

החלטת ממשלה מס' 922

מידת היישום בתחום התכנון

- בחינת ביניים -

אוגוסט 2019



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 שני עשורים של פעילות, רכשה **במקום** הערכה רבה בקרב הקהילות איתן היא עובדת.

במקום, ארגון מקצועי ובלתי תלוי, מודה לכל תורמיה התומכים בקידום זכויות אדם ברחבי העולם, המכירים באמינות העמותה ובחשיבות פעילותה. עיקר מימונה מישויות מדיניות זרות.

* עדכון 11/2019

תוכן עניינים

עמוד 2	<u>הקדמה</u>
עמוד 2	<u>1. הליכי תכנון ותכניות מתאר ביישובים הערביים</u> סקירת הליכי תכנון קיימים אופן קידומן של תכניות מפורטות
עמוד 5	<u>2. ניתוח פרטני של תכניות מתאר והליכי תכנון מעודכנים</u> ערערה כפר כנא ג'דיידה-מכר
עמוד 11	<u>3. עמדת הציבור</u>
עמוד 12	<u>סיכום, מסקנות והמלצות</u>

תמונת שער: ערערה, מבט מדרום-מזרח

הקדמה

החלטת ממשלה מס' 922 "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020" התקבלה בסוף שנת 2015¹. להחלטה זאת קדמה עבודת מטה מאומצת של "צוות 120 הימים להתמודדות עם מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים", צוות בין משרדי שהוקם מכוח החלטת ממשלה מס' 2365 משנת 2014², בו היו חברים נציגים בכירים של משרדי הממשלה השונים ואליו הוזמנו משקיפים מקרב הציבור וארגוני החברה האזרחית.

עבודת "צוות 120 הימים" התמקדה בנושאים של תכנון ודיור, אולם החלטת 922 התייחסה למגוון רחב יותר של נושאים אשר נוגעים לכלל המערכות האזרחיות של האוכלוסייה הערבית בישראל: חינוך, בריאות, תחבורה, תעסוקה, רווחה, ביטחון אישי, תכנון מרחבי, ועוד. אנו סבורים שכל מאמץ שנעשה כדי לקדם שוויון בין האוכלוסייה הערבית ויהודית במדינה הינו הכרחי ומבורך. כל אחד מנושאים אלה חשוב בפני עצמו, אך אין ספק לכך שקידום הליכי תכנון ופיתוח מקומיים ראויים, יכולים לבדם ליצור את התשתית הנחוצה כדי להציע איכות חיים טובה ושוויון הזדמנויות עבור הדורות הבאים.

במליאת מחצית ראשונה מתקופת הביצוע של החלטה 922, ברצוננו לבחון את רמת היישום וההצלחה שלה בתחום התכנון והדיור, מתוך נקודת המבט של המטרה הכללית של קידום הליכי תכנון ופיתוח ביישובים הערביים על מנת להשוות אותם ליישובים יהודיים. לשם כך בדקנו תחילה את אופן קידומן של כלל תכניות המתאר המקומיות, ולאחר מכן ניתחנו באופן מדגמי מספר הליכי תכנון המקודמים כעת על מנת לבחון אם הן עונות על צרכי היישוב ותושביו. לסיום סרקנו את עמדת הציבור כדי ללמוד על מידת שביעות הרצון של האוכלוסייה אודות מהלכים אלה.

1. הליכי תכנון ותכניות מתאר ביישובים ערביים

סקירת הליכי תכנון קיימים

אחד היעדים שנקבעו בהחלטת 922 היה הכנתן של תכניות מתאר מעודכנות עבור כל היישובים הערביים המונים מעל 5,000 תושבים³. הרקע לכך היה מצב בלתי סביר בו יישובים ערביים רבים היו חסרי תכנון מתארי, או שתכניות המתאר שלהם נערכו ואושרו במהלך שנות ה-80 וה-90 של המאה הקודמת⁴. לשם בחינת הנושא נבדק מצבם התכנוני של 63 רשויות מקומיות ערביות⁵ במחוזות ירושלים, מרכז, חיפה וצפון אשר מונות מעל 5,000 תושבים. לוחות 1 עד 3 מציגים את התמונה התכנונית המלאה עבור כל הרשויות המקומיות הערביות בהן מתגוררים מעל 5,000 תושבים, נכון לחודש אוגוסט 2019.

¹ החלטת ממשלה מס' 922 התקבלה בתאריך 30/12/2015.

² החלטת ממשלה מס' 2365 מתאריך 21/12/2014 "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנת 2015".

³ החלטת ממשלה מס' 922, סעיף 7.ה.

⁴ להרחבה ראו עמותת במקום והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי (2012) **התכנון המתארי ביישובים הערביים בישראל**.

⁵ הבדיקה נעשתה לפי רשות מקומית, גם כאשר בפועל מדובר בצירוף של מספר יישובים. כך למשל, נבדק מצבן התכנוני של היישובים המרכיבים את המועצות המקומיות זמר, בסמ"ה, כסרא-סמיע ואחרות, על אף שכל אחד מהיישובים המרכיבים אותן לבדו אינו עולה על 5,000 תושבים.

מידע רשמי שמפורסם באתר מינהל התכנון אודות תכניות מתאר מקומיות וכוללניות תקפות ובהליכים, מעלה כי מאז תחילת שנת 2016 הוגשו למוסדות התכנון 21 תכניות מתאר כוללניות שנמצאות בשלבי הכנה שונים עבור 15 יישובים ערביים במחוז צפון ועוד 6 יישובים ערביים במחוז חיפה (ראו פירוט בלוח 2). תכניות המתאר התקפות ביישובים אלה היו מיושנות היות וקיבלו תוקף לפי 20 או 30 שנים, או שבכלל לא היה באותם יישובים תכנית מתאר מקומית עד לאותו מועד כמו בעיר אום אל-פחם.

נדגיש כי 34 רשויות מקומיות ערביות נוספות עברו הליכי תכנון עדכניים יחסית מאז שנת 2005 (ראו פירוט בלוח 1) ולכן אין צורך מידי להכין עבורן תכניות מתאר כוללניות בשלב זה. לעומת זאת, בשמונה רשויות מקומיות ערביות, כולן במחוז צפון (ראו פירוט בלוח 3), אין כלל תכנית מתאר מקומית מעודכנת, היות ותכניותיהן קיבלו תוקף בין השנים 1984 ו-1997.

לפיכך ניתן לומר כי במרבית הרשויות המקומיות הערביות (21 מתוך 29) שהיו יעד להכנת תכניות מתאר כוללניות מעודכנות במסגרת החלטת 922, אכן הוחל בהן תהליך רשמי של הכנת תכניות מסוג זה לאחר קבלת ההחלטה.

כאן המקום להבהיר כי לפני מספר שנים עלתה ביקורת קשה כלפי מינהל התכנון בגלל הימשכותם של הליכי תכנון בכלל, ושל הליכי תכנון מתארי בפרט. לאור הרצון להציג תמונת מצב לפיה הליכי התכנון הינם כיום קצרים ויעילים יותר מאשר בעבר, הוחלט לנקוט בנוהל חדש לפיו התאריך הרשמי שנקבע כפתיחת ההליך התכנוני אינו משקף כלל את תחילתו של ההליך התכנוני בפועל. כלומר, בשנים האחרונות מקודמות תכניות מתאר מקומיות או תכניות מפורטות משמעותיות באמצעות ועדות היגוי לא סטטוטוריות אשר לא מתועדות כחלק מהפעילות השוטפת של הוועדות המחוזיות עצמן, אף על פי שחברי ועדות ההיגוי משקפים לרוב את הרכבה של הוועדה המחוזית.

