

**אימוץ המלצות הצוות הבין-משרדי להסרת חסמים בדיוור ובמקרקעין ביישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית**

**הצעה להחלטה**

מחליטים :

נוכח החשיבות שהממשלה רואה בקידום תחום הדיוור ביישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית (להלן: "**החברה הלא יהודית**"), ובהמשך להחלטת הממשלה מספר 922 מיום 30.12.2015, שעניינה פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2020-2016, החלטת הממשלה מספר 468 מיום 25.10.2020 שעניינה פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2020-2016 – תיקון החלטת ממשלה, החלטת הממשלה מספר 959 מיום 10.1.2016 שעניינה פיתוח והעצמת היישובים הדרוזים והחלטת הממשלה מספר 534 מיום 15.11.2020 שעניינה תוכנית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזים והצ'רקסים לשנת 2020 - תיקון החלטת ממשלה והעברת שטח פעולה למשרד ראש הממשלה, מחליטים :

א. לאמץ את עיקרי המלצות הצוות הבין-משרדי בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי) במשרד המשפטים (מצ"ב כנספח להחלטה), להסרת חסמים בדיוור ובמקרקעין בחברה הלא יהודית (להלן – "**הצוות הבין-משרדי**"), אשר מטרתן לפתור חסמים תכנוניים וקנייניים, לקדם שוק נדל"ן משוכלל ביישובי החברה הלא-יהודית, ולהציע סל פתרונות על-מנת לקדם את תחום הדיוור ביישובים אלו, ובכלל זה- פתרונות לעניין קידום תכנון מפורט ביישובי החברה הלא יהודית, קידום תכניות איחוד וחלוקה, שכלול המנגנונים לעניין הפרשות קרקע לצרכי ציבור, קידום מימוש בנייה בקרקע פרטית באמצעים שונים, סיוע בקידום רישום הנכסים בפנקסי המקרקעין, תגבור השדרה המקצועית בוועדות המקומיות, קידום הסברה ושיתוף ציבור, שילוב ככל הניתן של נציגים מקצועיים מהחברה הלא יהודית בצוותי התכנון המקדמים תכנון מפורט, ועוד.

ב. להקים צוות ליישום דו"ח הצוות הבין-משרדי בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי). בצוות היישום יהיו חברים נציגי המשרד לשוויון חברתי, משרד הפנים, מנהל התכנון, משרד האוצר, רשות מקרקעי ישראל, משרד הבינוי והשיכון, משרד ראש הממשלה והרשות לפיתוח כלכלי חברתי ביישובים הדרוזיים והצ'רקסיים, אשר ימונו על ידי מנכ"לי הגופים החברים בצוות היישום.

1 צוות היישום יפעל, בין היתר, לקידום המלצות הצוות הבין-משרדי הטעונות תיקוני חקיקה, ליישום ולמעקב אחר מימוש ההמלצות הנוגעות להיבטים המקצועיים, תוך התייעצות דרך קבע עם ראשי הרשויות ונציגי החברה האזרחית בחברה הלא יהודית, ובכלל זה יבחן הצוות את ההערות של פורום ראשי הרשויות המקומיות הדרוזיות והצ'רקסיות ושל הוועד הארצי של ראשי הרשויות המקומיות הערביות. בנוסף, צוות היישום ימליץ למשרד לשוויון חברתי על סדרי עדיפויות רצויים למימוש המלצות הצוות לעת הכנת התכנית הרב שנתית לתכנון ופיתוח ביישובים הערביים, ולמשרד ראש הממשלה לעת הכנת התכנית הרב שנתית לתכנון ופיתוח ביישובים הדרוזיים והצ'רקסיים.

2 צוות היישום יפעל לבחינת נושא ההתחדשות העירונית תוך שימת לב, בין היתר, לשיקולים כלכליים, וכן יפעל לבחינת נושא הדיור להשכרה ארוכת טווח והדיור הציבורי ביישובי החברה הלא יהודית. לדיוני צוות היישום העשויים להשפיע על נושאים אלה ימונה גם נציג של הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית בידי מנכ"ל הרשות. חברת "דירה להשכיר" תוזמן לדיוני צוות היישום שיעסקו בנושאים הנוגעים להשכרה ארוכת טווח.

ג. להקים ועדת היגוי מקצועית בראשות מנכ"לית מינהל התכנון או מי מטעמה, שבה יהיו חברים נציגי משרד הבינוי והשיכון, משרד הפנים, משרד האוצר, רשות מקרקעי ישראל, משרד ראש הממשלה, הרשות לפיתוח כלכלי חברתי ביישובים הדרוזיים והצ'רקסיים והמשרד לשוויון חברתי, ובמסגרתה יידונו וילובנו סוגיות תכנוניות עקרוניות העולות במסגרת קידום התכנויות בחברה הלא יהודית, לרבות סוגיות העולות ביחס לתכנון בקרקעות המדינה באופן שיביאו לשימוש מיטבי בהן והכל בכפוף לסמכותה של רשות מקרקעי ישראל, ובהתאם להחלטות מוסדות התכנון. ועדת ההיגוי תוכל להזמין לדיוניה גופי ממשלה נוספים שיהיו רלוונטיים לצורך הדיון וכן ראשי רשויות ונציגי החברה האזרחית בחברה הלא יהודית.

ד. הצוות והוועדה כאמור בסעיפים ב' ו-ג' לעיל ידווחו לממשלה אחת לחצי שנה על התקדמותם.

## דברי הסבר

### רקע כללי

ביוני 2015 פרסם צוות 120 הימים, העוסק בנושאי הדיור באוכלוסיית המיעוטים מכוח החלטת ממשלה 2365 מיום 21.12.2014, שורת המלצות בנושא התמודדות עם מצוקת הדיור ביישובי החברה הלא יהודית. ההמלצות אומצו בהחלטת ממשלה מס' 208 מיום 9.7.2015 ויושמו בהחלטות ממשלה בנושא שנוגעות ליישובים אלו, אשר כוללות התייחסות משמעותית לתחום הדיור (החלטה 922 מיום 30.12.2015 והחלטה 959 מיום 10.1.2016). בהחלטה 922 נקבע כי לשם טיפול בתחום הדיור ביישובים הערביים תתבצע הקצאה של כ-1.2 מיליארד ש"ח. כן נקבע כי לצורך יישום פרק הדיור בהחלטה 922 יוקם צוות היגוי שבראשו יעמוד מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון.

עניינה של החלטה 959 הוא פיתוח והעצמת היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים, ובנושא הדיור היא דומה במהותה להחלטה 922 העוסקת ביישובים הערביים.

במהלך תקופת יישום החלטות הממשלה נעשו פעולות משמעותיות ביותר לקידום התכנון והפיתוח ביישובי החברה הלא יהודית. בתוך כך, למרבית היישובים נערך תכנון מתארי מעודכן ונעשתה התקדמות רבה גם בתכנון המפורט. בשנים האחרונות התגבר מאוד אף קצב שיווק הקרקעות במקומות שבהם יש קרקעות מדינה או קרקעות מעורבות.

עם זאת, וכפי שהסתבר בשנתיים האחרונות, אחוזי המימוש של התקציבים שהעמידה הממשלה בהחלטות הממשלה הנ"ל נמוכים, וחרף הפתרונות שהוצעו, נותרו חסמים משמעותיים המונעים פיתוח מואץ לדיור בחברה הלא-יהודית.

בשנה וחצי האחרונות החל לפעול צוות בין-משרדי בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי), ובהשתתפות נציגי מנהל התכנון, משרד האוצר, רשות מקרקעי ישראל, משרד הבינוי והשיכון, המשרד לשוויון חברתי, המשרד לפיתוח אזורי, הרשות לרישום והסדר זכויות במקרקעין ומשרד ראש הממשלה. הצוות פעל במטרה לבחון את יישום המלצות צוות 120 הימים והחלטות הממשלה שנתקבלו בעקבותיו, תוך ביצוע הליך שיתוף ציבור משמעותי, לרבות עם גורמי מקצוע ברשויות המקומיות הערביות והדרוזיות, ועם הוועדה למיגור האלימות בחברה הערבית בכנסת. במסגרת הדיונים הרבים שערך הצוות מופו החסמים בתחום, והמסקנות נועדו לקדם שוק נדל"ן משוכלל ביישובי החברה הלא-יהודית, וכן להציע סל פתרונות על-מנת לקדם את תחום הדיור ביישובים אלו.

במסגרת עבודת הצוות עלה, כי ככל ששלבי התכנון והפיתוח יתקדמו במהירות וביעילות, תוך פתרון החסמים השונים, יהיה בכך כדי לתת מענה הולם למצוקת הדיור של האוכלוסייה ביישובי החברה הלא יהודית. למידת הדברים בעיון חובילה למסקנה כי הבעיות אינן בתחום האכיפה בהכרח, אלא כי יש להציע פתרונות בתחומי התכנון והפיתוח נוכח המאפיינים הייחודיים של האוכלוסייה ביישובים אלו, כאשר אכיפת דיני התכנון והבניה תתמוך במהלכים אלה.

הצעת המחליטים מבקשת לאמץ את עיקרי המלצות ומסקנות הצוות הבין-משרדי ביחס לקידום הליכי התכנון, הפיתוח, רישום הזכויות והשימוש בקרקעות המדינה באופן מיטבי על-מנת להתגבר על הקשיים הקיימים כיום ביישובי החברה הלא יהודית.

## נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי

### תקציב

חלק מיישום המלצות הצוות הבין משרדי טעון הקצאת משאבים; כפי שצוין בהחלטה, הקצאת המשאבים תסוכם לאחר אישור תקציב המדינה. בעת הנוכחית, ובהתחשב בכך שהצוות והוועדה מורכבים מעובדי מדינה, לא נדרש תקציב לצורך תחילת פעילות הוועדה והצוות.

### השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי

### עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר הפנים – מאשר  
סגן שר במשרד ראש הממשלה, סגן השר פטין מולא- מאשר  
השרה לשוויון חברתי – תומכת  
שר האוצר – תומך  
שר הבינוי והשיכון – תומך

### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת הממשלה מספר 922 מיום 30.12.2015 בנושא פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020; החלטת הממשלה מספר 468 מיום 25.10.2020 בנושא פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020 – תיקון החלטת ממשלה; החלטת הממשלה מספר 534 מיום 15.11.2020 בנושא תוכנית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזים והצ'רקסים לשנת 2020 - תיקון החלטת ממשלה והעברת שטח פעולה למשרד ראש הממשלה.

### עמדת היועץ המשפטי של המשרד יחס ההצעה

לעמדת היועצת המשפטית למשרד המשפטים לא נמצאה מניעה משפטית בקידום ההצעה. חוות הדעת המשפטית מתואמת עם הייעוץ המשפטי למשרד ראש הממשלה, משרד הפנים, משרד האוצר, משרד הבינוי והשיכון, המשרד לשוויון חברתי ומינהל התכנון.

### סיווגים

סיווג ראשי: תהליך  
סיווג משני: הצהרתי, ביצועי  
תחום פעולה עיקרי: חברה וכלכלה

מוגש על ידי שר המשפטים

כ"ד בכסלו התשפ"א  
10 בדצמבר 2020



## חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

### **נושא הצעת ההחלטה:**

אימוץ המלצות הצוות הבין-משרדי להסרת חסמים בדיוור ובמקרקעין ביישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית

### **תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:**

בהמשך להחלטות ממשלה בנושאי הדיוור באוכלוסיית המיעוטים בישראל כמפורט בדברי ההסבר להצעה, בשנה וחצי האחרונות החל לפעול צוות בין-משרדי בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי), ובהשתתפות מנהל התכנון, משרד האוצר, רשות מקרקעי ישראל, משרד הבינוי והשיכון, המשרד לשוויון חברתי, המשרד לפיתוח אזורי, הרשות לרישום והסדר זכויות במקרקעין ומשרד ראש הממשלה.

הצוות פעל במטרה לבחון את יישום המלצות שניתנו בעבר בנושא זה והחלטות הממשלה שנתקבלו בעקבותיו, תוך ביצוע הליך שיתוף ציבור משמעותי, לרבות עם גורמי מקצוע ברשויות המקומיות הערביות והדרוזיות, ועם הוועדה למיגור האלימות בחברה הערבית בכנסת. במסגרת הדיונים הרבים שערך הצוות מופו החסמים בתחום, והמסקנות נועדו לקדם שוק נדל"ן משוכלל ביישובי החברה הלא-יהודית, וכן להציע סל פתרונות על-מנת לקדם את תחום הדיוור בישובים אלו.

הצעת המחליטים מבקשת לאמץ את עיקרי המלצות הצוות הבין-משרדי ביחס לקידום הליכי התכנון, הפיתוח, רישום הזכויות והשימוש בקרקעות המדינה באופן מיטבי על-מנת להתגבר על הקשיים הקיימים כיום ביישובי החברה הלא יהודית.

האימוץ המוצע הוא בשני מישורים: המישור הראשון, הוא הקמת צוות ליישום המלצות הדו"ח בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי), ובו יהיו חברים נציגי המשרד לשוויון חברתי, משרד הפנים, מנהל התכנון, משרד האוצר, רשות מקרקעי ישראל, משרד הבינוי והשיכון, משרד ראש הממשלה והרשות לפיתוח כלכלי חברתי ביישובים הדרוזיים והצ'רקסיים. תפקידו של הצוות יהיה לקדם המלצות הצוות הטעונות תיקוני חקיקה, ליישום ולמעקב אחר מימוש ההמלצות הנוגעות להיבטים המקצועיים, וכן להמליץ למשרד לשוויון חברתי על סדרי עדיפויות רצויים למימוש המלצות הצוות לעת הכנת התכנית הרב שנתית לתכנון ופיתוח ביישובים הערביים, ולמשרד ראש הממשלה לעת הכנת התכנית הרב שנתית לתכנון ופיתוח ביישובים הדרוזיים והצ'רקסיים.

המישור השני הוא למעשה יישום אחת ההמלצות בדו"ח (המוזכרת בסעיף ו' בעמוד 6 לדו"ח), והיא הקמת ועדת היגוי שהיא ועדה מקצועית בראשות מנכ"לית מינהל התכנון או מי מטעמה, שבה יהיו חברים נציגי משרד הבינוי והשיכון, משרד הפנים, משרד האוצר, רשות מקרקעי ישראל, משרד ראש הממשלה, הרשות לפיתוח כלכלי חברתי ביישובים הדרוזיים והצ'רקסיים והמשרד לשוויון חברתי, במסגרתה ידונו וילובנו סוגיות תכנוניות עקרוניות העולות במסגרת קידום התכנון בחברה הלא יהודית, לרבות סוגיות העולות ביחס לתכנון בקרקעות

מדינה באופן שיביאו לשימוש מיטבי בהם והכל בכפוף לסמכותה של רשות מקרקעי ישראל, ובהתאם להחלטות מוסדות התכנון.

הנה כי כן, עניינה של הצעת המחליטים היא בנקיטת האמצעים הנדרשים לשם קידום מסקנותיו של צוות בין משרדי, שהתגבשו בסיום עבודה מקצועית. מובן, כי ככל שיקודמו תיקוני חקיקה, הרי שיתקיים לגביהם הליך החקיקה המקובל.

**קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:**

לא נמצאו קשיים משפטיים. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי) סמך ידיו על הצעת ההחלטה.

**עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**

חוות הדעת המשפטית מתואמת עם הייעוץ המשפטי למשרד ראש הממשלה, משרד הפנים, משרד האוצר, משרד הבינוי והשיכון והמשרד לשוויון חברתי.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשווה העומד בראשו מגיש את ההצעה:**

לא נמצאה מניעה משפטית.

לאה רקובה, עו"ד

היועצת המשפטית למשרד המשפטים

כ"ג כסלו תשפ"א

09 דצמבר 2020

(027-99-2020-010208)



## מדינת ישראל משרד המשפטים

לשכת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי)

### הסרת חסמים בתחום הדיור והמקרקעין בחברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית

#### רקע

ביוני 2015 פרסם צוות 120 הימים שורת המלצות בנושא התמודדות עם מצוקת הדיור ביישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית (להלן: "החברה הלא יהודית"). ההמלצות אומצו בהחלטות ממשלה בנושא שנוגעות ליישובים אלו, ויש בהן התייחסות משמעותית לתחום הדיור (החלטה 922, החלטה 959 והחלטה 1480). בהחלטה מספר 922 נקבעה לתחום הדיור ביישובים הערביים הקצאה של כ-1.2 מיליארד ש"ח. כן נקבע, כי לצורך יישום פרק הדיור בהחלטה מספר 922 יוקם צוות היגוי שבראשו יעמוד מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון. החלטה מספר 959 לפיתוח והעצמת היישובים הדרוזים התקבלה על ידי הממשלה ביום 10.1.2016 והחלטה מספר 1480 שעניינה פיתוח והעצמת היישובים הבדואים בצפון התקבלה ביום 2.6.2016. שתי ההחלטות דומות במהותן להחלטה מספר 922 העוסקת ביישובים הערביים. במהלך תקופת יישום החלטות הממשלה נעשו פעולות משמעותיות ביותר לקידום התכנון והפיתוח ביישובי החברה הלא יהודית. בתוך כך, למרבית היישובים נערך תכנון מתארי מעודכן ונעשתה התקדמות רבה גם בתכנון המפורט. כמו כן, בשנים האחרונות התגבר מאוד אף קצב שיווק הקרקעות במקומות שבהם יש קרקעות מדינה או קרקעות מעורבות. עם זאת, כפי שהסתבר בשנתיים האחרונות, אחוזי המימוש של התקציבים שהעמידה הממשלה בהחלטות הממשלה הנ"ל נמוכים, וחרף הפתרונות שהוצעו, נותרו חסמים משמעותיים המונעים פיתוח מואץ לדיור בחברה הלא-יהודית. בשנתיים האחרונות גובש צוות בין-משרדי, שבחן את יישום המלצות צוות 120 הימים והחלטות הממשלה שבעקבותיהן (להלן: "הצוות"). זאת, מתוך מטרה למפות את החסמים בתחום ועל מנת לקדם שוק נדל"ן משוכלל ביישובי החברה הלא-יהודית, וכן להציע סל פתרונות על-מנת לקדם את תחום הדיור ביישובים אלו. בראש הצוות עמד המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי), מר ארז קמיניץ, והשתתפו בו נציגי מנהל התכנון, משרד האוצר, רשות מקרקעי ישראל (להלן: "רמ"י"), משרד הבינוי והשיכון, המשרד לשוויון חברתי, המשרד לפיתוח איזורי, הרשות לרישום והסדר זכויות במקרקעין ומשרד ראש הממשלה. את הצוות ניהלה גבי כרמית יוליס, ראש אשכול נדל"ן ביועץ וחקיקה (המחלקה למשפט אזרחי), וריכז את עבודתו מר רוסלאן עותמאן.

