



# רישוי בנייה ביישובים הערביים: מיפוי פערים, חסמים והמלצות מדיניות

פברואר 2025



לשוויין ושותפות עד. للمساواة والشرافة ج.م.  
Sikkuy-Aufoq For a Shared and Equal Society R.A.

מחקר וכתיבה וג'די חלאילה

# רישוי בנייה ביישובים הערביים: מיפוי פערים, חסמים והמלצות מדיניות

פברואר 2025

מחקר וכתיבה וג'די חלאילה

ליווי ועריכה עופר דגן, מורן אביב, רג'ד ג'ראיסי, אלה גיל.

עריכה לשונית יסמין הלוי

עיצוב גרפי אוסו באיו

פרסום זה מופיע באתר האינטרנט של העמותה:  
מותר ורצוי לצלם, להעתיק ולצטט מפרסום זה תוך ציון מפורט של המקור.  
אין לשכפל את הפרסום ללא רשות בכתב מהעמותה.

CHARLES H.  
**REVSON**  
FOUNDATION

This publication was made possible in part with the support of the Charles H. Revson Foundation. The statements made and views expressed, however, are solely the responsibility of the author.



[sikkuy-aufoq.org.il](http://sikkuy-aufoq.org.il)



[facebook.com/sikkuy-aufoq](https://facebook.com/sikkuy-aufoq)



[twitter.com/sikkuy-aufoq](https://twitter.com/sikkuy-aufoq)



[instagram.com/sikkuy\\_aufiq](https://instagram.com/sikkuy_aufiq)



[office@sikkuy-aufoq.org.il](mailto:office@sikkuy-aufoq.org.il)

**משרדי סיכוי-אופוק**

דרך אלנבי 77, ת.ד. 99650, חיפה 31996  
טל': 04-8523188, פקס: 04-8523065

# תוכן עניינים

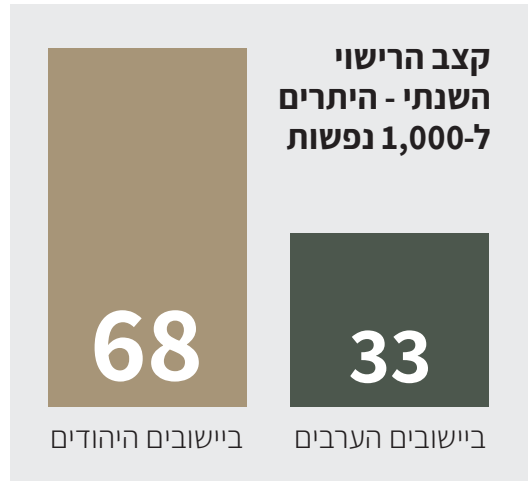
|    |                                                                               |
|----|-------------------------------------------------------------------------------|
| 4  | <b>תקציר</b>                                                                  |
| 8  | <b>מבוא</b>                                                                   |
| 10 | <b>פרק 1: רקע כללי</b>                                                        |
| 10 | 1.1 מצוקת הדיור והחלטות ממשלה העוסקות בדיור ותכנון ביישובים ערביים            |
| 12 | 1.2 התוכנית האסטרטגית לדיור 2017–2040                                         |
| 14 | 1.3 דו"ח מבקר המדינה – יעול הליכי רישוי הבנייה 2021                           |
| 17 | <b>פרק 2: שיטת המחקר</b>                                                      |
| 18 | <b>פרק 3: ממצאים</b>                                                          |
|    | 3.1 מספר יחידות דיור בהיתרי בנייה בשנים 2013–2022                             |
| 21 | ברשויות המקומיות הערביות                                                      |
| 23 | 3.2 הקשר בין תהליך התכנון המפורט לתהליך רישוי הבנייה ביישובים הערביים         |
| 24 | 3.3 פרק הזמן הנדרש לקבלת היתר בנייה ביישובים הערביים לעומת הגדרות החוק        |
| 26 | 3.4 פרק הזמן הנדרש לקבלת היתר בנייה ביישובים הערביים לעומת כלל הרשויות בישראל |
| 27 | 3.5 סיכום הממצאים                                                             |
| 29 | <b>פרק 4: חסמים והמלצות</b>                                                   |
| 29 | 4.1 חסמים והמלצות לשלב הוצאת היתרי בנייה                                      |
| 40 | 4.2 חסמים והמלצות להסדרת מבנים קיימים                                         |
| 41 | 4.3 עידוד הוצאת היתרי בנייה                                                   |
| 43 | 4.4 המלצות כלליות בשלב התכנון והפיתוח להגדלת מספר יחידות הדיור בהיתרי הבנייה  |
| 45 | <b>פרק 5: סיכום</b>                                                           |
| 46 | <b>נספחים</b>                                                                 |

מחקר המדיניות מציג סקירה מעמיקה של תהליך רישוי הבנייה ביישובים הערביים במדינה, תוך התמקדות במאפיינים הכלכליים, התכנוניים והמשפטיים הייחודיים ליישובים הללו. המחקר מתבסס על ניתוח נתונים סטטיסטיים משנים 2013-2022 (לפי נתונים שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ונתונים שהתפרסמו באתרי ועדות התכנון המקומיות והמרחביות), ראיונות עם אנשי מקצוע וסקירת החקיקה והנהלים הרלוונטיים לתחום. איסוף הנתונים בוצע בתקופת יישום תוכניות החומש המבוססות על החלטות ממשלה מספר 922 ו 550 לפיתוח כלכלי ולצמצום פערים, ומטרתו המרכזית היא בחינת השפעתן על הליכי הרישוי וגיבוש המלצות מדיניות מותאמות לצרכים הייחודיים של היישובים הערביים.

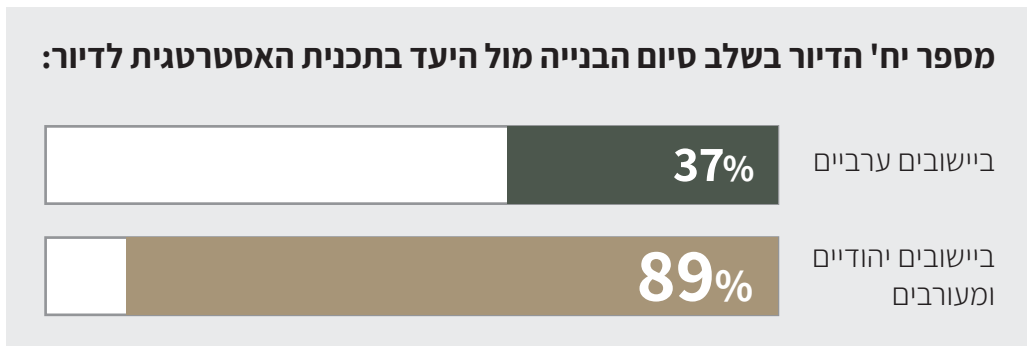
הנחת העבודה של המחקר היא שתהליך הרישוי עצמו מהווה חסם מהותי ליצירת היצע יחידות דיור מספק. ממצאי הבדיקה מצביעים על כך שבשנים 2016-2021 לא נרשמה עלייה בהיקף היתרי הבנייה והתחלות הבנייה ביישובים הערביים, למרות שיפור באישור התכנון המפורט. המחקר מתמקד בזיהוי החסמים המונעים או מעכבים את הוצאת ההיתרים והסדרת הבנייה הקיימת תוך הדגשת החשיבות של המשך קידום תוכניות כוללניות ומפורטות.

## נתונים מרכזיים וניתוח מגמות

בין השנים 2013-2022 הונפקו **44,478** היתרי בנייה – ממוצע של כ-4,500 לשנה.



בשנים 2019-2020 חלה ירידה במספר ההיתרים; ב-2021 נרשמה חזרה לממוצע  
ובשנת 2022 עלייה משמעותית אשר מוסברת בשיפור שחל בתכנון ובהסדרה,  
כולל שיווק מגרשים בבעלות מדינה.



לפי התוכנית האסטרטגית לדיור 2040, שנערכה על ידי המועצה הלאומית לכלכלה, נדרשים

**11,600 יח"ד בשנה בשלב סיום בנייה, כך שמצטבר פער של כ-77,000 יח"ד**

בין צורכי הדיור של הציבור הערבי לבין מספר יחידות הדיור שנבנו בשנים 2006-2022.

## חסמים עיקריים והמלצות יישומיות

### עלויות רישוי ואגרות

החסם: הוצאה כספית של 70,000–120,000 ש"ח לרישוי יחידת דיור בגין אגרות והיטלים על קרקע פרטית. ברוב המקרים נדרש תשלום מיידי, ללא אפשרות מימון.

 ההמלצה: יש לאפשר פריסת תשלומים או דחיית התשלום לשלב האכלוס בבנייה קבלנית.

### תקן חנייה לא מותאם לבינוי ביישובים הערביים

החסם: מרבית המבנים הוותיקים נבנו בצפיפות גבוהה וללא אפשרות להסדיר חניה לפי התקן.

 ההמלצה: מומלץ לקבוע פטור מחובת חניה באזורים צפופים וגביית כופר חניה לצורך הקמת חניונים ציבוריים.

### אי-הכרה במסמכי בעלות שאינם רשומים בטאבו

החסם: ועדות רבות אינן מקבלות צווי ירושה או הסכמים משפטיים כהוכחת בעלות אלא דורשים בעלות רשומה בטאבו – מצב שאינו תואם את מאפייני הקרקע ביישובים ערביים.

 ההמלצה: יש להכיר בצווי ירושה, הסכמי רכישה והצהרות יורשים כאסמכתא לבעלות.

### סרבול באישור תשריטי חלוקה

החסם: ההליך אינו מקוון, אין נוהל אחיד, וזמני הטיפול אינם מוגדרים.

 ההמלצה: יש להטמיע את ההליך במערכת רישוי זמין, לפרסם נוהל ארצי ולקבוע זמני טיפול מחייבים.

## **תכנון שאינו תואם את המצב בשטח**

החסם: תוכניות מתאר רבות לא עודכנו זה עשרות שנים, ואינן תואמות למבנים קיימים.

 ההמלצה: יש לקדם ולתקצב תוכניות מפורטות בתחום המרקם הוותיק לצורך התאמה למצב בפועל.

## **תשתיות חסרות**

החסם: במתחמים פרטיים מאושרים, חסרות תשתיות בסיסיות כמו ביוב ודרכים – דבר המונע הוצאת היתר.

 ההמלצה: יש להקצות תקציבים ייעודיים לפיתוח תשתיות בסיס באזורים שאושרו תכנונית אך לא פותחו.

## **ביטול הקלות מ-2025**

החסם: ביטול סמכות הוועדות המקומית לאשר הקלות המאפשרות הסדרת חריגות בנייה החל מ-2025.

 ההמלצה: המשך תחולת ההקלות הישנות לכל הבנייה שהייתה קיימת לפני מועד תחולת החוק החדש (1.1.2023), ודחיית תחולתו בשנתיים נוספות עבור הבנייה החדשה.

## **מנגנון תמרוץ לרשויות מקומיות**

החסם: רשויות ערביות רבות אינן עומדות בתנאים לקבלת מענקים עבור הנפקת היתרים.

 ההמלצה: מומלץ להתאים את מנגנון התמרוץ ולקבוע שהתנאי לקבלת התמריץ יהיה היתרי בנייה ל-100 יח"ד או יותר.

הפערים ברישוי הבנייה ביישובים הערביים הינם תוצאה של מבנים רגולטוריים, תכנוניים וכלכליים שאינם מותאמים למציאות בשטח וחוסר התאמה בין תהליך הרישוי ותקנות התכנון והבנייה למאפיינים הייחודיים של היישובים הערביים. אנו סבורים שאימוץ ההמלצות המפורטות במחקר זה יוכל להביא להגדלה משמעותית של מספר יחידות הדיור בהיתרי בנייה, ובכך להאיץ ולקדם את תהליכי הרישוי וההסדרה ביישובים הערבים.

מחקר המדיניות הנוכחי מביא תמונת מצב של הוצאת היתרים וביצוע בנייה ברשויות הערביות במדינה והוא מיועד לאנשי מקצוע העוסקים בתחום זה. המסמך נכתב במהלך תקופת היישום של תוכניות החומש לחברה הערבית: החלטת ממשלה מס' 550 – התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026 (להלן "החלטה 550"), והחלטת ממשלה 1279 – התוכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2022–2026 (להלן "החלטה 1279"). החלטות אלו התקבלו בשנים האחרונות מתוך כוונה לבחון את המטרות של תוכניות החומש הממשלתיות ואת יישומן מבחינת הליכי הוצאתם של היתרי בנייה, ולהציג המלצות מדיניות מותאמות לצרכים הייחודיים של היישובים הערביים בתחום זה.

במחקר קודם של עמותת סיכוי-אופוק והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, "תכנון והסדרה ביישובים הערביים – תמונת מצב"<sup>1</sup> (להלן "מחקר התכנון וההסדרה") הצגנו תמונת מצב עדכנית של התכנון וההסדרה ביישובים, ואת השפעתן של תוכניות החומש הקודמות<sup>2</sup> על תחומים אלה. הצבענו על החסמים המרכזיים בתחום התכנון הכוללני, המפורט, האיחוד והחלוקה והבנייה הלא מוסדרת, והצענו פתרונות ודרכים להתמודד עימם.

ממצאי המחקר שפרסמנו מראים כי כתוצאה משינויי מדיניות בתחום התכנון בעשור האחרון והשקעה של תקציבים ומשאבים ייעודיים לתכנון ופיתוח ביישובים הערבים במסגרת החלטות החומש לפיתוח חברתי כלכלי בחברה הערבית, חלה התקדמות ניכרת בתחום, בעיקר בכל הנוגע לקידום תכנון כוללני ותכנון מפורט ביישובים. עם זאת, הדרך לסגירת הפערים עדיין ארוכה, וחסמים רבים עודם ניצבים בפני השלמת תהליכי התכנון והפיתוח באופן שייתן מענה מלא ושלם לכל צורכי האוכלוסייה.

מהמחקר עלה כי עיקר האתגרים, הפערים והחסמים נמצאים בתחום התכנון הכוללני והמפורט, ובתהליכי האיחוד והחלוקה. כי ריבוי האתגרים והחסמים הביא להתארכות של תהליכי התכנון המפורט ביישובים הערביים, לחוסר התאמה שלהם למאפייני היישובים וצורכיהם, להתקדמות לא מספקת בהסדרת הבנייה הקיימת, ולצורך לקדם תכנון מפורט למתחמים רבים ולעדכן את תוכניות המתאר של חלק מהיישובים.

1 [תכנון והסדרה ביישובים הערביים – תמונת מצב, מאי 2020](#)

2 החלטות ממשלה מס' 922, 1480, 959.

עוד עולה מהמחקר שפורסם כי בתחום תוכניות המתאר הכוללניות נמצאים 71,535 דונם המיועדים לפיתוח מגורים ותעסוקה שטרם הוחל עבודתם תהליך של תכנון מפורט, וכי בתחומן של כל הרשויות הערביות (לא כולל מחוז הדרום) נמצאים 13,918 מבנים קשיחים לא-מוסדרים ו-14,838 מבנים קלים (סככות) לא מוסדרים. רוב המבנים הקשיחים הלא-מוסדרים (66%) נמצאים בתחומן של עשר רשויות מקומיות מתוך 79 רשויות שנכללו במחקר: כפר קרע, אום אלפחם, ערערה, ג'ת, באקה אלע'רביה, טירה, טייבה, קלנסווה, ירכא ועוספיא (500–2000 מבנים קשיחים בכל אחת מהרשויות).

בנייה ללא היתר היא אחד התוצרים הבולטים של מצוקת הדיוור, ומתבצעת ברוב המכריע של המקרים בלית ברירה על אדמותיהם הפרטיות של התושבים. בנייה ללא היתר נעשית כאמור מתוך כורח, והסיבה המרכזית לה היא מחסור בתכנון מפורט בקרקעות הפרטיות והיעדר היצע דיוור על קרקע מדינה (תכנון ושיווק). המחקר הציע כמה פתרונות מדיניות שנועדו לייעל ולזרז את תהליך התכנון המפורט ולשפר את התאמתו לצורכי היישובים. חלק מהפתרונות שהצענו הוטמעו בתוכניות החומש הנוכחיות, וחלקם טרם אומצו.

הנחת העבודה של הסקירה הנוכחית היא שחסם נוסף המקשה על יצירת היצע יחידות דיוור שיענה על המצוקה הוא תהליך הרישוי. מהבדיקה שערכנו עולה כי בשנים 2016–2021 לא חלה עלייה בהוצאת היתרי בנייה ובהתחלות בנייה ביישובים הערביים למרות ההתקדמות בתכנון המפורט. מחקר זה מתמקד אפוא בזיהוי החסמים המונעים ומעכבים את הוצאתם של היתרי בנייה ובגיבוש המלצות להסרתם, במטרה להתאים את תהליך רישוי הבנייה למאפיינים המיוחדים של הבינוי ביישובים הערביים, בפרט הבנייה על קרקע פרטית והסדרת הבנייה הקיימת.

המסמך מציע המלצות שייעלו ויזרזו את הוצאת ההיתרים ויסירו חסמים מתהליך רישוי הבנייה, אך אלה אינן מבטלות את הצורך לזרז את קידומן של תוכניות כוללניות ומפורטות, למלא את התנאים הנדרשים לפני הוצאת היתרי בנייה (איחוד וחלוקה, תצ"ר, תוכניות ביצוע וביצוע תשתיות), להגדיל את מלאי קרקעות המדינה המיועדות לפיתוח, ולהסיר את החסמים לשיווק על קרקעות מדינה. פתרונות לסוגיות אלה מופיעים בפרסומים קודמים שלנו.<sup>3</sup>

# פרק 1: רקע

פרק זה מציג סקירה של המדיניות המרכזית בשנים האחרונות בנושא הדיור, ובכלל זה החלטות ממשלה ודו"חות של צוותים בין-משרדיים וגופים ממשלתיים שניתחו את הפערים וההשלמות הנדרשות אל מול צורכי החברה הערבית.

