



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

**מסמך רקע בנושא:
בניה בלתי-חוקית**

מוגש לחה"כ רוחמה אברהם

כתיבה: מיכל טביביאן-מזרחי
אישור: שרון סופר, ראש תחום חברה

ב' כסלו תשס"ה
15 בנובמבר 2004

תוכן העניינים

2	1. מבוא
2	2. גורמי הפיקוח והאכיפה
3	3. בעיות בטיפול בתופעת הבניה הבלתי-חוקית
4	4. נתונים לגבי הבניה הבלתי-חוקית
5	5. הסיבות להיקף הרחב של הבניה הבלתי-חוקית במגזר הערבי והבדואי
6	6. החלטות ממשלה וועדות שרים
8	7. המלצות
10	מקורות

מסמך זה נכתב לבקשת חה"כ רוחמה אברהם ומעניינו בנושא הבניה הבלתי-חוקית בישראל. המסמך סוקר את גורמי הפיקוח והאכיפה, היקף התופעה במגזר היהודי ובמגזר הערבי והבדואי, הבניה הבלתי-חוקית בירושלים והחלטות ממשלה בנושא. בסיום המסמך מוצגות המלצות של וועדות שונות בנושא הבניה הבלתי-חוקית.

1. מבוא

הבניה הבלתי-חוקית היא תופעה הצוברת תאוצה בשנים האחרונות, ולמרות ניסיונות חוזרים ונשנים לבלמה ולצמצמה, ממדיה הולכים ומתרחבים. הבניה הבלתי-חוקית גורמת לנזקים משמעותיים: פגיעה בתכנון פיזי ארוך טווח ומושכל לרווחת הציבור כולו; פגיעה באיכות החיים והסביבה (בשל שימוש בקרקע לצרכים שלא יועדו לה), הכבדה על התשתיות המקומיות ויצירת מטרדי רעש, זיהום ועוד; פגיעה בלתי הפיכה בקרקעות; נזק כלכלי לקופת המדינה והרשויות המקומיות בשל אי תשלום אגרות, היטלים, מסים וכד'; סכנה בטיחותית משום שחלק מהמבנים הבלתי-חוקיים נבנו על-ידי קבלנים לא-מורשים וחסרי מיומנות.¹

בין הסיבות לעבריינות הבניה ניתן למנות: רווחים כלכליים גדולים שכרוכים בה; התפיסה הרווחת בציבור לפיה מדובר בעבירות קלות וטכניות; היעדר אכיפה; מצוקות דיור אמיתיות ואי זמינותם של פתרונות תכנוניים בעיקר במגזר הערבי.² בנוסף, הנכונות של רשויות הבניה ללכת לקראת המציאות שנוצרה, יצרה מצב בו משיגים עברייני הבניה היתר שלא היה מושג אילו הלך הזים בדרך הישר.³

2. גורמי הפיקוח והאכיפה

בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: החוק) ובתקנות שהותקנו על פיו נקבעו, בין היתר, הוראות בנושאי תכנון הבניה, רישוייה והשימוש במקרקעין. סטייה מהיתר או מתוכנית שאושרה על-ידי מוסדות התכנון והרישוי יוצרת פגיעה בכלל הציבור או בפרט, לפיכך נקבעו בחוק חריגות הנחשבות עבירות ועונש בצדן, ונקבעו אמצעים למניעתן או להפסקתן. החוק קובע כעבירות (בסעיף 204 לחוק), בין השאר, ביצוע בלא היתר של עבודה או שימוש במקרקעין אשר ביצועם טעון היתר לפי החוק, וכן ביצוע עבודה או שימוש במקרקעין בסטייה מהיתר או תוכנית.⁴

החוק מקנה סמכויות אכיפה בנוגע לבניה למספר גופים, ובהם הוועדה המקומית, הוועדה המחוזית, היועץ המשפטי לממשלה והמשטרה. בית המשפט הוא המוסמך להטיל חלק נכבד מהסנקציות הקבועות בחוק. לגבי חלק אחר הוסמכו הוועדה המקומית, הוועדה המחוזית או הרשות המקומית, ולמשטרה ניתנה סמכות מקבילה. בנוסף על האמצעים והסנקציות ה"רגילים" העומדים לרשות הרשויות המפקחות והאוכפות (קנס ומאסר), קיימות גם סנקציות של צווי הריסה, סגירה, איסור שימוש ועוד, וכן

¹ דוח הוועדה הבין-משרדית לבדיקת הבניה הבלתי-חוקית במדינת ישראל, מרץ 2000.

² שם.

³ ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור, דצמבר 2003.

