איחוד וחלוקה בקרקע פרטית בישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית
מתאוריה לפרקטיקה - כלים יישומיים

توحيد وتقسيم الأراضي الخاصة في المجتمع العربي, الدرزي والشركسي
من النظرية الى التنفيذ – أدوات تطبيقية



מינהל התכנון

איחוד וחלוקה בקרקע פרטית בישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית מתאוריה לפרקטיקה - כלים יישומיים

توحيد وتقسيم الأراضي الخاصة في المجتمع العربي, الدرزي والشركسي من النظرية الى التنفيذ – أدوات تطبيقية

אוגוסט 2021

מינהל התכנון פועל רבות לקידום התכנון ביישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית, זאת כחלק מתשתית תכנונית, ההכרחית לפיתוח הישובים בראיה ארוכת טווח. במסגרת זו יוזם ומוביל מינהל התכנון תכניות מתאר כוללות/כוללניות, לצד קידום סטטוטורי ואישור של תכניות מפורטות בהיקף נרחב.

פרק הדיור בתכנית האסטרטגית לשנת 2040, אותה מוביל מינהל התכנון, הטמיע את יעדי הדיור לחברה הערבית, כפי שנקבעו בהחלטת ממשלה 2457. במקביל, שורת החלטות ממשלה חשובות שהתקבלו בשנים האחרונות, אשר תכליתן פיתוח והעצמת הישובים הערביים, הדרוזיים והצ'רקסיים, האיצו את העשייה התכנונית בתחום, תוך מיקוד מאמץ בתכנון מפורט על קרקע בבעלות פרטית ביישובים אלה.

במסגרת זו, ומתוך תפיסה הדוגלת בתכנון מותאם למגוון אוכלוסיות, מינהל התכנון נרתם ללמוד, לקדם ולתת מענה תכנוני מיטבי ואיכותי לאוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית, תוך התייחסות להיבטים החברתיים והקהילתיים המאפיינים אוכלוסייה זו ותרגומן לשפה תכנונית, המאפשרת מתן מענה הולם.

מסמך זה, המבוסס על הניסיון המצטבר בתחום, מציג תובנות וכלים יישומיים לתכנון בקרקע פרטית ביישובים הערביים, הדרוזיים והצ'רקסיים.

אני תקווה שהמסמך יתרום להגברת שיתוף הפעולה בין מקדמי התכניות, הרשויות המקומיות, הוועדות המקומיות והמחוזיות, והתושבים, ויגביר את המודעות לצורך בתכנון ישים המספק סביבת מגורים ראויה ואיכותית ביישובים אלה.

דלית זילבר
מנכ"לית מינהל התכנון

בעשור האחרון הושלמה הכנתן של תכניות המתאר הכוללניות או הכלל יישוביות לרוב רובם של יישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית[1]. תכניות אלו נותנות מסגרת תכנונית ארוכת טווח לכ-96% מאוכלוסיית הישובים.

עם זאת, תכנון מפורט, הכולל איחוד וחלוקה, לקה בחסר עד כה ביישובים אלו, בעיקר בשל הקושי לקדם תכנון הנשען על אמות מידה תכנוניות מקובלות, בקרקע הפרטית המאפיינת את מרבית שטחי הפיתוח בישובים אלו. על קושי זה נוסף מחסור בתקציבים ומשאבים להכנת תכניות מסוג זה. מחסור זה בתכנון מפורט, ברמה המאפשרת הוצאת היתרים, הינו בין הגורמים שהובילו למצוקת דיור בישובים הערביים, לבניה לא מוסדרת, וכן למחסור בשטחים ציבוריים ובתשתיות.

לנוכח מציאות זו, התקבלה סידרת החלטות ממשלה שתכליתן צמצום פערים, פיתוח והעצמה של יישובי החברה הערבית והדרוזית, בין היתר בדרך של קידום תכנון כוללני ותכנון מפורט, תוך הקצאת משאבים ייעודיים לכך.

בהמשך לכך, התעורר שיח ציבורי וממשלתי רחב באשר לסוגיות ולאתגרים בתכנון בחברה הערבית, כאשר רק לאחרונה התקבלה החלטת ממשלה 664, המציפה את כלל החסמים והדילמות שעלו ומתווה דרכי פעולה להתמודדות עימם. החלטה זו הינה נגזרת של דו"ח הצוות הבין-משרדי להסרת חסמים בדיור ובמקרקעין בישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית בראשות משרד המשפטים.

במקביל להשלמת המהלכים הסטטוטוריים של התכניות הכוללניות, ולתכנית האסטרטגית לדיור המקודמת על ידי מינהל התכנון, קיימת בשנים האחרונות תנופת תכנון גדולה, במסגרתה מקודמות תכניות מפורטות רבות על ידי משרד הבינוי והשיכון, רשות מקרקעי ישראל ומינהל התכנון, וכן על ידי רשויות מקומיות או ועדות מקומיות, במטרה לאפשר את מימוש השטחים שיועדו לפיתוח במסגרת התכניות הכוללניות של ישובים אלה. כך, אושרו בעשור האחרון כ-243,000 יחידות דיור בתכניות מפורטות ביישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית, כאשר רק בין השנים 2017-2020 אושרו מעל ל-140,000 יחידות דיור, בין היתר בשל תרומתו של הותמ"ל בקידום תכניות מפורטות בישובים אלה.

[1] נכון להיום מתוך 134 ישובי החברה הערבית והדרוזית, ל- 115 ישובים קיימות תכניות כוללניות או כלל ישוביות עדכניות , חלקן בתוקף וחלקן מצויות בשלבים סטטוטוריים מתקדמים (לעניין זה 'תכנית עדכנית' - אושרה אחרי 2005)

מסמך זה שלפניכם מאגד את כלל התובנות שעלו מתוך עשייה רבת היקף זו, וגובש כך שישמש ככלי בידי מתכננים, רשויות מקומיות ובעלי קרקעות כאחד, להתמודדות עם האתגרים שבקידום תכנון מפורט בקרקע פרטית, וקבלת תכנית ישימה ומוסכמת העומדת בכללים התכנוניים המקובלים.

קידום פלטפורמה תכנונית, היודעת להתמודד עם המציאות הדינמית הקיימת, ואשר מביאה לידי ביטוי את ההיבטים החברתיים והתרבותיים השונים של החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית, הינה עוד נדבך חשוב בקידום איכות החיים של אוכלוסיות אלה ופיתוח יישוביהן, בראיה ארוכת טווח.

מיכל מריל
מנהלת אגף בכיר
תכנון חברה וקהילה

תודות:

למתכננים אדר' דסמונד קפלן, אדר' דפנה דורפמן ואדר' מודי אבירם שסייעו בחשיבה ובהמחשות, ולמתכננים שדוגמאות מעבודתם צורפו למסמך זה: אדר' רוזה דיאמנט, אדר' איברהים דוורי ואדר' דני קידר, וכן לשמאי מוטי זייד ולמודד מועתז כילאני.

לשותפינו ממנהל התכנון שתרמו מנסיונם הרב: אדר' אתי אפרתי ועו"ד נחמיה ון דייק, אורי אילן, חגית עמית, עו"ד דרור לביא אפרת, אחמד שמסי, ויקי אליאשקביץ, דולי כהן, מאהר מסעוד, רונן סגל, מוחמד נאטור, טלילה הראל ואדר' סוזן מאדי.

לשותפינו ממשרד המשפטים, עו"ד ארז קמיניץ, עו"ד רוסלאן עותמאן ועו"ד כרמית יוליס.
לאדר' ורד סלומון ואדר' מלכה שניאור ממשרד הבינוי והשיכון ולמרכז למיפוי ישראל.

למהנדסי הועדות המקומיות שהאירו את עינינו בנושאים חשובים מהיכרותם והתנסותם בשטח: מני עדי, אדר' יוסף חביב ואזדהאר חביש.

לצוות שסייע בכתיבת המסמך ועיבודו, מיכל אמיתי ממינהל התכנון, ואבי כהן צדק והיבה בוורדי מחברת אביב AMCG.

צוות עבודה:

מיכל מריל – מנהלת אגף בכיר תכנון חברה וקהילה
אדר' מיכל אמיתי – יועצת, מינהל התכנון
אבי כהן צדק, היבה בוואדי – חברת אביב AMCG

עריכה:

מיכל מריל ואדר' מיכל אמיתי

עריכה גרפית:

ארבל הלוי

מפת שער: המרכז למיפוי ישראל

תוכן

1 **מבוא** 12

2 **תכנון בחברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית: סוגיות ואתגרים** 14

בעלות על הקרקע 14
מאזן בעלויות הקרקע ביישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית 14
רישום וחלוקת הקרקע בין הבעלים 15
ערך הקרקע וזכויות הבניה 17
סחר בקרקע 17
משמעות זכויות הבניה 17
פערים תכנוניים ויחס לתכנון 18
פער תכנוני ויישומי 18
הפרשות לצרכי ציבור 19
חשיבות השותפות של השלטון המקומי 20

3 **תכנית איחוד וחלוקה: יתרונות, קונפליקטים ונקודות מפנה** 21

יתרונות עיקריים 21
הגישה הרווחת ביחס לתכניות מפורטות הכוללות איחוד וחלוקה 22
נקודות מפנה 23

4 **תכניות איחוד וחלוקה: עקרונות ליישום ביישובי החברה הערבית והדרוזית** 25

היצמדות ככל האפשר לחלקת המקור 25
הפרשה שוויונית לטובת שטחי ציבור 26
פירוק שותפויות (מושע) וריכוז בעלויות 28
הסדרת בניה קיימת 29
התאמה למצב הקנייני הקיים בפועל 29
תכניות מוכוונות רישום 32
שיתוף ושקיפות 34

5 **תכנית איחוד וחלוקה: אבני דרך לשיתוף ציבור ביישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית** 36

שלב א: גיבוש האמצעים והכלים לשיתוף ציבור 36
שלב א.1. הקמת צוות עבודה לליווי התכנית 36
שלב א.2. גיבוש כלים לפרסום התכנית ויידוע הציבור 37
שלב ב: מפגש ציבורי הכולל הסבר לתהליך האיחוד וחלוקה 38
שלב ג: איסוף, תיעוד וניתוח נתונים 40
שלב ג.1. הודעה לציבור 40
שלב ג.2. מפגשים פרטניים עם בעלי הקרקע 40
שלב ג.3. תיעוד הנתונים 41
שלב ג.4. מיפוי תשריטי החלוקה 41
שלב ד: הצגת תכנון ראשוני לבעלי הקרקע וקבלת משוב 43
שלב ה: ביצוע התאמות תכנוניות בהתאם למשוב בעלי הקרקע 45
שלב ו: פרסום התכנית במקביל להגשתה למוסדות התכנון 45

6 **ריכוז דגשים והנחיות לתכנון** 47

7 **סיכום** 50

8 **נספחים** 53

נספח א: דוגמא לנוסח הודעה לציבור בדבר הכנת תכנית ובקשה לשיתוף מידע 53
נספח ב: דוגמא לטופס איסוף מידע 54
נספח ג: דוגמאות למיפוי תשריטי חלוקה ושיוך מגרשים 55
נספח ד: דוגמאות להשפעת תשריטי חלוקה על התכנון 58
נספח ה: דוגמא להצעת חלוקה במסגרת נספח הבינוי המנחה 62

1 מבוא

קידומן של תכניות מפורטות רחבות היקף על קרקע פרטית בכלל, ובחברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית בפרט, מציב בפני מקדמי ועורכי התכניות אתגרים מורכבים, הקשורים בהרכב הבעלות על הקרקע, במאפיינים הייחודיים של ישובים אלו ובתרבות המקומית, אשר משפיעים במידה רבה על דפוסי הדיור הנהוגים בהם.

אחד הכלים העיקריים לתכנון מיטבי בקרקע פרטית הינו תכנית מפורטת, הכוללת איחוד וחלוקה וטבלאות איזון והקצאה ("איחוד וחלוקה ללא הסכמה"2). באמצעות איחוד וחלוקה ניתן לשמור על שוויון באחוזי ההפרשות לצורכי ציבור בין בעלי הקרקע מחד, ועל תכנון איכותי, המקצה מגרשים רגולריים וישימים הכוללים גם שטחי ציבור, מאידך. המסגרת החוקית על פיה ניתן להפעיל כלי זה הינה סעיף 122 לחוק התכנון והבניה, ותקנות התכנון והבניה ("תכנית איחוד וחלוקה"). כן נקבעו הנחיות מקצועיות בנוגע להקצאת הזכויות בטבלאות האיזון במסגרת תקן 15 של התקינה השמאית.

באשר להליך התכנון עצמו – עבודה יחד עם הרשות המקומית, שיתוף הציבור ובניית אמון מראשית ההליך התכנוני, הינם הכרחיים במסגרת הכנת תכניות אלה, על מנת להביא לתכנית ישימה ומוסכמת ככל האפשר.

מסמך זה סוקר בתמצית את הסוגיות, הדילמות והאתגרים העיקריים, הכרוכים בתכנון בקרקע פרטית בישובים הערביים והדרוזים. לאחריהם מפורטים כלים יישומיים להכנת תכניות איחוד וחלוקה, לרבות המלצות על הליך מוסדר ומובנה של שיתוף ציבור במסגרת ההליך התכנוני, ואשר חלקם משולבים הלכה למעשה במסגרת קידום תכניות איחוד וחלוקה בקרקע פרטית מזה מספר שנים. המסמך מציג דרכים ואמצעים ליישומם באופן מותאם לאוכלוסייה ולמאפייניה החברתיים והתרבותיים, בכדי לעמוד בדרישות התכנוניות, ולהביא לתכניות איכותיות וברות יישום.

הסוגיות והכלים המוצגים במסמך זה, הינם ברובם תולדה של חקר מקרים והתנסות בפועל בעשרות תכניות מפורטות הכוללות איחוד וחלוקה בקרקעות בבעלות פרטית ביישובים אלו, תוך עבודה מול בעלי הקרקעות והתמודדות עם האתגרים והדילמות שעלו במסגרתה.

[2] תכנית המוגדרת כ'תכנית איחוד וחלוקה ללא הסכמה' (גם אם היא מוסכמת בעיקרון על בעלי הקרקע הכלולים בה) חייבת לכלול טבלאות איזון והקצאה, המוודאות שמירה על חלקו היחסי של כל אחד מבעלי הקרקע בתכנית.

המסמך נולד לאור בקשות של גורמים שונים, ומתוך רצון לשתף את המידע והניסיון שנצבר עד כה עם כל השותפים בתכנון, ועם כל אלו שהתנסו או מבקשים להתנסות בעתיד בתכנון מפורט בקרקע פרטית ביישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית, והוא מיועד לצוותי תכנון, רשויות מקומיות, ועדות מקומיות, לשכות התכנון, מקדמי תכניות וגם לבעלי הקרקעות עצמם. זאת בתקווה שיסייע להתמודד עם האתגר החשוב של קידום תכניות איחוד וחלוקה בקרקע פרטית מתוך הבנת הדגשים העיקריים הקשורים במאפייני החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית, ומבלי לוותר על תכנון איכותי, שאינו מוטה בעלויות ושיקולים קניינים בלבד.

2 תכנון בחברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית: סוגיות ואתגרים

בעלות על הקרקע

מאזן בעלויות הקרקע ביישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית

מאזן הקרקעות ביישובים הערביים והדרוזים מוטה בעלות פרטית, כאשר, בממוצע, כ-80% ומעלה מהקרקע בישובים אלו היא קרקע בבעלות פרטית, הנמצאת בבעלות של חלק קטן יחסית מכלל אוכלוסיית היישוב. כלומר, חלק גדול מאוכלוסיית היישובים הללו אינו מחזיק בקרקע ונדרש למצוא עבורו פתרונות דיור. האפשרות של תושבים אלו להמשיך ולהתגורר ביישוב מותנית בשוק נדלן מפותח, שיאפשר קניה ומכירה, או השכרה, של דירות בקרקע פרטית, דבר שקיים במספר ישובים מועט בחברה הערבית והדרוזית. לחילופין, אפשרות זו מותנית בקיומו של היצע יחידות דיור בקרקע בבעלות מדינה, המיועדת לשיווק - משאב הקיים רק בחלק קטן מישובים אלה, ואשר בפועל נתקל בקשיי שיווק של מלוא הקיבולת התכנונית המאושרת.

ככל שקיימת קרקע בבעלות מדינה ביישובי החברה הערבית והדרוזית, היא מהווה משאב חשוב בשני היבטים עיקריים:

- הקצאת קרקע למגורים בכדי לענות על צרכי הדיור של מחוסרי פתרונות דיור.
- סיוע במתן מענה פרוגרמתי לצרכי ציבור, כמו מבני ציבור ושטחים ציבוריים פתוחים, במקומות שבהם אלו נדרשים ברמה על שכונתית ומחייבים הקצאה בהיקף גדול על חשבון קרקע פרטית.

האיזון הנכון בין שני היבטים אלה מייצר לעיתים דילמה ומתח מובנה בין הצורך לתוספת קרקע מדינה לצרכי ציבור, במקומות שבהם ההפרשה לטובת שטחי ציבור מקרקע פרטית לא נותנת מענה מיטבי, לבין הרצון לנצל את הקרקע שבבעלות המדינה לטובת מגורים לחסרי פתרונות דיור. ההיבטים השונים של איזון זה והשלכותיהם נבחנים לאורך התהליך התכנוני ויש להם משמעות, בין היתר, בכל הנוגע לניצול יעיל של משאב הקרקע וצפיפות הדיור הנגזרת מכך. לאור האמור, יש לתאם ציפיות מראש עם רשות מקרקעי ישראל, ולוודא את עמדתם בהתייחס לתכנית הספציפית שבה מדובר.

חשוב לומר, כי במקרים רבים זמינות הקרקע בבעלות המדינה, ככל שקיימת, אינה צמודת

דופן ואינה רציפה לשטחים המיועדים לפיתוח. כתוצאה, יש מצבים בהם לא ניתן לקבל תוספת גדולה של שטחי פיתוח בקרקעות מדינה, ובמקרים אחרים נדרש למצוא פתרונות תכנוניים לשטחים הפרטיים, הכלואים בין הישוב לבין הקרקע שבבעלות המדינה, ובחינת שילובם בצורה מושכלת וקומפקטית שתייצר רצף עירוני/ישובי אחוד.

יש לציין כי מאגר קרקעות המדינה בישובים אלו מוגבל, והולך ומצטמצם, ובכל מקרה לא ניתן יהיה להישען עליו לאורך זמן.

