# ייצוג בני החברה הערבית במוסדות התכנון והבנייה – נתוני שנת 2024

כתיבה: אסנת אלגום-מזרחי | אישור: שירי ספקטור-בן ארי

תאריך: ד' בתשרי התשפ"ה, 6 באוקטובר 2024

## סקירה

# תוכן העניינים

**תמצית** ..... 1

מבוא ..... 4

רקע – ייצוג הולם ככלי לשיתוף אוכלוסיות במוקדי קבלת החלטות ..... 4

**1. מוסדות התכנון – רקע ומבנה ארגוני** ..... 6

**2. ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית במוסדות התכנון והבנייה** ..... 9

**3. נתוני מינהל התכנון – שיעור העובדים הערבים המועסקים בגופי התכנון** ..... 11

3.1 מספר העובדים הערבים בגופי התכנון המקצועיים ..... 12

3.2 מספר הנציגים הערבים במועצה הארצית ובוועדות התכנון ..... 16

**4. סוגיות לדיון** ..... 21

## תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת וליד טאהא, ועניינו **ייצוג הולם לבני החברה הערבית במוסדות התכנון והבנייה בישראל**. המסמך הוא עדכון למסמך קודם שנכתב בנושא. בתחילת המסמך מוצג רקע כללי על **ייצוג הולם ככלי לשיתוף מגוון אוכלוסיות במוקדי קבלת ההחלטות בכלל, ובמוסדות התכנון בפרט**. לאחר מכן מתואר בקצרה **המבנה הארגוני של מוסדות התכנון** והוראות רלוונטיות בדבר **ייצוג הולם של ערבים בהם – אם יש כאלו**. בהמשך מוצגים **נתונים שהתקבלו ממינהל התכנון** על שיעור המועסקים הערבים במוסדות התכנון והבנייה ביולי 2024. לבסוף מוצגות נקודות אחדות לדיון.

ככלל, לקידום ייצוג הולם למגוון קבוצות אוכלוסייה יש שתי מטרות: קידום שוויון הזדמנויות בתעסוקה ושיתוף אוכלוסיות בקבלת החלטות. נטען על ידי גורמים שונים כי ייצוג הולם לערבים במוסדות התכנון עשוי לשפר את הבנת צרכיה התכנוניים של אוכלוסיה זו ואף לתרום להגברת אמון הציבור הערבי במוסדות התכנון. התומכים בצורך להגדיל את ייצוג הערבים בגופי התכנון מדגישים כי יש להתמקד בשני אפיקים: אפיק אחד הוא הציבור הערבי עצמו, שיש להדגיש בפניו את חשיבות השותפות במערכת התכנון; האפיק השני הוא הגורמים האחראים לגיוס כוח אדם, שיש להדגיש בפניהם את החשיבות שיש לרקע של כל מתכנן ואת דרכי החשיבה הייחודיות שכל מתכנן מביא עימו.

בהקשר זה יש מקום לשאול על **השפעת זהות המתכנן** והשתייכותו התרבותית על התכנון בעבור קבוצות אוכלוסייה מסוימות. בייחוד יש לשאול אם בהכרח נדרש כי **המתכנן עצמו** ישתייך לאוכלוסייה שלה מיועד התכנון, לצורך הבנת מאפייניה וצרכיה התכנוניים של אוכלוסייה זו? יתר על כן, נשאלת השאלה אם שייכות זו עלולה דווקא לקבע חסמים קיימים ולהקשות על אימוץ קווי תכנון חדשים בעבור אותה אוכלוסייה. בספרות המחקר ובדוחות מדיניות מוזכרים כלים נוספים לתכנון מותאם למאפייני קבוצות אוכלוסייה מגוונות, ובהם שיתוף הציבור בהליכי תכנון; מיפוי מאפייני האוכלוסייה וצרכיה בנושאי תכנון וזיהוי חסמים וקשיים תכנוניים בד בבד עם מציאת פתרונות להסרתם. אפיקים אלה יכולים להתקיים **נוסף** על קידום הייצוג ההולם ובמקביל אליו, ככלים משלימים.

### מוסדות התכנון – רקע ומבנה ארגוני

מוסדות התכנון פועלים מכוח חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה–1965, אשר מסדיר את פעילות מערכת התכנון והבנייה בישראל. הגוף הממשלתי האחראי למוסדות התכנון המקצועיים הוא משרד הפנים. מערכת התכנון מבוססת על מבנה היררכי, שבו דרג גבוה מחייב את הדרג שתחתיו. לפיכך, תוכניות ממדרג גבוה מחייבות תכנון במדרגים נמוכים יותר. מערכת התכנון מורכבת משני נדבכים: נדבך **סטטוטורי** ונדבך **תכנוני מקצועי**. כל אחד מהנדבכים פועל בשלוש רמות ארגוניות: **ארצית**, **מחוזית ומקומית**.

**בנדבך הסטטוטורי** נכללים הגופים הללו: ברמה הארצית פועלת המועצה הארצית לתכנון ובנייה וארבע ועדות הפועלות במקביל אליה; ברמת הביניים פועלות שש ועדות תכנון מחוזיות (בשישה מחוזות), וברמה המקומית – כ-130 ועדות תכנון מקומיות.

**בנדבך המקצועי-תפעולי** נכללים הגופים האלה: ברמה הארצית פועל מינהל התכנון, שסמכויותיו רבות, ובהן קידום תוכניות מתאר, הכנה וקידום תקנות מתוקף חוק התכנון והבנייה ומתן ייעוץ וליווי למוסדות התכנון הארציים והמחוזיים. ברמת הביניים מצויות לשכות התכנון המחוזיות וברמה המקומית – יחידות ההנדסה ברשויות המקומיות.

כיום **חובת הייצוג ההולם לבני החברה הערבית חלה רק על חלק מגופי התכנון, מתוקף הוראות הייצוג בשירות המדינה או בתאגידים ציבוריים וסטטוטוריים**, ולפי הפירוט שלהלן:

1. גופי התכנון המקצועיים, **מטה מינהל התכנון ולשכותיו (בכל אחת מן הרמות, הארצית והמחוזית)**, מוגדרים כיחידות סמך של משרד הפנים והעובדים המועסקים בהם הם עובדי מדינה. בשל כך חלה עליהם חובת הייצוג ההולם מכוח חוק שירות המדינה ומתוקף החלטת ממשלה שבה נקבע יעד ייצוג של 10%.

2. בנוגע למוסדות התכנון הסטטוטוריים, חובת הייצוג ההולם, הנובעת מחוק החברות הממשלתיות, חלה על שני גופים בלבד: **המועצה הארצית והוועדה לתשתיות לאומיות (הוות"ל)** הפועלת לצידה; גם בנוגע להן, לא נקבע בחוק יעד מספרי שייחשב ייצוג הולם. עם זאת, בהחלטת ממשלה 735 משנת 2003 שעניינה קידום השוויון ושילוב אזרחי ישראל הערביים נקבע **כי כיעד ראשוני, יש לפעול לכך שבכל הרכב דירקטוריון יכהן דירקטור אחד לפחות מקרב האוכלוסייה הערבית, ככל האפשר בנסיבות העניין**. **הוראות אלו אינן חלות על ועדות התכנון האחרות (מחוזיות ומקומיות)**. יצוין כי הרכב ועדות התכנון כולל **נציגים** המתמנים על ידי שרי ממשלה, נציגי רשויות מקומיות ואחרים.

נוכח ההבדלים בין גופי התכנון מבחינת הרכב העובדים והנציגים בהם ומבחינת חובת הייצוג, שחלה רק על חלקם, נתוני ייצוג הערבים בגופי התכנון המקצועיים (מנהל התכנון ולשכותיו) מוצגים בנפרד מנתוני הגופים הסטטוטוריים (המועצה הארצית וועדות התכנון). במסמך יוצגו נתונים על גופי התכנון ברמה **הארצית והמחוזית** בלבד.

**במסגרת כתיבת המסמך פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת אל מינהל התכנון בבקשה לקבל נתונים עדכניים ליולי 2024 על שיעור הערבים המועסקים במוסדות התכנון והבנייה**. ממינהל התכנון נמסרו נתונים על מספר הערבים העובדים במינהל ובלשכותיו המקצועיות בפילוח מגדרי ובחלוקה לפי סוגי משרות. לעומת זאת, בנוגע לוועדות התכנון הארציות והמחוזיות, נמסר ממינהל התכנון כי **אין להם נתונים על מספר הנציגים הערבים בוועדות אלו, שכן במאגרי המידע המצויים בידיו יש רק רשימות שמיות** של כלל נציגי מוסדות התכנון הסטטוטוריים. לפיכך, הנתונים על מוסדות התכנון הסטטוטוריים שבמסמך זה מבוססים על בדיקה עצמאית, שבמסגרתה נערכו בחינה של השמות ברישומים והצלבה עם גורמי מידע נוספים.

להלן הממצאים העיקריים:

**מספר הנציגים הערבים בגופי התכנון המקצועיים (מטה מינהל התכנון ולשכות התכנון המחוזיות)**

* נכון ליולי 2024, בגופי התכנון המקצועיים (מינהל התכנון ולשכות התכנון המחוזיות) יש **11** עובדים ערבים מתוך 348 בסך הכול, שהם **3.2%** מכלל העובדים. כמו כן, השיעור הגבוה ביותר של עובדים ערבים הוא בלשכות התכנון המחוזיות במחוז חיפה (ארבעה עובדים – 19% מכלל העובדים במחוז), ובמחוז צפון (ארבעה עובדים – 14.8%); במחוז מרכז יש עובד ערבי אחד מתוך 28 עובדים במחוז (3.6%). כמו כן, במחוז דרום יש עובד ערבי אחד מתוך 29 (3.4% מכלל העובדים במחוז). בלשכות התכנון במחוזות תל אביב, ירושלים ויו"ש **אין כלל עובדים ערבים**. במטה מינהל התכנון שבו יש 175 עובדים בסך הכול, יש עובד ערבי אחד (**0.6%** מכלל העובדים במטה). **לשם השוואה, יצוין כי נכון לשנת 2023 בכלל שירות המדינה, בניכוי מערכת הבריאות, שיעור העובדים הערבים הוא 8.9% מכלל העובדים**.

* בנוגע **לפילוח מגדרי ולחלוקה לפי הגדרת תפקיד אקדמית/לא אקדמית**: מספר הנשים הערביות העובדות בלשכות התכנון כמעט זהה למספר הגברים הערבים. יש 11 עובדים ערבים – חמישה גברים (45.5%) וששׁ נשים (54.5%). כמו כן, נכון ליולי 2024, כל 11 העובדים הערבים בגופי התכנון מועסקים בתפקידים **אקדמיים**.

* מתוך 11 העובדים הערבים בלשכות התכנון ובמטה המינהל, מרבית העובדים מועסקים במסגרת משרה **שאינה ייעודית** לאוכלוסייה הערבית (9 לעומת 2).