## 1.1 מצוקת הדיור ביישובים הערביים והחלטות ממשלה העוסקות בנושא

מדיניות התכנון והמקרקעין שהנהיגה המדינה לאורך עשרות שנים ביישובים הערביים הביאה למצוקת דיור קשה הבאה לידי ביטוי בצפיפות גבוהה, בעומס על תשתיות ציבוריות עד כדי קריסתן, ובמחסור חמור בפתרונות דיור לכלל האוכלוסייה, במיוחד לזוגות צעירים ומחוסרי קרקע. דו"ח מבקר המדינה משנת 2015 הצביע על הבעיה וקבע כי האוכלוסייה הערבית זקוקה לבניית 13,000 יחידות דיור בשנה, אך בפועל נבנות 7,000 יחידות דיור בלבד, רובן בבנייה עצמית.<sup>4</sup> משמעות הדבר היא שבכל שנה נרשם מחסור של 6,000 יחידות דיור. ועדות ממשלתיות ודו"חות שונים הכירו והתייחסו למצוקה זאת לאורך השנים, ונערכו תוכניות ממשלתיות שנועדו לקדם תכנון ופתרונות דיור ביישובים הערביים.

ביוני 2015 החליטה הממשלה לאמץ את דו"ח "צוות 120 הימים", אשר מונה לבחון את מכלול החסמים והמכשולים בפני תכנון ופיתוח ביישובים הערביים בישראל ולגבש תוכנית לטיפול כולל בסוגיית הדיור. מעט אחריה אושרה תוכנית "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016–2020" (החלטת ממשלה 922), שבין מטרותיה היה להגדיל את היצע הדיור ביישובים הערביים, בעיקר בבנייה רוויה.

לאור המימוש החלקי של תוכניות החומש השונות ליישובים הערביים, וההבנה כי נותרו חסמים משמעותיים המונעים פיתוח מואץ לדיור בחברה הערבית,<sup>5</sup> הוקם צוות בין-משרדי להסרת חסמים בדיור ובמקרקעין ביישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה אז, עו"ד ארז קמיניץ. הצוות מיפה את החסמים בתחום הדיור והתכנון ביישובי החברה הערבית כדי לקדם את תחום הדיור ואת שוק הנדל"ן ולגבש פתרונות ישימים

4 מבקר המדינה, דו"ח ביקורת – **משבר הדיור**, התשע"ה, 2015 עמ' 208.

5 משרד המשפטים, **הסרת חסמים בתחום הדיור והמקרקעין בחברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית**, 2020, עמ' 1.

בתחום הדיור והמקרקעין, תוך הכרה במאפייני הקהילה ובצרכיה.<sup>6</sup> ב-22 בדצמבר 2020 התקבלה החלטת ממשלה 664 המאמצת את המלצות הצוות הבין-משרדי.

צוות הבדיקה שלנו זיהה פער בין ההתקדמות שחלה בתהליכי התכנון הכוללני והמתארי ביישובי החברה הערבית, ובין המחסור הגדול ביחידות דיור. בפרט, הצוות זיהה וסימן שורה של קשיים ומגבלות בביצוע ומימוש של תוכניות איחוד וחלוקה ביישובים הערביים, היוצרים חסם משמעותי בפני תכנון ופיתוח ביישובים.

חסם מרכזי נוסף הוא המימוש החלקי והאיטי של יחידות הדיור המתוכננות. כתוצאה מכך הפער בין התכנון לבין המחסור ביחידות דיור ממשיך לגדול. ההמלצות בנושא כוללות הנחיות תכנוניות שיאפשרו בנייה רוויה במסגרת משפחתית, הן בקרקע בבעלות פרטית והן במסגרת שיווק של קרקע מדינה; עידוד שיווק ומימוש של בנייה רוויה על ידי המדינה; בחינה של תנאי הזכאות לדיור; וקידום פתרונות של שכירות ביישובים.

באוקטובר 2021 החליטה הממשלה על תוכנית חומש מס' 550, הממשיכה ומרחיבה את קודמותיה. ההחלטה התייחסה גם לנושא התכנון והבנייה. לצורך מחקר מדיניות זה נתמקד בסעיפים של החלטת הממשלה העוסקים ברישוי בנייה ומפרטים את הפעילות הנדרשת בתחום חיזוק הוועדות המקומיות ויחידות ההנדסה ברשויות הכלולות התוכנית, ועידוד הנפקת היתרי בנייה. להלן סעיפים מהחלטת ממשלה 550 המתייחסים לנושא המחקר הנוכחי:

■ להטיל על מינהל התכנון לגבש וליישם, בהובלת ועדות התכנון והבנייה המקומיות, תוכנית להוצאת היתרי בנייה על סמך תוכניות מאושרות. במסגרת התוכנית יפעלו ועדות התכנון והבנייה לעידוד הוצאת היתרים באופן יזום (פרק 14, סעיף ג).

■ התוכנית להוצאת היתרי בנייה על סמך תוכניות מתאר מאושרות והתוכנית בתחום חיזוק הוועדות המקומיות ויחידות ההנדסה ברשויות: התוכנית תגבש על ידי מינהל התכנון בשיתוף משרד הפנים, הרשות לפיתוח כלכלי, משרד הבינוי והשיכון ואגף התקציבים במשרד האוצר, תוך היוועצות עם גורמים ברשויות המקומיות הערביות, גורמים בוועדות התכנון והבנייה וועד ראשי הרשויות הערביות. התוכנית תכלול יעדים ומדדים ותגדיר מדדי ביצוע שמטרתם לבטא קיצור לוחות הזמנים בטיפול בבקשות להיתר ואישורן וכן הליך אישור תוכניות אשר בסמכות הוועדות המקומיות, שיאפשרו הגדלת מספר יחידות הדיור המאושרות. התוכנית תוגש תוך 90 יום לוועדה המתמדת (פרק 14, סעיף ה).

---

6 החלטה 664: אימוץ המלצות הצוות הבין-משרדי להסרת חסמים בדיור ובמקרקעין ביישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית.

■ לעודד את הרשויות להוביל מהלכים לרישוי בנייה קיימת בתחומי התוכניות המפורטות שמאפשרות זאת, באמצעות מנגנון תמרוץ הרשויות המקומיות שנקבע בהחלטת ועדת השרים לענייני תכנון, בנייה, מקרקעין ודיור (קבינט דיור) מס' 1533 (דר/44) מיום 3.4.2014. למאפייני הרישוי ביישובי התוכנית (פרק 13 סעיף ל"ח).

## 2.1 התוכנית האסטרטגית לדיור 2040-2017<sup>7</sup>

ב-2 במרץ 2017 קיבלה הממשלה החלטה הנותנת תוקף להחלטת קבינט הדיור מ-13.2.2017, לאמץ את המלצות צוות האסטרטגיה לדיור שפעל בראשות מינהל התכנון ובהשתתפות המועצה הלאומית לכלכלה ומשרד הבינוי והשיכון. מטרת ההחלטה והתוכנית הייתה להבנות, לכוון ולהסדיר את פעולת מערכת התכנון עד שנת 2040. התוכנית קובעת את צורכי הדיור לשנים 2040-2017, ובהתאם להם את יעדי התכנון המפורט לאותן שנים.

התוכנית קובעת יעדים ספציפיים להיקף התכנון הנדרש ביישובים ערביים. עמדת צוות האסטרטגיה לדיור היא שביישובים אלה נדרשים יעדים ספציפיים משתי סיבות: ראשית, היקף התכנון ביישובים אלה לאורך השנים היה מצומצם מאוד ביחס לצורכי האוכלוסייה; שנית, שיעורי המעבר בין מגורים ביישובים אלה למגורים ביישובים אחרים נמוכים מאוד. התוכנית קובעת אפוא את צורכי הדיור ואת יעדי התכנון לאוכלוסייה הערבית בכל אחד מהמחוזות, אך היעדים אינם כוללים את הערים המעורבות ואת יישובים הערביים-דרוזיים. חשוב לציין כי יעדי התכנון אינם מתייחסים לעובדה שחלק מהבנייה למגורים כבר קיימת כבנייה ללא היתר הדורשת הסדרה, והיא אינה נכללת במניין יחידות הדיור.

המועצה הלאומית לכלכלה פרסמה דו"ח מעקב לתוכנית האסטרטגית לדיור ביוני 2021 ובהתאם לממצאי הדוח, וב-7 ביולי 2022 אישרה הממשלה עדכון ליעדי תכנון בתוכנית האסטרטגית. בהחלטת הממשלה<sup>8</sup> נקבעו יעדים חדשים לתכנון.

עבור היישובים הערביים נקבעו יעדים לתכנון 21.3 אלף יח"ד בכל שנה בתוכניות מפורטות, במקום 18.9 אלף יח"ד בתוכנית המקורית<sup>9</sup> (כולל היישובים הדרוזיים וללא ירושלים). לפי פרסומים קודמים שלנו,<sup>10</sup> בין 2015 למאי 2021 עמדו מוסדות התכנון ביעדים לתכנון בכל המחוזות למעט במחוז צפון.

7 דו"ח מעקב אחר התוכנית האסטרטגית לדיור 2040-2017.

8 1772(דר/6) יעדי תכנון מפורט לשנים 2040-2021 (עדכון לוח 3) ותיקון החלטת ממשלה.

9 התוכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2040-2017, מאי 2017.

10 תכנון והסדרה ביישובים הערביים – תמונת מצב.

מעיון בממצאי דו"ח המועצה הלאומית לכלכלה<sup>11</sup> עולה כי קיים מחסור בבינוי ביישובים הערביים ביחס לצורכי האוכלוסייה, כפי שניתן לראות בטבלה הבאה (לוח 1).

| מחוז     | סיומי בנייה | סיומי בנייה | סיומי בנייה | סיומי בנייה |
|----------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| ירושלים* | 9           | 39          | -30         | -77%        |
| צפון     | 63          | 82          | -19         | -23%        |
| חיפה     | 11          | 27          | -16         | -60%        |
| מרכז     | 7           | 15          | -8          | -50%        |
| דרום     | 8           | 34          | -26         | -76%        |
| סה"כ     | 98          | 197         | -99         | -50%        |

### לוח 1: פערי הבנייה ביישובים הערביים בשנים 2006–2022 (באלפי יח"ד)

מקור: נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי המועצה הלאומית לכלכלה.

\* בעיקר מזרח ירושלים

הנתונים מראים כי בין צורכי הדיור של הציבור הערבי לבין מספר יחידות הדיור שנבנו בשנים 2006–2022 יש פער של 77 אלף יח"ד (כולל היישובים הערביים-דרוזיים, ללא ירושלים וללא יישובים ברמת הגולן).

ניתוח נוסף של תוצאות הבדיקה מראה שבכל התקופות היו פערי בנייה בין צורכי הדיור בחברה הערבית לבין סיומי הבנייה. בתקופה שבין 2006–2015 היה פער של 36 אלף יח"ד בממוצע, בשנים 2016–2019 היה פער של 18 אלף יח"ד, ובשנים 2020–2022 פער של 19 אלף יח"ד.

11 דו"ח מעקב אחר התוכנית האסטרטגית לדיור 2017–2040.

| 2026-2030                         |                   | 2021-2025                         |                   |                    |
|-----------------------------------|-------------------|-----------------------------------|-------------------|--------------------|
| ישובים<br>הומוגניים<br>לא יהודיים | ישובים<br>יהודיים | ישובים<br>הומוגניים<br>לא יהודיים | ישובים<br>יהודיים |                    |
| 3.3                               | 4.8               | 3.1                               | 4.3               | מחוז ירושלים*      |
| 5.4                               | 5.5               | 5.3                               | 4.9               | מחוז צפון          |
| 1.8                               | 4.8               | 1.8                               | 4.3               | מחוז חיפה          |
| 0.9                               | 13.9              | 0.8                               | 14                | מחוז מרכז          |
| -                                 | 5.3               | -                                 | 7.9               | מחוז תל-אביב       |
| 2.7                               | 4.9               | 2.4                               | 3.6               | נפת אשקלון         |
| 2.7                               | 4.9               | 2.4                               | 3.6               | נפת באר-שבע        |
| -                                 | 3.5               | -                                 | 3                 | אזור יהודה ושומרון |
| <b>14.1</b>                       | <b>51.7</b>       | <b>13.4</b>                       | <b>46.4</b>       | <b>סה"כ</b>        |

## לוח 2: יעדי סיומי בנייה לשנה בשנים 2030-2021 (באלפי יח"ד)

צרכי הדיור של האוכלוסייה הדרוזית כלולים ביישובים היהודיים.

מעיבוד הנתונים המוצגים בטבלה עולה שהיעד לסיום בנייה ביישובים הערביים בשנים 2021-2025 עומד על 11.6 אלף יח"ד בכל שנה (כולל היישובים הערביים-דרוזיים וללא ירושלים). בחלוקה לפי מחוזות: במחוז ירושלים 100, במחוז הצפון 6,200, במחוז חיפה 2,100, במחוז המרכז 800, ובמחוז בדרום 2,400.

### 3.1 דו"ח מבקר המדינה בנושא ייעול הליכי רישוי הבנייה – 2021<sup>12</sup>

בחודשים יוני-דצמבר 2020 בדק משרד מבקר המדינה את נושא הליכי רישוי הבנייה במינהל התכנון ובוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה. הבדיקה כללה את יישומם של עיקרי תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה משנת 2014 בתחום רישוי הבנייה. מטרת התיקון היא להביא לקיצור, ייעול ופישוט של הליכי התכנון והבנייה (המכונה גם "רפורמה"). הבדיקה נערכה בשמונה ועדות מקומיות לתכנון ובנייה: שש מהן מהן כוללות רק רשויות מקומיות יהודיות, אחת (מעלה הגליל) כוללת רשויות יהודיות וערביות, ואחת הכוללת רשויות ערביות בלבד (הוועדה המקומית קסם,

<sup>12</sup> דו"ח מבקר המדינה – ייעול הליכי רישוי הבנייה.

ובה היישובים כפר קאסם, כפר ברא וג'ל'וליה).

תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה<sup>13</sup> קבע כיעד לייעל ולשיפר את הליכי הרישוי והבקרה על בנייה באמצעות יצירת מדרג ואבחנה בין מסלולי רישוי שונים:

1. מסלול רישוי רגיל, שיכונה להלן "מסלול מלא".

2. רישוי בדרך מקוצרת לעבודות בנייה פשוטות, שייקרא להלן "מסלול מקוצר".

3. מסלול רישוי עם הקלות לאישור בקשות להיתרי בנייה, בשל אי-התאמה להוראות התוכנית החלה על המקרקעין או שימוש החורג מהשימושים המותרים בתוכנית או בהיתר קיים, וייקרא להלן "מסלול הקלות".

לפני כל בקשה בשלושת המסלולים יש להגיש בקשה לוועדת התכנון ולקבל תיק מידע.<sup>14</sup>

תמונת המצב העולה מן הביקורת באשר לפרק הזמן שנדרש להוצאת היתר בנייה:

■ הזמן שנדרש לקבלת תיק מידע: בשנים 2017–2020 נמשך שלב קליטת הבקשות למידע 17 ימי עבודה בממוצע. בספטמבר 2018 קוצר פרק הזמן המחייב להפקת תיק מידע לאחר קליטת הבקשה מ-45 ל-30 ימי עבודה. הזמן הממוצע שנדרש להפקת תיקי מידע לא חרג מהמתחייב בדיון. עם זאת, ב-16% מהתיקים שנקלטו בין ספטמבר 2018 לספטמבר 2020 חרג פרק הזמן להפקת תיק מידע ביותר מ-10 ימי עבודה מהקבוע בדיון. חישוב זה אינו מתייחס לתקופות של פגרות שלא תועדו במסד הנתונים.

■ הזמן הנדרש לקבלת היתר בנייה: הנפקת ההיתרים בכל המסלולים במחצית השנייה של שנת 2019 ארכה 319 ימים בממוצע; במסלול ההקלות 407 ימים בממוצע, במסלול המלא 276 ימים, ובמסלול המקוצר 144 ימים. פרקי זמן אלו ארוכים ממשיך הזמן הממוצע של 114 ימים שמדד הבנק העולמי במדינות המפעילות מערכות מקוונות להגשת הבקשות להיתר.

■ השפעת תיקון 101 על משך הזמן לקבלת היתר בנייה: מבדיקת המבקר עולה כי עד מועד סיום הביקורת של תיקון 101, בארבע ועדות שנבדקו לא חל קיצור של ממש במשך הזמן הנדרש לקבלת היתרי בנייה, ובשתיים מהוועדות שנבדקו משך הזמן הממוצע הנדרש לקבלת ההיתר אף התארך. בבאר שבע התארך הממוצע ב-32.6%, ובוועדת התכנון

13 "דגשים מרכזיים לרפורמה בתכנון ובנייה – תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה".

14 תיק מידע להיתר כמוגדר בתיקון 101 לחוק התכנון והבנייה יכול נתונים הנוגעים לשטח המגרש, הנחיות ומפת מדידה עם סימון קווי בניין. הדבר ישמש את עורך הבקשה ואת מחלקת רישוי הבנייה בעת הטיפול בבקשה.

והבנייה קסם ב-64.6%. לפרקי הזמן לקבלת ההיתר לאחר תיקון 101 יש להוסיף את פרק הזמן הנדרש כדי לשלב את קבלת המידע במתכונתו החדשה, הנמשך 47 ימי עבודה בממוצע. לפיכך משך כל ההליכים הנדרשים לקבלת היתר בנייה לאחר תיקון 101 לא רק שלא התקצר אלא אף התארך.