במסגרת זו, התקיימו במהלך החודשים הראשונים לעבודת הצוות, שורת ישיבות יחד עם גורמי ממשלה רבים, נציגי ציבור מהחברה הערבית והדרוזית וכן עם ארגוני המגזר השלישי<sup>1</sup>. מטרת הישיבות הייתה לבחון האם מומשו ההמלצות שהתקבלו בעבר בנושא הדיור בחברה הלא יהודית ומה החסמים המשפטיים שנותרו המקשים על הפיתוח.

אמנם בתחילת הדרך, התמקד השיח בהיבט המשפטי, אולם אגב שיח זה התגלתה ההבנה שיש חסמים מקצועיים משמעותיים שטעונים עבודת עומק לשם הסרתם. כך, התחדדה המסקנה, כי על אף תיקוני החקיקה והקצאת התקציבים בתחום, טרם מוצו המהלכים שיאפשרו קידום שוק דיור משוכלל ויעיל בחברה הלא יהודית, בין היתר, נוכח הקושי בהיבטי יזמות תכנונית ויזמות בניה. זאת ועוד, עולה כי מצוקת הדיור בקרב החברה הלא-יהודית מורגשת בעוצמה רבה במיוחד בקרב זוגות צעירים שזה אך נישאו.

בעת האחרונה, נדרשו שר המשפטים, מר אבי ניסנקורן ושר הפנים, מר אריה דרעי לנושא, והוצגו בפניהם עיקרי המלצות הצוות. השרים בירכו על המהלך וביקשו להשלים את העבודה המקצועית הכרוכה בו כדי להטמיע את הדברים בחלטות ממשלה ייעודיות.

להלן יוצגו עיקרי החסמים הרלוונטיים לנושא, והמלצות, כפי שעלו על ידי כלל השותפים בצוות, וכפי שעלו משיתוף הציבור הרחב שהתקיים. בהתאם להחלטת הממשלה מס' 534 – תכנית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזים והצ'רקסיים לשנת 2020 – תיקון החלטת הממשלה והעברת שטח פעולה למשרד ראש הממשלה, אשר לפיה נדרש הצוות להגיש את מסקנותיו לממשלה, יהיו אלה תשתית מקצועית אף לדיונים הממשלתיים הנעשים כעת, לצורך קידום החלטות המשך להחלטות 922 ו-959. ראוי כי החלטות ההמשך יתייחסו לא רק למן התקציבי, אלא גם לפתרונות מקצועיים ומשפטיים אחרים שיועילו לפתרון מצוקת הדיור במגזר הלא יהודי.

כפי שמובא בגוף ההמלצות, חלקן מתאימות להיות מוטמעות בתיקוני חקיקה ייעודיים. יובהר, כי ביחס להמלצות הנדרשות ליבון נוסף וכן המלצות הטעונות תיקוני חקיקה, מוצע כי יוקם צוות יישום בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי) ובו יהיו חברים נציגי המשרד לשוויון חברתי, משרד הפנים, מנהל התכנון, משרד האוצר, רשות מקרקעי ישראל, משרד הבינוי והשיכון, משרד ראש הממשלה והרשות לפיתוח כלכלי חברתי ביישובים הדרוזים והצ'רקסיים, אשר ימונו על ידי מנכ"לי הגופים החברים בצוות (להלן: "צוות היישום"). צוות היישום יתייעץ דרך קבע עם ראשי הרשויות ונציגי החברה האזרחית בחברה הלא יהודית. כמו כן, צוות היישום יוכל לבחון הצעות נוספות לפתרון החסמים בדיור, שהוגשו אגב הליך שיתוף הציבור, לרבות הצעות שהתקבלו מראשי הרשויות המקומיות, עמותת סיכוי, המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי ופרופסור ראסם ח'מאייסי.

### שיתוף הציבור

קיימת משמעות מיוחדת בשותפות ציבורית רחבת היקף שיש לקיים בנושא חשוב זה. חלק מהביקורות המופנות כלפי הממשלה נוגעות לטענות בדבר חוסר היכרות מעמיקה עם המאפיינים המיוחדים של החברה הלא יהודית, בפרט בתחום הדיור והמקרקעין, בין היתר, נוכח הערך המיוחד לקרקע שמאפיין אוכלוסיות אלו. מתוך הבנה זו, נעשו על ידי הצוות ומחלקת יעוץ וחקיקה (אזרחי) מספר פעולות שנועדו להגביר את שיתוף הציבור:

- משרד המשפטים הכין שאלון, שמיועד למי שנמנה עם החברה הלא יהודית, ובו בחינה של מספר סוגיות משמעותיות הנוגעות לתחום הדיור - כמו למשל, היחס לבניה רוויה, היחס להפרשת קרקע לצרכי הציבור, מידת שביעות הרצון ממאפייני התכנון ביישובי החברה הלא יהודית ועוד. ממצאי השאלון, בו השתתפו כאלפיים אנשים, העלו, בין היתר, כי קיימת נכונות בקרב החברה הלא יהודית לבניה רוויה, שכן 46%

<sup>1</sup> בין הגורמים שעמם התייעץ הצוות היו - המרכז למיפוי ישראל, האגף לשומת מקרקעין במשרד המשפטים, ראשי רשויות מהחברה הערבית והדרוזית, המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, עמותת סיכוי ועוד.



מהמשתתפים בשאלון הביעו נכונות לגור בדירה בבית משותף. כמו כן, עלה כי 73% מהמשתתפים אינם מתנגדים להפריש קרקע לצרכי ציבור. עוד עלה, כי לדעת רבים מהמשתתפים העדר התכנון מהווה גורם עיקרי למצוקת הדיור בחברה הלא יהודית.

- בהמשך לאמור, יצוין, כי במהלך חודש אפריל 2019 התקיים כנס בעיר נצרת, אליו הוזמנו ראשי רשויות מהחברה הלא יהודית, נציגי ציבור, עמותות העוסקות בנושא הדיור, וכן השתתפו בו מנכ"לים וגורמי מקצוע בכירים במשרדי הממשלה העוסקים בפיתוח וכן היועץ המשפטי לממשלה ומנכ"לית משרד המשפטים. הכנס חשף בפני המשתתפים את עבודת משרד המשפטים בכל הנוגע לפתרון חסמים בדיור (ולא רק בהיבטי אכיפה). לאחר הכנס, נשלח קול קורא המזמין את הציבור להעביר הערות בכתב, והוא נשלח לרשימת תפוצה רחבה ופורסם אף בדרכים נוספות. הערות רבות מגורמי מקצוע מהחברה האזרחית הגיעו עקב פניה זו והן היוו תשתית לחלק מההמלצות שלהלן.
  - במקביל לאלו, התקיים ומתקיים שיח תדיר עם חברי כנסת המייצגים את החברה הלא יהודית, עם ועדי ראשי הרשויות המקומיות הערביות והדרוזיות ועם נבחרי ציבור. כן נערך כנס נוסף בספטמבר 2019 עם העדה הדרוזית, שכלל אף סיור בעוספיה, ומפגש בלתי אמצעי עם תושבים. עוד ובנוסף, עם נציגי החברה הלא יהודית התקיימו ומתקיימים ישיבות עתיות ותכופות, בהן הועלו טענות רחבות ביחס לקידום הליכי התכנון והיבטי הנדל"ן וזאת אף ביחס למקרים פרטניים מורכבים וקשים לגבי מספר יישובים.
  - זאת ועוד, בשיתוף רשת "מעוז", התקיים שיח עם עמיתי הרשת, העוסקים בתחום הדיור בחברה הלא יהודית, ושחלקם נמנים עם חברה זו, כדי לבחון את החסמים והצעות לפתרון בכל הנוגע לקידום תכניות איחוד וחלוקה. חלק מההצעות שעלו מחברי הרשת נכללות במסמך שלהלן ומהוות המלצות משמעותיות ליישום.
  - כמו כן התקיים שיח מקצועי עם ועד ראשי הרשויות הערביות שהסתייעו בגורמים מקצועיים נוספים, וחיוו דעתם על האמור בטיטוט המסמך והוסיפו התייחסות מטעמם, שהוטמעה בהמלצות הסופיות.
- יצוין כי קיום מפגשים וימי עיון ייעודיים נוספים מתוכננים לעת הקרובה, וזאת על מנת לשמוע באופן אינטנסיבי, רציף ויעיל את הערות כלל הציבור למהלכים שנוקטת הממשלה לצורך פתרון חסמים והקלה על מצוקת הדיור.

**למעשה, מסמך זה מהווה אבן דרך לשותפות עם החברה הלא-יהודית, כדי לגבש פתרונות ישימים לאורך זמן בתחום הדיור והמקרקעין, תוך הכרה במאפייני הקהילה וצרכיה.**

ראוי להזכיר ולהודות לגבי כרמית יוליס, שניהלה את עבודת הצוות, לגבי נועה עמירב-פטאל שריכזה את הנושא בעבר, למר רוסלאן עותמאן, המרכז את הנושא כעת, למר תום פישר, מר הילל קירשנבאום ומר גלעד אלון כולם עובדי המחלקה האזרחית ביועץ וחקיקה, וכמובן גם ליתר נציגי הממשלה, נציגי הציבור והגופים החברתיים הלוקחים חלק משמעותי בקידום תהליך חשוב זה.

ראוי גם להודות לוועד הארצי של ראשי הרשויות המקומיות הערביות לסגן השר במשרד ראש הממשלה, מר פטין מולא, ולמנהיג הרוחני של העדה הדרוזית בישראל, השייח מואפק טריף, שאלמלא הירתמותם לנושא חשוב זה לא היה ניתן לגבש את ההמלצות שלהלן, שכן הישיבות הרבות שהתקיימו איתם הובילו להבנת החסמים האמיתיים הקיימים בתחום הדיור ביישובי החברה הלא יהודית.

## פירוט המלצות

### 1. התקדמות הליכי התכנון

בפני הצוות הוצגה העבודה הרחבה הנעשית במטה מינהל התכנון ובמוסדות התכנון בכל הנוגע ליישובי החברה הלא יהודית, ובכלל זה לעניין העסקת גורמי מקצוע ייעודיים לנושא, תוספת המשאבים ותנופת התכנון המשמעותית. בחובלת מנכ"לית מנהל התכנון, גב' דלית זילבר, הוקצו משאבי כח אדם, משאבים כספיים רבים וחשיבה רבה כדי להעניק פתרונות וסעדים לקשיים משמעותיים שאפיינו את התכנון בחברה הלא יהודית בעבר. למעשה, מינהל התכנון ומשרד השיכון מקדמים בצורה אינטנסיבית הליכי תכנון עבור החברה הלא יהודית, הן בפעילות ענפה שנעשית במסגרת הוועדה לקידום הבניה במתחמים מועדפים לדיור (להלן: "הותמ"ל") והן בוועדות המחוזיות. הגורמים האמונים על הנושא מסייעים רבות ליזום תכנון ולהובילו מול מוסדות התכנון, תוך שנעשית עבודה מקיפה במטה ובוועדות המחוזיות לקידום תכניות מתאריות ומפורטות ביישובי החברה הלא יהודית. יצוין, כי לצד העבודה האינטנסיבית של מינהל התכנון בקרקע פרטית, פועלים בצורה אינטנסיבית מאוד, גם משרד הבינוי והשיכון ורמ"י, כדי לקדם וליזום תכנון ביישובי החברה הלא יהודית לרבות בקרקעות מדינה ובקרקעות מעורבות. יצוין, כי ההיקפים הנרחבים של פעולות התכנון הסטוטורי המקודמות על-ידי משרד הבינוי והשיכון בקרקע פרטית (באמצעות תקציבי החלטת הממשלה 922) והתקשורת עם מהנדסי הרשויות והציבור בתהליכים אלה, הביאו לתובנות ולשיפור הליכי התכנון, המבוצעים על-ידי משרד הבינוי והשיכון ביישובי החברה הלא יהודית.

בפני הצוות הוצגו נתונים המצביעים על התקדמות משמעותית מאוד בתכנון הכוללני או המתארי ביישובי החברה הלא יהודית. למעשה, אחוז גבוה מאוד של האוכלוסייה הלא יהודית נמצא ביישובים שבהם יש **תכנון כוללני חדש** מאושר או בהליכים סטטוטוריים מתקדמים. על-פי נתוני מנהל התכנון כ- 95% מהאוכלוסייה הערבית מתגוררת ביישובים שיש בהם תכנון כוללני עדכני, ורוב היישובים הדרוזיים נכללים בתחומי תכנון כוללני עדכני או בשלבי תכנון מתקדמים.

עם זאת, בדיוני הצוות שבה ועלתה הטענה, כי המחסור של יחידות הדיור ביישובי החברה הלא יהודית הוא גדול במיוחד, ולמעשה מוגדר על-פי מספר הזוגות הנישאים בכל יישוב מידי שנה. כאמור, בהקשר התרבותי, יש ממשק בין מספר הזוגות הנישאים לבין יחידות הדיור שנדרשות באותו היישוב, שכן, מקובל כי זוג שנישא מקים את ביתו בסמוך לאחר נישואיו, כאשר מגורים בשכירות בדירה או בבית שאינו בבעלות אותו הזוג היא תופעה פחות שכיחה.

להלן החסמים שעלו בכל הנוגע להתקדמות הליכי תכנון:

א. **מרחק מהשטח:** עלתה טענה, כי צוותי התכנון והרכב ועדות התכנון אינם כוללים מספיק נציגים מהחברה הלא יהודית, דבר הפוגע באמון הציבור מחד, ובהבנת צרכי היישוב על-ידי מוסד התכנון מאידך. כן נטען, כי התחושה בקרב החברה הלא יהודית היא שהמדיניות שמגיעה "מלמעלה" איננה מחוברת דיה לצרכי השטח ולמאפיינים המיוחדים של החברה הלא יהודית. הדבר נכון בוודאי לוועדות המחוזיות, אך גם לעיתים בוועדות מקומיות-מרחביות, שתחת מרחב התכנון שלהן יש רוב של יישובים לא יהודיים. בהקשר זה, ההמלצה היא - יש לשאוף לכך שבלשכות התכנון ובצוותי הליווי, יהיו נציגים בעלי הכרות עם החברה הלא יהודית ומאפייניה הייחודיים, ובכלל זה גורמי מקצוע מהחברה הלא יהודית. בנוסף, יש לשאוף לכך שבמוסדות התכנון הארציים והמחוזיים יהיו נציגים מהחברה הלא יהודית. עוד מוצע, לעודד מתכננים ואנשי מקצוע בתחום מהחברה הלא יהודית לקחת חלק בהכנת

התכניות המפורטות ביישובי החברה הלא יהודית ולהשתלב במאגרי המתכננים, המנוהלים על ידי המדינה.

ב. **תכניות שאינן מייצרות ודאות ביעודי הקרקע המותרים** – עלה כי במספר יישובים תוכננו תכניות מפורטות שאינן כוללות הוראות לאיחוד וחלוקה, ואשר השאירו את שלב עריכת טבלאות ההקצאה והאיזון לתכנית נוספת בסמכות הוועדות המקומיות. בנוסף ויחד עם דחיית שלב זה, כוללות התכניות העיקריות הוראה המאפשרת שינוי פריסת הייעודים במסגרת התכנית לאיחוד וחלוקה בוועדה המקומית.<sup>2</sup>

חלק מהמעירים ציינו כי הגמישות שמקנה הוועדה המחוזית לתוכניות איחוד וחלוקה עתידיות שיעשו בוועדה המקומית היא חיונית וראוי להותירה. אולם רוב המעירים טענו, כי הוראה זו מביאה לחוסר ודאות תכנונית, ולעיתים אף משפיעה על בנייה ללא היתר, מאחר שכאמור, אין בתכנית ודאות מוחלטת ביחס ליעודי הקרקע.

במהלך הדיונים הובהר, כי הוראה מעין זו מובילה לחוסר ודאות תכנונית, להכפלת משך התהליך והעלויות הכרוכות בכך, ואף משפיעה על בנייה ללא היתר ועל מדיניות האכיפה, מאחר שהתושבים המשוכנעים שאושרה תכנית, בונים על פי התכנית הראשונה, שכאמור אין בה ודאות ביחס למיקום ייעודי הקרקע, ואין בה כל אמירה לגבי שיוך והקצאת מגרשים וקרקעות לבעלים. פרקטיקה זו הייתה נהוגה בעבר, מתוך הנחה כי הרשות המקומית והוועדה המקומית, יטיבו להכיר את בעלי הקרקעות ולנהל את הליך האיחוד והחלוקה, אך המציאות אינה בהכרח כזו, ונמצא כי הקונפליקטים והאתגרים העולים בתהליכי איחוד וחלוקה וטבלאות איזון- ראוי שיידונו ביחד עם התכנית המקורית. לכן, ההמלצה היא להימנע מהוראות מסוג זה, וכך אף להביא לתכנון שיהיה מפורט וזאת במהלך אחד ולא במספר מהלכים.

