

חסמים

בפני שיתוך הערבים במוסדות התרבות
ובעיצוב המוחב הציבורי בישראל

ראسم ח'מאליס'

מחקרי פלורסה היימר
האוניברסיטה העברית בירושלים

מחקרים פלורסחיים
המכון ללימודים עירוניים ואזוריים
האוניברסיטה העברית בירושלים

**חסמים בפני שיתוף הערבים במוסדות התקנון
ובעיצוב המרחב הציבורי בישראל**

רاسم ח'מיסי

ירושלים, יולי 2010

Floersheimer Studies
The Institute of Urban and Regional Studies
The Hebrew University of Jerusalem

Barriers to Arab Participation in Planning Institutions
and in Shaping the Public Space in Israel

Rassem Khamaisi

עורכת אחורית: שונמית קריין
הדפסה: דפוס אחווה

פרסום מס' 3/59
ISSN 0792-6251
© 2010 מחקרי פלורסהיימר
האוניברסיטה העברית בירושלים
office@fips.org.il
www.fips.org.il

על המחבר

פרופ' ראסם ח'מיסי – מתכנן ערים וגאוגרפ. פרופסור חבר בחוג לגאוגרפיה ולימודי הסביבה באוניברסיטת חיפה ועמית מחקר בכיר במכון זן ליר בירושלים.

על המחבר

מחקר זה בוחן את הייצוג והמעורבות של העربים במוסדות הتكنון וב下さいיה ה恬כנית בישראל. הוא סוקר את החסמים הפנימיים והחיצוניים העומדים בפני השתתפות האוכלוסייה הערבית ושיטות המתכננים הערבים במוסדות ה恬כון וב下さいיה ה恬כנית, ואת הפעולות הממסדיות מחוות הייצוג ההולם של העربים במוסדות אלה והשלכותיה על היחסים בין המדינה לציבור היהודי.

על מחקרי פלורסה היימר

מחקרים פלורסה היימר באוניברסיטה העברית בירושלים פועל כיחידת מחקר במסגרת המכון ללימודים עירוניים ואזרוריים וממשיך את עבודתו של מכון פלורסה היימר למחקרים מדיניים שפעל בירושלים משנת 1991, הודות ליזמותו וلتמיכתו רבת השנים של ד"ר סטיבן ה' פלורסה היימר.

מחקרים פלורסה היימר מפרסם מחקרים בתחום חברה, מרחב וממשל – בפרט במקלול היבטים הנוגעים לעולם השלטונו המקומי והamodel המקומי, ובهم סוגיות של תכנון ופיתוח ברמה העירונית והאזורית, כולל סוגיות הנוגעות לתכנון ולפיתוח ביישובים הערביים בישראל וקשרי הגומלין שבין המדינה לאוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית-פלסטינית היישרائيلית בתחום ה恬כון והפיתוח. כל המקרים זמינים באתר האינטראקטן לכל דושן. בראש היחידה עומד פרופ' עורך דין מהמחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

מחקרים פלורשטיימר
האוניברסיטה העברית בירושלים

פרסומים בנושא יחס יהודים וערבים בישראל

- מגמות בתפרוסות האוכלוסייה הערבית בישראל, עמירים גון וראסם חמאיסי, 1992
- מרכז פיתוח חכמים משותפים ליישובים יהודים וערביים בישראל, עמירים גון וראסם חמאיסי, 1992
- לקראת בטיס חבל לפיתוח וניהול ביוב ביישובים הערביים בישראל, עמירים גון וראסם חמאיסי, 1993
- לקראת מדיניות של מוקדי עיר לائق האוכלוסייה הערבית בישראל, עמירים גון וראסם חמאיסי, 1993
- העربים בישראל בעקבות כינן השלום, עמירים גון וראסם חמאיסי, 1993.
- מתוכנן מגביל לתכנון מפחח ביישובים ערביים בישראל, ראסם חמאיסי, 1994
- עידוד היוזמת ביישובים הערביים בישראל, דן צ'מנסקי וראסם חמאיסי, 1994
- סוגיות בתכנון ובפיתוח יישובים בישות הפלשתינית המתהווה, ראסם חמאיסי, 1994
- מערכת החינוך היהודי בישראל: מגמות וסוגיות, מאג'ד אלחאג', 1994
- ביזור התכנון ברשות מקומית ערבית בישראל, דוד גאנר-קלוזנר, 1994
- מערכת החינוך הבדויה נגב: המיציאות והוצרך בקיומה, יוסף בן-דוד, 1994
- הערבים בישראל בשוק העבודה, נח לוי-אפשטיין, מאג'ד אלחאג' ומשה סמיןוב, 1994
- הכתנת תכניות למוסדות במועצת החינוך היהודי בישראל: תמורה ותפלצות, מאג'ד אלחאג', 1994
- לקראת חזק השולטן המקומי ביישובים הערביים בישראל, ראסם חמאיסי, 1994
- פיתוח תשתיות התעשייה בתחום הערבי בישראל, ראסם חמאיסי, 1995
- החינוך בקרב העerbim בישראל, מאג'ד אלחאג', הוצאה מגנס ומיכון פלורשטיימר, 1996
- לקראת בניה רוויה ביישובים הערביים בישראל, יצחק שנל ואמין פארס, 1996
- ערים פלסטיניות חדשות בעד קיימות, ראסם חמאיסי, 1996
- מדיניות השיכון והעוביים בישראל 1948-1977, אבּ דרונתק, 1996
- הבדלים במשאבים וביחסים בחינוך העברי בישראל, ויקטור לביא, 1997
- המתח בין בודיו הנגב למדינה: מדיניות ומציאות, אבינועם מאיר, 1999
- דרך 6 והיישובים הערביים: איזום או מנוף? ראסם חמאיסי, 1999
- בדוים ובודוים-פלאחים בתהליכי העיר נגב, יוסף בן-דוד ועמירים גון, 2001
- לקראת חותבת תחום השיפוט של יישובים ערביים בישראל, ראסם חמאיסי, 2002
- מרחב נצרת: מסגרת מטאורולוגית לניהול, תכנון ופיתוח, ראסם חמאיסי, 2003
- יהודים וערבים בישראל במציאות משתנה, שלמה חסון וח'אלד אבו עסבה ערוכים, 2004
- חסמים בתכנון יישובים ערביים בישראל, ראסם חמאיסי, 2004
- אלחאג' אלשדרף בשיח הציורי היהודי-פלסטיני בישראל: זהות, זיכרון Колקטיבי ודריכי הבנייה, נמרוד לוי, 2004
- גוד ההפרדה והשכונות הערביות בירושלים: שילוב או הפרדה רק לא דחיתת ההכרעה, יעקב נארב, 2005
- קהילת יפו ומסגד חسن בכ: גיבוש זהות קולקטיבית, העצמה עצמית והתנגדות, נמרוד לוי, 2005
- השלכות גוד ההפרדה על ערבי ישראל, ראסם חמאיסי, 2006

- עוזן ואילולת: על ההצעות להעברת יישובים ערבים מישראל לפלסטין, שאול אורייל, דובי שורץ, הדס תגרי, 2006
- חסמים בפני שווין – העربים בישראל, שלמה חסן וMICHAEL KRIEHN, 2006
- החון החברתי והרומחו להתמודדות עם מצבי משבר ביישובי חבל עוז, מרים בילג, 2006
- בין לאומיות לדמוקרטיה, תסודיטים של יהסי רוב ומיעוט בישראל, שלמה חסן, 2007
- מערכת החינוך הערבי: דילמות של מיעוט לאומי, ח'אלד אבו עסבה, 2007
- השיח הקובעי והתקנוני בין רוב למיעוט במדינת ישראל: סכטוק הקובעות משבב-סח'ין כמשל, נמרוד לו, 2007
- ח'אלד הערבי בישראל: דילמות של מיעוט לאומי, ח'אלד אבו-עסבה, 2007
- בין מנהיגים לחוקים תכנון וניהול הקורע ביישובים הערביים בישראל, ואסם חמיאיסי, 2007
- ירושלים כדי להגירה פנימית של צעירות פלסטיניות-ישראלית, אסמהאן מסרי-חרוואלה, 2008
(בשותפות עם מכון ירושלים)
- עצמאות ויזמות של נשים ערביות (כפריות ובדויות) בישראל, רות קرك, אמיר גלייל ותמר פויירשטיין, 2009
- חסמים בפני שיתוף העarbim במוסדות התכנון וביציקוב המרחב הציבורי בישראל, ואסם חמיאיסי, 2010

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה מאתר האינטרנט

www.fips.org.il

תוכן העניינים

9	מבוא
12	צמיחה של התביעה לייצוג הולם בקרב האוכלוסייה הערבית
16	"ייצוג הולם: בין רטורייקה לפרקтика"
22	התפתחות אקלים של "ייצוג הולם"
30	תמונה מצב של הייצוג הולם במשרדי הממשלה
33	"ייצוג הולם, שוויון ותכנון מרחבי"
35	התפתחות הייצוג הולם במערכת התכנון
44	תמונה מצב: "ייצוג העربים במסדות התכנון"
51	השתפות מתכננים בעשייה התכנונית
57	חסמים בפני שיתוף ערבים בעשייה התכנונית
59	חסמים חיצוניים,عقبות פוליטיות מבניות וbijchoniyyot
62	חסמים bijchoniyyim
64	תכנון מרחבי כפולה מסדית
65	מסורת תכנון קצרה שהשתפתחה בתנאי שליטה
66	גזענות והפליה
67	חסמים גאוגרפיים
68	חסמים פנימיים: התנהלותיים, חשיבתיים, ערכיים
70	השלכות החסמים על האוכלוסייה הערבית
72	צעדי מדיניות להסרת החסמים
76	סיכום
79	מקורות

מבוא

סוגיית "צוגה ההולם של האוכלוסייה הערבית" במוסדות התכנון ושיתופו "ביצור" התכנון המרוחבי ובעשיה התכנונית, אינה יורדת מסדר היום הציבורי. האוכלוסייה הערבית מתייחסת לתכנון המרוחבי כאל תחום שמייצג את יחסיה של המדינה ואת המדיניות המפללה שהיא נוקטת כלפייה. בתכנון המרוחבי נכללים מדיניות מקראין, מדיניות הרחבות תחומי השיפוט, הקצת קרקעות לפיתוח, חלוקת משאבי הקרקע ומשאבי התכנון תוך כדי הענקת זכויות פיתוח או שלילתם — ביטוי לאפליה מבחינת הקצת שטחים לפיתוח, הכרה ביישובים או הרחבת השטח הבניי ותופעות של בנייה ללא היתר והריסת מבנים. יתרה מזאת, התכנון המרוחבי אינו משקף רק את מדיניות הפיתוח שהופעלה בעבר וננקטת בהווה, אלא גם את היחס הנורמטיבי, הפוליטי והסוציאו-כלכלי של המדינה כלפי האוכלוסייה הערבית ואת חלוקת המרוחב והמשאבים בעtid. מדיניות התכנון ומעורבות האוכלוסייה בה מהותה אפואuben בוחן ומدد חשוב לכוננות הממסד והציבור היהודי כלפי האוכלוסייה הערבית. עד היום לא נעשו מחקרים מקיפים אשר עמד על הייצוג של העربים במוסדות התכנון ומעורבותם בעשייה התכנונית. גם לא נבחנו החסמים הפנימיים והחיצוניים העומדים בפני השתתפות האוכלוסייה הערבית ושיתופו של מתכננים ערבים במוסדות התכנון ובעשיה התכנונית, ולא נבדקה התוצאות מחובבת הייצוג ההולם של העربים במוסדות התכנון והשלכותיה על היחסים ביןם לבין המדינה. זאת ועוד, עדין לא גובשו אמצעי מדיניות המבוססים על מחקר ישומי במטרה להציג דרכם לקדם ולמשם את "צוגם ההולם של העربים במוסדות התכנון, ואת הגברת המעורבות והשתתפות של מתכננים ערבים בעשייה התכנונית וביציבות המרחב הציבורי במדינה. סוגיית הייצוג ההולם עלתה על סדר היום הציבורי במסגרת תקנות חדשות שמחיבות את קליטתם של עובדים ערבים במגזר הציבורי — משרדי הממשלה, התאגידים והחברות הממשלתיות. הסוגיה נידונה בニアרות عمדה ולבדיות שנעשו על ידי גופים פילנטרופיים שונים כגון עמותת סיוכי, עמותת במקום, יוזמות קרן אברהם, עדאלת; המרכז המשפטי לזכויות המיעוט היהודי, וגם בוועדה פרלמנטרית שבראשה עמד ח"כ דר' אחמד טיבי, שהחלה בבדיקה שיטית של שיעור הייצוג ההולם בכל המגזר הציבורי.

מטרתו של המחקר הנוכחי היא להידרש לחולל זה דרך מיפוי ובחינת מעורבותם של העربים במוסדות התכנון הציבוריים שפועלים מכוח חוק התכנון והבנייה התשל"ה-1965. המחקר ינתח את מידת מעורבותם של מתכננים ערבים בהכנות תוכניות ברמות השונות וינסה לחשוף את החסמים המגבילים את מעורבותם והשתתפותם במוסדות התכנון ובעשיה התכנונית. כמחקר מדיניות ישומי תהיה אחת ממשימותיו לזהות אמצעי מדיניות וארגנו כלים העשויים להסיר חסמים אלה, או לפחות להפחית את השפעתם

השלילית על העשייה התכנונית. כך, מנגה המחקר להשלים ניסיונות קודמים, כגון זה שהוכן על ידי עמותת 'במקומ' והמרכז העברי לתכנון אלטרנטיבי (2007), שתכליתם להגבר את זכויות התכנון בקרב האוכלוסייה הערבית ולבסס את תביעותיה לייצוג הולם בשירות הציבורי במדינה בכלל ובמוסדות התכנון בפרט. המחקר תורם נדבכים שטרם נדונו כמו שיתוף מייצג של מתכננים בצוותי תכנון ובוואדיות היגי של תוכניות ארציות. המחקר ינסה לבסס תשתיית מדעית לשיתוף קבוצות מיעוטים במטה הציבורי ולהציג אמצעי מדיניות אשר יתמודדו עם סוגיה זו.

נקודת המוצא של המחקר היא כי ייצוג ושיתוף העربים אזרחי מדינת ישראל ביצירת המרחב הציבורי וביצובו אינה שאלה טכנית, אלא שאלה עקרונית הנוגעת למהות אופייתה של המדינה, ולא רק לתנאים המבניים, הסוציא-תרבותיים והפוליטיים הרוחניים בה. דזוקא הטענה הנשמעות שלازוחים הערבים יש ייצוג הולם בתחום הביריאות בהשוואה לתחומיים אחרים, ובכללם התכנון, מעוררת תמייה. דהיינו, אזרחי ישראל היהודים מוכנים להפיקד את בריאותם האישית בידי סגל רפואי ערבי, אך אינם מוכנים להפיקד את תכנון המרחב בידי מתכנן או פקיד ערבי או להתיר לו ייצוג במוסדות התכנון. בנחלה הפרט, חלק מהציבור היהודי הסcin עם הפקدة השמירה על בריאותו האישית או עיצוב מרחבו על ידי בעל מקצוע ערבי, אך בנחלה הכלל עיצובו וייצורו של המרחב הציבורי שמור לאזרחים יהודים בלבד, וכיים מעין טابו על הכללתם בתהליך של אזרחים ערבים. טעונה זו מחייבת בדיקה; אם התשובה אכן חיובית, עולה השאלה מזווע? ושאלת נוספת נספתח היא כיצד, ואם בכלל ניתן, לשנות מצב זה? לחילופין יש לבחון דרכי אחרות להתמודד עם מצב של העדר מעמד לעربים שיאפשר את השתתפותם במלאת העשייה התכנונית ובמוסדות הציבוריים המופקדים על תכנון המרחב הציבורי.

מדיניות התכנון, ומדיניות הקצתה הקרה מרכבות מתחי מדיניות ומפוצלות בין משרד הפנים ומשרדיהם ממשלתיים אחרים וגופים ציבוריים-למחצה. שאלת ייצוג החסר של העربים במוסדות התכנון, צריכה להיבחן אפוא לא רק בתחום התכנון הסטטוטורי המנוהל על ידי משרד הפנים, אלא בכל תחומי התכנון ומערכות ניהול ה الكرקע.

כדי להגשים את מטרות המחקר ובהתחשב במגבליותיו, ננקטה מתודולוגיה מגוונת המבוססת על ניתוח איקוני של הספרות המקצועית העוסקת בסוגיות ייצוג הולם, תוך התמקדות במצבו של המיעוט היהודי בישראל. רוכזו ונסקרו הצעות חוק, כתבי תביעות, החלטות בתי המשפט והחלטות הממשלה הנוגעים לשאלת ייצוג הולם בכלל ובתחום התכנון בפרט. הتبיע ריכוז ומייפוי של מצלאי החומרה הקיים שנכתב על ידי אוטם גופים אשר עסקו בסוגיות ייצוג ושיתוף המיעוט היהודי. נסקרו כל החומרה והפרוטוקולים מ-15 ישיבות של ועדת החוקה הפרלמנטרית לקליטת עובדים ערבים

בשירותות הציבורי. הוועדה נוסדה על פי החלטת הכנסת מיום 19 בפברואר 2008 בראשות ח"כ דר' אחמד טיבי במטרה לבחון את שאלת תחת הייצוג של ערבים במרחב הציבורי, חברות ובתאגידים ממשלתיים. נסקרו גם פרוטוקולים של ועדת הפנים של הכנסת, וועדת הביקורת בכנסת שעסקו בסוגיות הייצוג ההולם. נבחן דוח נציגות שירותות המדינה לשנת 2009, שיספק נתונים מפורטים על התפלגות המousקקים העربים בשירותים במוסד. לבד מכך נערכו ראיונות פתוחים עם 20 אישים ציבור וمتכננים ערבים ויהודים בניסיון להזות את החסמים, ולעמוד על דעתיהם ועמדותיהם כלפי הייצוג ההולם של העربים במוסדות המדינה. אישים אלה גם תרמו רעיונות והצעות לדרכי פתרון. מופו גם שיתופי פעולה עם בעלי מקצוע/מתכננים ערבים בפרויקטים תכנוניים שיוזמה הממשלה (פרויקט תכנון 34 יישובים ערביים, פרויקט האשכבות, תכנון מפורט של משרד הבינוי והשיכון, מינהל מקרקעי ישראל, משרד החקלאות, תוכניות שיוזמה מנהלת הבודאים במחוז הדרום), לבד ממיפוי הפקדים/הנציגים העربים הפועלים במוסדות התכנון ברמות השונות – מקומית, محلית וארצית.

בעשור של שנות התשעים הינו עדים לעשייה תכנונית ברמה הארץית, וב尤שרו האחרון השתמונה עשייה תכנונית ורחבה עבור היישובים הערביים שכלה יוזמה להכנות תוכניות מתאר מקומיות לכשי שלושים מיישובים אלה. השאלה היא מהו היקף השיתוף של העربים בעשייה התכנונית ומהו מעמדם בה? שאלון סגור ובו כמה שאלות פתוחות נספח למחקר (ראה נספח). השאלון הופץ בקרב כל חברי איגוד המתכננים בישראל, ונשלח ל-30 מתכננים יהודים וערבים. רק 22 שאלונים התקבלו בחזרה. מתכננים רבים טענו שהם מתקשים לענות על השאלות, ומילאו את השאלון בקשו על פי רוב להישאר בעילום שם. דברי המרואינים וממלאי השאלון מובאים אפוא לא אזכור שמס ותפקידים, והריעונות שעולמים בהם אינם לפיק קניינו הרוחני. זהה הזדמנות להזות להם על תרומתם. המתוודולוגיה בחלוקת התבسطה על גישה של "חוקר כשחקן". מצת מהדברים במחקר זה מסתכימים על עドותו האישית של המחבר כמתכנן, שהחל את דרכו המקצועית במחצית שנות ה-80 של המאה שעברה, ולא אחת נתקל בעצמו בחסמים אלה.

המחקר מורכב ממחמישה חלקים ראשיים. החלק הראשון מציג מסגרת כללית להתגבשות עמדותיה ותפיסותיה של האוכלוסייה הערבית כלפי השתתפות בניהול המרחב הציבורי, דרך מוסדות ומשרות ממשלתיות שהולידו את תביעתה לשיתוף. בהמשך נערך דיון רחב בסוגיות הייצוג ההולם, והיקף נוכחות פקידים ונציגים ערבים במשרדיה הממשלה וביחידות הסמן השונות שלהם. זהה אפוא המספרת התפיסתית והעובדתית בשאלת הייצוג ההולם, העומדת בסיס השיתוף והשתתפות של ערבים בעשייה התכנונית. החלק השני מציג מיפוי של ייצוג העربים במוסדות התכנון וה下さいיה התכנונית. החלק

השלישי מזהה את החסמים העומדים בפני השיתוף ומסוג אותם לחסמים חיצוניים ופנימיים: חסמים חיצוניים שמקורם במוסדות המדינה ובציבור היהודי, וחסמים פנימיים הרוחניים בחברה הערבית עצמה, שאינה בהכרח שואפת לייצוג באקלים סוציאו-פוליטי מורכב. החלק הרביעי, בוחן את ההשלכות של חסמים אלה על מידת מעורבותה של האוכלוסייה הערבית במוסדות התכנון ובუשיה התכנונית. החלק החמישי מעלה הצעות לנקיטת אמצעי מדיניות שבכוחם לצמצם או לבטל את השלכותיהם של חסמים אלה.

צמיחה של התביעה לייצוג הולם בקרב האוכלוסייה הערבית

تبיעתם של העربים אゾחי ישראל להבטיח לעצם ייצוג הולם במוסדות הציבור במדינה צמיחה בהקשר חברתי-פוליטי, והושפעה אפשרות של הסדר גאופוליטי בין ישראל והרשות הפלסטינית. כיום, אゾרים ערבים תובעים שיתוף כחלק מסטרטגייה למימוש זכויות האזרחות שלהם. בקשות ותביעות של האוכלוסייה הערבית נתקלות בחסמים ועכבות שככל אין מאפשרים מימוש של ייצוג הולם ובוודאי שלא במערכת התכנון המרחבי, כפי שיפורט מחקר זה. ברצוני לסכם את התמורות שהלו באוכלוסייה הערבית שהובילו לתביעה לשיתוף ניהול המרחב הציבורי, לאחר הדעה מוסדת וمبرנית מתמשכת.

אפשר לזהות את התמורות שהלו בתפיסות הציבור היהודי ולהחלק את השינויים שהלו במעמדם ובמצבם במדינת ישראל לארכעה שללבים עיקריים. על אף שלא חל כל שינוי רשמי במעמדה של האוכלוסייה הערבית מאז קום המדינה, תוכנו של מעמד זה השתנה. כיום, היא מצהירה על תביעה לשיתוף מוסכם במוסדות המדינה ובניהול המרחב הציבורי, והורשת שוויון מלא ומימוש של ייצוג הולם במשרות בשירות המדינה ובמנזר הציבור כחלק מהתביעה כוללת לשיתוף. אמנם תביעה זו נתקلت עדין בכיסי התנגדות של כוחות בדלים הציבוריים, ובעיקר בהנגדות של זרים לא מעטים הציבור היהודי, אך מסתמן שתשתי הקהילות הגיעו לכל מסקנה שהמציאות והעתיד מחייבים את הסדרת היחסים ביניהן על בסיס של שיתוף. במסגרת מתבסס ההכרה בשוני ובהבדלים האלומיניס ותרבותם המיחודיים לכל קהילה, בעוד שיתוף פונקציונלי ופרודורלי במרחב הציבורי בשלב הראשון, ושיתוף ושוויון מהותיים בשלב מתקדם.

הערבים הפליטנים בישראל הפכו לאזרחי המדינה שנגד הקמתה הם נאבקו. כמיועט הונגה כלפים מדיניות עקבית של אפליה, שליטה, פיקוח ותלות (LOSETICK, 1985). הממסד נקט כלפים גישה בייחונית מחמירה, וגישה תפוקידית שאינה משוחררת מן

ההיבט הביטחוני (בוימל, 2007). מדיניות זו הדירה אותם מן המרחב הציבורי שבשליטת הרוב היהודי, ושללה מהם את האפשרות להשתמש בו, לנכס וליצור אותו (Lefever, 1991). האזרחים הערבים בישראל חיים ומפתחים במדינה שננתנה ממלכמתה עם בני עמם. למורות המצב הטרי זהה, אוכלוסייה זו שרצה, התפתחה ועברה במשך קיומה שלבים שונים, שלכל אחד מהם מאפיינים ותוכנות משלו. אפשר לתהום ב��ווים כלליים את השלבים ולצין את נקודות המעבר ביניהם על פי אירועים מוגנים.

השלב הראשון לאחר מלחמת 1948, הוא שלב ההמתנה – המתנה לחരיצת גדרו הגאופוליטי של המיעוט היהודי שהיה רוב במולדתו ערב המלחמה, ולאחריה נותר מיעוט מובס, פריפרי, מסורתי וחולש, מרוכז ביישובים קטנים. שלב ההמתנה נמשך על פני העשור הראשון להקמת מדינת ישראל. הערבים חיו בו תחת ממשלה צבאית שהוטל עליהם ושימש מגנון לעיל בידי המדינה לפקח עליהם, להגביל את תנעתם, ולתחום אותם בשטחים מצומצמים, מוגדרים וモבדלים מן המרחב הציבורי היהודי שהתרחב והלך. בשלב זה המדינה יזמה את הcntנו של תכנון מרחבי שנועד לעצב ולארגן את המרחב הלאומי היהודי על בסיס שיקולים גאופוליטיים, כחלק מתפיסת הביטחון הלאומי של המדינה החדשה (hirshkovich, 2009). בה בעת הייתה התעלמות מתכנון היישובים והמרחב של האזרחים הערבים (ח'מיסי, 1990).

השלב השני הוא שלב ההסתגלות, שהתרחש בעשור השני להקמת המדינה והחל בו תחילק של עיצוב ציוני מדיניות לפיתוח האוכלוסייה הערבית (בויימל, 2007). שלב ההסתגלות החל בתום מלחמת 1956 ("מבצע קדש") ונמשך עד מלחמת 1967, שבה כבשה ישראל את שאר השטח של פלסטין המנדטורית/ארץ ישראל. בשלב זה בוטל הממשלה הצבאי, והמדינה החלה לגבש תוכניות ופרויקטים אזרחיים כדי לפתח תשתיות ולספק שירותים בסיסיים לאוכלוסייה ביישובים היהודיים. הוכנו תוכניות ארציות לפיזור האוכלוסייה היהודית בפריפריה, שחלקן התייחס גם לאוכלוסייה הערבית ואף חזה את הגירתה מאורי הפריפריה למרכז ולעיר החוף. כבר בסוף שנות ה-50 הממשלה הצבאי החל להכין תוכניות מתארא מקומותיים ליישובים היהודיים הגדולים. אלו נקראו אז "תוכניות תחום בנייה", ונועדו להגביל את התפשטות והתרחבות השטח הבניי של היישובים היהודיים, ולהניח תשתית חוקית תוכנית להנקת היתרי בנייה (ח'מיסי, 1990). ראוי לציין כי בשלבי ההמתנה וההסתגלות התרחש תחילק מסיבי של הפקעת קרקע מערבים שחולל מהפכני קנייני בפרק שעברה לרשויות המדינה. זו השתמשה בכוחה ובسمכויותיה לחוק חוקים, כדי להגביל את כניסה העובדים לשטחים ולהפקעם (גדייס, 1966). פעולות הפקעה אלו, מהוות אידיע מכוון הן ביחסים בין המדינה לאזרחים היהודיים, הן ביחסה של האוכלוסייה הערבית לכל פעולות התכנון המרחבית והנכונות להשתתף בעשייה התכנונית.

השלב השלישי, שהתרחש בעשורים השלישי והרביעי להקמת מדינת ישראל, החל בשנת 1968, בעידן שלאחר מלחמת ששת הימים, ונמשך עד שנת 1988. אפשר לנחותו שלב התביעה לשילוב תוך כדי המשך הבידול. בשלב זה התפתחה דואליות בתוך החברה הערבית עצמה וኖצרו בה ניגדים רבים. הדור הראשון המסורת שנהג את האוכלוסייה הערבית המשיך לשלוט בה ולציג אותה בפני מוסדות המדינה. תביעתו לשילוב התאפיינה בגישה של בקשת חסד ולא עמידה על זכות. הדור המובס הסתפק במה שניתנו לו, והוסיף לה带给 מדיניות הממסדית ולהתגונן מפניה. על אף שהתעוררו בקרבו מஹאות רבות נגדה, היוזמות האזרחיות היו מוגבלות מחד גיסא, ומאניך גיסא הממסד לא התיר יוזמות ושיח אזרחי אמייתיים שהיו אפשריים מובילות של האזרחים הערבים. שלב זה הסתיים בתום העשור הרביעי להקמת מדינת ישראל, עם החלטת אש"ף בוועידת המועצה הלאומית הפלסטינית באלג'יריה בשנת 1988 לשנות את עמדותיו ואת החלטותיו. ארגון אש"ף החליט על נוכנותו לפשרות גאופוליטיות עם מדינת ישראל ובHon הקמת מדינה פלסטינית לצד מדינת ישראל בשטחים שנכbsו בשנת 1967. ההחלטה לאMESS פתרון של שתי מדינות לשני עמים הייתה אבן דרך בתהליך השינוי בעמדות האזרחים הערבים כלפי שיטופם ושילובם במוסדות המדינה. ההחלטה אש"ף השפיעה במשמעות על אוכלוסיית האזרחים הערבים בישראל, על התנהלותם הפוליטית ועל עמדות מנהיגיהם כלפי המדינה. כל אלה השפיעו על החברה הערבית והנחו את הקולקטיב הערבי בישראל כיצד ישח אזרחי לגיטימי עם המדינה שם אזרחה. גם בזירה הכלל-ازורית חתימת הסכם השלום עם מצרים ואוירט סדר יום חדש בין ישראל למדיינות ערב וה坦עה הלאומית הפלסטינית, חזקו את עמדת הערבים לבסס את עתידם כازורי מדינת ישראל, ולמש אזרחות זו חרף הניגדים והמגבלות. בשלב זה הוחל ביחסום חוק התכנון והבנייה שחקרה הכנסת בשנת 1965, על פיו החלה הממשלה לארגן את מוסדות התכנון המסדיר על תשתיות של מוסדות שכבר קמו ופעלו בתקופת המנדט. כמו כן החלה המדינה באמצעות מוסדות תכנון אלה להכין ולאשר תוכניות מתאר ארציות, מחוזיות ומקומיות. תוכניות אלה כללו אמן את האוכלוסייה הערבית ויישוביה, אך לא ענו על צרכיה או נדרשו למאויה. על רקע תוכניות אלה, שלא הכירו ביישובים קיימים ובבנייה קיימת, ולא אפשרו הפשרה וייעוד של שטחים מספקים לפיתוח היישובים הערבים צמיחה תופעת הבניה ללא היתר. בתקופה זו מונו שלוש ועדות ציבורות לבחינת סוגיות התכנון והבנייה במגזר היהודי (קוברסקי, 1972; גראיסי, 1976; מרוקוביץ, 1986). כל הוועדות הגיעו את המלצותיהן למשלה, ואלה כללו בין השאר את הצורך להכין תוכניות מתאר חדשות ליישובים הערבים ולהתמודד עם סוגיות הבניה ללא היתר. על פי רוב המלצות אלה לא יושמו ובעיות התכנון והבנייה לא נפתרו, ובכללן מיעוט השיתוף של ערבים במוסדות התכנון ובעשהיה התכנונית.

