

מדינת ישראל
משרד הפנים
המועצה הארצית לתכנון ובניה

כ"ג תמוז, תשס"ז
9 יולי, 2007

תכ. 12545-2007

לכבוד

466

סוהאד בשארה
עדאלה
5 ת.ד.
שפרעם 20200

שלום רב,

הנדון: תממ/2/9 - תכנית מתאר מחוזית למחוז הצפון

ועדת המשנה של המועצה הארצית, לה אצלה המועצה הארצית לתכנון לבניה סמכות לשמוע את ההתנגדויות, להחליט בהן ולהחליט בתכנית, ולאחר שמונתה עו"ד תלמה דוכן כחוקרת לשמיעת ההתנגדויות, דנה בישיבותיה מיום 8.3.05, 15.3.05, 12.4.05, 24.5.05 ו- 16.8.05 בדו"ח המלצות החוקרת להתנגדויות ובתכנית והחליטה לאשר את התכנית בכפוף להחלטותיה.

על פי סעיף 108 (ב) לחוק התכנון והבניה מצ"ב ההכרעה, על נימוקיה, בהתנגדותך.

בכבוד רב,

תמי בולד
מזכירות המועצה הארצית

העתקים: גבי תמר כפיר - מ"מ מנהל האגף לתכנון משולב
אדרי אלכס שפול - מתכנן מחוז הצפון
גבי תלמה דוכן - עו"ד, חוקרת תמ"מ 92



466 - עדאלה

ייצוג ע"י:	סוהאד בשארה	פרוטוקול השימוע:	כלל המחוז
כתובת:	ת.ד. 5, שפרעם 20200	20.3.03	עמ' 32

1. מבוקש לבטל את התכנית ולהכין תכנית חדשה בשיתוף עם האוכלוסייה הערבית.

החלטה: לדחות את ההתנגדות בנימוקי החוקרת, ולאשר את התמ"מ בשינויים שיתקבלו כתוצאה מהתנגדויות לה ועל פי החלטות הולנת"ע.

נימוקי החוקרת: נציגי המגזר הערבי, וארגון עדאלה בראשם, הציגו את תפיסתם ביחס לתמ"מ 912 ובעיקר את חששם שהתכנית עלולה להפלותם לרעה ביחס למגזר היהודי ככל שהדבר נוגע להקצאת משאבי תכנון. הדברים שנטענו בעל פה, ונכתבו באריכות בטענות ההתנגדות של כל הישובים הערביים שהגישו התנגדות לתכנית זו מיקדו את תשומת הלב בצורך הרב לשלב ציבורים נרחבים בהכנת תכניות בכלל, ותכניות מתאר מחוזיות בפרט ובצורך להקשיב ולהתחשב בצרכי האחר.

גם אם האופן שבו עוצבה תמ"מ 912 לא תמיד ענה על השאיפות והמאווים של המגזר הערבי, ההחלטה העיקרית היא לאשר את התכנית בשינויים המתחייבים מהליך זה של התנגדויות, ואלה הטעמים העיקריים:

א. על אף שתמ"מ 912 אינה מושלמת, הרי שנכללו בה עקרונות חשובים המתייחסים לציבור כולו ולכלל המשאבים העומדים לרשותו בראייה רב-דורית. תמ"מ 912 מנסה לתת מענה לצרכי הבינוי והפיתוח בשטח המחוז בהתאם לפוטנציאל הצמיחה הכלכלית שלו ולהעלות את רמת החיים בו. התכנית עושה זאת תוך הבטחת הקצאת שטחים לכל צרכי האוכלוסייה הנוכחית מבלי לסכן את היכולת של הדורות הבאים לספק את צרכיהם ומבלי לפגוע בבסיס המשאבים, הכולל גם משאבי קרקע בלתי הדירים, שעליהם נשען הפיתוח. נעשה כאן ניסיון ייחודי לשמור על ערכי טבע, נוף ומורשת לרווחת הציבור בכללותו, תוך סיפוק מלוא הצרכים הנוכחיים והצפויים לשנת 2020.

ב. תכנית זו יוצרת סיכוי סביר לשמירה על עתודות קרקע לעתיד ולשמירת רצפים של שטחים פתוחים.

ג. רוב השטחים לפיתוח שהוספו בתמ"מ 912 הוגדרו בתמ"מ 2 כשטחים שייעודם חקלאי. מכאן, מהרגע שחלה על המחוז תמ"מ 2 כל פיתוח הנדרש לשינוי יעוד, ובעיקר כל שינוי מיעוד חקלאי ליעוד אחר, דורש גם שינוי תמ"מ, וכל תכנית מקומית או מפורטת לשינוי יעוד כרוכה גם בשינוי תמ"מ (הדבר נכון גם רטרואקטיבית, אם כי בעבר לא בוצע). כך שלמעשה, אלמלא נערך שינוי לתמ"מ 2 הכולל הוראות להרחבת ישובים והמאפשר יעוד שטחים אחרים לפיתוח בסמכות מחוזית, המועצה הארצית הייתה נדרשת לעסוק בכל בקשה לשינוי יעוד הסותרת את תמ"מ 2, למן שינוי לגן אירועים ועד לשינוי לצורך פיתוח אזורי מגורים ותעסוקה. במחוז הצפון יש למעלה מ-400 ישובים, אם כל ישוב יאלץ, כדי להרחיב את שטח הפיתוח שלו להגיש שינוי תמ"מ, מוסדות התכנון יידרשו להקדיש זמן בלתי סביר להליך זה. כעניין של מדיניות תכנונית כוללת מצב כזה הוא בלתי סביר.

לעצם ההתנגדות, כל טענה תידון לגופה, וייתכן, ככל הניתן מענה לבעיות העיקריות שהועלו על ידי המגזר הערבי.

2. מבוקש לעיין בהתנגדויות מכוח סעיף 104 לחוק.

החלטה: לדחות את ההתנגדות בנימוקי החוקרת.

נימוקי החוקרת: לידי עדאלה הועברה תמצית של כל טענות ההתנגדות לתכנית, ונציגי עדאלה הוזמנו לכל הישיבות הפומביות, ואף נכחו בחלק נכבד מהן.

3. התכנית היא בלתי סבירה באופן קיצוני, נגועה בשיקולים בלתי ענייניים ומנוגדת לעקרונות של משטר דמוקרטי: שוויון, כבוד והזכות להתפתח.

החלטה: לדחות את ההתנגדות בנימוקי החוקרת.

נימוקי החוקרת: גם אם במהלך איסוף המידע וגביוש התכנית נעשו טעויות, ולא הוקדשה תשומת הלב הראויה למגזר הערבי, הרי שהן נעשו בתום לב. עקרונות תכנית המתאר, להבדיל מתכנית הפיתוח, הם שוויוניים, והם חלים על המגזר הערבי והיהודי כאחד.

4. התשתית העובדתית, שהיא על פי פסיקת ביה"מ העליון מסד לכל תכנית, לקויה ככל שהדבר נוגע למגזר הערבי. מסד הנתונים אינו משקף את המצב במגזר הערבי והוא רחוק מלהיות מציאותי.

החלטה: לדחות את ההתנגדות בנימוקי החוקרת.

נימוקי החוקרת: הכנת תמ"מ 912, למן הגיית הרעיון ועד להפקדתה, ארכה למעלה מתריסר שנים. בפרק זמן זה חלו שינויים רבים במדינה ובבסיס הנתונים שעל פיהם נערכה התכנית. עם זאת, לקראת ההפקדה נעשה עדכון חלקי של הנתונים והוראות תכנית המתאר מכילות סעיפי גמישות, המביאים עובדה זו בחשבון. ככל שניתן לתקן טעויות בתכנית בעקבות ההתנגדויות, הדבר ייעשה, ומבחינת שימושי קרקע בתכניות מאושרות היא תעודכן, ככל הניתן.

מגמתיות התכנון והעדר שוויון בהקצאת משאבי תכנון

5. זיהוי בעיות המחוז על ידי המועצה הארצית ואשר המתכננים התבקשו להתמודד איתן מצביע על חד צדדיות ומגמתיות בהבחנה בין יהודים לערבים (ראה פרוטוקולים של המועצה הארצית), תוך התעלמות מהבעיות מהן סובלת האוכלוסייה הערבית במחוז, כגון: פער סוציו-כלכליים בין האוכלוסייה הערבית ליהודית, מחסור בקרקעות לפיתוח ובשירותים ציבוריים בישובים הערביים.

6. רק האוכלוסייה היהודית הוגדרה כקבוצת יעד שתהנה מהתכנית, וכך המצב גם ביחס לאוכלוסייה הפוטנציאלית.

7. חלקיות זו של התכנית מנוגדת לעקרון שלמות התכנית וכלליותה, לעקרון השוויון ולחוק.

8. העדר הוראה הדומה לזו של סעיף 50 לחוק ביחס לתכנית מתאר מחוזית מלמדת שעל תכנית מתאר מחוזית להיות שלמה וכוללת.

החלטה: לדחות את ההתנגדות בסעיפים 5-8 בנימוקי החוקרת.

נימוקי החוקרת: מצבה של האוכלוסייה הערבית במחוז הצפון אכן קשה, כפי שמעיד דרוג הרשויות המקומיות של הלמ"ס.⁹ רוב רובן של הרשויות המקומיות הערביות מדורג באשכולות 1-3 לפי דרוג זה. הרשויות המקומיות שאינן מדורגות באשכולות 1-3, למעט מעיליא, ג'ש וכפר כמא, מדורגות באשכול 4 (מתחת לחציון), ואין אף רשות מקומית ערבית המדורגת באשכולות 7-10.

הטענות המועלות מתייחסות בעיקר לתכנית הפיתוח למחוז הצפון שנערכה לשנת היעד של 1995 ולדברים שנאמרו בדיוני המועצה הארצית עובר להכנת התמ"מ בפועל.

תמ"מ 912 עצמה היא פרי החלטותיהן של הועדה המחוזית לתכנון ולבניה – מחוז הצפון והמועצה הארצית לתכנון ובניה, כפי שנתקבלו מעת לעת. בדיוני המועצה הארצית לקראת הפקדת התכנית אין ביטוי לטענות המועלות, והמועצה התייחסה לשני המגזרים – היהודי והערבי – באופן שווה.

התכנית היא תכנית מתאר כוללת, המסמנת את הישובים לפי תכניותיהם המאושרות. פיתוח עתידי מותנה בעריכת תכניות מתאר מקומיות ומפורטות, והתכנית כוללת הנחיות להרחבה לכל צרכי הפיתוח, ובסמכות מחוזית. ככל שיש סטיות מעקרונות אלה ביחס למגזר הערבי, הן יתוקנו בהליך זה, דהיינו, הישובים יסומנו נכון לפי תכניות המתאר התקפות שלהם, והוחלט כי כללי ההרחבה יעוצבו מחדש כדי לתת מענה לבעיות הייחודיות שהועלו על ידי המתנגדים הערביים, ראה להלן לעניין סעיפים 6.3 ו-7.

המתנגד טוען כי לא ניתן להכין תכנית מתאר מחוזית אלא אם היא תכנית כוללת, ומאחר ואין התכנית המחוזית כוללת, אלא חלקית בלבד, יש להימנע מאישורה.

התכנית היא אכן תכנית כוללת, אך גם אם לא, נראה שעל אף עמדת המתנגד, ניתן לערוך תכנית מתאר מחוזית חלקית. להלן הנימוקים.

סעיף 55 קובע כי מטרות תכנית מתאר מחוזית הן:

א. לקבוע את הפרטים הדרושים לביצוע תכנית המתאר הארצית;

⁹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המועצות המקומיות והעיריות לפי סדר עולה של המדד החברתי-כלכלי, דירוג ושיוך לאשכול.

ב. לקבוע הוראות בכל דבר שיש לו חשיבות כללית למחוז והעשוי לשמש מטרה לתכנית מתאר מקומית.

אין חולק על כך שתכנית מתאר ארצית יכולה להיות חלקית הן מבחינת שטחה והן מבחינת נושאה (סעיף 50 לחוק התוה"ב). כלומר, די בכך שתכנית מתאר ארצית תחול רק על חלק משטח המחוז, כדי שתכנית המתאר המחוזית שמטרתה לקבוע את הפרטים הדרושים לביצועה תחול אף היא על חלק משטח המחוז ותהיה אף היא חלקית. לדוגמא, תכנית מחוזית המפרטת את תמ"א 15 – לשדות תעופה. תכנית כזו היא בעלת חשיבות כללית למחוז ויכולה לשמש מטרה גם לתכנית מתאר מקומית (סעיף 63 (1) (ה) לחוק התוה"ב).