ג. **תכנון כולל מול תכנון מפורט** – בהמשך לסעיף הקודם, ובמסגרת הליכי שיתוף הציבור, נשמעה ביקורת כללית על הליכי התכנון כהליך רב-שלבי, בשני היבטים: האחד במובן זה שקודם מאשרים תכנון כוללני לכל שטח הישוב, ורק לאחר מכן תכנון מפורט. בהקשר זה עלתה הטענה, כי התכנון הכוללני אורך זמן רב והתניית התכנון המפורט בו מביא לעיכוב ממושך של קידום התכנון המפורט, ומכאן לעיכוב משמעותית ביכולת של בעל הקרקע בסופו של יום להניב פירות מחקר. כמענה לכך, צוין על-ידי מינהל התכנון, כי ככל שגובשה מדיניות תכנונית במסגרת התכנית הכוללנית ונקבע הרציונל התכנוני הנגזר מראייה רחבה של שטח הרשות, אין מניעה לקידום התכנון המפורט במקביל לקידום התכנון הכוללני, תוך שהם מזינים אחד את השני, וכך נעשה ברוב המקרים. חשוב לומר בעניין זה כי בעת הנוכחית הושלמה מרבית המלאכה הנוגעת לתכנון הכוללני ליישובים כך שהדבר כבר נעשה וממילא כעת מאמצי התכנון מתמקדים בתכנון המפורט. בהיבט השני, הושמעה טענה המתייחסת לרובד תכנוני נמוך יותר, ברמת השכונה, לפיה בחלק מהמקרים מעדיפות הוועדות המחוזיות לאשר תכנית הקובעת את פריסת ייעודי הקרקע וזכויות הבניה תוך התניית היתר הבניה בתכנית איחוד וחלוקה הכוללת טבלאות איזון והקצאה, שתיעשה בסמכות הוועדה המקומית. מצב זה מביא אף הוא לעיכוב במתן היתרי הבניה. ההמלצה בהקשר זה היא, כאמור לעיל, לבחון מתן עדיפות לתכנון חד שלבי כך שניתן יהיה להוציא מכוחו היתרים.

<sup>2</sup> בהתאם לסעיף 62א(א)(1) מוסכמת הוועדה המקומית לשנות את מיקום ייעודי הקרקע ללא שינוי בשטח הכולל המותר לבניה בכל יעוד. אולם, הפנייה של הוועדה המחוזית לסמכות זו במסגרת הוראות בתוכנית שאישרה עלולה לייצר לחץ מוגבר על שינוי פריסת ייעודי הקרקע כפי שנקבעו בוועדה המחוזית, תוך פגיעה בוודאות.

ד. **ועדות משנה לתכניות מסוימות ביישובי מיעוטים** – במסגרת תיקון מספר 104 לחוק התכנון והבניה, נקבע כי במחוז הצפון, במחוז חיפה ובמחוז המרכז תוקם, מבין חברי הוועדה המחוזית, ועדת משנה לעניין תכניות מסוימות ביישובי מיעוטים. מטרת ועדת משנה זו היא לזרז את הליכי אישורה של תכנית מפורטת ביישובי החברה הלא יהודית, לקדמה לפני או במקביל לתכניות אחרות המתדיינות במחוז. חשוב לציין כי כוונת הדברים הייתה גם לתכניות שעיקר מטרתן להכשיר בניה שכבר נעשתה בדיעבד. לוועדה ניתנה גם כל סמכות שקיימת לוועדה מקומית כדי לאשר תכנית לצרכי רישום (להל: "תצ"ר"), על-מנת להביא לרישום מהיר של התכנית ונקבע, כי הגשת תצ"ר מהווה תנאי לאישורה של תכנית בוועדה.

בדיוני הצוות עלה, כי בחלק מהוועדות המחוזיות הכוללות בתחומן את יישובי החברה הלא יהודית, הוועדות המיוחדות אינן מתכנסות באופן תדיר, היות וחלק גדול מהתכניות לא עומד בקריטריונים הנדרשים. עוד נטען, כי הדרישה להגשת תצ"ר כתנאי למתן תוקף של התוכנית מעכבת מאוד את אישורה ולכן מראש מוגשות מעט מאוד תכניות לוועדת משנה זו. עם זאת, הושמעה הטענה הנגדית, שלפיה ועדות המשנה אמורות ויכולות לקדם ביעילות תכנון מפורט, וכי לאישור התצ"ר תרומה משמעותית לקידום הרישום ומימוש הבניה בתכניות אלה. לאור האמור, מוצע כי צוות היישום יבצע בחינה מעמיקה של הכללים וההוראות החלים על ועדת המשנה לתכניות מסוימות, ובכלל זה שינוי אפשרי במנגנון ההפעלה של ועדות אלו, לרבות עניין הייצוג של האוכלוסייה. בנוסף, יש לבחון אם יש מקום לתיקון חקיקה שיתקן את אופן פעולתה ובכלל זה את תנאי הסף לדיון בה.

ה. **חוסר אמון בהליכי שיתוף הציבור בתכנית** – בדיוני הצוות עלתה הטענה, כי בקרב החברה הלא יהודית קיימת תחושה של חוסר אמון ממפגשי שיתוף הציבור, זאת משום שבמהלכם מוצגים דברים ונשמעות הבטחות בשלב ראשוני מאוד של ההליך, אך לאחר מכן הן משתנות על ידי מוסד התכנון, בין אם בשלב ההפקדה ובין אם בשלב ההתנגדויות. בעניין זה הוצע, כי הגורמים השלטוניים ומתכנני התכנית יציגו בתחילת כל מפגש שיתוף ציבור את המשך ההליך, וכי הגורמים המתכננים וראשי המועצות או ראשי הערים יימנעו ממתן הבטחות במהלך ההליך התכנון.

ו. **יצירת גורם אחד המתכלל את התכנון ביישובים הלא יהודים** - לפי המצב הקיים היום ישנה מעורבות משמעותית של מספר גופים ממשלתיים בכל הנוגע לקידום תכנון ביישובים הלא יהודיים. מציאות זו חיובית כמובן בכל הנוגע למתן מענה לצרכים, אך גם מביאה עמה סרבול, חוסר ודאות ומסרים סותרים. בכל הנוגע לתכנון הכוללני-מתארי, מנהל התכנון הוא הגורם המקדם התכנון בעבור כלל היישובים. ביחס לתכנון המפורט, בהתאם להחלטות הממשלה, משרד השיכון הוא הגורם המקדם את התכנון המפורט ביישובים הערביים באמצעות הרשויות המקומיות או חברות מתכננות, וזאת למעט שתי תכניות שמתקדמות בותמ"ל ליישובים טורעאן ופורדיס, המקודמות על ידי מנהל התכנון. ביחס ליישובים הדרוזים, מנהל התכנון מקדם את התכנון המפורט, למעט ארבעה יישובים שמשרד השיכון הוא מי שמקדם התכנון בהם. בנוסף, רמ"י מקדמת אף היא חלק מהתכניות ביישובי החברה הלא יהודית.

בהקשר זה נטען, כי במקרים מסוימים יש גורם ממשלתי או מקומי שמקדם את התכנון אולם אין תכלול של העבודה שנעשית כאשר כל גורם העוסק בזום תכנון או באישורו קובע תנאים והתניות משלו לשם קידום התכנון. לכן, בהקשר זה, מוצע להקים ועדת היגוי בה יהיו חברים מינהל התכנון, משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון, משרד האוצר, המשרד לשוויון חברתי, רמ"י, משרד ראש הממשלה והרשות לפיתוח כלכלי חברתי ביישובים הדרוזים והצירקסיים. ועדת ההיגוי תהיה בראשות מנכ"לית מנהל התכנון או מי מטעמה, ועיקר מטרתה לדון בסוגיות תכנוניות עקרוניות העולות מעת לעת, בסדרי

קדימויות, ובסוגיות הנוגעות לתכנון ביחס לקרקעות מדינה או קרקעות מעורבות. זאת, בנוסף למעקב אחרי התקדמות התכנון המפורט באותם יישובים (להלן: "ועדת ההיגוי").

כמו כן, בהקשר האמור לעיל, יש לבחון האם נדרש מנגנון טכני בעיקרו לחלוקת העבודה בין גופי הממשלה המקדמים תכנון מפורט ביישובי החברה הלא יהודית, כדי למנוע עבודות כפולות או הזנחת אזורים (מינהל התכנון, משרד הבינוי והשיכון ורמ"י).

### **להלן סיכום ההצעות שעלו בהקשר התקדמות הליכי תכנון-**

- **ימי עיון** : להמשיך את קיום ימי העיון וההכשרות שמקיים מינהל התכנון לציבור המתכננים, לרשויות המקומיות ולוועדות המקומיות בנושאי איחוד וחלוקה והיבטים תכנוניים. במסגרת זו ניתן לכלול מפגשים עם נציגי ממשלה שונים ליצירת היכרות ושיח בסוגיות השונות.
  - **קידום תכנון בותמ"ל**: כיום, תכניות בותמ"ל מקודמות בתוך פרק זמן של כשנה וחצי ובהכרח מסתיימות עם תוצר מוגמר של תכנית המאפשרת להוציא היתרי בניה (כולל איחוד וחלוקה). מוצע לקדם תיקון חקיקה שיאריך את הוראת השעה בעניין הותמ"ל, כך שישאר בה מסלול המיועד לקידום תכנון לחברה הלא יהודית נוכח ההבנה כי מדובר במסלול אפקטיבי ויעיל במיוחד בסוגי תכניות אלו.
  - **יזום תכנון מפורט – ועדת היגוי**: מוצע להקים ועדת היגוי בה יהיו חברים מינהל התכנון, משרד הפנים משרד הבינוי והשיכון, משרד האוצר, המשרד לשוויון חברתי, ורמ"י משרד ראש הממשלה והרשות לפיתוח כלכלי חברתי ביישובים הדרוזים והצ'רקסיים, שעיקר מטרתה לדון בסוגיות תכנוניות עקרוניות העולות מעת לעת, ובכלל זה סוגיות הנוגעות לתכנון ביחס לקרקעות מדינה או קרקעות מעורבות. זאת, בנוסף למעקב אחרי התקדמות התכנון המפורט באותם יישובים.
  - **קידום תכנון מפורט חד – שלבי**: ממולץ להעדיף תכנון מפורט שיעשה במהלך תכנוני אחד ובמוסד תכנון אחד, שיכלול הן את קביעת ופריסת יעודי הקרקע וזכויות הבניה, והן את ההוראות לעניין חלוקה חדשה למגרשים וטבלאות ההקצאה והאיזון, ולא להפריד שלבים אלה בין שתי תוכניות בין הוועדה המחוזית המקומית, אלא בגסיבות מיוחדות.
- במקומות שבהם מקודם תכנון כוללני או מתארי בוועדה המחוזית, ניתן לשקול בתנאים מסוימים קידום במקביל של שתי תוכניות- ככלל שהרעיון התכנוני כבר גובש במסגרת ההליכים הסטטוטוריים של התכנון הכוללני או המתארי, אין מניעה לקדם במקביל גם תכנון מפורט הכפוף להוראות המתגבשות בתכנון המתארי כאמור (בוועדה המחוזית או המוקמית לפי הענין). דרך פעולה זו יכולה לקצר ולייעל הליכים, והיא ננקטת כבר כיום במקרים המתאימים, ומוצע כי מוסדות התכנון ימשיכו ויפעלו בדרך זו. עוד מוצע, כי ועדת ההיגוי תעקוב אחר הדברים.

### **צוותי תכנון**

- יש להבטיח כי צוותי התכנון יהיו בעלי נסיון מוכח ויכולת מקצועית ורצוי כי יכללו גם נציגים בעלי הכרות עם החברה הלא יהודית ומאפייניה הייחודיים. מוצע, כי משרדי הממשלה הרלבנטיים, יפעלו לשיפור הנגישות של מתכננים מהחברה הלא יהודית לצוותי התכנון המכניים את התכנון המפורט. למצער, מוצע כי צוותי התכנון יתייעצו באופן שוטף עם נציגים כאמור. עוד במסגרת זו - הכרת הצרכים המיוחדים בתכנון בחברה הלא יהודית צריכה להיות אף נחלתם של כל מוסדות התכנון, ובכלל זה הוועדות המחוזיות, ועל מינהל התכנון להמשיך לפעול לשם כך.
- מנהל התכנון יפעל להמשך גיוס מתכננים אסטרטגיים בכפוף לתקציב שיוקצה לכך.

- יש לשאוף לכך שבלשכות התכנון ובצוותי הליווי, יהיו נציגים בעלי הכרות עם החברה הלא יהודית ומאפייניה הייחודיים, ובכלל זה גורמי מקצוע מהחברה הלא יהודית. בנוסף, יש לשאוף לכך שבמוסדות התכנון הארציים והמחוזיים יהיו נציגים מהחברה הלא יהודית. עוד מוצע, לעודד מתכננים ואנשי מקצוע בתחום מהחברה הלא יהודית לקחת חלק בהכנת התכניות המפורטות ביישובי החברה הלא יהודית ולהשתלב במאגרי המתכננים, המנוהלים על ידי המדינה.
- במסגרת שיתוף הציבור בהליכי התכנון, צוותי התכנון יסבירו לציבור על שלבי התכנון והצפי המשוער לסיומם.

## 2. תכניות איחוד וחלוקה

כאמור, כחלק מפעילות הצוות, ובעקבות פעילות מקבילה עם רשת "מעוז" בתחום הדיור ביישובי החברה הלא יהודית, התמקד הצוות בסוגיית תכניות איחוד וחלוקה ביישובי החברה הלא-יהודית. ראשית נסביר מה משמעותה התכנונית והמשפטית של תכנית איחוד וחלוקה; בתכנית זו, נעשה איחוד של חלקות סמוכות שבמתחם התוכנית, כאשר לאחר סיום התכנון, ובהתאם לתנאים ולמגבלות שנקבעו בו, ובכלל זה לעניין הפרשות לצרכי ציבור, נעשית חלוקתן מחדש למגרשים הנוצרים בהתאם להוראות התוכנית החדשה, והם מוקצים לבעלי הזכויות בחלקות המקוריות. בדרך זו, ניתן לאפשר את פיתוחו של השטח וניצולו המקסימלי לטובת בעלי הקרקע ולטובת הציבור, מבלי שהחלקות המקוריות יגבילו את קביעת ופריסת ייעודי הקרקע, ובלבד שלעניין שוויון-האיזון ביניהן יישמר. בנוסף, החלוקה החדשה מהווה בסיס המאפשר רישום מסודר של בעלויות הקרקע בהתאם למגרשים שהוגדרו בה ולטבלת ההקצאות.

במהלך השנים האחרונות, חל ביישובים הלא יהודיים שינוי משמעותי, תפיסתי ותודעתי בגישה לתכנון במסגרת תכניות איחוד וחלוקה. אנו עדים ליותר ויותר תכניות איחוד וחלוקה הכוללות היקף ראוי של שטחי ציבור והפרשות לצרכי ציבור בהיקף של כ- 40%. במסגרת ישיבות הצוות, עלה כי על אף שינוי מגמה מבורך זה, עדיין קיימת התנגדות לקידומן של תכניות איחוד וחלוקה מצד התושבים, והן נתפסות כחליך תכנוני הפוגע בבעלי הקרקע, בפרט על רקע הערך המיוחד שיש לקרקע בקרב החברה הלא-יהודית, שאיננו מתאפיין רק בשוויה הכלכלית של הקרקע וביכולת הפוטנציאל העסקי הטמון בה.

זאת ועוד, כאמור, תכניות איחוד וחלוקה משנות לא רק את המצב התכנוני החל על הקרקע אלא גם את המצב הקנייני שלה, ומביאות לחלוקה אחרת של הקרקע בין הבעלים המקוריים, לרבות קבלת קרקע אחרת, במיקום אחר ובגבולות ושטח אחרים. על כך יש להוסיף עקרון מרכזי נוסף שכרוך בקידום תכניות אלו, הנוגע להפרשת קרקעות לצרכי ציבור במסגרת קידום ההליך התכנוני.

עם זאת, חשוב להבהיר כי במסגרת תכנית איחוד וחלוקה, בה נכנסים מספר בעלים עם החלקות שלהם "במצב הנכנס", ומקבלים את מגרשי תמורה "במצב היוצא" - השווי המצרפי של הקרקע עולה באופן משמעותי, והנחת העבודה היא שכולם מתעשרים מהתכנית ביחס למצב הקודם שהיה להם. כל זאת כאשר היחסיות בין בשווי של זכויות הבעלים במצבן המקורי נשמרת. כך, במקרים רבים, קרקע חקלאית שהייתה בבעלות משותפת של מספר רב של בעלים, נהנית מהשבחה רבה, בדמות מגרשים שמיועדים למגורים כאשר הבעלים זוכים לזכויות בניה משמעותיות.

