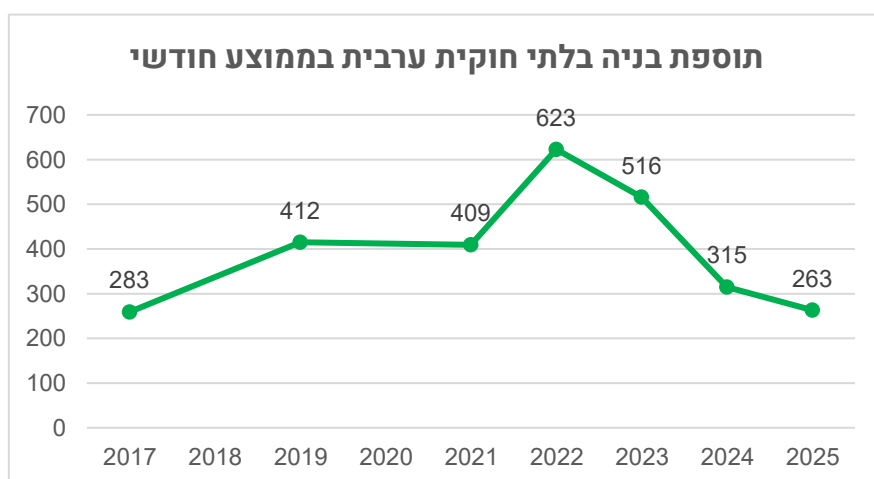


נתוני הבניה הבלתי חוקית ביהודה ושומרון עדכון תקופתי שנת 2025

תקציר הממצאים

מסמך זה, הרביעי בסדרת תחקיר המעקב 'מלחמת ההתשה', הסוקר את תופעת הבנייה הפלסטינית הבלתי חוקית בשטחי C ביהודה ושומרון. המחקר יצא לראשונה לאור בשנת 2019, ועודכן בשנים 2022 ו-2024.

מניתוח נתוני המיפוי העדכניים לשנת 2025 עולה כי חלה בלימה משמעותית ושינוי מגמה חיובי בהיקפי הבניה הערבית הבלתי חוקית בשטחי C. מדובר בירידה של כמעט 50% בקצב התחלות הבניה בהשוואה לתקופת השיא של שנת 2022. ניתן לייחס את ההצלחה למדיניות האכיפה המוגברת, לנוכחות הביטחונית בשטח וכן לצניחה הכלכלית ברשות הפלסטינית המקשה על מימון מיזמי הבניה.



עדכון זה יציג וינתח את ממצאי המיפוי השנתי, ויפרט את הצעדים האופרטיביים הנדרשים כדי לשמר את מגמת הבלימה ולהגבירה, עד כדי עצירה מוחלטת של תכניות הרשות הפלסטינית להשתלטות עוינת על קרקעות שבשליטה ישראלית.

רקע: הסכמי אוסלו ותוכנית סלאם פימד

כידוע, במסגרת הסכמי אוסלו שנחתמו בין ישראל לארגון אש"ף, חולקו שטחי יהודה ושומרון לשלושה אזורי שליטה: שטח A בשליטה מלאה של הרשות הפלסטינית, שטח B בשליטה אזרחית של הרשות ושליטה ביטחונית של מדינת ישראל, ושטח C בשליטה ישראלית מלאה.

עם פרוץ האינתיפאדה בשנת 2000, הופסק המו"מ בין ישראל והרשות הפלסטינית. ישראל התייחסה אל המציאות החדשה בשטח כאל 'סטטוס-קוו' חדש ויציב, ואילו הרשות הפלסטינית פתחה במבצע חד צדדי להקמת מדינה פלסטינית על כל שטחי יהודה ושומרון עם מיקוד מאמצים בשטחי C¹.