⁴ "סטייה מהיתר או מתכנית" - עבודה או שימוש במקרקעין בניגוד להיתר או שלא בהתאם לתנאי היתר או תקנה אחרת לפי חוק זה או שלא בהתאם לתכנית, למעט עבודה או שימוש לפי הקלה או שימוש חורג שניתנו כדין (סעיף 204 לחוק).

סנקציות מינהליות של צווי הפסקה וצווי הפסקה וסמכות להורות על ניתוק מבנה או חלק ממבנה מרשתות תשתית.⁵

במדינת ישראל תחומי אחריות הרישוי, האכיפה והפיקוח על הקמת מבנים, מתחלקים לכמה רמות:

1. **הוועדות המקומיות והמחוזיות לתכנון ולבניה** (להלן: הוועדה המקומית) - מחזיקות בסמכויות הרישוי, המעקב והאכיפה על הקמת מבנים בתחום שיפוטיהן המוניציפליים והמחוזיים (כולל שטחים עירוניים). הוועדה המקומית מפקחת על כל עבודה בקרקע ובבניין ועל כל שימוש בהם הטעונים היתר. לשם כך מקיימת הוועדה המקומית פיקוח על בניית בניינים בעת רישוי הבניה, לפני התחלת עבודות הבניה, במהלך העבודה ובגמר הבניה. אם תוצאות הפיקוח בכל אחד מהשלבים האמורים מצביעות על ביצוע עבירות או הכנה לביצוע, על הוועדה המקומית לעשות להפסקתן ולמניעתן, ולהעמיד לדין את העבריינים. תהליך הפיקוח של הוועדות המקומיות מתבצע בשתי דרכים: 1. **בדיקת תיעוד** - הוועדה המקומית צריכה לוודא שכל תיעוד שהחוק קובע כי חלה עליו חובת מסירה לוועדה אכן התקבל, ולבחון מתוך המסמכים אפשרויות לליקויים המצריכים התערבות. 2. **פיקוח פיסי** באמצעות פקחים המסיירים באתרי הבניה.⁶

2. **היחידה הארצית לפיקוח על הבניה במשרד הפנים** - היחידה הארצית לפיקוח על הבניה פועלת כגוף אוטונומי בכפיפות למנכ"ל משרד הפנים. בידיה סמכויות המעקב והאכיפה אחר עבירות בניה שנעשו **בשטחים הפתוחים** המצויים בבעלות המדינה (שטחים שאינם מצויים תחת סמכויות האכיפה של ועדות תכנון ובניה מקומיות). היחידה מורכבת משש יחידות פיקוח מחוזיות לשם אכיפת החוק. הפקחים מסיירים בשטח בתדירות גבוהה ועוסקים באיתור עבירות בניה מכוח הסמכות המוענקת ליו"ר הוועדות המחוזיות ו/או באמצעות נציגי היועץ המשפטי לממשלה. מפקחי יחידות הפיקוח המחוזיות יוזמים פעולות אכיפה על-פי סדר עדיפות כמפורט להלן: שטחים גליליים - היינו שטחים שאינם נמצאים בתוך תחום התכנון של ועדה מקומית כלשהי, ובהם משמשת הוועדה המחוזית לפי החוק גם כוועדה מקומית; שטחים חקלאיים מוכרזים, אדמות מדינה ושטחים ציבוריים.⁷

3. בעיות בטיפול בתופעת הבניה הבלתי-חוקית

הוועדה הבין-משרדית לבדיקת הבניה הבלתי-חוקית במדינת ישראל (להלן: ועדת גזית) מונתה באוקטובר 1999 לשם בדיקת הנושא והגשת המלצות לשר הפנים, שר המשפטים, השר לבטחון פנים והשר האחראי על ענייני ירושלים. בין היתר, מציג הדוח את הבעיות העיקריות בטיפול בתופעת הבניה הבלתי-חוקית בישראל:⁸

1. הטיפול בנושא הבניה (החוקית והבלתי-חוקית) מוטל על יחידות וגופים רבים ברחבי המחוז, למעשה לא קיימת כתובת אחת הרואה את הבעיה כמכלול. חלק מהטיפול דורש פעולה מקבילה של יותר מגוף

⁵ ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור, דצמבר 2003.

⁶ מבקר המדינה, דוחות על ביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה – דוח מספר 1, שנת 2002 (30 ביוני 2002).

⁷ משרד הפנים - היחידה הארצית לפיקוח על הבניה, מתוך אתר האינטרנט, <http://www.moin.gov.il/>, תאריך הכניסה: 3 בנובמבר 2004.