עוד חשוב להבהיר, כי ריבוי בעלים על יחידת שטח הוא מהחסמים העיקריים לאפשרות מימושה לבניה, גם אם היא נמצאת בתחום שאושר בתכנית לפיתוח. כך למשל, לעיתים קרובות שותפים מספר בעלים במספר חלקות, כאשר בכל אחת מהן יש להם חלק קטן, שאיננו מספיק לבניה. תכנית איחוד וחלוקה מחדש היא הדרך המיטבית לרכז את הבעלויות השונות בצורה כזו, שיתאפשר מגרש בניה לכל אחד מהבעלים בחלקה, וכנגד זאת הם מפרישים חלק מהקרקע שלהם לטובת צרכי הציבור שישרתו את התכנית.

באוכלוסייה הכללית, תכניות איחוד וחלוקה הן כלי מועדף ורווח עד מאוד בכל מוסדות התכנון, כאשר הוא מצליח לאפשר תכנון מיטבי של הקרקע ואף להביא להשבחתה.

לעומת זאת, התפיסות המסורתיות בחברה הלא יהודית מייחסות לקרקע ערך רב העולה על ערכו הכלכלי. כך למשל, מחקרו של פרופ' ראסם ח'מאייסי העלה כי לא ניתן לבצע תכניות איחוד וחלוקה לפי הכללים הרגילים, שכן תפיסת הערך של הקרקע קשורה בשטח (במ"ר) ומאפיינים נוספים, ולא דווקא בזכויות בנייה או ביעודי קרקע סחירים. כך גם התקינה השמאית הקיימת מתקשה לקבוע את מחירי השוק הריאליים בחברה הלא יהודית ואינה מבטאת בהכרח ערכים תרבותיים שהם בעלי משמעות רבה בחברה הלא יהודית (ובמיוחד ביישובים הכפריים) כגון עצי זית, טראסות ועוד.

עוד עלה, כי ביישובי החברה הלא יהודית אמנם חלק ניכר מהקרקעות הן בבעלות פרטית, אך אחוז קטן יחסית מבין תושבי היישוב הם הבעלים בקרקע (אחוז הקרקעות בבעלות פרטית גדול מאחוז הבעלים בקרב תושבי היישוב), כך שגם פעולה של איחוד וחלוקה לא בהכרח מבטיחה פתרון דיור לרוב האוכלוסייה, שאין בידה קרקעות ושהיא לא נהנית, קניינית, מתוצאות האיחוד והחלוקה.

להלן הנושאים העיקריים שעלו ביחס לקידום תכניות איחוד וחלוקה<sup>3</sup>:

### הצורך במיפוי בעלויות בפועל

א. **העדר רישום בפנקסי המקרקעין** - למרבה הצער, יישובי החברה הלא יהודית מתאפיינים, בדרך כלל, בהיעדר רישום של הזכויות בקרקע בפנקסי המקרקעין, בין אם מדובר בזכויות שאינן רשומות כלל ובפרט ביחס למצבים בהם הרישום בפנקסי המקרקעין אינו מעודכן. הכוונה היא למשל לירושות בקרקע שלא נרשמו משך שנים או לאי רישום של הסכמים להעברת זכויות בקרקע. כמו כן, קיימת תופעה של הסכמים ביחס למגרש שבעליו רשומים ב"מושע" לחלוקה בעין של חלקות ל"מגרשים תיאורטיים" בין הבעלים השונים. הסכמים אלו אינם בני רישום, משום שלצורך רישום נדרש הליך אישור של תשריט חלוקה וכן אישור על תשלומי מסים, אולם בפועל בעלי הזכויות לא עושים כן. הברור מאליו הוא כי, אף ללא קשר להליך תכנוני כלשהו, יש אינטרס חשוב ומשמעותי ברישום הזכויות בפנקסי המקרקעין, שכן, רישום בפנקסים יחזק את הזכות הקניינית ואת ההגנה עליה, ויאפשר את מימושה של הקרקע לבניה או מסחר יעיל ובטוח יותר. בין היתר, עסקאות להעברת זכויות, מימוש זכויות או נטילת משכנתה יהפכו קלות וזולות יותר. מעבר לרישום עסקאות, גם תכניות מאושרות לא מגיעות לכדי רישום, בשל חסמים כלכליים הקשורים בפרוצדורות הרישום והעברת הזכויות, דוגמת תשלום מיסים ועלות תשלום שכר טרחה לעורך דין ו/או מודד לצורך הכנת תצ"ר והכנת מסמכי רישום הפרצלציות. כמו כן, לגבי חלק מהקרקעות קיים קושי לקבוע את הגבולות הברורים של החלקה. בעבר, כאשר היישובים היו קטנים בגודלם, היה מקום גדול יותר ליצירת עסקאות בקרקע באמצעות הסכמות והכרה בבעלות ובגבולות, אך היום היישובים התרחבו וכמות הבעלים גדלה משמעותית, ועל כן מתעוררים יותר קשיים.

בהקשר זה, הוצגו נתונים על ידי הרשות לרישום והסדר מקרקעין במשרד המשפטים, וכן הוצגה העבודה המשמעותית הנעשית על ידי הרשות בתחום זה. עלה, כי קיים פער במודעות לחשיבות הרישום ולמשמעויות הנגזרות ממנו בחיבת הקנייני, וכי קיים חסם משמעותי הנובע מריבוי צווי ירושה וצווי קיום צוואה שאינם נתונים לרישום, שכן הם מחייבים ביצוע פרצלציות או רישום בית משותף שטרם נרשם. כמו כן, הליך עריכת התצ"ר שנדרש לצורך הרישום במרשם ואישורה במרכז למיפוי ישראלי, מורכב מאוד ויקר, בשל העדר רישום זכויות לאורך שנים ארוכות, והוא דורש ביצוע "שחזור גבולות" בהתאם לשיטת המדידה החדשה הנהוגה היום לפי תקנות המדידות, ביצוע חישובים וביקורים בשטח.

<sup>3</sup> יצוין בהדגש – רוב ההמלצות הנוגעות לתוכניות איחוד וחלוקה יכולות להיות רלבנטיות גם לתוכניות מפורטות אחרות שבהן נעשית חלוקה למגרשים והפרשות לצרכי ציבור אף אם אינן מוגדרות כתוכניות איחוד וחלוקה (למשל תוכניות שבהן לא נעשות טבלאות הקצאה ואיזון אלא חלוקה של מגרשים למגרשים לצרכי ציבור ולמגרשים סחירים, כאשר לחלוקה זו נלווית הוראות הפקעה למגרשים שנוצרו לצרכי הציבור, והוראות מעצמות זכויות למגרשים המיועדים לצרכים סחירים).

על אף הקשיים הרבים הוברר בעבודת הצוות ובדיונים עם גורמי המקצוע בחברה הלא יהודית, כי אגב הליכי התכנון המפורט, ותוכניות איחוד וחלוקה בכלל זה, מתגבר מאוד הצורך בשיקוף נכון במרשם (או בדרך אחרת) של מצב הבעלויות האמיתיות. הוברר, כי אגב הליכי תכנון, מגיעה האוכלוסייה להכרה כי העדר הרישום עלול לפגוע בה באופן קשה לאחר אישור התוכנית, שכן בהעדר שיקוף במרשם, זכויות של רבים מבעלי הזכויות בפועל לא יקבלו ביטוי "במצב היוצא" של התוכנית המתאשרת.

הקושי שהציפו גורמי המקצוע הוא, כי בעלי זכויות שונים מגיעים למסקנה כי יש לעמוד על שיקוף זכותם הקניינית רק במהלך הליכי התכנון ולאחר שכבר הגיעו לשלב מתקדם. בשלב זה עמידה על הזכויות מקשה מאוד על ההליך התכנוני ומאריכה אותו, שכן יש לערוך את טבלאות ההקצאה והאיזון מחדש. ברי כי פתרון לקושי זה יכול להיות בתמרוץ פעולה אינטנסיבית של הציבור לרשום את זכויותיו על-פי ירושות או עסקאות במרשם כבר בתחילת ההליך התכנוני. רישום כאמור ידייק את תיאור הזכויות ב"מצב הנכנס" של התוכנית ומשכך יקל על חלוקת הזכויות "במצב היוצא". הצעות בעניין זה הועלו על-ידי משרד השיכון ומינהל התכנון, והוסבר כי כך נוהגים גם בותמ"ל; אף הרשות להסדר ורישום זכויות במקרקעין פועלת בעניין והסכימה לעזור ככל הניתן על מנת להקל על הליכי הרישום. אולם, הוברר בדיוני הצוות, כי יש למצוא פתרון יעיל לקידום תוכניות איחוד וחלוקה גם למצבים שבהם הזכויות עדיין לא נרשמו במרשם, אך יש הכרח בקידום מהיר של התוכנית.

**על מנת להתמודד עם קושי זה הוצע לערוך מיפוי של הבעלויות הנטענות בפועל ובכלל זה מול רשויות המדינה השונות כדוגמת רמ"י, אף אם טרם נרשמו בטאבו, זאת כפעולה מקדמית להכנת תוכניות איחוד וחלוקה, ועל מנת שבעזרתו ניתן יהיה להגיע לפתרונות תכנוניים שינסו לתת מענה לכל בעלי הזכויות - אלה שהספיקו להירשם, ואלה שטרם עשו זאת.**

יש להדגיש, כי לפי ההצעות שהושמעו בעניין, אין מטרתן לשנות את המצב הקנייני הקבוע במרשם, אלא רק לשקף את הבעלות הנטענת בפועל, כך שימצאו לבעלים בפועל פתרונות תכנוניים במצב היוצא. אין בדבר כדי לוותר על הצורך של הבעלים בפועל לרשום את זכותם במרשם. הם יוכלו לעשות זאת בהתאם לתוכנית האיחוד והחלוקה (הן במיקום הזכות והן בגודל החלקה שיקבלו), אך זאת בהסכמת הבעלים הפורמליים הרלבנטיים לזכותם זו - יורשים או מעבירי ונעברי זכות מרצון, או בהצגת המסמכים המתאימים.

במסגרת זו, הוצע להכין עמודה נוספת בטבלת ההקצאה והאיזון של הבעלים בפועל ולא לפי הרישום בפנקסי המקרקעין, תוך הבהרה ואזהרה כי מדובר במידע תכנוני בלבד, שאין בו כדי להעניק זכות קניינית (אלא רק כמקור ראשוני להתייחס אליו לצורך בחינת מקור הזכות הנטענת). הובהר, כי בדיקה כאמור עשויה להתאים את הבעלויות בקרקע למצב היוצא בתשריט המצב היוצא ובטבלאות ההקצאה והאיזון, באופן שיינתן ביטוי לצורך לחלוקה של מגרשי תמורה בין כלל הטוענים לבעלות שאמורים לקבל בסופו של דבר זכויות במקרקעין במצב הנכנס, וכפועל יוצא גם במצב היוצא, היינו בין הבעלים בפועל ולא רק בין הבעלים הרשומים.

הוסבר, כי לצורך מיפוי הבעלויות כאמור, יש לקיים שיתוף ציבור אפקטיבי על-ידי הרשויות המקומיות, צוות עורכי התכניות, מודד ושמאי התוכנית. צוין, כי מנהל התכנון נוקט בשיטה זו במסגרת התכנון המפורט ביישובים הדרוזים, ומשרד הבינוי והשיכון מקדם זאת בתכניות המפורטות שבאחריותו. עם זאת, הובהר כי ככל שהכוונה להרחיב את השימוש בשיטה לכלל התכנון המפורט ביישובים, מדובר בנטל עבודה גדול שיש לדאוג למקור תקציבי בעבורו. לטענת גורמי המקצוע בחברה הלא יהודית, הגורם המתאים ביותר לתווך בין התושבים לצוות התכנון ולאסוף מידע למיפוי הבעלויות בפועל הוא הרשות המקומית, אשר תידרש לעבודה מאתגרת ביותר בקשר עם התושבים, לזיהוי המשפחות ובעלי הקרקע השונים וכו'. כמו כן, נדרשת רגישות רבה בקשר עם התושבים וכן עבודה מאומצת ומעמיקה על מנת



לערוך מיפוי מדויק ככל הניתן של בעלי הזכויות במתחם המיועד לתכנון. ברי כי ככל שהמיפוי יהיה מדויק יותר יוצאו פחות התנגדויות במעלה הדרך התכנונית, והתכנון כולו יאושר באופן מהיר ויעיל יותר. נוכח האמור, מומלץ לתגבר את כוח האדם של כלל העוסקים במלאכה לרבות גופי התכנון המלווים את התכנון, להוסיף כוח אדם הנדסי ומקצועי ברשויות המקומיות, ובכלל זה במערך השמאות של הוועדות, והכל כדי לשדרג את יכולתן לבצע מיפוי כאמור. כן מוצע לעד תקציבי תכנון מראש, כך שילקח בחשבון הצורך במיפוי הבעלויות וליווי הרשויות בהדרכה, כולל הדרכה לעניין הסברה לכלל התושבים של התהליך וחשיבותו, המסמכים והאינפורמציה הנדרשת וכד'. בהקשר זה נטען כי תושבים רבים נמנעים ממתן המידע, מסיבות שונות ופעולות ההסברה יידרשו להתגבר על תופעה זו.

**חשוב לציין בהדגש, כי שיטה זו של מיפוי בעלויות כרקע תכנוני לא מפחיתה מחשיבות הצורך הברור והמובהק לקדם רישום של הזכויות במקרקעין בסמוך לאחר סיום ההליך התכנוני.** צורך זה הוא אקוטי ביחס לכל המגזרים. בכל הנוגע לחברה הערבית והדרוזית, הפער הקיים ברישום הזכויות הוא עצום ומחייב אמנם פעולה הדרגתית, אך לא ניתן לנטוש משימה זו לחלוטין. משכך, מוצע למצוא דרכים לחיוב הטוענים לבעלות להשלים את רישום זכותם הקניינית בטאבו גם לאחר השלמת ההליך התכנוני. כך למשל, הועלתה הצעה לקבוע, כי תנאי להיתר בניה בתוכניות כאמור הוא השלמת הרישום בפנקסי המקרקעין. מנגד, חלק מהמעירים הדגישו כי תנאי זה יעכב את הליך הוצאת היתרי בניה וכן יעכב את מימוש הבניה. מובן כי רעיון זה הינו מורכב ונדרש לבחון את היתכנות יישומו באופן מעמיק, זאת לצד הצורך בבחינת פתרונות ורעיונות אחרים.

בהמשך לכך, הועלתה הצעה נוספת המבקשת לבחון מהלך משמעותי יותר, שיעניק מענה לא רק להיבטים התכנוניים אלא גם להיבטים הקנייניים אגב ההליך התכנוני. לפי הצעה זו ותוך כדי הליכי התכנון ייעשה גם הליך מול לשכת רישום המקרקעין הרלבנטית שבו ייבחנו זכויות הטוענים לבעלות בטבלת מיפוי הבעלויות הנטענות, ועד להשלמת הליכי התכנון, ניתן יהיה לקבל אישור המרשם, כי הבעלויות הנטענות נבדקו ומה תוצאת הבדיקה. בהמשך לכך, ניתן יהיה לעדכן את הטבלה היוצאת ואף לרשום אותה בלשכת רישום המקרקעין, זאת באופן אמין ומדויק, ובכפוף כמובן לשינויים שיקרו לאחר אישור התוכנית. הצעה זו מחייבת בחינה של הצורך בתיקון חקיקה לשם הקלות שונות. כמו כן, נדרש ללבן הצעה זו עם גורמים שונים, לרבות רשות המסים, האפוטרופוס לנכסי נפקדים ורמ"י, וכן בחינה של הרשות לרישום והסדר זכויות במקרקעין לרבות בהיבטי כוח אדם. יודגש, כי כוונת ההצעה אינה להאריך את הליכי התכנון בשום צורה אלא לפעול במקביל וככל שהבחינה הקניינית תארך, לא תהיה מניעה להשלמת התכנון גם ללא השלמת הבחינה הקניינית.

ב. **שיתוף ציבור** - הודגש, כי שיתוף הציבור בשלבים ההתחלתיים של התכנון טומן בחובו חשיבות גדולה. זאת שכן, הדבר מייעל את ההליך התכנוני ועשוי לצמצם התדיינויות משפטיות במסגרת הליך ההתנגדויות, דבר המעכב, מטבע הדברים, את ההליך התכנוני. זאת ועוד, שיתוף הציבור עשוי להשיג תכנון אופטימלי עבור התושבים - שיתוף הציבור בתהליך התכנון מעניק את האפשרות לתושבים, שלא מהווים חלק ממוסדות התכנון, הזדמנות להתבטא ולהשפיע על תהליך התכנון ובכך לטייב את התכנון על-ידי מתן מידע רלוונטי למתכננים בנוגע לצרכי ואילוצי התושבים. שיתוף הציבור מקבל משנה תוקף עת מדובר בקידום הליכי תכנון בחברה הלא יהודית, שכן, כאמור, חלק ניכר מבעלי הקרקעות לא רשמו את זכויותיהם בפנקסי המקרקעין. על כן, שיתוף הציבור יאפשר למתכננים לערוך תכנון שתואם את מצב הבעלויות בפועל באופן מיטבי. בהקשר זה, צוין כי שיתוף הציבור צריך להיעשות לאורכו של ההליך התכנוני - משלב מיפוי הבעלויות ועד שלב הגשת התכנית למוסדות התכנון.

משכך, שיתוף הציבור בשלב הטרם סטטוטורי עשוי לסייע לעריכת מיפוי של הבעלות על הקרקע בפועל ושל החלק שבבעלות פרטית בכל ישוב ובכל תכנית. כלי זה יאפשר רמת ודאות גבוהה יותר לעניין מימוש התכנית בפועל ויביא לשימות רבה יותר של התכנית. מובן, כי בהמשך ההליך התכנוני שיתוף הציבור יעשה בהתאם להוראות החוק.