בשלחי שנות השמונים של המאה שעברה החל השלב הربיעי בהתפתחות הפוליטית והסוציאו-כלכליות של האוכלוסייה הערבית בישראל. התעצמה תביעתם לשיתוף במוסדות המדינה וליצוגם הולם בהם, וכן לשיתוף בחלוקת המרחב הציבורי. כיוון נמשכים המאימים למצוא דרך לבטח את היחסים ולהרחיב את השיתוף והשילוב בין החברה היהודית לחברות העורביה ובינה לבין מוסדות המדינה. האוכלוסייה הערבית הפכה לקבוצת אינטנסיבית, הפעלתה למימוש מערכ אינטנסיב המבוסס על מימוש השוויון במדינת ישראל. היא גם פועלת להשגת הסדר שלום עם האוכלוסייה הפלסטינית בשטחיםכבושים בגדרה המערבית, ברציפות עזה ובאזור ירושלים. הערבים הפלסטינים איזורי ממדינת ישראל, תובעים שוויון אזרחי לצד מימוש זכותם לשיתוף בניכosis המרחב הציבורי, חלק מתפישת האזרחות של מיעוט לאומי ילדי. רובם המכירע מבקש לשמור אזרחות זו, גם כאשר נשמעים קולות בודדים היסטיים לפגוע בה. לסיכון, הסדרים גאופוליטיים אזוריים, הסכמי שלום עם מדינות ערבי, עמדות וחלטות של הקהילה הבינלאומית, החיים עצם ונטיות הלב של הציבור היהודי בישראל, לצד עמדות והחלטות של קבוצות פוליטיות יהודיות במדינה, השפיעו על הבדלי העמדות ועל השיח האזרחי. בשלב זה החל תהליך של דמוקרטייזציה בתכנון, התפתחה תכנון מסנגר גם על ידי מתקנים ערבים מקצועיים שהחלו ליזום הצעות לפתרון בעיות ציבור הערבי, במיוחד בעקבות אישור ממשלה ישראל בשנת 1988 את החלטות ועדת מרכוביץ (1986). התפתחה עשייה תכנונית ברמה הארץית שהחלה בהכנות תוכניות מתאר מחוזיות חדשות, הנקנת תוכניות מתאר ארץית 31, הנקנת תוכניות אב לישראל 2020 ותמ"א 35. בעז זו, ובמיוחד בראשית שנות ה-90, התפתחה גישה חברתית ותפקודית יותר בתכנון לציבור היהודי, במיוחד בעקבות מנגנון חברתי, תרבותי ואזרחי במדינה (הירשקוביץ, 2009). תנאים אלה עודדו ערבים להיות יותר מעורבים וליזום תוכנן מתאריו ומנגורין בתוך המערכת הממסדית הן מחוץ לה. ראשי רשותות פועלו להגביר את המודעות של האזרחים הערבים באמצעות עמותות, שקמו במטרה להקל על נפגעי תכנון לצד בעלי מקצוע ערבים שפלו נגד פגיעה תכנונית. בה בעת גברת ההכרה בקרב הציבור היהודי, אם בלית ברירה ואם מבחירה, שסומה עליו להתמודד עם המערכת התכנונית ו滴滴ותה במסגרת כליל המשחק שלה. הדחף לשפר את מצבו של ציבור זה ולהסיר איומים שמקורם בהחלטות תוכניות אזרחיים כפי שיפורט בהמשך. מקטת מקولات האזרחים הערבים תוביים שיתוף סלקטיבי ומוגנה במערכת התכנון, המבוסס על אי יכולת להזדהות אליה נקלעה. זאת בהנחה ששיתוף סלקטיבי ומוגנה יפחית הערבית והמציאות הדואלית אליה נקלעה. את ההחלטה ששיתוף סלקטיבי ומוגנה יפחית את הדו Uraciyot והדו-אליות בהקצת משאבי בין ערבים ליהודים ויאיץ את הנורמליזציה בהסדרת היחסים בין המדינה, שכמה ונוסף כמדינה הלאום היהודי, לבין אזרחיה הערבים.

המאורעות החיצוניים והפנימיים שנסקרו מצינינם רק את נקודות התחלה והסיום של ארבעת השלבים. לכל שלב תהליכיים וപוסיטים דומיננטיים משלו. אלה אינם אפוא קווים מוחלטים ואפשר להגשים את תחומי הזמן של כל שלב ושלב. השנים שמצינינם את נקודות התחלה והסיום של השלבים נקבעו כדי להציג על השינויים בתפיסה, על התמורות התודעהיות שהתחוללו וגם על שינויים שחלו בחלוקת המשאבים, בהכרה בזכויות ובהגדלת זהותן על ידי האוכלוסייה הערבית ומנהיגיה, הן על ידי מוסדות המדינה והרוב היהודי. המשמעות של התפתחות זו היא שהשפעות חיצונית, כמו יחס מדינת ישראל עם מדינות ערב ובמיוחד עם צעריה התנוועה הלאומית הפלסטינית, משילכות על סדר היום ועל התנהוגות הלאומית והאזורית של העربים בישראל. כל הסדר גאופוליטי שתורם להתייצבויות הגבולות ולהסדרתם של יחס ישראל עם הפלסטינים מוביל להתקדמות העarbים הפלסטיינים בישראל בענייניהם האזרחיים. החתירה אחר מענה לצרכייהם, בכלל זה הסוציא-לאומיים, מתבצעת באמצעות הדרישת לערבותות תוך מתן לגיטימציה מותנית לשיתוף ולמיושם הייצוג ההולם של העarbים במוסדות המדינה.

“ייצוג הולם: בין רטוריקה לפראקטיקה

שיתוף מתכנים ערבים במערכות התרבות – בשיטה התרבותית ובמסד התרבותי – הוא חלק ממיושש עקרון הייצוג ההולם המתבסס על החלטות מערכת המשפט וכן על החלטות ממשלה וגופים ציבוריים שונים (בג”ץ 9472/00). עיקרונו זה חל מבחינה הצהרתית וחוקית עוד בשלב ההמתנה וההשתגלוות של האוכלוסייה הערבית. הוא קיבל ביטוי במגילת העצמאות של מדינת ישראל ובהוראות של כמה חוקים כחלק מהמאםץ להגברת השוויון של הציבור היהודי בתחום החיים השונים במדינה. כבר בהכרזת העצמאות של ישראל נאמר:

מדינת ישראל...תאה מושתתת על יסודות החירות, הצדק והשלום לאור חזונם של נבי אי ישראל, תקים שווין זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה, בלי הפרדה דת, גזע ומין, תבטיח חופש דת, מppelin, לשון, חינוך ותרבות, תשמור על המקומות הקדושים של כל הדתות, ותתיה נאמנה לעקרונותיה של מגילת האומות המאוחדות.

(מגילת העצמאות)

במשך נקרו בני העם היהודי תושבי ישראל: "לשמר על השלום וליטול חללים בבניין המדינה על יסוד אזרחות מלאה ושווה, על יסוד נציגות מתאימה בכל מוסדותיה, הזמנאים והקבועים". הגשמת עקרונותיה של ההצהרה, הלכה למעשה, מחייבת מאמץ

יוםומי מתmesh וגישה שוויונית והוגנת שעד היום לא יושמה. הנפק הוא, היו ונוטרו חסמים רבים ועכבות מוחות, מבניות ותפקידיות המ██לים את כוונותיה. ה策נות ב מגילת העצמות מחייבים גיבוי בהתקנות של חוקים ותקנות מחייבים. מערכת הממשלה והזרוע הביצועית מוכרכות להתבسط על החלטות בתם המשפט ולקיים את ה策נות הנורומטיביות שנקבעו במגילת העצמות. למשל, בסעיף 50א' לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 נקבע כי "(א) בקרוב העובדים בשירות המדינה, בכלל הדרגות והמקצועות, בכל משרד ובכל יחידת סמן, ינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, ליעזום של בני שני המינים, של אנשים עם מוגבלות, ושל בני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזים והצרקיסים". המאמץ להעניק לבוד שוויונות לציבורים שונים בחברה הישראלית ולציבור היהודי בפרט החל לקבל דגש במיוחד בעשור האחרון.

לענין ייצוג הולם למגזרים מסוימים הנחה הייעוץ המשפטי לממשלה בהנחיה מס' 1.1503 ממאי 2006 כי:

עקרון השוויון הוא עקרון יסוד במשפט הישראלי. עקרון זה אינו מתחזק באיסור אפליה, אלא מטיל חובה לנקט, במקרה הצורך, בפועל אקטיבית להשות שוויון מוחות. העדפה המתנקת אינה חריג לעקרון השוויון, אלא גוזרת הכרחית ממנו ואחת הערכות המרכזיות להגשהתו.

(ייעוץ משפטי לממשלה, 2006)

הנחיה זו באה להנחיית תשתיתית לתגובה המדינה בענין עתיות שהוגשו על ידי עמותות ונציגי הציבור היהודי ובכללים האגודה לזכויות האזרח, כדי לחיבר את הממשלה לישם את הוראות החוק. עתירה לבית המשפט העליון שהוגשה בשנת 1998 על ידי האגודה לזכויות האזרח, נועדה לחיבר מינוי נציגים ערבים במועצת מנהל מקרקעי ישראל (בג"ץ 6924/98). בית המשפט פסק שיש לחיבר מינוי ערבים למועצה מנהל מקרקעי ישראל, וכן חתמו שני חברים שמכהנים כיו"ם – מר קאסם מוחמד ועליז זiad מוחמד. מינויים מעלה את השאלה האם שניים מבין 20 חברים (10 נציגי ממשלה ו-10 נציגי קק"ל) שהם עשירית מחברי המועצה עונים באמן על עיקנון הייצוג הולם, בעוד שהאוכלוסייה הערבית מהווה כ חמישית מאוכלוסיית המדינה?

התמודדות תיאורית עם שאלת הייצוג הולם עלתה בחיבורים אקדמיים ומשפטיים שונים (Jabareen, 2003, 2006). ג'בארין (2007) מעלה שאלות הקשורות ב"ייצוג הולם" לאוכלוסייה הערבית: מי הוא נציג? עד כמה זה הולם? את מי הוא הולם? במאמר נמתה ביקורת על החלטות בתם משפט בדבר הבטחת הייצוג הולם שמהויר עומדת תפיסה ביקורתית טרנספורטטיבית של עיקנון השוויון בכלל ושל עיקנון הייצוג הולם בפרט. תפיסה זו אינה מסתפקת בהכרעות של בתם משפט ואני רואה בייצוג הולם כשלעצמם מטרה אלא כל. היא עשויה אףו עוד צעד לעבר שוויון מוחות, שאינו מוגבל

להיבטים נורמטיביים-פורמלליים של החוק (שוויון פורמלי), ומתייחסת גם להיבטים סוציאו-אקונומיים בחיה המعاش (שוויון חומרי). כמובן יש להבהיר שוויון מהותי מהו, והאם בכלל ניתן מצב של שוויון מהותי בין רוב למעט, במיוחד במצבות הישראלית ועל רקע מ阿姨 לאומי ערבי פלסטיני-יהודי ציוני בארץ זו. הגישה ולפיה שוויון פורמלי בראשיתו במערכת החקיקה ובחלותות בית משפט יוביל לשוויון פרוצדורלי וממנו לשוויון מהותי, היא שמנחה עמותות שונות בחברה האזרחית הפועלות לקידום הייצוג של ערבים (עדالة, מוסוא, סיוכו, קרן אברהם, במקומם, המרכז לתכנון אלטרנטיבי ועוד). אנו אכן עדים להצלחות שנרשמו בקידום החלטות בת' המשפט והממשלה המחייבות "يיצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בעיצוב, ייצוג וניכוס המרחב הציבורי, ובמערכת התכנון.

את הדיון בנושא התכנון עליינו להקדים בהידשות למושג 'הולם'. פרופ' רות גביזון (2009), ניסתה להתמודד עם סוגיות הייצוג ההולם לאוכלוסייה הערבית במסמך שככבה "חומר רך לעין בזכויות מייעוטים". להלן מקטצת מדבריה:

בචירות העצמות כלולה הזמנה לבני המיעוט العربي להשתתף בבנייה הארץ על בסיס של "ייצוג הולם" במוסדות המדינה. בספרות מבחןים בין שני מרכיבים בשאלת הייצוג: עד כמה יש לקבוצה מייעוט ייצוג מספרי, ועד כמה לקבוצה עצמה יש תפקיד בקביעת נציגיה מקרב הקבוצה. ברמה הפוליטית, הערבים אזרחי ישראל משתתפים בבחירה לנשיאות וחיצוג מובהך להם מכוח חירותם להצביע עבור מפלגות ערביות, או עבור מפלגות שיש בין חבריהם מועמדים ערביים. כאן די לומר כי בפועל אין לערבים בישראל בעיה של ייצוג בכנסת. בשנים האחרונות ישנה גם התקדמות בנושא הייצוג של ערבים בגופים אחרים שאנו אליהם בחירות השירות, למורות שהתמונה בנושא זה עדין אינה מעודדת (ראו דוחות של עמותת סיוכו)¹. חלק מן השינוי נעשה בחקיקה וחלק אחר בשטח עצמו ובעקבות פסיקת גג'ץ.

(גביזון, ר")

פרופ' גביזון מבחןה בין היסודות השונים לקיום הייצוג ההולם. היסוד הראשון, הוא ייצוג למייעוט מכוחה של חקיקה קיימת או חוקים שנחקקים על ידי בית המשפטים (הכנסת), המנחים את החלטות בית המשפט ואת הנורמות הציבוריות וההתנהגויות. הייצוג אכן נובע בחלוקת מביבת החלטות מערכת המשפט המבוססת על חקיקה, והמחייבות מושדי, ממשלה ו גופים ציבוריים להעסק ערבים. היסוד השני, הוא ייצוג פוליטי של נבחריו, נציגיו ושלוחיו של הציבור היהודי. היסוד השלישי לייצוג, נסמך על קלילותם, המועיטה יחסית, של מועסקים ערבים בשירות הממשלה, שמקורה בביטחון לעובדים במשרדיה הממשלה שאינו "יהוד" (ראה לוח 1). אלה הם מועמדים ערבים המתחרים על משרות ולפעמים זוכים הוזנות לכישוריהם, ללא התייחסות לשיקן הלאומי שלהם.

¹ ראו למשל הדוחות השנתיים של עמותת סיוכו.

ЛОЧ 1

מספר המכרים הפורטים שפורסמו בין השנים 2003-2008 לפי התפלגות
לייעודים ולא ייעודים שאינם חסומים בפני עצמם

מרכזים פומביים שפורסמו					
אחוז המכרים היעודים מכלל המכרים	סה"כ מכרים רגילים וייעודיים	מכרים יעודים*	מכרים רגילים	שנה	
8.14%	602	49	533	2003	
7.26%	730	53	677	2004	
4.47%	805	36	769	2005	
8%	741	59	682	2006	
11%	1114	124	990	2007	
15.37%	1366	182	1184	2008	

* הכוונה למכרים סגורים ומיעודים רק לבני האוכלוסייה הערבית (מוסלמים, נוצרים ודרוזים)
מקור: מבוסט על נתונים של נציגות שירות המדינה סוף 2008, עובד על ידי עוזד וחידר 2009

בתיקון משנה 2000 להוראת סעיף 18א (א) לחוק החברות הממשלתיות, תש"ה-1975², נקבע כי "בהרוכב דירקטוריון של חברה ממשלתית ינתן ביטוי הולם לייצוגה של האוכלוסייה הערבית". על פי נתונים שהתקבלו ב-9.3.03 רק ב-33 מתוך 116 חברות ממשלתיות כיהנו נציגים ערבים, זאת אף על פי שהחלפו שניים מספר מאז התקבל התיקון לחוק. כתוצאה מ מצב זה הורה בינואר 2004 ראש הממשלה אז, אריאל שרון, להקפיא את כל המינויים בכל הדירקטוריונים הממשלה שבבם לא מכחן אף נציג ערבי. החלטתו יקרה "פקק": ועדת רבבי האמונה על אישור מינויי דירקטוריונים לחברות ממשלתיות סיירה לאשר מינויים כלשהם לדירקטוריונים אלא אם מונזה קודם לכך נציג عربي לאוטו דירקטוריון, ונציגים ערבים לא מגיעים כמעט לאישור ועדת המינויים (גביזון, 2008). ב-8 באוקטובר 2007 עמד מספר הדירקטוריונים הערבים בחברות ממשלתיות על 49 מתוך 552 דירקטוריונים (8.9%). מספר זה עלה מ-7 דירקטוריונים ערבים שכיהנו ב-14 לפברואר 2000 מתוך 590 דירקטוריונים בחברות ממשלתיות (עוזד וחידר, 2008: 20). זאת,

² ס"ח התש"ס, 207, התקון התקבל ב-30.5.2000.

שבע שנים אחרי התקון לחוק, וארבע שנים מאז החלטת הממשלה והכרזת העומד בראשה כי עד אוגוסט 2004 יכהן בכלל אחד מ-105 הדירקטוריונים של החברות הממשלתיות לפחות אזרח ערבי אחד (שם, שם).

עוד שינוי חקיקה שנועד להאיץ את הייצוג ההולם לאוכלוסייה הערבית היה תיקון שהתקבל בשנת 2000 להוראת סעיף 15א לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959³, ולפיו בקשר העובדים בשירות המדינה "יינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם... של בני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדיוויזית והצרקטי". נכון לסוף שנת 2008 העסקו בשירות המדינה 3,883 עובדים ערבים מס' 58,179 עובדים בשירות המדינה, שהם כ-6.67% מכלל העובדים. שיурור זה כולל את עובדי המשרדים הממשלתיים עצם ויחידות הסמך שלהם. הנתונים מראים כי בתקופה שבין 1992-2008 (16 שנים) מספר העובדים הערבים בשירות המדינה עלה ב-4.6%. 93% מכלל עובדי המדינה הערבים מועסקים בשישה משרדי הממשלה; משמע, ברוב משרדי הממשלה ייצוג הערבים הוא אפסי. לעומת זאת, רמת ההשכלה של העובדים הערבים גבוהה: 35% הם בעלי תואר ראשון, שני או שלישי; 65% בעלי השכלה על-תיכונית (לא תואר אקדמי). העלייה ברמת ההשכלה אפשרה את מינויו של מר אוסקר ابو רازק לתפקיד מנכ"ל משרד הפנים, אזרח ערבי שנשא בתפקיד הבכיר ביותר בשירות המדינה. אלא שהוא לא התמנה אף ערבי למשרת בכירה.

רוב האזרחים הערבים עדין מועסקים במשרות ספר ובמשרות סקטורליות, בדק כלל באזורי מגוריהם, או במשרות שאפשר לאיישן אך ורק על ידי ערבים. הייצוג שלהם במשרדי הממשלה הראשיים בירושלים, בהם נקבעת המדינה ובהם מתAKELOT החלטות מכיריעות, עדין זניח.

בצד עלייה מתונה בייצוג אזרחים ערבים בשירות הציבור מכוח חקיקה, חל שינוי המרוכיב את השתתפותם במוסדות ובתפקידים שונים, והוא הייצוג הפוליטי. חברי הכנסת ערבים מכהנים כיום כחברים ברוב ועדות הכנסת, כולל בכתה שלפנים היו חסומות פניהם. יחד עם זאת, בזענות הנחשבות רגשות – ועדת החוץ והביטחון והועדה לביקורת המדינה – הוקמו תתי-יעדות שבנהן נחסם הייצוג הערבי ונמנע מחברי הכנסת העربים לעין בפרוטוקולים של דיווחה. כאמור במועדון מינהל מקרקעי ישראל ישנו ייצוג בפועל של 2 נציגים ערבים. בבג"ץ 6924/98 האגודה לזכויות האזרח נ' ממשלה "ישראל" שעוניינו הרכבה של מועצת מינהל מקרקעי ישראל ושאלת החובה למנות אליה

³ התקון התקבל ב-18.12.2000.

⁴ בבג"ץ 6924/98 האגודה לזכויות האזרח נ' ממשלה ישראל, פ"ד נח(5), 15.

אזורים ערבים, בית המשפט מוצא שאכן מתגבשת חובת ייצוג הולם בהקשרם של המיעוט ומוסצת מינהל מקרקעי ישראל, והוא מורה למשלה ממש חובה זו.

לבד מחובת אכיפתם על ידי המערכת הציבורית, פסקי הדין משמשים אמצעי לחץ המדרבן ומקדם את מימוש הייצוג במערכת הציבורית והפוליטית.

במסנן הנחיות הייעוץ המשפטי לממשלה מנסה להתמודד עם סוגיות הייצוג ההולם דרך המושג "ביטוי הולם". וכך הוא קובע:

המושג "ביטוי הולם" בהקשר האמור אין פירושו קביעת מסכות לייצוגה של האוכלוסייה הערבית, אלא שהוא טעון פירוט עלי-פי נסיבותיו המיוחדות של כל מקרה. שיעורו הרואי של הייצוג צריך להיות בחשבון באופןו, במטרתו ובצריכיו המיוחדים של התאגיד, ועל פי התפלגות של מועמדים המצויים, המתאיםים להזונה הСПציפית הנדרונה, ואולם אין כמובן לגרושים כי מתן ייצוג דל ואקראי גוריד לאוכלוסייה הערבית יש בו משום מтан ביטוי הולם לייצוגה.

(הייעוץ המשפטי לממשלה: 2006; 5)

(ראה גם בג"ץ 01/10026 עדالة נ' ראש הממשלה ישראל ואחרים, פ"ד נז (3).

בית המשפט קובע כי ייצוג הולם והביטוי ההולם שלו אינם ערכיים מוחלטים מבחינה מספרית ושיווכית אלא תליין עניין בכל תאגיד או גוף. בכך פותח בית המשפט פחה רחבה לשיקול הדעת של הגוף הממונה ומאפשר לו מרחב בחירה בין הרטוריקה של הבטחת יישום ייצוג הולם והביטוי המספרי והפרקטני שלו לבין דחינת היישום עד כדי צמצומו למינימום בטיעונים שונים. הענקת שיקול דעת להכריע בשאלת זו לגוף הממונה מבארת על ידי הייעוץ המשפטי עצמו:

על פי פסק הדין הנזכר, בקביעתו של הסיג "כל שניין בנסיבות העניין" לחובת המינוי של מועמדים מקרב האוכלוסייה הערבית, ביקש המחוקק לאון בין החיזב להעדרה מתיקת עד להשגת ביטוי הולם לייצוג אוכלוסייה זו מחד ניסא, בין קיומם של אילוצים הנובעים מן האפשרויות המעשיות הקיימות מאידך ניסא.

(שם; 5)

בדרך כלל מدد מקובל לבחינת הייצוג ההולם הוא מנגן במספרי שבודן את שיורו העובדים הערבים בגוף ציבורי מסוים מסך כל העובדים באותו גוף. מدد זה מעורר ביקורת ולפיה אין די במדד מספרם של המועסקים הערבים אלא יש לבחון גם את מעמדם; האם מי שהתקבל במסגרת הבטחת ייצוג הולם מחזיק בעמדה בכירה? האם הוא מקובל הדרישות בעלי הסמכות בארגון או שמא יש לו מעמד יותר שמתיר לו לישם החלטות באופן טכני? האמנם מיצג הנבחר את האוכלוסייה, מבטא את צרכיה

ונדרש למאויה, או שما נעשה מינו על בסיס שיק ללאומי בלבד? לעיתים "איש שלומני" אינו אלא עלה תана וחותמת גומי לביצוע החלטות פורמליות.

המערכת הציבורית בישראל מורכבת מרכיבת מקואליציות של קבוצות אינטראס ומפלגות שונות, ובכלל זה גם נציגי משרדי ממשלה השונים במוסדות הucznu ברמה הארץית, המחויה והמקומית. למוסדות אלה עשויים להתמנות אנשיים, ששוויכים אמנים לאוכלוסייה הערבית מבחינה לאומי-תרבותית, אך הם חסרים את היכולת המקצועית שהולמים את התפקיד ואינם בהכרח נציגו האוטנטיים של המגזר. תהליך המינויים הפוליטיים החוגג בשירות הציבור ובכלל זה גם אפשרויות מינויים של ערבים הביא את הייעוץ המשפטי להצהיר:

מסקנה, לפיה אין ניתן בנסיבות העניין למונוט מועד מקרב האוכלוסייה הערבית לתפקיד. והנطال לעניין זה, כפי שמטיעים בית-המשפט, רובע על שמו של הממונה יכול שתתגבור רק לאחר שנבדקה האפשרות למונוט מועד מתאים, תוך נקיטה באמצעות סבירים לאיתו של מועד כזה...

(שם, שם עמ' 5)

עוד סוגיה שכורוכה בייצוג ההולם היא האפקטיביות של מועד בעובדה בתנאים של יחס רוב ומיעוט, שמקבילה לח'ם. נניח שכשרים אוחזים מכל העובדים בגופים הציבוריים בישראל יהיו ערבים (כשיורום באוכלוסייה), האם זה אכן יבטיח אתימוש מלאו צרכיה של האוכלוסייה הערבית? או שלא מיצירת הזדמנויות תעסוקה לערבים, יתקבלו כל החלטות על ידי הרוב, שניציה מצב של הפליה? וכך לא ימוש ההליך הדמוקרטי, שהוא העורבה לשמרה על זכויות המיעוט. בנסיבות המאבק הסוציא-פוליטי שקיים ביחס יהודים-ערבים בישראל, הסיכויים להתרחשותו של מצב כזה אינם מבוטלים, ובמיוחד בסוגיות הקשות להחלטות גאופוליטיות, בתחום מרחבי ולביעת מדיניות הקרקע. מכאן החשש שגם בתנאים של יישום מספרי של הייצוג ההולם בשירות הציבורי, ימשיך המיעוט להיות חסר השפעה בתחילת קבלת החלטות מהותית את מצבו ומעמדו, ובכללן עיצוב וייצור המרחב הציבורי.

התפתחות אקלים של ייצוג הולם

עיקרון הייצוג ההולם והגברת מעורבותה של האוכלוסייה הערבית בעיצוב המרחב הציבורי עוגנה כאמור בחקיקה כבר בשנות החמשים ובכמה הצהרות מאז הקמת המדינה. הלכה למעשה תהליך של הדרה, מדיניות של הפליה מבנית ומוסידית וגם השסע הלאומי סיכלו כל אפשרות של יימוש עיקנון זה. מאז סוף שנות השמונים התפתחה

מגמה של הגברת שיתופם והשתלבותם של אזרחים ערבים במוסדות הציבוריות. התביעה לשיתוף צמחה בנסיבות של שינוי ביחסים בין מדינות ערב והרשויות הפלסטינית למדינת ישראל. קבלת פתרון שני מינים לשני העמים, חתימת הסכם שלום בין מדינות ערבי – מצרים וירדן – וישראל גרמו לשינוי גם באוריינטציה של האוכלוסייה הערבית כלפי מעמדה האזרחי וחובתה להיות שותפה, לא רק כמתוגנת מפני מדיניות האפליה אלא לצד פעיל בעשייה הציבורית. במקביל לתמורות מחוץ התרבות גם שינוי פנימיים הקשורים בריבוי האוכלוסייה הערבית (מכ-160 אלף בשנת 1950 לכ-1.5 מיליון בשנת 2008: למ"ס, 2009), ובשינויים מבנים של צמיחה דור צער שנולד לאחר הקמת מדינת ישראל ועמד על יימוש זכויות האזרחים. לצד אלה התפתחה מודעות בקרב צעירים ערבים לתקידיו של המגזר הציבורי ביצירה והרחבה של הזדמנויות והיעץ תעסוקה עבורם, בעיקר נוכח חסימת הזדמנויות תעסוקתיות במגזר הפרטי הנשלט על ידי הרוב היהודי. بد בבד, משכילים ופעילים ערבים נחשפו לדרכי מאבק של מיעוטים אחרים בעולם לימוש זכויותיהם האזרחיות, דוגמת מאבק של האוכלוסייה האפרו-אמריקאית בארצות הברית. אלה הביאו לייסודה של עמותות שבו להן למטרה לפעול להשגת השוויון ולהגדלת החזדמנויות של האוכלוסייה הערבית וביטול האפליה גגדה. עמותות כגון עדאה; המרכז العربي לשימור זכויות משפט של האוכלוסייה הערבית, פנו לערכאות משפטיות כדי למש את השוויון הפורמלי ולאתגר את המערכת באופן שייחיב אותה לפעול למיגור תופעת האפליה ולמיוש השוויון של האוכלוסייה הערבית. מלבד מרכז עדאה, פועל גם האגודה לזכויות האזרח ועוד גופים ועמותות שהצטרפו למאבק של החברה האזרחיות והשלטונות המקומיים היהודי נגד מוסדות הממשלה. פעילות זו נתקלה באקלים פתוח יחסית של מערכת בתי המשפט שקיבלה החלטות מה%;"> את המערכת הציונית הישראלית היהודית להיות יתירה ובמקצת מהמרקם גם להידרשו לתביעות האזרחיות של הציבור היהודי.

התוצאות מעמדם הפוליטי של האזרחים הערבים הן במפלגות השלטון הן במפלגות שרוב מצעיהן וגם נציגיהן בכנסת הם ערבים, כולל תמרות. בזרוע המחוקקת ובזרוע הביצועית אזרחים ערבים היו מעורבים בתחום אישור חוקים, בוועדות הכנסת וגם בתהליכי קבלת החלטות שנעודו להגדיל את מספר הערבים המועסקים בשרותי ממשלה. האקלים הנוח שנוצר בראשית שנות התשעים שהביא לשינוי במדיניות ממשלה רבין (1992-1995) כלפי האוכלוסייה הערבית, סלל את הדרך להכרה ציבורית באפליה כלפי האוכלוסייה הערבית, ובצורך לצמצם את הפערים בין בין האוכלוסייה היהודית. במהלך שנים אלה גם התפתח شيء שקרה לשיתוף הערבים, שתרמה לו התחלתו של תהליך השלום עם הפלסטינים. ערבים החלו להיות מעורבים יותר במפלגות הציוניות ובתהליכי ההצבעה בהן כמו הפריימריז במפלגת העבודה, מר'צ, ליכוד ועוד. גם

ש"ס נשענה על קולות ערבים, תמכה שתורמה להגדלת ה Hak'ot לערבים. אולם מאו' אירוני שנות 2000, חלה שחיקה מואצת בכוחם ה פוליטי של האוכלוסייה הערבית ושל חברי הכנסת הערבים. גבשו החששות וחוסר האמון בין ערבים ליהודים, וגם זרים בציור היהודי שקרו לשיתוף הערבים היו חלקים ביניהם. האווירה במערכת ה פוליטית האפילה על השיח המשפטי שקידם את סוגיות הייצוג של הערבים. על רקע התזוזות הימין בישראל והחולשות מפלגות השמאל והמרכז, צמחה מפלגת קדימה, שהערבים בה אינם מהווים מרכיב בעל השפעה. גם הישענותה של מפלגת ש"ס על קולות הערבים התומסתה, וגבשו חוסר האמון של הממסד הציבורי היהודי באוכלוסייה הערבית. כל אלה יצרו אקלים דואלי. מצד אחד מערכת בת' המשפט והמערכת ה פורמלית קראו להגבר את שיתוף וייצוג הערבים במערכת הציבורית, ומנגד, השיח הציבורי והאקלים ה פוליטי היו נוחים פחות לקידום.

