



# Outline Planning for Arab Localities in Israel

Abstract

2012



This report was made possible with funding from the European Union Commission  
The opinions expressed in this publication do not necessarily reflect the position of the  
European Union

Special thanks to the New Israel Fund for supporting our activities

# INTRODUCTION

## **The study and its goals**

The goal of the report is to provide an up-to-date picture of the outline planning in most of the Arab localities in Israel, and the extent to which these plans correspond to the present and future needs of the population. Part A of the report examines the status of outline planning in most Arab localities, true to the end of 2011. Part B presents a comparative survey that considers the quality of the outline plans of Arab localities, relative to similar Jewish localities; specifically, to what extent the outline plans meet the needs of the populations concerned.

## **Planning and development in Arab localities**

The Arab localities in Israel have undergone, over the years, a gradual process of change from a pronounced rural village fabric to a dense urban fabric, with no overarching strategy. In many localities, this process was not accompanied by proper planning procedures that meet the needs of the population, in terms of housing, infrastructure and allocation of State lands. In Jewish localities, on the other hand, the State is extensively involved in planning and development procedures. This state of affairs in Arab localities has led to a situation in which there is a lack of housing solutions for two main groups: (1) Residents who own land which is located outside the area zoned for development; (2) Residents who do not own land, and due to excess of demand over supply, are unable to purchase land for building a home.

The Ministry of the Interior initiated an extensive project for planning in the Arab localities, in the last decade. Nonetheless, the planning procedure have hardly succeeded in addressing these problems. In most cases, the plans offer only a partial solution. In addition, due to the lengthy period often required for completing planning procedures, by the time plans are approved, they are often no longer relevant.

The Or Commission Report of 2003 determined that phenomena of discrimination, neglect and hardship from which the Arab population in Israel suffers, particularly in the realm of planning and building, contributed to the October 2000 unrest in Israel.<sup>1</sup> The Or Commission stated that while the Arab population in Israel increased sevenfold during the 50 years that had passed since the founding of the State, the scope of the area zoned for residential purposes remained virtually unchanged; the Commission also stated that the main obstacle to building for residential purposes in the Arab localities is

1 The Or Commission was established by the government following the killing of 13 Arab citizens during Arab demonstrations in October 2000. In its report, the Or Commission emphasized the need to close the gaps between the Arab and Jewish sectors, citing institutional discrimination towards Arab citizens in the field of planning as one of the root causes that led to the unrest in 2000.

the lack of outline plans, and the unreasonably lengthy period entailed in the preparation and updating of outline plans for Arab localities. According to the Commission's findings, until 2000, many of the Arab localities in Israel did not have any approved outline plan.

### **Ministry of the Interior Project for the Advancement of Outline Planning in the Non-Jewish Sector**

Following a number of government decisions, the Ministry of Interior launched a large-scale project for the "advancement of outline planning in the non-Jewish sector" at the beginning of 2000. The project originally included approximately 30 Arab localities in the north and center of Israel, and later expanded to 66 localities, for which outline plans were to be prepared. The project also included the preparation of master plans,<sup>2</sup> for 13 localities, and a regional master plan for localities in Wadi Ara. Concomitantly, nine additional local outline plans were initiated for nine Arab localities that were not included in the framework of the Ministry of the Interior's project.

The plans were meant to have been completed within a few years, however twelve years have passed since the project's inception and to date, updated outline plans have been approved for only half of the localities included in this project. The remaining plans are in various stages of advancement; some are at the stage of deposition for public review and possible objections, and others have not yet been approved for deposition for public review. In other words, the Interior Ministry's project has not kept pace with the schedule set by the government.

### **The Importance of Local Outline Plans for Development of Localities**

A local outline plan is a statutory document that stipulates the planning policy of a locality through zoning and the designations and uses of its land. The purpose of the local outline plan is oversight of the land development in the planning area, and ensuring suitable housing solutions and living conditions in the locality. This is carried out by designating areas for housing, industry, commerce, public buildings, open spaces, agriculture, roads, etc. The procedure for drawing up and approving a local outline plan is long and complex, and includes, inter alia, a period of deposition, during which the public can submit objections to the plan. By definition, a local outline plan is a legal framework that determines the direction of the locality's development and manages the land usage for the benefit of all residents.

A local outline plan that responds to the needs of the residents grants relative planning independence to the local authority. However, when there is no updated outline plan, a lack

2 Master plans delineate general principles for planning, building and development. However, unlike master plans, outline plans are statutory and have to be reviewed by the public and against which planning objections can be submitted.

of residential areas and public spaces gradually ensues, leading to deterioration in quality of life in the locality, unregulated building, and the expansion of local development to areas that do not correspond to the local or regional planning policy. There are, however a few strong local authorities that manage well in terms of planning matters even though they have no approved outline plan. Yet this is not the case of the local Arab authorities: the advancement of acceptable outline plans that are suitable for their needs is highly important for them.

While in the Jewish localities the central government in many instances promotes and initiates local development through various means, in Arab localities, the main tool by which the central government enables local development is the outline plan. Therefore, Arab localities are extremely dependent on local outline plans prepared for them by the Ministry of the Interior. Despite this, outline plans prepared for Arab localities have not provided a satisfactory response to their unique characteristics, and suffer from systemic problems, such as unrealistic predictions of housing needs relative to the expected population growth 20 years ahead,<sup>3</sup> limited land reserves, lack of planning flexibility, etc. These often lead to housing crises and lack of public buildings for services, as well as areas for employment purposes. As a result, the relevance of a local outline plan to the reality in a given Arab locality is often limited to a small window of time, which makes it necessary to prepare updated outline plans at a relatively high frequency. The time it takes to prepare outline plans thus has significant ramifications on their degree of relevance in the long term, as well as on the extent to which they provide up-to-date answers to the needs of the locality.

## **Part A – The State of Statutory Planning in the Arab Localities**

The planning survey covered 119 Arab localities, which constitute almost all of the Arab localities in the Northern, Haifa, Central and Jerusalem districts. Not included in the survey were Bedouin localities in the Negev, mixed cities, and Arab localities that were coalesced with Jewish cities many years ago. The total population of the localities included in the survey is approximately 948,200 residents.

The survey first examined all of the localities for which local outline plans were initiated after 2000: their formal characteristics, the time taken for the planning procedure, and their degree of correspondence to the localities' actual needs. As part of the research, questionnaires were distributed to the local authorities in order to assess the perspective of the heads of the authorities and key professionals (mainly city engineers) regarding the updated outline plans and the planning process. In addition, the planning situation was

3 The life span of an outline plan is intended to be at least 20 years, but this is not always implemented.

examined for localities where no local outline plan was advanced after 2000; namely, whether there was an outline plan, and the year it obtained statutory approval.

## Findings

- Of the 119 localities that were examined, 63 local outline plans were initiated for 75 localities<sup>4</sup> between 2000 and the end of 2011. Of these 75 localities, 66 were included in 54 local outline plans in the framework of the Ministry of the Interior project.
- At the end date of the survey (December 2011), 36 updated local outline plans were approved for 41 Arab localities (with a total of approximately 227,560 residents, which is 24% of the total population of all the survey's localities). Of these 36 plans for which the planning procedures were completed and the plans statutorily approved, 28 plans relating to 33 localities were included in the framework of the Ministry of Interior Project.
- Of the 75 localities for which an updated outline plan has been prepared, 16 local outline plans for 19 localities were submitted for public review and objections (191,990 residents, approximately 20% of the total population in the localities surveyed). With the exception of one plan for one locality, all of the above mentioned plans, currently deposited for public review, are included in the framework of the Ministry of Interior project.
- Of the 75 Arab localities for which updated outline plans have been prepared, 11 updated local outline plans for 15 localities (44,740 residents, approximately 5% of the total number of residents in the localities surveyed) were submitted to the planning authorities, but have not yet been deposited for public reviews. All of these localities are included in the framework of the Ministry of Interior Project.
- Despite the fact that since 2000, local outline plans have been prepared for a majority of the Arab localities (63%) and are currently in various stages of advancement, these localities represent barely one half of the total Arab population in the localities surveyed (approx. 464,290 residents, comprising 49% of the total population of the localities surveyed). In other words, most of the localities for which an updated local outline plan has been prepared, and which are in various stages of advancement, are small localities. In each of the districts, updated outline plans were prepared for at least half of the Arab localities in the district. At the same time, with the exception of the central district, most of the Arab population lives in localities for which no updated local outline plan is in process.
- The time required for the planning institutions in the Northern, Haifa, Central and Jerusalem districts to process the updated local outline plans was, on average, close

4 In some cases, an outline plan includes more than one locality.

to six years (70 months). In terms of the size of the localities, the greater the number of residents, the longer it took to the planning institutions to process the local outline plan.

- A qualitative survey was also conducted. In this framework, questionnaires were sent to the 75 Arab localities for which a new outline plan had been initiated since 2000; 32 responses were received (approximately 43%). The main findings yielded by these questionnaires are as follows:

- The overall degree of satisfaction on the part of the local authorities with the updated plans is only partial. Those authorities that are satisfied with the plan itself claim that they lack the resources and budgets to implement the plan.

- One of the main problems which emerge from the received responses is the fact that most of the plans lack detailed instructions on the basis of which building permits can be obtained. Consequently, for residents to obtain a building permit, detailed plans or parcellation schemes must be prepared and submitted for approval by the planning institutions – an additional process that takes a significant amount of time. The considerable expenses involved and the complex coordination entailed in the preparation of detailed plans severely limits the potential benefit of the updated outline plans as a solution for the housing crisis in Arab localities.

- For 44 Arab localities in the Northern, Haifa, Central and Jerusalem districts no updated outline plan has been initiated since 2000. There are 34 localities whose local outline plans were approved between 1990 and 1999. Approximately 318,390 residents live in these localities. The local outline plans of eight other Arab localities, home to 98,610 residents, were approved before 1990. In two additional localities with approximately 66,902 residents, there is no valid local outline plan at all. Localities that have no updated outline plan account for just over half of the Arab population (approximately 483,910, or 51% of the residents in the localities surveyed).

## **Part B – Residential and Employment Areas in the Outline Plans of Arab and Jewish Localities: Comparative Study**

The outline plans in most of the Arab localities, including the most updated among them, do not provide a reasonable solution for the needs of residents, particularly where housing and employment are concerned. Meanwhile, in most of the Jewish localities the situation is quite different, and their updated outline plans address the full range of residents' needs. In an attempt to examine the differences between Arab and Jewish localities, at the level of outline planning, a comparative study was carried out that included four pairs of localities. Each pair was composed of a Jewish locality and an Arab locality, similar in characteristics such as population size, jurisdictional area, character of local government, type of local committee, etc. Naturally, this sample of isolated test cases is by and large indicative only.

The study focused on two main aspects: (1) The extent of the area that the outline plan allocates for future residential development; (2) The extent of the area that the plan allocates for industry and employment. To complete the picture, a fifth pair of local outline plans was examined regarding the planning procedures themselves, namely, the amount of time necessary to advance the outline plan and approve it, and the statutory framework in which the decision to advance it was made.

Following is a list of the pairs studied (in each pair, the Arab locality appears first and the Jewish locality, second): (1) Tamra and Safed; (2) Dabouriyya and Shlomi; (3) Taibeh and Rosh Ha-Ayin; (4) Nein and Timrat; (5) Tantour and Harish

For each of the paired localities, we also examined the given target population of the plan. Target population is the number of residents expected to live in the locality at the end of the plan's 20-year lifespan. It includes not only natural growth, but also other factors that may affect the population's size, such as internal immigration, and absorption of Jewish immigrants in Jewish localities. It should be noted that the target population serves as the major factor in determining the programmatic needs of the locality, and in providing planning solutions for the locality's needs, such as the number of housing units, public buildings for services, employment areas, green areas, allocation of areas for future development. We examined the residential development potential that the outline plan enables relative to the predicted population in each locality. In addition, we examined the extent of the areas that the outline plan allocates for industry and employment relative to both the target population, and the population expected by natural growth exclusively. In our comparison between the target population in Arab and Jewish localities, we found significant differences, as detailed below.



## **Findings**

### **The Plan's Target Population**

The prevalent assumption in the outline plans of Jewish localities is that the population will grow considerably, far beyond the forecast natural growth. In some cases, the population target allows for a doubling and even a tripling of the existing population. The planning institutions justify these frequently inflated population targets by such intentions as “attracting a new population,” “strengthening the locality,” or “stabilizing the status of the locality in its region.”

The initial assumptions underlying the local outline plans with regards to the target population of the Jewish localities necessitate large land reserves for housing, employment, public lands and more. A particularly large target population also increases the amount of land which needs to be designated for public use, in the outline plan. Given that it is unclear whether such a large target population would indeed be reached, a relatively small population is likely to benefit from large land reserves for residential, employment and public building purposes that are well beyond its needs. This situation provides “planning security” for the locality for many years to come, during which there is no need to prepare an additional outline plan and to obtain new land reserves. This will enable the locality to develop, for the long term, those lands that are already zoned for development in its jurisdiction.

In Arab localities, by comparison, the target population of the outline plans is based on natural growth only. The possibility of population growth as a result of internal migration, for example, is not addressed at all, even in the case of relatively large localities with an urban character. In addition, no safety margin is employed to ensure alternative possibilities for development in the eventuality that areas slated for development are found to be unsuitable or unavailable for building, for various reasons. Were these considerations taken into account, and given the considerable time that is likely to pass until a new outline plan is prepared, such data regarding the target population would constitute a safety margin that could ensure the possibility of planning for development beyond the target date of the outline plan. In practice, it seems that the extent of local development allowed by the outline plans in Arab communities tends to be limited, since it is based exclusively on the natural growth rate, and therefore lacks land reserves for additional development.

It should be noted that this pattern of significant differences in determining the target population in Jewish and Arab localities also recurs in updated outline plans of localities that were not included in the comparative survey.



## **Industry and Employment**

Industry and employment areas provide not only places of work for the residents of the locality, but are also sources of income for the local authority and enable its proper functioning for the benefit of its residents. In cases that were examined, the scope of industry and employment areas in the Arab localities, according to a calculation of area per capita, is lower than in Jewish localities, sometimes as much as by a half. This is true not only in terms of the extent of areas zoned for industry and employment, relative to the target population, but also in terms of the building rights<sup>5</sup> given for these uses. The difference is even more pronounced when one compares the scope of employment areas, relative to the natural growth of the population, in both the Arab and Jewish localities examined. This study shows a very large allocation of employment area per capita in the Jewish localities.

These land reserves ensure the ability of the Jewish local authority to develop long-term employment in the locality, far beyond the target date of the program. In addition, Jewish localities have a better starting point than neighboring Arab localities, in the competition to attract investors and industry into their realm. Since most of the land reserves in Jewish localities are State-owned, the building development, marketing and actualization procedures are simpler than in Arab localities, in which most of the industrial and employment areas are privately owned, a situation that causes many pitfalls in realizing their planning potential. The realization rate of the industrial and employment areas in Arab localities is therefore noticeably lower.

## **Land Reserves**

The lack of land reserves for development in Arab localities for their overall needs, first and foremost for housing (particularly for residents who do not own land), is even more acute in light of the fact that they have almost no State lands and most of the local development is based on private lands. This situation poses many difficulties, due to land ownership rights and the low possibility of realizing the local development potential. This is because an owner of private land cannot be forced to utilize the full developmental potential of his private lot. The extent of implementation of the outline plan in Arab localities is hence partial. State land reserves are therefore required in order to solve the housing needs of those who do not own private land.

5 Building rights: These define the extent of the permitted area of construction (site coverage, floor areas), number of stories in the building, number of housing units allowed in the building, etc.

## **Planning Procedures**

The role of the planning institutions is complex, and it is reasonable to expect differences in the advancement of various types of plans and in the extent of public resources allocated to them. And yet, excessive differences were found in the manner in which the outline plans for the Arab locality Tantour and the Jewish locality Harish were advanced. This is manifested in the type of planning institution which considered the plans, the pace of these deliberations, the timeframe during which planning procedures were carried out, and the end-result.

Although the planning procedures for both localities, having similar population targets, began in the second half of 2008, the outline plan for Harish has already been approved, while the outline plan for Tantour is at a midway stage, in which the planning alternative for the locality has been determined, but there is no forecast regarding the timeframe for the continuing planning procedure.

**In summary**, the difference between the planning concept in Arab and Jewish localities is significant. The prevalent approach in outline plans for Jewish localities is one of "entrepreneurial planning," which utilizes all the existing resources available in their area in order to exhaust the locality's development potential as regards housing, services, infrastructure, employment, etc. By contrast, the outline plans for Arab localities are drawn up based on an approach of "regulatory planning," which offers basic solutions to the locality's population based only on its rate of natural growth, without examining opportunities for local development in the area surrounding the locality. Such planning therefore ultimately limits, rather than enables, the locality's development potential.

## **Recommendations**

The report presents a number of recommendations regarding the existing systemic planning failures in the realm of outline planning in the Arab localities. These recommendations would ensure that local outline plans provide a real response to the needs of the Arab localities and guarantee maximum benefit from the Interior Ministry's project, which is still underway.

Some of the recommendations for the planning authorities focus on further research needed in order to deepen their understanding of the issues concerned, such as: the expected feasibility in the development of private lands, according to the specific characteristics of each locality; external factors that delay the advancement of local outline plans; the need to analyze successful implementation of parcellation schemes in Arab localities, in order to draw conclusions for future cases.

Other recommendations focus on planning policies, and on possible improvements of the existing planning situation in Arab localities. These recommendations call for a change in perspective in relation to the unique characteristics of the Arab population, its localities and their use of space; definition of target populations not limited to the natural growth; adjusting the outline planning to the unique characteristics of the Arab localities; and allocating State lands for local development in Arab localities, in order to solve the lack of land reserves due to the inability to realize, in full, the development potential of privately owned lands.

In addition, it is recommended that further tools be employed which will enable development in the Arab localities, including preparation of locally initiated and executed master plans and planning policy documents. This tool defines the planning needs of a locality in a manner similar to an outline plan, but it is simpler and less expensive, and takes less time to plan. In addition, a plan that is initiated by the local authority, in cooperation with the community, will contribute greatly to improving the status of the locality, both in the eyes of the residents and vis-à-vis the state authorities.



# התכנון המתארי ביישובים הערביים בישראל

## תמונת מצב

2012



הפרויקט מסומן על-ידי האיחוד האירופי  
העמדות בפרסום זה אינן משקפות בהכרח את עמדות האיחוד האירופי

תודתנו לקרן החדשה לישראל על התמיכה בפעילותנו

מחקר וכתובה חלק א': ענאיה בנא, מתכנתת ערים; רים סוייד, מתמחה בתכנון עירוני  
מחקר וכתובה חלק ב': סזאר יהודקין, מתכנן ערים  
עריכה: סזאר יהודקין; ניר שלו

מיפוי: נאוה שיר, מתכנתת ערים  
מערכות מידע: ווג'די ח'לאיילה  
סוקרת: רנין יוסף  
עריכה גרפית: רון הרן

תמונת העטיפה: תכנית המתאר של טמרה, מתוך הדו"ח

ועדת היגוי (לפי סדר א"ב): עו"ד עאוני בנא; מתכנתת ערים בדריה בירומי-קנדלפת; אדריכל שמואל גרואג; ד"ר  
דליה דרומי; ד"ר מיכאל מאיר-ברודניץ; מהנדס גסאן מזאוי; עו"ד נידאל עות'מאן; מהנדסת מלאכי רוחאנה

**עמותת במקום, מתכננים למען זכויות תכנון** הוקמה בשנת 1999 על ידי מתכננים/ות ואדריכלים/ות, במטרה לחזק את הקשר בין מערכות התכנון לזכויות האדם. המניע להקמת במקום היה המפגש היומיומי של פעיליה עם אפליה והפרה של זכויות אדם במערכות התכנון השונות, כלפי אוכלוסיות מוחלשות בישראל. במקום פועלת בכלים מקצועיים, באמצעות צוות שכיר ומתנדבים, הכוללים אנשי מקצוע מתחומי התכנון, החברה והמשפט, לקידום שוויון וצדק מרחבי וחברתי בתחום התכנון והפיתוח ובהקצאת משאבי קרקע, ולהעמקת השקיפות והדמוקרטיזציה בהליכי התכנון. עמותת במקום מסייעת לקהילות המצויות בעמדת נחיתות מקצועית, כלכלית או אזרחית לממש את זכויותיהן בשדה התכנון. למימוש מטרותיה, פועלת העמותה בתחומי התכנון, המשפט, המחקר, החינוך והפעילות הציבורית.

**המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי (מעל"א)** הוא ארגון לא ממשלתי ללא מטרות רווח, הפועל בישראל. הוא נוסד ונרשם כעמותה בשנת 2000. הקמת המרכז קיבלה את ברכת הוועד הארצי של ראשי הרשויות המקומיות הערביות, ועדת המעקב העליונה לענייני האוכלוסייה הערבית וגורמים ציבוריים ופוליטיים המייצגים את הציבור הערבי בישראל. מעל"א הציב לעצמו כמטרה עיקרית את ייצוג האינטרסים והצרכים האמיתיים של האוכלוסייה הערבית-פלסטינית בישראל בתחומי התכנון, הקרקע, הדיור, הצמיחה והפיתוח. מעל"א פועל במטרה להביא לשוויון בהקצאת משאבי קרקע ובמשאבי פיתוח ותכנון; למען העצמה של האוכלוסייה הערבית כדי להגן על זכויותיה הבסיסיות במגוון תחומים; וכדי להשיג שיתוף של הציבור הערבי בהליכי תכנון. כל אלה מתוך שיתוף פעולה ערבי-יהודי לפיתוח כלכלי, חברתי ואנושי בקרב כל האזרחים במדינה. בשנת 2004, הכיר משרד הפנים במעל"א כגוף ציבורי הרשאי להגיש התנגדויות לתכניות על פי סעיף 100 לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965.

# תוכן עניינים

5	<b>הקדמה</b> תכנון ופיתוח ביישובים הערביים פרויקט משרד הפנים לקידום התכנון המתארי במגזר הלא יהודי חשיבותה של תכנית מתאר מקומית לפיתוח היישוב מבנה המחקר ומטרותיו
9	<b>חלק א': המצב התכנוני הסטטוטורי ביישובים הערביים</b> מבוא לסקר התכנוני א. מבנה ומתודולוגיה ב. המעמד המוניציפאלי של היישובים הערביים ג. המצב התכנוני ביישובים הערביים – תמצית
11	<b>פרק 1: יישובים שתכנית המתאר המקומית שלהם קודמה אחרי שנת 2000</b> א. יישובים שתכנית המתאר המקומית שלהם אושרה אחרי שנת 2000 ב. יישובים שתכנית המתאר המעודכנת שלהם הופקדה לאחר שנת 2000, אך טרם אושרה ג. יישובים שתכנית המתאר שלהם התקבלה במוסדות התכנון לאחר שנת 2000, אך טרם הופקדה ד. משך הליכי התכנון של התוכניות העדכניות שקודמו לאחר שנת 2000 ה. ניתוח כלל ממצאי הסקר בנוגע לתוכניות שקודמו מאז שנת 2000 ו. סקר איכותני של הליכי תכנון בתוכניות מתאר עדכניות שקודמו לאחר שנת 2000
26	<b>פרק 2 – יישובים שתכניות המתאר שלהם הוכנו לפני שנת 2000</b> א. יישובים שתכניות המתאר שלהם אושרו בשנים 1990 ו-1999 ב. יישובים שתכניות המתאר שלהם אושרו לפני 1990 ג. יישובים שמעולם לא אושרה להם תכנית מתאר מקומית
	<b>חלק ב': מחקר השוואתי: שטחי המגורים והתעסוקה בתכניות מתאר ביישובים ערביים ויהודיים בישראל</b>
31	מבוא למחקר השוואתי א. מטרות המחקר ב. תהליך העבודה
35	צמד מס' 1: טמרה – צפת א. רקע כללי ב. שנת היעד של תכניות המתאר ג. אוכלוסיית היעד של התכניות ויחידות דיור ד. תעשייה ותעסוקה

44	<b>צמד מס' 2: דבוריה – שלומי</b> א. רקע כללי ב. רמת פירוט של תכניות המתאר ג. אוכלוסיית היעד של התכניות ויחידות דיור ד. תעשייה ותעסוקה
52	<b>צמד מס' 3: טייבה – ראש העין</b> א. רקע כללי ב. אוכלוסיית היעד של התכניות ויחידות דיור ג. תעשייה ותעסוקה
61	<b>צמד מס' 4: נין – תמרת</b> א. רקע כללי ב. אוכלוסיית היעד של התכניות ויחידות דיור ג. תעשייה ותעסוקה
68	<b>צמד מס' 5: טנטור – הריש</b> א. רקע כללי ב. הליכי תכנון
73	<b>סיכום, מסקנות והמלצות</b> <b>סיכום ומסקנות</b> א. קידום תכניות ב. אוכלוסיית היעד ג. שטחי תעשייה ותעסוקה ד. הליכי התכנון
78	<b>המלצות</b> א. דרכים לשיפור ההלימה בין הליכי התכנון ומאפייני היישובים הערביים ב. שינויים הדרושים במדיניות התכנון ג. כלים נלווים לשיפור המצב התכנוני
85	<b>נספח – שאלון : פרויקט משרד הפנים בנושא תכניות אב/מתאר ביישובים הערביים</b>
98	<b>English Abstract</b>



# הקדמה

## תכנון ופיתוח ביישובים הערביים

היישובים הערביים בישראל עברו במשך השנים תהליך הדרגתי של שינוי ממרקם כפרי מובהק למרקם אורבני צפוף. ביישובים רבים, תהליך זה לא לווה במהלכים תכנוניים ראויים מנקודת מבט כוללת, בכלל זה התאמת מערך התשתיות להתפתחות העירונית והקצאת קרקעות מדינה לצרכים השונים של האוכלוסייה, לרבות מגורים. בניגוד ליישובים יהודיים, בהם קיימת מעורבות רבה של המדינה בהליכי התכנון המתארי והמפורט, ברוב היישובים הערביים ההתפתחות האורבנית מתרחשת בלי יד מכוונת ובלי אפשרויות אמתיות לפיתוח בשולי הגרעין ההיסטורי של היישוב.

תהליך זה הביא רבים מהיישובים הערביים בישראל למצב בו במרכז היישוב חסרות תשתיות העונות על צרכי האוכלוסייה. ככלל, קיים ביישובים הללו מחסור בפתרונות דיור לשתי קבוצות אוכלוסייה עיקריות: (1) תושבים שהקרקע שבעלותם נמצאת מחוץ לתחום שתכניות המתאר של היישוב מייעדות לפיתוח, או אף מחוץ לתחום השיפוט של היישוב; (2) תושבים שאין בבעלותם קרקע ובשל עודף ביקוש על היצע בשוק הנדל"ן המקומי, אינם מצליחים לרכוש קרקע שעליה יוכלו לבנות את ביתם.

הליכי התכנון ביישובים הערביים, שאותם מקדמים בעשור האחרון משרדי הממשלה, ובראשם משרד הפנים, אינם מצליחים להתמודד עם בעיות אלה. לרוב מדובר בתכניות המציעות מענה חלקי בלבד לצרכים של האוכלוסייה ביישובים הערביים. יתר על כן, בשל הזמן הארוך הנדרש להשלמת ההליכים התכנוניים הכרוכים בתכניות אלו, במועד אישורן הן לעתים קרובות לא רלוונטיות עוד.

דו"ח ועדת אור<sup>1</sup> תיאר בהרחבה תופעות של אפליה, קיפוח ומצוקה, שמהן סובל הציבור הערבי בישראל, וקבע כי אלו היו בין הגורמים שתרמו לאירועי הדמים בחודש אוקטובר 2000<sup>2</sup>. בהתייחס לתחום התכנון והבנייה, ועדת אור ציינה שבעוד שהאוכלוסייה הערבית בישראל גדלה פי שבעה במהלך 50 השנים הראשונות מאז קום המדינה, היקף השטחים שיועדו לה לבנייה למגורים נותר כמעט ללא שינוי. הדבר יצר מצוקת דיור קשה ופגע מאוד באוכלוסייה הערבית בכלל, ובזוגות צעירים בפרט.

ועדת אור קבעה כי המכשול העיקרי בפני בנייה למגורים ביישובים הערביים הוא המחסור בתכניות מתאר ובתכניות אב<sup>3</sup>. הדו"ח, שפורסם בשנת 2003, טען כי קיים עיכוב בלתי סביר בהכנת תכניות מתאר ליישובים הערביים ובעדכון, וכי חסר ייצוג אפקטיבי לאוכלוסייה הערבית בוועדות התכנון. הדו"ח ציין כי גם לאחר ההאצה בהכנת תכניות מתאר ליישובים הערביים בעשור האחרון של המאה ה-20, במחצית מיישובים אלה לא היו תכניות אב או תכניות מתאר מקומיות מאושרות, המתוות כיווני פיתוח חדשים ומאפשרות הרחבה של השטח הבנוי. לפי ועדת אור, לרבים מהיישובים הערביים בישראל לא היתה כלל תכנית מתאר מאושרת.

## פרויקט משרד הפנים לקידום התכנון המתארי במגזר הלא יהודי

בתחילת שנת 2000 החל מינהל התכנון במשרד הפנים בפרויקט רחב היקף ל"קידום התכנון המתארי במגזר הלא יהודי" (להלן: "פרויקט משרד הפנים"). בראשית דרכו של הפרויקט נכללו בו כ-30 יישובים ערביים במרכז הארץ ובצפונה<sup>4</sup>,

1 דו"ח ועדת אור – ועדת חקירה ממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים בחודש אוקטובר 2000, אוגוסט 2003.

2 שם, שער ראשון, סעיף 4.

3 שם, שער ראשון, סעיף 37.

4 פרויקט משרד הפנים כלל גם הכנת תכניות מתאר לכמה יישובים בדואים במחוז דרום. לאור המצב הייחודי של העדר הכרה ביישובים שבהם מתגוררת כמחצית מהאוכלוסייה הערבית-הבדואית בנגב, ובה בעת מתרחש הליך תכנוני מורכב במטרה להסדיר חלק מאותם יישובים לא מוכרים, הוחלט שהדו"ח הנוכחי לא יעסוק ביישובים אלה.

אשר תושביהם סבלו מהעדר תכנון מעודכן ובשל כך מחוסר יכולת לקבל היתרי בנייה. בהמשך התרחב הפרויקט ובשיאו כלל 66 יישובים בצפון הארץ ובמרכזה להם הוחלט להכין תכניות מתאר<sup>5</sup>. בנוסף נערכו תכניות אב בלבד עבור 13 יישובים בודדים<sup>6</sup> ותכנית אב אזורית בוואדי ערה אשר הקיפה 11 יישובים נוספים, לרבות המרחב הפתוח שביניהם.

פרויקט משרד הפנים תואם שורת החלטות שקיבלה הממשלה בנושא קידום התכנון ביישובים הערביים, והוא נערך בשיתוף עם מינהל מקרקעי ישראל, משרד הבינוי והשיכון, משרד ראש הממשלה והרשויות המקומיות הרלוונטיות<sup>7</sup>. מטרתו העיקרית של הפרויקט היא "שיפור איכות החיים ביישובים במגזר הלא יהודי, לרבות תוספת ניכרת של שטחים למגורים, מבני ציבור, אזורי תעסוקה, שטחים פתוחים ותשתיות ברמה נאותה כמענה לצרכי היישובים לטווח הארוך"<sup>8</sup>. החלטות הממשלה שהובילו לפרויקט משרד הפנים התקבלו בין החודשים נובמבר 1998 למרץ 2000<sup>9</sup>. בהחלטה של ועדת השרים לענייני המגזר הערבי מחדש ינואר 2000, שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה, נקבע כי "תכניות המתאר מהוות מכשיר אדמיניסטרטיבי לשיפור איכות החיים במגזר הערבי, ומשמשות גם כמאבק בבנייה הבלתי חוקית במגזר זה. אשר על כן שואפת ועדת השרים כי במהלך 4 השנים הקרובות יסתיים כלל עדכון תכנית המתאר בכלל המגזר הערבי"<sup>10</sup>.

חלפו 12 שנים מאז תחילתו של הפרויקט, שהיה אמור להסתיים תוך שנים ספורות, אך עד כה אושרו תכניות מתאר מעודכנות רק למחצית היישובים שנכללו בו: עד סוף שנת 2011 אושרו 28 תכניות מתאר מקומיות עבור 33 יישובים; 15 תכניות מתאר נוספות עבור 18 יישובים אחרים נמצאות בשלב של הפקדה ודיון בהתנגדויות; שאר התכניות נמצאות בשלבים התכנון המוקדמים, חלקן טרם הגיע לשלב של החלטה על הפקדה. פרויקט משרד הפנים לא עמד אפוא בלוח הזמנים שקבעה הממשלה.

במהלך אותה תקופה (מאז שנת 2000) קודמו, שלא במסגרת פרויקט משרד הפנים, תשע תכניות מתאר מקומיות לתשעה יישובים ערביים נוספים. מבין תשע התכניות הללו, שמונה מאושרות ופורסמו למתן תוקף. התכנית התשיעית<sup>11</sup> טרם קיבלה תוקף שכן הוגשו מספר עתירות מינהליות נגד ההחלטה לדחות התנגדויות שהוגשו לתכנית עתירות אלו נדונות כעת בבית המשפט.

### חשיבותה של תכנית מתאר מקומית לפיתוח היישוב

כידוע, תכנית מתאר מקומית היא מסמך סטטוטורי הקובע את מדיניות התכנון של היישוב באמצעות ייעודי קרקע ואת השימושים המותרים בה. מטרתה של תכנית מתאר מקומית כוללת פיקוח על פיתוח הקרקע במרחב התכנון המקומי והבטחת תנאי מחיה נאותים ביישוב. זאת על ידי קביעת אזורי מגורים, תעשייה, מסחר, מבני ציבור, שטחים פתוחים, חקלאות, דרכים ועוד<sup>12</sup>. כל אחד מייעודי הקרקע וכל אחד מהשימושים המותרים בכל ייעוד וייעוד (לרבות אופי הבינוי, אחוזי בנייה וכו') מקבל ביטוי במסמכי התכנית. הליך עריכתה של תכנית מתאר מקומית ואישורה הינו ארוך ומורכב וכולל בין היתר שלב של הפקדה, שמאפשר לציבור להגיש לתכנית התנגדויות.

- 5 היישובים להם הוכנה תכנית מתאר מקומית במסגרת פרויקט משרד הפנים מפורטים בחלק א', בלוחות 2, 3 ו-4.
- 6 בין היישובים להם הוכנה תכנית אב בלבד נמצאות הערים אום אל פחם וסחנין. בעקבות תכניות האב הוחלט להכין תכניות מתאר לשני יישובים (נין וכפר ברא). הדו"ח הנוכחי איננו בוחן את הליך הכנתן ותוכנן של תכניות האב.
- 7 מינהל התכנון, משרד הפנים, פרויקט התכנון המתארי במגזר הלא יהודי, יוני 2006, עמ' 3.
- 8 שם, עמ' 2.
- 9 מתוך: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מסמך רקע בנושא: בניה בלתי חוקית, 2004.
- 10 החלטה מספר ערב/19 של ועדת השרים לענייני האזרחים הערבים בישראל מתאריך 03/01/2000, אשר קיבלה תוקף של החלטת ממשלה בתאריך 27/01/2000 שמספרה 980 (ערב/19). מתוך מבקר המדינה (2010) דו"ח שנתי מס' 60 לשנת 2009, עמ' 380.
- 11 תכנית מס' 16968/ג עבור היישוב כמאנה במחוז צפון.
- 12 חוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965, סעיף 61.

מעצם הגדרתן, תכניות מתאר מקומיות הן מסגרת חוקית המתווה את כיווני ההתפתחות העיקריים של היישוב או אזור התכנון ומסדירה את שימושי הקרקע בתחומה לרווחתו של כלל ציבור התושבים. תכנית מתאר מאושרת היא בעלת מעמד סטטוטורי והוועדה המקומית מחויבת לפעול לפיה: אין לבצע פעולות בנייה במקרקעין בתחום התכנית אלא מכוח היתר שמנפיקה הוועדה המקומית, וזו רשאית ליתן היתר רק ככל שהוא תואם את תכנית המתאר<sup>13</sup>. מאחר שמערך תכניות המתאר הינו היררכי, הרי שתכניות המתאר המקומיות כפופות לתכניות המתאר המחוזיות והארציות, ובאופן זה משמשות ככלי מרכזי ליישום מדיניות התכנון הלאומית, תוך תרגומה למאפיינים המקומיים של כל יישוב ויישוב. כדי לשנות באופן מהותי תכנית מתאר מקומית יש לנקוט בהליך דומה לזה של הכנתה, כולל הפקדה, דיון בהתנגדויות ואישור על ידי מוסדות התכנון ברמה המחוזית ולפעמים גם הארצית<sup>14</sup>.

רשות מקומית או יישוב, שאושרה להם תכנית מתאר מקומית אשר עונה על צרכי התושבים, נהנים מעצמאות תכנונית יחסית ומיכולת מסוימת לנהל את המרחב שבאחריותם. לעומת זאת, בהעדר תכנית מתאר מקומית מעודכנת ליישוב, מתפתח בהדרגה מחסור בשטחי מגורים ובשטחים ציבוריים מבונים ופתוחים, ולא ניתן לפתח תשתיות מתאימות ומספיקות. כל אלה גורמים לירידה הדרגתית באיכות החיים ביישוב ומובילים לבנייה לא מוסדרת ולהתפשטות הפיתוח המקומי לשטחים שבחלקם אינם תואמים את מדיניות התכנון המקומית או האזורית<sup>15</sup>.

יש לציין כי רשויות מקומיות רבות בישראל מתקיימות ומתנהלות היטב מבחינה תכנונית למרות שאין להן תכנית מתאר מאושרת. הדבר נכון בעיקר בכל הנוגע לרשויות מקומיות חזקות, שיש להן יכולת עמידה ומיקוח מול רשויות המדינה. רשויות מקומיות חזקות, שבתחום השיפוט שלהן יש עתודות קרקע משמעותיות ואשר נהנות מחוסן כלכלי, מצליחות לעתים קרובות לקדם תכניות פיתוח בתחומן למרות העדרו של תכנון מתארי מעודכן. בניגוד לכך, רשויות מקומיות חלשות תלויות במידה גדולה יותר בשלטון המרכזי כמנוף לפיתוח מקומי, הן בהעברת תקציבים ייעודיים לקידום יוזמות מקומיות לפיתוח בתחום היישוב, והן בייזום תכניות פיתוח שעל פי רוב מוכתבות מלמעלה.

לא כל היישובים היהודיים חזקים מבחינה חברתית וכלכלית, אך היישובים הערביים משתייכים רובם ככולם לקטגוריה של היישובים החלשים. בתחום התכנון והפיתוח המקומי הדבר בולט לעין, בפרט כאשר בוחנים את תכניות המתאר המקומיות ואת רמת הפיתוח המקומי ביישובים יהודיים מצד אחד וביישובים ערביים, מצד שני. להעדר תכנית מתאר מקומית יש השלכות רבות על אופי היישוב, על אפשרויות הפיתוח בו ועל יכולתם של תושביו למצוא פתרונות דיון ותעסוקה ראויים. מכאן החשיבות הגדולה בקידומן של תכניות מתאר ראויות ומתאימות ביישובים הערביים.

ככלל, ביישובים היהודיים בישראל השלטון המרכזי מקדם את הפיתוח המקומי באמצעות מנגנונים מגוונים, אולם ביישובים הערביים הכלי המרכזי וכמעט יחיד שבאמצעותו מאפשר השלטון המרכזי את הפיתוח המקומי הוא תכנית המתאר. משום כך תלותם של היישובים הערביים בתכניות מתאר מקומיות שעורך עבורם משרד הפנים גדולה מאוד. למרות זאת, במקרים רבים תכניות המתאר שהוכנו עבור היישובים הערביים התעלמו ממאפייניהם ומצורכיהם הייחודיים, או שלא נתנו מענה מספק לצרכים אלה. כתוצאה מכך, תכניות המתאר הללו לוקות לעתים קרובות בבעיות מערכתיות, כגון צפי לאחוזי מימוש לא ריאליים, היקף מוגבל מאוד של עתודות קרקע, חוסר גמישות ועוד. כתוצאה מכך, הרלוונטיות של תכניות המתאר המקומיות למציאות השוררת ביישובים הערביים מוגבלת לעתים קרובות, לטווח הזמן הקצר בלבד, והדבר מחייב הכנת תכניות מתאר עדכניות בתכיפות גבוהה יחסית.

לאור חשיבותן של תכניות המתאר עבור היישובים הערביים, למשך הכנתן יש השלכות רבות על מידת הרלוונטיות שלהן בטווח הארוך, כמו גם לשאלת העדכנות שלהן והתאמתן לצורכי היישוב. דו"ח זה מספק תמונה מקיפה על

13 שם, סעיף 145.

14 הכוונה כמובן לתכנית המשנה באופן מהותי את תכנית המתאר התקפה. חשוב לציין כי ישנן תכניות מתאר מקומיות שלא דורשות אישור של המועצה הארצית, וישנן גם תכניות מתאר מקומיות שלא נדונות בוועדה המחוזית. למשל, תכניות שמשנות קווי בניין, מוסיפות שטחי בנייה בהיקף מוגבל, מוסיפות קומות בלי תוספת שטחי בנייה ועוד. הכל בהתאם לתיקון מס' 43 לחוק, המגדיר את המסגרת החוקית לתכניות בסמכות הוועדה המקומית.

15 מיהל התכנון, משרד הפנים, פרויקט התכנון המתארי במגזר הלא יהודי, יוני 2006, עמ' 1.

המצב התכנוני השורר ביישובים הערביים בישראל, על תכניות המתאר שלהם, על רמת העדכון שלהן, איכותן והיכולת ליישמן הלכה למעשה.

### מבנה המחקר ומטרותיו

מטרתו של הדו"ח הנוכחי היא, כאמור, לספק תמונה עדכנית על מצב התכנון המתארי ביישובים הערביים בישראל ועל מידת התאמתן של תכניות המתאר המקומיות לצורכי אוכלוסייתם, בהווה ובעתיד. בנוסף, המחקר מבקש לבחון את תרומתו של פרויקט משרד הפנים לקידום התכנון ביישובים הערביים מאז שנת 2000. חשוב לציין שהמחקר לא עוסק בכל ההיבטים של מדיניות התכנון והפיתוח הממשלתית ביישובים הערביים לאורך השנים, אלא רק בביטוי שמדיניות זאת מקבלת בתוכניות המתאר שהוכנו עבורם.

הדו"ח כולל שני חלקים. החלק הראשון בודק את מצב התכנון המתארי העדכני ביישובים הערביים בישראל, נכון לסוף 2011. במרכזו של חלק זה מוצג סקר שהקיף את רוב היישובים הערביים במחוזות צפון, חיפה, מרכז וירושלים<sup>16</sup>. הסקר לא מתייחס למספר קטן של יישובים ערביים, אשר שויכו מבחינה מוניציפלית לערים יהודיות והוכפפו מבחינה תכנונית לעיר הקולטת<sup>17</sup>. יש להבדיל בין מצב זה לבין מצבם של כפרים שנכללו בתחום המוניציפלי של מועצות אזוריות יהודיות. במקרה זה האחריות המוניציפלית היא אמנם של המועצה האזורית, אולם מבחינה תכנונית, לכל אחד מהיישובים שבתחום המועצה האזורית יש זהות ייחודית משלו<sup>18</sup>. הבדיקה של המצב התכנוני העדכני מתמקדת באותם יישובים שנכללו בפרויקט משרד הפנים, בחתכים שונים, ובהם אופי השלטון המקומי (עיר, מועצה מקומית, חלק ממועצה אזורית), מספר התושבים, המיקום הגיאוגרפי ועוד.

חלקו השני של הדו"ח כולל סקר משווה הבוחן תכניות מתאר שהוכנו ליישובים יהודיים וערביים. הסקר כולל כמה צמדים של יישובים, כאשר בכל צמד יישוב ערבי ויישוב יהודי הדומים זה לזה במספר מאפיינים (גודל האוכלוסייה, ההשתייכות המוניציפאלית וכו'). הסקר המשווה מתמקד בבדיקת עתודות הקרקע למגורים ולשטחי תעסוקה, שתכניות המתאר מקצות ביישובים השונים. הסקר בוחן, באופן מקצועי, באיזו מידה מספק התכנון המתארי הסטטוטורי מענה לצרכים האמיתיים של התושבים ביישובים הערביים, מזה, וביישובים היהודיים, מזה.

פרק הסיכום של הדו"ח כולל מסקנות העולות ממנו וכן המלצות שעשויות לדעתנו לשפר את המצב התכנוני ביישובים הערביים בישראל, בטווח הקצר והארוך כאחד.

16 במחוז תל אביב אין יישובים ערביים. כאמור, במחוז דרום שורר מצב ייחודי שהדו"ח הנוכחי אינו עוסק בו.  
17 בשנת 1982 צורף הכפר עכרבה לתחום המוניציפלי של העיר צפת, בשנת 1963 צורף הכפר תרשיחא לתחום המוניציפלי של העיר מעלות-תרשיחא, וכבר בשנת 1949 העיר יפו נכללה בתחום המוניציפלי של תל אביב-יפו. בנוסף יש יותר מ-20 כפרים פלסטינים שסופחו בשנת 1967 לעיר ירושלים. מעמדם הפוליטי והתכנוני של כפרים אלה שונה לחלוטין מזה של היישובים הערביים בתוך הקו הירוק ודורש דיון מיוחד. הדו"ח הנוכחי איננו עוסק בהם.

18 זאת בשל אופיין ההיסטורי של המועצות האזוריות אשר שמרו לא רק על המרקם הכפרי של המרחב, אלא גם על העצמאות בחיי היום-יום של היישובים השונים המרכיבים אותן, ובכלל זה, העצמאות התכנונית שלהם.

## חלק א'

# המצב התכנוני הסטטוטורי ביישובים הערביים

## מבוא לסקר התכנוני

### א. מבנה ומתודולוגיה

בדוח זה ננסה לבחון את המצב התכנוני הסטטוטורי של מרבית היישובים הערביים במחוזות ירושלים, מרכז, חיפה וצפון. הסקר שממצאיו מוצגים בדו"ח זה מבחין בין שני מצבים תכנוניים עיקריים:

1. יישובים שקודמה עבורם תכנית מתאר מקומית מעודכנת, דהיינו: יישובים שתכנית המתאר המקומית שלהם התקבלה אצל מוסדות התכנון אחרי שנת 2000 (להלן: "תכנית עדכנית").
2. יישובים שלא קודמה עבורם תכנית מתאר מעודכנת, דהיינו: יישובים שאין להם כלל תכנית מתאר מקומית או שתכנית המתאר שלהם הופקדה לפני שנת 2000.

הסקר כולל שני פרקים עיקריים: הפרק הראשון דן ביישובים שקודמו להם תכניות מתאר עדכניות, נבחן את מאפייניהם ונבדוק כמה זמן נמשכו הליכי התכנון שלהן, בהתייחס לשלושה שלבים עיקריים: (1) הגשת התכנית למוסד התכנון; (2) הפקדתה להתנגדויות הציבור; (3) מתן תוקף. בנוסף, הסקר מציג ניתוח איכותי קצר של הליכי התכנון ביישובים הערביים ובוחר את מידת התאמתן של התכניות העדכניות לצרכים האמיתיים של כל יישוב.

הפרק השני עוסק ביישובים שתכניות המתאר המקומיות שלהם קודמו לפני שנת 2000. לצורך הניתוח חילקנו את היישובים הללו לשלוש קבוצות: (1) יישובים שתכנית המתאר המקומית שלהם אושרה בין השנים 1990 ל-1999; (2) יישובים שתכנית המתאר שלהם אושרה לפני שנת 1990; (3) יישובים שאין להם כלל תכנית מתאר מקומית. כן נבדוק מה מאפיין יישובים אלה.

