



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

בנייה בלתי חוקית והריסת מבנים בישראל

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: רינת בניטה

אישור: שרון סופר, ראש צוות בכירה

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ז' בחשון תשע"ו

20 באוקטובר 2015

עיקרי הממצאים

- בנייה בלתי חוקית היא בנייה בלא היתר בנייה ו/או בנייה בחריגה מהיתר בנייה. שימוש בקרקע שלא על-פי היתר או הוראות תוכנית עשוי גם הוא להיחשב לעבירת בנייה. הבנייה הבלתי-חוקית היא תופעה רווחת ורבת שנים במדינת ישראל, וממדיה הולכים ומתרחבים.
- תהליכי אישור בנייה וקבלת היתרי בנייה בישראל הם ממושכים. על-פי נתוני מינהל התכנון של משרד הפנים, בשנת 2014 הזמן הממוצע לאישור תוכנית היה 3.1 שנים. לפי מינהל התכנון, הסיבה המרכזית להתמשכות הליכי התכנון היא המציאות המורכבת של פיתוח וציפוף מואצים, מודעות גוברת וקונפליקטים מחריפים והולכים בין שימושים ואינטרסים.¹ על-פי דוח מבקר המדינה בנושא משבר הדיור, תהליכי רישוי הבנייה (לאחר הגשת בקשה להיתר בנייה) בישראל ארוכים ומשכם הממוצע ברשויות שנבדקו הוא כשנה. עוד נמצא כי חולפות ארבע-חמש שנים ממועד אישורה של תוכנית עד הוצאת היתרי הבנייה.²
- גופים מדינתיים רבים הוקמו לטפל בבנייה הבלתי-חוקית על היבטיה, ובהם גופי אכיפה פלילית ואזרחית של משרדי ממשלה, אולם למרות החלטות הממשלה והמלצות ומסקנות של ועדות שעסקו בנושא, אין גוף אחד העוסק בתופעה כמכלול או אף מרכז נתונים בנושא.
- היעדר בסיס נתונים מהימן בנוגע להיקף עבירות הבנייה בישראל הוא אחד החסמים בהתמודדות עם התופעה. אף שחובת הדיווח על עבירות בנייה שבאחריות הוועדות המקומיות לוועדות המחוזיות מוסדרת בתקנות, המידע אינו מגיע אל היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה שבמשרד הפנים כנדרש. גם מינהלת תיאום פעולות האכיפה במשטרה (מתפ"א), שהוקמה כיחידה המתכללת את גופי האכיפה ומטרתה תיאום פעולות האכיפה והגברת האפקטיביות שלה, אינה מחזיקה בכל המידע האמור, משום שהיא תלויה בדיווחים ובבסיסי המידע של הגופים האחרים העוסקים בנושא.
- מבדיקת מרכז המחקר והמידע של הכנסת עולה כי הגורם האחרון שפרסם הערכה רשמית, המבוססת על נתוני משרד הפנים, הוא מבקר המדינה. יודגש כי הערכה זו נוגעת לשטחים הפתוחים בלבד, ולא לתחומי הרשויות המקומיות והאזוריות, המכונים "תחומי הקו הכחול".³ הערכה זו מעודכנת לשנת 2008 ומבוססת על נתונים שנמסרו מן היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה, ולפיה בשנה זו היו כ-100,000 מבנים לא חוקיים – כ-64,000 במחוז הדרום, כ-20,000 במחוז המרכז, כ-10,000 במחוז חיפה והשאר ביתר המחוזות.

¹ משרד הפנים, מינהל התכנון, [שנתון התכנון 2014](#), פברואר 2015, כניסה אחרונה: 1 ביוני 2015.

² מבקר המדינה, [משבר הדיור – דוח ביקורת מיוחד](#), פברואר 2015, כניסה אחרונה: 10 בספטמבר 2015.

³ קביעותיה של תוכנית חלות רק בשטח מוגדר, התחום בתשריט בקו כחול עבה, ומכאן המונח "תחומי הקו הכחול". מתוך [מילון המונחים של מינהל התכנון באתר משרד הפנים](#), כניסה אחרונה: 17 בספטמבר 2015.



- מתפ"א מסרה בתשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת כי להערכת כמה גורמים, ובהם רמ"י – רשות מקרקעי ישראל ומשרד הפנים, בתוך תחומי הקו הכחול יש כ-800,000 עבירות בנייה מסוגים שונים.⁴ יצוין כי לא קיבלנו מגופים אלו ישירות הערכה כלשהי בדבר מספר עבירות הבנייה בתוך תחומי הקו הכחול.
- אחת ממסקנות מבקר המדינה בדוח שפורסם בשנת 2009 היא כי "בהיעדר מדיניות אכיפה, תוכנית עבודה מערכתית מתואמת הנגזרת ממנה, שיתוף פעולה ותיאום בין הגופים המעורבים בהליך האכיפה, יכולות חקירה ותביעה ראויות ויישום חלקי של פסקי-הדין – נפגמת האכיפה בכללה ומשאבים אינם מנוצלים בצורה יעילה".⁵
- יש מגוון של אמצעי אכיפה בכל הנוגע לעבירות בנייה, ובהם צווי הפסקה וצווי הריסה מינהליים ושיפוטיים. נתוני היחידה הארצית, הנוגעים כאמור לעבירות בנייה בשטחים הפתוחים, מלמדים שהכלי המרכזי המשמש לטיפול בבנייה הבלתי-חוקית הוא צווי הריסה מינהליים, ובכל שנה מוצאים מאות צוויים כאלה.
- מן הנתונים עולה שכמעט כל **צווי ההריסה המינהליים** שהוצאו בשנים 2012-2014 ובמחצית הראשונה של שנת 2015 – 97% מהם – יועדו למגזר הלא-יהודי. עם זאת, שיעור הביצוע של צווי ההריסה המינהליים הוא כ-25% בלבד. כאמור, נתונים אילו אינם על עבירות בנייה בתוך תחומי הרשויות המקומיות (תחומי הקו הכחול) אלא בשטחים הפתוחים בלבד.
- בשנת 2014 כמחצית (51%) **מצווי ההפסקה המינהליים** היו במגזר הלא-יהודי, בשנת 2013 – כ-66%, ובשנת 2012 – כ-79.4%.
- בשנת 2014 **מצווי ההפסקה השיפוטיים** היו במגזר היהודי, בשנת 2013 – 43% מהם ובשנת 2012 – 80.2% מהם.
- היחידה הארצית מציינת בתשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת כי קשיי ההתמודדות עם תופעת הבנייה הבלתי-חוקית נובעים מהיעדר הרתעה, ממחסור במשאבים, מחוסר תיאום בין גופי הפיקוח ומאי-קביעת ענישה כלכלית מחמירה.
- נוסף על כך, היעדר אכיפה ברמה המקומית מקשה את ההתמודדות עם ממדיה ההולכים וגדלים של הבנייה הבלתי-חוקית. לפי היחידה הארצית, מ-126 הוועדות המקומיות והמרחביות לתכנון ובנייה, 36 נחשבות לוועדות שאינן מתפקדות או שמתפקדות ברמה מאוד נמוכה מבחינת רמת האכיפה שלהן (כ-28.5%).

⁴ סני"צ עו"ד סיגלית יאמין, יועצת משפטית של מתפ"א, נתוני מתפ"א בנושא הריסות, התקבלו בדוא"ל מלשכת מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים, 25 ביוני 2015.

⁵ מבקר המדינה, דוח שנתי 59 לשנת 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007, פרק 1: מטלות רוחב, אכיפת דיני מקרקעין, 6 במאי 2009.



- אף שוועדות ציבוריות רבות הוציאו דוחות במהלך השנים, וגם מבקר המדינה עסק רבות באכיפת דיני התכנון והבנייה, המדינה לא השכילה לאמץ מדיניות סדורה ולהביא למיגור התופעה. בנוגע ליישום דוח ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים את הציבור בראשות השופט זיילר,⁶ למשל, קבע מבקר המדינה כי "אין לקבל את אוזלת היד המתמשכת בביצוע החלטות ממשלה אשר התקבלו על בסיס מסקנות של ועדת חקירה ממלכתית שמונתה בעקבות אסון כבד, ושיש להן השפעה ישירה על שלום הציבור ובטיחותו. כמו כן, אין לקבל את חוסר המיקוד של העוסקים במלאכה ואת היעדר הנחישות של הנהלות המשרדים הממשלתיים הנוגעים בדבר בביצוע המוטל עליהם".⁷
- פרק במסמך עוסק בסוגיית הבנייה הבלתי-חוקית במגזר הלא-יהודי. בין השאר, הפרק עוסק במסקנות של ועדות ציבוריות שעסקו במאפייני תופעה זו ובגורמים להיקפה הרחב במגזר הערבי.
- על-פי מסקנות צוות 120 הימים שמינה משרד האוצר ופורסמו ביוני 2015, עד שנת 2000 לא היו ליישובי מיעוטים תוכניות מתאר מעודכנות. ואולם, מאז החל משרד הפנים לקדם במרץ הכנת תוכניות מתאר ליישובים אלו.
- על-פי הדוח צוות 120 הימים, עד חודש יוני 2015 לכל יישובי המיעוטים במחוז המרכז ובמחוז חיפה כבר הייתה תוכנית בתוקף (כלומר תוכנית שאושרה לאחר שנת 2000) או בהליכי אישור. במחוז צפון ל-29 מ-43 יישובי המיעוטים יש תוכנית בתוקף, בתכנון או בהליך, כלומר לכשני-שלישים מכלל היישובים במחוז זה. יודגש כי הצוות לא עסק בסוגיית הסדרת היישובים הבדואיים בדרום, ולכן לא נאספו נתונים על תוכניות מתאר תקפות במחוז דרום.
- לפי נתוני משרד הפנים, ב-15 השנים האחרונות קידמו מינהל התכנון ולשכות התכנון המחוזיות פרויקטים של תכנון מתארי עדכני במגזר הערבי בתקצוב ממשלתי. במסגרת זו כלולים, על-פי משרד הפנים, 101 יישובים, שהם כ-75% מיישובי המגזר הערבי. מתוכניות מתאר אלו, 60 תוכניות כבר מאושרות ו-28 תוכניות נתונות בהליכי אישור מתקדמים.
- עם זאת, יודגש כי כותבי הדוח מציינים שיש אנשי המקצוע הסבורים שבחלק מתוכניות המתאר שקודמו אין די שטחי מסחר, תעסוקה ותיירות, שמחבריהן לא התחשבו בבעלות על הקרקע בעת התכנון ושאישורן נמשך שנים רבות.

⁶ ועדת זיילר קמה לאחר אסון ורסאי בעקבות החלטת ממשלה מ-29 במאי 2001, ומסקנותיה פורסמו בדצמבר 2003; ראו הרחבה בגוף המסמך.

⁷ מבקר המדינה, דוח שנתי 65 לשנת 2014 ולשנת הכספים 2013, [פעולות הממשלה להבטחת האיכות והבטיחות בענף הבנייה](#), מאי 2015, עמ' 237-283, כניסה אחרונה: 16 בספטמבר 2015.



1. מבוא

מסמך זה נכתב לבקשת חברי הכנסת מסעוד גנאים ובאסל גטאס, והוא עוסק בבנייה בלתי חוקית ובהריסת מבנים בישראל. סעיף 145 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, קובע כי כל שימוש בקרקע, ובכלל זה בנייה, מצריך היתר בנייה. מכאן שבנייה בלתי חוקית היא בנייה בלא היתר ו/או בנייה בחריגה מהיתר בנייה. שימוש בקרקע שלא לפי היתר או הוראות תוכנית עשוי גם הוא להיחשב לעבירת בנייה. לפי הערכות של גורמים רשמיים, היקף התופעה הוא מאות אלפי מבנים, אך כפי שעולה במסמך, אין גוף ממשלתי המרכז מידע מעודכן לשנת 2015 על כל עבירות הבנייה בישראל.

לבנייה בלתי חוקית יש השפעות שליליות רבות, ובהן פגיעה בשלטון החוק ושימוש שלא כדין במקרקעי הציבור, פגיעה במשאב הקרקע ובעתודות הקרקע, פגיעה בתכנון הפיזי הכולל וארוך הטווח, ובכלל זה בתכנון התשתיות הלאומיות, פגיעה בתשתיות הלאומיות, פגיעה כלכלית ברשויות השלטון ופגיעה באיכות החיים והסביבה.⁸ נוסף על כך, לבנייה בלתי חוקית יש היבטים הקשורים לבריאות המבנים, ונשקפת ממנה סכנה של פגיעה בשלום הציבור.⁹

במסמך זה יתואר **התהליך הנדרש לצורך קבלת היתר בנייה**, ולאחר מכן יוצגו **גורמי האכיפה והפיקוח** על הבנייה בישראל ו**אמצעי האכיפה** בעבירות בנייה. כמו כן, יוצגו **נתונים** על בנייה בלתי חוקית ועל **השימוש באמצעי האכיפה** להתמודדות עמה. נוסף על כך ייסקרו **מסקנות מרכזיות** של ועדות ציבוריות וממשלתיות והחלטות ממשלה שעסקו בסוגיה. הפרק האחרון יעסוק בסוגיית **הבנייה בלא היתר במגזר הלא-יהודי**, ותוצג בו בין השאר התיישבות הבדואים בכפרים הבלתי-מוכרים בנגב, שכן היא משמעותית מבחינת היקפה בסוגיית הבנייה בלא היתר והריסות מבנים בישראל. עם זאת, יודגש כי מסמך זה אינו עוסק בהתיישבות בכפרים הבלתי-מוכרים בנגב כשהיא לעצמה, אלא במסגרת הסוגיה הרחבה יותר של בנייה בלתי חוקית במדינת ישראל כולה.¹⁰

2. תהליך אישור תוכניות לבנייה וקבלת היתרי בנייה

מינהל התכנון ושש הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה אחראים ליזום, לקדם, לבדוק ולאשר אלפי תוכניות מתאר ותוכניות מפורטות מדי שנה ברמות תכנון שונות.¹¹ התכנון המתארי עוסק בייעוד קרקעות לצרכים כמו מגורים, תעסוקה ומסחר ובקביעת הוראות וכללים לפיתוח הנאות של הקרקעות ולאופן השימוש בהן. התכנון נעשה ברמה הארצית, המחוזית והמקומית, ועליו להבטיח שהפיתוח הפיזי יתבסס על תפיסה כוללת וייעשה מתוך התחשבות בצורכי החברה בדור הזה ובדורות הבאים. לכן, בתהליך קבלת החלטות בתחום התכנון מעורבים שיקולים חברתיים, כלכליים וסביבתיים, וכן הצורך לאזן ביניהם.¹²

⁸ דוח הוועדה הבין-משרדית לבדיקת הבנייה הלא-חוקית במדינת ישראל (ועדת גזית), מרס 2000, עמ' 5-6.

⁹ **דוח ועדת החקירה הממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000** (ועדת אור), אוגוסט 2003, כניסה אחרונה: 3 באוגוסט 2015.

¹⁰ ראו: שירי ספקטור בן ארי, **הסדרת התיישבות הבדואים בנגב**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 5 בנובמבר 2013, כניסה אחרונה: 21 ביולי 2015.

¹¹ הוועדות אחראיות ליזום תוכניות מתאר, אך לא תוכניות מפורטות. התוכניות המפורטות שבבדיקה בוועדות המחוזיות על-פי רוב מוגשות על-ידי יזמים פרטיים.