רישום וחלוקת הקרקע בין הבעלים

הבעלות הפרטית על הקרקע בחברה הערבית והדרוזית מבוססת היסטורית על המבנה המשפחתי-חמולתי, כאשר לרוב החלקה רשומה בפנקסי המקרקעין על שם ראש המשפחה המורחבת. מפת הבעלויות המורכבת נובעת, בין היתר, מאופן חלוקת הירושה בין בני ובנות המשפחה על פי ההלכה השרעית, או על פי הליך אזרחי, או בהתאם לצוואה. עובדה זו מייצרת מצבים מאתגרים כגון:

- מקרים בהם רישום הבעלויות בחלקת המקור משקף לעיתים אנשים שכבר אינם בין החיים, לפעמים ללא צוו ירושה מוסדר, או עם מספר יורשים גדול מאד, ללא קשר לגודלה של החלקה.
  כתוצאה מהאמור לעיל, ולעיתים גם כתוצאה מעסקאות שנעשו במהלך השנים, קיימים בחלקת המקור מחזיקים בקרקע שאינם רשומים בפנקסי המקרקעין, ואלו לא יוכלו להירשם במסגרת טבלאות האיזון וההקצאה. מגבלות אלו מעוררות גם סוגיות קנייניות, שמוסדות התכנון מתקשים להתמודד עמן.
- מקרים בהם קיימת בנייה בהיתר, בהתאם לתכנית מאושרת החלה רק על חלק מחלקה, כאשר ההיתר ניתן על בסיס חתימת חלק/כל בעלי הזכויות על תשריט חלוקה שלא נרשם בפנקסי המקרקעין. במצב זה, כל בעלי הזכויות עדיין רשומים כבעלי הזכויות של כל החלקה בהתאם לחלקם במקרקעין, כאשר בעלי הזכויות שבנו בהיתר לא נגרעו מהמרשם, וזכותם הקניינית במושע נותרת גם ביתרת החלקה, שאיננה כלולה בתכנון המפורט המאושר. בשלב הכנת תכנית האיחוד וחלוקה החדשה ביתרת החלקה, קיים קושי לבצע בידול של בעלי הזכויות. זאת מאחר ולא הושלם תהליך פירוק השותפות במקרקעין בהתאם לתכנית המאושרת, ולא נגרעו בעלי הזכויות שבנו ומימשו את זכויותיהם, והם נשארו כשותפים בזכויות (מושע) בחלקה בשלמותה.

- בהקשר זה יצויין, כי עד לתנופת התכנון האחרונה, הליך התכנון בישובים הערביים כלל הרחבות במעין "רצועות" מסביב לשטח המאושר לבנייה. הקו הכחול של התכניות, שכללו את השטח החדש המיועד לפיתוח, נקבע בצורה כזו שכלל רק חלק מהחלקה. מתן היתר הבניה על ידי הועדה המקומית התאפשר לאחר שבעלי החלקה חתמו למבקש (שהוא בדרך כלל אחד מבני המשפחה, והוא או אביו מחזיק בחלק זה של חלקת המקור, או חלק ממנו). ברוב המקרים, החלק שנכלל בתכנית המאושרת, ואשר עליו ניתן ההיתר, אינו תואם לחלקו היחסי של הבעלים שקיבל את היתר הבניה מהוועדה המקומית. דבר זה מקשה מאד על התאמת החלוקה לחלקם היחסי של כל אחד מהשותפים בחלקה, במסגרת התכנית החדשה המייעדת את יתרת החלקה לפיתוח .
- מקרים בהם קיימת בניה שבוצעה על ידי אחד מהבעלים בחלקה (בין אם על פי היתר שניתן כדין בהתאם לתכנית מאושרת שחלה על חלק מהחלקה, ובין שלא בהיתר), באופן שמסכל את האפשרות לנצל את יתרת החלקה לטובת שאר הבעלים/ המחזיקים בקרקע. הדברים חמורים בעיקר כאשר הבנייה נעשתה באופן בלתי חוקי, באופן שבו החוטא יוצא נשכר - בנייתו מאושררת בדיעבד, בעוד מי ששמר על החוק, אינו יכול לקבל חטיבת קרקע ראויה.
- מקרים בהם החלוקה בין המחזיקים בקרקע, בין אם הם רשומים ובין אם לא, אינה מוסכמת ואינה מגובה בתשריטי חלוקה פנימיים, כך שיש קושי להפנים לתוך התכנית מתווה תכנוני המוסכם עליהם.
- מקומות שבהם קיימות הסכמות בין המחזיקים בקרקע, הבאות לידי ביטוי בתשריטי חלוקה פנימיים, או (ברוב המקרים) בצורת חזקה בשטח, המאופיינת בעיבוד חקלאי או מטעי זיתים ללא תשריטי חלוקה. מצבים אלו מקשים לעיתים על תכנון מיטבי, ועל היכולת להפריש קרקע לצרכי ציבור באופן שלא יפר את ההסכמות שהתגבשו ביניהם.
- מקומות בהם קיימת חלוקה מוסכמת, היוצרת מגרשים לא רגולריים ולא אופטימליים לפיתוח.
- מקרים בהם חלו שינויים במערכת היחסים בין בעלי הקרקע השונים לאורך תהליך התכנון, אשר מובילים לשינוי בהסכמות שהתקבלו לגבי החלוקה בין הבעלים בתחילת תהליך התכנון. שינויים אלה גוררים שינויים בתכנון, אשר לרוב משליכים גם על מיקומם של מגרשים של בעלי קרקע אחרים.
- מקרים בהם מקודמות עסקאות שנעשות לאורך תהליך התכנון, ללא תיעוד פורמאלי או

רישום, דבר שמשנה את בסיס המידע הקנייני (הלא פורמלי) שעליו נבנה התכנון, ומצריך לעיתים לחזור לשלבי תכנון קודמים.

- מקרים בהם חלק מבעלי הקרקעות (בדרך כלל אחים) הכלולות בתכנית האיחוד והחלוקה, הם בעלים של יותר מחלקה אחת וקיים הסכם (בדרך כלל לא כתוב) של חלוקת שימוש ביניהם, כך שכל אחד משתמש בחלקה שלמה למרות שהרישום בטאבו כולל את כל האחים בכל החלקות.

מכל האמור לעיל עולה, כי המעבר בין שיוך הבעלויות וחלוקת הקרקעות בין הבעלים והמחזיקים בה, לבין הפעולה התכנונית, מצריך עבודה רבה הקשורה בתהליכי שיתוף ציבור הכוללת איסוף מידע ישיר מבעלי הקרקע, גישור והסברה, כפי שיפורט בהמשך מסמך זה.

ערך הקרקע וזכויות הבניה

סחר בקרקע

שוק הנדל"ן ביישובים הערביים, הדרוזים והצ'רקסיים בכלל, וביישובים הכפריים והקטנים בפרט, אינו מפותח דיו. עובדה זו נובעת מכמה סיבות:

- בקרב החברות הללו יש לקרקע משמעות תרבותית וחברתית: היא נתפסת כסמל סטטוס חברתי וחלק מהזהות התרבותית של המחזיק בה.
- רוב בעלי הקרקע בחברה הערבית והדרוזית רואים בה רזרבה לטובת הדורות הבאים ("בניה רב דורית").
- חלק מבעלי הקרקע שומרים על שטחים חקלאיים כביטחון לטווח הרחוק, ולא בהכרח כפתרון דיור לדור הבא, כגון כרמי זיתים עתיקים שעוברים בירושה מדור לדור.
- תפיסת ערכן של הקרקעות מתבססת בראש ובראשונה על גודל השטח ואיכותו, ולא על שוויו הכספי או זכויות הבניה שניתן לבנות בו.

מציאות זו מייצרת מובלעות של שטחים לא מפותחים, או שטחים המנוצלים בדלילות בלב הישובים, או במעטפת שלהם. מובלעות אלה, על אף שיועדו לפיתוח בתכניות מאושרות, בפועל הן אינן עתודות זמינות לפיתוח עבור תושבים החסרים פתרון דיור.

משמעות זכויות הבניה

מאפייניה התרבותיים של החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית, המבוססים על ערכי

המשפחה הרחבה, משפיעים גם על נורמות הדיור. למשל, אופי הבינוי המסורתי מאופיין בבית פרטי רב קומתי, משותף לאב הבית ובני המשפחה הגרעינית, הבנוי על קרקע פרטית סמוכה לקרקעות המשפחה המורחבת. הבית יכול לשמש מספר בתי אב, כאשר לכל אחד מהם תוקצה קומה או אגף נפרדים. כאמור, במקרים בהם הקרקע לא בנויה ואין צורך משפחתי מיידי בפיתוחה, היא נשמרת כעתודה לשיכון בני המשפחה בעתיד. כך למשל, בניה של 4-5 קומות, הנבנית כבניה רב דורית, היא דבר שניתן לראות יותר ויותר בעיקר בישובים הגדולים, אם כי לאחרונה ניתן לראות גם בניינים משפחתיים בני 4-5 קומות שנבנים ככאלה במקשה אחת.

מגמת שילוב אוכלוסייה זרה, ללא קשר משפחתי, בבניין המגורים, בין אם באמצעות עסקאות מכר ובין אם באמצעות דיור להשכרה, אינה שכיחה בקרב החברה הערבית והדרוזית, למעט בערים הגדולות כדוגמת נצרת, טמרה או שפרעם. נסיבות אלה מייצרות אדישות להגדלת זכויות הבניה במסגרת התכנית, והיעדר כדאיות כלכלית למימוש בנייה רוויה בצפיפות גבוהה. כך, דפוס הדיור והנורמות החברתיות, התרבותיות והקנייניות המתוארות לעיל, מביאות לכך שאוכלוסייה זו תופסת את היקף שטח הקרקע, קרי השטח הפיסי, כבעל ערך עליון, העולה בחשיבותו על היקף זכויות הבניה.

זאת בשונה מהאוכלוסייה הכללית והעירונית, בה הקרקע נתפסת כמוצר כלכלי, והעצמת הזכויות בתמורה להפרשת שטח לצרכי ציבור למשל, מתקבלת בברכה.

פערים תכנוניים ויחס לתכנון

פער תכנוני ויישומי

כיום, במרבית היישובים הערביים, הדרוזיים והצ'רקסיים, ובעיקר בגרעיני הישובים הוותיקים, הבינוי מוכתב על ידי מבנה הבעלות על הקרקע, והם חסרים סדר עירוני. כפועל יוצא, מצבן של התשתיות העירוניות באזורים אלה ירוד ולא תקני, בין אם מדובר במערכת התנועה, אשר מורכבת מרחובות וסמטאות צרות בשיפועים לא תקניים ללא מעבר בטוח להולכי רגל וללא שלד תחבורתי ברור, ובין אם מדובר בתשתיות חשמל, מים, ביוב וניקוז, אשר אינן מפותחות דיין. רבים מהיישובים סובלים גם ממחסור חריף בשטחים למוסדות ציבור ובמיוחד בשטחים ציבוריים פתוחים. הבעיה הופכת מורכבת עוד יותר בהיעדר תקציבים מספקים לביצוע ושיקום התשתיות, או בהיעדר יכולת של הרשויות המקומיות לנצל את התקציבים שהמדינה העמידה

לרשותם, בין היתר בשל פערי מידע ובירוקרטיה עודפת.

התכנון הכוללני מהווה תשתית חיונית ליצירת מרחב עירוני או יישובי איכותי במכלול ההיבטים לרבות דיור, תשתיות, תחבורה ושטחי ציבור, מתוך ראיה כוללת וארוכת טווח, ובמטרה להביא לרמת חיים נאותה ביישובים. הוא מאפשר, בין היתר, ליעד שטחי ציבור חדשים, עירוניים או שכונתיים, תוך צמצום פערים הנוגעים למחסור הגדול בשטחי ציבור במרכזי הישובים הוותיקים, מאפשר להתוות תשתיות חדשות כדוגמת דרכים ומערכת תחבורה ציבורית שיצמצמו את הגודש במרכזי הישובים הצפופים, וכן מזהה את המקומות שבהם נכון להשקיע בהתחדשות עירונית כמנוף המחולל שינוי.

התכנית המפורטת, היא זו שמאפשרת את יישומו של התכנון הכוללני.

הפרשת קרקע לצורכי ציבור

הצורך בהפרשת קרקע לצרכי ציבור נתקל בקשיים הקשורים ברצון לשמר את דפוסי הדיור הקיימים בקרב חלק מהאוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית, וקשור במספר היבטים:

- דפוס הבניה הבין דורית ושמירת הקרקעות לעתיד, ולעיתים לעתיד הרחוק, גורמת לבעל הקרקע להטיל ספק בחשיבות ההפרשות לצורכי ציבור במסגרת תכנית איחוד וחלוקה.
- חשיבות האחיזה בקרקע, והשאיפה לשמור על היקפה ומיקומה המקורי וההיסטורי, מקשה על הנכונות לוותר על חלק מהקרקע לטובת שטחי ציבור.
- קושי בהתגברות על משקעים שנוצרו עקב הפקעות עבר שנעשו על ידי המדינה.
- מודעות נמוכה יחסית לחשיבות המרחב הציבורי בקרב חלק מהאוכלוסייה, אשר "הסתגלה" למצב הפיזי הקיים לאורך השנים בישובים אלה.
- דרישת התושבים לשוויוניות בהיקף הקרקע המופרשת לצורכי ציבור בין כלל בעלי הקרקעות בתכנית.

עם זאת, חשוב לציין כי בשנים האחרונות נחשפנו ליותר ויותר קולות בקרב החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית, התומכים בערכים התכנוניים ומבקשים להנחיל אותם בישובים, זאת על אף ההשפעה שיש להם על דפוסי הבניה הקיימים והמסורתיים. הדור הצעיר, נשים עם ילדים וגם חלק מראשי הרשויות, רואים בתכנון הזדמנות לקידום הישוב. רבים מהם מייחסים חשיבות לשיפור המרחב הציבורי , לרבות גני משחק, מרחב תנועתי מעודד הליכתיות בטוחה

ונעימה (מדרכות רחבות, תאורה, נטיעות, אזורי ישיבה), מבני ציבור נגישים ועוד, כמנוף לשיפור סביבת המגורים וליצירת תשתית תכנונית איכותית שתביא לשיפור ברמת החיים. בהתאם, קיימת כיום יותר ויותר הבנה כי ההפרשות לצרכי ציבור נועדו לשרת את התושבים, בעלי הקרקעות ומשפחותיהם. יחד עם זאת, נכון להיום, הנכונות והמודעות לצורך בהפרשה לצרכי הציבור, מסתכמת עדיין בהיקף שטחי ציבור נמוך מהנדרש. אין ספק, כי הקצאת משאבים ומימוש בפועל של שטחים ציבוריים, לרבות שטחים ציבוריים פתוחים מאושרים, יעודד בעלי קרקעות להפריש שטח מחלקתם בכדי לאפשר איכות חיים טובה.

חשיבות השותפות של השלטון המקומי

הרשויות המקומיות מהוות את הגשר המחבר בין בעלי הקרקע לבין מוסדות התכנון ומקבלי ההחלטות. בהתאם, קיימת חשיבות עליונה בשיתוף הפעולה בין המתכנן ומקדמי התכניות לבין הרשות המקומית והועדה המקומית. הירתמותן של הועדות המקומיות, ראשי הרשויות והצוות המקצועי של הרשות לתהליכי התכנון, לרבות למניעת המשך בניה לא מוסדרת אשר מסכלת את התכנון המתהווה ואת ישימותו, הינה תנאי בסיסי לבניית אמון ולהצלחת תהליך התכנון, כך שניתן יהיה להגיע למוצר תכנוני איכותי וישים בזמן סביר.

יש לציין כי חלק מהועדות המקומיות יכולות גם לסייע במלאכת התיווך מול התושבים כגורם נייטרלי. זאת בעיקר במקומות בהם קיימת חשדנות של חלק מהאוכלוסייה המקומית למהלכים תכנוניים שביוזמת הרשות המקומית. חשוב להיעזר בהן כגורם מוביל ככל שאפשר, וגם כגורם בעל יכולות מקצועיות.

כדי לקדם תכנון איכותי ברשויות אלה, המפנים לתוכו אמות מידה מקצועיות, ממשיך מינהל התכנון לפעול לקידום פעולות הסברה והדרכה לקהלי יעד שונים לרבות ראשי הרשויות, עובדי הרשויות המקומיות והועדות המקומיות, צוותי התכנון ועוד, בכדי לתת בידם את הכלים להתמודד עם האתגרים שמעמידה הכנת תכניות איחוד וחלוקה בקרקע פרטית בישובים אלו.

3 תכנית איחוד וחלוקה: יתרונות, קונפליקטים ונקודות מפנה

יתרונות עיקריים

תכנית איחוד וחלוקה על פי חוק התכנון והבניה, מאפשרת איחוד חלקות מקור וחלוקתן מחדש בהתאם לצרכים ולשיקולים תכנוניים. זאת, תוך שמירה על שווי יחסי של ערכי הקרקע. ערכים אלו באים לידי ביטוי בטבלאות האיזון וההקצאה המצורפות לתכנית, ומבוטאים בשווי השטח וזכויות הבניה במצב הנכנס לעומת השווי במצב היוצא.

תכנית איחוד וחלוקה הינה הכלי היעיל והנכון להתמודדות עם תכנון במרחב המאופיין במרכיב גבוה של קרקע בבעלות פרטית. להלן חלק מיתרונות תכנית איחוד וחלוקה בכלל וביישובים הערביים, הדרוזים והצ'רקסיים בפרט:

- מאפשרת תכנון מודרני יעיל ולא בזבזני, שאינו מסתמך על תצורת חלקות המקור בלבד (שבדרך כלל אינן רגולריות ויכולת הניצול שלהן מוגבלת), כאשר השיקול התכנוני עומד בבסיסו ולא רק השיקול הקנייני. ככזה, התכנון מאפשר הקצאת שטחים לצרכי ציבור ויצירת מגרשים רגולריים לבנייה, המאפשרים פתרון דיור ישים לדור הבא, על פי אמות המידה התכנוניות המקובלות, לרבות דרכים ותשתיות, מוסדות ומבני ציבור ושטחי ציבור פתוחים.
- מאפשרת חלוקה שוויונית וצדק חלוקתי בכל הקשור בנשיאה בנטל הקצאת שטחים לצרכי ציבור בין בעלי הקרקעות.
- מייתרת את הצורך של ראשי הרשויות להתמודד עם סוגיית הפקעת קרקעות לצרכי ציבור, דבר שאינו שכיח בישובים אלו על אף המחסור הגדול בשטחי ציבור. בתכניות איחוד וחלוקה השטח מוקצה לטובת המועצה ללא צורך בהליך של הפקעה, וכך גובר הסיכוי למימוש השטחים הציבוריים המתוכננים.
- מאפשרת פירוק שותפויות בקרקע וע"י כך מגדילה את ישימות הבניה בפועל, תוך מתן אפשרות לניצול הזכויות של כלל בעלי הזכויות במקרקעין, ומניעת הפגיעה בהם כתוצאה מהיווצרותם של מצבים שכיחים של "כל הקודם זוכה".
- מאפשרת הסדרת המקרקעין במסגרת המשפחתית.
- מאפשרת הוצאת היתר בניה (לאחר אישור תשריט לצרכי רישום על ידי הועדה המקומית, אשר תואם לתכנית) ומימוש התכנית בפועל, בלא צורך בתשריט חלוקה (המחוייב

בהסכמת כל הבעלים), או הליך תכנוני נוסף.

