בקרקעות מעורבות מרובות בעלים או בקרקעות פרטיות מרובות בעלים ולפעול להסרת חסמי תכנון ופיתוח תשתיות ולהמשך תכנון ופיתוח ביישובים הכלולים בהחלטות.

להלן פרטים על אודות התוכניות המפורטות אשר משרד השיכון מלווה ומתקצב בתחום המועצה המקומית ירכא:

מפה 13: תוכניות מפורטות בירכא אשר משרד השיכון מלווה ומתקצב



מקור המפה: משרד השיכון, בעיבוד משרד מבקר המדינה (עיבוד המקרא וסימון מיקום המתחמים).

### התוכניות המפורטות שהופקדו בתנאים

**מתחם מא 6:** רוב הקרקעות הכלולות בתוכנית<sup>97</sup> החלה על המתחם הן בבעלות פרטית, בשטח של כ-22 דונם. התוכנית מקודמת בידי המועצה המקומית ירכא במימון משרד השיכון משנת 2021. השטח הכלול בתוכנית הוא מובלעת חקלאית בלב השטח המאושר לפיתוח ביישוב. תכנון המתחם מייצר רציפות תכנונית עם השכונות הקיימות, ומוצעות בו 98 יחידות דיור. מטרת התוכנית היא שינוי הייעוד משטח חקלאי לשטח משולב מגורים, מסחר ומבנים למוסדות ציבור, קביעת התכליות המותרות לכל ייעוד קרקע, קביעת הוראות וזכויות בנייה, קביעת תנאים למתן היתר בנייה ואכלוס והתווית כבישים חדשים ושבילים. התכנון המפורט כולל איחוד וחלוקה ללא הסכמה (התקיים הליך שיתוף ציבור).

בישיבת ועדת המשנה לתוכניות בענייני היישובים הדרוזים והצ'רקסיים בגליל ובגולן שבועה המחוזית צפון מחודש מאי 2023 התקבלה החלטה להפקיד את התוכנית בתנאים, ובהם הגדלת



הצפיפות מ-6 יחידות דיור לדונם ל-8 יחידות דיור לדונם, תיקונים בתכנון מערכת הדרכים, הגשת טבלאות הקצאה ואיזון שייבדקו בידי שמאי לשכת התכנון והוראות בדבר התניית מתן היתר בנייה בהגשת תוכנית בניוי לכל שטח המגרש, המפרטת כיצד ניתן לנצל את מלוא זכויות הבנייה ויחידות הדיור המותרות בו, לאישור הוועדה המקומית.

**בעקבות דיון חוזר מינואר 2024 בתוכנית של מתחם מא 6 בירכא, היא עודכנה והמועד להשלמת התנאים להפקדתה נדחה ליולי 2024.**

תוכניות מפורטות בשלב חוות דעת מקדמית (Pre-ruling)<sup>98</sup>

לוח 10: המתחמים המתוכננים בליווי משרד השיכון, מספר יחידות הדיור המתוכננות בהם וההקצאה התקציבית לתכנון וניצולה עד אוקטובר 2023 (באלפי ש"ח)

| מספר המתחם | משרד התכנון שעיימו חתמה המועצה המקומית ירכא הסכם תכנון | מספר יחידות הדיור שמתוכננות בקרקע פרטית במתחם | מספר יחידות הדיור שמתוכננות בקרקע מדינה במתחם | ההקצאה התקציבית (באלפי ש"ח) | הניצול התקציבי עד 10/23 (באלפי ש"ח) |
|------------|--|---|---|-----------------------------|-------------------------------------|
| 10א+13א    | מתכנן א'   | 1,429   | 37  | 1,845                       | 865                                 |
| 11א        | מתכנן א'   | 132   | 0   |                             |                                     |
| א-13א      | מתכנן א'   | 220   | 0   |                             |                                     |
| 18א        | מתכנן א'   | 108   | 0   |                             |                                     |
| 19א*       | מתכנן ב' + א'  | 353   | 40  | 300                         | 102                                 |
| סה"כ       |  | 2,242   | 77  | 2,145                       | 967                                 |

על פי נתוני משרד השיכון מספטמבר 2023, בעיבוד משרד מבקר במדינה. \* בשנת 2016 התקשרה המועצה עם מתכנן ב' לתכנון מתחם א19, אולם קידום התוכנית במוסדות התכנון לא נעשה לשיעור רצון המועצה, והמשך התכנון נמסר למתכנן א'.

בינואר 2023 הגיש מתכנן א' לשכת התכנון המחוזית תכנון מפורט למתחמים א11, א19, א13, א18, וביקש לקלוט את התוכניות לשלב Pre-ruling ולקבל חוות דעת והנחיות לצורך המשך הטיפול בהן.

בחודש יולי 2023 התקיים בלשכת התכנון מחוז צפון (להלן - לשכת התכנון המחוזית) דיון בנוכחות נציגי מינהל התכנון מחוז צפון, נציגי משרד השיכון וראש המועצה, שבו הוצג תכנון המתחמים ובסיכומו נקבע כי יש לתת עדיפות בקדימות לתוכנית א19.

באוקטובר 2023 הגישה לשכת התכנון המחוזית צפון למשרד השיכון מחוז צפון, ולמתכנן את חוות דעתה על התוכניות שהוצגו ללשכת התכנון. לשכת התכנון ציינה בפתח חוות דעתה המפורטת לכל מתחם כי תכנון המתחמים שהוצגו למינהל התכנון "אינו בשל" במתכונת שבה הוגשו לקידום ונדרשים תיקונים רבים והשלמות<sup>99</sup>.

<sup>98</sup> הליך של חוות דעת מקדמית נועד לצמצם את רמת אי-הוודאות ולשפר את הליכי התכנון. מגישי תוכניות יכולים להגיש במערכת תכנון זמין (מבא"ת) תוכניות למוסדות תכנון מחוזיים-ארציים כשלב מקדים להגשה - הגשה טרום סטטוטורית. התוכניות הללו נקלטות על פי שיקול דעת מוסד התכנון ובקשת מגיש או יזם התוכנית ומתנהלות במערכת הפנימית של מינהל התכנון.

<sup>99</sup> כך למשל צוין כי לא ברור כיצד הוכנו טבלאות הקצאה ואיזון בטרם ניתן "אור ירוק" לתכנון וללא צירוף נספחים ובדיקות. עוד צוין כי לתוכניות לא צורפו מסמכים נדרשים וחשובים כמו בחינה של מערכת תשתיות מים, ביוב וניקוז, כי נעדרו מהם קונספט תכנוני וחלופות וכי לא פורט כיצד המתחמים מתפקדים בראייה כוללת תוך התייחסות לתוכניות מאושרות או כיצד התכנון המוצע משתלב עם מתחם אחר שמקודם במקביל.



לאחר קבלת ההערות של לשכת התכנון מחוז צפון קיים משרד השיכון ישיבות עם מתכנן א' לעדכון התוכנית של מתחם א19 (אשר כאמור ניתנה לה עדיפות בסיכום הישיבה מיולי 2023) וגיבשו חלופה טובה יותר אשר עונה לדרישות לשכת התכנון.

לשכת התכנון המחוזית מסרה לצוות הביקורת בדצמבר 2023 כי "הוגשה ללשכת התכנון סקיצה מתוקנת בהתאם להערותיהם, לקראת הגשת המסמכים ללשכת התכנון, לקידומה".