¹² מבקר המדינה, **משבר הדיר – דוח ביקורת מיוחד**, פברואר 2015, כניסה אחרונה: 10 בספטמבר 2015.



[חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965](#), הוא החוק המסדיר את פעולתם של מוסדות התכנון בישראל, מהרמה הארצית ועד הרמה המקומית. החוק קובע מדרג של מוסדות תכנון ומסמיך אותם לקבל החלטות בנוגע לתכנון המרחבי. סעיף 145 לחוק קובע כי כל שימוש בקרקע מצריך היתר בנייה. סעיף 145(ז) לחוק קובע כי מוסד תכנון לא ייתן היתר בנייה אלא אם כן אושרה למקרקעין שלגביהם מבוקש היתר הבנייה תוכנית הקובעת הוראות, לרבות הוראות בדבר ייעודי הקרקע, חלוקה למגרשים או לחלקות וגבולותיהם, שטחי הבנייה המותרים וגובהו של המבנה. תוכנית כזאת עשויה להיות תוכנית מתאר ארצית, מחוזית, מקומית או מפורטת. להלן יפורטו מאפייני כל אחת מהתוכניות הללו וגורמי התכנון היוזמים ומכינים אותה, וכן יתואר תהליך אישור תוכנית שעל בסיסה אפשר לקבל היתרים לבנייה. אפשר לחלק את תהליך האישור של תוכנית לשלושה שלבים: שלב הייזום והכנה, שלב ההפקדה ושלב האישור. בטבלה 1 מוצגים שלבי התהליך של כל אחת מהתוכניות משלב הייזום ועד שלב ההפקדה להתנגדויות טרם קבלת האישור.

טבלה 1: תהליך אישור תוכניות לבנייה במוסדות התכנון

סוג התוכנית	גורם יוזם ומכין	חובת הפקדה להתנגדויות
תוכנית מתאר ארצית	המועצה הארצית לתכנון ולבנייה	אין
תוכנית מתאר מחוזית	המועצה הארצית לתכנון ולבנייה / ועדה מחוזית לתכנון ולבנייה	יש. התוכנית תופקד בידי הוועדה המחוזית והעתק יועבר אל מינהל התכנון במשרד הפנים
תוכנית מתאר מקומית / תוכנית מפורטת	משרד ממשלתי, ועדה מקומית לתכנון ולבנייה, רשות מקומית, בעל הקרקע או כל מי שיש לו עניין בקרקע	יש. התוכנית תופקד בידי הוועדה המחוזית והוועדה המקומית המתאימה

על-פי החוק, כדי להפוך קרקע לזמינה לבנייה יש לאשר **תוכניות מפורטות** במוסדות התכנון המוסמכים לכך (בדרך כלל הוועדות המקומיות והמחוזיות); על התוכניות המפורטות לעלות בקנה אחד עם תוכניות המתאר הארציות, המחוזיות והמקומיות. החוק גם קובע כי כדי לממש תוכניות מפורטות לאחר אישורן ולהתחיל לבנות על הקרקע ולהשתמש בה נדרש היתר בנייה. **הוועדות המקומיות או רשויות הרישוי המקומיות הן המוציאות את היתרי הבנייה כפי שנקבע בחוק ובתקנותיו, ועל ההיתרים להתאים להוראות התוכניות**.¹³

על-פי שנתון מינהל התכנון לשנת 2014, בשנה זו טופלו במוסדות התכנון הארציים והמחוזיים 6,141 תוכניות. 20% מהן (1,256) אושרו ו-63% מהן (3,882) נותרו פתוחות; שאר הבקשות (1,003) נדחו או שהסתיים הדיון בהן ללא טיפול עקב אי-עמידה בתנאים. בהשוואה בין מחוזות, מחוז דרום מתאפיין בשיעור גבוה של תוכניות שאושרו (82%) מתוך כלל התוכניות שהוגשו בו, ואילו במחוז ירושלים שיעור התוכניות שאושרו הוא הנמוך ביותר (44%). הממוצע הארצי הוא 56%. עוד עולה מן השנתון כי באותה

¹³ ש.ם.



שנה הוגשו לוועדות התכנון המחוזיות 1,515 תוכניות חדשות. לפי נתוני שנת 2014, הזמן הממוצע מהגשת תוכנית ועד אישורה הוא 3.1 שנים.¹⁴

תוכנית מתאר מקומית שעונה על צורכי התושבים בהיבטים של דיור וצורכי ציבור היא כלי בידי הרשות המקומית לשגשוג ולצמיחה של הרשות ושל תושביה. רשות מקומית שיש לה ועדה בעלת פוטנציאל לתפקד כ"ועדה מקומית עצמאית"¹⁵ לפי החוק ואושרה לה תוכנית מתאר מקבלת עצמאות תכנונית ויכולת לנהל את המרחב שבאחריותה.¹⁶ על-פי דוח מבקר המדינה בנושא משבר הדיור, תהליכי רישוי הבנייה (לאחר הגשת בקשות להיתר בנייה) נמשכים זמן רב, ובחמש הרשויות שנבדקו בדוח הם נמשכים כשנה בממוצע. עוד נמצא כי חולפות ארבע-חמש שנים ממועד אישורה של תוכנית ועד הוצאת היתרי הבנייה מכוחה.¹⁷ כמו כן, הזמן הממוצע הנדרש לאישורן של תוכניות גדולות למגורים (תוכניות של יותר מ-200 יחידות דיור) הוא כחמש שנים וחצי. פרק זמן זה ארוך פי-שלושה מהזמן המצטבר שנקבע בחוק להשלמת תהליך אישור תוכניות. במחוז המרכז התהליך נמשך כשמונה שנים – יותר מפי-ארבעה מהזמנים הקבועים בחוק.¹⁸ לפי מינהל התכנון, הסיבות העיקריות להתמשכות הליכי התכנון הן המציאות המורכבת של פיתוח וציפוף מואצים, מודעות גוברת וקונפליקטים מחריפים והולכים בין שימושים ואינטרסים.¹⁹ ההתמשכות של הליכי תכנון איננה רק פגם ברמת השירות הניתן ליזמי התכנון ולדיירים העתידיים אלא פגם מהותי היורד לשורשו של התכנון עצמו. תוכניות המתגלגלות זמן רב במוסדות התכנון לעתים קרובות מגיעות לאישור כשכבר אינן עדכניות, ולכן אינן עונות לצרכים שלשמש גובשו ואושרו.

3. גורמי האכיפה והפיקוח על הבנייה בישראל

נוסף על הסדרת פעולתם של מוסדות התכנון בישראל, חוק התכנון והבנייה מגדיר את העבירות בתחום התכנון והבנייה וקובע את העונשים בגין בנייה בלתי חוקית. החוק קובע כעבירות (בסעיף 204 לחוק), בין השאר, ביצוע בלא היתר של עבודה או שימוש במקרקעין אשר טעונים היתר לפי החוק, וכן ביצוע עבודה או שימוש במקרקעין בסטייה מהיתר או תוכנית. חוקים אחרים העוסקים בפיקוח ובאכיפה בנוגע לפלישה לקרקעות המדינה הם חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, וחוק מקרקעי ציבור (סילוק פולשים), התשמ"א-1981.

האחריות לפיקוח ולאכיפה בתחום הקמת מבנים בישראל נחלקת בין כמה גורמים. העיקריים שבהם הם הוועדות המקומיות והמחוזיות לתכנון ולבנייה, היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה במשרד הפנים, רשות מקרקעי ישראל (באמצעות חטיבת השמירה על הקרקע), היחידה לפיקוח על השטחים הפתוחים ברשות הטבע והגנים ("הסיירת הירוקה"), מינהלת דרום לתיאום האכיפה של דיני מקרקעין בנגב, מנהלת התיאום והפיקוח על הבנייה במשטרת ישראל, המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות ובתי-המשפט. סמכויותיהם של כל אחד מהגורמים האלה יפורטו להלן.

¹⁴ משרד הפנים, מינהל התכנון, [שנתון התכנון 2014](#), פברואר 2015, כניסה אחרונה: 1 ביוני 2015.

¹⁵ על-פי אתר האינטרנט של משרד הפנים, במועד כתיבת המסמך פועלות 21 ועדות מקומיות עצמאיות מוסמכות, ובהן שתיים בעלות מעמד של עצמאות מיוחדת (תל-אביב-יפו והרצליה). לתהליך ההסמכה ולרשימה המלאה ראו: משרד הפנים, [הסמכת ועדות מקומיות](#), כניסה אחרונה: 17 בספטמבר 2015.

¹⁶ משרד האוצר, דוח צוות 120 הימים להתמודדות עם מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים, יוני 2015.

¹⁷ משרד מבקר המדינה, [משבר הדיור – דוח ביקורת מיוחד](#), פברואר 2015, כניסה אחרונה: 10 בספטמבר 2015.

¹⁸ שם.

¹⁹ משרד הפנים, מינהל התכנון, [שנתון התכנון 2014](#), פברואר 2015, כניסה אחרונה: 1 ביוני 2015.



• **הוועדות המקומיות והמחוזיות לתכנון ולבנייה:**²⁰ ל-126 הוועדות המקומיות מסורות סמכויות הרישוי, המעקב והאכיפה בכל הקשור להקמת מבנים בתחומי שיפוטן. הוועדה המקומית מוסמכת לפקח על כל עבודה בקרקע ובבניין ועל כל שימוש בהם הטעונים היתר. לשם כך הוועדה מפקחת על בניית בניינים בעת רישוי הבנייה, לפני התחלת הבנייה, במהלך העבודה ובגמר הבנייה. אם ממצאי הפיקוח בכל אחד מהשלבים מצביעים על ביצוע עבירות או על הכנה לביצוען, על הוועדה המקומית לפעול לשם הפסקתן ומניעתן ולהעמיד לדין את העבריינים. הוועדות המקומיות שולחות פקחים לסייר באתרי הבנייה ובודקת תיעוד של בנייה: הוועדה המקומית צריכה לוודא שכל תיעוד שהחוק קובע כי חובה למסור אותו לוועדה אכן התקבל, ולבדוק במסמכים אם יש ליקויים בבנייה המצריכים התערבות. נוסף על כך, יש ועדות תכנון מחוזיות בכל אחד מששת המחוזות של משרד הפנים: צפון, חיפה, מרכז, תל-אביב, ירושלים ודרום. ועדת התכנון המחוזית מפקידה ומאשרת תוכניות מתאר מקומיות ומפורטות שבסמכותה. סעיף 28 לחוק קובע כי הוועדה המחוזית רשאית להורות בכתב לוועדה מקומית לעשות את כל הדרוש למילוי התפקידים המוטלים עליה בחוק, ובמקרים מסוימים היא רשאית אף לקחת על עצמה את סמכויות הביצוע.

• **היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה במשרד הפנים:**²¹ ליחידה הארצית יש סמכויות מעקב ואכיפה בכל הקשור לעבירות בנייה שנעשו בשטחים פתוחים (שטחים שאינם בסמכויות האכיפה של ועדות התכנון והבנייה המקומיות והמחוזיות). היחידה מפעילה מערך של יחידות פיקוח מחוזיות בששת המחוזות של משרד הפנים. לפי תשובת היחידה הארצית, היא עושה פעולות בקרה וסיוע לוועדות המקומיות, ובכלל זה בקרה על ביצועיהן בתחום האכיפה וחיזוק הקשר עם הפיקוח המקומי.²² על-פי אתר האינטרנט של היחידה הארצית, היחידה גם "מתאמת את פעילותה עם מוסדות התכנון, הן בדרג מינהל התכנון, והן בוועדות המחוזיות, ומסייעת למוסדות התכנון ולהנהלת המשרד, באופן שוטף, במתן נתונים על בנייה בלתי חוקית, בטיפול בתלונות, ובמענה לשאלות בנושאי בנייה בלתי חוקית".²³

• **רשות מקרקעי ישראל – חטיבת השמירה על הקרקע:** החטיבה פועלת באמצעות ארבעה מרחבי שמירה, ומשימותיה הן בין השאר "לנקוט את הצעדים הדרושים בהתאם לחוק במקרים של פלישות, הסגות גבול, חריגות והפרות חוזים על אדמות המדינה, רשות הפיתוח"²⁴ והקק"ל, וכן לסלק פולשים ולתבוע במקרים של חריגות מחוזי החכירה המתאימים והפרתם".²⁵

• **היחידה לפיקוח בשטחים הפתוחים ("הסיירת הירוקה"):** "הסיירת הירוקה" היא זרוע של רשות הטבע והגנים. מתפקידיה: פיקוח ושמירה על קרקעות המדינה ועל שטחי האש, סיוע בקידום הסדרי מקרקעין בנגב, אכיפה בנוגע לחוק התכנון והבנייה, פיקוח במקרקעי השמורות והגנים, השלמת סקר פלישות, טיפול בהסגות גבול וגיבוש אסטרטגיה של פעילות יזומה ומתוכננת.

²⁰ במרחב תכנון מקומי שבתחומו כמה רשויות מקומיות נהוג לכנות את הוועדה המקומית "ועדה מרחבית".

²¹ לעתים יחידה זו נקראת גם היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה.

²² עו"ד אבי כהן, מנהל היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא עבירות על חוק התכנון והבנייה, דוא"ל, 24 ביוני 2015.

²³ אתר האינטרנט של משרד הפנים, היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה, כניסה אחרונה: 17 בספטמבר 2015.

²⁴ רשות הפיתוח היא גוף ממשלתי שהוקם על-פי חוק רשות הפיתוח (העברת נכסים) התשי"א-1950, ויועד לנהל את האדמות שהופקדו בידי האפוטרופוס לנכסי נפקדים לאחר מלחמת העצמאות ואת הקרקעות שהופקעו על-פי חוק רכישת מקרקעין (אישור פעולות ופיצויים), התשי"ג-1953. רשות מקרקעי ישראל מנהלת את מקרקעי רשות הפיתוח, מקרקעי קק"ל ומקרקעי המדינה. ראו: [רשות מקרקעי ישראל](#), כניסה אחרונה: 20 בספטמבר 2015.

²⁵ שם.



• **מינהלת תיאום פיקוח ואכיפה במשטרת ישראל (מתפ"א):** ב-23 דצמבר 2004 החליטה הממשלה בהחלטה מס' 2959 לשדרג את מערך האכיפה של חוקי התכנון והבנייה. בהחלטה זו הוקמה יחידה ייעודית ובה מנהלה שחבריה הם מנהלי הגופים העוסקים באכיפת דיני מקרקעין ומטרתה תיאום פעולות האכיפה, ויחידה מבצעית שתפקידה לסייע בפעולות האכיפה ובביצוע צווי ההריסה.²⁶ הקמת מתפ"א נועדה להוסיף למערך האכיפה בתחום חוקי התכנון והבנייה הן את רובד התכנון והתיאום ברמה המערכתית והן את הגברת האפקטיביות של האכיפה ברמת הביצוע, במקרים שבהם גופי הפיקוח צופים התנגדות אלימה לביצוע צווים. על-פי תשובת מתפ"א, תפקידה העיקרי של המינהלה הוא **"קביעת מדיניות האכיפה הארצית וגיבוש תוכנית עבודה מערכתית מתואמת לכלל גופי האכיפה"**.²⁷

• **המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה:** המחלקה ממלאת תפקיד של יחידת מטה בלשכה הראשית של פרקליטות המדינה ושל פרקליטויות המחוז, ומטפלת במישרין ובעקיפין בתיקים פליליים בתחום התכנון והבנייה ובתיקים נבחרים שעניינם עבירות סביבתיות בבתי-משפט מקומיים, בבתי-משפט שלום ובבתי-משפט מחוזיים בכל הארץ.²⁸ בין השאר המחלקה מציגה בבתי-המשפט את מדיניות האכיפה בתחום המקרקעין שקובעים היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה, מגבשת את מדיניות התביעה בתחום התכנון והבנייה, ומוציאה הנחיות בעניינים הקשורים בחוקי התכנון והבנייה.