תכנית מחוזית יכולה להיות גם תכנית חלקית מבחינת הנושא – למשל, תמ"מ 1612 – תכנית מתאר מחוזית לבתי עלמין החלה על כל שטח המחוז, היא בעלת חשיבות כללית למחוז ויכולה לשמש מטרה לתכנית מתאר מקומית (סעיף 63 (1) (א)).

סעיף 58 (א) לחוק התוה"ב קובע כי המועצה הארצית רשאית לחייב את הועדה המחוזית לקבוע בתכנית מתאר מחוזית שני סוגים של הוראות: "הוראות שהועדה המחוזית רשאית לקבוע בתכנית מתאר מחוזית; והוראות בעניינים שהמועצה הארצית מוסמכת להם לעניין תכנית ארצית". עריכת תכנית מחוזית חלקית יכולה להיות הוראה בעניין שהמועצה הארצית מוסמכת לו לעניין תכנית המתאר הארצית.

המתנגד מפרש, ככל הנראה, את הביטוי "חשיבות כללית למחוז" "כחשיבות כלל מחוזית" ולפיכך סבור שהתכנית המחוזית צריכה לחול על סך כל שטחי המחוז ועל כל הנושאים. מרכיב הכלליות הוא מרכיב חשוב של נורמות. נורמות יכולות להיות כלליות אם הן חלות על סוג של אנשים (להבדיל מכל האנשים), אך לא על אנשים ספציפיים; הן יכולות לחול על סוג של פעולות ולא על פעולות פרטיקולריות. כדי לעמוד במרכיב הכלליות תכנית מתאר מחוזית אינה צריכה לחול על שטח המחוז בשלמותו או לכלול את כל הנושאים, אלא די בכך שהיא תהיה מכוונת לחלקים או נושאים במחוז בעלי מאפיינים בלתי מסוימים.

מסקנה זו מתחזקת לנוכח סעיף 57 לחוק התוה"ב, לפיו רשאית הועדה המחוזית לקבוע בתכנית מתאר מחוזית הוראות בכל עניין שיכול להיות נושא לתכנית מתאר מקומית. תכנית מתאר מקומית יכולה לחול גם על חלק מהמחוז. סעיף 57 גם מונה שורה של נושאים כגון בתי קברות ליותר ממקום ישוב אחד והוראות בדבר שמירת חוף הים, שאינם חלים על מלוא שטח המחוז ואינם חלים דווקא על מרחב תכנון מקומי אחד.

בניגוד לתכנית ארצית, אין בחוק הוראה ספציפית המורה כי ניתן ליצור תכנית מתאר מחוזית חלקית, אולם לא ניתן ללמוד מכך כי לא ניתן לערוך תכנית מתאר מחוזית חלקית. סעיף 50 לחוק נדרש להבהיר כי המועצה הארצית רשאית להכין תכנית מתאר ארצית חלקית לנוכח העובדה שסעיף 49 קובע ש"תכנית המתאר הארצית תקבע את התכנון של שטח המדינה כולה" (ההדגשה לא במקור, ת.ד.). ולכן דרושה הוראה שתורה על האפשרות להכנת תכנית מתאר ארצית חלקית. אין בסעיפים העוסקים בתכנית המתאר המחוזית קביעה מקבילה לזו שבסעיף 49. מלכתחילה לא קבע המחוקק כי התכנית המחוזית תחול על שטח המחוז כולו.

מכאן, המסקנה היא שניתן לפעול בדרך של הכנת תכנית מתאר מחוזית חלקית.

הפסיקה קבעה כי כאשר עומדת בפני מוסד תכנון יותר מאפשרות אחת לביצוע מטרה כלשהי רשאי הוא לבחור באיזו דרך לפעול.¹⁰

אי שיתוף המגזר הערבי בהכנת התכנית

9. בועדת עורכי התכנית שמנתה 11 חברים לא היה נציג ערבי.

10. בועדת ההיגוי שמנתה 30 חברים היו רק שני ראשי רשויות ערביים אולם הם לא היו כשירים לייצג את מכלול הבעיות מהם סובלת האוכלוסייה הערבית משום שהם באים מישובים קטנים.

11. הרכב הועדות מנוגד לעקרון הייצוג החולם ולעקרון השוויון.

12. חלק מחברי הועדות נגועים במשוא פנים וניגוד אינטרסים (למשל, נציג הסוכנות היהודית).

¹⁰ בג"צ 26/70 בר נ' שר הפנים, כ"ד (1) 645.

13. מעורבות הסוכנות היהודית בהכנת התכנית אינה ראויה והיא הביאה לכך שהתכנית בנויה על אידיאולוגיה במקום על ראייה ממלכתית.

14. לא נעשה איזון ראוי בבחירת נציגי הרשויות המקומיות.

15. בועדות הנ"ל לא היה ביטוי הולם לעמדות, לצרכים ולאינטרסים של רוב האוכלוסייה במחוז.

החלטה: לדחות את ההתנגדות בסעיפים 9-15 בנימוקי החוקרת.

נימוקי החוקרת: הטענה שרמת שיתוף המגזר הערבי בהכנת תכנית המתאר המחוזית הייתה מצומצמת היא טענה נכונה, ובדיעבד ניתן לומר שהיה מקום לשיתוף המגזר הערבי בהכנת התכנית באופן נרחב יותר. על אף זאת, אין בכך עילה לפסול את התכנית או להביא לביטולה.

כללי – חוק התכנון והבניה מטיל את הסמכות ואת האחריות לקביעת מדיניות תכנונית ארצית ומחוזית כוללת על מוסדות תכנון מרכזיים, ואין הוא, לפחות לא עד לתיקון 43 לחוק, מבזר סמכויות תכנון. החוק אינו כולל חובה לשיתוף הציבור במשמעותה הקלאסית, דהיינו זכות אוניברסאלית להשמעת עמדה והשתתפות ציבורית בעיצוב תכניות. לעומת זאת החוק מטיל חובה על מוסדות התכנון לאפשר זכות טיעון רחבה שהיא תולדה של כללי הצדק הטבעי, ופותר את הדרך בפני בעל עניין במקרקעין הרואה עצמו נפגע מתכנית להגיש לה התנגדות (סעיף 100 לחוק). ההליך הנוכחי הוא יישומו של כלל זה, ובמהלכו אכן נשמע ציבור רחב.

ועדות עורכי תכנית וועדות היגוי הן פונקציה מנהלית של מוסדות התכנון המרכזיים, והן משקפות בדרך כלל את הגופים ואו האינטרסים המיוצגים במוסדות התכנון.

ועדת עורכי התכנית – העובדה שבין חברי ועדת עורכי התכנית לא היה נציג ערבי – נכונה, אולם אין הדבר מעיד על פעולה מנהלית בלתי תקינה. חזקת המנהל היא כי כל עוד לא הוכח אחרת, נעשתה פעולת המנהל באופן תקין. ועדת עורכי התכנית מנתה 12 חברים, מתוכם, 8 נציגי ממשלה המכהנים בתפקידי תכנון ויעוץ בכירים, והאמונים על מתן שירות שוויוני לכלל האוכלוסייה. כן כללה הועדה נציג מנהל מקרקעי ישראל, נציג הסוכנות היהודית, נציג החברה להגנת הטבע ונציג אחד של הרשויות המקומיות, כלומר, של גופים שלהם, על פי החוק, ייצוג במועצה הארצית. כפי שהמתנגד ציין, היוזמה לעריכת התכנית נולדה בשנת 1986, בעקבות דיון במועצה הארצית, ולכן טבעי היה שהגופים המיוצגים במועצה, ואשר הביאו לידי החלטה על עריכת תכנית מחוזית חדשה, היו גם הגופים שהרכיבו את ועדת העורכים.

ועדת ההיגוי – נציגי הישובים בועדת ההיגוי נבחרו ככל הנראה לפי סיווג הישובים: 2 ראשי ערים (כרמיאל ומעלות); שני נציגי מושבות – מועצות מקומיות יהודיות (מטולה וראש פינה); שלושה נציגי מועצות אזוריות (גליל עליון, גליל תחתון ומשגב) ושני נציגי ישובים ערביים (גוש חלב ופקיעין). הועדות המקומיות יוצגו ע"י יו"ר הועדה המקומית גליל מרכזי שמרחב התכנון שלה כלל, באותה תקופה, מספר רב של ישובים ערביים. שאר חברי הועדה היו נציגי משרדי ממשלה או גופים ציבוריים אחרים.

הרכב הועדה משקף את הרכב החברים במוסד התכנון הממנה. 16 מתוך 30 חברי ועדת ההיגוי היו נציגי משרדי ממשלה (פנים, מסחר ותעשייה, שיכון ובינוי, אוצר, תיירות, תחבורה וכו'), נציג אחד ייצג את הועדות המקומיות, ו-9 נציגים ייצגו את הישובים במחוז. מבחינה זו, הרכב הועדה שיקף, פחות או יותר, את היחס בין נציגי משרדי ממשלה לבין נציגי רשויות מקומיות במליאת המועצה הארצית (ראה סעיף 2(ב) לחוק התוה"ב), והוא אף נתן עדיפות קלה לרשויות המקומיות. שאר הנציגים (2) נציגי מנהל מקרקעי ישראל, נציג החברה להגנת הטבע ונציג הסוכנות היהודית) הם נציגי גופים המיוצגים במועצה הארצית או בועדה המחוזית.

לעניין הנציגות הערבית בועדה – העובדה שנציגים אלה באו מישובים קטנים אינה מעלה או מורידה מכשירותם לכהן בועדה. גם נציגי הרשויות המקומיות היהודיים, למעט נציג כרמיאל, יצגו ישובים קטנים.

משוא פנים של נציג הסוכנות – לא הוכח שנציג הסוכנות פעל מתוך משוא פנים וניגוד עניינים. נציג הסוכנות שהיה חבר בועדת ההיגוי היה באותו זמן גם חבר המועצה הארצית לתכנון ובניה (ראה סעיף 2(ב)(11) לחוק התוה"ב).

גם בהנחה שלא נעשה איזון נאות בבחירת נציגי הרשויות המקומיות, השאלה שצריכה להישאל היא האם נציגי הרשויות ייצגו, כל אחד בתחומם, את האוכלוסייה באופן תקין, וכל עוד לא הוכח אחרת, עומדת לזכותם חזקת המנהל.

מעורבות הסוכנות היהודית – הרכב המועצה הארצית נועד להביא לידי ייצוג תכנוני ציבור רחב בישראל, והוא כולל נציג של המוסדות המיישבים שהשפיעו בעבר רבות על תפרוסת הישובים במדינה ועל המדיניות המרחבית בה. יתכן ויש מקום לדון בהרכב אחר של המועצה, אולם שאלה זו אינה נושא לדיון בהתנגדויות לתמ"מ.

ביטוי לאוכלוסייה הערבית – במבט לאחור יתכן והיה מקום ליחס אחר בין נציגי הרשויות היהודיות והערביות, אולם ההחלטות הביאו בחשבון את המגזר הערבי ונתנו לו משקל. ככל שניתן, לאור ההתנגדויות המהותיות של המגזר הערבי – הוחלט על תיקון התכנית כדי לשקף טוב יותר תהליכים ודפוסי חיים במגזר זה.

16. התכניות שנסקרו בשלב המקדמי של התכנון לא התייחסו באופן מפורש וישיר לאוכלוסייה הערבית במחוז.

החלטה: לדחות את ההתנגדות בנימוקי החוקרת.

נימוקי החוקרת: סקירת התכניות שיקפה את מצאי התכניות שהיה קיים באותה תקופה, והוא התחלק לשני סוגים של תכניות: האחד – תכניות פיתוח שהתייחסו להגדלת האוכלוסייה היהודית בגליל. רובן, למעט 3, לא היו תכניות כוללות אלא סקטוראליות. הסוג השני – תכניות מכוח חוק התכנון והבניה שהתייחסו לאוכלוסייה כולה.

בין התכניות הסקטוראליות אכן לא היו תכניות שסקרו את המגזר הערבי, ולא ידוע לי אם היו כאלה שנמצא באותה תקופה.

עם זאת, בעקבות שינוי מדיניותה של ממשלת ישראל, הוחל בשנים האחרונות בתכנון מסיבי של הישובים הערביים ולכ-30 מועצות מקומיות ערביות ולכ-15 ישובים ערביים במועצות אזוריות במחוז הצפון נערכו או נערכות תכניות אב ומתאר חדשות. כמו כן הוחל בהכנת תכניות לאזורי תעסוקה במגזר הערבי (9 אזורי תעשייה לרבות בישובים ראמה, סכנין, עילבון, מג'אר, וכו'). הגישה בתמ"מ 912 צריכה **לאפשר** את מימושן של התכניות האלה בין אם על ידי הקניית סמכות לוועדה המחוזית לדון בהן ולאשרן, ובין אם על ידי שינוי תמ"מ לישובים ערביים ברמת הישוב הבודד או למקבץ ישובים. לפרטים ראה להלן.

