

המלצות לקראת הכנת תכניות מתאר חדשות במסגרת יישום החלטת הממשלה 922

- נייר עמדה -

מאי 2017

סזאר יהודקין, מתכנן ערים

עמותת **במקום - מתכננים למען זכויות תכנון**, הוקמה בשנת 1999 על ידי קבוצה של מתכננים/ות ואדריכלים/ות, ששמו להם למטרה לחזק את הקשר בין זכויות אדם ומערכות התכנון במדינת ישראל.

העמותה היא גוף מקצועי המקדם הליכי תכנון ומגמות תכנוניות למען הקהילה, והיא פועלת עם ולטובת אוכלוסיות, קהילות או רשויות מקומיות הנתונות בעמדת נחיתות מקצועית, כלכלית או אזרחית. **במקום** פעילה ברחבי הארץ ומייצגת בעמדתה אינטרס ציבורי למען שקיפות בהליכי התכנון, תכנון מרחבי שתואם את צרכי האוכלוסייה לטווח הארוך והקצאת משאבים הוגנת ושוויונית בתחומי התכנון והפיתוח.

במהלך למעלה מעשור של פעילות, רכשה **במקום** הערכה רבה בקרב הקהילות איתן היא עובדת ובקרב אנשי מקצוע וגורמי תכנון רשמיים כאחד.

תקציר

החלטת ממשלה מס' 922 מחודש דצמבר 2015 אשר הקצתה כ-15 מיליארד ₪ לפיתוח וקידום כלל ההיבטים של החברה הערבית, בין השאר גם בתחום של תכנון, בנייה ופיתוח מקומי, קובעת בין היתר, שעל מינהל התכנון להשלים "... תכנון מתארי עדכני בכלל יישובי התכנית העולים על 5,000 תושבים במהלך החומש".¹ ההחלטה מחייבת את המדינה ליזום הכנתן של תכניות מתאר חדשות בכל אותם יישובים, להשתתף במימון עריכתן של תכניות מפורטות הכוללות איחוד וחלוקה על קרקעות פרטיות, להכין תכניות מפורטות על קרקעות מדינה, לממן חלק מעלויות הפיתוח בשכונות חדשות, לשדרג תשתיות בשכונות וותיקות, ועוד. כמו כן, במהלך הדיונים בעניין תיקון 116 לחוק התכנון והבנייה ("חוק קמיניץ")², נאמר כי טרם אכיפת החוק יעשה מאמץ להגדיר מחדש את התחום לפיתוח מקומי ביישובים הערביים, על מנת להגדיל את השטח המיועד לבנייה למגורים ובדרך זאת לתת מענה מסוים לבנייה ללא היתר.

במשך השנים נערכו לא מעט תכניות מתאר ותכניות מפורטות לאור תפיסות משתנות במדיניות התכנון כלפי היישובים הערביים. תכניות אלה לא תמיד ענו על הצרכים האמתיים של האוכלוסייה והרשויות המקומיות. הניסיון מהליכי התכנון שקודמו החל משנת 2000 מלמד שתכניות מתאר רבות שמגיעות לשלב מתקדם של הפקדה ואישור אינן נותנות תשובה מלאה לכלל המצוקות הקיימות בנושא של תכנון ופיתוח מקומי ביישובים הערביים. מכאן שתכניות המתאר התקפות ביישובים רבים אינן מעודכנות, אינן תואמות את צרכי האוכלוסייה, ולעתים אינן ניתנות ליישום.

לאור כל אלה צפוי בשנים הקרובות גל של תכניות מתאר חדשות וגם תכניות מפורטות ביישובים ערביים, אשר תבחנה מחדש את השטחים המיועדים לפיתוח מקומי בכל אחד מהם, בנוסף להסדרת הבנייה הקיימת ללא היתר. במטרה לסייע לחברים במוסדות התכנון ברמה המחוזית והארצית בבואם לדון על תכניות מתאר ו/או תכניות מפורטות משמעותיות ביישובים ערביים הוכן נייר עמדה המציג סדרה של המלצות בתחום התכנון. המסמך מפרט את החסמים השכיחים לפיתוח מקומי ומשרטט עקרונות מנחים לצורך הכנתן של תכניות מתאר חדשות אשר מביאים בחשבון את הצרכים ומנהלים הייחודיים של החברה הערבית, על סמך לימוד הלקחים מתכניות העבר.

ההמלצות מתבססות על ניסיון שנצבר על ידי עמותת **במקום** בעקבות מתן סיוע תכנוני במספר רב של יישובים ערביים, וכן ניתוח תכניות מתאר והליכי תכנון במקרים רבים אחרים. חלק מההמלצות פורסמו במסגרת מחקר מקיף אודות תכניות מתאר ביישובים הערביים³ והוצגו כבר בפורומים שונים, בין השאר בפני צוות 120 יום שעסק בבחינת הבעיות והכשלים שבפיתוח מקומי ביישובים ערביים והמלצותיו היוו בסיס להחלטת ממשלה מס' 922.