נתוני הסקר מעודכנים ליום 31/12/2011.

### מקורות המידע

- האתר של משרד הפנים: מידע לגבי תכניות והליכי אישורן
- אתר מינהל מקרקעי ישראל: מידע לגבי תכניות
- המועצות המקומיות הערביות

### שיטת איסוף המידע

- שאלונים לרשויות המקומיות
- שיחות אישיות עם מהנדסי וראשי הרשויות
- איסוף מידע באתר משרד הפנים (פרוטוקולים ועדכונים לגבי תכניות) ובאתר מינהל מקרקעי ישראל (מידע כללי ומסמכי התכניות)

### ב. המעמד המוניציפאלי של היישובים הערביים

במדינת ישראל קיימים 139 יישובים ערביים מוכרים. מבחינה מוניציפאלית, 112 מהם מאוגדים ב-77 רשויות מקומיות ערביות, 25 יישובים נמצאים בתחום מועצות אזוריות יהודיות ושני יישובים מהווים חלק מרשויות

מקומיות יהודיות: תרשיחא (חלק מעיריית מעלות-תרשיחא), ועכברה (שכונה בתחום עיריית צפת). הסקר הנוכחי מתייחס למצבם התכנוני של כל היישובים הללו, למעט תרשיחא ועכברה, ולמעט 18 היישובים ערביים בדואים במחוז דרום<sup>1</sup>, שמרביתם קיבלו רק לאחרונה מעמד של יישובים מוכרים. החלטנו שלא לכלול בסקר את היישובים הללו בשל המצב התכנוני הייחודי השורר בהם.

הסקר מקיף אפוא את היישובים הערביים במחוזות ירושלים, מרכז, חיפה וצפון לפי החלוקה של משרד הפנים, 119 יישובים בסך הכל. לוח מס' 1 להלן מציג את מעמד המוניציפאלי של כל 139 היישובים הערביים המוכרים בישראל.

לוח מס' 1: המעמד המוניציפאלי של כלל היישובים הערביים בישראל

סוג הרשות	סה"כ היישובים הערביים		נכללו בסקר	
	מס' רשויות מקומיות	מס' היישובים הכלולים בהן	מס' רשויות מקומיות	מס' היישובים הכלולים בהן
<b>רשויות מקומיות ערביות</b>	<b>77</b>	<b>112</b>	<b>69</b>	<b>94</b>
עיריות	11	11	10	10
מועצות מקומיות	63	82	57	76
מועצות אזוריות	3	19	2	8
<b>רשויות מקומיות יהודיות</b>	<b>18</b>	<b>27</b>	-	<b>25</b>
יישובים מעורבים <sup>2</sup>	8	1	-	-
מועצות אזוריות	9	25	-	25
ערים יהודיות <sup>3</sup>	1	1	-	-
<b>סה"כ</b>	<b>95</b>	<b>139</b>	<b>69</b>	<b>119</b>

**ג. המצב התכנוני ביישובים הערביים – תמצית**

מבנה הדו"ח ותמצית הממצאים על מצבן של תכניות המתאר בכל היישובים הערביים שנכללו בסקר:



1 שבעה יישובים ותיקים שהוקמו בשנות ה-70 וה-80 של המאה הקודמת ועוד 11 יישובים שנמצאים בשלבי הכרה ותכנון במהלך העשור האחרון.  
 2 ערים מעורבות: ירושלים, מעלות תרשיחא, עכו, נצרת עילית, חיפה, רמלה, לוד, תל אביב-יפו, הכפר נווה שלום (בתחום מועצה אזורית מטה יהודה).  
 3 הכוונה ליישוב הערבי עכברה, המוגדר על ידי משרד הפנים כשכונה של העיר צפת.

## פרק 1: יישובים שתכנית המתאר המקומית שלהם קודמה אחרי שנת 2000

קיימים 75 יישובים ערביים עבורם קודמו 63 תכניות מתאר מקומיות מאז שנת 2000. מתוכם, 66 יישובים נכללו ב-54 תכניות מתאר מקומיות במסגרת פרויקט התכנון המתארי של משרד הפנים. עד סוף שנת 2011 אושרו למתן תוקף 36 תכניות מתאר מקומיות מעודכנות (57%) עבור 41 יישובים; 16 תכניות מעודכנות (25%) עבור 19 יישובים אחרים הופקדו לעיון הציבור; ועוד 11 תכניות מתאר מקומיות (18%) עבור 15 יישובים התקבלו אצל מוסדות התכנון, אך לא הגיעו לשלב של הפקדה.

### א. יישובים שתכנית המתאר המקומית שלהם אושרה אחרי שנת 2000

כאמור, עד סוף שנת 2011 אושרו 36 תכניות מתאר מקומיות מעודכנות שהוכנו עבור 41 יישובים ערביים. מתוך זה, 28 תכניות שנערכנו עבור 33 יישובים מהווים חלק מפרויקט משרד הפנים. במסגרת הסקר ערכנו בדיקה מעמיקה ואיכותית של חלק ניכר מהתכניות הללו<sup>4</sup>. בין היתר בדקנו האם הן מרחיבות את אזורי הפיתוח ליישובים, האם כוללות אזורי תעשייה/תעסוקה והאם כוללות די הוראות מפורטות ומאפשרות מתן היתרי בנייה מכוון הן. לוח מס' 2 מפרט את היישובים שלהם אושרו תכניות מתאר מקומיות מעודכנות, תוך חלוקה למחוזות.

לוח מס' 2: יישובים שאושרו להם תכניות מתאר מקומיות מעודכנות

שם היישוב	מעמד מוניציפאלי		אוכלוסייה		מצב תכנוני		
	סוג הרשות המקומית	שם הרשות המקומית	מספר תושבים (2010)	דירוג חברתי כלכלי	מועד אישור תכנית מתאר קודמת	מספר התכנית מעודכנת	מועד אישור תכנית מתאר מעודכנת
<b>מחוז צפון</b>							
רמת אל הייב	ועד מקומי	אל בטוף	1,667	1	08/1988	13329/ג	06/2005
רומאנה			991		אין	13724/ג	04/2008
עוזייר			2,788		03/1988	13725/ג	04/2008
ואדי אל חמאם			1,262		1992	14204/ג	01/2009
נין	ועד מקומי	בוסתאן אל סרג'	1,628	2	08/1995	13119/ג	11/2005
דחי			592		אין	15418/ג	01/2009
בועינה	מועצה מקומית	בועינה- נוג'דאת	8,163	2	09/1994	13274/ג	03/2009
נוג'דאת							06/2009
דבוריה	מועצה מקומית	דבוריה	9,133	3	02/1991	16613/ג	06/2009

4 כפי שמסמכי התכניות מתפרסמים באתר משרד הפנים, אתר מנהל מקרקעי ישראל ועל פי המידע שהתקבל מהרשויות המקומיות הערביות.



...המשך

מצב תכנוני				אוכלוסייה		מעמד חוניציפאלי		שם היישוב
האם התכנית במסגרת פרויקט משרד הפנים?	מועד אישור תכנית מתאר מעודכנת	מספר התכנית מעודכנת	מועד אישור תכנית מתאר קודמת	דירוג חברתי כלכלי	מספר תושבים (2010)	שם הרשות המקומית	סוג הרשות המקומית	
כן	12/2011	15132/ג	02/1985	2	9,048	דיר חנא	מועצה מקומית	דיר חנא
כן	03/2011	16443/ג	01/1975	2	6,573	זרזיר	מועצה מקומית	זרזיר
כן	08/2011	16465/ג	04/1991	3	16,776	יפיע	מועצה מקומית	יפיע
כן	04/2008	14916/ג	08/1992	2	3,162	הגלבוע	ועד מקומי	מוקיבלה
כן	05/2008	14131/ג	04/1992		1,907			נעורה
כן	03/2009	15608/ג	07/1995		1,388			טמרה (זרעאל)
כן	06/2009	14664/ג	06/1992		1,405			צנדלה
כן	07/2008	12815/ג	05/1991	2	5,730	טובא־זנגרייה	מועצה מקומית	טובא
כן								זנגרייה
כן	12/2008	15607/ג	10/1979	3	2,875	כאוכב אבו אל היג'א	מועצה מקומית	כאוכב אבו אל היג'א
לא	08/2009	13365/ג	06/1997	3	20,228	מג'אר	מועצה מקומית	מג'אר
כן	07/2004	13161/ג	10/1980	3	3,448	מזרעה	מועצה מקומית	מזרעה
כן	11/2008	13576/ג	אין	...	1,476	מטה אשר	ועד מקומי	ערב אל עראמשה
לא	12/2001	10545/ג	אין	...	305	משגב	ועד מקומי	ראס אל עין
לא	12/2003	10619/ג	אין	...	570			חוסנייה
לא	03/2010	15782/ג	אין	...	677			ערב אל נעים
כן	06/2009	11810/ג	אין	4	72,997	נצרת	עירייה	נצרת
לא	04/2006	10748/ג	אין	...	131	עמק יזרעאל	ועד מקומי	סוואעד חמיריה
כן	12/2011	14398/ג	11/1981	...	1,038			מנשית זבדה
כן	04/2010	15565/ג	07/1982	2	6,022	שעב	מועצה מקומית	שעב

**בסך הכול אושרו במחוז צפון 27 תכניות מתאר מקומיות מעודכנות הכוללות 29 יישובים בהם מתגוררים 181,980 תושבים**

מצב תכנוני				אוכלוסייה		מעמד מוניציפאלי		שם היישוב
האם התכנית במסגרת פרויקט משרד הפנים?	מועד אישור תכנית מתאר מעודכנת	מספר התכנית מעודכנת	מועד אישור תכנית מתאר קודמת	דירוג חברתי כלכלי	מספר תושבים (2010)	שם הרשות המקומית	סוג הרשות המקומית	
<b>מחוז חיפה</b>								
כן	03/2009	79/זב	11/1987	...	2,478	זבולון	ועד מקומי	אבטין
כן	06/2011	300/טד	1978	4	15,661	דאלית אל כרמל	מועצה מקומית	דאלית אל כרמל
לא	02/2004	294/חכ	אין	...	124	חוף הכרמל	ועד מקומי	עין חוד
כן	10/2008	382/מ	07/1986	...	937	מנשה	ועד מקומי	אום אל קוטוף
לא	05/2007	121/ענ	אין	2	13,044	מעלה עירון	מועצה מקומית	זלפה
כן	08/2010	962/ענ	08/1981					סאלם
כן	06/2011	960/ענ	10/1984					מוסמס
כן								ביאדה
כן								מושריפה
לא	09/2006	119/ענ	01/1996	3	כ- <sup>5</sup> 10,000	ערערה	מועצה מקומית	עארה
<b>בסך הכול אושרו במחוז חיפה 8 תכניות מתאר מקומיות מעודכנות הכוללות 10 יישובים בהם מתגוררים כ־42,250 תושבים</b>								
<b>מחוז ירושלים</b>								
כן	08/2005	300/א	08/1980	...	2,395	מטה יהודה	ועד מקומי	עין נקובא
כן			08/1980	...	942			עין ראפה
<b>בסך הכול אושרה במחוז ירושלים תכנית מתאר מקומית מעודכנת אחת הכוללת 2 יישובים בהם מתגוררים 3,337 תושבים</b>								
<b>בסך הכול אושרו בכל המחוזות 36 תכניות מתאר מקומיות מעודכנות הכוללות 41 יישובים בהם מתגוררים כ־227,560 תושבים.</b>								

מלוח מס' 2 עולה כי 36 מתוך 41 מהיישובים (שהם כ־88%) שאושרו להם תכניות מתאר מקומיות מעודכנות הם יישובים קטנים, המונים פחות מ־10,000 תושבים. בדיקת התכניות שאושרו מעלה, שיותר מ־40% מהן אינן מאפשרות הוצאת היתרי בנייה ישירות מכוחן, אלא מחייבות הליכי תכנון נוספים: בין אם הכנת תכנית מפורטת, ובין אם הגשת תכנית איחוד וחלוקה. מדובר בהליכי תכנון מורכבים, שעלולים להימשך זמן ארוך ושהעלויות הניכרות הכרוכות בהם מוטלות ברוב המקרים על התושבים עצמם.

ככלל, הרשויות המקומיות אמורות להכין תכניות מפורטות ולקדם. אבל לרוב הרשויות המקומיות הערביות אין יכולת מקצועית ותקציבית להכין תכניות מפורטות. העובדה שרוב השטחים הכלולים בתחום תכניות המתאר (וגם בתחומי השיפוט) של היישובים הערביים הם בקרקע בבעלות פרטית הופך את תהליכי התכנון המפורט למורכבים וממושכים יותר, מאחר שהדבר מחייב הגדרה תכנונית של מגרשי הבנייה באופן שאינו חופף ברוב המקרים לגבולות הבעלות.<sup>5</sup>

5 בשנת 2010 התגוררו במועצה מקומית ערערה 22,552 תושבים. המועצה כוללת שני יישובים: ערערה ועארה. לצורך חישוב אוכלוסייה נעשתה הערכה של כ־10,000 תושבים בעארה וכ־12,552 בערערה.

6 הכנסת, מרכז המחקר והמידע, תכנון מקומי במגזר הערבי (2010).

**ב. יישובים שתכנית המתאר המעודכנת שלהם הופקדה לאחר שנת 2000, אך טרם אושרה**

עבור 19 יישובים הופקדו 16 תכניות מתאר מקומיות מעודכנות, אשר טרם השלימו את הליך הדיון בהתנגדויות שהוגשו על ידי ציבור התושבים ולכן אין לתכניות אלה תוקף. יותר מ-84% מהיישובים הללו נמצאים במחוז צפון, והמעמד המוניציפאלי של כמחצית מהם (כ-47%) הוא של מועצה מקומית, עובדה המעידה על כך שמדובר ביישובים קטנים יחסית. פרט לתכנית אחת, כל תכניות אלה הינן חלק מפרויקט משרד הפנים (ר' לוח מס' 3 להלן).

לוח מס' 3: יישובים שהופקדו להם תכניות מתאר מקומיות מעודכנות אך טרם אושרו

שם היישוב	מעמד מוניציפאלי		אוכלוסייה		מצב תכנוני		
	סוג הרשות המקומית	שם הרשות המקומית	מספר תושבים (2010)	דירוג חברתי כלכלי	מספר התכנית	מועד ההפקדה של התכנית	מועד אישורה של תכנית מתאר קודמת
<b>מחוז צפון</b>							
אכסאל	מועצה מקומית	אכסאל	12,429	3	16578/ג	01/2012 <sup>7</sup>	09/1996
כפר מיסר	ועד מקומי	בוסתן אל מרג'	2,460	2	15880/ג	07/2008	04/1981
סולם			2,224		15881/ג	07/2008	05/2003
ביר אל מכסור	מועצה מקומית	ביר אל מכסור	7,803	2	14093/ג	01/2009	03/2000
בענה	מועצה מקומית	בענה	7,063	2	16056/ג	01/2008	05/1989
גוש חלב (ג'ש)	מועצה מקומית	גוש חלב (ג'ש)	2,954	5	16923/ג	05/2009	12/1979
דיר אל אסד	מועצה מקומית	דיר אל אסד	10,610	2	17063/ג	02/2010	07/1983
טמרה	עירייה	טמרה	29,268	3	15756/ג	09/2005	07/1995
כאבול	מועצה מקומית	כאבול	12,413	3	16001/ג	02/2010	09/1993
יאנוח	מועצה מקומית	ינואח-ג'ת	5,754	3	18234/ג	11/2011	06/1983
ג'ת							07/2001
כעביה	מועצה מקומית	כעביה-טבאש-חג'אג'רה	4,473	2	13164/ג	11/2010	07/2001
טבאש							
חג'אג'רה							
כמאנה	ועד מקומי	משגב	1,312	...	16968/ג <sup>8</sup>	12/2009	08/2000

7 התכנית הופקדה בשנית לאור פגמים שהתגלעו בהפקדה הראשונה, שנעשתה בחודש ספטמבר 2008. במסגרת ההפקדה המחודשת נערכו מספר תיקונים במסמכי התכנית.

8 תכנית המתאר המקומית המעודכנת של כמאנה היא תוצאה של מאבק משפטי, שהחל לאחר דחיית התנגדויות של כמחצית מתושבי הכפר לתכנית המתאר המקומית מס' 9378/ג, שאושרה בשנת 2000 והביאה להכרה והסדרה תכנונית של הכפר, אבל הותירה את המתנגדים מחוץ לגבולותיה. התושבים עתרו לבג"צ נגד החלטה זאת ובעקבות כך הוחלט להכין תכנית מתאר מקומית חדשה אשר כללה בתוכה את כלל תושבי כמאנה.

...המשך

מצב תכנוני				אוכלוסייה		מעמד מוניציפאלי		שם היישוב
האם התכנית במסגרת פרויקט משרד הפנים?	מועד אישורה של תכנית מתאר קודמת	מועד ההפקדה של התכנית	מספר התכנית	דירוג חברתי כלכלי	מספר תושבים (2010)	שם הרשות המקומית	סוג הרשות המקומית	
כן	02/1991	02/2009	16039/ג	2	13,776	מג'ד אל כרום	מועצה מקומית	מג'ד אל כרום
בסך הכול הופקדו במחוז צפון 13 תכניות מתאר מקומיות מעודכנות הכוללות 16 יישובים בהם מתגוררים 112,539 תושבים								
<b>מחוז מרכז</b>								
כן	...	09/2008	טב/3400	3	37,323	טייבה	עירייה	טייבה
כן	10/1977	06/2011	חח/281	4	22,939	טירה	עירייה	טירה
כן	אין	07/2011	חח/276 <sup>9</sup>	2	19,186	קלנסווה	עירייה	קלנסווה
סך הכול הופקדו במחוז מרכז 3 תכניות מתאר מקומיות מעודכנות הכוללות 3 יישובים בהם מתגוררים 79,448 תושבים								
בסך הכול הופקדו בכל המחוזות 16 תכניות מתאר מקומיות מעודכנות הכוללות 19 יישובים בהם מתגוררים 191,987 תושבים								

### ג. יישובים שתכנית המתאר שלהם התקבלה במוסדות התכנון לאחר שנת 2000, אך טרם הופקדה

הכנתן של 11 תכניות מתאר מקומיות מעודכנות עבור 15 יישובים נוספים החלה מאז שנת 2000, אך תכניות אלה טרם בשלו והגיעו לשלב של הפקדה ועיון הציבור. כל התכניות הנמצאות בשלב ראשוני זה של התכנון הינן חלק מפרויקט משרד הפנים.

לוח מס' 4: יישובים שתכניות המתאר המקומיות המעודכנות שלהם טרם הופקדו

מצב תכנוני				אוכלוסייה		מעמד מוניציפאלי		שם היישוב
האם התכנית במסגרת פרויקט משרד הפנים?	מועד אישורה של תכנית המתאר הקודמת	מועד קבלת התכנית אצל מוסדות התכנון	מספר התכנית	דירוג חברתי כלכלי	מספר תושבים (2010)	שם הרשות המקומית	סוג הרשות המקומית	
<b>מחוז צפון</b>								
כן	12/1993	12/2010	ג/19313 <sup>10</sup>	...	1,570	הגלבו	ועד מקומי	טייבה (בעמק)
כן	11/1993	08/2005	ג/15672	...	2,743	משגב	ועד מקומי	סלאמה

9 המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, עמותת "במקום" והוועד העממי של תושבי קלנסווה הגישו התנגדות לתכנית המתאר המעודכנת של קלנסווה, תכנית מס' מח/276.

10 תכניות זאת מחליפה את תכנית מס' ג/15996 שהוגשה למוסדות התכנון בחודש דצמבר 2005 מכיוון שבשטחים שנועדו לפיתוח התגלו עתיקות.

...המשך

מצב תכנוני			אוכלוסייה			מעמד מוניציפאלי		שם היישוב
האם התכנית במסגרת פרויקט משרד הפנים?	מועד אישורה של תכנית המתאר הקודמת	מועד קבלת התכנית אצל מוסדות התכנון	מספר התכנית	דירוג חברתי כלכלי	מספר תושבים (2010)	שם הרשות המקומית	סוג הרשות המקומית	
כן	03/1988	08/2009	18336/ג	5	2,919	פסוטה	מועצה מקומית	פסוטה
כן	09/1989	07/2005	15656/ג	3	5,105	שבלי-אום אל גם	מועצה מקומית	שבלי
כן	05/1976							אום אל גם
כן	אין תכנית מתאר <sup>11</sup>	01/2009	18046/ג	3	6,949	בסמת טבעון	מועצה מקומית	בסמת טבעון
<b>סה"כ הוגשו למוסדות התכנון במחוז צפון 5 תכניות מתאר מקומיות מעודכנות שטרם הופקדו, הכוללות 6 יישובים בהם מתגוררים 19,286 תושבים</b>								
<b>מחוז חיפה</b>								
כן	05/1982	06/2007	983/ענ	2	כ-3,480	בסמ"ה <sup>12</sup>	מועצה מקומית	ברטעה
כן	01/1983	06/2007	984/ענ		כ-1,650			מעאויה
כן	08/1986	06/2007	982/ענ		כ-2,840			עין א-סהלה
<b>סה"כ הוגשו למוסדות התכנון במחוז חיפה 3 תכניות מתאר מקומיות מעודכנות שטרם הופקדו, הכוללות 3 יישובים בהם מתגוררים כ-7,970 תושבים</b>								
<b>מחוז מרכז</b>								
כן	05/2001	11/2008	1005/מש/1/8	4	5,870	זמר	חלק ממועצה מקומית	ביר אלסקה
כן	03/2001							ימה
כן	03/2001							אבתאן
כן	03/2001							מרג'ה
כן	אין	02/2005	255/מח	3	8,651	ג'לג'וליה	מועצה מקומית	ג'לג'וליה
כן	08/1989	06/2009	1/1000/ק <sup>13</sup>	3	2,955	כפר ברא	מועצה מקומית	כפר ברא
<b>סה"כ הוגשו למוסדות התכנון במחוז מרכז 3 תכניות מתאר מקומיות מעודכנות שטרם הופקדו, הכוללות 6 יישובים בהם מתגוררים 17,476 תושבים</b>								
<b>סה"כ הוגשו למוסדות התכנון בכל המחוזות 11 תכניות מתאר מקומיות מעודכנות שטרם הופקדו, הכוללות 15 יישובים בהם מתגוררים כ-44,740 תושבים</b>								

11 יש תכניות מפורטות ישנות לכל אחת מהשכונות שמרכיבות את היישוב.

12 בסוף 2010 התגוררו במועצה מקומית בסמ"ה 7,972 תושבים. הנתונים בדבר מספר התושבים בכל יישוב חושבו לפי החלק היחסי של כל יישוב מתוך סך הכול אוכלוסיית המועצה המקומית, כפי שזאת באה לידי ביטוי באתר הוועדה המקומית לתכנון ובנייה עירון [www.wadi-ara.co.il](http://www.wadi-ara.co.il), מכיוון שהנתון באתר הוועדה המקומית אינו תואם את הנתונים של הלמ"ס לשנת 2010.

13 אחד התנאים שנקבעו להפקדתה של תכנית המתאר המקומית המעודכנת לכפר ברא הוא אישור תיקון מס' 24 לתכנית המתאר המחוזית של מחוז מרכז, תמ"מ/21/3, אשר פורסמה למתן תוקף בעיתונים רק בחודש דצמבר 2011.

לוח מס' 4 לעיל מראה שכמחצית מהיישובים (7 מתוך 15), שהתכניות המעודכנות שלהם הוגשו למוסדות התכנון אך טרם הופקדו, תכניות המתאר התקפות הן תכניות ישנות, שאושרו בשנות ה-80' או קודם לכן. לשניים מתוך אותם יישובים אין כלל תכנית מתאר מקומית מאושרת.

לסיכום פרק זה ניתן להגיד שבמסגרת הפרויקט של משרד הפנים קודמו 54 תכניות מתאר עדכניות עבור 66 יישובים ערביים. במקביל לכך, קודמו תשע תכניות נוספות עבור תשעה יישובים שלא במסגרת הפרויקט.

#### ד. משך הליכי התכנון של התוכניות העדכניות שקודמו לאחר שנת 2000

בפרק זה נבחן את משך הזמן שארכו הליכי התכנון בנוגע ל-63 תכניות מתאר מקומיות מעודכנות שקודמו בין השנים 2000 עד 2011 עבור 75 מבין 119 היישובים הערביים שנכללו בסקר הנוכחי. החוק קובע פרקי זמן מרביים לרוב השלבים בהליכי הטיפול הסטטוטוריים בתכניות המוגשות למוסדות התכנון, תוך מתן אפשרות להארכה מסוימת של חלק מהם. בפרק זה נבחן את פרקי הזמן שעברו בפועל עד לקבלת החלטות על ידי מוסדות התכנון ונשווה אותם להוראות החוק. הניתוח יכלול גם השוואה בין מוסדות התכנון במחוזות השונים ובין היישובים השונים, לפי מעמדם המוניציפאלי.

#### המועדים הקבועים בחוק

ממועד הגשת התכנית למוסד התכנון עד קבלת החלטה אם להפקידה: בכל הנוגע לשלב הראשון בהליכי קידומה של תכנית, החוק קובע את המועדים הבאים:

- ההחלטה אם להפקיד את התכנית או לא תתקבל בתוך חודשיים מתחילת הבדיקה התכנונית המוקדמת של התכנית שהוגשה למוסד התכנון. היו"ר של מוסד התכנון רשאי להאריך מועד זה בעוד 30 יום. לפיכך, לפי החוק מוסד התכנון צריך להחליט בתוך 60 עד 90 יום ממועד הגשתה של התכנית האם להפקידה או לא<sup>14</sup>.
- בתוך 15 יום, מוסד התכנון חייב לשלוח למגיש התכנית הודעה האם הוחלט להפקידה או לא<sup>15</sup>.
- מוסד התכנון רשאי לקבוע בהחלטתו תנאים שמילויים נדרש לצורך הפקדה. מגיש התכנית צריך למלא אחר התנאים הללו בתוך שישה חודשים<sup>16</sup> יו"ר מוסד התכנון רשאי גם להאריך את פרק הזמן של שישה חודשים באופן לא מוגבל<sup>17</sup>. ישנם לא מעט מקרים, בלי קשר לאופי התכנית או האוכלוסייה המיועדת, בהם פרק הזמן שבין ההחלטה על ההפקדה לבין ההפקדה נמשך שנים רבות
- בתוך 15 יום ממועד ההחלטה על הפקדת התכנית, או מהמועד שבו מולאו התנאים שנקבעו להפקדתה, תפורסם ההפקדה בעיתונים<sup>18</sup>.

מהאמור לעיל עולה להסיק שלפי החוק, פרק הזמן שבין הגשת התכנית למוסד התכנון לבין פרסום ההחלטה על הפקדתה הוא לפחות 9 עד 10 חודשים.

**מהפקדה עד אישור:** לגבי שלבי ההפקדה והאישור קובע החוק את המועדים הבאים:

- ההפקדה נמשכת חודשיים ממועד הפרסום האחרון בעיתונים. מוסד התכנון רשאי לקבוע תקופת הפקדה ארוכה יותר, אך לא יותר משלושה חודשים<sup>19</sup>.

14 סעיף 85(ב)(1) לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965.

15 סעיף 85(ג) לחוק.

16 סעיף 86 לחוק.

17 סעיף 86.ה לחוק.

18 סעיף 89(א) לחוק.

19 סעיף 102 לחוק.

- מוסד התכנון יחליט בתוך שלושה חודשים מתום תקופת ההפקדה אם לאשר את התכנית או לדחות אותה. כאשר מדובר בתכנית מתאר מקומית שחלה על כל מרחב התכנון המקומי, ההחלטה תתקבל בתוך 10 חודשים מתום תקופת ההפקדה. שר הפנים רשאי להאריך את המועדים הללו בשלושה חודשים נוספים<sup>20</sup>.
- מוסד התכנון יפרסם בעיתונים הודעה על דבר אישורה של התכנית בתוך 15 יום מהמועד שבו החליט לאשרה<sup>21</sup>.

מהאמור לעיל עולה שלפי החוק, פרק הזמן שבין הפקדת התכנית לבין קבלת החלטה סופית האם לאשרה או לא הוא לפחות 12 עד 16 חודשים. פרק הזמן הכולל ממועד הגשתה של התכנית למוסד התכנון ועד ההחלטה אם לאשרה או לדחותה הוא לפחות 21 עד 26 חודשים.

יש לציין כי ברוב המקרים מוסדות התכנון אינם עומדים בפרקי זמן אלה, בלי קשר לזהות האוכלוסייה עבורה מכינים את התכנית. בדיקה שערך מבקר המדינה בשנת 2009 העלתה כי משך הכנתן של 74 תכניות מתאר מקומיות שקודמו בין השנים 1990 ו-2009 היה 10 שנים בממוצע. משך הזמן מקבלת התכנית ועד להפקדתה הייה כחמש שנים עבור יישובים יהודיים וכשלוש וחצי שנים ביישובים ערביים<sup>22</sup>.

להימשכות הליכי התכנון ביישובים הערבים יש השפעה רבה. מצד אחד, העדר של תכנית מתאר שתואמת את צרכי התושבים פוגעת ביכולתם לנהל חיי יום-יום סבירים, ובכלל זה לבנות בתי מגורים בהיתר. מצד שני, מכיוון שברוב המקרים של המקרים לא ניתן לקבל היתר בנייה מכוחה של תכנית המתאר המקומית, אלה שנדרשת הכנתה של תכנית מפורטת שעריכתה עלולה להימשך אף היא שנים רבות, אורכו של התהליך התכנוני מוכפל. לכן, חשובה העמידה בלוחות הזמנים שקובע החוק מצד מוסדות התכנון באופן מיוחד, כאשר מדובר בהכנתה של תכנית מתאר או מפורטת עבור יישובים ערביים.

זאת, בשונה מיישובים יהודיים בהם יש תכניות מתאר. נתוני אוכלוסייה והאופק התכנוני שנותנות תכניות המתאר מאפשרים בדרך כלל בטחון תכנוני ותפקוד נאות גם לאחר תאריך היעד של התוכנית (ראו השוואות בחלק ב' של הדו"ח). במקרים אחרים, בהם אין תכנית מתאר תקפה או מעודכנת, היישובים היהודיים מתפקדים היטב אף ללא תכנית מתאר באמצעות מנגנונים אחרים שמעניקה להם המדינה באמצעות משרד השיכון ומשרד הפנים.

### התמשכות הליכי התכנון בפועל

לאור הוראות החוק והממצאים של מבקר המדינה, נבחן עתה כמה זמן נדרש בפועל למוסדות התכנון כדי לקבל החלטות בעניינין של תכניות המתאר המקומיות המעודכנות שהוגשו להם. הבדיקה מעודכנת עד 31/12/2011, הוא תאריך סיום הסקר. לוח מס' 5 מציג נתונים באשר למספר החודשים שחלף ממועד הגשתה של התכנית המעודכנת למוסד התכנון ועד להפקדה (מדובר ב-52 תכניות שפורסמו להפקדה), בין מועד ההפקדה למועד פרסומה של התכנית למתן תוקף (בסך הכל אושרו 36 תכניות), וכן ביחס למשך הזמן הכולל שחלף ממועד הגשתה של התכנית למוסד התכנון ועד לפרסומה למתן תוקף. זאת, לפי סך כל התכניות ותוך פירוט מחוזות צפון וחיפה בלבד, מכיוון שמיעוט התכניות במחוזות מרכז וירושלים שהופקדו ואושרו למתן תוקף אינו מאפשר להתייחס למשך זמן לטיפול בתכניות לפי מחוז.

20 סעיף 109א.א (א) לחוק.

21 סעיף 117 לחוק.

22 מבקר המדינה (2010) דוח שנתי מס' 60 לשנת 2009, עמ' 369-408. [www.mevaker.gov.il](http://www.mevaker.gov.il)



לוח מס' 5: משך הליכי התכנון

מחוז	סה"כ תכניות שהופקדו	סה"כ תכניות שאושרו	משך זמן לטיפול	מספר חודשים [ממוצע]	טווח חודשים
כל המחוזות	52		מהגשת התכנית עד הפקדתה	41	בין 10 ל-105
		36	מהפקדת התכנית עד מתן תוקף	30	בין 7 ל-81
		36	מהגשת התכנית עד אישורה	70	בין 27 ל-158
מחוז צפון	40		מהגשת התכנית עד הפקדתה	38	בין 10 ל-105
		27	מהפקדת התכנית עד מתן תוקף	26	בין 9 ל-60
		27	מהגשת התכנית עד אישורה	63	בין 27 ל-113
מחוז חיפה	8		מהגשת התכנית עד הפקדתה	51	בין 20 ל-83
		8	מהפקדת התכנית עד מתן תוקף	42	בין 7 ל-81
		8	מהגשת התכנית עד אישורה	93	בין 27 ל-158

מהנתונים הללו עולה כי משך הזמן הכולל שנדרש למוסדות התכנון בכל המחוזות לצורך הטיפול בתכניות המתאר המקומיות המעודכנות ארוך בהרבה מהקבוע בחוק, ואף ארוך יותר ממצאי מבקר המדינה. בממוצע של כל התכניות שקיבלו תוקף, משך הזמן להכנת תכניות מתאר ביישובים הערביים הייה קרוב לשש שנים (70 חודשים) לעומת קצת יותר משנתיים (26 חודשים) לפי הוראות החוק או לעומת שלוש וחצי שנים (42 חודשים) לפי הממצאים של מבקר המדינה.

במחוז חיפה, משך הזמן הממוצע לטיפול בתכניות המעודכנות היה פי 1.5 מאשר במחוז צפון (93 חודשים לעומת 63).

לוח מס' 6: משך הליכי אישורן של תכניות המתאר המקומיות המעודכנות לפי מעמד מוניציפאלי

סוג רשות מקומית	סה"כ תכניות שהופקדו	סה"כ תכניות שאושרו	משך זמן לטיפול	מספר חודשים [ממוצע]	טווח חודשים
עירייה	5		מהגשת התכנית עד הפקדתה	48	בין 32 ל-64
		1	מהפקדת התכנית עד מתן תוקף	--	49
		1	מהגשת התכנית עד אישורה	--	113
מועצה מקומית	19		מהגשת התכנית עד הפקדתה	41	בין 10 ל-105
		12	מהפקדת התכנית עד מתן תוקף	37	בין 13 ל-81
		12	מהגשת התכנית עד אישורה	96	בין 27 ל-158
ישוב במועצה אזורית	24		מהגשת התכנית עד הפקדתה	39	בין 14 ל-83
		21	מהפקדת התכנית עד מתן תוקף	24	בין 7 ל-56
		21	מהגשת התכנית עד אישורה	65	בין 27 ל-103

בממוצע, משך הזמן הכולל לטיפול בתכנית (מקבלתה אצל מוסדות התכנון ועד לאישור פרסומה למתן תוקף) הקצר ביותר הוא ביישובים קטנים, המאורגנים כוועד מקומי בתוך מועצות אזוריות. לעומת זאת, ביישובים גדולים, המאורגנים כמועצה מקומית או עירייה, הליך הכנתן של תכניות מתאר ארוך יותר. במילים אחרות, ככל שמספר התושבים ביישוב גדול יותר, כך מתארך משך הטיפול בתכנית המתאר המקומית שהוכנה עבורו.

**ה. ניתוח כלל ממצאי הסקר בנוגע לתכניות שקודמו מאז שנת 2000**

בפרק זה נציג את ממצאי הסקר בחתכים נוספים וכן את מצב הטיפול בתכניות המתאר המעודכנות תוך התייחסות למאפייני היישובים (מחוז, מספר תושבים, מעמד מוניציפאלי) וקיומה או העדרה של תכנית מתאר תקפה ישנה.

**התקדמות הטיפול בתכניות במחוזות השונים**

מתוך לוחות 2, 3 ו-4 ניתן לגזור את נתוני האוכלוסייה הרלבנטיים לשלבי הטיפול השונים בתכניות המעודכנות, תוך הבחנה בין המחוזות השונים. לוח 7 מסכם נתוני אוכלוסייה אלה, תוך התייחסות למצבם של היישובים שלא מקודמת עבורם תכנית מתאר מקומית מעודכנת.

לוח מס' 7: מצב הטיפול בתכניות המעודכנות במחוזות השונים

מחוז	מצב תכנית המתאר המעודכנת	מספר יישובים	מספר תכניות	אוכלוסייה (2010)		פרויקט משרד הפנים	
				מספר תושבים	%	מספר יישובים	מספר תכניות
צפון	מאושרות	29	27	181,980	28%	24	22
	מופקדות	16	13	112,539	18%	15	12
	טרם הופקדו	6	5	19,286	3%	6	5
	ללא תכנית מתאר מעודכנת	31	30	322,093	51%	--	--
	סה"כ	82	75	635,898	100%	45	39
חיפה	מאושרות	8	10	42,250	23%	7	5
	מופקדות	--	--	--	--	--	--
	טרם הופקדו	3	3	7,970	4%	3	3
	ללא תכנית מתאר מעודכנת	11	11	136,150	73%	--	--
	סה"כ	22	24	186,370	100%	10	8
מרכז	מאושרות	--	--	--	--	--	--
	מופקדות	3	3	79,448	68%	3	3
	טרם הופקדו	6	3	17,476	15%	6	3
	ללא תכנית מתאר מעודכנת	1	1	19,389	17%	--	--
	סה"כ	10	7	116,313	100%	9	6
ירושלים	מאושרות	2	1	3,337	35%	2	1
	מופקדות	--	--	--	--	--	--
	טרם הופקדו	--	--	--	--	--	--
	ללא תכנית מתאר מעודכנת	1	1	6,094	65%	--	--
	סה"כ	3	2	9,431	100%	2	1

כפי שניתן לראות, בכל אחד מהמחוזות קודמו תכניות מתאר מעודכנות ל-50% לפחות מהיישובים הערביים באותו מחוז. עם זאת, פרט למחוז מרכז, בכל שאר המחוזות מרבית האוכלוסייה הערבית מתגוררת ביישובים להם לא קודמו תכניות מתאר מעודכנות.

התקדמות הטיפול בתכניות ביישובים השונים, לפי מעמד המוניציפאלי

לפי החוק, לשר הפנים הסמכות המוחלטת לקבוע את מעמדו המוניציפאלי של כל יישוב ויישוב. בישראל יש שלושה סוגים מובחנים של מעמד מוניציפאלי: עירייה, מועצה מקומית ומועצה אזורית. העירייה והמועצה המקומית יכולות לכלול יישוב אחד או מספר יישובים בודדים, ואילו המועצה האזורית כוללת לרוב מספר גדול יותר של יישובים. כיום אין קריטריונים מקצועיים ברורים הקובעים את השתייכותם המוניציפאלית של היישובים לשלוש הקטגוריות הללו, אולם בדרך כלל יישובי המועצות האזוריות הם יישובים קטנים יחסית, שמספר תושביהם מצומצם. בדרך כלל, יישובים עם אוכלוסייה שמעל 10,000 תושבים זוכים למעמד של מועצה מקומית ואילו יישובים עם אוכלוסייה מעל 20,000 תושבים זוכים למעמד של עירייה. למרות זאת, ישנם מקרים רבים של יישובים אשר קיבלו בעבר מעמד שהוא "מעל מידותיו" מסיבות שונות.

במחוזות שנכללו בסקר יש 10 עיריות ערביות. בסוף 2010 התגוררו בעירייה הקטנה ביותר (קלנסווה) 19,186 תושבים, ואילו בעיר הגדולה ביותר (נצרת) היו 72,997 תושבים. באותם מחוזות יש 57 מועצות מקומיות ערביות, הכוללות 76 יישובים. בשנת 2010 התגוררו במועצה המקומית הקטנה ביותר, כאוכב אבו אלהיג'א, 2,875 תושבים; ואילו במועצה המקומית הגדולה ביותר, ערעה, התגוררו 22,552 תושבים.

לוח מס' 8 שלהלן בודק באיזה יישובים, לפי סוג הרשות המקומית שלהם, קודם מספר גדול יותר של תכניות, והאם יש קשר בין המעמד המוניציפאלי של היישוב לבין התקדמות הטיפול בתכנית המתאר המקומית המעודכנת. בהקשר זה חשוב לזכור שברוב המקרים, קיים מתאם הדוק בין גודל היישוב, מספר תושביו והמורכבות הכרוכה בתכנון הפיתוח והבינוי בתחומיו.

לוח מס' 8: מצב הטיפול בתכניות המעודכנות, לפי המעמד המוניציפאלי של היישוב

סוג רשות מקומית	מצב תכנית המתאר המעודכנת	מספר יישובים	מספר תכניות	אוכלוסייה (2010)		פרויקט משרד הפנים	
				מספר תושבים	%	מספר יישובים	מספר תכניות
עירייה	מאושרות	1	1	72,997	32%	1	1
	מופקדות	4	4	108,716	22%	4	4
	טרם הופקדו	--	--	--	--	--	--
	ללא תכניות מתאר מעודכנות	5	5	כ-153,920	46%	--	--
	סה"כ	10	10	כ-335,640	100%	5	5
מועצה מקומית	מאושרות	19	12	כ-126,700	22%	16	9
	מופקדות	12	9	77,275	14%	12	9
	טרם הופקדו	13	9	כ-40,420	7%	13	9
	ללא תכניות מתאר מעודכנות	32	30	כ-323,280	57%	--	--
	סה"כ	76	60	כ-567,675	100%	41	27
ישוב במועצה אזורית	מאושרות	21	19	27,863	62%	16	14
	מופקדות	3	3	5,996	13%	2	2
	טרם הופקדו	2	2	4,313	10%	2	2
	ללא תכניות מתאר מעודכנות	7	7	6,536	15%	--	--
	סה"כ	33	31	44,708	100%	20	18

כפי שניתן לראות, ל-64% מהיישובים הערביים הכלולים בתחום של מועצה אזורית ומאוגדים כוועד מקומי, אושרו תכניות מתאר מקומיות מעודכנות. מדובר ביישובים קטנים, שאוכלוסייתם הכוללת היא 27,863 תושבים בלבד. חלק מהיישובים הללו זכו להכרה רק בשנים האחרונות: ערב אל נעים (הוכר בשנת 1999), עין חוד (2005), ראס אל עין (1996), חוסנייה (1996), סוואעד-חמרייה (1996) ותכנית המתאר המקומית המעודכנת מהווה למעשה תכנית להסדרת תכנונית של הישוב.

לעומת זאת, רק ל-23% מהיישובים הנמצאים במעמד מוניציפאלי של עירייה או מועצה מקומית יש תכנית מתאר מקומית מעודכנת מאושרת. ביישובים אלה מתגוררים כ-199,700 בני אדם, מה שמותיר כ-703,610 תושבים ב-9 עיריות ו-57 ישובים המאורגנים במועצות מקומיות ללא תכנית מתאר מקומית מעודכנת מאושרת.

במילים אחרות, מבין התכניות שהוכנו מאז שנת 2000, אושרו עד כה תכנית אחת לעירייה, וכן 12 תכניות עבור 19 יישובים המאורגנים מבחינה מוניציפאלית כמועצות מקומיות, ועוד 19 תכניות עבור 21 יישובים המאורגנים כוועד מקומי במסגרת של מועצות אזוריות. בסך הכל אושרו במסגרת הפרויקט 41 תכניות, מחציתן הוכנו ליישובים קטנים יחסית מבחינת שטחם ואוכלוסייתם. נתונים אלה מראים שרוב התכניות המעודכנות שאושרו בעשור האחרון הוכנו ליישובים קטנים יחסית. ביישובים גדולים (עיריות ומועצות מקומיות), המתמודדים עם בעיות תכנון ופיתוח מורכבות יותר, הליכי התכנון התקדמו בקצב אטי בהרבה.

### 1. סקר איכותי של הליכי תכנון בתכניות מתאר עדכניות שקודמו לאחר שנת 2000

עד כה בחנו את הליכי התכנון הנוגעים לתכניות המתאר המקומיות המעודכנות במסגרת ניתוח כמותי. כדי לקבל מידע איכותי על תכניות אלו, שלחנו שאלונים לכל הרשויות המקומיות הערביות, שעבורן קודמו תכניות מתאר מעודכנות. בשאלונים ביקשנו לקבל מידע על אודות תכנית המתאר המקומית הישנה של היישוב (ככל שקיימת כזאת), ועל מצב הטיפול בתכנית המתאר המעודכנת. בנוסף ביקשנו לדעת האם התכנית המעודכנת עונה על צרכי הפיתוח של היישוב.

נשלחו שאלונים ל-75 יישובים, מתוכם, 68 היישובים הערביים שקודמו עבורם תכניות מעודכנות. בסך הכל התקבלו תשובות מ-32 יישובים, שהם קרוב למחצית. ברוב המקרים, מילאו את השאלון מהנדס הרשות המקומית או מזכיר הרשות המקומית. מבין 32 היישובים שענו על השאלונים, לשישה יישובים אושרו תכניות מעודכנות ולשישה נוספים הופקדו תכניות מתאר מקומיות מעודכנות. ל-20 היישובים האחרים הוכנו אמנם תכניות מתאר מקומיות עדכניות והוגשו למוסדות התכנון, אבל הטיפול בהן לא התקדם.

ראשי הפרקים של השאלונים כללו: פרק כללי אשר התייחס לשטח אזורי המגורים ואזורי התעסוקה ביישובים, פרק אשר התייחס למספר יחידות הדיור הקיימות היום ביישובים, פרק שסקר את תוכניות האב של היישובים הללו, פרק שהתייחס לתוכנית המתאר הקיימת, פרק על תוכנון של תוכנית המתאר המקומית המאושרת הקיימת ופרק אחרון שהתייחס לצרכי היישוב ומידת שביעות הרצון של הרשות מהתוכנית המעודכנת המקודמת ליישוב (ר' שאלון בנספח המצורף). כל הנתונים שהתקבלו קודמו ונותחו, ועיקר הממצאים מתוארים להלן:

#### תכניות אב:

- מבין 32 היישובים שמילאו את השאלונים, ל-28 יישובים הוכנה תכנית אב. ואולם, רק ב-17 מהיישובים הללו אומצו תכניות האב על ידי מוסדות התכנון.
- ב-13 מבין 28 היישובים שהוכנה להם תכנית אב התקיים הליך של שיתוף הציבור בתכנון, אך רק ב-11 מהיישובים הללו תכנית האב היתה מקובלת על הרשות המקומית.

- בתשעה יישובים תכנית האב לא היתה מקובלת על הרשות המקומית, ובשמונה יישובים נוספים תכנית האב היתה מקובלת על הרשות המקומית רק באופן חלקי, או שהיתה מעין פשרה שהרשות המקומית נאלצה לקבל כדי לאפשר את קידומה של תכנית מתאר סטטוטורית חדשה.