17. התכנית מתעלמת מתכניות מתאר מקומיות, תכניות אב ותכניות מופקדות למגזר הערבי ועובדה זו מהווה אינדיקציה חזקה לתהליך ההתעלמות השיטתי מהאוכלוסייה הערבית.

החלטה: לדחות את ההתנגדות בנימוקי החוקרת. ככל שנמצאו בהליך זה תכניות מאושרות שאינן באות לידי ביטוי בתמ"מ – הן ייכללו ויוטמעו בה.

נימוקי החוקרת: התכנית מתעלמת מכל התכניות, לרבות תכניות אב, שאינן מאושרות על פי חוק התוה"ב, וההתייחסות הזו חלה הן על המגזר הערבי והן על המגזר היהודי. מדיניות זו אינה מהווה שום אינדיקציה להפליה או להתעלמות מהמגזר הערבי.

המדיניות בתמ"מ – המדיניות שנקטה על ידי המועצה הארצית היא לסמן בתמ"מ את תחום הישובים, ערבים ויהודים כאחד, על פי תכניותיהם המאושרות. מדיניות זו היא מדיניות סבירה לנוכח העובדה שכשליש ואף יותר מהתכניות שנבדקו על ידי חוקרת תכנית זו הגיעו להפקדה בשנות ה-70, ה-80 וה-90 ועל אף זאת נזנחו, והליך אישורן לא הושלם. לאחרונה החלה הוועדה המחוזית לנהוג לפי סעיף 86 ד' לחוק התוה"ב והיא סוגרת תיקי תכניות שאינן מקודמים.

בנוסף, החלטת המועצה הארצית הנ"ל אוזנה בסעיף גמישות יוצא דופן ביחס לתכניות מתאר מחוזיות אחרות, לפיו, ניתן יהיה להרחיב את שטחי הישובים **בסמכות הוועדה המחוזית** וללא צורך בשינוי תמ"מ בהיקף של עד 30% (ועוד 10% במקרים מסוימים, המתייחסים למגזר הערבי). בעניין זה יצוין שתמ"מ 2113 למחוז מרכז מאפשרת גמישות בסמכות מחוזית בהיקף של עד 10% בלבד, תמ"מ 6 למחוז חיפה מאפשרת גמישות בהיקף של עד 5% בלבד ובתנאים מיוחדים של עד 10%. תמ"מ 31 אפשרת גמישות בהיקף של עד 10% בסמכות הולת"ע ושל עד 25% בסמכות המועצה הארצית. סעיף האיזון יוצא הדופן הזה מאפשר לתקן עיוותים תכנוניים, ככל שיתגלו, אם יתגלו.

תכניות מתאר תקפות – לאור סעיף הגמישות הנ"ל, שנקודת המוצא שלו הוא תחום הישוב כמסומן בתמ"מ, הוחלט לתקן את תחומו של כל ישוב שלא סומן לפי מלוא תכניותיו המאושרות. חקירה זו מעלה שרוב הישובים הערביים (וגם היהודיים) סומנו בהיקף הקטן מזה הקבוע בתכניותיהם המאושרות. הוחלט, ככל הניתן, לתקן את סימון הישובים לפחות עד לסוף שנת 2005. בנוסף, קובע סעיף 9.4.2 להוראות שתכנית שאושרה לפני יום תחילתה של תמ"מ זו תעמוד בתוקפה על אף האמור בתמ"מ.

תכניות מופקדות – סעיף 9.4.3 להוראות התמ"מ קובע כי תכנית שהוחלט להפקידה לפני יום תחילתה של תכנית זו תיבחן מחדש על ידי הועדה המחוזית, אולם ניתן לתת תוקף לה גם אם היא סותרת את הוראות התמ"מ. לכן הועדה המחוזית תהא מוסמכת לאשר תכנית שהוחלט להפקידה אם תמצא לנכון לעשות כן לאחר בחינתה מחדש, וגם אם היא סותרת את התמ"מ.

תכניות אב – תכניות אב אינן מסמך סטטוטורי, והן אינן נחשפות לציבור לצורך התנגדויות על פי סעיף 100 לחוק התכנון והבניה. לכן, אין לאמץ תכניות אב, אלא יש לגזור מהן תכניות מתאר או תכניות מפורטות ורק בהן לקבל החלטות.

18. סקר העמדות של נציגי הציבור הקיף את כל הישובים היהודיים, אך כלל פחות מרבע מהישובים הערביים. סקר העמדות אינו מבטא את עמדת הציבור במחוז ואין בו משום התייעצות או קיום חובת שיתוף הציבור בתכנון.

19. השאלונים חולקו לפי מגזרים, ולכן השוני במהות ואופן הצבת השאלון לשתי האוכלוסיות פוגע קשות בהסקת מסקנות נכונות לגבי עמדותיהם של כלל אוכלוסיות המחוז.

20. נציגי הציבור הערבי גם לא נשאלו אודות חלופות תכנון ולא התקבלה עמדתם בנושא זה.

החלטה: לדחות את ההתנגדות 18-20 בנימוקי החוקרת.

נימוקי החוקרת: טענתו של המתנגד שלא כל הישובים הערביים נסקרו במהלך הכנת תכנית הפיתוח למחוז – נכונה. בסקר נסקרו שתי הערים הערביות – נצרת וספרעס, 14 מתוך 50 המועצות הערביות הקיימות. המועצה האזורית – מרכז הגליל שהייתה אז, לא נסקרה.

לעומת זאת, 9 מתוך 9 הערים היהודיות, 11 מתוך 12 המועצות האזוריות היהודיות ו-9 מתוך 14 המועצות המקומיות היהודיות נסקרו.

הסקר במגזר היהודי היה מקיף יותר, וראוי היה להעמיק את הסקר במגזר הערבי.

גם העובדה שהשאלונים למגזר היהודי ולמגזר הערבי לא היו זהים – נכונה. עם זאת, הטענה שהשוני במהות ואופן הצבת השאלון לשתי האוכלוסיות פוגע קשות בהסקת מסקנות נכונות לגבי עמדותיהם של כלל אוכלוסיות המחוז היא מרחיקת לכת, ולא בוססה על נתונים.

בדו"ח המסכם אין תשובה לשאלה מדוע רק חלק מהרשויות המקומיות הערביות שותפו בסקר.

לעניין העדפת חלופות, בדו"ח המסכם בעמ' 68-69 בדו"ח נסקרו העדפות של המגזר היהודי והערבי לעניין צורת הבינוי המועדפת; בעמ' 69-70 נסקרו העדפות המגזר היהודי והערבי לעניין היצע ומגוון מקורות התעסוקה; בעמ' 70-71 נסקרו העדפות המגזר היהודי והערבי לעניין צורת הפריסה; בעמ' 72-73 נסקרו העדפות המגזרים ביחס לשירותים; בעמ' 73-74 נסקרו העדפות המגזרים ביחס לשטחים הפתוחים. הנושא היחיד שבו לא נשמעה עמדת המגזר הערבי, והיה מקום לשמוע את התייחסותו, היה בעניין תוספת אוכלוסייה למחוז ופריסתה המרחבית.

הלקח העיקרי מהתהליך צריך להיות כלפי העתיד. יש מקום לשתף בצורה שוויונית את המגזר הערבי בעיצוב תכנית המתאר הבאה של המחוז, שכלל הנראה כבר תהיה נגזרת של תמ"מ 35.

21. התכנית עוסקת ב"דמוגרפיק אינצ'ירינג" ויש סעיפים בהוראות התכנית המאפשרים לוועדה המחוזית להזיז אוכלוסייה ממקום למקום, ובעיקר סעיף 6.2.3.3.

החלטה: לדחות את ההתנגדות בנימוקי החוקרת.

נימוקי החוקרת: תמ"מ 92 אינה עוסקת בהזזת אוכלוסיות ממקומן. היא מאפשרת גידול אוכלוסייה הן במגזר הערבי והן במגזר היהודי ובהקשר זה היא נוקטת עמדה שוויונית. לעומת זאת, בעוד שבמגזר היהודי תמ"מ 92 מכוונת את הפיתוח למרכזי האוכלוסייה הגדולים יותר, ויוצרת מגבלה ורף עליון לגידול האוכלוסייה בכל הישובים הכפריים והקהילתיים, במגזר הערבי היא מתחשבת בדפוסים קיימים, ומאפשרת גידול אוכלוסייה רחב בכל ספקטרום הישובים – הכפריים והעירוניים כאחד, ואינה מנסה להתמודד עם הכוונת אוכלוסיות למרכזים עירוניים צפופים על פי המגמות הכלל ארציות.

22. אין הבחנה נכונה בין עיר לכפר, ובינם לבין ישוב קהילתי.

החלטה: לקבל חלקית את ההתנגדות. הגדרת הישוב הכפרי/קהילתי תהא כדלקמן: ישוב כפרי בעל נחלות, המאורגן באגודה שיתופית להתיישבות והמשתייך מוניציפאלית למועצה אזורית וכן ישוב קהילתי, המאורגן באגודה שיתופית להתיישבות והמשתייך מוניציפאלית למועצה אזורית.

נימוקי החוקרת: השינוי המוצע בהגדרה בא ליישר קו עם הגדרות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לעניין שינוי הסיווג בין ישובים כפריים לבין ישובים עירוניים – ההחלטה היא להשאיר את המצב כמסומן בתמ"מ, וזאת לאחר שנציגי ישובים רבים נשאלו במהלך הדיון, לאור העובדה שהאוכלוסייה בהם כבר הגיעה או צפויה להגיע תוך פרק זמן קצר ל- 10,000 נפשות, האם הם מעוניינים להיות מסומנים כישובים עירוניים, וכל הנשאלים הגיבו בשלילה, בהסתמך על המסורת של יישובם.

הליך אישור התכנית

23. לא קוימה חובת ההיוועצות הקבועה בסעיף 57 לחוק.

24. בפני המועצה הארצית לא הובאו דברי הסבר כנדרש על פי סעיף 83 לחוק.

25. דברי ההסבר שהוגשו למועצה הארצית לוקים בפגם מהותי משום שאין בהם תאור מצב קיים, פער קיימים בין קבוצות אוכלוסייה, הסבר על קביעת מגמות לעתיד ועמדות הציבור הנוגע בעניין.

26. הנתונים בבסיס התכנית התיישנו.

27. השיהוי הרב והתיישנות הנתונים בבסיס התכנית הופכים אותה לבלתי רלוונטית.

החלטה: לדחות את ההתנגדות בסעיפים 23-27 בנימוקי החוקרת.

נימוקי החוקרת: הטענה בדבר חובת ההיוועצות, לאור חשיבותה, הייתה הטענה הראשונה שנבדקה. ככל שבדיקת החוקרת מעלה, ההליך שבו נדונה התכנית במוסדות התכנון השונים ואופן פרסומה לציבור, תאם את דרישות החוק, ונעשה כדין.

היוועצות לפי סעיף 57 לחוק – הטענה לפיה לא קוים הליך לפי סעיף 57 לחוק שחזרה ועלתה בפי כל הדוברים הערביים ומקצת הדוברים היהודיים אינה נכונה ואינה מתיישבת עם המסמכים הרבים שנסקרו לצורך תשובה זו. סעיף 57 לחוק התוה"ב קובע "הועדה המחוזית רשאית, לאחר התייעצות בועדות המקומיות שבמחוז, לקבוע בתכנית מתאר מחוזית הוראות בכל עניין שיכול להיות נושא לתכנית מתאר מקומית..."

בטרם החליטה הועדה המחוזית ביום 28.6.93 להמליץ למועצה הארצית להפקיד את התכנית, היא ערכה הליך היוועצות **מהותי** עם הועדות המקומיות בתחום המחוז, אם כי כותרת הדיונים לא הייתה "היוועצות לפי סעיף 57". החל מיולי 1992 התחילו להגיע הערות לתכנית. ההערות הגיעו ממשרדי ממשלה, מגופים ציבוריים ומועדות/רשויות מקומיות. הדיון הראשון בתכנית בועדה המחוזית התקיים ביום 23.11.92.

ביום 8.12.92 זימן מתכנן המחוז את כל יושבי הראש של הועדות המקומיות לדיון בהערות לתכנית. ישיבות ההיוועצות נערכו בימים 4.1.93 ו- 5.1.93. ההערות סוכמו בכתב בתאריכים 18.1.93 ו- 24.1.93 (מסמך מאוחר זה כולל גם את המלצות המתכננים). ההערות הופצו לכל הועדות המקומיות ביום 25.1.93. ביום 23.4.93 נערכה ישיבת סיכום בהערות עם מגישיהן. ביום 28.6.93, לאחר שנסתיים הליך ההיוועצות החליטה הועדה המחוזית להמליץ למועצה הארצית להפקיד את התכנית בתנאים.