בדרך זאת מקודמות תכניות רבות וניתן להגיע להסכמות בין בעלי העניין השונים לאורך תקופה ארוכה יחסית של מספר שנים, ורק בשלב מתקדם בו ישנה כבר תכנית מגובשת ומוסכמת, נפתח עבורה תיק בלשכת התכנון והיא מוצגת באופן רשמי בפני מליאת הוועדה המחוזית. בשלב זה הוועדה המחוזית מאמצת בדרך כלל את התכנית כפי שקודמה עד לאותה נקודת זמן ומחליטה על הפקדתה תוך זמן קצר ביותר. מכאן והלאה נותר הליך תכנוני קצר יחסית שיכול להתעכב רק בעת הדיון בהתנגדויות.

משתמע מכך שכמחצית מאותן 21 תכניות שמקודמות באופן רשמי החל משנת 2016, אחרי קבלת החלטת 922, החלו בפועל את דרכן התכנוני שלוש או ארבע שנים לפני כן, אם לא יותר מזה. דברים אלה ברורים כאשר מדובר בתכניות מתאר שהליכי התכנון הרשמיים שלהן החלו במהלך שנת 2016 או אפילו במחצית הראשונה של 2017, ותוך זמן קצר התקבלה ההחלטה להפקיד אותן להתנגדויות.

היכרות קרובה עם חלק מאותן תכניות בעקבות עבודה משותפת עם הוועדה המרחבית עירון ומעקב אחר התקדמות הליכי התכנון של היישובים שבמרחב שלה, אנו יודעים כי עבודתם של צוותי התכנון במקרה של תכניות המתאר של ערעה, באקה אל-גרביה, ג'ת החלה כבר בין השנים 2014 ו-2015, ורק כעבור מספר שנים נפתחו הליכי התכנון הסטטוטוריים באופן רשמי. עוד ידוע לנו כי עבודתו של צוות התכנון על תכנית המתאר של אום אל-פחם החלה קרוב לעשור לפני שהוצגה לראשונה בפני הוועדה המחוזית בשנת 2016. גם העבודה על תכניות המתאר ביישובים חורפיש, ראמה, כפר כנא ואחרים החלה לפני זמן רב אך התעכבה לאור הצורך לערוך תיקון לתכנית המתאר למחוז צפון, תמ"מ/9/2, בטרם תקודם תכנית המתאר

המקומית⁶. מרבית התיקונים לתכנית המתאר נערכו לאחר שתוך כדי עריכתן של תכניות המתאר המקומיות התברר כי יש צורך בכך ולכן חל עיכוב של שנים ארוכות בהכנת תכנית המתאר המקומית. במרבית המקרים הוחלט לתת מספר חדש לתכנית המתאר ולכן הוגדר מחדש מועד תחילתו של ההליך התכנוני (ראו פירוט בלוח 2).

במילים אחרות, לא ניתן לדעת אם המקור התקציבי באמצעותו מקודמות כעת תכניות המתאר הכוללניות ביישובים הערביים נובע מהחלטה 922 או שהיה קיים עוד קודם לכן, ומה היא בדיוק ההשקעה הייחודית האמיתית שבעקבות ההחלטה. מצד אחד, יש לברך על הכנתה של כל תכנית מתאר מקומית מעודכנת שנותנת מענה ראוי ואמיתי לצרכים התכנוניים של תושביהם, ללא קשר אם המקור התקציבי לכך הינו החלטת 922 או החלטה אחרת. מצד שני, מדובר בהליכים תכנוניים שהיו קיימים והתנהלו מכוח החלטות ותקציבים קודמים ולכן לא ברור מה היה תפקידה בפועל של החלטה 922. לכן, בנקודת הזמן הנוכחית חשוב שמינהל התכנון ידאג לעריכת תכניות מתאר עדכניות שתאפשרנה אופק תכנוני ראוי וארוך טווח עבור כל אותן שמונה רשויות מקומיות ערביות אשר תכניות המתאר שלהן מיושנות.

בנוסף, חשוב לזכור כי ההישג הכמותי של מספר תכניות מתאר מקומיות המקודמות אינו חזות הכול. הליכי תכנון נמדדים לא רק מעצם קיומם או אישורה של תכנית מתאר בסוף התהליך תוך פרק זמן (רשמי) קצר יחסית, אלא בעיקר על סמך איכות התוצר התכנוני שלהם, מידת ההיענות לצרכי הציבור, התאמתם למאפיינים הייחודיים של הרשות המקומית ותושבי המקום, שקיפות התהליך, ההתייחסות למצב הקיים בשטח, ההתמודדות עם המגבלות הנובעות מתכניות מתאר ארציות ומחוזיות, היכולת ליישם את התכניות החדשות באופן מלא וללא עיכובים.

אופן קידומן של תכניות מפורטות

קידומן של תכניות מתאר מקומיות ביישובים הערביים ממשיכה להיות, כאמור, משימה שאורכת שנים רבות ואינה מביאה לתוצאה המבוקשת בטווח הקצר. זאת, בין היתר, בגלל הצורך בהכנת תכניות מפורטות שמאפשרות את מימושו בפועל של תכניות המתאר לאחר אישורן. אין כוונה להטיל ספק בחשיבותן של תכניות המתאר, אך חולית המפתח לקידום הליכי בנייה ופיתוח מקומי הינה זאת של התכניות המפורטות שמכוחן ניתן לקבל היתרי בנייה על מנת להסדיר בנייה קיימת וכדי ליזום בנייה חדשה.

לאור זאת, חשוב לקדם הליכי תכנון מקבילים, כאשר לצד הכנתה של תכנית מתאר מקומית או כוללנית שקובעת את עקרונות התכנון והפיתוח המנחים ביישוב, מקודמות תכניות מפורטות שתואמות עקרונות אלה. למעשה, הליכי תכנון מקבילים מקודמים במקרים רבים, אך השימוש בנוהל זה ביחס ליישובים ערביים פחות נפוץ. לכן, לאחר גיבוש הסכמות אודות ייעדי התכנון ביישוב מסויים ברמה המתארית ובמקביל להמשך קידומה של תכנית המתאר המקומית, על מוסדות התכנון לעודד הכנתן של תכניות מפורטות במטרה לממש את עקרונות התכנון בהקדם האפשרי.

בשנים האחרונות מקודמות מספר תכניות מפורטות שמכוחן ניתן לקבל היתרי בנייה באמצעות הוועדה למתחמים מועדפים למגורים (הוותמ"ל). בחלק מהמקרים תכניות מפורטות אלה הביאו פתרונות של ממש למצוקה החריפה בתחום הדיור ביישובים בהם קודמו. יחד עם זאת, יש להקפיד על כך שהתכניות המפורטות נערכות לאור עקרונות תכנון שנקבעו במסגרת של תכנון מתאר מקומי מוסכם, ולא להיפך.