#### תכנית מתאר מקומית

- **ליווי הליך התכנון:** ברוב היישובים, ליוו את תכניות המתאר מהנדס הרשות המקומיות (ביישובים שיש להם מהנדס) ו/או ראש הרשות המקומית. לעובדה זאת משמעות רבה, וזאת משתי סיבות עיקריות. ראשית, פירוש הדבר הוא שמי שמלווה את תכנית המתאר הוא אדם אחד בלבד, ולא מחלקה או אגף תכנון ברשות המקומית. באופן עקרוני, תכנית מתאר ליישוב היא נושא ברמת חשיבות גבוהה וצריכה להיות באחריותו של צוות מומחים רב-מקצועי של הרשות המקומית, אשר ילווה את התכנית מראשיתה ובשלבם השונים עד אישורה הסופי. לצוות כזה אמורה להיות ראייה מקיפה, מנקודות מבט שונות, בנוגע לנושאי התכנון שנודעת להם השפעה קריטית על התושבים בטווח הארוך. שנית, כאשר אדם יחיד מלווה את הטיפול בתכנית המתאר, התוצאה היא שהתחלפותם של בעלי התפקידים (כתוצאה מבחירות או מהחליפים אחרים) יכולה להשפיע מאוד על יחסה של הרשות לתכנית. בנסיבות אלו, שיקולים פוליטיים ומאבקי כוח עלולים לתפוס מקום מרכזי בשיקוליו של הגורם היחיד שמלווה את תכנית המתאר, תוך דחיקתם לשוליים של טובת הכלל והצרכים האמיתיים של היישוב. יש לציין שמדובר בפגם כלל מערכתי, המאפיין לא רק את היישובים הערביים: גם ביישובים יהודיים קטנים ובינוניים, לעתים קרובות אדם אחד בלבד מלווה את תכנית המתאר בשלבים השונים עד אישורה.
- **מידת שביעות הרצון:** באופן כללי, מידת שביעות הרצון של הרשות המקומית מהתכנית המעודכנת שקודמה עבורה היתה חלקית בלבד. גם רשויות שהיו שבעות רצון מהתכנית עצמה טענו שאין להן די משאבים ותקציבים כדי להוציא את התכנית לפועל. הטענה החוזרת של הרשויות שלא היו שבעות רצון מהתכנית, ושל אלו שהביעו שביעות רצון חלקית ביחס אליה, היא ששטח הפיתוח המתוכנן מכסה כמעט את כל תחום השיפוט של היישוב, עובדה המגבילה את אפשרויות הפיתוח העתידי ביישוב. במלים אחרות, הרשויות המקומיות הללו טענו שהתכניות המעודכנות לא הגדילו את תחומי השיפוט של היישובים ולא הוסיפו להם שטחים נוספים לפיתוח. הרשויות המקומיות הדגישו את המחסור בשטחים שיוכלו ליתן מענה לצרכים השונים של התושבים (פנאי ונופש, פיתוח, חקלאות וכו'), בטווח הקצר והארוך.
- בהקשר זה יש להדגיש את הצורך להוסיף לתחומי השיפוט של הרשויות המקומיות הערביות אדמות מדינה ולייעדן לפיתוח ולבנייה. מדובר בצעד חיוני כדי לפתור את בעייתם של תושבים שאין בעלותם קרקע לבנייה בתחום היישוב.
- **מבנים ללא היתר:** אחת הבעיות המהותיות שמאפיינות את תכניות המתאר המעודכנות היא סוגיית המבנים שהוקמו ללא היתר, אשר נותרו מחוץ לגבולות השטח שתכניות אלו מייעדות לפיתוח. כ-32% הרשויות המקומיות שמילאו את השאלונים נותרו כ-170 יחידות דיור קיימות מחוץ לגבולותיהן של התכניות המעודכנות שהופקדו ו/או אושרו (כ-12% היישובים שלהם הופקדו/אושרו תכניות מעודכנות). עוד כ-400 יחידות דיור קיימות נותרו מחוץ לגבולות התכניות המעודכנות שקודמו עבור 20 יישובים והוגשו למוסדות התכנון, אך טרם הופקדו. בנוסף, כ-20% התכניות הללו נותרו יותר מ-2,000 יחידות דיור שהוקמו בלי היתרים בתוך גבולות התכניות המעודכנות, מבלי שתכניות אלו מאפשרות לגליזציה שלהן או מתייחסות אליהן בכלל.
- בסך הכל כ-32% יישובים שענו לסקר, אפוא, ישנן כ-2,570 יחידות דיור שהוקמו בלי היתרים אשר לא מקבלות מענה בתכניות המתאר המעודכנות של יישובים הללו. לדוגמה, בקלנסווה כ-300 יחידות דיור קיימות, שנבנו בלא היתר, נותרו מחוץ לתחום הפיתוח המוצע בתכנית המתאר המקומית המעודכנת, לעומת 3,200 יחידות דיור שהוקמו לפי היתר. במלים אחרות, כמעט 10% מהמספר הכולל של יחידות הדיור הקיימות בקלנסווה נותרו בלי הסדרה תכנונית.

- הרחבת תחום השיפוט: מבין 32 היישובים שהוכנו להם תכניות מתאר מעודכנות, רק 12 תכניות כללו הרחבה של תחום השיפוט.
- מענה לצורכי המגורים: ב־15 יישובים, תכנית המתאר המעודכנת ענתה על צורכי המגורים ביישוב באופן כמעט מלא. בשאר היישובים, התכניות המעודכנות לא ענו על צורכי המגורים או שסיפקו רק פתרון חלקי לסוגיה זאת.
- מענה לצורכי תעסוקה: בכל הנוגע לצורכי התעסוקה ביישוב, התכניות המעודכנות נתנו מענה מלא רק לחמישה מבין 32 היישובים. בשאר היישובים, התכניות המעודכנות לא נתנו מענה כלל, או שסיפקו פתרונות חלקיים בלבד. 17 מבין 32 התכניות סיפקו את צורכי היישוב מבחינת השטחים הציבוריים. 15 התכניות הנותרות נתנו מענה חלקי בלבד לשטחים הציבוריים הנחוצים.
- מענה לבעיות תחבורה: ב־18 יישובים, תכנית המתאר המעודכנת פתרה באופן מלא את בעיות התחבורה. בתשעה יישובים, התכנית סיפקה פתרון חלקי לבעיות אלו, ובחמישה יישובים אחרים התכנית המעודכנת לא נתנה כלל מענה לבעיות התחבורה.
- מענה לבעיות סביבתיות ופיתוח תיירותי: בנוגע לבעיות הסביבתיות, נראה שהתכניות המעודכנות נתנו מענה מלא או חלקי רק לשבעה מבין 32 היישובים. בכל הנוגע לפיתוח תיירותי, התכניות המעודכנות נתנו מענה מלא או חלקי רק ב־10 יישובים.

#### תכניות מפורטות ותכניות איחוד וחלוקה

אחת הבעיות המרכזיות הקשורות בתכניות המתאר המעודכנות שהוכנו ליישובים הערביים בישראל היא העובדה, שרבות מהן אינן כוללות די הוראות מפורטות כדי לאפשר מתן היתרי בנייה ישירות מכוחן. התוצאה היא שעל מנת לקבל היתרי בנייה, התושבים נדרשים להכין תכניות מפורטות או תכניות איחוד וחלוקה ולהגישן לאישורם של מוסדות התכנון, ורק עם השלמת ההליכים הממושכים הללו יש באפשרותם לקבל היתרי בנייה כחוק.

לבעיה זאת יש משמעות קריטית: היא פוגעת מאוד בתרומתן של התכניות המעודכנות לפתרון מצוקת הדיור שקיימת ביישובים הערביים. זאת ועוד: הכנתן של תכניות מפורטות ושל תכניות איחוד וחלוקה כרוכה בהוצאות גדולות, שרבים מהתושבים מתקשים לעמוד בהן. אמנם, עקרונית, הרשות המקומית רשאית לזווג תכניות מפורטות, אבל לרוב הרשויות המקומיות ביישובים הערביים אין יכולת מקצועית ותקציבית לעשות כן.

מעבר לכך, וכפי שראינו לעיל, בשל מערך הבעלויות על הקרקע ובשל הנטייה של כל בעל קרקע לבנות על אדמתו־הוא, קיימים קשיים ניכרים בקידומן של תכניות מפורטות ושל תכניות איחוד וחלוקה ביישובים הערביים בישראל. הרוב המוחלט של השטחים שבתחום תכניות המתאר של היישובים הערביים הם בבעלות פרטית. כתוצאה מכך, תהליכי התכנון המפורט ממושכים ומורכבים הרבה יותר מאשר ביישובים יהודיים, שבהם רוב הקרקעות הן בבעלות ציבורית. לפיכך, גם אחרי אישורה של תכנית מתאר מקומית חדשה ומעודכנת, הפיתוח והבינוי ביישובים הערביים ממשיכים להתקדם בעצלתיים, בשל העובדה שכדי לקבל היתרי בנייה נדרשות תכניות מפורטות, ובשל הקשיים הרבים בקידומן של תכניות כאלו.

#### סיכום ומסקנות עיקריות

מתוך השאלונים שהתקבלו עולה שרבות מתכניות המתאר המעודכנות לא השביעו את רצונן של הרשויות המקומיות, השאירו מספר גדול יחסית של יחידות דיור שהוקמו ללא היתרים, בלא הסדרה תכנונית, ולא נתנו מענה מספק לצורכי המגורים, התעסוקה, התיירות ולבעיות הסביבתיות של היישוב.

באותם מקרים מעטים שבהם הרשויות המקומיות היו שבעות רצון מהתכניות המעודכנות שקודמו עבורן, טענתן

היתה שאין בידיהן די תקציבים ומשאבים כדי להוציא את התכניות הללו לפועל. המדובר בתקציבים להכנת תכניות מפורטות ותכניות איחוד וחלוקה ולביצוע עבודות פיתוח, כמו סלילת כבישים והקמת מבני ציבור ושטחים ציבוריים פתוחים.

תהליך התכנון המפורט והכנת תכניות איחוד וחלוקה ביישובים הערביים, שמרבית הקרקעות בהם הן בבעלות פרטית, מורכב בהרבה מאשר הליכי קידומן של תכניות דומות ביישובים היהודיים, שבהם רוב הקרקעות הן אדמות מדינה. מורכבות זאת יוצרת עיכובים בפיתוח היישובים הערביים. אין זה ראוי להטיל את כל האחריות לתכנון המפורט ולהכנת תכניות איחוד וחלוקה על התושבים ועל הרשויות המקומיות הערביות, שאין להן האמצעים התקציביים והמקצועיים להשלימם. יש למצוא חלופות שיאפשרו להאיץ את תהליכי התכנון המפורט והפיתוח ביישובים הערביים, תוך התחשבות בעובדה שמרבית הקרקעות ביישובים הללו הן בבעלות פרטית – על המשמעות התכנונית, החברתית והפסיכולוגית הנובעת מכך. תכניות המתאר אמורות לאפשר הכשרה לפחות של המבנים הקיימים בתחום היישוב, ולא להתנות את הסדרתם התכנונית בהכנת תכניות מפורטות או תכניות איחוד וחלוקה. במלים אחרות, יש להבחין בין מצב הבינוי הקיים לבין פיתוח ובינוי עתידיים.

בפרמטרים כמותיים, תכניות המתאר המעודכנות נותנות לכאורה מענה לצורכי התושבים ברבים מהיישובים הערביים להם קודמו תכניות כאלו. אבל ניתוח איכותי של התכניות הללו מלמד שאין בהן כדי לענות על הצרכים המידיים של היישובים הערביים, לא כל שכן על צורכיהם בעתיד.

## פרק 2 – יישובים שתכניות המתאר שלהם הוכנו לפני שנת 2000

ישנם 44 יישובים מתוך היישובים הערביים שנכללו בסקר שאין להם תכנית מתאר מעודכנת, שקודמה אחרי שנת 2000 (ר' לוחות מס' 9, 10, 11 להלן). ניתן לחלק את 44 היישובים הללו לשלוש קבוצות: (1) יישובים שתכניות המתאר שלהם אושרו בין השנים 1990 ו-1999; (2) יישובים שתכניות המתאר שלהם אושרו לפני שנת 1990; (3) יישובים שאין להם תכנית מתאר תקפה.

### א. יישובים שתכניות המתאר שלהם אושרו בשנים 1990 ו-1999

לוח מס' 9 מציג את היישובים הערביים שתכנית המתאר התקפה שלהם אושרה בין השנים 1990-1999, בחלוקה לפי מחוזות.

לוח מס' 9: יישובים שתכניות המתאר המקומיות שלהם קיבלו תוקף בין השנים 1990 ו-1999

מצב תכנוני		אוכלוסייה		מעמד מוניציפאלי		שם היישוב
מועד אישורה של תכנית המתאר התקפה	מספר תכנית המתאר המקומית התקפה	דירוג חברתי כלכלי	מספר תושבים (2010)	שם הרשות המקומית	סוג הרשות המקומית	
<b>מחוז צפון</b>						
12/1995	6770/ג	3	12,619	אבו סנאן	מועצה מקומית	אבו סנאן
07/1997	685/ג	3	10,666	בית ג'אן	מועצה מקומית	בית ג'אן
23 12/2001	7973/ג	2	18,574	ג'דידה-מכר	מועצה מקומית	ג'דידה מכר
03/1995	7145/ג	4	5,761	ג'וליס	מועצה מקומית	ג'וליס
10/1992	1101/ג	...	524	זבולון	ועד מקומי	ראס עלי
24 06/1999	1275/ג	4	5,571	חורפיש	מועצה מקומית	חורפיש
11/1997	8584/ג	3	12,149	טורעאן	מועצה מקומית	טורעאן
25 04/2000	8060/ג	3	7,482	כסרא-סמיע	מועצה מקומית	כסרא
26 10/2000	7466/ג					סמיע
08/1995	4228/ג	4	8,795	כפר יאסיף	מועצה מקומית	כפר יאסיף
08/1999	8588/ג	2	19,179	כפר כנא	מועצה מקומית	כפר כנא
01/1997	7676/ג	2	16,451	כפר מנדא	מועצה מקומית	כפר מנדא
02/1996	6296/ג	6	2,893	מעיליא	מועצה מקומית	מעיליא
10/1998	221/במ/ג	...	398	משגב	ועד מקומי	דמיידה
07/1994	6485/ג	2	7,196	משהד	מועצה מקומית	משהד

23 הליך התכנון של תכנית המתאר המקומית של ג'דידה-מכר החל בשנת 1993, בשנת 1998 התכנית פורסמה להפקדה, ורק בשנת 2001 קיבלה תוקף. לכן לא נכללה במסגרת תכניות המתאר שקודמו אחרי שנת 2000.

24 הליך התכנון של תכנית המתאר מקומית של חורפיש החל בשנת 1970, בשנת 1983 התכנית פורסמה להפקדה ורק בשנת 1999 קיבלה תוקף: כמעט 30 שנה בסך הכול.

25 הליך התכנון של תכנית המתאר המקומית של כפר כסרא החל בשנת 1993, בשנת 1994 התכנית פורסמה להפקדה. בשנת 1996 התכנית אושרה, אבל רק בשנת 2000 פורסמה למתן תוקף. לכן לא נכללה במסגרת תכניות המתאר שקודמו אחרי שנת 2000.

26 הליך התכנון של תכנית המתאר המקומית של כפר סמיע החל בשנת 1991. בשנת 1992 התכנית פורסמה להפקדה. בשנת 1996 התכנית אושרה, אבל רק בשנת 2000 פורסמה למתן תוקף. לכן לא נכללה במסגרת תכניות המתאר שקודמו אחרי שנת 2000.



התכנון המתארי ביישובים הערביים בישראל

מצב תכנוני		אוכלוסייה		מעמד מוניציפאלי		שם היישוב
מועד אישורה של תכנית המתאר התקפה	מספר תכנית המתאר המקומית התקפה	דירוג חברתי כלכלי	מספר תושבים (2010)	שם הרשות המקומית	סוג הרשות המקומית	
02/1991	2085/ג	3	3,760	סאג'ור	מועצה מקומית	סאג'ור
04/1992	668/ג	2	26,289	סח'נין	עירייה	סח'נין
05/1996	5516/ג	4	4,906	עילבון	מועצה מקומית	עילבון
05/1996	7215/ג	2	7,039	עילוט	מועצה מקומית	עילוט
06/1992	5957/ג	...	834	מרום הגליל	ועד מקומי	עין אל אסד
08/1996	7609/ג	2	11,397	עין מאהל	מועצה מקומית	עין מאהל
02/1991	3233/ג	4	5,404	פקיעין (בוקייעה)	מועצה מקומית	פקיעין (בוקייעה)
01/1992	983/ג	4	7,279	ראמה	מועצה מקומית	ראמה
02/1993	5249/ג	3	17,452	ריינה	מועצה מקומית	ריינה
05/1995	7025/ג	3	36,888	שפרעם	עירייה	שפרעם
<b>במחוז צפון יש 26 יישובים שתכניות המתאר המקומיות שלהם אושרו בין השנים 1990 ו-1999 בהם מתגוררים כ-249,510 תושבים</b>						
<b>מחוז חיפה</b>						
01/1996	ענ/124	3	כ-12,550 <sup>27</sup>	ערערה	מועצה מקומית	ערערה
01/1995	ענ/125	4	כ-24,000 <sup>28</sup>	באקה אל גרבייה	עירייה	באקה אל גרבייה
04/1993	ש/356 <sup>29</sup>	2	12,709	ג'סר א-זרקא	מועצה מקומית	ג'סר א-זרקא
06/1997	זב/125	...	385	זבולון	ועד מקומי	ח'ואלד
03/1994	ד/186א	...	175	מנשה	ועד מקומי	אל עריאן
05/1997	ד/192א	...	1,705			מייסר <sup>30</sup>
05/1994	ש/91 <sup>31</sup>	3	11,254	פרידיס	מועצה מקומית	פרידיס
<b>במחוז חיפה יש 7 יישובים שתכניות המתאר המקומיות שלהם אושרו בין השנים 1990 ו-1999 בהם מתגוררים כ-62,780 תושבים</b>						
<b>מחוז ירושלים</b>						
01/1993	מ/113	3	6,094	אבו גוש	מועצה מקומית	אבו גוש
<b>במחוז ירושלים ישנו יישוב אחד שתכנית המתאר המקומית שלו אושרה בין השנים 1990 ו-1999 בו מתגוררים 6,094 תושבים</b>						
<b>בכל המחוזות יש 34 יישובים שתכניות המתאר המקומיות שלהם אושרו בין השנים 1990 ו-1999 בהם מתגוררים כ-318,390 תושבים</b>						

27 בשנת 2010 התגוררו במועצה המקומית ערערה 22,552 תושבים. המועצה כוללת שני יישובים: ערערה ועארה. לצורך חישוב אוכלוסייה נעשתה הערכה של כ-10,000 תושבים בעארה וכ-12,550 בערערה.

28 אין נתונים נפרדים על מספר התושבים בכל אחד מהיישובים באקה אל גרבייה וג'ת. בשנת 2003 הם אוחדו תחת רשות מוניציפאלית אחת, אבל בשנת 2008 הוחלט לפצל אותם מחדש לשתי רשויות מקומיות. בשנת 2010 התגוררו בשני היישובים גם יחד 35,162 תושבים.

29 בשנים האחרונות מקודמת עבור ג'סר א-זרקא תכנית מתאר מקומית מעודכנת, אך זו טרם הוגשה למוסדות התכנון.

30 בנוסף לתכנית המתאר המקומית מ/192א של הכפר מייסר, נערכה במקביל תכנית משלימה לשכונה צפונית, תכנית מס' מ/במ/192, שקיבלה תוקף בחודש ספטמבר 1997.

31 בשנים האחרונות מקודמת לפרידיס תכנית מתאר מקומית מעודכנת, אך זו טרם הוגשה למוסדות התכנון.

בסך הכל יש אפוא במחוז צפון 26 יישובים ערביים שתכניות המתאר המקומיות שלהם אושרו בין השנים 1999-1990; ובמחוז חיפה יש שבעה יישובים ערביים שתכניות המתאר המקומיות שלהם אושרו בין 1990 ל-1999. במחוז ירושלים ישנו ישוב ערבי אחד שתכנית המתאר המקומית שלו אושרה בין השנים 1990 ו-1999. בכל המחוזות שנבדקו יש 34 יישובים ערביים שתכניות המתאר שלהם אושרו באותה תקופה.

**ב. יישובים שתכניות המתאר שלהם אושרו לפני 1990**

לוח מס' 10 מציג את היישובים הערביים שתכנית המתאר המקומית התקפה שלהם אושרה לפני שנת 1990, בחלוקה לפי מחוזות.

לוח מס' 10 – יישובים שתכניות המתאר המקומיות שלהם אושרו לפני 1990

שם היישוב	מעמד מוניציפאלי		אוכלוסייה		מצב תכנוני	
	סוג הרשות המקומית	שם הרשות המקומית	מספר תושבים (2010)	דירוג חברתי כלכלי	מספר תכנית המתאר המקומית התקפה	מועד אישורה של התכנית
<b>מחוז צפון</b>						
אעבלין	מועצה מקומית	אעבלין	11,685	3	984/ג	10/1985
ירכא	מועצה מקומית	ירכא	15,032	3	323699/ג	07/1986
שיח' דאנון	ועד מקומי	מטה אשר	2,515	...	2316/ג	05/1982
נחף	מועצה מקומית	נחף	10,943	2	999/ג	10/1984
עוספיא	מועצה מקומית	עוספיא	10,752	4	604/ג	08/1978
עראבה	מועצה מקומית	עראבה	21,660	2	4014/ג	01/1987
<b>מחוז חיפה</b>						
ג'ת (משולש)	מועצה מקומית	ג'ת	כ-11,160 <sup>33</sup>	4	1009/ג	12/1986
כפר קרע	מועצה מקומית	כפר קרע	15,721	4	א569/ג	01/1983
בסך הכול יש 8 יישובים ערביים שתכניות המתאר המקומיות שלהם אושרו לפני שנת 1990 בהם מתגוררים כ-98,610 תושבים						

בסך הכול יש אפוא שישה יישובים ערביים במחוז צפון ועוד שני יישובים במחוז חיפה שתכניות המתאר המקומיות שלהם אושרו לפני 1990. במחוזות ירושלים ומרכז אין כלל יישובים ערביים שתכניות המתאר המקומיות שלהם אושרו לפני שנה זאת. לפיכך, בכל המחוזות שנבדקו יש 8 יישובים ערביים שתכניות המתאר שלהם אושרו לפני מועד זה. יש לציין כי ישנם יישובים יהודיים רבים שאין להם תכניות מתאר מקומיות מעודכנות, ואלה אולי אפילו רוב היישובים. בעיר חיפה למשל, תכנית המתאר המקומית הינה מתקופת המנדט, ורק בשנים האחרונות החלו מוסדות התכנון לקדם תכנית מתאר מעודכנת.

32 בשנת 1999 הוחל בקידומה של תכנית מתאר חדשה לכפר ירכא, תכנית מס' 11397/ג, אך ההליך נפסק בשנת 2000.  
 33 אין נתונים נפרדים על מספר התושבים בכל אחד מהיישובים באקה אל גרבייה וג'ת. בשנת 2003 הם אוחדו תחת רשות מוניציפאלית אחת, אבל בשנת 2008 הוחלט לפצל אותם מחדש לשתי רשויות מקומיות. בשנת 2010 התגוררו בשני היישובים גם יחד 35,162 תושבים.

### ג. יישובים שמעולם לא אושרה להם תכנית מתאר מקומית

לוח מס' 11 להלן מציג את היישובים הערביים שנכללו בסקר שאין להם תכנית מתאר מקומית תקפה. יש לציין גם כי באותה מידה ישנם יישובים יהודיים שאין להם כלל תכנית מתאר מקומית.

לוח מס' 11 – יישובים שאין להם תכנית מתאר מקומית תקפה

אכלוסייה		מעמד מוניציפאלי		שם היישוב
מספר תושבים (2010)	דירוג חברתי כלכלי	שם הרשות המקומית	סוג הרשות המקומית	
<b>מחוז חיפה</b>				
47,351	2	אום אל פחם	עירייה	אום אל פחם
<b>מחוז מרכז</b>				
19,389	3	כפר קאסם	עירייה	כפר קאסם
בסך הכל יש בישראל 2 יישובים ערביים שאין להם תכנית מתאר מקומית תקפה בהם מתגוררים כ-66,920 תושבים				

יש אפוא שני יישובים ערביים שמעולם לא אושרה להם תכנית מתאר מקומית. הדבר חמור במיוחד לאור העובדה שמדובר ביישובים גדולים יחסית, בהם מתגוררים כ-66,920 תושבים בסך הכל. העדרן של תכניות מתאר מקומיות ביישובים אלה מספק הסבר חלקי להיקף הגדול של בנייה ללא היתר שמתבצעת בהם<sup>34</sup>.

34 הכנסת, מרכז המחקר והמידע, תכנון מקומי במגזר הערבי (2010).



## חלק ב'

# מחקר השוואתי: שטחי המגורים והתעסוקה בתכניות מתאר ביישובים ערביים ויהודיים בישראל

## מבוא למחקר השוואתי

### א. מטרות המחקר

במרבית היישובים הערביים בישראל, תכניות המתאר הקיימות היום, ובכלל זה המעודכנות שבהן, אינן נותנות מענה סביר לצורכי התושבים בכלל, ובתחומי הדיור והתעסוקה בפרט. בה בשעה, נראה כי במרבית היישובים היהודיים המצב שונה, ותכניות המתאר המעודכנות שאושרו להם, אכן מתייחסות למכלול הצרכים של התושבים. בניסיון לבחון את ההבדלים, ברמת התכנון המתארי בין יישובים יהודיים וערביים, ערכנו מחקר משווה הכולל ארבעה צמדי יישובים. כל צמד מורכב מיישוב יהודי ומיישוב ערבי, הדומים זה לזה במאפיינים העיקריים (גודל האוכלוסייה, שטח שיפוט וכו'). מטבע הדברים, אין מדובר במדגם סטטיסטי אלא במקרי מבחן בודדים, שנועדו לספק אינדיקציה כללית בלבד.

המחקר התמקד בשני היבטים עיקריים: (1) היקף השטחים שתכנית המתאר מייעדת לפיתוח עתידי למגורים; (2) היקף השטחים שהיא מקצה לתעשייה ולתעסוקה. להשלמת התמונה, צמד נוסף בחן את הליכי התכנון עצמם, לרבות משך הזמן שנדרש לקידומה של תכנית המתאר ולאישורה והמסגרת הסטטוטורית שבה הוחלט לקדמה.

הצמדים שנבדקו (ר' מפה מס' 1) הם:

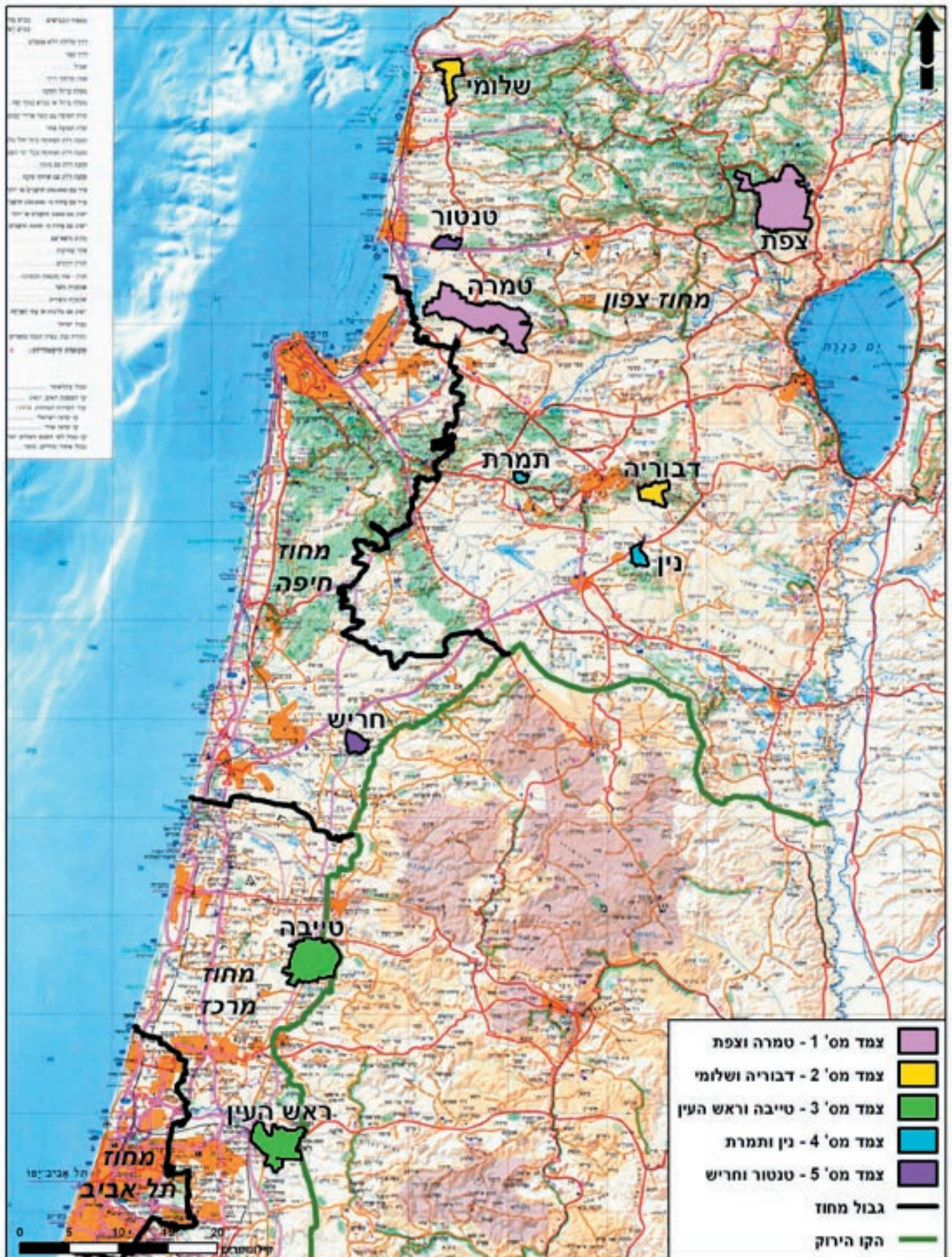
צמד מס'	יישוב ערבי	יישוב יהודי
צמד מס' 1	טמרה	צפת
צמד מס' 2	דבוריה	שלומי
צמד מס' 3	טייבה	ראש העין
צמד מס' 4	נין	תמרת
צמד מס' 5	טנטור	חריש

### ב. תהליך העבודה

הצמדים נבחרו לאחר בחינה של מאפייני היישובים בכמה רבדים. בשלב הראשון השוונו את המאפיינים הכלליים של היישובים: גודל האוכלוסייה, היקף השטח הכלול בתחום השיפוט של היישוב והמעמד החברתי-כלכלי של תושביו לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס), כדי להבטיח בסיס אחיד, ככל שניתן, להשוואה סבירה בין שני היישובים בכל צמד. יודגש כי מטבע הדברים, לא ניתן למצוא שני יישובים בעלי מאפיינים זהים לחלוטין.

1 בצמד מס' 5 נבחנו רק הליכי התכנון והמשאבים הממסדיים שהושקעו בקידום התכניות המוצעות.





**איתור צמדי היישובים**

מפה מס' 1



בשלב השני נבחנו היבטים מינהליים שיש בהם כדי להשפיע על יכולתם של התושבים לנהל את חיי היום-יום שלהם ולהשליך על עתידם התכנוני. ניסינו לכלול בכל צמד שני יישובים בעלי מעמד מוניציפאלי זהה (עירייה, מועצה מקומית או ועד מקומי בתחום מועצה אזורית). בנוסף השתדלנו להבטיח שבכל צמד שני היישובים יהיו כפופים לאותו סוג של ועדה מקומית לתכנון ולבנייה (ועדה מקומית עצמאית או ועדה מקומית מרחבית). כמו כן הקפדנו ששני היישובים בכל צמד יהיו באותו מחוז.

בשלב השלישי והאחרון בדקנו אם יש די מידע תכנוני נגיש על שני היישובים שבכל צמד, לצורך ההשוואה. העדפנו שבכל אחד משני היישובים המרכיבים את הצמד תהיה תכנית מתאר מקומית שאושרה למתן תוקף בשנים האחרונות, או לפחות תכנית מתאר מקומית מעודכנת שהופקדה. כאשר תנאים אלה לא התקיימו, נבחנה תכנית אב שמוסדות התכנון פועלים על פיה.

מכיוון שלא ניתן היה ליצור צמדים של יישובים העונים באופן מלא על כל המאפיינים, נאלצנו לקבל מספר פשרות, תוך שמירה על רמת השוואה סבירה בין התכניות.

להלן המאפיינים התכנוניים העיקריים של הצמדים שנבחרו לעריכת המחקר המשווה:

**צמד מס' 1:** תכניות המתאר המקומיות המעודכנות של טמרה וצפת הופקדו בשנים 2010 ו-2011, בהתאמה. תכנית המתאר של טמרה נמצאת כיום בשלב של דיון בהמלצות החוקר שמונה לשמוע את ההתנגדויות שהוגשו נגדה, ואילו בתכנית המתאר של צפת הושלם שלב ההפקדה בחודש אוגוסט 2011 וטרם נערך דיון בהתנגדויות<sup>2</sup>. שני היישובים נמצאים במחוז צפון. קיים שוני של דרגה אחת בדירוג החברתי-כלכלי של האוכלוסייה. שוני נוסף בין שתי הערים נעוץ במוסד התכנון שלהן: לצפת יש ועדה מקומית עצמאית ואילו טמרה נמצאת במרחב תכנון משותף, שפלת הגליל.

**צמד מס' 2:** תכניות המתאר המקומיות המעודכנות של דבוריה ושלומי קיבלו תוקף בהפרש של שנה, ביוני 2009 וביוני 2010, בהתאמה. בדומה לצמד הקודם, שני היישובים נמצאים במחוז צפון וקיים שוני של דרגה אחת בדירוג החברתי-כלכלי של האוכלוסייה. שני היישובים כפופים לוועדות מקומיות מרחביות, משותפת עם מספר רשויות מקומיות נוספות.

**צמד מס' 3:** לראש העין יש תכנית אב לא-סטטוטורית משנת 1998, אשר בהתאם לה, נערכו במהלך השנים חמש תכניות מפורטות, המאפשרות להקים כ-14,000 יחידות דיור. במלים אחרות, רשויות המדינה, ובראשן משרד הבינוי והשיכון (יוזם התכניות המפורטות הללו) יישמו את תכנית האב וקידמו לפיה תכניות מפורטות, תוך דילוג על השלב של תרגום תכנית האב לתכנית מתאר מקומית סטטוטורית. תכנית המתאר של טייבה הופקדה בשנת 2010 וטרם אושרה. מדובר בתכנית שאינה מאפשרת מתן היתרי בנייה מכוחה-היא, וכדי ליישמה בשטח יידרש הליך ארוך ומורכב של תכנון מפורט. למרות ההבדלים במצב התכנוני בין שני היישובים (תכנית אב בראש העין, תכנית מתאר מופקדת בטייבה), ניתן לבצע השוואה בנוגע להיקף עתודות הקרקע המיועדת למגורים ולתעסוקה בכל אחת משתי הערים. מבחינה חברתית כלכלית קיים פער של שתי דרגות בין האוכלוסיות של שתי הערים.

**צמד מס' 4:** גם בצמד היישובים נין ותמרת אין סימטריה מלאה במצב התכנוני הסטטוטורי. עם זאת, לשני היישובים מאפיינים רבים דומים (גודל אוכלוסייה, מעמד מוניציפאלי ועוד), היוצרים בסיס להשוואה אמינה. תיקון לתכנית המתאר המחוזית, שהופקד בשנת 2010 במטרה לאפשר את הרחבת תמרת, מגדיר בצורה ברורה את אופייה של תכנית המתאר המקומית העתידית של היישוב, שתיערך בכפוף לתכנית המתאר המחוזית ולהוראותיה. לכפר נין יש תכנית מתאר מקומית מעודכנת ומאושרת, שאותה ניתן להשוות לתכנון המתארי של תמרת, כפי שהוא משתקף

2 אין לנו מידע האם הוגשו לתכנית התנגדויות ומה מספרן.

בתיקון לתכנית המתאר המחוזית. בצמד הישובים תמרת ונין קיים הפער הגדול ביותר (שש דרגות לטובת תמרת) בדירוג החברתי כלכלי.

צמד מס' 5: בשנים האחרונות מקודמות כמעט במקביל תכניות מתאר עבור היישוב הערבי החדש טנטור והיישוב היהודי המחודש חריש. הדבר מאפשר בחינה של הליכי התכנון והמאמצים שמשקיעות הרשויות בקידום פתרונות דיור עבור אוכלוסיות היעד של כל אחד משני היישובים הללו.

לצורך ההשוואה בין תכניות המתאר של היישובים בארבעת הצמדים הראשונים ערכנו חישוב של תחזית האוכלוסייה בכל אחד מהיישובים, לפי קצב גידול האוכלוסייה המאפיין כל אחד מהם. יש להדגיש כי קיים הבדל מהותי בין גודל האוכלוסייה הצפוי ביישוב לבין אוכלוסיית היעד של תכנית המתאר, שנקבעה על ידי העורכים שלה במטרה להשיג יעדים דמוגרפיים ותכנוניים מסוימים. כך, תכנית המתאר של שלומי באה לאפשר הגדלה ניכרת באוכלוסייתו על ידי הגירה מיישובים אחרים, בעוד שתכנית המתאר של דבוריה נועדה ליתן מענה רק לצורכי הגידול הטבעי של האוכלוסייה הקיימת ביישוב. חישבנו את מספר התושבים הצפוי בכל יישוב בשנים 2020 ו-2030 בהתאם לתחזית קצב הגידול של האוכלוסייה, על פי הלמ"ס, עבור אותה קבוצת אוכלוסייה<sup>3</sup>. תחזית קצב גידול האוכלוסייה של הלמ"ס, הידועה גם כ"תחזית הגידול הטבעי של האוכלוסייה", מבוססת בעיקר על פרויקט האישיה בכל קבוצת אוכלוסייה. בנוסף, תחזית הגידול של הלמ"ס כוללת התייחסות להגירה פנימית בין היישובים השונים בתוך ישראל וגם לעלייה של אוכלוסייה יהודית לארץ<sup>4</sup>. כדי לחשב את צפי גידול האוכלוסייה ביישובים השונים התבססנו על "החלופה הבינונית" של הלמ"ס, לפיה בשנת 2025 יתגוררו בישראל כ-9,261,700 תושבים<sup>5</sup>. אוכלוסיית הבסיס הינה זאת משנת 2010.

כדי לבחון את היקף עתודות הקרקע הזמינות לפיתוח לצורכי מגורים בכל יישוב, בחנו את מלוא פוטנציאל הפיתוח שהתכניות השונות מאפשרות והשוונו אותו לאוכלוסייה הצפויה באותו יישוב, לפי תחזיות הלמ"ס, בשנים 2020 ו-2030. בנוסף בדקנו את היקף השטחים שתכניות המתאר מייצרות לתעשייה ולתעסוקה, ביחס לאוכלוסיית היעד ולאוכלוסייה הצפויה באותן שנים על פי קצב הגידול הטבעי הצפוי בכל יישוב.

מצאנו לנכון להציג את ממצאי התמונה התכנונית באמצעות גרפים הממחישים את הפערים בין היישובים השונים במדדים העיקריים. ביחס לעתודות קרקע למגורים, מדדים אלה מציגים את היחס בין מספר תושבים לדונם קרקע למגורים הצפוי בפועל בשנת היעד, לפי תחזית הגידול של האוכלוסייה, לעומת היחס בין אוכלוסיית היעד לפוטנציאל הבנייה למגורים על פי תכנית המתאר. בבדיקה של שטחי תעשייה ותעסוקה בחנו את עתודות הקרקע שתכנית המתאר מקצה לשימושים אלה [דונם קרקע לתעשייה לאלף בני אדם], לפי צפי גידול האוכלוסייה בשנת היעד של התכנית, לעומת היחס בין אוכלוסיית היעד לשטחים אלה בשנת היעד, על פי תכנית המתאר.

כאמור, הבדיקה התמקדה בעיקר בבחינת עתודות הקרקע לצורכי מגורים, תעשייה ותעסוקה, אך בחלק מהצמדים התייחסנו גם להיבטים נוספים של תכניות המתאר, אשר עשויים לתרום להבנת השוני בין התכניות שהוכנו ליישובים ערביים מזה וליישובים יהודיים מזה.

3 שנים אלה תואמות את שנת היעד של תכניות המתאר השונות.  
 4 למ"ס, תחזיות אוכלוסיית ישראל עד שנת 2025 מתוך [www.cbs.gov.il/publications/].  
 5 החלופה הבינונית הינה תחזית אוכלוסייה מקובלת לחיזוי אוכלוסיית ישראל בשנת 2025 שבחנה הלמ"ס בעקבות תוצאות מפקד האוכלוסין שנערך בשנת 2005. שתי החלופות האחרות הן "החלופה הנמוכה" ו-"החלופה הגבוהה" שמדברות על כ-8,803,200 תושבים וכ-9,787,700 תושבים, בהתאמה [http://www.cbs.gov.il/shnaton57/]. הנחה המוצא של "החלופה הבינונית" הינה ירידה מתונה בפריון בממוצע כלל ארצי מ-2.9 ל-2.7 לידות לאישה. בחלוקה לקבוצות אוכלוסייה, ההנחה הינה כי בשנת 2025 הפריון של האוכלוסייה היהודית יעמוד על 2.35 לידות לאישה ושל האוכלוסייה המוסלמית (לא כולל מחוז דרום) על 3.2 לידות לאישה. הנחת העבודה של תחזית גידול האוכלוסייה היהודית כוללת מאזן הגירה חיובי מחו"ל של כ-204,000 יהודים בין השנים 2000 ו-2025 [שם].



## צמד מס' 1: טמרה – צפת

### א. רקע כללי

טמרה היא יישוב ערבי בעל אופי עירוני ששוכן בגליל המערבי, בקרבת חוף הים. לפני הקמת המדינה מנה הכפר טמרה כמה אלפי תושבים, אך בעקבות הגירה פנימית של עקורים מכפרים אחרים בסביבה גדלה אוכלוסייתו במהירות, בעיקר בשנים הראשונות לאחר הקמת המדינה. טמרה הוכרזה כמועצה מקומית בשנת 1956, כאשר מספר התושבים במקום הגיע ל-5,000 לערך. בשנת 1996, כאשר הגיעה אוכלוסייתה ל-20,000 לערך, קיבלה טמרה מעמד מוניציפאלי של עיר.<sup>6</sup>

לוח מס' 1: טמרה – צפת: מאפיינים תכנוניים

צפת	טמרה	
30,398 תושבים	29,268 תושבים	אוכלוסייה (2010) <sup>7</sup>
4	3	אשכול חברתי-כלכלי <sup>8</sup>
עירייה	עירייה	מעמד מוניציפלי
29,250 דונם	29,260 דונם	תחום שיפוט
4,382 דונם	2,879 דונם	שטחים קיימים למגורים
9,933 יחידות דיור	6,751 יחידות דיור	בנייה קיימת למגורים (לפי נתוני ארנונה)
359 דונם בתחום העיר 248 דונם באזורי תעשייה משותפים	383 דונם	שטחים קיימים לתעשייה
64,300 מ"ר (כולל אזורי התעשייה המשותפים)	9,100 מ"ר	בנייה קיימת לתעשייה (לפי נתוני ארנונה)
תכנית מתאר מקומית מאושרת משנה 1982	שלוש תכניות מפורטות ברמה מתארית מאושרות משנת 1995	מצב תכנוני קיים
552/ג	6958/ג; 6957/ג; 6956/ג	מס' תכנית מתאר קודמת
תכנית מתאר חדשה הופקדה בשנת 2011	תכנית מתאר חדשה הופקדה בשנת 2010	מצב תכנוני חדש
12617/ג <sup>9</sup>	15756/ג	מס' תכנית מתאר חדשה
עצמאי (ועדה מקומית רגילה)	משותף – ועדה מקומית מרחבית שפלת הגליל	מרחב תכנון מקומי
צפון	צפון	מחוז

6 למ"ס, לוחות מתוך פרסומי מפקד האוכלוסין והדיר 1995, [www.cbs.gov.il/census](http://www.cbs.gov.il/census)

7 במידה ולא צוין אחרת, כל המידע על גודל האוכלוסייה ביישובים השונים מבוסס על נתוני הלמ"ס ומעודכן לסוף שנת 2010 [\[www.cbs.gov.il/ishuvim/ishuv2010/bycode.xls\]](http://www.cbs.gov.il/ishuvim/ishuv2010/bycode.xls)

8 במידה ולא צוין אחרת, המידע על היקף הבנייה ביישובים השונים ועל הדירוג החברתי-כלכלי של תושביהם מעודכן לסוף שנת 2009 ומסתמך על נתוני הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל 2009, פרסום מס' 1451, [\[www.cbs.gov.il/\]](http://www.cbs.gov.il/)

9 תכנית המתאר המקומית של צפת, שמספרה ג/12617, לא כוללת את שטח הכפר עכברה שסופח לתחום המוניציפלי של העיר לאחר שקיבל הכרה מהרשויות בשנת 1982. תכנית המתאר המקומית של עכברה, שמספרה ג/4120, קיבלה תוקף באתה שנה.

מבחינה גיאוגרפית ותפקודית, טמרה שוכנת ממזרח למפרץ חיפה והינה חלק מהטבעת התיכונה של מטרופולין חיפה. כל השטח הבנוי של העיר נמצא ממזרח לכביש 70, אבל כמחצית מתחום השיפוט שלה הוא ממערב לכביש. השטח שעליו בנויה העיר הינו מישורי יחסית, בגובה הנע בין 50 ל-230 מ' מעל פני הים<sup>10</sup>.

מבחינה תכנונית-מינהלית, טמרה כפופה לוועדה המקומית המרחבית "שפלת הגליל", יחד עם המועצות המקומיות כאבול (כ-12,420 תושבים) ושעב (כ-6,030 תושבים). הליכי הכנתה של תכנית האב של טמרה החלו בשנת 1998<sup>11</sup> ועם סיום הכנתה הוחלט להכין תכנית מתאר מקומית. תכנית המתאר המקומית החדשה, תכנית מס' ג/16756, הוגשה למוסדות התכנון בשנת 2005 ובחודש אפריל 2010 הופקדה<sup>12</sup>. בדיון שקיימה ועדת המשנה להתנגדויות של מחוז צפון בחודש מאי 2011, אשר עסק בהמלצות החוקר ששמע כ-150 מתנגדים, הוחלט לקבל חלק מההתנגדויות. לאור זאת, החליטה ועדת המשנה לבצע הפקדה מחודשת של התכנית, על פי סעיף 106ב' לחוק. הליך זה טרם נערך ולכן תכנית המתאר החדשה עדיין לא אושרה למתן תוקף (ר' מפה מס' 2).

צפת היא יישוב היסטורי בגליל העליון, שנוסד לפני כ-2,000 שנה והוכרז כעיר כבר בתקופה העות'מאנית. במפקד אוכלוסין ראשון לאחר הקמת המדינה התגוררו בצפת כ-2,320 תושבים. העיר נחשבת לבירת האזור מאחר שהיא המוקד העירוני היחיד ברדיוס של כ-30 ק"מ ויותר<sup>13</sup>. מעמדה כעיר ומיקומה הפיזי בשטח הררי, בגובה משתנה בין 650 מ' ל-925 מ' מעל פני הים, באזור התפר בין הרי הגליל ועמק הירדן והחולה ובקרבת צומת הכבישים 89 ו-90, כל אלה מעניקים לצפת ייחודיות וחשיבות תפקודית. לצפת גם עצמאות תכנונית, מכיוון שכאמור יש לה ועדה מקומית משלה, בניגוד לטמרה הכפופה לוועדה מרחבית.

הליכי הכנתה של תכנית המתאר החדשה של צפת החלו בסוף שנות ה-80 של המאה ה-20, למרות שתכנית המתאר התקפה של העיר אושרה רק כמה שנים קודם לכן, בשנת 1982. לאחר הפסקה ארוכה מסיבות שונות, חודש ההליך התכנוני, נתוני הבסיס עודכנו ובמהלך 2011 הופקדה תכנית המתאר החדשה של צפת<sup>14</sup> (ר' מפה מס' 2).

## ב. שנת היעד של תכנית המתאר

חשוב לציין את ההבדל בשנת היעד בין תכנית המתאר של טמרה מזה ושל צפת מזה, אשר הופקדו לעיון הציבור בהפרש של שנה אחת בלבד. שנת היעד בתכנית המתאר של צפת היא 2030, כ-20 שנה ממועד הפקדתה לעיון הציבור; ואילו שנת היעד של תכנית המתאר של טמרה היא 2020, עשר שנים בלבד ממועד ההפקדה. למרות שעברו קרוב לשנתיים מאז ההפקדה, תכנית המתאר של טמרה טרם אושרה סופית, כך שבסופו של ההליך התכנוני ייוותר מעט זמן למימושה. (ר' מפות מס' 3 ו-4).