למען הסר ספק, תיסקר להלן הפרוצדורה שננקטה למן הבאת התכנית בפני הועדה המחוזית ועד למתן החלטה להפקדה.

הליך ההיוועצות, ההמלצה להפקיד את התכנית וההחלטה להפקידה :

תאריך	האירוע	תוכן
16.6.92	ישיבת ועדת עורכים	מטרת הישיבה לדון בהוראות התכנית ולשמוע את נציגי אגודת ה-40 והכמאות בעניין המגזר הבדוי. לגבי מגזר זה הוחלט להקים ועדה מצומצמת לעניין הישובים הלא-מוכרים שחבריה נציגי משרד הפנים וממ"י ואשר תגדיר קריטריונים להחלטות להכרה בישובים או לשיוכם לישובים אחרים.
2.7.92	ישיבת ועדת עורכים	דיון בהוראות התכנית.
14.7.92	ישיבת ועדת היגוי	הועדה שמעה את ה"ה ר. חמיסי, מ. אבו אלהיג'א, סואעד עיד, סואעד יוסף, טאהא פעור וסואעד חסיין בעניין הישובים הלא-מוכרים ודנה בעניינים נוספים.
20.7.92	יום עיון במלון נהר הירדן בטבריה	המתכננים הציגו את תכנית הפיתוח ואת תכנית המתאר בפני ציבור מתכננים ומקבלי החלטות.
4.8.92	ישיבת הועדה המצומצמת לעניין הישובים הלא-מוכרים	נקבעו קריטריונים להכרה או שיוך שעיקרם תפרוסת, עלות, זמינות קרקע, היכולת להעניק טיפול מנהלי, תכנון מרחבי, קיומם של פתרונות אלטרנטיביים.
9.92		הפצת עותקי התכנית באופן רשמי.
23.11.92	ישיבת הועדה המחוזית	דיון ראשון לקראת החלטה למועצה הארצית. במהלך הישיבה התברר שיש ועדות מקומיות המעוניינות להעביר מידע והערות לעניין תכניות פיתוח ומתאר בתחומיהן. הועדה החליטה לאפשר להן להגיש הערות.
8.12.92	הזמנה מאת מתכנן המחוז לכל יושבי הראש של הועדות המקומיות (הליך ההיוועצות)	הזמנה לפגישה עם מציגי התכנית ולשמיעת הערות בתאריכים 4.1.93 ו-5.1.93 (במכתב נפלה טעות ונרשמה שנת 92 במקום 93). לרשימת הועדות המקומיות שנענו ראה להלן.
6.92-1.93	קבלת הערות	גופים ציבוריים, ראשי ישובים, וועדות תכנון – ראה רשימה נפרדת.
18.1.93	ריכוז הערות – לשכת התכנון המחוזית	ריכוז הערות של 16 רשויות מקומיות וועדות מקומיות ואח' על ידי לשכת התכנון לגבי שינוי מס' 9 לתמ"מ 2.
24.1.93	ריכוז ההערות – צוות התכנון	לוחות ריכוז הערות שהוגשו לתמ"מ 912 ודרך הטיפול המוצעת בהן.
25.1.93	ישיבת הועדה המחוזית	דיון שני לקראת החלטה למועצה הארצית. הוחלט להעביר את המלצות המתכננים לעניין דרך הטיפול המוצעת להערות שנתקבלו לכל הועדות המקומיות לקבלת תגובותיהן. כן הוחלט לקבוע פגישה עם המתכננים, וכי יתקיים שימוע על ידי מנכ"ל משרד הפנים ורק לאחר מכן תתקבל החלטה אם להמליץ על התכנית.
23.4.93	היוועצות עם מגישי הערות	מפגש במשרדי מחוז הצפון שבו נשמעו הערותיהן של הועדות ורשויות מקומיות שהגישו הערות. במפגש השתתפה גם מנהלת מינהל התכנון.
28.6.93	ישיבת הועדה המחוזית	הוחלט להפקיד את התכנית, בין היתר, בתנאים הבאים : הרחבת ישובים תהיה על פי תמ"מ 31 עד תום 1997, ולאחר מכן לפי תמ"מ 6. לא להוסיף ישובים למעט הכמאות ודמיידה או באישור המועצה הארצית. לתקן את תשריטי התכנית בהתאם לסיכומים עם מהנדסי הועדות המקומיות כפי שבאו לידי ביטוי בטבלה שערכו המתכננים ושהופצה ביום 25.2.93.

תאריך	האירוע	תוכן
3.8.99	ישיבת המועצה הארצית	דיון בהחלטה האם להפקיד את תמ"מ 92. הוחלט להעביר את התכנית להערות הועדות המחוזיות, להסמיך את הולנת"ע לדון בהערות ולהמציא המלצות למועצה הארצית, ולהעביר את התכנית לולקחש"פ.
7.9.99	ישיבת המועצה הארצית	הוחלט להפקיד את התכנית בתנאים, ולהסמיך את הולנת"ע לדון בהתנגדויות ולהחליט בהן.
12.10.99	ישיבת הולנת"ע	דיון בהערות לקראת הפקדה. הוחלט על מנגנון הרחבת יישובי שינוי 4 ו- 5 לתמ"מ 2.
27.3.00	ישיבת הולקחש"פ	הועדה מחליטה לאשר את התכנית בכפוף לשורה של תנאים.
12.3.02	ישיבת הולנת"ע	הוחלט למנות חוקר לשמיעת ההתנגדויות לתכנית.

תגובות והערות לתמ"מ 92 של משרדי ממשלה וגופים ציבוריים

מגישי תגובות והערות	התקבלו בתאריך	מגישי תגובות והערות	התקבלו בתאריך
משרד הביטחון	10.7.92, 17.7.92, 30.9.92	החברה להגנת הטבע	28.6.92, 30.6.92
רשות לתכנון במ. החקלאות	1.7.92, 4.8.92	רשות הגנים הלאומיים	22.11.92
רשות שדות התעופה	7.7.92, 2.11.92, 14.12.92, 11.11.92	רשות הנמלים והרכבות	9.9.92
קק"ל	21.12.92	משרד הבינוי והשיכון	27.9.92 ואח'
רשות שמורות הטבע	1.7.92	הסוכנות היהודית	24.11.92

ההיועצות - רשימת הועדות המקומיות ורשויות מקומיות שהגיבו להזמנת מתכנן המחוז והגישו הערות בכתב או בטלפון

ועדה מקומית	תאריך ההערות	ועדה מקומית	תאריך ההערות
בקעת בית שאן	15.11.92, 22.11.92, 18.1.93	כרמיאל	25.11.92
גליל מזרחי	היועצות טלפונית, תרשומת ללא תאריך	מבואות חרמון	27.12.92
גליל עליון	21.9.92, 13.12.92, 30.12.92	מטולה	19.7.92
גליל תחתון	9.9.92, 17.11.92, 14.12.92, 15.12.92	משגב	7.9.92
הגלבוע	1.12.92	מעלה יוסף	4.1.93
מטה אשר	16.12.92	מרום הגליל	14.4.93
יזרעאלים	ללא תאריך	עמק הירדן	15.12.92
מבוא העמקים	14.12.92	קריית שמונה	13.9.92, 6.1.93, 7.1.93

מעיון בחומר גם עולה שראשי הרשויות המקומיות הערביות היו מודעים להליכי התכנון של התמ"מ. ביום 7.12.92 שלחו כמחצית מראשי הרשויות הערביות וכן הועד הארצי למועצות מקומיות ערביות מכתב ליו"ר המועצה הארצית לתכנון ובניה ובו הביעו התנגדות להפקדת תמ"מ 92 משום שטרם נמצא פתרון הולם לבעיית הישובים הבלתי מוכרים. המכתב נושא את הכותרת "התנגדות לתמ"מ 92" והחתומים על המכתב הם ראשי הרשויות הבאות:

מס'	שם	ראש רשות
1	איברהים נימר חוסין	שפרעם
2	איברהים נימר חוסין	ועד ארצי למועצות מקומיות
3	זידאן מוחמד	כפר מנדא
4	ריאן מוחמד סעיד	מ.מ. כאבול
5	חייק מוחמד אחמד	כאוכב אל היג'א
6	מוסטפא אבו ריא	סחנין
7	נדאר אחמד	עראבה
8	רג'א חטיב	דיר חנא
9	סלאמן חטיב	ראמה
10	מוחמד מנאע	
11	ד"ר חישאם אבו רומי	טמרה
12	עפו פאעור	שעב
13	נימר מורקוס	כפר יאסיף
14	עלי (לא ברור)	אבו סנאן
15	עאסי ודיע	פסוטה
16	חיר סאלח	פקיעין
17	עו"ד סעיד נפאע	?
18	מוחמד ברכה	בענה
19	רמזי ג'ראיסי	נצרת
20	שיבלי עלי	שיבלי
21	שאוקי חטיב	יפיע
22	?? (לא ברור)	מג'אר
23	עומר סעיד	כפר כנא
24	עדנאן מוניר בסל	סגן וממלא מקום מ.מ. ריינה
25	סאלח סלים	אעבלין
26	זיבידאת מוחמד	בסמת טבעון

דברי הסבר כנדרש על פי סעיף 83א לחוק – סעיף 83א לחוק התוה"ב קובע כדלקמן:

"(א) מגיש תכנית יגיש למוסד תכנון יחד עם התכנית, מסמכים הדרושים להסברתה וכל מידע או מסמך אחר שידרוש יושב ראש מוסד התכנון; מוסד התכנון רשאי לדרוש כי המסמכים יתייחסו גם לשטח שהוא מחוץ לתחום התכנית כדי לבחון את ההשפעות ההדדיות של התכנית והשטח זה על זה.

(ב) דרש יושב ראש מוסד התכנון מסמכים כאמור, יקבע גם את המועד להגשתם, ורשאי הוא לקבוע כי התכנית לא תופקד או לא תאושר, בטרם הוגשו המסמכים."

אין חובה להגיש דברי הסבר יחד עם תכנית, אלא אם דרש זאת יו"ר מוסד תכנון. ניתן להגיש תכנית ללא הסבר, אם לא מתעוררת דרישה כזו. עם זאת, נהוג לצרף לתכניות מחוזיות כוללות דברי הסבר, או מסמך המבהיר את עקרונות התכנון, החלופות שנבחנו ואת המידע שנאסף. התכנית המופקדת אכן לוותה בדברי הסבר.

לא ניתן לסקור את כל המסמכים שהוגשו למוסדות התכנון ולכן יובאו כאן רק העיקריים שבהם. התכנית נערכה על ידי הטכניון – המרכז לחקר העיר והאזור. ביולי 1992 הופץ החומר שקדם להכנת התכנית "תכנית פיתוח ותכנית מתאר מחוז הצפון, שינוי מס' 9 לתמ"מ 2, כרך ראשון, מטרות, מדיניות וחלופות פיתוח".

המסמך כלל בין היתר סקירת תכניות ומחקרים, סקירת מגמות התפתחות האוכלוסייה, סקירת עמדות הציבור, מטרות ויעדים, תפיסה תכנונית, תחזיות ביקוש והיצע בתחומי התעסוקה, הדיור והשירותים הציבוריים, תשתיות, היבטים סביבתיים וחלופות תכנון.

התפיסה התכנונית התייחסה גם למטרופולין חיפה, דהיינו, גם לשטח שהוא מחוץ למחוז (שם, בעמ' 92-83).

מסמכים נוספים:

הטכניון, הפקולטה לארכיטקטורה, **הישובים הלא מוכרים במחוז הצפון**, 28.6.92.

פרופ' דני שפר, **תכנית פיתוח לגליל**, הוזמנה על ידי המועצה הארצית לתכנון ולבניה ללא תאריך.

רשימת ישובים שהוקמו מ-1967 ועד 1987 (26.5.87).

הטכניון - המרכז לחקר העיר והאזור, **תכנית מתאר מחוז הצפון, שינוי מס' 9 לתמ"מ 2, דברי הסבר** (ללא תאריך), שהוגשה למועצה הארצית לקראת הדיון בהפקדה, וכוללת עדכונים לשנת 2020.

בנוסף, לקראת אישור התכנית תעמוד נגד מוסדות התכנון גם העבודה הבאה, הרלוונטית לסוגיות העולות מהתנגדות זו. לאה גנדלין ואביב בארי, הועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז הצפון, **מצאי שטחי התעשייה – מחוז הצפון**, 2001.