שיטת מחקר ותוצאות עבר

במטרה לנטר את השינויים, מבצעת תנועת רגבים מיפוי שיטתי של השטח ביהודה ושומרון באמצעות מחלקת ה-GIS, אשר עושה שימוש במערכות מידע גאוגרפיות לניתוח נתונים מרחביים. עד שנת 2023 בוצע המיפוי אחת לשנה, והחל משנה זו הועלתה התדירות למיפוי חצי-שנתי המאפשר רמת דיוק גבוהה יותר במעקב. תהליך העבודה מתבסס על "פענוח השוואתי", במסגרתו מצליבים בין תצלומי אוויר עדכניים לתצלומי עבר כדי לזהות באופן ודאי בניה חדשה, פריצת צירים או הצבת תשתיות בשטח. מאחר שגיחות הצילום מתבצעות במועדים משתנים בשל אילוצים שונים, כגון תנאי מזג אוויר ושיקולים לוגיסטיים, הנתונים מוצגים לפי ממוצע חודשי משוער. נתוני דו"ח 2025 מוקדו למבנים בלתי חוקיים הנמצאים כיום מחוץ לתחומי תכניות סטטוטוריות – הן במגזר הערבי והן במגזר היהודי. בהתאם לכך מוקדו גם נתוני השנים הקודמות.

הדו"חות הקודמים בסדרת מחקרי "מלחמת ההתשה"² הראו כי בעשור שבין 2009-2019, בנו ערביי יו"ש יותר מ-40,000 מבנים לא חוקיים בשטח C, כמעט פי 2.5 ממספר המבנים הבלתי חוקיים ערב ההכרזה על תוכנית פימד (22,935 בשנת 2008 לעומת 60,911 בשנת 2019). בשנים לאחר מכן המשיכה מגמת הבניה הבלתי חוקית, כאשר בשנים 2022-2023 היא הגיעה לשיא: יותר מ-600 מבנים בלתי חוקיים בממוצע בכל חודש.

¹ להרחבה על הסכמי 'אוסלו' ותוכנית סלאם פימד, ראה "מלחמת ההתשה: כך חותרת הרשות הפלסטינית להקמת מדינה דה-פקטו ביהודה ושומרון", רגבים, 2022, עמ' 11-14.

² ראה ה"ש 1.

מהפך 2024

דו"ח רגבים לשנת 2024³ הציג שינוי מגמה משמעותי, כאשר מספר התחלות הבניה הבלתי חוקיות צנח לממוצע של 323 מבנים בחודש – ירידה דרמטית של כמעט 50% מנתוני 2022-2023.

נתוני 2025

בשנת 2025 בוצעו שני מיפויים, על בסיס גיחות צילום בחודשים מרץ וספטמבר 2025. נתוני המיפוי של מרץ 2025, מעידים על שימור מגמת הירידה בהיקפי הבניה הבלתי חוקית הערבית בשטחי C – שהחלה בשנת 2024. הממוצע החודשי בשנת 2024 עמד על 315 מבנים חדשים בחודש. במרץ 2025 הממוצע ירד ל-307 מבנים בחודש ובמיפוי ספטמבר ישנה ירידה חדה נוספת לקצב של 220 מבנים חדשים בחודש.

פירוט נתוני הבניה הערבית הבלתי חוקית בשטחי C לפי גיחות צילום:

שנה	סך המבנים הבלתי חוקיים	בניה חדשה בין התקופות	ממוצע בניה חודשי
2008	22,935	-	-
06/2017	50,959	28,024	259
06/2019	60,911	9,952	415
04/2021	69,902	8,991	409
04/2022	77,372	7,470	623
01/2023	81,329	3,957	440
06/2023	84,295	2,966	593
05/2024	87,762	3,467	315
03/2025	90,834	3,072	307
09/2025	92,151	1,317	220

³ "תפנית במערכה: עדכון נתוני הבניה הבלתי חוקית ביהודה ושומרון, 2024", רגבים, 2024.