נייר העמדה מציג את החסמים השכיחים בהליכי התכנון והפיתוח ביישובים ערביים: מבחינת התכנון, אופן התייחסות שלהן לקרקע הפרטית וכן בעת המימוש והביצוע. כל החסמים יחד גורמים לחוסר יכולת של הרשויות המקומיות ושל בעלי הקרקע לממש את המטרות של תכניות המתאר ותכניות מפורטות

¹ [החלטת ממשלה מס' 922](#) מתאריך 30/12/2015, סעיף 7.ה. תקופת החומש לפי התכנית הינה בין השנים 2016 עד 2020.

² קידום התיקון לחוק התכנון והבנייה נובע מהחלטת ממשלה מס' 1559 מתאריך 19/06/2016, סעיפים 11 ו-12.

³ עמותת **במקום** והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי (2012) [התכנון המתארי ביישובים ערביים בישראל](#).

למרות המשאבים הרבים שמושקעים בהכנתן. זיהוי החסמים מסייע בהבנת הקשיים הנובעים מהם ומאפשר להציע פתרונות אפשריים לתיקון המצב.

בהמשך לכך מפורטת סדרה של המלצות לקידום תכנון בר יישום, הן ברמה של תכניות המתאר המקומיות, והן ברמה של תכניות מפורטות. קידומן של תכניות מתאר מקומיות חדשות ביישובים ערביים לא צריך להיות יעד בפני עצמו, אלא כלי שמאפשר יישום של מדיניות דיור ופיתוח מקומי שתואמת את הצרכים של הרשות המקומית, למען כלל התושבים שלה. לכן, במטרה להגיע לפתרונות תכנוניים מתאימים, שיהיה בהם מענה הולם לשלל הבעיות הקיימות, יש להתמודד עם מגוון של נושאים אשר נובעים מהמאפיינים הייחודיים של החברה המקומית. זאת, מתוך לימוד הלקחים מהליכי תכנון שקודמו בעבר.

ההמלצות שבנייר העמדה דנות בנושאים שהם בבסיס הליכי התכנון כגון מספר יחידות הדיור הקיימות ביישוב, אופן קביעת גודל משק בית ממוצע, אופן חישוב אוכלוסיית היעד של התכנית ומספר יחידות הדיור הדרוש עבורה. לאחר מכן נדרש להגדיר הצפי למימוש פוטנציאל הבינוי המוצע למגורים ביישוב, אשר משתנה מיישוב ליישוב בהתאם למאפיינים המקומיים. ניסיון העבר מלמד שתכניות רבות אינן מציעות פתרונות תכנוניים סבירים בהתייחס לנושאים אלה, בעיקר בכל הנוגע לצורך להתאים את התכנון לאופי הייחודי של היישוב.

עוד מתייחסות ההמלצות לצורך לשנות את נקודת המוצא התכנונית מן היישוב עצמו למרחב הסובב אותו ולאפשרות לפצל את הליכי תכנון על מנת לקדם תכנון מפורט במקביל להשלמת הליך התכנון המתארי, לכך זאת תוך הגברת מעורבותה של הרשות המקומית בכל השלבי התכנון. חשוב גם לציין שלא ניתן לתת פתרון ראוי לכלל התושבים ביישובים ערביים מבלי להקצות קרקעות מדינה, בעיקר לטובת תושבים שאינם בעלי קרקע או שקרקעותיהם אינן זמינות לבנייה למגורים. פתרון מסוג זה מחייב לא פעם הרחבה של תחום השיפוט של הרשות המקומית.

ניתן לומר שאנחנו נמצאים בפתחה של מדיניות תכנון חדשה כלפי יישובים ערביים אשר נועדה לפתור את מצוקת הדיור הקיימת בהם. המבחן נמצא לא רק ביישום יעיל של ההחלטות השונות, אלא גם בשינוי אמיתי של מדיניות התכנון כלפי הרשויות המקומיות הערביות, כך שהתכניות החדשות תתקנה טעויות שנעשו בעבר ותיתנה מענה ראוי ואמתי לצרכים של היישובים הערביים ותושביהם.

3 סוגים של חסמים שכיחים

תכניות מתאר רבות התקפות ביישובים ערביים סובלות מחסמים רבים בשלוש תחומים שכיחים: התכנון, אופן התייחסות לקרקע הפרטית ובשלב הפיתוח. כולם יחד גורמים לחוסר יכולת של הרשויות המקומיות ושל בעלי הקרקע לממש את המטרות של התכניות. מן הראוי לפרט ולהבין את החסמים על מנת להסיק מתוכם המלצות לתיקונם.