### לוח 3: משכי הזמן הממוצעים להנפקת היתרי בנייה לפי מסלול – דו"ח מבקר המדינה

על פי נתוני מינהל התכנון למחצית השנייה של 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

רוב האוכלוסייה הערבית מתגוררת ביישובים הסובלים ממצוקת דיוור. על פי התוכנית האסטרטגית לדיוור 2017-2040, היישובים הערביים נדרשים לתכנן 21.3 אלף יח"ד בתוכניות מפורטות כדי להגיע ליעד סיום בנייה של 11.6 אלף יחידות דיור מדי שנה.

בשנים 2006-2022 עמד ממוצע סיום הבנייה על 5,700 יחידות דיור בשנה, המהוות מחצית מהיעד, ולאורך התקופה הצטבר מחסור של 77 אלף יחידות דיור ביישובים הערביים.

תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה לא הביא לקיצור של ממש במשך הזמן הנדרש לקבלת היתר בנייה. בוועדת קסם, היחידה מבין הוועדות שנבדקו אשר כוללת רשויות ערביות, הזמן התארך ב 64.6%.

## פרק 2: שיטת המחקר

מחקר המדיניות הנוכחי כולל סקירה של נתוני הוצאת ההיתרים בכל הרשויות המקומיות הערביות (כולל הרשויות הדרוזיות). לצורך כך נסקרו מספר יחידות הדיור שקיבלו היתרי בנייה בשנים 2013–2022, וכן מספר התחלות הבנייה וסיומי הבנייה בשנים 2013–2022, לפי הנתונים שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

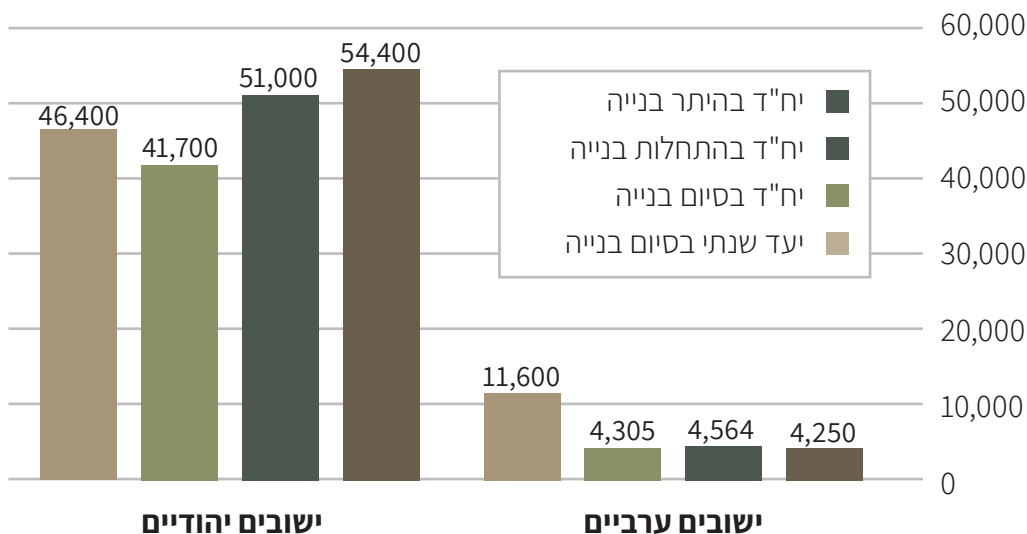
כדי לבדוק את הזמן הנדרש להוצאת היתרי בנייה ביצענו בדיקה מדגמית לחלק מהיתרים שהונפקו בחמש שנים האחרונות, לפי נתונים שהתפרסמו באתרי ועדות התכנון המקומיות והמרחביות.

בסקירה נכללו כל הרשויות המקומיות הערביות – עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות. לא נכללו בסקירה הרשויות הערביות ברמת הגולן, יישובים צ'רקסיים ויישובים ערביים במועצות אזוריות שבהן יש רוב של אוכלוסייה יהודית.

זיהוי החסמים בתהליך רישוי הבנייה נעשה על בסיס ניתוח ראיונות חצי מובנים שקיימנו עם מהנדסי ועדות מקומיות לתכנון ובנייה, מהנדסים מהמגזר הפרטי ובעלי מקצוע הקשורים לתהליך רישוי הבנייה. בראיונות נשאלו אנשי המקצוע מה לדעתם החסמים המרכזיים בתהליך ועל אילו פתרונות הם ממליצים לצורך התרתם.

## פרק 3: ממצאים

כפי שציינו בפרק 1, לאורך שנים ארוכות התקיים פער משמעותי בין קצב הבנייה לבין צורכיהם של היישובים הערביים כפי שהוגדרו בתוכנית האסטרטגית לדיוור. הניתוח הבא מציג באופן ברור את הפער, הן ביחס לצורכי היישובים הערביים והן בהשוואה למצב בקרב האוכלוסייה היהודית.



### לוח 4: השוואה בין רשויות יהודיות ומעורבות ורשויות ערביות:

ממוצע שנתי של מספר יח"ד בהיתרי בנייה, בסיומי בנייה בשנים 2016-2022  
ובעמידה ביעדי התוכנית האסטרטגית

ביישובים הערביים קיים פער ממוצע של כ-7,300 יח"ד בשנה בין היעד הממשלתי לבין קצב הבנייה בפועל. במילים אחרות, קצב הבנייה השנתי ביישובים הערביים בשנים האחרונות עומד על 37% בלבד מהיעד שהוגדר בתוכנית האסטרטגית לדיוור. לעומת זאת, ביישובים היהודיים והמעורבים הפער נמוך משמעותית, וקצב הבנייה בפועל עומד על כ-89% ביחס ליעדי התוכנית האסטרטגית.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> ראו נספח 1 להשוואה מפורטת בין קצב הוצאת היתרי הבנייה בין האוכלוסייה הערבית ליהודית בחלוקה לפי שנים.

בנוסף, בעוד ביישובים הערביים מספר יחידות הדיור שמקבלות היתר בנייה בכל שנה דומה למספר יחידות הדיור שנמצאות בשלבי התחלת בנייה וסיום בנייה, ביישובים היהודיים והמעורבים מספר היתרי הבנייה ליחידות דיור בשנה גבוה באופן ניכר בהשוואה למספר יחידות הדיור בשלבי סיום הבנייה. כלומר, ביישובים בהם רוב האוכלוסייה היא יהודית, אי-עמידה ביעדי הבנייה של התוכנית האסטרטגית לדיור אינה נובעת ממחסור בהיתרי בנייה, אלא ככל הנראה ממחסור בסיומי בנייה ביחס למלאי ההיתרים הקיים. בשנים 2021–2022 נרשמה עלייה חדה בהתחלות בנייה ברשויות היהודיות והמעורבות: יותר מ-60 אלף יחידות דיור בשנה. לעומת זאת, ניכר שביישובים הערביים אין בעיה של סיום בנייה, ונראה כי יש מיצוי מלא של מספר ההיתרים, המתורגמים בכל שנה למספר כמעט זהה של יחידות דיור בהתחלות בנייה ובסיומי בנייה.<sup>16</sup>

ואכן, כשבוחנים את כמות היתרי הבנייה ביחס לגודל האוכלוסייה ביישובים ערביים לעומת יישובים שבהם רוב האוכלוסייה היא יהודית מתגלה פער עצום.

| סה"כ                                                                        | צפון    | חיפה    | המרכז   | ירושלים | דרום    | סה"כ      |
|-----------------------------------------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|
| סה"כ אוכלוסייה (2021)                                                       | 737,369 | 240,515 | 143,108 | 12,936  | 223,201 | 1,357,129 |
| מספר יח"ד בהיתרי בנייה לאלף תושבים בכל התקופה ביישובים ערביים <sup>17</sup> | 38      | 23      | 30      | 37      | 28      | 33        |
| מספר יח"ד בהיתרי בנייה לאלף תושבים בכל התקופה ביישובים יהודיים או מעורבים   | 64      | 83      | 72      | 62      | 80      | 68        |

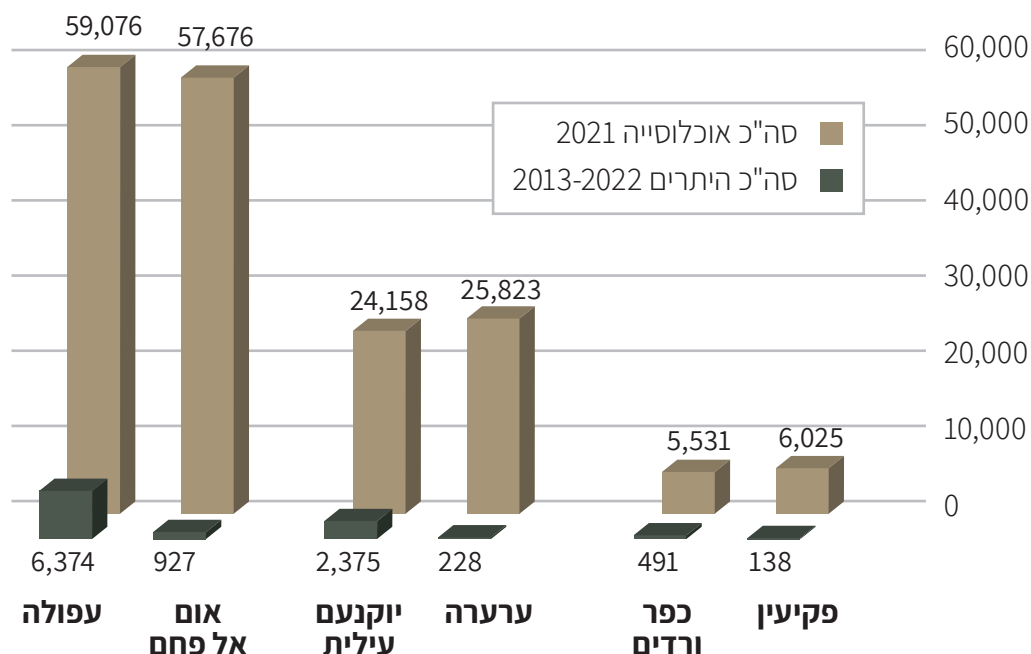
### לוח 5: מספר יח"ד בהיתרי בנייה לאלף תושבים בשנים 2013–2022 ביישובים ערביים ויהודיים - בחלוקה לפי מחוזות

כפי שניתן לראות בלוח 5, מספר היתרי הבנייה ביחס לגודל האוכלוסייה ביישובים יהודיים ומעורבים היה יותר מכפול מאשר ביישובים הערביים בשנים שנבחנו. בשנים 2013–2022 היה

<sup>16</sup> ראו נספח 2 לפילוחים והשוואות נוספות הנוגעות ליחס בין היתרי הבנייה להתחלות בנייה וסיומי בנייה ביישובים הערביים.

<sup>17</sup> ללא האוכלוסייה הערבית בירושלים.

מספר ההיתרים שניתנו ביישובים היהודיים והמעורבים 68 ל-1000 נפש, ואילו ביישובים הערביים המספר היה 33 בלבד. ניתן לראות גם כי בכל המחוזות יש פער עצום בין האוכלוסייה הערבית והיהודית. פערים אלה ניכרים גם כאשר משווים בין יישובים ערביים ליישובים בעלי מספר תושבים דומה שרוב האוכלוסייה בהם יהודית.



### לוח 6: השוואת מספר יח"ד בהיתרי בנייה בתקופה של 10 שנים ברשויות יהודיות וערביות עם מספר תושבים דומה

לוח 6 מראה כי אף שגודל האוכלוסייה בצמדי היישובים דומה, מספר יחידות הדיור שקיבלו היתר בנייה בשנים שנסקרו בכפר ורדים גדול פי 3.5 מהמספר המקביל בפקיעין, מספר ההיתרים ליחידות דיור בעפולה גבוה כמעט פי 6 מאשר באום אלפחם, וביקנעם עילית ניתנו פי עשרה יותר היתרים ליחידות דיור מאשר בערערה.

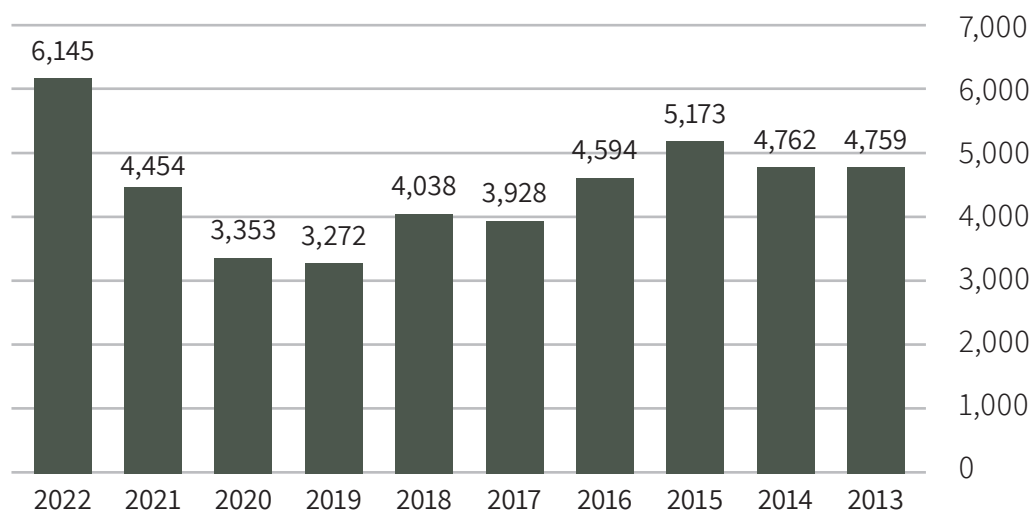
ממצאים אלה תומכים במסקנה שביישובים הערביים יש בעיה ייחודית בתהליך הוצאת היתר הבנייה, וכי המחסור בהיתרי הבנייה בהם הוא גורם מרכזי שמונע את העמידה ביעדי התוכנית האסטרטגית לדיור ואת המענה על צורכי הדיור של החברה הערבית.

כדי לזהות את הגורמים לפער העצום במספר היתרי הבנייה בין האוכלוסייה הערבית ליהודית

ולנתח את החסמים וההמלצות שיוצגו בפרק הבא, נעבור לסקירה מעמיקה יותר של התהליכים והמגמות הכרוכים במתן היתרי בנייה ביישובים הערביים.

### 1.3 מספר יחידות הדיור בהיתרי בנייה בשנים 2013–2022 ברשויות הערביות

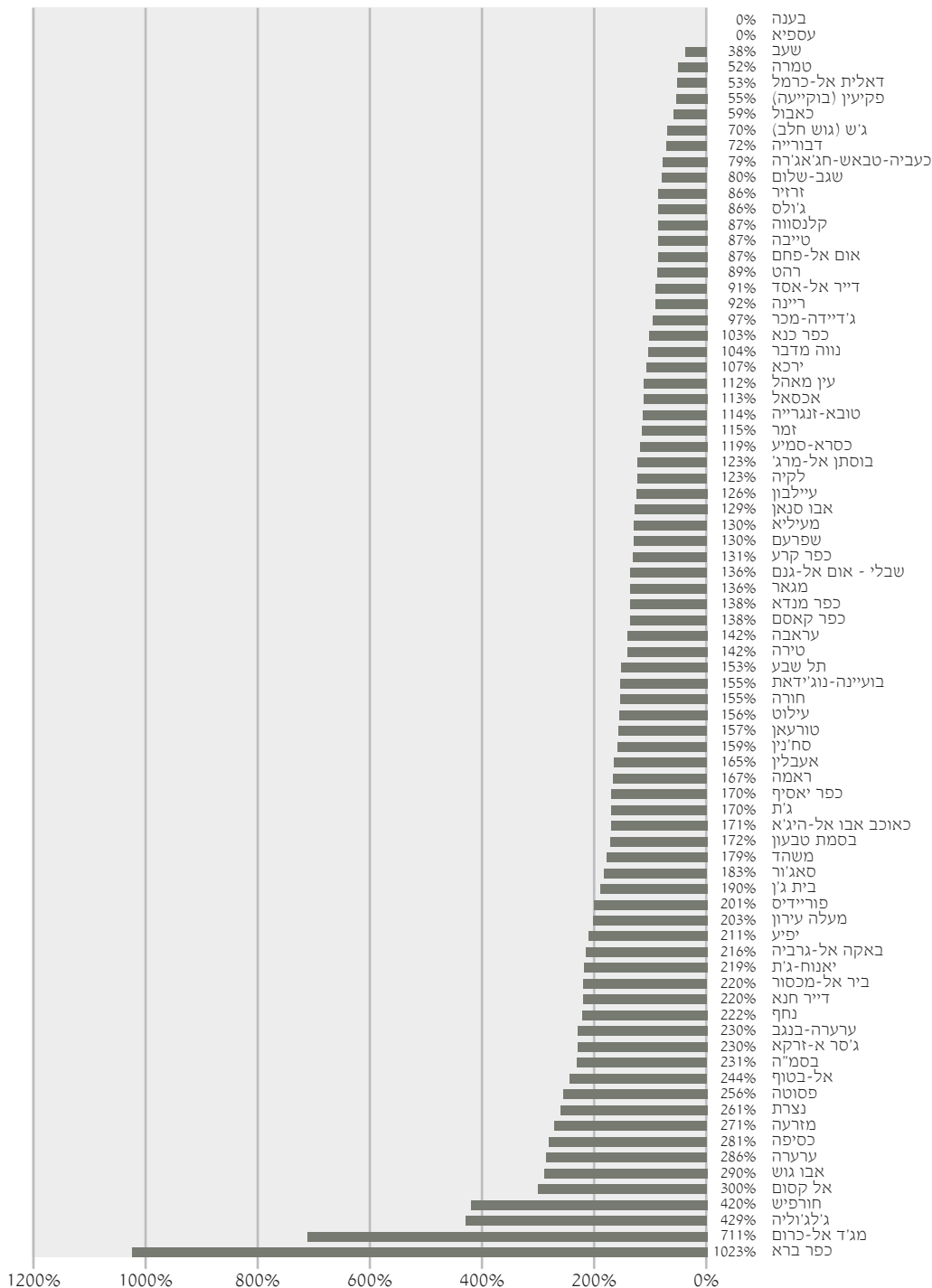
ראשית ביצענו סקירה של השינויים בתפוקות של תהליך רישוי הבנייה ביישובים הערביים בשנים האחרונות. כדי לזהות מגמה עקבית, סקרנו את השינוי שחל במספר יחידות הדיור שנבנו בהיתר בנייה בכל הרשויות הערביות.