⁸ דוח הוועדה הבין-משרדית לבדיקת הבניה הבלתי-חוקית במדינת ישראל, מרץ 2000. בראש הוועדה עמד מר דב גזית – מנהל המינהל לשרותי חרום במשרד הפנים. (בין חברי הוועדה היו נציגים ממשרד ראש הממשלה, משרד המשפטים והמשפר לבטחון פנים).

אחד ובשל סדר עדיפויות שונה ישנה תחושה של חוסר סיוע הדדי ושל מערכת הפועלת בצורה לא-מתואמת.

2. מושמעות טענות על היעדר אכיפה ואכיפה סלקטיבית, על אורכם של ההליכים נגד עברייני בניה בבתי המשפט ועל קלות העונשים הנגזרים על מי שהורשע ועל משך הזמן להוצאתם לפועל של פסקי דין.

3. במספר רשויות מקומיות קטנות ראש הראשות המקומית מכהן גם כראש הוועדה המקומית, צירוף המוביל לעיתים לניגוד עניינים וחוסר יכולת קבלת החלטות נגד ציבור בוחריו. בערים גדולות קיימת בעיה של אכיפה סלקטיבית: הגורמים האחראים אוכפים את החוק פחות על עברייני תכנון ובניה בעלי ממון רב, בעיקר משום שהרשות זקוקה להכנסות הנובעות מאותם בעלי ממון.

4. נתונים לגבי הבניה הבלתי-חוקית

נציג להלן נתונים לגבי הבניה הבלתי-חוקית בשטחים הפתוחים הנמצאים באחריות היחידה הארצית לפיקוח על הבניה במשרד הפנים. נתונים בדבר הבניה הבלתי-חוקית בשאר האזורים מצויים בידי הוועדות המקומיות והמחוזיות לתכנון ולבניה, המחזיקות בנתונים כל אחת לגבי מחוז שיפוט. לפיכך, ועל-פי הבקשה מציג המסמך נתונים לגבי בניה בלתי-חוקית בירושלים בלבד.

מוצגים להלן נתונים על הבניה הבלתי-חוקית בין השנים 2000-2003. יצוין, כי היחידה הארצית נמצאת בהכנה מתקדמת של הוצאת חוברת הכוללת את היקפי הבניה הבלתי-חוקית בשטחים הפתוחים, כולל בשטחים הפתוחים של הרשויות המקומיות, לכשיתקבלו נתונים אלו-נעדכנם.

נכון להיום, בשטחים הפתוחים ישנם כ-30,000 מבנים בלתי חוקיים, הכוללים: צריפים, אוהלים, דירים, רפתות ומבנים. מתוך כמות זו כ-10,000 מגדרה וצפונה.⁹

בניה בלתי-חוקית בשטחים הפתוחים במגזר היהודי

לפי אומדנים בדבר הבניה הבלתי-חוקית לשנת 2000, מספר המבנים הבלתי חוקיים בשטחים פתוחים האסורים לבניה במגזר היהודי נע בין 15,000 ל-16,000.¹⁰ מנתונים עדכניים שנמסרו לידינו על-ידי מר אבי דותן, נכון להיום ישנם כ-1,000 מבנים בלתי חוקיים בשטחים הפתוחים במגזר היהודי.¹¹

בניה בלתי-חוקית בשטחים הפתוחים במגזר הערבי והבדואי

נתונים בדבר הבניה הבלתי-חוקית במגזרים הערבי והבדואי, רוכזו בדו"ח מצב לשנת 2002 שפרסמה היחידה הארצית לפיקוח על הבניה.¹² דו"ח זה ריכז נתונים על סוגי המבנים הבאים: מבנה קשיח, צריף,

⁹ אבי דותן, מנהל היחידה הארצית לפיקוח על הבניה במשרד הפנים, מכתב מיום 12 בנובמבר 2004.
¹⁰ פרוטוקול מס' 112 משיבת ועדת הפנים ואיכות הסביבה, יום שני, ט"ז בסיון התש"ס (19 ביוני, 2000), הכנסת החמש-עשרה, מושב שני. האומדנים הוצגו במסגרת הדיון ע"י מר אבי מעוז, מנכ"ל משרד הפנים דאז, ומר אבי דותן, ראש היחידה הארצית לפיקוח על הבניה.

¹¹ אבי דותן, מנהל היחידה הארצית לפיקוח על הבניה במשרד הפנים, מכתב מיום 12 בנובמבר 2004.
¹² מיקבצי בניה בלתי חוקיים בשטחים פתוחים האסורים לבניה במגזר הערבי, משרד הפנים, היחידה הארצית לפיקוח על הבניה, דו"ח מצב עדכני לשנת 2002, סיוון תשס"ב – מאי 2002.