### קרקעות המדינה

ג. נוכח הקשיים בקידום תכניות איחוד וחלוקה ביישובי החברה הלא יהודית, הוצע, כי ביישובים בהם קיימות קרקעות מדינה, תידרש המדינה, במסגרת תכניות איחוד וחלוקה, להפריש, בהתאם לצורך ולנסיבות, אחוז גבוה יותר של קרקע לצרכי ציבור מזה הנדרש מבעלי הקרקעות הפרטיות. הובהר, כי ניתן לבחון איזון של הקצאה גדולה יותר של קרקע מדינה לטובת צרכי ציבור, בכך שהמדינה תקבל זכויות רבות יותר בקרקע שתישאר בבעלותה "במצב היוצא". הגדלת אחוזי הבניה בקרקעות המדינה תאפשר בהמשך שיווק של יותר יחידות דיור למחוסרי קרקע. בישיבות שנערכו עם הגורמים המקצועיים ברמ"י ובמינהל התכנון, הוברר כי במקרים מסוימים, הונחו מתכננים מטעם רמ"י לאפשר הפרשות משמעותיות יותר של קרקעות המדינה לטובת צרכי ציבור. עם זאת, הובהר על-ידי רמ"י, משרד האוצר ומינהל התכנון, כי קרקעות מדינה פנויות הינן משאב במחסור משמעותי ביישובי מיעוטים וכי כפי שהוזכר לעיל, מרבית הקרקעות ביישובי החברה הלא יהודית מצויות בבעלות פרטית של מספר מועט של תושבים, ועל כן יש להשתמש בכלי זה במשורה, ובמקרים בהם קיימות נסיבות מוצדקות. זאת, בין היתר, בשל זמינות המימוש הגבוהה של קרקעות המדינה ביחס לקרקעות פרטיות, ומכיוון שקרקעות המדינה נועדו לספק פתרונות דיור לאוכלוסייה שאין ברשותה קרקע. בשל הצורך לאזן בין צרכי הציבור הנדרשים לבין הצורך להשתמש בקרקע לטובת מחוסרי דיור, מוצע כי ועדת ההיגוי שהומלץ על הקמתה (ר' בפרק קידום הליכי תכנון לעיל) תעלה לדיון אף שאלות עקרוניות בדילמה זו שבין הצורך בהפרשות קרקע לצרכי ציבור מזה והצורך למצוא פתרונות למחוסרי קרקע מזה. בנוסף, ייבחנו פתרונות נוספים לשימוש מיטבי ויעיל במקרקעין הפרטיים ומימושם לשם התמודדות בטווחי זמן שונים עם מצוקת הדיור בחברה הלא יהודית. בנוסף, ועדת ההיגוי תבחן את האפשרות לשלב מנגנונים שמטרתם להגשים את התכלית שבהפרשת קרקעות מדינה לצורכי ציבור, בדרך של מימוש הבניה בקרקעות הפרטיות. כמו כן, וכדי להביא לסנכרון בין הגופים השונים, מוצע כי דרגי הביצוע מטעם יזמי התכניות - רמ"י, משרד הבינוי והשיכון ומנהל התכנון יתאמו ביניהם, עובר לכל הליך תכנוני, את עיקרי השימושים בקרקע המדינה המיועדת להיכלל בתוכנית, כדי שהדברים יהיו ברורים כבר מראשית ההליך התכנוני.

ד. כמו כן, ולצורך מימוש המטרות האמורות לעיל, בכל איזון שיוחלט עליו, הוברר כי נדרש שימוש רחב ככל הניתן בקרקע מדינה זמינה. הובהר, כי במהלך עריכת התכנון הכוללני ביישובים, נעשתה פעולה מקיפה לבחון אפשרות להוסיף קרקעות מדינה לתחומי התוכניות הכוללניות ביישובים בחברה הלא יהודית, ואכן התווספו אלפי דונמים של קרקעות מדינה לתחום התכניות הכוללניות של מרבית הישובים. מכוח תכניות אלה מקודם גם התכנון המפורט. משכך וככל שאותרה או שתאותר קרקע מדינה כאמור, מוצע כי משרדי הממשלה ורמ"י בפרט יפעלו לקידום ומימוש יעילים ומהירים, תוך מתן עדיפות לתכניות בקרקע כאמור.

### קידום תכניות איחוד וחלוקה

ה. קביעת לוחות זמנים – בדיוני הצוות הוצע לקבוע לוחות זמנים לוועדות המחוזיות והמקומיות לאישור תוכניות איחוד וחלוקה, תוך יצירת מנגנון בקרה של מינהל התכנון לקידום התכנון. הוסבר, כי לוחות

זמנים כאלה קבועים בחוק וכי במקרים של עיכוב ממשי בקבלת החלטות על-ידי מוסדות התכנון ניתן לפנות לוועדה להשלמת תכניות בהתאם לסעיף 109א לחוק התכנון והבניה<sup>4</sup>. הסעיף קובע כי אם מוסד התכנון הדן בתוכנית (ובהקשרי תכנון בחברה הלא יהודית מדובר בעיקר בוועדה המחוזית) לא מצליח לאשרה בתוך התקופה הנקובה בסעיף (לוועדה המחוזית נתונים בד"כ 18 חודשים), ניתן לבקש כי התכנית תועבר למוסד תכנון גבוה יותר, והדיון בו ימשיך מהמקום שאליו הגיע הדיון.

1. **גמישות תכנונית נוכח קשיים קניינים** – נוכח המאפיינים הייחודיים של התכנון המפורט ביישובים הלא יהודיים, מוצע כי מוסדות התכנון ימשיכו להפעיל כלים תכנוניים גמישים, אשר יתחשבו, בין היתר, בקשיים הנובעים מפריסת והרכב הבעלויות בתחום התכנית ובחלוקה בפועל בין הבעלים. זאת, כמובן בכפוף לשיקול דעתו התכנוני של מוסד התכנון.

2. **חיזוק מחלקות ההנדסה ברשויות המקומיות ומינוי פרויקטורים** – הובהר, כי התמשכות הליכי התכנון נובעת לעיתים רבות ממקצועיות לא מספקת של צוותי התכנון. מניסיון מצטבר עולה כי התקשרות עם צוותי תכנון "חלשים", שאינם מיומנים מביא לעיכוב ממושך בתהליך התכנון ואישור התכניות. הדבר מקבל ביטוי גם באיכות התכנון וגם במשך הזמן עד לאישור התכנית. נושא זה נדון בצוות 120 הימים ואף ניתן לגביו המלצות, אשר מומשו בחלקן בלבד, ובחלקן הוכחו כשגויות. מכל מקום וכאמור לעיל, קיימת תמימות דעים, כי יש צורך בהגברת מקצועיות צוותי התכנון במועצות המקומיות ובוועדות המרחביות ולשם כך יש לפעול לחיזוק מחלקות ההנדסה ברשויות המקומיות. במסגרת זו יש למנות פרויקטור (לרבות פרויקטור שישירות מספר יישובים) שיפעל לתכלול הפעולות הנדרשות אגב בחירת צוות תכנון איכותיים, וקידום תכניות איחוד וחלוקה, לרבות רישום הזכויות במקרקעין במרשם, וקידום תהליכי שיתוף ציבור.

עוד הוצע בהקשר זה לקדם סדנאות הסברה וכנסים לכלל התושבים ובפרט לבעלי הקרקעות אודות מהות הליך האיחוד וחלוקה. בהקשר זה הוזכר הצורך בקיום הליכי שיתוף ציבור, הנדרשים ביתר שאת בתכניות מעין אלו בחברה הלא-יהודית.

<sup>4</sup> 109א. (א) (1) הוועדה המקומית תחליט לאשר תכנית שבסמכותה או לאשרה בשינויים, לקבוע תנאים לאישורה או לדחותה, בתוך 12 חודשים ממועד הגשתה, ולעניין תכנית מצומצמת שחלות לגביה הוראות סעיף 86א – בתוך שמונה חודשים ממועד הגשתה; יושב ראש הוועדה המחוזית רשאי, לבקשת הוועדה המקומית, להאריך את התקופות האמורות, מטעמים מיוחדים שיירשמו; (2) לא החליטה הוועדה המקומית בתכנית שבסמכותה בתוך התקופה האמורה בפסקה (1), יעביר מזכיר הוועדה המקומית, לבקשת מגיש התכנית, את התכנית לוועדה המחוזית; משהועברה התכנית לוועדה המחוזית יועברו סמכויותיה של הוועדה המקומית לגבי אותה תכנית לוועדה המחוזית, לרבות שמיעת ההתנגדויות וההכרעה בהן; הוועדה המחוזית רשאית להמשיך בהליכים מהשלב שאליו הגיעה הוועדה המקומית; הוועדה המחוזית תחליט אם לאשר את התכנית או לאשרה בשינויים, לקבוע תנאים לאישורה או לדחותה (בסעיף זה – תחליט בתכנית), בתוך עשרה חודשים מהמועד שבו התכנית הועברה אליה; (3) הדיון בתכנית שהועברה לוועדה המחוזית לפי פסקה (2) יתקיים בוועדת משנה שמינתה הוועדה המחוזית לעניין זה לפי סעיף 11ב; על החלטת ועדת משנה כאמור לא יחולו הוראות סעיף 11ד; על החלטה כאמור למעט על החלטה על תכנית מצומצמת כמשמעותה בסעיף 86א יחולו הוראות סעיף 110; (4) על אף הוראות פסקאות (1) עד (3), לא אושרה תכנית מצומצמת כמשמעותה בסעיף 86א בתוך עשרה חודשים מיום שהוחלט על הפקדתה לפי סעיף 86א, יראו את התכנית כבטלה.

(ב) (1) הוועדה המחוזית תחליט בתכנית שבסמכותה, בתוך 18 חודשים ממועד הגשתה, ורשאי שר האוצר לקבוע תקופה ארוכה יותר לגבי סוגי תכניות שיקבע; יושב ראש המועצה הארצית רשאי, לבקשת הוועדה המחוזית, להאריך את התקופות האמורות, מטעמים מיוחדים שיירשמו; (2) לא החליטה הוועדה המחוזית בתכנית שבסמכותה בתוך התקופה האמורה בפסקה (1), יעביר מזכיר הוועדה המחוזית, לבקשת מגיש התכנית, את התכנית למועצה הארצית; משהועברה התכנית למועצה הארצית, יועברו סמכויותיה של הוועדה המחוזית לגבי אותה תכנית למועצה הארצית, לרבות שמיעת ההתנגדויות וההכרעה בהן; המועצה הארצית רשאית להמשיך בהליכים מהשלב שאליו הגיעה הוועדה המחוזית; המועצה הארצית תחליט בתכנית בתוך עשרה חודשים מהמועד שבו התכנית הועברה אליה; (3) הדיון בתכנית שהועברה למועצה הארצית לפי פסקה (2) יתקיים בוועדת המשנה שמינתה לעניין זה לפי סעיף 76ד; (ג) המועצה הארצית תדון ותחליט בתכנית מיתאר ארצית בתוך 12 חודשים מיום שהחליטה על העברת התכנית להערות לפי סעיף 52, ולגבי תכנית מיתאר מחוזית – בתוך 12 חודשים מיום שהוועדה המחוזית הגישה לה אותה. (ד) החלטת יושב ראש מוסד תכנון על הארכת מועדים כאמור בסעיפים קטנים (א) או (ב), לפי העניין, יודיע על כך לשר האוצר, בצירוף הנימוקים להחלטתו.

## מימוש תכניות איחוד וחלוקה - פיתוח צרכי ציבור והיבטים שמאיים

ח. למימוש ופיתוח מהיר של התשתיות וצרכי הציבור בתוכניות מפורטות ובתוכניות איחוד וחלוקה יש חשיבות אקוטית. כך, פעולה אינטנסיבית למימוש מידי של תשתיות וצרכי הציבור, תעודד את התושבים לשתף פעולה עם ההליך התכנוני, מתוך ציפייה כי פיתוח סביבתי מהיר יוביל להשבת הקרקע, וכן תיצר אמון בהליכי התכנון. עוד ובונוס, פיתוח מהיר של צרכי הציבור - דרכים, שצ"פים ושב"צים, ימנע סיכול התכנון על-ידי בניה לא חוקית למגורים. אלא שעל אף החשיבות שבדבר, ולמרבה הצער, הרשויות המקומיות נתקלות בקשיים במישור הכלכלי והביצועי, במימוש הפיתוח הנדרש, בין היתר על רקע הצורך בעדכון חוקי עזר, ושיעורי הגביה של היטלי הפיתוח בנוגע לסלילת דרכים או פיתוח והקמת מוסדות ציבור ופארקים, לרבות תחזוקתם. זאת על אף שיש, במרבית המקרים, תשתית של חוקי עזר שתומכים לכאורה במימוש ובגביית היטלי הפיתוח הנדרשים. לכן, ההנחה הרווחת בקרב התושבים היא שאם ירצו לממש את הזכויות שניתנו להם, הרי שמטלה שהמימוש תלוי בה כגון סלילת הדרך, הלכה למעשה, תחול עליהם בפועל, שכן יש להניח כי היא לא תבוצע ע"י הרשות המקומית. משכך, הוצע והוסכם כי יש צורך משמעותי לסייע לרשויות המקומיות בתקצוב ומימון ממשלתי לפיתוח התשתיות וצרכי הציבור בתחומי התכנון המפורט, כאשר המדינה תקצה תקציב לצורך מימוש כאמור בהתאם לסדרי עדיפויות וקריטריונים שייקבעו בעניין. זאת, לצד מימוש הכלים הקיימים במרמה המוניציפלית למימון צרכי ציבור. מובן כי לעת יישום המלצה זו יש לתת את הדעת למספר תבחינים, לרבות שוויון בין רשויות מקומיות, יכולת הביצוע שלהן ואיתנות הרשות המקומית, שיעור גביית מיסים והיטלים, אינטנסיביות הבניה הכרוכה בתכניות המפורטות והחשיבות שבמימוש שלהן, כמו כן תיבחן האפשרות לקביעת תנאים למימון. דרך נוספת אפשרית, היא העמדת קרן הלוואות לפיתוח צרכי ציבור בתנאים מועדפים, אשר הרשויות המקומיות יוכל לעשות בה שימוש ייעודי לטובת פיתוח בקרקע פרטית ומעורבת, בכפוף לבחינה מקדימה של הסוגיה על-ידי משרד הפנים ואגף החשב הכללי ובהתאם לעמדתו של החשב הכללי בסוגיה האמורה.

ט. הוסבר, כי לעיתים, ההתנגדות של התושבים לתכניות איחוד וחלוקה נובעת מכך שהם השקיעו סכומי כסף גבוהים בפיתוח המגרשים שבבעלותם והשקעה זו אינה מקבלת ביטוי-בחישוב שווי הקרקע במסגרת תכנית איחוד וחלוקה. עוד נטען, כי יש לבחון עדכון של התקינה השמאית שנערכת במסגרת תכניות איחוד וחלוקה, כך שניתן יהיה להתחשב במאפייני קרקע ייחודיים ביישובי החברה הלא יהודית כדוגמת טרסות, עצי זית עתיקים וכדומה. משכך, מוצע לבחון נושאים אלה במסגרת תיקון התקינה השמאית, כך שיהא אפשר לתת ביטוי לאותן עלויות ומאפיינים ייחודיים, דבר שיעלה את ערך הקרקע "במצב הנכנס". כמו כן, מוצע כי במסגרת תכניות לאיחוד וחלוקה ביישובים הלא יהודיים יינתן דגש מיוחד על בחינת האפשרות להקצות מגרשי תמורה סמוכים ככל האפשר לחלקות המקורית, ובכלל זה בהתאם למיפוי הבעלויות הנטענות בפועל. זאת בהמשך לאמור בתקן 15 לתקינה השמאית ובסעיף 121 לחוק התכנון והבניה.

## גמישות באיחוד וחלוקה

י. הועלתה טענה כי ניצול זכויות הבניה ביישובי החברה הלא יהודית נעשה באופן הדרגתי, בדרך כלל לפי הצרכים של המשפחה. לדוגמא, אם בבעלותו של תושב מסוים שלושה מגרשים אשר התכנית החלה עליהם מאפשרת בניית 6 יחידות דיור בכל מגרש, הוא לא יממש את כל זכויות הבניה מיד עם אישור התכנית, אלא יבנה באופן הדרגתי בהתאם לצרכים של משפחתו. משכך, הועלתה הדרישה שהתכנון יתאים את הוראות התוכנית לתופעת המימוש החלקי, ולא יחייב בחפרשות "רגילות", אלא מופחתות

וכפופות להדרגה במימוש. בעניין זה ראוי להבחין בין שתיים - הוראות התוכנית מזה, והתקדמות המימוש מזה. בכל הנוגע לקביעת הוראות התכנית - כפי שצינו גורמי התכנון בצוות, הוראות התכנית לוקחות בחשבון את הצרכים הקיימים והעתידיים, ועל כן עליהן לשקף את הצורך בצרכי ציבור אף בראיה עתידית. עם זאת, צוין, כי המתכננים רגישים מספיק לצפי למימוש, ומתחשבים בעת עריכת התכנית בתופעה המוכרת של מימוש חלקי. מובן, כי שאלה זו - מידת הרגישות הנדרשת בקביעת שיעור צרכי הציבור, בהתאם לסוגי התוכניות הנדונות, תוכל להיבחן לאורך זמן בוועדת ההיגוי. בכל הנוגע להתקדמות המימוש בפועל של צרכי הציבור - נושא זה תלוי בשורה של פרמטרים ולא רק בקצב התקדמות הבניה והצרכים בפועל ועל כן מחייב בחינה פרטנית. אכן לעתים נדרש מימוש רק של חלק מצרכי הציבור עד למימוש מלא של זכויות הבניה, ואזי אין טעם בהשקעה כספית נרחבת, בוודאי על רקע קשיי המימון המוכרים של הרשויות המקומיות; ואולם, לא ניתן לקבוע מסמרות בדבר - לעתים נדרש מימוש צרכי הציבור באופן מידי גם לטובת חלק מצרכי המגורים, למשל כאשר מדובר בכביש טבעתי לשכונה שנבנית מכל עבריה, גם אם באופן חלקי. כמו כן, וכפי שצוין לעיל, מימוש מידי של תשתיות וצרכי הציבור, יעודד את התושבים לשתף פעולה עם ההליך התכנוני, מתוך ציפייה כי פיתוח סביבתי מהיר יוביל להשבחת הקרקע, וכן ייצר אמון בהליכי התכנון, ודווקא משום כך ראוי במקרים רבים להקדים מימוש בפועל לצורך.