- מאפשרת להתמודד בצורה מיטבית עם התנגדויות ועתירות (ובחלק מהמקרים אף מקטינה את כמות המתנגדים), היות ונעשית בהתאם לכללי התקינה השמאית, תקנות איחוד וחלוקה והוראות החוק. כך, טענות בדבר חוסר שוויון בין בעלי הקרקע מקבלות מענה במישור החוקי. יש לציין, כי בשנים האחרונות עיקר ההתנגדויות אינן נגד ההפרשות עצמן או החלוקה עצמה, אלא נגד העובדה שהחלוקה מבוססת על רישום המקרקעין הרשמי, ולא על החלוקה הלא-רשמית הקיימת בין בעלי הזכויות בקרקע, שהם בעיקר יורשים ובני משפחה, אבל גם בעלי זכויות בעקבות רכש.

הגישה הרווחת ביחס לתכניות מפורטות הכוללות איחוד וחלוקה

תכניות איחוד וחלוקה נתקלות לעיתים קרובות בהתנגדות על הסף או חשדנות מצד בעלי הקרקע, הנובעת בין היתר מהסיבות הבאות:

- **חוסר אמון בשיטה ומטרותיה** - לעיתים, בעלי הקרקע אינם מכירים לעומק את התהליך התכנוני והקנייני של תכנית איחוד וחלוקה, ואף ניזונים ממידע מטעה. כתוצאה הם אינם סומכים על תהליכי איחוד וחלוקה, ותופסים מנגנון זה כפעולה שמטרתה הפקעת קרקעות בלבד. על כך, נוספים משקעים היסטוריים שיוצרים מחסום תפיסתי פסיכולוגי, שדורש התמודדות והבנה מצד כל המעורבים בתהליך.
- **חוסר התאמה לחלקת המקור** - תכנית איחוד וחלוקה מייצרת מגרשי בניה חדשים, כאשר גבולותיהם לא תואמים בהכרח את גבול החלקה המקורית ההיסטורית, כולל מצבים בהם המגרש קרוב לחלקת המקור אבל לא ממש בתחומה.
- **כניסת גורם זר לחלקת המקור** - במסגרת איחוד וחלוקה, יתכן כי בעל זכויות במגרש החדש יקבל שטח שבחלקו נכלל בתחום חלקת מקור של בעל זכויות אחר, דבר שמייצר לעיתים התנגדות קשה.
- **הקטנת השטח המיועד למגורים ביחס לחלקת המקור** - בתכניות ישנות או תכניות שעוצבו בהתאם למציאות בשטח, בעלי הקרקע הפרישו אחוזים נמוכים, אם בכלל, מחלקת המקור לטובת צורכי ציבור, וההבדלים בהיקף ההפרשות ניכרים בשטח. בתכנית איחוד וחלוקה נדרשים בעלי הקרקעות להפריש מאדמתם שטח לצרכי ציבור על פי הצורך הפרוגרמתי, תוך שמירה על שווי הקרקע היחסי ושמירה על האינטרס הציבורי. לרוב ההפרשה בתכניות אלו היא גדולה יותר ממה שהיה נהוג בתכניות הישנות.

לאורך הליך התכנון, נוצר במסגרת האינטראקציה עם בעלי הקרקע, המחזיקים בקרקע וראשי הרשויות, דיאלוג שבו שתי שפות: שפת הקניין ושפת התכנון. תהליך תכנון הכולל איחוד וחלוקה ושיתוף של ציבור בעלי הקרקע, אמור לגשר בין פערי התפיסות: הקניינית והחברתית תרבותית מחד, והתכנונית מאידך, ולעזור בהטמעת אמות מידה מקצועיות מקובלות.

הקטנת שטח החלקה המקורית ו/או השינוי בגבולותיה, הינם במוקד המחלוקת שמתפתחת בין בעלי הקרקע לבין מקדמי ועורכי התכניות, שכן הם נוגעים בנושאי הליבה שבשיח התכנוני-קנייני בישובים הערביים, ומשפיעים על הארגון המרחבי והמבנה הפיזי שלהם, תוך שינוי הקונספט החברתי-תרבותי המוכר.

נקודות מפנה

קידום תכניות איחוד וחלוקה בחברה הערבית דורש תהליך סדור של בניית אמון והסברה, המבוסס על שיתוף והקשבה, במטרה להגיע להסכמות רחבות ככל הניתן. בשנים האחרונות ניתן לראות מגמת שינוי בגישה לתכניות איחוד וחלוקה:

- רבים בקרב החברה הערבית והדרוזית, כולל גורמים בשלטון המקומי, בעלי קרקעות ותושבים, רואים בתכניות איחוד וחלוקה מנוף לפיתוח הישובים.
- קיימים ישובים בהם תהליכי איחוד וחלוקה מקובלים, ואף עולים כדרישה מקרב בעלי הקרקעות עצמם, מתוך הבנה כי כלי זה חיוני לאפשרות של מימוש הקרקע ומבטיח שוויוניות בהקצאות ומרחב ציבורי ראוי. עדות לכך אפשר לראות גם בהתנגדויות המוגשות לתכניות מפורטות וכוללניות, בהן עולה הדרישה לפעול בהליך של איחוד וחלוקה.
- בישובים מעטים, בהם ערכי הקרקע גבוהים יחסית ומתפתחים ניצנים של שוק נדל"ן, קיימת פתיחות גדולה יותר לתכניות איחוד וחלוקה, המבטיחות חלוקה למגרשי פיתוח ישימים והעלאת זכויות הבניה (העלאת שווי הקרקע).

נקודות אלו מאפיינות בעיקר יישובים עירוניים כדוגמת נצרת, סכנין, עראבה, ג'לג'וליה וטייבה, וכן כפרים גדולים כדוגמת כפר כנא, יפיע, אכסאל, ריינה, משהד ועוד, אך לא רק. קיימים כפרים ויישובים קטנים יותר בהם אושרו או מקודמות תכניות מסוג זה כדוגמת פקיעין, כפר כמא, ינוח ג'ת ודלית אל כרמל. מנגד, ישנם ישובים, בעיקר מסורתיים יותר, בהם רעיונות אלו טרם חלחלו ונדרש מאמץ בתחום ההסברה שיאפשר להתגבר על הפערים

התרבותיים, תוך אימוץ גישה תכנונית מותאמת המאפשרת קידום תכנית איחוד וחלוקה בדיאלוג עם התושבים ובאופן שמתחשב במאפייני החברה באותו ישוב.

4 תכניות איחוד וחלוקה: עקרונות ליישום ביישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית

הנחת העבודה היא, כי איכותה של תכנית נמדדת בין היתר גם על פי ישימותה. לכן, במהלך הכנת תכניות מפורטות במתכונת של איחוד וחלוקה ביישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית, אומצו מספר עקרונות, שנועדו להתמודד עם המאפיינים החברתיים שנסקרו עד כה, ולבסס את אמון האוכלוסייה בפעולות התכנון, כך שהגישה התכנונית תותאם להיבטים אלה ככל האפשר. עקרונות אלו מתוארים להלן.

היצמדות ככל האפשר לחלקת המקור

עיקרון זה, המעוגן גם בהוראות סעיף 122 לחוק התו"ב, בתקנות איחוד וחלוקה ובתקינה השמאית, עולה בקנה אחד עם התפיסה התרבותית של האחיזה בקרקע בחברה הערבית. ככלל, בעלי הקרקע לא ששים לקבל מגרשים מרוחקים מגבול חלקתם המקורית, אם בשל כרמי זיתים עתיקים שטופחו במרוצת השנים, אם בשל סיבות משפחתיות היסטוריות וירושה, או בשל מיקום נגיש ואטרקטיבי של החלקה.

עם זאת, יש מקרים בהם עסקאות מכר נעשות תוך כדי תהליך התכנון ובעקבותיו ולא נרשמות, או מקרים בהם הקרקעות שייכות לבעלים מישובים אחרים, אשר רכשו אותן והם אינם מתכוונים להתגורר בישוב בעתיד. במקרים אלה ובמקרים שבהם הקרקעות לא נטועות, המיקום הספציפי של הקרקע מגביל במידה פחותה יותר את פרישת המגרשים ואת התכנון.

אחד הכלים להתמודד עם סוגייה זו הוא הפשטה של המקדמים בטבלאות האיזון וההקצאה, כדי שבמצב הנכנס תהיה אחידות מקסימלית, וכדי להקל על הקצאת מגרשים יוצאים כמה שיותר קרוב לחלקות המקור. השמירה על המיקום ביחס לחזקות מאפשרת לא לכלול מקדמים פרטניים הנובעים מהמיקום (נוף, פינה, טופוגרפיה וכו'), וע"י כך לפשט את המקדמים, מבלי לשנות, ככל האפשר, את התנאים הנקודתיים שהיו לבעל הקרקע ביחס למיקומו המקורי, וכך לאפשר, בקלות רבה יותר, קבלת טבלאות מאוזנות.

חשוב שהתכנון יתבסס בין היתר על צילום אוויר עדכני ויעשה מאמץ להקצות לבעלי חלקות נטועות (בעיקר בזיתים) מגרשים בחפיפה גדולה ככל האפשר לחלקות המקור, כך שהמטעים יישמרו בידי בעליהם המקוריים.

חשוב לציין כי לעיתים לא ניתן לעמוד באופן מלא בעיקרון של הקצאת מגרש יוצא לכל אחד מבעלי הקרקע בתוך תחום חלקתו או בצמוד אליה, בשל סיבות תכנוניות, הנדסיות, טופוגרפיות, חברתיות ואחרות, ויש לשקף זאת בפני בעלי הקרקע. יש גם מקרים בהם בעל קרקע פרטי מבקש בעצמו לקבל מגרשי תמורה במקום אחר. למשל במקרה שבו זכויות הבניה וצפיפות הדיור המתקבלת בחלקתו בשל שיקולים תכנוניים, היא גבוהה בהשוואה למיקום אחר בתחום התכנית, אשר בו ניתן לקבל זכויות בנייה מופחתות באופן שתואם את שאיפותיו ורצונותיו. ככל שקיימת קרקע בבעלות מדינה, הרי שניתן במקרה זה להציע למדינה את מגרשי התמורה עם הזכויות המועצמות, ולבעל הקרקע הפרטית את המגרש עם הזכויות המופחתות. הכל בכפוף להסכמת רמ"י, להיעדר בניה לא מוסדרת במקום, ולהתאמה לעקרונות השמאיים של טבלאות האיזון וההקצאה. כל תכנית תבחן במכלול ההיבטים והשיקולים, בהתאם לנסיבות הספציפיות בתחומה, ולאפשרויות ולאילוצים הקיימים בו. הפתיחות בעניין האפשרות לקבל מגרשי תמורה רחוקים מחלקת המקור היא מבורכת ותורמת להליך התכנוני, וחשוב לעודד אותה כחלק מהליך ההסברה.

הפרשה שוויונית לטובת שטחי ציבור

בתכניות איחוד וחלוקה העיקרון המנחה הוא שמירה על שווי יחסי של המגרש בין מצב נכנס למצב יוצא, כאשר שווי החלקה מוערך לפי מחיר השוק. כפי שהוזכר, במרבית היישובים בחברה הערבית והדרוזית קיימת אדישות להגדלת זכויות הבניה, שכן שווי הקרקע נתפס פחות ברמה כספית ויותר בגודל הפיסי שלה. בכל המפגשים הציבוריים שנערכו במסגרת הכנת תכניות ביישובים אלה, בלטה דרישה חד משמעית להפרשה שוויונית בין כל בעלי הקרקע בהיקף השטח הקרקעי, ולא באמצעות הגדלת זכויות הבניה. זאת על אף שעל פי הדין אין כל מניעה לייצר שיעורי הפרשה שונים, ובלבד שבסופו של הליך האיחוד והחלוקה יישמר האיזון בערך היחסי של המגרש היוצא באמצעות שמירת היחס בין היקף ההפרשות בכל מגרש יוצא לבין היקף זכויות הבניה המוקצות לו במסגרת התכנון.

נסיון העבר של האוכלוסיה, בתכנון שלא כלל הפרשה שווה לצרכי ציבור ולעיתים היטיב עם חלק מבעלי הקרקעות, הביא לפגיעה באמון בינה לבין מקדמי התכניות והרשויות המקומיות. בנוסף, חלק ניכר מההתנגדויות המוגשות לתכניות נובע מהקושי לענות לדרישה לכלול בתכנית גם חלק מהחלקה שאושר במסגרת תכנית אחרת, ואשר לא נכלל בתכנית האיחוד וחלוקה, כדי שיהיה שוויון בהפרשות בין החלק של המחזיקים בקרקע שאינו מתוכנן ונכנס

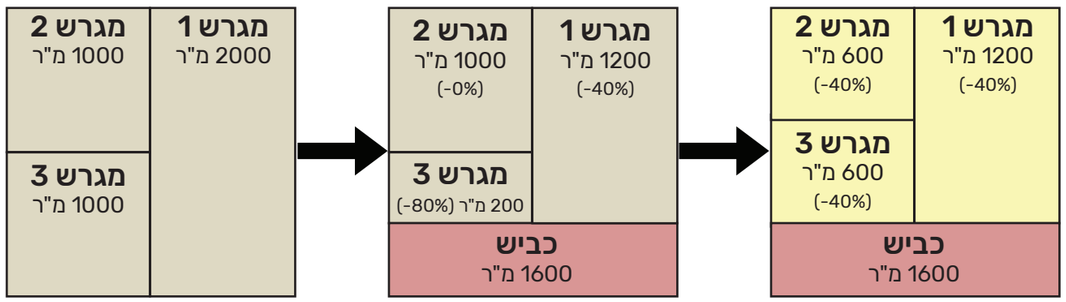
לתכנית איחוד וחלוקה, לבין חלק החלקה של המחזיקים האחרים בקרקע שאושר במסגרת תכנית אחרת, ושבה ההפרשה היתה נמוכה יותר.

יש לציין, כי היצמדות לחלקת המקור והפרשה שוויונית מקשים לעיתים על התכנון גם בהתייחס לשטחי הציבור והתשתיות: הן בהיבט של התוויה מיטבית של דרכים, המותאמת לטופוגרפיה הטבעית, ואשר תחסוך עלויות פיתוח גבוהות, והן בהיבט של היקף השטח הנדרש לטובת שטחי ציבור מבחינה פרוגרמתית וקביעת המיקום הגיאוגרפי המיטבי שלהם. כאן חשוב לשים דגש על ניצול קומפקטי ויעיל של הקרקע לצרכי ציבור, לרבות עירוב שימושים ציבוריים באותו המבנה ככל האפשר. בהיבט הקנייני הדבר ישפיע על צמצום היקף ההפרשות הנדרשות, ובהיבט התכנוני יהיה ניצול יעיל של התשתיות ותשמר פעילות לאורך שעות היממה.

מאפיין נוסף הוא עריכת טבלאות איזון והקצאה תוך הימנעות מתשלומי איזון, עקב אי יכולת הועדות המקומיות לעמוד בתשלום ובגבייה. למרות שהן אמורות להיות רק גוף מתווך בין המשלמים למקבלים, הן אינן מצליחות לגשר על הפער בין התשלום לגבייה. כל זאת, יחד עם הדרישה לשוויון בהפרשות ביחס לשטח הקרקע, מייצר מצב בו לשמאי ולעורך התכנית יש קשיים מהותיים בעריכת טבלת האיזון וההקצאה, שכן כאשר ה"ערך העליון" עליו מנסים לשמור הוא יחסיות בשטח הקרקע, נוצר לעתים מצב שמחייב תשלומי איזון מאד כבדים.

על אף הקשיים, התחשבות בעקרון השוויוניות אפשרי ואף מומלץ, בעיקר בשל תרומתו לביסוס האמון בתהליכי איחוד וחלוקה בקרב החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית.

תרשים מס' 1: המחשה סכמתית של שמירה על עקרון הפרשה שוויונית בעת איחוד וחלוקה (40%)



מצב נכס, בייעוד חקלאי

כביש מתוכנן בתחום החלוקה

מצב יוצא ביעוד מגורים חלוקת הנטל הציבורי = הקצאה שיוויונית

המחשה: "אבירם אדריכלים בע"מ"

עוד ייאמר בהקשר זה, כי בתכניות הכוללות שילוב של קרקעות פרטיות וקרקעות בבעלות מדינה קיימת ציפייה של הפרטיים, ולעיתים גם של הרשות המקומית, להקצות על חשבון קרקעות המדינה שטחי ציבור בהיקף גדול יותר, בכדי להקטין את ההפרשות מהקרקעות הפרטיות. פעולה שכזו נותנת העדפה לא מוצדקת לבעלי קרקעות פרטיים על חשבון תושבים אחרים, שאין בבעלותם עתודות קרקע לפיתוח, ואשר בדרך כלל מהווים את רוב האוכלוסייה. תושבים אלה מצפים לקבל פתרונות דיור על קרקעות מדינה, ולכן יש לעשות מאמץ לשמור עתודות קרקע אלו ולא לכלותם לטובת שטחי ציבור.

פירוק שותפויות (מושע) וריכוז בעלויות

כפי שהוזכר, הקרקעות בישובים הערביים מאופיינות בין היתר בריבוי בעלים השותפים בחלקה (רשומים ולא רשומים). בכוחה של תכנית איחוד וחלוקה לפרק שותפויות (מושע), ולהקצות מגרשים לבעלים יחידים או מספר בעלים מצומצם יחסית. כמו כן, איחוד וחלוקה מאפשר ריכוז זכויות של בעלי קרקע, המפוזרות במספר חלקות (אם כבעלים יחיד ואם כשותף עם בעלים נוספים), כך שחלקות קטנות שלא ניתנות לניצול יהפכו ליחידה תכנונית מרוכזת הניתנת לניצול. במקרים בהם קיימים בעלים, שזכויותיהם בקרקע אינן מאפשרות קבלת מגרש בניה נפרד, חשוב לעשות מאמץ לרכז את בעלי הזכויות הללו, במגרש המאפשר את ניצול זכותם ליחידות דיור בהתאם לעקרונות התכנית תוך קבלת הסכמתם. פירוק שותפויות מחד וריכוז זכויות מאידך מקלים על הוצאת היתרי בניה ויישום התכנית.