אוהל, דיר/רפת ואחר. מספרם הכולל של מבנים אלה במגזרים האמורים עומד על 30,517.¹³ הדו"ח מציג ריכוז נתונים המחולקים גיאוגרפית, על-פי החלוקה המחוזית של משרד הפנים ומאחד את הנתונים בנוגע למגזר הערבי והבדואי יחד. לפיכך, לא ניתן להצביע על החלוקה המדויקת של מספר זה בין שני המגזרים האמורים. יחד עם זאת, ניתן להעריך כי מספרם של המבנים הבלתי חוקיים במגזר הבדואי, הוא כ-28,000 מבנים, כמספרם של המבנים הבלתי-חוקיים בקרב המגזרים הערבי והבדואי במחוז הדרום (הואיל ובמחוז זה האוכלוסייה הדומיננטית מבין שני מגזרי האוכלוסייה האמורים היא בדואית).¹⁴ כיום, לדברי מר אבי דותן, עומד **מספר המבנים הבלתי חוקיים בשטחים הפתוחים במגזר הערבי והבדואי על כ-29,000**.¹⁵

בניה בלתי-חוקית בירושלים

אכיפת חוקי התכנון והבניה בירושלים מבוצעת על-ידי עיריית ירושלים באמצעות המחלקה הארצית לפיקוח על הבניה (המהווה ועדה מקומית) ובאמצעות יחידת הפיקוח של משרד הפנים, על-פי חלוקת גזרות אחריות בין שני הגופים.

לפי מר אופיר מאי, בשנת 2003 הוגשו בירושלים 2920 כתבי אישום בעקבות בניה בלתי-חוקית, כ-820 מתוכם במגזר הערבי. הוצאו 105 צווי הריסה מינהליים, מתוכם בוצעו 71 והיתר עוכבו ע"י בית המשפט. כמו כן הוצאו 443 צווי הפסקת עבודה.¹⁶

לדבריו, לפי החלטת היועץ המשפטי לממשלה הועבר הטיפול בבניה הבלתי-חוקית בהר הבית לידי משרד ראש הממשלה. לפיכך, הועברה בימים אלו בקשת מידע למר יואל חסון, הממונה על יישום חוק חופש המידע במשרד ראש הממשלה, אשר פועל כעת להשגת המידע.

5. הסיבות להיקף הרחב של הבניה הבלתי-חוקית במגזר הערבי והבדואי

ההיקף הרחב של תופעת הבניה הבלתי-חוקית בקרב המיעוטים נובע, בין היתר, משלושה תהליכים המכבידים באופן מיוחד על מיעוטים במדינת ישראל:

1. האוכלוסייה הערבית גדלה בחמישים השנים הראשונות למדינה פי שישה לערך, בעוד השטח המאפשר בניה למגורים נשאר בעיקרו כמעט ללא שינוי.¹⁷ כתוצאה מכך גדלה הצפיפות ביישובים הערביים במידה ניכרת, ומצוקת השטחים לבניה פגעה קשות באוכלוסייה ובעיקר בזוגות צעירים.

2. מכשול עיקרי בפני הבניה למגורים בתוך שטחי היישובים הערביים טמון בהיעדרן של תוכניות מתאר ותוכניות אב. גם לאחר שהואצה הכנת התוכניות בשנות התשעים, עדיין היו כמחצית היישובים הערביים בסוף שנות ה-90 ללא תוכניות אב מאושרות המאפשרות את הרחבת השטח הבנוי. למעשה

¹³ שם, עמ' 3.

¹⁴ מרכז המחקר והמידע, ריכוז נתונים בדבר בניה בלתי-חוקית, על-פי חתך מגזרי, עומרי מצר, 22 באוקטובר 2002. וגם שיחת טלפון עם מר יחזקאל לביא, הממונה על חוק חופש המידע במשרד הפנים, 19 באוקטובר 2004.

¹⁵ אבי דותן, מנהל היחידה הארצית לפיקוח על הבניה במשרד הפנים, מכתב מיום 12 בנובמבר 2004.

¹⁶ אופיר מאי, המחלקה לפיקוח על הבניה בעיריית ירושלים, מכתב מיום 1 בנובמבר 2004.

¹⁷ אורן יפתחאל, קרקעות, תכנון ואי-שוויון: חלוקת המרחב בין יהודים וערבים בישראל, מרכז אדווה, נובמבר 2000.