* נכון ליולי 2024, מתוך 11 העובדים הערבים במטה מינהל התכנון ובלשכות המחוזיות אין כלל עובדים ערבים אשר מאיישים תקן ללא דירוג. ארבעה מצויים בדרגת מסד (המקביל למשרות שדרגת השיא שלהם 39 ומטה בדירוג המח"ר), ארבעה מצויים בדרגת מרב (מקביל למשרות שדרגת השיא שלהם 40–41 בדירוג המח"ר), שלושה בדרגת תיכון (המקבילה למשרות שדרגת השיא שלהם 42-43 בדירוג המח"ר), **ואילו בדרג הבכיר** (המקביל למשרות שדרגת השיא שלהם 44 ומעלה בדירוג המח"ר) **אין כלל עובדים ערבים**. כמו כן, התפלגות העובדים הערבים במטה מינהל התכנון ובלשכות התכנון לפי דרגות דומה יחסית לזו שקיימת בשאר שירות המדינה.

**מספר הנציגים הערבים בגופי התכנון הסטטוטוריים (המועצה הארצית וועדות התכנון המחוזיות)**

*מתוך **36** חברי המועצה הארצית יש **שני** חברים ערבים (כ-5% מכלל חברי המועצה). בוותמ"ל, מתוך 15 חברי הוועדה יש **חבר ערבי אחד** (כ-6%). בוועדות הערר יש **שני** חברים ערבים מתוך כ-**15** חברים (כ-13%). ביתר ועדות המשנה של המועצה הארצית אין כלל חברים ערבים כי אם רק **ממלאי מקום** בחלקן.

* מבדיקת הרכב ועדות התכנון והבנייה **המחוזיות** עולה כי במחוז צפון יש **חבר ערבי אחד** מתוך כ-**18** (כ-5%), והוא מונה על ידי שר הפנים, בהמלצת הרשויות המקומיות שבאותו מחוז. במחוז חיפה יש **שני** חברים ערבים מתוך 15 חברי הוועדה המחוזית (כ-13%). ביתר המחוזות – מרכז, תל אביב, ירושלים ודרום – אין כלל נציגים ערבים שהם חברי ועדה.

* על פי הנתונים שהתקבלו ממינהל התכנון, במחוזות שונים יש ממלאי מקום ערבים בוועדות המחוזיות. כך למשל, במחוז צפון יש כעשרה ממלאי מקום ערבים, מתוך כ-51 ממלאי מקום בסך הכול. במחוז חיפה יש שישה ממלאי מקום ערבים מתוך כ-40 בסך הכול, ואילו במחוז תל אביב יש ממלא מקום ערבי אחד בלבד.

יצוין כי נתונים אלו תואמים לממצאי דוח מבקר המדינה שפורסם בשנת 2019 בנושא אי-מתן ביטוי ייצוג הולם לאוכלוסיית המיעוטים במוסדות המועצה הארצית ובוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה.

**כאמור, בחוק לא נמנו הוועדות המחוזיות עם הגופים המחויבים במתן ביטוי הולם לייצוגה של האוכלוסייה הערבית, אולם על פי דוח המבקר, ראוי לחתור לייצוג הולם כזה מכוח כללי יסוד של שוויון והגינות, גם אם הדבר אינו מעוגן בחקיקה, וכן לתת ביטוי הולם לצורכי אוכלוסייה זו.**

## מבוא

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת וליד טאהא, והוא עוסק בנושא **ייצוג בני החברה הערבית במוסדות התכנון והבנייה בישראל**. המסמך נכתב כעדכון למסמך קודם שעסק בנושא בהרחבה.[1] בתחילת המסמך מוצג רקע כללי על ייצוג הולם ככלי לשיתוף מגוון אוכלוסיות במוקדי קבלת ההחלטות בכלל, ובמוסדות התכנון בפרט. לאחר מכן מתואר בקצרה המבנה הארגוני של מוסדות התכנון והוראות רלוונטיות בדבר ייצוג הולם של ערבים בהם – אם יש כאלו. בהמשך מוצגים נתונים שהתקבלו ממינהל התכנון על שיעור המועסקים הערבים במוסדות התכנון והבנייה בשנת 2024. לבסוף מוצגות נקודות אחדות לדיון.

יצוין כי ממינהל התכנון נמסרו נתונים על מספר הערבים העובדים במינהל ובלשכותיו המקצועיות בפילוח מגדרי ובחלוקה לפי סוגי משרות. לעומת זאת, בנוגע לוועדות התכנון הארציות והמחוזיות, לדברי מינהל התכנון **אין בידיו נתונים על מספר הנציגים הערבים בוועדות אלו, שכן במאגרי המידע שלו נכללות רק רשימות שמיות** של כלל נציגי מוסדות התכנון הסטטוטוריים. לפיכך, הנתונים על מוסדות התכנון הסטטוטוריים שבמסמך זה מבוססים על בדיקה עצמאית, שבמסגרתה נערכו בחינה של השמות ברישומים והצלבה עם גורמי מידע נוספים. כמו כן, יודגש כי מאחר שמדובר במספרים קטנים באופן יחסי, כל שינוי (גם אם קטן) במספר העובדים עשוי להשפיע במידה ניכרת על שיעור העובדים (באחוזים) ועל שיעור השינוי ביחס לשנים האחרונות.

## רקע – ייצוג הולם ככלי לשיתוף אוכלוסיות במוקדי קבלת החלטות

ככלל, לקידום ייצוג הולם למגוון קבוצות אוכלוסייה יש שתי תכליות מרכזיות: מתן אפשרות תעסוקה וקידום שוויון הזדמנויות בעבודה, והבטחת השיתוף של בני קבוצות אלה במנגנוני קבלת ההחלטות, ככלי לקידום מדיניות ציבורית שוויונית ורגישה לצרכיה של חברה מגוונת.[2] בהקשר הספציפי של מוסדות התכנון, ייצוג מגוון קבוצות אוכלוסייה עשוי לשפר את ההבנה של הצרכים התכנוניים של אותן קבוצות, ובכך לסייע בהתאמה טובה יותר של התכנון בעבורן; בהקשר של הציבור הערבי גם נטען כי הדבר עשוי לתרום להגברת האמון במוסדות התכנון.[3]

**קידום ייצוג הולם למגוון קבוצות אוכלוסייה נועד לשרת שתי מטרות: קידום שוויון הזדמנויות ואפשרויות תעסוקה; שיתוף אוכלוסיות במנגנוני קבלת החלטות**

בדוח הצוות הבין-משרדי של משרד המשפטים שעסק בזיהוי חסמים בתחום הדיור בחברה הערבית ניתנה המלצה, שלפיה יש לשאוף לכך שבלשכות התכנון ובצוותי הייעוץ המלווים אותן, כמו גם בוועדות התכנון, יהיו נציגים עם היכרות מעמיקה של החברה הערבית ומאפייניה הייחודיים, ובכלל זה גורמי מקצוע מקרב החברה הערבית. כמו כן, הוצע לעודד מתכננים ואנשי

[1] אסנת אלגום מזרחי, ייצוג הולם לבני החברה הערבית במוסדות התכנון והבנייה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 18 בינואר 2022.

[2] ד"ר מיכל לרר, ייצוג ערבים בקרב עובדי העיריות בערים המעורבות בישראל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30 בנובמבר 2021.

[3] להרחבה בנושא ראו: סזאר יהודקין, עיקרון השוויון וסוגיית הייצוג ההולם במערכת התכנון בישראל, עמותת "במקום", אוקטובר 2007; ר'אסם חמאיסי, תכנון ופיתוח היישובים הערביים בישראל – תפיסה חדשה להיערכות הרשויות המקומיות והמדינה, פרק 2: מערכת התכנון בישראל, המכון הישראלי לדמוקרטיה בשיתוף המכון למחקרי ביטחון לאומי, המרכז היהודי-ערבי אוניברסיטת חיפה ומרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום, מאי 2019.

מקצוע מהחברה הערבית להשתתף בהכנת התוכניות המפורטות ביישובים הערביים ולהשתלב במאגרי המתכננים המנוהלים על ידי המדינה.[4]

**בקשר לייצוג הולם לערבים במוסדות התכנון נטען כי הדבר עשוי לשפר את הבנת צרכיה התכנוניים של אוכלוסיה זו, ואף לתרום להגברת אמון הציבור הערבי במוסדות התכנון והבנייה**

התומכים בצורך להגדיל את מספר הנציגים הערבים במוסדות התכנון מדגישים כי יש צורך למקד את המאמץ בהשגת מטרה זו בשני אפיקים עיקריים: 1. פנייה לאוכלוסיה הערבית עצמה כדי לעודד שותפות בעבודה מקצועית במערכת התכנון 2. פנייה לגורמים האחראים לגיוס כוח אדם בשירות המדינה כדי לעודד גיוון של אנשי המקצוע במערך התכנון, בהתאם לרקע התרבותי שכל מתכנן מגיע ממנו. לדבריהם, שילוב של שני כיווני החשיבה יוביל לשיפור מעמדה של מערכת התכנון הממסדית כולה.[5]

בדוח שפרסמה עמותת "במקום – מתכננים למען זכויות תכנון" מוצעים כמה כיווני פעולה אפשריים להגדלת ייצוג בני האוכלוסיה הערבית במוסדות התכנון, ובהם הצעה **לתיקון חוק התכנון והבנייה** והוספת סעיף בחוק אשר יכלול הוראות מפורשות בדבר חובת ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית; פרסום רחב היקף של **מכרזים ייעודיים** לעובדים מקרב בני החברה הערבית; פיתוח **תוכניות לימוד מוכוונות תעסוקה** בתחומי האדריכלות, התכנון העירוני וההנדסה האזרחית במוסדות להשכלה גבוהה, כדי לאפשר לבוגריהן להשתלב בכוח האדם המקצועי בשירות המדינה בכלל ובמוסדות התכנון בפרט.[6]

לעומת הטיעונים בעד הצורך בייצוג הולם של מגוון קבוצות אוכלוסייה ככלי לקידום תכנון מותאם לאותן קבוצות, יש מקום לשאול אם לצורך הבנת מאפייניה התרבותיים וצרכיה התכנוניים של אוכלוסייה כלשהי, בהכרח נדרש **שהמתכנן** ישתייך לאוכלוסייה שהתכנון מיועד לה. יתרה מכך, נשאלת השאלה אם שייכות זו עלולה דווקא לקבע חסמים קיימים ולהקשות על אימוץ קווי תכנון חדשים בכל הקשור לאותה אוכלוסייה.

בספרות המחקר ובדוחות מדיניות אחדים מוזכרים כמה כלים למימוש תכנון המותאם למאפייני קבוצות אוכלוסייה מגוונות.[7] אחד הכלים הוא מתן ייצוג הולם לבני קבוצת אוכלוסייה מסוימת במוסדות התכנון והבנייה, מתוך שאיפה שלנציגים החברים במוסדות התכנון תהיה היכרות מעמיקה עם צרכיה של האוכלוסיה ומאפייניה.

אולם ייצוג הולם אינו הכלי היחיד, ובדוחות מוזכרים כלים נוספים, ובהם:

---

[4] משרד המשפטים, לשכת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי): הסרת חסמים בתחום הדיור והמקרקעין בחברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית, אוקטובר 2020.

[5] סזאר יהודקין, עקרון השוויון וסוגיית הייצוג ההולם במערכת התכנון בישראל, עמותת במקום, אוקטובר 2007.

[6] סזאר יהודקין, עקרון השוויון וסוגיית הייצוג ההולם במערכת התכנון בישראל, עמותת במקום, אוקטובר 2007.