#### לוח 7: מספר יח"ד בהיתרי בנייה לפי שנים ברשויות מקומיות ערביות

לוח 7 מראה כי בשנים 2013–2022 הונפקו בכל הרשויות הערביות היתרי בנייה עבור 44,478 יח"ד - ממוצע של כ-4.5 אלף יח"ד בשנה. בשנים 2019–2020 חלה ירידה בכמות ההיתרים שהונפקו, בשנת 2021 חזר המספר לממוצע, ובשנת 2022 עלתה כמות ההיתרים למספר הגבוה ביותר בעשור שנבחן. יתרה מכך, בחלק ניכר מהרשויות המקומיות הערביות הייתה העלייה בקצב הוצאת ההיתרים גבוהה במיוחד.

לבסוף, היות שהסקירה מצאה כי חלה עלייה משמעותית במספר יחידות הדיור בהיתרים שניתנו בכלל היישובים הערביים בשנת 2022, ביצענו ניתוח שבוחן את היקף העלייה הזו בהשוואה בין יישובים שונים.



לוח 8: אחוז השינוי במוצע מספר יח"ד בהיתרי בנייה לפי רשות מקומית

בין השנים 2013-2021 לשנת 2022

כפי שניתן לראות בלוח 8, העלייה הממוצעת בכלל הרשויות המקומיות התקיימה הלכה למעשה ברוב הרשויות (פרט לשמונה שבהן חלה בשנת 2022 ירידה בכמות הממוצעת של יח"ד בהיתר ל-1000 נפש). ב-21 רשויות העלייה הייתה גדולה במיוחד, והגיעה לפי 2-6 (ביחס לכמות ההיתרים בשנים 2013-2021). ביישוב כפר ברא עלה מספר ההיתרים הממוצע ביותר מפי עשרה.<sup>18</sup>

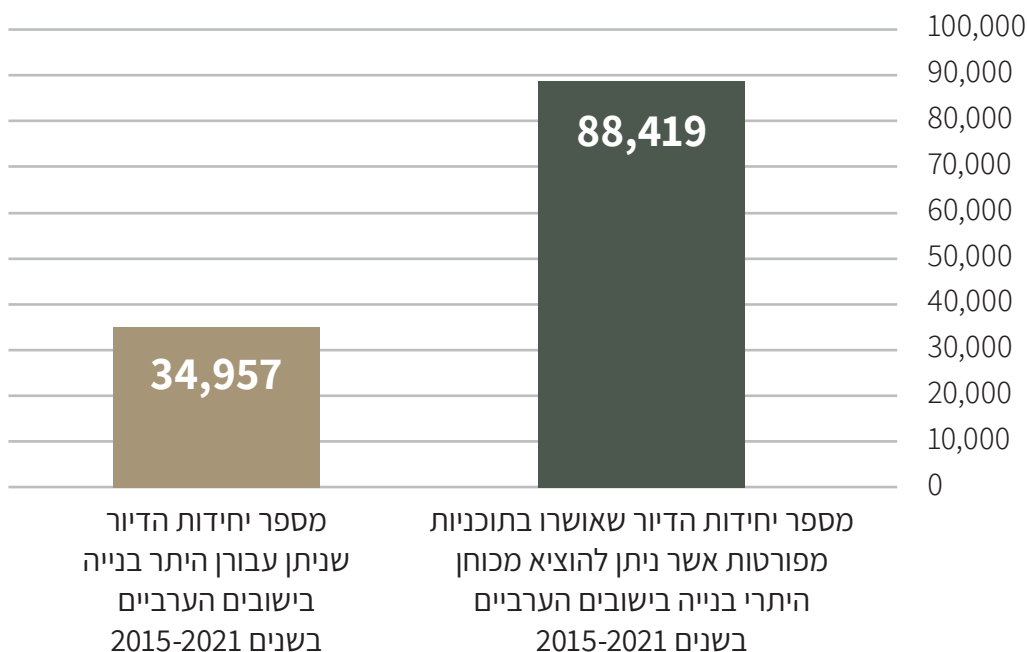
## 2.3 הקשר בין תהליך התכנון המפורט לתהליך רישוי הבנייה ביישובים הערביים

את הגידול במספר ההיתרים שאושרו בשנת 2022 אפשר לייחס לשיפור שחל בשנים 2021-2022 בתהליכי התכנון המפורט, ובמיוחד בתהליכי הסדרת הבנייה ללא היתר ושיווק המגרשים למגורים בבעלות המדינה ביישובים הערביים. מכך ניתן ללמוד שאחד הגורמים המשפיעים על קצב רישוי הבנייה ביישובים הערביים הוא האצת תהליכי התכנון המפורט והתאמתם למאפייני היישוב. במילים אחרות, השיפור בתהליכי התכנון המפורט משפיע גם על המשך תהליכי הבנייה, ועל כן חשוב להמשיך להסיר את החסמים הרבים בתהליך התכנון המפורט, בהתאם להמלצות שפרסמנו במחקר קודם.<sup>19</sup> אולם גם אם יוסרו כל החסמים בתהליך התכנון המפורט, הדבר לא יתן מענה מלא לבעיות בקצב הבינוי ביישובים הערביים. כפי שניתן לראות מהניתוח הבא, ביישובים הערביים יש פער גדול בין מספר יחידות הדיור המאושרות בתכנון מפורט לבין מספר היתרי בנייה.

---

18 ראו נספח 3 לפילוחים נוספים שביצענו, שמהם אפשר ללמוד עוד על קצב הוצאת היתרי הבנייה ביישובים הערביים בשנים 2013-2022 בהשוואה בין מחוזות מינהל התכנון, בין הוועדות המקומיות והמרחביות ובין היישובים עצמם.

19 **תכנון והסדרה ביישובים הערביים – תמונת מצב**, 2022, עמותת סיכוי-אופוק והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי.



### לוח 9: מספר יח"ד שאושרו בתוכניות מפורטות שמכוחן אפשר לקבל היתרי בנייה לעומת מספר יח"ד שקיבלו היתר בנייה בשנים 2015-2021

לוח 9 מראה כי בתקופת זמן של שבע שנים נוצר ביישובים הערביים פער מצטבר של יותר מ-53 אלף בין מספר היחידות המאושרות בתכנון מפורט שניתן להוציא מכוחו היתר בנייה, ובין מספר היחידות שניתן עבורן היתר בנייה. מדובר בפער ממוצע של 7,637 יח"ד בשנה בין התפוקות של תהליך התכנון המפורט לבין אלה של תהליך רישוי הבנייה ביישובים הערביים.

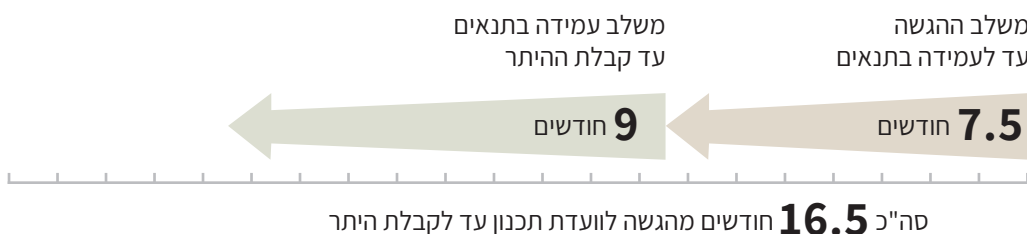
פער זה יכול ללמד מצד אחד על התארכות התהליך של מתן היתרי בנייה ביישובים הערביים, ומצד שני על מחסור בהגשת בקשות להיתרי בנייה מצד בעלי זכויות הבנייה. כדי לזהות את מוקד הבעיה, סקרנו ראשית את פרקי הזמן הנדרשים להוצאת היתר בנייה ביישובים הערביים.

### 3.3 פרק הזמן הנדרש לקבלת היתר בנייה ביישובים הערביים לעומת הגדרות החוק

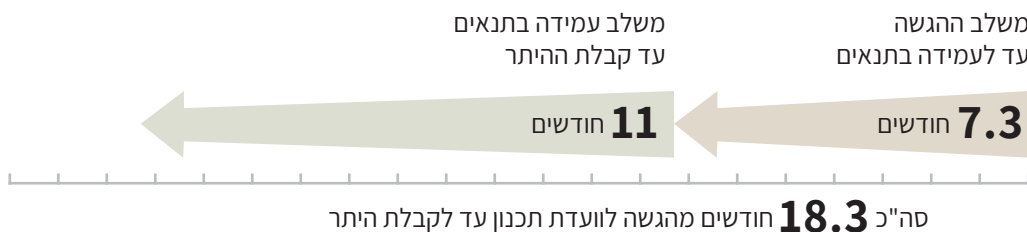
תהליך רישוי הבנייה יכול להתחיל ברגע שהושלם תכנון מפורט שמכוחו אפשר להוציא היתר בנייה. בשלב זה יכולים בעלי זכויות הבנייה לגשת לוועדה המקומית או המרחבית ולהגיש בקשה לקבלת היתר בנייה במגרשים שבבעלותם. מרגע שהוגשה הבקשה נדרשים בעלי הזכויות

לעמוד בשורה של תנאים בהתאם להגדרות התוכנית המפורטת לצורך קבלת ההיתר, ולבצע שורה של פעולות מול גורמים כמו פיקוד העורף, כיבוי אש ועוד. כפי שהוסבר בפרק 1, אם יש לבעלי הזכות מגבלה המונעת מהם לעמוד בתנאים, הם יכולים להיכנס לתהליך רישוי ב"מסלול הקלות" לאי-עמידה בתנאי התוכנית, בתחומים המפורטים בתקנות התכנון והבנייה "סטייה ניכרת מתוכנית"<sup>20</sup> או לשימוש חורג ביחס לשימושים המותרים בתוכנית. לאחר שהושלם שלב זה, בעלי הזכויות מגישים לוועדה את האישורים או את הבקשות לשימוש חורג ולהקלות בשל אי-עמידה בתנאים, וזו מעבדת את הבקשה ולבסוף מנפיקה את היתר הבנייה.

חוק התכנון והבנייה קובע שפרק הזמן הנדרש לכל שלבי התהליך לא יעלה על 100 ימים (כ-3.2 חודשים) במסלול הרישוי הרגיל, ועל 185 ימים (כ-6 חודשים) במסלול ההקלות. ואולם כפי שנראה מיד, תהליך רישוי הבנייה ביישובים הערביים ממושך הרבה יותר משנקבע בחוק.



לוח 10: הזמן הנדרש להפקת היתר בנייה, מההגשה ועד הפקת ההיתר



לוח 11: הזמן הנדרש להפקת היתר בנייה, משלב ההגשה עד להפקת ההיתר במסלול הקלות

20 תקנות התכנון והבנייה (סטייה ניכרת מתוכנית), תשס"ב-2002\*

הנתונים לעיל מבוססים על בדיקה מדגמית שערכנו ל-110 תיקים להיתרי בנייה שאספנו מאתרי ועדות התכנון והבנייה בשנים 2010–2023. כפי שניתן לראות בלוחות 10 ו-11, פרק הזמן הנדרש להוצאת היתר בנייה ביישובים הערביים גבוה פי 5 מפרק הזמן המוגדר בחוק התכנון והבנייה במסלול הרגיל, וארוך פי 3 מהזמן המוגדר בחוק למסלול הקלות. לאור זאת, ובהתחשב במחסור הגדול בהיתרי בנייה ביישובים הערביים, ובקשר הישיר בין מספר היתרי הבנייה ביישובים הערביים לבין מספר התחלות הבנייה, יש צורך דחוף להאיץ את תהליכי רישוי הבנייה ביישובים אלה.

### 4.3 פרק הזמן הנדרש לקבלת היתר בנייה ביישובים הערביים לעומת כלל הרשויות בישראל

עדיין עולה השאלה אם התהליך הממושך של רישוי הבנייה ביישובים הערביים יכול לבדו להסביר את הפער במספר היתרי הבנייה בין יישובים שבהם רוב האוכלוסייה היא יהודית לעומת היישובים הערביים. כדי לענות על כך נציג השוואה בין משך תהליך הרישוי בין יישובים ערביים לבין כלל הרשויות בישראל.

| סוג מסלול הרישוי | כלל הרשויות המקומיות    | רשויות מקומיות ערביות   |
|------------------|-------------------------|-------------------------|
| מסלול רגיל       | 276 יום (כ-9 חודשים)    | 270 יום (כ-9 חודשים)    |
| מסלול הקלות      | 407 יום (כ-13.3 חודשים) | 330 יום (כ-10.8 חודשים) |

לוח 12: משך הזמן הנדרש להפקת היתר בנייה

משלב העמידה בתנאים עד להנפקת ההיתר, לפי סוג הרשות וסוג מסלול הרישוי

(בדיקה מדגמית להיתרים שהופקו בשנים 2010–2023)<sup>21</sup>

כפי שעולה מלוח 12, משך הזמן הדרוש להנפקת היתר בנייה במסלול הרישוי הרגיל ביישובים הערביים אינו ארוך יותר מאשר בכלל הרשויות בישראל, ואילו במסלול ההקלות הוא אף קצר יותר ביחס לכלל הרשויות. מכאן, ולאור הנתונים שהוצגו בפרק הקודם, ניתן ללמוד כי אורך תהליך הרישוי ביישובים הערביים (ביחס לדרישות החוק) אכן יכול להסביר חלק מהפער בין

21 לצערנו לא הייתה לנו גישה למידע השוואתי על יישובים ערביים ועל כלל הרשויות ביחס לכל שלבי תהליך הרישוי, ולכן ההשוואה המוצגת כאן מתייחסת רק לשלב שבין העמידה בתנאים עד להפקת היתר הבנייה.

קצב הבינוי ביישובים הערביים לבין צורכיהם, אולם הוא בוודאי אינו מסביר את כל הפער בין מספר ההיתרים לנפש ביישובים הערביים ובין מספר ההיתרים לנפש ביישובים שבהם רוב האוכלוסייה יהודית.

מראיונות שקיימנו עם שורה של אנשי מקצוע המעורבים בשלבים שונים של רישוי הבנייה ביישובים הערביים, עולה שמלבד הזמן הממושך של תהליך הרישוי יש בתהליך הרישוי בעיה אקוטית נוספת, שמסבירה לדעתנו את רוב הפערים. מן הראיונות התברר כי לאחר שהושלם תהליך התכנון המפורט ביישובים הערביים, רבים מבעלי זכויות הבנייה בקרקע מבררים מהם התנאים הדרושים להוצאת היתרי בנייה, אך מחליטים שלא להגיש בקשה להוצאת היתר. במקרים רבים, כשהם רואים מהם התנאים הדרושים להוצאת היתר, הם מבינים שלא יוכלו לעמוד בהם, בשל אי-התאמה למצבם הכלכלי, לסטטוס הקנייני, או לפערים בין הגדרות התוכנית לבין המצב בשטח. לפיכך, ברבות מהשכונות שבהן הושלם תכנון מפורט שאפשר להוציא מכוחו היתר בנייה, חלק גדול מיחידות הדיור שאושרו כלל לא נכנסות לתהליך הרישוי. לעומת זאת, בפרויקט להסדרת הבנייה הקיימת שערכה הוועדה המקומית רכס הכרמל ביישובים דאלית אלכרמל ועוספיא, שבמסגרתו בוצעה התאמה של התנאים הדרושים לקבלת היתר למאפיינים והצרכים של התושבים, עלה מספר יחידות הדיור בהיתרים בדאלית אלכרמל מ-53 יח"ד בשנת 2017 ל-699 יח"ד בשנת 2018, ובועספיא מ-5 יח"ד בשנת 2017 ל-191 יח"ד בשנת 2018.

מכאן שלצד הצורך להאיץ את תהליכי תהליכי הרישוי ביישובים הערביים, יש צורך להתאים את התנאים והדרישות של תהליך הרישוי למאפייני התושבים וצורכיהם, כדי לייצר את התמריצים הדרושים להגשת בקשות ולהגדיל את שיעור יחידות הדיור שנכנסות לתהליך הרישוי.

## 5.3 סיכום הממצאים

הנתונים והניתוחים שסקרנו בפרק זה מצביעים על פער גדול בין קצב תהליך הבינוי ביישובים הערביים לבין יעדי התוכנית האסטרטגית לדיור. פער זה גדול בהרבה מהפער המקביל ביישובים שבהם רוב האוכלוסייה יהודית. מלבד השוני בהיקף הפער, יש גם שוני מהותי בסיבות לו. ביישובים שבהם רוב האוכלוסייה יהודית הסיבה לפער נעוצה בעיקר בקצב נמוך של סיומי בנייה לעומת מספר גבוה יחסית של היתרי בנייה, אך ביישובים הערביים הסיבה העיקרית היא מחסור בהיתרי בנייה. עוד ראינו שקיים פער עצום במספר יחידות הדיור לנפש שמקבלות היתר, שביישובים הערביים מספרן נמוך ממחצית יחידות הדיור שמקבלות היתר ביישובים שבהם רוב האוכלוסייה היא יהודית.