לעיתים קיימים בעלי קרקע שאינם מעוניינים בפירוק שותפות או חלוקת משנה, אם בשל חוסר רצון לפתח את הקרקע, אם בשל סכסוך בין השותפים, ואם בשל חשש ממחויבות או חוסר הבנה של התהליך. במקרה כזה מוצע למצות את כל המאמצים מול בעלי הקרקע בהסברת היתרון הטמון בפירוק השותפות ובחלוקה למגרשים, כבר במסגרת השלבים הראשוניים של גיבוש התכנית, כך שיחסך בעתיד הליך תכנוני נוסף של חלוקה. במקרה שנשאר מגרש גדול במושע, חשוב לוודא שהוראות התכנית יאפשרו את חלוקתו בעתיד בהליך של תשריט איחוד וחלוקה (להבדיל מהליך של תכנית) וניצול מלא של הזכויות. ביטוי לאפשרויות אלה ניתן לתת במסגרת נספח בינוי עקרוני שיצורף לתכנית (ראה דוגמה בנספח ה'). חשוב להבהיר, כי במקרים רבים, תשריט חלוקה שיקודם לאחר אישור התכנית יחייב הקצאות נוספות לטובת דרכי גישה למגרשים שלא הוסדרו בתכנית האיחוד וחלוקה, אשר יגבילו את פרישת הבינוי.

הסדרת בניה קיימת

התחשבות בבניה קיימת בלתי מוסדרת מגבילה את התכנון, הן מבחינת התאמתו לעקרונות התכנוניים ומיקום גיאוגרפי מיטבי של ייעודי הקרקע, והן מבחינת האפשרות להפריש שטחים לצרכי ציבור מתוך החלקה הבנויה, באופן שווה להפרשות משאר החלקות. הבניה הקיימת גם מגבילה את קביעת מיקומם האופטימלי של שטחי הציבור בהתאם לעקרונות תכנוניים מודרניים, וכן מגבילה התווייה מיטבית ותקנית של מערכת הדרכים. במקרים אלו המתכנן ישאף להפריש מתוך החלקה את השטח הנדרש, גם אם יבוא על חשבון גינה פרטית או יגרור הסטה של גדרות קיימות, דרכי גישה וכדומה. זאת, על מנת להבטיח שוויון מול בעלי הקרקע האחרים, לאפשר עמידה בצרכים הפרוגרמתיים ולשמור על האינטרס הציבורי. לעניין טבלאות האיזון וההקצאה, מבנים קיימים ללא היתר יוקצו לבעליהם ולא יילקחו בחשבון בשווי מצב נכנס/יוצא.

> בניה חדשה שמתרחשת תוך כדי תהליך התכנון מסכלת את התכנון, פוגעת בסיכויים לסיימו ולאשר את התכנית, ובכך פוגעת בכל בעלי הקרקע האחרים הכלולים בה. אין אפשרות, ויותר מכך אין הצדקה, להתחשב בבניה כזו, ויש לנקוט בכל הצעדים הנדרשים בכדי למנעה לרבות על ידי אמצעי אכיפה התומכים בתכנון. מתחמים חדשים המיועדים לתכנון צריכים להיות בסדר עדיפות עליון במסגרת מדיניות האכיפה של הועדה המקומית.

התאמה למצב הקנייני הקיים בפועל

כאמור, היעדר הרישום והסחירות בקרקע, שמירתה לדורות הבאים, ריבוי יורשים והרצון לגור עם המשפחה או קרוב אליה, הובילו למצב שבו במקרים רבים קיים חוסר התאמה בין המחזיקים בפועל בקרקע, לבין הבעלים הרשומים בפנקסי המקרקעין. כך גם הסכמים פנימיים בין בעלי הזכויות בקרקע, שהביאו לפיצול החלקה הרשומה לשם עיבוד חקלאי של הקרקע, בנייה של מגורים או מבנים חקלאיים. כל אלה באים לידי ביטוי ממשי בשטח בדרך של מבנים קיימים, סלילת דרכים או שבילים והקמת קירות פיתוח בגבולות המוסכמים, למרות שאין להם כל ביטוי ברישום המקרקעין או בתשריט חלוקה מאושר.

חשוב לציין כי הכללים השמאיים מחייבים רישום הזכויות בטבלאות האיזון וההקצאה רק

בהתאם לרשום בפנקסי המקרקעין (טאבו) - הם אינם מאפשרים הכללה בטבלאות של מחזיקים שאינם רשומים בפנקסי המקרקעין.

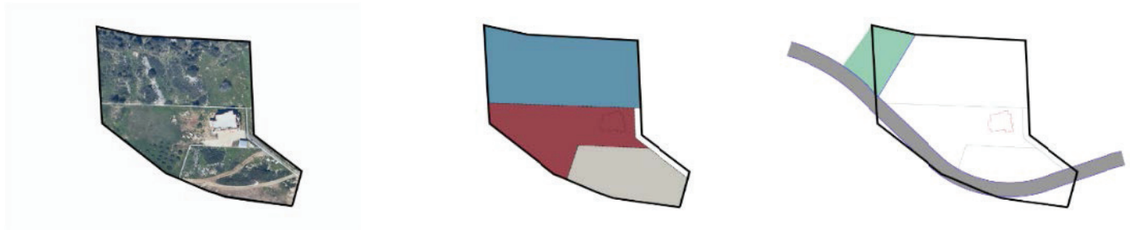
עם זאת, ברמה התכנונית, ככל והדבר אינו פוגע בתכנון מיטבי, אין מניעה להתחשב בהסכמים קיימים ובחלוקה הפנימית הקיימת בין המחזיקים בפועל, ולתת את ביטויה בתכנון, תוך ביצוע התאמות נדרשות והקצאת מגרשים נפרדים שישרתו את המחזיקים בפועל. כל זאת תוך שמירה על כל העקרונות התכנוניים והשמאיים. במסגרת זו, ניתן גם לאסוף זכויות למגרש אחד, על פי הסכמים שונים, ולרשום את המגרש על שם הבעלים הרשומים, מתוך כוונה לאפשר בעתיד רישום המגרש על שם מי שיירשם במקומם בפנקסי המקרקעין. יש לוודא מול הבעלים המקוריים כי ההסכם עומד בעינו, וכי אין להם התנגדות להקצאה זו.

במידת הצורך, ניתן גם, תוך כדי תהליך התכנון וההידברות עם בעלי הקרקע, להגיע להסכמות בדבר שינוי החלוקה המוסכמת בין הבעלים, אשר תתאים לתכנון המתגבש ותקבל ביטוי בתכנית. תכנון המביא לידי ביטוי בתוצר התכנוני את ההסכמים הקניינים בין הצדדים, ואשר מטמיע בתוכנית, ככל האפשר, את החלוקות הפנימיות, מגביר את הסיכוי לישימות התכנית ומונע סכסוכים. עוד יצויין, כי קיים ערך רב בנסיון לסיים את המהלך התכנוני המורכב כמוסבר לעיל, גם ברישום הזכויות על שם הבעלים בפועל בפנקסי רישום המקרקעין. במסגרת עבודת הצוות הבינמשרדי להסרת חסמים בדיור ובמקרקעין ביישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית, ברשות משרד המשפטים, נבחנות בימים אלה דרכי פעולה לעידוד תהליך הרישום, תוך תיאום עם כלל הגורמים הרלוונטיים לרבות הרשות לרישום והסדר זכויות במקרקעין.

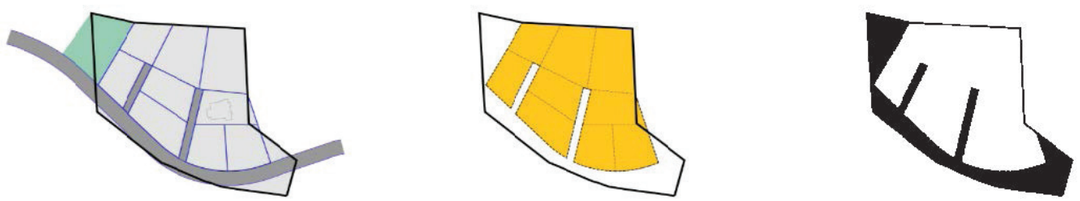
כל האמור מדגיש את החשיבות בקבלת כל הנתונים, כולל הסכמים פנימיים, כבר בשלב הראשוני, המקדים לתכנון. היחשפות להסכמים הפנימיים רק בשלב הסטטוטורי של הגשת התנגדויות, מביא להליך מסורבל של שינויים בהיקפים גדולים, הנדרשים בתכנית, ולעיתים קרובות מחייב רה-תכנון ופרסום לפי סעיף 106ב' לחוק התכנון והבניה, מהלך המעכב את אישור התכנית ואשר מוסדות התכנון וצוותי התכנון לא נערכו לו בהיבט של לוחות זמנים ותקציבים. להלן המחשה לתהליך תכנון הכולל הטמעת הסכמים פנימיים ולעקרון פירוק השותפויות.

תרשים מס' 2: דוגמא לשינוי חלוקה בפועל, פירוק שותפויות והפרשת שטחים לצרכי ציבור (שצ"פ ודרך) תוך הסכמה עם הבעלים, וביטויים בתכנון החדש.

1 **נתוני החלקה:**
החלקה בבעלות משותפת של 3 אחים, קיים בית בתחום החלקה.



2 **תכנון**
מתחום החלקה נגרע שטח לטובת שטחי ציבור (דרכים, שבילים, שצ"פ) בהיקף שווה לשטח שנגרע משאר החלקות שבתחום התכנית. יתרת החלקה חולקה בין האחים וייעודה נקבע למגורים.



3 **שינוי חלוקות פנימיות**
במסגרת התכנון המוצע שונו החלוקות המוסכמות בתחום החלקה. המגרשים החדשים אושרו בתהליך שיתוף ציבור מול הבעלים.



המחשה: "אבירם אדריכלים בע"מ"

תכניות מוכוונות רישום

רישום הזכויות במקרקעין בהתאם לטבלאות האיזון וההקצאה של תכנית איחוד וחלוקה, הינו חוליה משמעותית ביותר בדרך למימוש התכנית, וליצירת סדר עירוני וישובי. רישום הזכויות מייצר הגנה מירבית על זכות הקניין, מצמצם סכסוכי גבולות, מייצר ודאות ומקדם את אפשרות הסחירות בקרקע. הרישום מבטיח תאימות בין היתר הבניה והבניה בפועל לגבולות המקרקעין, ומכאן מקל על הוצאת היתרים ללא עיכובים ובירוקרטיה (הנדרשים לצורך הוכחת הבעלות), מעלה את ערך הנכס ומקל על פעולות מימון כגון קבלת משכנתאות. בכדי שההשקעה הרבה, הכרוכה בתכניות איחוד וחלוקה בקרקע פרטית לא תרד לטמיון, והתכניות יגיעו בסופו של יום לשלב הרישום, חשוב להקפיד כי תכניות אלה יעמדו בכל הכללים הקבועים בחוק, ובתקנות איחוד וחלוקה ותקנות המודדים לעת עריכתן. זאת על מנת שהדרך להכנת תכנית לצרכי רישום (להלן תצ"ר) ולרישומה מיד לאחר אישור התכנית, תהיה חלקה וללא עיכובים או צורך בחזרה להליך התכנוני המורכב, בשל חוסר התאמות בין התצ"ר לתכניות.

להלן מספר דגשים חשובים, שמומלץ להקפיד עליהם לעת הכנת תכניות איחוד וחלוקה:

- יש להקפיד על עדכניות המדידה ועל תכולתה כמפורט בתקנות המדידות, על דיוק הרקע הקדסטרי של התכנית (גושים וחלקות) בהיותה קובעת את הזכות הקניינית של כל אחד מהבעלים, ועל עריכת התכנית בקנ"מ נכון (לא פחות מ-1:1,250).
- רצוי לשקול שילוב הוראה בתכנית, המאפשרת חלוקה נוספת של מגרשים על פי גודל מגרש מינימלי, באמצעות תשריט חלוקת קרקע לפי פרק ד' לחוק התכנון והבניה (כמובן בהתאמה מלאה להוראות התכנית ולפריסת ייעודי הקרקע). סעיף זה יכול להקל על ביצוע שינויים עקב עסקאות נדל"ניות כלשהן לאחר אישור התכנית, ויכול למנוע פרשנויות מחמירות של סעיף 137 לחוק התו"ב, לעניין האפשרות החוקית לחלק מגרשים במסגרת תשריט חלוקה לאחר אישורה של תכנית איחוד וחלוקה, שכבר נקבעה בה חלוקה למגרשים.
- מומלץ כי התכנית תכלול נספח איחוד וחלוקה: על פי תקנות איחוד וחלוקה נדרש לציין במפת המדידה את כל הגושים והחלקות הכלולים במתחם האיחוד והחלוקה, מספריהם, גבולותיהם ושטחם, ואת המגרשים החדשים הנוצרים בחלוקה החדשה, מידותיהם, מספריהם וגבולותיהם, ופרטים נוספים כפי שייקבע בהנחיות מוסד התכנון. הוספת פרטים אלו לתשריט הראשי תפגע בבהירות ובקריאות התכנית, ולכן מומלץ להעביר

מידע זה לנספח נפרד, מחייב, שייקרא נספח איחוד וחלוקה, אשר כיום מופיע בתכניות איחוד וחלוקה רבות. בנספח זה יופיעו כל הפרטים הנדרשים בתקנות לרבות המידות של המגרשים המוקצים, כך שלעת הפקדת התכנית יעמוד בפני בעלי הקרקע המידע המדויק אודות ממדי מגרשי התמורה שהם אמורים לקבל ומאפייניהם, ויהווה בסיס אמין לקבלת החלטה בעניין הגשת/אי הגשת התנגדות. נספח האיחוד וחלוקה עשוי גם למנוע בעתיד פרשנויות ואי הבנות אשר גוררות בעקבותיהן תביעות משפטיות רבות, ומעכבות את הליך רישום התכנית.

- הכנת תשריט לתיעוד גבולות (להלן תת"ג): תת"ג הינו תשריט שמגדיר באופן מדוייק את גבולותיהן של חלקות מקרקעין רשומות. תת"ג מבוקר ומאושר ע"י המרכז למיפוי ישראל, יבטיח שגבולותיהן של חלקות רשומות הינו מוחלט וסופי, וימנע מצבים שבהם נוצרת חוסר התאמה בין מיקום הגבולות בתכנית שאושרה לבין הגבולות בתצ"ר, אשר נעשה לאחר אישור התכנית ומתבסס על מדידה מדוייקת. פער שנוצר בעת דיוק הגבולות בעת הכנת התצ"ר, עלול להביא לפגיעה בזכויות הבניה והזכויות במקרקעין שנקבעו בתכנית. על כן מומלץ להכין ולהגיש תת"ג לביקורת ואישור מרכז מיפוי ישראל כבר בשלב ההפקדה (כאשר רמת הוודאות לאישור התכנית גבוהה).

בנוסף, מכיוון שהגבולות האמורים זמינים רק למעורבים בתכנית ולא לכלל הציבור המקצועי, ייתכנו אי-התאמות בין גבולות התכנית לבין גבולות תכניות שכנות, אשר מתבססות על מפות מדידה שונות, ואשר לא תמיד מתאימות אחת לשניה.

אישור תצ"ר מחייב התאמה מלאה בין השטחים המופיעים בטבלאות ההקצאה והאיזון לאלו המופיעים בתצ"ר. נובע מכך עוד יתרון חשוב של הכנת התת"ג כבר במהלך הכנת תכנית, שכן הבדיקה והאישור של גבולות החלקה ושטחה על ידי מפ"י טרם אישורה של התכנית, ימנעו מצב בו השטחים המוקצים בטבלאות האיזון וההקצאה של התכנית אינם תואמים לתצ"ר שיוכן לאחר אישורה.

יצויין כי העבודה הנדרשת בהכנת התת"ג נדרשת ממילא במסגרת הכנת התצ"ר, ועל כן אינה כרוכה בעלויות מיוחדות נוספות, ואינה מעכבת את ההליך התכנוני. יתרונות מהלך זה הם בין היתר:

- כפי שהוסבר לעיל, הכנת תכנית מפורטת על בסיס רקע גבולות גושים וחלקות מאושרים (שעברו כבר ביקורת במפ"י) בהתאם לתת"ג, תמנע את הצורך בתיקונים של תכניות מפורטות שאושרו בשל שינויים במיקום גבולות הגושים והחלקות בשלב התצ"ר.

- יצומצמו תביעות בגין שינויים בין שטחים המיועדים להפרשה לצרכי ציבור על פי תכנית, ואשר פורסמו ברשומות, לבין שטחים להפרשה כפי שנקבעו על פי התצ"ר.
- יצומצמו מאוד המקרים בהם שטחי המגרשים, אורכי צלעותיהם, צורתם, רוחבי דרכים וכו', ישתנו בשלב ביקורת התצ"ר במפ"י, היות ולא יידרש תיקון גבולות חלקות המקור שאושרו על ידי מפ"י בשלב התת"ג.
- קיצור לו"ז לביקורת התצ"ר בהתאם למדיניות ניהול תורים של מפ"י, לרבות קיצור הפעולות והזמן הנדרשים לתפיסת הבעלות על מקרקעין.

הקפדה על כל האמור לעיל, ועל כל הנדרש על פי תקנות איחוד וחלוקה, הוראות החוק ותקנות המודדים תתרום לקידום תכניות ברות מימוש גם בהיבט זה של רישום. [34]

בהקשר זה יצויין, כי בימים אלה נעשית חשיבה במינהל התכנון ובמשרד המשפטים, במסגרתה נבחנות דרכים להעמיד את התוצרים התכנוניים בתכניות איחוד וחלוקה, שבהן הוקפד על הכללים האמורים לעיל, כבסיס לרישום של הבעלויות בפועל בלשכת רישום המקרקעין, גם אם המרשם לא עודכן לפני או בתחילת הליכי התכנון. אם, וככל שיתאפשר רישום כאמור של הזכויות במרשם, יהיה בדבר משום בשורה אמיתית לקידום מהיר של רישום זכויות לפי התכניות החדשות, תוך סיום מצב דברים בעייתי מבחינה קניינית, ואשר נפוץ מאוד בחברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית.

שיתוף ושקיפות

אחד העקרונות הבסיסיים, המהווה מפתח להצלחת תהליך איחוד וחלוקה בחברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית, הוא שיתוף הציבור בהליך הכנת התכנית, כולל איסוף מידע ישיר מבעלי הקרקע בעת גיבוש התכנית והחלוקה למגרשים, ותוך מתן ביטוי, ככל הניתן, לרצונותיו ולערכים החשובים לו (בעיקר מול בעלי הקרקעות או המחזיקים בקרקע).