האוכלוסייה הערבית, בסיווג פעילים יהודים, הטיבה להבין כי גישת ההדרה המוסדית וההדרה העצמית שלעתים הנחו את עמדותיה, לא ישימו קץ לאפליה. רק גישה של שיתוף ומעורבות שתקדם מימוש של מלא הזכות האזרחיות, דרך נוכחות במרחב הציבורי יכולת לגייס יותר משאבים ולהאריך את מתן הזכויות. המוסדות המייצגים את האוכלוסייה הערבית וביניהם מפלגות, ועדות המיעקב העלונה של הערבים בישראל, הוועד הארצי של דאשי הרשות המקומיות הערביות וגם עמותות ארציות החלו לתבע את שיתופם וקליטתם של ערבים בשרות ציבוריות. התביעה הובילה לאישור תוכניות ממשלת משות התשעים לקליטת 80 משרות ייודיות עבור ערבים בשירות הציבור. החלטות ממשלה אלה זכו לנכני ולהכרה גוברת של הציבור היהודי לצורך לשתי את האזרחים הערבים גם במוסדות ציבור, בממשלה ובשרות שירות המדינה, חurf המגבלות הביטחונית. תהליך הביזור וההפרטה שהחל עם תחילת הגלובליזציה תרם את חלקו להסרת חלק מהחסמים בפני כניסה ערבים למוסדות המדינה (חסון וקריני, 2004).

יצירת אקלים ציבורי המכיר באפליה נגד ערבים ובצורך באפליה מתקנת הובילה את בית המשפט העליון להכריע לטובת מינוי חברים ערבים למועצת מינהל מקרקעי ישראל ולעוד החלטות התומכות בשיתוף ערבים ובהבטחת ייצוג במוסדות ציבור. מלבד זאת, הכנסת אישרה שינוי חוק הסולל את הדרך להגברת הייצוג הולם של ערבים. אישור תיקון סעיף 50א לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן: "חוק המינויים"), אשר נחקק בסוף שנות 2000, עיגן את חובת הייצוג הולם של בני האוכלוסייה הערבית בקרב העובדים בשירות המדינה. סעיף זה קבע שני מסלולים עיקריים להשגת ייצוג הולם, בהתאם ליעדים שתקבע הממשלה: ראשית, הממשלה רשאית ליעיד משרות אשר יעסקו בהן, ככל האפשר, רק מועמדים שהם כשירים לתפקיד, מקרב בני האוכלוסייה הערבית (שרות מיעודות). שנית, הממשלה רשאית להורות על מתן עדיפות, בכל דרכי

התקבלה לעובדה בשירות המדינה, למוסדותים מקרוב האוכלוסייה הערבית, כאשר הם בעלי כישורים דומים לכישורייהם של מוסדותים אחרים.

איירוע אוקטובר 2000 חשף את עומק השטע בין האוכלוסייה הערבית למוסדות המדינה. המלצות ועדת אוור לביקורת איירוע אוקטובר היוו רוז לשינוי מדיניות הממשלה ובתי המשפט כלפי גושא הבטחת יציג הולם לאוכלוסייה הערבית. עמותות כגון ג'ון סיכוי, קרן אברהם, שתי, קו משווה פועלו להבטחת יציג הולם לעربים, יזמו פרויקטים והקימו צוותי מעקב אחר בימוש החלטות הממשלה והכרעות בתיה המשפט להנגשת משרות לעובדים ערבים. בד בבד הוקמו ועדות כניסה בראשות חברי הכנסת ערבים כגון ג'ון דר' עומי בשארה בשנת 2005 ודרא' אחמד טיבי בשנת 2008 כדי למש את יציג הולם של העربים בשירות הציבור.

במושור הממשלתי, החלה להתפתח מודעת רבה יותר להגדיל את יציג העربים בשירות המדינה, מודעות שהובילה לכמה הכרעות. הניה מרכוביץ (2009) ממציבה שירות המדינה מסכמת את החלטות הממשלה בעניין הגדלת מספר העربים המועסקים במשרות ציבוריות:

עוד בטרם חיקת תיקון סעיף 15א לחוק המניינים, ועדת השירותים לעניין המגזר العربي מיום 18.10.99 (מס' ערב/8), ווחלה ועדת השירותים מס' ערב/13 מיום 22.11.99, ובישיבה שקיים שר האוצר דאז מר בייגה שוחט עם נציג שירות המדינה מר שמואל הולנדר ביום 28.6.00, הוחלט על שילובם בשירות המדינה של 300 עובדים בני האוכלוסייה הערבית במסגרת תוכנית רב שנתית לשנים 2003-2000, כך שבכל אחת מהשנים האלה יוקצו 57 משרות מיעדות למטרה זו. על מנת שלא להגדיל את כוח האדם בצורה מלאכותית, סוכם כי המשורות יוקצו למשרדים בצורה יחסית, לפיה בכל שנה משרד האוצר יעמיד את המשאים הנדרשים ל-37.5 משרות חדשות בתמורה ל-37.5 משרות קיימות שיוקצו על ידי משרד הממשלה למטרה זו (משרד חדשה תמורה משרה פניה קיימת).

ኖכח החלטות הממשלה על הקפת קליטתם של עובדים חדשים בשירות המדינה וביטולן של משרות קיימות, בוטלה החובה שהוטלה על משרדיה הממשלה להקצות משרות קיימות בתמורה למשרות מיעדות חדשות.

בהחלטה מס' ערב/7 של ועדת השירותים לענייני המגזר הלא היהודי מיום 19.8.03 סוכם לחיב את משרדיה הממשלה להעניק עדיפות בקבלת עובדים ובקידום לבני האוכלוסייה הערבית לתקופה של שנתיים, ובלבך שהמוסדות יהיו כשיירים לתפקיד הנדון וכישורייהם דומים לכישורייהם של מוסדותים אחרים. עוד נקבע, כי תשרם במסרדי הממשלה וביחידות הסמן המכסה של משרות מיעדות לבני האוכלוסייה הערבית לשנים 2003-2005. הקצתה המכסה השנתית של 37.5 משרות מיעדות לבני אוכלוסייה זו נמשכת, בהתאם בין השנים האלה.

בהחלטה מס' ערב/24 של ועדת השירותים לענייני המגור הלא יהודי מיום 27.1.04 נקבע יעד, לפיו בתום שלוש שנים מיום קבלת ההחלטה, לפחות 8% מעובדי המדינה יהיו מקרב האוכלוסייה הערבית ובתום חמיש שנים מיום ההחלטה יגיע שיעורם ל-10% לפחות. לשם השגת יעד זה, נקבע רף לפיו בתקופה של שנה מיום ההחלטה, 8% מהעובדים המתקבלים לשירות המדינה יהיו מבן האוכלוסייה הערבית ובשנה שלאחריה יגיע שיעורם ל-15%.

מן הרואין לציין כי היעד של 10% עובדים ערבים מקרב המדינה עד סוף 2008, נקבע בהחלטת הממשלה מיום 27.1.2004 (החלטה מס' 1402). משנוכחה הממשלה לדעת שלא יעלה בידה לעמוד ביעד ובחולות הזמנים, עברה החלטתה זו שדרוגים רבים. בהחלטה מס' 2579 של הממשלה מיום 11.11.2007, הוחלט כי עד סוף שנת 2012, לפחות 10% מעובדי המדינה יהיו מבני האוכלוסייה הערבית.⁵ בראשית שנת 2008 החליטה הכנסת, בתמיינת הממשלה, על הקמת ועדת חקירה פרלמנטרית בנושא קליטת עובדים ערבים בשירות המדינה, בראשות ח"כ ד"ר אחמד טיבי, שהחלה את עבודתה בתאריך 18.3.08. זאת ועוד, בהחלטה מס' 4436 של הממשלה מיום 25.01.2009, נקבעה תוספת הקצתה משאים כגון: הוספה מדי שנה של עוד 20 תקנים מיועדים, הוספה משרות לסטודנטים, הקמת מאגר בוחנים לוועדות הקבלה לתפקידים בשירות המדינה ובനית תוכנית חניכה לעובדים החדשניים.

מהחר שמשרדי הממשלה לא עמדו ביעדים שנקבעו בהחלטת הממשלה ערב/3, התקבלה ביום 12.3.2006 החלטה מס' 4729 של הממשלה, לפיה בין השנים 2006-2008 יוקצו מדי שנה 37.5 משרות ייוזדיות חדשות במשרדי הממשלה. עוד נקבע, כי בין השנים אלה יוצעו 37.5 משרות נוספות מתוך כלל המשרות הקיימות בשירות המדינה, על בסיס משרה פניה, וכי על כל משרה כזו שתתפנה ותאותש על ידי בן האוכלוסייה הערבית, תוקצה משרה ייוזדית חדשה נוספת למשרד ממשלתי, שתאותש רק על ידי מועמד ערבי. כמו כן, החלטה הממשלה להטיל על נציגות שירות המדינה להקים צוות משותף לה, למשרד המשפטים ולאגף התקציבים במשרד האוצר, כדי לבחון דרכי הנטולות לקדם את ייוזם הוהלן של בני האוכלוסייה הערבית בקרב העובדים בשירות המדינה. בהחלטה מס' 414 (ערב/3) ובמהמשך ההחלטה מס' 4729 של הממשלה, בהתאם להמלצות הצוות הבין-משרד, הארוכה הממשלה בשנתיים את היעדים שנקבעו בהחלטת הממשלה מס' 1402 (ערב/24). כמו כן, הטילה על כל אחד ממשרדי הממשלה ויחידות הסמכ' שלהם, לבבש, בתיאום עם נציגות שירות המדינה, תוכנית עבודה שנתית לעמידה ביעדים.

ממשלה ישראל קיבלה החלטות למימוש הייצוג ההולם של הציבור הערבי שהאחרונה בהן הייתה ב-21.1.09. וכן נאמר בה:

בהתאם לסעיף 15 א' לחוק שירות המדינה (מינויים) התשי"ט-1959 (להלן-חוק המינויים), ובהמשך להחלטות הממשלה מס' 4729 מיום 12.3.2006 מס' 414 (ערב/3) מיום 31/8/2006, ומס' 2579 מיום 25/11/2007 (להלן - החלטה מס' 4729 מס' 414, מפי העניין), לאמץ את המלצות הצוות הבינמשרדי בראשות המנהל הכללי של משרד המשפטים שהוקם מכוח סעיף 8 להחלטה מס' 2579, לעניין הסרת חסמים העומדים בפני קידום ייצוגם ההולם של בני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית בשירות המדינה.....

על פי החלטה זו הוצגה תוכנית להגדיל את שיעור העובדים הערבים במשרדי הממשלה מ-6 אחוזים בשנת 2009 ל-10 אחוזים עד שנת 2012. בהחלטת הממשלה מתאריך 21.1.2009 נקבע הצורך בחלוקת עובדים ערבים ב-800 משרות במשרדי הממשלה. בנתונים שהחלה הتبטהה עליהם נאמר:

נכון ליום מועסקים 58,722 עובדים בשירות המדינה. מתוךם 3,840 עובדים מקרב האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית, מהווים 6.54% מכלל העובדים. היעד שנקבע על פי החלטת הממשלה מס' 2579 מיום 25/11/2007 (הנו להגיע ל-10% בסוף 2012 מכלל העובדים בשירות המדינה). יעד זה מחייב להגיעה למספר עובדים בסך של 5,872 מקרב האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית. על כן, יש צורך בחלוקת 2,032 עובדים מקרב אוכלוסייה זו עד סוף שנת 2012.

החלטה הממשלה זו כללה 13 סעיפים, ובדברי ההסבר לה פורטו הכלים למימושה, להסרת החסמים ולהקצאות התקציביות הנדרשות.⁶ ההחלטה תامة את ידי ממשלה אחד אולםרט: "להחלטה זו זיקה ישירה עם יודי הממשלה בתחום יידוד התעסוקה בקרב אוכלוסיות חלשות כגון האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית והעלאת שיעור השתתפותם בכוח העבודה, וזאת במסגרת האגודה החברתית כלכלית של הממשלה, והمدنיות הכלכלית של הממשלה בשנים האחרונות". קשה כזכור לאמוד את ההצלחה של יישום החלטה כזו; אך ככלצמה, מודעת הממשלה למחייבתה לדיווח תקופתי לבית המשפט העליון על יישום הייצוג ההולם לבני האוכלוסייה הערבית בהתאם להחלטת בג"ץ 104/8/05 מגדילה את סיכויי מימושה. נותרה בעינה השאלה באיזו רמה יעסקו העובדים ומה תהיה מידת האפקטיביות שלהם בתפקיד?.

ניכר אפוא כי גם האקלים הציבורי וגם העיקרון המשפטי והממשלתי המוצהרא, תורמים להגברת השיתוף והייצוג ההולם של האוכלוסייה הערבית. נותרו בעיןן השאלות האם

⁶ <http://www Justice.gov.il/MOJHeb/Subjects/YitzugHolem2.htm>

היעד, בהנחה שיוושג, של 10% מועסקים ערבים מכלל עובדי המדינה הוא אכן ייצוג הולם, נוכח שיעורם מכלל אוכלוסיית המדינה? באילו משרד ממשלה יכולו עובדים אלה ובאילו דרגים? מראשית ימיה של מדינת ישראל רק בעשור האחרון התמנה ערבי למנכ"ל משרד ממשלתי (משרד הפנים); התמנה שר ערבי במשהה עם סמכויות (שר התרבות והספורט), שופט בתיק קבוע לבית המשפט העליון וחברי דירקטוריונים בחברות ממשלתיות מקרוב האוכלוסייה הערבית. אך מוגמה זו בدرجים הבכירים הופסקה ועל פי נתוניים של עמותת סיוכו הייצוג עדין לוקה בחסר (עוואד וחידר, 2008).

מעקב אחר מימוש החלטות הממשלה בדבר הגברת שיעור העסקת ערבים בשירותי המדינה מצבע על הישגים נוכחים שאינם תואמים את היעדים שנקבעו בהחלטות אלה (מרקוביץ, 2009; סיוכו, 2008). ובצל דלות ההישגים מתעורר ספק האם בשלו התנאים בשירות הממשלתי המאפשרים את מימוש יעידה של הממשלה האחורה בהחלטתה מ-21 לינואר 2009? והאם בחירותה בשנת 2009 של הממשלה החדשה, יותר ימנית, תחייב אותה בהחלטות קודמתה להעסקת ערבים בשירות הממשלתי? קרוב לוודאי שמדיניות הממשלה החדשה שנוטה להפריט ולצמצם את המגזר הציבורי תפחת את הסיוכיים לקליטת ערבים ולהשגת היעד של היהות 10 אחוזים מסך המועסקים במגזר הציבורי. חלק מהשירותים מסווגים על ידי חברות פרטיות שנוטות להעסיק יהודים, ואין בהם מועסקים ערבים, לא כל שכן בدرجים בכירים. חסמים שונים, שמקצתם יפורטו בהמשך, יפחיתו את סיוכו התממשותו של יעד ההחלטה הממשלה ואת קיום הראות החוק בעניין הבטחת ייצוג הולם של ערבים בשירות ממשלתי.

בצד תהליך של צמיחה איטית בייצוג הולם, סקרים שונים מצביעים על התגברות השסים בין יהודים לערבים. מدد הדמוקרטיה של המכון הישראלי לדמוקרטיה שפורסם בשנת 2009 מצבע על נתונים מדאיים ביחסים בין האוכלוסייה הערבית ליהודית. על פי מدد הדמוקרטיה כמחצית מהאוכלוסייה היהודית (53%) מכרב העולים ו-49% מקרב הוותיקים) תומכים במתן שוויון זכויות מלא לעربים אזרחי המדינה. אך הסקר גם מצבע על נתון לפיו 53% מהציבור היהודי תומכים בעידוד הגירת ערבים בישראל (אריאן, פוליפוב וקנפלמן, 2009: 53-55). נתונים אלה מלמדים על מגמות מעורבות בתמייכת הציבור היהודי בישראל בשיתוף ערבים וחופשיים מאבקים גוברים בין יהודים לעربים על רקע ציפייה הדנית של כל הצד להכיר ב"אחר" ולהיות שותף בציבוריות הישראלית. חרף ההכרה הגוברת בצווק להבטיח ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בשירות הציבור, זו עדין נטאפת באור שלילי הציבור היהודי וחלקו מתנגד לה. עובדה זו עולה גם בתגובהינו לנכונות המתפרסמות בעיתונות, המדוחים על פעילותה של הוועדה הפרלמנטרית בראשות ח"כ דוד אחמד טיבי, שהחלה את עבודתה בתחילת 2008 וחוkorת את ומגבשת

המלצות להגברת שיתוף העربים במנהל הציבורי. בתגובה לכך שפורסמה בעניין הגברת הייצוג הולם לעربים כתוב אחד המגיבים:

כמדינת הלאום של העם היהודי וכפועלים במסגרת החוק ומוחץ במסגרת החוק לחיסולו, קשה להתייחס לכיבור הערבי כ揄ור לוייאלי שנייתן להפקיד בידו נושאים רמיים לעצם קיומה של מדינת ישראל. טיבי, אגב, הוא אחד מ אלה שלא מכיר בישראל כמדינת הלאום של העם היהודי ומשתף פעולה עם אלה השולחים את סוכניהם לרצוח ילדים יהודים במדינה ישראל. אחת הדרכים להוכיח נאמנותו למدينة היא הנכונות לשורת בצח", או לחלופין במשטרת ישראל. אולם מרבית הצעירים הערבים בארץ דורשים זכויות ומגזרים אותן עד הסוף, כולל למדוים אוניברסיטאיים מסובדים על ידי יהדות העולם הרואה בישראל את מדינת העם היהודי, כולל שירותים רפואיים שגם הם מסובדים, בעיקר במסגרת בית החולים הפרטימי. אולם אותם צעירים אינם מוכנים למלא את חובות הצעירים היהודיים בארץ.

מגיב אחר לאותה כתבה טוען:

אולי טיבי יפנה לצעירים הערבים ויזדורש מהם לתורם את תרומות לחברת הישראלית לפני שם דורשים עוד ועוד ועוד מהחברה הישראלית? אולם הוא לא יעשה זאת, משום שאין מכיר בזכות קיומה של מדינת העם היהודי. כן, כן.

ועוד מגיב גורס:

על ערבים בישראל הרוצים להשתלב בبنקות לעבור לרמאלה, לצמינות, ולעבדו שם בبنקות. או אם טיבי היה רוצה שערבים ישראלים ישתלו בנושאי ביטחון, כדי שייעברו לעיה ויצטרפו לזרועות הביטחון של בני עם, לצמינות. אני בטוח שהם יחושו בבית בגין עם, בין השאר משומ ששם אין יהודים שייאמרו להם השם והערב שזו מדינת העם היהודי ועליכם להכיר בכך.

<http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/854916.html?more=1>

תגובה אלה מצביעות על קיומם, עדיין, של חסמים רבים בפני קליטת ערבים לשרות בשירות המדינה. בולטים בכך חוסר האמון בין שתי האוכלוסיות ומאנק גלי וסמי. לעומת גם חשש מפני תחרות עם הערבים על הזדמנויות תעסוקה במשרות ממשלתיות. מועלים חשובות כדי לבסס את הרתיעה ולהתגונן מפני שיתוף ערבים, שמתוארים "בסיס טרייאני" או "גייס חמישי" בתוך המדינה. מגיבים אלה רוצחים מדינה יהודית וביעיניהם עצם שיתוף העARBים במרחב הציבורי מאיים על יהדותה של מדינת ישראל.

תמונה מצב של הייצוג ההולם במשרדי הממשלה

כאמור, הבסיס החוקי לפועלות הממשלה בתחום קידום הייצוג ההולם בשירות המדינה הוא תיקון שנעשה בחוק בשנת 2000 – ס' 15 א' שירות המדינה (מינוחים). מאז קיבלת התקון לחוק, שיעור העובדים הערבים והדרוזים מכלל עובדי המדינה נמצא בעלייה: מ-2.1% בשנת 1992 לכ- 4.8% בשנת 2000 ל- 6.67% בשנת 2008. דוח מפורט שהוכן על ידי צוות מנציבות שירות המדינה בראשות הניה מרכוביץ (2009), מציג תמונה עדכנית על מצב המועסקים הערבים בשירות הממשלתי וביחידות הסמך, ואת התמורות שחלו בהעסקה זו בחוםש האחרון, לרבות השוואה בין השנים 2007/2008.

במהלך שנת העובודה 2008 נקלטו לעובדה בשירות המדינה 578 אזרחים ערבים ודרוזים, שהם % 11.66% מסך המתקבלים לשירות המדינה לאוთה שנה. מספר זה מהוווה עלייה של כ-3% לעומת שנת 2007 ומסמל תפנית חיובית בהיקפי גישת העובדים בני האוכלוסייה הערבית והדרוזית. לוח 2 להלן מציג את התפלגות הקליטה לפי שיקן מגורי.

לוח 2

היקפי הקליטה של עובדים ערבים ודרוזים בשירות המדינה בין השנים 2003-2008

שנה	דרוזים שהתקבלו	ערבים שהתקבלו	סה"כ ערבים ודרוזים שהתקבלו	סך כל העובדים שהתקבלו	שיעור ערבים ודרוזים מכלל העובדים שהתקבלו
2003	22	171	193	4531	4.26%
2004	26	223	249	4668	5.33%
2005	38	275	313	4537	6.9%
2006	28	180	208	3161	6.6%
2007	53	339	392	4514	8.7%
2008	61	517	578	4955	11.66%

מקור: מרכוביץ (2009), עמ' 7

על אף העלייה המתוונה בשיעור קליטת ערבים כעובד מדינה, אין בה כדי להדביק את היקף ושיעור האוכלוסייה הערבית מסך אוכלוסיית המדינה, והנתון אף אינו עונה על היקף הביקוש לטעסוקה בקרב האוכלוסייה הערבית. מאז 2003 ועד סוף 2008 גדל שיעור העובדים המועסקים בשירותי מדינה מ-5.05% לכ- 6.67% מכלל עובדי המדינה גידול של כ-24%. לעומת זאת האוכלוסייה הערבית גדלה באותה תקופה בשיעור של 12%. באופן

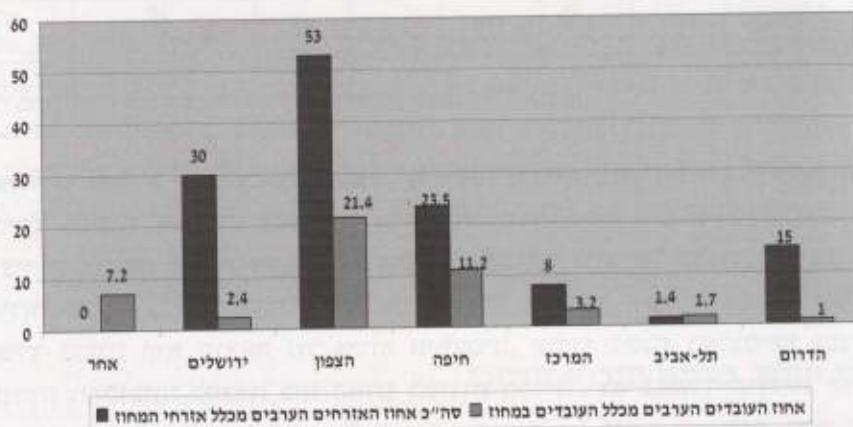
יחס' בשנים 2007 ו-2008 מסתמנת עלייה ניכרת בחלוקת עובדים ערבים בשירות ציבורי, שנובעת בעיקר מהגדלת האמאים ועובדיו המסגדים כעובד מדינה.

בחינת המועסקים הערבים בשירות הממשלה לפי רמת השכלה מצ表עה על רמת השכלה גבוהה יחסית. מבין 3883 עובדים ערבים ודרוזים שהיו מועסקים עד סוף 2008, 1891 (49%) הם בעלי תואר אקדמי ו-2756 (71%) הם בעלי השכלה על-תיכונית. על פי נתונים של נציבות שירות המדינה בין השנים 2005 עד 2008 קיימת מגמה של עלייה במספרם ובשיעורם של בעלי תואר אקדמי (מרקובי, 2009: 11).

מבחינה גאוגרפית הערבים מתפלגים בין משרות המפוזרות במקומות שונים. איור 1 להלן מציג את התפלגות העובדים הערבים בשירות המדינה לפי מחוזות העסקה, בהשוואה לשיעור האוכלוסייה הערבית המתגוררת באותו. האירוח מצ表ע על פערים גדולים בין שיעור האוכלוסייה הערבית המתגוררת במחוז לבין שיעור המשרות המאוישות על ידי ערבים בו. דהיינו, כעשרה מס' המועסקים הערבים מוחזים מוחזק למוחזותיהם (מרקובי, 2009; ועוד וחידר, 2009). הממצאים באירוח 1 מצ表עים על מצב של כmutה מתאם בין פיזור מגורי האוכלוסייה הערבית המרחבת לפי מחוזות לבין פיזור העסקת העובדים הערבים בשירות המדינה במקומות.

איור 1

שיעור העובדים הערבים בשירות המדינה לפי מחוז,
ביחסו לשיעור האזרחים הערבים במחוז, בשנת 2008



מקור: ועוד וחידר, 2009: 5

עובדים ערבים מתורכזים במספר קטן של משרדיה הממשלה ויחידות הסמך שלהם. דוח של נציגות שירות המדינה משנת 2008 מפרט את התפלגותם לפי משרות ולפי משרדיהם ומשרדיהם ויחידות הסמך שלהם.

לוח 3 מציג את משרדיה הממשלה ויחידות הסמך שלהם המעסיקים יותר מ-100 עובדים ערבים בסוף שנת 2008.

לוח 3

התפלגות עובדים ערבים ודרווים בשירות המדינה בסוף שנת 2008 לפי משרדיים ויחידות סמך המעסיקים יותר מ-100 עובדים, ולפי שיעור העובדים במשרדים

משרד	דרווים										הערבים
	דרווים		ערבים		דרווים		ערבים		דרווים		
משרד	גברים	נשים	גברים	נשים	גברים	נשים	גברים	נשים	גברים	נשים	ערבים
מ' הפנים	10	0	321	7	338	546	383	929	36.38%		
מ' הרווחה	9	5	126	96	236	746	2014	2760	8.55%		
מ' הבריאות	147	48	1096	971	2262	8024	19650	27674	8.17%		
מ' החינוך	19	6	68	44	137	533	1421	1954	7.01%		
מ' המשפטים	16	4	60	66	146	841	1916	2757	5.30%		
างף מס הכנסה	30	0	133	33	196	1641	1572	3213	6.10%		
הנהלת בת' המשפט	11	2	53	53	119	1192	2571	3763	3.16%		

מקור: ריכוז מתוך דוח נציגות שירות המדינה, (מרקובי, 2009) טבלה 12: 16

המצאים בלוח 3 מוכיחים את הטענה כי ישנה מוכנות במערכת הממשלתית לקלוט עובדים בשירותי הציבור, במשרדים וביחידות הסמך, המעניקים שירותים פרטוניים וסוציאו-תרבותיים. בחינת התפלגות העסקת העובדים מצביעה על התלות בין אופי השירות שניתן במשרד וקהלו היעד או "צרכני" השירות.علاיליה במספר העובדים במשרד הפנים הוא תוצאה של צירוף אימאים, עובדי לשכת האוכלוסין ומבקרים ברשות המקומית למצוות כוח האדם בשירות המדינה. גם במשרד הרווחה, המספק שירותים לאוכלוסייה הערבית, גדול הצורך ובהתאם גם מספר העובדים במשרד. גם במשרד הבריאות, בדומה למשרד הרווחה, גדול מספר העובדים המועסקים בהענוקת שירותים לאוכלוסייה הערבית, כתוצאה של הרפורמה בחוק בריאות ממלכתי. הגידול

במספר העובדים במשרד המשפטים ובנהנלת בתי המשפט נוצר תוצאה של הכרה בבתי המשפט השרים וצירוף העובדים ושפטייהם למצבת כוח האדם של משרד המשפטים. במלים אחרות נראה כי ריכוז העובדים הערבים במשרדים המוצג בלוח 3 הוא גם תוצאה של שינויים מנהליים ומבניים במערכת הציבורית, ולא רק תוצאה של קליטת עובדים חדשים.

לעומת זאת, במשרדי הממשלה העוסקים בעיצוב מדיניות קולקטיבית ובשירותים הנחוצים לקהילה וקשרים בקביעת מדיניות מרחבית בפרט ובמדיניות בכלל, ניכרת נכונות מועטה להעסקת ערבים. משרדים כמו משרד הבינוי והשיכון, התמ"ת, מינהל מקרקעי ישראל, המשרד להגנת הסביבה שעוסקים גם הם בתכנון מרחבי מעסיקים מערבים (מרקובי, 2009: 16-17).

בשיחות עם מראינים בהן הצגתי את המונח "ousing" בשירות המדינה", ניכרה הסתירות מסותמת מצד חלוקם והתייחסות טכנית למושג. אחרים תיחסו למשמעות המהוות, ועלתה השאלה מה המשמעות של שירות המדינה? מה זה עובד המדינה? מה המוגבלות שטילה הגדרה זו, במילויו בניסיונות שהמדינה מגירה את עצמה כמדינה היהודית? ניכר שלשפה, להגדרות ולמנחים יש השפעה על השיח הציבורי וגם על המוכנות והנכונות של עובדים להיקלט בשרות שבוחן ניתנים שירותים ברמה המדינה. השיח השכיח הוא נוכנות גוברת להיקלט בשרות שבוחן ניתנים שירותים פרטנסיאלית, שירותים שתפקידם במשמעות מוגדרות על פי תקנות ברורות. אך גם בקרב המועמדים מokin עדין החשש מפני משרות שכורכות גיבוש של מדיניות עתידית קולקטיבית ושיש להפעיל בהן שיקול דעת.