[7] כך למשל: ד"ר בועז ברזילאי, חוק התכנון והבנייה: שיתוף הציבור בהליכי התכנון, מקרקעין יד(4), אוקטובר 2015; מיכל בראייר, משיתוף ציבור לשותפות אזרחית – כמה מחשבות על זכויות תכנון. נייר עמדה, עמותת במקום, יוני 2016; ארזה צ'רצ'מן ואמילי סילברמן, שיקולים חברתיים בתכנון מרחבי, הטכניון, 2012.

1. **שיתוף הציבור** במדיניות ובהחלטות תכנוניות. יש מודלים של **שיתוף**, כמו שולחנות עגולים; פרסום תוכניות מתאר, תוך מתן אפשרות לציבור הרחב לעיין בתוכניות ולהגיש התנגדויות בגינן; סקרי דעת קהל בקרב האוכלוסייה; כנסים ויוזמות של רשויות מקומיות; פעילות הסברה, התייעצות עם גורמי מקצוע ומומחים חיצוניים מקרב החברה הערבית וכדומה.[8]

2. **מיפוי הצרכים והמאפיינים הייחודיים** של האוכלוסייה וזיהוי שינויים ומגמות באופי הבנייה ובמרקם החברתי של האוכלוסייה;

3. **זיהוי חסמים וקשיים** המצויים בבסיס התכנון בעבור האוכלוסייה, והצעת פתרונות להסרתם.

מלבד ייצוג הולם, יש כלים נוספים לתכנון מותאם לקבוצות אוכלוסייה, ובהם שיתוף הציבור, מיפוי צורכי האוכלוסייה בנושאי תכנון וזיהוי חסמים וקשיים תכנוניים. אפשר להשתמש במקביל בכמה כלים

יצוין כי אפיקים אלו יכולים להתקיים, **נוסף** על קידום הייצוג ההולם ובמקביל לו, ככלים משלימים לכלי הייצוג בוועדות התכנון.

בפרק הבא של המסמך מוצג בקצרה מבנה מערכת התכנון בישראל. לאחר מכן מובאות הוראות הייצוג ההולם הרלוונטיות לגופי התכנון השונים – אם יש כאלו. נקדים ונציין כי יש שונות בין מוסדות התכנון בכל הנוגע לחובות הייצוג ההולם החלות עליהם, ואנו נפרט על כך בפרק הרלוונטי. לאחר מכן יוצגו שיעורי הייצוג של האוכלוסייה הערבית בגופי התכנון השונים, הן הגופים שחלות עליהם הוראות ייצוג הולם והן אלו שלא. לבסוף מוצגות כמה נקודות נוספות לדיון בנוגע לתכנון מותאם לקבוצות אוכלוסייה.

## 1. מוסדות התכנון – רקע ומבנה ארגוני

מערכת התכנון פועלת בשלוש רמות ארגוניות: **ארצית**, **מחוזית ומקומית**. הגוף הממשלתי האחראי למוסדות התכנון ועל הקשר שלהם עם השלטון המקומי הוא **משרד הפנים**.[10]

מוסדות התכנון פועלים מכוח חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה–1965 (להלן: חוק התכנון והבנייה), אשר מסדיר את מערכת התכנון והבנייה בישראל, ובכלל זה את פעילות מוסדות התכנון.[9]

מערכת התכנון פועלת בשלוש רמות ארגוניות: ארצית, מחוזית ומקומית – ועל בסיס שני נדבכים מרכזיים: נדבך סטטוטורי ונדבך תכנוני-מקצועי. הגוף הממשלתי האחראי למוסדות התכנון ולקשר שלהם עם השלטון המקומי הוא משרד הפנים

ככלל, מערכת התכנון מבוססת על מבנה היררכי שבו הדרג הגבוה מחייב את הדרג שתחתיו. בהתאם לכך, תוכניות ממדרג גבוה מחייבות תכנון במדרגים נמוכים יותר. התוכניות המחייבות הן כלליות יותר ומפורטות פחות, ואילו התוכניות האחרות מפרטות אותן ומאפשרות להוציא היתרי בנייה מתוקפן. מערכת התכנון מורכבת ממוסדות הפועלים בשני מישורים מקבילים:

---

[8] המונח **שיתוף הציבור** מכוון לאפשרות לשתף בתהליך התכנון אוכלוסייה שאינה חלק ממוסדות התכנון ואינה בהכרח בעלת מקצוע העוסקת בתכנון. אחת הביקורות המרכזיות שנשמעה על נושא שיתוף הציבור בישראל היא כי **תזמון השיתוף** בתהליך התכנוני על פי החוק אינו מביא בחשבון שיתוף בשלבים מוקדמים של התכנון, ומתמקד בשלבים שבהם כבר יש מתווה ותוכנית קיימת ממילא. לעומת זאת, נמצא ששיתוף הציבור בשלבים המוקדמים של ההליך התכנוני תורם ליעילות ההליך. ארזה צ'רצ'מן ואלישבע סדן (עורכות), השתתפות – הדרך שלך להשפיע, 2003, עמ' 22–7.

[9] ר'אסם ח'מאיסי, תכנון ופיתוח היישובים הערביים בישראל – תפיסה חדשה להיערכות הרשויות המקומיות והמדינה, פרק 2: מערכת התכנון בישראל, המכון הישראלי לדמוקרטיה בשיתוף המכון למחקרי ביטחון לאומי, המרכז היהודי-ערבי אוניברסיטת חיפה ומרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום, מאי 2019.

[10] בשנת 2015 חל שינוי בתחום זה, כך שאחריות משרד הפנים על מערכת התכנון הועברה למשרד **האוצר**, ומשרד הפנים נשאר אחראי על הרשויות המקומיות בלבד, בעקבות תיקון 103 לחוק התכנון והבנייה, שבו נקבע כי שר האוצר הוא הממונה על ביצוע החוק מיולי 2015 לתקופה של חמש שנים. במאי 2020 הוחלט להחזיר את הסמכות והאחריות על מוסדות התכנון ממשרד האוצר למשרד הפנים במסגרת החלטה 20 של הממשלה ה-35, מ-24 במאי 2020, בנושא: העברת סמכויות הנתונות על פי חוק משר לשר 2. העברת שטחי פעולה ממשרד למשרד 3. תיקון החלטות ממשלה.

**הגופים <u>הסטטוטוריים</u>**, שפעילותם וסמכויותיהם מוסדרות בחוק התכנון והבנייה התשכ"ה–1965, ולצידם **הגופים <u>המקצועיים</u>** המלווים את פעילותם. ככלל, יודגש כי שני הנדבכים שהוזכרו (הסטטוטורי והמקצועי) פועלים <u>במקביל</u> בכל אחת משלוש הרמות: הארצית, המחוזית והמקומית.

בנדבך המקצועי נכללים הגופים האלה: מטה מינהל התכנון; לשכות התכנון המחוזיות ויחידות ההנדסה ברשויות המקומיות

**<u>בנדבך הסטטוטורי</u>** של מערכת התכנון נכללים הגופים האלה:

1. **רמה עליונה: המועצה הארצית לתכנון ולבנייה**, אשר מייעצת לממשלה בנושאי תכנון ובנייה ומוסמכת ליזום ולאשר תוכניות מתאר ארציות ותוכניות מתאר מחוזיות.[11] המועצה הארצית כוללת נציגי ממשלה, נציגי רשויות מקומיות, אנשי מקצוע, נציגי ציבור ונציגי ארגוני סביבה ומוסדות שונים.[12] ברמה הארצית יש ארבע ועדות נוספות שעוסקות בתכנון מלבד המועצה הארצית: א. **ות"ל** (הוועדה לתכנון ובנייה של תשתיות לאומיות); ב. **ולקחש"פ** (הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים); ג. **ולחו"ף** (הוועדה לשמירת הסביבה החופית); ד. **ותמ"ל** (הוועדה למתחמים מועדפים לדיור). נוסף על כך, תחת המועצה הארצית מצויות כמה **ועדות משנה** אשר פועלות מטעמה וכפופות אליה, כגון ולנת"ע – ועדת משנה לנושאים תכנוניים עקרוניים ; ועדת משנה לבנייה ותקנות ; ועדות משנה לעררים, ועוד.[13]

מוסדות התכנון פועלים מכוח חוק התכנון והבנייה התשכ"ה–1965, המסדיר את מערכת התכנון והבנייה בישראל, ובכלל זה את פעילות מוסדות התכנון

2. **רמת הביניים: הוועדות המחוזיות לתכנון ובנייה**: ברמה זו נכללות שש ועדות המופקדות על שישה מחוזות, שבסמכותן להפקיד ולאשר תוכניות מתאר מקומיות ומפורטות. הרכב הוועדה המחוזית כולל נציגי משרדי ממשלה, ראשי רשויות מקומיות, גופים מקצועיים ונציגי ציבור.[14]

הנדבך הסטטוטורי כולל את הגופים האלה: המועצה הארצית לתכנון ובנייה והוועדות הפועלות במקביל לה; שש ועדות התכנון המחוזיות ו-131 ועדות תכנון מקומיות

3. **הרמה המקומית: הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה (131 ועדות)**, אשר תפקידן לאשר תוכניות שבסמכותן, להפקידן ולהמליץ על אישורים להיתרי בנייה, להקלות ולשימושים חורגים. הוועדות המקומיות אף דנות בתביעות פיצויים ואחראיות לשלמן אם התקבלו, לגבות היטלי השבחה ולמסור מידע לציבור.[15]

* יצוין כי מלבד הוועדות המחוזיות (המופקדות על מחוזות שונים) וההוועדות המקומיות (אשר בדרך כלל אחראיות לרשות מקומית אחת) פועלות גם ועדות <u>מרחביות או אזוריות</u> אשר בתחומיהן מצויות <u>כמה</u> רשויות מקומיות.[16] ועדות אלו לא נסקרות במסגרת מסמך זה.

מלבד הגופים הסטטוטוריים שהוזכרו לעיל, פועלים **<u>הגופים המקצועיים</u>** של מערכת התכנון:

---

[11] <u>אתר מינהל התכנון והבנייה</u>, כניסה: 31 ביולי 2024.

[12] מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתית 69ב לשנת 2018, <u>משרד הבינוי והשיכון, פעולות הממשלה בנושא מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים</u>, 6 במאי 2019, עמ' 547.

[13] מינהל התכנון והבנייה, שנתון 2023, פרק א': מערכת התכנון – תפקוד ומבנה, מאי 2024.

[14] ר'אסם ח'מאיסי, <u>תכנון ופיתוח היישובים הערביים בישראל – תפיסה חדשה להיערכות הרשויות המקומיות והמדינה</u>, פרק 2: מערכת התכנון בישראל, המכון הישראלי לדמוקרטיה בשיתוף המכון למחקרי ביטחון לאומי, המרכז היהודי-ערבי אוניברסיטת חיפה ומרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום, מאי 2019.