הניתוח שהצגנו מלמד שכמה גורמים עיקריים תורמים למחסור בהיתרי בנייה ביישובים ערביים, ושינויים עשוי לתרום לסגירת הפער. הגורם הראשון הוא קצב תהליכי התכנון המפורט והצורך להתאימם למאפייני היישובים הערביים. תהליכים אלה השתפרו משמעותית בשנים האחרונות, וכדי להמשיך את מגמת השיפור אנו ממליצים על לאמץ באופן מלא את ההמלצות המפורטות במחקר הקודם שפרסמנו.<sup>22</sup>

גורם נוסף המשפיע על מספר היתרי הבנייה הוא התמשכות התהליך של רישוי הבנייה. אף שהתהליך אינו ממושך יותר מאשר בכלל היישובים בישראל, הוא חורג בהרבה מההגדרות שנקבעו בחוק התכנון והבנייה. קיצור תהליך הרישוי ביישובים הערביים צפוי להיות אפקטיבי יותר מאשר קיצורו בשאר היישובים מבחינת תרומתו לעמידה ביעדי התוכנית האסטרטגית, היות שעיקר הבעיה ביישובים שבהם מתגוררת אוכלוסייה יהודית נעוצה בשלב התחלות הבנייה, ואילו ביישובים הערביים מוקד הבעיה הוא בשלב ההיתרים.

■ הגורם השלישי למחסור בהיתרי בנייה ביישובים הערביים, וככל הנראה המהותי ביותר, הוא אי-התאמתם של התנאים הדרושים להוצאת היתר בנייה למאפיינים הכלכליים, הקנייניים והתכנוניים של התושבים והיישובים הערביים. לפיכך, מתוך מלאי יחידות הדיור שאושרו ביישובים הערביים בתהליך תכנון מפורט שניתן להוציא מכוחו היתר בנייה, רק חלק קטן מוגשות על ידי בעלי זכויות הבנייה לתהליך הרישוי.

הפרק הבא כולל ניתוח עומק של החסמים המשפיעים הן על קצב תהליך הרישוי והן על התאמת התהליך למאפייני התושבים והיישובים הערביים, ומציג המלצות מפורטות להסרת החסמים.

---

22 **תכנון והסדרה ביישובים הערביים – תמונת מצב**, 2022, עמותת סיכוי-אופוק והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי.

## פרק 4: חסמים והמלצות

### 1.4 חסמים והמלצות לשלב הוצאת היתרי בנייה

#### 1.1.4 עלות גבוהה של אגרות בנייה בקרקע בבעלות פרטית לעומת קרקע בבעלות המדינה



הוצאת היתר בנייה כרוכה בתשלומי אגרות והיטלים, אולם יש הבדל בין אגרות לבנייה על אדמת מדינה או על קרקע פרטית. כדי להוציא היתר בנייה על מגרש שנרכש מהמדינה יש לשלם רק אגרת בנייה בסך 37 ש"ח למ"ר בנוי, כיוון שרוב ההיטלים כלולים בסכום ששולם לרשות מקרקעי ישראל בעת הרכישה. אך כדי להוציא היתר בנייה לבית מגורים על קרקע פרטית נדרש לרוב לשלם את ההיטלים המפורטים להלן:

■ אגרת בנייה לוועדה המקומית: 37 ש"ח למ"ר.<sup>23</sup>

■ היטל השבחה: לפי הערכת שמאי בוועדה מקומית, המחיר נע בין 100 ל-200 ש"ח למ"ר.

■ תשלום לתאגיד מים וביו: 130-165 ש"ח למ"ר.

■ היטל פיתוח לפי חוק עזר של הרשות המקומית: 70-200 ש"ח למ"ר.

סה"כ נדרש לשלם 350-600 ש"ח למ"ר מגורים, וליחידת דיור בשטח ממוצע של 200 מ"ר (כולל חדר מדרגות, מרפסות, חניה ומחסן) דרושים 70,000-120,000 ש"ח. את רוב התשלומים יש לשלם בפעם אחת (אגרת בנייה, היטל השבחה, חלק מהיטל המים והביו והיטל הפיתוח).

תשלום אגרות מהווה חסם הן למשפחות שצריכות להסדיר בנייה קיימת ואין להן כסף זמין למימון היתר בנייה, והן ליזמים המעוניינים לבנות מבנה על קרקע פרטית הכולל כמה דירות למכירה. תמורת היתר בנייה ל מבנה הכולל כעשר דירות בשטח 140 מ"ר, היזם או הבעלים נדרשים לשלם בתשלום אחד כחצי מיליון ש"ח באגרות בנייה והיטלים, ללא אפשרות לקבל מימון, משום שאחד התנאים לקבלת משכנתה הוא קבלת היתר בנייה. נזכיר שבחברה הערבית יזם הוא פעמים רבות בעל קרקע שהתקבלה בירושה ואין לו הון עצמי המאפשר מימון ביניים.

היות שהרוב הגדול של הקרקעות ביישובים הערביים הן בבעלות פרטית, התשלום הגבוה שצריך לשלם במזומן תמורת אגרות בנייה הן חסם שמקשה על חלק מהתושבים, ולפיכך הם נמנעים מלהגיש בקשה להיתר בנייה, במיוחד כשמדובר במבנה הכולל כמה יחידות דיור.

23 מחשבון אגרות להיתרי בנייה.



אנו ממליצים לאפשר לפרוס את תשלום האגרות וההיטלים לתשלומים. כדי לעודד בניית דירות למכירה בידי יזמים, אנו ממליצים לדחות את תשלום האגרות וההיטלים לשלב האכלוס.



## 2.1.4 בנייה קיימת שאינה עונה על הדרישות לתקן חניה

- כדי להוציא היתרי בנייה יש לתכנן מקומות חניה בתחום המגרש – 1.75 חניה לכל יחידת דיור. דרישה זו מהווה חסם להוצאת היתר למבנים רבים ביישובים הערביים מכמה סיבות:
- א. רוב המבנים הקיימים נבנו לפני שנים, ללא התייחסות לדרישות שנקבעו לאחר בנייתן. כיום המבנים הקיימים מכסים את רוב המגרש ולא ניתן למקם חנייה לפי דרישות התקן עבור יח"ד חדשות מעל המבנה הקיים, אף שתוכניות המתאר מאפשרות בנייה של יחידת דיור נוספת מעל בית ההורים.
  - ב. בחלק מהיישובים הערביים אושרו תוכניות לתוספת אחוזי בנייה ויחידות דיור במרקם הוותיק, אך במגרשים שיש בהם מבנה אי אפשר לממש את הזכויות שנוספו משום שהמבנה הקיים מכסה את המגרש, והשטח הפנוי לא נותן מענה לחניה ליחידות הדיור החדשות.
  - ג. בתחום המרקם הוותיק, ובמיוחד בגלעין היישוב, נבנו בתי מגורים לפני עשרות שנים ולפני אישור תוכניות המתאר. הבנייה באזורים אלה מתאפיינת בצפיפות גבוהה, וברוב המבנים אין מקומות חניה הנדרשים להסדרת הבנייה הקיימת.



לצורך תוספת יחידות דיור בשכונות צפופות והסדרת הבנייה הקיימת יש לתת פתרון לבעיות החנייה המפורטת בסעיפים א, ב, וג.

אנו ממליצים שהרשות המקומית תבנה חניון ציבורי ביישוב, ובכך יינתן פטור מהחובה להתקין חניות בתחום המגרש בהתאם לתקנות התכנון והבנייה.<sup>24</sup> כדי ליישם פרויקטים אלה בהיעדר משאבי קרקע והתקציבים ברשויות המקומיות הערביות, אנו ממליצים שהממשלה תיתן הלוואה לרשויות המקומיות לצורך הקמת חניון ציבורי, וההחזר להלוואה יוחזר מתשלום דמי החניה. בנוסף, יש לפעול להקצאת קרקעות מדינה בתחום המרקם הוותיק הצפוף או בקרבתו כדי לבנות חניון ציבורי ו/או מבנה ציבור עם חניון גדול, שיוכל לתת מענה לבתי המגורים.

24 תקנות התכנון והבניה (התקנת מקומות חניה), תשמ"ג-1983 – חלק א' סעיף 2 (ב).

נדגיש כי כל עוד מצב התחבורה הציבורית ביישובים הערביים אינו מאפשר ויתור על רכב פרטי, יש הכרח להשקיע בתשתיות חניה. מחקר שפרסמנו בנושא התחדשות עירונית<sup>25</sup> מציע מנגנונים להקצאת קרקעות במרקם הוותיק, ובראשם מנגנוני חילופי קרקע.

ד. בתחום המרקם הוותיק קיימים מבנים שנבנו לפני עשרות שנים ומשמשים למגורים, מסחר ומשרדים. מבנים אלה נבנו בצפיפות גבוהה ולרוב הם צמודים זה לזה, ללא מקומות חניה. למבנים אלה אי אפשר לאשר תוספות בנייה כיוון שהם נדרשים לעמוד בתקן חניה. המסחר במרקם הוותיק משמש את הגרים בשכונה והם מגיעים לבתי המסחר בהליכה.

 לפתרון הסוגיה המפורטת בסעיף ד וכדי לאפשר את המשך הפעילות המסחרית במרקם הוותיק, אנו ממליצים שהוועדה המקומית או הרשות המקומית יסמנו על תשריט את גבולות המתחם הוותיק, שבגבולותיו יינתנו לבתי עסק פטור או הקלה בתחום החניה.

ה. בעיית חניה למבנים שנבנו ללא היתר לפני אישור תוכניות מפורטות. בגלל היעדר תכנון לאורך שנים ביישובים הערביים, התושבים נאלצו לבנות ללא היתר בשולי היישובים ומחוץ לתוכניות המתאר. חלק ממבנים אלה, שנבנו על חלקה שבבעלות המשפחה, נמצאים כיום בתחום תוכנית מפורטת שניתן להוציא מכוחה היתר בנייה. עם אישור התוכניות המפורטות ותוכניות האיחוד והחלוקה הופרשו 30–40 אחוז משטח החלקות לייעוד ציבורי. כתוצאה מכך, חלק מהמבנים נמצאים כיום על מגרש קטן שאינו מאפשר בניית מקומות חניה למבנה הקיים או ליחידות שייבנו בעתיד כפי שקובעת התוכנית המפורטת.

 לפתרון הסוגיה המפורטת בסעיף ה' אנו ממליצים כי בשכונות חדשות שבהן הוקצו שטחים ציבוריים ותוכננו כבשים הכוללים חניה ציבורית שיכולה לתת מענה למבנים אלה, יש לפטור את בעלי המבנים מהחובה לבנות חניה בתחום המגרש, ולאפשר את הסדרת המבנים בתנאי שלום כופר חניה.

ו. חלק מהבנייה ביישובים הערביים היא מקבצי בתים במתחם שבבעלות קרובי משפחה. המתחם מחולק למגרשים וחלק ממנו משמש לחניה לכל הבתים, אך חוק התכנון והבנייה דורש לחלק את החלקה למגרשים ולתכנן מקומות חניה לכל מבנה בנפרד, אף על פי שהמגרש הצמוד המשמש לחניה מספיק לכולם.

לפתרון הסוגיה המפורטת בסעיף ו' אנו ממליצים לאפשר להקצות בתשריטי החלוקה שטח שישמש לחניה לכל מקבץ בתים השייכים למשפחה אחת, במקום חניה לכל מגרש.



### 3.1.4 סרבול בתהליך אישור תשריט חלוקה

התהליך של הוצאת היתר בנייה כולל שני שלבים: השלב הראשון הוא קבלת תיק מידע. הזמן הממוצע לקבלת תיק מידע הוא 47 ימים. השלב השני הוא בקשה להיתר בנייה. הזמן הממוצע לקבלת היתר בנייה הוא 319 ימי עבודה במסלול רגיל, ו-407 ימים עבודה במסלול הקלות, לפי דו"ח מבקר המדינה.<sup>26</sup> שני השלבים מטופלים במערכת המקוונת "רישוי זמין", לפי נהלים וזמנים הקבועים בחוק לטיפול בכל שלב.

בקרע פרטית מרובת בעלים נדרש עוד שלב לפני קבלת תיק מידע: אישור תשריט חלוקה בוועדה המקומית. התהליך נעשה מחוץ למערכת המקוונת, וכדי להשלימו יש להגיש באופן אישי מסמכים לוועדה המקומית לתכנון ובנייה. הוועדה המקומית בודקת את המסמכים ואת תשריט החלוקה ושולחת הערות לתיקון. מגיש הבקשה אמור לתקן את התוכנית לפי דרישות הוועדה ולהחזיר אותה לבדיקה.

לאחר עמידה בדרישות, תשריט שכולל חתימות של כל הבעלים הרשומים בנסח הטאבו או בטבלאות האיזון עובר לאישור בישיבת הוועדה המלאה.

תשריט חלוקה שאינו כולל חתימות של כל הבעלים יקודם לפי סעיף 36 בתקנות חוק התכנון והבנייה,<sup>27</sup> כך שהבעלים שלא חתמו יקבלו מכתב בדואר רשום, ועבור בעלי הקרקע הנפטרים יבוצע פרסום בשלושה עיתונים. כל מי שיראה את עצמו נפגע והתשריט יוכל להגיש התנגדות לוועדה המקומית בתוך 15 ימים. ההתנגדות תובא לדין בישיבת הוועדה המלאה ותתקבל החלטה לאשר או לדחות את תשריט החלוקה.

26 דו"ח מבקר המדינה – ייעול הליכי רישוי הבנייה.

27 תקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה), תשע"ו-2016.

היות שרוב הקרקעות ביישובים הערביים משותפות (מושע) וחלק מהרשומים בטאבו נפטרו, או שחלקם חוששים מהונאה בעת חתימה על מסמכים מול עו"ד, ברוב המקרים נדרש לאשר את תשריט החלוקה לפי תקנה 36 לחוק התכנון והבנייה כפי שתואר בסעיף ד' לעיל.

תהליך אישור תשריט חלוקה אורך בין שלושה חודשים לשנה, תלוי בזמן שלוקח לוועדה המקומית לבדוק את התשריט והעמידה של המבקש בתנאים הנדרשים. מבדיקה שלנו עולה שיש חסמים המעכבים את אישור תשריטי החלוקה ומאריכים את משך הזמן עד להוצאת היתרי בנייה.

היעדר נוהל עריכת תשריט חלוקה: לכל ועדה מקומית יש דרישות שונות לעריכת תשריט החלוקה. דרישות אלו אינן שקופות ואינן מפורסמות באתרי הוועדות המקומיות. עורכי תשריט החלוקה אינם מודעים לדרישות המסוימות של כל ועדה, ולכן תשריטים חוזרים לתיקון אצל בודקי התוכניות והתקופה לאישור תשריט חלוקה מתארכת.

אנו ממליצים שמינהל התכנון יגבש נוהל אחיד ונגיש לעריכת תשריט חלוקה לכל הוועדות ויפרסם את הנוהל בקרב המגישים והעורכים של בקשות לתשריט חלוקה.



היעדר מערכת מקוונת לבדיקת תשריט חלוקה: בשונה מהתהליך לאישור מידע תכנוני והיתר בנייה, הגשת הבקשות לתשריט חלוקה נעשה פיזית במשרדי הוועדה ולא במערכת המקוונת. בנוסף, בשום שלב של קידום תשריט החלוקה אין דרישה לעמוד בלוח זמנים כלשהו. מהבדיקה שלנו עולה שלפעמים חולפים חודשים עד שהוועדה בודקת את התשריט. בנוסף אין תהליך מוסדר שמחייב את בודקי התוכניות לשלוח הערות במייל, ולכן מגיש הבקשה נאלץ לחזור לוועדה פעם אחר פעם כדי לבדוק אם יש תשובה לתקינות תשריט החלוקה.

אנו ממליצים שמינהל התכנון יוסיף לאתר רישוי זמין מערכת לטיפול בבקשות לתשריט חלוקה ויקבע פרקי זמן לטיפול בכל שלב עד לאישורו.



## 4.1.4 תהליך אישור הבקשה מצד הגורמים המאשרים



אחד הגורמים המעכבים את הוצאת היתרי הבנייה הוא אישור הבקשות בטור ולא במקביל. כיום אי אפשר להתחיל לקדם בקשה להיתר הבנייה מול הגורמים המאשרים, פיקוד העורף, כיבוי אש, משרד הבריאות וכו' ללא קבלת החלטה של הוועדה המקומית.

אנו ממליצים לאפשר לקדם את הבקשה מול משרדי הממשלה במקביל. שינוי זה יקצר את שלב הוצאת היתר הבנייה ב-3-6 חודשים.



#### 5.1.4 הוכחת בעלות על המגרש רק לאחר רישום בטאבו



ועדות התכנון הבנייה מתנות קבלה של היתר הבנייה בחתימה של בעל הזכות הרשום בטאבו בלבד. אולם בחלק גדול מהקרקעות, הבעלים הרשומים בטאבו נפטרו מבלי שהעבירו את הבעלות בטאבו ליורשיהם. חלק גדול מוועדות התכנון אף אינן מקבלות הוכחת בעלות של היורשים מתוקף צו ירושה מאושר מבית משפט. בעיה נוספת ברישום קרקעות היא שוועדות התכנון אינן מקבלות הוכחת בעלות מתוקף הסכם רכישה ודורות רישום בטאבו.

כדי לזרז את הוצאת היתרי הבנייה, אנו ממליצים לאשר הוכחת בעלות על סמך צו ירושה והסכמי רכישה, ללא צורך ברישום בטאבו.



#### 6.1.4 אי-התאמה של תוכניות המתאר הישנות למצב הקיים



תוכניות המתאר ביישובים הערביים אושרו לפני עשרות שנים, ובמקרים רבים הן אינן תואמות את המצב הקיים: חלק מהכבישים או השטחים הציבוריים אושרו מעל מבנים קיימים, וחלק מהשטחים המשמשים כבישים או שטחי ציבור אינם מסומנים בתוכנית המתאר לפי הייעוד המתאים לשימוש. בגלל חוסר ההתאמה של התוכניות למצב בשטח, עשרות מבנים אינם יכולים לקבל היתר בנייה. בשנים האחרונות אושרו תוכניות כוללניות לרוב היישובים הערביים, אך הן אינן משנות את התכנון בתחום המאושר.