בתקופה שצוינה לעיל, לא הוקמו יישובים חדשים (להוציא את יישובי הבדואים) וקרקעות המינהל לא שוחררו בדרך כלל לבניה.¹⁸

3. אין שיתוף נציגי מיעוטים בתהליכי קבלת החלטות - במקרים רבים לא הוקמו ביישובים ערביים ועדות מקומיות, ותחת זאת שויכו היישובים לוועדות מרחביות המנוהלות בידי יהודים אשר לא גילו רגישות מספקת לצרכיה של האוכלוסייה הערבית. כמו כן קיים חוסר ייצוג אפקטיבי לנציגים מן המגזר הערבי בוועדות התכנון והבניה. לפי דוח ועדת אור בוועדה הארצית ובוועדות המחוזיות לא שותפו נציגים ערבים כלל או שניתן להם ייצוג סמלי בלבד.¹⁹ בעקבות כך, נשמעת טענה במגזר הערבי כי חלק מן המתכננים אינם מבינים את צורכי הכפר או את המבנה החברתי והמנטלי השורר בו תהליך התכנון והבניה בכפר.²⁰

6. החלטות ממשלה וועדות שרים

מעיון בהחלטות ממשלה וועדות שרים מרכזיות בנושא הבניה הבלתי-חוקית משנת 1990 ועד היום, ניכר כי הבעיות הנידונות חוזרות על עצמן. יתרה מזאת, במקרים מסוימים מתקבלות החלטות דומות להחלטות שכבר התקבלו בעבר (וזאת מבדיקה של 15 השנים האחרונות בלבד), עובדה היכולה להעיד על אי ביצוע החלטות ממשלה קודמות. נציג את הנושאים המרכזיים:

1. תהליכי פיקוח ואכיפה

- הוחלט כי צוות בהרכב שר הפנים והשר לבטחון פנים ובהשתתפות שרים נוספים הנוגעים בדבר, יקיימו דיונים בדבר אכיפת החוק בכל הנוגע לבניה הבלתי-חוקית. תוצאות הדיונים יובאו בפני ראש הממשלה. (סעיף מספר 4538 של הממשלה מיום 6 בדצמבר 1998)
- הוחלט להטיל על שר התשתיות הלאומיות והשר לאיכות הסביבה ועל נציב שירות המדינה, להקים במשרד התשתיות הלאומיות יחידת סמך בשם "היחידה הממשלתית לשמירה על מקרקעי המדינה בשטחים הפתוחים", ולהעביר אליה את כוח האדם, הציוד והנכסים המוחזקים ומופעלים על-ידי היחידה לפיקוח בשטחים הפתוחים (המכונה גם "הסיירת הירוקה"). (החלטה מספר 898 של הממשלה מיום 11 לנובמבר 2001)
- הוחלט (1) להטיל על שר המשפטים, בתיאום עם היועץ המשפטי לממשלה ופרקליטת המדינה, להקים יחידה מרכזית בפרקליטות המדינה, אשר תעסוק באכיפת דיני התכנון והבניה ונושאי מקרקעין. (2) היחידה הארצית לפיקוח על הבניה במשרד הפנים תתוגבר על-ידי תוספת של תקציב וכח-אדם לשם הגברת פעילותה, לרבות פעולות פיקוח ופעולות הריסה של מבנים לא-חוקיים. (3) להטיל על השר לבטחון פנים, בתיאום עם המפקח הכללי של המשטרה, להקים מסגרת שליטה ופיקוח בנושא תכנון ובניה במקרקעין, ולחזק את המערך המשטרתי המיוחד לצורך מתן הקדימות הנדרשת לסיוע באכיפת דיני התכנון והבניה במקרקעין. (4) יוקם צוות בין-משרדי לשם גיבוש הצעות לתיקון חוק התכנון והבניה בהיבטים הנדרשים לשם שיפור וייעול האכיפה. (5) שר המשפטים יפעל בשיתוף עם הנהלת בתי-

¹⁸ דו"ח ועדת אור, שער ראשון, פרק א' – תהליכי הסלמה במגזר הערבי ברקע פרוץ המהומות, אוגוסט 2003.

¹⁹ שם.

²⁰ דוח הוועדה הבין-משרדית לבדיקת הבניה הבלתי-חוקית במדינת ישראל, מרץ 2000.