כפי שהוזכר, תכניות איחוד וחלוקה, מעצם מהותן, משנות את משטר הבעלות הקיים, ויש להן היבטים חברתיים קהילתיים הנוגעים למסורת ולדרך החיים, מעבר להיבטים הפיזיים. כתוצאה יש להן פוטנציאל רב להעצמת החשדנות וחוסר האמון. לכן קיימת חשיבות גדולה

[3] ראה דו"ח "מתכנון לרישום" שפורסם באתר משרד המשפטים.

[4] מינהל התכנון יחד עם רמ"י, מפ"י והרשות להסדר מקרקעין בוחנים בפיילוט כלים ישומיים וחקיקתיים ליישום מסקנות הדוח "מתכנון לרישום" באופן הדרגתי ומבוקר. על סמך המלצות הפיילוט יכול שההמלצות במסמך זה ישתנו.

לשיתוף בעלי הקרקעות בכל שלבי התכנון וגיוסם למהלך. זהו תהליך אינטראקטיבי, רציף ומתמשך, הכרוך בפעולות גישור והסברה שבאמצעותן ניתן לאפשר לתושבים להבין את יתרונותיה של תכנית איחוד וחלוקה ולרתום אותם לשיתוף פעולה בעת הכנתה.

הצלחת התהליך מחייבת התגייסות מלאה של ראשי הרשויות, הועדות המקומיות והצוות המקצועי של הרשויות לקידום התהליך, כגורמים הדואגים לייצג את אינטרס הציבור, וכגורם מספק מידע, מגשר ומתווך בין בעלי הקרקעות לבין צוותי התכנון. חוק התכנון והבניה מחייב משלוח הודעות אישיות לבעלים, המודיעות להם על הכנת תכנית איחוד וחלוקה על קרקעותיהם לעת הפקדת התכנית ועל אפשרותם להגיש התנגדות. אלא שמהלכים אלה, הבאים כשהתכנית כבר מוכנה לדיון במוסדות התכנון, אין די בהם כדי לשקף את התכנון המתהווה, להסביר ולשתף את בעלי הקרקע בשלביו השונים. לשם כך נדרשים שמירה על קשר ושקיפות לאורך כל התהליך התכנוני, החל משלביו המוקדמים. בנוסף, שמירה על שקיפות ועדכון שוטף ורציף באשר להתקדמות התכנית (הן במדיה החברתית והן באמצעות כנסים ומפגשים ציבוריים), יש בהם כדי להגביר את האמון, לשכנע ולרתום את בעלי הקרקע להצלחת המהלך ולקבל בסופו תכנית הניתנת ליישום.

5 תכנית איחוד וחלוקה: אבני דרך לשיתוף ציבור ביישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית

הליך הכנת תכנית איחוד וחלוקה מחייב שילוב של תהליך סדור ויסודי של שיתוף הציבור הכולל איסוף מידע ישיר מבעלי הקרקע, על מנת לאפשר הצלחה ויישום של התכנית. להלן פירוט אבני הדרך העיקריות המומלצות לתהליך שיתוף הציבור בליווי המחשות ודגשים, הייחודים ליישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית, ולאחריו תרשים כללי של התהליך.

שלב א: גיבוש האמצעים והכלים לשיתוף ציבור

שלב א.1. הקמת צוות עבודה לליווי התכנית

כאמור, בניית אמון בין התושבים לצוות התכנון הינה קריטית לתהליך התכנון. האמצעי העיקרי לגיבוש האמון הוא הקמת צוות עבודה משותף לרשות המקומית, לועדה המקומית ולצוות התכנון, שילווה את הכנת התכנית עד אישורה. להלן נושאים שיידרשו לטיפול ע"י צוות העבודה לכל אורך הליך התכנון:

- ארגון מפגש מקדים של צוות התכנון עם בעלי הקרקע בתחום התכנית, יחד עם נציגי הנהגת הישוב, הועדה המקומית, ונציג לשכת רישום מקרקעין, להיכרות והסבר על מהות התכנית המקודמת.
- ארגון מפגשים רחבים ופרטניים של שיתוף ציבור במהלך התכנון.
- ריכוז פניות, עמדות ובקשות התושבים, איסוף מידע מבעלי הקרקע כולל מסמכי בעלות וחזקה, תשריטי חלוקה, תיעוד הסכמים פנימיים ועוד.
- עידוד וסיוע לכל מי שיש בידיו את כל הנדרש לרישום, בהשלמת רישום בפנקס המקרקעין מיד עם תחילת התכנון, כדי שיוכל להיכלל כבעלים רשומים בטבלאות ההקצאה.
- איתור כתובות של בעלי הקרקע ואיתור בעלי מבנים הקיימים בשטח וריכוז הנתונים בכרטסת לכל חלקה בתכנית, אשר תכלול שמות הבעלים, כתובתם, תאי דואר, טלפון וכל אינפורמציה שתהפוך את התקשורת איתם ליותר יעילה.
- טיפול וסיוע בפרסומים הנדרשים במהלך התכנון ושלבי אישורו.
- התמודדות עם הבניה הקיימת ועם הבניה שעלולה להתבצע בשטח במהלך התכנון.

שלב א.2. גיבוש כלים לפרסום התכנית ויידוע הציבור

כחלק מיצירת שקיפות כלפי התושבים בכלל ובעלי הקרקע בפרט, של המידע והתהליכים השונים במהלך התכנון - מוצע לייצר מנגנון לפרסום הודעות לציבור לאורך תקופת קידום התכנית לרבות מועד אישורה. הפרסום חייב להיות בשתי השפות (ערבית ועברית). מנגנון זה מומלץ שיכלול:

- עדכון שוטף באמצעי מדיה שונים ורשתות חברתיות (פייסבוק, אתר המועצה המקומית, אתר הועדה המקומית, עיתונות מקומית, ערוץ טלוויזיה מקומי וכד').
- הודעה לתושבים ובעלי הקרקע בדבר הכוונה להכין תכנית איחוד וחלוקה. ההודעה תכלול את פרטי התכנית: מיקומה, שיטחה, סדר גודל של היקף יחידות הדיור הצפוי, פירוט גושים וחלקות, וסימון גבולות התכנית על גבי תצ"א. עוד תכלול ההודעה קריאה להעברת מסמכי בעלות או חזקה ככל שישנם ותשריטי איחוד וחלוקה (מאושרים או מוסכמים בהסכמים פנימיים), כבסיס לתכנון, יחד עם קריאה להסדרת רישום הבעלויות טרם הכנת טבלאות איזון והקצאה. ראו דוגמא בנספח א'.
- תאום מול מוסד התכנון המוסמך לקדם את התכנית, ופרסום רשמי בדבר הכנת התכנית לפי סעיף 77 לחוק התכנון והבניה ("הודעה על הכנת תכנית"). פרסום זה ישדר רצינות ויקנה מעמד רשמי להליך התכנון, ויבהיר לבעלי הקרקע כי בשטח עתידה להיות מקודמת תכנית שתכליתה הוספת שכונת מגורים חדשה (או כל תכלית אחרת בהתאם למהות התכנית). ראו להלן נוסח מודעה מוצע:

> "בשטח המסומן בתרשים המצורף להודעה זו בשכונת..... (שם המקום כפי שהוא מוכר לתושבי הישוב ככל שקיים כזה), **והכולל** (כאן יבוא פירוט הגושים והחלקות הכלולים בתכנית) **מקודמת תכנית הכוללת** איחוד וחלוקה.
>
> **מטרת התכנית היא** (יושלם לפי העניין, למשל, הקמת שכונת מגורים הכוללת כ- X יח"ד וכ-X מ"ר למסחר ותעסוקה..).
>
> טבלאות ההקצאה והאיזון לתכנית יערכו לפני הפקדתה בהתאם לנסח טאבו עדכני ליום (XX\XX\XX המועד יושלם בהתאם למועד משוער לסיום תהליך התכנון). **הבעלים שיסדירו את הרישום** עד למועד הגשת התכנית למוסדות התכנון, יכללו בטבלאות ההקצאה והאיזון שיהיו חלק מהתכנית. ככל שאין בידך כל המסמכים הדרושים לרישום בעלותך על השטח, יש להעביר תשריטי חלוקה חתומים על ידי כל הבעלים לרשות המקומית או לצוות התכנון. במקרה זה, צוות התכנון יתייחס ככל הניתן לחלק היחסי של הבעלות על השטח ולמיקומו, אך שמך לא יופיע בטבלאות ההקצאה והאיזון.
>
> במסגרת התכנון, יוגדרו מגרשי מגורים, הרחובות, מיקום מוסדות הציבור כמו בתי ספר וגני ילדים, ומיקום הפארקים. להשגת כל אלה, מגרשי התמורה לא תמיד יהיו בהתאם למיקום חלקת המקור, אלא קרוב ככל הניתן אליה, על פי הדין והתקן התקף."

- במקביל חשוב לידע את יחידת האכיפה הרלוונטית, כולל העברת פרטי התכנית ותחומה, על מנת שזו תתמוך בתכנון ותסייע למניעת סיכולו על ידי בניה במהלך התכנון.

שלב ב: מפגש ציבורי הכולל הסבר לתהליך האיחוד וחלוקה

חשוב לקיים מפגש ציבורי מקדים של צוות התכנון עם התושבים ובעלי הקרקעות לצורך היכרות והסבר על מהותה של תכנית איחוד וחלוקה, יתרונותיה ומגבלותיה. השותפים ההכרחיים בכדי להביא להצלחת המפגש הם: ראש הרשות המקומית, מהנדס הרשות המקומית, יו"ר/מהנדס הועדה המקומית, תושבים ובעלי קרקעות, נציג לשכת רישום המקרקעין, וצוות התכנון כולו, לרבות יועץ שיתוף הציבור והשמאי. יש ישובים בהם חשוב לשתף גם את השיח/ אימאם/ כומר במפגש ראשוני זה. מוצע להשקיע מאמץ בגיוס בעלי הקרקעות כך שתהיה נוכחות מקסימלית שלהם במפגש.

במסגרת המפגש הרחב יש לשלב הסבר על תכנית איחוד וחלוקה ומשמעותה, תוך המחשה גרפית של ההיבטים השונים. בחלק גדול של יישובי החברה הערבית תכניות איחוד וחלוקה מהוות חידוש ואינן נפוצות. כפי שהוזכר, בעלי הקרקעות חוששים מתכניות מסוג זה, ולא תמיד מבינים את היתרונות הטמונים בהן ומכאן חשיבותו של המפגש.

הסבר התהליך לתושבים ובעלי הקרקע מוצע שיכלול:

<u>ראש הרשות המקומית ויו"ר/מהנדס הועדה המרחבית/המקומית</u>:

- הדגשת החשיבות שהוא רואה בהכנת התכנית במתווה של איחוד וחלוקה תוך ציון יתרונותיה העיקריים:
  - הקצאת מגרשים מתאימים לבניה ופירוק שותפויות, מה שיאפשר מימוש מהיר של הבניה.
  - הפרשה שווה לצורכי ציבור, תוך הבהרה כי אין מדובר בהפקעה אלא בהפרשת שטחים מהחלקות הפרטיות, שישמשו לרווחת תושבי השכונה.
  - בסיס לרישום, שיאפשר הוצאת היתרים וקבלת הלוואות ומשכנתאות לבניה.
  - דגש על אכיפה מוגברת בשטח המיועד לתכנון, בכדי להימנע מיצירת עובדות בשטח אשר יסכלו את התכנון.
- קריאה לבעלי הקרקע להכין כל מסמך שיכול להעיד על הזיקה שלהם לקרקע.
- הסבר על הצורך להימנע מבניה לא חוקית במהלך התכנון וחוסר הסובלנות ואי מתן

גיבוי לבניה כזו, וכן הסבר על ההשפעות השליליות שיכולות להיגזר ממנה עד כדי סיכול התכנית.

<u>ראש צוות התכנון יחד עם יועץ שיתוף הציבור ושמאי הצוות</u>:

- הסבר לגבי מושגים בסיסיים בתכנון ואיחוד וחלוקה, משמעויות ויתרונות התהליך, כולל הסבר על טבלאות איזון והקצאה, מי יכול להיכלל בהם, הכללים להקצאת מגרשים וזכויות וכו', כולל האפשרות לתזוזה ביחס לחלקת המקור. ההסברים ילוו בדוגמאות והמחשות גרפיות של ההפרשות לצרכי ציבור וחלוקת המגרשים. מומלץ להיעזר ביועץ דובר ערבית. דוגמא להמחשת תהליך איחוד וחלוקה ועיקרון שיוויון הפרשות לצרכי ציבור ניתן לראות בתרשימים מס' 1 ו-2 בפרק 4 לעיל.
- הסבר לגבי התהליך הסטטוטורי הצפוי ולוחות הזמנים בכדי לתאם ציפיות.
- המפורט בנוסח הפרסום לפי סע' 77 לחוק, יובהר גם במהלך שיתוף הציבור ובכלל זה: מועדים לקידום התכנית, באיזה תנאים ירשם בעל קרקע בטבלאות ההקצאה והאיזון, ומתי הבעלות תבוא לידי ביטוי במגרש תמורה בגודל המתאים.
- מוצע לשלב הסבר ע"י נציג רשם המקרקעין המתייחס לבסיס לרישום, שנותנת תכנית איחוד וחלוקה על טבלאות ההקצאה והאיזון שלה, ועל ההליכים והמסמכים הנדרשים לרישום ואיפה ואיך אפשר לקבל סיוע אם נדרש.





שלב ג: איסוף, תיעוד וניתוח נתונים

שלב ג.1. הודעה לציבור

בהמשך לכנס הציבורי הראשון, מוצע לפרסם הודעה לתושבים ובעלי הקרקע להגיש נתונים ומסמכים המשקפים את הזיקה הקניינית שלהם לשטח ורלוונטיים לתכנונו, כגון: נסחי רישום בעלות על הקרקע, הסכמי מכר, תשריטי חלוקה, הסכמים לגבי חלוקות מוסכמות וכד'. איסוף הנתונים יעשה על ידי הרשות המקומית או על ידי/בסיוע הועדה המקומית ככל שמתאפשר. ראו נוסח הודעה לדוגמא בנספח א.

שלב ג.2. מפגשים פרטניים עם בעלי הקרקע

קיום מפגשים פרטניים עם בעלי הקרקע בתחום התכנית קריטי להצלחת התכנית. מטרת מפגשים אלו:

- בניית אמון, מתן אוזן קשבת והזדמנות להפגת חששות.
- מענה על שאלות ומתן הסבר פרטני למשמעות איחוד וחלוקה, תיאום ציפיות בדבר האפשרויות והמגבלות בתכנית והסבר לתהליך שיידרש לאחר מכן (הכנת תצ"ר, הסדרת רישום מקרקעין, תשריטי חלוקה במידת הצורך, הוצאת היתר בניה וכדומה).
- קבלת מידע חשוב לתכנון המפורט ולמהלכי האיחוד וחלוקה כולל: שאיפות ורצונות של בעלי הקרקע ועקרונות החשובים להם, תשריטי חלוקה פנימיים מוסכמים או הסכמות בין השותפים בחלקת המקור (חתומים על ידי כל הבעלים ורצוי בחתימת נוטריון), נסחי טאבו, עסקאות מכר לא רשומות ועסקאות בתהליך לפני רישום צו ירושה, איתור הסכמי החלפת קרקעות מול רשות הפיתוח משנות ה-50 וה-60 שטרם עברו הליך רישום, החלטות בית משפט בנושאים קנייניים, נתונים לגבי מבנים קיימים, בקשות לאחד זכויות הנמצאות בחלקות שונות ככל שקיימות, תצהיר חתום על ידי עו"ד לצורך אימות הנתונים שהוגשו כולל סימון החלקים הרלוונטים בנסח הטאבו.
- צמצום ההתנגדות לתכנית וקידומה בלוח זמנים סביר.

עוד מוצע במסגרת זו לאתר את בעלי הקרקע שיש בידיהם את כל הנדרש לרישום, כדי שניתן יהיה לעודד ולסייע להם בהשלמת רישום בפנקס המקרקעין מיד עם תחילת התכנון, על מנת שיוכלו להיכלל כבעלים רשומים בטבלאות ההקצאה.
רצוי שהזימון למפגשים אלה יהיה בסיוע הרשות המקומית והועדה המקומית ובאמצעי המדיה

השונים כפי שתואר לעיל, בכדי להבטיח השתתפות מירבית.

משתתפים חשובים: נציג המועצה המקומית, נציג הועדה המקומית, עורך התכנית, יועץ שיתוף ציבור ושמאי התכנית.

שלב ג.3. תיעוד הנתונים

חשוב לתעד את כלל המידע שנאסף מצד התושבים ובעלי הקרקע באמצעות טופס ייעודי לכך, אשר יכלול את עיקרי השיחה תוך ציון תאריך המפגש, הפרטים האישיים, מספרי גוש וחלקה, המסמכים שהוצגו, קיומו של תשריט חלוקה אם קיים, בניה קיימת, בקשות מיוחדות וציפיות ועוד. (ראו דוגמא בנספח ב).

שלב ג.4. מיפוי תשריטי החלוקה

המידע המגיע מהשטח אף הוא קריטי ומשמעותי להצלחת התכנית וישימותה. כל המידע בדבר בעלויות, חלוקות פנימיות ובניה קיימת, נאסף, ונעשית הצלבה בין נתוני המחזיק בפועל לבין השם הרשום בנסח טאבו. זוהי עבודה מורכבת הכרוכה בהשקעת משאבי זמן גדולים, אולם הכרחית לקבלת תמונת מצב אמיתית וליצירת מתווה עבודה משתף וישים מול בעלי הקרקע. עבודה זו מאפשרת להתאים טוב יותר את התכנית למצב האמיתי בשטח וצפויה לצמצם התנגדויות ועררים ולאפשר התמודדות עם התנגדויות שיוגשו.

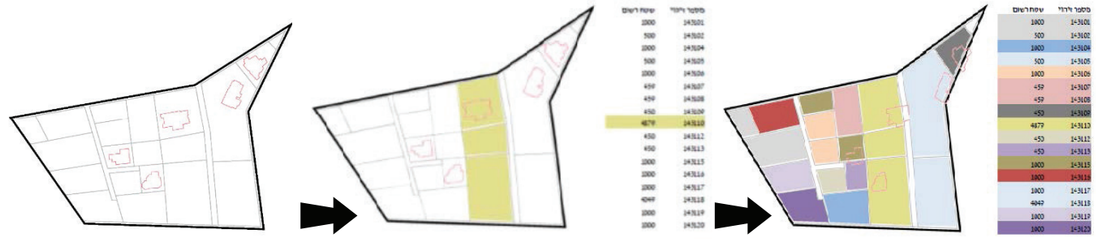
במקרה של אי שיתוף פעולה מצד בעלי קרקע חשוב שהרשות המקומית והועדה המקומית ישמשו כמתווך ומגשר. לרשות המקומית ולועדה המקומית היכרות והבנה עמוקה של מאפייני האוכלוסייה ככלל ושל בעלי הקרקע הפרטיים בפרט, וגם של הרגישות החברתית הכרוכה בתהליך. במסגרת תהליך זה וככל שאפשרי, מומלץ להיעזר ביעוץ של מודד מוסמך בעל ותק שהוא בן הישוב, ואשר יש לו בדרך כלל מידע רב בעניין הבעלויות והעסקאות בקרקע שטרם נרשמו. חשוב שהמודד יהיה בעל הכשרה ונסיון מתאימים.