• **מינהלת דרום במשרד לביטחון הפנים לתיאום האכיפה של דיני מקרקעין בנגב (להלן: מינהלת דרום):** ייעודה של מינהלת דרום הוא "לעצב מדיניות ותוכנית פעולה, בכפוף למדיניות השר והמנכ"ל, וכן לתאם ולהנחות את הגופים הנוגעים לאכיפת דיני המקרקעין וחוק התכנון והבנייה בנגב, כל זאת במטרה לרכז מאמץ לאומי לצמצום משמעותי של תופעות הפלישה והבנייה הבלתי-חוקית על אדמות המדינה".²⁹ מינהלת דרום הוקמה בעקבות [החלטת ממשלה מס' 3707](#) מ-11 בספטמבר 2011. במקביל להקמת מינהלת דרום הוקמה יחידת משטרה המכונה יחידת "יואב" כדי לסייע באכיפת דיני המקרקעין וחוק התכנון והבנייה על-פי הנחיות מינהלת דרום.

• **בתי-המשפט:** במסגרת ההליך הפלילי בגין בנייה בלא היתר או בסטייה מהיתר בתי-המשפט רשאים לתת צווים כגון צו הריסה, צו לשינוי המבנה, צו סגירה, צו להתאמת הבנייה או השימוש להיתר או כל צו אחר שימצאו לנכון. בנסיבות מסוימות בתי-המשפט רשאים גם להטיל קנסות כספיים ועונשי מאסר, כפי שיפורט בפרק הבא.

כפי שיפורט בפרק 6 של מסמך זה, נראה כי על אף קיומם של גופי אכיפה רבים, ועל אף המלצות של ועדות ציבוריות והחלטות ממשלה בנושא, ובהן החלטה מס' 2959 שהוזכרה לעיל בעניין הקמת מתפ"א לשם קביעת מדיניות האכיפה הארצית, אין בישראל גוף מרכזי אחד שמתכלל את פעילותם של כל גופי האכיפה ואין גוף אחד שמרכז נתונים מלאים על היקף עבירות הבנייה בישראל.

4. אמצעים לאכיפה בעבירות בנייה

²⁶ החלטת ממשלה מס' 2959, מינהלה לתיאום פעולות אכיפת דיני מקרקעין – תיקון החלטה, 23 בדצמבר 2004.

²⁷ סני"צ עו"ד סיגלית יאמין, יועצת משפטית של מתפ"א, נתוני מתפ"א בנושא הריסות, התקבלו בדוא"ל מלשכת מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים, 25 ביוני 2015.

²⁸ [פרקליטות המדינה](#), כניסה אחרונה: 1 ביוני 2015.

²⁹ [המשרד לביטחון הפנים](#), כניסה אחרונה: 1 ביוני 2015.



לחומרת הענישה בגין עבירות בנייה יש תפקיד מרכזי ביכולת לאכוף את דיני התכנון והבנייה, ואף למנוע את ביצוען של העבירות מלכתחילה.³⁰ כאמור, סעיף 204 בחוק מגדיר את עבירות הבנייה וקובע את העונשים בגינן. אכיפת דיני מקרקעין מורכבת מקביעה של מדיניות אכיפה וגיבוש תוכנית עבודה הנגזרת ממנה, איתור עבירות על חוקי התכנון והבנייה, חקירתן והוצאת **צווים מינהליים** להריסה או הפסקה של בנייה בלתי חוקית, הגשת כתבי אישום נגד עברייני הבנייה ובקשות לקבלת **צווים שיפוטיים**, יישום פסקי-דין, הטלת **קנסות ועיצומים כספיים** ואף הטלת **עונשי מאסר** על עברייני בנייה. להלן תוצג סקירה של אמצעי האכיפה המרכזיים העומדים לרשות גורמי האכיפה.

צווים מינהליים הם צווים שמוציאים נציגי הרשות המבצעת על-פי הסמכתם בחוק. יש שני סוגים של צווים מינהליים: צווי הפסקה וצווי הריסה. על-פי סעיף 224 לחוק, **צו הפסקה מינהלי** הוא צו להפסקת עבודות בנייה בלתי חוקיות שניתן כל עוד לא הוגש כתב אישום נגד עברייני הבנייה. סעיף 237 לחוק קובע מאסר של שנה למי שאינו מקיים צו הפסקה מינהלי שהומצא לו, ואם העבירה נמשכת אחרי המצאת הצו, אפשר לתת גם קנס על-פי סעיף 61(ג) לחוק העונשין על כל יום של עבירה לאחר המצאת הצו. על-פי סעיף 238(א) לחוק, **צו הריסה מינהלי** הוא צו להריסת מבנה בלתי חוקי טרי, כלומר למבנה שבנייתו הסתיימה לא יותר מ-60 יום לפני כן, שטרם אוכלס או שמאוכלס לא יותר מ-30 יום. את הצו מוציא יושב-ראש הוועדה המקומית, מלווה בתצהיר חתום בידי מהנדס העיר. החוק קובע פרקי זמן קצרים מאוד ליישום צו ההריסה על-ידי מי שהוצא נגדו הצו: בתוך 24 שעות לבניין ללא היתר ובתוך 72 שעות במקרים אחרים. תוקפם של הצווים המינהליים הוא 30 יום.

צווים שיפוטיים הם צווים שהרשות השופטת מוסמכת להוציא על-פי החוק. על-פי סעיף 239(א) לחוק, **צו הפסקה שיפוטי** הוא צו להפסקת ביצוע עבודות בנייה בלתי חוקיות החתום בידי שופט. צו הפסקה שיפוטי יוצא בכל הפרה של צו הפסקה מינהלי, וכן במקרה שפג תוקף צו הפסקה המינהלי והבנייה הבלתי-חוקית חודשה. סעיף 239 לחוק קובע מאסר של שנה למי שאינו מקיים צו הפסקה שיפוטי שהומצא לו; אם העבירה נמשכת אחרי המצאת הצו, החוק קובע גם קנס על-פי סעיף 61(ג) לחוק העונשין על כל יום של עבירה לאחר המצאת הצו. על-פי סעיף 241 לחוק, בית-המשפט רשאי לתת **צו להריסה** של כל מה שנבנה בניגוד לצו הפסקה מינהלי או שיפוטי. במקרים מסוימים אפשר לתת **צו הריסה ללא הרשעה**, כמפורט בסעיף 212, ובכלל זה במקרים שנעברה עבירה אך אי-אפשר למצוא את מבצע העבירה, אי-אפשר למסור לו הזמנה לדין או אי-אפשר להוכיח מי עבר את העבירה. להבדיל מהצווים המינהליים, תוקפם של הצווים השיפוטיים אינו מוגבל בזמן.

בנייה בלתי חוקית היא עבירה שעשויה להיות בצדה תועלת כלכלית. החוק מאפשר לתת **קנסות ועיצומים כספיים** נגד עברייני בנייה. גובה הקנסות קבוע בסעיף 63 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, והוא תואם את תקופת המאסר באותה עבירה. נוסף על קנסות בגין-אי קיום צווי הפסקה או הריסה (אם מינהליים ואם שיפוטיים), סעיף 219 לחוק מאפשר לוועדה המקומית גביית קנסות נוספים, עד לכפל שווי המבנה או התוספת למבנה שהוקמו ללא היתר או בסטייה מהיתר, לפי החלטת בית-המשפט.

³⁰ עו"ד איריס האן, [אכיפה של עבירות בנייה בשטחים הפתוחים: תמונת מצב והמלצות מדיניות](#). מכון ירושלים לחקר ישראל, המרכז למדיניות סביבתית, 2013, כניסה אחרונה: 21 ביולי 2015.



עבירות בנייה מסווגות כעבירות מסוג עוון,³¹ ולכן תקופת ההתיישנות עליהן על-פי סעיף 9(א) [לחוק סדר הדין הפלילי \[נוסח משולב\]](#), [התשמ"ב-1982](#), היא חמש שנים. עם זאת, השימוש במבנה בלתי חוקי הוא עבירה מתמשכת שלא חלה עליה התיישנות. לדברי עו"ד שירי ברנד ממנהל התכנון, בשל הוראות החוק, יש קושי במתן צווי הריסה למבנים בני חמש שנים או יותר שאינם מהווים מפגע סביבתי, גם אם הקמתם נעשתה שלא כחוק.³²

5. היקף התופעה של בנייה בלתי חוקית

כדי לקבל מידע בדבר סוגיות הקשורות בבנייה הבלתי-חוקית בישראל פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת בבקשות מידע, בין השאר בדבר היקף הבנייה הבלתי-חוקית בישראל, מספר הצווים שניתנו ומספר פעולות אכיפה שבוצעו, אל היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה במשרד הפנים³³ ואל מתפ"א, שכאמור, חבריה הם מנהלי הגופים העוסקים באכיפת דיני מקרקעין ומטרתה **תיאום ותכלול של פעולות האכיפה**. נוסף על כך נעזרנו בדוח השנתי של רשות מקרקעי ישראל, בדוח של מינהלת דרום ובדוחות שהפיקה היחידה לפיקוח סביבתי ברשות הטבע והגנים ("הסיירת הירוקה") בעבור מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

לפי סעיפים 1 ו-2 בתקנות התכנון והבנייה (דיווח על בנייה שלא כדין), התשמ"ח-1987, על יושב-ראש ועדה מקומית לתכנון ובנייה לדווח אחת לחודש ליושב-ראש הוועדה המחוזית על בנייה שלא כדין במרחב התכנון המקומי, ועל יושב-ראש הוועדה המחוזית להעביר את הדיווחים שהתקבלו מן הוועדות המקומיות לשר הפנים או למי שהשר הסמיכו לכך. נוסף על כך, בסעיף 3 לתקנות אלו נקבע כי יושב-ראש ועדה מחוזית רשאי לדרוש מיושב-ראש ועדה מקומית דיווח על בנייה שלא כדין שנעשתה במרחב התכנון המקומי במקומות ובמועדים שיפורטו בדרישה, והשר רשאי לדרוש מיושב-ראש ועדה מחוזית דיווח על בנייה שלא כדין שנעשתה במחוז.

מן היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה שבמשרד הפנים נמסר כי אין כיום גורם שממונה בפועל על ריכוז המידע מן הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה בדבר עבירות בנייה שאותרו, צווים שניתנו ופעולות אכיפה שבוצעו, ואין בסיס נתונים על עבירות הבנייה בישראל בכללותן.³⁴ מתשובת מתפ"א עולה כי אין בידיה נתונים על העבירות שאיתרו גופי הפיקוח ועל הצווים השיפוטיים והמינהליים שלהם, אף על פי שבהחלטת ממשלה מס' 2959 מ-23 בדצמבר 2004 נקבע כי "המינהלת תתאם שילוב בסיסי מידע המצויים בידי מינהל מקרקעי ישראל ומשרד הפנים, ותיצור בסיס מידע גיאוגרפי משולב ועדכני אשר ישמש למיפוי ומעקב אחר עבירות על חוקי מקרקעין תוך התמקדות בעבירות על חוק

³¹ על-פי סעיף 24 [לחוק העונשין, התשל"ז-1977](#), עוון היא עבירה שנקבע בגינה עונש מאסר לתקופה העולה על שלושה חודשים ואינה עולה על שלוש שנים, ואם העונש הוא קנס בלבד – קנס העולה על שיעור הקנס שאפשר להטיל בשל עבירה שעונשה הוא קנס שלא נקבע לו סכום. כניסה אחרונה: 20 בספטמבר 2015.

³² עו"ד שירי ברנד, סגנית מנהלת מינהל התכנון במשרד הפנים, שיחת טלפון, 28 במאי 2015.

³³ סמכויות מינהל התכנון, ובתוכו היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה, עברו ממשרד הפנים אל משרד האוצר על סמך [החלטת ממשלה מס' 74](#) מ-14 ביוני 2015, שהובאה [להצבעה במליאת הכנסת](#) והתקבלה ב-13 ביולי 2015.

³⁴ עו"ד אבי כהן, מנהל היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא עבירות על חוק התכנון והבנייה, דוא"ל, 24 ביוני 2015.



התכנון והבנייה ותפיסת מקרקעי ציבור של כדין.³⁵ כמו כן, ממתפ"א נמסר כי משרד הפנים הוא הגורם הממונה על ריכוז מידע בדבר הבנייה הבלתי-חוקית ברחבי הארץ, ובכלל זה קבלת דיווח מהוועדות המקומיות על המצב במרחבי התכנון שבאחריותו.³⁶

מבדיקת מרכז המחקר והמידע של הכנסת עולה כי הגורם האחרון שפרסם בנושא הערכה רשמית, המבוססת על נתוני משרד הפנים, הוא מבקר המדינה. יודגש כי הערכה זו נוגעת רק לשטחים הפתוחים ("גליליים" ומחוץ לתחומי הרשויות המקומיות), ולא לתחומי הרשויות המקומיות והאזוריות, המכונים "תחומי הקו הכחול".³⁷ לפי הערכה זו, המעודכנת לשנת 2008 ומבוססת על נתונים שנמסרו מן היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה, בשנה זו היו כ-100,000 מבנים לא חוקיים – כ-64,000 במחוז הדרום, כ-20,000 במחוז המרכז, כ-10,000 במחוז חיפה והשאר ביתר המחוזות.³⁸ על-פי נתוני הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב (ועדת גולדברג), הנשענים גם הם על אומדנים של גורמי מקצוע במשרד הפנים, בשנת 2007 היו בנגב בלבד כ-50,000 מבנים בלתי חוקיים, ועליהם מתווספים בכל שנה 1,500-2,000 מבנים,³⁹ כלומר, יותר ממחצית האומדן שפרסם מבקר המדינה וצוין לעיל מקורו בכפרים הבלתי-מוכרים בנגב. כפי שהוזכר בפרק המבוא, מסמך זה אינו עוסק בסוגיית ההתיישבות בכפרים הבלתי-מוכרים בנגב כשהיא לעצמה אלא כחלק מהסוגיה הרחבה יותר של בנייה בלתי חוקית במדינת ישראל כולה, אולם בשל משקלה המרכזי של סוגיית הכפרים הבלתי-מוכרים בנגב, היא תידון בנפרד בפרק האחרון של המסמך.⁴⁰ ממתפ"א נמסר כי להערכת גורמים מקצועיים, ובהם רמ"י ומשרד הפנים, בתוך תחומי הקו הכחול יש כ-800,000 עבירות בנייה מסוגים שונים,⁴¹ אולם למרכז המחקר והמידע של הכנסת לא נמסרה הערכה כזאת מאותם גופים, היות שכאמור על-פי היחידה הארצית, אין כיום גורם שממונה בפועל על ריכוז המידע מן הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה. יודגש כי **היעדר מסד נתונים רשמי, מהימן ומעודכן, בידי משרד הפנים או היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה הוא בניגוד לתיאור תפקידיה על-פי אתר משרד הפנים ועומד בסתירה לתקנות**. בתשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא זה נמסר כי בכוונת היחידה הארצית לקבל עליה את האחריות לריכוז המידע לאחר השלמת המעבר של מערכת התכנון ממשרד הפנים למשרד האוצר.⁴²

³⁵ החלטת ממשלה מס' 2959, מינהלה לתיאום פעולות אכיפת דיני מקרקעין – תיקון החלטה, 23 בדצמבר 2004.