המשפט להגדלת מספר השופטים ומספר ימי השיפוט המוקדשים לתכנון ובניה, כפי הנדרש בכל מחוז. (החלטה מספר 2425 של הממשלה מיום 4 באוגוסט 2002)

- הוחלט (1) במטרה להביא להגברת הפיקוח והאכיפה של דיני התכנון והבניה ומניעת שימוש שלא כדין במקרקעי ציבור, הוחלט לאחד את גופי הפיקוח והאכיפה, בשלב הראשון במסגרת של מינהלה זמנית ובשלב השני כיחידת סמך אשר תתמקד בטיפול בעבירות בניה ובפלישות למקרקעי ציבור. היחידה שתוקם תורכב מהיחידה הארצית לפיקוח על הבניה במשרד הפנים, היחידה לפיקוח בשטחים הפתוחים ("הסיירת הירוקה") ואגף הפיקוח במינהל מקרקעי ישראל. (2) תוקם יחידה משטרתית אשר תפקידה היחיד יהיה לסייע ליחידת הסמך שתוקם בביצוע תפקידה ועל-פי דרישותיה. היחידה תמנה בשלב הראשון 50 שוטרים. (3) לרשות היחידה תוקם מערכת מידע גיאוגרפית לצורך מיפוי העבירות על חוקים שבתחומי אחריות היחידה, תוך התמקדות בעבירות על חוק התכנון והבניה ותפיסת מקרקעי ציבור שלא כדין. (החלטה מספר 85 של הממשלה מיום 25 במרץ 2003)

2. הכנת תוכניות מתאר למגזר הערבי והבדואי

- הוחלט כי הממשלה תפעל להקמת כ-5-7 ישובים נוספים לאכלוס הבדואים הנמצאים בפזורות מחוץ ליישובי הקבע בנגב. במקביל הוטל על שר המשפטים להביא לאישור הממשלה ועדה לבחינת סוגיית הבניה הבלתי-חוקית בפזורות הבדואים בנגב. (החלטה מספר 840 של הממשלה מיום 12 במאי 1996)
- ועדת השרים לענייני המגזר הערבי קובעת כי תוכניות המתאר מהוות מכשיר אדמיניסטרטיבי לשיפור איכות החיים במגזר הערבי ומשמשות גם במאבק בבניה הבלתי-חוקית במגזר זה. אשר על כן שואפת ועדת השרים כי במהלך 4 השנים הקרובות יסתיים כלל עדכון תוכניות המתאר בכל המגזר הערבי. בהמשך לכך, משרד הפנים יקבע את סדרי העדיפות בקביעת התוכנית לעדכון ויגיש לוועדת השרים תוך חודשיים תוכנית מלאה לעדכון תוכניות מתאר לכלל המגזר הערבי. (החלטה מספר ערב/19 של ועדת השרים לענייני האזרחים הערבים בישראל מיום 3 בינואר 2000, אשר קיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 27 בינואר 2000 ומספרה 980(ערב/19))
- ועדת השרים רואה צורך בפתרון כולל ומשולב לסוגיית המגזר הבדואי בנגב במסגרתו תפעל המדינה לעידוד מעבר הפזורה ליישובי הקבע ובכלל זה על-ידי תכנון והקמת שבעת היישובים הבדואים החדשים עליהם החליטה הממשלה בעבר. במקביל תפעל המדינה בנחרצות לשמירת זכויותיה במקרקעי הנגב בכל הקשור לפלישות למקרקעי המדינה ולבניה בלתי-חוקית. בתוך זה תגובש, בין היתר, החלטה בדבר בלימת בניה בלתי-חוקית חדשה אשר תכלול אישור תוכנית אופרטיבית וקביעת הסמכויות והכפיפויות בנושא, ויקודמו תיקוני חקיקה מתאימים בנושא בלימת הבניה הבלתי-חוקית, וענישה במקרים של עבירה חוזרת. (החלטה מספר תמ/51 של ועדת השרים לתיאום, מינהל וביקורת המדינה מיום 9 ביולי 2002 אשר קיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 1 באוגוסט 2002 ומספרה 2386(תמ/51))
- הוחלט להטיל על שר הפנים ועל מינהל מקרקעי ישראל, בשיתוף הרשויות המקומיות הערביות, להכין בהקדם תוכניות מתאר ליישובים ערביים שטרם הוכנו להם תוכניות מתאר, ולהשלים את עריכתן של תוכניות מתאר ליישובים שכבר הוחל בהם. כמו כן פורסם כי הממשלה מגנה את תופעת הבניה הבלתי-חוקית במגזר הערבי, כמו בכל מגזר אחר, ולפעול בנחרצות בכל האמצעים הקיימים כדין כנגד תופעה זו. (החלטה מספר 2018 של הממשלה מיום 13 ביוני 2004)