**עד מועד סיום הביקורת מששת המתחמים שנמסרו למתכנן א' רק התכנון של מתחם אחד (מא 6) הגיע לשלב הדיון בהפקדה, והתקבלה לגביו החלטה להפקדה בתנאים. לגבי חמשת המתחמים האחרים, טרם הושלם יישום ההערות שניתנו להם בדיונים המוקדמים.**

משרד השיכון מסר בתשובתו כי הוא פועל לקידום התכנון בחמשת המתחמים.

בהתאם להחלטות הממשלה, משרד השיכון מקצה סכומים לא מבוטלים לקידום התכנון המפורט בקרקע פרטית במועצה, אולם כפי שהועלה לעיל התכנון אינו מתקדם כבר מספר שנים.

בדוח מבקר המדינה<sup>100</sup> משנת 2018 על "פעולות הממשלה בנושא מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים" העיר מבקר המדינה לנוכח הקושי של הרשויות המקומיות הערביות להוביל תכנון מפורט של קרקעות פרטיות:

"על משרד הבינוי לבחון דרכים למתן ליווי מקצועי מתאים לרשויות המקומיות במגזר הערבי לצורך קידום תוכניות מתאר מפורטות בתחום שיפוטן, לגבש כלים אפקטיביים שיסייעו להוציא לפועל בהצלחה את התכנון המפורט, ולהביא בחשבון בעניין זה את הכלים שמפעיל מינהל התכנון, למשל שילוב המתכננים האסטרטגיים. כמו כן, על משרד הבינוי להיות מעורב בקידום התוכניות ולעקוב אחר חסמים המונעים את הקידום כדי להסירם בעוד מועד".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה לדוח האמור, השיב משרד השיכון כי כלקח מהביקורת ימונו "חברות ניהול שיסייעו בקידום התכנון ביישובים שיופקדו תחת אחריותם" וכי "המחוזות יהיו אחראים לקיים ישיבות ליווי למעקב אחר התקדמות יישום התכנון".

**הביקורת העלתה כי מחוז הצפון במשרד השיכון, המוביל את התכנון ביישובי הצפון, לרבות במועצה המקומית ירכא, לא מינה חברת ניהול שתסייע למועצה המקומית ירכא בקידום התכנון במתחמים שהוא מלווה, וקידום התכנון המפורט בחמישה מתוך שבעה מתחמים שהוא מלווה כבר יותר משלוש שנים לא התקדם במוסדות התכנון לצורך קליטתם במערכות מינהל התכנון.**

משרד השיכון מסר בתשובתו כי הוא עושה מאמצים לקדם את התוכניות של המתכננים שאיתם התקשרו הרשויות המקומיות באופן ישיר. לגבי קידום התכנון בירכא מסר משרד השיכון כי מונתה יועצת ייעודית לקידום וליווי של התוכניות.

**נוכח פרק הזמן הממושך, למעלה משלוש שנים, שבהם לא התקדם התכנון המפורט אשר מלווה משרד השיכון בירכא, ונוכח התכנון הלוקה בחסר של ארבעה מהמתחמים<sup>101</sup> כפי שציינה לשכת התכנון מחוז צפון, על משרד השיכון לקיים מעקב צמוד אחר התכנון שהוא מלווה ומתקצב ולפעול למינוי חברת ניהול לקידומו.**

משרד השיכון מסר בתשובתו כי משך הזמן הדרוש לתכנון בקרקע פרטית מושפע מהיבטים רבים, וציין כי "יחד עם זאת אנו מודעים לצורך לבחון, להשתפר ולייעל את לוחות הזמנים בלי לוותר על האיכות, וכך נעשה".

<sup>100</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 2018) (2018) "פעולות הממשלה בנושא מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים", עמ' 598-547.

<sup>101</sup> מתחמים א11, א19, א13, א18.



## קידום תוכניות מועדפות למגורים (תמ"ל)

מחירי הדירות בישראל שהחלו להאמיר החל בשנת 2007 וההבנה שלאורך שנים לא הביאו מערכות התכנון להקמתן של יחידות דיור בקצב ובהיקף התואם את גידול האוכלוסייה היו הסיבות המרכזיות לשינוי התפיסה בנוגע לצורך בהתערבות ממשלתית בשוק הדיור ובהנחלת מדיניות אשר תאפשר להתמודד עם הכשלים המבניים שהובילו ליצירתו. הצורך בהגדלת מלאי הדיור הזמין באופן מהיר הציף מספר בעיות מבניות ואסטרטגיות בתהליכי התכנון וההקמה של מבני מגורים בישראל<sup>102</sup>.

באוגוסט 2014 פורסם החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), התשע"ד-2014 (להלן - חוק הוותמ"ל)<sup>103</sup> שמטרתו הגדלה מהירה של היצע יחידות הדיור, בין היתר על ידי קביעת הסדרים מיוחדים להכרזה על קרקעות כמתחמים מועדפים לדיור ותכנונם.

הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים (להלן - ותמ"ל) הוקמה מתוקף חוק הוותמ"ל המקנה לה סמכויות נרחבות, מעבר לסמכויות של הוועדות המחוזיות. הוועדה היא כלי ייחודי להגדלת המלאי התכנוני הקיים בהתמקדות בקיצור הליכי התכנון וקידום תוכניות בעלות היקף ניכר של יחידות דיור. זאת לצד מאמצים שונים לקיצור משך הליכי התכנון במוסדות התכנון המחוזיים.

בסעיף 4(ו) לחוק הוותמ"ל נקבע כי "כוחה של תוכנית מועדפת לדיור שאישרה הוועדה לפי חוק הוותמ"ל יפה מכל תוכנית אחרת שאושרה לפי כל דין, למעט תמ"א 35<sup>104</sup>, ויראו בה שינוי לכל תוכנית אחרת החלה בשטחה, למעט לתמ"א 35".

תוכנית הנדונה בוותמ"ל צריכה לכלול הוראות המאפשרות להוציא מכוחה היתר בנייה למאות יחידות דיור, בהיקפים משתנים כמפורט בחוק, ככלל בלא צורך באישורה של תוכנית נוספת.

תהליך האישור הסטטוטורי בוותמ"ל אינו שונה מבחינת אבני הדרך הנדרשות מתהליך אישור תוכניות למגורים בוועדות המחוזיות, וכולל עמידה בתנאי סף, הפקדה, דיון בהתנגדויות והחלטה לאשר את התוכנית עם או בלי שינויים או תנאים או לדחותה. ההבדל המהותי בתהליכי העבודה של הוועדה נעוץ בלוחות הזמנים, שאליהם היא מחויבת על פי חוק הוותמ"ל, ובתהליכי העבודה המתרחשים קודם להליך האישור הסטטוטורי ולאחריו. קידום תוכנית מועדפת לדיור במסגרת ותמ"ל כולל שלושה שלבים עיקריים:

1. שלב ההכנה הטרום-סטטוטורי - מתחיל עם ההכרזה על מתחם כמועדף לדיור ועוסק בגיבוש התוכנית. בשלב זה מתקיימים סיור וסדרה של ישיבות תיאום עם צוותי התכנון, הרשויות המקומיות וגופים שונים, שבמהלכן נקבעות אבני דרך לקידום התכנון ולוחות הזמנים. בשלב זה מתבצע הליך שיתוף של בעלי העניין, המאפשר התייחסות לתוכנית בשלב התכנון המקדמי במטרה להגיע לשלב התכנון הסטטוטורי עם הסכמות רחבות ככל הניתן או לכל הפחות מחלוקות ברורות.