³⁶ סני"צ ע"ד סיגלית יאמין, יועצת משפטית של מתפ"א, נתוני מתפ"א בנושא הריסות, התקבלו בדוא"ל מלשכת מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים, 25 ביוני 2015.

³⁷ קביעותיה של תוכנית חלות רק בשטח מוגדר התחום בתשריט בקו כחול עבה, ומכאן המונח "תחומי הקו הכחול". מתוך [מילון המונחים של מינהל התכנון באתר משרד הפנים](#), כניסה אחרונה: 17 בספטמבר 2015.

³⁸ מבקר המדינה, דוח שנתי 59 לשנת 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007, פרק 1: מטלות רוחב, אכיפת דיני מקרקעין, 6 במאי 2009, עמ' 45-94.

³⁹ דוח הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב בראשות השופט בדימוס אליהו גולדברג, דצמבר 2008, כניסה אחרונה: 21 ביולי 2015.

⁴⁰ ראו: שירי ספקטור בן ארי, [הסדרת התיישבות הבדואים בנגב](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 5 בנובמבר 2013, כניסה אחרונה: 21 ביולי 2015.

⁴¹ סני"צ ע"ד סיגלית יאמין, יועצת משפטית של מתפ"א, נתוני מתפ"א בנושא הריסות, התקבלו בדוא"ל מלשכת מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים, 25 ביוני 2015.

⁴² ע"ד אבי כהן, מנהל היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא עבירות על חוק התכנון והבנייה, דוא"ל, 24 ביוני 2015; סמכויות מינהל התכנון, ובתוכו היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה, עברו ממשרד הפנים אל משרד האוצר על סמך החלטת ממשלה מס' 74 מ-14 ביוני 2015. בשל תיקון החקיקה הנדרש, החלטה זו הועברה להצבעה במליאת הכנסת והתקבלה ב-13 ביולי 2015. נקבע כי סמכויות שר הפנים בנושא האכיפה לפי פרקים י' ו"א לחוק התכנון והבנייה יעברו אל משרד האוצר עד 6 בספטמבר 2015. ראו [הודעת הכנסת](#) בנושא. מבדיקת מרכז המחקר



לנוכח תמונת המצב שתוארה לעיל, ומכיוון שמבדיקת מרכז המחקר והמידע של הכנסת עולה שאין גוף שמרכז את נתוני כל גופי האכיפה בתחום דיני התכנון והבנייה, אין באפשרותנו להציג תמונה מלאה ועדכנית על מצב הבנייה הבלתי-חוקית במדינת ישראל כולה. בחלק הבא יוצגו בנפרד נתוני הגופים העוסקים בנושא. יודגש כי למרכז המחקר והמידע של הכנסת נמסרו נתונים על השטחים הפתוחים בלבד, ומכיוון שהם אינם מקובצים בבסיס מידע מרכזי, ייתכן שיש חפיפה מסוימת של מידע שהתקבל מגופים שונים. נוסף על כך, מכיוון שהנתונים אינם עוסקים בעבירות בנייה בתוך תחומי הקו הכחול, אין בהם כדי להציג את התמונה המלאה על תופעת הבנייה בלא היתר.

5.1. נתוני היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה

להלן יוצגו הנתונים שנמסרו למרכז המחקר והמידע של הכנסת בדבר צווים שהוציאה היחידה הארצית (טבלה 2) ובדבר צווי הריסה שמימש הפיקוח המחוזי (טבלה 3) בשנים 2012-2014. כאמור, מוצגים נתונים על עבירות בנייה בשטחים הפתוחים בלבד, ולא בתוך תחומי הקו הכחול, משום שאין מסד נתונים כזה ביחידה הארצית. הנתונים שיוצגו מלמדים כי יש פער בין מספר הצווים שניתנו לבין מספר הצווים שמומשו באמצעות יחידות הפיקוח המחוזיות, הממונות, בין היתר, על אכיפת הצווים. יודגש כי לא נמסרו למרכז המחקר והמידע של הכנסת נתונים על מימוש צווי הפסקה אלא על מימוש צווי הריסה בלבד, מסיבות שיפורטו בהמשך פרק זה. כמו כן, יוצגו נתונים עדכניים לשנת 2015 בדבר צווי הריסה בני-מימוש, כלומר, שהם בתוקף בעת מסירת הנתונים.

והמידע של הכנסת ב-18 באוקטובר עולה כי טרם הושלם המעבר של היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה אל משרד האוצר, והוא אמור להסתיים עד 1 בינואר 2016.



טבלה 2: נתונים על צווים שיפוטיים ומינהליים ביחידה הארצית בחלוקה לפי מגזר ומחוז, 2012-2014⁴³

דרום			ירושלים			תל-אביב			מרכז			חיפה			צפון			נתוני צווים שיפוטיים ומינהליים לשנים 2012-2014		
סך הכול	אחר	יהודי	סך הכול	אחר	יהודי	סך הכול	אחר	יהודי	סך הכול	אחר	יהודי	סך הכול	אחר	יהודי	סך הכול	אחר	יהודי	סך הכול ארצי	סוג הצו	שנה
1	1	0	14	12	2	4	0	4	13	8	5	26	24	2	10	9	1	68	צו הפסקה מינהלי	2012
52	3	49	4	4	0	2	0	2	11	2	9	6	4	2	6	3	3	81	צו הפסקה שיפוטי	
386	383	3	11	9	2	1	0	1	11	10	1	11	5	6	1	0	1	421	צו הריסה מינהלי	
27	18	9	16	16	0	0	0	0	3	0	3	10	7	3	17	11	6	73	צו הריסה שיפוטי	
0	0	0	18	7	11	2	0	2	8	5	3	13	12	1	9	9	0	50	צו הפסקה מינהלי	2013
14	10	4	0	0	0	0	0	0	23	4	19	11	9	2	12	11	1	60	צו הפסקה שיפוטי	
390	388	2	12	10	2	3	0	3	7	7	0	29	24	5	7	5	2	448	צו הריסה מינהלי	
60	58	2	12	11	1	2	0	2	15	6	9	20	14	6	16	12	4	125	צו הריסה שיפוטי	
3	3	0	28	8	20	5	0	5	18	7	11	19	15	4	11	10	1	84	צו הפסקה מינהלי	2014
7	0	7	4	2	2	0	0	0	8	2	6	5	4	1	8	6	2	32	צו הפסקה שיפוטי	
423	422	1	18	17	1	4	0	4	11	7	4	9	7	2	2	0	2	467	צו הריסה מינהלי	
13	5	8	13	8	5	2	0	2	5	1	4	11	8	3	11	9	2	55	צו הריסה שיפוטי	

ש.מ.⁴³



- מספר צווי ההריסה המנהליים שניתנו בין השנים 2012-2014 הוא הרב ביותר, בהשוואה בין סוגי הצווים השונים, והוא עומד על 421 צווים בשנת 2012, 448 צווים בשנת 2013 ו-467 צווים בשנת 2014. שיעור צווי ההריסה המנהליים שניתנו במחוז דרום מכלל הצווים בשנים אלו הוא הגבוה ביותר ונע בטווח שבין 87%-91.7. הרוב המכריע של צווים אלו (למעלה מ-99% מהם) הוא במגזר הלא יהודי. שיעור צווי ההריסה המנהליים שניתנו בין השנים 2012-2014 במגזר הלא יהודי בכלל המחוזות עומד על כ-97%.
- מספר צווי ההריסה המינהליים שניתנו בכל המחוזות להוציא מחוז הדרום מסתכם בכמה עשרות בכל שנה : בשנת 2012 ניתנו 35 צווים, בשנת 2013 – 58 צווים ובשנת 2014 – 44 צווים.
- מספר צווי ההריסה השיפוטיים שניתנו היה 73 בשנת 2012, 125 בשנת 2013 ו-125 בשנת 2014. בשנת 2012 שיעור צווי ההריסה השיפוטיים שניתנו במגזר הלא-יהודי היה 71.2%, בשנת 2013 היה שיעורם 80.8% ובשנת 2014 – 56.4%.
- בחלוקה לפי מחוזות, שיעור צווי ההריסה השיפוטיים שניתנו במחוז דרום בשנים 2012-2014 היה הגדול ביותר, והגיע ל-37% מכלל צווי ההריסה השיפוטיים בשנת 2012, ל-46.4% בשנת 2013 ול-23.6% בשנת 2014. בשנת 2014 נרשם שיעור זהה של צווי הריסה שיפוטיים במחוז ירושלים.
- בכל אחת מן השנים 2012-2014 הוצאו כמה עשרות צווי הפסקה מינהליים וכמה עשרות צווי הפסקה שיפוטיים.
- בשנת 2014 כמחצית (51%) מצווי ההפסקה המינהליים שניתנו היו במגזר הלא-יהודי, ובשנת 2013 66% מהם היו במגזר הלא-יהודי. גם בשנת 2012 רוב צווי ההפסקה המינהליים ניתנו במגזר הלא-יהודי (79.4%).
- בשנת 2014 56% מצווי ההפסקה השיפוטיים היו במגזר היהודי, ובשנת 2013 – כ-43% ובשנת 2012 – 80.2%.
- בשנת 2012 ניתנו 68 צווי הפסקה מינהליים בכל הארץ. בשנת 2013 חלה ירידה במספר הצווים הללו, ושיעורם ירד בכ-73.5%. בשנת 2014, לעומת זאת, עלה מספר צווי ההפסקה המינהליים ל-84 – עלייה של 68% לעומת שנת 2013.
- בשנת 2012 ניתנו בסך הכול 81 צווי הפסקה שיפוטיים. בשנת 2013 ניתנו 60 צווים – ירידה של כ-25%, ובשנת 2014 ירד מספרם ל-32 – כ-40% ממספרם בשנת 2012.



נוסף על נתונים על צווים שנתנה היחידה הארצית נמסרו נתונים על צווי הריסה שמומשן על-ידי יחידות הפיקוח המחוזיות של היחידה הארצית. בטבלה 3 להלן מוצגת התפלגות מימוש צווי ההריסה המינהליים והשיפוטיים בשנים 2012-2014 בפילוח לפי מגזר ומחוז. לדברי יובל אורן, מנהל מחוז ירושלים ביחידה הארצית, קשה לאמוד את מימוש צווי ההפסקה שהתקבלו בתוך שנה נתונה, ולכן נתונים אלו לא נמסרו למרכז המחקר והמידע של הכנסת.⁴⁴

⁴⁴ יובל אורן, מנהל מחוז ירושלים ביחידה הארצית לפיקוח על הבנייה, שיחת טלפון, 12 באוגוסט 2015.



טבלה 3: נתונים על צווי הריסה שמומשו בחלוקה לפי מחוז ומגזר, 2012-2014⁴⁵

דרום			ירושלים			תל-אביב			מרכז			חיפה			צפון			סך הכול ארצי	סוג הצו	שנה
סך הכול	אחר	יהודי	סך הכול	אחר	יהודי	סך הכול	אחר	יהודי	סך הכול	אחר	יהודי	סך הכול	אחר	יהודי	סך הכול	אחר	יהודי			
114	114	0	3	2	1	1	0	1	2	1	1	5	1	4	0	0	0	125	צו הריסה מינהלי	2012
4	4	0	1	1	0	0	0	0	2	0	2	4	2	2	2	2	0	13	צו הריסה שיפוטי	
99	99	0	5	4	1	0	0	0	1	0	1	3	3	0	1	0	1	109	צו הריסה מינהלי	2013
7	7	0	11	11	0	0	0	0	1	0	1	3	1	2	0	0	0	22	צו הריסה שיפוטי	
108	108	0	6	6	0	0	0	0	1	0	1	1	0	1	0	0	0	116	צו הריסה מינהלי	2014
4	4	0	4	4	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	9	צו הריסה שיפוטי	

⁴⁵ עו"ד אבי כהן, מנהל היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא עבירות על חוק התכנון והבנייה, דוא"ל, 24 ביוני 2015.



יודגש כי אי-אפשר ללמוד מן הנתונים כמה מהצווים שניתנו בשנה מסוימת מומשו באותה שנה, משום שהיחידה הארצית לא מסרה נתון זה. לדברי יובל אורן, מנהל מחוז ירושלים ביחידה הארצית, אפשר לבדוק את שיעור הצווים שניתנו ובוצעו בשנה מסוימת, אך הדבר מורכב ודורש מעקב נפרד אחרי כל צו וצו, בהיעדר מסד נתונים המאפשר לקבל מידע בצורה פשוטה.⁴⁶

אלו הממצאים המרכזיים העולים מן הטבלה:

- רק כרבע מצווי ההריסה המינהליים שניתנו בשנים 2012-2014 מומשו. שיעור צווי ההריסה השיפוטיים שמומשו קטן אף יותר – כשישית. בפרק 6 מפורטים החסמים המרכזיים באכיפת דיני התכנון והבנייה, ובכלל זה במימוש של צווים.

- הרוב הגדול של צווי ההריסה המינהליים שמומשו בשנים 2012-2014, מומשו על-ידי יחידת הפיקוח המחוזית של מחוז דרום – יותר מ-90%. ראוי לציין שכל הצווים שמומשו במחוז זה יועדו למגזר הלא-יהודי.

היחידה הארצית מסרה בתשובתה למרכז המחקר והמידע של הכנסת גם נתונים נפרדים על שנת 2014. נציין כי אין הלימה מלאה בין נתוני שנת 2014 לבדה לבין נתוני שנת 2014 שבטבלה 2 שהוצגה לעיל. לפי הנתונים הללו, בשנת 2014 הוציא בית-המשפט 59 צווי הריסה (לעומת 55 צווים לפי טבלה 2), 34 מהם במגזר הלא-יהודי ו-25 במגזר היהודי (לעומת 31 ו-24 צווים בהתאמה לפי טבלה 2). לפי הנתונים שנמסרו, רק 14 מהצווים שניתנו בשנה זו בוצעו, כלומר פחות מרבע. יחס דומה נמצא גם בטבלה 2. הרוב הגדול של צווי ההריסה שהוציא בית-המשפט ומומשו בשנה זו הם במגזר הלא-יהודי (85.7%), בעוד שיעור הצווים הכללי במגזר הלא-יהודי הוא 57.6%.⁴⁷

מרכז המחקר והמידע של הכנסת ביקש מהיחידה הארצית גם מידע בדבר צווי ההריסה הניתנים למימוש. יודגש כי הנתונים שיוצגו להלן מעודכנים ליוני 2015. היחידה הארצית מסרה כי כיום אין צווי הריסה מינהליים במגזר היהודי הניתנים למימוש באף אחד מן המחוזות, ויש 41 צווי הריסה שיפוטיים הניתנים למימוש במגזר זה. לעומת זאת, במגזר הלא-יהודי יש 29 צווי הריסה מינהליים ו-1,307 צווי הריסה שיפוטיים הניתנים למימוש. כלומר, מתוך 1,348 צווי ההריסה השיפוטיים התקפים ביוני, 1,307 מהם (כ-97%) מיועדים למגזר הלא-יהודי. מתוך אלו, 767 צווים – כ-60% מכלל הצווים הללו – הם במחוז דרום וכ-30% מהם (399 צווים) הם במחוז ירושלים.⁴⁸

⁴⁶ יובל אורן, מנהל מחוז ירושלים ביחידה הארצית לפיקוח על הבנייה, שיחת טלפון, 12 באוגוסט 2015.

