



# ייצוג הולם לבני החברה הערבית במוסדות התכנון והבנייה

כתיבה: אסנת אלגום- מזרחי | אישור: אורלי אלמגור לוטן  
תאריך: ט"ז בשבט התשפ"ב, 18 בינואר 2022

סקירה

## תוכן העניינים

---

1.....	תמצית.....	1
4.....	רקע – ייצוג הולם ככלי לשיתוף אוכלוסיות במוקדי קבלת החלטות.....	1.1
6.....	מוסדות התכנון – רקע ומבנה ארגוני.....	1.1
9.....	ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית במוסדות התכנון והבנייה.....	2.2
12.....	נתוני מינהל התכנון – שיעור העובדים הערבים המועסקים בגופי התכנון.....	3.3
13.....	3.1 מספר העובדים הערבים בגופי התכנון המקצועיים.....	3.1
17.....	3.2 מספר הנציגים הערבים במועצה הארצית ובוועדות התכנון.....	3.2
21.....	4. סוגיות לדין.....	4.4

## תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת וליד טאהא, יושב-ראש ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, ועניינו **ייצוג הולם לבני החברה הערבית במוסדות התכנון והבנייה בישראל**. בתחילת המסמך מוצג רקע כללי על **ייצוג הולם ככלי לשיתוף מגוון אוכלוסיות במוקדי קבלת החלטות בכלל, ובמוסדות התכנון בפרט**. לאחר מכן מתואר בקצרה **המבנה הארגוני של מוסדות התכנון והוראות רלוונטיות בדבר ייצוג הולם של ערבים בהם – ככל שיש כאלו**. בהמשך מוצגים נתונים שהתקבלו ממינהל התכנון על שיעור המועסקים הערבים במוסדות התכנון והבנייה בשנת 2020. לבסוף מוצגות נקודות אחדות לדיון.

ככלל, קידום ייצוג הולם למגוון קבוצות אוכלוסייה בא לשרת שתי מטרות: קידום שוויון הזדמנויות בתעסוקה ושיתוף אוכלוסיות בקבלת החלטות. בהקשר לייצוג הולם לערבים במוסדות התכנון נטען, כי הדבר עשוי לשפר את הבנת צרכיה התכנוניים של אוכלוסייה זו ואף לתרום להגברת אמון הציבור הערבי במוסדות התכנון. המצדדים בצורך להגדיל את ייצוג הערבים בגופי התכנון מדגישים כי יש להתמקד בשני אפיקים: מחד גיסא, יש להדגיש בפני הציבור הערבי עצמו את חשיבות השותפות במערכת התכנון; מאידך גיסא, יש להדגיש בפני הגורמים האחראיים על גיוס כוח אדם את החשיבות שיש לרקע ולדרכי החשיבה הייחודיות שכל מתכנן מביא עימו.

בהקשר לכך, יש מקום לשאול על **השפעת זהות המתכנן והשתייכותו התרבותית על התכנון** בעבור קבוצות אוכלוסייה מסוימות. במיוחד 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, לצד מציאת פתרונות להסרתם. אפיקים אלה יכולים להתקיים **נוסף** על קידום הייצוג ההולם ובמקביל אליו, ככלים משלימים.

### גופי 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 על מוסדות התכנון המקצועיים הוא משרד הפנים. מערכת התכנון מבוססת על מבנה היררכי, שבו דרג גבוה מחייב את הדרג שתחתיו. בהתאם לכך, 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**.

**הנדבך הסטטוטורי** כולל את 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 – 131 ועדות תכנון מקומיות.

**הנדבך המקצועי-תפעולי** כולל את הגופים האלה: ברמה הארצית פועל מינהל התכנון, שסמכויותיו רבות, וכוללות 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, ובהתאם לפירוט 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**. משכך חלה עליהם חובת הייצוג ההולם מכוח חוק שירות המדינה ומתוקף החלטת ממשלה שקבעה יעד ייצוג של 10%.

2. אשר לגופי התכנון הסטטוטוריים, חובת הייצוג ההולם, הנובעת מחוק החברות הממשלתיות, חלה על **שני** גופים בלבד: **המועצה הארצית והוועדה לתשתיות לאומיות (הות"ל)** הפועלת לצידה; גם באשר להן, לא נקבע יעד מספרי שייחשב ייצוג הולם, יחד עם זאת, בהחלטת ממשלה 735 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 שניתן 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). המסמך כולל נתונים על גופי התכנון ברמה **הארצית והמחוזית** בלבד.

**במסגרת כתיבת המסמך פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת אל מינהל התכנון בבקשה לקבל נתונים עדכניים לפברואר 2021, 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, באשר לוועדות התכנון הארציות והמחוזיות, נמסר ממינהל התכנון כי **אין להם נתונים על מספר הנציגים הערבים בוועדות אלו, שכן מאגרי המידע המצויים בידי כוללים רק רשימות שמיות של כלל נציגי מוסדות התכנון הסטטוטוריים.** לפיכך, הנתונים על מוסדות התכנון הסטטוטוריים שבמסמך זה מבוססים על בדיקה עצמאית, שכללה בחינה של השמות ברישומים והצלבה עם גורמי מידע נוספים.

#### **ייצוג הערבים בגופי התכנון המקצועיים (מטה מינהל התכנון ולשכות התכנון המחוזיות)**

\* בפברואר 2021, בגופי התכנון המקצועיים (מינהל התכנון ולשכות התכנון המחוזיות) יש **14** עובדים ערבים מתוך 400 בסך הכול, כלומר שיעור העובדים הערבים הוא **3.5%** מכלל העובדים. **מכאן שגופי התכנון המקצועיים אינם עומדים ביעד הייצוג ההולם לחברה הערבית (10%), כפי שנקבע בחוק ובהחלטות הממשלה.** השיעור הגבוה ביותר של עובדים ערבים (שבעה עובדים – 19.4% מסך העובדים) הוא בלשכת התכנון המחוזית במחוז **צפון**; במחוז **דרום** שיעור העובדים הערבים הוא 6.9% מכלל העובדים במחוז, ואילו במחוז **מרכז** יש עובד ערבי אחד מבין 44 עובדים (2.3% מכלל העובדים במחוז). בלשכות התכנון במחוזות תל אביב, ירושלים ויהודה ושומרון **אין כלל עובדים ערבים.** במטה מינהל התכנון, שבו יש 190 עובדים בסך הכול, ומהם **שני** עובדים ערבים (1.1% מכלל העובדים במטה). **לשם השוואה יצוין כי בכלל שירות המדינה, בניכוי מערכת הבריאות, שיעור העובדים הערבים הוא 7.7% מכלל העובדים.**

\* אשר **לפילוח מגדרי ולחלוקה לפי הגדרת תפקיד אקדמית ולא אקדמית**: מספר הנשים הערביות העובדות במטה מינהל התכנון ולשכותיו כמעט כפול ממספר הגברים, כך שמבין 14 העובדים הערבים יש 5 גברים ו-9 נשים. נוסף על כך, מרבית העובדים הערבים בגופי התכנון מועסקים בתפקידים אקדמיים (12 עובדים, שמהם חמישה גברים ושבע נשים), ורק 2 נשים עובדות בתפקידים לא-אקדמיים. נתונים אלו תואמים לתמונת המצב הכללית בשירות המדינה, שבו 62% מהעובדים הן נשים, אך שונים מהתמונה בקרב העובדים הערבים בשירות המדינה, שלפיה **56% הם גברים ו-44% הן נשים**.