3. בניה בלתי חוקית במגזר הערבי והבדואי

- ראש הממשלה הודיע במסגרת ישיבת ועדת השרים לענייני ירושלים כי הוא עומד לכנס בימים הקרובים את הגורמים הנוגעים בדבר, במגמה להתמודד עם תופעת הבניה הבלתי-חוקית בשכונות הערביות בירושלים. (סעיף מספר ים/12 של ועדת השרים לענייני ירושלים מיום 2 ביוני 1997)
- הוחלט כי משרד הפנים בתיאום עם המשרד לענייני דתות ועם המשרד לבטחון פנים, יגיש לוועדת השרים מסמך שיכלול מיפוי אתרי קדושה של המוסלמים והמלצה על דרך הטיפול בהם. (החלטה מספר ערב/10 של ועדת השרים לענייני האזרחים הערבים בישראל מיום 18 באוקטובר 1999, קיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 4 בנובמבר 1999 ומספרה 516(ערב.10))
- בביצוע החלטה מספר 85 המוזכרת לעיל המתייחסת להגברת הפיקוח והאכיפה של דיני התכנון והבניה, הוחלט כי תינתן עדיפות לטיפול בסוגיית המגזר הבדואי בנגב. לצורך הביצוע הוחלט להקצות לנושא תקציבים מיוחדים כפי שמפרטת ההצעה. (החלטה מספר ערב/15 של ועדת שרים לענייני המגזר הלא יהודי מיום 17 בספטמבר 2003 וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 25 בספטמבר 2003 ומספרה 881 (ערב/15))

4. שימושים לא-חקלאיים בקרקע חקלאית

- הוחלט כי מינהל מקרקעי ישראל ירכז מידע מפורט וממוחשב לגבי מי שעושה שימושים חורגים בקרקע חקלאית. המידע המעודכן יועבר באופן שוטף לוועדות התכנון המחוזיות והמקומיות וליחידת הפיקוח הארצית על הבניה, כדי להקל על הטיפול בהכנת תיקי התביעה. תוכנית רב שנתית ותוכנית לשנת 2000 לפיקוח ואכיפה תוכן על-ידי משרד הפנים ומינהל מקרקעי ישראל. כמו כן ממליצה ועדת השרים בפני שר האוצר לפעול בהתאם לסמכותו בפקודת מס הכנסה ולהתקין תקנות לפיהן לא יוכר ניכוי לפטור מס בגין הוצאות הקשורות לכל שימוש בלתי-חוקי, ובכלל זה בניית מבנה בלתי-חוקי בקרקע חקלאית. (החלטה מספר תמ/46 של ועדת שרים לענייני תיאום, מינהל וביקורת המדינה מיום 2 באפריל 2000 אשר קיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 27 באפריל 2000 ומספרה 1583(תמ/46))

7. המלצות

הועדות שעסקו בנושא הבניה הבלתי חוקית בכלל והמגזר הערבי בפרט הציגו שורה של המלצות. סקירת ההמלצות מעידה כי לחלקן ניתן ביטוי עוד קודם לכן בהחלטות ממשלה שכפי הנראה לא יושמו, ויש מקום לבדיקה נוספת בנושא.

- **קביעת תוכניות מתאר** - ועדת אור, ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000, קבעה כי "יש מקום לקביעת הסדרים תכנוניים מתאימים, בכל ההקדם, על מנת למנוע אותו חלק של הבניה הבלתי-חוקית, אשר אחד הגורמים לו הוא היעדר תוכניות תקפות המאפשרות קבלת היתר לבנות". לדברי הוועדה, "מתבקש כי הסחבת והריפיון המאפיינים את המהלכים למציאת פתרון לבעיה זו יפנו את מקומם לפעולה מערכתית נמרצת, אשר תעניק מענה אמיתי לסוגיית הריסות הבתים וההפקעות. לא אחת, מתקבלות בהקשר זה החלטות שסבירותן מפוקפקת, ואשר משקפות חוסר רגישות, ולעיתים גם חוסר תבונה. עם זאת, בכל הנוגע לבניה

בלתי-חוקית במקום בו לא ניתן להביא ללגיטימציה של המצב-וקיימים מקומות רבים כאלה-על המדינה לפעול לאכיפת החוק ללא רתיעה".²¹

■ **העברת תקציבים לשם זירוז הליכים במגזר הערבי** - ועדת גזית קבעה כי בכדי להתגבר על תחושות קיפוח מתמשכות ועל חוסר אמון במערכת (בעיקר בקרב המגזר הערבי), היא ממליצה על העלאת רמת הטיפול בפתרון מצוקות העולות מן השטח. לפיכך, קובעת הוועדה כי "נחוץ תקציב משמעותי שייועד לזירוז הליכי תכנון, במיוחד במגזר הערבי, ביצוע פרויקטים לבניית תשתית ופעולות אכיפה". לדברי הוועדה כספים אלו יוחזרו לקופה הציבורית באגרות והיטלים שלא נגבו עד כה. "הוועדה ממליצה על קביעת לוחות זמנים וסדרי עדיפויות לקידום תוכניות מתאר מקומיות, תוך שימת דגש על צרכיהן של הרשויות המקומיות הערביות, ועל מתן מענה לבעיות הפזורות שלגביה ממליצה הוועדה על הקמת מנהלת מיוחדת.²²