1. חסמים בתחום התכנון

באופן כללי מדובר בתכניות שאינן מעודכנות, או שהתיישנו ברגע שקיבלו תוקף היות ומבוססות על נתונים ותחזיות לגידול אוכלוסייה ביישוב אשר אינם תואמים את מספר התושבים ומספר הנפשות הממוצע למשק בית בעת התכנון, ובין אלה לבין מספר יחידות הדיור הדרוש ביישוב וקצב המימוש של הבנייה בעת יישום התכנית. בנוסף, קיים מחסור בתכניות מפורטות המאפשרות לממש הפקעות לצרכי ציבור, לסלול דרכים, להניח תשתיות ולקבל היתרי בניה עבור בנייה חדשה או כדי להסדיר בנייה קיימת.

מצב זה גורם למחסור בפועל בשטחים ראויים לפיתוח למרות שלכאורה יש מענה תכנוני לכך. במקרים בהם אכן ישנם שטחים מתאימים לבנייה, עקרונות התכנון והפיתוח אינם תואמים את צרכי האוכלוסייה הנוכחית ביישוב. חוסר היכולת להקצות מגרשים להקמת מבני ציבור גורם לאובדן האפשרות לממש תקציבים ייעודיים אשר עומדים לרשותם של הרשויות המקומיות הערביות.

לאחר שהתכניות מקבלות תוקף, מוטלת על הרשות המקומית או על תושביה האחריות להכין תכניות משלימות לצורך התאמת תכניות המתאר למציאות המשתנה. התושבים נאלצים להכין תכניות מפורטות עבור מתחם שלם או לתכנן קרקעות סמוכות לחלקה הפרטית שלהם כדי להגיע למצב שמאפשר לקבל היתר בנייה. הליכים אלה מחייבים תאומים רבים ועיסוק מדוקדק עם חלקיות הבעלות על הקרקע של כל אחד. תושבים מן השורה אינם יכולים לקדם תכניות מפורטות בעצמם בשל הצורך להתארגן בין מספר בעלי קרקעות ובמקביל לנהל צוות יועצים רחב. הימשכותם של הליכי התכנון לצד העלויות והמשאבים הכרוכים בקידום תכנון מפורט גורמים לא פעם לנטישת ההליך התכנוני ולבנות ללא היתר.

2. חסמים בתחום הקרקעות

לרוב, מרבית הקרקע הזמינה לפיתוח מקומי בתחומיהן של הרשויות המקומיות הערביות הינה בבעלות פרטית, ולכן מימוש הבנייה מתבצע בתהליך רב דורי ארוך טווח בהתאם לצרכים הפרטניים של משפחות בעלי הקרקע. הנחות היסוד של תכניות מתאר רבות אינן מתייחסות לעניין זה וקובעות צפי מימוש גבוה של הבנייה בקרקעות בבעלות פרטית בלי להביא בחשבון שמימוש הבנייה על קרקע פרטית נפרס לאורך מספר דורות בהתאם לקצב הגידול הטבעי של המשפחה. לעומת זאת, המחסור שקיים בקרקעות בבעלות מדינה בתוך היישוב מביא להעדר פתרונות דיור עבור מי שאין ברשותם קרקעות פרטיות זמינות לבנייה.

היכולת לספק פתרונות דיור לכלל האוכלוסייה ביישובים בהם מרבית הקרקע נמצאת בבעלות פרטית, תלויה במידה רבה בהיקף השטחים שתכנית המתאר המקומית מייעדת למגורים וצרכים אחרים של

האוכלוסייה, ופריסתם במרחב. כאשר פתרונות הדיור מתבססות בעיקר על פיתוח קרקעות פרטיות, וביישוב יש תושבים שאין בבעלותם קרקע באזורים שהתכנית מייעדת למגורים, נוצר מחסום המונע מרבים מהם פתרונות דיור סבירים.

מבחינת בעלי הקרקע הפרטיים, תכניות המתאר ותכניות מפורטות רבות אינן מתייחסות לחלוקה מוסכמת שאינה רשומה בספרי המקרקעין בין השותפים על הבעלות של חלקות מקוריות. עקב כך נוצרת פגיעה לא מידתית בחלק מבעלי הקרקע אשר נותרים ללא קרקע לבנייה למגורים מכיוון שחלקם במקרקעין המשפחתי אשר לא נוצל לבנייה למגורים, נועד על פי התכניות לצרכי ציבור. על מנת להתמודד עם קביעות תכנוניות אלה מוגשות התנגדויות רבות, בעיקר כאשר מדובר בתכניות מפורטות הכרוכות באיחוד וחלוקה, שעניינן היבטים קניינים בלבד, אך גורמות לעיכוב רב בהליכי התכנון.

שוק המקרקעין בתוך היישובים הערביים אינו משוכלל ומבוסס בעיקר על רכישת קרקע לבנייה עצמית. כמו כן, קיימת תופעה של העדר רישום מקרקעין לאחר ירושה, או במקרים המעטים של מכירת קרקע, אשר מחמירה את הקושי לקדם תכניות מפורטות ברות יישום. עוד יש לזכור שאין בכוחם של מוסדות התכנון או של התכניות ברמות השונות לכפות על בעלי קרקע פרטיים לנצל את מלוא פוטנציאל הבנייה המאושר או להכתיב את קצב מימושה. כל אלה מטילים מגבלות קנייניות ניכרות על אופן הפיתוח המקומי וגורמים למימוש חלקי בלבד של הפוטנציאל התכנוני המקומי.