⁴⁷ עו"ד אבי כהן, מנהל היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא עבירות על חוק התכנון והבנייה, דוא"ל, 24 ביוני 2015.

⁴⁸ שם.



5.2. נתוני מתפ"א: מבצעי הריסות וסיוורים

על-פי [החלטת ממשלה מס' 3997](#) מ-24 באוגוסט 2008, על מתפ"א לתת סיוע במבצעים להריסת מבנים ולהעמיד את כוח השיטור הנדרש לביצועם בהיקף שלא יפחת מסיוע ב-501 מבצעי הריסות⁴⁹ בשנה. על-פי מתפ"א, בשנים 2012-2014 בוצעו 65-69 מבצעי הריסות בכל שנה,⁵⁰ כלומר, **היקף הפעילות של מתפ"א בשנים אלו הוא כ-14% מן היעד המינימלי שנקבע בהחלטת הממשלה**. עוד נקבע בהחלטת הממשלה: "ביצוע פעילות לאיתור התחלות בנייה ופלישות טריות, לרבות חקירות, פתיחת תיקים, הדבקת צווים ומסירת צווים, תוך העמדת כוח השיטור הנדרש לביצועם, בהיקף שלא יפחת מ-158 ימי פעילויות בשנה". מן הנתונים שנמסרו ממתפ"א עולה כי יעד זה הושג בשנים שעליהן נמסר מידע: בשנים 2012 ו-2013 בוצעו כ-550 סיורי איתורים של עבירות בנייה בכל שנה, ובשנת 2014 בוצעו 358 סיוורים כאלה – ירידה של 35% במספר הסיוורים. בשנת 2014 ירד היקף כוח האדם שהוקצה למשימות של מבצעי הריסות וסיורי איתור. כך, בשנת 2012 הוקצו למבצעי הריסות 5,305 שוטרים, בשנת 2013 – 5,408 שוטרים ובשנת 2014 הוקצו למשימות אלו 3,615 שוטרים בלבד. בסיורי איתורים המגמה דומה: בשנת 2012 הוקצו 4,543 שוטרי מתפ"א למשימה, בשנת 2013 – 4,157 שוטרים ובשנת 2014 – 3,414 שוטרים. לפי מתפ"א, בשנת 2014 ירד היקף כוח האדם שהוקצה למבצעי הריסות וסיורי איתורים משום שבשנה זו היו כמה מבצעים ברמה הלאומית, ובהם "שובו אחים" בעקבות חטיפת הנערים בגוש-עציון ו"צוק איתן", וכן מבצע "שומרי החומות" להשבת הסדר במזרח ירושלים, ובמבצעים אלו שוטרי מתפ"א השתתפו על חשבון פעילות מתוכננת.⁵¹ יודגש כי על-פי החלטת הממשלה מס' 3997 שהוזכרה לעיל, כל משימה של שוטרי יחידת מתפ"א שאינה סיוע באכיפת חוק התכנון והבנייה ודיני המקרקעין טעונה את אישורו הפרטני של מפכ"ל המשטרה.⁵² עוד נקבע בהחלטת הממשלה כי **אי-עמידה ביעדים תביא לפירוקה של יחידת מתפ"א ולהפחתת תקציב היחידה ותקני כוח האדם מבסיס התקציב של משטרת ישראל**.⁵³

בטבלה 4 שלהלן מוצג מימוש צווי הריסה בשנת 2015 לפי מחוזות. יודגש כי הנתונים מעודכנים לסוף מאי 2015, ולפי מתפ"א הנתונים דינמיים ומשתנים בשל עיכובי ביצוע או הריסות עצמיות. כמו כן, מתפ"א לא מסרה נתונים בדבר צווי ההריסה שטרם בוצעו במחוז דרום.

טבלה 4: נתונים על צווי הריסה שמומשו ושלא מומשו לשנת 2015⁵⁴

⁴⁹ הכוונה היא למבצעים שבהם מתפ"א מסייעת לגופי האכיפה במימוש צווי הריסה.

⁵⁰ סני"צ עו"ד סיגלית יאמין, יועצת משפטית של מתפ"א, נתוני מתפ"א בנושא הריסות, התקבלו בדוא"ל מלשכת מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים, 25 ביוני 2015.

⁵¹ שם.

⁵² החלטת ממשלה מס' 3997, [הגברת האכיפה של חוק התכנון והבנייה](#), 24 באוגוסט, 2015, כניסה אחרונה: 20 בספטמבר 2015.

⁵³ שם.

⁵⁴ סני"צ עו"ד סיגלית יאמין, יועצת משפטית של מתפ"א, נתוני מתפ"א בנושא הריסות, התקבלו בדוא"ל מלשכת מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים, 25 ביוני 2015.



צווי הריסה שטרם מומשו		צווי הריסה שמומשו מתחילת השנה	מחוז
מינהליים	שיפוטיים		
11	0	10	צפון
17	23	16	חוף
10	3	17	מרכז
68	9	119	תל-אביב
לא נמסר	לא נמסר	187	דרום
13	101	65	ירושלים
129	136	414	סך הכול

מאז תחילת שנת 2015 מומשו 414 צווי הריסה מינהליים ושיפוטיים בסיוע משטרתי, כ-74% מהם במחוז דרום ובמחוז תל-אביב. כמו כן, יש 136 צווי הריסה שיפוטיים שאפשר לממשם והתבקש בהם סיוע משטרתי בכל המחוזות למעט מחוז דרום אולם הם טרם מומשו. נוסף על כך, בכל המחוזות (למעט מחוז דרום, שלא נמסרו עליו נתונים, כאמור) יש 129 צווי הריסה מינהליים בתוקף שבהם התבקשה מתפ"א לסייע והם טרם בוצעו. ממתפ"א נמסר כי בסוף מאי 2015 היו 47 צווי הריסה וצווי פינוי בני-ביצוע במגזר היהודי ו-51 צוויים כאלה במגזר הערבי.⁵⁵

מן הנתונים ומהשוואה בין נתוני שנים קודמות (2012-2014) שמסרה היחידה הארצית עולה כי לכאורה, חלה עלייה ניכרת בביצוע צוויים: לפי היחידה ארצית, בכל אחת מהשנים 2012-2014 מומשו 106-118 צוויים (ראו טבלה 3 לעיל), ואילו במחצית הראשונה של שנת 2015 מומשו, לפי מתפ"א, כ-414 צוויים. עם זאת, ייתכן כי מקור הפער הוא הסיוע שמתפ"א נותנת לגופים אחרים, כמו "הסיירת הירוקה" או רשות מקרקעי ישראל. כאמור, בהיעדר מסד נתונים אחיד ואינטגרטיבי אי-אפשר לאשש סברה זו.

5.3. נתוני רשות מקרקעי ישראל – חטיבת השמירה על הקרקע⁵⁶

מדוח הפעילות השנתי של חטיבת השמירה על הקרקע לשנת 2014, המדווחת על פעילותה על-פי מרחבים ללא חלוקה מגזרית, עולה כי בשנת 2014 בוצעו 290 איתורים של פלישה טרייה, 518 איתורים של פלישה חדשה ו-676 איתורים של פלישה ישנה.⁵⁷ יותר ממחצית איתורי הפלישה

⁵⁵ שם.

⁵⁶ [דן וחשבון על פעילות רשות מקרקעי ישראל לשנת 2014](#), פרק ו': שמירה ופיקוח על מקרקעי ישראל, עמ' 101-110, 16 ביוני 2015, כניסה אחרונה: 12 ביולי 2015.

⁵⁷ פלישה לקרקע שנתגלתה בידי רשות מקרקעי ישראל או "הסיירת הירוקה" בתוך חודש ממועד הפלישה מכונה "פלישה טרייה"; פלישה שנתגלתה בתוך שלושה חודשים וטופלה בתוך 12 חודשים ואינה פלישה טרייה מכונה "פלישה חדשה", ופלישה שנתגלתה לאחר יותר מ-12 חודשים ממועד הפלישה היא "פלישה ישנה". ראו: מיכל טביביאן מזרחי, [פלישה](#)



הטרייה והפלישה הישנה היו במרחב צפון/חיפה. כ-55% מאיתורי הפלישה החדשה היו במרחב דרום. במרחב מרכז/תל-אביב נעשו כ-200 איתורים של פלישות חדשות, טריות וישנות, ובמרחב ירושלים – כ-134. מן הדוח עולה עוד כי בשנת 2014 בוצעו בכל מרחבי הפעילות 546 פעולות פינוי והריסה עצמית, 170 פינויים של פלישה טרייה (מהם 98 במרחב צפון/חיפה), 92 פינויים בעקבות צווי פינוי קרקע (מהם 57 במרחב דרום), ועוד 24 פינויים והריסות בעקבות צווי הוצאה לפועל. חלה עלייה במספר הצווים לפינוי קרקע שנמסרו לפולשים: בשנת 2012 נמסרו 144 צווים, בשנת 2013 נמסרו 201 צווים ובשנת 2014 – 235 צווים. כ-60% מכלל הצווים שנמסרו בשנת 2014 (142 צווים) ניתנו במרחב דרום.

5.4. נתוני היחידה הארצית לפיקוח על השטחים הפתוחים ("הסיירת הירוקה")

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אל היחידה הארצית לפיקוח על השטחים הפתוחים שברשות הטבע והגנים ("הסיירת הירוקה") כדי לקבל נתונים על פעילות הסיירת בשנים 2012-2014. מתשובת מר אורי מלכה, מנהל היחידה, עולה כי בשל שינויים באופן קליטת הנתונים מאז החל לשמש בתפקידו בראשית שנת 2014 אי-אפשר לקבל נתונים מהימנים ובני-השוואה לשנים 2012 ו-2013, ולכן מובאים נתוני 2014 בלבד, הנוגעים רק לאירועים שנפתחו באותה שנה.⁵⁸ מן הנתונים עולה כי "הסיירת הירוקה" איתרה בשנה זו 155 אירועים של בנייה בלתי חוקית, 97 מהם (כ-63%) במרחב דרום, 19 במרחב מרכז ו-39 במרחב צפון. יודגש כי היחידה מעבירה למשרד הפנים את הטיפול בבנייה בלא היתר שהיא איתרה בתוך תחומי הקו הכחול.⁵⁹ בטבלה 5 מוצגים איתורי הפלישות של "הסיירת הירוקה" בכל מרחב בשנת 2014.

[לקרקעות ולמבנים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 ביולי 2004, כניסה אחרונה: 20 בספטמבר 2015. מבדיקת מרכז המחקר והמידע של הכנסת במינהל התכנון, הגדרות אלו עדיין תקפות.

⁵⁸ אורי מלכה, מנהל היחידה הארצית לפיקוח בשטחים הפתוחים ("הסיירת הירוקה"), דוא"ל, 19 באוגוסט 2015.

⁵⁹ שם.



טבלה 5: איתורי פלישה⁶⁰ שביצעה "הסיירת הירוקה", 2014⁶¹

סך הכול	פלישה ישנה	פלישה חדשה	פלישה טרייה	
772	48	493	231	מרחב צפון
337	12	69	256	מרחב מרכז
527	0	107	420	מרחב דרום
1636	60	669	907	סך הכול

מהטבלה אפשר לראות כי מתוך 907 אירועי הפלישה הטרייה שאותרו בשנת 2014, כ-46% בוצעו במרחב דרום. עוד עולה מהטבלה כי כ-74% מאירועי הפלישה החדשה וכ-80% מאירועי הפלישה הישנה שאיתרה "הסיירת הירוקה" בשנת 2014 הם במרחב צפון.

בשנת 2014 סייעו כוחות משטרה במימוש צווי פינוי קרקע שנתנה "הסיירת הירוקה" ב-207 אירועים, בשנת 2013 – ב-103 אירועים ובשנת 2012 – ב-123 אירועים.⁶² מכאן שבשנת 2014 עלה במידה ניכרת מספר האירועים שבהם ניתן סיוע משטרה ל"סיירת הירוקה".

5.5. נתוני מינהלת דרום לתיאום האכיפה של דיני המקרקעין

מנתוני מינהלת דרום שנמסרו במענה על פניית מרכז המחקר ומידע עולה כי בשנת 2014 היו במחוז דרום 354 הריסות יזומות ו-667 הריסות עצמיות של מבנים שנבנו בלא היתר. בכלל המחוזות נהרסו בשנה זו 1,021 מבנים – עלייה של כ-46% מאז שנת 2013. כ-70% מכלל ההריסות בשנת 2014 ביצע משרד הפנים, כ-10% ביצעה רשות מקרקעי ישראל וכ-20% – "הסיירת הירוקה". הריסות אחדות ביצעו גורמי האכיפה של המועצות האזוריות נגב מזרחי, אבו באסמה (אל קסום ונווה מדבר) ובני שמעון. בשנת 2014 תוכננו 76 ימי הריסות ויצאו אל הפועל 49. רוב ימי ההריסות שלא יצאו אל הפועל, כך על פי הדוח, בוטלו עקב מצב ביטחוני. עוד נמסר, כי יתר הימים, למעט אחד שבוטל על ידי המשטרה, הוסבו לימי איתורים. מתוך 136 ימי האיתורים שתוכננו 104 יצאו אל הפועל. שישה מימי האיתורים שתוכננו ביטל משרד הפנים, 24 ביטלה המשטרה (מהם 19 עקב הקפצת יחידת יואב לתגבור מחוץ לאזור הנגב), ושניים הוסבו לימי הריסות.⁶³

6. חסמים מרכזיים בפיקוח ובאכיפת דיני התכנון והבנייה

⁶⁰ פלישה לקרקע שנתגלתה בידי רשות מקרקעי ישראל או "הסיירת הירוקה" בתוך חודש ממועד הפלישה מכונה "פלישה טרייה"; פלישה שנתגלתה בתוך שלושה חודשים וטופלה בתוך 12 חודשים ואינה פלישה טרייה מכונה "פלישה חדשה", ופלישה שנתגלתה לאחר יותר מ-12 חודשים ממועד הפלישה היא "פלישה ישנה". ראו: מיכל טביביאן מזרחי, [לקרקעות ולמבנים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 ביולי 2004, כניסה אחרונה: 20 בספטמבר 2015.

⁶¹ שם.

⁶² שם.

⁶³ שמוליק כפיר, ראש תחום מידע ומודיעין במינהלת דרום לתיאום האכיפה של דיני מקרקעין, דוח שנתי לשנת 2014, דוא"ל, 14 ביולי 2015.