מומלץ לאסוף ולמפות את תשריטי החלוקה המתקבלים מבעלי הקרקע באופן דיגיטלי. זאת, בכדי שניתן יהיה להתחשב בהם בעת גיבוש התכנון והקצאת המגרשים. כפי שהוסבר לעיל, למרות שטבלאות האיזון יוכלו

חשוב מאוד כבר במפגשים הפרטניים לעודד את התושבים לגשת ולרשום את החלוקות הפנימיות בפנקסי המקרקעין, כך שאלו יוכלו להירשם במסגרת טבלאות האיזון וההקצאה, ויוקצו להם מגרשים נפרדים.

להתייחס לרשומים בטאבו בלבד, אין מניעה כי החלוקה התכנונית של המגרשים תהיה בהלימה לחלוקה הקיימת בפועל, כל עוד אינה פוגעת בעקרונות התכנוניים המקובלים. פעולה זו מבטיחה ישימות גבוהה למימוש התכנית. ראו דוגמא למיפוי תשריטי חלוקה בתרשים להלן.

תרשים מס' 4: המחשה למיפוי תשריט חלוקה בתחום התכנית והמחזיקים בפועל ביחס לנסח הרישום[5]



מיפוי בהתאם להצלבה בין המחזיק בפועל לשם בנסח טאבו

מיפוי הבעלויות והנתונים שהתקבלו נערכים במערכת GIS, ומתעדכנים באופן שוטף. מיפוי זה מאפשר לפרק שותפויות במקרקעין בשלב התכנון והקצאת המגרשים.

הצלבה בין המחזיק בפועל לשם הרשום בנסח טאבו

במהלך המפגשים הפרטניים עם בעלי הקרקע מתבצע תיעוד שם המשתתף, גוש וחלקה, מיקום ספציפי בחלקה, הצלבת השם או הקשר לשם הרשום בנסח טאבו, תוכן הפגישה, ופרטי קשר נוספים.

נתוני חלקה לדוגמה:

החלקה בשטח של כ- 20 דונם, בנסח טאבו רשומים 17 בעלי קרקע. ע"פ התשריט שהתקבל, קיימות 20 חלוקות פנימיות, בנוסף לדרכי הגישה המוסכמות.
ע"פ מדידה קיימים בשטח 5 מבנים.

המחשה: "אבירם אדריכלים בע"מ"

[5] דוגמה למיפוי טרום תכנון, כבסיס לתכנון בהמשך, בשלב זה ללא התייחסות לתכנון מיטבי.

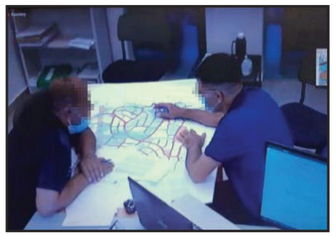
שלב ד: הצגת תכנון ראשוני לבעלי הקרקע וקבלת משוב

לאחר שלב המיפוי של כלל הנתונים שהתקבלו, והשלמת גיבוש חלופה נבחרת עם הצעת חלוקה למגרשים, חשוב לבצע תיאום ראשוני עם משרדי הממשלה השונים וגופי תכנון רלוונטיים. לאחר מכן, מומלץ לשתף את בעלי הקרקע במסגרת פורום רחב ומפגשים פרטניים. המפגשים הפרטניים יכללו הצגה של עקרונות התכנון, וכן הצגת המגרשים המוקצים למגורים על גבי מפת החלקות והמגרשים המקוריים בליווי תצ"א עדכני. מטרת המפגש הינה קבלת משוב והצפת הסתייגויות ובקשות של בעלי הקרקע, הצגת אילוצים תכנוניים כדוגמת טופוגרפיה קיימת, או מגבלות הנובעות מתשתיות (קו מתח עליון, תחנת שאיבה וכו') ועוד.

יש להדגיש בפני בעלי הקרקע את העקרונות והאילוצים התכנוניים שיש להביא בחשבון יחד עם בקשותיהם, כגון: היקף ומיקום מיטבי של שטח למוסדות ציבור ושצ"פ, רדיוסי שירות, רוחב ושיפוע תקני של רחובות ודרכים וכדומה. מומלץ לחדד במסגרת המפגשים, כי התכנון צפוי לעבור שינויים בעקבות החלטות מוסדות התכנון, אשר ישפיעו על ההסכמות שהושגו בתהליך שיתוף הציבור.







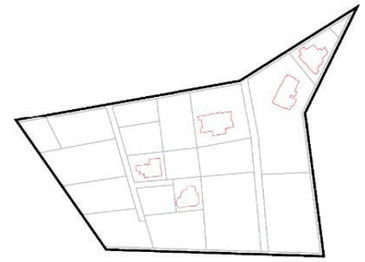


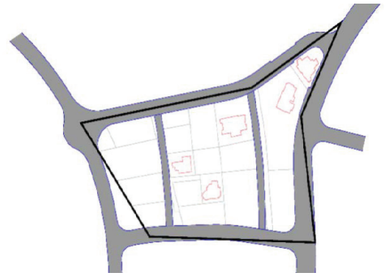
לאור מורכבות התהליך, מוצע להגיע לשלב הצגת התכנית לתושבים לאחר ביצוע תיאומים מול משרדי ממשלה רלוונטיים. זאת, בכדי להימנע משינויים דרסטיים ומפח נפש של התושבים לעת הדיונים הסטטוטוריים.

תרשים מס' 4: דוגמאות להתחשבות בתשריטי החלוקה בתכנון (ראו גם נספחים ג' ד')

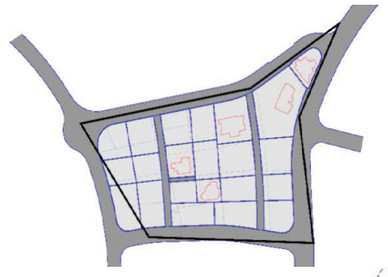
חלוקות פנימיות בחלקה ע"ג תצ"א
החלקה מחולקת ל- 20 חלוקות פנימיות,
ובנוסף הוסכם על דרכים פנימיות.







כבישים מתוכננים
הכבישים בתכנית נקבעים ככל הניתן במיקום של דרך מוסכמת.
ברוב המקרים נדרשת הרחבה לצורך עמידה בסטנדרטים תכנוניים.
לעיתים נדרשים שבילים עם זיקת הנאה לרכב בכדי לאפשר גישה למגרשים



מגרשים חדשים
החלוקה למגרשים חדשים נעשית על בסיס החלוקות המוסכמות הקיימות.
משטח המגרש החדש מופחת השטח המופרש לצרכי ציבור, באופן אחיד ושוויוני.



הפרשה מהחלקה
ההפרשות לצרכי ציבור מהחלקה אחידות ושוויוניות בין כל החלקות האחרות של הבעלים . בדוגמה זו, מרבית השטחים עבור הקצאות ציבוריות הם עבור דרכים ושבילים, וחלקם מוקצים כמגרשי תמורה לבעלים אחרים.

המחשה: "אבירם אדריכלים בע"מ"

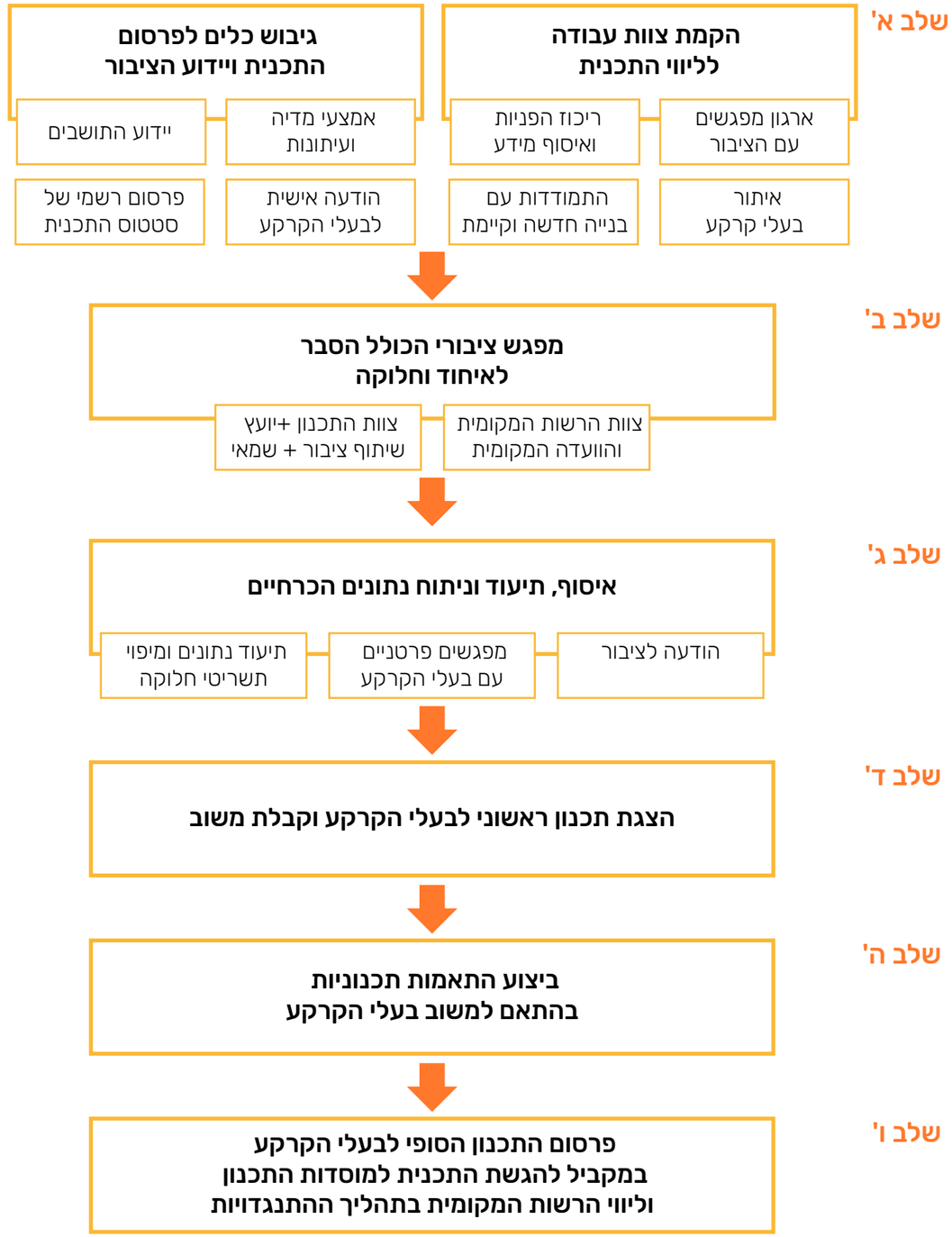
בשלב זה מוצע לערוך תיאום מוקדם עם לשכת התכנון המחוזית/ותמ"ל ועם רמ"י (ככל שהתכנית כוללת אדמות בבעלות מדינה) כולל הצגת עקרונות התכנון והעקרונות השמאיים, לרבות הסוגיות הקנייניות שעלו במהלך גיבוש התכנון, במטרה לקדם תכנון מיטבי המאוזן עם הדרישות הקנייניות. הליך זה יאפשר תיאום ציפיות עם לשכת התכנון/הותמ"ל, ויקטין את הסיכוי של שינויים בעקבות החלטת הועדה בהמשך.

שלב ה: ביצוע התאמות תכנוניות בהתאם למשוב בעלי הקרקע

בעקבות המפגש הרחב והמפגשים הפרטניים עם בעלי הקרקע, יבוצעו התאמות בתכנון, ככל הניתן מבלי לפגוע בעקרונות התכנון. מסמכי התכנית יגובשו בהתאם ויוגשו למוסדות התכנון לשם תחילת התהליך הסטטוטורי. חשוב לעדכן את טבלאות האיזון ונספח החלוקה לפני ההפקדה על סמך נסחי טאבו מעודכנים לאותה עת, בכדי לשמור ככל הניתן על ההתאמה למצב הקנייני העדכני ולהקטין את כמות ההתנגדויות.

שלב ו: פרסום התכנית במקביל להגשתה למוסדות התכנון

בשלב זה תפורסם התכנית בישוב על כל מסמכיה, במקביל להגשתה למוסדות התכנון, כחלק מיידוע התושבים בכלל, ובעלי הקרקע בפרט, ושיתופם בתהליך התכנוני. חשוב לשמור על הקשר מול התושבים באמצעי המדיה השונים, לעדכנם לגבי התקדמות התהליך, וככל שנדרש ללוות אותם בשלב ההתנגדויות באמצעות צוות העבודה שגובש לשם כך. מוצע כי עם הפקדת התכנית יכונס מפגש ציבורי נוסף במסגרתו יוסבר על התהליך הצפוי בהמשך, ועל השינויים שנעשו בעקבות החלטות מוסדות התכנון.



6 ריכוז דגשים והנחיות לתכנון

לאחר שהוצגו בפרקים הקודמים המאפיינים הייחודיים של החברה הערבית והדרוזית בהיבט הקנייני והחברתי תרבותי, ולאחר שפורטו הכלים התכנוניים העומדים לרשות המתכננים והרשויות המקומיות לעבודה ביחד עם בעלי הקרקע שבתחום התכנית, להלן סיכום של מספר דגשים הקושרים אותם הלכה למעשה לשפת התכנון. לעת גיבוש מסמכי תכנית איחוד וחלוקה בקרקע פרטית בכלל, ובחברה הערבית הדרוזית והצ'רקסית בפרט, מומלץ לקחת בחשבון דגשים אלו.

המוצע כאן איננו מחליף שיקול דעת ביחס לנסיבות המקומיות של כל ישוב, שכן לעיתים המציאות מורכבת יותר, ואין ישוב אחד דומה למשנהו הן בהרכב החברתי, הן ברמת המסורתיות והפתיחות לשינויים והן במאפיינים הפיזיים המשפיעים על התכנון והאתגרים העומדים לפיתחו.

הנחיות תכנון

- צוות התכנון יקבע את גודל המגרש המינימלי, ואת גודל מגרשי התמורה האפשריים בתכנית בכפוף לעקרונות התכנון שנקבעו בתכנית (צפיפות, פתרונות חניה, השלכות גודל המגרשים על היקף ההפרשות הנדרשות לצורך דרכים בפרט וצרכי ציבור בכלל), ולפי תנאי המקום (שיפוע השטח, מרחק בין כבישים ועוד).
- זכויות הבניה והחלוקה למגרשים ייקבעו משיקולים תכנוניים, תוך הבאה בחשבון של שיקולי בעלות בפועל והיתכנות מימוש. ביחס לטבלאות האיזון וההקצאה, יש לוודא כי אחוז עליית הערך בייעודי הקרקע השונים באותו אזור איחוד וחלוקה יהיה זהה. כדי לאפשר את האמור לעיל, יש לאתר את הפרמטרים המשפיעים על שווי המגרש ביישוב (מיקום בהר/מישור/מרחק מדרך ראשית ועוד). בעת הקצאת מגרשי התמורה יש להקפיד על כך שמיקום מגרש התמורה ישמור ככל הניתן על הפרמטרים של חלקת המקור. באופן הזה, אחוז עליית הערך יהיה זהה ללא שימוש במקדמים. מגרשי התמורה יוקצו ככל הניתן לבעלים יחידים, תוך התחשבות במיפוי הבעלויות. התכנון יותאם לבעלויות בפועל והרישום יהיה על פי חוק. יחד עם זאת, במצבים בהם יש מחזיקים נוספים, ניתן למשל, להגדיר בתחום שטח המוקצה לבעלים הרשום, חלוקת משנה למספר מגרשי תמורה בגדלים שונים בהתאם למחזיקים בפועל בקרקע, כדי לאפשר רישומם בפנקסי המקרקעין בהמשך.