3. חסמים בתחום הביצוע

משך הזמן הארוך והיקף התאום ברמה המקומית והאזורית הנדרש להכנתן של תכניות מתאר מקומיות והבאתן לאישור, גורם לחוסר תקפות של התכנון עוד בטרם הושלם והופך את תהליך הביצוע לבלתי יעיל.

העדר תקציבים מתאימים לביצוע תשתיות ציבוריות, לצד חוסר יכולת לנצל תקציבים ייעודיים בגלל כל אותם כשלים תכנוניים שפורטו לעיל, מביא להימשכות הליכי הפיתוח של תשתיות ציבוריות וביצועם ברמה ירודה. חוסר האפשרות לממש הפקעות לצרכי ציבור גורם למחסור במבני ציבור ושטחים פתוחים לרווחת התושבים.

מבנה הבעלות הפרטית על הקרקע מביא כאמור למימוש רב-דורי של הבנייה למגורים. כתוצאה מכך הבנייה בתוך המרקם הבנוי של היישוב אינה רציפה, דבר אשר מייקר את העלויות לביצוע ותחזוקה של התשתיות השונות ותורם אף הוא למימוש ארוך טווח של התכניות המפורטות.

9 המלצות לקידום תכניות ברות יישום

קידום תכניות מתאר מקומיות חדשות ביישובים ערביים לא צריך להיות יעד בפני עצמו, אלא כלי שמאפשר פתרונות ישימים למדיניות פיתוח חדשה. במטרה להגיע לפתרונות תכנוניים שיהיה בהם מענה הולם לצרכי האוכלוסייה, מפורטות להלן מספר המלצות אשר מתמודדות עם הבעיות התכנוניות הקיימות ונותנות מענה ללקחים מהליכי תכנון מן העבר.

1. אופן קביעת גודל משק בית ממוצע ומספר יחידות הדיור הקיימות

גודל משק בית ממוצע ומספר יחידות הדיור הקיימות ביישוב הינם נתוני בסיס הכרחיים לכל הליך תכנוני. להבדיל ממספר התושבים ביישוב, אשר ניתן להשיג מנתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס), לא ניתן להסתמך באופן מלא על מספר יחידות הדיור הקיימות שמתבסס על נתוני הארנונה מבלי לבחון אותו. הבעיה העיקרית נובעת מהעובדה שלרוב מספר יחידות הדיור אינו כולל מקרים בהן בוצע פיצול של בתים גדולים שנבנו לפני שנים רבות למספר דירות קטנות על מנת לספק פתרונות דיור לזוגות הצעירים בקרב המשפחה הגרעינית.

בחינת נתונים רשמיים אחרים כגון מספר משפחות אשר מקבלות קצבאות ילדים ביישובים שונים, במקביל לשיחות עם תושבים, מהנדסים וראשי רשויות, מלמדת שמספר משקי הבית בתוך היישוב גדול בין 20% עד 30% ממספר יחידות הדיור שבהתאם לנתונים הרשמיים. כדי לתת קורת גג למשפחות צעירות בתים רבים פוצלו לאורך השנים, וכעת משמשים מספר משקי בית שמשתייכים לאותה משפחה גרעינית. לכן, מספר הנפשות הממוצע למשק בית נמוך יחסית ממה שניתן להסיק משני הנתונים הבסיסיים: מספר התושבים הכולל ומספר יחידות הדיור שבתחום הרשות המקומית.

חוסר התייחסות לנושא זה מביא לחישוב חסר בעת עריכת התחזיות לגידול האוכלוסייה המקומית ובעת קביעת מספר יחידות הדיור הדרוש עבורה. מספר נפשות למשק בית ממוצע שהוא גדול מהמציאות גורם להקטנת מספר יחידות הדיור הדרוש, ואילו מספר יחידות דיור הנמוך מהמציאות גורם לחישוב חסר של צפיפות המגורים הקיימת. שניהם משפיעים באופן ישיר על תחזיות האוכלוסייה ועל מספר יחידות הדיור הדרוש בעת מימוש התכנית. כמו כן, מספר יחידות הדיור הדרוש עבור אוכלוסיית היישוב מתחלק בין הצורך לתת מענה מיידי למחסור הקיים לבין הצורך בפתרון ארוך טווח בהתאם לצפי לגידול האוכלוסייה. שימוש בהערכות שגויות מביא לתוצר תכנוני חסר מבחינת היקף השטחים הדרושים לצרכי מגורים, שטחי ציבור, תשתיות ופיתוח כלכלי במסגרת תכנית המתאר החדשה של היישוב.