לסיכום, תמונה המציב של העסקת ערבים בשירות המדינה עדין דלה, ואני מבטא את שיעורם באוכלוסייה. גם משרדים שעוסקים בתכנון מרחבי, בלבד משרד הפנים המעסיק ערבים, לא מאפשרים את העסקתם של ערבים בתכנון מרחבי כפי שנציג בהמשך. משרד הבריאות הוא המעסיק הגדול של עובדים ערבים בשירות המדינה. בשנת 2008 כ-58% מהעובדים בשירות המדינה הועסקו במשרד הבריאות, ובכלל זה בבתי חולים.

ייצוג הולם, שוויון ותכנון מרחבי

הדיון סביר נושא הייצוג ההולם ומימוש השוויון האזרחי מקבל ממשמעות מיוחדת בפרט בסוגיות של תכנון מרחבי. הקדמנו ועaskנו בשאלת "היצוג": מהו "ייצוג" ומהו "הholm" העשויים להוביל לשוויון. ההנחה העומדת ברקע להבטחת הייצוג של קבוצת אינטראס

לאומי, תרבותי וככללי היה שהפרט יוכל להציג את עמדותיו, צרכיו ומאוועיו, ובקשרו "הולם", שהוא קודם כל מספרי. כאמור, שתהיה נוכחות פיזית של מספר משתתפים בוגן המקביל החלטה או העוסק באותה שירותים לאזרחים כגון משרד ממשלתי, חברה ממשלתית, או אגף הנוטן שירותים ציבוריים. لكن עסקנו קודם בבחינת ספר העربים בעלי שירות בשירות המדינה בהשוויה לשיעור האוכלוסייה הערבית במדינת ישראל. מרד זה מצביע על הפערים. נותרה עדין, כמובן, שאלה של מידת הייצוג, דרגי הייצוג, באילו גופים הוא מתקיים ומהידת האפקטיביות של הייצוג והשיטוף של עובדים ערבים בהשגת היעדים וביצירת מענה לצרכים של האוכלוסייה הערבית. ההנחה היא כי המעורבות והשתתפות מהווים בסיס להכרה בחלוקת האחריות וכמובן בהשגת תוכנים. האם "ייצוג הולם", בהנחה שהוא אכן מספרי, מתאים והולם את שיעור האוכלוסייה, במקרה שלנו האוכלוסייה הערבית בישראל, אכן מבטיח שוויון מהותי, או רק מתחילה בשוויון פרוצדורלי העשויה להוביל לשוויון מהותי?. שאלות אלה מתחדדות ומאתגרות עוד יותר בסוגיית התכנון, בהיותו מבטא חשיבה לעתיד, וחלוקת משאבים בהתאם למטרות וליעדים נורמטיביים המשפיעים על ואך מבטאים את יחס הכוח בחברה. האם מי שלשלטים במשאבים ובכוח, עשויים לנכס לעצם יותר משאבים ממי שהשליטה במשאבים ובכוח אינם בהישג ידם? ביחסים בין מיעוט נשלט לרוב שולט חלוקת המשאבים על בסיס תכנון מרוחבי פוגעת באפשרות של יצירת שוויון.

"ייצוג הולם" במוסדות התכנון וביצירה התכנונית נועד גם לאפשר לאינטראיסים ציבוריים רחבים למצוא את ביטויים בהליך קבלת ההחלטה התכנונית. "ייצוג חסר" יקפח אינטראיסים של תת-קבוצות, וצריכים של אוכלוסיות יהודיות. קשה להאמין שקבוצות הרוב השלוטות במשאבים, יותרו מרצוין על חלק מזכויותיהן ולבן תהליך התכנון המרחבי מתאפיין במאבקים, בתחרויות ובהתנצחות על חלוקת משאבי הקרקע והזכויות התכנוניות הניתנות בהם. אם לא יהיה "ייצוג הולם" אפקטיבי, מספרי וגם איקוני יהיה קשה למשמש שוויוניות בתכנון מרוחבי.

התכנון המרחבי נועד לגבש מדיניות של חלוקת משאבים בין קבוצות אוכלוסייה ולעצב את המרחב. התכנון אינו פעולה טכנית אלא פעולה חברתית, הנגורת מדיניות ציבורית כוללת המבוססת על אידאולוגיה סוציאו-פוליטית וככללית שמיושמת באמצעות מנגנון תכנון מרוחבי. המדינה/חברה ממשתיעדים שחלים מגברים את השוויון בין קבוצות אוכלוסייה, או בין אזוריים, בעוד אחרים מגדילים את הפערים. תכנון מרוחבי איננו אפוא מנגנון או פעולה ניטולית. הוא יכול בקלות להיות מנגנון שליטה המחזק או מנzieה את hegemonia של קבוצת הרוב על קבוצת המיעוט; במיוחד על רקע של יחס רוב-מיעוט מתחדים וSSH מעמיק בינם.

הויאל והתכוון הוא תהליך סוציאו-פוליטי המתבטא בחלוקת משאבים בהתאם ליחסים הקיימים בחברה, קבוצות מודדות סוציאו-פוליטית גנות לא להשתתף בו מחשש שיתפרש מהענתק לגיטימציה להגמונייה של הרוב. במקרים רבים חברות מודדות פועלות בשיטה של תכנון מסנגר כדי לשמר על האינטראסים שלהם, להציג את בקשوتיהם ולהشمיע את טיעוניהם לנוכח העובדה שהתכוון הרציוני המנחה את הפרדיגמה התכניתית, עלול לפגוע באינטראסים שלהם. כך גם בישראל. מצב כזה מייצר חסמים בפני שיתוף העربים והבטחת הייצוג החולם שלהם במערכת התכנון. חוק התכנון והבנייה התשל"ה-1965 קבע את מסגרת הפרדיגמה התכניתית; את מוסדות התכנון, מבנים, תפקודם, הרכזורה ותפקיד התכנון (אלתרמן, 1993). חוק זה גם קבע את מבנה ומספר חברי מוסדות התכנון והיחסים ההיררכיים ביניהם. החוק מבוסס על פרדיגמה ריכוזית, לפיה החלטות המוסד התכנוני הגבוה מחזיות את זה שמתחתיו. המבנה של מוסדות התכנון, המורכב משלוש רמות (המועצה הארצית, הוועדות המחוקיות, והוועדות המקומיות), מייצר הגבלות על הייצוג החולם ועל שיתוף נציגי האוכלוסייה בתהליכי התכנון ובקבלת החלטות תכניות, ומנגד מייצר הזרמוויות מותניות במסגרת החוק לייצוג אוכלוסייה במוסדות התכנון.

חוק התכנון והבנייה התשל"ה-1965 לא התייחס לסוגיות הייצוג החולם על בסיס שיוון אתנו-לאומי של החברים והובדים במוסדות התכנון. החוק כן התייחס לשפט הorzוס של מודעות על החלטות תכניות, כך שבאזורים שבהם גרים יותר מ-10% דוברי ערבית, יש לפרסם מודעות בשפה הערבית. ניסיון של נציגי הציבור היהודי לשנות את החוק ולהחיל סעיפים המבטייחים ייצוג של עובדים ערבים במוסדות התכנון לא צלח.

התפתחות הייצוג החולם במערכת התכנון

הדרישה של האוכלוסייה הערבית לייצוג הולם במערכת התכנון גברה לצד דרישותיה להבטיח לעצמה ייצוג הולם בשירות המדינה. לפנים, האוכלוסייה הערבית עסקה בסוגיות של בניה ללא היתר, בהיעדר של תוכניות מתארא ליישובים הערביים ובעיקר הפקעות הקרקע (ח'מאיסי, 1990). בשנות השמונים, התפרנס דוח ועדת ציבורית שמנתה הממשלה, דוח מרכובי (1986), שבחן את תפעת הבניה ללא היתר בקרבת האוכלוסייה הערבית ושבעקבותיו נידונו בצדgor סוגיות של מיקום ומערכות של הערבים במערכת התכנון. עד אז ערבים כמעט ולא שותפו במערכת התכנון, על אף שהיו כמובן מתכננים ערבים ספרדים כמו אדר' אל' נח'לה ואדר' מישל אבו נופל מנצרת, שעסקו גם בתכנון מתארא. הוכנתן של מרבית התוכניות הופקדה בידי מתכננים יהודים, ביוזמתם של ועדות מקומיות מרוחביות או מינהל מקראי ישראל. מטרתן

העיקרית של תוכניות אלה הייתה תיחום השטח המוצע לבניה ביישובים הערביים ומכאן, שנכונותם של מתכננים ערבים להשתתף בהן הייתה מועטה. בד בבד דרשו ראשי הרשות המקומית הערבית ונציגי הציבור היהודי לקדם את הכנות תוכניות המתארא לישוביהם, או למצער לפעול להרחבת תוכניות מתארא קיימות. צעדים אלה נועדו לפתר את בעיית הבניה ללא יתר שנזירה, בעיקר בגלל אי הלימה בין תוכניות המתארא לצרכיה של האוכלוסייה הערבית. ועדות ציבוריות שונות שקדמו לוודעת מركובי (1986), כמו ועדת קוברסקי 1972 וועדת ג'ראייסי 1976, המליצו לממשלה לנ��וט צעדים כדי לפתר את בעיית התכנון והבנייה ביישובים הערביים, אך לא כללו המלצות מפורשות שתובעות לשתי את העربים בשיטה התכנונית או במוסדות המתכננים והמאדרים. מנגד, מיעוט המתכננים הערבים שעסקו במלאת התכנון, והאקלים הסוציאו-פוליטי שדר בישובים ובין האוכלוסייה הערבית למוסדות המדינה, עכbero את הדרישת לשיתוף של ולמעורבות העarbim בשיטה התכנונית ברמות השונות. עד ראיית שנות המשנים היו רק שתי עדות מקומיות לתכנון ובניה שנוהלו על ידי ערבים בשתי הערים הערביות נצרת ושרעם. הוועדות המקומיות המרוחביות שסייעו לחבריהן היו אמנים ערבים, נציגי הרשות, אך הם יציגו את הכוחות המסורתיים בישובים, ולא חוללו שינוי מהותי במדיניות התכנון. באotta תקופה כלל לא היה יציג של ערבים במוסדות התכנון המחוזיים והארציים, ומתקנים ערבים לא נכללו בצוותי התכנון הארץיכים והמחוזיים.

לאחר פרסום דוח מركובי 1986 ובתגובה להמלצותיו, חיללה המודעות הציבור שאין די בתביעה להכנות תוכניות ליישובים הערביים, או לשינוי תוכניות מתארא קיימות. התעורר צורך ליוזם תכנון חולפי לתכנון הממסדי, ולהיות שותפים במוסדות התכנון כדי להשפיע על החלטות התכנוניות מפנים, ועודטרם קבלת החלטות. מה שטרם להתפתחות גישה זו של מימוש תכנון משטרת ותכנון מסנגר או מ tandem, היה צמיחתו של קדר של מתכננים ערבים. הם חברו למתקנים יהודים וחוללו ליוזם תכנון חולפי ליישובים הערביים, ותוכניות מתקנות לתוכניות המתארא הקיימות שככלו שכנות שלמות שהוכרזו כבניה לא חוקית.

מערכת התכנון הארץיכת והמחוזית התעלמה מקיום של כפרים שלמים (כגון תוכנית מתארא מחוזית למחוז הצפון מס' 2 ותוכנית מתארא למחוז הדרום מס' 4). התעלמות זו היא שיצרה את התופעה שמכונה תופעת הcpfim הלא מוכרים. חלק מהתוכנן החולפי והMSNגר, צמיחה יוזמה תוכנית שכל תכליתה הייתה הכרה cpfim הבלתי מוכרים (cpfim קטנים ופזרות בדו-אונות שלא נכללו בתוכניות ארציות ומחוזיות, ושלא ניתן היה לאשר בהן תוכניות מתארא מקומיות או לספק לאוכלוסיותם שירותים מוניציפליים).

ולעכור את תהליכי הרישת המבנים בגליל ובנגב. את היוזמה הובילו שתי עמותות: "אגודת הארבעים" שנוסדה בשנת 1986, ו"האגודה לשווי והגנה על זכויות הבודדים" שנוסדה בשנת 1985. פעלו בהן מתכננים ערבים ויהודים, והן חתרו להשפייע על מדיניות הרישת המבנים לא רק באמצעות ערכאות משפטיות אלא על ידי הגשת תוכניות חלופיות למוסדות התכנון וتبיעה לשפט ערבים בעשייה התכנונית ובתהליך קבלת החלטות במוסדות התכנון. הגישה החדשה שאמצוה אפוא עמותות אלה, שפעלו כחלק מהחברה האזרחית, הייתה שלא די לטעון נגד המדיניות התכנונית ולהתגונן בפני ערכאות משפטיות, אלא וואי לאמץ חלק מכללי המשחק של המערכת המוסדית ולאתגר אותה, על ידי הצגת תוכניות שונות המהוות פתרונות לתכנונים חלופיים. לגישה זו נרשמו כמה הישגים בבתי המשפט שהתייחסו בחוב לתוכניות החלופיות, וחיבבו את המערכת התכנונית להcinן מחדש תוכניות שייתחשבו ככפרים הלא מוכרים או במקבץ בתים שהוכרזו כלא חוקים, כמו למשל במקרה של היישוב הלא מוכר "כמאנה".

באמצעות התכנון האלטרנטיבי הוכנו תוכניות אב ומתראר אזוריות ומקומיות. כך החלה חירה איטית, גם אם לא פורמלית, למערכת התכנונית על ידי אימוץ חלק מכללי המשחק שלה. חלק מהמאז לגבר את השפעתם של עמותות אלה ושל גופים ערביים אחרים על חברי מוסדות התכנון, התקיימו פגישות עבודה מקצועיות ולא פוליטיות. נציגי הציבור הערבי, ראשי רשויות, חברי הכנסת ונציגי עמותות החלו לבש גישה חדשה, שנועדה להשפייע על המערכת התכנונית שלא דרך התנחות והתנchezות ושימוש בטיעונים לאומיים ופוליטיים, אלא באמצעות רובד מקצועי ואזרחי. דהיינו, לעשות שימוש ב الكلים, בהנחיות ובקריטריונים של המערכת התכנונית עצמה ולהציג את היצנותם של פתרונות חלופיים, שיגנו על הציבור הערבי. גישה זו ממליצה לפעול בשלוש הזרועות: הציבורית, הפוליטית והמקצועית, וכל צורע לגבות את משנתה. אין די במאבק המקצועי בלבד גם אין להתבסט על מאבק ציבורי ופוליטי שאינו עושה שימוש בפתרונות מקצועיים.

השיח האזרחי שאפיין את היחסים בין מוסדות התכנון והציבור הערבי לא היה מנתק מן השינוי באווירה הכלכלית שרווחה בין לבין המדינה – שהታפינה בתביעה לשיתוף אזרחי. האווירה הכלכליות שנוצרה במקביל לקליטת גל העליה הגדול בראשית שנות ה-90 יצרו אקלים ציבורי שבו גם מתכננים יהודים החלו להכיר בצריכים של האוכלוסייה הערבית. למשל, תוכנית מתאר ארצית לפיתוח ולקליטת עלייה מס' 31, שהכatta ה恰恰 בשנת 1990, לא יכולה עוד להתעלם מצרכיה של האוכלוסייה הערבית, והיא קבעה יעד ברור המחייב יצירת מענה לצרכים אלה ולשלובה של האוכלוסייה הערבית בפיתוח הכללי של המדינה. מעקב אחר התוכנית מעיד על תרגום מגבל של יעד זה, ועל המשך הפעלה התכנונית של היישובים והאוכלוסייה הערבית ומתן עדיפות ליישובים היהודיים

קוטלי עלייה יהודית. אך הציבור הערבי, שהחל לפתח מודעות גדולה יותר לכללי המשחק בהשגת משאבים ציבוריים, התנגד לתוכנית מתאר ארצית מס' 31. ההתנגדות כללה הגשת מסמך תכנוני על ידי ועד רישי הרשות המקומיות הערביות לצוות תם"א 31 שמחבבו הוא כותב שורות אלה (ר.ח.). במסמך הוגדרו הצרכים התכנוניים של הציבור הערבי והודגש הצורך לשתפו בעשייה התכנונית. ואכן, תוכנית מתאר ארצית 31 תוקנה, ובצווית ההייגוי, התכנון, המעקב והביקורת של התוכנית שולבו גם נציגים ערבים שלילו את הcntה. בצד המעורבות וההשתתפות בעשייה התכנונית הארץית והמחוזית, גברה דרישתו של הציבור הערבי לשלב תוכניות חלופיות שהוכנו על ידי עמותות ערביות ובאמצעות מתכננים ערבים. אגדות הארכאים למשל בקשה לשלב תוכנית חלופית שהכינה לתוכנית מתאר מחוז הצפון ומהוז חיפה. בד בבד הוגשה תוכנית אב החלופית להתיישבות הבדואית בנגב בשנת 1990, וגם תוכנית להכמה בקרים הבדואים הבaltı מוכרים כשיוני לתוכנית מחוז הדרום. כל אלה היו פרי של שיח משף עם המערכת ושל האתגר להידרש לביקשות התכנוניות של הציבור הערבי.

נכונותם של העربים ליטול חלק במערכת התכנונית ומוכנות המערכת להיפתח לשיח תכנוני שונה הנicho את היסודות לשותפות של האוכלוסייה הערבית בתהליך התכנון הארצי, המחויזי והמקומי שמשפיע עלייה ומעצב את מרחבها. התהווρ לציבור הערבי כי סוויית הבניה "הלא חוקית" היא תוצאה של מדיניות תכנון מרובי מתחלים, וכי לא מעורבותם כבר משלבי התכנון הראשוניים, גם בתכנון הארצי והמחוזי, יוסיפו להיתקל בעיות של בניה ללא היתר ברמה המקומית, בצד הרחבת השטחים ביישובים המיועדים לפיתוח.

ראשונה מונה מתכנן ערבי כחבר בצוות תכנון ארצי בשנת 1992, ב"צוות תכנון תוכנית אב לישראל 2020". זהה תוכנית לא סטטוטורית שיזמו מרצים במסלול לתכנון יירוני ואזרחי בטכניון, ושותפה בראשיתה לתמיכת מצומצמת של משרד הממשלה. השתתפותו, נתקלה ברוחשי לב מעורבים של תומכים מזוה ומבקרים מזוה. המבקרים טענו שבשל מוגבלות היכולת להשפיע על החלטות תוכניות ממשדיות, עדיף להמשיך להתנגד לתכנון ולהתנגד עם מוסדות התכנון כי כל שיתוף שבו קיים מיעוט של משתתפים ערבים עשוי להעניק לתהליך התכנון ולמוצר התכנוני לגיטימציה. לעומת זאת, התומכים נקבעו שבסדר שלbialidi שותפות בתכנון וביצוב המרחב כבר משלב ראשוני, ובהיעדר עדמות מקצועיות חלופיות, שתכליתן לחולל שינוי כולל במערכת התכנונית והחלטותיה ובפרט ביחס לאוכלוסייה הערבית, קשה יהיה לייצר עבורה תנאים הולמים לפיתוח פתרונות תכנוניים. ואכן, כניסה של מתכננים ערבים למערכת העשייה התכנונית האוורית ברמה הארץית, המחויזית והמקומית, לצד שינוי בגישה התכנון בקרב מתכננים יהודים, הניחו את התשתיות למציאת פתרונות תכנוניים מתחשבים יותר ביישובים הערביים.

החולת כל שינוי על המערכת התכנונית המשומנת אינה דבר של מה בך. המערכת מגוista לפועל על פי אג'נדה של יעדים אופוליטיים (HIRSH COPPIK, 2009), על ידי הגבלת השתתפותם של מתכננים ערבים בדרג הארצי והמחוזי (תוכנית אב לישראל 2020, תמ"א 35, תוכנית מחוזית מחוז הצפון תמ"מ 2/9 ואחרות), והצבתם בדרגים לא בכירים ובמעמדות שאינן מעודות מפתח בצוות התכנון. שיתופם על בסיס כזה עלול להפוך ל'עליה תנאה' של הממסד, תוך מתן לגיטימציה לתחליק ולтворcer התכנוני שאין בהם בהכרח כדי לענות על צורכי האוכלוסייה הערבית. כדי לחול שינוי של ממש בהנחיות התכנון ולגבות החלטות ואישורים, הערבים צריכים להיות שותפים להכרעות במוסדות התכנון הארציים והמחוזיים. כל תהליך מתחילה בחולצים ופורצי דרך, ובנהנה שקיימת הכרה בחובת השיתוף כדי להשפיע על תהליכי קבלת החלטות, התהליכי מתפתח ומעצים את השיתוף. מן הרואוי לציון, מניסינו של כותב הדברים (ר.ח.), שהשתתף בצוותי תכנון בכירים ברמה הארצית, המחויזת והמקומית, כי הייתה לו השפעה על השיח התכנוני בתוך צוות התכנון, וגם על התוצרים התכנוניים. מכאן, שלשיתוף בעלי מקצוע ערבים בכירים בצוותי התכנון יש אכן ערך מוסף ותרומה סגולה לשינוי החלטות תכנוניות, לייצור מענה חלקי לצורכי אוכלוסיותם ורגשות לדפוסיה התרבותיים ולהגברת הדיאלוג בתוך צוות התכנון, ובין צוות התכנון לבין מוסדות התכנון; ועל אף שאין בו די, השיתוף תרם להסתור חלק מהחסמים.

על פי חוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965, ועל פי הנוהג, אין ייצוג מגזרי במועצת הארצית לתכנון ובניהיה שהוא הגוף התכנוני העליון. הניסיון לשלווח נציג ערב במועצה הארצית געשה דרך מרכז השלטון המקומי, הבוחר את נציגיו מקרוב ואשי הערים והמוסצות המקומיות המאגדות בו. הוועד הארצי של ראשי הרשויות המקומיות הערביות הכיר בחשיבותה של המעורבות בתהליכי התכנון וביצוג הערבים במוסדות התכנון, ובכללים המועצה הארצית. הודות להסתמם עם מרכז השלטון המקומי זכה חבר עברי להיות נציג השלטון המקומי במועצה הארצית. דר' חנא סוויד, כיום חבר הכנסת ובעבר ראש הרשות המקומית עילבון, היה ראש הרשות שנבחר להיות חבר המועצה הארצית. מאז אמצע שנות ה-90 הוא מייצג את המועצות והרשויות המקומיות הערביות. מינויו נתמך על ידי רוב גדול של נציגי החברה האזרחית וגופים ערבים מוניציפליים ופוליטיים, שתמכו גם בעיקרונו מינוי ערבים למועצה מינהל מקרקעי ישראל. בעקבות סירוב מינהל מקרקעי ישראל למנות חברות ערבים למועצה המינהל, עתירה האגודה לזכויות האזרח בשנת 1998 בבית המשפט העליון (בג"ץ 6924/98), כדי לחיבר את מועצת מינהל מקרקעי ישראל למנות חברות ערבים לשורותיה; המועצה נכנעה, והתמנה חבר עברי אחד ביוזמת שר הממונה (מר סאלח סלמאן, כיום ראש

מועצת מקומית בועינה נגידאת). מאו מכהנים שני חברים ערבים במועצת מינהל מקרקעי ישראל.

סוגיות האפקטיביות של שיתוף נציגים ערבים במוסדות התכנון, בלבד מן השאלה מי משפייע יותר – הדרג המכZOע או הדרג הפוליטי, הינה סוגיה מעניינת כשלעצמה, הקשורה בתרומות השיתוף ובמרכיביו. היא מחייבת דיון תיאורטי וAMPירי נרחב, שהוא מעבר לתחומו של מחקר זה. עם זאת, במקרים של שיתוף העربים במוסדות התכנון דרושה הבחנה בין נציגים של גופים מוניציפליים או פוליטיים, לבין נציגים מקרים. קשה לאמוד את תרומתו של הדרג המכZOע לעומת תרומות של נציגים ציבור. ההנחה היא כי עצם נוכחותם עשויה לתרום ועולה בקנה אחד עם תביעתם של העربים לשיתוף נציגו בגופים הציבוריים הרלוונטיים, ולשיתוף מתכנים ערבים בששייה התכנונית או באישור תוכניות במוסדות התכנון. מעורבות בשתי הרמות האלה היא אפקטיבית ותורמת לייצור מענה לצורכי התכנון של האוכלוסייה הערבית.

הניסיון של הציבור היהודי ל"ים את תיקון סעיף 15 א' לחוק שירות המדינה (מינויים) 1959 שהתקבל בשנת 2000, ולפיו בקרב העובדים בשירות המדינה ינתן יציג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצרקסטית, וכןו גם תיקון לסעיף 18 א' לחוק החברות הממשלתיות משנת 1975 ולפיו "(א) בהרכבת דירקטוריונים של חברה ממשלתית ינתן ביתוי הולם לייצוגה של האוכלוסייה הערבית" מוגבל מאד. נציג המגזר היהודי עתרו לבתי המשפט כדי לחייב את מוסדות התכנון לאכוף את התקוונים אך ניסיון זה נכשל. וכך נקבע בפסק דין של השופטים:

העקרונות המנחים בסוגיית היציג הולם הונחו בפסיכה שיצאה לפני בית משפט זה. מפסיקת זו עולה, כי קיימת כו�ם דוקטרינה במשפט הישראלי, לפיה יש לדאוג לייצוג הולם בשירות הציבור גם לבני האוכלוסייה הערבית. דוקטרינה זו אינה שנויה במחלוקת. אלא שהשאלה המתעוררת בעתרה זו, עניינה בישום העקרונות המנחים, על העניין שלפנינו. ישומה של דוקטרינה זו מצריך התאמתה לכל מקרה נתון. כאשר מדובר בגין שהרכבו מיוחד במינו והוא מורכב מקבוצות שונות של מומינים מתבקשות התאמת העיקרונות לבניה המוחדר של אותו גוף.

השופטים דוחים את הטענה כי יציג הולם מחייב התייחסות לשיעור האוכלוסייה באזורה ולכן הם פוסקים בסעיף 3 לפסק הדין:

טענת העותרים לפיה יציג הולם הוא יציג המשקף את אחוז התושבים באזור בו פועלות הוועדה הממחוזית, אינה מקובלת עליינו. קריטריון זה אף לא נקבע בפסיכה עליה מסתמכים העותרים. היציג הולם אינו פונקציה של מספר התושבים העربים באזור מסוים. גורם זה הוא אחד השיקולים שניתן להתייחס אליו, אולם אין הוא עקרון מנחה ובודאי לא מחייב.

המדינה היא אחת ואינה מחלוקת לעניין זה לאזרחים, נחורך הוא, מהרכבת הוועדה שנקבע בחוק
עליה, כי הייצוג הממלכתי הכלל ארצי בתוכה, עליה במידה מסוימת על יציג הרשות
הLocaleות להן 5 מתוך 19 חברים וגם החמשה מתמנים על ידי שר הפנים לאחר שקיבל
המלצות הרשותLocaleות.

בchalלה זו בית המשפט העדיף את השיקול הממלכתי על פני השיקול המגורי
והLocaleי. דחית העתירה של הוועד הארץ של ראשי הרשותLocaleות הערביות
בישראל ואחרים חזקה את המורכבות הקשורה במבנה מוסדות התקן ובמינוי נציגים.
כך, מינויים של חברי המועצה הארץ והמחוזית אינם מופקד בידי שר אחד והם
נעיגיהם של שרים שונים. השרים בוחרים את נציגיהם מקרוב עובדי המשרד הבכירים.
למשל משרד ראש הממשלה בחר בנציג ערב בכיר כמעט تماما מקום של נציג משרד ראש
הממשלה במועצה הארץ. בהיותו מוגדר בכיר במשרד ראש הממשלה ניתן היה
לבחור בו להיות נציג במועצה הארץ. בהיעדר עובדים ערבים בכירים במשרד
הממשלה קלוש הסיכוי שהוא נציג ערבים במוסדות התקן. שופטי בית המשפט
בפסק דין זה היו ערבים לבעה זו אך הניחו כי תהליך הייצוג ההולם של ערבים במשרד
הממשלה יבשיל, ובמהלך הזמן הם יתפסו עמדות בכירות וייצוגות במוסדות התקן.
וכך עלתה מפסק דין 00/4222:

החוק עיר לנושא הייצוג ההולם ובשנים האחרונות מקודם הנושא פונקציה מעיקרון
השוון, גם בדברי חקיקה, אלא שישום של אותן עקרונות אין יכול להישנות במחי יד
כבמטה כסם. היחסו הוא פרי התפתחות, שבקבותיה יכולו כבוד מדינה עובדים רבים
יותר מקרוב בני המיעוטים. אלה יעלו בהדרגה לדרגים בכירים ומתוכם ניתן היה לאטר את
העובדים המתאימים שיוכלו ליזג אופן ראי ומקצועית את המשרדים מתוכם באו.....בחנו
את ההסברים שניתנו על ידי המשיבה בעניין ישומו של עקרון הייצוג ההולם בענייננו מהם
עליה כי נכון לעת הזה, אין מועדים מתאימים מבני המיעוטים בתוך המשרדים הממשלתיים.
מכל מקום "אין בכך כדי לפטור את השרים מהפעיל את שיקול דעתם באופן שונה –
אם הדבר אפשרי – את הייצוג ההולם של האוכלוסייה הערבית" (בג"ץ 69/69 האגדה
לזכויות האזרח נ' ממשלה ישראל וא' טרם פורסם). בשלב זה, לא מצאנו שיש מקום
להתערבותנו בחלותות השרים לעניין מינוי נציגי משרד הממשלה השונים בזעודה ולהחליף
את אלה שמנו בני המגזר היהודי, כאשר לא נמצא נציגים הולמים מmagor זה, בהתחשב
במיוחד באופייה של הוועדה והרכבה, בכישורים הנדרשים מלאה המתמנים על-ידי השרים
ובאיןטרסים אותם עליהם ליאצג.

בית המשפט דחה את התביעה להגדיל את יציג העربים בזעודות המחויבות ובמועצה
הארצית, והתיר על לנו את שיקול הדעת למינוי חברי ועדות התקן בידי הדרגים
הפוליטיים. מנגד, קשר בית המשפט בין נוכחות עובדים ערבים בכירים בשירות המדינה
לבין אפשרות מינויים לחבריו מוסדות התקן. ההנחה היא שככל שגדל מספר העربים
הביבאים בשירות המדינה גדל הסיכוי שגם הם יתמננו לחבריו מוסדות התקן בהיותם

נציגי שרים, לא כנציגי הציבור הערבי כמגזר עצמאי, אלה כמו שמייצגים את המשדרדים במוסדות התכנון. ההנחה היא גם כי בהיותם ערבים יציגו את האינטרסים והצריכים של האוכלוסייה הערבית. הכרעת בית המשפט סקרה חלון הזדמנויות להגדלת מספר החברים הערבים שהם נציגו של הציבור הערבי, כפי שהוא דרש באמצעות העותרים. הכרעתו מתייחסת אמונה לנושא הייצוג ההולם ומימוש עקרון השוויון, אך משמרת את הפרדיגמה הקיימת של מינויים בהתאם על חוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965.