2. השלב הסטטוטורי - כולל את תהליך קידומה הסטטוטורי של התוכנית, החל בהגשתה למוסד התכנון, דרך בדיקת תנאי סף המוודאת כי היא עומדת בדרישות החוק וכי צורפו לה המידע והמסמכים הבסיסיים הנדרשים לצורך קליטתה במערכת המקוונת, דיון בהפקדת התוכנית והפקדתה בפועל להתנגדויות הציבור ועד להחלטה לאשר את התוכנית, עם או בלי שינויים או תנאים, או לדחותה-בכפוף ללוח הזמנים הקבוע בחוק הוותמ"ל.

הוותמ"ל, דו"ח פעילות שנתי ותיאור פעילות 2014-2019, עמ' 4-7.

102

שמו המקורי של החוק, אשר נחקק כהוראת שעה לתקופה מוגבלת היה "חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), התשע"ד-2014". במסגרת תיקון לחוק משנת 2021, עם הארכת תוקף החוק, נוספה לו המטרה של קידום הפיתוח בקרקע סובבת תחנות מערכת תחבורה עתירת נוסעים במטרה להביא, בין השאר, לייעול השימוש בקרקע ולהגברת השימוש בתחבורה הציבורית. בעקבות הוספת מטרה זו הוסרה המילה "דיור" משם החוק; חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה) (תיקון מס' 7), התשפ"א-2021.

103

תמ"א 35 על תיקוניה היא, כאמור, תוכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, פיתוח ושימור.

104



3. השלב הפוסט-סטטוטורי - לאחר אישור התוכנית מתבצע מעקב אחר מימושה עד שלב מתן היתרי הבנייה.

### תרשים 11: הליך אישור תמ"ל ולוחות הזמנים שנקבעו בחקיקה



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

\* ימי עבודה כמוגדר בחוק התכנון והבנייה<sup>105</sup>.

\*\* תוכנית מועדפת בסטייה מתוכנית מתאר ארצית טעונה גם אישור הממשלה או ועדת שרים שמינתה לעניין זה.

לאחר אישור התכנון, תהליכי הקמת שכונות מגורים בפועל מורכבים מפעולות רבות הנדרשות לצורך ההקמה, כגון שיווק הקרקע במכרז לקבלנים ויזמים, הכנת תוכנית בינוי, ביצוע עבודות אפר, פיתוח תשתיות והקמת תשתיות.

### מתחמים מועדפים לדיון ביישובי המגזר הלא-יהודי

כאמור, אחת הסוגיות המקשות על פתרון משבר הדיור בחברה הערבית היא היקפן המצומצם של קרקעות מדינה וריבוי הקרקעות הפרטיות. רוב הקרקעות בבעלות המדינה נמצאות בשולי היישובים, מחוץ לתחומי השיפוט של הרשויות המקומיות ומחוץ לשטחי הפיתוח המאושרים בתוכניות המתאר המחוזיות. לצורך אישור בנייה למגורים במתחמים אלו נדרשים הקלות מתוכניות מתאר ארציות ומחוזיות או שינויים בתוכניות, דבר המאריך במידה רבה את משך אישור התוכניות במוסדות התכנון<sup>106</sup>.

<sup>105</sup> "ימי עבודה" - למעט שבת ומועד ממועדי ישראל המפורטים בסעיף 18א(א) לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948, וערביהם, ולמעט ימי חול המועד וימי שבתון שנקבעו בחיקוק; שר הפנים רשאי לקבוע ימים נוספים שלא ייחשבו ימי עבודה לעניין זה, בין דרך כלל ובין לעניין סוגים של מוסדות תכנון או מוסד תכנון מסוים.

<sup>106</sup> הוותמ"ל, דו"ח פעילות שנתי ותיאור פעילות 2014-2019, עמ' 18.

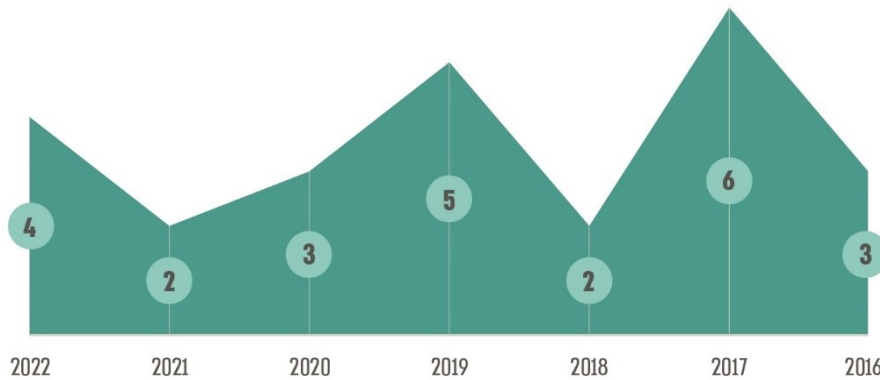


במסגרת התוכנית האסטרטגית לשנת 2040<sup>107</sup> נקבעו יעדים ייחודיים ליישובי המגזר הלא-יהודי, זאת בשל היקף התכנון הנמוך ביישובים אלה ביחס לצורכי האוכלוסייה ולנוכח רמת ההגירה הפנימית הנמוכה בין היישובים הערביים לשאר חלקי הארץ.

יתרונות הוותמ"ל בטיפול בתוכניות אלה הוא ביכולתה לקדם תכנון בהיקפים גדולים בלוחות זמנים קצרים והיכולת לגבור במידת הצורך על תוכניות מתאר מחוזיות וארציות ללא ערכאה תכנונית נוספת. נוסף על כך, חלק מהתוכניות המאושרות בוותמ"ל הן תוכניות מפורטות הכוללות איחוד וחלוקה, פותרות מחלוקות קנייניות שבמקרים רבים הן חסם למימוש ומאפשרות הוצאת היתר בנייה מכוחן<sup>108</sup>.

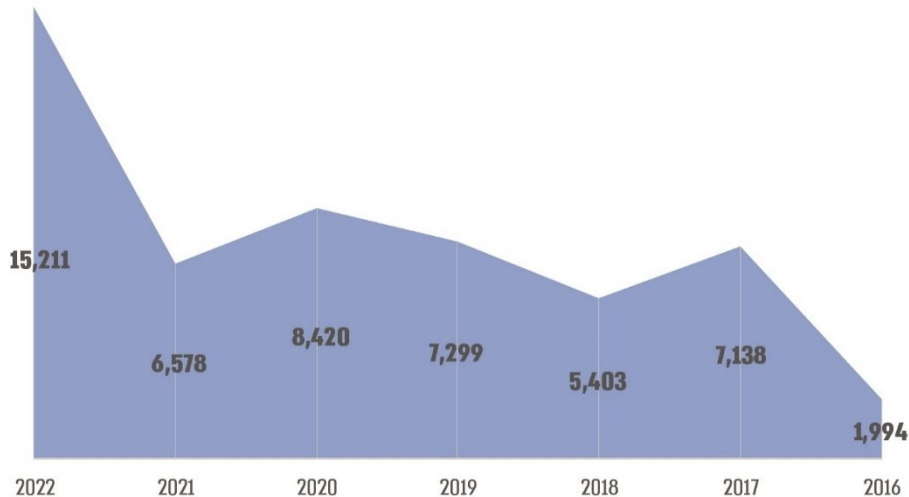
ממועד הקמת הוותמ"ל ועד סוף שנת 2022 הוכרזו 184 מתחמים מועדפים לדיור בכלל המגזרים, מתוכם אישרה הוותמ"ל 107 תוכניות (58% מהמתחמים שהוכרזו), 25 (23%) מהן ביישובי המגזר הלא-יהודי.