2. אופן חישוב אוכלוסיית היעד

גודל אוכלוסיית היעד בתכנית קובעת את עתודות הקרקע הנדרשות לצורכי מגורים, שטחי ציבור, תעסוקה ועוד. בתכניות מתאר רבות ישנה התייחסות חסרה לגודל האוכלוסייה, אשר הסתכמה בחישוב קצב הריבוי הטבעי של התושבים עד לשנת היעד של התכנית ללא כל צפי לגידול מעבר לכך. לאחרונה חל שינוי בעניין זה ותכניות המתאר נערכות לפי גודל אוכלוסיית היעד, כך שלכאורה התכנית משרתת את היישוב עד להגיעו לגודל אוכלוסייה נתון, בלי קשר לשנת היעד.

למעשה, מדובר בשינוי סמנטי בלבד ועדיין קיימת בעיה של תכנון שהוא מוגבל למספר תושבים קבוע, ללא כל מחשבה לעתיד לבוא מעבר לאותה אוכלוסיית יעד, לעתודות קרקע למקרה שלא ניתן יהיה לממש את כל השטחים המיועדים לבנייה, או לבעיות בלתי צפויות אחרות. מן הראוי לחשב את גודל האוכלוסייה לפי מקדם ביטחון תכנוני, אשר יבטיח אפשרויות פיתוח חלופיות במידה וחלק מהשטחים שהתכניות מייצגות לבנייה לא יקודמו מסיבות שונות, או כדי ליצור תשתית תכנונית ראשונית לפיתוח מקומי מעבר ליעדי התכנית, בהנחה שיידרש זמן רב עד להכנתה של תכנית מתאר חדשה.

שימוש של מקדם ביטחון תכנוני הינו חיוני כאשר מדובר בתכנון ארוך טווח על מנת ליצור מאגר של עתודות קרקע זמינות לפיתוח כדי שלרשות המקומית תהיה גמישות בעת יישום התכנית בהתאם לצרכים המתעדכנים שלה; למשל כאשר פיתוח של מתחם מסוים מתעכב מסיבות שאינן תלויות בה, או עריכתה של תכנית מתאר חדשה לא יקודם במועד הנדרש.

מוצע שטרם הפקדתה של תכנית מתאר ייבחן מחדש גודלה של אוכלוסיית היעד, במיוחד כאשר הליכי התכנון מתעכבים זמן רב, מכיוון שאוכלוסיית היעד שנקבעה בראשית הליך התכנון עשויה להיות לא רלוונטית בשלב מסוים וכתוצאה מכך לתכנית המתאר לא יהיו הכלים כדי לתת מענה לצרכים של האוכלוסייה הצפויה להתגורר במקום בעת אישורה. חשוב לא פחות להתייחס למאפיינים הייחודיים של האוכלוסייה עבורה נערך התכנון על מנת להגדיר בצורה נכונה את הצרכים העתידיים של היישוב בהתאם למאפיינים ייחודיים של האוכלוסייה לפי דת, אורח חיים, אופי היישוב ועוד.

3. צפי מימוש פוטנציאל הבינוי למגורים ואופן קביעת מספר יחידות הדיור הדרוש

בעלי קרקע פרטית ביישובים ערביים מעדיפים שלא למצות את מלאו זכויות הבנייה המוקנות להם ולכן פעמים רבות נבנה במגרש המשפחתי בית בודד או מספר קטן של דירות בצפיפות נמוכה מזו שמאפשרת התכניות החלות עליו, מתוך כוונה לשמור את הקרקע לטובת רווחתם של הדורות הבאים. מאחר ואין כל אפשרות לחייב בעלי קרקע פרטית לנצל את כל זכויות הבנייה שחלות עליה, מימוש פוטנציאל הבינוי ביישובים הערביים הוא יחסית נמוך. יחד עם זאת, אחוז המימוש של הקרקע בבעלות פרטית המיועדת למגורים הולך וגדל בהדרגה עם השנים וסביר להניח שבטווח הרחוק תמומש הבנייה במגרשים שלא נוצלו מיד עם תחילת הפיתוח.

כתוצאה מכך נוצר מחסור במגרשים סחירים זמינים לבנייה שמביא למצוקת דיור קשה בקרב זוגות צעירים במשפחות שאין בבעלותן קרקע או שאדמותיהן נמצאות מחוץ לשטח שתכנית המתאר מייצגת לבנייה למגורים. ראוי לקיים דיון אודות מידת הניצול של עתודות הקרקע לבנייה בכל יישוב כדי להגדיר את צפי המימוש של פוטנציאל הבינוי בקרקע פרטית בהתאם לניסיון העבר. לשם כך יש לבחון את מספר יחידות הדיור שנבנו על קרקעות פרטיות מאושרות למגורים לעומת היקף הבנייה ללא היתר על קרקעות פרטיות שאינן מיועדות למגורים. קביעת מידת המימוש בקרקעות פרטיות לפי המאפיינים של כל יישוב תסייע בהערכת היקף הבנייה למגורים הדרוש על קרקעות מדינה, אשר מותנה בביקוש הכללי ביישוב.