הליקויים בדברי ההסבר – נטען כי דברי ההסבר לוקים בפגם מהותי משום שאין בהם תאור מצב קיים, פערים קיימים בין קבוצות אוכלוסייה, הסבר על קביעת מגמות לעתיד ועמדות הציבור הנוגע בעניין. דברי ההסבר המקוצרים שהוגשו למועצה הארצית לקראת ההפקדה הם עדכון לחוברת המלאה שהוגשה בשנת 1992. החוברת המלאה התייחסה הן לתיאור מצב קיים והן למגמות עתידיות.

בסיס נתונים שהתיישן – אין חולק על כך שבסיס הנתונים התיישן, עקב התמשכות ההליכים להפקדת התכנית לאורך שנים ארוכות. הפתרון במקרה זה, היה עדכון חלקי של הנתונים, ויצירת תחזיות כוללניות לשנת 2020 מצד אחד, ומצד שני הגמשת הוראות התכנית כדי לאפשר עדכונה לאחר אישורה. גם כתוצאה מחקירה זו תעודכן התכנית.

העדר רלוונטיות – התכנית הזו רלוונטית יותר למצב העכשווי וטובה יותר מהאלטרנטיבה, שהיא השארת תמ"מ 2 על כנה.

אפליה – התמ"מ מתייחסת באופן שוויוני לכל הישובים, ואף יוצרת אפליה מתקנת בישובים הערביים.

28. תחזיות ביקוש והיצע בנושאי תעסוקה, נופש ותיירות, תעסוקה, דיור, שירותים ציבוריים, תשתיות הנדסיות והיבטים סביבתיים נעשו תוך התעלמות מהאוכלוסייה הערבית וצרכיה ומן הצורך לסגור פערים.

החלטה: לדחות את ההתנגדות בנימוקי החוקרת.

נימוקי החוקרת:

תעשייה – על פי הדו"ח המסכם, תחזיות ביקוש והיצע בתעשייה ומדיניות לפיתוח התעסוקה התייחסו לכלל האוכלוסייה, יהודית וערבית כאחד. הדו"ח מפורט מאוד וכולל התפלגות מועסקים לפי ענפי התעשייה, שעורי צמיחה תעשייתית בתקופה שקדמה לדו"ח, התפלגות המועסקים לפי נפות וענפי תעסוקה, תחזית מועסקים במחוז לשנת 2005, תחזית היצע התעסוקה בתעשייה לשנת 2005, תחזית הביקוש לעובדים לשנת 2005, תוספת השטחים הבנויים החזויה לשנת 2005, סקירת היצע עתודות הקרקע על פי מיקומן וזמינותן, לרבות במגזר הערבי ותחזית ביקושים לקרקע לפי נפה לטווח הארוך וכו'. נתונים אלה עודכנו חלקית לשנת 2020.¹¹

גם נתוני **מבנה התעסוקה** מתייחסים לשני המגזרים כאחד, ראה שם, עמ' 201-194.

נתוני **דיור** ספציפיים לאוכלוסייה הערבית ראה שם בעמ' 219-218, עמ' 223, 227, 235, 236, 249 ו-250.

¹¹ הטכניון – המרכז לחקר העיר והאזור, **תכנית פיתוח ותכנית מתאר מחוז הצפון, שינוי מס' 9 לתמ"מ 2, כרך ראשון, מטרות, מדיניות וחלופות פיתוח**, יולי 1992, בעמ' 151-83.

שירותים ציבוריים לאוכלוסייה הערבית – חינוך – ראה שם, בעמ' 5-254, 267-266, 268, 269, 270, 273.

בריאות – שם, בעמ' 277, 278-279, 281, 282, 284-289.

שירותי תרבות וחברה – שם, בעמ' 290-292, 293, 294, 298-299.

שירותי דת – שם, בעמ' 303.

שירותי רווחה – שם, בעמ' 304.

התחזיות הכוללות של המחוז הביאו בחשבון גם את האוכלוסייה הערבית. הפערים שנובעים, אם אכן הם נובעים, מקורם בבסיס נתונים טוב יותר במגזר היהודי. המגזר היהודי גם שקד על הכנת תכניות כגון תכניות לפיתוח תיירות, שנעשה בהן שימוש בתכנית זו. לו הייתה תכנית זו נערכת מספר שנים מאוחר יותר, הייתה תכנית התיירות לנצרת 2000 נכללת אף היא בין התכניות לפיתוח התיירות במחוז.

29. רק 25% משטח השיפוט ביישובים הערביים הוא בבעלות המדינה, רמת ההקצאה לצרכי ציבור נעה סביב ה- 13% מסטנדרט המינימום, תחומי השיפוט מקיפים כ- 2.5% משטח המדינה, רמת הצפיפות גבוהה בהרבה ביחס ליישובים היהודיים. שטח הישוב במ"ר לנפש במגזר הערבי נמוך בהרבה מזה הקיים במגזר היהודי.

החלטה: לדחות את ההתנגדות בנימוקי החוקרת.

נימוקי החוקרת: תכנית המתאר המחוזית אינה מטפלת בשטחי שיפוט. הסמכות לשנות את תחום השיפוט של היישובים מעוגנת בפקודת העיריות ולאו בפקודת המועצות המקומיות ולא בחוק התכנון והבניה, שמכוחו הוכנה תכנית זו. יתרה מזאת, הסמכות מסורה לשר הפנים, לאחר שזה הקים ועדת גבולות ובחן את ממצאיה, ואין היא מסורה למוסדות התכנון. לכן, תכנית על פי חוק התכנון והבניה אינה יכולה לשנות גבולות שיפוט. בבג"צ 2689/00¹² קבעה כב' השופטת פרוקציה כי סדר הדברים הראוי לעניין הרחבת תחום שיפוט ותכנונו הוא קביעת תחום שיפוט, לאחר מכן קביעת מרחב התכנון ולבסוף קיומם של הליכי תכנון ספציפיים על השטח המועבר.

הקצאת תקציבים לבנייה של מבני ציבור אינה מעניינה של תכנית מתאר מחוזית. מבחינת יעודי קרקע - התמ"מ מאפשרת הקצאה לכל השימושים הדרושים לפיתוח עירוני, כפרי וכפריקהילתי.

לעניין רמת הצפיפות – ראה להלן. הצפיפות לנפש במגזר הערבי אכן גבוהה מזו שבמגזר היהודי. בנוסף, בעוד שגודל משק בית ממוצע במגזר היהודי עמד בשנת 2002 על 3.13 נפשות, במגזר הערבי הוא עמד על 5.06¹³. גם מבחינת רווחת הדור, המצב במגזר היהודי טוב יותר מזה שבמגזר הערבי. בעוד שמס' הנפשות לחדר במגזר היהודי הוא 0.88 במגזר הערבי הוא 1.39 ובאוכלוסייה המוסלמית – 1.54¹⁴. למשמעויות הנובעות מכך, ראה להלן.

30. **תעשייה:** התעלמות מהצורך להוציא בתי מלאכה משכונות מגורים, התעלמות מהצורך ביצירת מקומות תעסוקה. התעלמות מאחוזי האבטלה הגבוהים במגזר הערבי. והתעלמות מהעדר תעסוקה מתאימה לנשים במגזר זה.

31. **התכנון משמר את הפערים במקום להתמודד איתם.**

החלטה: לסעיפים 30-31, ולעניין תעסוקה - ראה סעיפים 33-39 להלן.

32. **התכנית אינה נותנת פתרון לתשתיות תעשייתיות ירודות, לקיומן של תעשיות קלות ומסורתיות, להעדר השקעות ולשווקים המצומצמים.**

החלטה: לדחות את ההתנגדות בנימוקי החוקרת.

נימוקי החוקרת: אחת ממטרותיה של תכנית המתאר המחוזית היא להבטיח עתודות קרקע לפיתוח, או אפשרות לשינוי ייעודן של קרקעות לצרכי האוכלוסייה. אין התכנית מהווה תכנית להשקעות בתשתיות או לפיתוח כלכלי. הטיפול בנושאים אלה צריך להתבצע במסגרת פעולתם של משרדי הממשלה האחרים ויחידות הסמך הנוגעות בדבר.

העדר פתרונות כלכליים בתכנית

¹² בג"צ 2689/00 **מועצה אזורית גליל תחתון נ' שר הפנים ואח'**, פ"ד נה (4) 161.

¹³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל**, מספר 54 (2003), לוח 5.1.

¹⁴ **שם**, לוח 5.24.

33. לא הייתה בדיקת מלאי הקרקע לתעסוקה בישובים הערביים.
34. התשריט מתעלם מפיתוח כלכלי כלשהו לישובים הערביים ואינו מציע להם פתרונות כלכליים.
35. הישובים הערביים לא ייהנו מיצירת מקומות תעסוקה ומארנונה מאזורי התעסוקה המשותפים.
36. שטחי התעסוקה בגליל המרכזי בישובים הערביים מגיעים לפחות מאחוז אחד משטחי התעסוקה המוצעים בתכנית.
37. ע"פ סעיף 6 בפרק 7 לא תתאפשר הקמת אזורי תעסוקה חדשים ואזו משותפים בסמיכות לישובים ערביים.
38. ההוראה בדבר הצורך בדבר מצאי שטחי תעסוקה (סעיף 4 בפרק 7) תמנע בעתיד כל אפשרות להקים אזורי תעסוקה בישובים ערביים.
39. התכנית מגדילה את הפערים הכלכליים בין יהודים וערבים במחוז, אינה מאפשרת פיתוח נאות והענקת שוויון הזדמנויות.
- החלטה:** לקבל חלקית את ההתנגדות בסעיפים 33-39. הולנת"ע החליטה להבחין בין אזורי תעסוקה מקומיים ובין אזורי תעסוקה מרחביים עפ"י טבלה 2 בהחלטתה ולקבוע סימון נפרד והוראות נפרדות לאזורי תעסוקה מקומיים ולאזורי תעסוקה מרחביים.
- אזור תעסוקה מרחבי יסומן בתמ"מ כפולגיון נפרד המגדיר את גבולותיו, ואילו אזור תעסוקה מקומי יסומן כסמל (סימבול) בתחום הכתם העירוני/כפרי כך שניתן יהיה בעתיד לשנות את יעוד הקרקע למגורים מבלי לחייב הכנת שינוי לתמ"מ.
- הוראות סעיף 7 ייכתבו מחדש לאור השינוי המוצע להבחנה בין אזורי תעסוקה מרחביים ובין אזורי תעסוקה מקומיים.
- בתמ"מ יסומנו כ- 40 אזורי תעסוקה מרחביים, מתוכם, 9 במגזר הערבי: כסרא-סמיע-פקיעין, ירכא, טמרה, בועינה-נוג'דא, שפרעם (על פי תמ"מ 2, בניכוי שטחים שיועדו בינתיים לשטח ישוב עירוני), אכסאל, סחי'נין, ריינה ונצרת. התמ"מ מאפשרת את הרחבתם בכפוף לתנאים, ללא הגבלת שטח.
- התמ"מ מאפשרת את הוספתם של אזורי תעסוקה מרחביים במגזר הערבי לרבות אזורי התעסוקה הנבחרים היום בישובים סחי'נין, ראמה, מג'אר, עילבון, תל-כיסון, אבו סנאן, זרזיר, חורפיש ושיבולים.
- כל הרחבת אזור תעסוקה קיים תותנה בשיתוף של מספר רשויות מקומיות.
- אזורי תעסוקה מקומיים קיימים בישובים הבאים: ג'וליס, עראבה, עילוט, זרזיר, ג'יש, סאג'ור-ראמה, מג'אר ודיר חנא. הם יסומנו בסימבול של אזור תעסוקה על גבי סימון של שטח ישוב עירוני או כפרי.
- כן הוחלט להוסיף לפרק 7 סעיף שיאפשר, בתכנית מקומית, בישוב כפרי או עירוני ליעד שטח לתעסוקה אם הישוב מדורג באחד מארבעת האשכולות 1-4 לעניין דירוג רשויות מקומיות לפי הרמה החברתית – כלכלית של האוכלוסייה (על פי הלמ"ס) ואין בו שטח לתעסוקה, גם אם אין אזור התעסוקה עומד בכל תנאיו המגבילים של ס"ק 6 בפרק 7 בהוראות המופקדות.
- הסעיף יאפשר למוסד תכנון לפטור את הישובים הערביים מחלק מהדרישות הקבועות בסעיף קטן 6 ובהתקיים התנאים הבאים:
- א. הישוב מדורג באחד מארבעת האשכולות 1 עד 4 לעניין דירוג רשויות מקומיות לפי הרמה החברתית – כלכלית של האוכלוסייה כפי שנקבע מעת לעת על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- ב. אין בישוב שטחים המיועדים לתעסוקה.
- ג. השטח המוצע לאזור תעסוקה הוא צמוד דופן לשטח המיועד לפיתוח הישוב.
- ד. באזור המיועד לתעסוקה יוקצה שטח לפינוי שימושים מטרידים.