⁶ תיקונים מס' 5 (מתן תוקף בחודש מרץ 2019), מס' 8 (מתן תוקף בחודש מרץ 2017), ומספר 10 (מתן תוקף בחודש יולי 2019) בהתאמה.

קיימים מקרים רבים (לא רק ביישובים ערביים), בהם תכניות הוותמ"ל מקדימות את התכנון ברמה המתארית, ואז תכנית המתאר המקומית נגרת אחריהן ומאבדת מחשיבותה. זאת מכיוון שתכניות הוותמ"ל באות לפתור בעיה נקודתית מבלי להסתכל על רמת המקור, או שהן לא תמיד משקפות את הצרכים של כלל היישוב. לכן המאמץ התכנוני הכולל לוקה בחסר והתועלת שלו חלקית.

באופן כללי ניתן לומר כי ככל שתכניות הוותמ"ל תואמות לעקרונות של תכנון מתארי כולל ומצומצמות בהיקף השטח ומספר יחידות הדיור שלהן בהתאם לצורכי היישוב ותושביו, אזי שמדובר בתכניות מוצלחות וברות יישום יעיל יותר. ולהפך, כאשר מקודמות תכניות מפורטות גדולות אשר כוללות אלפי יחידות דיור שאינן תואמות את קצב התפתחותו הצפוי של היישוב, כך גדל הסיכוי שמדובר בתכניות שאינן ניתנות ליישום מלא ולא מביאות פתרונות של ממש למצוקה הקיימת.

2. ניתוח פרטני של תכניות מתאר והליכי תכנון מעודכנים

בהמשך ישיר לבחינת אופן ההתקדמות הכללית בהכנת תכניות מתאר מקומיות, ערכנו ניתוח מדגמי של מספר הליכים להכנת תכניות מתאר כוללניות שמתנהלים בימים אלה על מנת לבחון האם הן עונות על צרכי היישוב ותושביו. לשם כך נבחרו שלוש מועצות מקומיות הממוקמות באזורים שונים: ערעה בוואדי עארה שבמחוז חיפה, כפר כנא בהרי נצרת וג'דידה-מכר בגליל המערבי, שתייהן במחוז צפון.

ערעה

המועצה המקומית ערעה ממוקמת בוואדי עארה, משני צידיו של כביש 65. המועצה מורכבת ממספר יישובים שכנים (ערעה, עארה, אל ביאר, ח'ור סאקר) שצורפו לתוך רשות מקומית אחת, מבלי שנבחנו לעומק מאפיינים כמו גודל, גבולות היסטוריים או זיקה הדדית ומרחבית של כל אחד מהם. בסוף שנת 2017 אוכלוסיית המועצה מנתה כ-24,500 תושבים שהתגוררו ב-3,850 יחידות דיור לערך⁷, כלומר צפיפות דיור של 6.4 נפשות ביחידת דיור רשומה⁸.

תכנית המתאר הכוללנית של ערעה מקודמת מזה מספר שנים ונמצאת בשלב של מילוי תנאים להפקדה. התכנית מציעה להרחיב את שטחי הבנייה של המועצה כך שבשנת יעד 2035 ניתן יהיה להציע פתרונות דיור עבור אוכלוסייה בת 34,000 תושבים באמצעות 9,100 יחידות דיור, ואילו קיבולת הבנייה הכוללת למגורים של התכנית תהיה 16,600 יחידות דיור עבור 49,800 תושבים לשנת 2060 בקירוב⁹.

בדיקתם של עורכי תכנית המתאר העלתה כי פוטנציאל הבנייה המאושר ביישוב ערב הכנתה היה כ-10,730 יח"ד לערך¹⁰; כלומר, אחוז המימוש בפועל של הבנייה המותרת למגורים הינו נמוך יחסית: כ-36% בלבד¹¹.

⁷ כל הנתונים אודות אוכלוסיית היישובים, מספר יחידות דיור או שטחיהן של הרשויות המקומיות מבוססים על פרסומים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס), [יישובים בישראל- קובצי יישובים](#) (שנים שונות).

⁸ העדר תכניות מתאר מעודכנות וחוסר האפשרות לקבל היתר בנייה ביישובים ערביים יצרו תופעה רחבת היקף של פיצול בתיים גדולים למספר יחידות דיור על מנת לתת קורת גג עבור זוגות צעירים, במקרים מסוימים מופצל הבית המקורי מספר פעמים. עקב כך מתקבל לא פעם רושם מוטעה לפיו גודל משק הבית הממוצע גדול באופן משמעותי מהמציאות.

⁹ ראו הוראות תכנית מתאר כוללנית עארה-ערעה מס' 354-0207621 (תאריך עדכון 01/2019), "דברי הסבר לתכנית" וגם תכנית מתאר כוללנית עארה-ערעה - עקרונות תכנון (עדכון פברואר 2019), ע' 8.

¹⁰ ראו הוראות תכנית מתאר כוללנית עארה-ערעה מס' 354-0207621 (תאריך עדכון 01/2019), "דברי הסבר לתכנית".

לפיכך, כלל תוספת הבנייה לצרכי מגורים שמציעה תכנית המתאר מסתכמת ב-5,870 יח"ד. כלל השטחים המיועדים לכל סוגי המגורים, כולל בשימושים מעורבים, יהיו כ-5,330 דונם, גידול של כ-3,000 ד' ביחס למצב הקיים.

שטחה הכולל של התכנית הינו כמעט 9,970 דונם, והוא מהווה גידול של כ-790 ד' ביחס לשטח השיפוט של המועצה כיום, אשר נאמד ב-9,180 דונם. חלק מהשטחים שיתווספו לטובת פיתוח המועצה הינם קרקעות ציבוריות (אדמות מדינה, שטחים בבעלות קק"ל או בניהול של רשות הפיתוח), בהם ניתן יהיה להציע פתרונות דיור עבור זוגות צעירים חסרי קרקע. זאת, לאור חוסר האפשרות להכריח בעלי קרקעות פרטיים לפתח ולממש את זכויות הבנייה שמעניקה להם תכנית זאת או אחרת עבור כלל התושבים. גם כאשר בעלי קרקע מממשים את זכויות הבנייה שבאדמותיהם, זכותם לא למכור את יחידות הדיור החדשות בשוק החופשי, ולכן במקרים רבים הן נשמרות לטובת בני המשפחה.

אין ספק שהתכנית מציעה שיפור משמעותי בהיצע המגורים הכולל במועצה וברוחות הדיור של תושביה, אך עולה השאלה עד כמה המצב ישפיע על רצונם של בעלי קרקע פרטית לממש את כלל זכויות הבנייה שלהם. אם להסתמך על ניסיון העבר ביישוב, סביר להניח כי מימוש הבנייה בשטחים אלה יהיה לאורך מספר דורות ולטובת בני המשפחה של בעלי הקרקע בלבד. אם זאת, ייתכן כי מיצוי מלוא זכויות הבנייה למגורים ולצרכים אחרים באדמות מדינה, יוכל להוות זרז להגברת מאמצי הבנייה גם בחלק (לכל הפחות) מהאדמות הפרטיות.