\* מ-14 העובדים הערבים בלשכות התכנון ובמטה המינהל, מרבית העובדים מועסקים במסגרת משרה **שאינה ייעודית** לאוכלוסייה הערבית (תשעה לעומת חמישה).

\* נכון לשנת 2021, מבין 14 העובדים הערבים במטה מינהל התכנון ובלשכות המחוזיות, שלושה מאיישים תקן **ללא כל דרגה**, עובד אחד מצוי בדרגת **מסד**, שמונה מצויים בדרגת **מרב**, שלושה בדרגת **תיכון** (המקבילה למשרות שדרגת השיא שלהם 42-43 בדירוג המח"ר) **ואילו בדרג הבכיר אין כלל עובדים ערבים**. התפלגות העובדים הערבים במטה מינהל התכנון ובלשכות התכנון לפי דרגות דומה לזו הנהוגה בשירות המדינה.

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

בשונה מגופי התכנון המקצועיים, הרכב ועדות התכנון (הן הארציות והן המחוזיות) כולל **חברים נציגים**, שמתמנים על ידי גורמים שונים, כגון שרי ממשלה ונציגי רשויות מקומיות. כלומר, הרכבם של הגופים הסטטוטוריים הוא תוצר של מינוי פוליטי, ועל כן משמעות הייצוג ההולם בהקשר לגופים אלו היא שונה.

\* מבין **32** חברי המועצה הארצית יש **שני** חברים ערבים (כ-6% מסך חברי המועצה). בותמ"ל - מתוך 15 חברי הוועדה יש **חבר ערבי אחד** (כ-6%). בוועדות הערר יש **שני** חברים ערבים מתוך כ-15 חברים (כ-13%). בוועדת המשנה לקידום תוכניות יש **חבר ערבי אחד** מתוך 10 חברים (10%). ביתר ועדות המשנה של המועצה הארצית **אין כלל חברים ערבים**, אלא רק **ממלאי מקום** (למעט שלוש ועדות שבהן אין כלל נציגים ערבים: הוועדה לשמירת הסביבה החופית, הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים וועדת משנה להקלות מתשתיות תחבורה).

\* מבדיקת הרכב ועדות התכנון והבנייה המחוזיות נראה כי במחוז צפון יש **שני** חברים ערבים מתוך כ-18 (כ-11%) ושניהם מונו על ידי שר הפנים, בהתאם להמלצות הרשויות המקומיות במחוז. במחוז חיפה יש **שני** חברים ערבים (כ-9% מבין **21** חברי הוועדה המחוזית) ושני חברים אשר סטטוס המינוי שלהם בבדיקה, כלומר נציגים שתוקף מינוים נבחן. ביתר המחוזות: מרכז, תל אביב, ירושלים ודרום, אין כלל נציגים ערבים שהם **חברי ועדה**.

\* על פי הנתונים שהתקבלו ממינהל התכנון, בכל הוועדות המחוזיות יש **ממלאי מקום** ערבים, למעט מחוז תל אביב, שבו אין גם ממלאי מקום ערבים. במחוז צפון יש כ-19 ממלאי מקום ערבים, מתוך כ-80 ממלאי מקום בסך הכול. יודגש כי נתונים אלו תואמים לממצאי דוח מבקר המדינה, בנושא אי-מתן ייצוג הולם לאוכלוסיית המיעוטים במוסדות המועצה הארצית ובוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה, שפורסם בשנת 2019.

**יצוין, כי בחוק לא נמנו הוועדות המחוזיות עם הגופים המחויבים במתן ביטוי הולם לייצוג האוכלוסייה הערבית, אולם לפי 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.**

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

ככלל, קידום ייצוג הולם למגוון קבוצות אוכלוסייה בא לשרת שתי תכליות מרכזיות: מתן אפשרות תעסוקה וקידום שוויון הזדמנויות בעבודה; הבטחת השיתוף של בני קבוצות אלה במנגנוני קבלת ההחלטות, ככלי לקידום מדיניות ציבורית שוויונית ורגישה לצרכיה של חברה מגוונת.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

דוח הצוות הבין-משרדי של משרד המשפטים שעסק בזיהוי חסמים בתחום הדיור בחברה הערבית כלל 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. עוד הוצע לעודד מתכננים ואנשי מקצוע מהחברה הערבית להשתתף בהכנת התוכניות המפורטות ביישובים הערביים ולהשתלב במאגרי המתכננים המנוהלים על ידי המדינה.<sup>3</sup>

המצדדים בצורך להגדיל את מספר הנציגים הערבים במוסדות התכנון מדגישים כי יש צורך למקד את המאמץ בהשגת מטרה זו בשני אפיקים עיקריים: מחד גיסא, יש להדגיש בפני האוכלוסייה הערבית עצמה את החשיבות הטמונה בשותפות בעבודה מקצועית בעבור מערכת התכנון. מאידך גיסא, ראוי לפרוש בפני הגורמים האחראיים על גיוס כוח אדם בשירות המדינה את החשיבות הנובעת ממגוון דרכי החשיבה שכל מתכנן מביא עימו, בהתאם לרקע התרבותי ולחברה שבה צמח. לדבריהם, שילוב של שני כיווני החשיבה יוביל לשיפור מעמדה של מערכת התכנון הממסדית כולה.<sup>4</sup>

בדוח שפרסמה עמותת "במקום" – מתכננים למען זכויות תכנון", מוצעים כמה כיווני פעולה אפשריים להגדלת ייצוג הערבים במוסדות בתכנון, 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**

<sup>1</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ייצוג ערבים בקרב עובדי העיריות בערים המעורבות בישראל. כתיבה: ד"ר מיכל לרר. 30 בנובמבר 2021.

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

<sup>3</sup> משרד המשפטים, לשכת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי): הסרת חסמים בתחום הדיור והמקרקעין בחברה הערבית, הדרונית והצ'רקסית. אוקטובר 2020.

<sup>4</sup> סזאר יהודקין, עיקרון השוויון וסוגיית הייצוג ההולם במערכת התכנון בישראל, עמותת "במקום", אוקטובר 2007.

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

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

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

**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.<sup>5</sup>

לעומת הטיעונים בעד הצורך בייצוג הולם של מגוון קבוצות אוכלוסייה ככלי לקידום תכנון מותאם לאותן קבוצות, יש מקום לשאול אם בהכרח נדרש **שהמתכנן עצמו** ישתתף לאוכלוסייה הרלוונטית שהתכנון מיועד לה, לצורך הבנת מאפייניה התרבותיים וצרכיה התכנוניים של אוכלוסייה זו. יתרה מזאת, נשאלת השאלה האם 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.<sup>6</sup> 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 האוכלוסייה ומאפייניה.

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

1. **שיתוף הציבור** במדיניות ובהחלטות תכנוניות. יש מודלים של **שיתוף**, דוגמת שולחנות עגולים; פרסום תוכניות מתאר, תוך מתן אפשרות לציבור הרחב לעיין בתוכניות; סקרי דעת קהל בקרב האוכלוסייה; כנסים ויוזמות של רשויות מקומיות; פעילות הסברה, התייעצות עם גורמי מקצוע ומומחים חיצוניים מקרב החברה הערבית, וכדומה.<sup>7</sup>

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.

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

<sup>5</sup> סזאר יהודקין, **עיקרון השוויון וסוגיית הייצוג ההולם במערכת התכנון בישראל**, עמותת "במקום", אוקטובר 2007.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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' 7-22.