בעקבות החלטת בית המשפט יומו כמה חברי הכנסת הצעה לשינוי חוק תכנון ובניה כדי להגדיל את ייצוג הערבים במוסדות התכנון. שמונה עשר חברי הכנסת היו שותפים להצעת החוק שהוגשה על ידי חברי הכנסת דר' חנן סOID ואופיר פז-פינס כדי להבטיח את הייצוג ההולם של הערבים במערכת התכנון. הצעת החוק נועדה להניח את התשתית החקיקתית לחיבב ייצוג הולם במערכת התכנון, בעקבות אי הכרעת בל"ץ בסוגיה זו. בהצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון – ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית במוסדות התכנון), התשס"ז-2007, נאמר:

הוספה סעיף 48 ג': 1. בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן – החוק העיקרי), לאחר סעיף 48 יבוא: "ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית 48 ג' (א) בהרכבת מוסד תכנון ינתן ביטוי הולם לייצוגה של האוכלוסייה הערבית".

(ב) שר הפנים יפעל לקידום ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית במוסדות התכנון; עד להשגת ייצוג הולם כאמור, חברי במוסדות תכנון שהם נציגי שרים או מתמכנים על ידיהם יהוו, ככל שניין בנסיבות העניין, מקרב האוכלוסייה הערבית.

(ג) בסעיף זה, "האוכלוסייה הערבית" – לרבות האוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית.
תיקון חוק החברות הממשלתיות 2. בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, בתוספת פרטיהם 9 ו-17 – ימחקו.

דברי ההסבר לחוק מסוימים את הביעה ואת הרצינו של העומדים מארגוני ההצעה עצמה, ומובאים כלהלן:

במוסדות התכנון השונים שבהתאם לחוק התכנון והבנייה קיים חוסר ולעתים אף תחת ייצוג של אזרחים ערבים. הצעת חוק זו באה לתקן את ההפלה ארוכת שנים בתחום זה.

בבסיס דוקטרינת הייצוג ההולם עומדת השאייפה להביא לייצוג הולם של המיעוט, במוסדות תייחודה השונים של המדינה ובעיקר בגופים מחייבים החלטות. החשיבות שבמונח "ייצוג הולם" נouce בשימוש זכותו של המיעוט לשינוי ולנטילת חלק שווה בהליך קבלת החלטות ויעצוב המדיניות הציבורית והחברתית. ייצוג הולם של המיעוט בגוף מחייב החלטות, שמקנה למיעוט עמדת השפעה נאותה, הינו ייצוג המבטא בקרב כל חברי הגוף את משקלו היחסי של המיעוט באוכלוסייה. רק ייצוג כזה יוכל להביא לכך, כי למיעוט יהיה סיכוי אמיתי ומשוי לקבלת

חלוקת במשאייה של החברה והמדינה, ובכלל זה התפקידים בשירות המדינה; משאב אחרון זה היו חשוב במיוחד, שכן התפקידים בשירות המדינה נושאים עם אפשרות להשפעה בעניינים רבים, ובכלל זה על חלוקת משאבי כספים ואחרים.

הוראות חוק שונות, מענותם כו�ן את זכותם של אזרחיה מדינת ישראלعربים לשווין וליצוג הולם בשירות המדינה ובגופים ציבוריים ספציפיים... סעיף 9 לנוספת מונה את המועצה הארצית לתוכנית ובניה, סעיף 17 לאותה תוספת מונה את הוועדה הארצית לתוכנית ולבניה של תשתיות לאומיות, שהרכנן כולל נציגי ממשלה וחברים המתמנים ע"י השירות.

מוסדות התכנון הם גופים ציבוריים בעלי עצמה וחסיבות יהודים בכל הקשור לתוכנית ולבניה ולהקצת משאבי קרקע יקרי ערך. כך נאמר לגבי ועדת מחוזית לתוכנית ולבניה כי:

"תכנית עיר הוא מעמס טיבו נושא מורכב שהשלכותיו רבות ומגוונות, ויש לו משקל מכריע בקביעת איות החיים של הפרט והציבור. הוא כורך עמו ומשפיע כמעט על כל היבט בחיים – על איות המגורים, הכלכלה, התרבות, חינוך ותרבות, איות הסביבה, טבע ונוף, תיירות, בטיחות ובטיחון, ועוד כהנה וכנהנה".

(בל"ע 99/5848 פריצקי נ' הוועדה המחוזית לתוכנית ולבניה ירושלים פ"ד נז(3) 5, עמ' 17-16).

המשמעות הערבית הופלה לאורך השנים על רקע לאום ועוזנו מופלה כוום בתחום החקלאות, התכנון והדירות, תחומי הנמצאים בתחום אחריותן של הוועדות המחוזיות לתוכנית ולבניה. התכנון יכול להוות כלי לדיכוי ולאפליה או לשחרור ולשווין. ברור הוא שיצוג הולם של האוכלוסייה הערבית בזעודה אלה יש בו כדי להציג, סמלית ומהותית, על החסיבות אשר המדינה מייחסת לקולם של אזרחיה הערביים: סמלית, מתוך קול לאוכלוסייה הערבית באופן ההולם את ייצוגה באוכלוסייה; ומהותית, מתוך תקווה שיצוג זה יסלול את הדרך, תרתיו משמע, לשווין אמיתי של אזרחיה המדינה הערבית במרחב ניכר של תחומי החיים. שיурור הייצוג נקבע, בין היתר, על סמך הנהנה, כי בהיעדרה של הפליה, האוכלוסייה הערבית הייתה זוכה ליצוג בשיעורה היחסי באוכלוסייה בגופים ובמוסדות השונים של המדינה.

על כן, מוצע לקבוע חובת ייצוג הולם בכלל מוסדות התכנון, שתחול רק לגבי חברי מוסדות בהם נציגי שרים או מתמכנים על ידיהם. עד להשותג ייצוג הולם, יחויבו השרים המנסים להעדיין נציג ערבי במוסדות התכנון, ככל שהדבר ניתן. שר הפנים הוא שיפקח על כך.

במקביל, מוצע לתקן את חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, שהחלת הוועותה בנוגע ליצוג הולם על המועצה הארצית לתוכנית ולבניה ועל הוועדה לתוכנית ולבניה של תשתיות לאומיות תתייתר עם חיקתו של חוק זה.

הצעת זו הוגשה לכינוס בתאריך 21.5.07; אך לא אושרה על ידה. "ייצוג הערבים במוסדות התכנון ותפקיד מינוי נציגיהם ממשיכים להתנהל לפי הדוקטורינה של חוק תוכנית ובנייה ודפוסי המינוי של השרים השולחים נציגים ממושcidיהם, וכן מונצח החסר בייצוג הולם לעربים במוסדות התכנון. להצעת החוק זו קדמה הצעת חוק "ייצוג הולם בקרב עובדי

רשוויות שהוקמו בחוק, 2007" שהוגשה ביום 13.3.2007 על ידי חברי הכנסת טיבי, צרכור, אלסאנע וזכור, אך גם הצעה זו טרם זכתה לאישור הכנסת.

אחת הביעות המהוות בחיה האוכלוסייה הערבית נוגעת לנושא התכנון והבנייה, וקשר שלו לקרקע ולמרחב המchia. בעית התכנון, היא בעיה של משקי בית ופרטיטים, אך היא גם בעיה קולקטיבית של ציבור המרגיש שהוא חי בתנאי מחסור בשטח שניית לפיתוח, ובהרגשת מצור בغال שמנוהגת כלפי מדיניות שמדירה אותו מהמרחב הציבורי. לכן, להיעדר הנוכחות ולחוסר הייצוג שלו במוסדות התכנון יש השכלה על הגברת השוויון האזרחי הפרוצדורלי והמהותי בישראל.

את שינוי הגישה של הציבור היהודי ניתן להזות בתביעה גוברת לשיתוף ובעלית קולות התובעים מעורבות וייצוג הולם במוסדות המדינה, חלק מミימוש עיקנון השוויון האזרחי ואספקת הצרכים של האוכלוסייה הערבית. אף על פי כן, לא חלו תמורות בדוקטרינה ובפרדיגמה התכנונית הממסדית הפתוחות זו.

תמונה מצב: ייצוג העربים במוסדות התכנון

מוסדות התכנון הפועלים מכוח החוק הינם גופים בעלי עצמה רבה וכוח בחלוקת משאבי התכנון למרחב. פועלות מוסדות התכנון כרוכה ביצירה של ובהענקת זכויות שימוש בקרקע פרטית ובקרקע מדינה, שהין יקרות ערך. להחלטות מוסדות התכנון יש משמעות ו להשכלה כלכליות וחברתיות, ובכללן הקצת משאבי שלטון המרכז המקומי ופיתוח פרויקטים למרחב היישובים. במקרים רבים מותנית הקצת המשאבי על ידי השלטון המרכזי בקיומו של תכנון מאושר. החלטות מסדיות ומגבילות של מוסדות התכנון עושות לתקן עיוותים והפלויות בין יישובים או בין קבוצות אוכלוסייה או לחילופין ליצור הפלות ולהגביל פיתוח. נוכחותם של נציגי מגזר האוכלוסייה השונים חיונית לפחות להבטחת תיקון עיוותים ומשוא פנים בהזדמנויות פיתוח.

מוסדות התכנון בישראל מורכבים ממוסדות סטוטוריים פורמליים, הקבועים בחוק, המאשרים תוכניות על פי חוק תכנון ובניה. הם גופים היוצרים תכנון ומאשרים אותו במסגרת ועדות היגי לא סטוטוריות ולא פורמליות, ושיכים למשרדים נוספים כגון משרד בגין ושיכון; מינהל מקראי ישראל, משרד להגנתסביבה, משרד החקלאות ואחרים. אנו נטרכו בייצוג העarbim במוסדות התכנון הפורמליים הפועלים על פי חוק תכנון ובניה, ועדות המשנה שפועלות מטעם מוסדות התכנון או לפי חוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965 על תיקוני.

מוסדות התכנון פועלים בשלוש רמות – הרמה הארצית, הרמה המחויזת והרמה המקומית. המוסד התכנוני העליון הפועל כגוף מייעץ לממשלה והוא המועצה הארצית לתכנון ובניה, וועדות המשנה שלה. על פי חוק, מתמנים 32 חברים למועצת הארצית. מתוכם 12 חברים הם נציגי משרד הממשלה (פנים (יר"ר), בינוי ושיכון, הגנת הסביבה, האוצר, תשתיות לאומיות, ביטחון, בריאות, חקלאות, משפטים, תחבורה, תעשייה, וஸחר, ומשרד ראש הממשלה). בלבד מלאה מכהנים ארבעה נציגים עקיפים של השלטון המרכזי; 10 ראשי רשותות מקומיות, ו-6 חברים שמייצגים קבוצות אוכלוסייה או גורמים חזע-ממשלתיים. על פי חוק כמחצית מחברי המועצה הארצית הם נציגי ממשלה שכך מבטיחה את כוח השפעתה בזירה זו. הניסיון לאזן את הכוחות על ידי מתן ייצוג שלשלון המקומי, לפחות לחבר אחד מהגליל ולהחבר אחד מהנגב, מעורר ספק. החוק אמןם קבע מינוי של 6 חברים שמייצגים קבוצות אוכלוסייה, אך אין בו קביעה בדבר ייצוג של חבר ערבי מביניהם. כלומר, החוק אינו מכיר בייצוג ערבי במועצת הארצית. ערבים מתמנים כחברים במועצת הארצית לתכנון ובניה ובעודת המשנה שלה, או כמעט מקום. ביום (2010), מ בין 32 חברי המועצה הארצית נמנים שני חברים ערבים שהם נציגי המועצות המקומיות (ראש מועצה מקומית כסרא סמיע, מר נביה אסעד, וראש מועצה מקומית שבג שלום מר עאמר אבו עמאר). מ בין 75 כמעט מקום במועצת הארצית נמנים שני נציגים ערבים (ممלא מקום נציגי משרד הממשלה, מר איימן סיף, וממלא מקום נציג המועצות המקומיות מר סאלח סלימאן ראש המועצה המקומית בועינה נוגידאת). אין ראשי רשותות ערביים, נציגי ציבור או חברי גופים מקצועיים המתמנים כנציגו של הציבור הערבי. לוח 4 להלן מסכם את הממצאים.

ЛОЧ 4

השתתפות ערבים במוסדות תכנון, הארצי והמחוזי,
ביחסו לשיעור האוכלוסייה הערבית, 2009

מוסד תכנון	מספר חברים במוסד	מספר חברים ערבים **	שיעור החברים ערבים מס' כל החברים	שיעור החברים מסק' הערבים * סוף 2008 האוכלוסייה הערבית
מוסדות תכנון ולשוחות מחוזיות בכל יהודה ומרכז חיפה צפון	32	0	0	20.1%
	32	2	6.2%	
	15	1	6.6%	
	2	11.1%	11.1%	53.2%
	2	11.1%	11.1%	24.3%
	1	5.5%	5.5%	8.2%
	0	0	0	1.5%
מוסדות תכנון ולשוחות מחוזיות בכל יהודה ומרכז חיפה צפון ירושלים	1	5.5%	5.5%	16.3%
	0	0	0	30.6%

(1) הממשלה אינה מוסד תכנוני על פי חוק תכנון ובנייה, אלא נזק יוזם תכנון ומאשר תוכניות ארציות. שדר הפנים, כנגג הממשלה, הנו בעל הסמכות לאשר או לדחות תוכניות לאחר אישורן על ידי

מוסדות תכנון. לנוכחות הערבים במשרד יש אפוא השלכות על אישור תוכניות יוזם תכנון.

* כולל ירושלים המזרחית, על אף שתושביה מוגדרים כתושבי קבוע ולא אזרחיים. מבחינה תכנונית חל עליהם חוק תכנון ובניה והם סובלים מבעיות תכנון דומה לעربים אזרחי ישראל.

. מקור אוכלוסייה למ"ס 2009, שנתון סטטיסטי מס' 60.

** כולל ערבים נציגי הרשותות המקומיות ולא נציגי האוכלוסייה הערבית, כי כאמור אין יציג מוגז'

לא כולל מלאי מקום.

ב ועדת המשנה של המועצה הארצית, למשל הוועדה לשימורה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים, אין נציגים ערבים. בוועדה הארצית לתכנון ולבניה של תשתיות לאומיות מכהנים 15 חברים, מביניהם 12 חברים הם נציגי משרד הממשלה. רק חבר אחד הוא נציג השלטון המקומי, חבר אחד הוא נציג ציבור וחבר אחר נציג הגוף שעוניים

הגנה על הסביבה. ועדות המשנה של המועצה הארצית נתונים אפוא לשוליתה המלאה של הממשלה ואין בהן נציגים ערבים.

ברמה המחויזת מכהנים 18 חברים בכל אחת משש הוועדות המחויזיות (צפון, חיפה, מרכז, תל אביב, ירושלים ודרום). כל החברים הערבים בוועדות המחויזיות הם נציגי הרשותות המקומיות, ואינם נציגי הציבור היהודי באופן ייעודי. חלוקת החברים המתמנים על פי חוק היא כדלקמן: 11 חברים נציגי משרד ממשלה ייודדים, 5 נציגים מתמנים על פי המלצות הרשותות המקומיות במחוז, ושני חברים מייצגים גופים מקצועיים מומחים בתחום התכנון. כיוון, הממונה על מחוז חיפה הוא דר' יוסי פרוקוף תפקידו הוא יර' הוועדה המחויזת לתכנון ובניה מחוז חיפה.

ברמה המקומית אנו מבחינים בין שלושה סוגים של וועדות מקומיות לתכנון ובניה. הסוג הראשון הוא הוועדה המקומית העירונית. כל חברי מועצת העיר יכולים לכהן לחברו וועדת תכנון מקומית, או לפי ההסתכם הקואליציוניים בתוך העיר. בהקשר זה בוועדות המקומיות כגון בנצרת, טירה, טيبة, כמו בטيبة, 2009). גבול מרחב התכנון חופף לגבול השיפוט של העירייה. הוועדה המחויזת שלוחת נציג לוועדה המקומית העירונית כמשמעותו. הסוג השני, הוא הוועדה המקומית המרחכית שמשרתת מספר רשותות כגון מבוא עמקים, אלונים, שפרעם, עירון וקסם. גם במקרה זה, מלאיו ברורו כי ברשותות מקומיות ערביות, רוב החברים נציגי הרשותות המקומיות, הם ערבים. בוועדות אלה משתתפים נציגי משרד ממשלה (משרד ההגנה על הסביבה, רשות הארכיאולוגיה ועוד), ונציגי הוועדה המחויזת, לרוב יהודים. אך גם נציגים ערבים מתמנים לכהן בהן, ובכללם נציגי ציבור, כਮון באישור שר הפנים. בוועדות מקומיות מרחכיות המשרתות גם יישובים יהודים, נמצא שיתוף של חברים ערבים ויהודים, לא בהכרח לפי שייעורם באוכלוסייה. הסוג השלישי הוא הוועדות המקומיות במועצות אזוריות כגון מטה, גלבוע, מנשה, בני שמעון שב簟 קיימים יישובים ערביים, ונמצא בהן ייצוג של חברים ערבים שאינו תואם את שייעורם באוכלוסייה.

בקerb היישובים הערביים רק ארבע ערים ערביות מתפקדות כוועדות מקומיות עצמאיות (בנצרת, רהט, טירה וטيبة). שאר הערים (7 במספר) שייכות לוועדות מקומיות מרחכיות ומתקבלות מהן שירותים תכנון. כיוון (2010), שלוש וועדות מרחכיות גם ערים ערביות (סח'ין, כפר קאסם, קלנסואה) ויר' הוועדה הוא יהודי, לעומת ארבע אחרות (טמרה, באקה אלע'רבה-ג'ת, שפרעם ואם אלפחם), שב簟 יר' הוועדה הוא ערבי. שר הפנים הוא בעל הסמכות להעניק מרחב תכנון מקומי עצמאי לעירייה. על פי רוב, בעוד מועמدة המוניציפלי של רשות מקומית לעירייה, השר אינו מוצא לנכון להפוך

אותה גם לוועדה מקומית עצמאית לתכנון ובניה. כך ממשיכה העירייה להיות חלק של הוועדה המקומית המרחכנית, דוגמת אם אלפחים שהינה עירייה מבחינה מוניציפלית, אך מבחינת ניהול התכנון (על פי חוק התכנון והבנייה) היא שייכת לוועדה המקומית המרחכנית עירון, וסח'ן ששייכת לוועדה המקומית המרחכנית לב הגליל. יושבי ראש של ועדת מקומית מרחכנית וחבריה מתמנים גם הם על ידי שר הפנים.

כיום, מבין 55 ועדות מקומיות, שמתוכן 24 ועדות מקומיות מרחכניות המספקות שירותים תכנון ליישובים הערבים, רק באربע מכהן י"ר ערבי, וב-7 ועדות מקומיות מהנדס הוועדה הוא ערבי. זאת ועוד. הוועדה המחויזת ממנה לוועדה המקומית המרחכנית משקיפים בעלי השפעה על קבלת החלטות תכנוניות. כך שאפילו בוועדות תכנון מרחכניות בולט החסר בייצוג הולם. החלטות תכנוניות ברמה מקומית מתתקבלות על ידי ועדה שרוב חברי אינם מייצגים את תושבי היישוב ואינם נבחרים על ידי באופן ישיר אלא ממונים על ידי השלטון המרכז. במקרים שבהם רוב חברי הוועדה הינם ערביים, כגון בוועדות המקומיות המרחכניות קسم, לב הגליל, גליל מזרחי, גליל עברי וכד', בולטות הדומיננטיות של נציגי הוועדה המחויזת, י"ר הוועדה וההנדס יותר מזו של חברי הוועדה הנוטלים חלק בישיבותה, אך אינם מעורבים דימס בהחלטות תכנוניות.

המבנה של מוסדות התכנון, תהליך המינויים ומספר החברים בהם מעמידים בספק את החלט הייצוג ההולם של האוכלוסייה הערבית במוסדות אלה, אפילו בדרגת המקומי. חוסר הייצוג ניכר בכל הנושאים הכרוכים בתכנון המרחכני, שלאهم השפעה ישירה ומכרעת על חי הקהילה היומיומיים (במקום, המרכז לתכנון אלקטרוני; 2007). החוק מסמיך את שדר הפנים להכריז על או לשנות מרחב תכנון מקומי וגם למנות חברים לוועדות ולעמדות בראשן. לשויות המקומיות תפקידי הצעה והמלצת. במקרים לא מעטים ראשי רשותות מקומיות (מוסדות מקומיות ועיריות או נציגים מטעמן), מתמנים חברים על ידי שדר הפנים בוועדות מקומיות מרחכניות המשרתות אותן. תוכפות אלו מזהים את חוסר האמון של תושבים ונציגי רשותות מקומיות בוועדות המקומיות ובמחלותיהן התכנוניות. הם נחשים כמו שמווצאים לפעול את המדיניות הממסדית, ולא כמייצגים את האינטרסים של הציבור כפי שאמורים היו לעשות לו היו נבחריו. במקרים לא מעטים מתגלוים ניגודי אינטרסים ומאבקים בין ראשי הרשותות המקומיות, נבחרי הציבור שחלקם אף חברים בוועדות התכנון המרחכניות, לבין ראשי, חברי ומהנדסי הוועדות המקומיות הממונים על ידי השלטון המרכז. ניגודי אינטרסים אלה פוגעים בחו"ל האזרחים, ומעוררים את האמון במערכות התכנון, שכן אזרח ערבי שמקבל היתר בנייה נפגש בתרידות הגבואה ביותר עם הוועדה המקומית. רק בשלבים מתקדמים הוא פוגש בוועדה המחויזת, המאשר תוכנית מפורטת ומשנה ייעודי קሩע, ופחות מכולן במועצה הארץית.

ברמה המקומית מסתמנת אם כן עליה בມגמת המעורבות של נציגים ערבים במוסדות התכנון המקומיים. אمنם גם ברמה זו כל מינוי כפוף לאישור שר הפנים, אך הניסיון הראה כי גם רשותות מקומיות ערביות שולחות את נציגיהם לוועדות המקומיות והם אכן מתמנים לחברים בהן. ההשגות מתייחסות לעובודת הוועדה המקומית הקפופה להחלטותיה של הוועדה המחויזית. לפיק מעלים הערבים את התביעה להיות שותפים גם בוועדות המחויזות, שהסמכות לאשר תוכניות מופקדת בידיהם. בדרוג המקומי, השטח מביע על מעורבותם גוברת של נציגים ערבים במוסדות תכנון מקומיים לצד מחסור מוכחה ברמה המחויזית והארצית.

גם מבחינת "ցוג הערבים במוסדות התכנון הפורמליים", בוועדות העיר הארצית והמחויזות, בולט חסר בייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית, ובוועדת העיר הארצית כלל אין חברים ערבים. בוועדת עיר במחוז הצפון נמצא חבר ערבי אחד. בוועדות אלה, שנוסדו על פי תיקון לחוק תכנון ובניה כדי לאפשר דיון חזרה בבקשתות של תושבים שנדרחות, אין "ցוג הולם לערבים".

לוח 5 לעיל, מציג את תמונהו המציב של עובדים ערבים במוסדות התכנון. ממצאים מעציבים על מחסור משוער בייצוג ובנכחות של ערבים במוסדות התכנון, שימושיים לתפקיד כמעוז של הרוב היהודי. חוסר הייצוג משתקף לא רק בהיעדר יציג הולם של חברים ערבים במוסדות התכנון, אלא גם במספר נושא המשרות. למשל אין אף מתכנן מחוז عربي, ובמנהלה התכנון של משרד הפנים בירושלים אין ولو עובד عربي אחד.

הפגיעה החמורא אינה רק בייצוג הולם של האוכלוסייה הערבית, אלא גם ביכולת להעניק לה שירותים מתחן וגישה והבנה לצרכיה ולהמציא פתרונות למצוקותיה. חוסר הייצוג החמור ביותר של עובדים ערבים נמצא בדרג הארצי ובמחוזות חיפה וירושלים, בהם כרבע וכשליש מהאוכלוסייה הינם ערבים. המציב שונה כਮובן בוועדות המקומיות המרחביות המשרדותיות יישובים ערביים, שבהן יש רוב של עובדים ערבים, כמו לב הגליל, שפלת הגליל, בקעת בית הכרם, עירון ומבוא עמוקים, לעומת זאת לא רוב כזה, כמו גליל מזרחי וגליל מערבי המשרתים יישובים ערביים.

ЛОח 5

עובדים ערבים במוסדות התכנון הארץ-המוחזוי בהשוואה לשיעור
האוכלוסייה הערבית, סוף 2008

מוסד תכנון	מספר עובדים במוסד	מספר עובדים ערבים	אחוז העובדים כל העובדים	שיעור האוכלוסייה הערבית מסך אוכלוסיית המדינה
ממשלה בשירות המדינה (1)	58179	3883	6.67%	20.1%
	42	0	0%	
	8	0		הוועדה הארץ-תשתיתות לאומיות
לשכות תכנון מחוזיות	18	2	11.1%	53.2%
	12	*1	8.3%	24.3%
	25	2	8%	8.2%
	16	1	6.2%	1.5%
	15	2	13.3%	16.3%
	12	0	0	30.6%
	ירושלים			

(1) הכוונה לעובדים בשירות המדינה; לא כולל עובדים ארעיים, או לפי חוזה.

* לא כולל עובד המתפרק ביום כיווץ של הוועדה המוחזאית.

מקור: דוח נציגות שירותים המדינה, מרכזב (2009).

עד ראשית שנות ה-90 כמעט ונפקד מקום של העربים כנציגים במוסדות התכנון. מאז ניתן להצביע על שינוי שהחל בPGA זו בעקבות תביעות לשיתוף, ומוסדות אלו פתיחות מותנית של מוסדות התכנון לשתף אותם. אך מבחינה מסוימת גידול בייצוג העربים במוסדות התכנון בעשור האחרון, anno מזהם דזוקה יציגות באישור התפקידים ומספרם נותר כמעט קבוע. כאן המקום לציין, כי מינוי חברים במוסדות התכנון אינם מבוסטים על מפתח מגורי. גם בית המשפט דחה תביעה של נציגים ערבים לחיבר מוסדות תכנון לקבוע מכסות או מפתח לייצוג ערבי במוסדות התכנון. הנציגים מתמנים כנציגיהם של הרשויות המקומיות. ככליש מספר הרשויות המקומיות הן ערביות והערבים שותפים במרכז השלטון המקומי שיוצג במוסדות התכנון, בכפוף לאישור שר הפנים. מן הדברים עולה כי ככל שగברת מעורבות ושותפות העربים במוסדות ציבור שיש להם גם "ייצוג

במוסדות התכנון, ובכלל זה במפלגות הפוליטיות, קיים סיכוי סביר שיגדל גם "יצוגם במוסדות התכנון. אך, כאמור, אירעUi אוקטובר 2000, גרמו למעשה להדרותם של העربים, על אף רטוריקה הקוראת לשיתופם, ולהחלשות כוחם המפלגתי שתורמה אף היא לחסר מתמשך בנציגים ערבים במוסדות התכנון.

השתתפות מתכננים בעשייה התכנונית

הויאל והعشיה התכנונית אינה מצטמצמת ליווזמה של המגזר הפרטי, דרישות של אזרחים ערבים לשיתוף אינה מצטמצמת לייצוג הולם בשירות המדינה, במוסדות התכנון או חברים בוועדות תכנון, אלא עומדת על הגדלות היקף המתכננים הערבים בעשייה התכנונית ובדרגים השונים. היוזמה להקנת תוכניות ארכיטקטוניות ומחוזיות היא נחלתה של המועצה הארצית לתכנון ובניה וממומנת על ידי המדינה/משרד הפנים או משרד הממשלה נוספים. כמו כן תוכניות מתאר מקומיות שיוזם משרד הפנים ומקדם באמצעות מנהל התכנון. אין איסור בחוק על הכנת תכנון מתאר או מפורט יום על ידי ועדות מקומיות עצמאיות או מרחביות, או לחילופין על ידי רשויות מקומיות, אך על פי רוב יוזמה כזו נעשית באישור מנהל התכנון משרד הפנים והוועדה המחוזית. אי לכך תחוליך הנקנת תוכניות מהווה ענף תעסוקה ומוקור פרנסת למתכננים רבים. מתכננים ערבים רבים דורשים להיות מעורבים בהקנת תוכניות דרך מינוי או זכייה במכרזים להקנת תכנון ארכי, מחוזי ו מקומי. הממוצאים על היקף מעורבותם של מתכננים ערבים בהקנת תוכניות כוללים נתונים שני העשורים האחרונים, שבהם הייתה יוזמה תוכניות מרכזות להקנת תוכניות אב ומתאר לרוב היישובים הערבים במסגרת פרויקט תכנון 35 יישובים ערביים. זו הייתה יוזמה משותפת של משרד ראש הממשלה, משרד הפנים וממי' פרויקט אשכלהות תכנון שככל 5 אשכלהות של יישובים ערביים שיוזם מנהל התכנון במסדר הפנים. מלבד זאת נודעו יוזמות של ועדות מקומיות ורשויות מקומיות להקנת תוכניות אב ומתאר. ניכר אפוא כי מאז מלחצת שנות ה-90 עלתה הדרישת ונוצר הביקוש למתכננים שיועסקו בהקנת תוכניות, אך "יצוג העربים בצוותי תכנון לך בחסר.

מספר המתכננים הערבים בוגרי תוכנית לימודים של תכנון עירוני ואזרחי הוא קטן יחסית, ואני כולל אדריכלים שגם להם הכשרה בהקנת תוכניות מתאר. מתוך רשימה של 600 בוגרים במסלול לתכנון ערים ואזורים בטכניון, רק 23 בוגרים הם ערבים (כ-3%), וביניהם רק 2% גרים ביישובים ערביים. בחלוקת מספרם על פני זמן, מעלה כי בין 1970 (שנת יסוד המסלול לתכנון ערים בטכניון) ועד 1990 עמד מספר הבוגרים הערבים על 5, בין השנים 1990-2000 היה מספרם 11, ובין 2000-2010, הוסמכו 7 בוגרים בלבד (עיבוד מתוך: המרכז לחקר עיר ואזור, ספר הבוגרים, 2010). הבוגר הראשון הוסמך בשנת 1982.

זה יינו, אם נתychת להכשרה מתכנים בטכניון לבדו, יוכל להסיק כי עד תחילת שנות השמונים היו חסרים כלל בעלי הכשרה תכניתית 'ערבית' בלבד מארציטקים. בשל המחוسر במתכנים ערבים נפקד מוקם ממעורבות בתכנון מתאר ואזור. לעומת זאת ככל שגדל מספרם גבר הביקוש למעורבות בעשייה התכניתית ובצדו הדרישה להיות שותפים, כפי שנפרט בהמשך.