- במקרים נדירים של חוסר הסכמה פנימית לגבי גבולות הבעלות/החזקה בשטח - ולאחר שמוצו כל אפשרויות ההסברה לבעלי הקרקע לעניין היתרונות שבחלוקה למגרשים ופירוק שיתוף - ניתן לכלול בתכנית חלוקה מוצעת למגרשי תמורה בהתאם לשיקולים תכנוניים, כאשר בשלב ההתנגדויות יתבררו ההסכמות/אי ההסכמות, ואופן חלוקת המגרשים ורישומם בטבלאות האיזון וההקצאה ייקבע סופית. ככל שקיים סירוב מוחלט מצד בעלי הקרקע לחלוקה למגרשים, ירשמו כל בעלי החלקה במושע במגרש גדול אחד, או מספר מגרשים גדולים, אשר יחולקו בעתיד באמצעות תשריט חלוקה, ויחולו עליהם הכללים התכנוניים שנקבעו בתכנית (צפיפות, קווי בניין, דרכי גישה, זכויות בניה וכו'). יצויין כי מצב זה אינו מומלץ כלל וכלל הן בהיבט התכנוני והן בהיבט הקנייני.
- ההפרשות לצרכי ציבור בכל מתחם איחוד וחלוקה יהיו אחידות ככל האפשר, וייקבעו לפי הצורך בכל אזור איחוד וחלוקה בתכנית, ככל שנקבעו בה מספר מתחמי איחוד וחלוקה. יתכן כי במתחמי איחוד וחלוקה שונים (למשל מתחם מגורים מול מתחם תעסוקה) יקבעו אחוזי הפרשה שונים בהתאם למאפייני השימושים הנדרשים באותו מתחם.
- כפי שצויין במסמך זה, האפשרות לתשלומי איזון, על אף היותה מנגנון מקובל במסגרת הכללים השמאיים, נתקלת בדרך כלל בסירוב מצד בעלי הקרקע ומצד הוועדה המקומית, שנדרשת על פי חוק לשלם את תשלומי האיזון לזכאים לקבלם, מבלי לדעת מתי תזכה לקבל את התשלום מהחייבים. לפיכך, מומלץ להימנע ככל האפשר מאיזון שווי הקרקע והיקף ההפרשה באמצעות תשלומי איזון.
- במקרים של הסדרת בניה קיימת, והיעדר יכולת להפריש שטחים לטובת שטחי ציבור, טבלאות האיזון יאוזנו ככל האפשר באמצעות הפחתת זכויות, תוך הימנעות מתשלומי איזון. עם זאת, יש לעשות מאמץ מירבי להפריש משטח החזקה שטחים שאינם בנויים, לרבות הסטת גדרות, צמצום שטחים פנויים במגרש וכו', כמפורט בפרק 4 במסמך זה. בשולי הדברים יצויין, כי עניין ההפרשות משטחים בנויים הינה סוגייה מורכבת, שקיבלה התייחסות גם במסגרת דוח הצוות הבין-משרדי להסרת חסמים בדיור ובמקרקעין בישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית בראשות משרד המשפטים, אשר קיבל מעמד של החלטת ממשלה 466. בימים אלו נבחנות עם משרד המשפטים דרכי פעולה וההתמודדות עם סוגיה זו.
- קיימת חשיבות להגדרה נכונה של תחום האיחוד וחלוקה, ולכן בתכנית יתכנו מספר מתחמי איחוד וחלוקה כתוצאה ממאפיינים שונים המשפיעים על איזון הזכויות. (למשל

אזור בו המצב הנכנס מאושר לבינוי והתכנית קובעת לגביו שינויים בשימושים ובזכויות, יכלל במתחם נפרד משטח שהמצב הנכנס בו הוא שטח חקלאי שהופך לשטח סחיר). בנוסף, בתכניות גדולות ומורכבות, בהן נדרשים שטחי ציבור גדולים, ניתן לייצר מספר מתחמי איחוד וחלוקה, כאשר לפחות חלק מהפרשת שטחי הציבור (שב"צ ושצ"פ) תהיה בממשק בין המתחמים. זאת על מנת לייצר את שטחי הציבור הגדולים הנדרשים, ועל מנת להגיע לאיזון בין כלל הבעלים. במקרים מסויימים, ונוכח אילוצים ונסיבות מקומיות, ניתן אף להחריג אזורים מסויימים מתחום האיחוד וחלוקה, כאשר הקצאת השטח הציבורי תהיה בהפקעה (למשל כאשר חלק קטן מאוד מחלקות מסויימות משתתף בתכנית, ולא ניתן להכלילו בטבלת האיזון בשל ריבוי בעלים והיעדר שיוך מוגדר).

סיכום

תהליך התכנון הינו ארוע מתמשך ולא ארוע נקודתי, ומטבע הדברים אורך זמן. על אחת כמה וכמה תכניות איחוד וחלוקה בקרקע פרטית בה מעורבים מספר רב של בעלי קרקע.

תכניות איחוד וחלוקה המשלבות תהליך שיתוף ציבור, הן הכלי המיטבי להבטחת מענה תכנוני הולם לתכנון בקרקע פרטית, או בקרקע הכוללת בעלות מעורבת של פרטיים ומדינה - כך בכל מקום בו יש קרקע פרטית וביישובי החברה הערבית והדרוזית בפרט. בתכניות אלו תהליך האיחוד וחלוקה ותהליך שיתוף הציבור שלובים זה בזה, וככאלה בכוחן לגשר על הפערים התכנוניים שנוצרו במשך שנים, ולקדם הסדרה ותכנון, כאשר המטרה היא אחת: לייצר תכנית ראויה מבחינה תכנונית, איכותית וישימה, אשר מביאה בחשבון את מאפייניה החברתיים והתרבותיים של אוכלוסיית הישוב, וזאת עד לרמה המאפשרת רישום והוצאת היתר למימוש הבניה בפועל.

המסמך הנוכחי, המבוסס על ניסיון של קידום עשרות תכניות מפורטות ביישובים הערביים, הדרוזים והצ'רקסיים, מציף את העקרונות החשובים לתהליכים שלובים אלו :

- היצמדות ככל האפשר לחלקת המקור, מתוך הבנת החשיבות והקשר לקרקע ולעיתים לשימושים חקלאיים נוכחיים.
- הפרשת קרקע לצרכי ציבור באופן שוויוני, מתוך הבנת ערך השטח הפיזי של הקרקע ועקרון השוויון בין בעלי הקרקע.
- פירוק שותפויות וריכוז בעלויות, מתוך רצון להבטיח ישימות ופתרון לבעלי קרקעות ומשפחות המחזיקים בקרקע, ולשם הכוונת התהליך לקראת רישום הקרקע.
- גיוס הרשות המקומית כשותפה פעילה ומתווכת בכל הליכי קידום התכנית.
- שמירה על שיתוף ושקיפות מול התושבים, בכדי לבסס את האמון בינם לבין הרשות המקומית, צוות התכנון, מקדמי התכניות ומוסדות התכנון.
- התחשבות במצב הקנייני הקיים בפועל, תוך מתן ביטוי תכנוני לתשריטי חלוקה פנימיים ולהסכמים קיימים, גם אם לא ירשם באופן רשמי בטבלאות האיזון.
- התמודדות עם בניה קיימת בשטח, בחלק מהחלקה הכלולה בתכנית, בין אם קיימת בהיתר ובין אם קיימת לא בהיתר ולא על פי תכנית מאושרת. יודגש כי אין בעקרון זה כדי לעודד בניה טרם הכנת התכנית ו/או אישורה או עידוד להתחשב בה.
- ניצול מושכל של קרקע מדינה ככל שהיא קיימת, כדי לאפשר מתן מענה למחוסרי

פתרונות דיור לטווח ארוך ככל האפשר, תוך תיאום מוקדם עם רשות מקרקעי ישראל ככל שקיימות בתחום התכנית קרקעות בבעלות מדינה.

כן פורטו במסמך זה אבני הדרך המומלצות לקיום הליך שיתוף הציבור בתכניות איחוד וחלוקה, ובהן דגש על הערכות מוקדמת ברמת הרשות המקומית, הועדה המקומית וצוות התכנון, על הקצאת כוח האדם הנדרש לכך מבעוד מועד ועל הכלים לרתימת בעלי הקרקע כשותפים להליך התכנון. חשוב להתאים את הליך שיתוף הציבור לדינמיקה ולנסיבות המקומיות, תוך הפעלת שיקול דעת בהפעלת אבני הדרך שפורטו במסמך זה.

בנוסף, קיימת חשיבות עליונה לתיאום ציפיות במסגרת האינטראקציה עם בעלי הקרקעות. במסגרת זו חשוב להבהיר כי התכנון שהתגבש והוגש למוסדות התכנון אינו זהה בהכרח לתכנון שיאושר בסופו של יום, וכי צפויים שינויים בהתאם להחלטות שיתקבלו על ידי מוסדות התכנון.

על אף שבדרך כלל לא ניתן להשיג הסכמה מלאה של כל בעלי הקרקעות/המחזיקים בקרקע בתחום המתוכנן, אימוץ העקרונות שפורטו לעיל יסייע לקידום ואישור תכניות מפורטות ישימות, העונות לקריטריונים תכנוניים מקובלים, ואשר מהוות את אחד הצעדים המשמעותיים לקידום תכנון איכותי ביישובים הערביים, הדרוזיים והצ'רקסיים, לשיפור איכות החיים בהם ולמתן פתרונות דיור שניתן לממשם.

עוד חשוב לוודא כי המתווה של תהליך שיתוף הציבור, בהתבסס על מתכונת זו, יהיה ידוע ויתוקצב מראש טרם תחילת תהליך התכנון. כדאי לשלב במסגרת צוות התכנון יועץ/ת שיתוף ציבור ו/או יועץ/ת דובר/ת ערבית מתוך כלל היועצים, אשר ידעו להעביר את המסר לתושבים בקלות.

מומלץ כי תחום תכניות האיחוד וחלוקה, אשר חלות ברובן על קרקע פרטית, לא יהיה גדול במיוחד, כדי שהתהליך התכנוני יהיה יעיל, לא מסורבל, ויאפשר שיתוף של מקסימום בעלי קרקע/מחזיקים בקרקע, תוך עמידה בלוח זמנים סביר. חשוב להדגיש שיש חשיבות גדולה לצמצום משך הזמן של קידום התכנית בישובים אלו, ככל האפשר, לאור הצורך בהגברת אמון הציבור, ולאור המציאות הדימנית הקיימת בהם.

בנוסף, יש להקפיד, כי התכנית המפורטת הראשונה לשטח חדש המיועד לפיתוח תהיה במתכונת של איחוד וחלוקה, מבלי לדחות את האיחוד וחלוקה לתכנית עתידית. יש להימנע

מתכנון תכניות דו שלביות, אשר צורכות זמן רב, יוצרות פער בין המצב התכנוני המאושר לבין המצב האמיתי בשטח, ומגדילות את משך הזמן שבין אישור התכנית לבין מתן היתר הבניה, ובכך גם פוגעות באמון האוכלוסייה.

חלחול המנגנון של איחוד וחלוקה לתודעה הציבורית, ויישומו בפועל, יביאו לשיפור ברמת החיים של הישוב במישור החברתי, הסביבתי והכלכלי, זאת לצד צעדים משלימים, הנדרשים בתחום הביצוע. שלב מימוש התכנית הינו האתגר הבא המצריך התארגנות מיוחדת ברמה החברתית קהילתית, לא פחות מאשר ברמה התקציבית וברמת הביצוע הפיזי.

במקביל נדרשת השקעה תכנונית וביצועית גם בגרעיני הישובים הוותיקים, במסגרת תכניות להתחדשות עירונית. ההשקעה במרקם הוותיק של הישובים הסובלים מחוסר בתשתיות פיזיות וחברתיות, מהיעדר מרחב ציבורי איכותי ונגיש וממצב פיזי ירוד של המבנים, הינה הכרחית בין היתר למניעת הגדלת הפערים בין השכונות החדשות המתוכננות לבין השכונות הוותיקות, ולמניעה של נטישת אוכלוסיה ממרכזי הישובים. נושא זה מעסיק גורמי ממשלה שונים כמו הרשות להתחדשות עירונית ומינהל התכנון, וכן ארגוני חברה אזרחית כדוגמת עמותת סיכוי והמרכז לתכנון אלטרנטיבי, בתקווה שהמאמצים לגיבוש דרכי פעולה לחידוש המרקמים הוותיקים יישאו פרי, וימצאו התקציבים למימושן.

אנו מקווים כי מסמך זה שופך אור על אתגרי התכנון בחברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית, וכי זהו עוד צעד לקידום תכנון איכותי ויישים ביישובים אלה, ואשר ניתן באמצעותו להעמיק את ההבנה והידע באשר לקידום תכניות איחוד וחלוקה בחברה זו. לא פחות חשוב, זהו צעד נוסף לצמצום פערי התפיסות בין גופי ממשלה ומוסדות התכנון, לבין הרשויות המקומיות והאוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית.

7 נספחים

נספח א: דוגמא לנוסח הודעה לציבור בדבר הכנת תכנית ובקשה לשיתוף מידע

הודעה לציבור בדבר הכנת תכנית איחוד וחלוקה

"שכונה .....,....."

הרינו להביא לידיעתכם כי המועצה המקומית .....בשיתוף עם מנהל התכנון/משרד הבינוי והשיכון/רשות מקרקעי ישראל עורכים בימים אלו תכנית מפורטת הכוללת איחוד וחלוקה, עבור המתחם המסומן במפה המצ"ב, "שכונת ....." כחלק מהליך שיתוף הציבור בתכנון, יתקיימו מפגשים עם בעלי הקרקעות וצוות התכנון, שמטרתם איסוף מידע ולימוד מבנה הבעלויות באותו מתחם ומתן הסבר לגבי ההליך המתוכנן. מועדי המפגשים יפורסמו בהקדם.

הבעלים הרשומים של החלקות ברשימה להלן ו/או בעלי ירושה או רכישה או זיקת הנאה לא רשומה, מוזמנים לפנות אלינו לכתובת המייל ....., או להתקשר טלפונית למשרדי המועצה למספר.....

עם פירוט הכולל: שם מלא, הגוש והחלקה בהם מדובר, מספר טלפון להתקשרות וכתובת דוא"ל אם יש, כדי שנוכל לתאם את המפגשים.

את הפרטים יש להעביר עד תאריך .....

על כל משתתף/בעל עניין בקרקע להכין את כל המסמכים הרלוונטיים לתכנון השטח, כגון:

1. נסח רישום על שם בעל העניין (להגיש נסח טאבו עדכני)
2. עסקאות בתהליך לפני רישום
3. צו ירושה
4. החלטה של בית משפט בעניין קנייני
5. תשריט חלוקה מוסכמת ע"י השותפים ו/או רצון לפרק שותפות בחלקות.
6. נתונים לגבי מבנים קיימים (כגון מבנים חקלאיים) שנבנו בהיתר.
7. בקשות לאחד זכויות הנמצאות בחלקות שונות אם ישנן.
8. תצהיר חתום ע"י עו"ד לצורך אימות הנתונים שהוגשו כולל סימון החלקים הרלבנטיים בנסח הטאבו.

מצ"ב "טופס מידע לגבי החלקות שבבעלותך" - אנא הביאו את הטופס המלא ואת כל המסמכים הדרושים כמפורט בגוף הטופס המצ"ב בבואכם למפגשים.

בשאלות ובקשות להבהרות ניתן לפנות ל.....

טל. ..... דוא"ל .....

רשימת הגושים והחלקות הכלולים במתחם:

- גוש ..... חלקות .....
- גוש ..... חלקות .....
- .....

נספח ב': דוגמא לטופס איסוף מידע

טופס מידע לגבי החלקות שבבעלותכם - "שכונה ....."

לכבוד בעלי הקרקעות שלום רב,
על מנת שנוכל ללמוד את מבנה הבעלויות בתחום התכנון בצורה מדויקת ככל האפשר, ולהתחשב בו בתכנון, אנא מלאו את הטופס הבא:

1. שם פרטי _____ שם משפחה _____ ת.ז. _____
2. טלפון /טלפון נייד _____כתובת דוא"ל _____
3. מקום מגורים _____ כתובת למשלוח דואר _____
4. מספר גוש ישן _____מספר גוש חדש _____
5. מספר חלקה ישן _____ מספר חלקה חדש _____
6. שם בעלים רשום בחלקה _____ (על פי נסח טאבו)
7. שם בעל הזיקה לחלקה _____ (על פי המסמכים המעידים על הזיקה כמפורט בהמשך)
8. מהות הזיקה: בעלים רשום / ירושה לא רשומה / רכישה או עסקת חילופין בגיבוי הערת אזהרה / זיקת הנאה שנקבעה בתכנית או בתשריט חלוקה
9. הדרך בה התקבלה הבעלות על החלקה (או חלק בחלקה):
   א. ירושה, מי המוריש_____
   ב. עסקת קניין _____
   ג.עסקת חילופין_____
   ד. אחר _____
10. החלק בחלקה _____
11. מספר השותפים באותה חלקה (ככל הידוע): _____
12. האם השותפים הם: א. בני משפחה, ב. חברים, ג. בני העיר ד. אחר _____
13. שמות האנשים השותפים בחלקה: _____
    _____
14. האם קיימת הסכמה לגבי חלוקת החלקה:
    א. לא
    ב. כן: ב/1 – תשריט חלוקה מאושר/לא מאושר (יש להביא העתק חתום על ידי כל הבעלים רצוי בנוכחות נוטריון, וחתום על ידי הועדה המקומית ככל שאושר) ב/2 - הסכם חתום ללא תשריט (יש להביא העתק); ב/3 - הסכם לא רשמי; פרוט מילולי: _____
15. האם קיימת בנייה בחלקה: כן / לא. אם כן: האם קיים היתר כן/לא (אם כן, יש להביא עותק חתום על ידי הועדה המקומית) שלב הבניה_____ שימוש _____
16. מידע נוסף רלוונטי שברצונך להציג לצוות התכנון:
    _____
    _____
17. מסמכים מצורפים:
    _____
    _____

הערה: אם בבעלותך יותר מחלקה אחת נא למלא את הפרטים של כל חלקה בטופס נפרד

טפסים למילוי ניתן להשיג במשרדי המועצה.

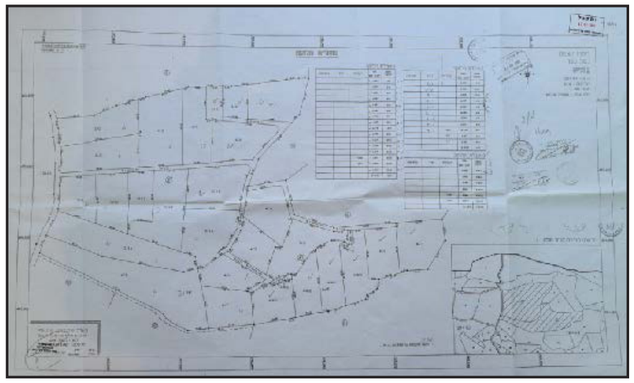
יש לצרף לטופס המלא את המסמכים המוכיחים את זיקתך לחלקה ספציפית, כמו נסח טאבו, צו ירושה, תכנית או תשריט חלוקה, מסמך המעיד על עסקת חליפין או עסקת קניין (מגובה בהצגת הערת אזהרה הרשומה בטאבו), צו/החלטת בית משפט, היתר לבנייה קיימת, ככל שקיים. במידה ויש ברשותך תצהיר אימות נתונים ו/או תצהירי עורכי דין לגבי אותם מסמכים - נא להביאם איתך.