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

בפרק הבא של המסמך מוצג בקצרה מבנה מערכת התכנון בישראל. לאחר מכן מובאות הוראות הייצוג ההולם הרלוונטיות לגופי התכנון השונים – ככל שיש 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 ערבים בגופי התכנון השונים, הן הגופים שחלות עליהם הוראות ייצוג הולם והן אלו שלא. לבסוף מוצגות כמה נקודות נוספות לדין, בקשר לסוגיית לקידום תכנון מותאם לקבוצות אוכלוסייה.

## 1. מוסדות התכנון – רקע ומבנה ארגוני

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.<sup>8</sup> על פי חוק התכנון והבנייה, ממשלת ישראל היא מוסד התכנון העליון במדינה, ובסמכותה לאשר את תוכניות המתאר הארציות, שעליהן ממליצה בפניה המועצה הארצית, כפי שיפורט להלן.<sup>9</sup>

מערכת התכנון פועלת בשלוש רמות ארגוניות: **ארצית, מחוזית ומקומית**. הפעילות מבוססת על שני נדבכים מרכזיים: נדבך סטטוטורי ונדבך תכנוני מקצועי. הגוף הממשלתי האחראי על מוסדות התכנון ועל הקשר שלהם עם השלטון המקומי הוא **משרד הפנים**.<sup>10</sup>

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, בעוד התוכניות האחרות מפרטות אותן ומאפשרות להוציא היתרי בנייה מתוקפן. כפי שצוין לעיל, מערכת התכנון מורכבת ממוסדות הפועלים בשני מישורים מקבילים: **הגופים הסטטוטוריים**, שפעילותם וסמכויותיהם מוסדרות בחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965, ולצידם **הגופים המקצועיים** המלווים את פעילותם. ככלל, יודגש כי שני הנדבכים שהוזכרו (הסטטוטורי והמקצועי) פועלים **במקביל** בכל אחת משלוש הרמות: הארצית, המחוזית והמקומית.

**הנדבך הסטטוטורי** של מערכת התכנון כולל את הגופים האלה:

<sup>8</sup> ר'אסם ח'מאסי: **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 שטינמן למחקרי שלום, מאי 2019.

<sup>9</sup> **מינהל התכנון – שנתון 2020**. פרק א: מערכת התכנון, תפקוד ומבנה, עמ' 11-17, מאי 2021.

<sup>10</sup> 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**, מיום 24 במאי 2020. **בנושא**: העברת סמכויות הנתונות על פי חוק משר לשר 2. העברת שטחי פעולה ממשרד למשרד 3. תיקון החלטות ממשלה.



1. **רמה עליונה: המועצה הארצית לתכנון ולבנייה**, אשר מייעצת לממשלה בנושאי תכנון ובנייה ומוסמכת ליזום ולאשר תוכניות מתאר ארציות ותוכניות מתאר מחוזיות.<sup>11</sup> המועצה הארצית כוללת נציגי ממשלה, נציגי רשויות מקומיות, אנשי מקצוע, נציגי ציבור ונציגי ארגוני סביבה ומוסדות שונים.<sup>12</sup> למועצה הארצית יש ארבע ועדות נוספות אשר עוסקות בתכנון במקביל לה: 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).<sup>13</sup>

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.<sup>14</sup>

למעשה, לצד הנדבך **סטטוטורי** אשר מקבל החלטות על אישור תוכניות, במועצה הארצית ובוועדות המחוזיות יש גם נדבך **תכנוני**, שבסמכותו ליישם את מדיניות התכנון הארצית והמחוזית וכן לתמוך בפעילות מוסדות התכנון הארציים והמחוזיים בפן המקצועי והתפעולי.

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.<sup>15</sup>

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

לצד הגופים הסטטוטוריים שהוזכרו לעיל, פועלים **הגופים המקצועיים** של מערכת התכנון:

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.

<sup>11</sup> [אתר מינהל התכנון והבנייה](#).

<sup>12</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 69 בשנת 2018, [משרד הבינוי והשיכון. פעולות הממשלה בנושא מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים](#), 6 במאי 2019, עמ' 547.

<sup>13</sup> מינהל התכנון, [שנתון 2018](#), מרץ 2019.

<sup>14</sup> ר'אסם ח'מאסי, [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 שטינמן למחקרי שלום, מאי 2019.

<sup>15</sup> מינהל התכנון והבנייה, [שנתון 2018](#), מרץ 2019.

<sup>16</sup> מינהל התכנון והבנייה, [שנתון 2020](#), מאי 2021.

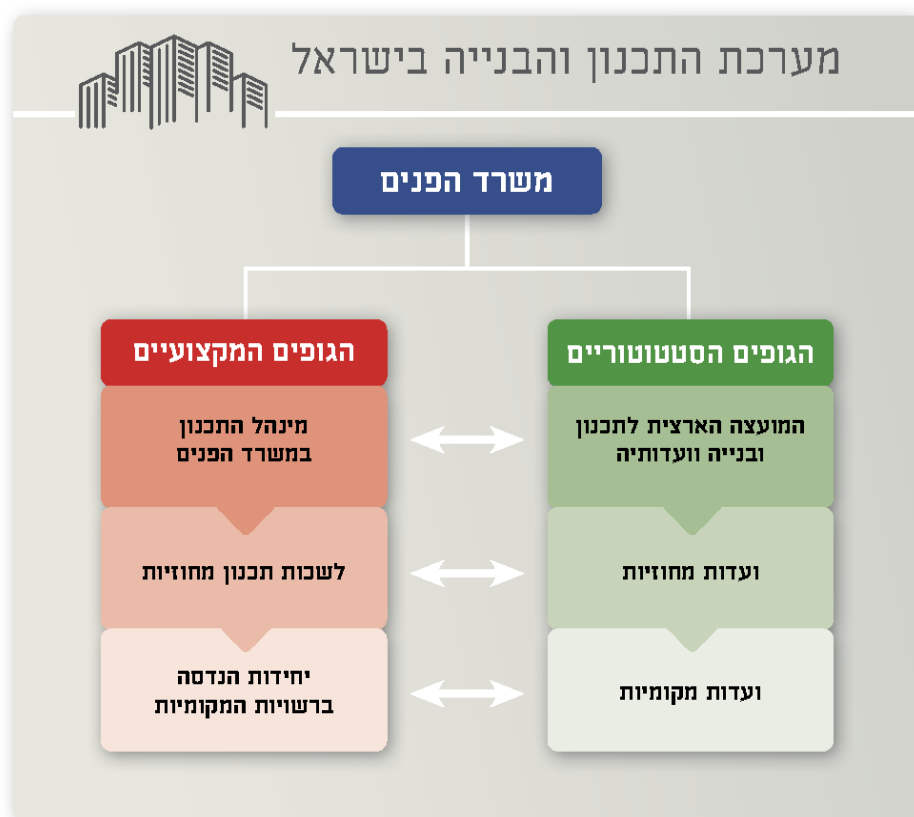
הנדבך הסטטוטורי כולל את הגופים האלה: המועצה הארצית לתכנון ובנייה והוועדות הפועלות במקביל לה; שש ועדות התכנון המחוזיות ו-131 ועדות תכנון מקומיות

הנדבך המקצועי כולל את הגופים האלה: מטה מינהל התכנון; לשכות התכנון המחוזיות; יחידות ההנדסה ברשויות המקומיות

2. ברמת הביניים מצויות **לשכות התכנון המחוזיות**, אשר תפקידן לייצג לוועדות התכנון המחוזיות, לבחון את התוכניות המוגשות להן ולגבש את עמדותיהן בהתאם למדיניות שמתוות הוועדות ולתוכניות המתאר הארציות.