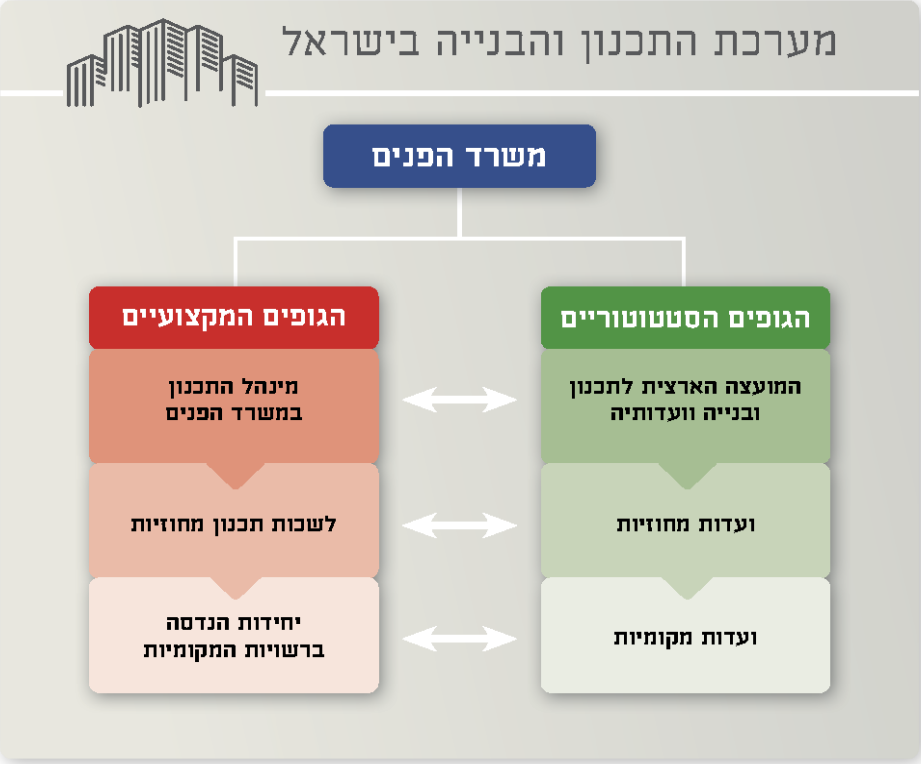
[15] מינהל התכנון והבנייה, <u>שנתון 2023</u>, מאי 2024.

[16] מינהל התכנון והבנייה, <u>שנתון 2022</u>, מאי 2023.

1. ברמה הארצית פועל **מינהל התכנון** (שהוא יחידת מטה במשרד הפנים), אשר תפקידו לספק ייעוץ מקצועי ותמיכה למוסדות התכנון הארציים והמחוזיים, לקדם תוכניות שהוגשו, ולפקח על ביצוע מדיניות תכנון שאושרה ועל מימושה.
2. ברמת הביניים מצויות **לשכות התכנון המחוזיות**, אשר תפקידן לייעץ לוועדות התכנון המחוזיות, לבחון את התוכניות המוגשות להן ולגבש את עמדותיהן בהתאם למדיניות שמתוות הוועדות ולתוכניות המתאר הארציות.
3. ברמה המקומית נכללות **יחידות ההנדסה ברשויות המקומיות**, אשר פועלות לצד ועדות התכנון ברשויות המקומיות, מייעצות להן ומסייעות להן במגוון היבטים לוגיסטיים ומקצועיים.

בהוראות חוק אחדות מעוגנת זכותם של בני האוכלוסייה הערבית לייצוג הולם בשירות המדינה ובגופים ציבוריים. בהחלטת ממשלה מנובמבר 2007 נקבע יעד שלפיו לפחות 10% מעובדי שירות המדינה יהיו ערבים

**להלן תרשים של מבנה גופי התכנון ועדות התכנון והבנייה:**




במסמך זה נתמקד בנתוני ייצוגם של בני החברה הערבית במוסדות התכנון ברמה **הארצית והמחוזית** בלבד. המדובר אפוא בגופי התכנון המקצועיים, ובהם מינהל התכנון ולשכות התכנון המחוזיות, ובגופי התכנון הסטטוטוריים, ובהם המועצה הארצית לתכנון ובנייה וועדותיה, וועדות התכנון המחוזיות. אין במסמך התייחסות לייצוג הערבים בוועדות **המקומיות** וביחידות ההנדסה הפועלות ברשויות המקומיות.

## 2. ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית במוסדות התכנון והבנייה

בהוראות חוק שונות מעוגנת זכותם של בני האוכלוסייה הערבית לייצוג הולם בשירות המדינה ובגופים ציבוריים מסוימים.[17] נוסף על כך, בהחלטת ממשלה מנובמבר 2007 נקבע יעד ממשלתי, שלפיו עד סוף שנת 2012 לפחות **10% מעובדי שירות המדינה יהיו בני האוכלוסייה הערבית;**[18] **מאז לא נקבע יעד עדכני אחר**.

עם זאת, בכל הקשור ל**מוסדות התכנון**, תמונת המצב היא מורכבת. גופי התכנון שונים זה מזה, ויכולים להיות חלק משירות המדינה או תאגידים סטטוטוריים. בהתאם לכך, חובת הייצוג ההולם לחברה הערבית חלה רק על חלק מגופי התכנון, בהתאם להוראות הייצוג בשירות המדינה או בתאגידים ציבוריים וסטטוטוריים, כפי שיפורט להלן:

1. גופי התכנון המקצועיים, **מטה מינהל התכנון ולשכותיו (בכל אחת מן הרמות הארצית והמחוזית)** מוגדרים כיחידות סמך של משרד הפנים והעובדים המקצועיים המועסקים במטה מינהל התכנון ולשכותיו הם עובדי מדינה.[19] נוכח זאת, חלה עליהם חובת הייצוג ההולם מכוח חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט–1959 (להלן: חוק שירות המדינה). בסעיף 15א בחוק שירות המדינה נקבעה החובה **להבטיח ייצוג הולם של קבוצות אוכלוסייה מסוימות בשירות המדינה, בכל הדרגות והמקצועות, בכל משרד ויחידת סמך**.[20] **מסוף שנת 2000 נכללים בקבוצות אוכלוסייה אלו בני החברה הערבית (לרבות בני החברה הדרוזית והחברה הצ'רקסית)**. כאמור, בחוק עצמו לא נקבעו יעדים מספריים למימוש חובת הייצוג ההולם,[21] אולם בהחלטה 2579 של הממשלה ה-31 נקבע כי יעד הייצוג יהיה 10%.[22]
2. בנוגע למוסדות התכנון הסטטוטוריים, חובת הייצוג ההולם חלה רק על שני הגופים האלה: **המועצה הארצית לתכנון ולבנייה והוועדה לתשתיות לאומיות (ות"ל) הפועלת לצידה**. חובת הייצוג ההולם בגופים הללו נובעת מסעיף 60א לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה–1975, אשר נקבע בו, בין היתר, כי בהרכב דירקטוריון של חברה ממשלתית יינתן ביטוי הולם לייצוגה של אוכלוסיית המיעוטים.[23] הוראה זו חלה, בשינויים המחייבים, גם לעניין מינויים מקרב אוכלוסיית המיעוטים לכהונה בתאגידים

[17] חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט–1959.

[18] החלטה 2579 של הממשלה ה-31, ייצוג הולם לבני החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית בשירות המדינה, 11 בנובמבר 2007.

[19] מינהל התכנון כולל הן את מטה מינהל התכנון והן את לשכות התכנון המחוזיות, וכל אחד מהם נחשב ליחידת סמך של משרד הפנים.

[20] חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט–1959. סעיף 15א.

[21] אמיר פרגר, ייצוג הולם בשירות המדינה: החברה הערבית. מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 4 באוגוסט 2020.

[22] החלטה 2579 של הממשלה ה-31, יצוג הולם לבני החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית בשירות המדינה, 11 בנובמבר 2007.

[23] סעיף 60א לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.

חובת הייצוג ההולם חלה רק על חלק מגופי התכנון. בגופי התכנון המקצועיים, (מינהל התכנון והלשכות המחוזיות) חלה חובת ייצוג מתוקף חוק שירות המדינה. מבין הגופים הסטטוטוריים (ועדות התכנון) רק בשני גופים חלה חובת ייצוג, מתוקף חוק החברות הממשלתיות: המועצה הארצית והוות"ל

שהוקמו לפי חוק, ובגופים אחרים שהוקמו בחיקוק, ובהם גם המועצה הארצית לתכנון ולבנייה והוועדה לתשתיות לאומיות (הוות"ל) הפועלת ליד המועצה הארצית.[24] יצוין כי הוועדות המחוזיות אינן מוזכרות בתוספת לחוק החברות הממשלתיות, ועל כן על פי החוק אין חובה להחיל עליהן את ההוראות בדבר ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית.

בחוק החברות הממשלתיות לא נקבעו יעדים מספריים למימוש חובת הייצוג ההולם לערבים (ובתוך כך גם במועצה הארצית ובוות"ל).[25] עם זאת, בהחלטת ממשלה 735 משנת 2003, שעניינה קידום השוויון ושילוב אזרחי ישראל הערבים, נקבע כי כיעד ראשוני **יש לפעול לכך שבכל הרכב דירקטוריון "יכהן דירקטור אחד לפחות מקרב האוכלוסייה הערבית, ככל הניתן בנסיבות העניין, בכל חברה ממשלתית ובכל גוף שהוקם בחוק"** (הדגשים שלנו).[26]

**יודגש כי הוראות אלו אינן חלות על שלוש ועדות התכנון הארציות האחרות אשר פועלות לצד המועצה הארצית (ולקחש"ף, ולחו"ף, ותמ"ל).**

בהקשר זה יש לציין כי לגבי **הותמ"ל** יש הסדר ייחודי, ולפיו יש לדאוג לכך שבהרכב הוועדה ייכללו שלושה נציגי המועצה הארצית לתכנון, שהם ראשי רשויות מקומיות, **ובלבד שלפחות אחד מהם הוא ראש רשות מקומית, שהיא יישוב של בני האוכלוסיה הערבית. תיקון זה בחוק הוותמ"ל נעשה באוגוסט 2021 במסגרת דיוני ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת.**[27] יצוין כי על פי חוק הוותמ"ל, בכל מקרה יש לשריין מקום בוועדה לראש הרשות שבתחומה התוכנית הנדונה.

בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין ייצוג הולם למגזרים מסוימים נקבע כי "המונח 'ביטוי הולם' בהקשר האמור, אין פירושו קביעת מכסות לייצוגה של האוכלוסייה הערבית, אלא שהוא טעון פירוש על פי נסיבותיו המיוחדות של כל מקרה. ואולם, אין לגרוס כי מתן ייצוג דל ואקראי לאוכלוסייה הערבית יש בו משום מתן ביטוי הולם לייצוגה". בהנחיה נקבע כי מחובת השר הממנה או המציע מועמד "לבחון אם בהרכב הגוף שעם חבריו עתיד להימנות אותו מועמד אפשר ביטוי הולם לייצוג האוכלוסייה

[24] חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה–1975, סעיף 60א(ב)(5). המונח "גופים אחרים שהוקמו בחיקוק" מוגדר בסעיף זה כך: "גופים המפורטים בתוספת השנייה לחוק זה שהינם חבר בני אדם שנקבע בחיקוק כמועצה, מועצת רשות, מינהלת, ועדת מנהל או כל גוף אחר שתפקידיו דומים אף אם כינויו שונה, והכול כאשר בין חבריו נמנים נציגי ציבור; שר המשפטים רשאי להוסיף גופים אחרים שהוקמו בחיקוק לרשימת הגופים המנויים בתוספת השנייה ורשאי הוא באישור ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת למחוק גוף המופיע בתוספת השנייה".