ה. גודלו של אזור התעסוקה יהיה פרופורציונלי לגודל האוכלוסייה בישוב, והמסחר יותר בו רק במידה ולא תיפגע תכליתו המרכזית של האזור כאזור תעסוקה.

אין התמ"מ מונעת הרחבת אזורי תעסוקה מקומיים קיימים שאינם מסומנים בה. לדחות את ההתנגדות לעניין שאר הטענות בנימוקי החוקרת.

נימוקי החוקרת:

בדיקת מלאי - רוב אזורי התעסוקה הגדולים אכן נמצאים בתחום רשויות מקומיות יהודיות, וכך גם אזורי התעסוקה הבין-עירוניים. תמ"מ 92 כמעט ואינה מקצה שטחי תעסוקה מקומיים ובין-אזוריים במגזר הערבי. מתוך 48 אזורי התעסוקה המסומנים בתמ"מ רק 12 אזורים, משויכים למגזר הערבי, שאוכלוסייתו מונה כמחצית מאוכלוסיית המחוז. שטחם של אזורים אלה מכלל השטחים המסומנים מגיע לכ- 13% מהברוטו ולכ- 10% מהנטו. הטבלה שלהלן מדגימה את הבעייתיות:

שטחי תעסוקה במחוז הצפון:¹⁵

הקטגוריה	ברוטו (דונם)	נטו (דונם)
שטחים מאושרים לתעסוקה במחוז צפון ע"פ מצאי שטחי התעשייה – מחוז הצפון, 2001	38,840.5	19,998.6
שטחים בהליכי אישור לתעסוקה במחוז צפון ע"פ מצאי שטחי התעשייה – מחוז הצפון, 2001	3,556.6	2090.5
סה"כ השטחים לתעסוקה מאושרים ובהליכים ע"פ הנ"ל	42,397.1	22,089.1
סה"כ השטחים המאושרים לתעסוקה המסומנים כאזורי תעסוקה בתמ"מ 92	32,589.8	19,027.8
שטחים המשויכים לרשויות ערביות מתוך השטחים המסומנים לתעסוקה בתמ"מ 92	4,309.6	1,874.5

הערות לטבלה: מצאי השטחים על פי הסקר הנ"ל כולל גם אזורי תעסוקה בתוך ישובים, המסומנים בתמ"מ כשטח פיתוח עירוני או כפרי, ולכן הפערים בהיקפי השטחים. למרות שנעשה ניסיון לבדיקה מקיפה, הנתונים עשויים שלא לכלול את כל השטחים, ויש להתייחס אליהם בזהירות.

בהכנה מספר גדול של תכניות מתאר ביישובים הערביים במחוז הצפון, שבהן נעשה ניסיון להקצות אזורי תעסוקה מקומיים. מאחר ומהלך זה נמצא בעיצומו, על התמ"מ לאפשר אותו. במקביל נמצאות בהכנה מספר תכניות לפיתוח תעסוקה במגזר הערבי, הן עבור הישובים הערביים והן כאזורים משותפים עם רשויות יהודיות. בין יתר התכניות נמצאות בשלבי הכנה שונים תכניות לאזורי תעסוקה בסחינין, ראמה, עילבון, מגיאר, אבו סנאן, ירכא, חורפיש וזרזר.

מעבר למיעוט שטחי התעסוקה ביישובים הערביים, לישובי המגזר הערבי בעיות מיוחדות בתחום התעסוקה: דירוגם באשכולות הנמוכים לפי פרסומי הלמ"ס לעניין דירוג רשויות מקומיות, אבטלה גבוהה מהממוצע הארצי בחלק מהיישובים, שיעור נמוך של השתתפות נשים בכוח התעסוקה בשל מגבלות הנובעות מדת, מסורת ותרבות וריכוז עסקים, לרבות עסקים מטרידים באזורי מגורים.

לפיכך, הוחלט לאפשר פיתוח אזורי תעסוקה בצמוד ליישובים הערביים, גם אם אין האזורים המוצעים עומדים בכל ההגבלות הקבועות בס"ק 6 בפרק 7.

בדיקת הביקושים כנגד היצע שטחי קרקע בטווח הארוך בנפות שבאזור התכנון נעשתה בחלופות שונות.¹⁶ כמו כן נקבע כי ביישובים הערביים בנפת עכו מצויות "רזרבות קרקע נוספות בהיקף לא קטן", וכי השטחים הגדולים שביניהם נמצאים בטמרה, נחף וסחינין.¹⁷

¹⁵ לאה גנדלין ואביב בארי, הועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז הצפון, **מצאי שטחי התעשייה – מחוז הצפון**, 2001.

¹⁶ הטכניון, **תכנית פיתוח ותכנית מתאר מחוז הצפון**, שינוי מס' 9 לתמ"מ 2, כרך ראשון, מטרות, מדיניות וחלופות פיתוח, בעמ' 148.

¹⁷ שם, בעמ' 150.

לאחר הפקדת התמ"מ נעשתה עבודה מקיפה במחוז הצפון שסקרה את מצאי שטחי התעשייה במחוז.¹⁸ מסמך זה סוקר את השטחים לצרכי תעסוקה על פי ישובים, והוא כולל מידע על היקף שטחי התעסוקה ב- 23 רשויות מקומיות ערביות.

בזהירות, וללא שנחנו כל השטחים בכל תכניות המתאר של הישובים, ניתן להסיק מהמסמך שלא לכל הישובים הערביים יש שטחים לתעסוקה.

לממצא זה יש השלכות על הבסיס הארנוני של הישובים הערביים, שכן שיעור הארנונה בשטח תעשייתי גבוה משיעורה של הארנונה למגורים ולפעילויות משקיות אחרות. לאור זאת, ובהתחשב בעובדה שרוב הרשויות הערביות נמצאות בשלושת האשכולות הנמוכים על פי נתוני הלמ"ס, יש מקום להקל על הרשויות במגזר הערבי לפתח שטחי תעסוקה בתחומן, ולכן ההקלות המוצעות בפרק 7.

העדר הצעות לפיתוח כלכלי – תמ"מ 912, בניגוד לתכנית הפיתוח, אינה מציעה הצעות קונקרטיות לפיתוח כלכלי. תפקידה של התמ"מ הוא לייצג שטחים למכלול שימושי הקרקע הכלכליים, ואת תפקידה זה היא ממלאת באופן סביר, ומאפשרת בתכנית מתאר מקומית להרחיב את תחומי הישובים ולפתח גם שימושים כלכליים, לרבות מסחר, תעסוקה, תיירות, תחנות תדלוק וכל שימוש אחר הדרוש לישוב עירוני או כפרי. התמ"מ אינה מתערבת בחלוקה הפנימית של יעודים בתחומי השטח המאושר לפיתוח.

העדר אפשרות ליצירת מקומות תעסוקה – אין זה תפקידה של תכנית מתאר לפתח מקומות תעסוקה. פיתוח מקומות תעסוקה הוא עניינם של גופים ממשלתיים וציבוריים ופרטיים ואין הוא נושא לתמ"מ. תכנית מתאר מחוזית צריכה להקצות שטחים לפעילות כלכלית, או לחילופין ליצור את המנגנון שיאפשר יעוד שטחים למטרות אלה באמצעות תכניות מתאר מקומיות. את תפקידה זה, התמ"מ ממלאת. הקצאת שטחים היא תנאי הכרחי אך לא מספיק לפיתוח מקומות תעסוקה.

ההגבלות הנובעות מפרק 7 – ראה לעיל.

40. עתודות הקרקע לדיוור בקרב האוכלוסייה הערבית עומדות על 6% בלבד (לעומת 16% במגזר היהודי). מלאי הקרקעות הפרטיות לא נאמד.

החלטה: לדחות את ההתנגדות בנימוקי החוקרת.

נימוקי החוקרת: תמ"מ 912 מאפשרת בסעיף 6.3 להרחיב את הישובים בהתאם לצרכיהם. לפרטים ראה להלן.

41. בהליך הכנת התכנית לא נשקלו מצוקת הדיוור, המחסור בקרקעות, צפיפות הדיוור ומשקי הבית הגדולים במגזר הערבי.

החלטה: לדחות את ההתנגדות בנימוקי החוקרת.

נימוקי החוקרת: שאלת מצוקת הדיוור, גודל משקי הבית וצפיפות הדיוור (נפשות ליח"ד) במגזר הערבי נשקלה היטב במהלך הכנת התכנית. כדי להקל על המגזר הערבי ועל מצוקת הדיוור בו נקבעה ההוראה לפיה בישובים המדורגים באחד משלושת האשכולות הנמוכים לעניין דירוג הרשויות המקומיות ניתן יהיה להפחית את הצפיפות היישובית הקבועה בטבלת הצפיפויות (סעיף 6.3.2), וכן נקבעה הוראה המאפשרת להרחיב שטח ישוב גם בחריגה מיעדי האוכלוסייה בהתקיים תנאים מסוימים (סעיף 6.3.3). הוראות אלה נקבעו לאחר שנדחו אלטרנטיבות אחרות לחישוב צפיפויות בישובים.

עם זאת, לאחר ועקב שמיעת ההתנגדויות והטענות המפורטות, הוחלט על שינויים בהוראות, ראה להלן.

42. התעלמות מהישובים הבלתי מוכרים.

החלטה: לקבל חלקית את ההתנגדות בסעיפים 1-2. בתשרי יעודי קרקע לסמן את הישוב **סואעד חמירה** ביעוד לפיתוח כפרי לפי תמ"מ 2512 (י.פ. 5184, 15.5.03). בתשרי הנחיות סביבתיות לפיתוח לסמן את הנ"ל ברגישות 6.

הישוב **ערב אל נעים** יסומן בתשרי יעודי קרקע עפ"י הקו הכחול המעודכן לישוב כפי שהוגש לוועדה המחוזית על ידי הועדה המקומית 'משגב'. בתשרי הנחיות סביבתיות לפיתוח לסמן את הנ"ל ברגישות 6.

¹⁸ לאה גנדלון ואביב בארי, 2001.

כמאנה בתשריט יעודי קרקע לסמן את הישוב ביעוד כפרי לפי סימונו בתמ"מ 14/2 (י.פ. 4777, 30.6.99) ובתמ"מ 51/2 (י.פ. 5559, 25.7.06) שנערכה בהתאם להחלטות בית המשפט העליון בבג"צ 6032/99¹⁹ בתשריט הנחיות סביבתיות לפיתוח לסמן את הנ"ל ברגישות 6.

לעניין **ראס עלי** – לדחות את ההתנגדות. השטח הועבר למחוז חיפה.

לדחות את ההתנגדות ביחס לשאר הישובים שהוחלט להכיר בהם מאחר והם כבר מסומנים בתמ"מ 9/2 על פי תכניות מחוזיות חלקיות.

לדחות את ההתנגדות לעניין הטענה שיש התעלמות מהבעיה.

נימוקי החוקרת: לעניין הישובים שהוכרו:

זמנידה מסומן בתמ"מ 9/2 לפי סימונו בתמ"מ 13/2 המאושרת (י.פ. 4571, 24.9.97). שטחה של תכנית המתאר המקומית ג'במ' 221 (י.פ. 4689, 20.10.98) קטן יותר מהמסומן בתמ"מ.

חוסנייה מסומן בתמ"מ 9/2 לפי סימונו בתמ"מ 18/2 המאושרת (י.פ. 4900, 9.7.00). סימון הישוב תואם את התכנית המפורטת שלו ג' 10619 (י.פ. 5255, 11.12.03).

ראס אל עין מסומן בתמ"מ 9/2 לפי סימונו בתמ"מ 19/2 המאושרת (י.פ. 4900, 9.7.00). לישוב תכנית ג' 10545 (י.פ. 5038, 10.12.01).

ביר אל מכסור דרום: ביר אל מכסור דרום לא הוכר על ידי הממשלה כישוב עצמאי. הטיפול בביר אל מכסור דרום יכול שיעשה במסגרת תכנית לביר אל מכסור.

אום סחאלי: אום סחאלי לא הוכר על ידי הממשלה כישוב עצמאי. הועדה המחוזית החליטה ביום 6.6.05 להפקיד את תכנית ג' 15160 בתנאים. מאחר והתנאים לא מולאו החליטה הועדה על סגירת תיק התכנית ב- 25.12.05.

שכונת סרקיס – מבדיקת גבולות המחוז וגבולות השיפוט של הישובים שפרעם וקריית אתא עולה ששכונת סרקיס (גוש 10294 חלקות 20-21) נמצאת בתוך תחום השיפוט של קריית אתא ובתחום מחוז חיפה, באזור הגובל בשטח השיפוט של שפרעם. שאלת השירותים הציבוריים לשכונה זו נדונה בבג"צ 2737/01²⁰ שבו נקבע כי לעותרים זכות מלאה לקבל שירותים מעיריית קריית אתא, שהתחייבה לספקם.