3. הרמה המקומית כוללת את **יחידות ההנדסה ברשויות המקומיות**, אשר פועלות לצד ועדות התכנון ברשויות המקומיות, מייעצות להן ומסייעות להן במגוון היבטים לוגיסטיים ומקצועיים.

### להלן תרשים של מבנה גופי התכנון וועדות התכנון והבנייה:



מסמך זה ממוקד בנתוני ייצוגם של ערבים במוסדות התכנון ברמה **הארצית והמחוזית** בלבד. המדובר אפוא בגופי התכנון המקצועיים הכוללים את מינהל התכנון ולשכות התכנון המחוזיות; ובגופי התכנון הסטטוטוריים, הכוללים את המועצה הארצית לתכנון ובנייה וועדותיה, ואת ועדות 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 מסויימים.<sup>17</sup> נוסף על כך, בהחלטת ממשלה מנובמבר 2007 נקבע יעד ממשלתי, שלפיו עד סוף שנת 2012 לפחות 10% מעובדי שירות המדינה יהיו בני האוכלוסייה הערבית;<sup>18</sup> מאז לא נקבע יעד עדכני אחר.

עם זאת, בכל הקשור למוסדות התכנון, תמונת המצב היא מורכבת, מאחר שיש שונות בין גופי התכנון מבחינת היותם 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.<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup> 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,<sup>21</sup> אולם בהחלטה 2579 של הממשלה ה-31 נקבע כי יעד הייצוג יהיה 10%.<sup>22</sup>

2. אשר לגופי 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.<sup>23</sup> הוראה זו חלה, בשינויים המחייבים, גם לעניין מינויים מקרב אוכלוסיית המיעוטים לכהונה בתאגידים

<sup>17</sup> חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959.

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

<sup>19</sup> מינהל התכנון כולל הן את מטה מינהל התכנון והן את לשכות התכנון המחוזיות, וכל אחד מהם נחשב כיחידת סמך של משרד הפנים.

<sup>20</sup> חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959, סעיף 15א.

<sup>21</sup> אמיר פרגר, ייצוג הולם בשירות המדינה: החברה הערבית, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 4 באוגוסט 2020.

<sup>22</sup> החלטה 2579 של הממשלה ה-31, ייצוג הולם לבני החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית בשירות המדינה, 11 בנובמבר 2007.

<sup>23</sup> סעיף 60א לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.

שהוקמו לפי חוק, ובגופים אחרים שהוקמו בחיקוק, ובהם גם המועצה הארצית לתכנון ולבנייה והוועדה לתשתיות לאומיות הפועלת ליד המועצה הארצית לתכנון ולבנייה.<sup>24</sup> בחוק החברות הממשלתיות לא נקבעו יעדים מספריים למימוש חובת הייצוג ההולם לערבים (ובתוך כך גם במועצה הארצית ובת"ל) ולא נקבעה החלטת ממשלה עם יעד מסוים לעניין גופים אלו.<sup>25</sup> 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 הערבית. אם לא כן, עליו לבדוק אפשרות למינויו של מועמד מקרב האוכלוסייה הערבית לתפקיד, תוך נקיטה באמצעים סבירים לאיתורו".<sup>26</sup>

יחד 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 שניתן בנסיבות העניין, בכל חברה ממשלתית ובכל גוף שהוקם בחוק" (הדגשים שלנו).**<sup>27</sup>

**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 האוכלוסייה הערבית. תיקון זה בחוק נעשה באוגוסט 2021 במסגרת דיוני ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת.**<sup>28</sup> יצוין כי על פי חוק הותמ"ל, בכל מקרה יש לשריין מקום בוועדה לראש הרשות שבתחומה התוכנית הנדונה.

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

<sup>25</sup> לילה מרגלית, קול אפקטיבי - שילוב החברה הערבית בתהליכי קבלת החלטות במגזר הציבורי, המכון הישראלי לדמוקרטיה, יוני 2020.

<sup>26</sup> הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחיה 1.1503, בנושא: ייצוג הולם למגזרים מסוימים, עודכן: מאי 2020.

<sup>27</sup> סעיף 2.2 להחלטה 735 של הממשלה ה-30, קידום השוויון ושילוב אזרחי ישראל הערביים, 19 באוגוסט 2003.

<sup>28</sup> 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.

**בשנים האחרונות הועלו כמה הצעות חוק פרטיות בנושא הגדלת הייצוג של האוכלוסייה הערבית בכלל מוסדות התכנון והבנייה, אולם הצעות אלה לא קודמו לחקיקה**

3. באשר ל**וועדות התכנון המחוזיות**, ככלל, הוראת הייצוג לחברה הערבית הנובעת מכוח חוק החברות הממשלתיות **אינה חלה** עליהן, ובחוק התכנון והבנייה עצמו (אשר מסדיר את פעילות גופי התכנון) **לא נקבעה** חובה לתת ייצוג הולם לאוכלוסיית המיעוטים. **במוסדות התכנון** הסטטוטוריים שהוקמו מכוחו.<sup>29</sup> עוד יצוין, כי הרכב ועדות התכנון השונות (הן הארציות והן המחוזיות) כולל **חברים נציגים**, שמתמנים 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.<sup>30</sup> כך למשל, הצעת חוק לתיקון סעיפי חוק התכנון והבנייה שהוגשה בשנת 2020 על ידי ח"כ ג'אבר עסאקה 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.<sup>31</sup>

**כאמור, בחוק שירות המדינה (מינויים) לא נקבע יעד מספרי לשיעור הייצוג הנדרש של האוכלוסייה הערבית; הדבר נקבע בהחלטה של הממשלה ה-31, מנובמבר 2007 שבה נקבע כי יעד הייצוג יהיה 10%. מאז נובמבר 2007, לא נקבע יעד אחר לשיעור הייצוג הנדרש של בני החברה הערבית בשירות המדינה, והוא נותר 10%.<sup>32</sup>**

בהקשר זה יצוין כי בהחלטה 550 של הממשלה ה-36 בנושא: **התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד שנת 2026**, שפורסמה באוקטובר 2021, הודגש כי **בכוונת נציב שירות המדינה להביא לאישור הממשלה במהלך שנת 2022 הצעת החלטה לקידום והתאמת ייצוגן של כלל האוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם בשירות המדינה, לרבות החברה הערבית**. בנוסף, תוכנית זו תכלול הצעות להסרת החסמים, ובהן כלים מותאמים להשגת היעדים הקבועים בחוק, ובמידת הצורך אף **יעדים עדכניים** בעבור משרדי הממשלה ויחידות הסמך.<sup>33</sup> על פי דוח נציבות שירות המדינה, נכון ל-2020, בשירות המדינה מועסקים כ-82,072 עובדים, ובהם **10,848 ערבים**, שהם **13.2%** מכלל העובדים. עם זאת, התמונה הכללית אינה משקפת במדויק את המציאות בכל ארגון בפני עצמו, עקב שיעור הייצוג היחסי הגבוה של עובדים ערבים **במערכות הבריאות והפנים** (כ-19%). בפועל, רק כ-26% מיחידות שירות המדינה עמדו ביעד

<sup>29</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 69 לשנת 2018, **משרד הבינוי והשיכון. פעולות הממשלה בנושא מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים**, 6 במאי 2019, עמ' 547.

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

<sup>31</sup> שם.

<sup>32</sup> להרחבה נוספת: אמיר פרגר, **ייצוג הולם בשירות המדינה: החברה הערבית**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 4 באוגוסט 2020.