[25] לילה מרגלית, קול אפקטיבי – שילוב החברה הערבית בתהליכי קבלת החלטות במגזר הציבורי, המכון הישראלי לדמוקרטיה, יוני 2020.

[26] סעיף 2.2 להחלטה 735 של הממשלה ה-30, קידום השוויון ושילוב אזרחי ישראל הערביים, 19 באוגוסט 2003.

[27] חוק לקידום הבנייה למתחמים מועדפים (הוראת שעה) התשס"ד–2014, תיקון לסעיף 5 (א) (12), הרכב הוועדה הארצית לבנייה ולתכנון של מתחמים מועדפים (הותמ"ל); ועדת הפנים והגנת הסביבה, חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה) (תיקון מס' 7), התשפ"א–2021, דיון ב-4 באוגוסט 2021.

הערבית. אם לא כן, עליו לבדוק אפשרות למינויו של מועמד מקרב האוכלוסייה הערבית לתפקיד, תוך נקיטה באמצעים סבירים לאיתורו".[28]

3. בנוגע **לוועדות התכנון המחוזיות**, ככלל, הוראת הייצוג לחברה הערבית הנובעת מכוח חוק החברות הממשלתיות **אינה חלה** עליהן כאמור, ובחוק התכנון והבנייה עצמו (אשר מסדיר את פעילות גופי התכנון) לא נקבעה חובה לתת ייצוג הולם לאוכלוסיות המיעוטים במוסדות התכנון הסטטוטוריים שהוקמו מכוחו.[29] כמו כן, יצוין כי הרכב ועדות התכנון השונות (הן הארציות והן המחוזיות) כולל **חברים נציגים** המתמנים על ידי גורמים שונים: שרי ממשלה, נציגי רשויות מקומיות, ארגוני סביבה וגופים אחרים.

בשנים האחרונות הועלו כמה הצעות חוק פרטיות בנושא הגדלת הייצוג ההולם לאוכלוסייה הערבית בכלל מוסדות התכנון, אולם הן לא קודמו לחקיקה.[30] כך למשל, הצעת חוק לתיקון סעיפי חוק התכנון והבנייה שהוגשה בשנת 2020 על ידי חה"כ ג'אבר עסאקלה ואחרים עוסקת בנושא הסדרת הייצוג ההולם לאוכלוסייה הערבית **בכלל מוסדות התכנון הקיימים בארץ**, ואף מתייחסת למינוי חברים בוועדות ובמוסדות, שהם נציגי שרים או מתמנים על ידיהם[31] דוגמה נוספת היא הצעת חוק פרטית בנושא ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית במוסדות התכנון, שהוגשה במרץ 2023 על ידי חברי הכנסת יוסף עטאונה ועאידה תומא סלימן, והונחה על שולחן הכנסת לדיון מוקדם.[32]

בשנים האחרונות הועלו כמה הצעות חוק פרטיות בנושא הגדלת הייצוג ההולם לאוכלוסייה הערבית בכלל מוסדות התכנון, אולם הן לא קודמו לחקיקה

שיעור העובדים הערבים במינהל התכנון ובלשכות המחוזיות הוא 3.2% מכלל העובדים (ביולי 2024). גופי התכנון אינם עומדים אפוא ביעד הייצוג ההולם לחברה הערבית (10%) שנקבע בהחלטת ממשלה

## 3. נתוני מינהל התכנון – שיעור העובדים הערבים המועסקים בגופי התכנון

**במסגרת כתיבת המסמך פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת למינהל התכנון בבקשה לקבל נתונים על שיעור המועסקים הערבים במוסדות התכנון והבנייה, המעודכנים ליולי 2024**. יודגש כי הנתונים קשורים לגופי התכנון ולוועדות התכנון ברמה הארצית והמחוזית בלבד. נזכיר כי יש להבחין בין **גופי התכנון המקצועיים**, דהיינו מטה מינהל התכנון ולשכות התכנון המחוזיות – אשר מועסקים בהם עובדים מקצועיים, שהם עובדי מדינה, ואשר בהם חלה חובת הייצוג מתוקף חוק שירות המדינה – לבין הגופים הסטטוטוריים, דהיינו **ועדות התכנון השונות** – אשר חברים בהן מכהנים נציגים המתמנים על ידי שרי ממשלה, ונציגי רשויות מקומיות, ארגוני

[28] הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחיה 1.1503, בנושא: ייצוג הולם למגזרים מסוימים, עודכן: מאי 2020.

[29] מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתית 69ב לשנת 2018, משרד הבינוי והשיכון. פעולות הממשלה בנושא מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים, 6 במאי 2019, עמ' 547.

[30] למשל: הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון – ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית במוסדות התכנון), התש"ף–2019 (פ/1410/22), של חבר הכנסת ג'אבר עסאקלה וקבוצת חברי הכנסת, נוסח לדיון מוקדם.

[31] שם.

[32] הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון- ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית במוסדות התכנון), התשפ"ג – 2023 (פ/25/2784), של חברי הכנסת יוסף עטאונה ועאידה תומא סלימאן, נוסח לדיון מוקדם.

סביבה וגופים אחרים. כפי שצוין לעיל, חובת הייצוג מתוקף חוק החברות הממשלתיות חלה על שתיים מהן בלבד (המועצה הארצית והוות"ל), ולא נקבע בה יעד מספרי מסוים.

נוכח זאת, ובהתחשב בהבדלים שצוינו בין הגופים המקצועיים לוועדות התכנון הסטטוטוריות, **שיעור העובדים הערבים במינהל התכנון ולשכותיו יוצג באופן נפרד משיעור ייצוגם במועצה הארצית וועדותיה**.[33]

## 3.1 מספר העובדים הערבים בגופי התכנון המקצועיים

להלן מוצגים נתונים על מספר העובדים הערבים במינהל התכנון ובלשכות התכנון המחוזיות נכון ליולי 2024, בחלוקה לפי פרמטרים שונים.[34] יש להדגיש כי מאחר שמדובר במספרים קטנים באופן יחסי, כל שינוי (גם אם קטן) במספר העובדים, עשוי להשפיע במידה ניכרת על שיעור העובדים (באחוזים) ועל שיעור השינוי ביחס לשנים האחרונות.

**לוח 1: שיעור העובדים הערבים במטה מינהל התכנון ובלשכות המחוזיות, מתוך כלל העובדים, יולי 2024**

| גוף התכנון | סך הכול עובדים | סך הכול עובדים בני החברה הערבית | שיעור העובדים בני החברה הערבית מכלל העובדים |
|---|---|---|---|
| **מטה מינהל התכנון** | 175 | 1 | 0.6% |
| **לשכת תכנון מחוזית – מחוז צפון** | 27 | 4 | 14.8% |
| **לשכת תכנון מחוזית – מחוז חיפה** | 21 | 4 | 19% |
| **לשכת תכנון מחוזית – מחוז מרכז** | 28 | 1 | 3.6% |
| **לשכת תכנון מחוזית – מחוז תל אביב** | 23 | 0 | 0.0% |
| **לשכת תכנון מחוזית – מחוז ירושלים** | 18 | 0 | 0.0% |
| **לשכת תכנון מחוזית – מחוז דרום** | 29 | 1 | 3.4% |
| **לשכת תכנון מחוזית – מחוז יהודה ושומרון** | 27 | 0 | 0.0% |
| **סך הכול** | **348** | **11** | **3.2%** |

[33] להרחבה על הרכב גופי התכנון השונים וסמכויותיהם ראו: אתר מינהל התכנון והבנייה.

[34] אורנה נידם, מנהלת אגף קשרי ממשל ותכלול, מינהל התכנון, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 ביולי 2024. **בנתונים על מצבת העובדים לא נכללים עובדי קבלן ועובדים שעתיים**.

בלוח 1 אפשר לראות כי בחודש יולי 2024 היו בגופי התכנון המקצועיים (מטה מינהל התכנון ולשכות התכנון המחוזיות) **11** עובדים ערבים מתוך 348 עובדים בסך הכול, כלומר **3.2%** מכלל העובדים. **גופי התכנון המקצועיים אינם עומדים אפוא ביעד הייצוג ההולם לחברה הערבית (ששיעורו 10%), כפי שנקבע בהחלטות הממשלה**.

יצוין כי בשלוש השנים האחרונות חלה ירידה במספר העובדים הכולל בגופי התכנון המקצועיים, כך שבשנת 2021 מספרם היה **400** (ומהם 14 עובדים ערבים), ואילו בשנת 2024 כאמור, מספרם הוא 348 עובדים. על פי מינהל התכנון, ירידה זו במספר העובדים היא חלק ממגמה כוללת בכלל משרדי הממשלה בשנים האחרונות, ובפרט בגופי מינהל התכנון.[35]

במינהל התכנון ובלשכות המחוזיות היו ביולי 2024 11 עובדים ערבים מתוך 348 עובדים, כלומר 3.2% מכלל העובדים. השיעור הגבוה ביותר של עובדים ערבים (19%) הוא בלשכת התכנון במחוז חיפה; בלשכות התכנון במחוזות תל אביב, ירושלים ויהודה ושומרון אין כלל עובדים ערבים

נוסף על כך, אפשר לראות כי השיעור הגבוה ביותר של עובדים ערבים (שבעה עובדים שהם 19% מכלל העובדים) מועסקים בלשכת התכנון המחוזית **במחוז חיפה**; במחוז צפון שיעורם הוא 14.8% מכלל העובדים. במחוז דרום ובמחוז מרכז יש עובד ערבי אחד מ-29 ו-28 העובדים במחוז בהתאמה (כ-3.4% מכלל העובדים במחוז).

כמו כן, אפשר לראות כי בלשכות התכנון במחוזות תל אביב, ירושלים ויהודה ושומרון **אין כלל עובדים ערבים**. במטה מינהל התכנון, שבו יש 175 עובדים, מועסק עובד ערבי אחד (0.6%). יצוין כי שיעור העובדים הערבים בגופי התכנון המקצועיים בשנת 2024 (3.2%) דומה לשיעורם בשנת 2021 (14 עובדים ערבים מתוך 400 – 3.5%), כפי שעלה במסמך קודם של מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא.[36] **לשם השוואה יצוין כי נכון לשנת 2023, בכלל שירות המדינה, שיעור העובדים הערבים הוא 15.2% מכלל העובדים, ובניכוי מערכת הבריאות – 8.9%. כמו כן, על פי נתוני נציבות שירות המדינה בשנים 2020-2023 חלה עלייה של 2.1% בשיעור ייצוגם של עובדים מהחברה הערבית בשירות המדינה**.[37]

**להלן מוצג מספר העובדים הערבים במטה מינהל התכנון ובלשכות המחוזיות, בפילוח מגדרי (נשים וגברים) ובחלוקה לפי הגדרת תפקיד (אקדמית ושאינה אקדמית)**.[38]

---

[35] אורנה נידם, מנהלת אגף קשרי ממשל ותכלול, מינהל התכנון, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30 בספטמבר 2024.

[36] להרחבה ראו: אסנת אלגום מזרחי, ייצוג הולם לבני החברה הערבית במוסדות התכנון והבנייה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 18 בינואר 2022.