מייעוט מספר המתכנים בעלי ניסיון גרם לכך שרק מתכנן אחד היה שותף עד עתה ברוב התוכניות הארכיות והמחוזיות. בהכנותה של תוכנית מתאר ארצית מס' 35, שהיא התוכנית המשלבת שאושרה על ידי הממשלה בסוף 2005, השתתף צוות מתכנים גדול שמנא 44 מתכנים, ובתוכם רק מתכנן ערבי אחד (4.5%). גם בוועדת היגוי של תמ"א 35, שכללה 53 חברים, בלט מייעוט ערבי של חבר אחד (1.9%). מייעוט של י"צוג ערבים בrama הארץ בולט גם בצוות המפקח והבקраה של תמ"א 35 שפועל משנה 2009, שעת 20 חברי נמנה מתכנן ערבי אחד (5%). בוועדת היגוי של תוכנית מעקב ובקраה של תמ"א 35, הכוללת 62 חברים, מכחנים רק שני חברים ערבים (3.2%). בrama המחויזית הסתמכה עשייה תוכניתית מואצת ולששת המחויזות הוכנו תוכניות חדשות, שבהן השתתפו צוותי מתכנים רבים. בתוכניות של כל ארבעת המחויזות (תל אביב, ירושלים, הדרום והמרכז) לא היה שיתוף של מתכנים ערבים; בתוכניות מהחויזות של מחוז הצפון וחיפה השתתפו שני מתכנים ערבים בתחוםים נושאים בדגמים לא בכירים.

מצאים אלה מצביעים על חסר חמור במתכנים ערבים בצוותי תוכנון ארכיים ומחויזים ובוואדיות ההיגוי המלוות את תהליך הכנת התוכניות ומנחות את הוצאות. המתכנים הספרדים שהיו שותפים לתהליך לא אישו דרגים בכירים, ועיקר עיסוקם היה בסוגיות הקשורות לאוכלוסייה הערבית, ולא בתכנון המרחב הציבורי. אפשר אם כן לקבוע כי התכנון הארצי והמחוזי נותר נחלתם של מתכנים יהודים. תוכניות ארכיות ומחויזות הן אשר קובעות את מדיניות התכנון ומחיבות את התכנון המקומי. הזכיה בהכנות תוכנון ארצי ומחויזי מבוססת על מכרזים בהם מתחברים מושדי תכנון בעלי מוניטין. משרות אלה פונס אמנים גם למתכנים ערבים מנוסים, אך אלה הם, מן הסתם, המייעוט.

בתוכניות ארכיות נושאיות, שהן רוב התוכניות הארכיות, כלל לא היה שיתוף ערבי. גם תוכניות אזוריות שאין כוללות יישובים ערבים, או בתוכניות ליישובים יהודים או ליישובים מעורבים נעדך השיתוף הערבי הולם. המסקנה הבורורה היא כי מתכנים ערבים עדים מודרים מן העיסוק בהכנות תוכנון ארצי, מהווים ומוקמי ליישובים היהודיים. שוק העבודה של מתכנים ערבים מצטמצם והולך רק לעשייה תוכניתית במקצת מהיישובים הערביים, בעוד שה下さいיה התכניתית הכלכלית וזוז שבמגזר היהודי עדין מהווים את פלח השוק העיקרי בעבודת התכנון בארץ. כך מצטמצמות והולכת הזדמנויות

התעסוקה של המתכנים הערבים מה שמנוע מהם לרכוש ניסיון ולהתקדם, ולהתחרות על הזדמנויות במכרזים תכנוניים.

העשייה התכנונית ברמה המקומית אף היא אינה צוהר לתעסוקה של מתכנים ערבים. למשל, בפרויקט תכנון אב ל-35 יישובים ערביים שיימו משרד ראש הממשלה, משרד הפנים ומינהל מקרקעי ישראל, שנוהל על ידי ועדת בין-משרדית והחל בפעולתו בשנת 1998, היו 11 ראשי צוותי תכנון ערבים שהם כ-32% מסך ראשי הצוותים של התוכניות בפרויקט. בצוותי התכנון השתתפו כ-80 חברים צוות תכנון כולל ונושאים ומביניהם כרביע היו מתכנים ערבים. שאר המתכנים היו יהודים על אף שהתכנון נעוד אך ורק ליישובים ערביים. הגידול היחסי במספר המתכנים הערבים בפרויקט זה נבע מן העובדה שמנהלי הפרויקט, שככל שני חברות ניהול תכנון (ר.א.ב. הנדסה שברואה עמד המחבר; וחברת סיטילנק) שקיבלו מנדט ניהול התכנון מהוועדה הבין-משרדית, גיבשו מדיניות לפיה הורחב השיתוף של מתכנים ערבים ראשיים ונושאים בצוותי התכנון.

תוכניות אב אלה היו הבסיס להכנת תוכניות מתאר ביישובים רבים בפרויקט. מתוך 35 היישובים הוכנו תוכניות מתאר ל-26 בהבസ על תוכניות האב. מקצת מראשי צוותי התכנון וחבריהם החליפו. מבין 26 תוכניות המתאר שהוכנעו החליה בשנת 2000, רק שלוש תוכניות מונו מתכנים ערבים ראשי צוות התכנון, שהם כ-11% מסך המתכנים. הירידה במספר המתכנים היא תוצאה של כמה גורמים; חוסר ניסיון של מתכנים ערבים שלא הצליחו ליצור תוכניות מתאימות כגון במקרה של ערבי אלעראמשה, זעיר, עוזיר רומאנה, נין וסולם; היו מקרים בהם הרשות המקומית נקטה בעמלה של החלפת המתכנן כגון במקרה של כאבל, ובמקרים אחרים הוועדה הבין-משרדית החליטה לא להמשיך להכין תוכנית מתאר כגון במקרה של דיר אלasad ובענה, והמתכנן לא קיבל פרויקט תכנון ביישוב חלופי. הירידה בשיעור המתכנים הערבים משלב הכנת תוכנית האב לשלב הכנת תוכניות המתאר הגיע במקרה של פיי חוק, והנערכות בכפוף ובהתאם לתוכניות ארציות ומחוזיות סטטוטוריות, מצבעה על הביעתיות בהיערכות ובבנייה של חלק מהמתכנים הערבים להשתלב בהן. תוכנית מתאר היא תוכנית סטטוטורית מחייבות להבדיל מתוכנית אב כללית שהיא תוכנית מנהה וקבועת מדיניות וכיוני פיתוח ישובי. מוסדות התכנון מאמצים אותה לקרהת הכנת תוכנית מתאר או תוכנית מפורטת של מתחמי תכנון ותוכניות פיתוח.

עוד פרויקט יהיה פרי יוזמה של מנהל התכנון במשרד הפנים הוא פרויקט הכנת תוכניות אב ומתרар ליישובים ערביים במסגרת אשכבות התכנון שככלו כ-26 יישובים ערביים. מבין חמישת האשכבות שהוחול בהכנות תוכניות להם בתחילת שנות ה-2000, זכו שני משרדי תכנון ערבים לעמוד בראש צוות התכנון של האשכול (אדר' ابو רומי ואדר' אדיב

דאוד), שהם 40% מסק ראיי הצוותים. בפרויקט אשכולות תכנון אב ומתאר, בלבד מראשי צוותי התכנון, עמדו מתקנים ערבים בראש צוותי תכנון יישובים בתחום האשכול. דהיינו, לכל יישוב התמנה גם ראש צוות תכנון יישובי, שהיה כפוף לראש צוות תכנון האשכול. מבין 26 היישובים שנכללו בפרויקט חמישת האשכולות להכנות תוכניות אב ומתאר לכל יישוב, רק בכ-20% מהיישובים עמד מתכנן ערבי בראש צוות תכנון תכנון המתאר. בחינת מספר המתכננים ומשרדי התכנון הערבים שהשתתפו בהכנות תוכניות מתאר במסגרת שני הפרויקטים (תכנון 35 יישובים וחמשה אשכולות), היזומים והמומנים על ידי הממשלה, הצבעה רק על ארבעה משרדים שזכו לעמד בראש הצוותים בתוכניות. כאמור, באופן מובהק מעוטה הן בעבודות התכנון שמתקנים ערבים זוכים בהן.

לבד מן היוזמה התכנונית הממלכתית/מנהל התכנון, ועדות מקומיות ורשויות מקומיות יזמו הכנות תוכנית אב ליישובים כמו ועדת מקומית מבוא העמקים, המשורנת 8 יישובים באזרע נצרת. ועדת זו יזמה הכנות תוכניות אב לשישה יישובים ערבים בין השנים 1997-2002 (אקסאל, רינה, יפי, משhad, כפר כנא ועין מהל). כל ראשי צוותי התכנון ומשרדי התכנון שהופקו על מלאכת הכנות התוכניות היו יהודים. מבין 46 יישובים שהוכנו להם תוכניות אב כשלב ראשון לפני תוכניות מתאר, על הכנות של 38 תוכניות (83%), הופקו מתקנים יהודים בראש צוות התכנון. מתוך 15 יישובים שהוכנו עבורם תוכניות אב בשלב סופי, ללא מתאר, בראש 12 תוכניות (80%) עמדו מתקנים יהודים. במחצית 2009, מנהל התכנון ניהל את הכנות תוכניות המתאר של 49 יישובים ערבים הנמצאים בהליך סטטוטורי. מהם, בראש צוות התכנון של 37 תוכניות עומד מתקן יהודי. דהיינו שיעור ראשי צוות התכנון הערבים עומד על כ-24%.

מן הראוי להזכיר כי מראשית שנות ה-2000 ואילך מנהל התכנון מציין במכרזים להכנות תוכניות אב ומתאר ליישובים ערבים או ליישובים מיעורבים כמו רמלה ולוד, את החובה לכלול בצוות התכנון מתקנן חברתי ערבי או בעל היכרות מוכחת עם צרכייה של האוכלוסייה הערבית, כדי להוביל תהליך ראוי של תכנון חברתי ושיתוף הציבור. זהו אמנים צעד חשוב, אך עד כה לא הביא לפיצת מדורגה או חולל שינוי מהותי בהגדלת מספר המתכננים הערבים המשתתפים בצוותי תכנון.

ראשי צוותי התכנון והחברים בהם המכנים תוכניות מקומיות ומפורטות ביוזמתן של רשויות מקומיות ערביות, אינם בהכרח כולם ערבים. אפשר להיווכח שמספר לא מבוטל של ראשי הרשויות הערביות עדין בוחרים במתכנן היהודי שיעמוד בראש צוות התכנון, עד כדי כך שאחד המתכננים טען כך בראיון אליו:

אני חסום אפלו ביישוב שלי ואני מקבל עבודות תכנון; כי ראש הרשות מעדרף להת עבדות תכנון למתקנן יהורי, ולכן המתקנים היהודיים מתחרים איתנו על הזרנויות הנקן תכנון מתארי ביישוב שלנו ומצלחים לקבל גם בתמיכת ראשי רשותות ועדות מקומיות, ואני נשאים בלי עבודה ועם זאת בלי ניסיון.

המניעים של ראשי הרשותות לבחירת מתקנן יהודי הם בראש ובראשונה ההנחה לפיה הוא עתיק ניסיון, מרושת ומוכר במוסדות התקנן וגם לא עשוי לחשוף את שיקולי ראש הרשות בפני ציבור בדומה למתקנן בן היישוב; לעיתים ראשי רשותות חוששים כי מתקנים מקומיים יואשמו בחוסר שיקול דעת מקצועי והטיית השיקולים המקצועיים לטובת קרוביהם, בעלי קרקעם ביישוב. מנגד, רוחות גם תופעה שכיחה במוסדות התקנן המחווי והמקומי שבם נתפס המתכנן העברי, כפחות מקצועי, שעה שהוא מייצג את צורכי האוכלוסייה, מעלה את דרישותיה, מנסה להסדיר מצב קיים, ומתחשב בתרבויות ובמנהגים הרוחחים בה. במערכת התכנוניות הפעלת כלים של התקנן יוזם נתפס המתכנן העברי, המביא אותו שיח וגישה של התקנן מסנגר, לא מקצועי, וזאת בגל החבדלים של גישות ודפוסים הצומחים מלמטה, לעומת הנחות מוסדיות הבאות מלמעלה. מכאן העדפה לתת למתקנים מחוץ ליישוב ובעיקר למתקנים יהודים חלק גדול מעבודות התקנן ביישוב העברי.

נראה כי ככל שעולים ברמת התוכניות המעצבות את מדיניות התקנן המרחבי ויוצרים את המרחבים ואת חלוקת המשאבים, כך פוחת הייצוג של מתקנים ערבים עד שהוא נעלם כמעט לגמרי תכנון ארציים ומחוזיים רבים. בתכנון ברמה המקומית קיים אמן יציג של מתקנים ערבים אך יציג זה אינו הולם, בפרט נוכח העובדה שrok חמישית מהמתקנים השותפים הם ערבים בעוד ש-100% של התוכניות נועדו ליישובים הערביים. בהקשר זה אומר אחד המתקנים:

שוק העבודה בתכנון הינו מוגבל מאוד ונשלט על ידי יהודים שהם מתחרים איתנו על התקנן ביישובים שלנו. אך תראה לי מתקנן עברי אחד העובד בתכנון יישוב יהודי; בודאי לא נותנים לו לתכנן יישוב יהודי או להיות אפלו חבר צוות תכנון של יישוב יהודי.

בחינה של מספר המתקנים הערבים השותפים בהכנות תוכניות מתאר ארציות, מחוזיות ובעיקר מקומיות מעלה שניין לספר אורות על אכבעות כף יד אחת, וכי אותן מתקנים שבים ומשתתפים בפרויקטים שונים. ברמה המקומית ארבעה משרדי תכנון בבעלות מתקנים ערבים שותפים בהכנות תוכניות מתאר מקומיות. משרדים אלה רכשו ניסיון והצליחו לזכות במכרז תכנון. בראיוון שערתי עס שלושה אדריכלים, בעלי משרדי התקנן שהשתתפו בהכנות תוכניות מתאר ביישובים, עליה כי הם מרגנישים מאוכזבים ממערכת התקנן ומהציגו כאחד. הם מדווחים כי ניזוקו כספית ממזומנים בתהילן הכנות התוכניות וגם ספגו את טענות האוכלוסייה המקומית כלפים, כאשר הם מבצעי

מדיניות תכנון ארצית ומחוזית שאינה עונה על צורכי האוכלוסייה ופוגעת ביישובים ובשכונות. מקצת מעובי המערכת התכנונית מצדדים בבחירת מתכנן ערבי להכנות תוכניות ליישוב ערבי, בעוד חלק מהציבור אינם מעודד אפשרות כזאת. מתכננים אלה מתחילה לחשוף ספק ביכולתם לרצות את המערכת התכנונית ולפעול לפי הפרדglema שלה מצד אחד, ומנגד לרצות ולספק את הצרכים והמאוים והדרישות התכנוניות של הציבור היהודי. חלקם אף ציין כי: "אני מרגיש שאינו עובד כמתכנן אלא כشرط המקבל הנחיה ומנסה לתת פתרונות מיישבים בין קבוצות אינטרסים מנוגדים". לשאלה האם הם חשובים לשוב ולהתחזרות במכרזים על הכנות תוכניות מתאר, ענו שלושתם ש"אין להם עניין והם ייחסו זאת לאור הניסיון שצברו".

מן הרואין לצין כי משרד הפנים, באמצעות מוסדות התרבות שלו, איננו הגורם הבלעדי שיוזם הכנות תוכניות ומסייע לתכנונים ערביםם כללים ונושאים. משרד הבינוי והשיכון, הרשות הלאומית לדרכים, מינהל מקרקעי ישראל, המשרד להגנה על סביבה ועוד, גם הם גופים היוזמים תכנון, מתכננים תוכניות ומהווים מעסיק גדול למתחננים. בגופים אלה יש מודעות לצורך בשיתוף מתכננים ובעלי מקצוע ערבים בעשייה התכנונית. בחלקם נקבעה מדיניות שמגבירה את שיתוף העربים, וזאת לעודד אותם להירשם בפנסק המתכננים במטרה לזכות בעבודות. בראיוון שעררתי עם מנהל מחוז הצפון במשרד הבינוי והשיכון הוא ציין כי נתן הנחיות וגבש מדיניות שיתוף בעלי מקצוע ערבים בצוותי תכנון מתארים ומפורט, צעדים שהגבירו את מספר משרדי תכנון והמתכננים העربים המעורבים בעשייה התכנונית. ניסיון לקבל תנאים מפורטים על מתכננים אלה, לפי מהו, היקף העבודות שהם מקבלים והשיקע העדתי שלהם (מוסלמי, דרוזי, נוצרי), לא צלח. אך המחבר (ר.ח.) עד לעלייה במספר המתכננים העarbים, נושאים וככליים, שנרשמים בפנסקי או במאגרי המתכננים של משרדי הממשלה או גופים ציבוריים, וכך שחלקים זכה בעבודות. אמנם טרם הוסרו החסמים בפני העסקתם, אך המגמה היא חיובית על אף הקצב האיטי. מצד העלייה בביטחון למתכננים ערבים והגידול במספר הבוגרים העarbים ובעלי המקצוע נוצר לחץ על המערכת הציבורית והממשלתית לקליטתם, ובבד בבד גידל היעוץ העבודה אשר פותח אשנב להעסקתם.

מהධין עולה כי חוסר הייצוג ההולם של העarbים במערכת התכנון אינו עומד רק על הייצוג במוסדות ובקרבת מكاتب החלטות בדוגמאות השונות של התכנון. הוא חל גם במשרדי הממשלה וביחידות הסמך שלהם ובכלל בעשייה התכנונית במשרדים ערביים פרטיים. על אף שמקצוע התכנון מתקבל בקרב האוכלוסייה הערבית, היקף הזדמנויות העבודה המוצמצם בתחום עדין לא הפך אותו לענף פרנסה רוחני דו שנתי להתבטט עליו. אלה מבין המשרדים שאכן נשענו על עבודות תכנון מתאר, גם אם זכו במכרזים במימון מנהל

התכנון, ספגו הפסדים כספיים בשל הימשכות העבודה מעבר למצופה (יותר מחמש שנים). הם משירדים למתכננים ערבים מתחילה עדות שליליות שפוגעות באפשרות השתתוף שלהם בעשייה התכנונית.

עיקר עבודות התכנון ביישובים הערביים מתמקדת בהכנות תוכניות מפורטות נקודתיות ביוזמתן של הרשות המקומית והוועדה המקומית, ובעיקר ביוזמה פרטית. סוג זה של תוכניות איננו מקנה ניסיון תכנוני רב ואינו מצמיח קדר של מתכננים שיוכלו להתחזרות במתכננים מוכרים, בעיקר יהודים, עתירי ניסיון המרכזים ביישובים הגדולים. מספר המתכננים הערבים העוסקים בתכנון מתאריו ומפורט הוא קטן יחסית, והיעדר של מסורת עבודה בתכנון יצר חסם בפניו שיתופם בעשייה התכנונית.

חסמים בפניו שיתוף ערבים בעשייה התכנונית

קובץ מאמרים שערך חסון וקריני (2006), מציג סיכום מפורט בעניין חסמים בפניו שוויזן הערבים בישראל. בהקדמה לקובץ מציינים העורכים כך:

הចורך החיוויי לביקורת נושא החסמים גם נובע מתחללי המודרניזציה והניסיונות החברתיים אצל ערבי ישראל. הדור החדש, שנחשף מצד אחד לערכים של שוויון, דמוקרטיה וזכויות אדם ונתקל מצד שני בפערים הקיימים, החरיף את הביקורת על הממסד והמדיניות הרוחות והעצים את התביעות לשוויון אזרחי ולקיים הזכויות הקבוצתיות.

(חסון וקריני, 2006: 11)

חסון במאמרו (2006) מבחין בין חסמים אובייקטיביים, שהם תולדה של ההקשר ההיסטורי-חברתי, ובכללם הסכסוך היהודי-ערבי, וחסמים סובייקטיביים, שכולים נורמות וערלים. כן הוא מבחין בין חסמים חיצוניים, שמקורם בהתנגדות מוסדית של השלטון והחברה היהודית לבין חסמים פנימיים, שמקורם במצב ובהתנגדות של החברה הערבית כמייעוט. ישנה גם הבחנה בין חסמים הפועלים ברמת הפרט לבין חסמים הפועלים ברמת הקבוצה והקולקטיב. בהתבסס על הבחנות אלו חסון מזהה שישה תחומיים עיקריים של חסמים: חסמים גאופוליטיים, חסמים פוליטיים ומנהלים, חסמים חוקיים-משפטיים, חסמים כלכליים, חסמים חברתיים-תרבותיים וחסמים פסיכולוגיים (חסון, 2006: 13). כבר צוין משקלם המכריע של החסמים הפסיכולוגיים בהשוואה לחסמים מנהליים וככליים בספר שנערך על ידי (Arrow, et al., 1995), שככל סיכום של כנס שערך "המרכז לניהול סכසוכים" באוניברסיטת סטנפורד. ח'מאייסי (2004), עסק בזיהוי החסמים הפנימיים והחיצוניים המעכבים את תכנון היישובים הערביים, ובמאמר אחר (2006), ניתח כיצד הפקה הבעלות הפרטית על קרקע לחסם ביישובים הערביים,

בעוד שהייתה אמורה להוות מנוף לפיתוח. מאמרם של רכס וنبות (2006), חושף חסמים פרוגטיטיים ופרדיוגטיטיים במדיניות שוויונית ובפוליטיקה של העברים בישראל. בנייר שהוגש לכנס הרצליה, רכס וنبות (2007) מציגים חסמים ביישום מדיניות ממשלתית שוויונית לעברים. בנייר מציגים הכותבים הגדרה לחסם:

כשאנו מדברים על חסם, או על חסמים, אנו מתייחסים לכל היבט שמעכב ומונע את התממשותה של תוצאה רצiosa. בין אם הוא אדם, תחلك, מוסד, פרוצדורה, נורמות, מצב כלכלי, ידע וכדומה. חשוב להבהיר כי בהקשר הישראלי למונה "תוצאה רצiosa" שתי משמעותות לפחות. האחת ישות החלטות פורמלאיות, בהתאם לעקרונות דמוקרטיים יסודיים. השנייה, שימוש מדיניות מסוימת שמקובלת על הרוב המכירע של הציבור היהודי /או על שרי הממשלה והבורי הכנסת, שלעתים אינם מקבלים ביטוי פורמלי.

(רכס וنبות, 2007; 1)

בניתוחם שלם את המדיניות הננקטת כלפי האוכלוסייה הערבית הם מבוחנים בין שלושה מרכיבים: האחד גלי, הכלול קומי מדיניות מזחרים, חוקים ווחולות רשמיות; השני, הסמוני, מתיחס לנורמות אפליה לא פורמליות או לדו-ערניות ביצוע המדיניות. המרכיב השלישי הוא הימנעות מטיפול בסוגיה שלכאורה אינה רלוונטית למדיניות אך בפועל, משפיעה עלייה בצורה ניכרת (שם, שם).

חישוף החסמים והניסיונו לפרוץ אותם על בדוקים שלו את כל ישיבות ועדת החקירה הפרלמנטרית לקליטת ערבים בשירות הציבור, שקיים חמיש עשרה פגישות עד דצמבר 2008. י"ר הוועדה, ח"כ דר' אחמד טיבי, וגם חברי הכנסת ומוזמנים אחרים הגיעו להשמי ולשmuו את עמדותיהם ותגובהיהם לייצוג ההולם בשירות הציבור.

מאמר זה מנסה לחשוף עוד רובד של חסמים שקשור בשיתוף ערבים במערכות התכנון וב实行ה התכנונית. ההצעה והניתוח מבוססים על שאלון שחולק בין מתכננים ערבים ויהודים, אנשי ציבור העוסקים בתכנון. מלבד זאת נערכו ראיונות פתוחים עם מתכננים וחברי מוסדות התכנון הפעילים והשתתפו בתהליך קבלת החלטות תכנוניות וגם לאישור מתכננים לעבוד בתכנון. על השאלה: "מה הם לדעתכם החסמים העומדים בפני שיתוף והשתתפות מתכננים ערבים במערכות וב实行ה התכנונית בישראל (תפיסתיים, פוליטיים, סוציאו-תרבותיים, מבניים, ארגוניים התנהגותיים, ניכור וחברתיים), השיבו 20 מראיניים. תשובייהם, והראיונות הפתוחים, מהווים את התשתית להגדרת החסמים בפני מעורבות ערבים בתכנון; חרב החלטות פורמליות מוצהרות להשיג יותר ייצוג הולם של ערבים במערכות ממשלתיות/ציבוריות ולהגדיל את מספר החברים הערבים בדיקטוריונים בחברות ממשלתיות, עדין שירותים וקיימים החסמים המגבילים את יישומן של החלטות אלו. לעניינו, השאלה היא מה הם החסמים שקיימים במערכות

התכוון? בהכללה גורפת, אפשר לחלק את החסמים לשתי קטגוריות: חסמים חיצוניים, שאינם קשורים בקהילה הערבית ובمتכוננים הערבים ובהם: חסמים גאופוליטיים, ממסדיים, מבניים וביטחוניים. בקטgorיות החסמים השנייה נכללים חסמים פנימיים, הקשורים במאפיינים של המתכוננים והציבור היהודי ובכלל זה מצבו ומעמדו כמיוט מסורתי פריפרי, המתגורר ביישובים קטנים. בין שתי הקטגוריות קיימת דיאלקטיקה וסינרגיה שעה שהחסמים החיצוניים מעכיזים ומגבשים את החסמים הפנימיים; החסמים הפנימיים אינם פורצים את מסגרת החסמים החיצוניים ואינם מאוגרים אותם דם ובקעב הרואי.

חסמים חיצוניים, עכבות פוליטיות מבניות וביטחוניות

מלחמה בת יותר מ-100 שנים בין שתי תנועות לאומיות ובין שתי תרבויות על שליטה בטורטoria של ארץ אחת, שכל צד מבקש לנכס לעצמו, גירה מאבק גאופוליטי שיש לו השלכות מרחיקות לכת על כל מכלול מרכבי החיים של ערבים ויהודים בה. תנאים אסימטריים של התנאות ומאבק מהווים חסם מהותי בפני הדריש לשוויון ולשיתוף. חסם זה משתקף במיוחד בתחום התכנון המרחבי שהוא, על פי הרוי, חלק מערכות-העל הפליטית והאידאולוגית שתפקידה, על פי החשיבה המרקסיסטית, לשמור ולשעתך את המבנה החברתי כמוות שהוא, על חוסר הצדוק והיעוותים החברתיים המאפיינים אותו (Harvey, 1985). מה גם שהתכנון העירוני-מרחבי הוא בסודו מכשיר לניסוח ולביצוע של מדיניות מושלתית (אלפסי ופורטוגלי, 2009). מדיניות זו, שמטרתה הייתה ועדינה בניה בית לאומי ליהודים על פי הצהרת בלפור משנת 1917, התמצאה במימוש מטרת העל של תמ"א 35 שקיבלה תוקף בדצמבר 2005: "פיתוח המרחב של ישראל באופן שיאפשר השגת המטרות של החברה הישראלית על רכיביה השונים ומיושן ערכיה כמדינה יהודית, חברת קולטת עלייה וכמדינה דמוקרטית". התכנון המרחבי היה כלי לקידום יעדיו של העם היהודי, למימוש הפרויקט הציוני ולהקמת מדינת ישראל ושליטתה על המרחב. בכל אלה יש יעדים מוצזרים ויעדים סמויים שאיןם בעליים בקנה אחד עם מטרותיה של האוכלוסייה הערבית. סתייה נורמטיבית, ערכית ופוליטית בין החברה הערבית הילידה לבין זו היהודית הרוצה לקיים ולשמר מדינה יהודית עומדת כחסם מרכז. וכך קובעים רכס ונבות:

הגדרתה והוויתה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטייה היא החסם המשמעותי ביותר בפני מדיניות שוויונית כלפי הציבור היהודי. עצם העובדה שקבוצת הרוב היהודי הגדרה את המדינה כיהודית, גם אם כדמוקרטייה, עצם העובדה שהיא ממשת את עקרון ההגדרה העצמית לפי תפיסה שאינה مستתקפת בקיומו של רוב היהודי ודומיננטיות

תרבותית אלא כוללת הטוות אתנו-לאומיות רבות, משפיעים באופן שלילי ביותר על מעמד האזרחים הערבים.

(רכס וنبות, 2007; 4)

מערכת התכנון והUESHYEA התכנונית היוזמת והמסדירה נועדו להבטיח את ידотה של המדינה ולפיקד דוחות כל אפשרות של הזדהות ערביים איתן. הציבור היהודי כמו הערב מודע לחסם זה; וכך בכל תגובה של הציבור היהודי לתביעות הציבור היהודי ליצוג הולם ולשיתוף, נתבע הציבור היהודי להכיר במדינת ישראל כמדינה יהודית, הכרה שהוא עדין אינו מוכן לה (בנזימן, 2007).

התכנון בארץ צמח על רקע מאבק שניטש עם החלטם של המנדט הבריטי והתכנון המרחביה בארץ ישראל. כבר משנות העשרים של המאה העשרים הערבים התנגדו לתכנון הממסדי שהובלו הבריטים, כי ראו בו מגנון שליטה למרחב שלהם, וכלי לאפשר אתימוש הפרויקט הציוני (בר-כהן, 2007). ועדות מקומיות לתכנון ובניה הוקמו בערים העבריות בהתאם לפקודות בניין ערים 1921; אך רוב מתכני הערים העבריות לא היו ערבים אלא בריטים ויהודים. היהüz לתכנון ערים שמשדרו נוסד עם אישור פקודות בניין ערים 1936, היה הגוף שיזም תכנון עירוני ואזרחי. רוב הערבים לא היו שותפים בתהליך התכנון. לעומת זאת מתכננים יהודים החלו לתכנן את היישוב היהודי גם להיות שותפים במערכות המנדטורית. למשל, מבין מתכני ששת המחוות המנדטוריים בפלשתינה/אי היה מתכנן ערבי אחד (בר-כהן, 1994; Fruchtman, 1986). כבר אז לא היה אףוא יציג של ערבים במוסדות התכנון עת שהיו אוכלוסיות הרוב בארץ נוכה מיעוט של מהגרים יהודים. היה רצון מצד הערבים לתכנן את יישוביים שרובם התפתחו באופן אוריוני. עדות לכך היא היוזמה של ראש עיריית יafia דר' יוסף הילל, שזמן מתכנן מצרי (חנפי), כדי להכין תוכנית מתאר ליישוב; אך המאבק הפוליטי והלאומי הטיל צל על ניסיונות אלה וצמצם את מעורבות הערבים בתכנון מרחבי מקומי, מחויז וארצי.