עוד יש לשים לב לכך שחלק לא מבוטל מהגידול בשטחי המגורים מוצע באזורים שכבר מנוצלים לבנייה למגורים עקב בנייה ללא היתר שהתושבים נאלצו לבצע בגלל היעדר התכנון ארוך השנים ממנו סבלו תושבי המועצה, במטרה להביא להסדרתה. משתמע מכך שבנייה זאת אינה יכולה להיות חלק ממלאי יחידות הדיור החדש ומן הראוי היה לתקן את נתוני התכנית.

התכנית גם מציעה להגדיל באופן משמעותי את היקף השטחים המיועדים למבנים ומוסדות ציבור בתחום המועצה לא רק כדי לתת מענה לצרכים העתידיים שלה, אלא גם כדי לתת מענה למחסור הקיים. כמו כן, מוצע להכפיל במספר מונים את השטחים המיועדים למסחר ותעסוקה על מנת ליצור פתרונות תעסוקה עבור התושבים מצד אחד ומקורות הכנסה עבור הרשות המקומית מצד שני.

במקביל לתכנית המתאר הכוללנית, מקודמת כעת בסמכות הוותמ"ל תכנית מפורטת (תמ"ל/1061) במתחם של כ-2,100 דונם בדרום ערערה, כשליש מהם בקרקע ציבורית, אשר מרחיבה את הגבולות של תכנית המתאר בכמה מאות דונמים. ייעודי הקרקע העיקריים בתכנית זאת הינו למגורים, מבני ציבור, תעסוקה, מסחר, מרכז תחבורה, שטחים פתוחים ועוד. התכנית מציעה תוספת בינוי של כ-3,650 יחידות דיור ביחס למצב המאושר, כולל הסדרה של בנייה קיימת. קרוב לשליש מיחידות הדיור החדשות (כ-1,170) מוצעות להיבנות על קרקעות מדינה¹² על מנת להציע פתרונות דיור עבור מי שאין ברשותם קרקע פרטית בכלל או קרקע פרטית זמינה לבנייה למגורים.

היקף הבנייה החדשה המוצעת במסגרת תמ"ל/1061 מהווה יותר מ-62% מכלל תוספת הבנייה המוצעת בתכנית המתאר הכוללנית (3,650 יח"ד מתוך כ-5,870 יח"ד). כלומר, תמ"ל/1061 לבדה מייצרת תשתית סטוטוטריית מפורטת להקמת יותר ממחצית מפתרונות הדיור שמוצעות בתכנית המתאר המקומית לטווח הארוך. אמנם קיים קושי לייצר פילוח מדויק של יחידות הדיור המוצעות בתכנית זאת על קרקע מדינה,

¹¹ מתוך 10,730 יח"ד מותרות ערב הכנת תכנית המתאר, נבנו עד לשנת 2017 כ-3,850 יחידות בלבד.
¹² ראו הוראות תכנית מועדפת לדיור מס' 1061 (גרסה 53, מתאריך 08/08/2019), "דברי הסבר לתכנית".

אך אין ספק כי חלק מיחידות הדיור החדשות הינן על אדמות מדינה אשר תתווספנה לשטח היישוב לאחר אישורה של תמ"ל/1061. מבחינה זאת מדובר בהישג משמעותי עבור כל אותם תושבים שלמשפחותיהם אין קרקע בבעלות פרטית שזמינה לבנייה.

לכאורה, מדובר בתכנית שיש בה כדי להביא לפתרונות תכנוניים נחוצים עבור כלל תושבי המועצה המקומית ערערה, אשר נערכת בהתאם לכללים תכנוניים עדכניים הכוללים שיתוף ציבור, שקיפות, אמות מידה שוויוניות, ועוד. יתרה מזאת, התכנית מציעה פוטנציאל בנייה למימוש מיידי בקרקעות ציבוריות, ומאפשרת להסדיר בנייה קיימת וליזום בנייה חדשה על קרקע פרטית לפי היתר.

מנגד, צפוי כי מימוש פוטנציאל הבניה על קרקע בבעלות פרטית יהיה איטי ונמוך יחסית, בדומה למתרחש כבר היום בשטחים פרטים המותרים לבנייה למגורים בתחום המועצה. לכן, בעתיד הלא רחוק צפוי לחזור על עצמו המחסור בקרקעות זמינות לבנייה עבור זוגות צעירים ממשפחות שאין בבעלותם קרקע.

כפר כנא

כפר כנא הינה מועצה מקומית מצפון לעיר נצרת, מדרום לכביש מס' 77. יחד עם היישובים ריינה ומשהד היא יוצרת את הטבעת פנימית הצפונית של מרחב ההשפעה של העיר נצרת. בסוף שנת 2017 התגוררו בתחום המועצה כ-22,000 תושבים ב-4,350 יחידות דיור, כך שצפיפות הדיור הממוצעת נאמדת ב-5 נפשות לכל יחידת דיור רשומה.

בשנת 1999 אושרה תכנית מס' ג/8588, תכנית המתאר המקומית התקפה של המועצה, לאחר עבודה של כחמש שנים בלבד. אך מיד לאחר מכן הוחל בהכנתה של תכנית אב חדשה, אשר אומצה בשנת 2002 על ידי המועצה המקומית והוועדה המקומית לתכנון ובנייה מבוא עמקים. על בסיס תכנית האב משנת 2002 נערכת כעת תכנית המתאר הכוללת מס' 0451971-257, אשר נמצאת בשלב של הפקדה.

תכנית המתאר החדשה מציעה ליצור תשתית סטטוטורית שתאפשר להגדיל את כפר כנא ליישוב עירוני בן 67,500 תושבים. שטח התכנית הינו כ-11,500 דונם ופוטנציאל הבנייה למגורים המוצע נאמד ב-17,200 יחידות דיור, מתוכן כ-5,500 יחידות חדשות¹³. כלומר, הגדלה של 50% ביחס למסגרות התכנוניות התקפות בכפר כנא אשר מאפשרות לבנות כבר היום כ-11,700 יחידות דיור, עבור למעלה מ-45,000 תושבים¹⁴.

התכנית כוללת פתרונות סבירים בתחומים של תעסוקה ופיתוח כלכלי, אשר נשענים על נקודות החוזק של היישוב כגון ענף התיירות מצד אחד והסמיכות לאזור התעשייה ציפורית הסמוך לכביש מס' 77 במטרה לתמוך בגידול הצפוי באוכלוסייה מבחינה כלכלית. לכן מוצע בה להכפיל את שטחי הבנייה לצרכי תעסוקה, מסחר ומשרדים עד לכדי כ-996,000 מ"ר, מרביתם בצפון היישוב בהמשך רציף לאזור התעשייה ציפורית, וגם על ידי פיתוח מספר מוקדי מסחר מקומיים, כולל הפיכת הצייר המסחרי שלאורך הרחוב הראשי של היישוב (כביש 754), למע"ר לינארי משמעותי ומושך. עוד מוצע לייצר תשתית תכנונית שתקדם את ענף התיירות המקומית שנסמך על צליינות נוצרית. לשם כך מוצע לאפשר את הקמתו של מגוון חדרי אירוח בבתי מלון בדרגות שונות ויחידות משפחתיות בהיקף כולל של כ-16,000 מ"ר¹⁵.

¹³ ראו הוראות תכנית מתאר כוללת כפר כנא מס' 0451971-257, (מונה תדפיס 65), "דברי הסבר לתכנית", וגם סעיף 2 "מטרות התכנית ועיקר הוראותיה".