להשוואה, להלן פירוט נתוני הבניה היהודית הבלתי חוקית בשטחי C לפי אותן תקופות:

פירוט נתוני בניה יהודית בלתי חוקית בשטח C לפי גיחות צילום

שנה	סך המבנים הבלתי חוקיים	בניה חדשה בין התקופות	ממוצע בניה חודשי
2008	1,152		
06/2017	2,657	1,505	14
06/2019	3,136	479	20
04/2021	3,769	633	29
04/2022	4,251	482	40
01/2023	4,586	335	37
06/2023	4,815	229	46
05/2024	5,200	385	35
03/2025	5,764	564	56.4
09/2025	6,482	718	120

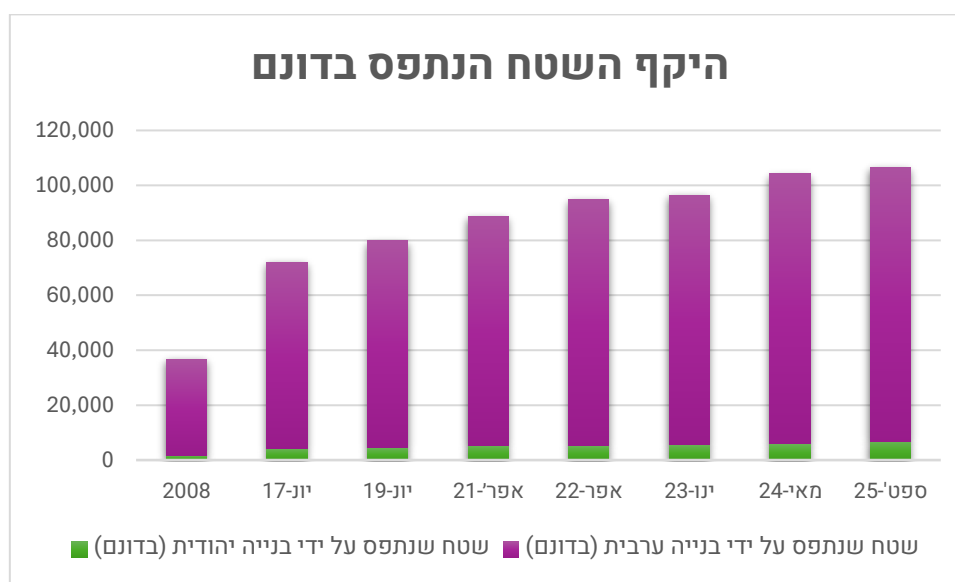
מספר התושבים היהודים ביו"ש עומד על כ-530,000, נכון לתחילת 2025.⁴ לגבי מספר הערבים, ההערכות נעות בין 100,000 ל-200,000, כאשר ההערכות הגבוהות מגיעות מנתונים של הרשות הפלסטינית. יש לציין, כי העדר נתונים מהימנים מדגיש את הצורך למפקד אוכלוסין רשמי ומקצועי בשטח C. על כל פנים, אין מחלוקת כי בשטחי C מתגוררים יותר יהודים מערבים, ולמרות זאת היקף הבניה הבלתי חוקית הערבית בשטחים אלו גדול בפער עצום מהיקף הבניה היהודית הבלתי חוקית.

ניתוח הממצאים

לאחר העלייה החדה בהתחלות הבניה הבלתי חוקית הערבית בשטחי C, בעיקר לאורך השנים 2022-2023, שנת 2024 הציגה היפוך מגמה, ונתוני מרץ 2025 מציגים שמירה וחיזוק של מגמת הירידה.

⁴ "דו"ח נתוני אוכלוסייה ביהודה ושומרון ובקעת הירדן – נכון לינואר 2025", אתר מועצת ישע.

מנגד, הבניה היהודית מציגה דווקא עליה בנתונים אלו: העלייה מוסברת בעיקר על ידי התנופה בפרויקט החוות, המהוות כ-70% מהבניה הבלתי חוקית היהודית החדשה בספטמבר 2025. המיפוי שנערך על ידי רגבים, מתעד באופן עקבי בניה בלתי חוקית גם כשהיא מבוצעת ברשות הגורמים המוסמכים ובגיבוי מהדרג המדיני הרלוונטי. שכן עד לקבלת אישור תכניות סטטוטורי – מבנים אלו מוגדרים כבניה בלתי חוקית.