בתי המשפט ומבקר המדינה,⁶⁴ כמו גם ועדות ציבוריות וממלכתיות שעבודתן תיסקר בפרק זה, הדגישו במשך שנים את חומרת העבירות על חוק התכנון והבנייה ואת הצורך להחמיר את הענישה כדי למגר את התופעה. בין השאר הם ציינו את הפגיעה בערכים חברתיים החשובים לקיומה של חברה מתוקנת, כמו ערך השוויון, שנפגע כאשר מפרי החוק מפיקים תועלת מבנייה לא חוקית או משימוש בלתי חוקי בקרקע. עוד צוין כי בנייה לא חוקית פוגעת בערכי נוף ובאפשרות להגיע לתכנון מיטבי של השטח והאזור. לחומרת העבירות על חוק התכנון והבנייה נודעת חשיבות מיוחדת מהבחינה הציבורית משום שהעבירות בתחום זה גלויות לעיני הציבור, ולכן יש בהיעדר האכיפה משום מסר שלילי של השלמה שבשתיקה, והדבר גורם לפגיעה קשה באמון הציבור בשלטון החוק ובמוסדות המדינה.⁶⁵ בית-המשפט אף ציין באחד מפסקי-הדין בנושא כי "אכן כן, תופעת הבנייה הבלתי-חוקית הפכה מכת-מדינה. ברבות השנים צירפה עצמה מכה זו... לעשר המכות".⁶⁶ ראוי לציין כי ההיקף הנרחב של עבריינות הבנייה בישראל מקורו גם בהימשכות תהליכי התכנון, כפי שתואר בפרק 2 במסמך זה. אף שתהליך התכנון אינו עיקר המסמך, מצאנו לנכון להעיר בהקשר זה כי [תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה](#), שפורסם ברשומות ב-7 באפריל 2014, הוא פרק ליבה ברפורמה בהליכי הרישוי והבנייה. על-פי אתר משרד הפנים, מטרתה העיקרית של הרפורמה הן הקלה על האזרחים על-ידי הפחתת הבירוקרטיה וקיצור ההמתנה לאישורים, וכן פישוט הליכי התכנון והבנייה באמצעות מתן זמן קצוב למוסדות התכנון למענה ולאישור תוכניות.⁶⁷

כאמור, סוגיית החסמים באכיפת דיני התכנון והבנייה נדונה בוועדות ציבוריות רבות, ובהן הוועדה הבין-משרדית לבדיקת הבנייה הבלתי-חוקית במדינת ישראל (להלן: ועדת גזית), אשר מונתה באוקטובר 1999 לשם בדיקת הנושא והגשת המלצות לשר הפנים, לשר המשפטים, לשר לביטחון הפנים ולשר האחראי לענייני ירושלים. הוועדה הגישה את הדוח המסכם של עבודתה במרס 2000. בין השאר מוצגות בדוח הבעיות העיקריות בטיפול בתופעת הבנייה הבלתי-חוקית בישראל. **על-פי הדוח, הטיפול בנושא הבנייה – הן החוקית והן הבלתי-חוקית – מוטל על יחידות וגופים רבים, ואין כתובת אחת הרואה את הבעיה כמכלול. לטיפול בנושא נדרשת לעתים פעולה מקבילה של שני גופים או יותר, ובשל סדר העדיפויות השונה שלהם יש תחושה של חוסר סיוע הדדי ושל מערכת הפועלת בלי תיאום. כמו כן, כך על פי הדוח, מושמעות טענות על היעדר אכיפה ועל אכיפה סלקטיבית, על התמשכות ההליכים נגד עברייני בנייה בבתי-המשפט, על קולת העונשים הנגזרים על מי שהורשע ועל הזמן הרב עד הוצאתם לפועל של פסקי-דין. מן הדוח עולה עוד כי בכמה רשויות מקומיות קטנות ראש הרשות המקומית מכהן גם כראש הוועדה המקומית, "צירוף המוביל לעתים לניגוד עניינים וחוסר יכולת קבלת החלטות נגד ציבור בוחריו". לעומת זאת, לפי הדוח בערים הגדולות יש בעיה של אכיפה סלקטיבית: הגורמים האחראים אוכפים את החוק פחות על עברייני תכנון ובנייה בעלי ממון רב, בעיקר משום**

⁶⁴ ראו למשל: מבקר המדינה, דוח שנתי 59 לשנת 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007, פרק 1: מטלות רוחב, אכיפת דיני מקרקעין, 6 במאי 2009, עמ' 45-94; מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014, הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רחובות, הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה – מחוז צפון.

⁶⁵ שוקי אמרני, "על דילמות בין חוק, אינטרס ציבורי וביקורת המדינה בישראל", עיונים בביקורת המדינה 62, 2011.

⁶⁶ רע"פ 4357/01 פלוני נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, 7 בינואר 2002.

⁶⁷ להרחבה על עקרונות הליכי הרישוי לפי תיקון 101 ראו מינהל התכנון במשרד הפנים, מצגת, [הרפורמה בתכנון ובנייה](#), כניסה אחרונה: 20 בספטמבר 2015.



שהרשות זקוקה להכנסות הנובעות מאותם בעלי ממון. ועדת גזית גרסה כי יש לנקוט הליכי אכיפה כלכלית, אשר יהיו גורם מרתיע ויצמצמו ככל האפשר את הצורך בהריסה. לדברי הוועדה, "יש להפוך את הבנייה הבלתי-חוקית לבלתי משתלמת מבחינה כלכלית על-ידי הטלת קנס כספי גבוה, הולך וגדל", והאכיפה צריכה להיעשות באמצעות מנגנונים דמויי הוצאה לפועל, "ולא באמצעות דחפורים". כמו כן המליצה הוועדה לשקול הגדרת עבירות פשוטות ולא חמורות כעבירות קנס ולהקים מערכת גבייה מסודרת.⁶⁸

כשנה לאחר פרסום דוח ועדת גזית, ב-29 ביוני 2001, הוקמה ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים את הציבור בראשות השופט זיילר (להלן: ועדת זיילר). ראוי להדגיש כי הוועדה קמה לאחר אסון ורסאי ובעקבות החלטת ממשלה מ-29 במאי 2001. בדוח הוועדה, שפורסם בדצמבר 2003, התריעה הוועדה על האי-סדר הרב השורר בתחום הבנייה, שנובע בין השאר מחקיקה בלתי סדורה ובלתי שלמה, שיש בה עמימות ואי-בהירות והיא מתאפיינת בסתירות ובהיעדר מדיניות ברורה. מעבודת הוועדה עלה עוד כי רשויות מקומיות באזורים שונים בארץ מפעילות מדיניות לא אחידה בתחום התכנון והבנייה. לפי הוועדה, מצב זה הוא במידה רבה תוצאה של חקיקה של משרדי ממשלה רבים, הנחיות ותקנות. הוועדה המליצה בין השאר ליצור קוד בנייה מקיף, ממוין ומסווג לפי נושאים, כמקובל במדינות ובמקומות מתוקנים בעולם, וכן לרכז את הסמכויות לקביעת נורמות בנייה בידי משרד ייעודי או בידי רשות ממשלתית בתוך משרד. כמו כן היא המליצה על ניתוק הקשר החקיקתי בין התכנון האזורי לבין הבנייה ועל הפרדת חוק התכנון מחוק הבנייה. הוועדה מצאה עוד שהאכיפה לקויה. לפי ממצאי הוועדה, לעתים הליקויים הם תוצאה של מחסור במשאבים או בכוח אדם ולעתים הם מכוונים.⁶⁹ ממשלת ישראל דנה בדוח ב-15 בפברואר 2004, והחליטה למנות ועדת היגוי מצומצמת ליישום בראשות מנכ"ל משרד הפנים דאז, רו"ח גדעון בר לב. הממשלה הטילה על הוועדה ללמוד את דוח ועדת זיילר, להכין הצעה לתוכנית פעולה ולהביאה לאישורה בתוך חצי שנה. הוועדה אימצה את רוב המסקנות של ועדת זיילר, ובכללן הקמה של רשות לאכיפת דיני התכנון והבנייה והכשרה בדיעבד של מבנים לא חוקיים בנסיבות מסוימות, ובד בבד – אכיפת החוק "בלא פשרות" בכל הקשור למבנים שנמצא שאין להכשירם.⁷⁰ עם זאת, בדוח מבקר המדינה שפורסם במאי 2015, שעסק ביו היתר ביישום המלצות ועדת זיילר, עלה כי "בעשור האחרון קיבלה הממשלה החלטות ליישום ההמלצות המפורטות בדוח, הקימה למטרה זו ועדות, מינהלות וצוותי עבודה רבים ולאחרונה אף ביצעה תיקונים בחוק התכנון והבנייה. ואולם, בדיקת הביצוע של המשימות שהטילה הממשלה על משרדיה במסגרת יישום ההמלצות של ועדת זיילר מעלה מחדלים מתמשכים בניהול הפרויקט להקמת המערך החדש. עקב כך, במועד סיום הביקורת – 11 שנים לאחר פרסום דוח ועדת זיילר – רוב

⁶⁸ החלק העוסק במסקנות ועדת גזית מבוסס על מיכל טביביאן-מזרחי, מסמך רקע בנושא בנייה בלתי חוקית, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 15 בנובמבר 2004, כניסה אחרונה: 17 ביולי 2015. לפי משרד הפנים, הדוח המלא לא היה ברשות המשרד כאשר מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אליו ביולי 2015.

⁶⁹ דוח ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור (ועדת זיילר), דצמבר 2003, כניסה אחרונה: 9 בספטמבר 2015.

⁷⁰ משרד הפנים, ועדת ההיגוי המצומצמת ליישום דוח ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים את הציבור, פברואר 2005, כניסה אחרונה: 16 בספטמבר 2015.



ההמלצות שפורטו בו רחוקות מיישום, ומצב הבקרה ההנדסית הטכנית על תכנון המבנים ובנייתם אינו שונה במידה ניכרת מהמצב שהיה בתחום זה במאי 2001, המועד שבו אירע אסון ורסאי".⁷¹

כדי להתמודד עם ריבוי גופי האכיפה בתחום עבירות הבנייה, ב-7 בדצמבר 2008 קיבלה הממשלה את החלטה מס' 4314 על הקמת רשות לאכיפת דיני התכנון והבנייה, שתהיה יחידת סמך במשרד הפנים. על-פי ההחלטה, "הרשות תגבש ותפעל בהתאם לתוכנית עבודה אשר תגובש על בסיס מיפוי התופעות העברייניות בתחום התכנון והבנייה ותקבע סדרי עדיפויות לפעולתה של הרשות. התוכנית תגובש בתיאום עם כלל הגופים הרלוונטיים ובכלל זאת, פרקליטות המדינה, משטרת ישראל ומינהל מקרקעי ישראל".⁷² על-פי ההחלטה, הרשות תוקם לא יאוחר מ-1 ביוני 2009.⁷³ ההחלטה לא יושמה והרשות לאכיפת דיני התכנון והבנייה לא הוקמה.

בדוח ועדת גזית צוין כי הסיבות לעבריינות הבנייה בישראל הן "רבות ומגוונות", והיעדר אכיפה הוא רק אחת מהן. הוועדה מצאה כי הקשר בין מנגנוני האכיפה המקומיים לבין ראשי הרשויות המקומיות וראשי הוועדות המקומיות היא אחת הסיבות להיעדר האכיפה, היות שנבחרו ציבור, האחראים מבחינה מינהלית למפקחים ולתובעים ומשלמים להם את שכרם, מתקשים להפעיל סמכויות אכיפה נגד התושבים באותן רשויות, שהם קהל בוחריהם. ואולם, הוועדה מצאה כי עבריינות הבנייה נובעת גם ממצוקות דיור אמיתיות, בייחוד במגזר הערבי, ומאי-זמינותם של פתרונות תכנוניים ושל קרקע לבנייה למתן מענה לאותן מצוקות.⁷⁴ סוגיות הקשורות במצוקת הדיור במגזר הערבי יוצגו בהמשך המסמך

לפי היחידה הארצית, כפי שנמסר במענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת לצורך הכנת מסמך זה, אפשר לחלק את החסמים המרכזיים בתחום הפיקוח ואכיפת דיני התכנון והבנייה לשלושה אשכולות: הראשון – אשכול ההרתעה. לפי היחידה הארצית, ההרתעה הלקויה נובעת מסיוע לא מספק של משטרת ישראל לביצוע צווי הריסה, מקנסות נמוכים והיעדר כלים כלכליים לאכיפה, ומעיכובי ביצוע צווים (התליות) על-ידי בתי-המשפט, היוצרים קושי מערכתי בגיוס מחדש של המשאבים הנחוצים ובאיגום כוחות משטרתיים. אשכול שני של חסמים קשור להיעדר אכיפה ברמה המקומית, כפי שהוצג קודם לכן, ומכאן שתמונת המצב בעניין זה לא השתנתה ב-15 השנים שחלפו מאז פרסמה ועדת גזית את מסקנותיה. לפי היחידה הארצית, מ-126 הוועדות המקומיות והמרחביות לתכנון ובנייה, 36 נחשבות לכאלה שאינן מתפקדות או מתפקדות ברמה נמוכה מאוד מבחינת רמת האכיפה שלהן (כ-28.5%).⁷⁵

⁷¹ מבקר המדינה, דוח שנתי 65 לשנת 2014 ולשנת הכספים 2013, פעולות הממשלה להבטחת האיכות והבטיחות בענף הבנייה, מאי 2015, עמ' 237-283, כניסה אחרונה: 16 בספטמבר 2015.

⁷² כיום – רשות מקרקעי ישראל.

⁷³ החלטת ממשלה מס' 4314, [הקמת רשות לאכיפת דיני התכנון והבנייה](#), 7 בדצמבר 2008, כניסה אחרונה: 2 ביוני 2015.

⁷⁴ דוח הוועדה הבין-משרדית לבדיקת הבנייה הלא-חוקית במדינת ישראל (ועדת גזית), מרס 2000, עמ' 5-6.

⁷⁵ עו"ד אבי כהן, מנהל היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא עבירות על חוק התכנון והבנייה, דוא"ל, 24 ביוני 2015.



בהקשר זה ראוי לציין את תוכניות העבודה השנתיות במשרד הפנים, שמבטאות את מדיניות המשרד ונועדו להבטיח את מילוי תפקידיו ביעילות ובמקצועיות. על-פי אתר משרד הפנים, "לאורך שנת העבודה, מבצעת יחידת המשנה למנכ"ל מעקב אחר ביצוע תוכנית העבודה, מנחה את מנהלי היחידות בהתאם ופועלת לפתרון סוגיות המעכבות את מימוש המשימות העיקריות".⁷⁶ בשנת 2012 פורסמה תוכנית העבודה השנתית של המשרד, ואחד מיעדיה הוא **הגברת הפיקוח והאכיפה לצמצום היקף העבירות על חוק התכנון והבנייה**. אחת המשימות המרכזיות לשם הגעה אל היעד היא עריכת מחקר בנושא אכיפת חוק התכנון והבנייה בוועדות המקומיות.⁷⁷ עם זאת, מתשובת היחידה הארצית עולה כי בסופו של דבר המחקר לא נערך, ולכן לא פורסם דוח מסכם בנושא. יעד נוסף שנקבע בתוכנית העבודה השנתית נוגע לצורך בגיבוש מדיניות אכיפה בוועדות המקומיות. העובדה שלפי תשובת היחידה הארצית יותר מרבע מהוועדות המקומיות והמרחביות אינו מתפקדות או רמת התפקוד שלהן נמוכה ביותר בסוגיית האכיפה, מעידה כי גם אם יש מתווה כזה, הוא אינו מיושם במלואו.