לאחר הקמת מדינת ישראל, נותרו הערבים מיעוט פריפרי. הטיה ברורה של מדיניות התכנון העדיפה את הקמתם של היישובים היהודיים, את פיזור האוכלוסייה היהודית בפריפריה ואת קליטת העלייה היהודית. بد בבד התרחש תהליך של הפקעת קרקעות של ערבים, שנשארו אゾחי מדינת ישראל. כאמור, מצב זה של מדינה יהודית שהצהירה על כוונותיה לחזק את ידотה ולהגביר את שליטה למרחב היה החסם מרכזי בפני השתתפות מתכננים ערבים במוסדות התכנון ובUESHYEA התכנונית. חלק מהמרואינים צינו את החסם הזה: "הימצאותם של תכנונים לאומיים יהודים באופן בלתי מוצהר בעולם התכנון"; רשיונות התכנון ומשרדי התכנון תופשות את המתכנן היהודי כמו שמקובל

החלטות תכניות הנוגעות את "האינטרס הלאומי" של המדינה". מראיין אחר סיכם את החסם זהה באומרו: "חסמים חברתיים-פוליטיים על רקע הסכסוך הישראלי עברי".

אין ספק כי הסכסוך הלאומי היהודי-פלסטיני ישראלי עומד ברקע החסמים החיצוניים ומשפיע על נוכחותם של מתכננים ערבים ואישי ציבור ערבים להיות מעורבים בחיה המדינה ולהזדהות עם מטרותיה הלאומיות. וכך סיכם חבר הכנסת רובי דיבן את המצב בועידת החקירה הפרלמנטרית לקליטת ערבים בשירות הציבור:

אני חשב שהוועדה הזאת הוקמה ובמידה רבה בגין רצון שלא להקים אותה ממש שאנחנו בתחום החברה בישראל נמצאים בעיה שאחננו לפחות מנסים להתעלם ממנה. אני אומר במלוא גiley הלב, אני ממש מתנצל בפניכם, שאף פעם לא הייתי סוציאליסט ולך לא יכולתי להיות אף פעם פטנון. לכן אני לא מדבר מינימה פטונית אלא מינימה של אותו ציוני, אזרח ישראל, שהושב מדינת ישראל תוכל להתקיים רק אם תהיה מדינה בעלת אופי יהודי ויחד עם זאת היא תהיה מדינה דמוקרטית במלוא מובן הכלילה ובלי הנחות. הקונפליקט הוא קונפליקט שמהנה בנו ומביא לפערים בלתי נסבלים שהם מוכחים בעיל שאן שייתוף למשה של החברה הערבית במערכות השלטונית בישראל. במערכות הציבורית, לא במערכות השלטונית, אבל השלטון הוא שקובע אותה מדי פעם בפעם.

אני מוכרת לומר שלא יהיה שלום באזורי אם לא יהיה קודם כל שלום בין אזרחיינו וצריכים למצוא מי אשם במה ולומר בצהורה המפורשת ביתר שאנחנו כרוב – המgor היהודי במדינת ישראל, שהוא הרוב – צריכים לקבל בהבנה מלאה ומתח הערכה לדמוקרטיה של אזרח הוא נאמן למדינה וכל חובת הכוחה על היפוכו של דבר היא על הציבור. לכן אנחנו לא יכולים לגרום למצב שבו אנחנו עושים את החשש המולוה אותנו מדי יום בינו לבין חבלה או מפני רצון להתריס נגד קיומה של המדינה כמדינה יהודית ישראל על פי הגדרתה. אנחנו לא יכולים לעשות בחשש הזה קודום לחפור בו. הקודום לחפור בו הוא פעמים שאחננו דורשים מהמגור היהודי לעשות דברים שהוא לא צריך לעשות אותם אזרחים והוא זכאי, כפי שככל אזרח זכאי, לזכויותיו ובכלל שהוא רוצה את קיומה של המדינה.

אני לא מתעלם מצורק קיומי לבדוק לפחות ייטחוני כאשר יש משורה שהיא יכולה להביא לידי מצב שבו אנחנו נמצאים עצמוני באישתו ניגוד אינטרסים בין טובת המדינה לבין רצונותם כאלו ואחריהם של אחד מהאזורים המפרש את טובת המדינה על פי דרכו. אבל לא יכול להיות שבבדיקות ייטחונית כללה שקשה לגישור בין יהודים וערבים במדינה לידי מצב בו אחרי 60 שנים ידרשו פערים כללה שקשה לגישור בין יהודים וערבים בישראל, ובלי הגישור בין יהודים וערבים במדינה ישראל לא יהיה לנו שום סיכוי להביא לגישור ביןינו לבין שכנינו על מנת שנוכל באמצעות לחיות סוף סוף, אחרי 200 שנים, חיים נורמליים בארץ הזאת.

לכן אני חשב אドוני היושב-ראש שהוועדה הזאת צריכה להיות רצינית. היא לא יכולה להתעלם מהבעיות של מדינת ישראל וכאשר צריך לבדוק ייטחונית, הבדיקה היבטחונית

תיעוך, אבל הבדיקה הביטחונית תיעוך כדי באמת להיות בטוחים שאנחנו לא נמצאים במצב ובסד. אני מקבל בהבנה שחברי הכנסת הערביים לא שרים את התקווה.

הציבור הערבי מנסה להציג הגדרות שונות למדינת ישראל; כגון מדיניות כל אזרחיה או לאומייה, או הכרה ברוב תרבותיות המדינה כדי להקל על תהליך שיתופו ולהגבר את הזדהותו עם מוסדות המדינה האזרחיים, הפרודולרים והתקודמים. אך כל עוד המדינה מצהירה שהיא מדינה יהודית ורוצה לשמור ולהציג הגדרה זו ולהשתמש בתכנון מרחבי כליל כדי למשם מהות זו, המוכנות של הציבור הערבי תהיה מוגבלת בהשתתפות בעשייה התכנונית.

חסמים ביטחוניים

מנגנון הביטחון שימש חסם בפני קליות ערבים במוסדות התכנון מראשית ימיה של המדינה וכנגזר מהגדולה כמדינה יהודית. החסם הביטחוני משתקף בשני רבדים: רובד ביטחוני ברמת הקולקטיב ורובד של דמת הפרט, שהוא מעמד יוצאי הצבא כמובן. להגדרת הנושא הביטחוני בישראל יש משמעות רחבות והוא אינו מצטמצם לסוגיות של מערכת הביטחון; הוא משתקף בפריסת של המערכת היישובית, במרקם שימושי הקרן, בפריסת האוכלוסייה. הוואיל ורוב העربים אינם מתגייסים לכוחות הביטחון, הדבר חוסם אותם מפני השתתפות בעשייה התכנונית. חסם זה נחשף על ידי המרויאינים: כמובן, כל פרויקט שיש בו נגיעה לביטחון זה, או מערכת יהודים מתחילה בין יהודים לעربים, יש ליהודים יתרון בולט, מתכנן יהוד יכול לטען שהוא "אובייקטיבי". לערבי במצב כזה לא יאמינו בכך, נדמה לי שזה ההבדל בין רוב למיעוט.

עוד מרואין מעד:

החסמים במוסדות התכנון הארץים והמחויזים נראים לי הקשיים ביותר. שם נראה לי שהבעיה היא פחד ואי אמון באוכלוסייה הערבית בכל הנוגע למתקנים שיש להם השכלות ביטחוניות. החשש הוא שלעובדים במוסדות אלה יש גישה ישירה למידע ביטחוני שקשה לחסום מהם.

מתכנן אחר הציג את החסם הביטחוני הקולקטיבי. שיתוף ערבי בתכנון עלול לפגוע בנור ולשבש את העשייה התכנונית שמטרתה לייחד את המרחב וליצור נוף יהודי:

...רצון של קובי עמדניות לשמר את "הנוף היהודי". יכול להיות שיש לנו תוכניות שמטטרת הרחבת ההתיישבות היהודית על חשבון אדמות של ערבים, עירוב מתכננים ערבים יהווים איום וישבש את העשייה.

אמירה זו מבטאת תחילה ממושך של עשייה תכניתה הגומונית שתכליתה לשנות את נוף הארץ על ידי צמצום וڌיקה של המורשת והמצוות הערבית בצד חזוק ופיתוח של המצוות היהודית. טרנספורמציה זו באמצעים תכוניים מהוות חלק מקיום ההבטחה לביטחון הקולקטיבי של האומה ולニיכוס המורחב. שיתוף או מעורבות של בני הלאום היהודי, גם הם שואפים לשמור על הנוף שלהם ולעצב אותו, מעורר מחלוקת.

הרובד השני של החסם הביטחוני כרך בשירות הצבאי ובכוחות הביטחון. על פי ארון וrgb (2008), הצבא שולט במחצית משטחה של מדינת ישראל ומהוות מקור העסקה למתכנים רבים. מתכנים ערבים אינם נקרים להשתתף בצדדי התכנון של הצבא או לתכנן מתקנים ביוחנניים. מגזר תעסוקתי חשוב זה חסום בפניםם בשל מוצאים ובשל העובדה שהם חסרי סיוג ביוחני. כך סיכם ח'כ' דר' אחמד טיבי את עניין השירות הצבאי:

האמת היא שצינו כאן מספר חסמים חשובים וחילקם דרך השקף של נציגות המדינה וחילקם באמצעות הדוברים, כאשר האחד מהם הם המרכיבים הפנימיים שיאשר דבר לעיו. הנושא השני שלא עלה בשוף, כאשר למרות שהחוק אוסר למשל על התינה בשירות צבאי, יש – גם חברות הכנסת גלאן צינה זאת – העדפות גם אם הן לא כתובות באופן מובהק לגבי יצאי צבא. זה לא חוקי אבל זה קיים וזה מהוות חסם וציני. אני זכר שבבנק ישראל פעם פרסמו משרות לסטודנטים, מה שקרו מוני כספים, אלה שספרים את השטרות, ואז קיבלו תלונה דזוקא של אחד מעובדי הבנק שאמר לי שבמכרו זהה כתוב שאחד מתנאי הקבלה הוא שירות בצבא. אז שאלתי את הגאניד אם אצלם סופרים כסף תחת אש. זה בוטל אבל מאז לא עלה מספר ערבים שמושכים בבנק ישראל.

לא מעט משרדי תכנון אזרחיים בבעלות יהודית עובדים בשירות הצבא. הצבא מתנה את העסקתם בסיווג ביוחני או בשירות צבאי או בשירות בכוחות הביטחון. משרדים אלה נמנעים אפוא מלהעסיק ערבים מחשש מפני פסילתם מקבלת עבדות תכנון מהצבא. כמו כן עבדה במשרדי תכנון ממשלטיים/בשירות המדינה מחייבת בידוק ביוחני, שתכוונות נמשך תקופה ארוכה ובמקרים לא מועטים מסתים בתשובה שלילית. על כך הגיב בדיוני ועדת החקירה הפרלמנטרית לקליטת ערבים בשירות הציבורי מר ג'עפר פרח מנהל מרכז מוסוווא:

אתם אומרים בדיקות ביוחניות ממושכות מדי. זה משפט סטמי.יפה שגיליתם את העובדה הזאת, אבל למה אתם מרים למכב הזה של בדיקות ביוחניות ממושכות מדי להתקיים? למה ערבים צריכים צרכים להמשיך להיתקל בבדיקות ביוחניות ממושכות מדי? אתם מדברים על אמון, אבל איך אני יכול להאמין למערכת כאשר היא עצמה אומרת שזה קיים?

(פרוטוקול מס' 1, ישיבת ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא קליטת ערבים בשירות הציבורי, יומן שלישי, י"ח באדר ב', התשס"ח 25 במרץ 2008)

נושא השירות הצבאי והסיווג או האישור הביטחוני מהוות חסם בולט בהעסקת ערבים בתכנון מרוחבי, הן כבעלי משרדים פרטיים, הן כעובדים במושדי תכנון פרטיים יהודים וכמו כן כעובדים במושדי ממשלה או חברות במוסדות התכנון. המרוואינים הציגו את מגבלות הצבא ביחס: "הרשויות התכנון ומשדי התכנון נותנים עדיפות לתפקיד למתחננים יהודים וזאת על ידי הוספת דרישות שירות צבא". השירות הצבאי אכן ורק מנגנון מסיר חסמים בפני השתקפותה במושדים התכנון, הוא גם מנגנון מקשר ומרשת כדי להשיג עבודות תכנון. בהקשר זה ציין אחד המרוואינים שקשרו בין חוסר הניסיון של מתחננים ערבים והיעדר הקשרים שלהם:

קשה אפשרי להיכנס למשדי מתחננים קיימים לצורך צבירה ניסיון בסיסי בתחילת הדרכם המקצועית, והיעדר מערכת קשרים חבורתיים מסוימת שיש למשל כתזאה משירות צבאי שעוורת למתחננים אחרים בדרך המקצועית.

بني האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והבדואית שנקלטים במוסדות התכנון הממשלתיים ובמשדי תכנון אזרחיים, זוכים לעדיפות אם מתוקף היוטם יוצאי צבא, ואם על בסיס של אמפתיה. אי לכך, מספר העובדים ממוצא דרוזי ובדואי הנקלטים בשירות המדינה גדול יחסית מכלל האוכלוסייה הערבית, במיוחד המוסלמית. ההתייחסות הדיפרנציאלית של הציבור היהודי ומשדי הממשלה לתתי הקבוצות המרכיבות את האוכלוסייה הערבית, נגורת גם ממדיניות ומגישה שבמהותן מעידיפות למנוע את התהווותם והתגבשותם של העربים כמייעוט לאומי.

תכנון מרוחבי כפולה ממסדיות

תכנון מרוחבי בכל רמה – הארץית, המחוותית והמקומית הינו לרוב פעללה מסדיות. הממסד המדיני והפוליטי הוא הקובל את מטרות התכנון, מאשר ומיצים אותו. במצבה הישראלית האזרחים הערבים עדין אינם חשים חלק מהמסד על אף שהם חלק מהמרחב, מהחברה ומקבוצות האזרחים. אך מדיניות התכנון שמרבה להקצות משאבים ליישובים היהודיים, על חשבון התפתחות היישובים הערביים, ופועלת להבטיח הגמונייה ושליטה יהודית על המרחב, נתקלת באוכלוסייה ערבית לעומת זאת. לפי אחד המרוואינים:

חסם תפיסתי מצד המתחננים הערבים קיים, בצד ולא תמיד בצד, כי הם תופסים את מוסדות התכנון כאחראים לעיצוב התכנון המרוחבי בארץ (נכון), שטטרטו להגביל את פיתוח המgor הערבי (לא תמיד נכון) בעיקר בהיבט של שימוש בקרקע. חסם מרכיב זה לדעתנו גורם להטעמות חסמי משנה ולתחשוה שאין למתחננים ערבים סיכוי לשנות/לחשביע וכ"כ והמסקנה המוטעית מכך היא שחייב להשיקע בתכנון, ואם משקיעים אז זה לא חשוב אם זה תכנון מקצוע או לא.

הציבור הערבי אינו שוקט על שמריו ומנסה להתמודד עם מדיניות התכנון המגבילה את התפתחותו. הערבים מציגים את מדיניות התכנון הדזו-ערבית שננקטת על בסיס שיקן לאומי, למשל: ריכוז אוכלוסייה ערבית לעומת פיזור אוכלוסייה יהודית; תכנון ביישובים הערביים והגבלות על התורחותם לעומת תכנון והקמה של יישובים ערביים חדשים והקצתת שטחים לפיתוחם; הנגטת תכנון מסדר ומגביל כלפי יישובים ערביים לעומת יישובים יהודים ומפתח ביישובים יהודים; הקצתת שטחים לפיתוח כלכלי ולהרחבה מגורים ביישובים היהודיים, לעומת תכנון מגורים וציפורן ביישובים הערביים; הצגת היישובים הערביים כמתפתחים ללא תכנון ובקרה, הצגת תופעת הבנייה ללא היתר שהפכה שכיהה ביישובים הערביים לעומת מזעורה ביישובים היהודיים. שיח דואלי זה על בסיס שיקן לאומי גורם לכך שעربים נרתעים מlestף פעולה במציאות שמצויה אותם באור שלילי וחוסמת את התפתחותם. בהקשר זה אמר אחד המרואינים:

חסם נוסף נובע מהתהוושה שהכל נגד הערבים אינו אפשר שילוב בשיח ובעשה התכנונית. לדוגמה עיקרון הציפוף, יש להודות שהוא מופעל הרבה בתכנון במגזר היהודי ויש עימותים קשים בין רשותות יהודיות למוסדות התכנון בענין זה, הסירוב לראות את התמונה בכללותה גם מהוות חסם כי הוא "משחרר" בכיקול מהמגזר להתמודד עם מדיניות תכנון וביעות תכנוניות מסווג אלה.

הזהות עם מטרות התכנון ויוזמי התכנון בונה מערכ שאמון בעשייה התכנונית. חוסר אמון יוצר חסם בפניו שיתוף בעשייה התכנונית. בהקשר זה אמר אחד המרואינים:

لتפיסתי תכנון הוא מקצוע אימון, בבחירה מתכנן לתפקיד ציבורי או לעבודת תכנון מזמן העובדה יודע כי אינו מסוגל לעקו אחריו כל פרט התכנון ולכן עלומם יפעל לבחור מתכנן שהוא איש אמון. אם הבחירה בידו הקשר מדי. אם הבחירה בדרך מכרז – יפעל לבחור מתכנן על פי ניסיונו הקודם. שנים של פערים בתפיסה, בתרבות, ברקע חברתי יצרו ניכור שאינו מתגבר על יצירת אמון.

חוסר אמון הוא חסם בפניו העסקת ערבים במוסדות התכנון. חוסר ההזהות של הערבים עם מוסדות התכנון, יudio והפרדיימה התכנונית שנעודו להשיג את מטרותיהם של הציבור היהודי על חשבון הציבור הערבי, מסכילים כל אפשרות של שותפות בעשייה התכנונית.

מסורת תכנון קצרה שהתפתחה בתנאי שליטה

רוב המרואינים ציינו את היעדר הניסיון של מתכננים ערבים כאחד החסמים בפניו מעורבותם בעשייה התכנונית. בהקשר זה אמר אחד המרואינים: "אפשרויות השתתבות המתכננים הערביים החדשניים מצומצמות יותר כי לרובם הם נדרשים לניסיון מקצועי קודם

תנאי קבלה לתפקיד". חוסר ניסיון זה מוגבל את ההזדמנויות ומקטין את סיכוי המתכנים העربים לזכות במכרזים, כפי שהדגיש אחד המרואינים:

חלק גדול מעבודות התכנון הן המתכונות של מכרזים, בהם ניתן ניקוד איכות לחבר צוות התכנון. שיטה זו מבטיחה את השימוש החזרה בתוכנים שכבר קנו להם שם, ואת ההימנע מהצעת מתכנים אחרים, או שהם אינו מוכר וידוע. מרבית המתכנים העربים נופלים לפתגוריה זו, של "שם אינו מוכר וידוע".

חוסר ניסיון של מתכנים ערבים רבים הוא תוצאה של מעגל הקסמים שאליו נקלעו ולא הסיבה לו:

רוב המתכנים העربים הם בוגרי מערכת החשכלה הישראלית או באלה שלמדו בחו"ל ושבו לארץ. מתכנים אלה לא מצאו הzdמניות תעסוקה בתכנון מתקני ארכ'жи, מחוזי ואפלו מקומי, שאף הוא חסום בפניהם, והם גם לא נקלטו במשדי תכנון גודלים מהטעמים שכבר פורטו. לכן לא ניתן להם הזדמנות להויכח את עצם ולרכוש ניסיון ולהתחרות על העשייה התכנונית בדומה לעמיתיהם היהודים. גם אובדן העירונית, האלית העירונית והמעמד הבינויי היהודי במלחמת 1948, שחידש את התפתחותו בתנאי נחיתות, שליטה, תלות ופיקוח וחוסר מוביליות או הגבלות היו חסמים בפני דרישת ניסיון תכנוני. לכן, נוצר "מעגל קסמי" שמשליך על אפשרות צמיחתם של מתכנים טובים, וחסימתם של ערבים מפני כניסה למוסדות התכנון הממשלתיים שלא העניקו להם הזדמנויות.

גזענות והפליה

האפליה והגזענות מהווים חסם בפני מעורבות ערבים במוסדות וב下さいיה התכנונית כמו בשאר תחומי הפעולות הציבורית. מרואינים רבים הצביעו עליהם כמובילים ביצירת חסמים בתכנון. בהקשר זה סיכם אחד המתכנים באומרו:

גם אם יש סעיף של אפליה מתקנת במכרז (לעתים רחוקות מאוד יש סעיף כזה), הרי שבニアוד הכללי – אז "רפוי לרמן" ביא תמיד ניקוד רב יותר מאשר "מוחמד יונס" ויבטיח את זכייתו של צוות בו הוא משתתף. השופטים באוטון "תחרויות תכנון" (מכרז תכנון) אינם תמיד מוכרים, ולפיכך יש מקום לחשוד אותם – כמו הרבה ישראלים אחרים – lokim במידה כלשהי של גזענות. צירוף מתכנן ערבי לצוות התכנון בתפקיד מוביל, עלול להביא לחוז'ד שלילית על התוצאה, וכתווצה מכך – לבחירתו של צוות אחר.

דבריו של מרואין זה נתמכים על ידי עוד מרואין: "קיים גזענות מובהקת במערכת התכנון. הנאים מבין המתכנים ומעצבי המדיניות מוכנים לפעול לטובת העربים באופן פטרנליסטי, אך לא לחתם בידם עצמה של ממש". מרואין נוסף הציג את חוסר המוכנות של מתכנים יהודים לעבוד עם או להיות כפופים למתקנן ערבי משיקולים של גזענות

ואפליה. וכך סיכם טענתו: "מתכננים יהודים לרוב אין מוכנים לעבוד עם או להיות כפופים למתכנן ערבי גם אם הוא מקצועני ועולה עליהם ברמותו". אחד המרואינים אמר בעניין החסמים:

ニיכור וחוסר הערכה מקצועית. חשיבה מוטעית שהמתכנן הערבי אינו מתאים בתרבותו לתכנון מבנים עבור אוכלוסייה יהודית. לעומת זאת, אין כל סיבה לדחית ערבם מתכנן יושבים ערבים אך גם כאן יש חשש שהתוכנן הציבורי שיש לו מטרות ברורות כלפי המזרע היהודי יירתע משיתוף עם מתכנן ערבי לבני עמו ולא למדינה.

מסקירת תגבות לכתבות שמתפרסמות באינטראט (ראה דוגמאות לעיל) העוסקת בסוגיות שיתוף הערבים בעשייה הציבורית והגברת "צוגם ההולם" אנו מזהים גזענות רבה המבקשת להניאה את ההדרה ואפליה הערבים, מרכיב חשוב בחסימות מלהשתתף בעשייה התכנונית.

חסמים גאוגרפיים

בתנאים של אוכלוסייה שמתגוררת ברובה בפריפריה, מראש קים חסם מבני בפני נגישות להזדמנויות תעסוקה בתכנון כמו בשאר התחומיים המתרכים במרכז הארץ. בעניין המיקום הגאוגרפי כחסם אמר אחד המרואינים:

לעתים קרובות התכנון מתבצע בצדדים. יש יתרון לחבריו צוות שמשרדים נמצאים במרקם "קפייה" זה אל זה. להערכתי – מתכנן ערבי שמשרדו בת"א יקבל הרבה עבודה ממתכנן ערבי שיישב בכפר כנא. זה נכון, כמובן, גם לגבי היהודים.

הטיון לחסם הגאוגרפי הקשור במקום המגורים צוין על ידי אחד המרואינים, בעל משרד תכנון, שלו ניסיון בהעסקת מתכנן ערבי: "אדרכלים צעירים שניסו לעבוד במשרדי תכנון לא הצליחו עקב מקום מגוריהם הרחוק מטל אביב, קושי רב בהגעה למשרד וחוסר עקבות עקב כך". עוד בהקשר של מקום העבודה: "יכול להיות שרוב התפקידים קשורים לתכנון דורשים נידות גבוהה, דבר שבדרך כלל נתקפס כחסם אצל האקדמאים הערבים". הביקורת הנמתחת על החסם הגאוגרפי מבוססת על כך שגם בזעדות מחזיות כמו הוועדה של מחו זכפון, הנמצאת בנכרצה בלב האוכלוסייה הערבית, אין יכולות ערבים. כמו כן, בפריפריה ישנים משרדי תכנון יהודים מוביילים כגון א.ב. תכנון וייעד אדריכלים הנותנים שירותים לפריפריה וגם מתחרים על הזדמנויות תעסוקה במרכז. אין ספק כי המיקום הגאוגרפי משפיע על זכייה בהזדמנויות העבודה ותעסוקה, וגם מגביל נידות; זאת ועוד, מגורים בפריפריה אינםאפשרים רישות והנשאה של מתכננים ערבים, בעוד שקרבה גאוגרפית עשויה למשוך קשרים אישיים: "חלק ניכר מהמשרות ממולא

בשיטת "חבר מביא חבר". בהיעדר חברים מובילים במערכות התכנון נוצרים חסמים בפני מתכננים הממשיכים להתגורר בפריפריה. רוב המתכננים העربים הגרים בפריפריה ביישוב מגוריהם מנהלים משרדים קטנים ועיקר עבודתם נעשית בתוך היישוב. מעותם הן הזדמנויות לעבודות תכנון גדולות המאפשרות מוביליות, רכישת ניסין ותחרות שוויונית בשוק התכנון.

חסמים פנימיים: התנהגותיים, חשיבתיים, ערقيים

חסמים חיצוניים וגופוליטיים, חסמים מבניים והאפליה החברים אל החסמים הפנימיים הקשורים בדפוסי התנהגות, במצב האוכלוסייה הערבית ובמקרה, וביכולתה ונוכנותה להתארגן כדי לשנות את המצב ולהסיר את החסמים. החסמים הפנימיים הם אלה:

א. חוסר מוכנות להיות שותף בתכנון מטהי ארכי, מחווי ומוקמי בשל החשש מפני ביקורת חברותית שעדיין חוותה בתכנון הממסדי שמשרת ככלי להגבלת ההתפתחות. בהקשר זה צוין אי הרצון של אקדמאים להיכנס לתחומים וגייסים שما יהיה שותפים לאיזו קביעה "אני ערבית". מכאן בהם גם חשש מפני מיתוגם כמשתפי פעולה עם הממסד על רקע המדיניות המורחבות המגבילה, תכנון שאינו מגנו ניטרלי ומשמש מגנון שליטה מגיל ומסדר על רקע מאבק גאופוליטי מתמשך.

ב. היכרות מועטה של תהליכי המערכת התכנונית וכלי המשחק שלה, והפרדיגמה על פיה היא פועלת. למתקנים ערבים צעראים ונטולי ניסיון לא הוזמן להוביל צוותי תכנון או להיות מעורבים בהכנותו והם נותרו זרים למערכת. על פי עדותם הם, חוסר ידע, לפעמים בסיסי, בהכרה ובהבנה של מערכת התכנון ומוסדותיה בדרג המחווי והארצי מונעים את השתלבותם.

ג. מחסור בقدر של מתכננים שיוכולים להתארגן כקבוצת לחץ לשינוי המצב. מספרם הקטן של מתכננים ערבים מעלה הנחה לפיה אקדמאים ערבים נמנעים מללמוד את התחום בשל קשיי הפרנסה הטמון בו ובשל תיוגו השילי של התחום בחברה הערבית. כך גם רוחות מוכנות מועטה בקרב המתכננים להתאחד, להתמזג, במסדר אחד ולזכות ביטרון לגודל ולהתחרות על הזדמנויות תעסוקה. כל בוגר תכנון/אדראיכל מנשה, נוכח הזדמנויות התעסוקה המוגבלות, לפתח משרד פרטיו קטן ומסכל אפשרות של יצירה כוח מניע משמעותי יותר.

ד. תפיסות עולם ומטען תרבותי של המתכננים. כל מתכנן מביא אליו תפיסת עולם ומטען תרבותי מגובשים. אלה דוקא יתרונות ייחודיים כשהוא פועל במסגרת

קבוצת האוכלוסייה שלו אך עשויים להיות לו לרועץ כשהוא נדרש לתכנן במגזר זה, שחי במרקם עירוני. בחברה הערבית התפתח נוהג לגלווה את כל האשמה לפתחו של הממסד התרבותי ועתים רוחקות קיימת ביקורת עצמית. מי שעמיזים להתבונן פנימה ולבקר את המנהגים הקיימים בחברה, דוקא מואשים בכך שהוא מתנצלים לקורבנות השיטה.

ה. אמונה קטנה בקרב ראשי רשותות ווועדות מקומיות כי מתכנים ערבים עשויים לשרת אותם לא פחות טוב מאשר מתכנים יהודים. דוקא ראשי רשותות ערביות, יזמים ערבים ונגס מהנדסים וראשי וועדות ערביים שמנחים וועדות מקומיות, יכולים להעניק חזדמנויות למתכנים ערבים, אינם מתגייסים לכך ומתקדמים את התקדמותם וקליטתם בעשייה התרבותית. ראשי הרשותות הערביות חוששים מפני ניגודי עניינים בהעסקת מתכנים מחוץ היישובים, או מפני פוליטיזציה מקומית פנים-יישובית בין חמולות. קיימם גם החשש שמתכנן ערבי בן היישוב לא יבצע את מדיניות ראש הרשות ולא יהיה כפוף לרצונו. חששות אלה מייצרים חסמים בפני פתיחת חזדמנויות למתכנים ערבים גם בתחום יישוביהם.

ג. שוק העבודה מצומצם איןנואפשר קליטה של מספר גדול של מתכנים. מתכנים ערבים נדחים ונמנעת מאטם ההתנסות. מנגד, עוזף של מתכנים בוגרים בראשית דרכם, המתחרדים על חזדמנויות תכנון מוגבלות ביישובים הערביים מונע מהם לרכוש ניסיון ולפתח شيء מקצועני על-מקומי המשתלב באינטראס הציבורי ולא רק מתגונן מפני האינטראס המקומי והמצורי. קיימת תחרות עם מתכנים יהודים שלהם יש יתרון מובהק הודות לניסיונם, רישותם, נגישותם למידע והעדפותם בעבודות תכנון ברשותות המקומיות, בהנחה שהם ניטרליים יותר וגם נגישים למערכת התכנון. חוסר הנגישות וההדרה גורמים לעתים להסתהותן של הדורה עצמית והתכנסות לكونטקסט מתוגן, מאשים, המקפד פתיחות ושיתוף. כל אלה משליכים על האתגר העצמי במקביל לאתגרים שמציבה המערכת הציבורית החוסמת.

החסמים החיצוניים והפנימיים, אובייקטיביים וסובייקטיביים, נוצרים בצל המיצב הגאopolיטי, מהות מקצוע התכנון שנוטה להיות מקצוע מסדי; וחושש של העربים מפני חזדנותם עם מדיניות הממסד שנוטה להטיל הגבלות על העסקת ערבים.