על אף הצפי הנמוך יחסית למימוש הבנייה בקרקעות שבעלות פרטיות, חשוב שמבחינת תשתיות ומבני ציבור תהיה היערכות תכנונית לאפשרות שהתפתחות הבנייה בתוך היישוב תביא למימוש מלא של פוטנציאל הבנייה במועד שמעבר לשנת היעד שנקבעה. הדבר מחייב היערכות מתאימה על ידי הכנה של תכניות מתאר בעלות אופק תכנוני ארוך טווח עם שלבי פיתוח אשר מתייחסים לאחוזי מימוש גבוהים של השטח המיועד לבינוי, בד בבד עם פיתוח שטחים חדשים.

4. הקצאת אדמות מדינה לפיתוח מקומי

ביישובים ערבים רבים קיים מחסור בעתודות קרקע לבנייה למגורים, אשר מחמיר לאור העובדה שכמעט ואין בהם אדמות מדינה זמינות ורוב הפיתוח המקומי מושתת על קרקעות פרטיות. לאור העובדה שמרבית הקרקעות בתחומם של יישובים ערביים הן בבעלות פרטית, קיים קושי לתת מענה ראוי לצורכי המגורים של מי מבין התושבים שאין בבעלותם קרקע בכלל, או שהקרקעות שלהם אינן מיועדות לבנייה למגורים. דפוס המגורים השכיח של מספר דורות של אותה משפחה במגרש משותף שהבנייה בו מקודמת לפי הצרכים שלהם, מבלי שרואים בקרקע ככנס כלכלי סחיר, וחוסר סמכותם של מוסדות התכנון לחייב בנייה או מימוש הזכויות על קרקע בבעלות פרטית, תורמים להחרפת מצוקת הקרקע הקיימת.

כך נותרים תושבים חסרי קרקע ללא פתרונות דיור זמינים, ובשנים האחרונות אנו עדים לתופעה הולכת ומתרחבת של צעירים שדוחים את מועד חתונתם לזמן לא ידוע בשל המחסור בפתרונות דיור. מדובר בבעיה חברתית קשה עם השלכות לטווח ארוך. הפתרון לבעיה זאת לא נמצא אך ורק על ידי הפשרת קרקעות פרטיות רבות לבנייה למגורים, אלא בעיקר על ידי הקצאת אדמות מדינה לבנייה למגורים בהן קל יותר לצפות את קצב והיקף המימוש וזוגות צעירים חסרי קרקע יוכלו לרכוש דירות במחירים סבירים. על מנת להקצות פתרונות אמיתיים למחוסרי קרקע על קרקע מדינה, נדרש שמוסדות התכנון ייבחנו באופן חיובי חלופות תכנון שחורגות מגבולות השיפוט של הישוב, במיוחד כאשר הן צמודות דופן לשטח הבנוי שלו.

הקצאת אדמות מדינה לפיתוח למגורים תאפשר לבנות בהן בצפיפות גבוהה יותר מאשר באדמות פרטיות, וניתן יהיה לצפות אחוזי מימוש גבוהים יותר בפרק זמן קצר יותר מהנהוג בקרקעות פרטיות. קידום בנייה על קרקעות מדינה יתרום לא רק להגדלת ההיצע לבנייה למגורים במחיר סביר אלא גם יביא להורדת מחיר הקרקע הגבוה המשולם אפילו עבור קרקעות המיועדות לשימוש חקלאי בלבד. הליכי תכנון אלה מחייבים לבחון במקביל את תחום השיפוט של היישוב ולהיערך כבר בשלבים הראשונים של התכנון המתארי להליכים הנדרשים על מנת להרחיב את תחום השיפוט תוך כדי ההליך התכנוני.

5. קידום הליכי תכנון מקבילים

תכנית מתאר מקומית היא כלי ממדרגה ראשונה לעיצוב פני היישוב ופיתוח מקומי מושכל, תוך ראייה כוללת של הצרכים שלו. תכנית המתאר משקפת את המדיניות של נבחרי הציבור ויוצרת ודאות לגבי אפשרויות הפיתוח במקום. ניתן לומר שקיומה של תכנית מתאר מקומית הינו "ביטחון תכנוני" משמעותי מכיוון שהליכי הפיתוח ביישובים הערביים מותנים בקיומה של תכנית מתאר, ובהעדרה כמעט ולא ניתן לקדם תשתיות או בנייה חדשה כלשהי. יחד עם זאת, טיב הפתרונות שתכנית המתאר מציעה, והיכולת לממש אותם בפרק זמן סביר, חשובים לא פחות מהביטחון התכנוני שמעניקה התכנית. חוסר הגמישות והפירוט של תכנית מתאר והליכי תכנון מורכבים וארוכים הן הבעיות המרכזיות של תכניות המתאר בכלל, וביישובים ערביים בפרט.