תרשים 12: מספר התמ"לים שאושרו ביישובי המגזר הלא-יהודי, 2022-2016



על פי נתוני הוותמ"ל<sup>109</sup>, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 13: מספר יחידות הדיור הכלולות בתמ"לים שאושרו ביישובי המגזר הלא-יהודי, 2022-2016



על פי נתוני הוותמ"ל<sup>110</sup>, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

107 החלטת קבינט הדיור מס' דר/131 מיום 13.2.17, אשר קיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 2.3.17 ומספרה 2457.  
 108 הוותמ"ל, דו"ח פעילות שנתי ותיאור פעילות 2014-2019, עמ' 17.  
 109 הוותמ"ל, סיכום פעילות שנתי, 2022, עמ' 10.  
 110 הוותמ"ל, סיכום פעילות שנתי, 2022, עמ' 10.





מהנתונים שבתרשימים עולה כי מספר יחידות הדיור שניתן לבנות מתוקף התוכניות שאושרו בוותמ"ל אינו תלוי בהכרח במספר התוכניות שאושרו. כך למשל בעוד שבשנת 2019 אושרו 5 תוכניות ומכוחן ניתן לבנות 7,299 יחידות דיור, בשנת 2022 אושרו ארבע תוכניות ומכוחן ניתן לבנות 15,211 יחידות דיור. בשנים 2016 ועד 2022 אישרה הוותמ"ל תוכניות המאפשרות הקמתן של כ-52,000 יחידות דיור.

### תוכניות מועדפות לדיור ברשויות המקומיות שנבדקו

ממועד הקמת הוותמ"ל ועד סוף 2022 הוכרזו חמש תוכניות מועדפות לדיור בארבע מהרשויות המקומיות שנבדקו, כדלהלן:

לוח 11: תוכניות מועדפות לדיור ברשויות המקומיות שנבדקו והסטטוס שלהן

| תאריך האישור | סטטוס                | תאריך ההכרזה על המתחם | מספר יחידות דיור בתוכנית | מספר תוכנית | רשות מקומית |
|--------------|----------------------|-----------------------|--------------------------|-------------|-------------|
| 21.8.22      | אושרה <sup>(1)</sup> | 13.07.15              | 6,262                    | תמ"ל 1030   | אום אל-פחם  |
| -            | טרם אושרה            | 5.06.17               | 4,122 <sup>(2)</sup>     | תמ"ל 1077   | אום אל-פחם  |
| 25.11.20     | אושרה <sup>(3)</sup> | 29.05.18              | 770                      | תמ"ל 1092   | איעבלין     |
| -            | הוקפאה               | 31.12.18              | 3,800                    | תמ"ל 1097   | ירכא        |
| 14.12.17     | אושרה <sup>(4)</sup> | 26.10.15              | 1,625                    | תמ"ל 1036   | שפרעם       |

על פי נתוני הוותמ"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

- (1) רובע עירוני חדש ומודרני בעיר אום אל-פחם. שטח התוכנית כ-1,654 דונם עבור כ-5,800 יחידות דיור; כ-136 דונם עבור מבנים ומוסדות ציבור; כ-17 דונם למסחר שכונתי; כ-150 דונם שטח ציבורי פתוח (שטחי רחבות, טיילת, כיכרות וגינות במרחב הציבורי); כ-131 דונם לשטחי מסחר ותעסוקה ומסחר תעסוקה ותחבורה, לאורך כביש 65 בקיבולת של כ-178 אלף מ"ר. התוכנית כוללת מתחם איחוד וחלוקה שלא בהסכמת הבעלים, שבו חלק ניכר משטחיה.
- (2) 3,000 יחידות דיור כבר בנויות והתוכנית מיועדת להסדרן.
- (3) התוכנית ממוקמת בדרום-מזרח היישוב ומטרתה להקים שכונת מגורים חדשה. שטח התוכנית כ-313 דונם והוא נמצא במרביתו על קרקע מדינה (אשר כמעט אינה זמינה בשאר היישוב), דבר המקנה יתרון לפיתוח השכונה כיחידה אחת. התוכנית מציעה 769 יחידות דיור וכן מבנים ומוסדות ציבור. היא קודמה במוסדות התכנון בין מאי 2019 לדצמבר 2020, מועד אישורה.
- (4) תוכנית להקמת מתחם מגורים ותעסוקה במזרח העיר, בשטח של 1,660 דונם, רובו קרקע בבעלות מדינה. שכונת המגורים המתוכננת מכילה מתחמי מגורים מסוגים שונים שבהם 1,623 יחידות דיור ואזור תעסוקה המציע שימושי תעסוקה מגוונים: תעשייה, מלאכה ומסחר.

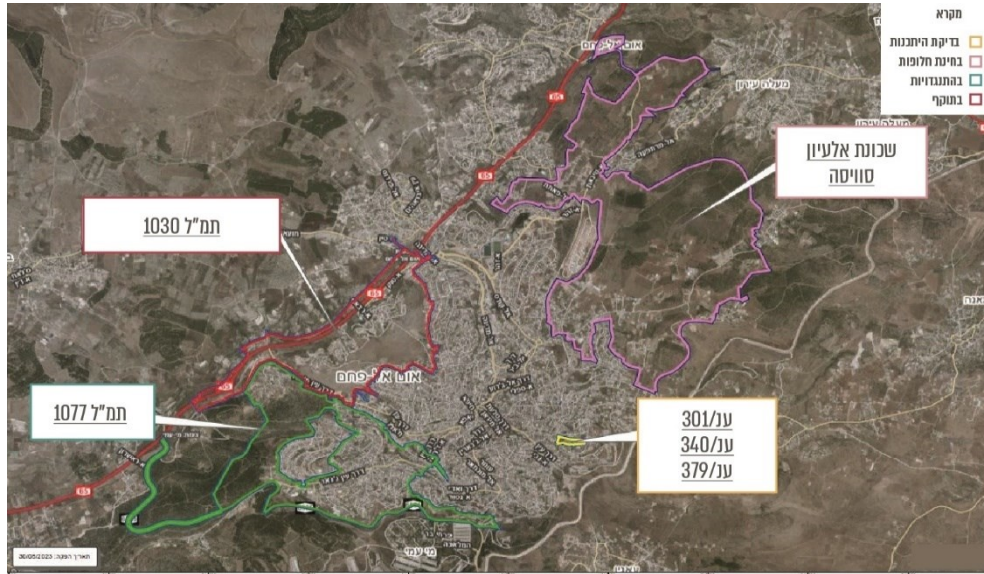
כפי שעולה מלוח 11, בשנים 2017-2022 הוכרזו חמש תוכניות מועדפות לדיור ברשויות המקומיות שנבדקו, מתוכן שלוש אושרו והן מאפשרות בניית כ-8,600 יחידות דיור; תוכנית אחת הוקפאה ואחת עדיין ממתינה לאישור. להלן פרטים:

### תוכניות מועדפות לדיור - עיריית אום אל-פחם

בשנים האחרונות מקדמת העירייה בליווי ומימון משרד השיכון תכנון מפורט במספר מתחמים. להלן פרטים:



**מפה 14 : התוכניות המפורטות אשר משרד השיכון מלווה ומתקצב בשנים האחרונות באום אל-פחם**



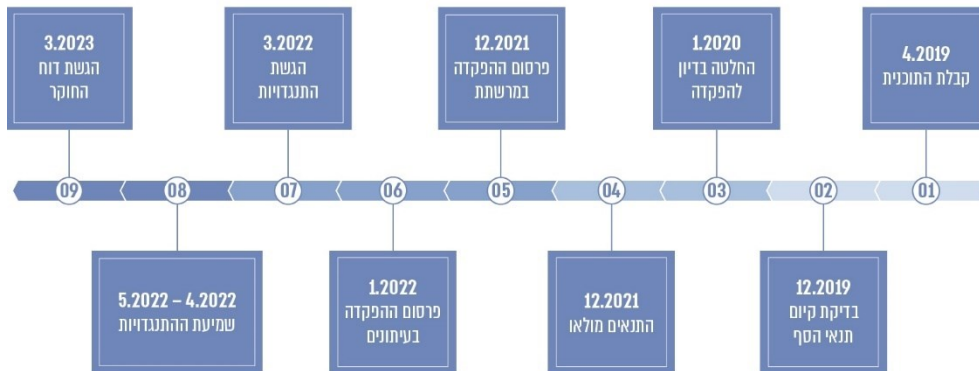
מקור המפה : משרד השיכון, בעיבוד משרד מבקר המדינה (עיבוד סימון מיקום שטחי התוכניות והמקרא).