## ג. אוכלוסיית היעד של התכנית ויחידות דיור

לדברי עורכי תכנית המתאר החדשה לצפת, כעיר היסטורית יש לה ערכים רבים והיא שואבת אליה אוכלוסייה חדשה, בעיקר חרדית, אשר צריכה לקבל מענה תכנוני בשכונות חדשות שיוקמו. שכונות אלה ייצרו מעין מוקד עירוני חדש או "עיר מקבילה". תכנית המתאר החדשה נועדה אפוא לא רק לקלוט תוספת אוכלוסייה של יותר מ-30,000 תושבים נוספים לאוכלוסייה הקיימת<sup>15</sup>, אלא גם כדי ליצור חיבור בין שני מוקדים תפקודיים בתוך אותה עיר: החלק הבנוי

10 ר' הערה מס' 6.

11 לפי מידע שפרסמו עורכי תכנית המתאר, משרד אדריכלים מנספלד-קהת [www.mansfeld-kehat.co.il].

12 לפי מערכת המידע התכנוני באתר משרד הפנים [www.moin.gov.il].

13 ביחס לטבריה, נצרת, כרמיאל, מעלות-תרשיחא וקריית שמונה.

14 מתוך דברי ההסבר לתכנית מס' ג/12617 לצפת.

15 לפי "פרוגרמה כוללת" מתוך הוראותיה של תכנית מס' ג/12617 לצפת.





הקיים של העיר והשכונות החדשות<sup>16</sup>. עורכי התכנית מציינים כי אוכלוסיית היעד של צפת גדולה בהרבה מצפי הגידול הטבעי של העיר. לדבריהם, תכנית המתאר החדשה הגדירה אזורי מגורים חדשים מאחר שבחלקים שונים של העיר קיימות מגבלות חיצוניות, שבעטיין ספק אם ניתן לפתח ולבנות בהם<sup>17</sup>.

בהתאם לכך, תכנית המתאר החדשה של צפת מאפשרת היצע נרחב של אזורי מגורים, כאשר בשנת היעד 2030, אוכלוסיית העיר אמורה להכפיל את עצמה ביחס למספר תושביה כיום (מ-30,400 תושבים בשנת 2010 לכ-60,780 בשנת היעד). לפי תחזית הגידול של אוכלוסיית העיר, עד שנת 2030 צפת צפויה לגדול בשיעור של כ-22% בלבד, ובאותה שנה יתגוררו בה 37,200 תושבים. לפי אותה תחזית, אוכלוסיית העיר תגיע ל-61,000 תושבים רק בשנת 2080, שנת יעד רחוקה החורגת מיכולת התכנון של מערכות התכנון בישראל.

לפי תכנית המתאר המקומית החדשה של טמרה, תכנית מס' ג/15756, בשנת היעד 2020 תגיע אוכלוסיית העיר ל-50,000 תושבים, וטמרה תהפוך לעיר מרכזית בסביבתה<sup>18</sup>. יש לזכור כי טמרה ממוקמת בטבעת התיכונה של מטרופולין חיפה, במרחק נסיעה של כ-20 ק"מ בלבד ממרכז המטרופולין, וסביבתה כוללת את עכו (כ-46,620 תושבים), שפרעם (כ-36,890 תושבים), דאלית אל כרמל (כ-15,660 תושבים) ועוספיא (כ-10,750 תושבים). אין ספק שכל אחד מהיישובים הללו מתחרה בטמרה על אותם משאבים אנושיים וכלכליים שנמצאים במרחב. אחרי אישורה, תכנית המתאר החדשה של טמרה תאפשר תוספת של כ-8,000 יחידות דיור למצב התכנוני הקיים, שבו יש פוטנציאל בינוי של כ-9,800 יחידות דיור<sup>19</sup>. אחרי אישור התכנית החדשה יעמוד אפוא פוטנציאל הבנייה הכולל בטמרה על כ-17,800 יחידות דיור בשנת 2020. מדובר, כמובן, בהיקף בנייה נומינלי בלבד. בהנחה שהיקף המימוש של הבנייה למגורים בטמרה יישאר כפי שהוא כיום (כ-69% מפוטנציאל הבנייה<sup>20</sup>), יש לצפות כי לאחר אישורה של תכנית המתאר החדשה, צפי המימוש של פוטנציאל הבינוי בטמרה יגיע ל-12,280 יחידות דיור.

למרות שמטרותיהן של שתי תכניות המתאר דומות, נקודת המוצא של טמרה שונה מאוד מזאת של צפת. כאמור, צפת מהווה מוקד עירוני בלעדי ברדיוס של כ-30 ק"מ ויותר. בנסיבות אלה, צפת לא זקוקה למשאבי פיתוח מיוחדים, כמו למשל היצע של עתודות קרקע נרחבים ומגוונים, כדי ליצור מוקד עירוני שהיה עוגן עיקרי במרחב. לעומת זאת, טמרה שוכנת במרחב בו קיימים יישובים גדולים אחרים וצריכה להתחרות עמם כדי ליצור לעצמה תדמית של עיר מרכזית במרחב. קיים אפוא חוסר סימטריה בין המשאבים הדרושים כדי להגשים את מטרותיהן של שתי תכניות המתאר ביחס למעמדן העתידי של טמרה וצפת במרחב. הדבר בא לידי ביטוי בעיקר ביחס לאוכלוסיית היעד של טמרה לעומת זאת של צפת, במיוחד כאשר משווים את אוכלוסיית היעד לצפי גידול האוכלוסייה לפי תחזית הלמ"ס.

לכן, למרות שאוכלוסיית הבסיס של שתי הערים כמעט זהה (כ-30,000 נפש), בתכנית המתאר של טמרה אוכלוסיית היעד לשנת 2020 היא כ-50,000 תושבים, דהיינו: גידול של כ-70% ביחס לאוכלוסיית העיר בשנת 2010. מדובר בהערכה סבירה לגבי אוכלוסיית היעד. מספר התושבים החוזי בטמרה הוא כ-39,000 בני אדם בשנת 2020 (גידול של כ-32% ביחס לאוכלוסיית הבסיס בשנת 2010). הפער בין צפי האוכלוסייה לבין אוכלוסיית היעד בתכנית משקף יחס נכון, וסביר להניח שנובע מהרצון לשמור על מקדם ביטחון תכנוני, שייצור עתודות קרקע אליהן ניתן יהיה להפנות פיתוח, אם מסיבות שונות לא ניתן יהיה לקדם את הפיתוח בחלק מהאזורים שהתכנית מייעדת לכך.

16 לפי דברי ההסבר לתכנית מס' ג/12617 לצפת.

17 שם.

18 כך קובע סעיף "מטרות התכנית" בהוראותיה של תכנית המתאר החדשה של טמרה.

19 לפי שלוש התכניות התקפות בטמרה שהוזכרו לעיל, ישנם כ-2,800 דונם המיועדים לבנייה למגורים, בצפיפות ממוצעת של כ-3.5 יחידות דיור לדונם ברוטו. התוצאה היא פוטנציאל של קרוב ל-10,000 יחידות דיור.

20 זאת מכיוון שמתוך פוטנציאל הבינוי הקיים של כ-9,800 יחידות דיור נבנו כ-6,750, שמהוות קרוב ל-69%.



יחד עם זאת, לפי תכנית המתאר המופקדת, אוכלוסיית היעד של טמרה משקפת את הליכי התפתחותה הטבעיים, מבלי שיש בהם כדי ליצור מוקד עירוני מרכזי, כפי ששואפים עורכי התכנית. תחזית הגידול של אוכלוסיית טמרה מלמדת כי בשנת 2030 יתגוררו בה 51,000 תושבים בקירוב. מכאן שתכנית המתאר המופקדת של טמרה אכן תאפשר להכין את התשתית התכנונית הנדרשת לאוכלוסייה בהיקף שכזה, הן בתחום המגורים והן בנוגע לשימושי הקרקע האחרים. מכיוון שרק בשנת 2030, ולא בשנת היעד המוצהרת של התכנית (2020), צפויה אוכלוסיית טמרה לחצות את קו ה-50,000, אזי שמקדם הביטחון שעליו מבוססת תכנית המתאר יותיר פרק זמן של עשור להיערכות תכנונית נוספת, לקראת המשך הגידול באוכלוסיית העיר.

תכנית המתאר המקומית המופקדת לעיר טמרה מייעדת בסך הכול 4,766 דונם למגורים. מכאן, שהיחס בין גודל אוכלוסייה לשטחי מגורים לשנת היעד 2020 הינו 10.5 נפשות לדונם. מכיוון שצפי גידול האוכלוסייה של טמרה לשנת 2020 נמוך במקצת, היחס בין גודל אוכלוסייה לשטחי מגורים יהיה 8.1 נפשות לדונם. רק לקראת שנת 2030, כאשר אוכלוסיית טמרה תגיע לגודל המתוכנן, היחס בין השניים יהיה 10.7 נפשות לדונם.

למרות שאוכלוסיית היעד של צפת גבוהה מזו של טמרה, היחס בין מספר התושבים לשטחי המגורים של צפת לשנת היעד 2030 נמוך יותר ועומד על 9.3 נפשות לדונם. זאת, מאחר שתכנית המתאר קובעת שטחים המיועדים למגורים בהיקף גדול יותר: 6,519 דונם, ומאידך, תחזית גידול האוכלוסייה של צפת נמוך בהרבה מאוכלוסיית היעד שנקבעה בתכנית המתאר. על סמך תחזית הגידול של אוכלוסיית צפת, בשנת 2020 יהיו בה קרוב ל-33,700 תושבים, ובשנת 2030 כ-37,200 תושבים. לכן, היחס בין מספר התושבים לשטחי המגורים בשנת 2020 יהיה 5.2 נפשות לדונם ובשנת היעד 2030 יהיה 5.7 נפשות לדונם, כמחצית מהנתון הצפוי בטמרה באותה שנה.

#### ד. תעשייה ותעסוקה

התכניות התקפות בטמרה מייעדות לתעשייה ולתעסוקה כ-383 דונם נטו, ומאפשרות לבנות בהם בהיקף של כ-80% בנייה בממוצע<sup>21</sup>; לפיכך, כלל הפוטנציאל הקיים של הבנייה לתעסוקה נאמד בכ-306,240 מ"ר.

בתחום השיפוט של צפת יש שטחי תעשייה מצומצמים. התכניות התקפות של צפת מייעדות לתעשייה כ-359 דונם נטו<sup>22</sup> ומאפשרות לבנות בהם בהיקף של 150%. אבל העיר צפת שותפה לרשויות מקומיות שכנות בשני מאזורי תעשייה משותפים, שנהנים ממעמד של אזור עדיפות לאומית א': צח"ר – פארק תעשיות הגליל<sup>23</sup> ופארק תעשיות רמת דלתון<sup>24</sup>. שני אזורי התעשייה אלה כמעט מכפילים את פוטנציאל הבינוי לתעסוקה של צפת ואת הכנסות העירייה מארנונה של מפעלי תעשייה. בהתחשב בחלקה היחסי של צפת בשני אזורי התעשייה המשותפים אלה, השטח הכולל המיועד לתעשייה ולתעסוקה שעומד לרשותה של עיריית צפת הינו כ-607 דונם נטו (154 דונם באזור תעשייה צח"ר ועוד 94 דונם ברמת דלתון, סך הכל 248 דונם לטובת העיר צפת)<sup>25</sup>. אחוזי הבנייה המותרים משתנים מאזור תעשייה אחד למשנהו<sup>26</sup>. בסך הכל, התכניות התקפות מעניקות לעיר צפת פוטנציאל בינוי לתעשייה בהיקף של כ-899,030 מ"ר.

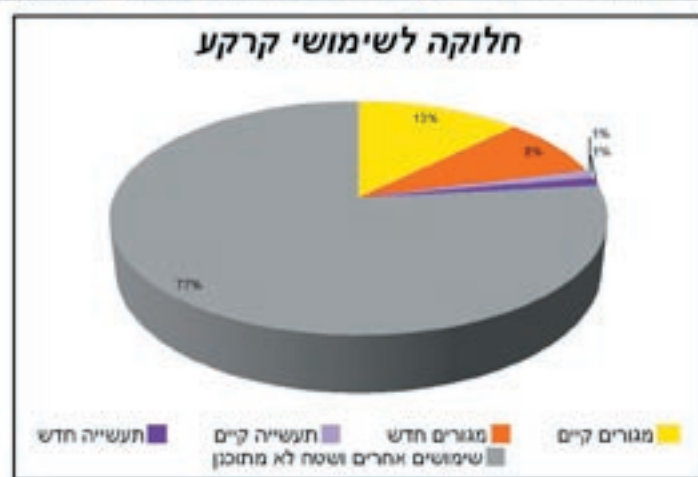
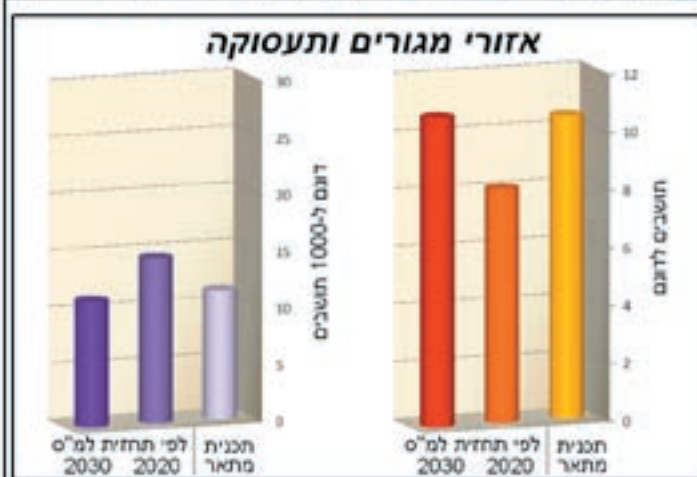
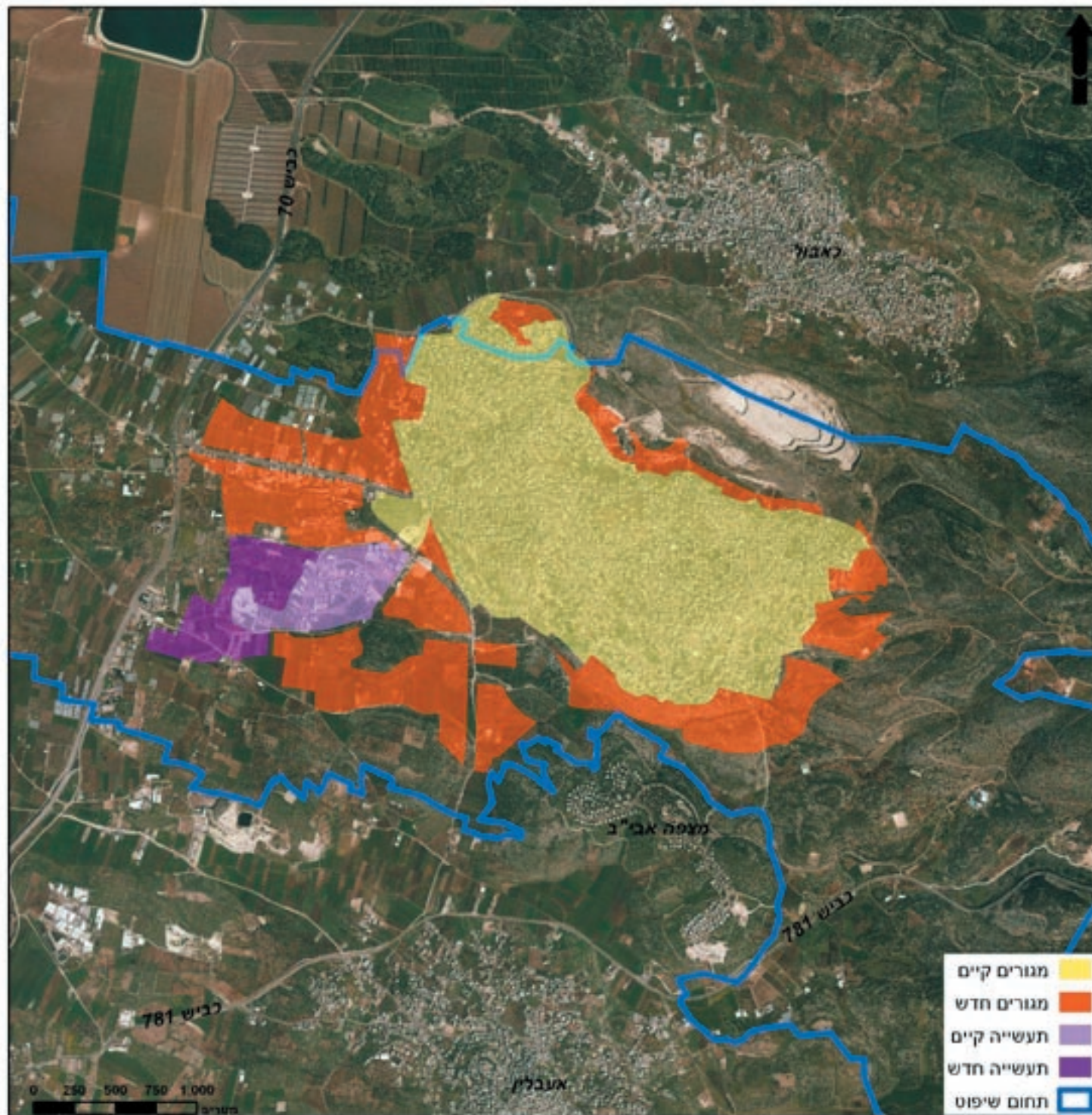
21 לפי תכניות מפורטות מס' ג/2834, ג/12005, ג/7458, ג/5035.

22 לפי תכניות מפורטות מס' ג/2178, ג/4081, ג/4082, ג/6456.

23 פארק תעשיות צח"ר משותף לעיריית צפת ולמועצות המקומיות הצור הגלילית, ראש פינה וטובא-זנגריה לפי מידע של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה [www.moit.gov.il] ר' מיקום במפה מס' 4.

24 פארק תעשיות רמת דלתון משותף לעיריית צפת, למועצה המקומית גוש חלב ולמועצות האזוריות מרום הגליל ומבואות חרמון לפי מידע של משרד התמ"ת, ש.ס. ר' מפה מס' 4.

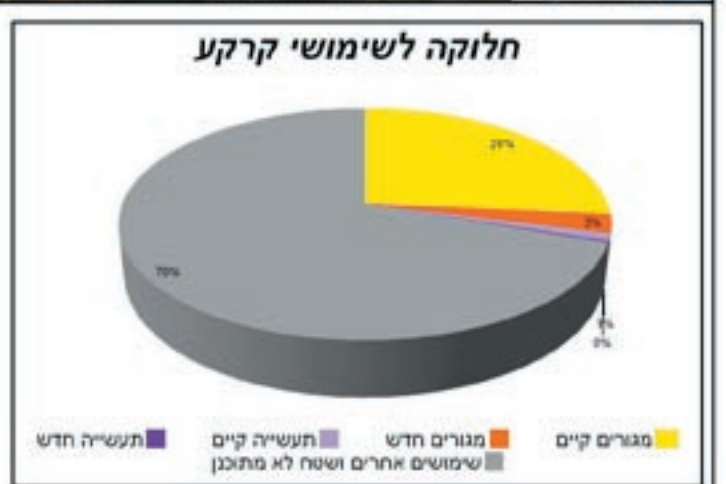
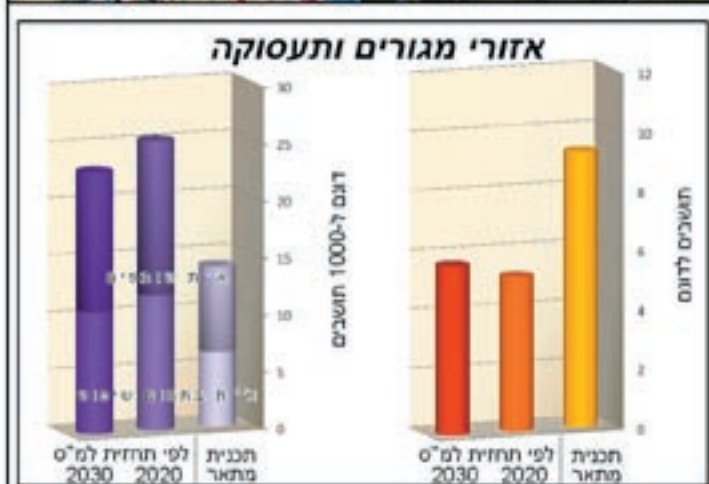
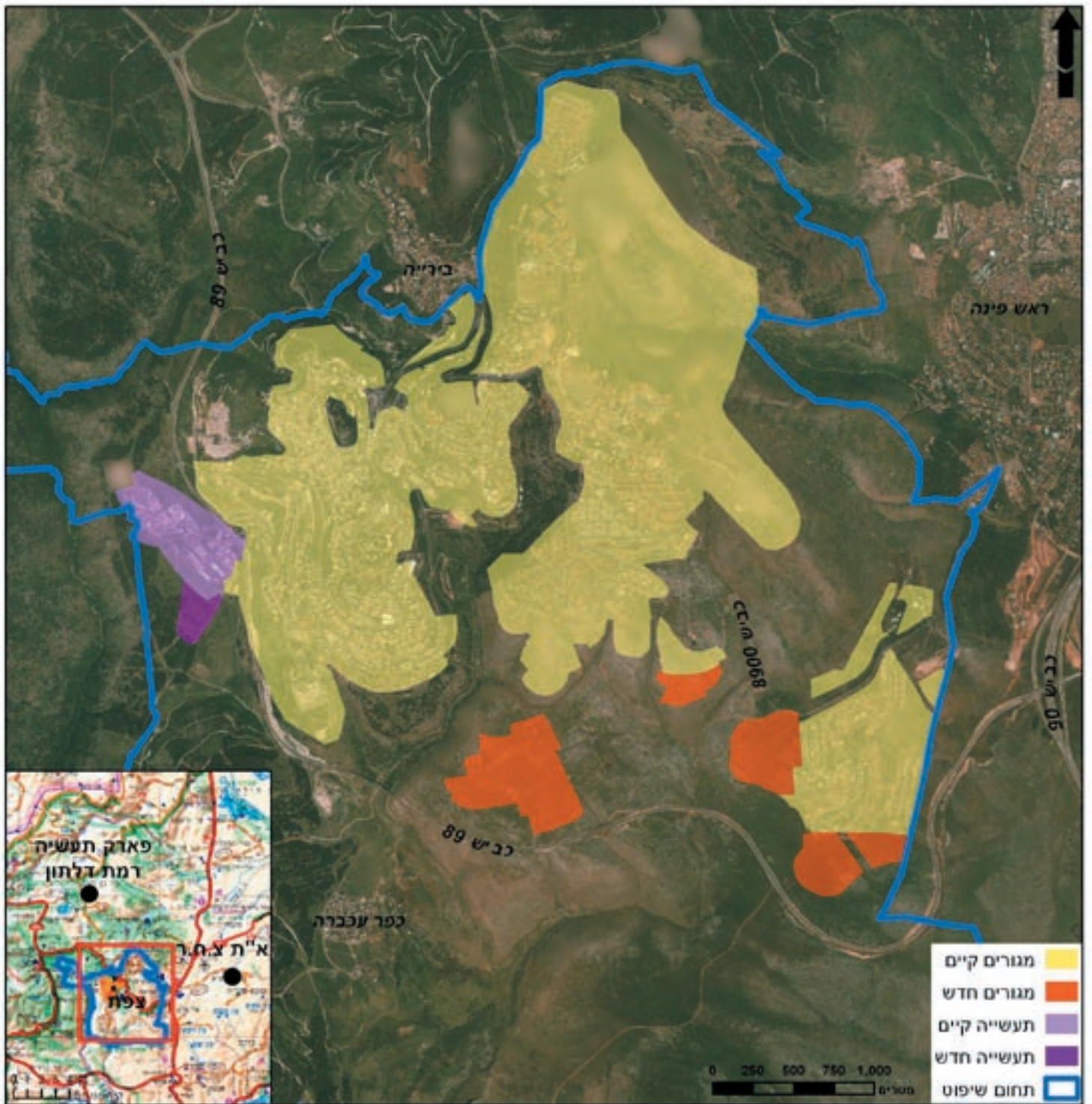
25 חלקה של צפת בפארק התעשיות צח"ר הינו כ-31.5%; לפי תכניות מס' ג/2297, ג/2447 ו-ג/בת/191, השטח הכולל של אזור התעשייה צח"ר הינו כ-850 דונם, מתוכם 490 דונם נטו מיועדים לתעשייה ולמלאכה. חלקה של צפת בפארק תעשיות רמת דלתון הינו כ-22%; לפי תכנית מס' ג/12428, השטח הכולל של פארק התעשיות רמת דלתון הינו כ-660 דונם, מתוכם כ-426 דונם נטו מיועדים לתעשייה.



## טמרה - שימושי קרקע ברמה מתארית

מפה מס' 3





## צפת - שימושי קרקע ברמה מתארית

מפה מס' 4

תכנית המתאר המקומית החדשה של טמרה, תכנית מס' ג/15756, מציעה להגדיל את שטחי התעשייה והתעסוקה בעיר ל-568 דונם<sup>27</sup>, ללא שינוי באחוזי הבנייה, כך שפוטנציאל הבנייה לתעשייה ולתעסוקה יעמוד על כ-454,400 מ"ר. בהתחשב באוכלוסיית היעד של התכנית לשנת 2020 (50,000 תושבים), מדובר בשטחי תעשייה ותעסוקה בהיקף של כ-11.4 דונם ל-1,000 תושבים ובשטח בנוי של כ-9.1 מ"ר לנפש.

תכנית המתאר המקומית החדשה של צפת (תכנית מס' ג/12617) מציעה להוסיף שטחי תעשייה קטנים יחסית בתחום השיפוט של העיר: כ-63 דונם ברוטו (כ-38 דונם נטו). אך בנוסף, בדברי ההסבר של התכנית מומלץ להרחיב גם את שני אזורי התעשייה המשותפים צח"ר ורמת דלתון, בשטח כולל של כ-349 דונם ברוטו נוספים (כ-210 דונם נטו), במטרה לחזק את הבסיס הכלכלי של צפת<sup>28</sup>. תכנית המתאר המוצעת לא יכולה להגדיר אחוזי בנייה באזורי התעשייה הללו, שאינם בתחומה, אך ממליצה על תוספת בינוי בהיקף של עד 217,000 מ"ר לתעשייה ולתעסוקה<sup>29</sup>. לפיכך, אם המלצותיה של תכנית המתאר החדשה יאומוצו ויאשרו, שטחי התעשייה והתעסוקה של צפת עשויים להגיע להיקף כולל של כ-855 דונם נטו עם פוטנציאל בינוי כולל של כ-1,173,000 מ"ר. ביחס לאוכלוסיית היעד של תכנית המתאר (60,780 תושבים בשנת 2030), מדובר בשטחי תעשייה ותעסוקה בהיקף של כ-14.1 דונם ל-1,000 בני אדם ובשטח בנוי של 19.3 מ"ר לנפש.

בפועל, ההבדלים בהיקף שטחי התעשייה והתעסוקה בין שני היישובים גדולים יותר. כפי שצוין לעיל, יש פער ניכר בין צפי גידול האוכלוסייה על פי התחזיות הרשמיות לבין אוכלוסיית היעד שכל אחת משתי תכניות המתאר מניחה. תכנית המתאר של צפת ערוכה עבור אוכלוסייה גדולה בהרבה מהצפוי על פי תחזית הגידול של תושבי העיר. בחינת שטחי התעשייה והתעסוקה שתכניות המתאר החדשות מגדירות ביחס לצפי האוכלוסייה מעלה את הממצאים הבאים: השטח המיועד לתעשייה ולתעסוקה בטמרה עומד על כ-14.7 דונם ל-1,000 תושבים בשנת היעד 2020 וכ-11.1 דונם ל-1,000 תושבים בשנת 2030. בצפת, לעומת זאת, שטחי התעשייה והתעסוקה שתכנית המתאר החדשה מגדירה ביחס לצפי האוכלוסייה בשנת יעד 2030 הינו כ-23.0 דונם ל-1,000 בני אדם. כלומר, בחישוב לנפש בשנת 2030, עתודות הקרקע לתעשייה ולתעסוקה גדולות פי 2.1 בצפת מאשר בטמרה.

פוטנציאל הבינוי לתעשייה ולתעסוקה בטמרה לפי צפי האוכלוסייה בשנת 2030 נאמד על כ-8.9 מ"ר לנפש לעומת 31.5 מ"ר לאדם בצפת. במלים אחרות, פוטנציאל הבנייה לתעשייה ולתעסוקה בשנת 2030 (שנת היעד של תכנית המתאר של צפת), גדול פי 3.5 לטובת תושבי צפת.

26 לפי התכניות התקפות, בפארק תעשיות צח"ר מותרים 100% בנייה ובפארק תעשיות רמת דלתון אחוזי הבנייה המותרים נעים בין 200% ל-240%.

27 תכנית המתאר החדשה ג/15756 מבקשת לשנות את ייעוד הקרקע בתחום תכנית מפורטת מס' ג/7458, אשר אושרה בשנת 1995 והגדירה 85 דונם ברצועה שמדרום לכביש הכניסה לטמרה למלאכה, לתעשייה ולמסחר, ולייעדם למגורים, למסחר ולמשרדים.

28 למרות שתכנית המתאר של צפת לא חלה על שטח אזורי התעשייה המשותפים, ואלה אף נמצאים מחוץ למרחב התכנון של צפת, עורכי תכנית המתאר של צפת ממליצים להרחיב אותם לטובת העיר צפת בהיקף שבין 231 ל-349 דונם. ר' סעיף ג' ("שימושים כלכליים") של הפרוגרמה הכוללת בהוראות תכנית ג/12617 לצפת. לצורך החישוב השתמשנו בחלופה המרבית. ניתוח שטחי הרצפה המוצעים מלמד כי מדובר בתוספת שטח קרקע ברוטו.

29 שם. התכנית ממליצה כי שטחי הרצפות בשני אזורי התעשייה צח"ר ורמת דלתון יגדלו בהיקף שבין 144,000 ל-217,000 מ"ר לטובת העיר צפת; לצורך החישוב השתמשנו בחלופה המרבית. כאמור, למרות שמדובר בהמלצה בלבד ועל אף שתכנית המתאר החדשה ג/12617 לא יכולה לקבוע שימושי קרקע והוראות בינוי בשטחים שנמצאים מחוץ לגבולותיה, ראוי להביא בחשבון את שטחי התעשייה הללו, מכיוון שהם משקפים את המדיניות התכנונית המקובלת על מוסדות התכנון.



לוח מס' 2: טמרה – צפת: עתודות פיתוח

צפת		טמרה			
2030		2020		שנת יעד	
60,780 תושבים		50,000 תושבים		אוכלוסיית יעד	
37,202 תושבים	33,678 תושבים	51,093 תושבים	38,764 תושבים	בשנת 2030	צפי אוכלוסייה בשנת 2020
6,519 דונם		4,766 דונם		שטחים מיועדים למגורים	
9.3 תושבים לדונם		10.5 תושבים לדונם		יחס אוכלוסיית יעד לשטחי מגורים	
5.7	5.2	10.7	8.1	בשנת 2030	יחס אוכלוסייה למגורים בשנת 2020
953 דונם (כולל אזורי תעשייה משותפים)		568 דונם		שטחים מיועדים לתעשייה (נטו)	
15.7 דונם לאלף נפש		11.4 דונם לאלף נפש		שטחי תעשייה לנפש לפי אוכלוסיית יעד	
25.6	34.8	11.1	14.7	בשנת 2030	שטח תעשייה לנפש 2020

## צמד מס' 2: דבוריה – שלומי

### א. רקע כללי

היישוב דבוריה הוא כפר ערבי מוסלמי השוכן למרגלותיו המערביים של הר תבור. הוא הוכרז כמועצה מקומית בשנת 1961, כאשר מנה כ-1,930 תושבים בלבד<sup>30</sup>. העיר נצרת, בה מתגוררים כ-73,000 תושבים נמצאת במרחק של כ-6.5 ק"מ בלבד בקו אווירי מדבוריה ומשמשת כעיר מחוז עבור האוכלוסייה הערבית בסביבה ובכלל זה, גם עבור אוכלוסיית דבוריה. בשל המבנה ההררי של האזור, מרחק הנסיעה לנצרת הינו כ-26 ק"מ מדרום וכ-33 ק"מ מצפון.

לוח מס' 3: דבוריה – שלומי: מאפיינים תכנוניים

שלומי	דבוריה	
6,042 תושבים	9,133 תושבים	אוכלוסייה (2010)
5	4	אשכול חברתי-כלכלי
מועצה מקומית	מועצה מקומית	מעמד מוניציפלי
5,864 דונם	5,047 דונם	תחום שיפוט
1,080 דונם	1,036 דונם	שטחים קיימים למגורים
1,186 יחידות דיור	2,000 יחידות דיור	בנייה קיימת למגורים (לפי נתוני ארנונה)
271 דונם <sup>31</sup>	10 דונם	שטחים קיימים לתעשייה
89,200 מ"ר	3,400 מ"ר	בנייה קיימת לתעשייה (לפי נתוני ארנונה)
תכנית מתאר מקומית חדשה מאושרת משנת 2010	תכנית מתאר מקומית חדשה מאושרת משנת 2009	מצב תכנוני קיים
13764/ג	16613/ג	מס' תכנית מתאר
משותף – ועדה מקומית מרחבית מעלה הגליל	משותף – ועדה מקומית מרחבית גליל מזרחי	מרחב תכנון מקומי
צפון	צפון	מחוז

הליך הכנתה של תכנית המתאר החדשה של דבוריה, תכנית מס' ג/16613, היה מהיר יחסית: התכנית התקבלה אצל מוסדות התכנון בחודש אוקטובר 2006, הופקדה בפברואר 2008 ופחות משנה וחצי לאחר מכן, בחודש יוני 2009, פורסמה למתן תוקף. הליכי אישורה נמשכו אפוא 32 חודשים בלבד. מעניין לציין כי תכנית המתאר הקודמת של דבוריה, תכנית מס' ג/5248 (1,685 דונם), קיבלה תוקף בשנת 1991; ואילו תכנית המתאר הראשונה של היישוב, שמספרה ג/1260 (1,195 דונם), קיבלה תוקף בשנת 1981. במלים אחרות, בפרק זמן של פחות מ-30 שנה אושרו לדבוריה שלוש תכניות מתאר מקומיות (ר' מפה מס' 5).

המועצה המקומית דבוריה כפופה לוועדה המקומית המרחבית גליל מזרחי, יחד עם 10 מועצות מקומיות נוספות (שיבלי-אום אל גנם, בועינה-נוג'דאת, טורעאן, יבנאל, כפר תבור, מגדל, מנחמיה, כפר כמא, מג'אר, עלבון) ושתי מועצות אזוריות (בוסתן אל מרג', אל בטוף). מדובר בוועדה מקומית שמרחב התכנון שבאחריותה מתפרס על פני שטחים נרחבים ומתאפיין בשונות רבה בין היישובים הכפופים לה. בסך הכול מתגוררים במרחב התכנון של הוועדה המקומית "גליל מזרחי" קרוב ל-76,000 תושבים.

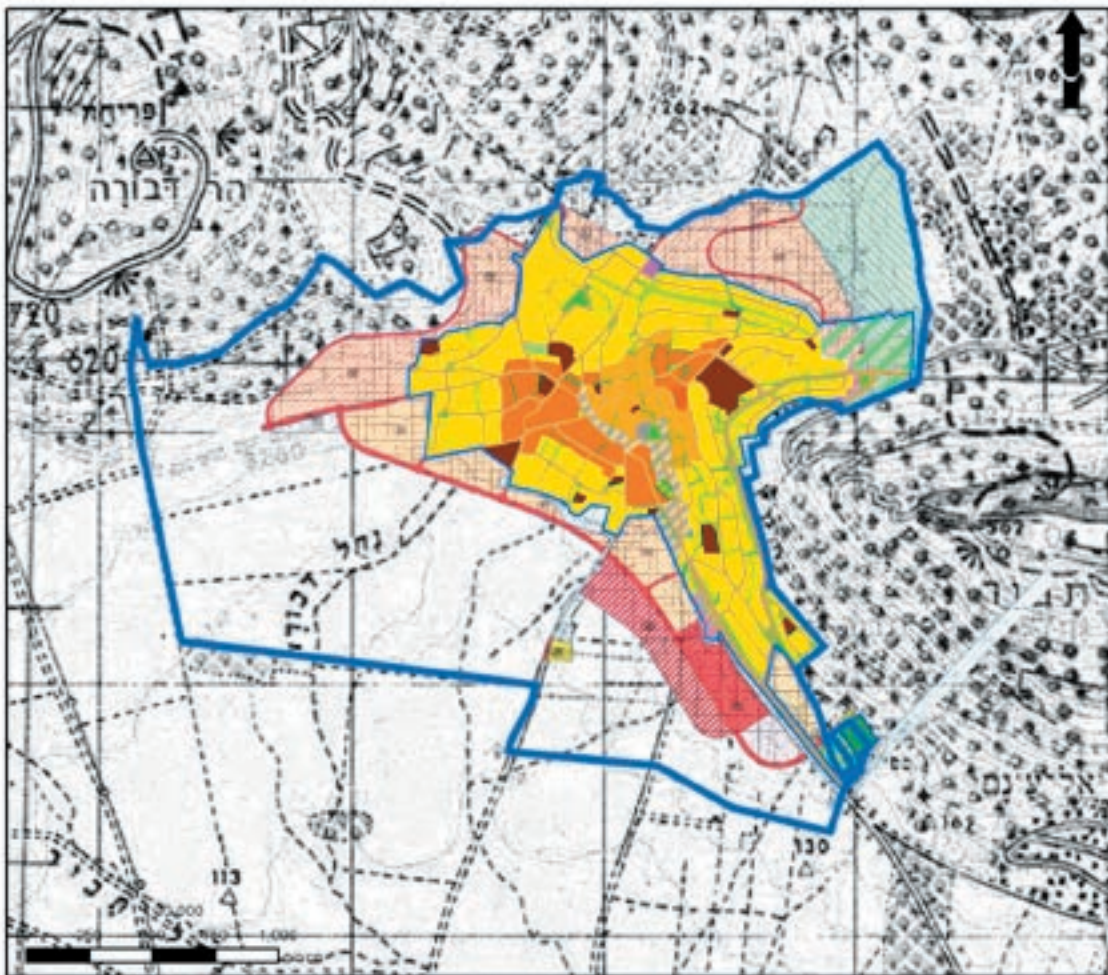
30 למ"ס, לוחות מתוך פרסומי מפקד האוכלוסין והדיור 1995 [www.cbs.gov.il/census]  
31 לפי תכניות מפורטות מאושרות מס' ג/9233 ו-ג/10683 משנת 1998 ו-2005 בהתאמה.



## תכנית מתאר דבוריה מס' ג/16613

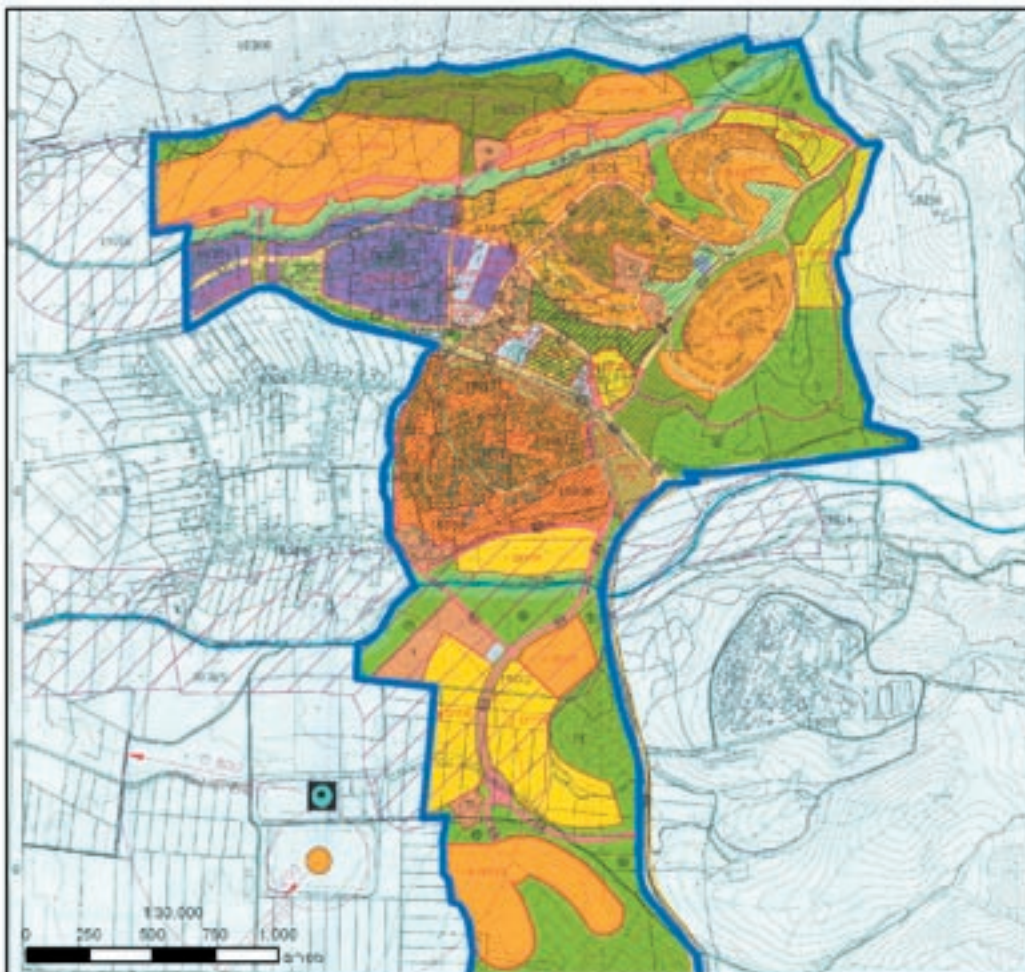
מצב חוצע

סקרא



## תכנית מתאר שלומי מס' ג/13764

סקרא



## תכניות המתאר של דבוריה ושלומי

מפה מס' 5



היישוב שלומי נמצא בגליל המערבי, בקרבת הגבול עם לבנון. בנייתם של השיכונים הראשונים ביישוב החלה בשנת 1956. בשנת 1960, בעת שמנה רק כ-1,600 תושבים, קיבל היישוב מעמד של מועצה מקומית. למרות פיתוח מפעלי תעשייה במקום בשנות ה-70 וה-80 של המאה הקודמת, שלומי סבלה מקשיים חברתיים וכלכליים עקב קרבתה לגבול, ובמשך שנים רבות אוכלוסייתה לא גדלה באופן משמעותי. רק בשנות ה-90 של המאה הקודמת באה לשלומי אוכלוסייה חדשה, אשר מנתה כ-1,000 עולים מחבר המדינות לשעבר וכמה מאות תושבים ותיקים מאזור הצפון. שלומי נמצאת במרחק של כ-8.5 ק"מ בקו אווירי מהעיר נהריה (מרחק נסיעה של כ-11 ק"מ בלבד), שהיא בירת הגליל המערבי ובה מתגוררים כ-51,750 תושבים.

הליך הכנתה של תכנית המתאר המקומית של שלומי, שמספרה ג/13764, נמשך קצת יותר משבע שנים, מפברואר 2003 עד יוני 2010. נציין כי זאת תכנית המתאר המקומית הראשונה של היישוב; קדמו לה רק כמה תכניות מפורטות שהוכנו לאזורים שונים ביישוב (ר' מפה מס' 5). המועצה המקומית שלומי כפופה לוועדה המקומית המרחבית מעלה הגליל, יחד עם שלוש מועצות מקומיות נוספות: כסרא-סמיע (כ-7,500 תושבים), יאנוח-ג'ית (כ-5,750 תושבים) וכפר ורדים (כ-5,600 תושבים) והמועצה התעשייתית מגדל תפן.

## ב. רמת פירוט של תכניות המתאר

חשוב לציין כי רמת הפירוט המאפיינת את תוכנית המתאר ג/17364 לשלומי גבוהה משמעותית מאשר מידת הפירוט של תוכנית ג/16613 לדבוריה. תוכנית המתאר של שלומי קובעת הוראות בינוי מפורטות בכל הנוגע לפיתוח במתחמים הלא-מבונים המוצעים בה, עד כדי כך שלמעט סימון מגרשי הבנייה בתשריט התוכנית, היא כוללת די הוראות כדי לאפשר מתן היתרי בנייה מכוחה-היא. בניגוד לכך, תוכנית המתאר של דבוריה אינה כוללת הוראות בינוי מפורטות באשר לפיתוח של המתחמים הלא-מבונים שנכללו בתחומה.

יתר על כן, אפילו בכל הנוגע להגדרת ייעודי הקרקע, תוכנית המתאר לדבוריה מאפשרת בכל אחד מהם מגוון שימושים רחב בהרבה מכפי שמאפשרת תוכנית המתאר לשלומי. למרות שככלל רמת פירוט גבוהה יותר עשויה להעיד על איכות תכנון גבוהה, במקרה דנן נראה כי אופי התכנון השונה בשני היישובים הולם את מאפייניהם ואת צרכיהם: בדבוריה, רוב הקרקעות נמצאות בבעלות פרטית ומערך הבעלויות על הקרקע הוא גורם מפתח שמכתיב את האפשרויות לחלוקת קרקע, לפיתוח ולבנייה. לפיכך, מן הראוי להימנע בשלב התכנון המתארי מקביעת הוראות בינוי מפורטות שימנעו גמישות ביישום התוכנית בשלב התכנון המפורט ובעת הוצאת היתרי הבנייה. מנגד, בשלומי מרבית הקרקעות הן בבעלות ציבורית, ולכן אין קושי לחלק את הקרקע ולהשתמש בה לפי קריטריונים תכנוניים טהורים. מכאן שלא קיימת מניעה לקבוע, כבר בשלב התכנון המתארי, הוראות בינוי מפורטות באשר לפיתוח העתידי של מתחמים לא-מבונים.

## ג. אוכלוסיית היעד ויחידות דיור

תכנית המתאר של שלומי מציעה לפתח את היישוב הפרברי לעיר קטנה בת כ-25,000 תושבים. כמו בצפת, גם במקרה של שלומי אוכלוסיית היעד של תכנית המתאר גדולה ממספר התושבים החזוי לפי תחזיות הלמ"ס. לטענת עורכי התכנית, אחת ממטרותיה היא למשוך לשלומי תושבים חדשים, ובהתאם לכך נקבעה בה אוכלוסיית יעד גדולה. התכנית מבקשת להפוך את שלומי לעיר שיהיה בה "מגוון שימושי קרקע בעלי תפקוד אזורי"<sup>32</sup>. דברים אלה מקבלים ביטוי בהוראות התכנית: סעיף 2.1 א. קובע שמטרותיה הן "ייעוד שטחים לפיתוח אזורי מגורים לקיבולת אוכלוסייה של כ-25,000 תושבים באיכויות בנות תחרות בשוק האזורי, לטובת דור המשך של התושבים ולמשיכת אוכלוסייה

32 מתוך "דברי הסבר" בהוראות תכנית המתאר של שלומי, תכנית מס' ג/13764.

מן החוץ". לפי הנספח הפרוגרמתי שצורף לתכנית, בשנת היעד (2020) יתגוררו בשלומי כ-24,850 תושבים<sup>33</sup>. זאת למרות שלפי תחזיות הלמ"ס, בשנת היעד 2020 תמנה אוכלוסיית שלומי כ-6,700 תושבים בלבד (כ-27% בלבד מאוכלוסיית היעד של התכנית), ובשנת 2030 כ-7,400 תושבים, פחות מ-30% מאוכלוסיית היעד שהתכנית קובעת לעשור קודם לכן.