לעניין **הטענה שיש התעלמות מהבעיה:** שאלת הישובים הלא מוכרים נדונה בהרחבה במסגרת הכנת התמ"מ. ביום 16.6.92 כונסה ישיבת ועדת העורכים של התמ"מ במטרה לדון בהוראות התכנית ולשמוע את נציגי אגודת ה-40 והכמאות בעניין המגזר הבדווי. לגבי מגזר זה הוחלט להקים ועדה מצומצמת לעניין הישובים הלא-מוכרים שחבריה נציגי משרד הפנים וממ"י ואשר תגדיר קריטריונים להחלטות להכרה בישובים או לשיוכם לישובים אחרים.

ביום 14.7.92 התקיימה ישיבת ועדת ההיגוי של התמ"מ. הועדה שמעה את ה"ה ר. חמייסי, מ. אבו אלהגי, סואעד עיד, סואעד יוסף, טאהא פעור וסואעד חסיין בעניין הישובים הלא-מוכרים.

ביום 4.8.92 גיבשה הועדה המצומצמת לעניין הישובים הלא מוכרים את המלצותיה, תוך שהיא קובעת מספר קריטריונים ביחס להחלטה האם להכיר בריכוז תושבים כלשהו כישוב או לשייכו לישוב סמוך. הקריטריונים שנקבעו הם: תפוצת, עלות, זמינות קרקע, היכולת להעניק טיפול מנהלי, תכנון מרחבי, קיומם של פתרונות אלטרנטיביים.

הועדה מיינה את הישובים הלא מוכרים בהסתמך על הקריטריונים לשתי קבוצות: קבוצה אחת הכילה 27 ריכוזים אותם היא שייכה לישובים קיימים קרובים. ריכוזים שהוכנו עבורם תכניות הרחבה לישובים המוכרים, סומנו בתמ"מ, והשאר יסומנו במסגרת ההרחבות לישובים.

הקבוצה השנייה כללה 8 ריכוזים והוחלט להכיר בהם כ- 6 ישובים עצמאיים. בעקבות זאת הוכנו תכניות מתאר מחוזיות חלקיות לרוב הישובים והן אושרו בהדרגה. כל הישובים המאושרים, למעט סואעד חמירה וערב אל נעים מסומנים בתמ"מ, והוחלט לסמן את שני הישובים האלה.

43. שמירת אופי הבניה בישובים הערביים הוא חיוני. אין לכפות על אוכלוסייה זו אופי בניה אחר.

החלטה: לקבל חלקית את ההתנגדות. ראה נוסח סעיף 6.3 המתוקן להלן.

¹⁹ בג"צ 6032/99 איסמאעיל סואעד ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה ואח', נ"ה (5) 929.

²⁰ בג"צ 2737/01 עיריית שפרעם ואח' נ' שר הפנים ואח', פדא"ר (לא פורסם) 02 (2) 303.

44. מצאי השירותים הציבוריים במגזר הערבי הוערך על פי מדדים כלל ארציים, שאינם מציאותיים. בניית פרוגרמה לשירותים אלה על פי סקירת מצב קיים נעשתה רק במגזר היהודי.

החלטה: לדחות את ההתנגדות בנימוקי החוקרת.

נימוקי החוקרת: גם אם הטענה שסטנדרט השירותים הציבוריים במגזר הערבי נופל מזה שביהודי נכונה, אין בתמ"מ פרוגרמה לשירותים ציבוריים, ואין התמ"מ מציבה סטנדרטים לאספקתם. התמ"מ מאפשרת בתחום השטח המסומן לשוב כפרי ולישוב עירוני, ובמידה מצומצמת יותר גם בתחום השטח המסומן לתעסוקה, לפתח שירותים ציבוריים. המקום לקביעת היקף השירותים והסטנדרט שלהם הוא בתכנית אב, שממנה ניתן לגזור תכניות מתאר מקומיות.

45. התיקונים שבוצעו לתמ"מ 2 לא קיבלו ביטוי בתכנית.

החלטה: לדחות את ההתנגדות בנימוקי החוקרת.

נימוקי החוקרת: לא ברור באילו תיקונים מדובר, וכבר נאמר לעיל שככל שתכניות מאושרות לא סומנו בתשריט, הדבר יתוקן.

שירותים חברתיים

46. התכנית מתעלמת טוטלית מפיתוח כלשהו של שירותים חברתיים ותרבותיים של האוכלוסייה הערבית במחוז.

החלטה: לדחות את ההתנגדות בנימוקי החוקרת.

נימוקי החוקרת: שירותים חברתיים ותרבותיים אינם נושא לתמ"מ. תכניות מתאר אינן עוסקות בפיתוח של שירותים חברתיים, תרבותיים או אחרים, אלא בהקצאת שטחים לשימושים שונים, לרבות שימושים אלה. סעיף 57 לחוק התוה"ב קובע כי תכנית מתאר מחוזית יכול שתעסוק בנושאים הבאים:

- (1) שטחים וגבולות לפיתוח עירוני וכפרי;
- (2) שטחים חקלאיים;
- (3) אזורי תעשייה, לסוגיה השונים;
- (4) שטחי ייעור ועתיקות;
- (5) רשת מחוזית לבזק, לתחבורה ולדרכים;
- (6) בתי קברות שישמשו יותר ממקום ישוב אחד;
- (7) שטחים מוקפאים שלא ייקבע להם ייעוד כל שהוא;
- (8) הוראות בדבר שמירה על חוף הים;
- (9) התנאים למתן הקלות מהוראות התכנית.
- (10) בכל עניין שיכול להיות נושא לתכנית מתאר מקומית.

סעיפים 63 ו-69 לחוק התוה"ב העוסקים בנושאים שלגביהם מותר לקבוע הוראות בתכנית מתאר מקומית ובתכנית מפורטת (בהתאמה) גם הם קובעים שיעודן העיקרי של תכניות אלה הוא לתחום שטחים לשימושים שונים, לקבוע את התנאים לשימוש בקרקע ובבניינים, ולקבוע את התנאים לפיתוח התשתיות הפיזיות הדרושות לשימושים אלה.

תמ"מ 9/2 מאפשרת בתכנית מתאר מקומית לייעד שטחים לכל שימוש הדרוש לישוב עירוני וכפרי.

אוכלוסייה

47. תחזיות האוכלוסייה אינן תואמות את המגמות הדמוגרפיות של האוכלוסייה הערבית, ובהתאם לכך, גם יעוד שטחים לפיתוח עירוני אינו תואם את הצרכים של הישובים האלה.

החלטה: לקבל חלקית את ההתנגדות. נספת יעדי האוכלוסייה (תשריט + לוח) וההוראות המתייחסות אליו יוסרו ממסמכי התכנית. כל הרחבה העולה על 10% (במצטבר) משטח הישוב המעודכן המסומן בתמ"מ תתבסס על בחינה תכנונית כוללת ברמה מיתארית, שבה ייבחנו יעדי האוכלוסייה של הישוב.

48. התכנית מתעלמת מאופי הבעלות במגזר הערבי. העדר שטחי מדינה שניתן לפתח בהם שימושי קרקע עבור האוכלוסייה הערבית.

החלטה: לדחות את ההתנגדות בנימוקי החוקרת.

נימוקי החוקרת: תכנית מתאר מחוזית, על אף שיכולות להיות לה השלכות על נושאים קנייניים, עוסקת בעיקר במדיניות פיתוח כללית, ואין היא עוסקת בבחינה פרטנית של הבעלות על הקרקע בשטחים שנועדו לפיתוח או לשימור.

עם זאת, הטענות שהועלו בהתנגדויות הישובים הערביים, מיקדו את תשומת הלב למשמעות של אופי תפרוסת הבעלות הפרטית בישובים הערביים והמשמעות שיש לתפרוסת זו על היכולת לפתח שטחים בישובים אלה. לאור זאת, הוחלט לתקן את סעיף 6.3, ולעניין זה ראה להלן.

הקצאת שטחים בבעלות המדינה לפיתוח היא עניין למינהל מקרקעי ישראל.

49. התכנית אינה משפרת את איכות החיים של הישובים הערביים.

החלטה: לדחות את ההתנגדות בנימוקי החוקרת.

נימוקי החוקרת: התכנית יוצרת בסיס ותשתית לשיפור רמת החיים לכל. שיפור רמת החיים מותנה בפיתוח תשתיות כגון דרכים, מסילות ברזל, פתרונות ביוב, חשמל, תקשורת, אספקת גז וכו'. שיפור רמת החיים מותנה גם בשטחים פתוחים, בטיפוח מקומות ביקור, בהעלאת רווחת הדיור ובהקצאת שטחים לתעסוקה. בנושאים אלה תמ"מ 92 מטפלת, והיא עושה זאת טוב יותר מהאלטרנטיבה, שהיא תמ"מ 2 המאושרת.

50. העדר התייחסות לישובים הבלתי מוכרים.

החלטה: לדחות את ההתנגדות. ראה סעיף 42 לעיל.

51. העדר התייחסות לעקורי 1948. יש לאפשר לעקורים לשוב לכפריהם או להציע להם ישובים חדשים.

החלטה: לדחות את ההתנגדות בנימוקי החוקרת.

נימוקי החוקרת: האירועים שהביאו לעקירתם של תושבים מבתיהם היו, ללא ספק, אירועים כואבים וקשים והעד להם נשמע היטב בדבריו של מר סלימן פחוואמי, נציג העקורים. עם זאת, השאלה של ישוב העקורים מחדש היא שאלה שעל הממשלה לדון ולהכריע בה, ואם וכאשר תחליט הממשלה על מדיניות שונה בעניין זה, ניתן יהיה לעצב תכניות מתאר בהתאם.

52. גבולות שטחי הישובים אינו תואם את גבולות השטחים הבנויים בפועל.

החלטה: לדחות את ההתנגדות. עם זאת, ככל שיתגלו בהליך זה מקרים שבהם לא כל השטחים המאושרים לבניה נכללו בתחום המסומן כשטח ישוב עירוני או כפרי, תתקן התמ"מ בהתאם. ראה התנגדויות פרטניות של ישובים.

53. התכנית אינה תואמת את תכניות האב.

החלטה: לדחות את ההתנגדות בנימוקי החוקרת.

נימוקי החוקרת: גם אם תכניות אב הן הליך חיוני בתהליך התכנוני הכולל, הרי שאין הן מהוות מסמך סטטוטורי, והן אינן נחשפות לציבור לצורך התנגדויות על פי סעיף 100 לחוק התכנון והבניה. לכן, אין לאמץ תכניות אב, אלא יש לגזור מהן תכניות מתאר או תכניות מפורטות ורק בהן לקבל החלטות.

54. הוראות סעיף 6.2.3.1 מונעות הרחבתם של ישובים כפריים.

55. התנאים המנויים בסעיף 6.2.3.3 אינם מאפשרים הרחבתם של ישובים כפריים.

56. קביעת רמות הצפיפויות של התכנית אינה מתחשבת במחסור בשטחים לצרכי ציבור.

החלטה: לקבל חלקית את ההתנגדות בסעיפים 54-56. סעיף 6.3 ינוסח מחדש ועיקריו: תותר הרחבת ישוב מצטברת לכל השימושים הדרושים לישוב עירוני או כפרי, לפי העניין, ובסמכות מחוזית ובלבד שהרחבת הישוב לא תעלה על 30% משטחו המסומן בתמ"מ (לאחר תיקון שטח בישובים בהם נדרש תיקון תחום הישוב לפי תכניות מאושרות). הרחבה מעבר ל- 30% משטח הישוב תהא טעונה הכנת שינוי לתמ"מ.

הרחבה נוספת של עד 10% בסמכות מחוזית תתאפשר אם אחוז גידול האוכלוסייה בישוב בחמש השנים שקדמו להכנת התכנית המקומית היה גבוה מהממוצע הארצי.

ההרחבה תהיה בשטח המיועד בתכנית כחקלאונף כפרי פתוח ובסיווג רגישות 3 (שטח לפיתוח שימוש קרקע מוגדר) ובהמשך רצוף וצמוד דופן לשטח המיועד לבינוי. בישובים המוקפים ב- 75% או יותר בשטחים המסווגים בתשריט הנחיות סביבתיות לפיתוח ברגישות 1 (שטח מוגן מפיתוח) ו- 2 (שטח לפיתוח מותנה) תתאפשר הקלה בכפוף לתכנית המתאר הארצית החלה במקום ובאישור המועצה הארצית, ובאין תכנית מתאר ארצית, בהסכמת המועצה הארצית או ועדת משנה שלה.