אנו ממליצים לתקצב ולקדם תוכניות מפורטות בתחום התוכניות הישנות כדי להתאים את התכנון למצב בשטח ולאפשר הוצאת היתרי בנייה למבנים החורגים מהתוכניות.



## 7.1.4 הסדרת מבנים קיימים החורגים מהוראות התוכנית במרקם הוותיק



רוב הקרקעות ביישובים הערבים הן בבעלות פרטית משותפת, ללא חלוקה למגרשים, וגבולותיהן נקבעים בהתאם להסכמות בין השכנים. כדי לקבל היתר בנייה הבעלים נדרשים להגיש תשריט חלוקה למגרשים, אך חלק מהמבנים נבנו לפני הכנת תשריט החלוקה. עם סימון הגבול המוסכם בין השכנים יוצא שחלק מהמבנים נבנו בחריגה מקווי הבניין המותרים לפי תוכנית המתאר או התוכנית המפורטת. הסדרת המבנים הקיימים והוספת יחידות דיור מעל מבנים אלה דורשות אישור הקלות בסטייה הקטנה מ-10% מקו הבניין (7% לפי התקנות התקפות מ-1.1.2025), ובסטייה גדולה מ-10% נדרש אישור תוכנית מפורטת נקודתית לשינוי קווי הבניין. בגלל העיכוב והעלויות הכרוכות בכך, דרישה זו מעכבת את הוצאת ההיתרים ובחלק מהמקרים אף מונעת אותה.

אנו ממליצים לשנות את תקנות התכנון והבנייה במסלול הקלות ללא צורך בהגשה מפורטת באופן שיאפשר הסדרת מבנים קיימים שאינם ניתנים לפירוק (מבנים קשיחים) ויחידות דיור מעל לגג לפי גבולות המבנה הקיים, שנבנו בתחום המגרש ואינן חודרות לשטחים ציבוריים (דרכים, שצ"פ, שב"צ, וכד').



## 8.1.4 הוצאת היתרי בנייה לבעלי קרקעות המחזיקים במגרשים קטנים



בתוכניות המתאר והתוכניות המפורטות נקבע תנאי לשטח מינימלי של מגרש לצורך הוצאת היתר בנייה. גודל זה משתנה לפי ייעוד הקרקע. שטח המגרש המינימלי ביישובים הערביים הוא 400 מ"ר. תנאי זה מהווה חסם להוצאת היתרי בנייה ואישור תשריטי חלוקה למגרשים. מאחר שרוב הקרקעות ביישובים הערביים הן בבעלות פרטית, והבעלים יכולים לקבל היתר בנייה ולבנות רק על שטח מגרש שבבעלותם, בעלי קרקעות שהזכותם בקרקע קטנה מגודל המגרש המינימלי לא יוכלו לקבל היתר בנייה.

אנו ממליצים לאפשר לבעלי קרקעות שאין להם זכויות מספיקות להוציא היתרי בנייה למגרשים הקטנים מהגודל הנדרש. בנוסף, כדי לאפשר הקמת מבנה במגרשים אלה יש לתת הקלה בקווי הבניין הצדדיים והאחוריים ל-2 מטר.



## 9.1.4 ביטול הקלות המאפשרות הסדרת חריגות בנייה החל מ-2025



במסגרת תיקון 134 לחוק התכנון והבנייה תוקנו סעיפים 147א ו-151 לחוק באופן ששינה וצמצם מאוד את סמכותה של הוועדה המקומית לאשר הקלות. הנושאים שיהיה אפשר לאשר בהקלה לפי התקנות החדשות<sup>28</sup> מצומצמים ביותר, והדבר ישפיע על האפשרות להסדיר בנייה קיימת במרקם הוותיק ובמתחמים החדשים ביישובים הערביים. הקלות רבות שהיו בתקנות הישנות בוטלו,<sup>29</sup> למשל הגדלת תכסית, העברת אחוזי בנייה מקומה לקומה, סטייה מקו בניין קדמי, גובה המבנה, מספר הקומות, סטייה מקו בניין צדדי ואחורי, חריגה של 7% במקום 10% והוראות נוספות.

ביטול ההקלות גם ימנע הסדרת בנייה קיימת שהוסדרה בתוכניות מפורטות מהשנים האחרונות, בהתאם לסעיף "מבנים קיימים" שמאפשר מתן היתר בנייה למבנים החורגים מקווי הבניין המאושרים. גם חריגות אחרות בתכסית והוראות אחרות מחייבות אישור הקלות בשלב היתר הבנייה. לאחר ביטול ההקלות לא תהיה אפשרות להסדיר מבנים שיש להם חריגות אחרות חוץ מקווי הבניין.

לפי תיקון החוק, על כל תוכנית שהוחלט להפקידה מ-1.1.2023 והלאה יחול הדין החדש, ולגבי תוכניות ישנות יותר אפשר יהיה לבקש הקלות מכוח התקנות הישנות עד לתאריך 1.1.2025.

כשמדובר בבנייה חדשה אפשר לתכנן את המבנה ללא חריגות, אך ביטול ההקלות ימנע היתר בנייה מכל מבנה קיים ומכל תוספת למבנה. בחוק נתונה לשר הפנים סמכות לדחות את המועד שבו ייכנסו לתוקף התקנות החדשות בתקופה או תקופות שלא יעלו יחד על שנתיים, אם מצא כי יש לכך הצדקה ממשית.

החוק הקיים כיום מאפשר הסדרת חריגות זעירות בבנייה, ולעיתים קרובות ניתן להסדיר כך מבנים קיימים ללא צורך בהריסה. החוק גם מאפשר גמישות בתכנון מבנים חדשים, כמו למשל הקלה המאפשרת שינוי בגודל הקומה ללא חריגה מסה"כ אחוזי הבנייה.

אנו ממליצים להמשיך את תחולת ההקלות הישנות לכל הבנייה שהייתה קיימת לפני מועד תחולת החוק החדש (1.1.2023), ולדחות את תחולתו בשנתיים נוספות לבנייה החדשה. בכך תינתן ליישובים הערביים הזדמנות משמעותית לתכנן ולהסדרה, בעוד הרשויות המקומיות והוועדות המקומיות יוכלו לאשר תוכניות נושאות (תוכנית מפורטת הכוללת שינוי הוראות בלבד) המותאמות למאפיינים הייחודיים של היישובים הערביים.



28 [תקנות התכנון והבנייה](#) (הקלה, שימוש חורג וסטייה מתוכנית), תשפ"ג-2023.

29 [תקנות התכנון והבנייה](#) (סטייה ניכרת מתוכנית), תשס"ב-2002\*.

## 10.1.4 היתר בנייה למגרשים הנמצאים בתחום שני ייעודי קרקע

תוכניות המתאר והתוכניות המפורטות ביישובים הערביים לא התייחסו למצב הקנייני של הקרקעות. לכן יוצא שבחלק מהמגרשים יש שני ייעודים למגורים באותה תוכנית (למשל מגורים א' ומגורים ב'), או שהמגרש נמצא בשתי תוכניות. גם אם המגרש מיועד למגורים, הוועדה המקומית אינה מאפשרת להוציא לו היתר בנייה משום שלכל ייעוד יש הוראות שונות. כדי לפתור זאת יש להכין תוכנית מפורטת לשינוי ייעוד הקרקע בסמכות ועדה מחוזית.

 היות שהמגרש מיועד למגורים והבעיה קיימת רק בהוראות התוכנית, אנו ממליצים לאפשר הוצאת היתר בנייה לפי הוראות הבנייה של הייעוד ששטחו במגרש גדול יותר, ולשנות את החקיקה בהתאם. בנוסף, אנו ממליצים שתוכניות המפורטות החדשות יתייחסו למצב הקנייני ויוודאו שלא מפצלים לשני מגרשים חלקות השייכות לאותם בעלים.

## 11.1.4 היעדר תשתיות בסיסיות ותוכניות ביצוע

בחלק מהתוכניות המפורטות שאושרו אי אפשר להוציא היתרי בנייה בגלל היעדר תשתיות בסיסיות כמו קווי ביוב ופרישת דרכים ראשיות במתחם. בנוסף, יש מתחמים שחסרים בהם פתרונות קצה ביוב. הבעיה נובעת מכך שבעבר לא הוקצו תקציבים לפיתוח תשתיות בקרקע פרטית. בהחלטת הממשלה 550 הוקצו 600 מיליון ש"ח לתכנון וביצוע תשתיות ל-15,000 יחידות דיור (סעיף י"ד), אולם התקציב לא נותן מענה לכל המתחמים החדשים שאושרו בשנים האחרונות בתחום הקרקעות הפרטיות.

 אנו ממליצים לקדם תכנון וביצוע לתשתיות בסיסיות בכל השכונות שאושרו בשנים האחרונות ואין בהן תשתיות כמו פריצת דרכים, תשתיות ביוב, ניקוז, חשמל ומים.

## 12.1.4 היעדר פתרון לקצה ביוב

פתרון קצה ביוב (קו ביוב ראשי ומתקני טיהור שפכים – מט"שים) הוא תנאי להוצאת היתרי בנייה. בחלק מהמתחמים שבהם אושרו תוכניות מפורטות לא ניתן להוציא היתרי בנייה משום שקצה הביוב אינו יכול לעמוד בכמות גדולה של יחידות דיור שנוספו בתוכניות החדשות. נדגיש

כי היעדר פתרונות קצה הוא חסם רחב-היקף שפוגע בקידומן של יחידות דיור רבות.<sup>30</sup>

אנו ממליצים לתת היתרי בנייה למספר מסוים של יחידות דיור שמאגר השפכים יכול לשאת, עד שיימצא פתרון לקצה הביוב. בנוסף, יש לבצע סקר לאיתור מתחמים ברשויות המקומיות הערביות שיש בהם בעיות קצה ביוב, להקצות תקציבים ולפעול בהקדם לפתרון מלא של הבעיה.



### 13.1.4 היעדר תוכניות ביצוע לכל תוכניות תמ"ל



כשליש מיחידות הדיור שקודמו ברשויות הערביות בשנים 2015–2021 קודמו בוועדה למתחמים מועדפים.<sup>31</sup> תנאי לקבלת היתר בנייה במתחמים מועדפים הוא ביצוע תשתיות, אך דרישה זו מעכבת את מימוש התוכניות משום שבעבר לא היו תקציבים לפיתוח בקרקע פרטית. בהחלטת ממשלה 550 הוקצו תקציבים להכנת תוכניות לביצוע ומימון פיתוח תשתיות בקרקע פרטית, אך התקציב שהוקצה מספיק רק לפיתוח של חלק מזערי מהמתחמים שאושרו.

אנו ממליצים לתקצב את הכנת תוכניות הביצוע לכל המתחמים שאושרו בוועדה הארצית לתכנון ובנייה בהקדם, ולהקצות תקציבים נוספים לפיתוח תשתיות.



### 14.1.4 קידום תצ"ר אחרי אישור תוכנית מפורטת



גורם נוסף שמעכב את הוצאתם של היתרי בנייה לאחר אישור תוכנית איחוד וחלוקה הוא התנייתם באישור תצ"ר (תוכנית לצורכי רישום). צוות בין-משרדי בראשות משרד המשפטים גיבש המלצות במטרה למפות את החסמים ולקדם את תחום הדיור ביישובים הערביים, כפי שעלה מדו"ח הצוות "יישום פתרונות לעניין הגברת הליכי הרישום ביישובי החברה הלא-יהודית". הזמן הנדרש לאישור תצ"ר הוא כ-18 חודשים, וזאת בלי למנות חריגות מהמועדים הנקובים בחוק. הצוות המליץ לקדם תצ"ר במקביל לקידום התוכנית המפורטת, וכן לקדם פיילוט בחלק מהתוכניות. לאחר סיום הפיילוט יגובשו דרכי פעולה להמשך.

30 להרחבה בנושא ניתן לעיין בדו"ח מבקר המדינה – הרשות הממשלתית למים ולביוב – היבטים בהתנהלות איגודי ערים לביוב, בפיקוח עליהם ובאסדרתם (2018).

31 לפי המחקר תכנון והסדרה ביישובים הערביים – תמונת מצב.

אנו ממליצים ליישם את החלטת הצוות הבין-משרדי ולפתור את סוגיית התצ"ר במקביל לאישור התוכניות המפורטות ביישובים הערביים.



#### 15.1.4 מתן היתרי בנייה רק לאחר אישור תצ"ר



על פי תקנות התכנון והבנייה (תוכנית איחוד וחלוקה) תשס"ט-2009 (סעיף 11), לא יינתן היתר בנייה במתחם האיחוד והחלוקה אלא לאחר שתוכנית לצורכי רישום לכל מתחם האיחוד והחלוקה אושרה בידי הוועדה המקומית.

כדי להקל ולקצר את תהליכי רישום המקרקעין, אנו ממליצים לתקן את ההוראה האמורה בחוק התכנון והבנייה, ולהנפיק היתרי בנייה לפני אישור תצ"ר, בהתאם לטבלאות האיוון המאושרות לתקופה של שלוש שנים מיום אישור תוכנית האיחוד והחלוקה.



#### 16.1.4 היעדר מאגרי SIG ברשויות הערביות



רבות מהתוכניות המפורטות דורשות תכנון לביצוע הכולל נתונים כגון ניקוז, ביוב, נגישות, חשמל ועוד, אך ברשויות המקומיות הערביות חסר מאגר מידע GIS לתשתיות אלה. חשוב מאוד לבנות מאגר מידע לתשתיות בשכונות החדשות בפרט, ומאגר מקיף ליישוב בכלל. מאגר המידע יעזור למחלקות ההנדסה לספק מידע לצורך היתרי בנייה וניהול הביצוע של התשתיות ביישוב, ויאץ את תהליך קבלת המידע ואישור ההיתר.

אנו ממליצים לקדם ולסבסד את הקמתו של מאגר מידע GIS לכל אחת מהרשויות המקומיות הערביות, ולהפקיד את בנייתו בידי ספק חיצוני או באמצעות הוספת תקן למחלקת ההנדסה.



## 2.4 חסמים והמלצות להסדרת מבנים קיימים

### 1.2.4 תהליך היתר הבנייה למבנים קיימים החורגים מהוראות התוכנית



לפי התוכניות המפורטות המאושרות ביישובים הערביים, אפשר לאשר היתר בנייה למבנים קיימים שאינם חורגים לתחומם של שטחים ציבוריים גם אם המבנה חורג מהוראות התוכנית בקווי הבניין, התכנית וכו', בתנאי שננקט הליך במסלול הקלות לפי סעיף 149 לחוק התכנון והבנייה (התשכ"ה 1965) על מנת לאפשר לשכנים להתנגד למתן היתר.

התהליך לאישור מבנים כאלה במסלול הקלות הוא מיותר ורק מאריך את משך הוצאת היתר הבנייה. מדובר במבנים שהיו קיימים לפני אישור התוכנית המפורטת, ולשכניהם ניתנה אפשרות להגיש התנגדות להוראות התוכנית, לרבות ביחס לחריגות הקיימות של המבנים.

אנו ממליצים לאשר את המבנים הקיימים לפני אישור התוכנית המפורטת במסלול רגיל ללא צורך באישור הקלות.



### 2.2.4 חסמים באישור ממ"דים קיימים



ביישובים הערבים קיימים אלפי מבנים לא מוסדרים שנבנו לפני שנים רבות. רבים מהם כוללים ממ"ד שנבנה לפי התקנות שהיו תקפות בעת הבנייה. עם זאת, פיקוד העורף מתייחס אליהם כאל מבנים חדשים והם נדרשים לעמוד בתקנות בניית הממ"ד התקפות היום. דרישה זו מהווה חסם לקבלת היתר בנייה ותעודת גמר. תקנות ההתגוננות לדלת ממ"ד, לדוגמה, אושרו בשנת 2007, וכדי לעמוד בהן יש להוסיף קירות מגן מבטון בתוך הבית הקיים והמאכלס. דרישה זו מהווה חסם במיוחד לצורך קבלת תעודת גמר מאחר שקשה לבצע יציקות בטון בתוך בית מאוכלס. דרישה נוספת שהוגדרה בתקנות שאושרו בשנת 2007 היא ששטח ממ"ד יהיה 9 מ"ר לפחות. דרישה זו מהווה חסם לקבלת היתר בנייה לבתים שנבנו לפי התקנה הישנה שלפיה שטחו של ממ"ד יכול להיות 5 מ"ר ומעלה.

אנו ממליצים לתת למבנים קיימים ומאוכלסים העומדים בתקנות הישנות של בניית ממ"ד פטור מחלק מהתקנות.



## 3.4 עידוד הוצאת היתרי בנייה

### 1.3.4 עדכון מנגנון תמרוץ רשויות מקומיות למתן היתרי בנייה



לפי החלטת הממשלה מס' 1533 מיום 3.4.2014,<sup>32</sup> רשויות מקומיות יזכו למענק בסך 10,000 ש"ח עבור כל יחידת דיור שלהן ניתנה היתרי בנייה אם עמדו בשני התנאים: אושרו במהלך כל השנה 200 יח"ד או יותר, וחל גידול של 10% במספר יחידות הדיור.

בנוסף רשות מקומית שעמה נחתם הסכם גג, ואשר מספר יחידות הדיור שצפוי להיות משווק בה במהלך תקופת הסכם הגג, עולה על 10,000 וכן עולה על 150% ממספר משקי הבית שהיו בתחום הרשות בתום שנת הכספים 2012, תהיה זכאית לקבלת תמריץ בגין כל היתר ליחידות דיור שלא קיבלה בגינו תמריץ לפי סעיף קודם.

רוב הרשויות המקומיות הערביות לא עמדו בתנאים לקבלת התמריץ: לפי בדיקתנו רק ארבע רשויות מקומיות עומדות בתנאי הראשון – הוצאת יותר מ-200 יח"ד בחמש השנים האחרונות: רהט בכל חמש השנים האחרונות, נצרת בשנים 2021–2022, סח'נין ושפרעם בשנת 2022. לגבי הסעיף השני, רק הרשות המקומית אום אלפחם חתומה על הסכם גג.