אמנם שלומי מוקפת ביישובים קטנים בעלי אופי כפרי, שתושביהם עשויים לראות בה מרכז אזורי, מוקד למתן שירותים ומקומות תעסוקה, וגם כיעד עתידי למגורים. יחד עם זאת, יש לזכור כי שלומי נמצאת במרחק נסיעה של כ-11 ק"מ בלבד מהעיר נהריה. לא ברור כיצד תוכל שלומי להתחרות בהיקף השירותים האזוריים שמציעה העיר הוותיקה נהריה, במיוחד לאור העובדה שכמו שלומי, כל היישובים בסביבה נהנים מרשת דרכים אזורית טובה.

בניגוד לשלומי, ליישוב דבוריה יש פוטנציאל רב להפוך למרכז אזורי. כאמור, בגלל המבנה הטופוגרפי של האזור, מרחק הנסיעה בין דבוריה והכפרים הקטנים הסמוכים לו אל עיר המחוז נצרת הוא גדול יחסית. אף על פי כן, ולמרות העובדה שמסביב לדבוריה יש כמה יישובים כפריים קטנים אשר דבוריה תוכל להוות עבורם מוקד שירותים אזורי, תכנית המתאר החדשה של דבוריה לא מתייחסת לאפשרות זאת. מהוראות התכנית<sup>34</sup> עולה שמטרותיה הן בראש ובראשונה לתת מענה תכנוני לצורכי המגורים של תושבי דבוריה: "הרחבת היישוב כך שיתאים למגורי האוכלוסייה החזויה לשנת 2020" ולהבטיח את "איכות החיים ... בהתחשב בצביון הנוכחי של היישוב".

אוכלוסיית היעד של תכנית המתאר המקומית של דבוריה, שמספרה ג/16613, היא 14,200 תושבים בשנת 2020<sup>35</sup>. על מספר התושבים שיתגוררו במקום בשנת היעד ניתן ללמוד גם מפוטנציאל הבינוי הריאלי של התכנית. הוראות התכנית קובעות כי בתחום היישוב ניתן יהיה לבנות בסך הכול כ-12,770 יחידות דיור, מתוכן כ-2,020 יחידות דיור באזורי מגורים חדשים. אבל הנתונים הנוגעים לאזורי המגורים החדשים מסויגים על ידי עורכי התכנית עצמם. לדבריהם, המספר הריאלי של יחידות דיור שצפויות להיבנות עד לשנת היעד של התכנית נאמד בכ-1,830 יחידות חדשות<sup>36</sup>. לפיכך, ובהינתן שבשנת 2008, ערב אישורה של תכנית המתאר ג/16613, היו בדבוריה 1,826 דירות מגורים קיימות<sup>37</sup>, בהן התגוררו 8,886 בני אדם<sup>38</sup> (בממוצע 4.87 נפשות למשק בית), התוצאה היא שתכנית המתאר המקומית החדשה מיועדת לאוכלוסיית יעד של כ-17,800 תושבים בשנת 2020.

שני הנתונים הללו (14,200 או 17,800 תושבים בשנת 2020) לא רחוקים אחד מהשני, ואינם שונים מאוד מגודל האוכלוסייה הצפוי ביישוב לפי תחזיות הלמ"ס (12,100 תושבים בשנת 2020, כ-16,000 בני אדם בשנת 2030). במלים אחרות, תכנית המתאר החדשה של דבוריה מבטיחה שביישוב יהיו די קרקעות זמינות למגורים לטובת תושבי המקום בטווח של 20 שנים, תוך שמירה על מקדם ביטחון תכנוני. אבל התכנית לא צופה הגירה משמעותית אל היישוב, שעשויה להביא להגדלה ניכרת של אוכלוסייתו, ואף לא את הפיכתו למוקד אזורי, כפי שמציעה תכנית המתאר של שלומי<sup>39</sup>. (ר' מפות מס' 6 ו-7).

33 לפי הנתונים הכלולים בנספח ג' לתכנית מתאר מקומית מס' ג/13764.

34 בתכנית המתאר של דבוריה חסרים דברי הסבר הנהוגים ברוב תכניות המתאר המקודמות בשנים האחרונות. דברי הסבר שכאלה מאפשרים ללמוד על התהליכים שהובילו לקידומה של התכנית המוצעת, על בחינת חלופות שנעשתה בעניינה ועל מטרות רחבות יותר שמקבלות ביטוי תכנוני בהוראותיה.

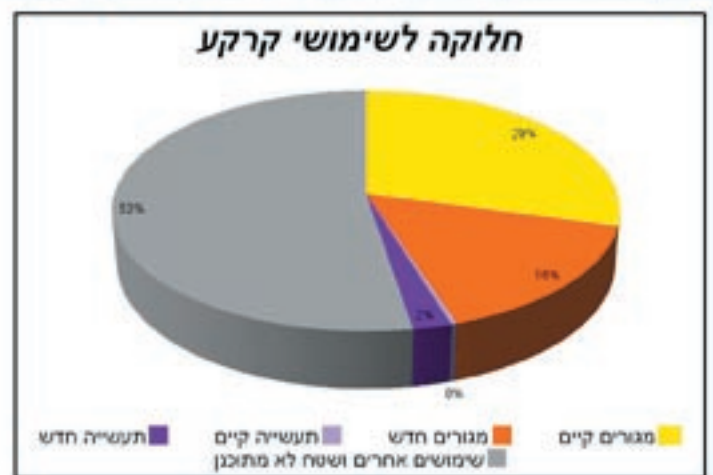
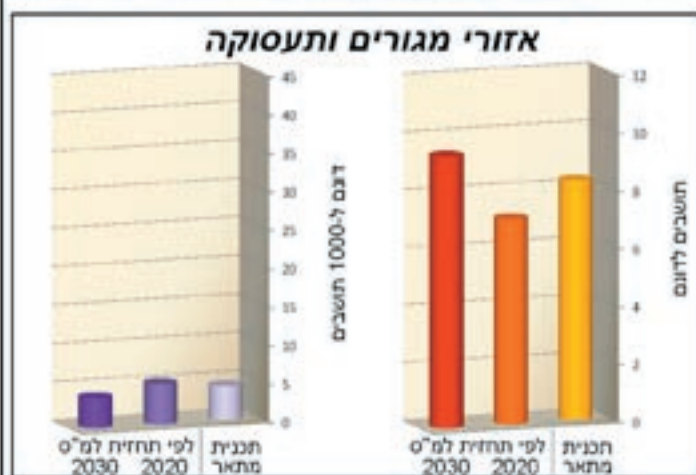
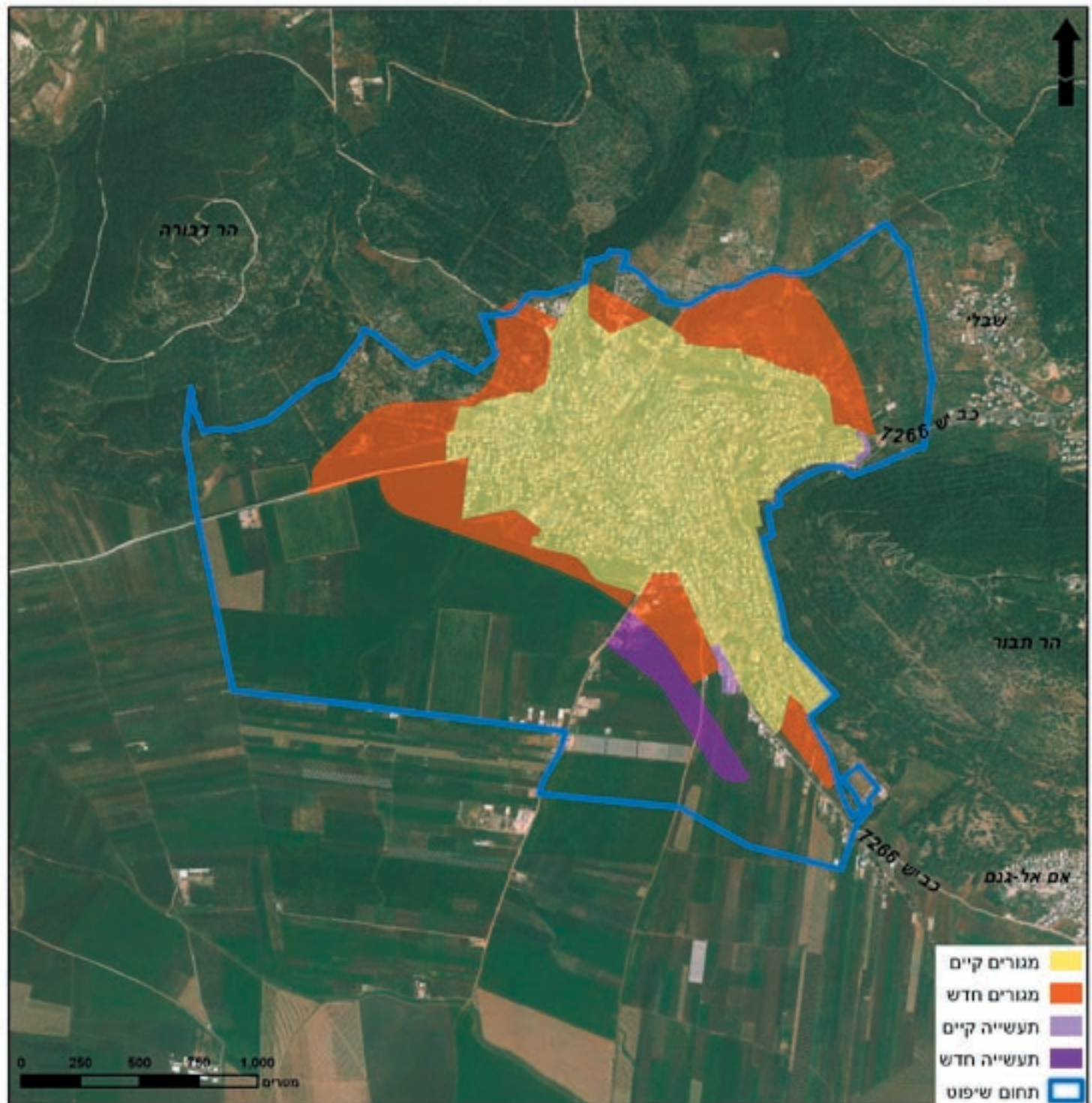
35 ר' סעיף א.1 בנספח הנופי המחייב של תכנית המתאר המקומית ג/16613.

36 ר' סעיף 2.3 "נתונים כמותיים עיקריים בתכנית" בהוראות תכנית המתאר המקומית ג/16613.

37 לפי נתוני הארנונה של הרשות המקומית [http://cbs.gov.il/publications10/local\_authorities08/].

38 לפי נתונים של הלמ"ס לשנת 2008 [http://www1.cbs.gov.il/ishuvim/ishuv2008/bycode.xls].

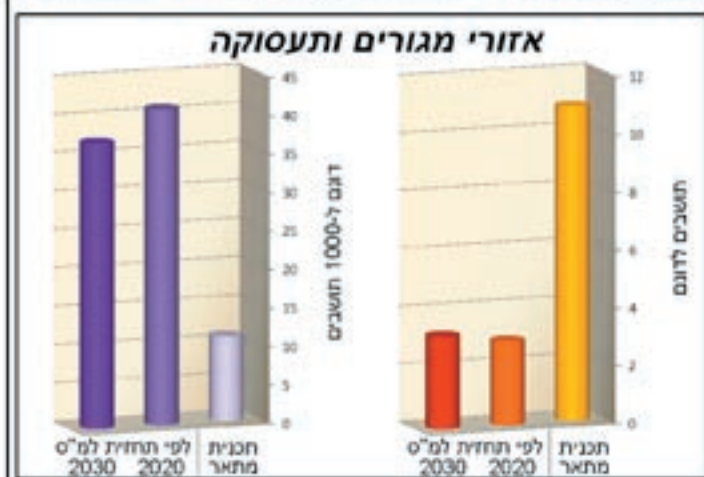
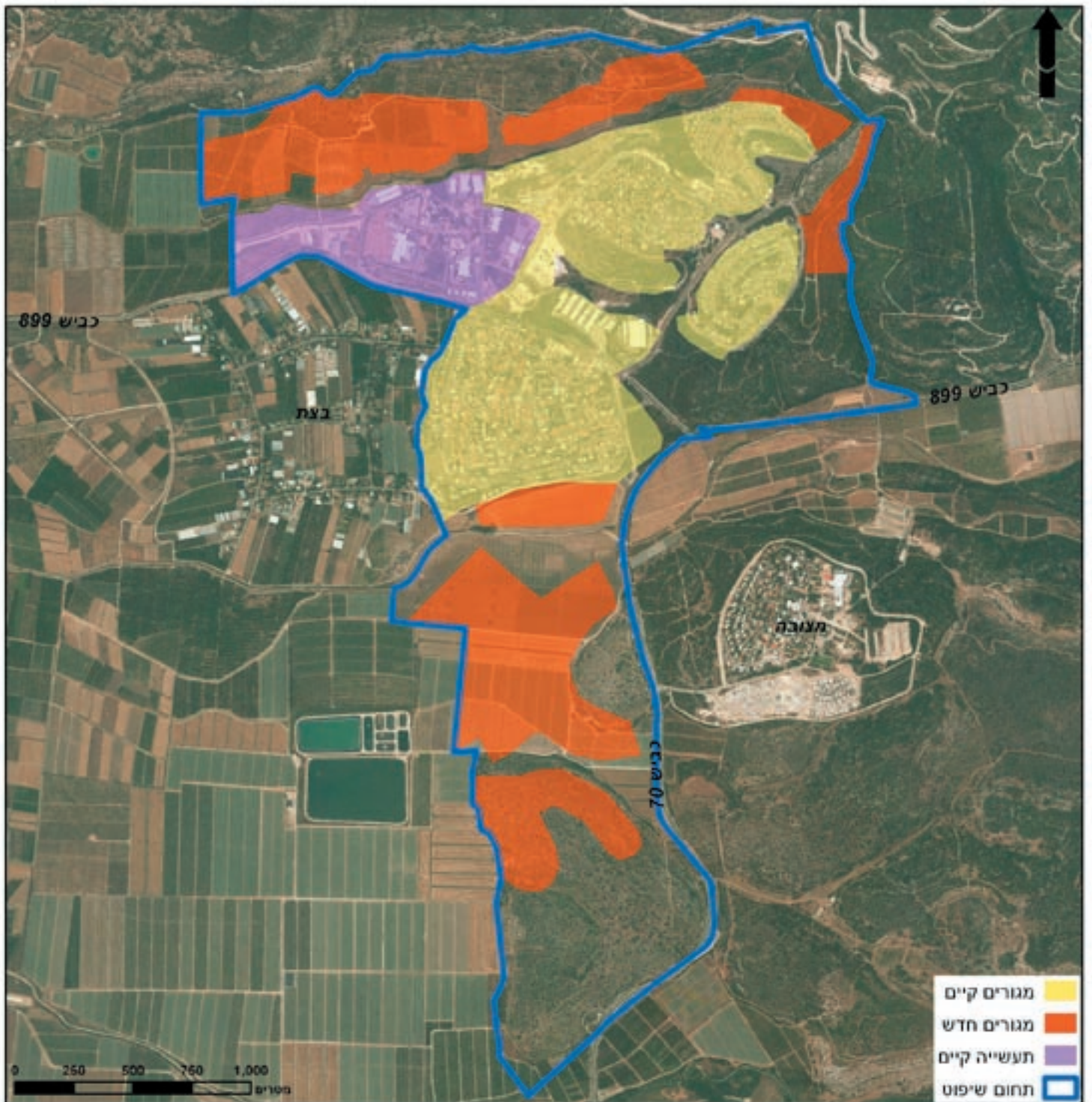
39 בהעדר דברי הסבר בתכנית המתאר המקומית של דבוריה, לא ניתן לקבוע אם אכן נבחנו חלופות לתכנון המוצע והאם התקיים דיון ציבורי בנושא.



## דבוריה - שימושי קרקע ברמה מתארית

מפה מס' 6





## שלומי - שימושי קרקע ברמה מתארית

מפה מס' 7

תכנית המתאר המקומית של דבוריה מייעדת 1,704 דונם לצרכי מגורים. בהתאם לאוכלוסייה שנקבעה לשנת היעד 2020, היחס בין מספר התושבים לבין שטחי המגורים בדבוריה יהיה 8.3 נפשות לדונם. כאמור, בהתייחס לתחזית הגידול של הלמ"ס, אוכלוסיית דבוריה תגיע לנתון זה כמה שנים מאוחר יותר, כך שבשנת 2020 צפוי היחס בין מספר התושבים לבין שטחי המגורים להגיע ל-7.1 נפשות לדונם, ואילו בשנת 2030, ל-9.4 נפשות לדונם. תכנית המתאר של שלומי מגדירה שטח למגורים מעט גדול מזה של דבוריה: 2,285 דונם, כצפוי עבור אוכלוסיית יעד הרבה יותר גבוהה. לפיכך, היחס בין מספר התושבים לבין שטחי המגורים בשלומי בשנת היעד, יהיה גבוה יותר ויעמוד על 10.9 נפשות לדונם. אולם, מכיוון שצפי גידול האוכלוסייה נמוך בשלומי מאשר בדבוריה, היחס בין מספר התושבים לבין שטחי המגורים בשלומי בשנת היעד 2020, יהיה נמוך בהתאם ויגיע ל-2.9 נפשות לדונם. גם בשנת 2030 ימושיך להיות היחס בין שני הנתונים נמוך בשלומי מזה של דבוריה על פי צפי גידול האוכלוסייה, ויגיע ל-3.2 נפשות לדונם בלבד.

במילים אחרות, למרות שהיחס בין מספר התושבים לבין שטחי המגורים בשנת היעד גדול בשלומי מאשר בדבוריה, בפועל המצב הפוך. השוני נובע בעיקר מקביעת אוכלוסיית יעד גבוהה למדי ביחס לגודל האוכלוסייה הנוכחית בשלומי ותחזית הגידול שלה.

#### ד. שטחי תעשייה ותעסוקה

המצב שתואר מקודם ביחס לשטחי התעשייה והתעסוקה בצמד הערים טמרה וצפת אינו ייחודי. תמונה דומה מתגלה גם בצמד היישובים דבוריה ושלומי.

תכנית המתאר החדשה של דבוריה מייעדת לתעסוקה ולמבני ציבור 106 דונם ברוטו, בלי להבחין בין השימושים השונים הללו<sup>40</sup>. הוראות התכנית קובעות שיש להפריש 40% משטח המתחם לצרכי ציבור, כך שהשטח שנוותר לצורכי תעסוקה הוא כ-64 דונם נטו בלבד<sup>41</sup>. הוראות התכנית עוד קובעות גם כי מכוחה ניתן לבנות כ-63,360 מ"ר חדשים לתעסוקה<sup>42</sup>, בנוסף לשטחי תעסוקה מבונים בהיקף של 2,800 מ"ר שאושרו בתכניות ישנות; ובסך הכל 66,160 מ"ר. לפיכך, התכנית החדשה מאפשרת 100 אחוזי בנייה משטח המגרש נטו בשטחים שייעודם תעשייה או תעסוקה.

בהתייחס לגודלה של אוכלוסיית היעד של התכנית (14,200 תושבים בשנת 2020), מדובר בשטחי תעסוקה בהיקף של כ-4.5 דונם ל-1,000 בני אדם ובשטח בנוי בהיקף של כ-4.7 מ"ר לנפש. בחינת השטחים שתכנית המתאר החדשה מייעדת לתעסוקה בהתייחסות לגודל האוכלוסייה הצפוי בדבוריה, לפי התחזיות של הלמ"ס (12,100 תושבים בשנת 2020), מעלה נתונים דומים: שטחי תעסוקה בהיקף של כ-5.2 דונם ל-1,000 תושבים ושטח בנוי בהיקף של כ-5.5 מ"ר לנפש. זאת, משום שכאמור לעיל, ההבדלים בין אוכלוסיית היעד של התכנית לבין מספר התושבים הצפוי בדבוריה בשנת 2020, לפי התחזיות של הלמ"ס, אינם גדולים.

תכנית המתאר המקומית של שלומי, מס' ג/13764, מייעדת כ-300 דונם ברוטו לשימושים שונים של תעשייה ותעסוקה<sup>43</sup>. בפועל, תכנית המתאר לא מוסיפה שטחי תעסוקה, מעבר ל-275 דונם נטו לתעשייה שאושרו בתכנית מפורטת מס' ג/9233 שנכנסה לתוקף בשנת 1998 ובתכנית מס' ג/10683 שקיבלה תוקף בשנת 2005. היקף הבנייה הכוללת<sup>44</sup> המותרת בשטחים שתכנית המתאר של שלומי מייעדת לצרכים של תעשייה ותעסוקה הוא 180%. לפיכך, סך הבנייה המותרת לתעסוקה בשלומי הוא כ-495,630 מ"ר. בחישוב לנפש לפי אוכלוסיית היעד של תכנית המתאר, מדובר בשטחי תעשייה ותעסוקה נטו בהיקף של כ-11.1 דונם ל-1,000 בני אדם ובשטח בנייה בהיקף של כ-19.9 מ"ר

40 ר' טבלת השטחים שבתשריט תכנית מס' ג/16613.

41 ר' סעיף 4.4 בהוראות תכנית מס' ג/16613.

42 ר' סעיף 2.3 בהוראות תכנית מס' ג/16613.

43 לפי טבלת השטחים שבתשריט תכנית מס' ג/13764.

44 שטחים עיקריים ושטחי שירות.



## התכנון המתארי ביישובים הערביים בישראל

לנפש. בהתייחס לצפי האוכלוסייה (6,700 בשנת היעד 2020) לפי תחזיות הלמ"ס, מדובר בכ-41.1 דונם ל-1,000 תושבים ובפוטנציאל לשטח בנוי של כ-74.0 מ"ר לנפש. הפער נובע כמובן מההבדל בין מספר התושבים החזוי בשלומי לפי התחזיות לבין אוכלוסיית היעד של תכנית המתאר.

בכל הנוגע לתעשייה ולתעסוקה, מצבה של שלומי הוא ללא ספק טוב בהרבה מזה של דבוריה. היקף השטחים המיועדים לתעשייה ולתעסוקה, כמו גם היקף הבינוי המותר בהם, גדולים משמעותית מאשר בדבוריה. גם בהתייחס לאוכלוסיית היעד שתכניות המתאר קובעות לכל אחד מהיישובים, שלומי נהנית משטחי תעסוקה בהיקף גדול בהרבה מאשר דבוריה, וכאשר מביאים בחשבון את צפי האוכלוסייה בשנת היעד על פי תחזיות הלמ"ס, הפערים בין שני היישובים בתחום זה מוקצנים עוד יותר.

### לוח מס' 4: דבוריה – שלומי: עתודות פיתוח

שלומי		דבוריה		שנת יעד	
2020		2020		שנת יעד	
24,850 תושבים		14,200 תושבים		אוכלוסיית יעד	
7,394 תושבים	6,694 תושבים	15,943 תושבים	12,096 תושבים	בשנת 2030	בשנת 2020
2,285 דונם		1,704 דונם		סה"כ שטחים מיועדים למגורים	
10.9 תושבים לדונם		8.3 תושבים לדונם		יחס אוכלוסיית יעד לשטחי מגורים	
3.2	2.9	9.4	7.1	בשנת 2030	בשנת 2020
275 דונם		63 דונם		סה"כ שטחים מיועדים לתעשייה (נטו)	
11.1 דונם לאלף נפש		4.5 דונם לאלף נפש		שטחי תעשייה לנפש לפי אוכלוסיית יעד	
37.2	41.1	4.0	5.2	בשנת 2030	בשנת 2020

## צמד מס' 3: טייבה – ראש העין

### א. רקע כללי

טייבה, אחת הערים הערביות הגדולות בישראל, היא הגדולה ביישובי המשולש. תושבי טייבה הינם מוסלמים, רובם בני חמולות מסארווה וחסאג' יחיא. העיר שוכנת במרכז הארץ, בשוליים המזרחיים של אזור השרון. טייבה הוכרזה כמועצה מקומית בשנת 1952, בזמן שהתגוררו בה כמה אלפי תושבים. בשנת 1990, כשמספר תושביה הגיע ל-10,000, זכתה טייבה למעמד של עיר<sup>45</sup>. לטייבה ועדה מקומית עצמאית.

הסמיכות של טייבה לכביש 6, העובר ממערב לעיר, מהווה עבורה יתרון וחסרון בעת ובעונה אחת. מצד אחד, הקרבה לכביש מעניקה לתושבי העיר נגישות גבוהה במרחב. מצד שני, חציית תחום השיפוט של העיר על ידי כביש 6 יוצרת הפרדה בין השטח הבנוי של העיר, שנמצא ממזרח לכביש, לבין השטחים החקלאיים של תושביה, שממערב לו. תוואי הכביש יוצר מחסום תכנוני המונע הפשרה של שטחים חקלאיים לצורך פיתוח ובנייה עתידיים. הגבול המזרחי של תחום השיפוט של טייבה חופף לקו הירוק. לפיכך, גם לכיוון זה העיר לא יכולה להתפתח.

### לוח מס' 5: טייבה – ראש העין: מאפיינים תכנוניים

טייבה	ראש העין	
37,323 תושבים	39,215 תושבים	אוכלוסייה (2010)
3	6	אשכול חברתי-כלכלי
עירייה	עירייה	מעמד מוניציפלי
18,909 דונם	15,409 דונם	תחום שיפוט
4,357 דונם	7,180 דונם	שטחים קיימים למגורים
6,620 יחידות דיור	10,523 יחידות דיור	בנייה קיימת למגורים (לפי נתוני ארנונה)
319 דונם	697 דונם <sup>46</sup>	שטחים קיימים לתעשייה
230,000 מ"ר	481,860 מ"ר	בנייה קיימת לתעשייה (לפי נתוני ארנונה)
תכנית מתאר מקומית מאושרת משנת 1971	תכנית מתאר מקומית מאושרת משנת 1990	מצב תכנוני קיים
א/566 <sup>47</sup>	אפ/2000	מס' תכנית מתאר קודמת
תכנית מתאר חדשה שהופקדה בשנת 2008	תכנית אב משנת 1998	מצב תכנוני חדש
טב/3400	אין תכנית מתאר חדשה	מס' תכנית מתאר חדשה
עצמאי – ועדה מקומית רגילה	עצמאי – ועדה מקומית רגילה	מרחב תכנון מקומי
מרכז	מרכז	מחוז

45 למ"ס, לוחות מתוך פרסומי מפקד האוכלוסין והדיוור 1995 [www.cbs.gov.il](http://www.cbs.gov.il).

46 לפי תכניות מאושרות מס' אפ/2000 (1990), אפ/2002 א (1990), רנ/150 (2002).

47 באתרי המידע התכנוני של משרד הפנים [[www.moin.gov.il](http://www.moin.gov.il)] ושל מינהל מקרקעי ישראל [[www.mmi.gov.il](http://www.mmi.gov.il)] אין עותק מתכנית המתאר הקודמת של טייבה, תכנית מס' א/566. לפיכך, האמור כאן לגבי המצב הקיים מבוסס בעיקר על מה שנאמר בהוראותיה של תכנית מס' טב/3400 החדשה לגבי התכנית הישנה.

היישוב ראש העין הוקם בשנת 1949 כמעברה וכמחנה עולים, חלקו על שטחים חקלאיים של הכפר הערבי מג'דל יאבה וחלקו על שטח של בסיס צבאי גדול שפעל במקום בתקופת המנדט. התושבים הראשונים של ראש העין היו עולים מתימן שהגיעו לארץ במבצע "כנפי נשרים" (1950-1949). במשך זמן רב נותר ראש העין יישוב בינוני, שמספר תושביו נע בין 9,000 בשנות ה-60' המוקדמות של המאה הקודמת ל-11,000 עד 12,000 תושבים בשנות ה-70' וה-80', בהתאמה<sup>48</sup>. בשנת 1954 הוכרזה ראש העין כמועצה מקומית ובשנת 1994, כאשר מספר התושבים הגיע ל-30,000 ראש העין הוכרזה כעיר<sup>49</sup>.

עד שהחל פיתוח נרחב של השכונות המזרחיות של ראש העין בתחילת שנות ה-90' של המאה ה-20, רוב תושבי המקום היו ממוצא תימני. השכונות החדשות משכו אוכלוסייה מגוונת, הכוללת בין היתר ילידי ישראל ועולים מחבר העמים לשעבר, שהגיעו מיישובים אחרים באזור המרכז.

כמו טייבה, גם ראש העין נמצאת במרכז הארץ, בשוליים המזרחיים של אזור השרון, ואף היא סמוכה לכביש 6. אלא שבמקרה של ראש העין, הסמיכות לכביש, שעובר ממערב לעיר, מהווה יתרון ולא חסרון: הקרבה לכביש מעניקה לתושבי העיר נגישות גבוהה במרחב. כביש 6 גם לא פוגע בפוטנציאל ההתרחבות של העיר לכיוון דרום-מזרח. סמיכותה של ראש העין לקו הירוק ולמכשול ההפרדה העובר ממזרח לה מגבילה אמנם את יכולת ההתפתחות שלה לכיוון זה, אבל רשויות התכנון ערות לעובדה זאת וממקדות את הפיתוח העתידי של העיר בכיוון דרום.

## ב. אוכלוסיית היעד ויחידות דיור

כמו בצפת ובשלומי, גם בראש העין רשויות התכנון מבקשות להרחיב את היישוב הרבה מעבר לצרכים שנובעים מתחזית הגידול של האוכלוסייה בעיר. כאמור, לראש העין אין תכנית מתאר מקומית עדכנית הנותנת מענה ראוי לצורכי האוכלוסייה, הן בכל הנוגע למגורים והן באשר למבני ציבור, לשטחים פתוחים לתשתיות<sup>50</sup> ועוד. בסוף שנת 2010 חיו בעיר כ-38,500 תושבים שהתגוררו ב-10,500 יחידות דיור בקירוב. תכנית המתאר התקפה של ראש העין, מס' אפ/2000, חלה על 11,860 דונם בלבד (כאמור, תחום השיפוט משתרע על פני 15,409 דונם) וקיבלה תוקף בשנת 1990.

בשנת 1998 הוכנה לראש העין תכנית אב מקיפה שנועדה להוות בסיס להמשך התפתחותה של העיר לכיוון מזרח ודרום-מזרח, אבל תכנית האב לא תורגמה לתכנית מתאר מקומית בעלת תוקף סטטוטורי. אף על פי כן, מאז שנת 1998 קודמו בראש העין שש תכניות מפורטות, שמהוות שינוי לתכנית המתאר המקומית התקפה<sup>51</sup>. תכניות מפורטות אלה נועדו לאפשר את הקמתן של כמה שכונות חדשות שמשדר הבינוי והשיכון מתכנן בעיר. במקובץ, שש התכניות המפורטות הללו מאפשרות בנייה של כ-13,600 יחידות דיור. מדובר בתוספת משמעותית ביותר, שיש בה כמעט כדי להכפיל את פוטנציאל הבינוי בתכניות המאושרות הקודמות לראש העין, שעומד על כ-14,150 יחידות דיור בקירוב<sup>52</sup> (ר' מפה מס' 8).

48 למ"ס, לוחות מתוך פרסומי מפקד האוכלוסין והדיור 1995 [www.cbs.gov.il].

49 מתוך אתר האינטרנט של עיריית ראש העין [www.rosh-haayin.muni.il/web].

50 לראיה, קיימת בעיה של העדר פתרון קצה לביוב ושל מחסור בקווי הולכה, אשר בגינה רשויות התכנון מנועות את התקדמותן ואף את מתן התוקף של חלק מהתכניות המפורטות שמקודמות בראש העין.

51 מדובר בתכניות מס' א/265 (מתחם A) שקיבלה תוקף בסוף 2010; א/50 (מתחם B) שקיבלה תוקף בשנת 2003; א/250 (מתחם C) שהופקדה בשנת 2007; א/275 (מתחם D) שהופקדה בשנת 2007; א/300 (מתחם E) שהופקדה בשנת 2009; א/280 (מתחם F) שהופקדה בשנת 2009.

52 זאת מכוח תכנית מתאר מס' אפ/2000 (שנכנסה לתוקף בשנת 1990), תכנית מפורטת מס' אפ/2003/1 (שנכנסה לתוקף בשנת 1990), תכנית מפורטת מס' אפ/במ/2009/1 (שנכנסה לתוקף בשנת 1991), תכנית מפורטת מס' אפ/במ/2010 (שנכנסה לתוקף בשנת 1991) ותכנית מפורטת מס' א/9 (שנכנסה לתוקף בשנת 2002).





כאמור, בסוף 2009 היו בראש העין כ-10,500 יחידות דיור. במלים אחרות, התכניות התקפות (בהתעלם משש התכניות המפורטות החדשות) אפשרו הקמת 3,600 יחידות דיור נוספות, שהן כ-25% מהמלאי התכנוני המאושר. ברור שעיר בת קרוב ל-40,000 תושבים לא יכולה לקפוא על שמריה ולהמשיך להתנהל לפי תכניות שמאפשרות תוספת של אלפי יחידות דיור בודדות בלבד. אבל שש התכניות המפורטות החדשות מייצרות מצב תכנוני קיצוני לכיוון השני: בהנחה שכל התכניות הללו ימומשו בתוך 20 שנה, בראש העין יתגוררו כ-101,500 תושבים<sup>53</sup>. זהו גידול לא ריאלי של כ-173% ביחס לאוכלוסייה הקיימת. לשם ההשוואה, לפי תחזיות הלמ"ס, בשנת 2030<sup>54</sup> יתגוררו בראש העין כ-47,700 תושבים, כ-45% בלבד מהצפי התכנוני במידה שימומשו כל התכניות המאושרות והחדשות שרשויות התכנון מקדמות לעיר.

בתכנית המתאר המקומית החדשה של טייבה, שמספרה טב/3400, היחס בין פוטנציאל הבינוי המוצע לבין אוכלוסיית היעד שלה הוא הפוך. אכן, הנחות היסוד של התכנית באשר לאוכלוסייה הצפויה בטייבה בשנת היעד (2020) מוטעות לחלוטין. בשנת 2005, כאשר הוחל בהכנתה של תכנית המתאר החדשה לטייבה, אוכלוסיית העיר מנתה כ-33,050 תושבים<sup>55</sup>, תחזית האוכלוסייה לשנת יעד 2020 היה כבר אז כ-51,500 תושבים. למרות זאת, אוכלוסיית היעד של תכנית המתאר טב/3400 היא כ-45,550 תושבים<sup>56</sup> בלבד, כ-13% פחות מגודל האוכלוסייה הצפוי לפי קצב הגידול הטבעי. לפי תחזית מעודכנת יותר, שהוכנה על יסוד אוכלוסיית הבסיס של 2010, בשנת היעד 2020 יתגוררו בטייבה כ-50,000 תושבים, כ-10% יותר מאוכלוסיית היעד שקובעת תכנית המתאר החדשה. בשנת 2030 אוכלוסיית טייבה תגיע לכ-65,800 תושבים (ר' מפה מס' 8).

ככלל, תכנית מתאר מקומית צריכה להתייחס לטווח זמן של לפחות 20 שנה קדימה ממועד אישורה. עליה גם לתת מענה תכנוני לא רק לאוכלוסייה הצפויה בשנת היעד, אלא גם ליצור אופק תכנוני מעבר לאותה שנה. לכן, תכנית מתאר מקומית סבירה צריכה לכלול מקדם ביטחון של 25% עד 30% בהתייחס לגודלה של אוכלוסיית היעד, וזאת מעבר לתחזית הגידול שלה. בהתאם לכך, תכנית המתאר של טייבה היתה צריכה לקבוע אוכלוסיית יעד של כ-82,250 תושבים<sup>57</sup> בשנת יעד 2030, לכל הפחות.

לפי פוטנציאל הבנייה הריאלי שמאפשרת תכנית המתאר של טייבה<sup>58</sup>, בשנת היעד 2020 ניתן יהיה לתת מענה למגורים עבור אוכלוסייה של כ-60,000 תושבים<sup>59</sup>. נראה אפוא שבכל הנוגע לשטחים הדרושים למגורים, ניתן יהיה למצוא פתרונות ברמה המתארית לאוכלוסייה הצפויה בשנת 2020. ביחס למבני ציבור<sup>60</sup>, הפרוגרמה של תכנית טב/3400 נותנת מענה נומינאלי לאוכלוסייה של 55,000 עד 60,000 תושבים<sup>61</sup>. אין זה סביר שתכנית מתאר מקומית לא תיתן מענה, ברמה ההצהרתית, לאוכלוסיית יעד בהיקף התואם את קצב הגידול החזוי שלה וששנת היעד שלה

53 גודל אוכלוסייה העתידית של ראש העין חושב על ידי הכפלת כלל פוטנציאל הבנייה של יחידות דיור בראש העין לאחר אישורן של התכניות המפורטות המקודמות כעת בעיר (כ-27,450 יח"ד) כפול גודל משק בית ממוצע בהווה (3.7 נפשות למשק בית).

54 בהעדר הגדרה ברורה של שנת יעד בתכנית האב, החלטנו להתייחס לשנת 2030 (כ-20 שנה קדימה ביחס לנתוני האוכלוסייה האחרונים שקיימים) כשנת היעד בראש העין.

55 ר' נתוני הלמ"ס ל-2005 [www1.cbs.gov.il/ishuvim/ishuv2005/bycode.xls].

56 ר' סעיף 2.2.1 בהוראות תכנית מתאר מס' טב/3400 המופקדת.

57 צפי גידול האוכלוסייה של טייבה בשנת 2030 (לכל הפחות 20 שנה קדימה ממועד הפקדת תכנית המתאר) הינו 65,800 תושבים; בתוספת מקדם ביטחון של 25% מגיעים לאוכלוסיית תכנון של כ-82,250 תושבים.

58 ר' סעיף 4.1 בהוראות תכנית מתאר מס' טב/3400 המופקדת.

59 גודל אוכלוסייה העתידית של טייבה חושב על ידי הכפלת פוטנציאל הבנייה שבתכנית המתאר המקומית (כ-18,200 יחידות דיור בסך הכל) במקדם מימוש של 60%, והכפלת הנתון שהתקבל בגודל של משק בית ממוצע בהווה (5.5 נפשות למשק בית).

60 כפי שאלה מפורטים בסעיף 4.2 בהוראות תכנית מתאר מס' טב/3400 המופקדת.

61 זאת לפי הדרישות הפרוגרמטיות לצורכי ציבור עבור "יישוב ותיק צומח" עם אוכלוסייה ערבית בת 25,000 נפש, כפי שמפורט בתדריך תכנון להקצאת קרקע לצורכי ציבור, המכון למחקר ופיתוח מוסדות חינוך ורווחה, 2005, ע' 114-115. החישוב נעשה בהנחה שהאוכלוסייה תמנה כ-60,000 תושבים.



תהיה קצרת טווח כל כך. מעבר לכך, למעשה לא נותר זמן ליישום הוראותיה של תכנית המתאר. לאור העובדה כי קרקעות טיבה הינן בבעלות פרטית ברובן, סביר להניח כי הליך הכנתן של תכניות מפורטות ואישורן ימשך הרבה מעבר לשנת 2020, ומצד שני, צפי המימוש שלהן מוגבל.

חשוב להדגיש את ההבדל המשמעותי באופיין ובמעמדן הסטטוטורי של התכניות שקודמו לטייבה מזה ולראש העין מזה. תכנית המתאר לטייבה נמצאת מאז פברואר 2009 בשלב של דיון בהתנגדויות הרבות<sup>62</sup> שהוגשו לה, וטרם קיבלה תוקף. כל בנייה עתידית בשטחים שתכנית המתאר המופקדת מציעה לפיתוח חדש תוכל להיעשות רק אחרי אישורה של תכנית המתאר ולאחר שבעקבותיה תוכנה ותאושרנה תכניות מפורטות, הכוללות הוראות לאיחוד וחלוקה של מגרשים חדשים בקרקע בבעלות פרטית, הוראות בינוי, הפרשות לצורכי ציבור, התווייה של דרכים מקומיות, הנחיות לפריסת תשתיות, ועוד. מדובר אפוא בהליכים תכנוניים נוספים, שצפויים לארוך לא פחות מהליך הכנתה של תכנית המתאר טב/3400.

לעומת זאת, התכניות להקמת קרוב ל-14,000 יחידות דיור בשכונות החדשות בדרום-מזרח ראש העין הן תכניות מפורטות שכוללות את כל אותם מרכיבים, אך בקרקע בבעלות ציבורית. לכן, מיד אחרי אישורן ניתן יהיה להוציא מכוחן היתרי בנייה, בלא צורך בהליכים תכנוניים נוספים. שתיים מתוך שש התכניות הללו, שבתחומן ניתן לבנות יותר מ-7,550 יחידות דיור, כבר נכנסו לתוקף<sup>63</sup>. בשנה האחרונה הוחלט לתת תוקף לשלוש תכניות נוספות בראש העין, המאפשרות הקמתן של כ-3,650 יחידות דיור נוספת. זאת, לאחר שנמצא מקור תקציבי להקמת מכון טיהור שפכים ולהנחת מערכת הובלה לביוב, שהיוו תנאי לאישור התכניות<sup>64</sup>. התכנית המפורטת האחרונה, המאפשרת הקמת 2,400 יחידות דיור בקירוב, נמצאת בשלב של דיון בהתנגדויות<sup>65</sup>. במלים אחרות, למרות שאין לראש העין תכנית מתאר מקומית מעודכנת, יש בה פוטנציאל בינוי של קרוב ל-14,000 יחידות דיור בתכניות מפורטות תקפות או כאלו העומדות לקראת אישור. תכניות אלה מכפילות את היקף הבינוי הקיים בראש העין. (ר' מפות מס' 9 ו-10).

סך הכול השטחים המיועדים למגורים בטייבה, לפי תכנית המתאר המופקדת, עומדים על כ-4,360 דונם. לכן, יחס מספר התושבים לשטחי המגורים בטייבה, לפי גודל האוכלוסייה בשנת היעד 2020, נאמד על כ-10.5 נפשות לדונם. אולם, מכיוון שאוכלוסיית היעד נמוכה מתחזית הגידול של תושבי טייבה לשנת 2020, היחס הינו 11.5 נפשות לדונם ו-15.1 נפשות לדונם בשנת 2030. עם אישורן של כל התכניות המפורטות המקודמות בדרום-מזרח ראש העין יעמדו שטחי המגורים של העיר על כ-7,180 דונם. אכלוס מלא של שטחים אלה יביא ליחס מספר תושבים לשטחי מגורים של 14.1 נפשות לדונם; אך בהתייחס לצפי גידול האוכלוסייה של ראש העין, בשנת 2020 יהיה היחס 6.0 נפשות לדונם ו-6.7 נפשות לדונם בשנת 2030.

כמו במקרה של דבוריה ושלומי, אמנם היחס בין מספר התושבים לשטחי המגורים בשנת היעד גדול יותר בראש העין מאשר בטייבה, אבל, כאשר בוחנים את הצפי גידול האוכלוסייה נמצא כי העיר טייבה תהיה פי 2 יותר צפופה. למרות שמדובר בשני ישובים סמוכים, עם סדר גודל אוכלוסייה דומה, עתודות הקרקע למגורים גבוהות בהרבה בראש העין לעומת טייבה.

62 בחודש פברואר 2009 מינתה הוועדה המחוזית מחוז מרכז חוקר שישמע את ההתנגדויות הרבות (מעל ל-100, רובן נקודתיות) שהוגשו לתכנית טב/3400. כעבור 10 חודשים, בחודש דצמבר 2009, דנה מליאת הוועדה המחוזית בהמלצות החוקר. דיון המשך שנקבע לחודש יוני 2011, שנה וחצי לאחר הדיון הראשון, נדחה למועד חדש. למרות שעברה כבר יותר מחצי שנה, טרם התקיים דיון המשך. יש להניח כי דיון זה לא יהיה השלב האחרון לפני אישורה של התכנית, דבר אשר מעצים את חוסר התקינות של ההליך.

63 מדובר בתכנית מס' רנ/265/א (מתחם A) שקיבלה תוקף בסוף 2010 ובתכנית מס' רנ/50/א (מתחם B) שקיבלה תוקף ב-2003.

64 ב-27.6.2011 החליטה הוועדה המחוזית מחוז מרכז לאשר את תכנית מס' רנ/250/א (מתחם C); רנ/275/א (מתחם D) ורנ/280/א (מתחם F), אך תכניות אלו טרם פורסמו למתן תוקף.

65 תכנית מס' רנ/300/א (מתחם E).

## ג. שטחי תעשייה ותעסוקה

תכנית המתאר המקומית החדשה של טייבה מגדילה את שטחי התעשייה של העיר ב-16 דונם בלבד<sup>66</sup>, בהשוואה לשטחי התעשייה הקבועים בתכנית מפורטת מס' טב/2/1111/א/ב, שקיבלה תוקף בשנת 1993 והסדירה את אזור התעשייה היחיד של טייבה. השטח הכולל שתכנית המתאר החדשה מייצגת לתעשייה הוא 316 דונם נטו. תכנית מס' טב/2/1111/א/ב מאפשרת בנייה בהיקף של 120%<sup>67</sup>, כך ששטח הבינוי הכולל המותר לצורכי תעשייה בטייבה הינו 379,200 מ"ר<sup>68</sup>.

ביחס לגודל אוכלוסיית היעד של תכנית המתאר החדשה (45,550) בשנת 2020, היא מקצה כ-6.9 דונם שטחי תעשייה ל-1,000 תושבים ושטח בנוי בהיקף של כ-8.3 מ"ר לנפש. אולם כפי שראינו לעיל, צפי האוכלוסייה בשנת היעד גדול יותר (50,000 תושבים). ביחס למספר התושבים החזוי בשנת היעד 2020, תכנית המתאר החדשה מקצה שטחי תעשייה בהיקף של כ-6.3 דונם לכל 1,000 בני אדם ושטח בנוי בהיקף של כ-7.6 מ"ר לנפש. חישוב לפי צפי האוכלוסייה לשנת 2030 מראה כי היקף השטח לתעשייה ותעסוקה יעמוד על כ-4.8 דונם לאלף נפש.

בראש העין יש תכניות תקפות לשלושה אזורים תעשייה ותעסוקה, שניים קיימים ואחד חדש. אזור התעשייה הישן<sup>69</sup>, הסמוך לכניסה הצפונית לעיר מכיוון כביש 444, ואזור התעשייה החדש<sup>70</sup> ("פארק תעשייה אפק") השוכן מצפון לכביש 5 בצמוד לכפר קאסם, קיימים ומתפקדים. אזור התעסוקה העתידי<sup>71</sup>, שיהיה ברמה מטרופולינית ויכלול שימושים של מסחר, משרדים, בילוי ופנאי, מתוכנן לקום מצפון-מערב לראש העין, בין כבישים 6 ו-5. כפי שציינו, לראש העין אין תכנית מתאר מעודכנת. תכנית האב, שהוכנה בשנת 1998, מאמצת את התכניות המפורטות שאושרו לכל אזורים תעשייה והתעסוקה הללו. במקובץ, תכניות מפורטות אלו מקיפות שטח ברוטו של כ-985 דונם<sup>72</sup>. הן מקצות לתעשייה שטח נטו של כ-697 דונם ומאפשרות להקים בהם שטח בנוי בהיקף של כ-691,360 מ"ר<sup>73</sup>. בנוסף, קיים פוטנציאל בנייה של כ-71,610 מ"ר למסחר ולתעסוקה על פני 28 דונם בדרום-מזרח העיר, מכוח התכניות המפורטות של מתחמים A ו-B.

לפיכך, כלל השטחים המיועדים לתעשייה ותעסוקה של ראש העין נאמדים בכ-725 דונם נטו, עם פוטנציאל בנייה כולל של כ-763,000 מ"ר. לפי פוטנציאל האכלוס של ראש העין, מדובר בכ-7.2 דונם שטחי תעשייה ותעסוקה ל-1,000 תושבים ובשטח בנוי של כ-7.5 מ"ר לנפש בשנת 2030. נתונים אלה דומים לאלה של טייבה. אולם, כאשר בוחנים את גודל האוכלוסייה של ראש העין בשנת 2030, הצפוי לפי תחזית הגידול שלה, מגלים כי היקף שטחי התעסוקה לתושב הינו כפול: 15.2 דונם ל-1,000 בני אדם וכ-16.0 מ"ר שטח בנוי לנפש.