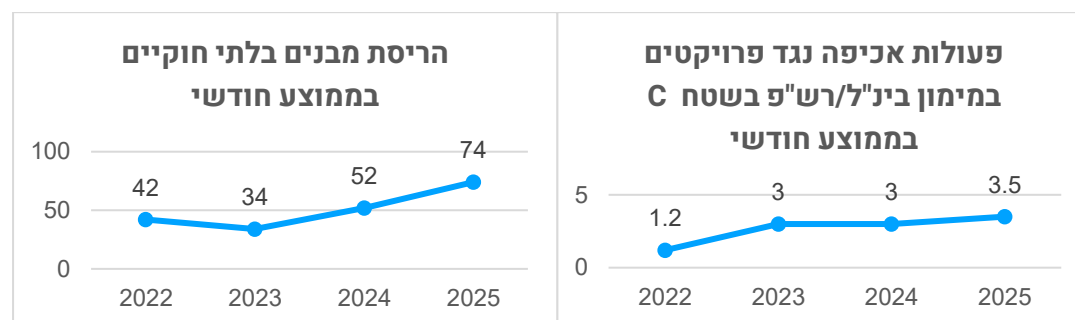


למרות ההתמתנות המסוימת שנרשמה בקצב הגידול של הבניה הערבית הבלתי חוקית בשנים האחרונות, ניתוח המגמות ארוכות-הטווח חושף תמונה מדאיגה של תפיסת שטחים בהיקפים חסרי תקדים. מאז שנת 2008 הוכפל ושולש גודל השטח התפוס, ובספטמבר 2025 הגיע היקף השטח התפוס על ידי פרויקטים בהובלה ובעידוד של הרשות הפלסטינית לשיא של כ-100,000 דונם. כדי לסבר את האוזן, מדובר בהשתלטות על שטח השווה כמעט ל-פי שניים משטחה המוניציפלי של העיר תל אביב. משמעות הדבר היא שגם תחת מגמת התמתנות הקצב, העובדות הנקבעות בשטח מדי שנה מצטברות לכדי חבלי ארץ שלמים אליהם פולשת הרשות באופן מודע ומתוכנן.

הסיבות לירידה בבניה הערבית הבלתי חוקית

מעגל ראשון: שינוי המדיניות הישראלית והגברת אכיפה. מאז השבעת הממשלה ה-37 בדצמבר 2022, והקמת מנהלת ההתיישבות במשרד הביטחון, הוגברה האכיפה כלפי בניה

בלתי חוקית בשטחי C וכלפי פעולות בלתי חוקיות נוספות. על פי נתוני המנהל האזרחי, ברוב מדדי האכיפה חלה עליה בשנים האחרונות (למעט תחום החרמת הכלים)⁵.



בנוסף, לאחר מאבק ממושך של תנועת רגבים יחד עם גורמים נוספים בכנסת ובמועצות האזוריות, הקימו במשרד ההתיישבות מחלקות לשמירה על הקרקעות הפועלות במסגרת הרשויות המקומיות הישראליות ביו"ש. אנשי מחלקות המקרקעין מסיירים בשטח ומעדכנים את רשויות האכיפה והמנהל האזרחי על בניה בלתי חוקית בזמן אמת, מה שמאפשר אכיפה אפקטיבית יותר ומגביר את ההרתעה.

למרות הנתונים המצביעים על מגמה של הגברת האכיפה והריסות המבנים, קצב זה עדיין אינו מצליח להדביק את פער הבניה המצטבר בשטח, ועל כן קיימת דרישה חיונית להעצמה משמעותית של היקפי ההריסות.

מעגל שני: מתחילת מלחמת התקומה - חרבות ברזל, הוגדרה זירת יו"ש כזירת לחימה משנית (ביחס לעזה ולבנון). הדבר התבטא בתגבור כוחות צה"ל ומדיניות ביטחונית נוקשה יותר. הנוכחות המוגברת, בשילוב עם הגברת האכיפה שצוינה במעגל הקודם, הקשו על קידום בניה בלתי חוקית בשטחי C.