<sup>33</sup> החלטה 550 של הממשלה ה-36, **התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026**, סעיף ח, פרסם ממשלתי, 24 באוקטובר 2021.

הממשלתי שנקבע. כמו כן, החברה הערבית מיוצגת בשיעור ניכר **בדרג הכניסה לשירות**, אך ככל שהדרגה עולה, שיעור הייצוג **יורד**. כך, שיעור האיוש בדרג הכניסה הוא 16.8%; בדרג הביניים 6.6% ובדרג הבכיר 3.6% מהמשרות המאוישות על ידי עובדים מהחברה הערבית.<sup>34</sup> בחברות הממשלתיות, שבהן אין חובת ייצוג לערבים, והחברות לא קבעו יעדים פומביים לקידום פעולות לייצוג הולם בשורותיהן, שיעור הייצוג של עובדים מהחברה הערבית הוא כ-2.0%.<sup>35</sup>

### 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 **לפברואר 2021**. 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 הסטוטוריים, דהיינו **ועדות התכנון השונות** – אשר חברים בהן מכהנים **נציגים** המתמנים על ידי שרי ממשלה, ונציגי רשויות מקומיות, ארגוני סביבה וגופים אחרים. כפי שצוין לעיל, חובת הייצוג מתוקף חוק החברות הממשלתיות חלה על שתיים מהן בלבד (המועצה הארצית והות"ל), ולא נקבע בה יעד מספרי מסוים.

נוכח זאת, ובהתחשב בהבדלים שצוינו בין הגופים המקצועיים לוועדות התכנון הסטוטוריות, **שיעור העובדים הערבים במינהל התכנון ולשכותיו יוצג באופן נפרד משיעור ייצוגם**

**במועצה הארצית וועדותיה.**<sup>36</sup>

<sup>34</sup> עו"ד וסים חוסרי, מסמך מדיניות בנושא: [הייצוג ההולם של האזרחים הערבים בשירות הציבורי- חסמים והמלצות מדיניות](#), עמותת סיכוי לקידום שוויון מגדרי, אוגוסט 2021..

<sup>35</sup> נציבות שירות המדינה, אגף גיוון תעסוקתי, [מגוונים את שירות המדינה. דוח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת תשע"ט-תש"פ, 2020](#) מאי 2021; החלטת 550 של הממשלה ה-36, [התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026](#), סעיף ח, פרסם ממשלתי. 24 באוקטובר 2021.

<sup>36</sup> להרחבה על הרכב גופי התכנון השונים וסמכויותיהם ראו: [אתר מינהל התכנון והבנייה](#).

### 3.1 מספר העובדים הערבים בגופי התכנון המקצועיים

להלן מוצגים נתונים על מספר העובדים הערבים במינהל התכנון ובלשכות התכנון המחוזיות, בחלוקה לפי פרמטרים שונים.<sup>37</sup>

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

גוף התכנון	סך הכול עובדים	סך הכול עובדים בני החברה הערבית	שיעור העובדים בני החברה הערבית מכלל העובדים
מטה מינהל התכנון	190	2	1.1%
לשכת תכנון מחוזית – מחוז צפון	36	7	19.4%
לשכת תכנון מחוזית – מחוז חיפה	27	2	7.4%
לשכת תכנון מחוזית – מחוז מרכז	44	1	2.3%
לשכת תכנון מחוזית – מחוז תל אביב	26	0	0.0%
לשכת תכנון מחוזית – מחוז ירושלים	14	0	0.0%
לשכת תכנון מחוזית – מחוז דרום	29	2	6.9%
לשכת תכנון מחוזית – מחוז יהודה ושומרון	34	0	0.0%
סך הכול	400	14	3.5%

שיעור העובדים הערבים במינהל התכנון ובלשכות המחוזיות הוא 3.5% מכלל העובדים (בפברואר 2021). גופי התכנון אינם עומדים אפוא ביעד הייצוג ההולם לחברה הערבית (10%)

בלוח 1 אפשר לראות כי בחודש פברואר 2021 היו בגופי התכנון המקצועיים (מטה מינהל התכנון ולשכות התכנון המחוזיות) 14 עובדים ערבים מתוך 400 עובדים סך הכול, כלומר 3.5% מכלל העובדים. גופי התכנון המקצועיים אינם עומדים אפוא ביעד הייצוג ההולם לחברה הערבית (ששיעורו 10%), כפי שנקבע בהחלטות הממשלה.

נוסף על כך, אפשר לראות כי השיעור הגבוה ביותר של עובדים ערבים (שבעה עובדים שהם 19.4% מסך העובדים) מועסקים בלשכת התכנון המחוזית במחוז צפון; במחוז דרום שיעורם

<sup>37</sup> אורנה נידם, מנהלת אגף קשרי ממשל ותכלול, מינהל התכנון. תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 23 בפברואר 2021. הנתונים על מצבת העובדים אינם כוללים עובדי קבלן ועובדים שעתיים.

הוא 6.9% מכלל העובדים במחוז ובמחוז מרכז יש עובד ערבי אחד מ-44 העובדים במחוז (2.3% מכלל העובדים במחוז).

עוד אפשר לראות כי בלשכות התכנון במחוזות תל אביב, ירושלים ויהודה ושומרון **אין כלל עובדים ערבים**. במטה מינהל התכנון, שבו יש 190 עובדים, מועסקים שני עובדים ערבים, דהיינו 1.1% מכלל העובדים במטה הם ערבים. **לשם השוואה יצוין כי בכלל שירות המדינה, בניכוי מערכת הבריאות, שיעור העובדים הערבים הוא 7.7% מכלל העובדים.**<sup>38</sup>

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

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

הגדרת תפקיד לא אקדמית		הגדרת תפקיד אקדמית		סך הכול עובדים בני החברה הערבית	גוף התכנון
נשים	גברים	נשים	גברים		
-	-	1	1	2	מטה מינהל התכנון
-	-	5	2	7	לשכת תכנון מחוזית – מחוז צפון
1	-	-	1	2	לשכת תכנון מחוזית – מחוז חיפה
-	-	-	1	1	לשכת תכנון מחוזית – מחוז מרכז
-	-	-	-	0	לשכת תכנון מחוזית – מחוז תל אביב
-	-	-	-	0	לשכת תכנון מחוזית – מחוז ירושלים
1	-	1	-	2	לשכת תכנון מחוזית – מחוז דרום
-	-	-	-	0	לשכת תכנון מחוזית – מחוז יהודה ושומרון
2		12		14	סך הכול

מ-14 העובדים הערבים במינהל התכנון ובלשכות המחוזיות יש חמישה גברים ותשע נשים. מרביתם מועסקים בתפקידים אקדמיים (12). שתי נשים עובדות בתפקידים לא אקדמיים

מהנתונים נראה כי מ-14 עובדים ערבים במינהל התכנון ובלשכות המחוזיות יש **חמישה גברים ותשע נשים**, כך שמספר הנשים הערביות העובדות בלשכות התכנון כמעט כפול ממספר הגברים. נוסף על כך, אפשר לראות כי מרבית העובדים הערבים בגופי התכנון מועסקים בתפקידים אקדמיים (12 עובדים, שמהם חמישה גברים ושבע נשים), ורק שתי נשים עובדות בתפקידים לא אקדמיים. נתונים אלה תואמים לתמונת המצב הכללית בשירות המדינה בשנים

<sup>38</sup> נציבות שירות המדינה, אגף גיוון תעסוקתי, מגוונים את שירות המדינה. דוח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת תשע"ט-תש"פ, 2020, מאי 2021.