66 לפי סעיף 4.2 "טבלת שטחים" בהוראות תכנית מתאר מקומית מס' טב/3400.

67 לפי "לוח אזורים" שבהוראות תכנית מפורטת מס' טב/2/1111/א/ב.

68 לא ברורה הקביעה בסעיף 4.1 בתכנית מתאר מס' טב/3400 שלפיה שטח הבנייה העיקרי הכולל לתעשייה הינו כ-242,400 מ"ר מכיוון שתכנית מפורטת מס' טב/2/1111/א/ב לא מבחינה בין שטחים עיקריים לשטחי שירות.

69 לפי תכנית מפורטת מס' אפ/199 שקיבלה תוקף בשנת 1990.

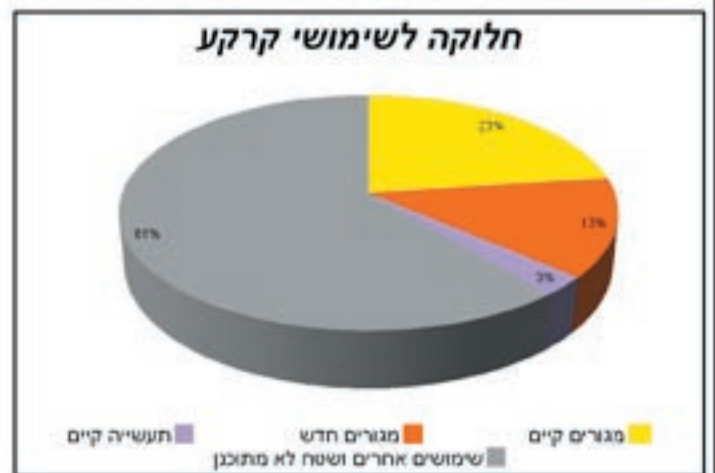
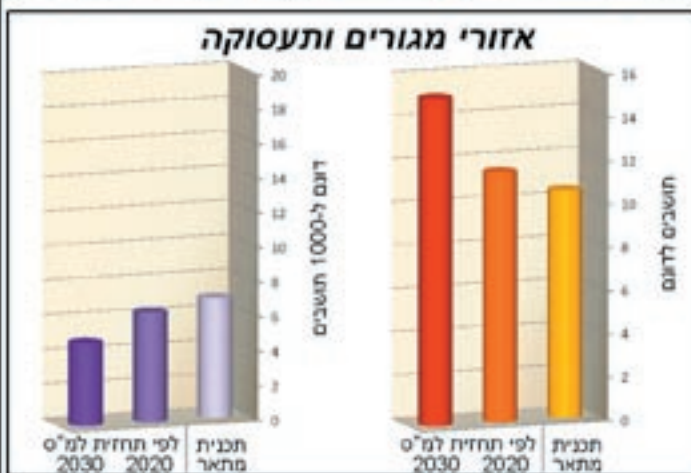
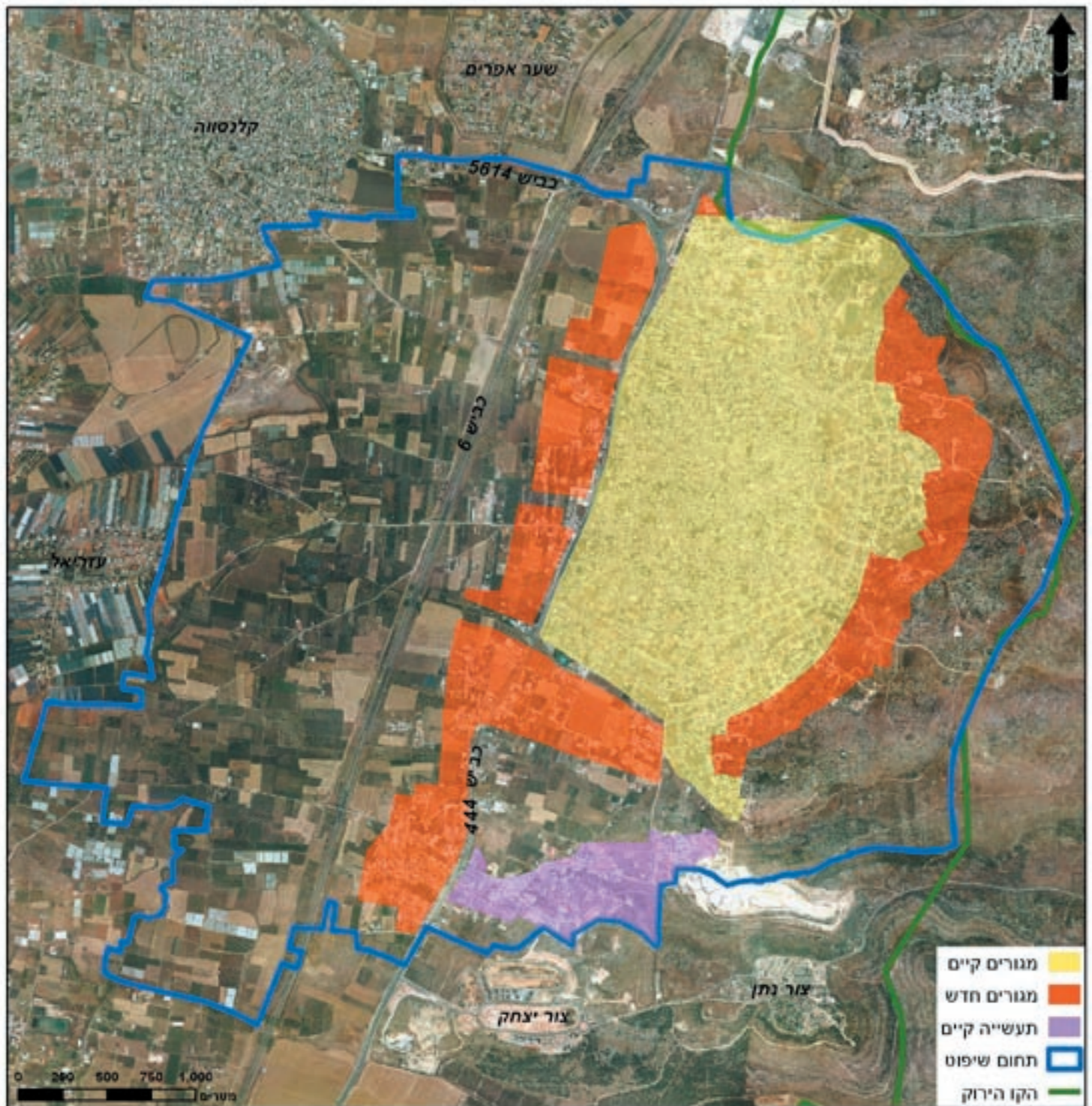
70 לפי תכנית מפורטת מס' אפ/2002/א שקיבלה תוקף בשנת 1990.

71 לפי תכנית מפורטת מס' רנ/150 שקיבלה תוקף בשנת 2002.

72 לפי טבלת שימושי קרקע בתשריט "תכנית האב ראש העין" משנת 1998.

73 תכניות מס' אפ/199, אפ/2002/א ו-רנ/150 מאפשרות בנייה לתעשייה ולתעסוקה בהיקף של 70% עד 120%. הנתון שהבאנו בדבר שטחי הבנייה הכוללים חושבו על בסיס ההוראות המפורטות של כל אחת מהתכניות הללו.

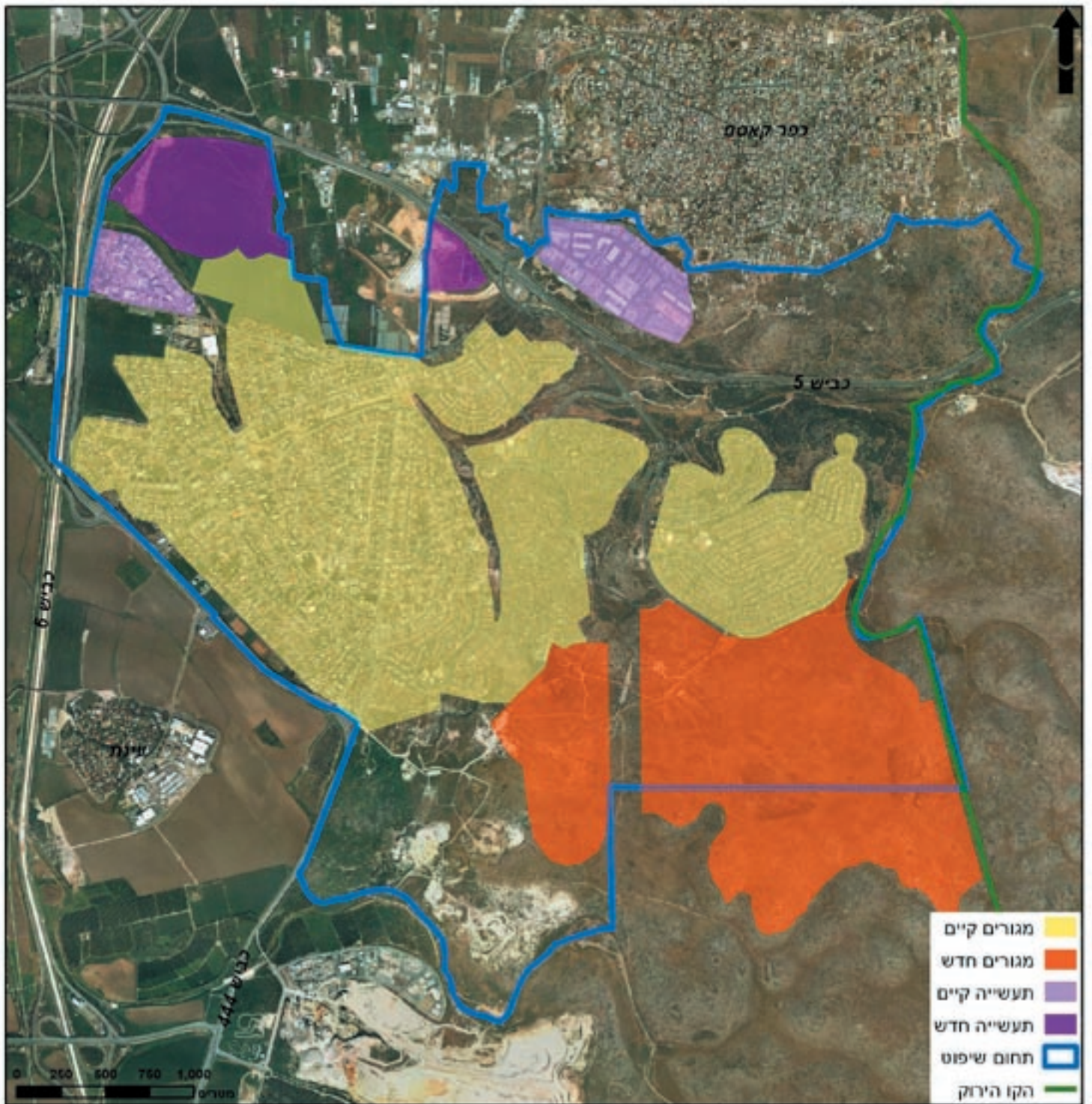




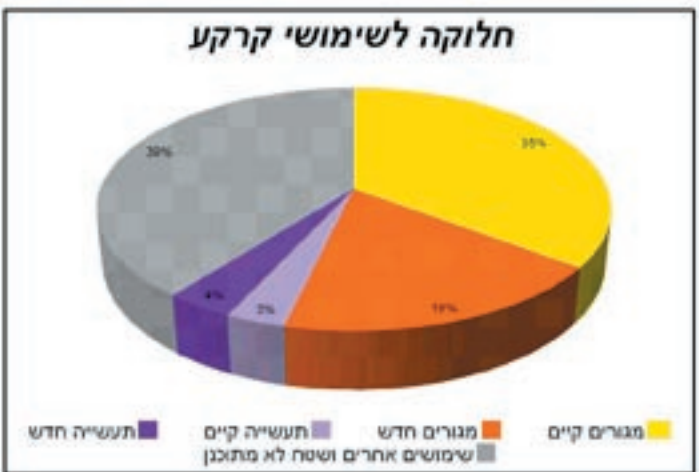
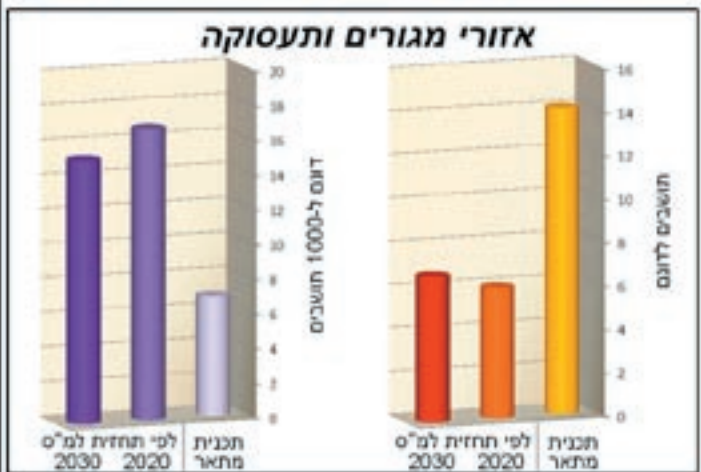
## טייבה - שימושי קרקע ברמה מתארית

מפה מס' 9





- מגורים קיים
- מגורים חדש
- תעשייה קיים
- תעשייה חדש
- תחום שיפוט
- הקו הירוק



## ראש העין - שימושי קרקע ברמה מתארית

מפה מס' 10

לוח מס' 6: טיבה – ראש העין: עתודות פיתוח

ראש העין		טיבה			
--		2020		שנת יעד	
101,500 תושבים		45,550 תושבים		אוכלוסיית יעד	
47,713 תושבים	43,194 תושבים	65,806 תושבים	49,927 תושבים	בשנת 2030	בשנת 2020
7,180 דונם		4,357 דונם		סה"כ שטחים מיועדים למגורים	
14.1 תושבים לדונם		10.5 תושבים לדונם		יחס אוכלוסיית יעד לשטחי מגורים	
6.7	6.0	15.1	11.5	בשנת 2030	בשנת 2020
725 דונם		316 דונם		סה"כ שטחים מיועדים לתעשייה (נטו)	
7.2 דונם לאלף נפש		6.9 דונם לאלף נפש		שטחי תעשייה לנפש לפי אוכלוסיית יעד	
15.2	16.8	4.8	6.3	בשנת 2030	בשנת 2020

## צמד מס' 4: נין – תמרת

### א. רקע כללי

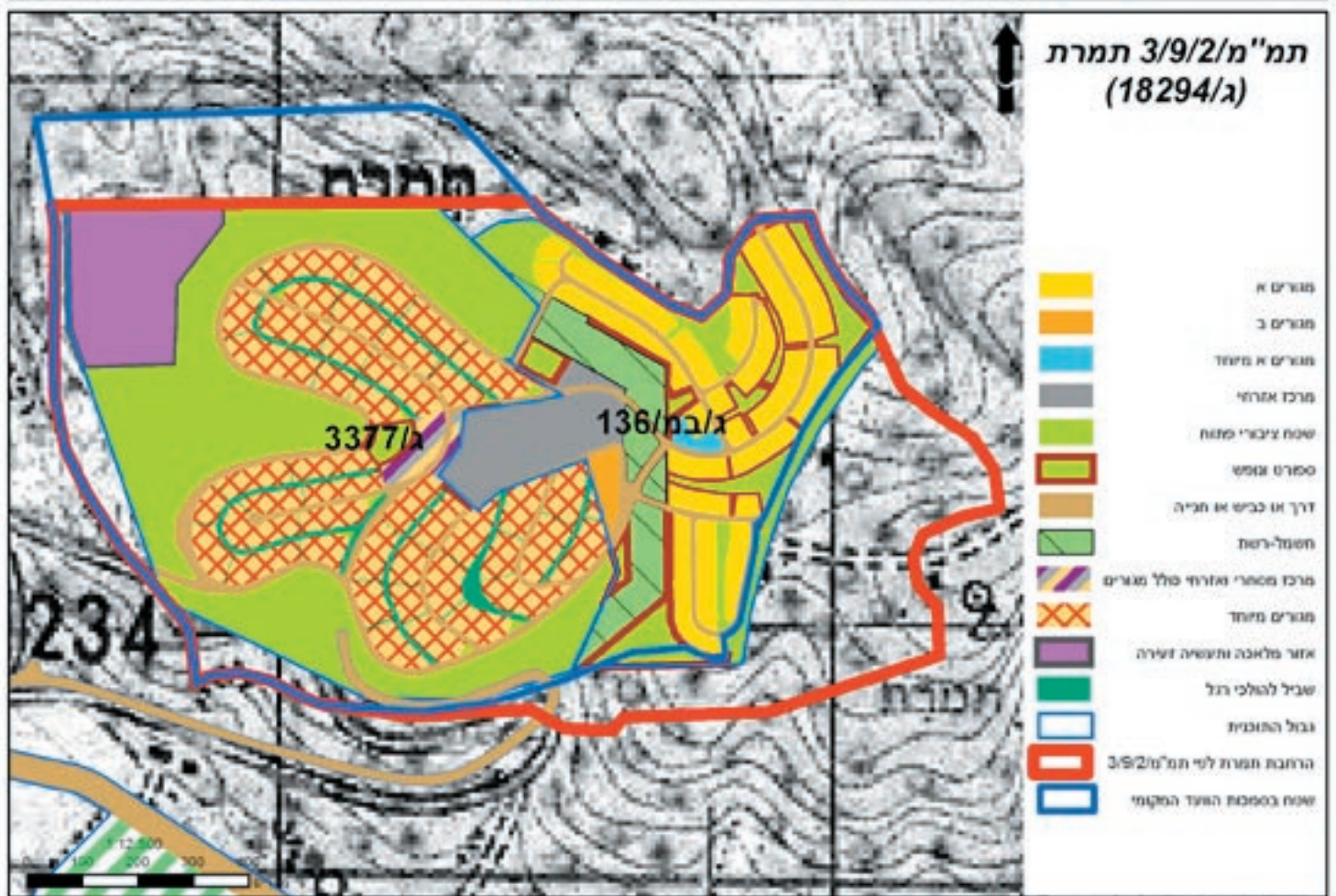
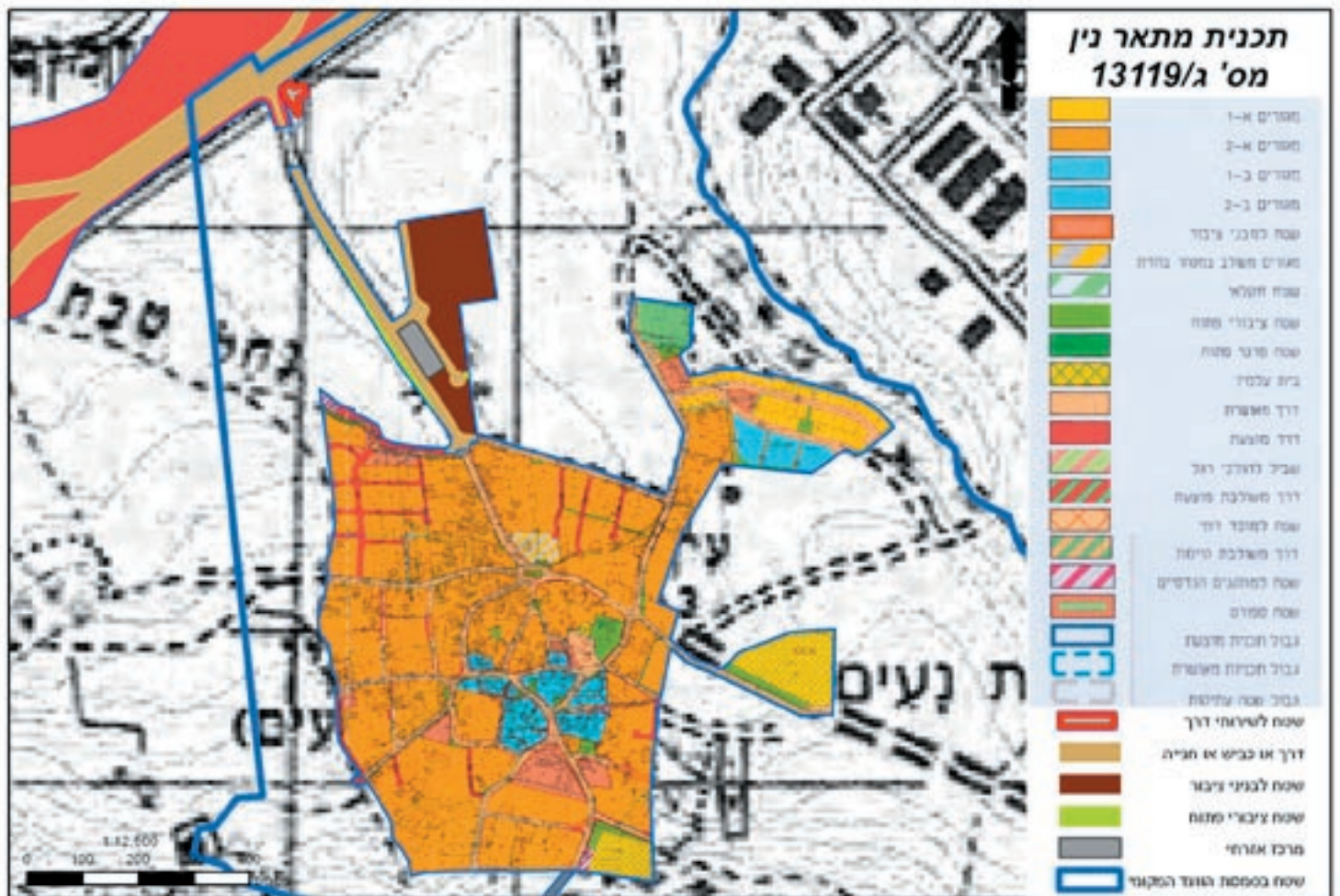
הכפר נין הוא אחד מארבעה היישובים שבמועצה האזורית "בוסתאן אל מרג", יחד עם הכפרים דחי, סולם ומיסר (זועבי). בדומה למצב השורר בשלושת היישובים האחרים שבתחום המועצה האזורית בוסתאן אל מרג, גם בכפר נין רוב האוכלוסייה משתייכת לחמולת זועבי שהגיעה לאזור לפני מספר דורות מעבר הירדן<sup>74</sup>. מקום היישוב מוזכר כבר בתלמוד ובברית החדשה בשם "נעים", שם התרחש ככל הנראה נס "החייאת בן האלמנה" בידי ישו. בעקבות זאת הפך נין למקום קדוש לנוצרים, ובמאה הרביעית הוקמה בו כנסייה.

### לוח מס' 7: נין – תמרת: מאפיינים תכנוניים

תמרת	נין	
1,359 תושבים	1,628 תושבים	אוכלוסייה (2010)
8	2	אשכול חברתי-כלכלי
ועד מקומי בתחום מועצה אזורית עמק יזרעאל	ועד מקומי בתחום מועצה אזורית בוסתאן אל מרג	מעמד מוניציפלי
1,176 דונם	2,574 דונם	השטח שבסמכות הוועד המקומי
331 דונם	361 דונם	שטחים קיימים למגורים
350 יחידות דיור	כ-315 יחידות דיור <sup>75</sup>	בנייה קיימת למגורים (לפי נתוני ארנונה)
65 דונם <sup>76</sup>	0 דונם	שטחים קיימים לתעשייה
0 מ"ר	0 מ"ר	בנייה קיימת לתעשייה (לפי נתוני ארנונה)
שתי תכניות מתאר ברמה מפורטת	תכנית מתאר מקומית מאושרת (מעודכנת) משנת 2005	מצב תכנוני קיים
ג/3377 – משנת 1981 ג/136 – משנת 1990	--	מס' תכנית מתאר קודמת
תכנית מתאר מחוזית שהופקדה בשנת 2010 ותכנית מפורטת בהכנה	--	מצב תכנוני חדש
תמ"מ/3/9/2 (בהפקדה) ג/18294 (בהליכים)	ג/13119	מס' תכנית מתאר חדשה
משותף – מועצה אזורית בוסתאן אל מרג' נמצאת במרחב התכנון מקומי הגליל המזרחי		מרחב תכנון מקומי
צפון	צפון	מחוז

74 מתוך עמנואל הראובני (2010), לקסיקון ארץ ישראל, מדינת ישראל, משרד החינוך, עמ' 678 [www.kotar.co.il].  
 75 כך עולה מספירת מבנים מתצלום אוויר משנת 2010. במפת הרקע של תכנית המתאר החדשה ג/13119, שהוכנה בשנת 2005, נראים כ-250 יחידות דיור בנין; באותה שנה התגוררו בנין 1,615 תושבים [www1.cbs.gov.il/ishuvim/ishuv2005/bycode.xls].  
 שני המספרים תואמים וסבירים מבחינת גודל האוכלוסייה בכפר נין.  
 76 לפי תכנית המתאר ברמה מפורטת הראשונה של תמרת, תכנית מס' ג/3377.





## תכנית המתאר של נין ותכנית המתאר (מחוזית) של תמרת



המועצה אזורית בוסתאן אל מארג' היא אחת משלוש המועצות האזוריות הערביות היחידות בישראל<sup>77</sup>. שלא כמו המועצות האזוריות האחרות, שבהן רוב האוכלוסייה או כולה יהודית, במועצות האזוריות הערביות אין רצף טריטוריאלי בין היישובים המרכיבים אותן. לאמיתו של דבר, המועצות האזוריות הערביות הן מקבץ של יישובים המנותקים זה מזה מבחינה פיזית, למרות שחלקם נמצאים במרחק קטן זה מזה. כך, הכפרים סולם, דחי ונין נמצאים ממזרח לעפולה, והמרחק האווירי הכולל ביניהם לא עולה על שלושה ק"מ. ואולם, אין מערכת דרכים המקשרת ביניהם, ואפילו לא בין הכפרים דחי ונין הסמוכים מאוד אחד לשני. המועצה האזורית בוסתאן אל מארג' כפופה לוועדה המרחבית "הגליל המזרחי" יחד עם 11 רשויות מקומיות נוספות<sup>78</sup>. בסך הכול מתגוררים במרחב התכנון הגליל המזרחי קרוב ל-76,000 תושבים.

תמרת הוא יישוב קהילתי בתחום המועצה האזורית עמק יזרעאל. חיים בו 1,360 תושבים ב-350 משפחות. תמרת נחשב ליישוב הקהילתי הראשון בארץ. הוא הוקם בשנת 1981 במקום שבו התקיים בעבר קיבוץ תימורים. תושבי תמרת עובדים ברובם מחוץ ליישוב, בדומה ליישובים קהילתיים אחרים שהם מעין פרברי שינה.

המועצה האזורית עמק יזרעאל כפופה לוועדה המרחבית "יזרעאלים", יחד עם המועצה האזורית מגידו והמועצות המקומיות כעביה-טבאש-חג'אג'רה וזויר. בסך הכול מתגוררים במרחב תכנון מקומי "יזרעאלים" כ-52,000 תושבים.

## ב. אוכלוסיית היעד ויחידות דיור

התכניות התקפות של תמרת<sup>79</sup> מאפשרות הקמת 730 יחידות דיור, אך בפועל הוקמו ביישוב רק 350 יחידות דיור. לפיכך, בתמרת יש לכאורה פוטנציאל בנייה של כ-380 יחידות דיור, בפוטנציאל תיאורטי בלבד. תושבי תמרת בחרו לבנות בתים גדולים, שבכל אחד מהם יחידת דיור אחת בלבד. זאת למרות שברוב המגרשים, התכניות המפורטות התקפות מאפשרות להקים שתי יחידות דיור<sup>80</sup>. ברוב המקרים הבנייה נעשתה תוך ניצול כל זכויות הבנייה המאושרות ובתכנית המירבית המותרת, כך שבמגרשים הקיימים לא נותרו כמעט אפשרויות בנייה<sup>81</sup>. במצב התכנוני הקיים ניתן להוסיף בחלק מהמגרשים יחידות דיור בודדות וקטנות עבור הורים מבוגרים או זוגות צעירים שהם סוג של "בנים ממשיכים"<sup>82</sup>.

במגמה ליצור לתמרת אופק תכנוני, מקודם לאחרונה תיקון מס' 3 לתכנית המתאר המחוזית תמ"מ/2/9, לפיו יורחב היישוב בשטח כולל של כ-170 ד' כדי לאפשר בנייה של כ-150 יחידות נוספות ביישוב<sup>83</sup>. במקביל הוחל בקידומה של תכנית מתאר מפורטת חדשה שמספרה ג/18294. ההסבר שניתן לקידום תכניות ההרחבה של תמרת הוא הצורך לאפשר כניסת משפחות חדשות כדי "להצעיר" את היישוב. בדיונים שמוסדות התכנון קיימו בתכניות אלו לא נאמר מהי אוכלוסיית היעד. לצורכי המסמך הנוכחי, חישבנו את אוכלוסיית היעד לפי מספר יחידות הדיור הכולל בתמרת, לאחר שיאושרו התכניות לתוספת 150 יחידות דיור, כפול 3.9, שהוא גודל משק הבית הממוצע ביישוב. לפיכך, פוטנציאל האכלוס של תמרת בשנת היעד 2030 הינו כ-1,950 תושבים<sup>84</sup>.

77 המועצות האזוריות הנוספות הן אל בטוף במחוז צפון ואבו בסמה במחוז דרום.

78 ר' פירוט הרשויות בהצגת היישוב דבוריה לעיל.

79 תכנית מס' ג/3377 קיבלה תוקף בשנת 1981 ותכנית מס' ג/במ/136 נכנסה לתוקף בשנת 1993.

80 מתוך פרוטוקול הדיון של הוועדה המחוזית מחוז צפון מתאריך 07/12/2009.

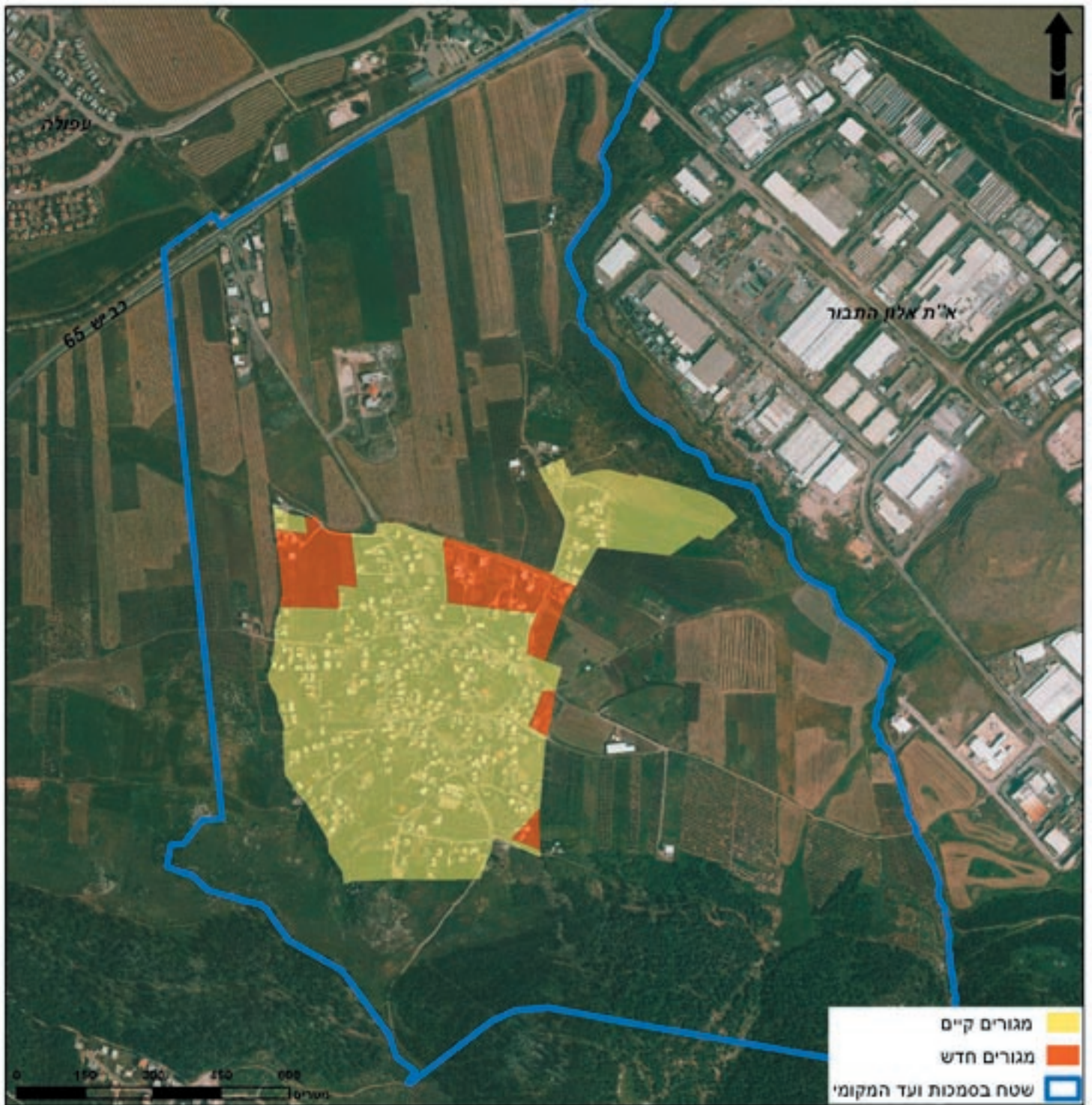
81 ערן מבל, תכנית מתאר תמרת, ד"ח מס' 2 – ניתוח אפשרויות בנייה, 2008.

82 שם.

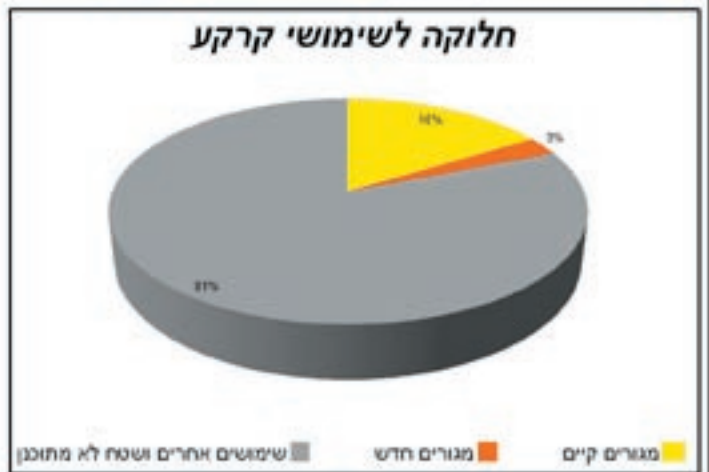
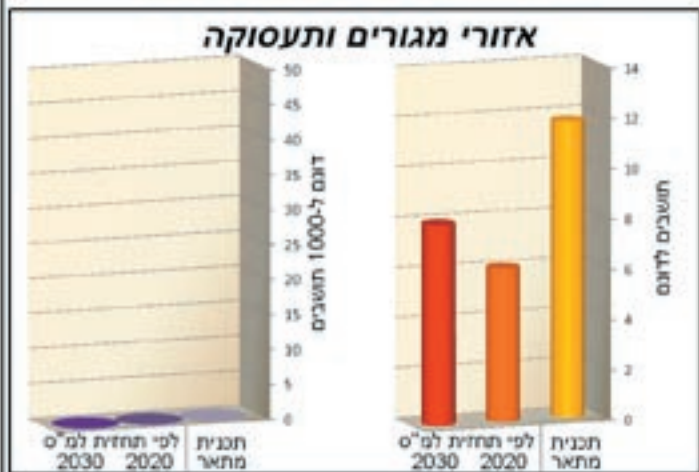
83 לפי סעיף מס' 2 ("תמרת התכנית") להוראות של תיקון 3 לתמ"מ/9/2, שטרם אושר סופית. בתאריך 20/09/2011 דנה ועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים (הולנת"ע) שליד המועצה הארצית בהתנגדויות שהוגשו לתיקון. הולנת"ע דחתה את ההתנגדות העיקרית להרחבת תמרת, אך התנתה את אישורו של התיקון לתכנית המתאר המחוזית בעריכת מספר בחינות תכנוניות נוספות. שטח ההרחבה לפי מדידה גרפית.

84 בשנת 2010, גודלו של משק בית ממוצע בתמרת היה 3.88. בדיונים בתכנית ההרחבה של היישוב מוסדות התכנון לא הזכירו שנת יעד. לצורך הניתוח הנוכחי הנחנו ששנת היעד תהיה 20 שנה קדימה.





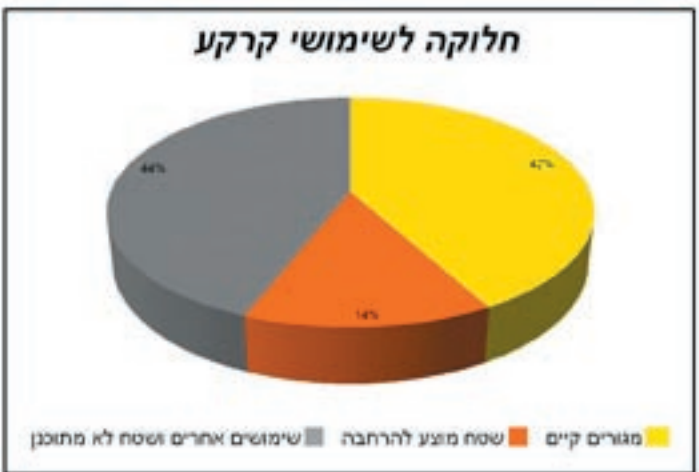
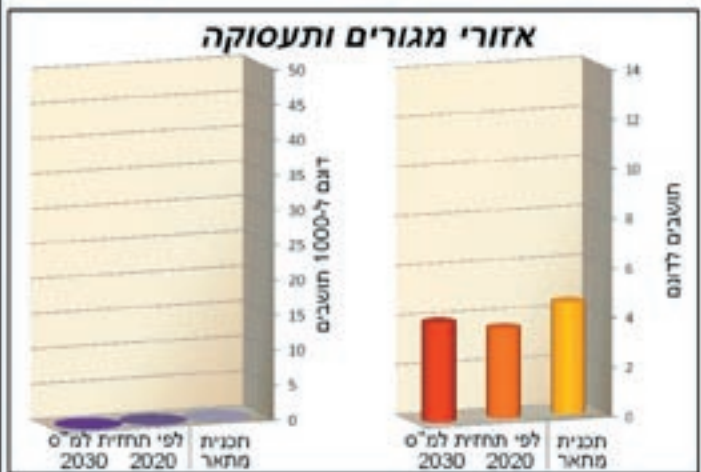
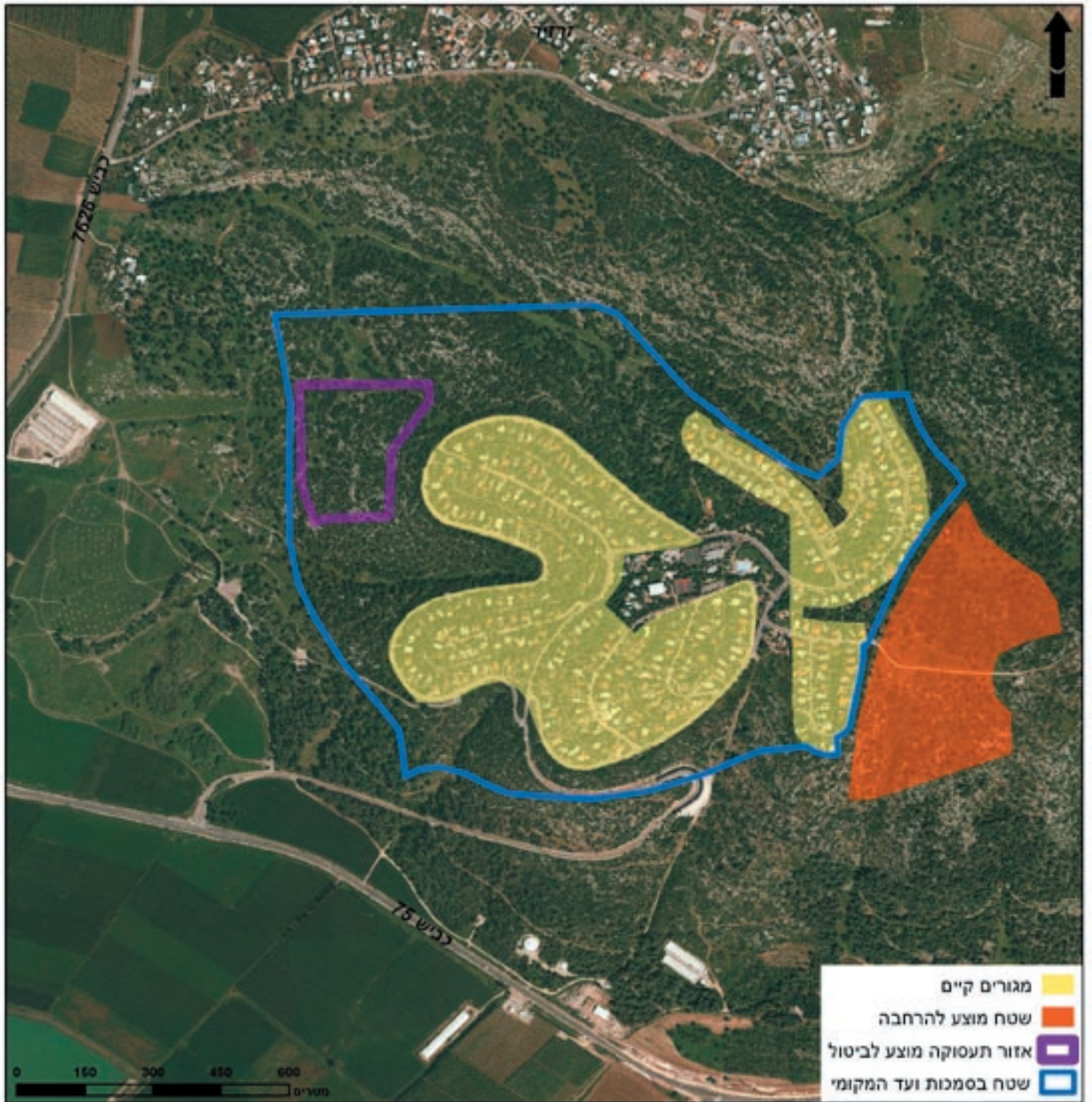
מגורים קיים  
 מגורים חדש  
 שטח בסמכות ועד המקומי



## נין - שימושי קרקע ברמה מתארית

מפה מס' 12





## תמרת - שימושי קרקע ברמה מתארית

מפה מס' 13

הכפר נין הוא יישוב קטן שבתחומו עתודות קרקע רבות למגורים. בשנת 2005, ערב אישורה של תכנית המתאר החדשה של הכפר, שמספרה ג/13119, פוטנציאל הבינוי למגורים לפי תכנית המתאר הקודמת, מס' ג/7033, נאמד בקרוב ל-1,600 יחידות דיור<sup>85</sup>. תכנית המתאר החדשה אושרה 10 שנים בלבד לאחר אישורה של תכנית המתאר הקודמת. התכנית החדשה מאפשרת להקים כ-1,820 יחידות דיור, תוספת של כ-14% ביחס למצב התכנוני הקודם. התכנית אינה מפרטת אוכלוסיית יעד, יחד עם זאת, קיימת הערכה לפיה מימוש הבנייה למגורים יעמוד על כ-940 יחידות דיור<sup>86</sup>, בהן יוכלו להתגורר כ-4,250 תושבים<sup>87</sup>.

יש לשים לב כי בפועל, עד שנת 2005 מומשו רק כ-16% מהמספר הכולל של יחידות הדיור שניתן היה להקים בכפר נין מכוח תכנית המתאר הקודמת. לפי התשריטים של תכנית המתאר החדשה, לא היתה בנייה מחוץ לאזורים שיועדו לפיתוח עד אותה עת בכפר. עובדה זאת יכולה להצביע על כך שהתכנית הקודמת נתנה מענה תכנוני סביר לצורכי המגורים של התושבים.

אף על פי כן, תכנית המתאר החדשה הגדילה את שטחי המגורים של הכפר ב-46 דונם נוספים, שהם כ-15% מהשטח שנועד למגורים בתכנית המתאר הקודמת. הליכי התכנון של תכנית המתאר החדשה החלו שש שנים לאחר שניתן תוקף לתכנית המתאר הקודמת<sup>88</sup> ונמשכו פחות מארבע שנים<sup>89</sup>. לתכנית המתאר החדשה הוגשו התנגדויות מעטות, רובן ביקשו לבצע תיקונים טכניים במסמכיה, והוועדה המחוזית קיבלה אותן<sup>90</sup>. כל הדברים הללו מלמדים שתכנית המתאר החדשה לא נועדה לתת מענה דחוף לצורכי המגורים של תושבי נין, אלא ככל הנראה להשלים את הליכי התכנון של תכנית המתאר הקודמת, תוך התייחסות למבנה הבעלות על הקרקע ולחלוקתה בין אנשי הכפר.

תכנית המתאר החדשה של נין לא דנה בקליטת אוכלוסייה חדשה. מטרתה היא לקבוע אפשרויות לפיתוח שטחים למגורים עבור תושבי המקום, בלי קשר לצפי גידול האוכלוסייה או לאוכלוסיית יעד, כמקובל בתכניות מתאר מקומיות. לפי תחזית גידול האוכלוסייה של הכפר נין, בשנת 2030 יתגוררו בו כ-2,900 תושבים<sup>91</sup> ב-600 משקי בית, ורק 33% מהפוטנציאל המאושר לבנייה למגורים בתכנית המתאר התקפה ימומשו. (ר' מפות מס' 12 ו-13).

היחס בין מספר התושבים לבין שטחי המגורים בכפר נין לפי פוטנציאל הבינוי בו נאמד על כ-11.8 נפשות לדונם בשנת 2030. חישוב לפי צפי גידול הטבעי של האוכלוסייה לשנת 2020, מצביע על יחס של 6.1 נפשות לדונם ובשנת 2030, 8.0 נפשות לדונם. לעומת זאת, בהתאם לפוטנציאל האכלוס של הישוב תמרת בשנת 2030, היחס בין גודל האוכלוסייה לשטחי המגורים בישוב הינו של 4.5 נפשות לדונם, ואילו על פי צפי גידול האוכלוסייה לשנת 2020, 3.6 נפשות לדונם ו-4.0 נפשות לדונם בשנת 2030. במילים אחרות, למרות שמדובר בשני ישובים קטנים, דומים במאפייניהם, צפיפות המגורים בנין גבוהה יותר מזאת של תמרת. זאת מכיוון שבאופן יחסי, ישנם יותר שטחים לפיתוח למגורים בצפיפות יותר נמוכה בישוב תמרת מאשר בכפר נין.