¹⁴ לפי משק בית ממוצע של 3.8 נפשות למשק בית, כפי שמוצע בתכנית מס' 0451971-257.

¹⁵ ראו הוראות תכנית מתאר כוללת כפר כנא מס' 0451971-257, (מונה תדפיס 65), סעיף 2 "מטרות התכנית ועיקר הוראותיה".

על מנת להציע פתרונות דיור מגוונים לכלל תושבי המקום, שטחי הבנייה החדשים מתבססים בעיקר על אדמות פרטיות אבל גם על אדמות מדינה בהן קיים פוטנציאל בנייה של למעלה מ-2,500 יח"ד. עתודות הקרקע למגורים עוטפות את המרקם הבנוי של היישוב מכל עבר, נתון אשר יעזור אף הוא כדי לאפשר רווחת הדיור עבור כלל תושבי המועצה לטווח הרחוק. כאמור, מסמכי התכנית לא נוקבים בשנת יעד, אלא מתייחסים למסגרת אוכלוסייה מוערכת של 67,500 תושבים¹⁶, למעלה מפי שלושה ממספרם כיום. הגידול המשמעותי בהיקף האוכלוסייה מוסבר בכך שראוי לנצל את כושר הנשיאה של המרקם הקיים, ובמקביל לתת מענה לדרישות התושבים להגברת מאמצי הפיתוח המקומיים תוך ניצול יעיל של קרקע פרטית וציבורית זמינה בצמידות דופן ליישוב הוותיק¹⁷. עוד נאמר על ידי עורכי התכנית כי הפרוגרמה לצרכי ציבור של היישוב נערכה עבור 80% מקיבולת האוכלוסייה המוצעת, כ-54,000 תושבים, אשר "צפויים לאכלס את העיר בתוך שלושה-ארבעה עשורים"¹⁸.

יש לציין כי מסגרת האוכלוסייה המוצעת מקובלת ומוסכמת על הרשות המקומית, כפי שנלמד מההתנגדות לתכנית שהוגשה על ידה במטרה להגדיר את מתחם 8 שבדרום-מזרח היישוב (בו מרבית הקרקעות הינן בבעלות פרטית) כשטחי מגורים למימוש כבר בשלב הנוכחי של התכנון ולא כשטח לתכנון בעתיד. קבלת דרישה זאת לא תגדיל את היצע המגורים של התכנית, אך תגדיר את כל היצע הקרקעות כזמין לפיתוח באופן מיידי לאחר השלמת הליכי תכנון מפורטים.

כדי להבין את סדר הגודל של מסגרת האוכלוסייה המוצעת ניתן להשוות אותה עם האוכלוסייה בשלושת הערים הערביות הגדולות במדינת ישראל: נצרת (כ-76,550 תושבים), רהט (כ-66,790 תושבים), ואום אל-פחם (כ-54,240 תושבים). מדובר בקפיצת מדרגה משמעותית מבחינת היקף הפיתוח וגודל האוכלוסייה הצפוי עבור כפר כנא. למעשה, בהתאם לקצב הגידול הטבעי של אוכלוסיית כפר כנא, ניתן להעריך כי היא לא תגיע ליעד זה לפני סוף המאה.

יתרה מזאת, בחינה של המצב התכנוני ביישוביים הערביים בסביבה המיידית של כפר כנא (נצרת, ריינה ומשהד) מלמדת כי במרחב זה קיים כבר כעת מלאי תכנוני משמעותי לצרכי מגורים. תכנית המתאר המקומית של נצרת, ג/11810 שקיבלה תוקף בשנת 2009, מיועדת לאוכלוסייה בסדר גודל של כ-97,000 תושבים¹⁹. תכנית המתאר הכוללת מס' 257-0440123 של היישוב ריינה, בו מתגוררים כ-18,700 תושבים, מיועדת עבור 35,000 תושבים²⁰. תכנית המתאר הכוללת מס' 257-0588475 של היישוב משהד, בו מתגוררים כ-8,090 תושבים, מציעה אוכלוסיית יעד של 16,000 תושבים²¹. שתי התכניות האחרונות נמצאות לקראת הפקדה ומדברות על שנת יעד 2035.

לכן עולה השאלה: עבור מי נועדה התכנית המוצעת? התשובה לשאלה זאת אינה ברורה. התכנית תיצור מוקד עירוני משמעותי עבור האוכלוסייה הערבית במרכז הגליל, אשר עשוי למשוך אליו אוכלוסייה ערבית שכיום אינה מוצאת פתרונות דיור ביישובים בהם היא מתגוררת, ולכן היא מחפשת פתרונות הולמים ביישובים אחרים בעלי אופי עירוני כגון נוף הגליל (נצרת עלית לשעבר), עפולה, כרמיאל או מגדל העמק.

אם אכן כך פני הדברים, מדובר בתכנית שאינה תואמת את הצרכים של תושבי כפר כנא, עבורם היא נערכה, אלא מנצלת אותם כדי לקדם מטרות אחרות. יצירת מלאי כה גדול של יחידות דיור זמינות לפיתוח

¹⁶ ראו תכנית מתאר כוללת כפר כנא מס' 257-0451971, נספח חברתי-כלכלי (עדכון 05/2019), ע' 25.

¹⁷ שם.

¹⁸ שם, ע' 26.

¹⁹ ראו הוראות תכנית מתאר מקומית נצרת מס' ג/11810, "דברי הסבר", וגם סעיף 2 "מטרות התכנית ועיקר הוראותיה".

²⁰ ראו הוראות תכנית מתאר כוללת מס' 257-0440123, סעיף 2.1 "מטרות התכנית".

²¹ ראו הוראות תכנית מתאר כוללת מס' 257-0588475, "דברי הסבר לתכנית".

עלול ליצור מתחים פנימיים בתוך היישוב הקטן בעת מימושו. בנוסף, היקף הבינוי המוצע עשוי לעצור הליכי תכנון ופיתוח מקומיים ביישובים קטנים יותר בסביבה, בטענה שתושביהם יכולים למצוא מענה למגורים על קרקעות מדינה במוקד העירוני החדש שנוצר.

ג'דידה-מכר

המועצה המקומית ג'דידה-מכר ממוקמת בגליל המערבי, ממזרח לעיר עכו, ונוצרה בשנת 1990 בעקבות האיחוד בין שני כפרים קטנים, ג'דידה ומכר; כיום אוכלוסייתה מונה כ-20,600 תושבים. בשנות ה-80 הוכנו תכניות מתאר מקומיות עבור כל אחד מהיישובים שהיו דומות מבחינת גודל, שימושי הקרקע והיקף הבינוי המותר. בשנת 1989, ערב יצירת המועצה המשותפת, עודכנו תכניות המתאר של שני היישובים במטרה להוסיף זכויות בנייה באותם אזורים שהיו מיועדים כבר לבינוי, מבלי להגדיר שטחי פיתוח חדשים או להתייחס מבחינה תכנונית לקשר המנהלי שנכפה עליהם מיד לאחר מכן.