מעגל שלישי: הקמתן של החוות החקלאיות ונקודות הרעייה הרבות, בגיבוי הדרג המדיני כאמור, מייצרות נוכחות פיזית רציפה על פני אלפי דונמים. נוכחות זו משנה את הדינמיקה בשטח וקוטעת את רצף ההשתלטות של הרשות הפלסטינית במערכה על שטחי C.

מעגל רביעי: לאור המלחמה, הכלכלה הערבית ביו"ש ספגה פגיעה קשה ומומושכת, הן במגזר הציבורי והן במגזר הפרטי. צמצום הסחר הישראלי עם הרשות והפסקת העסקת הפועלים הערביים במדינת ישראל גרמו להפסדים כלכליים אדירים לרשות, שהמשיכה

⁵ מכיוון שנתוני דו"ח המנהל עוסקים בחציון א' של 2025, על מנת להשוות את הנתונים לשנים קודמות, הם שוקללו לממוצע חודשי. בכל הנוגע לנתוני האכיפה, תנועת רגבים נסמכת על הדיווחים הרשמיים של המנהל האזרחי. אין בידינו לבחון את מידת הדיוק בדיווחים אלו, וזאת בניגוד לנתוני המיפוי של רגבים המתבסס על שינויים מובהקים בתצלומי האוויר.

במקביל לשלם משכורות למחבלים על חשבון רווחת תושביה.⁶ המיתון הכלכלי ברשות הפלסטינית הינו בעל משמעות כפולה: ירידת משאבי הפרט וצמצום יכולתו לבנות בית, וצמצום משאבי הרשות הפלסטינית עצמה והקטנת יכולתה להקצאת משאבים להקמת תשתיות בשטחי C.

סיכום ומסקנות

לאחר שנים של בניה ערבית בלתי חוקית בהיקפים עצומים, בשנתיים האחרונות ניכר שינוי ברור של המגמה: למרות שהבניה הבלתי חוקית ממשיכה, היקפיה הצטמצמו אם כי לא נעצרו לגמרי. על מנת לשמור על מגמת הצמצום ואף לפעול לעצירה מוחלטת של הבניה הבלתי חוקית, אנו ממליצים לנקוט בצעדים הבאים:

- **מיקוד אכיפה ודיוק סדר העדיפויות לאכיפה:** לאחר תהליכים משפטיים ממושכים, בשנת 2020 קיבלה תנועת רגבים מהמנהל האזרחי את סדר העדיפויות לאכיפה על פיו הוא פועל.⁷ סדר עדיפויות זה קובע באופן רשמי מדרג אכיפה שונה ליהודים וערבים, כאשר סדר העדיפויות לאכיפה במגזר הערבי מתמקד בבניה בעלת סיכון ביטחוני ואילו במגזר היהודי הוצבה בניה בלתי חוקית "רגילה" על קרקע פרטית בראש סדר העדיפויות. מלבד האפליה הבולטת בין יהודים וערבים, סדר העדיפויות מתעלם מתוכנית פיאה ובוחן את הבניה הערבית מתוך פריזמה ביטחונית צרה. יש להתאים את מדיניות האכיפה לאתגרים המשמעותיים העומדים בפני מדינת ישראל במערכה על שטח C, מלבד הצורך הבסיסי לתקן את האפליה המוסדית בין האכיפה כלפי יהודים לאכיפה כלפי ערבים. על אף שיפור עצום בהיקפי האכיפה, כל עוד לא הוגדר סדר עדיפויות חדש, הכשלים המובנים במדיניות האכיפה שהובילו למצב הנוכחי – עודם קיימים.
- **החרמת כלים הנדסיים:** החרמת הכלים ההנדסיים היא כלי ההרתעה האפקטיבי ביותר מכיוון שהיא מסבה לבעלי הכלים הפסדים כלכליים משמעותיים, מלבד עיכוב הבניה עצמה. למרות זאת, במנהל האזרחי מעידים כי בשנה האחרונה מוחרמים רק מחצית מהכלים שהוחרמו לפני כן.⁸

⁶ "הכלכלה הפלסטינית ביהודה ושומרון ספגה פגיעה אנושה – ויש ריקושטים גם בישראל", דין שמואל אלמס, גלובס, 27 לנובמבר 2025.