תכניות מתאר מחייבות הכנתן של תכניות מפורטות לאחר השלמתן בהליך תכנוני נוסף אשר גורם לעיכוב בלתי נסבל מבחינת מימוש הפיתוח המיוחל. היות ולא קיים כל מניע לקדם תכניות מפורטות עבור מתחמים אשר מוסכם שמיועדים לפיתוח בעת הכנתן של תכניות מתאר מקומיות, מוצע לקדם תכניות מפורטות לבנייה למגורים שנגזרות מתכניות המתאר, במקביל להשלמת הליכי התכנון המתארי, על מנת לצמצם את פרקי הזמן הנדרשים עבור כלל הליכי התכנון.

כדי להתגבר על קשיחותן של תכניות המתאר ולייעל את ההליכים הסטטוטוריים מוצע להכין תכניות אב ו/או מסמכי מדיניות לפיתוח מקומי. תכנית אב קובעת אסטרטגיה לפיתוח וחזון היישוב, מצביעה על ייעודי קרקע עקרוניים בהתאם לגודל האוכלוסייה הצפוי, ומתווה מדיניות תכנון ושלבי פיתוח בטווח המידי, הבינוני והארוך כפי שעושה תכנית מתאר. אולם, מכיוון שתכנית אב אינה מסמך סטטוטורי מחייב, לא נדרשת לעבור תהליכים רשמיים במוסדות התכנון, אשר עשויים להימשך זמן רב.

ניתן לערוך תכניות אב ומסמכי מדיניות ביוזמה מקומית תוך שיתוף ציבור התושבים, ולהגדיר בהן באופן מקצועי לא פחות מתכנית המתאר את היעדים לפיתוח מקומי. יחד עם זאת, ניתן לשנות תכניות אב ולבצע התאמות באסטרטגיה לפיתוח מקומי הנגזרת מהן מבלי צורך בהליכי תכנון מורכבים. על סמך תכניות אב ומסמכי מדיניות ניתן להגדיר מתחמים לפיתוח וסדרי עדיפויות, להכין תכניות מפורטות, ואף לקדם הליכים להרחבת תחום השיפוט של הרשות המקומית במידת הצורך.

6. שינוי נקודת המבט התכנונית

ישנן שתי בעיות עיקריות בנקודת המוצא של תכניות המתאר עבור יישובים ערבים. ראשית, במקרים רבים תכניות המתאר מגבילות את עצמן לשטח נושא התכנון בלבד ואינן בוחנות את המרחב הסובב את היישוב, את אופן תפקודו, וקשרי הגומלים שלו עם יישובים אחרים. בנוסף, הדגש של תכניות המתאר ביישובים ערביים הינו בדרך כלל על "תכנון מסדיר" ופחות על "תכנון יוזם".

בעקבות זאת התוצאה היא תכניות מתאר חסרות אופק תכנוני אשר אינן מסוגלות לתת פתרונות תכנוניים ארוכי טווח, עם מגמות פיתוח שמתייחסות אל היישוב כגורם בודד ומצטמצמות לצרכים מקומיים ומידיים בלבד. לא פעם תכניות המתאר אינן מציעות דרכים לשלב את תפקודו של היישוב במארג האזורי או מניחות שהרשות המקומית תקדם בעצמה את הזדמנויות הפיתוח השונות.

מן הראוי לשנות את הגישה הנוכחית ולבחון דרכים לנצל את מירב המשאבים הקיימים במרחב כדי למצות את אפשרויות הפיתוח של היישוב תוך מינוף היתרונות היחסיים שלו. לשם כך מומלץ שבעת הכנתן של תכניות מתאר חדשות תהיה התייחסות מקיפה למרחב הסובב את היישוב כדי שניתן יהיה לבחון את הזדמנויות הפיתוח ברמה אזורית ולזהות דרכים למנף אותן לטובת קידום הפיתוח המיוחל של הרשות המקומית.

7. הרחבת תחום השיפוט של הרשות המקומית

תחום השיפוט של רשות מקומית מהווה גבול מנהלתי בלבד ואין בו כדי לקבוע איזה שטחים מתאימים לתכנון ופיתוח ואיזה שטחים ראויים להישאר פתוחים. במקרים רבים תחומי השיפוט של רשויות מקומיות נקבעו לפני שנים רבות, מבלי להתייחס באופן כלשהו לצרכי המקום או תושביו בעת ההיא או בעתיד. נציין כי ישנם מקרים רבים בהם אדמות פרטיות של תושבי היישוב נותרו מחוץ לתחום השיפוט שלו על אף שהשייך המוניציפאלי של אותן אדמות הינו חסר משמעות.

מוצע שהליכי תכנון חדשים ייבחנו מה הם השטחים הראויים לפיתוח מקומי ללא קשר למגבלות לכאורה שנובעות מתחום השיפוט של היישוב. העיקרון שצריך להנחות את עורכי התכניות הינו פיתוח תוך הישענות על קרקעות מדינה שיש בהן כדי לתרום באופן מושכל למציאת פתרונות תכנוניים לטובת תושבי המקום. מוצע גם לבחון בחיוב את העברתן של קרקעות בבעלות פרטית לתחום השיפוט של הרשויות הערביות בהן

מתגוררים בעלי הקרקע, גם כאשר מדובר באדמות שעתידות להישאר ביעוד חקלאי או שטחים פתוחים, יש לכך ערך רב עבור בעלי הקרקע והרשות המקומית כאחד.