יא. עוד הוצע, לבחון הקמת קרן לצרכי ציבור בשל בניה בלתי חוקית שתופעל במקרים חריגים - בעלי קרקע שבנו באופן בלתי חוקי, אשר במסגרת הבחינה התכנונית עולה, כי יש להם סיכויים להסדרה, אך הם אינם יכולים להפריש קרקע לצרכי ציבור במסגרת התכנית, ישלמו תשלום לקרן ייעודית לעניין זה, וזאת, ככל שהתכנית הכשירה את הבניה הבלתי חוקית שלהם. כתנאי לכך הוצע, לייצר סנקציות אפקטיביות שיחייבו בעלי קרקע אלה בתשלום בסמוך למועד אישור התכנית. כך למשל, הוצע להתנות את מתן היתר הבניה בתשלום האמור, או לפעול נגד החייב באמצעי גבייה מחמירים. מכל מקום, המלצה זו מחייבת תיקוני חקיקה ונדרשת עוד לליבון מקצועי. במסגרת ליבון זה וככל שימצא כי אכן נכון לפעול לתיקון חקיקה בעניין, ייקבעו המקרים החריגים שבהם תופעל האופציה להטיל חיוב בתשלום חלקי חיוב בהפרשה לצרכי ציבור, וייבחנו אופן הקמת הקרן וניהולה והדרכים לאכופ על הבעלים, שהוחלט להחיל עליו הסדר זה, לעמוד בתשלומים שבהם חויב. יצוין בהדגש, כי מציאת פתרון של תשלום "כופר צרכי ציבור" עלולה לפגוע במאמץ למניעת בניה בלתי חוקית, ומשכך חלה החובה לעשות בה שימוש רק במקרים חריגים, הנדרשים בשל ההתמודדות עם המציאות המורכבת, ובכפוף לפעילות נחרצת למניעת בניה בלתי חוקית חדשה, כאמור בסעיף יג' להלן.

### הפרשה לצרכי ציבור

יב. ביחס להפרשות לצרכי ציבור בתכניות איחוד וחלוקה, עלה כי במקרים לא מעטים, ועל אף השינוי שחל בעניין זה בחברה הלא יהודית, עדיין קיים חוסר הסכמה משמעותי של בעלי הקרקעות להפריש מהמקרקעין שלהם לצרכי הציבור. ייתכן שבקרב החברה הלא יהודית נתפסות התכניות לאיחוד וחלוקה כהפקעה, לה, כידוע, יש קונוטציה שלילית נוכח המשקעים ההיסטוריים והתרבותיים. אולם, בשונה מהפקעות עבר, שאין להתעלם מהמשקעים שייצרו בקרב החברה הלא יהודית, בתכניות איחוד וחלוקה מדובר בהפרשה של שטחים לצרכי ציבור לטובת הקהילה עצמה (גני ילדים, מדרכות, פארקים כבישים עירוניים וכד'), להבדיל מכבישים בין עירוניים או תשתית ארצית או בין עירונית אחרת). מכל מקום, במסגרת עבודת הצוות עלו הקשיים הבאים:

תחושות של חוסר שוויון בין בעלי קרקע שונים בתחום התכנית - במצב בו באותו ישוב יש שיעורי הפרשות לצרכי ציבור בשיעור שונה בין שכונה לשכונה או בין מתחם למתחם, הדבר גורר תחושה של חוסר שוויון בין בעלי הקרקע השונים. גם אם בתחום אותו מתחם לאיחוד וחלוקה קיים שוויון

בהפרשות לצרכי ציבור בין בעלי הקרקע הכלולים בתכנית, אין בהכרח שוויון בין מתחמים שונים באותה שכונה או בין שכונות שונות (ואף בין ישובים). עלה כי המידע בדבר שיעור ההפרשה לצרכי ציבור במקומות שונים, עובר בין בעלי הקרקע, שיוזעים ומודעים לשיעורים אלו. לכן, כאשר יש שיעור הפרשה שונה, הדבר מתקבל בחוסר הבנה ובחוסר רצון לשתף פעולה. זאת גם כאשר, לכאורה, מבחינה תכנונית יש הצדקה לשוני בין מתחמים לאור צרכים שונים של היקף שטחי הציבור בין מתחם למתחם. בהקשר זה, חשוב לציין, כי מנגד עלתה הדרישה לכך ששיעור ההפרשות לצרכי ציבור בתכניות איחוד וחלוקה יהיה דיפרנציאלי ובהתאם לצרכים של כל ישוב וישוב, וביחס לכל תוכנית לגופה וזאת על מנת למנוע מצבים של הפרשת יתר במקום שבו קיימים צרכי ציבור בשיעור מספק. לאחר שנשמעו הדעות השונות בעניין, ממליץ הצוות לקבוע כלל אצבע, שלפיו תקבע הפרשה שוויונית (או טווח שוויוני להפרשות) שלא תעמוד על יותר מ-40%. על אף הקושי המקצועי שבדבר, קביעת כלל תכנוני כאמור נועד להתאים את התכנון למציאות הייחודית והמורכבת ביישובי החברה הלא יהודית, המוסברת לעיל, אך מבלי לוותר על מינימום מקצועי נדרש.

### **בניה בלתי חוקית במתחמי איחוד וחלוקה - המובילה לחוסר שוויון :**

יג. הובהר, כי בניה בלתי חוקית בתחום המיועד לפיתוח, מביאה ליצירת עובדות בשטח המסכלת את האפשרות לתכנן באופן מיטבי את המתחם לרווחת כלל הבעלים, מאריכה מאוד את ההליך התכנוני ולעתים מסכלת אותו לחלוטין. במסגרת עבודת הצוות עלה, כי ישנן לא מעט תכניות שמטרתן לייצר כלי תכנוני – משפטי, המאפשר בסופו של דבר הכשרתם החוקית של מבנים שנבנו שלא כדין, ללא אפשרויות לתכנון מיטבי בשל האילוצים כאמור. עוד עלה, כי קביעת הייעודים בשטח התכנית מושפע ממיקומם של המבנים שנבנו ללא היתר כדין. במילים אחרות – תכניות אלו הותאמו למצב הקיים בשטח שהוא בעצם תולדה של עבירות בניה, תוך פגיעה בתושבים שבחרו לקיים את הוראות החוק ולא לבנות ללא היתר. כך למשל, הקרקעות שבבעלות מי שלא בנה באופן לא חוקי ייועדו לצרכים ציבוריים, שיוכלו לענות על הצורך של הבניה הבלתי חוקית. מנגד, התושבים שהתעלמו מהחוק ובנו ללא היתר כדין, יתוגמלו באמצעות ההכשרה שהתכנית עושה.

הובהר, כי מצב זה יוצר חוסר שוויון ופוגע בצדק החלוקתי בתכניות איחוד וחלוקה בין בעלי קרקע שכבר קבעו עובדות בשטח לבין אלו שנהגו כדין ועל כן בהעדר פתרון עלול הדבר להכשיל מימושם של תוכניות. בהקשר זה נטען, כי בעת הזו, כאשר יש מאמץ גדול לקדם תכנון מפורט, הגברת האכיפה ביחס לבניה חדשה היא אקוטית. יצוין, כי לאחרונה פורסמה מדיניות מקלה לעניין השימוש בכלי האכיפה החדשים שלפי תיקון 116 לחוק התכנון והבניה. מדיניות מקלה זו נוגעת אך למבנים קיימים בבניה ישנה שאוכלסה לפני ה- 1/1/18, ואשר אינה מצויה על שטחים מוגנים ואינה מסכלת תכנון. בכל הנוגע לבניה חדשה ובניה המסכלת תכנון ימשכו כרגיל הליכי האכיפה החדשים שיעילותם הוכחה<sup>5</sup>. משכך, ובכל הנוגע לתוכניות איחוד וחלוקה חדשות או כאלה שבהליכי תכנון, תימשך האכיפה כסדרה ותאפשר את אישורן ומימושן. ודוק, כפי שהודגש בעבר, אכיפה יעילה היא תנאי לקידום תכנון מודרני בכלל, ותוכניות מפורטות בפרט, והקושי הנוצר אגב שאלת השוויוניות בהפרשות לצרכי ציבור כמוסבר לעיל, מהווה הוכחה מובהקת לכך.

<sup>5</sup> מדיניות האכיפה העדכנית פורסמה סיום 12.11.2020.

## להלן סיכום ההצעות שעלו בנושא תוכניות האיחוד וחלוקה

- **חיזוק מחלקות ההנדסה ברשויות המקומיות ומינוי פרויקטורים** – יש לפעול לחיזוק מחלקות ההנדסה ברשויות המקומיות, ובכלל זה בהיבטי הנדסה, שמאות מדידה ורישום. במסגרת זו יש למנות פרויקטור (לרבות למספר יישובים) שיפעל לתכלול הפעולות הנדרשות אגב תכניות איחוד וחלוקה, לרבות סיוע ברישום הזכויות בטאבו, וקידום תהליכי שיתוף ציבור, מיפוי בעלויות ושכנוע התושבים בנחיצות התכנון.
- **הנאה מהפירות בקרקע שיעודה צרכי ציבור** – הוצע לבחון מודל לפיו, במקום בו מופרשת קרקע לצרכי ציבור במסגרת תכנית איחוד וחלוקה, ובקרקע זו מתבצעות פעולות שיש בהן פוטנציאל רווחי, כגון הפעלת חוגים, בריכת שחייה בתשלום וכד', יוכל מוסד התכנון להציע לבעלים השונים של הקרקע הנכנסים לתכנית איחוד וחלוקה, ליהנות מחלק מסוים מהפירות של אותן פעילויות רווחיות. כל זאת, בכפוף לקביעת הסדרים שיבטיחו את מימוש הצורך הציבורי לאורך זמן, וכן בכפוף להבטחת שוויוניות בהפעלת המודל בין כל הבעלים הפרטיים במתחם התוכנית.
- **תשלום לקרן לצרכי ציבור כחליף להפרשת קרקע** – מוצע לבחון הקמה בחקיקה של קרן לצרכי ציבור אשר במקרים חריגים ובכפוף לקריטריונים מחמירים תוכל להוות חלופה להפרשת קרקע לצרכי ציבור ("כופר לצרכי ציבור"). אופן הקמת הקרן, ניהולה והסנקציות שיוטלו על מי שלא ישלם את הסכום הנדרש על אף שמוסד התכנון הורה כאמור, ייבחנו על-ידי צוות היישום, שידון באפשרות לקידום חקיקה בנושא.  
ככל שבחינה כאמור תוביל למסקנה כי יש לקדם תיקון חקיקה בעניין זה, מוצע כי בכפוף לאמור החלטה על תשלום לקרן כחליף הפרשה תוכל להיעשות בשני מקרים:  
(א) **כאשר לא ניתן להפריש קרקע בשל בנייה בלתי חוקית** – בעלי קרקע שבנו באופן בלתי חוקי, אשר במסגרת הבחינה התכנונית עולה, כי יש להם סיכויים להסדרה, אך הם אינם יכולים להפריש קרקע לצרכי ציבור במסגרת התכנית המתהווה, ישלמו תשלום לקרן ייעודית לעניין זה. זאת, ככל שהתכנית הכשירה את הבניה הבלתי חוקית שלהם.  
(ב) **כאשר לא נדרש להפריש קרקע בשל צורך תכנוני** – נכון להיום כאשר נוצר מצב בו בעל קרקע אחד נדרש להפריש קרקע לצרכי ציבור ובעל קרקע אחר אינו נדרש להפרשה, על פי התכנית, האיזון נעשה באמצעות הזכויות המוקנות בתוכנית. אולם לא תמיד ניתן לאזן את התרומה של כל אחד מהבעלים בזכויות עתידיות שיוקצו בתכנית. מוצע, כי ביחס למקרה שבו חלק מבעלי הקרקע אינם נדרשים להפריש קרקע לצרכי ציבור, ייקבע כלל אחיד במסגרתו בעל הקרקע אשר לא נדרש להפריש כאמור, ישלם תשלום לקרן לצרכי ציבור, ששיעורו הריאלי יהיה בגובה ההפרשה שנטלה מבעלי הקרקע האחרים. יצוין, כי החוק בנוסחו הנוכחי קובע לעיתים חיוב בתשלומי איזון במצבים של חוסר שוויון "במצב היוצא" בין בעלי קרקע שונים, אולם מטרת ההצעה כאן היא לחייב תשלום שיועד למימוש צרכי ציבור ולא לתשלום בין בעל קרקע אחד לשני. בדרך זו יובטח השוויון בין כלל הבעלים בתוכנית, וכן יובטח האינטרס החשוב של מימוש צרכי ציבור ביישובים אלו.
- **שוויון בהפרשה לצרכי ציבור בקרקע פרטית** – מתהליך שיתוף הציבור עלה, כאמור, כי יש ציפייה שההפרשה של בעלי הקרקע במסגרת תכניות איחוד וחלוקה תהיה שוויונית לא רק במתחם האיחוד

והחלוקה, אלא גם ביחס ליישוב כולו ואף ליישובים סמוכים. במסגרת זו, הוצע לבחון אפשרות של קביעת כלל אצבע לאחוז הפרשות או טווח של אחוז הפרשות זהה ביישוב ושלא יעלה על 40% בקרקע פרטית. זאת, כאשר בכל תכנית ייבחר אחוז הפרשה המדויק בתוך הטווח האמור הדרוש בהתאם לצרכים התכנוניים. מנגד, יש לציין כי הפרשה גורפת שכזו עלולה גם ליצור "הפרשת יתר" במקומות בהם ניתן להפריש אחוז קטן יותר, בהתאם לצרכים התכנוניים. נושא זה יועלה לוועדת ההיגוי דרך קבע.

#### • הפרשה לצרכי ציבור בקרקע מדינה –

- רמ"י תפעל, בהתאם לצורך ולנסיבות, להפרשה גדולה יותר של קרקע המדינה לטובת צרכי ציבור. כנגד זאת, תקבל המדינה בטבלאות האיוון זכויות רבות יותר בקרקע שתישאר בבעלותה "במצב היוצא". הגדלת אחוזי הבניה בקרקעות המדינה תאפשר בהמשך שיווק יותר יחידות דיור למחסורי קרקע. על כן, חשוב כי במסגרת מנגנון זה, תיבחן הישימות לשיווק קרקעות המתוכננים לבניה רוויה, וכן כי למידת הישימות יינתן ביטוי בהקצאת הזכויות למדינה במצב היוצא. שיעורי ההקצאות האמורות יבחנו בכל ישוב ביחס להיקף קרקעות המדינה בו ולשיעור מחסורי הדיור שבתחומו.

- יש מקום לתאם בין רמ"י לבין הגוף המלווה את התכנית ולמגישי התכנית, מה הצפי מבחינת שיעור ההפרשה לצרכי ציבור כבר בראשית ההליך התכנוני, כמו גם לגבי דרישות מקדמיות אחרות של רמ"י, כדי שלא ייווצר מצב בו הייתה "ציפייה" להפרשת צרכי ציבור בשיעור מסוים, ורק במעלה הדרך התכנונית התברר כי שיעור זה הוא לא ריאלי, מה שמחזיר את התכנון לנקודת ההתחלה. כאמור, ההמלצה בעניין זה היא אף להתייחס להכרעות עקרוניות בעניין זה בוועדת ההיגוי שהומלץ על הקמתה.

- הוספת קרקעות מדינה לתחומי התוכניות הכוללניות בישובים בחברה הלא יהודית - במרבית היישובים התווספו אלפי דונמים של קרקע מדינה לתחום התכנוני, במסגרת התכנון הכוללני. מכוח תכניות אלה מקודם כעת גם התכנון המפורט. משכך, וככל שאותרה או תאוחר קרקע מדינה ונוכח חשיבותה לקידום התכנון המפורט, מוצע כי משרדי הממשלה, ורמ"י בפרט, יפעלו לקידום ולמימוש מהירים בתכנון בקרקע כאמור, תוך מתן עדיפות לתוכניות אלה. לאור המורכבות בהפרשת קרקע לצרכי ציבור בחברה הלא יהודית, יש ללבן ולהעמיק את הסוגיה, וכן גם לדון בפתרונות שונים במסגרת ועדת ההיגוי שהומלץ על הקמתה.

- גמישות תכנונית נוכח קשיים קניינים – נוכח המאפיינים הייחודיים של התכנון המפורט ביישובים הלא יהודיים, מוצע כי מוסדות התכנון ימשיכו להפעיל כלים תכנוניים גמישים, אשר יתחשבו בקשיים העולים מפריסת הבעלויות בתחום התכנית, ובחלוקה בפועל בין הבעלים.