ביחס לשיעור העמידה בתנאים, נציין כי רוב הרשויות המקומיות הערביות הן מועצות מקומיות שאוכלוסייתן קטנה. בנוסף, היישובים לא הורחבו במשך שנים רבות ולא קודם בהם תכנון מתארי ומפורט. בגלל המחסור בקרקעות מדינה והחסמים העומדים בפני בנייה קבלנית, ברוב היישובים לא נבנו שכונות למגורים, מה גם שרוב הקרקעות הן בבעלות פרטית והבנייה עליהן מתבצעת לאט יחסית, לפי הצורך והיכולת של בעלי הקרקעות. סיבות אלו גרמו למספר מועט של היתרי בנייה ליחידות דיור.

נוכח מאפיינים אלה ובהתאם להחלטת ממשלה 550 להתאמת מנגנון תמרוץ הרשויות המקומיות (פרק 13 – סעיף ל"ח/1),<sup>33</sup> אנו ממליצים לקבוע שהתנאי לקבלת התמריץ ברשויות מקומיות ערביות יהיה היתרי בנייה ל-100 יח"ד או יותר. הורדת תנאי הסף לרף ריאלי ייצור סיפורי הצלחה ויתמרץ יותר רשויות לקדם



32 החלטת ממשלה מס' 1533: מנגנון תמרוץ רשויות מקומיות למתן היתרי בנייה. החלטה מספר דר/44 של ועדת השרים לענייני דיור (קבינט דיור) מיום 24.3.2014. אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 3.4.2014. ומספרה הוא 1533 (דר/44).

33 החלטת ממשלה 1533: מנגנון תמרוץ רשויות מקומיות למתן היתרי בנייה. פירוט הסעיף הוצג בפרק 1.1 במסמך זה.

מהלכים להוצאת היתרי בנייה. לפי נתוני הלמ"ס, בשנת 2022 הצליחו 18 רשויות ערביות לאשר יותר מ-100 יחידות דיור, ובשנת 2021 שמונה רשויות אישרו יותר מ-100 יחידות דיור.

### 2.3.4 עידוד הוצאת היתרים באופן יזום

בשנים האחרונות אושרו מתחמים חדשים המאפשרים הוצאת היתרי בנייה והסדרה של הבנייה הקיימת, אך מספר הבקשות להסדרת הבנייה הקיימת היה נמוך ביחס למספר הדירות הקיימות.

 אנו ממליצים שעם אישור תוכנית חדשה, הרשות המקומית ביחד עם הוועדה המקומית יגבשו תוכנית לעידוד הוצאת היתרי בנייה, שתכלול הקלות בקידום היתרי בנייה. בנוסף יש להקצות תקציב למינוי פרויקטור שיהיה אחראי לקידום הפרויקט, ויעסוק בזיהוי פתרונות לחסמים הקיימים, בתיאום מול כל הגורמים המעורבים בהוצאת היתרי הבנייה, לרבות עורכי התוכניות, ובעידוד וייעוץ לתושבים המבקשים להגיש בקשות להיתר.

### 3.3.4 מידע נגיש בשפה הערבית על תהליך קבלת היתר

מבקשי ההיתרים אינם בהכרח מודעים לכל שלבי התהליך לקבלת היתר בנייה והעלויות הכרוכות בו. מבדיקה שערכנו באתר הוועדה המרחבית אלקסום, נמצא כי האתר מציע מצגת המסבירה באופן חלקי מהו התהליך הנדרש לקבלת היתר בנייה, בעברית ובערבית. בשאר הוועדות לא היה כל מידע, בעברית או בערבית, על תהליך קבלת ההיתר. כל המידע באתרי הוועדות כמו למשל שעות הקבלה, פרטי יצירת קשר, מעקב אחר קידום הבקשות ועוד, מופיע בשפה העברית ללא תרגום לערבית.

 אנו ממליצים להנגיש את המידע על שלבי בקשת ההיתר והדרישות לקבלתו. בנוסף יש לרכז במקום אחד את כל התשלומים לקבלת היתר בנייה, לרבות התשלומים לגורמים אחרים כמו תאגידי מים וביוב והרשות המקומית, ולוודא שהמידע מופיע גם בערבית. כמו כן יש לתרגם לערבית את המידע הקיים באתרי ועדות התכנון והבנייה המשרתות את הרשויות המקומיות הערביות.

## 4.4 המלצות כלליות בשלב התכנון והפיתוח להגדלת מספר יחידות הדיור שמקבלות היתרי בנייה

הצגנו חסמים רבים המונעים הגשת בקשה להיתר בנייה. הסרתם עשויה לקדם את תחום הרישוי וההיתרים בחברה הערבית, להביא להסדרה של בנייה קיימת ולהעלות את מספר יחידות הדיור ביישובים הערביים באופן שהולם את היעדים הממשלתיים. עם זאת, במבט לעתיד, הגורם העיקרי לעלייה במספר יחידות הדיור בהיתרי הבנייה ביישובים הערביים הוא הקרקע – קרי הרחבת היישובים על ידי תוספת של קרקעות מדינה. לפי בדיקתנו, היישובים שמספר יחידות הדיור בהם עלה הם אלה שבהם כל השלבים הנדרשים לפני שלב הגשת היתרי הבנייה – כמו איחוד וחלוקה, תצ"ר ופיתוח תשתיות – הורחבו, אושרו והושלמו.

בהרחבות היישובים המוצעות כיום, רוב הקרקעות הן בבעלות פרטית ושייכות לחלק קטן מאוכלוסיית היישוב. בהקשר זה חשוב לציין שכ-70% מתושבי היישובים הערביים הם מחוסרי קרקעות, ולפיכך הרחבתם כיום לא נותנת להם מענה. נוכח היעדרו של שוק קרקעות מפותח וחסמים נוספים, בעלי הקרקעות שומרים את הבעלות לדורות הבאים וגמנעים מלסחור בהם. בנוסף יש מחסור במיזמים לבניית בניינים ושיווק דירות בידי קבלנים. בחלק מהיישובים יש מחסור בקרקעות מדינה המיועדות לשיווק למגורים, ושיעור המעבר של האוכלוסייה הערבית בין היישובים עודנו נמוך מאוד. בגלל חסמים אלה אין מענה למחוסרי קרקעות בחלק גדול מהיישובים הערביים.

כדי לתת מענה לבעיית הדיור של כלל האוכלוסייה בחברה הערבית, יש להציע פתרונות מגוונים לבעלי קרקעות ולמחוסרי הקרקעות. לפיכך אנו ממליצים:



א. להשלים את התכנון הכוללני בכל הרשויות הערביות עד לשלב האישור, ולעדכן תוכניות כוללניות שאינן נותנות מענה מלא לצורכי היישובים.

ב. להשלים את התכנון המפורט, את תוכניות האיחוד והחלוקה והתצ"ר לכל המתחמים המוצעים לפיתוח בתוכניות הכוללניות.

ג. להשלים את פיתוח התשתיות המהוות תנאי להוצאת היתרי בנייה בכל התוכניות המפורטות.

ד. להרחיב את היישובים הערביים בקרקעות מדינה המיועדות למגורים בכל הרשויות המקומיות הערביות.

ה. להסיר חסמים ולעודד יזמים ובעלי קרקעות לבנות יחידות דיור בבנייה רוויה המיועדות לשיווק או לשכירות בתחום הקרקעות הפרטיות או אדמות מדינה.

ו. לקדם פתרונות מגוונים לקרקע פרטית ולאדמות מדינה בבנייה עצמאית וקבלנית לכל יישוב בנפרד.

## פרק 5: סיכום

הסקירה שהוצגה במחקר זה מלמדת שההיקף והקצב של בניית יחידות דיור ביישובים ערביים לוקים בחסר הן ביחס לצורכי התושבים כפי שהם משתקפים בתוכנית האסטרטגית לדיור לשנת 2040, והן ביחס למצב המקביל ביישובים שרוב אוכלוסייתן יהודית. אחד הגורמים המרכזיים לפערים אלה הוא חוסר ההתאמה של תהליך הוצאת היתרי הבנייה למצבם של היישובים הערביים.

בגלל המאפיינים המיוחדים ליישובים הערביים, כמו מבנה הבעלות על הקרקע, הבנייה הקיימת שלא הוסדרה והיעדר התכנון ששרר במשך שנים רבות, הוצאת היתר בנייה ביישובים הערביים נתקלת בחסמים רבים, המתחלקים לשני סוגים מרכזיים: חסמים הקשורים לתהליך הוצאת ההיתר וחסמים הקשורים לתנאים שנקבעו בתוכניות המפורטות עוד לפני שלב הוצאת ההיתרים.

בשורש הדברים מצויה חוסר התאמה של תהליך הרישוי ותקנות התכנון והבנייה למאפיינים הייחודיים של היישובים הערביים. אנו סבורים שאימוץ ההמלצות המפורטות במחקר זה יוכל להביא להגדלה משמעותית של מספר יחידות הדיור בהיתרי בנייה, ובכך להאיץ ולקדם את תהליכי הרישוי וההסדרה.

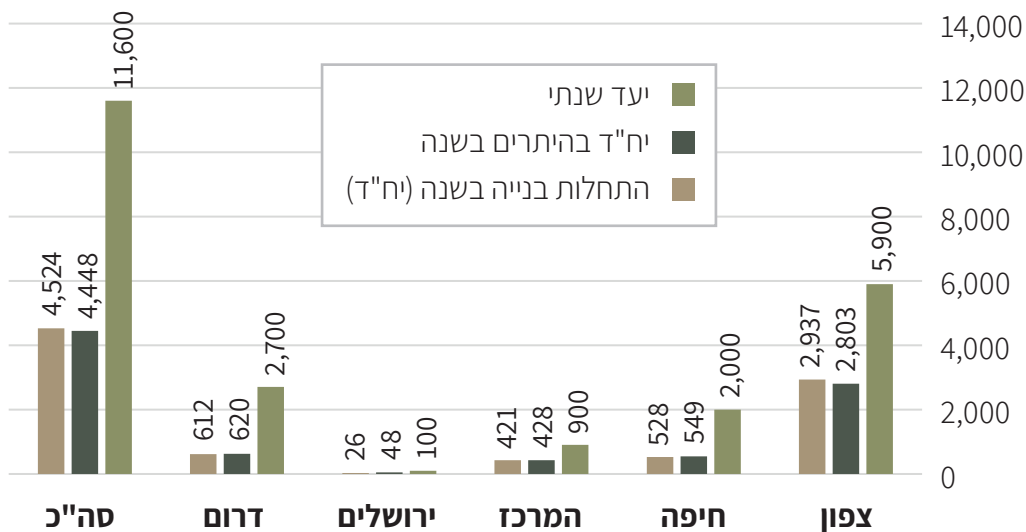
# נספחים

## נספח 1 : יח"ד בהיתרי בנייה

| שנה         | סה"כ מספר יח"ד בהיתרי בנייה<br>ברשויות ערביות | סה"כ מספר יח"ד בהיתרי בנייה<br>ברשויות יהודיות מעורבות |
|-------------|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| 2013        | 4,759                                         | 42,670                                                 |
| 2014        | 4,762                                         | 40,685                                                 |
| 2015        | 5,173                                         | 47,718                                                 |
| 2016        | 4,594                                         | 47,051                                                 |
| 2017        | 3,928                                         | 50,713                                                 |
| 2018        | 4,038                                         | 46,222                                                 |
| 2019        | 3,272                                         | 52,480                                                 |
| 2020        | 3,353                                         | 49,265                                                 |
| 2021        | 4,454                                         | 66,326                                                 |
| 2022        | 6,145                                         | 68,667                                                 |
| <b>סה"כ</b> | <b>44,478</b>                                 | <b>511,797</b>                                         |

לוח 13: מספר יח"ד בהיתרי בנייה ביישובים, לפי שנת הוצאת ההיתר

כפי שניתן לראות בלוח 13, רק בשנת 2022 נרשמה עלייה במספר היתרי הבנייה שאושרו ביישובים הערביים, ואילו ברשויות המקומיות היהודיות והמעורבות נרשמה עלייה משמעותית לאורך השנים, מ-42,600 יחידות דיור בשנת 2013 ל-68,700 בשנת 2022.



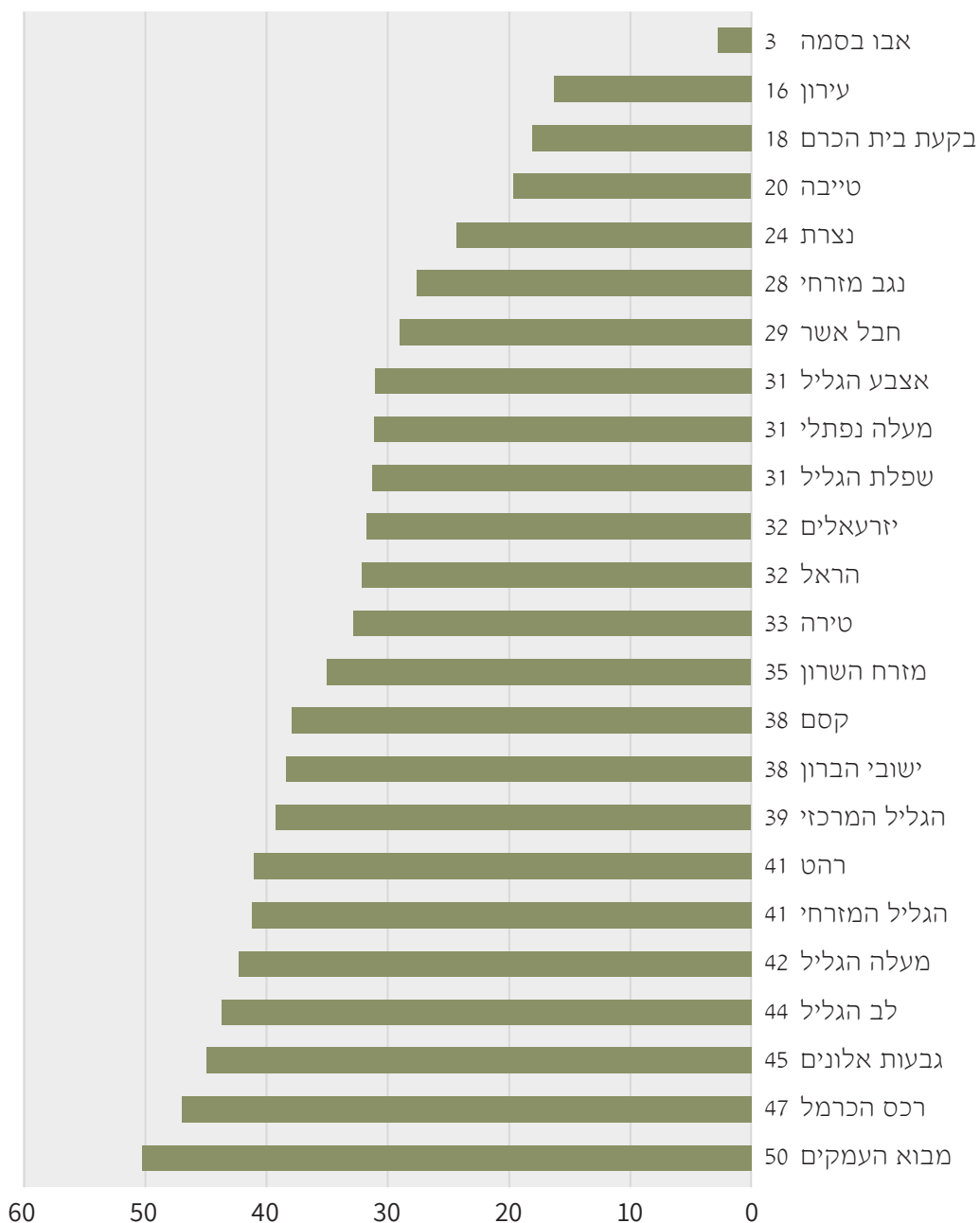
לוח 14: השוואה בין היעד לבניית יח"ד בשנה לבין ממוצע מספר יח"ד שהונפקו וממוצע מספר יח"ד בהתחלות בנייה בשנים (2022-2013) ברשויות מקומיות ערביות, בחלוקה לפי מחוזות

| צה"כ      | דרום    | ירושלים | המרכז   | חיפה    | צפון    |                                              |
|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|----------------------------------------------|
| 1,357,129 | 223,201 | 12,936  | 143,108 | 240,515 | 737,369 | צה"כ אוכלוסייה 2021                          |
| 44,478    | 6,198   | 484     | 4,281   | 5,489   | 28,026  | צה"כ יח"ד בהיתרי בניה                        |
| 4,448     | 620     | 48      | 428     | 549     | 2,803   | ממוצע מספר יח"ד בהיתרי בניה בשנה             |
| 11,600    | 2,400   | 100     | 800     | 2,100   | 6,200   | יעד לסיום בנייה לפי התוכנית האסטרטגית        |
| 33        | 28      | 37      | 30      | 23      | 38      | מספר יח"ד בהיתרי בניה לאלף תושבים בכל התקופה |

לוח 15: צה"כ יח"ד בהיתרי בניה בשנים 2022-2013 ומספר יח"ד בהיתרי בניה לאלף תושבים ברשויות המקומיות הערביות, בחלוקה לפי מחוזות