האשכול השלישי שהיחידה הארצית מציינת הוא **שאינ תמונת מצב מעודכנת ומדויקת** של עבירות בנייה וחומרתן בכל מרחבי התכנון – דבר שהוא חסם באכיפה, כפי שעלה קודם לכן במסמך זה.⁷⁸ כאמור, מלשון החוק עולה כי הדבר נתון באחריות היחידה הארצית עצמה, ולכן לא ברור מדוע לא קודם עד כה פתרון לבעיה.

נוסף על אלו, על-פי מתפ"א יש קושי בביצוע צווים מינהליים ושיפוטיים בשל עלויות ביצוע גבוהות ותקציב לא מספק, הן בוועדות המקומיות והן ביחידה הארצית לפיקוח על הבנייה. כמו כן, **למתפ"א אין סמכות מינהלית ישירה מול מנהלי גופי האכיפה, ולכן היא תלויה במשרדי המקור לשם מימוש תוכנית האכיפה השנתית שלה**. בסוגיית מימוש צווי ההריסה מסרה מתפ"א כי "במחוזות החוף והצפון ישנו מספר רב של צווים מן המגזר הדרוזי שביצועם נדחה פעם אחר פעם בשל המורכבות הכרוכה במימושם או בשל מעורבותם של גורמים פוליטיים".⁷⁹ כמו כן, "במחוז ירושלים צווים רבים אינם מבוצעים בשל היעדר אישור של הדרג המדיני, הנדרש לצורך ביצוע הריסות מבנים במזרח ירושלים".⁸⁰

זאת ועוד, במחקר שערכה עו"ד איריס האן במכון ירושלים לחקר ישראל בשנת 2013 צוין כי למרות הרטוריקה המחמירה של בתי-המשפט בדבר הצורך להילחם בתופעה המתרחבת של בנייה בלתי חוקית ולאכוף את דיני התכנון והבנייה, הענישה מקילה. כמו כן, אף שההלכה המשפטית היא לא לדחות ביצוע של צווים, בפועל בתי-המשפט נותנים ארוכות ארוכות למדי. נוסף על כך, כל מהלך

⁷⁶ משרד הפנים, [תוכנית העבודה המשרדית](#), כניסה אחרונה: 22 ביוני 2015.

⁷⁷ משרד הפנים, [תוכנית עבודה לשנת 2012](#), כניסה אחרונה: 22 ביוני 2015.

⁷⁸ עו"ד אבי כהן, מנהל היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא עבירות על חוק התכנון והבנייה, דוא"ל, 24 ביוני 2015.

⁷⁹ סני"צ עו"ד סיגלית יאמין, יועצת משפטית של מתפ"א, נתוני מתפ"א בנושא הריסות, התקבלו בדוא"ל מלשכת מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים, 25 ביוני 2015.

⁸⁰ שם.



תכנוני, גם אם אין בו ממש, מצד מבצע העבירה (כגון הגשת תוכנית ופנייה לקבלת היתר), הוא עילה לקבלת ארכה נוספת. הדבר מוביל, כך על פי המחקר, להנצחת עבירות בנייה למשך שנים.⁸¹

בחלוף כעשור מיום מינויה של ועדת גזית עסק דוח מבקר המדינה 59ב לשנת 2008 באכיפת דיני המקרקעין בישראל. בדוח נכתב: "תופעת הבנייה הלא-חוקית מטופלת מכיוונים שונים: גופים רבים פועלים לצמצומה, הממשלה הקימה ועדות והחליטה החלטות והעמידה משאבים להתמודדות אתה, ואף על פי כן – תופעה זו הולכת ומתעצמת. התמודדות לא אפקטיבית עם התופעה מפחיתה את אמון הציבור בשלטון החוק ופוגעת בהרתעה... גופי פיקוח שונים משקיעים מאמצים בטיפול בתופעת הבנייה הלא-חוקית, אך בהיעדר מדיניות אכיפה, תוכנית עבודה מערכתית מתואמת הנגזרת ממנה, שיתוף פעולה ותיאום בין הגופים המעורבים בהליך האכיפה, יכולות חקירה ותביעה ראויות ויישום חלקי של פסקי-הדין – נפגמת האכיפה בכללה ומשאבים אינם מנוצלים בצורה יעילה. על הגורמים המעורבים בהליך אכיפת דיני מקרקעין להיערך ולפעול לשם גיבוש מדיניות אכיפה מערכתית, כוללת ומתואמת, באישור היועץ המשפטי לממשלה. מכל מקום, במסגרת היערכות זו יש לקבוע תהליכי עבודה ברורים בין כלל הגופים האמונים על נושא האכיפה ולהבטיח שהם יפעלו על-פי תוכנית עבודה סדורה שתגובש על בסיס מיפוי התופעות העברייניות וסדרי העדיפויות."⁸² מן המידע שנאסף לצורך כתיבת מסמך זה עולה כי אף שחלפו שנים לא מעטות מאז פרסום הדוח, הטיפול בסדרת הליקויים שחשף מבקר המדינה טרם הושלם.

7. סוגיית הבנייה הבלתי-חוקית במגזר הלא-יהודי

בשנים האחרונות התפרסמו דוחות של ועדות וגופים ציבוריים וניירות עמדה של ארגונים לא ממשלתיים⁸³ המעידים על מצוקת הדיור במגזר הלא-יהודי ועל חסמים לפיתוח של רשויות מקומיות במגזר זה. ממסמכים אלו עולה כי לבנייה הבלתי-חוקית במגזר הלא-יהודי יש מאפיינים מיוחדים. בפרק זה ייסקרו מאפיינים אלו, ובתוך כך ייסקרו סוגיות תכנוניות, עבודת ועדות ציבוריות שעסקו בנושא ועבודת הממשלה המקודמת בימים אלו על ידי משרדים שונים לצורך קידום פתרונות, בדגש על תוכניות המתאר, ההסדרה והאכיפה. בין היתר יוצגו מסקנות ועדת אור, ועדת גולדברג וצוות 120 הימים של משרד האוצר. ועדה ציבורית העוסקת בקידום התכנון והבנייה במגזר הדרוזי שהקים שר הפנים לשעבר גדעון סער בשנת 2014, שבראשה עמד נשיא בית-המשפט המחוזי בתל-אביב השופט אורי גורן, הגישה למשרד הפנים את טיוטת הדוח שלה. מתשובות של גורמים במשרד הפנים על פניית מרכז המחקר והמידע עולה כי עד למועד סגירת המסמך טיוטה זו לא הוצגה לפני שר הפנים כדי שהמשרד יגבש את עמדתו ביחס אליו. לפיכך, לא עלה בידי מרכז המחקר והמידע לקבל את טיוטת הדוח או את עיקריו. דוח אחר, העוסק בסוגיית האכיפה בעבירות תכנון ובנייה במגזרי המיעוטים, נתון בימים אלו

⁸¹ איריס האן, אכיפה של עבירות בנייה בשטחים הפתוחים – תמונת מצב והמלצות מדיניות, מכון ירושלים לחקר ישראל, המרכז למדיניות סביבתית, פרסום מס' 430, ירושלים 2013, כניסה אחרונה: 10 באוגוסט 2015.

⁸² מבקר המדינה, דוח שנתי 59ב לשנת 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007, פרק 1: מטלות רוחב, אכיפת דיני מקרקעין, 6 במאי 2009.

⁸³ ראו למשל: עמותת "סיכוי", מדד השוויון בין האזרחים היהודים והערבים בישראל, דצמבר 2010; "דיראסאת", מצוקת דיור והריסות מבנית בחברה הערבית בישראל: מכשולים נוכחיים והמלצות לשינוי, פברואר 2012; עמותת "במקום", מדוע אין פיתוח? חסמים בפני פיתוח בכפרים הבדואיים המוכרים בנגב והדרכים להסרתם, אוגוסט 2014.



בשלבי הכנה בלשכת עו"ד ארז קמיניץ, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, אולם בעת סגירת המסמך מועד פרסומו לא היה ידוע.

ועדת אור

ועדת החקירה הממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים בראשות המשנה לנשיא בית-המשפט העליון דאז, השופט תאודור אור, מונתה בהחלטת ממשלה מ-8 בנובמבר 2000 בעקבות מהומות אלימות במגזר הערבי באוקטובר של שנה זו. הוועדה פרסמה את מסקנותיה בשנת 2003, ובהן בין היתר המלצות העוסקות בסוגיית הקרקע והבנייה בלא היתר במגזר הערבי. בדוח צוין כי ב-50 השנים הראשונות למדינה גדלה האוכלוסייה הערבית פי-שבעה לערך, אולם השטח המאפשר בנייה למגורים ביישובים הערביים נותר כמעט ללא שינוי. עוד צוין כי מכשול עיקרי לבנייה למגורים בתוך שטח היישובים הערביים הוא חסרונן של תוכניות מתאר. לפי הוועדה, במגזר הערבי היו לעתים עיכובים בלתי סבירים בתהליכי ההכנה והעדכון של התוכניות. דוח הוועדה עוסק גם בייצוג הלא-אפקטיבי של המגזר הערבי בוועדות התכנון והבנייה. בדוח עלה כי בוועדה הארצית ובוועדות המחוזיות לא שותפו נציגים ערביים כלל, או שניתן להם ייצוג סמלי בלבד. עוד עלה בו כי פעמים רבות לא הוקמו ביישובים ערביים ועדות מקומיות, ותחת זאת הם שויכו לוועדות מרחביות המנוהלות בידי יהודים. הוועדה מצאה כי החלטות בדבר התפתחותם של היישובים הערביים מעידות על רגישות לא מספקת לצרכיה של האוכלוסייה המתגוררת בהם. ממצאי הדוח מצביעים על כך שגם לאחר שהואצה הכנת התוכניות בשנות ה-90 לקראת שנת 2000 עדיין היו כמחצית היישובים הערביים ללא תוכניות מאושרות המאפשרות את הרחבת השטח הבנוי בהם, ולרבים מהם לא הייתה תוכנית מתאר מאושרת. בעקבות זאת, כך על פי דוח הוועדה, בחלקים גדולים של שטחי השיפוט, בעלי אדמות פרטיות לא היו רשאים לבנות בתים כחוק, והתפתחה תופעה נרחבת של בנייה ללא רישיון, שנבעה בין השאר מאי-יכולת לקבל היתרי בנייה כחוק. לדברי הוועדה, **"מתבקש כי הסחבת והרפיון המאפיינים את המהלכים למציאת פתרון לבעיה זו יפנו את מקומם לפעולה מערכתית נמרצת, אשר תעניק מענה אמיתי לסוגיית הריסות הבתים וההפקעות... עם זאת, בכל הנוגע לבנייה בלתי חוקית במקום בו לא ניתן להביא לגיטימציה של המצב – וקיימים מקומות רבים כאלה – על המדינה לפעול לאכיפת החוק ללא רתיעה"**.⁸⁴

ועדת גולדברג⁸⁵

ב-15 ביולי 2007, במסגרת החלטת ממשלה מס' 1999 בנושא הקמת רשות ביצועית להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב, הטילה הממשלה על שר הבינוי והשיכון למנות ועדה ציבורית אשר "תגיש לשר את המלצותיה לשם גיבוש הצעת חוק בעניין הסדרת התיישבות המגזר הבדואי בנגב לרבות גובה

⁸⁴ ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000 (ועדת אור), [שער שישי – סיכום ומסקנות](#), אוגוסט 2003, כניסה אחרונה: 10 בספטמבר 2015.

⁸⁵ אם לא צוין אחרת, סקירת סוגיית התיישבות הבדואים בנגב לקוחה מתוך: שירי ספקטור בן ארי, [הסדרת התיישבות הבדואים בנגב](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 5 בנובמבר 2013, כניסה אחרונה: 28 ביוני 2015



הפיצויים, הסדרים להקצאת קרקע חלופית, אכיפה אזרחית, ולוח זמנים לביצוע ההסדרים".⁸⁶ בהחלטת ממשלה נוספת בנושא נמסר כי בראש הוועדה יעמוד השופט בדימוס אליעזר גולדברג, וכי הוועדה תחל את עבודתה בראשית ינואר 2008.⁸⁷ הוועדה הגישה את המלצותיה בדצמבר 2008, ולהלן יוצגו עיקרי המלצותיה.⁸⁸ ראשית, הוועדה המליצה על יצירת מסלול תכנוני קצר ומוגבל בזמן ובמרחב הגיאוגרפי כדי לאפשר את יישום המלצותיה. הוועדה הציעה להקים מוסד תכנוני חדש אשר יפעל לצד הוועדה המחוזית של מחוז דרום ויעסוק רק בנושא התיישבות הבדואים בנגב. כמו כן, היא המליצה שהמדינה תקבע יעד של מימוש המדיניות המוצעת בתוך חמש עד שבע שנים, וציינה כי הדבר תלוי גם בשיתוף פעולה מצד ראשי המגזר הבדואי. נוסף על כך היא המליצה להכיר ככל האפשר בחלק מהיישובים הבלתי-מוכרים, שבמועד כתיבת דוח הוועדה מנתה אוכלוסייתם, להערכת משרד הפנים, 62,500 איש. הוועדה המליצה להגדיר את המבנים הבלתי-חוקיים שנבנו בתחום תוכנית מתאר תקפה ואינם פוגעים ביישום התוכנית או בתשתיות עתידיות "מבנים אפורים" – הגדרה שתכשיר את המבנים ותאפשר את חיבורם לתשתיות מוסדרות כחוק. בד בבד הדגישה הוועדה כי "אין עוד מקום לעצימת עיניים בכל הנוגע לאכיפת החוק". נוסף על כך, כפי שהמליצה ועדת גזית, קבעה הוועדה כי "יש להנהיג יד מכוונת ומבצעת אחת, במקום פיצול הסמכויות בין המשרדים הקיים היום".

בינואר 2009 הונח דוח ועדת גולדברג על שולחן הממשלה. בהחלטת הממשלה בעניין צוין: "הממשלה רואה במתווה המוצע על-ידי הוועדה בסיס להסדרת התיישבות הבדואים בנגב". הממשלה מינתה צוות יישום בראשות אהוד פראוור, ראש האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה, כדי להגיש מתווה מפורט וישים להסדרת התיישבות הבדואים בנגב; הדוח שהגיש הצוות כונה "מתווה פראוור". להלן יוצגו עיקרי המתווה הרלוונטיים לאכיפת דיני המקרקעין: המדינה תחל במהלך מרוכז של תכנון מתארי ומפורט אשר יקיף את כלל אוכלוסיית הפזורה הבדואית בנגב; התיישבות הבדואים בנגב תוסדר על-פי קריטריונים תכנוניים ברורים: בתוך תחומיהן של תוכניות מאושרות, בהרחבות יישובים מתוכננות או בתחום שטחי החיפוש המוגדרים כנוף כפרי חקלאי משולב בתוכנית המתאר המחוזית; מערכת האכיפה בתחום חוקי התכנון והבנייה וחוקי המקרקעין תאורגן מחדש כדי שתוכל לפעול ביעילות ולמנוע בנייה בלתי חוקית חדשה, מתוך תפיסה שתהליכי הסדרה והתרחבות של הבנייה הבלתי-חוקית אינם יכולים לפעול במקביל. כמו כן, במדיניות האכיפה בדבר מבנים בלתי חוקיים קיימים יובא בחשבון תהליך ההסדרה. בהקשר זה קובעת הוועדה כי "בלא שהמדינה תאכוף את חוקיה ובכללם את חוקי המקרקעין וחוקי התכנון והבנייה, לא ניתן יהיה לממש את התוכנית המוצעת על-ידי ועדת גולדברג ועל-ידי צוות היישום. קיום החוק הנו חלק יסודי מקיומה של כל התיישבות מסודרת במדינת חוק".⁸⁹

⁸⁶ החלטת ממשלה מס' 1999, [הקמת רשות להסדרת התיישבות הבדואית בנגב](#), 5 ביולי 2007, כניסה אחרונה: 5 ביולי 2015.