**תמ"ל 1077**

תמ"ל 1077 היא תוכנית מפורטת שיזמו משרד השיכון ועיריית אום אל-פחם, במתחם שהוכרז כמועדף לדיור ביוני 2017. התוכנית מסדירה שתי שכונות בעיר (עין ג'ראר ואל-עראייש) ומציעה בנייה חדשה בצפיפות גבוהה יותר על קרקעות מדינה. זאת לצד שיפור המצב הקיים בשכונות אלו על ידי הסדרת דרכים והוספת שטחים ציבוריים ומבני ציבור. התוכנית מתחלקת לשני חלקים ומהלכים תכנוניים : הסדרה ועיבוי של שכונות קיימות (בשכונות עין ג'ראר ואל-עראייש קיימות ובנויות כ-3,000 יחידות בקרקע חקלאית) ובנייה בשטח הוואדי והיער שבין שתי השכונות, שם התוכנית מציעה 1,122 יחידות דיור בבנייה רוויה, שטחי ציבור (בתי ספר, מתני"ס ומוסדות עירוניים שביניהם היכל ספורט, מגרש כדורגל, מרכז יום לקשיש ועוד) ושטח תעסוקה. התוכנית הופקדה בינואר 2022. בחודשים פברואר ומרץ 2022 הוגשו 108 התנגדויות לתוכנית, ובאפריל 2022 החל החוקר בשמיעתן.

הוועדה המקומית עירון ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי המבנים הקיימים בשטח התוכנית הם ישנים מאוד, ובמשך עשרות שנים העירייה ניסתה להסדירם. המועצה הוסיפה כי לגבי חלק גדול מהבנייה הקיימת הייתה אכיפה במשך השנים.

**תרשים 14 : מועדי הטיפול בתמ"ל 1077, ממועד ההכרזה על המתחם ועד מועד סיום הביקורת**



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



על פי סעיף 19 לחוק הוותמ"ל, בהיעדר נסיבות מיוחדות, יושב ראש הוועדה ימנה חוקר לשמיעת ההתנגדויות שיוגשו לתוכנית מועדפת, והחוקר ישמע את ההתנגדויות ויגיש לוועדת המשנה להתנגדויות את המלצותיו בתוך 45 ימי עבודה מתום המועד האחרון להגשת התנגדויות. מתכנן הוועדה רשאי להגיש את עמדתו בקשר להמלצות החוקר עד למועד הדיון בהן בוועדת המשנה להתנגדויות. ועדת המשנה תחליט בתוך 30 ימי עבודה ממועד הגשת המלצות החוקר אם לקבל או לדחות את ההתנגדויות, כולן או חלקן. בתוך שבעה ימי עבודה מיום החלטת ועדת המשנה להתנגדויות תחליט הוותמ"ל לאשר את התוכנית, עם או בלי שינויים או בתנאים שתקבע, או לדחותה.

בסעיף 24 לחוק הוותמ"ל נקבע כי "הוועדה תחליט לאשר תוכנית שבסמכותה או לאשרה בשינויים, לקבוע תנאים לאישורה או לדחותה, בתוך 24 חודשים ממועד הגשתה".

**הביקורת העלתה כי במהלך החודשים אפריל ומאי 2022 קיים החוקר שש 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 לסימו.**

במכתב ששלח ראש עיריית **אום אל-פחם** אל יו"ר המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ויו"ר הוותמ"ל (להלן - יו"ר הוותמ"ל) בחודש יוני 2023 הוא הלין על החריגה מפרק הזמן הקבוע בחוק להגשת דוח החוקר, וכפועל יוצא מכך אי-קידום התוכנית. עוד ציין כי התוכנית משמעותית מאוד לתושבי העיר ואלפי משפחות משוועות לאישורה.

בתשובת מינהל התכנון לראש העירייה, מאותו החודש צוין כי שלב ההתנגדויות הוא שלב מעין שיפוטי והוא טרם הסתיים. באוגוסט פנה ראש העיר למועצה הארצית בפעם השנייה בעניין התמשכות החלטת החוקר, אולם הוא טרם קיבל מענה.

הועלה כי בחודש ינואר 2024 פנה ראש עיריית **אום אל-פחם** ליו"ר הוותמ"ל בפעם השלישית והלין על "עיקוב בלתי סביר בהוצאת דו"ח חוקר תמ"ל 1077" בצינו כי "אלפי משפחות בעיר המושפעות מהתוכנית נפגעות מהיעדר המענה ומאי קידום התוכנית".

במענה של יו"ר הוותמ"ל מאותו החודש לראש עיריית **אום אל-פחם** צוין כי תמ"ל 1077 היא תוכנית בעלת מורכבויות רבות המתמודדת עם "אתגרים וקשיים ובכללם היקף השטח המופשר והבנוי הטופוגרפיה התלולה באזור, הפרשי הגבהים המשמעותיים, הרכב הבעלויות בשטח... בנוסף הוגשו מספר רב של התנגדויות, אשר בחינתן דורשת זמן, משאבים ובחינות שונות" עוד ציין כי חלק מהצוות המקצועי בוועדה הארצית מגויס בשל מלחמת "חרבות ברזל" ויש בכך כדי לעכב את ההליך על כל המשתמע מכך".

עוד ציין יו"ר הוותמ"ל במכתבו כי "הוועדה שמה לנגד עיניה את חשיבות איכות התכנון ואת הצורך בהשקעת המשאבים העומדים לרשותה על מנת לקדם תוכנית באופן המיטבי ביותר. בנוסף הוועדה שמה לנגד עיניה את המועדים הקבועים בדיון והיא פועלת לאורם".

**כאמור, מטרת הוותמ"ל היא להיות כלי ייחודי להגדלת המלאי התכנוני הקיים של יחידות דיור באמצעות קידום תוכניות בעלות היקף משמעותי של יחידות דיור בהליכי תכנון מהירים לצד מאמצים שונים לקיצור משך הליכי התכנון במוסדות התכנון האחרים.**

החריגה המשמעותית של למעלה מ-20 חודשים בטיפול בתמ"ל 1077 לעומת לוחות הזמנים שנקבעו בחוק הוותמ"ל (למעלה מ-44 חודשים מיום הגשת התוכנית לוותמ"ל מבלי שהסתיים עדיין שלב ההתנגדויות, לעומת 24 חודשים שנקבעו בחקיקה, ממועד הגשת התוכנית ועד החלטת הוות"ל אם לאשרה) אינה עולה בקנה אחד עם מטרות קיצור משך הליכי התכנון שנקבעו בחוק.