2019–2020, שלפיה כ-62% מהעובדים בו הן נשים.<sup>39</sup> עם זאת, **ההתפלגות המגדרית בקרב העובדים הערבים בכלל שירות המדינה שונה: 44% מהעובדים הן נשים ו-56% הם גברים.**<sup>40</sup>

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.

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

משרה לא ייעודית	משרה ייעודית	סך הכול עובדים בני החברה הערבית	גוף התכנון
2	-	2	מטה מינהל התכנון
4	3	7	לשכת תכנון מחוזית – מחוז צפון
-	2	2	לשכת תכנון מחוזית – מחוז חיפה
1	-	1	לשכת תכנון מחוזית – מחוז מרכז
-	-	0	לשכת תכנון מחוזית – מחוז תל אביב
-	-	0	לשכת תכנון מחוזית – מחוז ירושלים
2	-	2	לשכת תכנון מחוזית – מחוז דרום
-	-	0	לשכת תכנון מחוזית – מחוז יהודה ושומרון
9	5	14	סך הכול

מהנתונים אפשר ללמוד כי **חמישה** מבין 14 העובדים הערבים בלשכות התכנון ובמטה המינהל מועסקים במסגרת משרה ייעודית, **ותשעה** 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.

<sup>39</sup> עדו אבגר, [ייצוג נשים במגזר הציבורי](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 באוגוסט 2019; המרכז להעצמת האזרח, [דוח מעקב: קידום ייצוג הולם לנשים בשירות המדינה על בסיס החלטת ממשלה 454 מאוקטובר 2020](#), מאי 2021.

<sup>40</sup> נציבות שירות המדינה, אגף גיוון תעסוקתי, [מגוונים את שירות המדינה – דוח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת תשע"ט-תש"פ, 2020](#), מאי 2021.

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

מדרג משרה (מדרג דירוג שירות המדינה): <sup>41</sup>					סך הכול עובדים בני החברה הערבית	גוף התכנון
ללא דירוג	מסד	מרב	תיכון	בכיר		
1	-	1	-	-	2	מטה מינהל התכנון
1	-	5	1	-	7	לשכת תכנון מחוזית – מחוז צפון
-	1	1	-	-	2	לשכת תכנון מחוזית – מחוז חיפה
-	-	-	1	-	1	לשכת תכנון מחוזית – מחוז מרכז
-	-	-	-	-	0	לשכת תכנון מחוזית – מחוז תל אביב
-	-	-	-	-	0	לשכת תכנון מחוזית – מחוז ירושלים
1	-	1	-	-	2	לשכת תכנון מחוזית – מחוז דרום
-	-	-	-	-	0	לשכת תכנון מחוזית – מחוז יהודה ושומרון
3	1	8	3	0	14	סך הכול

מהנתונים נראה כי נכון לשנת 2021, מ-14 העובדים הערבים במטה מינהל התכנון ובלשכות המחוזיות, שלושה מהעובדים מאיישים תקן **ללא כל דירוג**, עובד אחד מצוי בדרגת **מסד**, שמונה מהעובדים מצויים בדרגת **מרב** שלושה עובדים מצויים בדרגת **תיכון** (המקבילה למשרות שדרגת השיא שלהם 42-43 בדירוג המח"ר), **ואילו בדרג הבכיר אין כלל עובדים ערבים**. לשם השוואה נציין כי בכלל שירות המדינה בניכוי מערכת הבריאות, שיעור העובדים הערבים (בחלוקה לפי דרגות תקן) הוא כ-3% בדרג **הבכיר**, 5.8% בדרג **הביניים**, 6.5% בדרג **המקצועי**, ואילו בדרג **הכניסה** שיעור העובדים הערבים הוא כ-10.1% מכלל העובדים בשירות המדינה. מכאן שהתפלגות העובדים הערבים במטה מינהל התכנון ובלשכות התכנון לפי דרגות, דומה לזו שבשאר שירות המדינה.<sup>42</sup>

מ-14 עובדים ערבים במינהל התכנון ובלשכות המחוזיות, שלושה מאיישים תקן ללא דירוג, אחד בדרגת מסד, שמונה בדרגת מרב, שלושה בדרגת תיכון ואילו בדרג הבכיר אין כלל עובדים ערבים

<sup>41</sup> 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 שלהם 39 ומטה בדירוג המח"ר והדרגות המקבילות בדירוגים האחרים; **דרג מרב**: משרות שדרגת השיא שלהם 40-41 בדירוג המח"ר והדרגות המקבילות בדירוגים האחרים; **דרג תיכון**: משרות שדרגת השיא שלהם 42-43 בדירוג המח"ר והדרגות המקבילות בדירוגים האחרים; **דרג בכיר**: משרות שדרגת השיא שלהם 44 ומעלה בדירוג המח"ר והדרגות המקבילות בדירוגים האחרים. נציבת שירות המדינה, **דוח בקרה מסכם קידום שוויון מגדרי**, שנת 2015, דצמבר 2016, עמ' 13.

<sup>42</sup> נציבות שירות המדינה, אגף גיוון תעסוקתי, **מגוונים את שירות המדינה. דוח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת תשע"ט-תש"פ, 2020**, מאי 2021.

נוסף על כך, וכפי שצוין לעיל, בחודש פברואר 2021 היו בגופי התכנון המקצועיים (מטה מינהל התכנון ולשכות התכנון המחוזיות) 14 עובדים ערבים מתוך 400 עובדים בסך הכול, כלומר 3.5% מכלל העובדים הם ערבים. לפיכך, בכל הקשור לשיעור ייצוגם של העובדים הערבים בגופי התכנון, אפשר לראות כי **הוראת הייצוג ההולם לערבים בשיעור של 10% כפי שנקבעה בהחלטות הממשלה, אינה מתקיימת בגופי התכנון המקצועיים.**

### 3.2 מספר הנציגים הערבים במועצה הארצית בוועדות התכנון

לפני הצגת נתוני הייצוג של הערבים במועצה הארצית ובגופי התכנון חשוב להסביר את אופן מינוי הנציגים לגופים הללו, כפי שנמסר לנו ממנהל התכנון: הרכב המועצה הארצית נקבע בסעיף 2 לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965. בהתאם לסעיף זה, סמכויות המינוי של חלק ניכר מחברי המועצה הארצית אינן נתונות בידי שר הפנים, כי אם בידי גופים אחרים אותם הם מייצגים (דוגמת רשויות מקומיות, ארגוני סביבה, משרדים ממשלתיים אחרים וכד').

כך למשל, במועצה הארצית, מתוך 36 חברים, רק 15 ממונים על ידי שר הפנים. לפי מינהל התכנון, מינויים אלה נעשים בהתאם לכישורים המקצועיים הנדרשים המוגדרים בחוק, ולגבי שליש מהם נדרשת גם המלצה או היוועצות מצד השר עם גורמים נוספים, בהתאם לקבוע בחוק. יתר 21 חברי המועצה הארצית מתמנים על ידי הגופים שהם מייצגים במועצה. עוד נמסר ממינהל התכנון כי בדומה להליך מינוי הנציגים במועצה הארצית לתכנון ולבנייה, כך גם ביתר מוסדות התכנון הסטטוטוריים – לרבות ועדות התכנון המחוזיות – סמכות המינוי הנתונה בידי שר הפנים רק **בקשר לחלק** מחברי הוועדות.<sup>43</sup>

נוסף על כך, ממינהל התכנון נמסר כי **אין בידו נתונים על מספר הנציגים הערבים בוועדות התכנון ובמועצה הארצית, שכן מאגרי המידע המצויים בידי כוללים רק רשימות שמיות של כלל 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 ממזכירות מוסדות התכנון;
- ב. אי-אפשר להסיק מקובץ השמות את זהותם המגדרית של הנציגים (גברים או נשים);
- ג. הקובץ אינו כולל חלוקה לפי קבוצות אוכלוסייה;
- ד. בחלק מהמקרים צוינו על ידי מינהל התכנון שמות שבאשר להם הודגש כי מדובר בנציגים שסטטוס תוקף המינוי שלהם מצוי בבדיקה;
- ה. נציג מינהל התכנון בכל ועדות המשנה של המועצה הארצית הוא ממלא מקום יושב-ראש, בהתאם לסעיף 2א(ב)(3) לחוק התכנון והבנייה;
- ו. נציגי משרדי הממשלה שאינם ממונים על ידי שר הפנים, לא תמיד עדכניים ופעילים.