85 כך עולה מנייתוח מפת הרקע של תכנית המתאר החדשה שמספרה ג/13119 ומתצולם אוויר עדכני משנת 2010.  
86 לפי סעיף 2.2.1 בהוראות תכנית ג/13119, צפי המימוש הבנייה נאמד על 100% בקרקעות מדינה ו-50% בקרקעות פרטיות.  
87 לפי פוטנציאל המימוש של יחידות דיור כפול משק בית ממוצע של 4.5 נפשות בשנת היעד.  
88 לפי אתר משרד הפנים [www.moin.gov.il], תכנית המתאר המקומית הראשונה של נין (מס' ג/7033) קיבלה תוקף באוגוסט 1995, בתום הליך תכנון שנמשך מעט יותר מחמש שנים.  
89 מסעיף 1.7 בהוראות התכנית עולה שהגרסה הראשונה שלה הוכנה בדצמבר 2001. לפי אתר משרד הפנים [www.moin.gov.il], התכנית התקבלה אצל מוסדות התכנון בחודש אפריל 2002 וקיבלה תוקף בחודש נובמבר 2005.  
90 כפי שהדברים עולים מהפרוטוקולים של שלושת הדיונים שהוועדה המחוזית קיימה בנושא, בתאריכים 14/06/2004, 09/08/2004, 04/02/2005. לתכנית ג/13119 הוגשו 10 התנגדויות בלבד.  
91 תכנית מתאר מס' ג/13119 לא מציינת מה שנת היעד שלה. לצורכי הניתוח הנחנו ששנת היעד היא 20 שנה ממועד אישור התכנית.



### ג. שטחי תעשייה ותעסוקה

בתמרת ובנין אין אזורי תעסוקה וככל הנראה גם לא יהיו כאלה בעתיד. בהיבט זה, השוני בין שני היישובים נעוץ בכך שתכנית המתאר המקורית של היישוב תמרת, שהוכנה לפני הקמתו, הקצתה לתעסוקה שטח בהיקף של 65 דונם<sup>92</sup>, אם כי המתחם לא תוכנן בתכנון מפורט ולא הוקם. לעומת זאת, תכניות המתאר של ניין לא מייעדות כלל שטחים לתעסוקה. בתחום היישוב ניין, השטח היחיד שמאפשר תעסוקה שלא מבוססת על חקלאות הינו מתחם תחנת דלק ושירותי דרך ששטחו כחמישה דונם<sup>93</sup>. שטח זה נמצא בכניסה ליישוב מכיוון כביש 65.

במסגרת הדיונים על ההרחבה המתוכננת של תמרת הוצע שבשטח במערב היישוב, שאותו מייעדת תכנית המתאר הישנה לתעסוקה, מוצע לבטל את אזור התעסוקה כתנאי להרחבת גבולות היישוב לכיוון מזרח, כדי לאפשר בנייה למגורים באזור זה<sup>94</sup>. אם הצעה זאת תתקבל ותקבל תוקף במסגרת תכנית מתאר סטטוטורית, יתבטלו ההבדלים בין תמרת לניין מבחינת אפשרויות הפיתוח של מקורות תעסוקה ופעילות כלכלית מניבת ארנונה, ברמת היישוב הבודד.

לוח מס' 8: ניין – תמרת: עתודות פיתוח

תמרת		ניין			
--		--		שנת יעד	
1,950 תושבים		4,250 תושבים		אוכלוסיית יעד	
1,700 תושבים	1,535 תושבים	2,900 תושבים	2,185 תושבים	בשנת 2030	2020
431 דונם <sup>95</sup>		361 דונם		סה"כ שטחים מיועדים למגורים	
4.5 תושבים לדונם		11.8 תושבים לדונם		יחס אוכלוסיית היעד לשטחי מגורים	
4.0	3.6	8.0	6.1	בשנת 2030	2020

מכיוון שמדובר בשני יישובים קטנים, המתפקדים כוועדים מקומיים בתוך מועצות אזוריות, אין חשיבות רבה להימצאותם של אזורי תעסוקה בתחום היישוב ממש, אלא שנקודת ההשוואה הרלוונטית יותר היא ברמת המועצה האזורית. בשל מורכבות ההשוואה בין מועצות אזוריות, בדקנו רק את שטחי התעסוקה המבונים (שטח רצפות קיים לפי חיישובי ארנונה) בתחום מועצה האזורית בוסתאן אל מרג' מצד אחד, ובתחום המועצה האזורית עמק יזרעאל מצד שני. במועצה האזורית בוסתאן אל מרג' מתגוררים כ-6,700 תושבים, והשטח הבנוי הכולל בייעודים עסקיים, תעשייה ומלאכה נאמד בסוף שנת 2009 בכ-6,500 מ"ר<sup>96</sup>, כלומר, 0.97 מ"ר לנפש. במועצה האזורית עמק יזרעאל מתגוררים כ-31,000 תושבים והשטח הבנוי הכולל בייעודים עסקיים, תעשייה ומלאכה לאותה שנה נאמד בכ-792,700 מ"ר, כלומר, 25.6 מ"ר לנפש. במילים אחרות, מצבם של תושבי תמרת, מבחינת יכולתה של הרשות המקומית לספק להם את השירותים הנדרשים, גדול יותר מזה של תושבי ניין במאות אחוזים.

92 ר' טבלת שטחים בתשריט תכנית מס' ג/3377 משנת 1981.

93 ר' טבלת שטחים בתשריט תכנית מפורטת מס' ג/8905 משנת 1997. מתחם תחנת הדלק לא כלול בתכנית המתאר של הכפר, תכנית מס' ג/13119.

94 ר' פרוטוקול דיון של המועצה לגנים לאומיים ושמורות טבע מתאריך 08/07/2010.

95 תיקון מס' 3 לתכנית המתאר המחוזית תמ"מ/9/2 מבקש להרחיב את שטח המגורים של היישוב תמרת בכ-170 דונם ברוטו. החישוב נעשה לפי שטח נטו של כ-100 דונם לאחר הפחתה של 40% לצרכי ציבור.

96 כפי שצוין מקודם, המידע על היקף הבנייה לתעסוקה בשתי המועצות האזוריות מסתמך על נתוני הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל 2009, פרסום מס' 1451, [www.cbs.gov.il].

## צמד מס' 5: טנטור – חריש

### א. רקע כללי

טנטור היא עיר חדשה המיועדת לאוכלוסייה לא יהודית. היא מתוכננת לקום בגליל המערבי, מדרום לתחום המועצה המקומית ג'דידה-מכר, באזור גבעות טנטור, מצפון לכביש 85 וממערב לכביש 70, שיהפוך בעתיד למקטע הצפוני של כביש 6. טנטור תשתרע על פני כ-2,700 דונם ויתגוררו בה בין 35,000 ל-40,000 תושבים<sup>97</sup>. בסך הכול יוקמו בעיר המוצעת בין 7,500 עד 8,000 יחידות דיור, ולפי התחזיות של צוות התכנון, גודל משק בית ממוצע יהיה 4.5 נפשות<sup>98</sup>.

מטרת התכנית הינה לייצר חלופת דיור עירונית עבור אוכלוסייה מהמעמד הבינוני והגבוה, בעיקר זוגות צעירים ומשפרי דיור. הנחת המוצא של עורכי התכנית הינה כי אוכלוסיות אלו מעדיפות לרוב לגור במבני דירות בסביבה עירונית במקום בבית צמוד קרקע, ובנייה רוויה שכזאת עשויה להוות פתרון למצוקה הקיימת בשוק הדיור ביישובים הערביים עקב מחסור בקרקעות פרטיות זמינות לבנייה<sup>99</sup>.

הקמת העיר המוצעת תוסיף "נדבך עירוני לבני המיעוטים בגליל"<sup>100</sup> על קרקע שברובה נמצאת "בבעלות מדינה"<sup>101</sup>. התכנית מקודמת כתכנית מתאר ארצית, והדבר נעשה ביוזמה של משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון ומינהל מקרקעי ישראל, בשיתוף עם המועצה המקומית ג'דידה-מכר.

היישוב חריש הוקם בשנת 1981 בפתחת ואדי ערה, ביוזמת משרד הבינוי והשיכון, באתר בו היה בעבר קיבוץ בעל שם זהה. לפי התכנית הראשונה שהוכנו ליישוב, חריש תוכנן כיישוב פרברי של כ-3,600 יחידות דיור (כ-13,000 תושבים), שישתרע על פני כ-3,020 דונם<sup>102</sup>. תכנית המתאר המחוזית המופקדת למחוז חיפה, תמ"מ/6, מציעה להגדיל את היישוב וקובעת כי אוכלוסיית היעד שלו היא 22,000 בני אדם בשנת 2020, עם קיבולת מירבית של כ-30,000 תושבים<sup>103</sup>.

למרות מאמצים תכנוניים אלה, תהליך השיווק והאכלוס של חריש לא נחל הצלחה, ובמשך שנים היישוב נותר בשלב הפיתוח הראשון שלו: כ-300 יחידות דיור בהן מתגוררים כ-1,300 תושבים, מבלי שהושלמו כל התשתיות הפיזיות ולא הוקמו מבני ציבור. מציאות זאת היא במידה רבה אשמת המדינה, שלא הזרימה לחריש די תקציבים ולא השקיעה בפיתוחו. בשנת 1992 צורף חריש מבחינה מוניציפלית לתחום השיפוט של המועצה המקומית הסמוכה קציר, למרות שאין ביניהם רצף פיזי.

97 ר' פרוטוקול הדיון של הולנת"ע מתאריך 21/12/2010.

98 ר' פרוטוקול הדיון של הולנת"ע מתאריך 31/05/2011.

99 שם.

100 מתוך "הוראה לעריכת תכנית מתאר ארצית לפיתוח עירוני חדש בצפון הארץ לאוכלוסיית המיעוטים (תמ"א/44)" שצורפה לפרוטוקול הדיון של המועצה הארצית לתכנון ולבניה מתאריך 03/02/2009.

101 בפרוטוקול הדיון של הולנת"ע מתאריך 31/05/2011 נכתב שכ-2,020 דונם מהשטח המיועד ליישוב טנטור הם "אדמות מדינה", אשר מהן כ-920 דונם (כ-34% מכלל שטח התכנית) הופקעו לצורכי ציבור מבעליהם המקוריים (תושבים ערבים) בשנת 1976.

102 לפי תכנית מתאר מס' מ/במ/201/א משנת 1994 ותכנית מפורטת מס' מ/במ/201/א משנת 1997. חישוב האוכלוסייה נעשה לפי משק בית ממוצע של כ-3.6 נפשות.

103 תכנית המתאר המחוזית למחוז חיפה הופקדה בתחילת שנת 2004 והוגשו לה כ-3,800 התנגדויות שונות. למרות הזמן הרב שחלף מאז ההפקדה, טרם הסתיים הליך הדיון בהן וקבלת ההחלטות בעניינן. מתוך מערכת המידע התכנוני של משרד הפנים [www.moin.gov.il]. על פי "נספח ו' – יעדי אוכלוסייה וקיבולת אוכלוסייה במקבצים עירוניים וביישובים לפיתוח כפרי-עירוני" שבהוראות תמ"מ/6 המופקדת. היות והפיתוח ביישוב חריש לא קודם במשך שנים, אין אפשרות להתייחס לשנת יעד מוגדרת, ויעדי האוכלוסייה שלו היו נתון על הנייר בלבד עד לתחילת הליכי התכנון החדשים בשנת 2008.



בשנת 2007 חלה תפנית בהתייחסות המדינה אל היישוב: משרדי הבינוי והשיכון והפנים החלו לקדם תכניות להפיכת חריש לעיר חרדית גדולה בת 100,000 עד 150,000 תושבים, אם כי הפעילות הרשמית של רשויות התכנון בעניין החלה בשנת 2008. במסגרת זאת נעשו הליכים תכנוניים ומינהליים שונים, כדי להבטיח מימוש מהיר ויעיל של היוזמה.

## ב. הליכי התכנון

הליך התכנון של היישוב טנטור בא בעקבות החלטת ממשלה מס' 3810 מחודש יולי 2008. בהחלטה נאמר כי הממשלה החליטה להקים צוות בין-משרדי שיבחן את האפשרות להקים עיר חדשה עבור האוכלוסייה הערבית. בהחלטה נקבע שהצוות יקיים התייעצות עם המועצה הארצית וידווח לממשלה על התקדמות התהליך עד סוף שנת 2008<sup>104</sup>. בפועל, ההתייעצות עם המועצה הארצית נעשתה בחודש פברואר 2009 (איחור של חודשיים ביחס למועדים שקבעה החלטת הממשלה, דהיינו: איחור מקובל וסביר במציאות של מערכת התכנון הישראלית)<sup>105</sup>, אך ככל שידוע לנו לא דווח על כך לממשלה כפי שהיא ביקשה.

באותו דיון, שבו דנה המועצה הארצית בהקמת העיר החדשה לאוכלוסייה הערבית, החליטה המועצה הארצית על קידומה כתכנית מתאר ארצית עם הוראות מפורטות, תמ"א/44<sup>106</sup>. המועצה הארצית קבעה עוד שהיישוב החדש יהיה פתוח לכל "בני המיעוטים" בצפון הארץ, שיישא אופי עירוני מובהק ושיאופיין בבנייה רוויה בהיקף ניכר.

מסמך של האגף לתכנון משולב במינהל התכנון שבמשרד הפנים, שהוכן בתאריך 12/10/2010, מראה כי בתוך חודשיים וחצי ממועד קבלת ההחלטה על עריכתה של תמ"א/44 קיים צוות התכנון, שמונה לקדם את התכנית, ארבע ישיבות עבודה. ואולם, בחודש מאי 2009 תהליך קידומה של תמ"א/44 נעצר בהוראת משרד הבינוי והשיכון<sup>107</sup>, וחודש רק בפברואר 2010, אז התכנסה שוב ועדת העבודה של התכנית. מוסדות התכנון חזרו לדון בתכנית רק בדצמבר 2010 ובמאי 2011<sup>108</sup>. נכון למועד כתיבת שורות אלו, טרם הוחלט על מתווה לאישור התכנית ולא נקבע לוח זמנים להפקדתה. במלים אחרות, בשלוש וחצי השנים שחלפו מאז החליטה הממשלה על הקמת העיר הערבית החדשה לא הושגה התקדמות רבה בהליכים התכנוניים הכרוכים בכך. אמנם בדיון שנערך בולנת"ע, בחודש מאי 2011, נבחרה חלופה תכנונית, אך לא הוחלט על אופן המשך ההליך התכנוני. בכל מקרה, למרות שמדובר בתכנית שכוללת הוראות מפורטות, גם אחרי אישורה של תמ"א/44 על ידי הממשלה, יהיה צורך בהכנתן ואישורן של תכנית מתאר מקומית ותכניות מפורטות כדי לאפשר מתן היתרי בנייה לעבודות פיתוח בשטח (ר' מפה מס' 14).

הפעילות הממסדית להפיכת היישוב חריש לעיר חרדית החלה באופן מעשי בשנת 2008, ככל הנראה מבלי שהתקבלה בנושא החלטת ממשלה<sup>109</sup>. ביוני אותה שנה המליצה המועצה הארצית לשר הפנים להכריז בחריש על מרחב תכנון מקומי מיוחד, לפי סעיף 32 לחוק, ולמנות לו ועדה מקומית מיוחדת, הכוללת בעיקר נציגים של משרדי הבינוי והשיכון והפנים<sup>110</sup>. לפי החוק, הוועדה המקומית המיוחדת היא מוסד תכנון בעל סמכויות רחבות ביותר, אשר מתפקד

104 החלטת ממשלה מס' 3810 מתאריך 20/07/2008, [www.pmo.gov.il]. החלטה מס' 3929 מתאריך 14/08/2008, ערכה תיקון טכני בהחלטה המקורית [שם].

105 המועצה הארצית דנה בנושא בישיבה מס' 504 מהתאריך 03/02/2009.

106 מתוך החלטת המועצה הארצית מתאריך 03/02/2009.

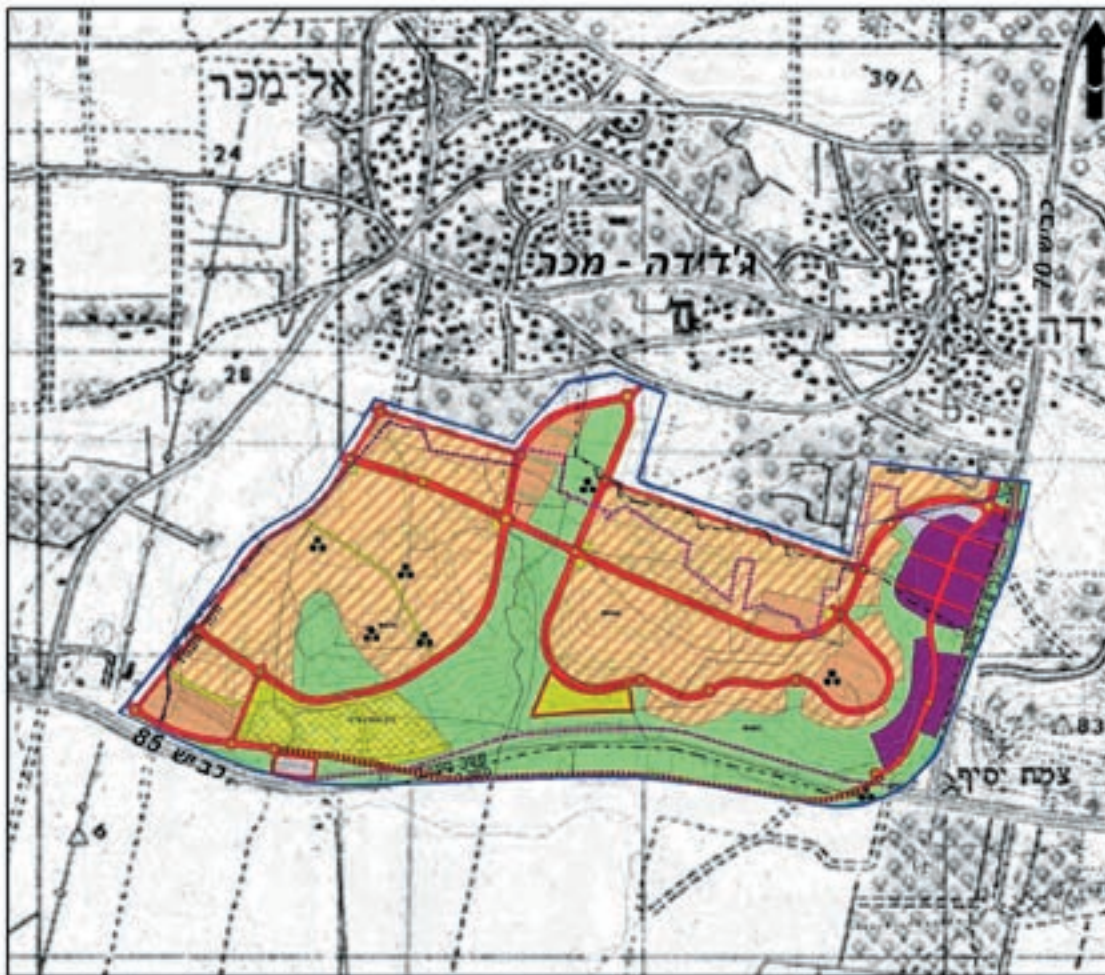
107 הישיבות של צוות העבודה התקיימו כסדרן עד לתאריך 22/04/2009 ובתדירות של אחת לשבועיים. מסיבות שאינן ברורות, משרד הבינוי והשיכון ביטל את הישיבה שתוכננה לחודש מאי 2009 והורה על הפסקת ההליך התכנוני.

108 הולנת"ע דנה בתכנית בתאריכים 21/12/2010 ו-31/05/2011.

109 גורמים המעורים בקידום התכנית להפיכת חריש לעיר חרדים טוענים כי קיימת החלטת ממשלה שהורתה על קידומה של התכנית, אך החלטה כזאת לא הוצגה מעולם. רק בחודש מרץ 2011, בזמן שהליך קידומה של התכנית היה בעיצומו, התקבלה החלטת ממשלה מס' 1505 בעניין "קידום היישוב חריש" [www.pmo.gov.il].

110 ועדה מקומית מיוחדת לתכנון ובנייה היא כלי שלטוני תכנוני בעל עוצמה רבה, שנעשה בו שימוש פעמים מעטות מאז נחקק חוק התכנון והבנייה בשנת 1965. לפני חריש, מונתה ועדה מקומית מיוחדת בעת הקמתה של העיר מודיעין, בשנות ה-90 של המאה הקודמת.





**תמ"א/44  
טנטור**

- חיסוקה
- סטור
- מבנים ומסדות ציבור
- שטחים פתוחים
- קרקע חקלאית
- שטח זיכאי פתוח
- ספורט ונופש
- דרך משנה
- חחנת חדלוק
- שטח לחכונ כעז'ר
- בית קברות
- מגורים בצפיפות גבוהה
- מגורים בצפיפות בינונית גבוהה
- מגורים בצפיפות נמוכה



**תכנית מתאר  
חריש/1**

- סיכור
- מבני מושים
- מבני מונו (ע'ר'ו' מ'ר'ב)
- שטחים פתוחים
- שטחים פתוחים
- ט'ר'ג ת'ב'ר'ת
- מ'ר'ג / מ'ר'ב'ר'י
- י'ר'
- י'ר'ר מ'ש'ר'ת
- י'ר'ר מ'ש'ר'ת
- מבני מ'ר'ב'ר'י

**תכנית המתאר (ארצית) של טנטור ותכנית המתאר של חריש**

מפה מס' 14



בעת ובעונה אחת כוועדה מקומית וכוועדה מחוזית ויכול לרכז את כל משאביו בנושא לשמו הוקם. יש להדגיש כי החלטת המועצה הארצית בעניין זה התקבלה בניגוד לעמדתה של הוועדה המחוזית מחוז חיפה, שבתחומה נמצא היישוב חריש<sup>111</sup>. באותה עת החלה לקרום עור וגידים תכנית רחבת היקף להפיכת חריש לעיר חרדית בת כ-150,000 תושבים. לפי התכנון, העיר התפשטה עד כביש 65 ואף צפונה ממנו וכללה גם אזור תעסוקה של כ-3,000 דונם, שאמור היה להסתמך מבחינה תחבורתית על מחלף עירון הנמצא בין כביש 6 וכביש 65.

בחודש ספטמבר 2009 מינה משרד הפנים ועדה לחקירת הגבולות המוניציפליים של המועצה המקומית קציר-חריש<sup>112</sup>. יוזמי המהלך, משרד הבינוי והשיכון והיו"ר הממונה של המועצה המקומית קציר-חריש, הגישו למשרד הפנים בקשה להרחבת התחום המוניציפלי של היישוב כבר בנובמבר 2008, מיד לאחר כינונה של הוועדה המיוחדת לתכנון ובנייה<sup>113</sup>. באותה עת, תחום השיפוט של המועצה המקומית קציר-חריש הקיף כ-9,600 דונם, אשר מהם יועדו כ-6,600 דונם לתכנונו של היישוב חריש ולפיתוחו. הבקשה להרחבת תחום השיפוט באה לאפשר להפוך את חריש לעיר חרדית גדולה. היא כללה תוספת של כ-16,500 לתחום השיפוט של המועצה המקומית, כך שיקיף כ-27,750 דונם<sup>114</sup>. ועדת החקירה מונתה לפני שגובשה תכנית מתאר מקומית לעיר החדשה, למרות שעל פי הנהלים של משרד הפנים, אין להרחיב את תחום השיפוט של רשות מקומית לפני אישורה של תכנית מתאר מקומית, שיש בה כדי להצדיק את ההרחבה המוצעת. ההיפך הוא הנכון: רשויות מקומיות שמבקשות להרחיב את תחום השיפוט שלהן נדרשות להוכיח את יכולתן לנהל את השטח המבוקש ולהביא לפיתוחו בהתאם לתכניות התקפות<sup>115</sup>. הדו"ח הסופי של ועדת החקירה, שפורסם בדצמבר 2010, המליץ בפני שר הפנים להגדיל את תחום המועצה המקומית קציר-חריש ב-4,110 דונם בלבד, כרבע משטח ההרחבה שאותו ביקשו המועצה המקומית ומשרד השיכון. ככל הידוע, שר הפנים טרם קיבל החלטה בנושא.

במקביל להליכים בפני ועדת החקירה פעלה הוועדה המקומית המיוחדת חריש במרץ רב כדי לקדם את תכנית המתאר של העיר חריש עבור אוכלוסייה בעלת אופי חרדי ואת התכניות המפורטות שיאפשרו את פיתוחה בפועל. בחודש מאי 2010, הופקדה תכנית המתאר המקומית של העיר חריש, תכנית מס' חריש/1, המאפשרת בניית כ-8,800 יחידות דיור עבור כ-50,000 תושבים, לפי חישוב של 5.5 נפשות למשק בית ממוצע. בחודש יולי 2010, ימים ספורים לפני שהסתיימה תקופת ההפקדה של תכנית המתאר, הופקדה התכנית המפורטת לשלב פיתוח א' של העיר, תכנית מס' חריש/1א<sup>116</sup>. באוקטובר 2010 דחתה הוועדה המיוחדת את כל ההתנגדויות שהוגשו לתכנית המתאר, ובפברואר

111 הוועדה המחוזית סברה שניתן וראוי לקדם את התכנון המוצע ליישוב חריש בהליכים הרגילים הקבועים בחוק ובמסגרת הוועדה המחוזית עצמה. מתוך החלטתה של הוועדה המחוזית מחוז חיפה מתאריך 27/05/2008 והחלטת המועצה הארצית מתאריך 03/06/2008.

112 המועצה המקומית קציר-חריש מונתה עם האיחוד המוניציפלי של שני היישובים בשנת 1992. כתב המינוי של "ועדת חקירה לחלוקת הכנסות בין מועצה מקומית קציר-חריש ומועצה אזורית מנשה; ולשינוי גבולות בין מועצה מקומית קציר-חריש, מועצה אזורית מנשה, מועצה מקומית בסמ"ה, מועצה מקומית ערערה ושטח ללא שיפוט" נחתם בתאריך 01/09/2009 על ידי מנכ"ל משרד הפנים. עמותת במקום הגישה את התייחסותה להרחבה המוצעת של תחום השיפוט של המועצה המקומית קציר-חריש, ונציגה השתתף בחלק מהדינאים של ועדת החקירה והציג את עמדת העמותה.

113 כך עולה מהמסמך "חריש: תזכיר לבקשה ולהצדקת שינוי גבול השיפוט של העיר" (20/11/2008), שאותו הכין אגף תכנון ערים במשרד הבינוי והשיכון ואשר הוביל להקמתה של ועדת החקירה. התזכיר שהוגש על ידי ראש המועצה הממונה כמעט זהה בתוכנו למסמך שהכין משרד הבינוי והשיכון שנמסר בתאריך 13/09/2009, שלושה ימים אחרי פרסום ההודעה לציבור בדבר הקמת ועדת החקירה לגבולות היישוב חריש.

114 מתוך דין וחשבון של ועדת החקירה שהוגש בחודש דצמבר 2010 [www.moin.gov.il].

115 מתוך "נוהל שינוי תחום שיפוט של רשות מקומית וקביעת אזורי לחלוקת הכנסות" (2008) שפרסם האגף לפיתוח מקומי במינהל לשלטון מקומי שבמשרד הפנים.

116 בהשוואה לכוונות המקוריות של משרדי הממשלה שיזמו את הפיכת חריש לעיר חרדית, שטחה צומצם וכמוהו גם גודל האוכלוסייה שתתגורר בה. אבל מסמכי התכניות שאושרו לחריש מראים שהרעיון בדבר חריש הגדולה לא נזנח לגמרי. המסמך הפרוגרמטי שצורף לתכנית מפורטת מס' חריש/1א מציינ כי שלב א' של העיר כולל כ-8,800 יחידות דיור, ואילו בשלב ב' ייבנו כ-16,000 יחידות דיור נוספות, דהיינו: בסך הכל 24,800 יחידות דיור המיועדות לאוכלוסייה של 136,400 תושבים (לפי משק בית ממוצע של 5.5 נפשות). הכוונה להפוך את היישוב חריש לעיר חרדית, כמו גם אופן התנהלות הרשויות עוררו התנגדות ציבורית רחבה מאוד. המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, עמותת במקום וגורמים רבים אחרים הגישו את התנגדותיהם לתכניות המוצעות, ונציגי שני הארגונים הופיעו בפני מוסדות התכנון שדנו בהן. רוב רובן של ההתנגדויות נדחו.

2011 דחתה את כל ההתנגדויות שהוגשו לתכנית המפורטת. על החלטותיה אלו של הוועדה המיוחדת הוגשו עררים למועצה הארצית, אשר נדונו באופן אינטנסיבי בין החודשים פברואר עד אוקטובר 2011. בסופו של דבר דחתה ועדת המשנה לעררים את מרבית הטענות של העוררים והחליטה לאשר את שתי התכניות<sup>117</sup>.

בנוסף לקידום מהיר של תכנית המתאר המקומית והתכנית המפורטת הראשונה במוסדות התכנון, המדינה השקיעה תקציבים גדולים בקידומה של חריש כעיר חרדית: עד לתחילת 2010 השקיעה הממשלה בתכנון העיר בין 10 מיליון שקלים ל-20 מיליון שקלים<sup>118</sup>.

קידומן של תכניות המתאר לטנטור ולחריש, שדומות באופיין מבחינת היקף האוכלוסייה המיועדת להתגורר בתחומן באופן רשמי, החל במקביל, במהלך 2008. למרות זאת, כיום, כשלוש וחצי שנים לאחר שהחלו הליכי קידומה, תכנית המתאר לטנטור הגיעה רק לשלב של בחירת החלופה המועדפת. לעומת זאת, תכנית המתאר המקומית לעיר חריש, תכנית מס' חריש/1, כבר אושרה ופורסמה למתן תוקף<sup>119</sup>. גם התכנית המפורטת של שלב פיתוח א' לחריש אושרה למתן תוקף. לאור זאת יש להניח שקיימות זה כבר תכניות עבודה לפיתוח תשתיות בשטח ולשיווק מגרשים ליוזמים.

117 נגד המהלכים התכנוניים והאחרים שהרשויות מובילות כדי לקדם את הפיכת חריש לעיר חרדית הוגשו מספר עתירות לבתי המשפט, חלקן נדונות בפני בית המשפט המחוזי בחיפה וחלקן בפני בג"צ. עתירות אלה עדיין מתנהלות וטרם ניתנו בהן פסקי דין.

118 כפי שהדברים נאמרו בפגישה שנערכה בתאריך 22/01/2009 עם יו"ר הוועדה המקומית המיוחדת חריש ובדין של ועדת החקירה לגבולות קציר-חריש שהתקיים בתאריך 09/02/2010.

119 הוועדה המקומית המיוחדת חריש מקדמת מזה זמן רב תכנית מתאר משלימה שמספרה חריש/2.



# סיכום, מסקנות והמלצות

## סיכום ומסקנות

תכנית מתאר מקומית יוצרת "ביטחון תכנוני", כלומר, ודאות לגבי אפשרויות הפיתוח ביישוב. כשמדובר ביישוב ערבי, שברוב המקרים מתמודד עם גירעון תקציבי, עם ריחוק ממוקדי קבלת ההחלטות, עם בעיות שוטפות בתחומים של תשתיות ותחזוקה ועם צרכים מיידיים של חינוך ורווחה של התושבים, תכנית מתאר מקומית מאושרת היא לא פחות מאשר נכס. תכנית מתאר ראויה מאפשרת ליישוב הערבי לתפקד באופן תקין, לפתח שכונות חדשות, להקים מפעלים ולקדם תשתיות חיוניות. בנוסף, תכנית מתאר מאושרת, אף אם אינה עונה על כל הצרכים של הישוב, עשויה לסייע לצמצום היקפה של בנייה ללא היתר.

בכל הנוגע ליישובים ערביים, תכנית המתאר היא הכלי היחיד שמאפשר פיתוח חדש. לא כך הם פני הדברים ביישובים יהודיים, שם תכנית המתאר המקומית היא רק אחד מבין כלים שונים ומגוונים המאפשרים פיתוח מקומי. ככלל, יישובים יהודיים, אפילו יישובים חלשים מבחינה חברתית-כלכלית, מסוגלים להמשיך ולהתפתח גם ללא תכנית מתאר מעודכנת. ביישובים אלה, העדר תכנית מתאר מעודכנת לא יגרום כמעט לבנייה ללא היתרים מחוסר ברירה ולהריסת בתים. ההפך הוא הנכון: יש דוגמאות רבות של יישובים יהודיים שזכו לחיים מחודשים בעקבות התערבות של רשויות המדינה שהחליטו לתקצב, לקדם ולממש פתרונות תכנוניים כדי להבטיח לא רק את המשך קיומם אלא גם את פיתוחם למען אוכלוסייה חדשה. ביישוב יהודי יכול להיות שפיתוח מסוג זה יהיה על בסיס תכנית מפורטת בלבד. אבל ביישובים הערביים כמעט כל פיתוח משמעותי חדש מותנה בקיומה של תכנית מתאר מקומית.

מידת היכולת לפיתוח מקומי של יישוב תלויה כמובן לא רק בקיומה של תכנית מתאר טובה. ביישובים ערביים, בהם מרבית הקרקע נמצאת בבעלות פרטית, היכולת לספק פתרונות דיור לכלל האוכלוסייה תלויה במידה רבה בהיקף השטחים שתכנית המתאר המקומית מייצגת למגורים ובפרישתם במרחב. כאשר ביישוב יש תושבים שאין בבעלותם קרקעות באזורים שהתכנית מייצגת למגורים, נוצר מחסום המונע מרבים מהם פתרונות דיור. בעיה זאת לא קיימת כמעט ביישובים יהודיים, שתוכנו ברובם על אדמות מדינה.

אף בהתעלם מהבעיות הקנייניות, השוואה בין תכניות המתאר שאושרו ליישובים ערביים, לבין תכניות המתאר שהוכנו ליישובים יהודיים בעלי מאפיינים דומים, מראה כי הפתרונות המוצעים לכל אחת משתי הקטגוריות הללו שונים מאוד באופיים, במהותם ובהיקפם. תכנית מתאר שלא נותנת מענה הולם לצרכים של התושבים ושאינה אופק פיתוח לטווח רחוק הינה בעייתית מאוד והשלכותיה עלולות להיות קשות, שכן כאשר תכנית המתאר אינה מציעה פתרונות מספיקים לפיתוח מקומי, הדבר מהווה מחסום תכנוני יותר מאשר כלי לפיתוח היישוב. לכן, לא רק קיומה של תכנית מתאר מקומית חשוב, אלא גם טיב הפתרונות שהיא מציעה.

היישובים הערביים סובלים מבעיות רבות בתחום של בינוי ופיתוח, כגון העדר תקציבים, חוסר מענה לדרישותיהם מצד משרדי הממשלה ותחומי שיפוט מצומצמים. לכן, ההשלכות של העדר תכנית מתאר מקומית מעודכנת או העדר תכנית מתאר שעונה על צרכי היישוב והאוכלוסייה שלו, חמורות בהרבה ביישובים ערביים מאשר ביישובים יהודיים.

הדו"ח הנוכחי בוחן את הליכי התכנון ביישובים ערביים, מנתח את איכות התכניות שהוכנו עבורם ובודק באיזו מידה הן מספקות מענה לצרכי התושבים, בהשוואה לתכניות שאושרו ביישובים יהודיים. בדיקה השוואתית זאת מתמקדת בשלושה תחומים עיקריים: אוכלוסיית היעד של התכנית, היקף שטחי המגורים והיקף שטחי התעשייה והתעסוקה. להלן המסקנות שעלו מממצאי הדו"ח וההמלצות הנובעות מהן.

## א. קידום תכניות

הפרויקט שקידם משרד הפנים להכנת תכניות מתאר לעשרות יישובים ערביים, ביוזמתו, במימונו ובניהולו הינו המהלך התכנוני העיקרי שנעשה במגזר הערבי מאז הקמת המדינה. מוסדות התכנון בישראל מעולם לא קידמו קודם לכן, בו זמנית, מספר כה גדול של תכניות, שמתוכן למעלה מ-30 אושרו.

עצם היוזמה וההקצאה של משאבים כספיים ותכנוניים על ידי משרד הפנים ראויים להערכה. זאת ועוד, השיח התכנוני ומושג זכויות התכנון תפסו, בתקופה זו, מקום מרכזי בדיון הציבורי בקרב הציבור הערבי. חשוב לציין כי מספר לא מבוטל של אנשי מקצוע ערבים (אדריכלים, מתכננים, מהנדסים, ויועצים שונים) השתלבו בתקופה זו בצוותי התכנון שערכו את תכניות המתאר המקומיות במסגרת הפרויקט ותרמו לקידומו ולהתאמתו במידת האפשר לצורכי הציבור והיישובים הערביים.

יחד עם זאת, במבחן התוצאה, קשה להצביע על פריצת דרך תכנונית ביישובים הערביים בעקבות פרויקט משרד הפנים. הבעיות והמצוקות שהיו קיימות טרם תחילתו נותרו שרירות וקיימות, ואף ביתר שאת. ניתן היה לצפות כי בהכנתן של התכניות במסגרת פרויקט משרד הפנים ינתן תשומת לב מיוחדת לבעיות מערכתיות שמהן סובלים היישובים הערבים. כך, למשל, היה מקום לכך שבמסגרת הפרויקט: (1) תכניות האב, תכניות המתאר והתכניות המפורטות יאפשרו הסדרה חוקית של אלפי בתים שהוקמו בלא היתרי בנייה; (2) התכניות יכללו אזורי תעסוקה שייצרו מקומות עבודה ויתרמו לפיתוח כלכלי ביישובים הערביים; (3) יורחבו תחומי השיפוט של היישובים הערביים כדי לספק עתודות קרקע לפיתוח עתידי.

בפועל, למרות הליכי התכנון המואצים והתוספת של שטחי מגורים בחלק ניכר מהיישובים הערביים, אלפי יחידות דיור קיימות נותרו ללא מענה תכנוני ראוי ובלא אפשרות להסדרה חוקית; רוב תכניות המתאר המעודכנות אינן כוללות תוספת משמעותית של אזורי תעשייה ותעסוקה, מעבר לאלה שאושרו בתכניות קודמות; ולא נעשו שינויים משמעותיים בגבולות המוניציפליים של הרשויות המקומיות הערביות.

## ב. אוכלוסיית היעד

קשה להפריז בחשיבותה של אוכלוסיית היעד בתכנית המתאר. אוכלוסיית היעד היא זו שקובעת בדרך כלל את היקף עתודות הקרקע שרשויות התכנון מעמידות לצורכי מגורים, שטחי ציבור, שטחי תעסוקה ועוד. כפי שראינו, בתכניות המתאר של היישובים הערביים ישנו צפי מימוש נמוך יחסית של פוטנציאל הבינוי למגורים לאור העובדה שרוב הקרקע הינה בבעלות פרטית. אולם, הנתון המשמעותי לצורך קביעת צרכי התושבים הינו, בדרך כלל, אוכלוסיית היעד למענה נערכת התכנית. הסקר ההשוואתי שערכנו בין יישובים ערביים ליישובים יהודיים מלמד, כי תכניות המתאר שקודמו ליישובים היהודיים קבעו אוכלוסיית יעד גדולה, לפעמים באופן ניכר, מצפי האוכלוסייה על פי תחזיות הלמ"ס. בניגוד לכך, בתכניות המתאר שהוכנו ליישובים הערביים, אוכלוסיית היעד נקבעה במקרה הטוב על פי הצפוי באותן תחזיות.

תכניות המתאר של היישובים הערביים שנבחנו לא מתייחסות למשל לאפשרות של גידול האוכלוסייה ממקורות אחרים, שאינם ריבוי טבעי, כמו הגירה פנימית. זאת גם כאשר מדובר ביישובים גדולים יחסית בעלי אופי עירוני, שמעצם טבעם יכולים להוות יעד להגירה מיישובים אחרים. זאת בניגוד לתכניות המתאר ליישובים היהודיים, שאוכלוסיית היעד שלהם נקבעה על בסיס הנחה בדבר הגירה פנימית משמעותית. יתר על כן, בתכניות המתאר שאושרו ליישובים הערביים, אוכלוסיית היעד נקבעה בלי לכלול מקדם ביטחון בסיסי, אשר יבטיח אפשרויות פיתוח חלופיות במידה שחלק מהשטחים שהתכניות מייצגות לפיתוח לא יפותחו מסיבות שונות, כמו למשל: מערך הבעלות על הקרקע או קשיים פיזיים לבנייה בשטח מסוים או ייצור אופק לפיתוח גם לאחר תאריך היעד של התכנית, בהנחה שידרש זמן רב עד שתוכן ותאושר ליישוב תכנית מתאר חדשה. במקרים רבים, אוכלוסיית היעד שנקבעה בראשית

## התכנון המתארי ביישובים הערביים בישראל

המהלך התכנוני לא עודכנה בנקודות זמן משמעותיות בהמשך הליך התכנון, כמו למשל ערב הפקדת התכנית, וזאת למרות התארכות הליכי התכנון. כתוצאה מכך, ובשל העובדה שאוכלוסיית היישוב המשיכה לגדול בלא הרף, לעתים קרובות, כבר בעת אישור התכנית, לא היה בה כדי ליתן מענה לצרכים של האוכלוסייה הצפויה להתגורר בתחומה בשנת היעד.

דפוס זה של אופן קביעתה של אוכלוסיית היעד בתכניות המתאר ליישובים היהודיים וליישובים הערביים ניתן למצוא גם בתכניות מתאר מעודכנות של יישובים אחרים, שלא נכללו בסקר המשווה שבחלק ב' של הדו"ח, כפי שניתן לראות בלוח מס' 1 להלן.

לוח מס' 1: אוכלוסיית יעד וצפי אוכלוסייה ביישובים שונים

הפער בין תחזית האוכלוסייה לאוכלוסיית היעד	אוכלוסייה			תכנית מתאר מקומית			יישוב
	תחזית לשנת היעד	בשנת 2010	אוכלוסיית היעד של התכנית	שנת יעד	מצב הטיפול בתכנית	מספר תכנית / שם מסמך	
+ 3,800	96,200	72,997	<sup>1</sup> 100,000	2020	מאושרת משנת 2009	11810/ג	נצרת
+ 150	25,550	19,296	<sup>2</sup> 25,700	2020	בהפקדה	276/חח	קלנסוה
- 2,050	40,050	22,939	<sup>3</sup> 38,000	2030	בהפקדה	281/חח	טירה
+ 49,750	<sup>5</sup> 50,250	41,048	<sup>4</sup> 100,000	---	מאושרת משנת 2005	12567/ג	עפולה
+ 30,250	99,750	81,491	<sup>6</sup> 130,000	2030	בהפקדה	2020/חח	חדרה
+ 15,400	134,600	115,602	<sup>7</sup> 150,000	2025	בהכנה (2010)	עקרונות לתכנית אב ומתאר	רחובות

כך, למשל, יעדי האוכלוסייה בתכניות המתאר של נצרת וקלנסוה נותנים, לכאורה, מענה לצפי גידול האוכלוסייה על פי תחזית הגידול שלה. אולם אין ספק, כי עתודות קרקע שמאפשרות פתרונות דיור למגורים למאות או אלפים בודדים של תושבים, מעבר לאוכלוסייה הצפויה בשנת היעד, לא נותנות מענה תכנוני הולם לערים אלו, שאוכלוסייתן מונה עשרות אלפי בני אדם. התמונה חמורה עוד יותר בכל הנוגע לתכנית המתאר של טירה, שאוכלוסיית היעד שלה נמוכה מצפי האוכלוסייה לפי התחזיות. במלים אחרות, תכנית המתאר של טירה לא נותנת מענה לצורכי המגורים של תושביה בשנת היעד.

לעומת זאת, תכניות המתאר המקומיות של עפולה וחדרה קובעות אוכלוסיות יעד גדולות באופן משמעותי מצפי האוכלוסייה: אוכלוסיית היעד של תכנית המתאר של חדרה גדולה ב-30% מצפי האוכלוסייה לפי התחזיות, ואילו אוכלוסיית היעד של תכנית המתאר של עפולה כפולה מצפי האוכלוסייה לפי תחזיות הלמ"ס. העקרונות לתכנית

- 1 לפי סעיף 2.2.1 בהוראות תכנית מס' 11810/ג שקיבלה תוקף בחודש יוני 2009.
- 2 לפי סעיף 2.1.1 בהוראות תכנית מס' 276/חח שהופקדה בחודש מאי 2011.
- 3 לפי סעיף 2.1.2 בהוראות תכנית מס' 281/חח שהופקדה בחודש מאי 2011.
- 4 לפי סעיף 2.1.1 בהוראות תכנית מס' 12567/ג שקיבלה תוקף בחודש מרץ 2005.
- 5 בהעדר התייחסות לשנת היעד במסמכי התכנית, תחזית האוכלוסייה חושבה לשנת 2030.
- 6 לפי סעיף "עיקרי תפיסת התכנון" בדברי ההסבר לתכנית מס' 2020/חח שהופקדה בחודש אוגוסט 2011. סעיף 2.1 בהוראות התכנית מצין כי הקיבולת הסופית של התכנית הינה 180,000 תושבים; כלומר, בתחום התכנית יש עתודות קרקע ופתרונות דיור עבור 50,000 תושבים מעבר לאוכלוסיית היעד שלה.
- 7 מתוך המסמך רחובות: תכנית מתאר מקומית - עקרונות תכנית המתאר שפורסם באתר האינטרנט של עיריית רחובות [www.rehovot.muni.il].

אב ומתאר לעיר רחובות קובעים אוכלוסיית יעד שגדולה בכ-10% בלבד מצפי האוכלוסייה. נתון זה סביר מבחינה תכנונית ועשוי להצביע על כך שהעיר רחובות קרובה לקיבולת האוכלוסייה המרבית שלה.

כפי שהדו"ח מראה, מוסדות התכנון מצדיקים את אוכלוסיית היעד הגבוהה שהם קובעים בתכניות המתאר של יישובים יהודים במטרות, כמו "משיכת אוכלוסייה חדשה", "חיזוק היישוב", "מיצוב מעמד היישוב במרחב" ועוד. הנחות המוצא הללו מחייבות עתודות קרקע גדולות במיוחד, ולא רק למגורים. גודלה של אוכלוסיית היעד מכתוב גם את היקף ההקצאה הנדרשת לשטחי ציבור מבונים ופתוחים. לעומת זאת, תכניות המתאר ליישובים הערביים לא מתייחסות אל אופי התפקוד שלהם במרחב, ולכן מגמות הפיתוח הקיימות נשארות כפי שהן, והפיתוח המקומי ביישובים הערביים מצטמצם לסוג של "חלופת אפס", ללא ציפיות לעתיד. כלומר: פיתוח בהתאם לקצב הגידול של האוכלוסייה, בלי הקצאת עתודות קרקע מעבר לכך ובלי ניסיון לשלב את היישוב, מבחינה תפקודית, במארג היישובים באזור.

זאת ועוד, אוכלוסיית יעד הגדולה בהרבה מצפי הגידול הטבעי, המאפיינת תכניות מתאר ליישובים יהודיים, מעלה כאמור את היקף ההקצאה הנדרש למגורים, תעסוקה, מבני ציבור, שטחים פתוחים. מאחר שהסיכויים שאוכלוסיית היעד הגדולה שהתכנית מייצגת ליישוב אכן תתממש אינם ברורים, נוצר מצב בו אוכלוסייה קטנה יחסית נהנית מעתודות קרקע שהן מעל ומעבר לצרכים שלה. התוצאה היא מעין "ביטחון תכנוני" שממנו נהנה היישוב לאורך שנים רבות, שבמהלכן לא יהיה צורך להכין עבורו תכנית מתאר נוספת ולדאוג לאיתור עתודות קרקע חדשות, אלא רק לפתח את השטחים שכבר מיועדים לפיתוח, במסגרת תכנית המתאר המאושרת.

להבדיל מהמצב השורר ביישובים היהודיים, תכניות המתאר של טמרה ודבוריה קובעות אוכלוסיית יעד שעולה רק במעט על מספר התושבים ביישוב לפי התחזיות. כתוצאה מכך, מספר התושבים ביישוב צפוי להגיע לאוכלוסיית היעד שנקבעה בתכנית המתאר תוך עשור בלבד אחרי שנת היעד של התכנית. לפיכך, כבר בשנים הקרובות יהיה צורך להתחיל בהכנתה של תכנית מתאר חדשה. המצב גרוע עוד יותר בטייבה, שם אוכלוסיית היעד של תכנית המתאר נמוכה ב-10% בקירוב ממספר התושבים הצפוי בשנת היעד. זאת דוגמה קיצונית, אך לא יחידה, לתכניות מתאר שאינן נותנות מענה אפילו לאוכלוסייה הצפויה ביישוב לפי קצב הגידול הטבעי המאפיין אותן. התוצאה הישירה מחישוב חסר של אוכלוסיית היעד הינה מחסור בשטחים המיועדים למגורים ולצורכי ציבור, תשתיות לא מתאימות, מחסור במוקדי תעסוקה ועוד.