[37] נציבות שירות המדינה, אגף גיוון תעסוקתי, מגוונים את שירות המדינה. דוח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת תשפ"ב-תשפ"ג, 2024-2023, מאי 2024. בנתונים נכללת מערכת הבריאות שבה יש ייצוג גבוה מאוד לעובדים בני החברה הערבית, כך שכ-72% מהעובדים הערבים בשירות המדינה עובדים במערכת הבריאות.

[38] המונח "הגדרת תפקיד אקדמית" מציין תפקיד אשר חלק מתנאי הסף לקבלתו כולל תואר אקדמי, כפי שמופיע גם בתקשי"ר – תקנון שירות המדינה. להרחבה: פרק 11: מילוי משרות תקניות – הוראות כלליות, נציבות שירות המדינה, תקשי"ר – תקנון שירות המדינה, מהדורה שביעית, ירושלים, התשס"ד–2004, עודכן: 2 בספטמבר 2024.

**לוח 2: עובדים ערבים במטה מינהל התכנון ובלשכות המחוזיות, בחלוקה לפי הגדרת התפקיד (אקדמי ולא אקדמי), 2024**

| גוף התכנון | סך הכול עובדים בני החברה הערבית | הגדרת תפקיד אקדמית | | הגדרת תפקיד לא אקדמית | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | גברים | נשים | גברים | נשים |
| מטה מינהל התכנון | 1 | 1 | - | - | - |
| לשכת תכנון מחוזית – מחוז צפון | 4 | 2 | 2 | - | - |
| לשכת תכנון מחוזית – מחוז חיפה | 4 | 1 | 3 | - | - |
| לשכת תכנון מחוזית – מחוז מרכז | 1 | 1 | - | - | - |
| לשכת תכנון מחוזית – מחוז תל אביב | 0 | - | - | - | - |
| לשכת תכנון מחוזית – מחוז ירושלים | 0 | - | - | - | - |
| לשכת תכנון מחוזית – מחוז דרום | 1 | - | 1 | - | - |
| לשכת תכנון מחוזית – מחוז יהודה ושומרון | 0 | - | - | - | - |
| **סך הכול** | **11** | **11** | | **0** | |

מ-11 העובדים הערבים במינהל התכנון ובלשכות המחוזיות יש חמישה גברים ושש נשים. כולם מועסקים בתפקידים אקדמיים.

מהנתונים נראה כי מ-11 עובדים ערבים במינהל התכנון ובלשכות המחוזיות יש **חמישה גברים (45.5%) ושש נשים (54.5%)**, כך שמספר הנשים הערביות העובדות בלשכות התכנון כמעט זהה למספר הגברים. זאת לעומת תשע נשים וחמישה גברים ערבים שעבדו במוסדות התכנון בשנת 2021 (ירידה של 33% בשיעור הנשים הערביות). נתונים אלה אינם תואמים במלואם לתמונת המצב הכללית בשירות המדינה בשנת 2023 שלפיה 62.8% מעובדי המדינה הם נשים,[39] **ואף שונים במעט מההתפלגות המגדרית בקרב העובדים הערבים בכלל שירות המדינה, שלפיה 46.6% מהעובדים הם נשים ו-53.4% הם גברים**.[40] נוסף על כך, אפשר לראות כי **כל 11 העובדים הערבים בגופי התכנון מועסקים בתפקידים אקדמיים**.

**להלן מוצגים נתונים נוספים על שיעור העובדים הערבים במטה מינהל התכנון ובלשכות המחוזיות, בחלוקה לפי סוג המשרה (ייעודית לאוכלוסייה הערבית ושאינה ייעודית), ולפי דירוג המשרה.**

[39] נציבות שירות המדינה, דוח שוויון מגדרי בשירות המדינה, תשפ"ד, 2023.

[40] נציבות שירות המדינה, אגף גיוון תעסוקתי, מגוונים את שירות המדינה. דוח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת תשפ"ב-תשפ"ג, 2023-2024, מאי 2024.

**לוח 3: עובדים ערבים במטה מינהל התכנון ובלשכות מחוזיות, בחלוקה לפי סוג המשרה, 2024**

| גוף התכנון | סך הכול עובדים בני החברה הערבית | משרה ייעודית | משרה לא ייעודית |
|---|---|---|---|
| **מטה מינהל התכנון** | 1 | - | 1 |
| **לשכת תכנון מחוזית – מחוז צפון** | 4 | - | 4 |
| **לשכת תכנון מחוזית – מחוז חיפה** | 4 | 2 | 2 |
| **לשכת תכנון מחוזית – מחוז מרכז** | 1 | - | 1 |
| **לשכת תכנון מחוזית – מחוז תל אביב** | 0 | - | - |
| **לשכת תכנון מחוזית – מחוז ירושלים** | 0 | - | - |
| **לשכת תכנון מחוזית – מחוז דרום** | 1 | - | 1 |
| **לשכת תכנון מחוזית – מחוז יהודה ושומרון** | 0 | - | - |
| **סך הכול** | **11** | **2** | **9** |

מהנתונים אפשר ללמוד כי **שניים** מ-11 העובדים הערבים בלשכות התכנון ובמטה המינהל מועסקים במסגרת משרה ייעודית, ו**תשעה** מהם בתקני משרה שאינה ייעודית לאוכלוסייה הערבית. מכאן אפשר ללמוד כי מרבית העובדים הערבים בלשכות התכנון המחוזיות ומטה המינהל מועסקים במסגרת משרה שאינה ייעודית לאוכלוסייה הערבית.

**לוח 4: עובדים בני החברה הערבית במטה המינהל ובלשכות התכנון, בחלוקה לפי קבוצת דירוג משרה, 2024**

| גוף התכנון | סך הכול עובדים בני החברה הערבית | מדרג משרה (מדרג דירוג שירות המדינה):[41] | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | בכיר | תיכון | מרב | מסד | ללא דירוג |
| **מטה מינהל התכנון** | 1 | - | 1 | - | - | - |
| **לשכת תכנון מחוזית – מחוז צפון** | 4 | - | 1 | 2 | 1 | - |
| **לשכת תכנון מחוזית – מחוז חיפה** | 4 | - | - | 1 | 3 | - |

[41] דירוג שירות המדינה (דש"מ) הוא סולם דירוג משרה אחיד של כלל שירות המדינה, המשקף את רמת מיקום המשרה בהיררכיה הארגונית. בדש"מ יש ארבעה מדרגים: **דרג מסד**: משרות שדרגת השיא שלהן 39 ומטה בדירוג המח"ר והדרגות המקבילות בדירוגים האחרים; **דרג מרב:** משרות שדרגת השיא שלהן 40–41 בדירוג המח"ר והדרגות המקבילות בדירוגים האחרים; **דרג תיכון**: משרות שדרגת השיא שלהן 42–43 בדירוג המח"ר והדרגות המקבילות בדירוגים האחרים; **דרג בכיר**: משרות שדרגת השיא שלהן 44 ומעלה בדירוג המח"ר והדרגות המקבילות בדירוגים האחרים. נציבות שירות המדינה, דוח בקרה מסכם קידום שוויון מגדרי, שנת 2015, דצמבר 2016, עמ' 13.

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **לשכת תכנון מחוזית – מחוז מרכז** | 1 | - | 1 | - | - | - |
| **לשכת תכנון מחוזית – מחוז תל אביב** | 0 | - | - | - | - | - |
| **לשכת תכנון מחוזית – מחוז ירושלים** | 0 | - | - | - | - | - |
| **לשכת תכנון מחוזית – מחוז דרום** | 1 | - | 1 | - | - | 1 |
| **לשכת תכנון מחוזית – מחוז יהודה ושומרון** | 0 | - | - | - | - | - |
| **סך הכול** | **11** | **0** | **3** | **4** | **4** | **0** |

מהנתונים נראה כי נכון ליולי 2024, מ-11 העובדים הערבים במטה מינהל התכנון ובלשכות המחוזיות אין כלל עובדים ערבים אשר מאיישים תקן ללא דירוג. כמו כן, ארבעה עובדים מצויים בדרגת מסד, ארבעה בדרגת מרב, שלושה עובדים מצויים בדרגת תיכון (המקבילה למשרות שדרגת השיא שלהם 42-43 בדירוג המח"ר), **ואילו בדרג הבכיר אין כלל עובדים ערבים**.[42]

יצוין כי לפי נתוני נציבות שירות המדינה, נכון לשנת 2024 בכלל שירות המדינה בניכוי מערכת הבריאות, התפלגות העובדים הערבים במטה מינהל התכנון ובלשכות התכנון בחלוקה לפי דרגות תקן דומה יחסית לזו שבשאר שירות המדינה.[43]

**מ-11 עובדים ערבים במינהל התכנון ובלשכות המחוזיות, אין כלל עובדים אשר מאיישים תקן ללא דירוג, ארבעה בדרגת מסד, ארבעה בדרגת מרב, שלושה בדרגת תיכון, ואילו בדרג הבכיר אין כלל עובדים ערבים**

## 3.2 מספר הנציגים הערבים במועצה הארצית ובוועדות התכנון

הרכב המועצה הארצית נקבע בסעיף 2 לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965. לפי סעיף זה, סמכויות המינוי של חלק ניכר מחברי המועצה הארצית אינן נתונות בידי שר הפנים, כי אם בידי גופים אחרים שאותם הם מייצגים (כמו רשויות מקומיות, ארגוני סביבה, משרדים ממשלתיים אחרים וכד').

כך למשל, נכון לשנת 2021 במועצה הארצית, מתוך **36** חברים, רק 15 מונו על ידי שר הפנים. לפי מינהל התכנון, מינויים אלה נעשים בהתאם לכישורים המקצועיים הנדרשים המוגדרים בחוק, ולגבי שליש מהם נדרשת גם המלצה או היוועצות של השר עם גורמים נוספים, על פי הקבוע בחוק. יתר 21 חברי המועצה הארצית מונו על ידי הגופים שהם מייצגים במועצה. כמו כן, נמסר ממינהל התכנון כי כמו בהליך מינוי הנציגים במועצה הארצית לתכנון ולבנייה, כך גם ביתר מוסדות התכנון הסטטוטוריים – לרבות ועדות התכנון המחוזיות – סמכות המינוי הנתונה בידי

[42] אורנה נידם, מנהלת אגף קשרי ממשל ותכלול, מינהל התכנון. תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 ביולי 2024. **בנתונים על מצבת העובדים לא נכללים עובדי קבלן ועובדים שעתיים**.

[43] נציבות שירות המדינה, אגף גיוון תעסוקתי, מגוונים את שירות המדינה. דוח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת תשפ"ב-תשפ"ג, 2024-2023, מאי 2024.