מינהל התכנון מסר בתשובתו כי הזמן שעבר עד להפקדת התוכנית כולל שנה וחודשיים שעברו מפקיעת תוקף חוק הוותמ"ל ביוני 2020 ועד תיקונו ואישורו מחדש במסגרת החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה) (תיקון מס' 7), התשפ"א-2021.

**על הוותמ"ל לפעול ביתר שאת ולקדם את הליך אישור התוכנית, ובכלל זאת להשלים את הדין בהמלצות החוקר ולהכריע בהתנגדויות בכדי לתת מענה למצוקת הבנייה באום אל-פחם ולהסדיר את הבנייה ללא היתר בשכונות עין ג'ראר ואל-עראייש.**

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי מתום שמיעת ההתנגדויות עבר זמן לא מועט, וזאת בשל מורכבות התוכנית בהיבטים רבים, ובהם היבטים משפטיים וקנייניים. מינהל התכנון ציין כי הוותמ"ל רואה חשיבות גדולה בתכנון איכותי המייעל את השימוש במשאב הקרקע לטובת התושבים, תוך יצירת תוכנית מאוזנת המתכללת את כלל הצרכים וההיבטים בהתאם לסביבה ולמקום. מינהל התכנון הוסיף כי נעשים מאמצים גדולים להביא גם את תמ"ל 1077 לקו הגמר, וכי הוותמ"ל עתידה לדון בתוכנית ביוני 2024.

#### שכונת אלעיון סוויסה

רשות מקרקעי ישראל, עיריית אום אל-פחם והחברה הכלכלית לפיתוח אום אל-פחם חתמו בספטמבר 2021 על הסכם גג<sup>111</sup> שבמסגרתו יפותחו תשתיות במתחמים חדשים בעיר שבהם יש פוטנציאל בנייה לכ-15,000 יחידות דיור (חלקן על קרקעות מדינה וחלקן על קרקעות פרטיות). שכונת אלעיון סוויסה היא אחד המתחמים שנכללו בהסכם הגג.

מטרת תוכנית אלעיון סוויסה היא תכנון מתחם למגורים ותעסוקה בצפון-מזרח העיר. התוכנית משתרעת על אזור המאופיין בשטח פתוח בעיקרו והוא חלק מעתודות הקרקע האחרונות בתחום העיר המיועדות לפיתוח. המתחם מיועד להקמת 6,800 יחידות דיור (5,000 יחידות דיור על קרקע פרטית ו-1,800 יחידות דיור בקרקע מדינה) ולהסדרת כ-600 מבנים קיימים ללא היתר.

**תכנון המתחם החל בסוף שנת 2021 ביוזמת העירייה ובליווי ומימון משרד השיכון. תקציב משרד השיכון לתכנון המתחם מסתכם ב-3.5 מיליון ש"ח, ועד מועד סיום הביקורת נוצל סך של 864,000 ש"ח (25%) מהתקציב.**

בינואר 2022 הגישה העירייה בקשה לקדם את תכנון המתחם כמתחם מועדף לדיור (תמ"ל) מתוקף חוק הוותמ"ל.

במקביל לפנייתה לוותמ"ל, המשיכה העירייה לקדם את התכנון ואת שלב גיבוש חלופות השלד (קביעת מערכת הדרכים והרחובות הראשיים, היקף הפיתוח וקיבולת יחידות דיור וכן פריסה עקרונית של אינטנסיביות הבינוי והשטחים הציבוריים הגדולים) של המתחם החל במאי 2022.

בינואר 2023 התקיימה ישיבה בנוכחות צוות המתכננים, נציגי העירייה, נציגי משרד השיכון ונציגי לשכת התכנון מחוז חיפה בנושא אישור חלופות השלד של התוכנית, ובמהלכה ניתנו הערות מינהל התכנון להמשך התכנון.

ביוני 2023 פנה ראש עיריית אום אל-פחם שנית אל יו"ר המועצה הארצית לתכנון ובנייה ויו"ר הוותמ"ל בבקשה להכריז על שטח התוכנית כמתחם מועדף לדיור.

<sup>111</sup> בהתאם להחלטת ממשלה 768 (דר/29) מיום 9.10.13, חותמים רשות מקרקעי ישראל, משרד האוצר ומשרד הבינוי והשיכון על הסכמי הגג בהיקף של עשרות אלפי יח"ד בכל רחבי הארץ. הסכמי הגג מבטיחים את שיווקן של אלפי יח"ד למגורים בלוח זמנים מהיר ובאיגום משאבים ממשלתי אשר יאיץ את התפתחות הערים וצמיחתן. ההסכם נחתם בין רשות מקרקעי ישראל, עיריית אום אל-פחם והחברה הכלכלית לפיתוח אום אל-פחם. אתר רשות מקרקעי ישראל [www.gov.il/he/departments/general/roof-agreements](http://www.gov.il/he/departments/general/roof-agreements). נצפה ב-12.8.24.



נכון למועד סיום הביקורת, שטח התוכנית המיועד להקמת 6,800 יחידות דיור ולהסדרת כ-600 מבנים קיימים ללא היתר, אינו מוכרז כמתחם מועדף לדיור, ותכנון השכונה שהחל בסוף שנת 2021 נמצא בשלבי בחינת חלופות ועדיין לא התקדם לשלב הגשה ללשכת התכנון.

נוכח פרק הזמן הרב (כשנתיים) ממועד בקשת ראש עיריית אום אל-פחם להכריז על התוכנית בשכונת אלעיון סוויסה כתוכנית מועדפת לדיור, מומלץ כי הוותמ"ל תקבל החלטה בעניין ותיידע את העירייה על החלטתה.

### תוכנית מועדפת לדיור - המועצה המקומית ירכא

תמ"ל 1097 - שכונת רבין

בשנת 2015 קיבלה המועצה המקומית ירכא תקציב של 4 מיליון ש"ח לתכנון וקידום של שכונת רבין בירכא<sup>112</sup>, המשתרעת על שטח של כ-1,400 דונם - 70% מהקרקע בבעלות פרטית, מצב המצריך תהליך איחוד וחלוקה, והיתר בבעלות המדינה. למועצה ניתנה האפשרות לבחור להגיש את התוכנית לקידום במסגרת תוכנית מועדפת לדיור, ככל שהיא תעמוד בחוק הוותמ"ל. בסוף דצמבר 2018 הוכרז שטח התוכנית כמתחם מועדף לדיור והתגבשו התנאים להגשת תמ"ל - תמ"ל 1097. התוכנית נועדה לספק מלאי יחידות דיור כמענה למחוסרי דיור בירכא - 3,800 יחידות דיור בצפיפות ממוצעת של כ-6.5 יחידות דיור לדונם.

על פי דברי ההסבר לתוכנית, השכונה ממוקמת בשטחים שיעודם חקלאי ובשטחים פתוחים ללא תכנון מפורט. התוכנית מציעה שטחי מגורים, שטחי מסחר ותעסוקה, שטחי ציבור, מערך שטחים פתוחים ירוקים ומערכת רחובות היררכית בהמשך ישיר למרקם הקיים והמתוכנן ביישוב, שתוכננה בהתחשב בטופוגרפיה ובדרכים קיימות. בשטח קיימים מבני מגורים ומבנים המשמשים לחקלאות ומלאכה וכדומה, אשר נבנו ללא היתר בשטחים פרטיים. התוכנית מציעה להסדיר את מבני המגורים ומסמנת להריסה את יתר המבנים הקיימים.