לאמיתו של דבר, תכניות המתאר של היישובים הערביים שנבחנו בסקר נותנות מענה לצורכי תושביהם רק בטווח הזמן הקצר<sup>8</sup>, אם בכלל. לכן, צפוי כי עתודות הקרקע של היישובים הערביים יגיעו למיצוי פוטנציאל הפיתוח שלהן בפרק זמן קצר יחסית, דבר אשר יחייב הכנה של תכניות מתאר חדשות בתוך שנים מעטות. העדר עתודות קרקע לפיתוח עתידי ביישובים הערביים חמור במיוחד לאור העובדה שאין בהם כמעט אדמות מדינה, ולכן רוב הפיתוח המקומי מושגת על קרקעות פרטיות. מצב עניינים זה מטיל מגבלות קנייניות שונות על פיתוח הקרקעות וגורם למימוש חלקי בלבד של הפוטנציאל התכנוני המאושר. זאת מאחר שתכניות מתאר ותכניות מפורטות אינן יכולות לכפות על בעליהן של קרקעות פרטיות לנצל את מלוא פוטנציאל הפיתוח בהן.

## ג. שטחי תעשייה ותעסוקה

שטחי תעשייה ותעסוקה מספקים לא רק מקומות עבודה לאוכלוסיית היישוב, אלא גם מקורות הכנסה משמעותיים לרשות המקומית. קיומם של אזורים תעסוקה ותעשייה מפותחים מבטיח הכנסה קבועה של ארנונה לרשות המקומית, ובכך מאפשר את תפקודה התקין, לרווחת תושביה.

8 בהתחשב בעובדה כי משך הזמן הממוצע לאישור תכנית מתאר במוסדות התכנון הוא חמש שנים ועשרה חודשים (כ-70 חודשים, כאשר הטווח נע בין 27 ל-158 חודשים) יש לראות כל תכנית מתאר כנותנת מענה לפרק זמן הנמוך מ-15 שנים ממועד אישורה כתכנית לטווח קצר בלבד.



בכל המקרים שנבדקו במחקר המשווה (פרט ליישובים קטנים הנמצאים בתחום מועצות אזוריות), היקף שטחי התעשייה והתעסוקה לנפש ביישובים הערביים נמוך מאשר ביישובים היהודיים, לפעמים עד כדי מחצית. הדבר נכון לא רק מבחינת היקף השטחים שנועדו לתעשייה ולתעסוקה ביחס לאוכלוסיית היעד שנקבעה בתכנית המתאר, אלא גם מבחינת זכויות הבנייה בשימושים אלה<sup>9</sup>.

תמונת המצב מחמירה כאשר בוחנים את היחס בין שטחי התעסוקה והתעשייה לבין גודל האוכלוסייה החזוי לפי תחזיות הלמ"ס, ולא לפי אוכלוסיית היעד של התכניות. בדיקה זו חושפת הקצאה גדולה מאוד של שטחי תעסוקה לנפש ביישובים היהודיים. כך נוצר מצב בו קיימות עתודות קרקע בהיקף נרחב לתעשייה ולתעסוקה ביישובים אלה.

עתודות קרקע אלו מביטחות את יכולתה של הרשות המקומית לפתח את תחום התעסוקה בטווח הרחוק, הרבה מעבר לשנת היעד של התכנית. בנוסף, הן מקנות ליישובים היהודיים יתרון משמעותי על פני יישובים ערביים סמוכים, בכל הנוגע למשיכת משקיעים ומפעלים אל תחומיהם. זאת ועוד, מאחר שעתודות הקרקע ביישובים היהודיים נמצאות ברובן בבעלות המדינה, הליכי התכנון, הפיתוח, השיווק והמימוש של שטחי התעסוקה אף הם פשוטים יותר מאשר ביישובים הערביים, שם רוב שטחי התעשייה והתעסוקה הם בבעלות פרטית, ולכן נוצרים מכשולים משמעותיים במימוש הפוטנציאל התכנוני שאושר להם. בפועל, אפוא, שיעור המימוש של שטחי התעשייה והתעסוקה ביישובים ערביים נמוך מאשר ביישובים יהודיים.

אזורי התעסוקה ביישובים הערביים לוקים, אם כן, בחסר בשלושה היבטים: (1) שטחי התעשייה והתעסוקה מצומצמים ביחס לגודל האוכלוסייה; (2) אחוזי הבנייה בהם נמוכים בהשוואה לשטחי התעשייה והתעסוקה ביישובים יהודיים; (3) יכולת המימוש שלהם נמוכה. כל אלה גורמים למחסור במקורות פרנסה ולהעדר בסיס כלכלי הולם ביישובים הערביים.

#### ד. הליכי התכנון

תפקידם של מוסדות התכנון הינו מורכב: מצד אחד, הם אחראים על פיתוח מושכל, תוך שמירה על משאבי קרקע ועל ערכי טבע והקפדה על הליכי תכנון תקינים. מצד שני, הם נדרשים ליישם את מדיניות הממשלה בנושאים תכנוניים, לפעול במסגרת תקציבית נתונה ולעמוד בציפיות של הדרג הפוליטי הממונה עליהם. הניסיון לענות על דרישות אלו, שלעיתים קרובות סותרות זו את זו, לא תמיד עולה יפה.

לאור התפקידים המורכבים שהם נדרשים למלא, יש לצפות להבדלים בין מוסדות התכנון השונים והדרג הממונה עליהם, בכל הנוגע לקידום של תכניות מרמות שונות, כמו גם להבדלים בהיקף המשאבים הציבוריים המוקצים לכך. אולם, כאשר מדובר בהבדלים משמעותיים, כפי שאירע בקידומן של תכניות המתאר ליישוב הערבי החדש טנטור, מזה, ולעיר החרדית החדשה חריש, מזה, הדבר חורג מגדר הסביר. במקרה של חריש, המדינה עשתה כל שביכולתה כדי לקדם במהירות שיא את הפיכתו של יישוב קטן לעיר בת יותר מ-60,000 תושבים. לשם כך מונתה ועדת תכנון מיוחדת, אשר כל משאביה מוקדשים לקידום תכנית אחת ויחידה. לעומת המשאבים שמשקיעה הוועדה המיוחדת והקידום הנמרץ של התכנית לעיר חריש על ידי משרד השיכון, הדיון על תכנית המתאר הארצית שאמורה לאפשר את הקמתו של היישוב טנטור מתנהל במועצה הארצית לתכנון ולבנייה, בליווי מקצועי של מינהל התכנון במשרד הפנים. גופים אלה עוסקים בעת ובעונה אחת בתכניות רבות בכל רחבי הארץ, והיקף הזמן שהם יכולים להקדיש לתכנית עבור היישוב טנטור מטבע הדברים מוגבל. בנוסף, למרות שמשרד השיכון הינו אחד היוזמים המרכזיים של היישוב טנטור, הוא האחראי על הקפאת הליך התכנון במשך קרוב לשנה.

9 כמעט כל תכניות המתאר שבדקנו כללו בתחומן תכניות מפורטות קיימות מאושרות לאזורי תעשייה ותעסוקה, ולא הוסיפו שטחים חדשים ביעודים אלה. לכן ניתן לדעת מה היקפי הבינוי הצפויים בהם למרות שהיקפי הבניה אינו נושא שנדון בדרך כלל בתכניות מתאר מקומיות.

**לסיכום:** המאפיינים השונים של תכניות המתאר שקודמו ליישובים יהודיים מזה וליישובים ערביים מזה (אוכלוסיית היעד, מערך הבעלות על הקרקע, הקצאת שטחים לתעסוקה ולתעשייה, הליכי התכנון) חושפים הבדלים מהותיים בתפיסת התכנון: תכניות המתאר ליישובים יהודיים נערכות בגישה של "תכנון יוזם", תוך ניצול מירב המשאבים הקיימים במרחב כדי למצות את אפשרויות הפיתוח של היישוב. לעומת זאת, תכניות המתאר ליישובים ערביים נערכות בגישה של "תכנון מסדיר". על פי גישה זו, התכנון מציע פתרונות בסיסיים לאוכלוסיית היישוב לפי קצב הגידול שלה, ולפעמים גם פחות מזה, בלי ליצור הזדמנויות לפיתוח מקומי במרחב הסובב את היישוב.

## המלצות

קידומן של תכניות מתאר מקומיות ליישובים ערביים אינו יעד בפני עצמו, אלא כלי המאפשר ליישם מדיניות פיתוח. במקרה של יישובים ערביים, המתכונת בה נערכות תכניות המתאר בהווה אינה מהווה מנגנון נכון ומתאים למאפיינים ולצרכים שלהם.

להלן מספר המלצות שיאפשרו, לדעתנו, להתמודד עם הכשלים התכנוניים, ברמה מערכתית, שנמצאו בדו"ח זה, ולהתאים את תכניות המתאר המקומיות לצורכי היישובים אותם נועדו לשרת. יישום ההמלצות יאפשר גם להפיק תועלת מרבית מפרויקט משרד הפנים ומהמשאבים הציבוריים שהושקעו בו. חלק מההמלצות מתמקדות במישור המחקרי ונועדו להעמיק את ההבנה בבעיות הקיימות וגורמיהן, וחלקן עוסקות במדיניות התכנון ובשיפור המצב הקיים.

### א. דרכים לשיפור ההלימה בין הליכי התכנון למאפייני היישובים הערביים

#### - צפי מימוש הפיתוח בקרקעות פרטיות

כידוע, רוב הקרקעות המיועדות לפיתוח למגורים ולתעסוקה ביישובים הערביים היא בבעלות פרטית. מוסדות התכנון, בבואם לקבל החלטות ביחס לתכניות המוגשות להם, לוקחים לעתים בחשבון עובדה זו וקובעים פוטנציאל מימוש נמוך יחסית לעתודות הקרקע הללו ביישובים הערביים (אם כי לא תמיד ברור מהו הבסיס לחשוב המימוש במקרים אלה). מנגד, אותן קרקעות פרטיות הנותרות פנויות בשל המימוש הנמוך שלהן נחשבות על ידי מוסדות התכנון, לא אחת, כעתודות הקרקע שאמורות להוות מענה לצרכי היישוב, זאת, חרף בעייתיות ומורכבות הכרוכות במימושן. כך נוצרת לעתים קרובות מצוקת קרקע למגורים ולתעשייה ביישובים הערביים, למרות שבתחומם יש שטחים פנויים, בקרקע פרטית, המיועדים לפיתוח. על רקע זה, יש לבחון מחדש את הנחות היסוד ביחס לעתודות הקרקע לפיתוח הדרושות בכל יישוב, בהינתן אחוז המימוש הנמוך של הקרקעות הפרטיות.

במקרים רבים, בעלי קרקע פרטית מעדיפים לבנות בית בודד או מספר קטן של דירות בצפיפות נמוכה מזו שמאפשרות התכניות החלות על המגרש, מבלי למצות את מלוא זכויות הבנייה המוקנות להם. זאת, מתוך כוונה לשמור את הנכס המשפחתי לדורות הבאים, גם כאשר בבעלותם שטחים רבים למדי. מאחר שאין כל אפשרות לאלץ בעלי קרקע פרטית למצות את זכויות הבנייה שחלות עליה, מימוש פוטנציאל הבנייה ביישובים הערביים הוא בדרך כלל נמוך. כתוצאה מכך, נוצר מחסור במגרשים זמינים לבנייה, ובעקבות זאת אנו עדים למצוקת דיור קשה בקרב זוגות צעירים במשפחות שאין בבעלותן קרקע, או שאדמותיהן הפרטיות נמצאות מחוץ לשטח שתכנית המתאר מייעדת לפיתוח.

בין השנים 2004 ו-2005 קיימו מוסדות התכנון במחוז צפון מספר דיונים על "אופן ניצול עתודות קרקע ביישובים הערביים". דיונים אלה נערכו בהקשר של תכניות המתאר המקומיות של היישובים טוראען, חורפיש ובית ג'אן<sup>10</sup>.

10 הדיונים התקיימו במסגרת ועדת המשנה לתוכניות ונושאים כלל מחוזיים שליד הועדה המחוזית לתכנון ולבנייה במחוז צפון. בתאריך 24/06/2004 נדונה תכנית ג/12779 שביקשה להרחיב את תחום המתאר של הכפר טוראען, ובתאריך 10/11/2005 נדונו הפרוגרמות להרחבת היישובים חורפיש ובית ג'אן. הדיונים התקיימו בעקבות הודעה להרחיב את התחום המאושר לפיתוח בתכניות התקפות של

במסגרת דיונים אלה הייתה התייחסות נרחבת לאופן החישוב של קיבולת הבנייה ביישובים ערביים, וסוכם כי במקרה שבו רוב עתודות הקרקע ביישוב ערבי הן בבעלות פרטית, אין זה נכון לחשב את היקף ניצול הקרקע לפי הקיבולת הנומינלית של התכניות המאושרות, כפי שהדבר נעשה ביישובים יהודיים. זאת, מאחר שחישוב של ניצול הקרקע לפי הקיבולת הנומינלית של יחידות דיור שהתכניות התקפות מאפשרות לרוב לא מביא בחשבון את חלוקת הבעלות על הקרקע בין המשפחות השונות ביישוב, גורם המשפיע באופן משמעותי על היכולת לנצל את מלוא זכויות הבנייה הקיימות. ניתן היה לצפות כי דיון זה יוביל להבנה כי, למעשה, לא ניתן להגיע לשיעורי מיצוי גבוהים. למיטב ידיעתנו, לדיונים הללו לא היה המשך והם לא הובילו להנחיות ברורות באשר לחישוב הנכון של שיעור המימוש הצפוי.

בשונה מיישוב בו הקרקע היא בבעלות המדינה והיא זו שמכתיבה את קצב הפיתוח במקום, אחוזי המימוש ביישובים ערביים, שרוב הקרקעות המיועדות בהם לפיתוח הן בבעלות פרטית, לא יגיעו ל-100% בעתיד הנראה לעין. סביר להניח כי אחוז המימוש של שטח בבעלות פרטית המיועד לפיתוח בתוך יישובים ערביים ילך ויגדל בהדרגה, וכי בטווח הרחוק תהיה בנייה בתוך מתחמים או מגרשים שטרם נוצלו. מדובר אפוא במנגנון למיצוי עתידי של פוטנציאל הבינוי, מעבר לתאריך היעד של תכנית המתאר. אולם מנגנון זה לא נותן פתרון לבעיותיהם של תושבים שאין בבעלותם קרקע או תושבים שאדמותיהם נמצאות מחוץ לשטח שהתכניות התקפות מייצגות לפיתוח. לתושבים אלה, תכניות המתאר אינן מציעות פתרונות דיור בני מימוש.

**מוצע** כי מוסדות התכנון יקיימו דיון עקרוני מקיף בנושא מיצוי עתודות קרקע לפיתוח ביישובים הערביים, במטרה להגדיר סל של פתרונות תכנוניים שיתנו מענה הולם לצרכים של כלל התושבים. בין הפתרונות האפשריים: בנייה על קרקע פרטית הנמצאת מחוץ לאזורים שהתכניות התקפות מייצגות לפיתוח, במתכונת של "שכונות חקלאיות", המאופיינות בצפיפות בנייה נמוכה, מתוך ידיעה כי בשכונות אלה לא תהיה אפשרות לייצר מערך מלא של תשתיות ושירותי ציבור. הצעה זאת מחייבת גמישות של מוסדות התכנון ביחס לעקרונות התכנון המקובלים.

#### - גורמים לעיכוב אישורן של תכניות מתאר מקומיות

יש לזהות את הגורמים העיקריים המהווים מכשול בקידומן של תכניות מתאר מקומיות ביישובים הערביים, לנתח אותם ולגבש דרכים להתמודדות עמם. אחת הסיבות השכיחות לעיכוב בהפקדתן של תכניות ואישורן היא העדר תשתיות ברמה אזורית. כך, למשל, הצורך במציאת פתרון קצה לביוב ובהנחת קווי הולכה ארוכים במיוחד עד אליו, מונעת במקרים רבים את הפקדתן ואישורן של תכניות מתאר מקומיות ושל תכניות מפורטות ביישובים ערביים. לרשות המקומית אין יכולת ואף לא סמכות להתמודד עם בעיה זאת בכוחות עצמה.

**על מנת לקדם** את הליכי התכנון במקרים כאלה, יש צורך לרתום את משרדי הממשלה הנוגעים בדבר מבעוד מועד ולגייס את המשאבים הדרושים למציאת פתרון וליישומו בשטח.

#### - מידת ההצלחה של תכניות לאיחוד וחלוקה ביישובים הערביים

כאמור, רוב הקרקעות ביישובים הערביים הן בבעלות פרטית. עובדה זו השפיעה במשך שנים רבות על דפוסי הפיתוח, אשר נעשה באופן מסורתי על פי פרצלציה (חלוקה) חוזרת של חלקה מקורית שבבעלות משפחתית לאורך הדורות, לפי צווי ירושה ובהתאם לצרכים המשתנים. בשל תהליכים אלה, התפתח מצב בו שטח החלקה נותר אמנם בעינו, אך מספר היורשים שמבקשים לקבל את חלקם כדי לבנות את ביתם הולך וגדל עם הזמן. עקב זאת, נוצר צורך תכנוני לשתף גורמים נוספים בתהליך הפרצלציה, במסגרת תכניות לאיחוד וחלוקה מחדש.

ישושים אלה לאור המחסור בעתודות קרקע זמינות למגורים. בכל המקרים נגע הדיון בהעדר יכולתן של רשויות המדינה בכלל, ושל מוסדות התכנון בפרט, לכוון את הפיתוח ביישובים הערביים כפי שניתן לעשות זאת ביישובים היהודים, לאור העובדה כי הבעלות על הקרקע הינה פרטית ברובה. מאותה סיבה נאמר כי ביישובים הערביים לא ניתן להגיע לשיעור מיצוי גבוה של עתודות הקרקע המאושרות לפיתוח.

בנוסף, ברוב המקרים תכניות המתאר המקומיות לא מאפשרות לקבל היתר בנייה מכוחן עבור מגרש בודד, ולכן יש צורך בהכנתן של תכניות מפורטות הקובעות את הוראות הבינוי הנדרשות. תכניות מפורטות קובעות, בין השאר, את גבולות המגרשים המיועדים לבנייה, שהם תנאי בסיסי לחלוקת הקרקע בין בעלים פרטיים רבים. בשנים האחרונות היו מספר מקרים בהם הוועדות המקומיות המרחביות האחראיות על הליכי התכנון ובנייה ביישובים הערביים, בשיתוף עם הרשויות המקומיות, הצליחו לקדם תכניות מפורטות עם הוראות של איחוד וחלוקה מחדש המהוות, כאמור, תנאי הכרחי ליישום תכניות המתאר המקומיות.

**מוצע** לבחון את הגורמים שהביאו להצלחתם של הליכים אלה כדי לאפשר את יישומם גם במקומות אחרים. כמו כן חשוב לנתח מקרים בהם כשלו המאמצים לקדם תכנית לאיחוד וחלוקה, כדי ללמוד על הסיבות לכך ולהפיק לקחים. בדיקות אלו יאפשרו לגבש המלצות באשר לאופן הכנתן של תכניות לאיחוד וחלוקה, בהתאם להנחיות שקבועות בתכניות המתאר. מוצע לשקול אפשרות להגדיר חלק מהעקרונות לעריכת תכניות לאיחוד וחלוקה כבר בהוראותיהן של תכניות המתאר המקומיות (כמו למשל גודל ראוי של מתחמים לאיחוד וחלוקה, היקף ההפקעות לצורכי ציבור או הכללת אדמות שהמדינה הפקיעה בעבר בתחשיב של השטחים המותרים להפקעה בלי פיצוי). כך ניתן יהיה לכוון את ההליכים הללו כבר בשלבי התכנון המתארי.

## **ב. שינויים דרושים במדיניות התכנון**

- בחינת אופי תפקודם של היישובים הערביים במרחב

כפי שראינו, עורכיהן של תכניות המתאר שקודמו ליישובים הערביים לא בחנו באופן מקיף את סביבתם, אלא הגבילו את עצמם לתחום שטח התכנון. לעתים קרובות, מוסדות התכנון אף אינם מוצאים לנכון לתקן ולעדכן את נתוני התכנית בשלבים מתקדמים של ההליך. כך קורה שמקודמות תכניות אשר אינן נותנות מענה מספק לצרכים בסיסיים של התושבים (למשל, בתחום הדיור), חרף העובדה שלא אחת יש שטחים בבעלות ציבורית, זמינים לפיתוח, סמוך לשטח הבנוי של היישוב.

**מומלץ**, אפוא, כי בעת הכנתן של תכניות מתאר מקומיות תהיה התייחסות מקיפה למרחב הסובב את היישובים הערביים, לאופן תפקודם בו וליחסי הגומלין בין היישובים השונים. כך ניתן יהיה לבחון הזדמנויות לפיתוח ברמה המרחבית ולזהות דרכים למינוף הזדמנויות אלה כדי לקדם את הפיתוח המקומי ביישוב.

- הגדרת אוכלוסיית יעד גדולה מהאוכלוסייה הצפויה ביישוב

בעת הכנתן של תכניות מתאר ליישובים ערביים יש לקבוע מקדם ביטחון תכנוני, הן מבחינת גודל האוכלוסייה והן מבחינת היקף עתודות הקרקע הנדרשות, כדי להבטיח מענה לצורכי התושבים לאורך זמן. מקדם ביטחון תכנוני שכזה מהווה כלי בסיסי לתכנון ארוך טווח ומאפשר גמישות תכנונית הנדרשת ליצירת עתודות קרקע זמינות לפיתוח במגוון ייעודים, בהתאם לצרכים של הרשות המקומית והתושבים. כך, עתודות קרקע ביעודים שונים עשויות לאפשר גמישות בעת יישום התכניות, למשל כאשר פיתוחו של מתחם מסוים ביישוב מתעכב מסיבות שונות. מקדם הביטחון מאפשר גם לייצר מאגר של עתודות קרקע לטובת היישוב, במידה שעריכתה של תכנית מתאר חדשה מתעכבת, כפי שקורה לעתים תכופות.

גם כאשר ישנו פוטנציאל מימוש נמוך בקרקעות בבעלות פרטיות, חשוב כי מבחינת תשתיות ומבני ציבור, תהיה היערכות לאפשרות שהתפתחות הבנייה בתוך היישוב תביא למימוש מלא של פוטנציאל הבנייה ולרמת צפיפות גבוהה יחסית בסופו של תהליך ארוך שנים, מעבר לשנת היעד שנקבעה בתכנית המתאר. הדבר מחייב היערכות מתאימה, על ידי הכנה של תכניות מתאר בעלות אופק תכנוני עם שלבי פיתוח אשר מתייחסים למימוש ארוך טווח של השטח המיועד לבנייה, בד בבד עם פיתוח שטחים חדשים. לשם כך חשוב לשמור על עתודות קרקע להקמת מבני הציבור הנדרשים אשר ישרתו את הגידול הצפוי באוכלוסייה.



#### - התאמת התכנון לאופי הייחודי של היישובים הערביים

על רקע המאפיינים הייחודיים של היישובים הערביים, יש צורך לפתח תפיסה תכנונית אורבנית המותאמת לצרכים הספציפיים של תושביהם בתחומי התרבות, החברה, הכלכלה הדמוגרפיה ועוד. תפיסה שכזו תשלב אפשרויות דיור מגוונות, פתרונות תעסוקה, שטחי ציבור ופנאי ומגוון שימושי קרקע התואמים את מאפייני החברה הערבית.

בנוסף, יש למצוא פתרונות תכנוניים שימנעו פגיעה במרקם האורבני כתוצאה מפיתוח בלתי מבוקר של שטחים חדשים. מוצע שתכניות המתאר החדשות של היישובים הערביים ישאפו ליישם תפיסה אורבנית התואמת את מכלול צרכיהם הייחודיים, ולא יסתפקו במתן פתרונות מגורים המייצרים פרברים, שהם למעשה "ערי שינה" טיפוסיות. יש להתאים את התכנון והפיתוח לאופן הבנייה של האוכלוסייה. מאפיינים אלה ישננו ממקום למקום, בהתאם לאופיו של היישוב, למיקומו, לרמת ההתפתחות האורבנית שלו ולמאפיינים החברתיים-כלכליים של תושביו.

מוצע, אפוא, להגדיר כמה מודלים אפשריים לתכנון מרחבי ביישובים הערביים בישראל. מאפייני הבינוי צריכים להביא בחשבון היבטים של מסורת, תרבות, והמבנה החברתי של המשפחה המורחבת, אשר משפיעים באופן משמעותי על אורח החיים ומערכות הקשרים בחברה הערבית. מכל מקום, יש לדאוג להיצע רחב של סוגי בנייה אפשריים, ולא להסתפק בפתרון אחד לכלל האוכלוסייה.

#### - הקצאת אדמות מדינה לפיתוח מקומי ביישוב

העובדה שכמעט כל הקרקעות בתחום השיפוט של היישובים הערביים הן בבעלות פרטית מהווה חסם בפני פיתוח ואינה מאפשרת ליתן מענה לצורכי המגורים של תושבים שאין בבעלותם קרקע. דפוס הבנייה השכיח ביישובים הערביים, דהיינו בנייה עצמית למגורים של בני המשפחה בלבד, הוא תפיסה תרבותית וחברתית שיש להביאה בחשבון בשלבי התכנון. מטבע הדברים, למוסדות התכנון אין אפשרות לשלוט או לכוון תהליכי פיתוח שנקבעים, בחלקם, בהתאם לקצב הגידול הטבעי של אותן משפחות שיש בבעלותן קרקע, או בכוננותן למכור מקרקעין/מבנים או להשכיר דירות לאחרים. כך נותרים תושבים חסרי קרקע הבוחרים להמשיך ולהתגורר ביישוב, ללא פתרונות דיור.

ואמנם, בשנים האחרונות אנו עדים לתופעה הולכת ומתרחבת של צעירים שדוחים את מועד החתונה שלהם לזמן לא ידוע בשל המחסור בפתרונות דיור. מדובר בבעיה חברתית קשה שלא ניתן לצפות את השלכותיה בטווח הארוך. פתרון לבעיה זאת יתאפשר לא רק על ידי הפשרה של קרקעות פרטיות רבות יותר לפיתוח למגורים, אלא גם בהקצאה של אדמות מדינה, בהן יוכלו זוגות צעירים לרכוש דירות במחירים סבירים.

מוסדות התכנון מתעלמים לא אחת מבעיה זו או שאינם מקדישים לה די תשומת לב. לרוב, מוסדות התכנון מגבילים את שטח התכנון המתארי לתחום השיפוט של היישוב, למרות שכמעט כל הקרקעות בתוכו הן בבעלות פרטית. כתוצאה מכך, מוסדות התכנון לא מציעים פתרונות למחוסרי קרקע, למרות שהדבר נדרש במסגרת תכנית המתאר המקומית. יש אפוא צורך בתוספת של אדמות מדינה לפיתוח מקומי ביישובים הערביים, כדי לאפשר בנייה למגורים עבור תושבים חסרי קרקע.

מומלץ לבחון בחיוב הקצאת אדמות מדינה לפיתוח ביישובים הערביים, במיוחד כאשר ישנן כאלה בצמידות דופן לשטח הבינוי שלהם. יתרון נוסף הטמון בהקצאת אדמות מדינה לפיתוח ביישובים ערביים הוא אפשרות הבניה בקרקעות כאלה בצפיפות גבוהה מאשר באדמות פרטיות. בהעדר בעיות המאפיינות קרקע בבעלות פרטית, צפי המימוש של פוטנציאל הבינוי, במקרה זה, יתקרב ל-100%.

לאור הדברים הללו, מן הראוי לבחון גם את הגבולות המוניציפליים של כל יישוב ערבי כבר בשלבים הראשונים של הליכי התכנון המתארי. הדבר יאפשר להרחיב, בעת הצורך, את תחום השיפוט תוך כדי ההליך התכנוני, על מנת לקדם תכנית מתאר ראויה, שתיתן מענה לצרכים של היישוב.

## - הכנת תכניות אב ומסמכי מדיניות ביוזמה מקומית

תכנית מתאר מקומית משקפת את מדיניות התכנון ליישוב. בעת הפקדתה, יש לתושביו הזדמנות להביע את דעתם ולהגיש במידת הצורך התנגדות לתוכנית. תכנית מתאר מאפשרת ראייה תכנונית כוללת של היישוב, אך במקרים רבים אין בה רמת פירוט המתאימה למגרש הבודד. לכן, בעקבות תכנית המתאר, יש צורך בהליך תכנוני נוסף, שהיינו הכנה של תכניות מפורטות שתאפשר יישום המטרות של תכנית המתאר. תכנית מתאר מקומית היא אפוא כלי מהמדרגה הראשונה לעיצוב פני היישוב ולפיתוח מקומי מושכל, אך היא סובלת מחוסר גמישות ומהליכי תכנון מורכבים וארוכים.

אחת הדרכים להתמודדות עם הקשיים הטמונים בתכניות מתאר מקומיות היא באמצעות תכניות אב ומסמכי מדיניות תכנון ופיתוח ביוזמה מקומית. בדומה לתכניות מתאר, תכניות אב קובעות את האסטרטגיה לפיתוח היישוב, וכן את חזון היישוב ואופיו, ומתוות את מדיניות התכנון ושלבי הפיתוח בטווח המידי, הבינוני והארוך. כמו תכניות מתאר, גם תכניות אב מגדירות שטחים למגורים, לתעסוקה, למוסדות ציבור, לשטחים פתוחים ועוד, בהתאם לגודל האוכלוסייה הצפוי ביישוב. כמו תכניות מתאר, גם תכניות אב נדונות במוסדות התכנון המקומיים והמחוזיים, שרשאים להחליט אם לאמץ אותה אם לאו. אולם, להבדיל מתכניות מתאר, תכניות אב אינן מסמך סטטוטורי מחייב. הן לא עוברות הפקדה ופרסום למתן תוקף, ובעת הכנתן אין חובה חוקית לאפשר לציבור להתנגד להן ולהשמיע את עמדתו, וכמובן, לא ניתן להנפיק מכוחן היתרי בנייה<sup>11</sup>.

מבקר המדינה מתח לאחרונה ביקורת על כך שתכניות האב הפכו לעמוד השדרה של התכנון המתארי המקומי באזורים רבים בישראל, למרות שלא תורגמו לתכניות מתאר מקומיות סטטוטוריות<sup>12</sup>. לטענתו, מאחר שתכניות האב אינן תכניות סטטוטוריות, אין בכוחן להתמודד עם סוגיות תכנוניות, חברתיות, כלכליות וסביבתיות שונות. יתרה מזו, למרות שהציבור לא רשאי להתנגד לתכניות אב ולהביע את עמדתו לגביהן, מוסדות התכנון, הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה פועלים לפיהן גם כאשר תכניות אלה אינן מקובלות על חלקים גדולים באוכלוסייה המקומית. יחד עם זאת, יש לציין כי גם תכניות מתאר אשר עוברות הליך של הפקדה ודיון בהתנגדויות, מאושרות לעתים קרובות על ידי מוסדות התכנון, חרף ההתנגדות של הרשות המקומית וחלקים גדולים של ציבור התושבים. לאחר מכן רשויות התכנון פועלות לפיהן, בניגוד לדעתם של רבים מתושבי המקום.

למרות חסרונותיהם אלה, תכניות אב ומסמכי מדיניות הנערכים ביוזמה מקומית, מאפשרים להגדיר באופן מקצועי לא פחות מתכנית המתאר, את יעדי הפיתוח המקומי הרצויים. יתרון של תכניות אב יש הוא בכך שהליך הכנתן קצר יותר ופחות נוקשה מזה הכרוך בהכנתן של תכניות מתאר. בנוסף, ניתן לשנות תכניות אב ולבצע התאמות באסטרטגיה לפיתוח מקומי הנגזרת מהן בלא צורך בהליכים תכנוניים מורכבים. כאמור, לציבור אין אמנם זכות חוקית להגיש התנגדות לתכנית אב, אך ניתן לקדם אותה תוך שיתוף אמיתי של הציבור ובכך לתת לה גושפנקא בעיני תושבי המקום.

יתרון של תכניות המתאר הסטטוטוריות טמון, אפוא, בעיקר בעובדה שהן מהוות מסמכים בעלי תוקף חוקי מחייב. חסרונותיהן העיקריים נעוצים בעובדה, כי למרות ההליך החוקי לאישורה של תכנית מתאר מקומית, הכולל הפקדתה לעיון הציבור, יש מצבים בהם מדובר בתכנית שאיננה מקובלת על הרשות המקומית והתושבים. זאת ועוד, הנוקשות המאפיינת תכניות מתאר אינה מאפשרת גמישות בשלב של יישום הוראותיהן. יתרון העיקרי של תכניות האב, או מסמך למדיניות תכנון מקומי, הוא בגמישות הרבה שהם מאפשרים ובעובדה שניתן להתאימם לתנאים משתנים במהירות יחסית ובלא צורך בהליכי אישור סטטוטוריים מורכבים. החיסרון העיקרי של מסמכים אלה נעוץ בעובדה שאין להם תוקף חוקי מחייב ובכך שאין חובה חוקית להפקידם לעיון הציבור.

11 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, תכנון מקומי במגזר הערבי, פברואר 2010, עמ' 3.

12 מבקר המדינה (2010), דוח שנתי מס' 60 א לשנת 2009, פרק 8.

במאזן הכולל, מוצע לשקול הכנה של תכניות אב או מסמכי מדיניות, ביוזמה מקומית ביישובים ערביים, אשר אינם דורשים בהכרח השקעה של משאבים רבים. ניתן אף להכין מסמכי מדיניות לתכנון ופיתוח מקומיים, הכוללים עקרונות לפיתוח יישוב בודד, או מספר יישובים סמוכים, תוך שיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות. ניתן להכין מסמך מסוג זה בסיוע אנשי מקצוע מקרב תושבי היישוב או הסביבה, אשר יכולים גם ללוות את ראשי הרשות המקומית במגעייהם עם רשויות המדינה, ולשמש כמעין ועדת היגוי לנושאים תכנוניים. הליך זה עשוי לתרום לא רק לחשיבה משותפת של הרשות המקומית ואנשי מקצוע מקומיים על כיוונים חדשים לפיתוח מקומי, אלא גם להעצמת התושבים במגעייהם עם רשויות המדינה. כתוצר לוואי עשויה פעילות זו להעמיק את המעורבות של ציבור התושבים בהליכי התכנון המקומיים ברמה המתארית, ולהבטיח שתכנית המתאר, אם וכאשר תקודם עבור יישובם, אכן תענה על צרכיהם.

על סמך אותם תכניות אב או מסמכי מדיניות לפיתוח מקומי הנערכים ביוזמה והסכמה ברמה המקומית, ניתן להגדיר מתחמים לפיתוח ולקדם עבורם הכנה של תכניות מפורטות בהיקף מצומצם, אשר עשויים להקטין את עלויות התכנון ואת המשאבים הדרושים ליישומן. מסמכי מדיניות לתכנון ופיתוח מקומיים עשויים לשמש גם בסיס להגשת בקשה למשרד הפנים להרחבת תחום השיפוט של הרשות המקומית. למרות שקיימות דרכים חוקיות לקידום תכניות מתאר או תכניות נקודתיות הכוללות שטחים המיועדים לפיתוח מקומי מחוץ לתחום השיפוט של הרשות המקומית, קו הגבול המוניציפלי מהווה לא פעם חסם שמונע את קידומה ואישורה של תכנית מתאר הכוללת שטחים בהיקף הנדרש לפיתוח. בדרך כלל, חסם מסוג זה לא קיים בעת הכנתן של תכניות מתאר עבור יישובים יהודיים.

### ג. כלים נלווים לשיפור המצב התכנוני

- קידום מנגנוני זכאות וסבסוד בתחום הדיור והפיתוח המקומי

המחסור בקרקעות זמינות לפיתוח גורם באופן טבעי לעלייה במחיר הקרקע. התוצאה היא שמחירי הדיור הגבוהים לא מאפשרים לזוגות צעירים לרכוש דירה או מגרש לבנייה.

על מנת להתגבר על מחירי הקרקע הגבוהים, מוצע לגבש מנגנונים של זכאות וסבסוד המתאמים לאוכלוסייה הערבית, במיוחד לזוגות צעירים, בדומה לאוכלוסייה היהודית, כמו למשל, משכנתאות לרכישה או לבנייה לזכאים, סבסוד עלויות הקרקע ו/או עלויות הפיתוח ועוד.

מאחר שרוב האוכלוסייה ביישובים הערביים נמנה עם השכבות החלשות בחברה, המכשול העיקרי בפני משפחה ערבית המבקשת פתרון דיור במחיר סביר הינו מחסור באדמות מדינה מתוכננות, המשווקות במחירים התואמים את מצבם הכלכלי.

מוצע, אפוא, כי חלק מפתרונות הדיור על אדמות מדינה יוגדר כדיור בר השגה, באופן שיאפשר למשפחות מעוטות יכולת לקבל מגרשים לבנייה או דירות בבתים משותפים בעלות סבירה.

- הגדלת תקציבי התכנון

כפי שצוין, בחלק גדול מהיישובים הערביים יש צורך להכין תכניות מפורטות, כדי שניתן יהיה לפתח את היישוב על פי הוראותיהן של תכניות המתאר. עובדה זאת מעוררת קושי הקשור אף הוא למערך הבעלויות על הקרקע. מכיוון שביישובים היהודיים הקרקע נמצאת לרוב בבעלות המדינה, הרשויות (משרד השיכון ורשות מקרקעי ישראל) הן אלה הדואגות לתכנון המפורט, מממנות את הכנתן של תכניות מפורטות ואחראיות לביצוען של עבודות הפיתוח והתשתית הנדרשות לפני שיווק מגרשים לבנייה. בניגוד לכך, ביישובים הערביים הנטל הכרוך בהכנת תכניות מפורטות ובביצוע עבודות הפיתוח נופל על כתפיהם של בעלי הקרקע והרשות המקומית. בפועל, רוב בעלי הקרקע לא מסוגלים לעמוד בעלויות הגבוהות הכרוכות בכך, וגם הרשויות המקומיות אינן מסוגלות לסייע, עקב מצבן התקציבי הקשה.

מוצע, אפוא, כי משרדי הממשלה הנוגעים בדבר יקצו תקציבים ייעודיים להכנת תכניות מפורטות הנגזרות מתכניות המתאר המקומיות ולביצוע תשתיות ציבוריות חיוניות, שבלעדיהן לא ניתן לממש את התכניות התקפות. מן הראוי שמשרדי הממשלה, בבואם לקדם תכניות מתאר מקומיות, יקצו משאבים זהים ליישובים ערביים ויהודיים.

#### - הגברת המעורבות של הרשויות המקומיות בתהליך התכנון המתארי

מוצע לחזק את מעמדן של הרשויות המקומיות ביישובים הערביים ולהפנות אליהן משאבים, כדי להגביר את מעורבותן בהליכי התכנון, וכדי שהאחריות ליישום התכניות, לאחר מכן, תהיה מוטלת עליהן. הדבר עשוי לתרום לחיזוק מעמדן של הרשויות המקומיות הערביות, הן בעיני תושביהן והן בעיני השלטון המרכזי. המשאבים הללו עשויים לכלול לא רק תקציבים נוספים, אלא גם ליווי מקצועי שהרשות המקומית תקבל במימון המדינה, ואשר יהיה כפוף לרשות המקומית ולא לשלטון המרכזי.

התרומה החיובית הכרוכה במעורבות גדולה יותר של הרשות המקומית בתחום התכנון תהיה בשני היבטים עיקריים: (1) העצמת הרשויות המקומיות הערביות בכלל, וראשי הרשויות המקומיות ומחלקות התכנון וההנדסה שלהן בפרט, תאפשר להן להוביל את הליכי התכנון המקומי; (2) המעמד לו יזכו הרשויות המקומיות בתחום התכנון ימנע מצב בו מוסדות התכנון ברמה המחוזית והארצית, שבסמכותם לדון בתכניות מתאר מקומיות, יכפו על הרשות המקומית תכנית מתאר שאיננה מתאימה לצרכיה ולצרכי תושביה.

## אחרית דבר

בישראל קיימת אפליה מתמשכת נגד האזרחים הערבים, בכלל, ובתחום התכנון והפיתוח, בפרט. על המדינה מוטלת האחריות לדאוג לרווחתם של כל תושביה, ערבים כיהודים, בנושאים כמו תכנון מרחבי, אספקת תשתיות, שירותים ודיור הולם. עד כה חובתה זו של המדינה מומשה באופן חלקי בלבד. הגיע הזמן שהמדינה תכיר באחריותה כלפי כלל אזרחיה ותביא לשינוי פני הדברים בתחום זה, הלכה למעשה.

מבלי להפחית מאחריותה של המדינה, מן הראוי שכל הנוגעים בדבר: ראשי הרשויות המקומיות, אנשי מקצוע בקרב הציבור הערבי, ארגונים מקומיים וגם אזרחים מן השורה, יירתמו אף הם למאמץ הדרוש כדי להבטיח שהמדינה תעמוד במחויבות שלה בתחומי התכנון והפיתוח ביישוביהם.



## נספח

### שאלון: פרויקט משרד הפנים בנושא תכניות אב/מתאר ביישובים הערביים

#### חלק 1 - המצב כיום

- האם ליישוב יש תכנית מתאר מקומית מאושרת? כן / לא.
- אם כן: מתי אושרה?
- האם ליישוב יש תכניות מפורטות מאושרות? כן / לא.
- אם כן: מתי אושרו?

- 
- לפי הערכתך, כמה יחידות דיור קיימות היום בתוך תחום התכניות המאושרות (מתאר מקומיות + מפורטות)?
  - לפי הערכתך, כמה יחידות דיור קיימות היום מחוץ לתחום התכניות המאושרות (מתאר מקומיות + מפורטות)?
  - לפי הערכתך, כמה יחידות דיור קיימות ללא היתר היום בתוך תחום התכניות המאושרות (מתאר מקומיות + מפורטות)

#### חלק 2 - פרויקט התכנון המתארי ביישובים הערביים (במגזר הלא יהודי)<sup>1</sup>

#### תכנית האב:

- האם ליישוב יש תכנית אב? כן / לא.
- אם כן, מה מעמדה?
- בתהליך הכנה.
- הסתיימה אך לא אומצה.
- אומצה.
- אחר (פרט):

- 
- מתי החל תהליך ההכנה של תכנית האב?
  - מתי הסתיים תהליך ההכנה של תכנית האב?
  - מהי היתה מידת המעורבות של הרשות המקומית בתהליך ההכנה של תכנית האב?
  - אם הרשות היתה מעורבת מאוד בכל התהליך, במה זה התבטא?

---

- אם הרשות התערבה רק בחלק מהתהליך, מדוע?

---

- אם הרשות לא התערבה בכלל, מדוע?

- 
- האם תכנית האב מקובלת על הרשות? כן / לא.
  - האם היה שיתוף ציבור ( עם תושבי היישוב) בתהליך ההכנה של תכנית האב? כן / לא.

אם כן, תאר בקצרה: \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

**תכנית המתאר המקומית של היישוב:**

- מתי התחיל תהליך ההכנה של תכנית המתאר? \_\_\_\_\_
- מיהו צוות התכנון האחראי על תכנית המתאר? \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- מי ליווה את התכנית מטעם היישוב (שם ותפקיד)? \_\_\_\_\_
- מה מעמדה של תכנית המתאר המקומית היום?
  - בתהליך הכנה.
  - תקועה. מדוע? \_\_\_\_\_
  - הופקדה בתנאים. מה התנאים? \_\_\_\_\_
  - הופקדה.
  - נשמעו התנגדויות. מי הגיש התנגדויות? \_\_\_\_\_
  - התקבלה החלטה בעניין ההתנגדויות ויש המלצה לאשר את התכנית.
  - אושרה.
  - אחר. פרט: \_\_\_\_\_

**• תוכן תכנית המתאר המקומית:**

- מהו שטח תכנית המתאר (שטח כולל בדונם)? \_\_\_\_\_
- לאיזו שנת יעד תוכננה? \_\_\_\_\_
- האם תכנית המתאר דורשת הרחבה של תחום השיפוט של היישוב? כן / לא.
- אם כן, פרט באילו כיוונים (דרום, צפון וכו') נדרשת הרחבת תחום השיפוט ובכמה דונמים יש
- להגדילו: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

- האם תכנית המתאר כוללת את התכניות המפורטות המוצעות/ שבשלבי הכנה?

\_\_\_\_\_

- האם התכנית כוללת הרחבה של אזורי מגורים? כן / לא,
- אם כן, כמה? \_\_\_\_\_ דונם, \_\_\_\_\_ יחידות דיור.
- לפי הערכתך, כמה מיחידות הדיור הקיימות יישארו מחוץ לגבולותיה של תכנית המתאר המקומית?

\_\_\_\_\_

- האם התכנית כוללת:

- אזור תעשייה ותעסוקה חדש? כן / לא, אם כן, שטח: \_\_\_\_\_ דונם.
- הרחבה של אזור התעשייה והתעסוקה הקיים? כן / לא,
- אם כן, שטח ההרחבה: \_\_\_\_\_ דונם.
- פתרון אחר לאזור תעשייה מחוץ לגבולותיה של תכנית המתאר. פרט:

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

- האם תכנית המתאר המקומית מספקת מענה לצורכי המגורים (יחידות דיור)?  
מענה מלא / מענה חלקי / כלל לא. פרט: \_\_\_\_\_

- האם תכנית המתאר המקומית מספקת מענה לצורכי התעסוקה?  
לגמרי מענה מלא / מענה חלקי / כלל לא. פרט: \_\_\_\_\_

- האם תכנית המתאר המקומית מספקת מענה להגדלת בסיס המס של הרשות (תעשייה, משרדים, מסחר, שירותים)?  
לגמרי מענה מלא / מענה חלקי / כלל לא. פרט: \_\_\_\_\_

- האם תכנית המתאר המקומית מספקת מענה לצורך בשטחים ציבוריים פתוחים?  
לגמרי מענה מלא / מענה חלקי / כלל לא. פרט: \_\_\_\_\_

- האם תכנית המתאר המקומית מספקת מענה לצורך בשטחים לבנייני ציבור?  
מענה מלא / מענה חלקי / כלל לא. פרט: \_\_\_\_\_

- האם תכנית המתאר המקומית נותנת פתרונות לבעיות התחבורה?  
פתרון מלא / פתרון חלקי / כלל לא. פרט: \_\_\_\_\_

- האם תכנית המתאר המקומית נותנת פתרונות לבעיות סביבתיות (פסולת, אנטנות)?  
פתרון מלא / פתרון חלקי / כלל לא. פרט: \_\_\_\_\_

- האם תכנית המתאר המקומית מספקת מענה לצורך בהוצאת בעלי חיים המשמשים לחקלאות  
מהישוב?  
מענה מלא / מענה חלקי / כלל לא. פרט: \_\_\_\_\_

- האם תכנית המתאר המקומית מספקת מענה לצורך בפיתוח תיירותי?  
מענה מלא / מענה חלקי / כלל לא. פרט: \_\_\_\_\_

- האם תכנית המתאר המקומית נותנת פתרונות לבעיות אחרות בתוך היישוב?  
פתרון מלא / פתרון חלקי / כלל לא. פרט: \_\_\_\_\_

• האם הרשות המקומית מרוצה מהתכנית?

- מרוצה מאוד. פרט: \_\_\_\_\_

- מרוצה. פרט: \_\_\_\_\_

- לא מרוצה בכלל. פרט: \_\_\_\_\_

תודה על שיתוף הפעולה