⁸⁷ החלטת ממשלה מס' 2491, [הקמת ועדה לשם הצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואית בנגב](#), 28 באוקטובר 2007, כניסה אחרונה: 5 ביולי 2015.

⁸⁸ אם לא צוין אחרת סקירת סוגיית התיישבות הבדואים בנגב לקוחה מתוך: שירי ספקטור בן ארי, [הסדרת התיישבות הבדואים בנגב](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 5 בנובמבר 2013, כניסה אחרונה: 28 ביוני 2015.

⁸⁹ משרד הראש הממשלה, [המלצות צוות היישום לדוח גולדברג להסדרת התיישבות הבדואים בנגב](#), 31 במאי 2011, כניסה אחרונה: 21 בספטמבר 2015.



בספטמבר 2011 החליטה הממשלה לאמץ את מתווה פראוור ולהגיש לכנסת הצעת חוק להסדרת התיישבות הבדואים בנגב המבוססת עליו.⁹⁰ הממשלה החליטה לקיים תהליך הקשבה לציבור לפני יישומו. השר לשעבר בני בגין התמנה לנהל את "מהלך ההקשבה", ומסקנותיו בעקבות התהליך פורסמו בינואר 2013. עיקרי המסקנות הנוגעות לסוגיית האכיפה מובאות להלן כלשונן: **"התוכנית המוצעת לא תצלה בלא שהמדינה תאכוף את חוקיה, ובכללם חוקי המקרקעין וחוקי התכנון והבנייה**. קיום החוק הנו חלק יסודי מקיומה של כל התיישבות מוסדרת במדינת חוק. **סוגיית האכיפה של צווי הריסה למבנים בלתי חוקיים שבדואים בנו ובונים, עלתה בחריפות בכל הפגישות עם הבדואים בנגב, והיא מעלה קשיים ניכרים בהיבטי שלטון החוק**. ראוי לבחון מוצא לקשיים אלה, על דרך של מתן משקל להסכמה להצטרף להסדרת התיישבות על-פי החוק המוצע, במסגרת השיקולים בקביעת סדר עדיפות למימוש אכיפתם של צווי הריסה למבנים בלתי חוקיים של בדואים בנגב.⁹¹ הממשלה אימצה את דוח בגין **בהחלטה מס' 5345** מ-27 בינואר 2013, ואושרה בה עקרונית גם טיוטת חוק הסדרת התיישבות הבדואים בנגב, התשע"ג-2013. הצעת החוק הממשלתית עברה בקריאה ראשונה ב-24 ביוני 2013 ונדונה בוועדת הפנים והגנת הסביבה פעמים אחדות, אולם לא עלתה להצבעה בקריאה שנייה ושלישית בכנסת ה-19. ב-12 ביולי 2015 נקבעה בסדר-היום של ישיבת הממשלה⁹² הצעה להחלטה להחיל דין רציפות על הצעת החוק⁹³ כדי שתידון בכנסת ה-20, אולם מהודעת מזכיר הממשלה עולה כי ההצעה לא נדונה בישיבה זו.⁹⁴ כך, **בחלוף שמונה שנים מיום החלטת הממשלה לגבש ולקדם הצעת חוק בנושא הסדרת התיישבות הבדואים בנגב טרם הושלם הליך החקיקה**.

סוגיות תכנון ביישובי המגזר הלא-יהודי

אחד ההסברים להיקפיה הגדולים של הבנייה הבלתי-חוקית במגזר הלא-יהודי הוא המחסור בתוכניות מתאר, בפתרונות תכנון ובקרקע לבנייה לפתרון מצוקת הדיור במגזר. שני גופי מדינה עסקו באחרונה בסוגיה זו: מבקר המדינה ייחד פרק לפרויקט קידום התכנון המתארי במגזר הערבי בדוח מיוחד בנושא משבר הדיור שפורסם בפברואר 2015; צוות 120 הימים, שהוקם בהחלטת ממשלה מס' 2365 מ-21 בדצמבר 2014, עוסק התמודדות עם מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים. צוות 120 הימים פרסם דוח על עבודתו ביוני 2015 ובו ממצאים והמלצות. על-פי מסקנות הצוות, אומנם **"עד שנת 2000 סבלו יישובי המיעוטים ממחסור בתכניות מתאר מעודכנות. החל משנה זו החל משרד הפנים לקדם בצורה משמעותית יותר הכנת תכניות מתאר לאוכלוסיית המיעוטים"**. על-פי הדוח, ביוני 2015 הייתה לכל יישובי המיעוטים במחוז המרכז ובמחוז חיפה תוכנית בתוקף (כלומר תוכנית שאושרה לאחר שנת 2000) או בהליכי אישור. במחוז צפון ל-29 מ-43 יישובי המיעוטים הכלולים בתוכנית יש תוכנית בתוקף,

⁹⁰ החלטת ממשלה מס' 3707, **דוח הצוות הבין-משרדי ליישום המלצות הוועדה להסדרת התיישבות הבדואים בנגב – המשך הדיון והעברת שטח פעולה ממשלתי למשרד**, 11 בספטמבר 2011, כניסה אחרונה: 11 באוגוסט 2015.

⁹¹ **הסדרת התיישבות בדואים בנגב – סיכום מהלך ההקשבה לציבור לגבי תזכיר החוק להסדרת התיישבות בדואים בנגב והמלצות למדיניות ולתיקון תזכיר החוק** (דוח בגין), ינואר 2013, כניסה אחרונה: 16 באוגוסט 2016.

⁹² משרד ראש הממשלה, **סדר-היום לישיבת הממשלה מס' 10**, כניסה אחרונה: 21 בספטמבר 2015.

⁹³ משרד ראש הממשלה, **החלת דין רציפות על הצעת חוק להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, התשע"ג-2013 – הצעה להחלטה**, כניסה אחרונה: 21 בספטמבר 2015.

⁹⁴ משרד ראש הממשלה, **הודעת מזכיר הממשלה בתום ישיבת הממשלה מיום 12 ביולי 2015**, כניסה אחרונה: 21 בספטמבר 2015.



בתכנון או בהליך, כלומר לכשני-שלישים מכלל הישובים במחוז זה. עם זאת, יודגש כי ממסקנות הדוח עולה שיש אנשי המקצוע שסבורים שבחלק מתוכניות המתאר שקודמו אין די שטחי מסחר, תעסוקה ותיירות, שהמתכננים לא התחשבו בבעלות על הקרקע בעת התכנון ושאישור התוכניות נמשך שנים רבות.⁹⁵ היות שעל-פי החלטת הממשלה הצוות לא יעסוק בהסדרת התיישבות הבדואים בנגב, הוא לא אסף נתונים על תוכניות מתאר תקפות במחוז דרום. ואולם, מדוח שפרסמה באוגוסט 2014 עמותת "במקום" עולה כי מאז שנת 1998 הכירה המדינה בכמה כפרים בדואיים, ובשנת 2004 הוקמה המועצה האזורית אבו בסמה כדי לשמש להם מסגרת מוניציפלית ותכנונית.⁹⁶ עד לשנת 2012 הוכרו 11 כפרים בדואיים מתוך 46 כפרים בלתי מוכרים בנגב, ויש להם תוכניות מתאר מאושרות.⁹⁷ על-פי דוח ועדת חקירה של משרד הפנים לבדיקת הארגון הראוי של תחומי השיפוט המוניציפליים ומרחבי התכנון המקומיים במגזר הבדואי בנפת באר-שבע, אשר פורסם באוגוסט 2012, יש ארבעה יישובים נוספים בתהליכי תכנון.⁹⁸ לפי אתר משרד הפנים, ב-15 השנים האחרונות קידם מינהל התכנון ולשכות התכנון המחוזיות פרויקטים של תכנון מתארי עדכני במגזר הערבי בתקצוב ממשלתי. במסגרת זו כלולים 101 יישובים, שהם כ-75% מכלל יישובי המגזר הערבי. 60 מהתוכניות האלה מאושרות ו-28 – בהליכי אישור מתקדמים.⁹⁹

מבקר המדינה מסכם בסוגיית תוכניות המתאר במגזר הערבי כי "למרות השיפור במצב, ישנן רשויות רבות שלא חלה בהן תוכנית מתאר מעודכנת תקפה, ותהליך הכנת התוכניות ואישורן נמשך במקרים רבים שנים ארוכות, לעתים יותר מ-15 שנה".¹⁰⁰ המבקר קבע עוד כי אי-קיומן של תוכניות מתאר מקומיות פוגע בזכויות של תושבי היישובים, ומציין כי מצב עניינים זה עלול להקשות את תהליכי האישור של תוכניות מפורטות, שכאמור, אישורן הוא תנאי להוצאת היתרי בנייה, ובכך אף לעודד בעקיפין בנייה בלתי חוקית.¹⁰¹ עם זאת, יודגש כי הסוגיות התכנוניות הן נדבך אחד במכלול הגורמים להתגברות הבנייה בלא היתר במגזר הלא-יהודי.

לפי נייר עמדה של "דיראסאת", המרכז הערבי למשפט ומדיניות בנושא מצוקת הדיור והריסת מבנים בחברה הערבית בישראל, אפשר לחלק את המכשולים המונעים את פיתוח היישובים הערביים לשלושה מקבצים: מכשולים תכנוניים, מכשולים מוסדיים ומכשולים ביורוקרטיים ומשפטיים. בנייר העמדה מוצגים בין השאר המכשולים האלה: תכנון מתארי מקומי שאינו מתחשב בדפוסי התכנון והקניין

⁹⁵ משרד האוצר, דוח צוות 120 הימים להתמודדות עם מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים, יוני 2015.

⁹⁶ בנובמבר 2012, על-פי המלצות דוח ועדת חקירה מטעם משרד הפנים לבדיקת הארגון הראוי של תחומי השיפוט המוניציפליים ומרחבי התכנון המקומיים במגזר הבדואי בנפת באר-שבע מאוגוסט 2012, פוצלה המועצה האזורית אבו בסמה, ו-11 היישובים שהיו באחריותה המוניציפלית הפכו לשתי מועצות אזוריות חדשות: המועצה האזורית נוה-מדבר והמועצה האזורית אל-קסום.

⁹⁷ עמותת "במקום", מדוע אין פיתוח? חסמים בפני פיתוח בכפרים הבדואים המוכרים בנגב והדרכים להסרתם, אוגוסט 2014, כניסה אחרונה: 16 באוגוסט 2015.

⁹⁸ ועדת חקירה לבדיקת הארגון הראוי של תחומי השיפוט המוניציפליים ומרחבי התכנון המקומיים במגזר הבדואי בנפת באר-שבע, דוח ביניים, ירושלים, אוגוסט 2012, כניסה אחרונה: 2 בספטמבר 2015.

⁹⁹ משרד הפנים, תכנון במגזר הלא-יהודי, כניסה אחרונה: 21 בספטמבר 2015.

¹⁰⁰ מבקר המדינה, משבר הדיור – דוח ביקורת מיוחד, פברואר 2015, כניסה אחרונה: 10 בספטמבר 2015.

¹⁰¹ שם.



ביישובים הערביים, הבעלות הפרטית כחסם בפני תכנון, הבטחת שטחי ציבור והוצאת היתרי בנייה, כושר ביצוע ירוד של הרשויות המקומיות הערביות ואי-הכרה בהתיישבות הבדואים בכפרים בנגב.¹⁰²

בהתייחס לסוגיית הבנייה הבלתי חוקית ביישובי המיעוטים, קובע דוח צוות 120 הימים כי ישנן השלכות שליליות רבות הנובעות מתופעת הבנייה הבלתי חוקית ביישובים אלו. בצד הכלכלי, הימשכות התופעה מקשה על הרשויות המקומיות לגבות תשלומים, פוגעת ביכולתן לפתח את היישובים ולתת שירותים לכלל התושבים ומקשה עליהן לקבל מימון להרחבת מבנים או לרכישת זכויות בהם, ועל כן קשה ליצור שוק נדל"ן ביישובים שבהם התופעה נרחבת. על-פי הדוח, בטיפול בבעיית מצוקת הדיור במגזר הערבי יש להביא בחשבון גם את הטיפול בבנייה הבלתי-חוקית. מודגש בדוח כי **הכשרה של בנייה קיימת חייבת להיעשות באמצעות הליכי תכנון ורישוי מוכרים ורשמיים, ואין להכשיר בנייה לא חוקית בלי להביא בחשבון את השיקולים התכנוניים. בדוח מודגש עוד כי הרצון לפעול לאישור של בנייה בלתי חוקית במקומות שהדבר מתאפשר מבחינה תכנונית אינו יכול לגבור על ההכרח בשמירה על שלטון החוק, אשר מכתוב פעולות אכיפה נמרצות נגד התופעה מחד גיסא, ומאפשר קביעת סדרי קדימויות לאכיפה מאידך גיסא.**¹⁰³

בתזכיר חוק ההתייעלות הכלכלית (חוק ההסדרים) לשנים 2015-2016, בפרק העוסק בדיור, צוין כי בהחלטה מס' 208 דר/18 מ-22 ביוני 2015 החליטה ועדת השרים לענייני תכנון, בנייה, מקרקעין ודיור (קבינט הדיור) בראשות שר האוצר לאמץ עקרונית את דוח צוות 120 הימים, והטילה על שר האוצר לקדם את יישומו. בתזכיר החוק מוצע לקבוע כמה תיקונים בחוק התכנון והבנייה ובחוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), התשע"ד-2014, בין השאר כדי לקדם תכנון מהיר של יחידות דיור למגורים ושל רישום נכסים קיימים ביישובי המיעוטים בפנקסי המקרקעין. כמו כן, התיקונים המוצעים יאפשרו להוציא היתרי בנייה למבנים קיימים בתנאים המפורטים בו.¹⁰⁴ הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (חוק ההסדרים) לשנים 2015-2016 עברה בקריאה ראשונה ב-2 בספטמבר 2015, ונקבע כי הכנת פרק הדיור לקראת הקריאה שנייה והשלישית תיעשה בוועדת הפנים והגנת הסביבה. בימים אלו דנה הוועדה בנושא, אולם עד מועד סגירת המסמך תהליך הכנתו טרם הושלם.

¹⁰² להרחבה ראו: "דיראסאת", מצוקת דיור והריסות מבנית בחברה הערבית בישראל: מכשולים נוכחיים והמלצות לשינוי, פברואר 2012.

¹⁰³ משרד האוצר, דוח צוות 120 הימים להתמודדות עם מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים, יוני 2015.

¹⁰⁴ משרד האוצר, תזכיר חוק התוכנית הכלכלית לשנים 2015-2016 (תיקוני חקיקה), התשע"ה-2015 – פרק הדיור, 6 באוגוסט 2015, כניסה אחרונה: 12 באוגוסט 2015.