כל הרחבה העולה על 10% (במצטבר) משטח הישוב המעודכן המסומן בתמ"מ תתבסס על בחינה תכנונית כוללת ברמה מיתארית, ותעמוד בתנאי הצפיפות הקבועים בטבלה 1.

בנוסף, דרישת המיצוי של 70% ממספר יחידות הדיור שניתן להקימן על פי תכניות מאושרות בטרם תאושר הרחבה על פי סעיף 6.2.3.3 המופקד - תבוטל.

במקום דרישה זו, בסעיף 6.3.1 תיקבע הוראה לפיה התכנית הכוללת תלווה בתזכיר מיצוי עתודות קרקע המצדיק את הצורך בהרחבת שטח הישוב בהתבסס על תחזית האוכלוסייה בו ושיעור מיצוי עתודות הקרקע בפועל. הסקר יפרט את כמות יחידות הדיור הקיימות והמאושרות, יבחן את השטחים הפנויים בתחום האזור המיועד לפיתוח עירוני או כפרי כמסומן בתכנית זו, את מדרג הצפיפויות של הישוב ואת פריסתם, ויציע אמצעים ליעול השימוש בקרקע בתחום השטח הבנוי.

כן הוחלט לתקן את הצפיפויות בישובים כפריים/עירוניים בהתאם להמלצת החוקרת כמפורט בטבלה שלהלן:

צפיפות דיור מינימלית ביחידות דיור לדונם נטו					
דגם 5	דגם 4	דגם 3	דגם 2	דגם 1	
+ 50,000	20,000-50,000	5,000-20,000	5,000 -2,000	עד 2,000	
6.0	5.0	4.0	3.0	2.5	כל הישובים (מוצע ע"י החוקרת)
8.0	6.0	4.5	4.0	3.0	כל הישובים (עפ"י התמ"מ המופקדת)
5.0	4.0	3.0	2.5	2.0	ישובים פריפריאליים (מוצע ע"י החוקרת)
7.0	5.0	4.0	3.5	3.0	ישובים פריפריאליים (עפ"י התמ"מ המופקדת)

בנוסף, מוסד תכנון רשאי להפחית את הצפיפות בהיקף של עד 30% אם הישוב מדורג באחד משלושת האשכולות 1-3 במדרג הסוציו-כלכלי של הרשויות המקומיות; או אם הצפיפות נטו בישוב גבוהה מזו הקבועה בטבלה; או אם גודל משק הבית גבוה ב- 25% מהממוצע הארצי בחמש שנים שקדמו לעריכת תכנית מקומית. רוב מוחלט של הישובים הערביים יהא זכאי להקלות אלה.

57. תשריט יעודי קרקע ותשריט הנחיות סביבתיות לפיתוח יוצרים מגבלות שלא יאפשרו הרחבה של יישובים ערביים.

החלטה: לקבל חלקית את ההתנגדות. לתקן את הוראות סעיפים 5.2.1 ו- 5.2.2 באופן שיאפשר, בישובים המוקפים מכל עבריהם בשטחים המסווגים בקבוצת רגישות 1 ו/או 2 להתרחב, על אף המגבלות המוטלות על פיתוח בשטחים אלה, ובאישור המועצה הארצית.

58. השטחים הרגישים המסומנים מהווים שטחים מגבילי פיתוח מטעמים "גיאו-פוליטיים" ולאן דווקא בשל רגישותם.

החלטה: לדחות את ההתנגדות בנימוקי החוקרת.

נימוקי החוקרת: טענה זו נבחנה לפרטיה ונמצאה כלא נכונה.

מחוז הצפון הוא מחוז המשופע במשאבי טבע ונוף מיוחדים הראויים לשימור לטובת כלל האוכלוסייה.

תשריט הנחיות סביבתיות לפיתוח מטיל הגבלות על הפיתוח באזורים היותר רגישים של המחוז. 60 ישובים ערביים²¹ (52 ערים ומועצות מקומיות וכן 8 ישובים הכלולים ב- 2 מועצות אזוריות

²¹ בדיקה דומה נעשתה גם ביחס ליישובים כפריים יהודיים במחוז, ראה דו"ח חוקר חלקי לעניין ההתיישבות החדשה.

ערביות) נבחנו ביחס לרמת רגישותם של השטחים המקיפים אותם. כל ישוב נבחן על פי תשריט הנחיות סביבתיות לפיתוח של התמ"מ המופקדת והוא דורג באחת מ-4 קטגוריות: אם תחום הישוב המסומן בתמ"מ גובל באזורים בעלי רגישות 1-2: בשיעור של בין 0-25% הוא שויך לקטגוריה 1; בשיעור של בין 25-50% הוא שויך לקטגוריה 2; בשיעור של בין 50-75% הוא שויך לקטגוריה 3; ובשיעור של בין 75-100% הוא שויך לקטגוריה 4.

יצוין שהבדיקה אינה מדויקת ב-100% ויתכנו הערכות השונות במקצת מהערכת חוקרת זו. עם זאת, הבדיקה מהווה אינדיקציה כללית, וניתן להשתמש בה לקבלת החלטות כוללניות.

לפי הדירוג הזה, 25 ישובים ערביים שויכו לקטגוריה 1, 12 לקטגוריה 2, 5 לקטגוריה 3 ו-18 לקטגוריה 4. כלומר, כשליש מן הישובים הערביים (ו-32 ישובים יהודיים) מוקפים ב-75% ויותר בשטחים המסווגים ברגישות 1 ו-2 ומוטלות עליהם הגבלות פיתוח.

נמצא כי יש מתאם גבוה בין שטחים בעלי ערכי טבע ונוף לבין שטחים שהוגדרו בתמ"מ ברגישות 1-2.

העובדה שאותן הגבלות חלות גם על 32 ישובים יהודיים, שהתמ"מ כביכול מעודדת את פיתוחם, שומטת את הקרקע מרגליה של טענה זו.

59. התעלמות מפוטנציאל התיירות בישובים הערביים.

החלטה: לדחות את ההתנגדות. הולנת"ע קבעה כי למעט לאורך חופי הכנרת והים התיכון, שטחים לתיירות לא יסומנו בתמ"מ. עם זאת הורתה הולנת"ע כי בסעיף 4.15 להוראות המתוקנות יצוין שיש אזורי תיירות מאושרים שאינם מופיעים בתמ"מ ונוסחו: "תכנית זו מייעדת שטחים לאזור תיירות לאורך חופי הים התיכון והכנרת בלבד. קיימים שטחים נוספים לתיירות המאושרים בתכניות מקומיות ושטחים אלה אינם מסומנים בתכנית, אולם אין ייעודם נפגע עקב כך."

התכנית מאפשרת שימושים של תיירות בתחומי ישוב כפרי ועירוני ואינה מונעת הקמת אזורי תיירות בכפוף להוראות התכנית.

60. התכנית מפלה, בלתי סבירה באופן קיצוני, חסרת מידתיות, אינה מתחשבת באוכלוסייה הערבית, ואינה מתמודדת עם הפערים בין האוכלוסיות.

החלטה: לדחות את ההתנגדות בנימוקי החוקרת.

נימוקי החוקרת: לא תמיד זכתה האוכלוסייה הערבית בישראל ליחס שווה ולהקצאת משאבים שווה. הדבר בולט במיוחד בהחלטות שנתקבלו בעבר בעניין יעוד שטחים לתעסוקה. אולם תמ"מ 912, בצפותה את פני העתיד, מתייחסת באופן שווה לשני המגזרים – היהודי והערבי ואף נוקטת עמדה של אפליה מתקנת כלפי המגזר הערבי (למשל, לעניין צפיפויות). תנאי הפיתוח בה ככל שהדבר נוגע להרחבת ישובים ויעוד שטחים בישובים הם שווים. בעקבות ההתנגדויות נוסח פרק 6.3 מחדש, כדי להענות טוב יותר לצרכי האוכלוסייה הערבית. לעניין תעסוקה, הוחלט לאפשר הקלות למגזר הערבי, ככל שהדבר נוגע לשטחי תעסוקה בישובים שאין בהם שטחים כאלה.

61. יש לשנות את גבולות השטחים של הישובים הערביים כך שיתאימו לצרכים עתידיים, לתכניות מתאר, לתכניות אב ולגידול האוכלוסייה.

החלטה: לדחות את ההתנגדות בנימוקי החוקרת.

נימוקי החוקרת: הסמכות להרחבת גבולות השיפוט של ישובים אינה מסורה למועצה הארצית.

62. יש להוסיף שטחי מדינה לישובים הערביים.

החלטה: לדחות את ההתנגדות בנימוקי החוקרת.

נימוקי החוקרת: הסמכות להוספת שטחי מדינה לישובים אינה של המועצה הארצית.

63. יש לקבוע אזורי תעסוקה לישובים הערביים או לחילופין, להכריז על כל אזורי התעסוקה כאזורים משותפים.

החלטה: לדחות את ההתנגדות בנימוקי החוקרת, וכן ראה סעיפים 39-33 לעיל.

נימוקי החוקרת: לא ניתן להכריז על כל אזורי התעסוקה כאזורים משותפים ללא שינוי חקיקתי. יצוין שגם אם יוכרז אזור כאזור תעסוקה משותף, ללא הסכמה עם הרשות המקומית שבתחומה הוא מצוי, לא יסייע הדבר לחלוקת הארנונות או היטלי ההשכחה.

פקודת העיריות מסמיכה עיריות לגבות ארנונה בתחומיהן. סעיף 269 לפקודה מגדיר "נכסים" כבניינים וקרקעות **שבתחום העירייה**, תפוסים או פנויים, ציבוריים או פרטיים, למעט רחוב. סמכות דומה קיימת בפקודת המועצות המקומיות. רשות מקומית יכולה להנות מארנונה בתחומה בלבד, ואין הוראת החקיקה המאפשרת חלוקה של גביה זו בין רשויות שונות.

חוק התוה"ב בסעיף 196א מסמיך ועדה מקומית לגבות היטל השבחה בדרך הקבועה בתוספת השלישית לחוק. הועדה מוסמכת לגבות את ההיטל על מקרקעין הכלולים בתכנית משביחה, החלה בתחום מרחב התכנון שלה.

מכאן, שכדי לחלק כספי ארנונה או היטלי השבחה בין רשויות, צריך הסכם וולונטרי לכך. התמ"מ אינה יכולה לקבוע רטרואקטיבית מדיניות לפיה תיכפה חלוקת הכנסות בין רשויות משום שאין לה אסמכתא חוקית לכך. כל שהתמ"מ יכולה לעשות היא לצפות פני עתיד, ולקבוע שמוסד תכנון יצור תמריץ לשיתוף ולחלוקת הכנסות מאזור תעסוקה עתידי, וכי הוא לא יסכים לאשר אזור כזה, אלא אם ייקבע בו הסכם מרצון בין רשויות אחדות לשיתוף פעולה ולחלוקת הכספים הנגבים בגינו.

חלוקת הכנסות אפשרית רק על פי סעיפים 9 ו-9א לפקודת העיריות לפיהם אם שטח הועבר מתחום מועצה מקומית או מעירייה לתחומה של עירייה קולטת, יכולה הרשות המקומית המעבירה להנות מחלוקת הכנסות אם אישר השר את ההסדרים הכספיים בין הרשויות.

64. יש לקבוע את הצפיפויות באופן שיתאים לדפוס הבנייה ותנאים הסוציו-כלכליים של הישובים הערביים במחוז.

החלטה: ראה סעיפים 54-56 לעיל.

65. יש לקבוע את תחזיות האוכלוסייה בהתאם לפרמטרים של האוכלוסייה הערבית.

החלטה: ראה סעיף 47 לעיל.

66. יש להקצות שטחים לפונקציות חברתיות ותרבותיות אזוריות לאוכלוסייה הערבית.

החלטה: ראה סעיף 46 לעיל.

67. יש לשנות את הנחיות סביבתיות לפיתוח באופן שלא ימנע פיתוח ישובים ערביים.

החלטה: ראה סעיף 57 לעיל.

68. העדר פתרון לבניה הבלתי חוקית של המגזר הערבי.

החלטה: לדחות את ההתנגדות בנימוקי החוקרת.

נימוקי החוקרת: עקרון השוויון בפני החוק חל לא רק על תכנון אלא גם על בניה. בפני התושבים פתוחה הדרך להגיש תכניות מתאר ותכניות מפורטות לאישור, ועל סמכן להוציא היתרי בניה. בתכנית מקומית ניתן לבחון את הבניה הבלתי חוקית, ולהחליט על סמך מגמות פיתוח רצויות, תשתיות ארציות ומקומיות ושיקולים שונים אחרים, האם להכשיר בניה לא חוקית ואם כן, היכן. הכשרה גורפת בתמ"מ עלולה לפגוע באינטרסים כוללים של כל האוכלוסייה.