שר הפנים רק בקשר **<u>לחלק</u>** מחברי הוועדות.[44] בהקשר זה יש לציין כי נכון לשנת 2024 על פי תיקון מס' 152 (התשפ"ד) בסעיף 2 לחוק, במועצה הארצית יש **13 חברי ממשלה או נציגים מטעמם**, שעליהם תחליט הממשלה מעת לעת.[45]

כמו כן, בכל הנוגע לייצוג בני החברה הערבית במועצה הארצית יש לציין כי במרץ 2024 נקבע בתיקון לחוק התכנון והבנייה כי הרכב המועצה הארצית יכלול שני חברים הבקיאים בענייני תכנון ובנייה שימונו על ידי שר הפנים – **האחד בן האוכלוסייה החרדית והשני בן האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית**.[46]

אין בידי מינהל התכנון נתונים על מספר הנציגים הערבים בוועדות התכנון ובמועצה הארצית, ובמאגרי המידע נכללות רשימות שמיות בלבד. לפיכך, הנתונים על מספר הנציגים הערבים בוועדות התכנון הסטטוטוריות במסמך זה מבוססים על בדיקה עצמאית, שכללה מעבר על השמות והצלבה עם גורמי מידע נוספים

במסגרת כתיבת המסמך פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת למיהל התכנון בבקשה לקבל נתונים על הרכב חברי ועדות התכנון הסטטוטוריות והמועצה הארצית, וכן על נציגים מהחברה הערבית היושבים בוועדות אלו. ממינהל התכנון נמסר כי **אין בידו נתונים על מספר הנציגים <u>הערבים</u> בוועדות התכנון ובמועצה הארצית, שכן במאגרי המידע המצויים בידיו נכללות רק רשימות שמיות של <u>כלל</u>** נציגי מוסדות התכנון הסטטוטוריים השונים. **נוסף על כך, ממינהל התכנון נמסר כי בכל הקשור לרישומי השמות המצויים בידיהם, יש לשים לב לדגשים אלה:**

א. המידע גובש לצרכים פנימיים של מטה מינהל התכנון, ומבוסס על מידע שהתקבל ממזכירויות מוסדות התכנון;
ב. אי-אפשר להסיק מקובץ השמות את זהותם המגדרית של הנציגים (גברים או נשים);
ג. **בקובץ <u>אין</u> חלוקה לפי קבוצות אוכלוסייה**;
ד. בכמה מהמקרים צוינו על ידי מינהל התכנון שמות שבעניינם הודגש כי מדובר בנציגים שסטטוס תוקף המינוי שלהם מצוי <u>בבדיקה</u>;
ה. נציג מינהל התכנון בכל ועדות המשנה של המועצה הארצית הוא ממלא מקום יושב-ראש, בהתאם לסעיף 2א(ב)(3) לחוק התכנון והבנייה;
ו. שמות נציגי משרדי הממשלה שאינם ממונים על ידי שר הפנים לא תמיד עדכניים.

הנתונים המוצגים בלוח 5 שלהלן מבוססים על בדיקה עצמאית, שבמסגרתה עברנו על השמות שברישומים והם הוצלבו עם גורמי מידע נוספים. כאמור, ייתכנו אי-דיוקים לגבי המספר העדכני של חברי הוועדות הערבים, עקב היעדר פילוח וחלוקה לקבוצות אוכלוסייה ברשומות מינהל התכנון, וכן עקב שינויים בסטטוס המינוי של הנציגים שחלים מעת לעת, שאינם מעודכנים ברשימות המצויות בידי מטה מינהל התכנון.

[44] אורנה נידם, מנהלת אגף קשרי ממשל ותכלול, מינהל התכנון, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 23 בפברואר 2021.

[45] חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965, פרק ב': מוסדות התכנון, (תיקון מס' 152) תשפ"ד-2024, סעיף 2.

[46] חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965, פרק ב': מוסדות התכנון, (תיקון מס' 151) תשפ"ד-2024, סעיף 15.

**לוח 5: שיעור החברים הערבים בוועדות התכנון הארציות, 2024**[47]

| שם ועדת התכנון | סך הכול חברים | סך הכול חברים ערבים | שיעור הנציגים (חברי הוועדה) הערבים מכלל הנציגים (לא כולל ממלאי מקום) |
|---|---|---|---|
| **המועצה הארצית לתכנון ולבנייה**[48] | 36 | **2** (4 ממלאי מקום) | 5% |
| **הוועדה לתשתיות לאומיות (ות"ל)** | 13 | **0** | 0% |
| **הוועדה לשמירה על הסביבה החופית (ולחו"ף)** | 16 | **0** | 0% |
| **הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (ולקחש"ף)** | 15 | **0** | 0% |
| **הוועדה למתחמים המועדפים לדיור (ותמ"ל)** | 15 | **1** (5 ממלאי מקום) | 6% |

מהנתונים שהוצגו בלוח 5 אפשר ללמוד כי מ-**36** חברי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה יש בסך הכול **שני** חברים ערבים, שהם כ-5% מכלל חברי המועצה (נוסף על ארבעה ממלאי מקום). כך גם בוותמ"ל – מתוך 15 חברי הוועדה יש **חבר ערבי אחד**, כ-6% מחברי הוועדה (נוסף על חמישה ממלאי מקום). כמו כן, בשלוש הוועדות – ות"ל, ולחו"ף, ולקחש"ף – אין כלל חברים ערבים, אלא אך ורק **ממלאי מקום**.

בהקשר זה יצוין כי לדברי מינהל התכנון בדיונים רבים בוועדות השונות ובפרט במועצה הארצית, הנוכחים הם בעיקר ממלאי המקום (ולא בהכרח חברי המועצה), ולכן יש חשיבות גם לנתון אשר מתייחס למספר ממלאי המקום מקרב החברה הערבית.[49]

הנתונים על הרכב חברי המועצה הארצית תואמים לממצאי דוח מבקר המדינה שפורסם בשנת 2019 בנושא אי-מתן ייצוג הולם לאוכלוסיית המיעוטים במועצה הארצית ובוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה. במסגרת הדוח נמצא כי בדומה להיום, מתוך 35 חברי המועצה הארצית, **שניים** (כ-6%) היו ערבים, והיה מדובר בשני ראשי מועצות. נוסף על כך, צוין כי רק אחד מ-17 חברי ועדת התשתיות הלאומיות (הות"ל) דאז היה ערבי (לעומת אפס כיום).[50]

---

[47] אורנה נידם, מנהלת אגף קשרי ממשל ותכלול, מינהל התכנון. תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 ביולי 2024.

[48] יצוין כי הרכב המועצה הארצית לתכנון ולבנייה כלל בעבר **36** חברים, בהתאם לתיקון 103 לחוק התכנון והבנייה שנכנס לתוקפו בשנת 2015, במקביל להעברת סמכויות המועצה הארצית ממשרד הפנים למשרד האוצר. עם זאת, באוגוסט 2020, עם פקיעתה של הוראת השעה וחזרתה של המועצה הארצית להיות תחת סמכות משרד הפנים, פקעה גם חברותם של ארבעה מחברי המועצה, ומספר החברים הכולל בה עודכן ל-**32** חברים, בהתאם לנוסח הראשוני המופיע בחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965. נכון לשנת 2024 ועל פי הנתונים שהועברו לידינו, המועצה הארצית מונה 36 חברים, ובהם נציגים של משרדי ממשלה, נציגי השלטון המקומי וארגונים שונים. יצוין כי חלים שינויים מעת לעת בהרכב הוועדות כמו גם ברשימות ובסטטוס החברים וממלאי המקום בהן, ועל כן ייתכנו אי-דיוקים במספרם העדכני.

[49] אורנה נידם, מנהלת אגף קשרי ממשל ותכלול, מינהל התכנון, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30 בספטמבר 2024.

[50] מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתית 69ב לשנת 2018, משרד הבינוי והשיכון. פעולות הממשלה בנושא מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים, 6 במאי 2019, עמ' 547.

מתוך 36 חברי המועצה הארצית יש שני חברים ערבים (כ-6%). מתוך 15 חברי ותמ"ל יש חבר ערבי אחד (כ-6%). ביתר הוועדות (ות"ל, ולחו"ף ולקחש"ף) אין כלל חברים ערבים (בחלקן יש ממלאי מקום ערבים)

בהקשר זה נזכיר כי סעיף 60א לחוק החברות הממשלתיות שבו נקבעה חובת ייצוג הולם לחברה הערבית חל על המועצה הארצית ועל הוות"ל, אולם לא נקבע בו יעד מספרי. עם זאת, בהחלטת ממשלה 735 משנת 2003, שעניינה קידום השוויון ושילוב אזרחי ישראל הערבים, נקבע כי כיעד ראשוני, יש לפעול לכך שבכל הרכב דירקטוריון "יכהן דירקטור אחד לפחות מקרב האוכלוסייה הערבית, ככל שניתן בנסיבות העניין, בכל חברה ממשלתית ובכל גוף שהוקם בחוק".

נוסף על כך, נזכיר כי בכל הקשור להרכב הנציגים ב**וותמ"ל**, בסעיפי חוק הוותמ"ל הוכנס שינוי שעניינו מינוי שלושה נציגי המועצה הארצית, והחובה שלפחות אחד מהם יהיה ראש רשות מקומית של יישוב מיישובי החברה הערבית. מהנתונים אפשר ללמוד כי בהתאם לכך, **אחד** מ-15 חברי הוועדה הוא ראש רשות מקומית ערבית.

בתשובת מינהל התכנון על דוח מבקר המדינה, שנשלחה באוקטובר 2018, צוין כי באותו מועד היו במועצה הארצית שני חברים ערבים (נציגי הרשויות המקומיות), וכי ארבעה ממלאי מקום של חברי מועצה היו גם הם ערבים. בדוח המבקר צוין, בהקשר זה, כי מינוי ממלאי מקום מאוכלוסיית המיעוטים במועצה הארצית או בוועדת התשתיות הלאומיות **אינו שקול למינוי חברים מאוכלוסייה זו בשני הגופים האמורים**, מפני שממלאי מקום אינם בהכרח שותפים בקביעות בדיונים ובקבלת ההחלטות, ולכן במינוי ממלאי מקום מאוכלוסיית המיעוטים אין כדי להשיג את התכלית של שילוב אוכלוסייה זו במוקדי קבלת ההחלטות וכדי לממש את עקרון הייצוג ההולם.[51]

**להלן מוצגים נתונים בדבר שיעור הערבים החברים בוועדות התכנון המחוזיות.**

**לוח 6: שיעור הערבים החברים בוועדות התכנון המחוזיות**[52]

| שם המחוז | סך הכול חברים | סך הכול חברים ערבים | אחוז החברים הערבים מכלל החברים |
|---|---|---|---|
| **מחוז צפון** | **18** | **1 (10 ממלאי מקום)** | 5% |
| **מחוז דרום** | **16** | **0 (4 ממלאי מקום)** | 0% |

[51] שם.

[52] כאמור, הנתונים מבוססים על רשימות שמיות שהועברו על ידי מינהל התכנון. חשוב לסייג ולציין כי ברשימות אין חלוקה של חברי ועדות התכנון לפי קבוצות אוכלוסייה, ועל כן הנתונים המובאים בלוח 5 מבוססים על בדיקה עצמאית שכללה מעבר על השמות המופיעים ברישומים והצלבה עם גורמי מידע נוספים. כאמור, ייתכנו אי-דיוקים לגבי המספר העדכני של חברי הוועדות בני החברה הערבית, עקב העדר פילוח וחלוקה לקבוצות אוכלוסייה ברשומות מינהל התכנון, וכן עקב שינויים בסטטוס המינוי של הנציגים מעת לעת, שאינם מעודכנים ברשימות המצויות בידי מטה מינהל התכנון. כמו כן, על פי הנתונים שנמסרו לנו, בחלק מהוועדות המחוזיות יש תפקידים שאינם מאוישים נכון למועד שבו עודכנו (יולי 2024), ועל כן מספר החברים הכולל בכל אחת מן הוועדות הוא שונה.

| | | | |
|---|---|---|---|
| **מחוז חיפה** | **15** | **2 (6 ממלאי מקום)** | 13% |
| **מחוז מרכז** | **18** | **0 (5 ממלאי מקום)** | 0% |
| **מחוז תל אביב** | **20** | **0 (1 ממלא מקום)** | 0% |
| **מחוז ירושלים** | **16** | **0 (3 ממלאי מקום)** | 0% |

בבדיקת הרכב ועדות התכנון והבנייה המחוזיות נמצא כי במחוז צפון יש **חבר** ערבי אחד מתוך כ-**18** חברים (כ-5%) והוא מונה על ידי שר הפנים, בהתאם להמלצות הרשויות המקומיות שבאותו מחוז. נוסף על כך, במחוז חיפה יש **שני** חברים ערבים (שהם כ-13% מתוך 15 חברי הוועדה המחוזית). ביתר המחוזות – מרכז, תל אביב, ירושלים ודרום – אין כלל נציגים ערבים שהם חברי ועדה.