#### • רישום זכויות מהיר או מיפוי בעלויות בפועל –

הוצע לבחון דרכים לקדם הליך מהיר של רישום זכויות בטאבו לפני תחילתם של הליכי תכנון, וזאת בין היתר ע"י יצירת תעדוף ליישובים בחברה הלא יהודית. הוצע, כי כאשר מתחיל השיח על תכנון במתחם מסוים ועובר לקליטת התוכנית, תיעשה פניה מפורשת לתושבים לרישום את זכויותיהם במרשם. הפנייה תיעשה על-ידי הרשות המקומית וייקצב זמן לפעול לרישום הזכויות. מוצע כי הפרוייקטור שימונה לעניין זה יעסוק בכך. עוד מוצע להפעיל פיילוט באחד היישובים - הפיילוט יכלול פעילות משולבת - הרשות/הפרוייקטור יפנו לתושבים כאמור, יקבע מועד סופי לרישום זכויות,



והרשות לרישום והסדר מקרקעין תסייע לייעול הליך הרישום, בין היתר על דרך של רישום מרוכז באמצעות מומחה לתחום.

במקביל – במתחמים לתכנון שבהם הרישום בטאבו לא יתקדם במהירות כאמור, מוצע להוסיף שלב תכנוני בתוכניות איחוד וחלוקה של **מיפוי בעלויות נטענות בפועל**. השלב יבוצע בהובלת גורמים ברשות המקומית, אשר יבחנו, תוך שיתוף מאסיבי של הציבור, את המצב בחלקות "הנכנסות", וימפו בעמודה נפרדת את בעלי הזכויות בפועל בחלקות אלה (אפשר על דרך של "קבוצת ייחוס" – טועני הזכות במסגרת חלקה רשומה במרשם). המיפוי ייעשה בהסכמת הנוגעים בדבר ובכלל זה רשויות המדינה הרלוונטיות, רמ"י, האפוטרופוס לנכסי נפקדים והאפוטרופוס הכללי, ויהווה אינדיקציה לזים התכנית בהתייחס לכמות טועני הזכות שיש לנסות ולמצוא להם פתרונות תכנוניים "במצב היוצא". בין היתר מוצע לשים דגש על הוראות תקן 15 לתקינה השמאית ולסעיף 121 לחוק התכנון והבניה ולקבוע את שיוך מגרשי התמורה בסמוך לשיוך הבעלים הנטענים בחלקות הנכנסות. הניסיון מלמד כי אם וככל שיימצאו פתרונות כאמור, התוכנית תתקדם עם מיעוט התנגדויות והסיכוי למימושה גבוה. בסיום ההליך התכנוני תגובש טבלה במצב היוצא אשר תשקף את **הפתרונות התכנוניים** שנמצאו עברו בעלי הזכויות הנטענות במצב הנכנס, והציבור יוזהר שלא לראות בכך חלוקה קניינית. כן ייבחנו דרכים לתמרוץ רישום הזכויות במרשם גם לאחר אישור התכנית. וזאת על-מנת לתת מענה לחשש כי הפתרון התכנוני יוביל להזנחת הרצון לרישום בטבו.

עוד בהקשר של רישום זכויות- חשוב לציין כי טיוב רישום הזכויות נדרש לא רק בקרקע פרטית, שכן נמצא שגם קרקע שהופקעה בעבר לטובת הרשויות המקומיות לא נרשמה. משכך, יש לפעול קידום הרישום של הקרקעות המופקעות לצרכי ציבור על שם הרשויות המקומיות.

עוד ובנוסף – הועלתה הצעה נוספת משמעותית יותר הדורשת עדיין בחינה וליבון, לפיה תוך כדי הליכי התכנון יתאפשר לבעלי הקרקע לקיים הליך מול לשכת הרישום הרלוונטית, שבו יבחנו זכויות הטוענים לבעלות ועד להשלמת מועד הפקדת התכנית ניתן יהיה לקבל את אישור המרשם כי הבעלויות הנטענות נבדקו ומה תוצאת הבדיקה, בהמשך לכך ניתן יהיה לעדכן את הטבלה היוצאת ואף לרשום אותה בלשכת הרישום המקרקעין, זאת באופן אמין ומדויק ובכפוף כמובן לשינויים שיקרו לאחר אישור התכנית. במידת הצורך יבוצעו תיקוני חקיקה שיקלו על התהליך.

- **תיקון התקינה השמאית**, לבחון תיקון של תקינה השמאית בתוכניות איחוד וחלוקה בחברה הלא יהודית, במסגרת תיקון התקינה הכללי, כך שניתן יהיה להתחשב במאפייני הקרקע הייחודיים ביישובים אלו (רכיבים כגון טרסות ועצי זית).

- **חלוקה בתשריט לפי פרק ד' לחוק התכנון והבניה** – במסגרת הליך שיתוף הציבור הוצע, כי היכן שאפשרי הדבר, לא לפעול בדרך של איחוד וחלוקה, אלא של חלוקת הקרקע באמצעות תשריט לפי פרק ד' לחוק התכנון והבניה. פעולה בדרך זו יכולה להקל על תחושת ההתערבות בקניין הפרטי, שכן החלוקה לא כוללת הפרשה ואין בה פירוק השיתוף בבעלות שהייתה ערב החלוקה, אלא רק קביעה של מגרשים שניתן לממש את הבנייה בהם. יחד עם זאת, לדרך זו יש גם חסרונות: האחד, משמעות חלוקה שכזו היא צמצום השימוש במתחמי האיחוד וחלוקה-נוכח העובדה כי בתשריטי חלוקה אין הפרשות לצרכי ציבור, העמסה של נטל ההפרשה לצרכי ציבור על בעלי קרקעות אחרים ביישוב שאגב תוכניות אלה יחויבו בהפרשות. השני, חלוקה בדרך זו הינה "תחליף" לאיחוד וחלוקה ועלולה לגרום לתמרץ שלילי להיכלל בתוכניות איחוד וחלוקה. על כן, השימוש בכלי זה צריך להיות זהיר, ואגב

שימת לב לקיומם של שטחים מספיקים לצרכי ציבור בסביבה. רמ"י ציינה כי שימוש מוגבר בתשריטי חלוקה עלול לייצר נתיב עוקף לאפשרות של רמ"י להפריש קרקעות לצרכי ציבור או להשתמש בקרקע לטובת שווקים, וזאת נוכח העובדה כי באישור תשריטי חלוקה לא נלקח אינטרס המדינה בחשבון. גם מסיבה זו ראוי להשתמש בכלי זה בהחלטות הנדרשת.

- **הסברה אקטיבית לוועדות המקומיות ולרשויות המקומיות על חשיבות רישום זכויות** – הרשות לרישום והסדר זכויות במקרקעין תפעל לטובת הסברה, הדרכה וליווי של הוועדות המקומיות ביישובים הרלוונטיים, מתוך הכרה בכך, שבהיעדר רישום מעודכן הזכויות של בעלי הקרקע נפגעות, כמו גם היכולת שלהם לקדם תכנון מהיר ויעיל לרווחתם.
- **קידום עריכת תצ"רים ותשריטי תיעוד גבולות (תת"ג) במימון המדינה** – עריכת תצ"ר הכרחית לצורך השלמת רישום התוכנית המפורטת בטאבו. עם זאת, פעולה זו מייצרת קושי בירוקרטי ומימוני ניכר. במסגרת החלטות צוות 120 הימים, הומלץ כי המדינה תממן עריכת תצ"רים והצוות חוזר על המלצה זו בכפוף לתוספת תקציב ייעודי. עוד מוצע לפעול לעריכת תשריטי תיעוד גבולות (תתג"ים) במסגרת תכניות איחוד וחלוקה המצויות בשלבים סטטוטוריים ראשונים, במטרה לייצר בסיס נתונים, שיהפוך את שלב התצ"ר לפשוט הרבה יותר, ובכך להפחית משמעותית את העלויות והמורכבות הכרוכות בהכנת תצ"רים על ידי הוועדות המקומיות.
- **ביצוע הליכים דמויי איחוד וחלוקה** – במקומות שבהם הקרקע לא מוסדרת ולא רשומה (בהליכי הסדר או שלא בהליכי הסדר) ניתן, במקרים מסוימים, לפעול להסדרה תכנונית של המצב הקיים, מבלי לקבע את הזכויות באופן קנייני. הליך דומה נעשה במזרח ירושלים וכולל ביצוע תכניות איחוד וחלוקה תכנוניות, ללא קביעות קנייניות (מעין איחוד וחלוקה). הצעה זו, תאפשר לקדם תכניות איחוד וחלוקה במגרשים חדשים שיווצרו על פי הליך זה, בהתייחס לבעלים שייקבעו בהליך ההסדר העתידי ללא קביעת זהותם, ותוך שתתאפשר הוצאת היתרי בניה בהתאם לנוהל מיוחד שייקבע לשם כך. בשונה מההצעה לעניין מיפוי בעלויות בפועל, אשר עוסקת בקרקע מוסדרת או רשומה, ההמלצה כאן מתייחסת לקרקע שאינה מוסדרת או רשומה, ואשר הקושי הקנייני לגביה רב יותר, והיא נדרשת לזהירות רבה בהפעלתה, כך שמוסד התכנון נדרש לבחון זיקה לקרקע בתחומי התכנית באופן זהיר ביותר. אין בהמלצה זו כדי לגרוע מזכויות רשויות המדינה ובכלל זה רמ"י והאפוטרופוס לנכסי נפקדים ביחס לאדמות שבבעלותם או יש להם טענות ביחס אליה לפי דין. נוכח החשיפות האפשריות, כל הצעה נוספת שתעלה בנושא, תיבחן בתיאום עם החשב הכללי.
- **קידום הליכי הסדר** - מוצע להמשיך לפעול למימוש המלצות צוות 120 יום בעניין קידום הסדר מקרקעין ומס רכוש. לצורך כך, יש לבחון את הצרכים של הרשות לרישום והסדר זכויות במקרקעין ושל המרכז למיפוי ישראל, ולהקצות המשאבים הנדרשים, ובכלל זה לצורך מימון אישור תצ"רים הנדרשים להשלמת הליכי ההסדר.

א. **מימוש חלקי:** הבעלות הפרטית בקרקע לצד המאפיינים התרבותיים מובילה לכך, כי אין מימוש מלא של יחידות הדיור המתוכננות לאחר ובסמוך לגמר התכנון. למימוש חלקי השפעות שליליות רבות ובהן:

- העדר מימוש הפוטנציאל התכנוני הקיים מוביל לבקשות תכופות להרחיב את הקו הכחול של היישוב באופן שאינו תואם את ההתפתחות המתוכננת של היישוב.
- חוסר המימוש אינו מאפשר הגדלה של היצע יחידות הדיור הפוטנציאלי, באופן שייתן מענה גם למי שאינו בעל קרקע.
- המימוש החלקי, שמוביל למימוש התכנית בשלבים, מביא להעמסה על עלויות עבודות הפיתוח הציבוריות, שכן בכל אכלוס יש לבצע פיתוח לרמת המגרש הבודד, וכן מביא לכך ש"חיי הרחוב" נמצאים תקופה ממושכת תחת עבודות בנייה ופיתוח.
- תוצאה נוספת של המימוש החלקי היא הגברת הקושי בגיבוש הסכמות להפרשות לצרכי ציבור. כידוע, היקף צרכי הציבור בתכנית נבחנים על בסיס פרוגרמה שמביאה בחשבון את כמות יחידות הדיור המתוכננות, אך עולה הטענה, שגם הושמעה בהליך שיתוף הציבור, כי פרוגרמה זו אינה משקפת נאמנה את צרכי הציבור וכי יש "יתר" של צרכי ציבור שכן המימוש ממילא צפוי להיות חלקי. כנגד טענה זו וכאמור לעיל, השמיעו גורמי התכנון עמדתם, שלפיה יש התחשבות בתופעת המימוש החלקי לעת קביעת צרכי הציבור בתכנית.
- יש להבדיל בין מימוש חלקי אשר ינצל את מלוא הזכויות, על אף שהדבר ייעשה לאורך שנים רבות (בניה לדורות), לבין מימוש חלקי בו בעל הקרקע בונה את ביתו באופן החוסם ומונע מימוש עתידי של יחידות הדיור הנוספות שעשויות היו להיבנות במגרש, ואזי ההשפעות השליליות רבות יותר כמובן.

ב. **בניה רוויה:** בעבר, התפיסה הרווחת הייתה שאין נכונות בקרב החברה הלא יהודית לגור במתחמים של בניה רוויה, אך, כאמור לעיל, תוצאות הסקר שערך משרד המשפטים, מלמדות כי תפיסה זו אינה נכונה בהכרח וכי קיימת נכונות לגור בבניה כאמור. עם זאת, במסגרת שיתוף הציבור, עלתה הטענה כי קיימת העדפה מובהקת לבניין המאוכלס על-ידי בני אותה משפחה, קרי שמירה על הומוגניות בבית המשותף. עוד עלה, כי ביחס לגובה הבנייה, קיימת הסכמה רחבה יותר ככל שמדובר בבניינים בני 3-4 קומות. נראה כי במקום שבו קיימת התנגדות לבניה רוויה, היא אינה התנגדות לעצם סגנון הבניה, אלא לאלמנטים מהותיים דוגמת מידת הפרטיות שתהיה בבניין המשותף או מידת השמירה על התא המשפחתי.

עוד עלה במסגרת עבודת הצוות, כי המדינה פועלת לקדם בניה רוויה במכרזים שהיא משווקת ביישובי החברה הלא יהודית, אולם אחת ההנחות היא שחוסר הנכונות לבניה מסוג זה בקרב התושבים, היא שמכשילה לעיתים את המכרזים, או מביאה למיעוט מימוש שלהם בקרקע פרטית. מוצע לבחון במסגרת צוות היישום תמריצים לבניה רוויה בקרקע פרטית. אין הכוונה דווקא לבניה רוויה אינטנסיבית אלא למיצוי יחידות הדיור הכלולות בתכנית, שהרי בסופו של יום ונוכח מצוקת הדיור יש כוונה לשנות את התפיסה הרווחת ולגרום לכך שהאוכלוסייה תממש את זכויות הבניה המרובות שהתכנון מעניק או יכול להעניק.

ג. **עידוד יזמות – צוין,** כי לצד הרתיעה מבניה רוויה לטובת מי שאינו בן משפחה, חלק מבעלי הקרקעות אינם ששים לממש את זכויות הבניה שהתכנית מעניקה להם, מסיבות כלכליות, שכן אין להם את היכולת הכלכלית לבנות את כלל יחידות הדיור שהתכנית מאפשרת להם. משכך, סוכם כי יש לבחון

הענקת תמריצים לבעלי הקרקעות לצורך קידום פרויקטים של בניה רוויה. תמריצים אלה יכולים להינתן בדמות עזרה בקידום פרויקטים, לרבות ליווי לוגיסטי, סיוע בהתמודדות עם קשיי מימון וכד'.

ד. **עידוד שיווקים בקרקעות המדינה** - הועלתה בקשה להעלות את שיעור השיווקיים של קרקעות המדינה ביישובי החברה הלא יהודית ל- 100% לבני המקום. יחד עם זאת, מובן כי דרישה זו טומנת בחובה קשיים משפטיים כבדים, זאת נוכח הפגיעה בעקרונות של שוויון וצדק חלוקתי. משכך, לא ניתן לקדמה כפשוטה. עם זאת, ניתן לחשוב על קביעת אחוזים גבוהים יותר מאשר בציבור הכללי וזאת נוכח המאפיינים הייחודיים של האוכלוסייה. ואכן, בהתאם להחלטות מועצת מקרקעי ישראל ולהחלטות הנהלת רמ"י, יש שיעור גבוה יותר של בני מקום בשווקים ביישובים הלא יהודיים, ולאחרונה אף סוכס על פתרונות אד-הוק שיאפשרו העלאת מכסת בני המקום. עוד הוסכם, כי נוכח פנייה מפורטת בעניין שנעשתה על-ידי ועד ראשי הרשויות הערביות, תיעשה אף בחינה נוספת של החלטת המועצה עצמה.

עוד עלה, בהקשר זה, כי שיווקי רמ"י ביישובי החברה הלא יהודית שאינם לבניה עצמית (שיווקים לקבלנים) נכשלים יותר משווקים לבניה עצמית. משכך, סוכס, בהקשר זה, כי רמ"י ומשב"ש יערכו בחינה כוללת על-מנת לעמוד על הסיבות הגורמות לכישלון של השיווקיים לקבלנים ביישובי החברה הלא יהודית. בהתאם לניתוח יבחנו דרכים להפוך שווקים אלה לאטרקטיביים יותר.

בנוסף הוצע על-ידי ועדת התכנון והדיור של הרשויות הערביות לתקן את פרק משנה 4.7 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל מכרז לדיור בהישג יד - מחיר למשתכן, כך שהתבחינים לקבלת תעודת זכאות לחסר דיור, חסר דיור צעיר ומשפר דיור יותאמו למאפיינים המיוחדים של החברה הלא יהודית.

בהתאם לאמור, קיבלה מועצת מקרקעי ישראל ביום 8.9.20 החלטה לפיה בנוסף לתיקונים אחרים תוקן פרק משנה זה באמצעות הוספת הסעיף שלהלן –

"משרד הבינוי והשיכון מוסמך לשנות את התבחינים לקבלת תעודת זכאות לחסר דיור, חסר דיור צעיר ומשפר דיור בהתאם לצורך, ובין היתר בהתחשב במאפיינים הייחודיים של אוכלוסיית המיעוטים ....".