<sup>43</sup> אורנה נידם, מנהלת אגף קשרי ממשל ותכלול, מינהל התכנון. מענה במייל לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 23 בפברואר 2021.

**לוח 5: שיעור החברים הערבים בוועדות התכנון הארציות**

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 <sup>44</sup>	32	2 (5 ממלאי מקום)	6%
הוועדה לתשתיות לאומיות (ות"ל)	15	0 (1 ממלא מקום)	0%
הוועדה לשמירה על הסביבה החופית (ולחו"ף)	18	0	0%
הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (ולקחש"ף)	15	0	0%
הוועדה למתחמים המועדפים לדיור (ותמ"ל)	15	1 (4 ממלאי מקום)	6%
הוועדה לתכנון נושאים תכנוניים עקרוניים (ולנת"ע)	17	0 (4 ממלאי מקום)	0%
ועדת משנה לאישור תוכניות עבודה למשק הגז	3	0 (1 ממלא מקום)	0%
ועדת משנה לבנייה ותקנות	7	0 (2 ממלאי מקום)	0%
ועדת משנה להקלות מתשתיות תחבורה (ולק"ו)	3	0	0%
ועדת משנה לקידום תוכניות	10	1 (3 ממלאי מקום)	10%
ועדות ערר	15	1 (5 ממלאי מקום)	13%
ועדת המשנה למתחמי רעש מטוסים (מר"מ)	5	0 (1 ממלא מקום)	0%

<sup>44</sup> 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 ממשד 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.

מבין 32 חברי המועצה הארצית יש שני חברים ערבים (כ-6%). מבין 15 חברי ותמ"ל הוועדה יש חבר ערבי אחד (כ-6%). בוועדות הערר יש שני חברים ערבים מתוך כ-15 (כ-13%). בוועדת המשנה לקידום תוכניות, מתוך עשרה חברים יש חבר ערבי אחד (10%). ביתר ועדות המשנה של המועצה הארצית אין כלל חברים ערבים (בחלקן יש ממלאי מקום ערבים)

כאמור, הנתונים מבוססים על רשימות שמיות שהועברו על ידי מינהל התכנון. חשוב לסייג ולציין כי הרשימות אינן כוללות חלוקה של חברי ועדות התכנון לפי קבוצות אוכלוסייה, ועל כן הנתונים בלוח 5 מבוססים על בדיקה עצמאית, שכללה מעבר על השמות שברישומים והצלבה עם גורמי מידע נוספים. כאמור, ייתכנו אי-דיוקים לגבי המספר העדכני של חברי הוועדות הערבים, עקב היעדר פילוח וחלוקה לקבוצות אוכלוסייה ברשימות מינהל התכנון, וכן עקב שינויים בסטטוס המיניו של הנציגים שחלים מעת לעת, שאינם מעודכנים ברשימות המצויות בידי מטה מינהל התכנון.

מהנתונים שהוצגו בלוח 5 אפשר ללמוד כי מ-32 חברי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה יש בסך הכול שני חברים ערבים, שהם כ-6% מסך חברי המועצה. כך גם בותמ"ל – מתוך 15 חברי הוועדה יש חבר ערבי אחד, כ-6% מחברי הוועדה. בוועדות הערר יש שני חברים ערבים מתוך כ-15 חברים בסך הכול, כלומר כ-13% מסך חברי הוועדה. נוסף על כך, בוועדת המשנה לקידום תוכניות, מתוך עשרה חברים יש חבר ערבי אחד (ראש מועצה מקומית) – כ-10% מסך החברים בוועדה. מן הנתונים אפשר ללמוד גם כי ביתר ועדות המשנה של המועצה הארצית לתכנון אין כלל חברים ערבים, אלא אך ורק ממלאי מקום (למעט שלוש ועדות שבהן אין כלל נציגים בני החברה הערבית: ולחו"ף, ולקחש"ף וולק"ו).

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 מבין 35 חברי המועצה הארצית, שניים (6%) היו ערבים, ומדובר היה בשני ראשי מועצות. נוסף על כך, צוין כי רק אחד מ-17 חברי ועדת התשתיות הלאומיות (הות"ל) דאז היה ערבי. יש להזכיר כי על פי הנתונים שהועברו אלינו, המעודכנים לפברואר 2021, מבין 15 חברי הות"ל, לא היו חברים ערבים כלל, ויש ממלא מקום אחד בלבד, שהוא נציג מטעם משרד ראש הממשלה.<sup>45</sup>

בהקשר זה נזכיר כי סעיף 60א לחוק החברות הממשלתיות שבו נקבעה חובת ייצוג הולם לחברה הערבית חל על המועצה הארצית (שבה שיעור הנציגים הערבים הוא, כאמור לעיל, 6%) ועל הות"ל, שבה אין כלל נציגים ערבים (חברים ולא ממלאי מקום). נוכח זאת, אפשר לשאול עד כמה חובת הייצוג ההולם לערבים מיושמת בגופים אלה ובות"ל במיוחד.

נוסף על כך, נזכיר כי בכל הקשור להרכב הנציגים בותמ"ל, בסעיפי חוק הותמ"ל, לאחרונה 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 מבין 15 חברי הוועדה הוא ראש רשות מקומית ערבית.

<sup>45</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 69 בשנת 2018, משרד הבינוי והשיכון. פעולות הממשלה בנושא מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים, 6 במאי 2019, עמ' 547.

בתשובתו של מינהל התכנון לדוח מבקר המדינה, שנשלחה באוקטובר 2018, צוין כי באותו מועד כללה המועצה 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.<sup>46</sup>

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

לוח 6: שיעור הערבים החברים בוועדות התכנון המחוזיות<sup>47</sup>

שם המחוז	סך הכול חברים	סך הכול חברים ערבים	אחוז החברים הערבים מכלל החברים
מחוז צפון	18	2	11%
מחוז דרום	18	0	0%
מחוז חיפה	21	2 (שניים נוספים בבדיקה לגבי סטטוס המינוי)	9%
מחוז מרכז	17	0	0%
מחוז תל אביב	15	0	0%
מחוז ירושלים	16	0	0%

בוועדות התכנון המחוזיות במחוז צפון יש 2 חברים ערבים מתוך כ-18 (כ-11%). במחוז חיפה יש 2 חברים ערבים (כ-9%), ושני חברים אשר סטטוס המינוי שלהם נמצא בבדיקה. ביתר המחוזות-מרכז, תל אביב, ירושלים ודרום- אין כלל נציגים ערבים שהם חברי ועדה

בבדיקת הרכב ועדות התכנון והבנייה המחוזיות נמצא כי במחוז צפון יש **שני** חברים ערבים מתוך כ-18 חברים (כ-11%) ושניהם מונו על ידי שר הפנים, בהתאם להמלצות הרשויות המקומיות שבאותו מחוז. נוסף על כך, במחוז חיפה יש **שני** חברים ערבים (שהם כ-9% מבין 21 חברי הוועדה המחוזית), וכן שני חברים נוספים אשר סטטוס המינוי שלהם נמצא "בבדיקה", כלומר

<sup>46</sup> שם.