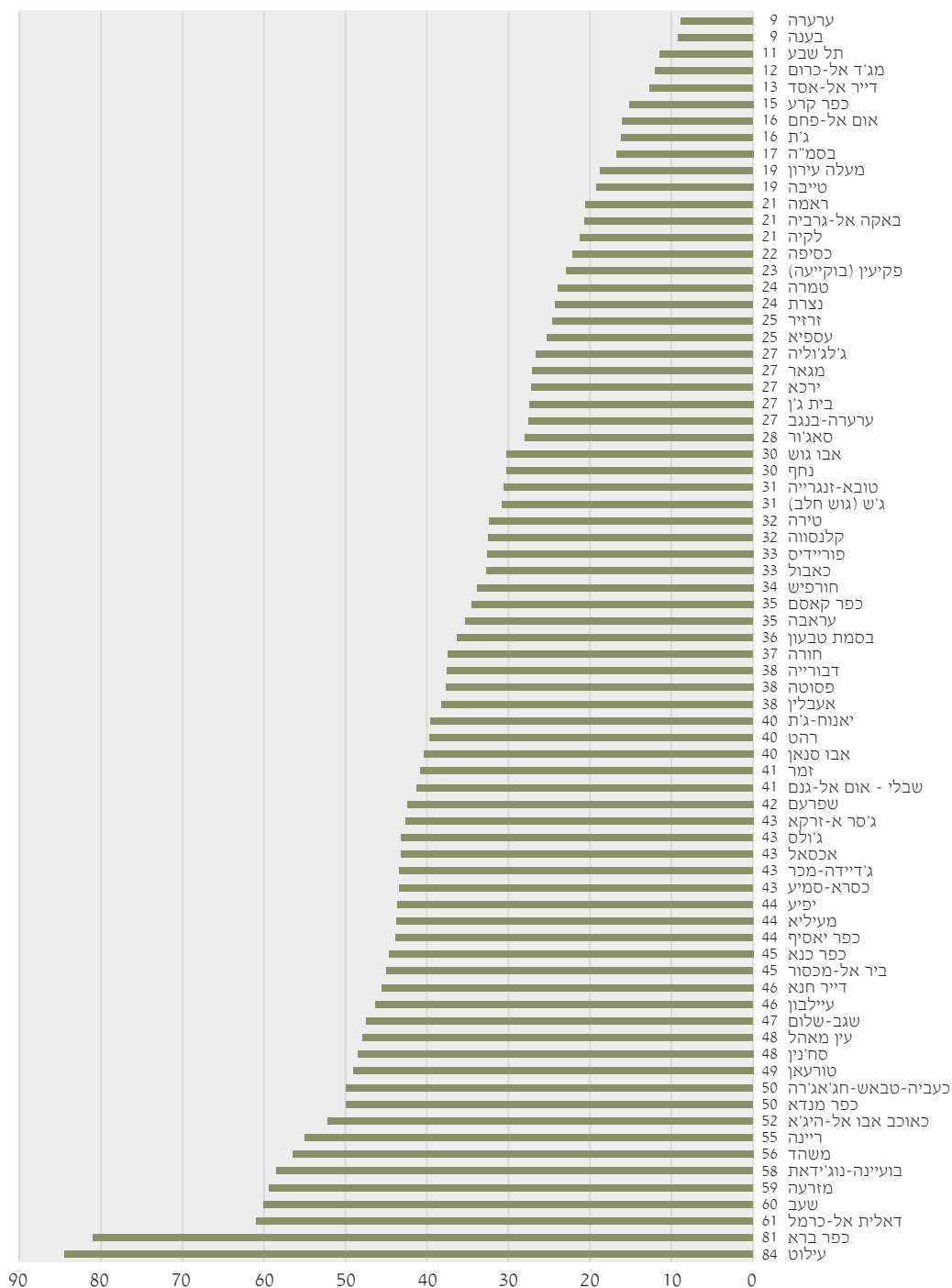
כפי שניתן לראות בלוח 15, מספר היתרי הבנייה שאושרו ביישובים הערביים נמוך במיוחד ביחס לגודל האוכלוסייה, ועומד על 33 יח"ד בממוצע ל-1000 איש. לשם השוואה, המספר הממוצע של יחידות דיור בהיתרים ל-1000 איש באותן שנים ביישובים יהודיים היה גבוה פי 2 ויותר ועמד על 68. עוד ניתן לראות שבמחוזות צפון, מרכז, ירושלים ודרום שבהם מתגוררת רוב האוכלוסייה הערבית (כ-83% מתוך כלל התושבים ביישובים הערביים), ממוצע האישורים ליחידות דיור בהיתר בנייה ל-1000 נפש דומה לממוצע הכולל ביישובים הערביים. לעומת זאת במחוז חיפה, שבו מתגוררים כ-17% מהתושבים הערבים, כמות ההיתרים נמוכה ביחס לממוצע ועומדת על 23 יח"ד ל-1000 איש.

כפי שניתן לראות בלוח 16, הוועדה המרחבית אבו בסמה כמעט שאינה מוציאה היתרי בנייה, ומספר ההיתרים שאושרו בה במהלך כעשור עומד על 3 יחידות דיור ל-1000 נפש. בארבע ועדות נוספות (עירון, בקעת בית הכרם, טייבה ונצרת) מספר ההיתרים אמנם גבוה יותר, אך עדיין נמוך משמעותית מהממוצע ביישובים הערביים (33 יח"ד ל-1000 נפש) ונע בין 16 ל-24 יחידות דיור ל-1000 נפש. בוועדה המרחבית מבוא העמקים הוצאו הכי הרבה היתרים בעשור שנבחן והרבה למעלה מהממוצע בחברה הערבית – 50 יחידות דיור ל-1000 נפש (בסך הכול 5,794 יחידות דיור בעשר שנים).



**לוח 16 - מספר יח"ד בהיתרי בנייה לאלף תושבים ברשויות ערביות  
בשנים 2013-2022**

**בחלוקה לפי ועדות מקומיות ומרחביות**



**לוח 17 - מספר יח"ד בהיתרי בנייה לאלף תושבים ברשויות מקומיות ערביות**  
**בשנים 2012-2013**

כפי שניתן לראות בלוח 17, בעוד המספר הממוצע של יחידות דיור שקיבלו היתרים ביישובים הערביים עומד כאמור על 33 יח"ד ל-1000 נפש, ישנה פרישה הדרגתית ואחידה של רוב הרשויות הערביות, מהקצה הנמוך בהרבה מהממוצע של 9 יחידות דיור ל-1000 נפש (ביישובים בענה וערערה), עד לרשויות בודדות שנמצאות בקצה הגבוה של הסקאלה ומתקרבות לממוצע באוכלוסייה היהודית (68 יחידות דיור ל-1000 נפש). עוד ניתן לראות שבשתי רשויות מקומיות בלבד – כפר ברא ועילוט – מספר יחידות הדיור שקיבלו היתרים גבוה במיוחד ועולה על 80 ל-1000 נפש – גבוה מהממוצע בחברה היהודית.

## נספח 2 : יחידות דיור בהתחלות בנייה

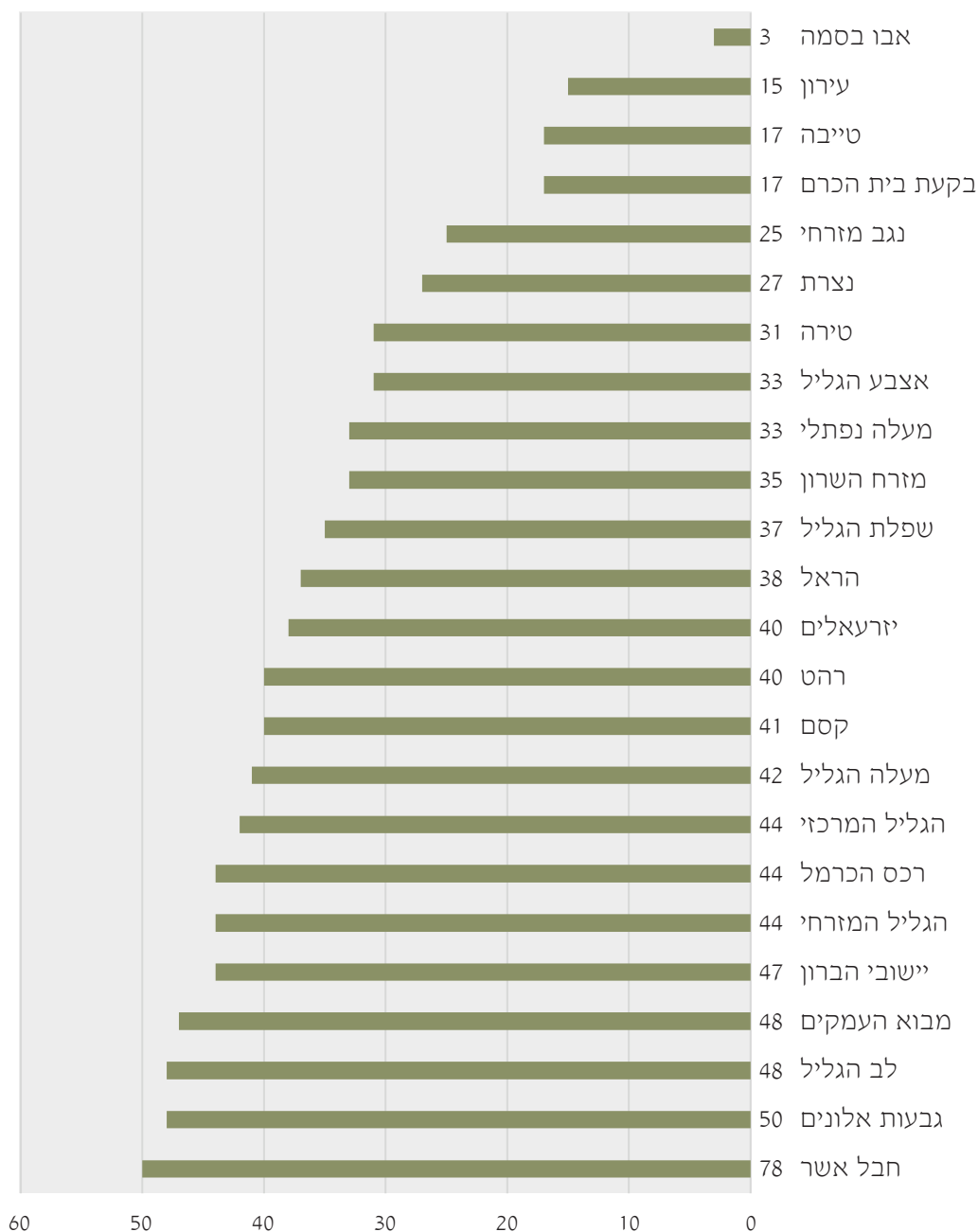
| סה"כ      | דרום    | ירושלים | המרכז   | חיפה    | צפון    |                                           |
|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|-------------------------------------------|
| 1,339,095 | 231,670 | 7,942   | 145,324 | 235,785 | 718,373 | סה"כ אוכלוסייה<br>ברשויות<br>ערביות 2022  |
| 45,636    | 6,332   | 305     | 4,420   | 5,463   | 29,116  | סה"כ יח"ד<br>בהתחלות בנייה                |
| 4,564     | 633     | 31      | 442     | 546     | 2,912   | ממוצע מספר יח"ד<br>בשנה בהתחלות<br>בנייה  |
| 34        | 27      | 38      | 30      | 23      | 41      | מספר יח"ד<br>לאלף תושבים<br>בהתחלות בנייה |

### לוח 18 - סה"כ יח"ד בהתחלות בנייה בשנים 2013-2022

ומספר יח"ד לאלף תושבים ברשויות מקומיות ערביות, לפי מחוזות

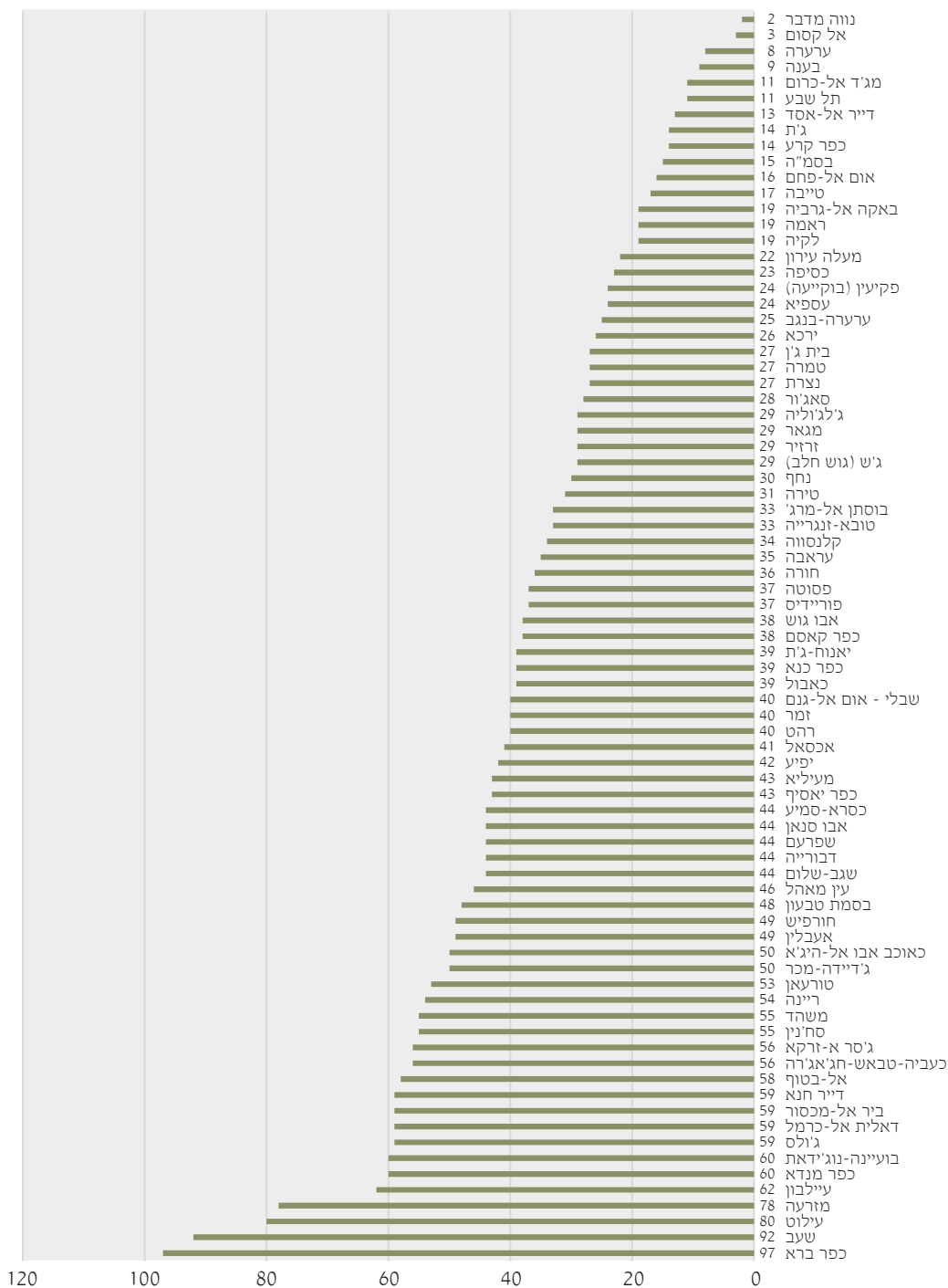
| שנה  | צפון   | חיפה  | המרכז | ירושלים | דרום  | סה"כ   |
|------|--------|-------|-------|---------|-------|--------|
| 2013 | 3,490  | 471   | 454   | 21      | 501   | 4,937  |
| 2014 | 3,798  | 563   | 400   | 25      | 589   | 5,375  |
| 2015 | 3,642  | 571   | 424   | 26      | 961   | 5,624  |
| 2016 | 3,195  | 499   | 604   | 33      | 752   | 5,083  |
| 2017 | 3,126  | 408   | 437   | 27      | 495   | 4,493  |
| 2018 | 2,404  | 705   | 425   | 34      | 424   | 3,992  |
| 2019 | 2,126  | 747   | 302   | 31      | 536   | 3,742  |
| 2020 | 1,711  | 263   | 320   | 12      | 637   | 2,943  |
| 2021 | 2,268  | 502   | 416   | 19      | 617   | 3,822  |
| 2022 | 3,356  | 734   | 638   | 77      | 820   | 5,625  |
| סה"כ | 29,116 | 5,463 | 4,420 | 305     | 6,332 | 45,636 |

### לוח 19 - מספר דירות בהתחלות בנייה בחלוקה לפי שנים ומחוזות ברשויות מקומיות ערביות



## **לוח 20 - מספר יח"ד בהתחלות בנייה לאלף תושבים ברשויות מקומיות ערביות**

**בשנים 2013-2022, בחלוקה לפי ועדות מקומיות מרחביות**



**לוח 21 - מספר יח"ד בהתחלות בנייה לאלף תושבים  
ברשויות מקומיות ערביות בשנים 2013-2022**

### נספח 3: יחידות דיור בגמר בנייה

| שנה  | צפון   | חיפה  | המרכז | ירושלים | דרום  | סה"כ   |
|------|--------|-------|-------|---------|-------|--------|
| 2013 | 3,616  | 632   | 433   | 26      | 369   | 5,076  |
| 2014 | 3,855  | 583   | 489   | 20      | 560   | 5,507  |
| 2015 | 3,817  | 558   | 502   | 26      | 553   | 5,456  |
| 2016 | 3,526  | 636   | 427   | 23      | 814   | 5,426  |
| 2017 | 3,439  | 484   | 513   | 31      | 892   | 5,359  |
| 2018 | 2,975  | 620   | 468   | 25      | 650   | 4,738  |
| 2019 | 2,784  | 465   | 479   | 34      | 399   | 4,161  |
| 2020 | 2,091  | 926   | 305   | 28      | 500   | 3,850  |
| 2021 | 1,953  | 301   | 382   | 26      | 595   | 3,257  |
| 2022 | 1,979  | 441   | 343   | 16      | 568   | 3,347  |
| סה"כ | 30,035 | 5,646 | 4,341 | 255     | 5,900 | 46,177 |

### לוח 23 - מספר דירות בשלב גמר הבנייה

בחלוקה לפי שנים ומחוזות ברשויות מקומיות ערביות