בהקשר זה חשוב לציין, כי במסגרת שיתוף הציבור, הועלו טענות לפיהן, לא אחת, זוכים במכרזים תושבים שאינם מחוסרי דיור. משכך, סוכס כי משרד הבינוי והשיכון יפעל מעתה לעריכת בדיקת זכאות מעמיקה ומקיפה יותר, זאת על-מנת להימנע מתוצאה לא צודקת לפיה יזכו במכרזים תושבים שאינם מחוסרי דיור, בשים לב לסוגיות הנוגעות למצב הרישום הקיים. כמו כן, ייבחנו מחדש תנאי הזכאות כדי להבטיח כי מי שאמורים ליהנות מההטבה אכן ייהנו ממנה.

#### להלן סיכום ההצעות שעלו בהקשר מימוש זכויות בניה:

- **הנחיות לתכנון בנייה רוויה "משפחתית"** – מתוצאות הסקר שערך משרד המשפטים עלה, כאמור, כי קיימת הסכמה למגורים בבנייה רוויה כל עוד נשמרים עקרונות של משפחתיות ופרטיות. על כן, מוצע לבחון הנחיות, שיכול ויכללו גם בשלב התכנית, לגבי פרטים אדריכליים לבניין המיועד, אשר יותאמו למאפיינים הייחודיים של החברה הערבית והדרוזית. כך לדוגמא ניתן לייצר לבניין אחד שתי כניסות נפרדות ובכך לייחד כל חלק ממנו.

- **בנייה רוויה המיועדת למשפחה** – מומלץ לבחון אפשרות שיווק של הקרקעות המיועדות לבנייה רוויה לקבוצת רכישה הכוללת בני משפחה אחת, וזאת כדי לשמור על אופי יישוב אשר ההתפתחות הטבעית שלו היא במתחמים המזוהים עם משפחה מסוימת.
- **עידוד שיווקים ומימוש בנייה רוויה על ידי המדינה** – בשל הקושי להטמיע בניה רוויה ביישובי החברה הלא יהודית, מוצע כי המדינה תהא המשווקת הראשונה של תכניות אלו במובן של "תקיעת יתד", כך שהאוכלוסייה תכיר בקיומה של בניה רוויה, דבר שיוביל אף יזמות פרטית. הוצע והוסכם לבחון התאמה של כל ישוב לתוכניות של בניה רוויה, באשר יש שונות גדולה בין הישובים ביחס לנכונות התושבים לגור בבניה רוויה. לצורך עידוד שווקים בבניה רוויה ובכלל, תבחן האפשרות להגדלת אחוז בני המקום, וכן ייבחנו לעומק הסיבות לכישלון שווקים בבניה רוויה.
- **בחינת תנאי זכאות ועמידה בתנאי הזכאות** – בעקבות טענות שנשמעו מראשי רשויות בעניין זה, ובהמשך להחלטת מעצת מקרקעי ישראל, יבחן משרד הבינוי והשיכון יחד עם הגורמים הרלבנטיים חידוד של הקריטריונים לזכאות לדיוור, וכן דרכים לשכלל את אופן הבדיקה של העמידה בתנאי הזכאות, וזאת נוכח המאפיינים הייחודיים של אחזקת קרקע למגורים בחברה הלא יהודית.
- **חיזוק שוק השכירות** – יש להטמיע, הן בהסברה והן בכלים אחרים, את האפשרות של בעלי קרקע להיות פעילים בשוק השכירות ולהציע יחידות דיוור להשכרה. ובכך לצמצם את הקושי התרבותי הטמון במכר והעברת זכות הבעלות בקרקע. כמו כן, הוצע כי החברה הממשלתית לדיוור ולהשכרה "דירה להשכיר", שהיא בעלת ניסיון בייזום פרויקטים להשכרה, תתכנן פרויקטים מסוג זה. כך, בעלי הקרקע ימשיכו לשמש כבעלים ולא יאלצו "להיפרד" מהקרקע, אך ייהנו מדמי השכירות ויוכלו אף להשכיר דירות לבני משפחה אחת.

## 5. **תקצוב ממשלתי:**

במסגרת החלטות הממשלה 922 ו-959 הוקצו תקציבים רבים, חלקם, בין היתר, לטובת נושאים אשר נזכרו לעיל. בחלק מהמקרים לא נעשה שימוש במלוא התקציב, ונותרו לעתים יתרות לא מנוצלות. נדרשת בחינה מחודשת של הקצאת התקציבים, אשר משרדי הממשלה החלו בה בעת האחרונה, תוך התייחסות לצרכים הרלוונטיים בעת הזו. חשוב להדגיש כי חלק מהצרכים שעליהם דנה הממשלה בעבר כבר לא רלבנטיים, ולחלק מהצעדים המפורטים לעיל נדרשים תקציבים נוספים. כאמור לעיל, ברור ומובן כי נדרשים תקציבים נוספים לטובת תוכנית החומש הבאה, אך אלה יצטרכו להמתין לתקציב הבא ולעבודת הכנה של המשרדים האחראים לתוכניות אלה אגב דיוני התקציב לעמדת הצוות, ברי כי יש חשיבות רבות לייצר המשכיות לפעולות שנעשו בחמש השנים האחרונות, על מנת להשלים את היעדים שאותם קבעה הממשלה בהחלטות מספר 922 ו-959 המקוריות ולהמשיך במציאת פתרונות לצרכי הדיוור והפיתוח בחברה הלא יהודית.

## **להלן ההצעות שעלו בהקשרי תקצוב ממשלתי-**

במסגרת הדיונים לצורך הארכה עתידית של תוכניות החומש, מוצע כי תתבצע בחינה של הקצאת תקציב והסטות תקציביות, ככל הניתן בהתאם לדין ולנהלים, וזאת בהתאם לצרכים וצעדים המומלצים לעיל. מומלץ לתת קדימות לצרכים הבאים:

- תכלול וקידום תכנון מפורט, כולל איחוד וחלוקה, במגזר הערבי ובמגזר הדרוזי, ובין היתר באמצעות בחירת מאגר צוותי תכנון מקצועיים, תקצוב צוותי תכנון וקידום תכנון על-פי קריטריונים שוגדרו על-ידי משרד הבינוי והשיכון ומינהל התכנון.
- המשך מהלך הגברת המקצועיות בוועדות המקומיות וברשויות המקומיות בדגש על המשימה של מיפוי בעלויות ושיתוף הציבור בתכנון.
- מימוש של תשתיות וצרכי ציבור בתוכניות מפורטות.
- הכנת תשריטי תיעוד גבולות (תת"גים) ותצ"רים לקידום רישום הזכויות במרשם המקרקעין.

#### 6. הסכמים אסטרטגיים ביישובי החברה הלא יהודית לתקמת שכונות בבנייה רוויה

החלטת הממשלה מספר 922 קבעה בסעיף 7(ח)(1)(ג) את האופן שבו יפעל צוות היגוי לגיבוש הסכמים עם הרשויות המקומיות לתכנון, שיווק, פיתוח והוצאת היתרי בנייה עבור שכונת מגורים. ההחלטה קבעה כי המימון יהיה בשלבים שונים ויותנה בקצב התקדמות הליכי התכנון. מסקירת המצב הנוכחי, עולה כי 12 מתוך 15 הרשויות עברו לשלב ב' בהחלטה, וכי שלוש הרשויות הנוספות קידמו בקשות לפטור ולמעבר שלב. בהקשר זה נטען, כי הכללים שנקבעו בהחלטת הממשלה היו מאתגרים מבחינת סד הזמנים בהן וחלוקת התקציב. מנגד, הובהר כי התנאים שנקבעו בתחילת הדרך ובאו לידי ביטוי בהחלטה כפי שנקבעה הגיעו מתוך תפיסה שמחד גיסא, נועדה לתמרץ את הרשויות ליזום ולאשר תכניות בתחומן, ומאידך גיסא לשמור על שלטון החוק ו"להפגין רצינות" בכוונה לקדם תכניות לצורך המשך קבלת תקציבים. על פי הבנה זו קודמו דיוני מתן הפטור לישובים ואושר המעבר לשלב ב' על פי קריטריונים כאמור.

בנוסף תוקנה החלטת הממשלה 922 (החלטת הממשלה מספר 468 מיום 25.10.2020) והגדילה את מספר הרשויות שיכולות לעבור לשלב ב' ל-15 רשויות במקום 10 רשויות כפי שקובעת ההחלטה היום. כמו כן, נעשו הקלות במעבר משלב ב' לשלב ג'.

**ההמלצה בהקשר זה היא שבהחלטת החומש הבאה, יהא צורך לבחון את האיזון בין שלביות וקריטריונים המבטאים את מטרות ההחלטה לבין תקצוב בלוח זמנים סביר למימוש אותן מטרות.**

#### 7. מודעות והסברה:

כאמור לעיל, בהתאם להמלצות צוות 120 הימים בוצעו תיקוני חקיקה שונים, כגון פטור מאישורי מיסים של עסקאות קודמות בעת רישום עסקה במרשם המקרקעין, ועדות קבינטיות למגזרי המיעוטים, תכניות בהליך אישור מיוחד ועוד.

במסגרת עבודת הצוות עלה, כי בקרב החברה הלא יהודית, ולעיתים אף בקרב ראשי הרשויות ובחרי הציבור, אין מודעות לתיקונים אלו. המחסור במודעות והסברה קיים, ביתר שאת, בנוגע לתכניות איחוד וחלוקה. זאת ועוד, במסגרת תהליך שיתוף הציבור שנעשה עד כה, עלה, כי קיים חוסר אמון ביחס לפעולות הממשלה בתחום התכנון והבניה. לא פעם נטען על-ידי נציגי הציבור כי שוררת התחושה שמדיניות הממשלה מכריחה את

<sup>6</sup> תוקן התנאי למעבר משלב ב' לשלב ג' הקובע "הצלחת שיווק והתחלת פיתוח במתחם של 500 יח"ד לכל הפחות, אשר לפחות מחציתן בצפיפות של 8 יח"ד לדונם ומעלה" כך שבמקום "500 יח"ד", יבוא "200 יח"ד", ובסופו יבוא "צוות ההיגוי האמור בסעיף 7(ח)(1) יהא רשאי לפטור מחובה זו או להפחית את מספר יחידות הדיוור הנדרשות כאמור אם שוכנע שיש התקדמות ממשית בתכנון או בשיווק ובלבד שהונחה בפני הוועדה חוות דעת של רשות מקרקעי ישראל או של משרד הבינוי והשיכון, לפי העניין, שלפיה הרשות המקומית משתפת פעולה עם מאמצי השיווק".

התושבים לבנות שלא כדין ולהפוך לעברייני בנייה. כמו כן, הובהר, כי האכיפה שנעשית כלפי בניה שבוצעה בלית ברירה, מגבירה אף היא את תחושת חוסר האמון. משכך, מובן כי במסגרת המאמצים הממשלתיים יש חשיבות רבה להליכים מגבירי אמון והליכי הסברה.

#### להלן ההצעות שעלו בהקשרים אלו;

- **הסברה וחינוך** - יש לשאוף להגברת המודעות לתחום התכנון והבניה והמקרקעין במערכת החינוך ביישובי החברה הערבית (כיום פועל בסכנין מרכז ללימוד עקרונית התכנון לכלל האוכלוסיות והגילאים).
- **מוצע לפעול להסברה באמצעות נבחרי הציבור המקומיים כדי להטמיע ערכים אלו בציבור**

#### 8. חיבורי חשמל:

במסגרת עבודת הצוות, עלתה שוב ושוב הבעיה המוכרת מזה שנים רבות למשרדי הממשלה, שלפיה ביישובי החברה הלא יהודית, קיימים אלפי בתים שאינם מחוברים לחשמל באופן חוקי, זאת מאחר שהם נבנו שלא כדין ואינם יכולים להתחבר לחשמל בהתאם להוראות החוק<sup>7</sup>. משכך, ובחלק נכבד מהמקרים, מחוברים בתי מגורים לחשמל באופן פיראטי, דבר הגורם, מטבע הדברים, למפגעים בטיחותיים ואף לסיכון חיי אדם.

חשוב להדגיש, כי המנגנון הקבוע בסעיף 157א לחוק התכנון והבניה נועד להגשים שתי תכליות – תכלית הנדסית, בטיחותית – החיבור לחשמל יבוצע רק למבנים שעברו מסלול רישוי כדין, אשר במסגרתו נבחנים ההיבטים הבטיחותיים השונים. כמו כן, תכלית של שמירה ותמיכה בתכנון ושמירה על שלטון החוק – החיבור לחשמל לא יבוצע למבנים שנבנו בניגוד לדין, זאת על מנת לתמרץ להסדיר את הבנייה מבחינה תכנונית ומניעת עבריות בניה. עם זאת, במסגרת הוראות סעיף 157א(ח) נקבעה סמכותו של השר לאפשר חיבורים לחשמל, לאחר הפקדת תוכנית מפורטת, ועוד טרם אישורה וטרם הוצאת היתר בניה, זאת על מנת להקל מקום בו החל ההליך התכנוני ככל שהרשות המאשרת חיוותה דעתה, כי לאחר אישור התכנית לא תהיה מניעה לקבל היתר בניה שטח. בהמשך לכך, ולצורך הפעלת הסמכות על פי הסעיף נקבע על ידי שר הפנים מתווה להפעלת סמכותו לפי סעיף זה. המתווה המקורי כלל מספר התניות ובכלל זה קביעה כי הצו יינתן רק ביחס לתכנית מפורטת שנעשתה ביוזמת המדינה, רשות מקומית או ועדה מקומית והוגשה על-ידי מי מבניהן, ואשר כוללת 50 יח"ד לפחות. עוד נקבעה תובת הפקדת ערבויות לצורך השלמת התכנון והוצאת היתרי בניה.

לאחרונה, ולאחר שיח ארוך עם גורמי התכנון וגורמים שונים בחברה הלא יהודית, נערכו עוד מספר הקלות במתווה האמור. כך למשל, הוסרה המגבלה של זהות יוזם התכנית, הוסרה המגבלה של מספר המינימאלי של יחידות הדיור שצריך שיכללו בתכנית, ונקבע כי גורמי התכנון יפעלו כבר עם הפקדת התוכנית להכנת הצו הייעודי. בהקשר זה מומלץ לעקוב אחר השימוש בדרך זו להקלות בחיבורי חשמל ולבחון האם המתווה המעודכן מצליח לממש את ייעודו.

#### 9. התחדשות עירונית

במסגרת ישיבות עם נציגי החברה הלא יהודית, עלו הצעות מקרב ראשי הרשויות בעניין קידום הליכי התחדשות עירונית ביישובים הלא יהודיים. הצעות נוספות הועלו על-ידי גורמי מקצוע מהחברה האזרחית הערבית. הצעות אלו הגיעו על רקע מצוקה גדולה שקיימת בגרעיני היישובים, בבניה צפופה, תשתיות לקויות וחוסר יכולת לתקן

<sup>7</sup> סעיף 157א לחוק התכנון והבניה קובע בין היתר, כי חיבור מבנה לחשמל (ולתשתיות אחרות) ייעשה רק לאחר מתן תעודת גמר הבנייה שניתנת על ידי מוסד התכנון.

את המעוות אלא באמצעות הריסה ובניה מחדש, בין היתר, בשל ערכי קרקע נמוכים. חלק מראשי הרשויות ציינו, כי יש הכרח לקדם הליכי התחדשות עירונית במרקמים הוותיקים, שכן בלעדי האמור, מרכזים אלה עלולים להפוך ל"סלמס" ולאזורי פשע. בהקשר זה, הועלו על-ידי המעירים מספר רעיונות בעניין, ובכלל זה, הקצאה של רמ"י לטובת קרקע משלימה או חילופי קרקע- כאשר בעלים של קרקע, שניתן להפכה לצרכי ציבור לטובת תוכניות התחדשות במרקם הוותיק, יקבל מרמ"י קרקע חלופית בפאתי הישוב. עוד הוצע כי הרשויות המקומיות החפצות ומסוגלות לכך יפעלו לתכירת שטחים או מבנים מגורמים פרטיים לטובת צרכי ציבור שישרתו את יחידות הדיור שיתווספו אגב ההתחדשות.

כידוע, הליכי התחדשות עירונית הם מורכבים מאוד, ומעריבים היבטים תכנוניים, קנייניים, אנושיים, חברתיים ועוד. כמו כן, ידוע כי קיים קושי אינהרנטי ביחס לקידום הליכי התחדשות עירונית במקומות שבהם ערכי הקרקע לא יכול לשאת את היקפי הבינוי המתוכננים. לאור מורכבות וקשיים אינהרנטיים אלו הוחלט על המשך חשיבה על הנושא בצוות היישום, אשר יקבל לידי את ההערות השונות שהגיעו לצוות בעניין זה, ויבחן את הנושא.

#### **10. הקמת יישובים חדשים**

במסגרת דיוני הצוות העלו מספר גורמים את הצורך בבחינת האפשרות להקמת יישובים (בדגש על יישובים עירוניים) חדשים לחברה הלא יהודית. צורך זה הועלה נוכח מצוקת הדיור הקיימת בחברה הלא יהודית, ובשים לב לכך שהקרקעות הפרטיות ביישובי החברה הלא יהודית נמצאות בבעלות קבוצה קטנה מאוד של תושבים, כך שהקמתו של ישוב חדש, בוודאי בעל מרקם עירוני, תוכל להוות פתרון משמעותי למחוסרי דיור בחברה הלא יהודית. מנגד, צוין כי בשנים האחרונות קודמו תכניות מתאר כמעט לכל היישובים הערבים והדרוזיים ובמסגרתם הורחבו שטחי הפיתוח באלפי דונמים בין היתר גם על קרקע מדינה, ומתוך רצון לתת מענה לצרכים לעשרות רבות של שנים.

יובהר, כי מעבר לשיקולים התכנוניים והכלכליים, קידום נושא זה כרוך בשיקולי מדיניות רבים, אשר מונחים לפתחו של הדרג המדיני.