נספח ג: דוגמאות למיפוי תשריטי חלוקה ושיוך מגרשים

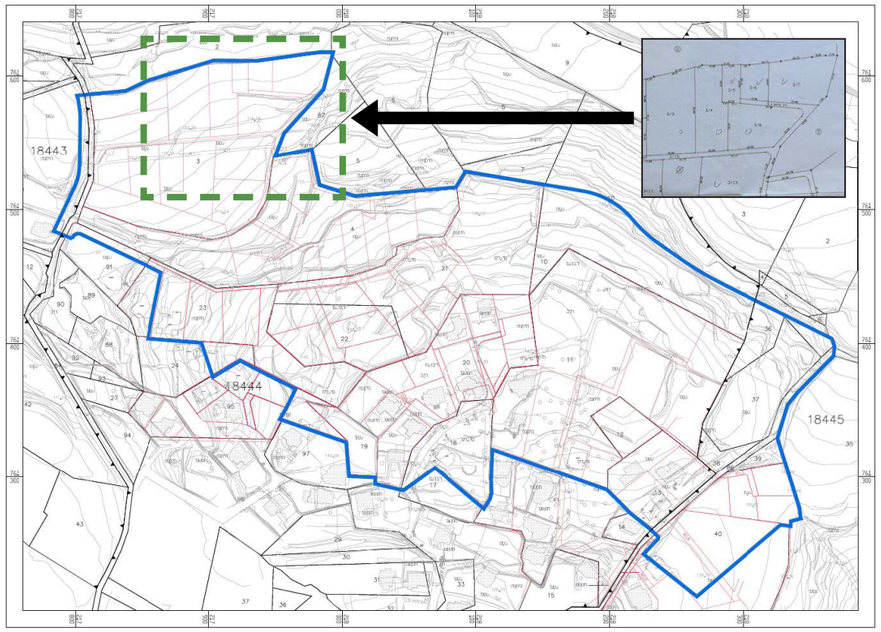
דוגמא מס' 1

תכנון מתחשב בתשריט חלוקה - ג'וליס:

1. במסגרת שיתוף הציבור הפרטני התקבלו תשריטי חלוקה
2. מיקום התשריט אותר על רקע מיפוי גושים וחלקות שהתקבל מהמודד.
3. לאחר הצלבת נתוני המחזיק בפועל לבין השם הרשום בנסח הטאבו, התאפשר לשייך כל חלוקה פנימית בחלקה לבעל קרקע בנסח הרשום



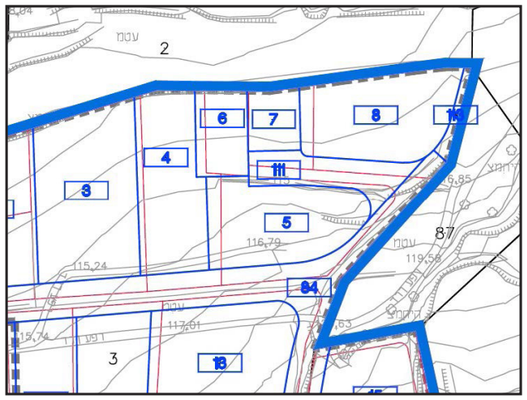
1. תשריט חלוקה מבעל הקרקע



2. מיפוי התשריט על רקע הקו הכחול של התכנית



5. תכנון מוצע אחרי הפרשות לצרכי ציבור



4. תכנון מוצע (בכחול) על רקע תשריט החלוקה של בעלי הקרקע (באדום)



7. התאמת התכנון אחרי קבלת התייחסות בעלי הקרקע

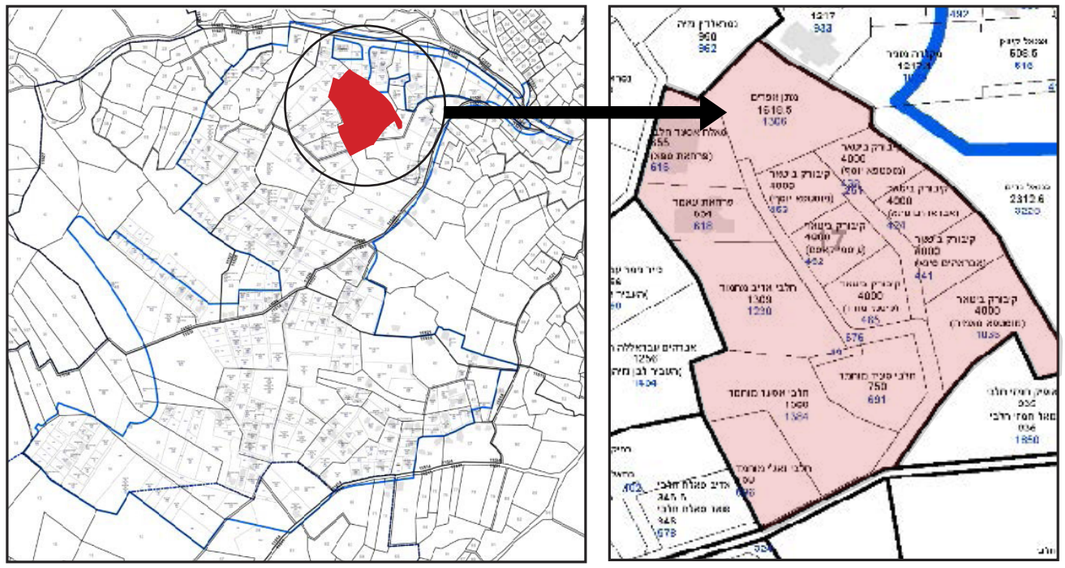


6. תכנון מוצע מוצג לבעלי הקרקע

ג'וליס, אדר' דסמונד קפלן

דוגמא מס' 2

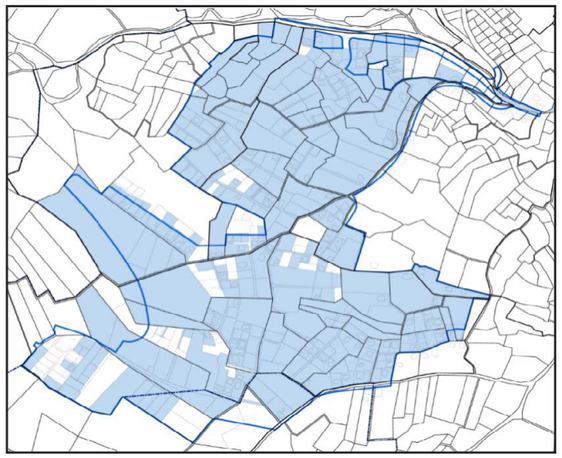
מיפוי בעלויות בשכונת אלרנדה, דלית אל כרמל (תכנית בהפקדה, 3,240 יח"ד):



מפת בעלויות | יצירת בסיס נתונים במערכת GIS

המידע המתקבל מתשריטי החלוקה מועלה למערכת GIS ומתעדכן באופן שוטף. הנתונים המוזנים כוללים מידע מרחבי כגון מיקום המגרש, צורתו, שטחו, שם הבעלים הרשום, שם הקונה בהליך/מחזיק בפועל, שטח רשום ע"פ נסח, ובכחול את השטח המדוד ע"פ תשריט החלוקה. ארגון המידע מסייע בביצוע ניתוחים מרחביים/כמותיים.
כחלק מהנתונים, מצוין האם קיים שיוך לבעלים ספציפי שאושר על ידו, האם המידע התקבל מאחרים ויש לאשרו, או שאינו קיים מידע כלל.

מיפוי תחום התכנית בנתוני הבעלויות שהתקבלו
בדוגמה זו ניתן לראות כי כ- 90% מהחלקות בתכנית שוייכו, עם החלוקות הפנימיות לבעלים ספציפי. (שטח צבוע בתכול).



שכונת אלרנדה, דלית אל כרמל –"אבירם אדריכלים בע"מ"

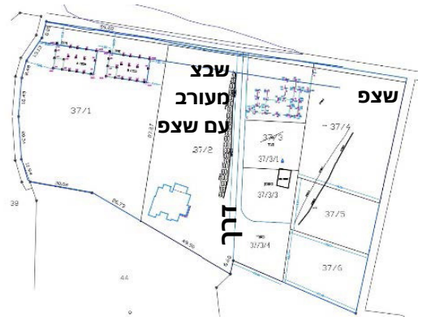
נספח ד: דוגמאות להשפעת תשריטי חלוקה על התכנון

התחשבות בתשריטי החלוקה בתכנון

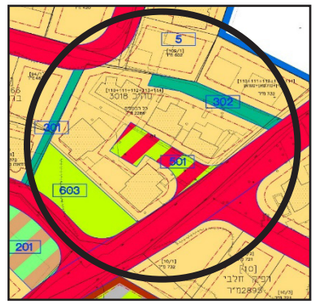
1. **שכונת חאלת נאסר, דלית אל כרמל**
(תכנית לקראת הפקדה, 744 יח"ד)

1 דרכים ושטחי ציבור בגבולות מגרשי החלוקה המוסכמת





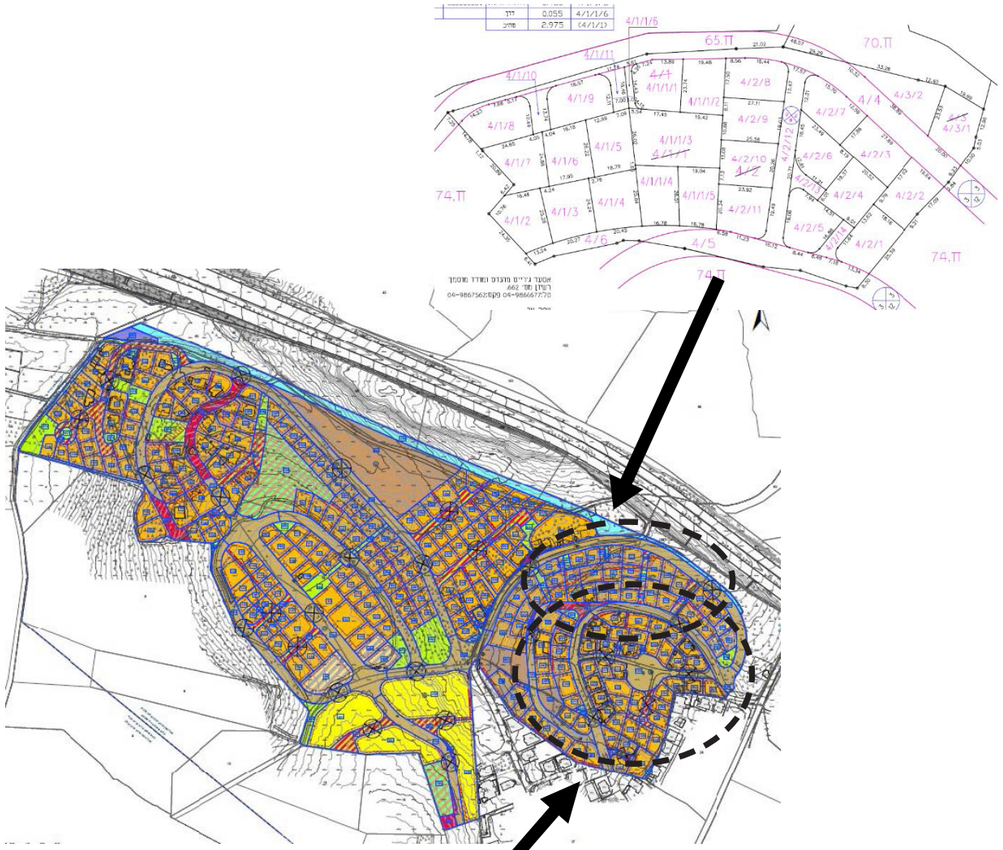
2 דרך משולבת בין המגרשים המוגדרים בתשריט החלוקה והפרשה לשצ"פ מכל החלקה





דאלית אל כרמל - "ייהלום בגליל - אדריכלות ובינוי ערים"

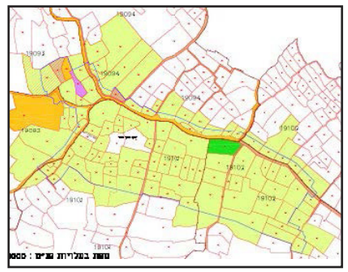
2. **תכנית 261-0724971, שפרעם**
(תכנית לקראת דיון להפקדה, 1,027 יח"ד)



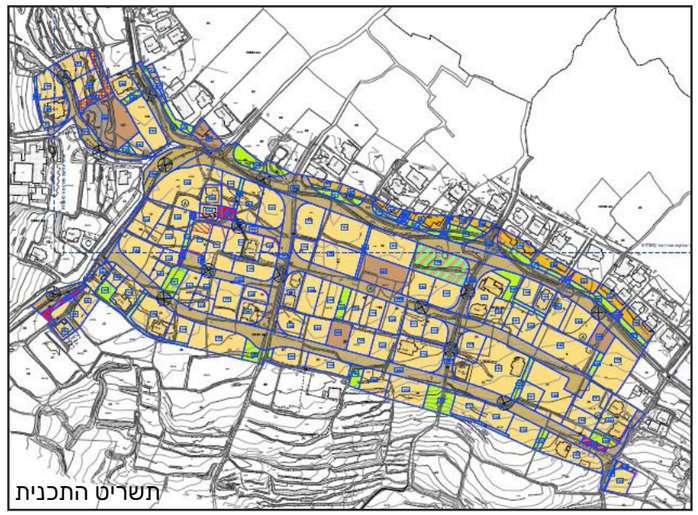
שפרעם, אדר' איבראהים דווירי



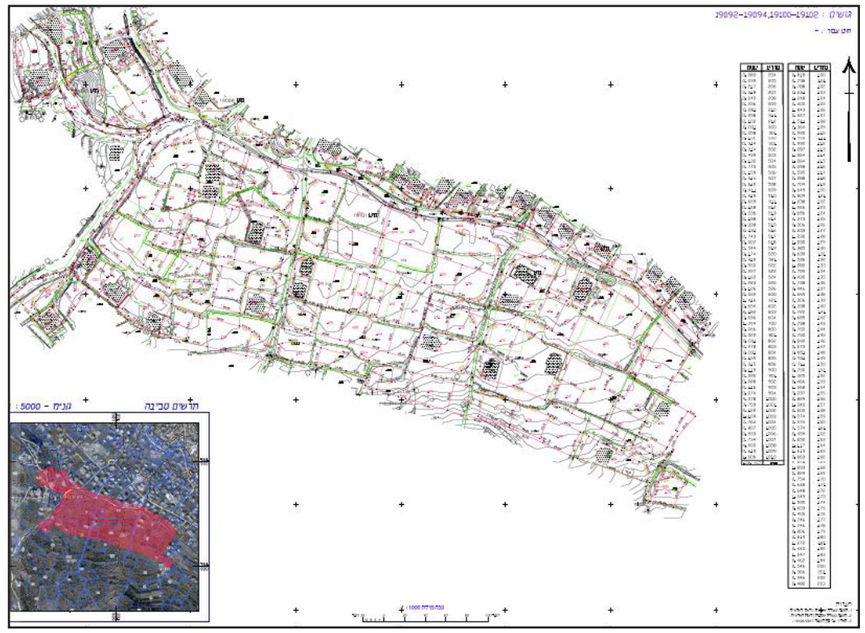
3. **תכנית 258-0522680 , שכונה דרומית פקיעין**
(תכנית מאושרת, 1,027 יח"ד)



מפת בעלויות:
ירוק בהיר - **פרטי**
ירוק כהה - **קק"ל**
כתום - **מדינה**
בשחור - **מבנים קיימים**


תשריט התכנית

מיפוי בעלויות/מחזיקים בקרקע על רקע מדידה, כולל רשימת המגרשים היוצאים

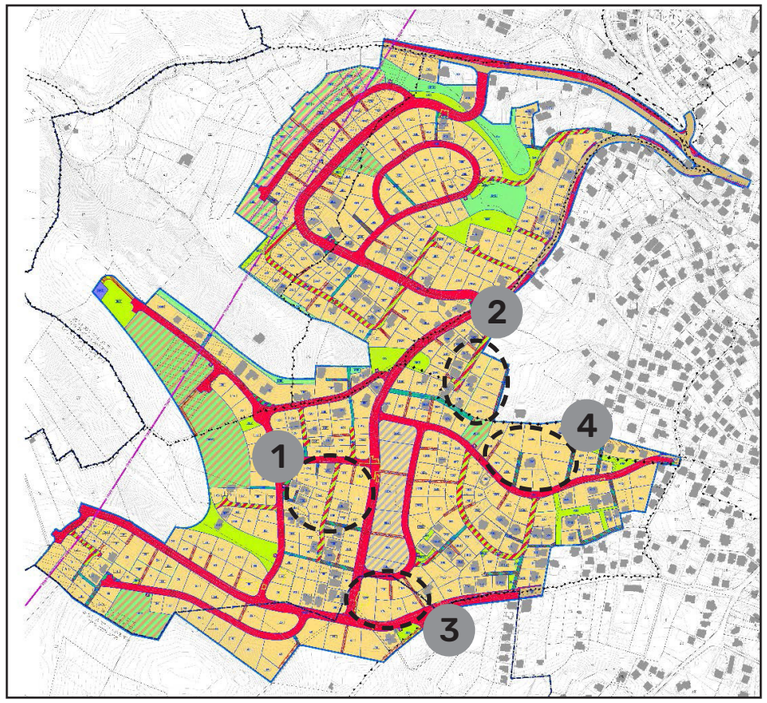


פקיעין, אדר' איברהים דווירי

4. **תכנית 356-0637397 , שכונה אלרנדה – דלית אל כרמל**
(תכנית בהפקדה, 3,240 יח"ד)

גבול חלקות בשחור על רקע תשריט יעודי קרקע



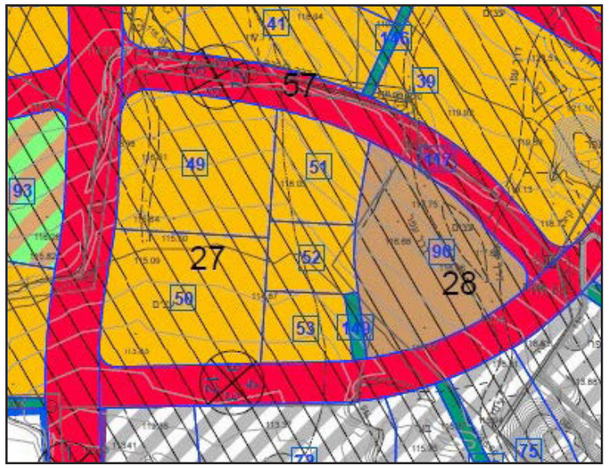


אדר' דפנה דורפמן ואדר' מודי אבירם, "אבירם אדריכלים בע"מ"

נספח ה: דוגמא להצעת חלוקה במסגרת נספח הבינוי המנחה

במסגרת תשריט יעודי הקרקע (משמאל), מגרשים 49 ו-50 נשארו כמגרשים גדולים במושע. במסגרת נספח הבינוי ונספח הנוף והסביבה (למטה) הוצעה חלוקת מגרשים עתידית.



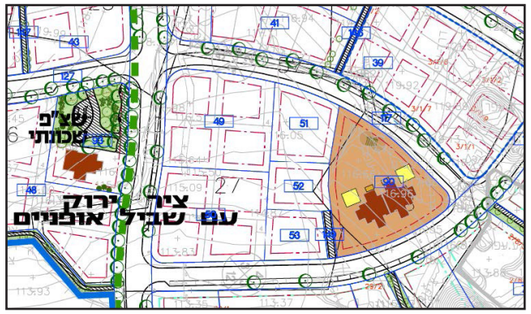


תשריט יעודי קרקע

נספח בינוי



נספח נוף וסביבה



מג'אר, שכונת חאלת אל שריף, אדר' דני קידר, א.ב מתכננים בע"מ



מינהל התכנון
إدارة التخطيط

בית השנהב, רחוב בית הדפוס 12
גבעת שאול ירושלים, מיקוד 546105

אוגוסט
2021