תכניות מתאר יכולות להוות תשתית ראויה להרחבת תחום השיפוט של הרשות המקומית ולכלול בתחומה אדמות מדינה ראויות לפיתוח מושכל וכן אדמות פרטיות של תושבי המקום על אף שאינן מיועדות לפיתוח.

8. התאמת התכנון לאופי הייחודי של היישובים הערביים

על רקע המאפיינים הייחודיים של היישובים הערביים, יש צורך לפתח תפיסה תכנונית אורבנית המותאמת לצרכים של תושביהם בתחומי התרבות, החברה, הכלכלה, הדמוגרפיה, אופן הבנייה ועוד. מאפיינים אלה משתנים ממקום למקום, בהתאם לאופי היישוב, מיקומו, רמת ההתפתחות האורבנית שלו והמאפיינים החברתיים-כלכליים של תושביו.

לכן מוצע שמאפייני הבינוי בתכניות המתאר החדשות יביאו בחשבון את המבנה החברתי של המשפחה המורחבת כמו גם את מאפייני המסורת והתרבות המקומיים, אשר משפיעים באופן משמעותי על אורח החיים ומערכות הקשרים בתוך החברה הערבית. לשם כך יש להציע מגוון רחב של סוגי בנייה אפשריים, ולא להסתפק בשכפול פתרון אחיד עבור כלל היישובים.

9. הגברת מעורבותן של הרשויות המקומיות בהליכי התכנון

חשוב לחזק את מעמדן של הרשויות המקומיות הערביות ולהפנות אליהן את המשאבים הנדרשים כדי להגביר את מעורבותן בהליכי התכנון וכדי שיהיו בידיהן הכלים להתמודד עם האחריות ליישום תכניות המתאר החדשות. מהלך מסוג זה יתרום להעצמת מעמדן של הרשויות המקומיות בעיני תושביהן ובעיני השלטון המרכזי כאחד.

המשאבים הנחוצים לכך כוללים לא רק תקציבים יעודיים, אלא גם כוח אדם מקצועי במימון המדינה שישתלב בתוך המנגנון של הרשות המקומית ויהיה כפוף לו. מעורבות גדולה יותר של הרשות המקומית בתחום התכנון תביא להעצמת הרשות המקומית והעובדים שלה, תאפשר לה להוביל בעצמה את הליכי התכנון המקומי, ותעניק לה כלים להתמודד בעצמה עם הליכי תכנון עתידיים במוסדות התכנון ברמה המחוזית והארצית.

מן הראוי להקפיד על כך שהליכי התכנון להכנת תכניות מתאר ותכניות מפורטות לשם איתור מתחמים חדשים לפיתוח יהיו בתאום מלא והדוק עם הרשות המקומית ועם ההנהגה המקומית הלא רשמית כאחד.

סיכום

קידום תכנון מושכל הוא חיוני לצורך הגעה לתכניות מתאר ותכניות מפורטות שניתן יהיה לממש בפרק זמן סביר לטובת כלל התושבים ביישובים ערביים. יישום החלטת ממשלה 922 מציב בפני מוסדות התכנון מצד אחד, והרשויות המקומיות הערביות מצד שני, הזדמנות פז לתת מענה ראוי ויסודי למצוקה הקיימת בתחום הדיור בקרב האוכלוסייה הערבית.

אופייה המסורתי של האוכלוסייה הערבית מביא לכך שצעירים רבים מעוניינים להמשיך להתגורר ביישוב בו נולדו. העדר האפשרות לבנות בית כחוק, או לחילופין לרכוש דירה בבניין משותף, מביא למצב של חוסר אונים ותסכול אשר גורמים למשבר אמון עמוק בין החברה הערבית לבין רשויות המדינה בכלל ומוסדות התכנון בפרט⁴. אין חולק על הצורך להציע פתרונות דיור נאותים עבור האוכלוסייה הערבית במקום בו היא חפצה להתגורר.

הליכי התכנון הצפויים בשנים הקרובות מחייבים הסתכלות חדשה ויצירתית ביחס למדיניות שהונהגה עד עכשיו. יש לקוות כי ההמלצות שבמסמך זה תסייענה למקבלי החלטות להטמיע את השינויים הנדרשים בתכניות החדשות על מנת להביא לאישורן בפרקי זמן קצרים ויישומן המידי לטובת תושביהם של כלל היישובים הערביים.

⁴ על כך נכתב בהרחבה, במיוחד בדין וחשבון של [ועדת החקירה הממלכתית לביורור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000 \(דו"ח ועדת אור\)](#), ירושלים, 2003.