⁷ "סדרי עדיפויות לאכיפה תכנונית | 8513-21", ח' טבת תשפ"ב-12 לדצמבר 2021, רגבים.

⁸ מתוך: פרוטוקול מס' 63 משיבת ועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון, ועדת המשנה לענייני איו"ש יום חמישי, י"ד בתמוז התשפ"ה (10 ביולי 2025).

הירידה בהיקף ההחרמות נובעת מהיעדר סמכות חוקית המאפשרת למנהל האזרחי להשית את עלויות האכיפה על בעלי הכלים. במצב הנוכחי, המנהל נאלץ לממן את עלויות הגרירה והאחסנה היקרות מתקציבו השוטף. במציאות זו, בעלי הכלים אף נהנים משינוע הכלים לאתרי האחסון ללא עלות מצדם. כדי להשיב את כושר ההרתעה ולמנוע את בזבז הקופה הציבורית, נדרש קידום חקיקה שיאפשר גביית קנסות ודמי גרירה מבעלי הכלים, ויהפוך את תפיסת הכלים לכלי אכיפה אפקטיבי.

- **מיקוד בתשתיות ופרויקטים כלכליים אסטרטגיים:** תחת ההגדרה של 'בניה בלתי חוקית' נכנסות גם פריצות דרכים⁹, הנחת תשתיות מים וחשמל, הקמת מוסדות ציבוריים (כגון בתי ספר) בלתי חוקיים ועוד. תוכניות אלו מהוות נדבך מרכזי בתוכנית כיבוש השטח דה-פקטו, ביצירת מסגרות מוניציפליות מאגדות, בהנגשת מרחבים פתוחים למים וחשמל ובסלילת נתיבי תחבורה אלטרנטיביים נטולי פיקוח ישראלי. מדובר בעבירות בניה בעלות משמעות אסטרטגית רבה לרעיון המדינה הפלסטינית ויש למקד בהן את האכיפה.
- **קידום מרחבי אכיפה:** הריסות מקומיות אינן מצליחות לנקות בצורה אפקטיבית אזורים שלמים מבניה בלתי חוקית, לכן יש לקדם תוכנית אופרטיבית כוללת לפינוי צבירים קריטיים של בניה בלתי חוקית, בדומה למדיניות הממשלה בנגב.
- **הכנסה של יחידה ייעודית לשמירה על שטחים פתוחים:** במטרה להבטיח את הגנתן של שמורות הטבע והשטחים הפתוחים ביהודה ושומרון, יש להסמיך יחידה ייעודית לשמירה על השטחים הפתוחים (בדומה לסיירת הירוקה או ליחידת האכיפה ברמ"י הפועלים תחת מנדט זה בגבולות 'ישראל הקטנה'). זאת, תוך הקצאת המשאבים והסמכויות הנדרשים לפיקוח יעיל ולמניעת פגיעה בערכי הטבע והנוף ברחבי יהודה ושומרון.
- **הקמת כוח אבטחה וליווי ייעודי לאכיפה:** הקמה של יחידה מחוזית תחת ארגון וניהול משטרת ישראל, הכפופה למחוז ש"י, אשר תיתן אבטחה וליווי לפעולות האכיפה ליחידות הממשלתיות הרלוונטיות הפועלות לאכיפת דיני מקרקעין.
- **הסדר ורישום המקרקעין:** יש להתמיד במאמצים לקידום הסדר מקרקעין ביהודה ושומרון, שיאפשר אכיפה מהירה ואפקטיבית של השתלטות על קרקעות ובניה בלתי חוקית על בסיס רישום מהימן.

⁹ להרחבה, ראה "כל הדרכים מובילות לרמאללה: פרויקט פריצת הדרכים הבלתי חוקיות בשטחי C שמובילה הרשות הפלסטינית", רגבים, אלול תשפ"ה-ספטמבר 2025.