בשנת 1993 החל תהליך הכנתה של תכנית מתאר מקומית אחודה ראשונה במטרה לייצר מסגרת תכנונית רציפה לפיתוח מקומי, תכנית מס' ג/7973 בשטח כולל של כ-2,900 דונם, אשר אושרה למתן תוקף בתחילת שנת 2001. תרומתה העיקרית הייתה להגדיר מעט שטחי מגורים נוספים בשולי המועצה מצפון ומדרום בהיקף של כמעט 400 דונם ושטחים למבני ציבור ושטח לתכנון בעתיד במרכז היישוב המאוחד. עוד היא יצרה לראשונה מערכת דרכים בכיוון מערב-מזרח שחיברה בין שני הכפרים.

נדגיש כי תכנית ג/7973, התקפה עד היום, מבוססת על נתוני אוכלוסייה ומגמות תכנון ופיתוח שהיו נכונים במחצית שנות ה-90, וכבר אינם מעודכנים כלל. בשנת 1995 אוכלוסיית ג'דידה-מכר מנתה כ-12,690 תושבים, ומאז היא גדלה ביותר מ-62%. אמנם מסמכי התכנית אינם מגדירים שנה או אוכלוסיית יעד, אך ללא ספק מדובר בתכנית שמיצתה את עצמה. במהלך השנים אושרו מספר תכניות מפורטות בחלק מהשטחים שנועדו לתכנון עתידי לפי תכנית ג/7973 אשר הוסיפו כ-110 דונם של מגורים ומסחר בתפר שבין שני הכפרים המקוריים. כלל הבנייה הקיימת למגורים נאמדת כיום בכ-4,760 יחידות דיור.

במחצית שנת 2017 הוחל בעריכתה של תכנית מתאר כוללת חדשה עבור המועצה המקומית ג'דידה-מכר, אך ככל הידוע לנו, לפי שעה התקיימו מספר מצומצם של דיונים בוועדת ההיגוי ופגישות עבודה עם ההנהגה הנבחרת של המועצה המקומית. ככל הידוע, טרם נבחרה חלופה מועדפת לתכנית ולא נקבעו לוחות זמנים להכנת טיוטה של מסמכי התכנית והגשתם למוסדות התכנון, ומכאן שאין צפי למועד אישורה.

במקביל, אך בקצב מוגבר בהרבה, מקודמות שתי תכניות מפורטות במסגרת הוותמ"ל (תמ"ל/1058, תמ"ל/1059) אשר מציעות לבנות על גבעות טנטור שמדרום לג'דידה-מכר מתחם מגורים ענק בהיקף כולל של כ-15,500 יחידות דיור. מקורן של שתי תכניות אלה נמצא בהחלטת ממשלה מס' 3810 מחודש יולי 2008, לפיה תיבחן האפשרות להקים "עיר חדשה לאוכלוסיית המיעוטים בצפון הארץ"²². לאחר מכן, בחודש פברואר 2009, החליטה המועצה הארצית לתכנון ולבניה לקדם את הקמתו של יישוב חדש עבור האוכלוסייה הערבית בצפון הארץ באמצעות תכנית מתאר ארצית עם הוראות מפורטות בגבעות טנטור שמדרום למועצה המקומית ג'דידה-מכר, היא "תמ"א/44 - תכנית מתאר ארצית לנדבך עירוני חדש לאוכלוסייה הלא יהודית בצפון הארץ". כפי שהוסבר בדיון, השימוש במונח "נדבך עירוני" נעשה במטרה

²² ראו [החלטת ממשלה מס' 3810](#) מתאריך 20/07/2008. [החלטת ממשלה מס' 3929](#) מתאריך 14/08/2008 הינה תיקון טכני בלבד.

לא לקבוע מראש מה יהיה עתידו המוניציפאלי של המקום, ולשמור על ידי כך את האפשרות שמתחם המגורים החדש לא ישויך למועצה המקומית ג'דידה-מכר אלא יוגדר כיישוב חדש לכל דבר ועניין.²³

משרד השיכון ורשות מקרקעי ישראל ערכו את מסמכי תמ"א/44, אשר הציעה להקים מתחם מגורים של בשטח של כ-2,700 דונם בו תבנינה כ-8,000 יח"ד עבור אוכלוסיית יעד של 40,000 תושבים. מרבית הקרקעות שנועדו לבנייה הופקעו מתושבי ג'דידה-מכר בשנות ה-70' למטרות ציבוריות, ובכך ביקשה המדינה להציע מגוון פתרונות מגורים עבור האוכלוסייה הערבית בצפון. השטח המיועד לפיתוח על פי תמ"א/44 הופרד מהמועצה המקומית ג'דידה-מכר ברצועה של שטחים חקלאיים על מנת לשמר כביכול את האופי הכפרי של המקום, אך למעשה הפרדה זאת נתנה למדינה את מרווח האפשרויות כדי שהמקום יוכל להיות מוכר כיישוב חדש לאחר שלבי הפיתוח והשיווק.

למרות שהשטח שנועד למגורים על פי תמ"א/44 הופקע מתושבי ג'דידה-מכר, התכנית הציעה במפורש את האפשרות להקים יישוב חדש מבלי לתת פתרונות למצוקת הדיור הקיימת במועצה, ולכן היא עוררה התנגדות חריפה בקרב תושבי המועצה אשר חששו מההשלכות ההרסניות הצפויות על היישוב הקיים. הוועדה המחוזית צפון קיימה שני דיונים בעניינה בתחילת שנת 2016 בהם נשמעה מחאתם של התושבים, אשר בעקבותיה הוועדה המחוזית המליצה למועצה הארצית לקדם את תמ"א/44 בתנאי שהשטח המיועד לבנייה יצורף לתחום המועצה המקומית ג'דידה-מכר, ושבמקביל תוכן תכנית מתאר כוללנית עבורה.²⁴ המועצה הארצית לא קיימה דיון מסכם בעניין תמ"א/44 והליכי התכנון שלה הופסקו.

בטרם החל לפעול צוות התכנון של התכנית הכוללנית של ג'דידה-מכר, משרד השיכון ומינהל התכנון החליטו להכפיל את היקפה של תמ"א/44 ולפצל את השטח שלה לשתי תכניות מפורטות שתקודמנה בקצב מסחרר במסגרת הוותמ"ל, הן התכניות תמ"ל/1058, תמ"ל/1059 המוזכרות לעיל. לעורכי תכנית המתאר לא נותרה ברירה אלא להתייחס לשתי התכניות התמ"ל כעובדה מוגמרת אודות התכנון העתידי ביישוב.

תכניות הוותמ"ל הופקדו לעיון הציבור לקראת סוף שנת 2018 והוגשו נגדן עשרות התנגדויות, בכלל זה של המועצה המקומית ושל כ-200 תושבים שהתארגנו נגד התכנית.²⁵ נכון לחודש אוגוסט 2019, ולאור המחאה העיקשת של הנהגת המועצה ותושביה, משרד השיכון מציע לצמצם את היקף התכנון המוצע במחצית. למרות זאת, עדיין מדובר בייעדי תכנון גדולים בהרבה מהצרכים הצנועים של תושבי ג'דידה-מכר וקצב ההתפתחות של המועצה.