בחדש יוני 2019 התקיים שולחן עגול בעניין תמ"ל 1097 - שכונת רבין בירכא, בנוכחות חברי הוותמ"ל, נציגי מינהל התכנון, נציגי המועצה (ראש המועצה והמהנדס), צוות התכנון ומנהלי הפרויקט ונציגי משרדי ממשלה (משרד השיכון, משרד הרווחה, המשרד להגנת הסביבה ורשות כבאות והצלה), ובסיומה נקבעו משימות להשלמת התוכנית בידי צוות התכנון לצורך עמידת התוכנית בתנאי הסף.

בנובמבר 2019 נקלטה התוכנית במערכות מינהל התכנון, ובהתאם לסעיף 10(ב) לחוק הוותמ"ל נערכה לה בדיקת תנאי סף ונקבע כי היא עומדת בהם. בהתאם לכך נקבע דיון להפקדת התוכנית לשבוע מאוחר יותר, אולם בשל התנגדות גורפת של בעלי הקרקעות הפרטיים בתחומי התוכנית הדיון לא התקיים והתוכנית נדחתה.

**הועלה כי עלות התכנון של השכונה הסתכמה בכ-3.44 מיליון ש"ח מתוך תקציב של 4.0 מיליון ש"ח שהוקצה לכך, דהיינו נוצל 86% מהתקציב שהקצה משרד השיכון לתכנון השכונה.**

בשנים 2020 - 2021 נערכו דיונים בין הוותמ"ל לבין המועצה המקומית ירכא כדי לנסות ולגשר על הפערים בין דרישות התכנון של המועצה ונציגי בעלי הקרקעות לבין עמדת הוותמ"ל בסוגיות תכנוניות הנוגעות לגודלו של מתחם המגורים המוקצה בידי המדינה, לשיעור הפרשת הקרקעות הפרטיות לצורכי ציבור ולצפיפות יחידות הדיור<sup>113</sup>.

<sup>112</sup> עוד בשנת 2003 החלה המועצה המקומית ירכא בליווי משרד השיכון להתניע מהלך של תכנון שכונה ובה כ-1,200 יחידות דיור. בפברואר 2006, לאחר אישור תמ"א 35, קבעה לשכת התכנון המחוזית שלא ניתן לקדם את השכונה ויש למצוא שטח חלופי לתכנונה, ועל כן במאי 2006 דחתה הוועדה המחוזית צפון את התוכנית והיא נגזרה.

<sup>113</sup> הוותמ"ל דרש כי 34% מהאדמות הפרטיות יופרשו לצורכי ציבור, בעוד התושבים ביקשו כי רק 26% מאדמותיהם יופרשו, כפי שנהוג בשכונות אחרות.



במכתבו של יו"ר הוועדה הממונה **בירכא** דאז<sup>114</sup> אל יו"ר הוותמ"ל ממרץ 2021 הוא ציין בין היתר:

"התוכנית המקורית שילבה 370 דונם אדמות מינהל ו-800 דונם אדמות פרטיות, אולם עם התקדמות התוכנית הסתבר כי רק 100 דונם מאדמות המינהל יוקצו לבנייה והיתר יהוו רצועה ירוקה עליה לא ניתן לבנות והדבר ערער את אמון התושבים והמועצה בכל עניין התוכנית... לא בוצע שיתוף ציבור כנדרש, התוכנית הוצגה כלאחר יד לחלק מהתושבים עובדה שהביאה למרמור רב בקרב בעלי הקרקעות".

מתכנתת הוותמ"ל השיבה למועצה באפריל 2021 כי על אף המחלוקת ניתן לגשר על הפערים וכי היא מזמינה את נציגי המועצה לשוב אל שולחן הדיונים ו"למצוא אוזן קשבת בנושאים של שיתוף ציבור, הטמעת מצב הבעלויות בפועל בתכנון שיאפשר להתחשב באופן שווה בכל בעלי הקרקע בהליך של איחוד וחלוקה ולא בצורה של הפקעה (שאינה שוויונית) ולספק יחידות דיור למחוסרי הדיור ביישוב".

ראש המועצה המקומית **ירכא** פנה למשרד השיכון בפברואר 2022 והציע לקדם תכנון חדש (רה-תכנון) לשכונת רבין, לבניית כ-2,000 יחידות דיור (במקום 3,800 בתוכנית המקורית), בעיקר על אדמות המדינה. ראש המועצה ציין במכתבו כי קיימים יתרה תקציבית לזכותו וגם חוזה התקשרות עם חברת התכנון שתכננה את השכונה שנעצרה, וניתן לקדם את התכנון "במינימום זמן ועלויות".

הועלה כי הצעתו של ראש המועצה לא יצאה אל הפועל בשל מחלוקת על שכר הטרחה לתכנון מחדש של השכונה בין המועצה לבין חברת התכנון שתכננה את השכונה בשנת 2019.

משרד השיכון מסר בתשובתו כי תכנון סטטוטורי מורכב עשוי בהחלט להימשך כמה שנים, וכי לגבי שכונת רבין, התמשכות התהליכים נבעה "מהתנגדות בעלי הקרקע בשכונה, מאתגר רוחבי של אחוזי הפרשה, בהתחשב בשטחי ציבור נדרשים ושטחי נחלים העוברים בתחום התוכנית וכן מקיום בנייה לא מוסדרת".

עוד ציין משרד השיכון בתשובתו כי קיים דיונים עם המועצה על הצעתה משנת 2022 לקדם את התוכנית רק באדמות מדינה עבור מחוסרי קרקע ביישוב. בדיונים אלה הוא הבהיר למועצה כי לא ניתן לקדם תכנון בקרקעות מדינה המנותקות לגמרי מהיישוב הוותיק, דבר המותיר מובלעות בנויות באופן לא מוסדר, וכי תידרש בחינה מחדש של היבטי ההסדרה במרחב שייבחר. כן יידרשו התאמות של התכנון לתפיסת התכנון הארצי שהשתנתה, ולמעשה הדבר מצריך תהליך תכנון חדש.

משרד השיכון מסר לצוות הביקורת בדצמבר 2023, בעת הביקורת, כי הוא בוחן אפשרות לקידום התקשרות חדשה עם חברה מתכנתת שיבחר, לתכנון מחודש ומצומצם לשכונה על אדמות המדינה בלבד, אולם טרם התקבלה החלטה סופית על כך.

**יוצא אפוא כי על אף ניצול של כ-3.44 מיליון ש"ח לצורך תכנון שכונת רבין, המועצה המקומית ירכא ומשרד השיכון לא הצליחו במשך כשנתיים להביא לאישור התוכנית, שמטרתה בניית 3,800 יחידות דיור שיקלו את מצוקת הדיור ביישוב והסדרת בנייה ללא היתר שנעשתה במשך השנים בידי בעלי קרקעות פרטיות.**

בתשובתו מיוני 2024 ציין משרד השיכון כי לצורך תכנון מחודש נדרשת היערכות תקציבית אשר מצד אחד תכסה את הפעולות שכבר בוצעו על ידי המתכננים עד לשלב ההיערכות לדיון לגבי ההפקדה, ומצד שני תכיל את כל הדרוש לעריכת תוכנית עד למתן תוקף. עוד ציין משרד השיכון כי "יפעל ככל הניתן לקדם את התקצוב ואת התכנון עד להשלמתו לתוקף בשיתוף עם הרשות המקומית".

**נוכח חשיבות תכנון מתחמים לבנייה למגורים כמענה למצוקת הדיור ביישוב ירכא, מומלץ כי מינהל התכנון, משרד השיכון והמועצה המקומית ירכא ירכזו במשותף מאמצים למציאת נוסחה**

<sup>114</sup> מכתבו של יו"ר הוועדה הממונה בירכא דאז, שניהן באתר שנים כיו"ר הוועדה הממונה בירכא.