בוועדות התכנון המחוזיות במחוז צפון יש חבר אחד ערבי מתוך כ-18 חברים (כ-5%). במחוז חיפה יש שני חברים ערבים (כ-13%). ביתר המחוזות – מרכז, תל אביב, ירושלים ודרום – אין כלל נציגים ערבים שהם חברי ועדה.

על פי הנתונים שהתקבלו ממינהל התכנון, במחוזות יש כאמור ממלאי מקום ערבים בוועדות המחוזיות השונות: כך למשל, במחוז צפון יש עשרה ממלאי מקום ערבים, מתוך כ-51 ממלאי מקום בסך הכול; במחוז חיפה יש שישה ממלאי מקום מתוך כ-40 ממלאי מקום בסך הכול, ובמחוז מרכז יש חמישה ממלאי מקום מתוך כ-75 בסך הכול. במחוז ירושלים יש שלושה ממלאי מקום ערבים מתוך 36 בסך הכול, ובמחוז תל אביב יש ממלא מקום ערבי אחד בלבד.

בחוק לא נמנו הוועדות המחוזיות עם הגופים המחויבים במתן ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית. לפי דוח מבקר המדינה, ראוי לחתור לייצוג הולם כזה מכוח כללי יסוד של שוויון והגינות, גם אם הדבר אינו מעוגן בחקיקה

**כאמור, בחוק לא נמנו הוועדות המחוזיות עם הגופים המחויבים במתן ביטוי הולם לייצוגה של האוכלוסייה הערבית, אולם, כך על פי דוח המבקר, ראוי לחתור לייצוג הולם כזה מכוח כללי יסוד של שוויון והגינות, גם אם הדבר אינו מעוגן בחקיקה, וכן לתת ביטוי הולם לצורכי אוכלוסייה זו.**[53]

[53] שם.

## 4. סוגיות לדיון

יצוין כי בעבר פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת אל מינהל התכנון בשאלה בעניין החסמים שעלולים להקשות על מימושה המלא של חובת הייצוג ההולם לערבים בכל הקשור למוסדות התכנון והבנייה.[54] במסגרת תשובתו של מינהל התכנון נמסר כי הוא פועל לעמידה ביעדי הממשלה ונציבות שירות המדינה בנושא הגיוון התעסוקתי. עם זאת, מן המינהל נמסר כי הוא מתמודד עם אתגרים אחדים אשר מעכבים את היכולת לעמוד ביעדים במלואם או מקשים עליו לעשות כן, ובהם:

**א. השכלה והתמקצעות ספציפית**: מרבית התקנים בגופי התכנון המקצועיים (כ-80% מהם) מחייבים ניסיון והשכלה ספציפיים בתחומי גיאוגרפיה, אדריכלות, תכנון ערים והנדסה אזרחית. לפי מינהל התכנון, יש מיעוט מועמדים מקרב האוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם, שהם בעלי ההכשרה וההשכלה הנדרשים. בהקשר זה נציין כי במסמך אחר של מרכז המחקר והמידע של הכנסת שכותרתו **נתונים על סטודנטים ומקבלי תארים ערבים במקצועות לימוד רלוונטיים לתחום התכנון והבנייה** עלה כי בעשור שבין השנים 2010 ל-2020 חלה **עלייה של 217%** במספר הסטודנטים הערבים במקצועות מתחומי התכנון: מ-518 סטודנטים בשנת 2010/11 ל- 1,644 סטודנטים בשנת 2020/21. העלייה העיקרית חלה בקרב סטודנטים לתואר ראשון במקצועות הללו. גם אחוז הסטודנטים הערבים מתוך מספר הסטודנטים הכולל במקצועות הרלוונטיים הוכפל מ- 10.5% בשנים 2011-2014 לכ-22% בשנים 2020-2021. כמו כן, בשנים 2017-2021 חלה עלייה במספר הסטודנטים הערבים הלומדים בתחומי הנדסה אזרחית והנדסת בניין, ארכיטקטורה ובינוי ערים והנדסת תחבורה.[55]

**ב. שיעור איוש גבוה במינהל התכנון**: על פי מטה מינהל התכנון, זה שנים אחדות שהמינהל נמצא בשיעורי איוש גבוהים (מעל 95%), והמשמעות היא שיש היצע נמוך יותר של משרות פנויות.

כמו כן, לדברי מינהל התכנון בשנים 2023-2024 ניכרת ירידה כוללת באיוש תקנים ומשרות בכלל משרדי הממשלה, ובפרט במינהל התכנון. כך לדבריהם, קשיי הגיוס קיימים באופן כללי בשירות הציבורי ובפרט בתחום התכנון.

**ג. מיקום ונגישות גיאוגרפית**: לדברי מינהל התכנון, מרבית התקנים במטה מינהל התכנון מצויים באזור המרכז, ואילו חלק ניכר מהאוכלוסייה הערבית מתגוררת באזור הצפון. נוסף על כך, על פי דברי מינהל התכנון, נכון לשנת 2021 לשכת התכנון הממוקמת בצפון הארץ הייתה יכולה להעסיק **40** עובדים בסך הכול, ולכן היקף המשרות הרלוונטיות שם הוא קטן, וכך גם תחלופת כוח האדם.[56] בהקשר זה יש להזכיר כי על פי הנתונים שהתקבלו ממינהל התכנון בכל הקשור למספר העובדים בלשכות התכנון המחוזיות

---

[54] להרחבה ראו: אסנת אלגום מזרחי, ייצוג הולם לבני החברה הערבית במוסדות התכנון והבנייה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 18 בינואר 2022.

[55] יצוין כי נכון לשנת 2021, מכלל מקצועות התכנון, תחומי הלימוד שבהם שיעור הסטודנטים הערבים בלט במיוחד הם הנדסת תחבורה והנדסה עירונית (66%), הנדסה אזרחית והנדסת בניין (25%), ואדריכלות נוף (18.8%). תחום נוסף שבו חלה עליה ניכרת בשיעור הסטודנטים הערבים בשנים 2021-2010 הוא ארכיטקטורה ובינוי ערים (עלייה של 292%) ואילו בתחום הגיאוגרפיה חלה ירידה של 36%. כמו כן, בתחום של תכנון ערים כמעט ולא היה ייצוג לסטודנטים ערבים נכון לשנת 2021. להרחבה בנושא ראו: אסנת אלגום מזרחי, נתונים על סטודנטים ומקבלי תארים ערבים במקצועות לימוד רלוונטיים לתחום התכנון והבנייה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 באוקטובר 2022.

[56] אורנה נידם, מנהלת אגף קשרי ממשל ותכלול, מינהל התכנון, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 23 בפברואר 2021.

(ומובאים בפרק 3 במסמך זה), בלשכת התכנון המחוזית בצפון מועסקים כ-**27** עובדים בסך הכול (על פי נתונים מעודכנים לאמצע שנת 2024), ומהם **ארבעה** עובדים ערבים (שהם כ-15% מכלל העובדים). כך גם במחוז חיפה שבו יש ארבעה עובדים ערבים מתוך 21 עובדים בסך הכול.[57] נזכיר כי נכון ליולי 2024 ועל פי הנתונים שנמסרו לנו, במחוז מרכז היה עובד ערבי אחד מתוך 28 עובדים בסך הכול, במחוז דרום היה עובד ערבי אחד מתוך 29 עובדים, ואילו במחוזות תל אביב וירושלים לא היו עובדים ערבים כלל. בהקשר זה עולה השאלה בדבר השתלבותם של בני האוכלוסייה הערבית שמתגוררים באזור המרכז ובאזור ירושלים במוסדות התכנון באזורים אלו.

**מלבד הדיון בסוגיית הייצוג ההולם לחברה הערבית במוסדות התכנון והבנייה, נשאלות כמה שאלות ומוצעים כיווני חשיבה נוספים לבחינה.**

ראשית, נשאלת השאלה בדבר **זהות המתכנן**, ואם להשתייכותו התרבותית יש בהכרח השפעה על אופי התכנון בעבור אותה קבוצת אוכלוסייה שהוא משתייך אליה, ואולי דווקא שייכות זו היא שעלולה לעיתים לקבע חסמים, ולהקשות על אימוץ קווי תכנון וכיווני חשיבה חדשים בכל הקשור לאותה אוכלוסייה.

שנית, כפי שהוזכר בפרק הרקע במסמך זה, נשאלת השאלה בדבר קיומם של **כלים נוספים** לשילובם של בני החברה הערבית ולשיתופם במגוון החלטות תכנוניות, מלבד אפיק הייצוג בוועדות התכנון. כאמור, ייתכן כי אפשר לחשוב על מודלים נוספים של שיתוף או על כלים אחרים היכולים להתקיים ככלים משלימים, נוסף לייצוג ההולם ובמקביל לו.

שאלה נוספת היא בדבר קיומן של **תוכניות הכשרה ייעודיות** ומקצועיות לבני החברה הערבית בכל הקשור למקצועות ולתחומי ידע רלוונטיים לתחום התכנון, למשל לימודי הנדסה אזרחית, אדריכלות ותכנון. נשאלת השאלה עד כמה המדינה מקדמת תוכניות מסוג זה באמצעות פרסום, מתן תמריצים לסטודנטים מקרב החברה הערבית, ייעוד מלגות ועוד.

לדברי מינהל התכנון בהיעדר תקציב ייעודי בשנת 2024 יש קושי לקיים הכשרות ייעודיות בכלל, ובפרט לחברה הערבית. כמו כן, מינהל התכנון פעל בנושא כדי להעלות את אחוז המגויסים למשרות תכנוניות בכלל ובפרט מקרב החברה הערבית. כך למשל, ביולי 2024 המינהל חתם על מענק גיוס ושימור לעובדים, שמטרתו להוביל לשימור עובדים במינהל התכנון, ולגיוס עובדים חדשים, ובהם גם עובדים מהחברה הערבית.[58]

[57] כאמור, יש סתירה בנתוני מינהל התכנון בנוגע למספר התקנים בלשכת התכנון המחוזית בצפון (27 תקנים לעומת כ-40). ייתכן מאוד כי הסיבה לכך היא שהנתונים הללו מתייחסים לנקודות זמן שונות – שנת 2021 לעומת יולי 2024.

[58] אורנה נידם, מנהלת אגף קשרי ממשל ותכלול, מינהל התכנון, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30 בספטמבר 2024.