שתי תכניות אלה מכתיבות הלכה למעשה את תוכנה של תכנית המתאר הכוללנית והופכות את כל ההליך התכנוני שלה לפגום מיסודו. על מנת להצדיק את קיומן של תכניות התמ"ל, תכנית המתאר הכוללנית מייצרת מסגרת תכנונית רחבה הרבה יותר אשר כוללת עתודות קרקע למגורים גם מצפון ליישוב, עד כדי יצירת עיר בת 100,000 תושבים שתהפוך את המועצה המקומית הקטנה לא רק לעיר הערבית הגדולה במדינה, אלא גם לעיר הגדולה בגליל. לשם השוואה, תכנית המתאר המקומית לעיר עכו הסמוכה אשר קיבלה תוקף בשנת 2017, מייעדת אותה לאוכלוסייה בת 85,000 תושבים.²⁶

במילים אחרות, במקום שתגובש קודם כל תכנית מתאר כוללנית שתפקידה להגדיר את חזונה של המועצה המקומית וצורכי התושבים שלה ותקבע גם את כיווני הפיתוח והשלבויות הראויים, התהפכו היוצרות והתכנון המפורט מקדים וגורר אחריו את התכנית הכוללנית. מצב זה נוצר לאור רצונה של המדינה לקדם

²³ ראו החלטה ותמליל הדיון של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה מתאריך 03/02/2009.

²⁴ ראו החלטה ותמליל הדיון של הוועדה המחוזית צפון מתאריך 07/03/2016.

²⁵ ההתנגדות בשם תושבי ג'דידה-מכר הוגשה על ידי מרכז עדאלה ועמותת **במקום**.

²⁶ ראו **הוראות תכנית מתאר מקומית ג/21535**, דברי הסבר לתכנית וגם סעיף 2 "מטרות התכנית ועיקרי הוראותיה".

את יוזמתה בכל מחיר ולהקים מתחם מגורים חדש שישרת (באופן תיאורטי) עשרות אלפי אנשים, בלי כל התחשבות האם ואיך הוא משתלב במרחב המקומי ומה קשרי הגומלים עם הסביבה שלו.

יוצא אפוא שבניגוד לכל הגיון תכנוני, תכנית המתאר הכוללנית החדשה של ג'דיידה-מכר הפכה להיות רק מסגרת ריקה שנועדה לקלוט לתוכה את תכניות הוותמ"ל כפי שהן, מבלי לבדוק את התאמתן לצרכי היישוב וחזון תושביו.

3. עמדת הציבור

עמדותיהם של התושבים ביישובים בהם מקודמות תכניות מתאר הכוללות הרחבה של אזורי הפיתוח המקומיים בכלל, ושל אזורי המגורים בפרט, נחלקות באופן עקרוני לשתיים בהתאם למעמדם ביחס לקרקע ביישוב.

מי שהם בעלי קרקע שהתכנית מייעדת אותה לבנייה למגורים תומכים בה ודורשים שכמה שיותר אדמות פרטיות ייכללו בתחום התכנית על מנת להציע פתרונות דיור לבני משפחותיהם. סביר להניח שהדוגמה של כפר כנא, בה המועצה המקומית תומכת בעמדתם של בעלי הקרקע ומבקשת שכל אדמותיהם תוגדרנה כזמינות לפיתוח כבר בשלב המיידני של יישום התכנית, אינה היחידה. המחסור ארוך השנים בתכניות מתאר מעודכנות שמרחיבות את סל הקרקעות המיועדות לבנייה ביישוב גרם להם לא פעם לבנות בית ללא היתר על חלקת האדמה חקלאית המשפחתית ולהסתכן בתשלום קנסות כבדים וקבלת צווי הריסה.

בעבר השני של המפה המקומית נמצאים התושבים שהם חסרי קרקע לבנייה למגורים, ולכן הם ישמחו לתמוך בכל תכנית שמייעדת אדמות מדינה לפיתוח מקומי, אשר ניתן יהיה לשווק לכלל הציבור. המחסור ארוך השנים בקרקעות המיועדות לבנייה גרם להם לחיות בצפיפות גדולה ביותר במבנים שהורחבו פעם אחר פעם על מנת להציע קורת גג לכל בני המשפחה, או לחילופין וכאשר הדבר ניתן, לרכוש חלקת אדמה חקלאית כדי לבנות בית מגורים ללא היתר ולהסתכן בתשלום קנסות כבדים וקבלת צווי הריסה.

מנקודת המבט האישית של כל אחד, ייתכן כי קיימת הסכמה רחבה אודות הליכי התכנון הנוכחיים, כל עוד אלה מציעים פתרונות מגורים אמתיים וישימים בטווח הקצר עבור כלל תושבי המקום. חששם צריך לעלות ביחס לפתרונות המוצעים לטווח הארוך, היות ולא תמיד התכניות המוצעות נותנות מענה מספק בראיה של כלל תושבי המקום.

סיכום, מסקנות והמלצות

לאחר שנים רבות במהלכן היישובים הערביים סבלו מהעדר כל תכנון ראוי או מתכנון שלא הספיק כדי לתת מענה לכלל הצרכים של תושביהם, נראה שבשנים האחרונות ישנה תופעה של תנועת מטוטלת ונוצר מצב של תכנון יתר. בחלק מהמקרים מקודמות תכניות בעלות היקף גדול במיוחד מבחינת שטח והן כוללת מספר שיא של יחידות דיור. מדובר בשינוי גישה משמעותי ביחס למצב הקודם, אך ברור שהתוצר התכנוני

הנוכחי אינו הרצוי, מכיוון שכמו בכל תהליך של תגובה מיידית, חסרים בו היבטים של בקרה ואיזון פנימיים כדי להבטיח שניתן יהיה ליישם את התכניות בבוא העת.

ראשית, התהליך הנוכחי מספק אמנם מלאי משמעותי של קרקעות זמינות לפיתוח מקומי לצרכי מגורים, תעסוקה ומבני ציבור; אך מכיוון שמרבית התכניות הינן כוללניות, נדרש עדיין שלב של תכנון מפורט כדי שניתן יהיה לקבל היתרי בנייה על פי אותן תכניות.

שנית, היקף עתודות הקרקע שנוצר מטעה. אמנם בחלק מתכניות המתאר נעשה מאמץ לצרף אליהן אדמות מדינה כדי לתת פתרונות דיור עבור תושבים שאין ברשותם קרקעות זמינות לבנייה למגורים, דבר שלא היה נפוץ בתכניות מתאר מקומיות שנערכו עד לפני שנים לא רבות. גישה זאת נכונה וראוי שהמדינה תאמץ אותה בדרך קבע. יחד עם זאת, מכיוון שעיקר עתודות הקרקע למגורים בתכניות מתאר ביישובים ערביים הינן על אדמות פרטיות, אין כל אפשרות להבטיח את מועד המימוש שלהן.

הנסיון מלמד כי ביישובים הערביים כמעט ולא קיימת בנייה יזמית מטעם בעלי הקרקע מתוך מטרה למכור את הדירות בשוק החופשי ולהפיק רווח אישי. מצב זה נובע מכך שבאופן כללי, לקרקע פרטית ביישובים ערביים אין ערך נדל"ני כפי שקורה ביישובים יהודיים, אלא ערך רגשי אישי והיסטורי. על אף שניתן למצוא דוגמאות הפוכות לכך, הן מצומצמות ואינם מהוות מגמה שיכולה לענות על צרכיהם של אותם תושבים שלמשפחותיהם אין קרקעות כלל או שקרקעותיהן אינן מיועדות לבנייה למגורים, והם נדרשים להסתמך על קרקעות מדינה על מנת להגיע לפתרונות דיור נאותים.