תכנונית הולמת שתכלול את ההתאמות הנדרשות למענה למצב המורכב בשכונת רבין, לשם קידום תכנון חדש לשכונה.

## סיכום

בתחילת שנת 2023 אוכלוסיית המגזר הלא-יהודי בישראל מנתה כ-2.04 מיליון תושבים. רובם מתגוררים ב-85 רשויות מקומיות קטנות-בינוניות (מספר התושבים בהן נע בין 2,500 ל-77,000 תושבים) ומרביתן מרוחקות גיאוגרפית מהערים המרכזיות בישראל, דבר המשפיע בין היתר על מצבן החברתי-כלכלי.

לתכנון השפעה משמעותית על התפתחות היישובים, על רמת החיים בהם ועל איכותם. כדי לאפשר תפקוד ואיכות חיים ברמה נאותה נדרש, בין היתר, תכנון להסדרת ייעודי הקרקע והשימוש במרחב הפיזי לצורך הקמת תשתיות, אזורי מסחר ותעסוקה וכן פיתוח אזורי מגורים ושימור שטחים פתוחים.

בשנים 2016-2021 התקבלה סדרת החלטות ממשלה שתכליתן צמצום פערים ופיתוח והעצמה של יישובי המגזר הלא-יהודי, בין היתר על ידי קידום תכנון מתארי ותכנון מפורט והקצאת משאבים ייעודיים להוספת עשרות אלפי יחידות דיור במגזר הלא-יהודי. סדרת החלטות הממשלה הללו מצביעה על ההכרה במצוקת הדיור ועל הצורך והחשיבות שבקידום התכנון והסרת החסמים. עלה כי מ-206 מיליון ש"ח שהעמיד משרד השיכון לזכות הרשויות המקומיות במסגרת החלטה 922 לשנים 2016-2020 לתכנון יישובים אסטרטגיים, ניצלו הרשויות המקומיות כ-41 מיליון ש"ח (20%) ומתקציב של 80 מיליון ש"ח שנקבע במסגרת אותה החלטה לתכנון מתארי ומפורט, ניצלו מינהל התכנון והרשויות המקומיות כ-39.2 מיליון ש"ח (49%).

בדוח הועלו חסמים המעכבים את קידום התכנון, ובהם התמשכות ההליכים במוסדות התכנון, מחלוקות בין הרשויות המקומיות לבין מוסדות התכנון בעניין ייעודי הקרקע שהוצעו בתוכניות, הכנת תוכניות איחוד וחלוקה באיחור ניכר ממועד אישור התוכניות המפורטות, הצורך בעריכת שינויים בתמ"מים, ובאחד המקרים גם בתמ"א, הדורשים את אישור המועצה הארצית לתכנון ולבנייה כחלק מהליך קידום התוכניות, בנייה ללא היתר המסכלת את התכנון ואי-קידום פתרון קצה לביוב.

בביקורת עלה כי הוועדות המחוזיות חיפה והצפון נהגו במשך שנים לקדם את התכנון המפורט הדורש עריכת הליך איחוד וחלוקה בשני שלבים: שלב ראשון שבו שינוי ייעודי הקרקע ושיעורי הבנייה אשר נתון לסמכותן, ושלב שני של הליך האיחוד וחלוקה שהושאר לטיפולן של הוועדות המקומיות והרשויות המקומיות כך שיתבצע במסגרת תוכנית נפרדת. כך נוצר מצב שבו אושרו תוכניות מפורטות אשר לא ניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה כל עוד הרשות המקומית או הוועדה המקומית לא השלימו את הליך האיחוד והחלוקה. זאת ועוד, חלק מהתוכניות אשר קודמו במוסדות התכנון חרגו מפרקי הזמן שנקבעו בחוק לצורך אישורן.

הועלה כי התוכנית הכוללת של איעבלין, שהכנתה נמשכה כשבע שנים, טרם הופקדה נכון למועד סיום הביקורת, ומסתמן כי המועצה אינה מעוניינת בקידומה בעקבות החלטת המועצה הארצית שלא לקבל את רוב השינויים שהוצעו במסגרת שינוי תמ"מ 9/2; התוכנית הכוללת של אום אל-פחם, שהוחל בהכנתה בשנת 2016, טרם אושרה, והדבר מעכב את התושבים מלממש את פוטנציאל הבנייה הקיים בתוכניות המפורטות כחוק.

התוכניות המפורטות שמקדם מינהל התכנון במספר שכונות בירכא, שמטרתן להוסיף יחידות דיור ולהסדיר את הבנייה ללא היתר שבוצעה במשך השנים בתחומן, נתקלות בקשיים ועיכובים רבים, הן בשל בנייה חדשה ללא היתר, המסכלת את התכנון ומאלצת עריכת שינויים משמעותיים בתוכניות, והן בשל מחלוקות בין הבעלים של החלקות במתחמים וסירובם לביצוע הליכי איחוד וחלוקה מחדש.



עוד עלה בביקורת כי פתרון מצב הביוב של שפרעם, שהוחל בקידומו לפני יותר מעשור והוא תנאי לקידום התכנון המפורט בעיר, טרם יושם למרות המאמצים הרבים שהושקעו בו, לרבות הסדרתו הסטטוטורית במסגרת מספר תוכניות - בין היתר עקב חוסר נכונות של הוועדה המקומית קריית אתא לקדם הוצאת ההיתרים להקמת תחנת השאיבה הראשית ולהעברת חלק מקווי ההולכה בתחומה בהתאם לתוכניות המאושרות.

הועלה גם כי אף שכבר בחודשים אפריל ומאי 2022 הושמעו ההתנגדויות לתוכנית המועדפת לדיור באום אל-פחם (תמ"ל 1077) לפני החוקר שמינתה הוותמ"ל, ועל אף חריגה המשמעותית בלוחות הזמנים לטיפול בתוכנית, טרם התקבלה החלטה בעניין ההתנגדויות.

על מינהל התכנון, הוועדות המחוזיות חיפה וצפון, הוועדות המקומיות והרשויות המקומיות שנבדקו לפעול לתיקון הליקויים ולבחינת ההמלצות שעלו בדוח זה. על הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה גבעות אלונים, הגליל המרכזי ועירון לפעול לאכיפת החוק כנגד בנייה ללא היתר בתחומן. על מינהל התכנון והוועדות המחוזיות חיפה וצפון לפעול בשיתוף הרשויות המקומיות למציאת פתרונות להסרת החסמים הייחודיים המעכבים את קידום התכנון המתארי והתכנון המפורט במגזר הלא-יהודי, ובפרט בארבע הרשויות המקומיות שנבדקו. זאת כדי לעזור בהסדרת היישובים ובפתרון מצוקת הדיור בהם.

על הרשויות המקומיות שנבדקו - אום אל-פחם, איעבלין, ירכא ושפרעם לפעול לניצול מרבי של התקציבים שהוקצו להן במסגרת החלטות הממשלה השונות לקידום התכנון ביישוביהן.

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.

מומלץ כי שר הפנים האחראי על מינהל התכנון ייתן את דעתו לממצאים שעלו בדוח זה, וינחה את גורמי התכנון הרלוונטיים למצוא פתרונות לקידום התכנון במגזר הלא-יהודי, ולבצע בקרה אחר קידום פתרונות הדיור במגזר הלא-יהודי, לצד הגברת האכיפה למניעת בנייה ללא היתר.





משרד מבקר המדינה  
ונציב תלונות הציבור