■ **יתר תיאום בין גופי הפיקוח** - ועדת גזית, הוועדה הבין-משרדית לבדיקת הבניה הבלתי-חוקית במדינת ישראל קראה לשיפור התיאום בין גופי הפיקוח השונים הפועלים ברחבי המחוז. ומזכירה כי משום שמשרד ראש הממשלה בוחן את איחוד פעילות כל גופי הפיקוח ליחידה אחת, היא לא מפרטת זאת בהמלצותיה. הוועדה רואה בדרג המחוזי דרג מתאים להתמודד בכל היבטי התכנון והבניה, לרכז פעילות מול הרשות המקומית ולתאם פעולות בין-משרדיות.²³

■ **הסדרת הליכי רישוי בדיעבד** - "בלב כבד" הובילה ועדת מרקוביץ (1986) שורה של המלצות שעיקרן רישוי בדיעבד. בעקבותיה מציעה ועדת גזית לשקול הסדרת הליך רישוי בדיעבד בוועדות המחוזיות, למבנים בלתי חוקיים שנבנו בעבר, ללא פגיעה בתכנון עתידי ובפרעון כל התשלומים החלים על הבניה או השימוש.²⁴

■ **יישום אכיפה כלכלית** - ועדת גזית גורסת כי יש לחפש הליכי אכיפה כלכלית אשר יהוו גורם מרתיע ויצמצמו ככל האפשר את הצורך בהריסה. לדבריה יש להפוך את הבניה הבלתי-חוקית לבלתי-משתלמת מבחינה כלכלית על-ידי הטלת קנס כספי גבוה, הולך וגדל. לפי הוועדה האכיפה צריכה להיעשות באמצעות מנגנונים דמויי הוצאה לפעול (ולא באמצעות דחפורים). כמו כן ממליצה הוועדה לשקול הגדרת עבירות פשוטות ולא חמורות, כגון התקנת מזגן ללא היתר, כעבירת קנס, זאת תוך הקמת מערכת גביה מסודרת.²⁵

²¹ דוח ועדת אור, שער שישי – סיכום ומסקנות, אוגוסט 2003.

²² דוח הוועדה הבין-משרדית לבדיקת הבניה הבלתי-חוקית במדינת ישראל, מרץ 2000.

²³ ש.ם.

²⁴ ש.ם.

²⁵ ש.ם.

מקורות

- דו"ח ועדת אור, ועדת החקירה הממלכתית לביורר ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000, אוגוסט 2003.
- דוח הוועדה הבין-משרדית לבדיקת הבניה הבלתי-חוקית במדינת ישראל, מרץ 2000.
- דוח ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור, דצמבר 2003.
- דותן אבי, מנהל היחידה הארצית לפיקוח על הבניה במשרד הפנים, מכתב מיום 12 בנובמבר 2004.
- יפתחאל אורן, קרקעות, תכנון ואי-שוויון: חלוקת המרחב בין יהודים וערבים בישראל, מרכז אדווה, נובמבר 2000.
- מאי אופיר, המחלקה לפיקוח על הבניה בעיריית ירושלים, מכתב מיום 1 בנובמבר 2004.
- מבקר המדינה, דוחות על ביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה – דוח מספר 1, שנת 2002 (30 ביוני 2002).
- מקבצי בניה בלתי חוקיים בשטחים פתוחים האסורים לבניה במגזר הערבי, משרד הפנים, היחידה הארצית לפיקוח על הבניה, דו"ח מצב עדכני לשנת 2002, סיוון תשס"ב – מאי 2002.
- מרכז המחקר והמידע, ריכוז נתונים בדבר בניה בלתי-חוקית, על-פי חתך מגזרי, עומרי מצר, 22 באוקטובר 2002.
- משרד הפנים - היחידה הארצית לפיקוח על הבניה, מתוך אתר האינטרנט, <http://www.moin.gov.il/>, תאריך הכניסה: 3 בנובמבר 2004.
- לביא יחזקאל, הממונה על חוק חופש המידע במשרד הפנים, שיחת טלפון מיום 19 באוקטובר 2004.
- פרוטוקול מס' 112 משיבת ועדת הפנים ואיכות הסביבה, יום שני, ט"ז בסיון התש"ס (19 ביוני, 2000) הכנסת החמש-עשרה, מושב שני.