סביר להניח שכל משפחה בעלת קרקעות המיועדות לבנייה למגורים תממש את מלוא פוטנציאל הבנייה שלה בהתאם לצרכים של בני המשפחה לאורך הזמן. תחילה, קצב המימוש יהיה מוגבר על מנת לספק קורת גג עבור זוגות צעירים שנאלצו להתגורר יחד עם ההורים, או כאלה שדחו את מועד הנישואים שלהם, אך לאחר מכן הדברים יתנהלו בהתאם לקצב הגידול הטבעי של המשפחה לאורך מספר דורות. בפועל, לציבור הרחב לא תהיה אפשרות ליהנות מעתודות קרקע אלה.

מבלי להזכיר קשיים תכנוניים אחרים כגון טופוגרפיה קשה לפיתוח או מגבלות של תשתיות, מהדברים לעיל עולה כי מרבית עתודות הקרקע על פי תכניות המתאר המעודכנות רשומות בעיקר על הנייר ואינן מהוות פתרון בר מימוש עבור מצוקת הדיור של כלל התושבים ביישובים הערביים. חוסר הקצאה של קרקעות מדינה לבנייה למגורים במידה המתאימה ומספקת בכל יישוב במסגרת תכניות המתאר ותכניות מפורטות הנערכות בימים אלה יביא, ללא ספק, להימשכות משבר הדיור בקרב החברה הערבית.

אנו סבורים שיש להתמיד בהכנתן של תכניות מתאר מקומיות או כוללניות ככלי עבודה מרכזי לא רק לטווח ארוך, אלא גם לצורך להגדרת עקרונות תכנון ופיתוח מנחים לקראת תכנון מפורט. זאת, מתוך כוונה כבר מתחילתו של תהליך התכנון המתארי לאפשר את פיצולו להליכי תכנון מקבילים עבור תכניות מפורטות במקומות המסוכמים לפיתוח. ראוי גם שקידומן של תכניות מפורטות יהיה בוועדות המחוזיות בכפוף לעקרונות תכנוניים שנקבעו עבור כלל היישוב כדי לא ליצור מצב בו התכנון המפורט יהיה זה שמכתיב את התכנון הכולל ביישוב. מעורבותה והתמודדותה של הרשות המקומית עם החסמים התכנוניים בדרג המחוזי תתרום להגברת ניסיונה וכוחה כגורם בעל השפעה לקראת הליכי תכנון עתידיים.

תכניות המתאר המעודכנות, כמו גם חלק מהתכניות המפורטות הגדולות, נערכות רובן ככולן תוך הקפדה על קיום תהליך של שיתוף הציבור ודו-שיח בין צוות התכנון לבין התושבים והמנהיגות המקומית, במטרה לחשוף את מרבית התושבים לפרטי התכנית ולהפוך את תהליך התכנון לשקוף ונהיר עבור כולם. על אף

זאת, יש מקום לשפר את תהליכים אלה על ידי הנגשה טובה יותר של המידע התכנוני ומסירתו מבעוד מועד כדי שהתושבים יוכלו להתכונן למפגשים, וכן על ידי הגברת המאמצים כדי להגיע ליותר בעלי עניין.

הדברים לעיל אינם באים מתוך גישה ביקורתית בלבד שאין לה אחיזה במציאות. דוח מבקר המדינה מחודש מאי 2019 הקדיש פרק שלם על "פעולות הממשלה בנושא מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים", כפי שאלה נעשו במסגרת יישום החלטה 922 באחריות משרד הבינוי והשיכון²⁷. הדו"ח מצביע על שורה של ליקויים וכישלונות של רשויות המדינה בעת יישום ההחלטה שהיו ידועים לכל מי שעוקב מקרוב אחר הנושא. נציין רק את הקצאת תקציבים באופן אחיד לרשויות מקומיות שונות בלי להתחשב בגודלו או בצרכים הייחודיים של כל אחת ואחת; אי מתן מענה אמיתי וענייני למצוקה בכוח האדם המקצועי ברשויות המקומיות; או קידום חלקי בלבד של תכניות מתאר ותכניות מפורטות שעשויות לתת פתרונות משמעותיים למחסור בפתרונות דיור עבור האוכלוסייה הערבית.

למרבה הצער, המבקר לא בחן את הסיבות שמובילות לכישלון ביישום החלטת 922 עד לשלב זה, ומכאן שאפשר כבר לצפות לדו"ח הביקורת הבא בתום תקופת היישום של ההחלטה. לדעתנו, הסיבות לכישלון נטועות בנקודת המוצא הכללית, הן של המלצות צוות 120 הימים, והן בהחלטת הממשלה עצמה, והיא הרצון ליצור תכנית מערכתית שתביא ל"שילוב כלכלי של אוכלוסיית המיעוטים בישראל"²⁸.

נקודת מוצא זאת אינה רואה את הצורך ליצור שוויון זכויות והזדמנויות בין כלל אזרחי המדינה כערך בפני עצמו, אלא רק כתוצאה נלווית של יישום התכנית. מכאן שלדעתנו, המלצות של צוותים מקצועיים או החלטות ממשלה מרחיקות לכת, לא תצלחנה לשנות באופן מהותי את תפיסת העולם של קובעי המדיניות מחד, או את דרכי הפעולה של מקבלי ההחלטות האמונים על ביצועה בדרגים השונים במשרדי הממשלה, מאידך. כתוצאה מכך אנו עדים כבר היום למגוון בעיות בעת יישום החלטת 922 כמתואר לעיל.

עוד ניתן להוסיף כי על אף הקביעה כי החלטת 922 נועדה לשרת את כלל האוכלוסייה ביישובי "המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי"²⁹, זמן קצר אחריה התקבלה החלטה ייעודית עבור האוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית³⁰, ובהמשך עבור האוכלוסייה הבדואית בצפון³¹, וגם עבור האוכלוסייה הבדואית בנגב³². עצם קבלת החלטות נפרדות עבור כל אחת מקבוצות המשנה בקרב "אוכלוסיית המיעוטים" ממחישה באופן חד משמעי את המדיניות של הפרד וממשול שמנהיגה מדינת ישראל מראשית דרכה כלפי האוכלוסייה הערבית בכללותה. מדיניות מסוג זה אינה תורמת כלל ליצירת מצב מיוחל של שוויון זכויות והזדמנויות בין כלל אזרחי המדינה.

²⁷ ראה מבקר המדינה (2019), [דוח שנתי 69ב'](#), ירושלים, ע' 546-598.

²⁸ ראה [החלטה מס' 922](#), הקדמה.

²⁹ שם.

³⁰ שם.

³¹ [החלטת ממשלה מס' 959](#) מתאריך 10/01/2016 "תכנית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים לשנים 2016-2019".
³² [החלטת ממשלה מס' 1480](#) מתאריך 02/06/2016 "תכנית ממשלתית להעצמה ולחיזוק כלכלי-חברתי של היישובים הבדואים בצפון לשנים 2016-2020".

³² [החלטת ממשלה מס' 2397](#) מתאריך 12/02/2017 "פיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב בחומש 2017-2021".