<sup>47</sup> כאמור, הנתונים מבוססים על רשימות שמיות שהועברו על ידי מינהל התכנון. חשוב לסייג ולציין כי הרשימות אינן כוללות חלוקה של חברי ועדות התכנון לפי קבוצות אוכלוסייה, ועל כן הנתונים המופיעים בלוח 5 מבוססים על בדיקה עצמאית שכללה מעבר על השמות המופיעים ברשימות והצלבה עם גורמי מידע נוספים. כאמור, ייתכנו אי דיוקים לגבי המספר העדכני של חברי הוועדות בני החברה הערבית, עקב העדר פילוח וחלוקה לקבוצות אוכלוסייה ברשימות 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 ישנם תפקידים שאינם מאויישים נכון למועד בן עודכנו (פברואר 2021), ועל כן מספר החברים הכולל בכל אחת מן הוועדות הוא שונה.

**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**

הם נציגים שהמשך תוקף המינוי שלהם או השלמתו נמצאים בבחינה כלשהי. ביתר המחוזות – מרכז, תל אביב, ירושלים ודרום – אין כלל נציגים ערבים שהם חברי ועדה.

על פי הנתונים שהתקבלו ממינהל התכנון, במחוזות אחדים ישנם כאמור ממלאי מקום ערבים בוועדות המחוזיות השונות, למעט מחוז תל אביב שנראה כי בו אין כלל ממלאי מקום ערבים. במחוז צפון יש 19 ממלאי מקום ערבים, מתוך כ-80 ממלאי מקום בסך הכול.

נתונים אלו תואמים לממצאי דוח מבקר המדינה משנת 2019, שלפיהם רק כ-7% מחברי הוועדות המחוזיות צפון, חיפה ומרכז אשר כיהנו בתפקיד במועד הביקורת (לפי נתוני שנת 2017), היו ערבים (ארבעה מ-54 חברים סך הכול).<sup>48</sup> בהקשר זה העיר משרד המבקר כי אף אם יכהנו בוועדה המחוזית צפון שני חברים ערבים כנציגי השלטון המקומי, עדיין יהיה שיעורם מכלל חברי הוועדה כ-11% (שניים מבין 19 חברים שאמורים לכהן בוועדה). נוסף על כך, כאמור לעיל, משרד המבקר הדגיש כי מינוי ממלאי מקום ערבים אינו שקול למינוי חברי ועדה מן המניין בקרב אוכלוסייה זו.

**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.**<sup>49</sup>

#### 4. סוגיות לדיון

מן הנתונים שהוצגו במסמך אפשר ללמוד כי נכון לשנת 2021, שיעור הייצוג של ערבים במוסדות התכנון והבנייה אינו מצוי בהלימה לשיעורם הכללי באוכלוסייה (21%). הדבר נכון הן באשר לגופים שבהם חלה חובת הייצוג ההולם מכוח החוק (כגון מינהל התכנון ולשכותיו) והן באשר לגופים שבהם חובה זו אינה חלה. ייתכן כי הדבר קשור גם לחסמים מסוימים אשר עלולים להקשות על מימושה המלא של חובת הייצוג ההולם לערבים בכל הקשור למוסדות התכנון והבנייה.

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אל מינהל התכנון בשאלה בעניין זה. 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:

<sup>48</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 69 בשנת 2018, משרד הבינוי והשיכון. פעולות הממשלה בנושא מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים, 6 במאי 2019, עמ' 547.

<sup>49</sup> שם.

**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.

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

**ג. מיקום ונגישות גיאוגרפית** – מרבית התקנים במטה מינהל התכנון מצויים באזור המרכז, ואילו חלק ניכר מהאוכלוסייה הערבית מתגוררת באזור הצפון. נוסף על כך, על פי דברי מינהל התכנון, לשכת התכנון הממוקמת בצפון הארץ יכולה להעסיק בסך הכול **40** עובדים, ולכן היקף המשרות הרלוונטיות שם הוא קטן, וכך גם תחלופת כוח האדם.<sup>50</sup> בהקשר זה יש להזכיר כי על פי הנתונים שהתקבלו ממינהל התכנון בכל הקשור למספר העובדים בלשכות התכנון המחוזיות (ומובאים בפרק 3 במסמך זה), בלשכת התכנון המחוזית בצפון מועסקים כ-**36** עובדים סך הכול (על פי נתונים מעודכנים לתחילת שנת 2021), ומהם **שבעה** עובדים ערבים (שהם כ-19.4% מכלל העובדים). כלומר, אפשר לראות כי מדובר באחת מלשכות התכנון המחוזיות הגדולות מבחינת היקף העובדים ומספר התקנים.<sup>51</sup>

מלבד הדיון בסוגיית הייצוג ההולם לחברה הערבית במוסדות התכנון והבנייה, נשאלות מספר 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 לרעיון הייצוג ההולם ובמקביל לו.

שאלה נוספת היא בדבר קיומן של **תוכניות הכשרה ייעודיות** ומקצועיות לבני החברה הערבית בכל הקשור למקצועות ולתחומי ידע רלוונטיים לתחום התכנון, דוגמת לימודי הנדסה אזרחית,

<sup>50</sup> אורנה נידם, מנהלת אגף קשרי ממשל ותכלול, מינהל התכנון. מענה במייל לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 23 בפברואר 2021.

<sup>51</sup> כאמור, יש סתירה בנתוני מינהל התכנון בנוגע למספר התקנים בלשכת התכנון המחוזית בצפון (36 תקנים לעומת כ-40). ייתכן כי הסיבה לכך היא שהנתונים הללו מתייחסים לשתי נקודות זמן שונות, או שהם כוללים עובדים שונים, שלא נכללו במענה הראשוני שהועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת בפברואר 2021.



אדריכלות ותכנון.<sup>52</sup> נשאלת השאלה עד כמה המדינה מקדמת תוכניות מסוג זה באמצעות פרסום, מתן תמריצים לסטודנטים מקרב החברה הערבית, ייעוד מלגות ועוד.

נקודה נוספת היא הצורך **בשינוי תודעתי ציבורי**, אשר עשוי להוליד שיתופי פעולה של הציבור הערבי עם מוסדות התכנון והשלטון, בכיווני פעולה אשר מוגדרים "מלמטה למעלה". נוכח החסמים שהוזכרו בקשר לאמון הציבור הערבי במוסדות השלטון, ייתכן כי נדרש שינוי גישה גם מצד גורמי הנהגה וגם מצד נציגי הרשויות המקומיות הערביות, והתגייסותם ליצירת שיח ציבורי שמדגיש את החשיבות שבגילוי מעורבות מצד האזרחים עצמם בכל הקשור לתכנון – ברמת הכלל וברמת הפרט.

---

<sup>52</sup> במסגרת המסמך הזה לא נערכה בדיקה של שיעור הסטודנטים הערבים כמו גם לא של בוגרים ומוסמכים של תוכניות לימוד אקדמיות רלוונטיות לתחומי התכנון כגון: אדריכלות, הנדסה אזרחית, תכנון ערים וכיוצא באלה.