השלכות החסמים על האוכלוסייה הערבית

ה להשכלה של החסמים הפנימיים והחיצוניים על האוכלוסייה הערבית, שמקצתן עלו בשיחות עם המראאים, בדוחות ובדיוני ועדות הכנסת ובסיח הציבור, הן אלה:

1. הדדה וניכור. האוכלוסייה הערבית אמנים גרה ברובה ביישובים ובשכונות נפרדות, אך היא צורכת את המרחב הציבורי מבחינה תפקודית. הדרתת תגורים להתקנסותה במסגרות היישוביות, החברתיות והפוליטיות שלה, וגם מתכנים ערבים יתכנסו למרחב המוצמצם ביישוביהם. התוצאה תהיה החרפת ההבדלות במקום הגברת השיתוף, הגדלת הפערים בין שני מגזרים האוכלוסייה, העממת הניכור, הקיטוב והחשדנות.

ערבי ישראל מהווים כחמיישת מן האוכלוסייה, אין להם יציג בעילית הכלכלית, השלטונית, הצבאית והתרבותית של המדינה. לפיק גם אינם שותפים לمعالgi מחייב החלטות שבה. לא ייפלא, אפוא, שהם חשים תחושת קיפוח עמוקה, המולידה תסכול גובר והולך. הדדה זו צופנת בתוכה סכנה חמורה לדינה.

(סואן, 2008; 53)

2. אי אמון במערכות התקנוניות. חסימת ערבים בפני השתתפות בעשייה התקנונית ובתהליכי קבלת החלטות תקנוניות פוגעת הן באוכלוסייה עצמה הן במוצר התקנוני. אי האמון גובר על רקע העובדה שאין יציג לערבים בתפקיד מפתח והחלטות נכפות על ידי הממסד.

3. היעדר תקשורת, הגברת התלות ופגיעה התקנונית. אין ספק כי הדדה, ניכור ואי אמון הם קר פורה לחוסר תקשורת שפוגעת לא רק ביחסים בין שתי הקהילות אלא גם במוצר התקנוני. מתכנים לא ערבים אינם קשובים ורגשיים דים לנושאים כמו הפקעת קרקע ולבנה החמולתי למשל. שיח בין מתכנים משני המגזרים היה תורם ורבות תחילך התקנוני קונגנסניאלי. בהיעדר תקשורת נפגעים גם מעבר המידע, הנתוונים ודעות מקור ראשון. כך נוצרת חrosis שמוועות לא מבוססות שמייניות את הציבור. חוסר התקשורת גם פוגעת ביכולת לזהות ולאמוד בעיות ובעיקר לפתור אותן בשיתוף האוכלוסייה, שתוצאותיה הן תכנון פחות טוב ופחות מותאם הן למרחב והן לתושבים.

4. הנחתת האפליה. חסימת מעורבות ושיתוף פעיל ואפקטיבי של מתכנים ערבים מנצחים את האפליה שלא רק מנוגדת לערכים של צדק ושוויון אלא יש לה השלכות כלכליות ברורות. אין ספק שאפליה על רקע שיווך לאומי בקרוב בעלי מקצוע עמוק גם את האפליה הציבור ככלל, מן הסוג שהציג עליו דוח אור

בעקבות אידיעי אוקטובר 2000. אפליה מכוונת אינה רק מתארת את העבר וההווה, אלא מצביעה על מצב בעתיד.

5. תכנון ושיח תכנוני לא מתחשב. מתקנים בני תרבותיות שונות יוצרים דו-שיח שמספרה את מעשה התכנון, ומצביע רף גבוה יותר של תכנון מתחשב ומותאם, מגוון ומודרני. החסמים שהוצגו מסכלים דו-שיח מכווני כזה ואינם אפשריים הפריה הדדית בין-תרבותית ובין-מגזרית. כך הם עלולים להוביל להחלטות ולתוכניות מנוליתיות, שמתעלמות לחלוטין מצורכי האוכלוסייה, מהמייצות את ההקשר התרבותי-חברתי ו גם את התמיכת הציבורית.

קשה לטעון שתכנון מעשה ידי מתקנים יהודים בהכרח מוביל לתכנון לא מתחשב; אבל ודאי הוא כי שיתופם ומעורבותם של מתקנים ערבים בהכרח יביאו לתוצאות המוחלotas, יחסכו משאבים ויפחיתו את עצמת העימות בין הערבים והמדינה בנושא הקרקע. כך גם המוצע עצמו לא עומד בסכנת הכהדה בקרב מתקנים ערבים. מוסדות התכנון שפועלים לפי הפרדיגמה התכנונית המסורתית מתकשים לחולل שינוי מהותי בשפת התכנון ולהטמע את התפיסות והצריכים של האוכלוסייה הערבית. בהיעדר מתקנים ערבים אין סיכוי שתתפתח התחשבות בתהליכי הпитוח האורגני ביישובים הערביים המבוסס על מעך של כללים ומנגנונים ומושרש בתרבות הערבית.

במציאות הישראלית, שיש בה תMAIL חברתי-תרבותי בין אוכלוסייה ילידית לבין אוכלוסיות מהגרים, בין אוכלוסייה מסורתית לבין אוכלוסייה מודרנית, חייב להתפתח תכנון בעל וגישה תרבותית. תכנון כזה לא יכול להתפתח בתנאים של המשך חסימת שיתוף ערבים בעשייה התכנונית. תמ"א 35 הלכה אמונה צעד אחד קדימה והתחשבה בתתי קבוצות התרבות בישראל ולא רק "בישראל הממוצע"; אך לא די בכך זה לבטא את הרוב תרבותיות של החברה בישראל.

6. hegemonia ושליטה. חסימת מתקנים ערבים מנzieה את hegemonia והשליטה היהודית במערכות התכנון, בחלוקת המשאבים וביצירת המרחב הפיזי, החברתי והתפיסתי על פי דפוסים נכפים. בתהlik תכנון כזה אובד הקול הערבי והתייחסותו לטבע ולנו. יש כמובן מי שמכדים hegemonia זו על רקע עמדות לאומיות שנוקטים מתקנים ערבים אחדים.

המערכת התכנונית פועלת לפי פרדיגמה וככלים מודרניים שאינם מוכרים בחברה הערבית המסורתית אלא נכפו עליה בתנאים של חולשה, ניכור, הד rhe ואפליה. בהיעדר הכלים להתחאים את הכללים למצבו של הציבור היהודי, מתרחשות תופעות לא רצויות של בניה ללא היתר, ופיתוח שלא בהתאם לתכנון. התכנון נתפס על ידי הציבור היהודי כחלק מפעולות הממסד נגדו שתכליתה לצמצם את

המרחב הפיזי והחברתי שלו. הניסיונות המועטים לשנות המצב שנעשו בעשור האחרון הקלו כמובן על תפיסה זו, אך לא חוללו שינוי של ממש.

7. הנחתת מעגל הקסמים של חוסר ניסיון ואי צמיחה מתכננים ערבים. החסר במתכננים ערבים בעלי ניסיון בתכנון שיתסתפו בהכנות תוכניות ויכהנו חברים במוסדות תכנון כבר הסביר. כמו בכל מקצוע יישומי, הם אינם יכולים לרכוש ניסיון אם לא יעסקו במקצוע. בדיקה שטחית מצביעה על גידול במספר המתכננים הערבים בוגרי מוסדות התכנון, כמו המסלול לתכנון ערים בטכניון. אמנים אין בידי נתונים מדויקים, אך להערכתי בשלושת העשורים האחרונים אמנים שלמדו בחו"ל הארץ. בתיא ספר לאדריכלות, לגאוגרפיה, לכלכלה ולחברה בוגרים שלחמו בחו"ל הארץ. מעניקים עדות להרבה אקדמאים ערבים. אך הויאל ושוק העבודה אינם נפתח בפניהם הם נדחקים לעסוק בתחוםי עבודה שלא הוכשרו לה.

ההשלכות שפורטו לעיל מצטרפות למכלול של השלכות: כלכליות, חברתיות, ניכוס המרחב, הייעדר שיתוף בניהול המרחב הציבורי והחלשת מדד האזרחות המשותפת; חסימה בפני שיתוף מתכננים ערבים מנציחה תחושה של "נתיננות" לאזרחים שאינם חפצים בה. יש לה השלכות על עתיד הפיתוח של היישובים והאוכלוסייה הערבית בפרט ועל כל המרחב של המדינה. צדק אחד המראאים כשהוסיף לשאלת: מה הן המשמעות של חסמים אלה על הגבלת שיתוף ערבים זה על המתכננים, על המוצר התכנוני ועל עיוב היישובים הערבים והמרקבים המתוכננים בישראל ועל החברה הישראלית בכלל? חסמים אלה אינם גזירת גורל. שינוי מדיניות, יצרות שיח שונה, נקיטת פעולות ראיות על ידי הממסד הציבורי, הממשלתי והטכנוני לשינוי המצב עשויים להביא להסרת החסמים. השאלה מה הם צעדי המדיניות הדורשים?

צעדי מדיניות להסרת החסמים

כל קיפאון יגורר השלכות שליליות על פיתוח היישובים הערבים ועל אפשרות של יצרות צעדים בנייני בין ערבים ליווים. מאליו ברור, כי בקונטקט של המאבק הגאופוליטי ונוכח השסים בין יהודים לערבים ומדיניות האפליה הממסדית כלפי ערבים, והחששות של שני המגזרים מפני השתתפות של ושיתוף "האחר", קטן הסיכוי לשיתוף. לאחר שמסתמנת הכרה בציור (היהודי והערבי) ובמוסדות המדינה כי המצב שנוצר הוא בלתי הפיך, קיים צורך דחוף בדיalog שימtan את המתחים ויגביר את מעורבות הערבים ואת "צוגם ההולם בשירות המדינה, ובמוסדות התכנון בפרט. לא די בהסרת החסמים

החינוךים לבדים כדי להגביר את שיתוף ערבים במוסדות התכנון; חינוי גם להסיר את החסמים הפנימיים וליצור סינרגיה ביניהם המובילה לדיאלקטיקה שנגבירה את הדיאלוג, את ההכרה לאחר ואת חלוקת המרחב הציבורי המשותף. בהקשר זה, המליץ אחד המראויים על פעולות שיש לנוקוט כדי להסיר את החסמים:

על המתכננים הערבים לדאוג לחשוף יותר טוב את יכולת המקצועית שלהם, בין היתר בעזרת השתתפות בפורומים מקצועיים, פרסומיים בעיתונות המקצועית והציבורית.

אני נאיבי לחשוב כי המלצה זו תביא להסרת חסמים בפני שיתוף ערבים בעשייה התכנונית. הדברים הם מורכבים יותר ויש להם ממדים והשלכות מרוחיקי לכת על חולה מחדש של המשאים הציבוריים.

להלן מוצגים מספר צעדי מדיניות אשר עשויים להוביל לשינוי תפיסתי בנושא התכנון להגברת האמון ולצמצום הניכור, ההדרה והאפליה. לא קל להוביל את השינוי המוויל אך ישנה הכרה שהחלופה של "עסקים כרגע" רק תחריף את המצב.

1. **IMPLEMENTATION OF POLICIES**: ממשלת ישראל קיבלה החלטות בעניין הגברת הייצוג העולמי של ערבים בשירות הממשלה. בהחלטת ממשלה מס' 4436 מיום 25/1/09 שאימצה את המלצות הבודה' בין משרד בראשות מנכ"ל משרד המשפטים, הובהר כי יש לנוקוט בפעולות אופרטיביות להסרת החסמים. צוות זה קבוע יעד של הגדלת השירותים לעربים בשירות המדינה עד 2012 לשיעור של 10% מבין עובדי שירות המדינה. לאור הביקוש הגדל לתעסוקה בקרב האוכלוסייה הערבית, אנו חשובים כי יעד זה נמוך מן הדורש, אך אם הממשלה תפחוות תכבד את החלטותיה ותישם את המלצות הוצאותיה שהיא מקיפה יהיה בכך צעד ראשון. אנו חשובים כי החלטת מוסדות התכנון והUESI תתרומות להגברת שיתוף העربים. המלצות הוצאות להסרת החסמים כולן מעקב ובקרה המדוזחים לבית המשפט העליון בעניין אכיפת החלטות בתי המשפט וחוקים שאושרו על ידי הכנסת בעניין ייצוג הולם. התשתית החקיקתית, החלטות ממשלה והחלטות בתי משפטם הם המתכוון המאפשר את הסרת החסמים, גם אם אין בו די.

2. **IMPLEMENTATION OF POLICIES**: חקיקת חוק ייצוג הולם במערכת התכנון; קיימים צורכי לאשר את הצעת החוק לשינוי חוק תכנון ובניה (תיקון – ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית במוסדות התכנון, התשס"ז-2007). אימוץ חוק זה על ידי הכנסת יתרום להבטחת ייצוג העarbim ולשיתופם במוסדות התכנון. יישום החלטות הממשלה לצד חקיקה, מהווים ביטוי מוחשי לשינוי התפיסה ולהגברת המוכנות של הממסד הפליטי והציבורי בישראל לחלק את המרחב הציבורי עם האזרחים הערבים.

³ צעדים להנגשת המערכת למתכננים ערבים. שומה על צוותי תכנון, מעסיקים, החברה האזרחית והשלטון המקומי לנוקט צעדים כדי לסלול את הדרכן לשיתוף מתכננים ערבים בשיטה התכנונית. דבר זה מחייב את משרד הפנים והבינוי והשיכון, שני המשרדים הראשיים המעורבים בעבודת התכנון, להיערכן לקליטת מתכננים ערבים ולהעסקתם כעובדים או כספקי שירותים, אם באופן ישיר ואם באמצעות מוסדות התכנון ברמות השונות. בהקשר זה יש ליזום השתלבות מיוחדת עבור מתכננים ערבים. מתכננים אלה יקבלו שנת השתלמות בתמיכת משרדיהם ייועדים. עוד שינוי מתבקש הוא בשיטת המכרזים, בהם ניתנת עדיפות מכרעת ל"מוכרים ויודעים". יש להבטיח זכיה הוגנת במכרזים בהתאם להכשרה ולכישוריים מוכחים ובה בעת להעניק הזדמנויות לכישרונות חדשים.

⁴ פיתוח מסלולים ליציאה ממעגל הקסמים של חוסר ניסיון: לא ניתן להתעלם מן הדילמה הכרוכה בהעסקת מתכנן חסר ניסיון שעלול להוביל לתכנון חלש ולא מקצועי. העסקה כזו أولי תעכיבת תעסוקה ופרנסת הקוצר, אך בטוחה הרחוק עלולה לפגוע בתפתחות היישוב. על כן, אחד הפתרונות המוצעים הוא מינוי של חונכים למתכננים מתחילה, שיילו אותם בראשית דרכם המקצועית, לצד מוסדות התכנון, ועדות ההיגיינו וחברי צוות התכנון. כך עשוי להיווצר קדר חדש של מתכננים שיועסקו על ידי משרד הפנים והבינוי והשיכון, ישירות או בעקביפין, באמצעות ייחדות הסמן שלהם. עוד מוצעים כלים מספר כדי להתגבר על שיטת המכרזים על ידי מתן משקל רב יותר מזה הנitin כוון לאפליה מתקנת, במיוחד לתכנון עבור המגזר היהודי; בה בעת יש לייצר מנגנים שיקנו למזמינים בתכנון העובדה רשות ביטחון בבורא לשוכר את שירותיו של מתכנן לא מוכר ואולי מוצלח פחות. תוצאות תשתלים, אם תבוטח מפני תוצר של תכנון פגום. ביטחון כזה יקנה להם מגנון בקרה מקצועי, מנוסה ו邏輯; מתכנן לא מוכר ולא ידוע שיתמודד במכרז, יבטיח בחצעתו מגנון של בקרה אינטואיטיבית על עבודתו. הוא יצטרך להציג את החומר בפני מתכננים מנוסים ומוכרים, לשמעו את עמדותיהם, ולהציג בפני המזמין. הצעה כזו עשויה לפזר את מעגל הקסמים של חוסר ניסיון, לסלול דרך בפני מתכננים ערבים ולאפשר את זכייתם במכרזים.

בניסוח המכרזים יש להציג אופציות מודולריות ובמקביל נדרשת המערכת הציבורית לפעול באופן יוזם וקטיבי כנגד כל גילויי גזענות או אפליה במהלך בחירת מתכננים והעסקתם.

צעדי מדיניות אופרטיביים יומיים לשיתוף ערבים בצוותי תכנון יכולים להיעשות על ידי תמרוץ צוותי תכנון בהם משתתפים מתכננים ערבים, על ידי הוספה נוספת

לא רק בתכנון של יישוב עברי אלא בכל מכרז ובכל נושא כגון נוף, מים, ביוב, דרכיים, סביבה וכדומה.

בצד יוזמות אלה יש להביע את קצב העסקת המתוכננים הערבים במוסדות ובגוף התכנון בדרגת המחו ז ומעלה; יש להפרות את המגעים בין הממסד למתוכננים באמצעות מפגשים, סדנאות,ימי עיון, הרצאות ועוד. אחד המתוכננים הצעיר לעודד מתוכננים ערבים לשחק במרחב המשחקיים התכנוני של המדינה ובלבד שלא יחשו עורכים עוקפים שלרוב אינםعروצים מקצועיים.

5. גיבוש קרייטרוניים המאפשרים שיקיפות והתמודדות עם השיקול הביטחוני והשירותות הצבאי. כדי לעצם את החסמים הפוליטיים בפני האוכלוסייה הערבית, יש לבחון מחדש את המגבלהות הביטחוניות, ובهنן תנאי השירות הצבאי, ולגבות קרייטרוניים שkopifs. ביום ניתנת פרשנות רחבה לשיקולים ביטחוניים, לשירות צבאי או לסיוג ביטחוני, ולפעמים אלה משמשים תירוץ גזעני לאפליה. פיתוח קרייטרוניים שkopifs המגדירים באופן ברור את סוג העבודות בהן נדרש סיוג ביטחוני לעומת אלה שששייכים למגזר האזרחי, יעצם חסם זה ויגביל את הפרשנות הגורפת. הרבה מקרים מעידים על שיקולים פוליטיים ושיקולים ביטחוניים שמתערבבים אלה באלה, והמסד התכנוני איננו משכיל להפריד ביניהם. השתתפות ערבית ערה במערכת הפוליטית תצמצם את החסמים הפוליטיים ותבדיל אותם מחסמים צבאים/ביטחוניים.

6. התארגנות ויוזמות של מתוכננים ערבים: חלה אחירות גם על הציבור היהודי והמוכננים הערבים לפעול להסרת החסמים. מתוכננים ערבים מתבקשים להיות מעורבים בגופים מקצועיים כמו איגוד המתוכננים, עמותת מרחב, ולהתאגד כדי להוות קבוצה לחץ שתאתגר את המערכת התכנונית ותחולל בה שינוי. לפי הצעה של אחד המרואיינים כדי שתוכננים ערבים יפתחו מועדדים בכל הערים המרכזיות, שלא יתאפשרו על השפה ויערכו הgatherות מקצועיות באופן שנסמכים ייצאו תחת ידם נקיים משגיאות. עוד הוא מציע שיתסתפו בכל מכרז. עליהם לנחות בפעולות של שיווק, מיתוג, חשיפה ושיתוף עם מתוכננים יהודים ולפועל במטרה להגשת התנדויות, ולהכנת תוכניות חלופיות.

הציבור היהודי הוא חלק מהנוף היישובי של הארץ. הוא צריך תכנון והוא בעל המרחב כמו שאר האזרחים. לכן, גם ללא יותר על המחלקות הפוליטיות, חלה עליון החובה להיות מעורב בעיצוב החלטות תוכניות ממשפיעות על חייו ברמה האישית, היישובית והקולקטיבית. טיעונים של "עליה תנאה וחומרת גומיא" אין בהם כדי לפתור את המתוכננים הערבים מאחריות למרחב. הפעולות סוללות בפניהם את הדרך לגבש אסטרטגייה של שיתוף שתשפייע על השגת יעדי הפיתוח

ועל הכננת תכנון מותאם תרבותית. כדי למתן את המתחים המגוריים ולפתח המשגות והגדירות בהקשר אוניברסלי, יש לנסות ולהתאים את התכנון ברמה המקומית למידניות המכוזית והארצית, ולאו דווקא בפריזמה של מיעוט לאומי. אפשר למשל לבחון את נושא ציוף הבניה בפריזמה של פיתוח בר-קיימא המופעל על הכלול, ככלי מדיניות לגיטימי לשימורה על שטחים פתוחים במדינה כה קטנה וצפופה.

אני מודע לאתגר של חידרה אל מערכת התכנון ולקיים הנפשי הכרוך בהשתתפות בעשייה התכנונית על רקע המאבק הגאופוליטי וההשעים הלאומיים והחברתיים ובצל מדיניות אפליה. אך דווקא בנסיבות אלה נחוץ שינוי שלא יושג אלא אם יובנו הדברים מעל לפני השטח, ותהייה התמודדות אמיתית. אין זאת אומerta כניעה בהכרח כלל-המשחק אלא ניסיון אמיתי לשנותם וליצור כליל משחק חדשים, שתואמים מטרות כלל-ازוריות, על גווניהם ושיווכם הלאומי והסוציאו-תרבותי. לאזרחים העربים יש הזכות ומוטלת עליהם גם החובה והאחריות לבנות מדינה שבה מתקיים שוויון והוגנות וצמיחה כלכלית שהם שותפים לעשייתה וננהנים מתוצרייה.

סיכום

התביעה לייצוג הולם של העربים במוסדות המדינה, הינה תביעה אזרחית, לגיטימית, של מיעוט שבסבל ממדיניות עקבית של אפליה, שליטה, פיקוח ותלות. היא צמחה על רקע תמורה גאופוליטיות, מדיניות, סוציאו-כלכליות שהתרחשו מאז הקמת מדינת ישראל. בעשור האחרון מתפתחים כיוונים חדשים לקרהת בניית סדר יום חדש בין האוכלוסייה הערבית ליהודית ולמוסדות המדינה. הזרם המרכזי במדינה הביע את נוכנותו לשיתוף מותנה, והוא שביא לפריצת דרך בבתי המשפט שפסקו بعد "יצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בஸודות בשירות המדינה. במסגרת שנייה זה עדין נבחנות שאלות של מהו "יצוג הולם"? מהו שוויון אזרחית? ובאיזה תחומים? אך המגמה הכלכלית היא חיפוש דרך שעשויה להגביר את השיתוף על אף המתחים, המאבק וההתקנחות הפוליטית.

nocחותו של נציג ערבי במוסדות התכנון כמייצג את האוכלוסייה הערבית, או כאיש מקצוע ערבי הינה חשובה.אמין יש מי שטוענים כי איש מקצוע אמר לפעול מבחינה מקצועית ללא קשר למוצאו ושיווכו, אך נציג בוודאות מקבל החלטות חייב להיות ערבי, ולא "מומחה לענייני ערבים". בעל מקצוע ערבי מן הסתם מטיב להכיר את הדפוסים התרבותיים והחברתיים ואת צורכי האוכלוסייה הערבית ורגיש אליהם יותר, ועל כן נציג כזה עשוי לספק פתרונות הולמים יותר לתביעותיה. התכנון, כאמור שמוספע מאוד

משיקולים ערכיים, תרבותיים וחברתיים, ראי שיהיו לו נציגים ערבים במוסדותיו, בועדות מקבלי החלטות וגם בקרב בעלי המקצוע בשומרה הסף של האוכלוסייה מבחינה ערכית, חברתית ותרבותית וכמי שמזהדים עם תביעותיה. העסקת בעלי מקצוע ערבים פותחת בפניהן הזדמנויות, משתפת אותם בעיצוב וביצור המרחב הציבורי וכן מעכימה את השיכנות וmphחיתה את הניכור. אנו חולקים אפוא על מי שטוענים שאין צורך ביצוג ערבי ומדגשים את החשיבות המקצועית בלבד. אנו מאמינים כי שיתוף ומעורבות בעלי מקצוע ערבים, גם כחברים בועדות מקבלי החלטות, היא חיונית, וכי יש להסידר את כל החסמים שאינםאפשרים את שיתופם ומעורבותם בהיקף ובמעמד הולמים.

היעדר של שיתוף אפקטיבי של העربים בעיצוב המרחב הציבורי ובתכנונו גורע וmphcit מאחריותם על המתרחש במרחב זה, ומשמר את שברירות היחסים בין המדינה והציבור היהודי מחד לאוכלוסייה הערבית מאידך. הדרך היחידה לבניית חברה נארה שמכבדת את כל חברותה ללא הבדל גזע, מין, דת ולאום היא דרך שיתוף פעולה ושותפות בעשייה ובקבלה החלטות. חוק חוקים שווניים, ואכיפת החלטות של בתים המשפט ושל הממשלה, הם הדרך לימוש יציג הולם לעربים לשיתופם במערכות התכנון. הממצאים עדין מצביעים על תמונה קשה ועל כבורת דרך ארוכה לפני השגת יודי הייצוג בכל תחומי החיים: בשירות המדינה, בחברות ממשלתיות (בקבב המוסקים ובקבב הדירקטוריונים), במוסדות התכנון וב.DependencyInjection התקשורת, ועוד רוחקים מהיעד הייצוג הפרופורציונלי של האוכלוסייה הערבית במדינה. דרכי התנהלותה של הממשלה מובילות למסקנה כי היא נוקתת צעדים סמליים בלבד ונכשלה בכך שתIRON אפקטיבי לייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית. הצהרותה המדיניות מאופיינית בכך שאין מוגבות בהקצת משאבים ובמגנוני אכיפה, פיקוח ובקרה ראויים. זאת על אף הניסיון לחוקק חוקים המבטיחים ייצוג הולם במדינת ישראל, בעקבות מדיניות דמוקרטיות מעורבות כדוגן ארה"ב, קנדה ואנגליה. נציגות שווין הزادניות שפעילותה, מעמדה עצמאוותה מעוגנים בחוק, אמורה לצמצם את האפליה, לקדם שווין הزادניות והעדפה מתקנת, להשגת, לפתח ולעקוב אחר אכיפת החוקים הרלוונטיים ויישום באופן שיבטיח שינוי ממשי. אף על פי כן עדין אין יישום מספק.

מחקר זה חושף נתונים קשים על תת-היצוג של האוכלוסייה הערבית במוסדות התכנון, בועדות ההיגייני המלولات את הכנת התוכניות, ובצוותי התכנון. כך, למשל, רק 5 מתוך 108 החברים בועדות התכנון המחווזת בהם יש שיעור גבוה של תושבים ואזרחים ערבים. באשר למצוות כוח האדם המקצועי בגופי התכנון במשרדי הממשלה, הממצאים מלמדים כי במחוזות ירושלים וחיפה, בהם שייעור האוכלוסייה הערבית גבוהה, אין ولو עובד מקצועי

ערבי אחד בלשכות התכנון. במחוז הצפון, שיותר מ-50% מתושביו הם אזרחים ערבים, יש שני עובדים שאינם יהודים. המהקר מעד על תת-ייצוג של עובדים מקטועים ערבים גם בלשכות התכנון של משרד הממשלה השונים כדוגמת משרד הפנים, המשרד להגנת הסביבה ומשרד הבינוי והשיכון, וכי ככל שעולים בדרגי התכנון כך פוחתת נוכחותם של ערבים. בתו משפט עדין אינם מחיבים את הממשלה למנוט ערבים כניגניה של האוכלוסייה הערבית במוסדות התכנון, על בסיס מקרים או הקצתה מקומות ייעודיים עבור האוכלוסייה הערבית.

התכנון המרחבי הוא חלק חשוב של העשייה הציבורית שמשפיע על סדר היום של האוכלוסייה הערבית. על פי מתנהלת חלוקת משאבי התכנון שגדילה את הזדמנויות הפיקות, וכן נפתרות בעיות של בנייה ללא היתר והכחלה בכפרים הלא מוכרים. התכנון המרחבי עבר משלב של התעלמות מצורכה ומואוויה של האוכלוסייה הערבית לשלב מתחשב יותר, אך הוא עדין רחוק מליצר להם מענה אמיתי. ערבים מעולם לא היו וudos לא מספיק שותפים לעשייה התכנונית ברמה המקצועית הציבורית והמסידית.

מן הראי לציין כי לא די בכוחות השוק כדי לישם הלכה למעשה את עקרון הייצוג ההולם ואת שיתוף העربים בשוק התכנון והמכרזים. חובתם של בעלי עניין במוסדות המדינה המנהלים את המשאבים הציבוריים למסקד ולמקד חוקים ופעולות אקטיביים כדי להבטיח את זכויות האוכלוסייה הערבית. כוחות השוק לא הצליחו לתקן את העיוותים ולהסitem למסלול של עשייה משותפת ושיתוף פעולה בין האוכלוסיות השונות בחברה. ביום, חובתם של הממשלה, הכנסת, החברה האזרחית ובתי המשפט להתערב במקום שבו כשלו.

במסגרת תהליך של שיתוף, הסרת חסמים והבטחת ייצוג הולם, יש צורך לנתקו בצדדים המוביילים לשינוי מדיניות התכנון ולהגברת מעורבותם של ערבים בעשייה התכנונית. מהקר זה הציג את החסמים והוצאה בו חכילה של אמצעי מדיניות לקרה הסורטם. אימוץ חכילת אמצעי מדיניות חזק את השיתוף וגם תביא לבניית האמון בין יהודים לערבים ותאפשר יצירת תכנון עתידי בר-קיימא המתחשב לצורכי האוכלוסייה הערבית.

מקורות

- אורן, ע' ור' רגב (2008), אرض בחזקי; קרקע וביתחון בישראל, הוצאת כרמל: חיפה.
- אלפסי, נ' וו' פורטוגלי (2009), מבנה חדש למערכת התכנון בישראל; הצעה 123, המרכז ללימודים בינלאומיים ואשוריים על שם ס' דניאל אברהם, אוניברסיטת תל אביב: תל אביב.
- אלתרמן, ר' (1993), "הבסיס ההיסטורי לתהליכי התכנון ומשמעותו להצבת יעדים ומטרות" בתיק: מזור א' ואחרים, ישראל 2020: תכנית אב לישראל לשנות האלפיים, דוח שלב א' כרך א', עמ' 93-117.
- אריאן, א', פיליפוב, מ' ווא' קנפלמן (2009), ממד הדמוקרטייה הישראלית 2009; המכון הישראלי לדמוקרטיה, מכון גוטמן: ירושלים.
- בוימל, י' (2007), צל כחול לבן, פרדס: חיפה.
- בר-כהן, ע' (2007), חקיקה במრחבי קולוניאלי: ניתוח המדיניות המנדטורית בחיקת התכנון הפיזי בארץ ישראל, קרקע, כרך 63: 52-77.
- במקום והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, (2007), עקרון השוויון וסוגיית הייצוג ההולם במערכת התכנון בישראל, יוזמות קרן אברהם: ירושלים.
- ג'בארין, י' (2007), על 'הייצוג ההולם' לאוכלוסייה הערבית: מי הוא נציג? עד כמה זה הולם? את מי הוא הולם?, אנליזה ארגונית, גילון מס' 11, עמ' 36-47.
- גביזון, ר' (2005), חומר רקע לדין בזכויות מיעוטים – טיוטה.
<http://huka.gov.il/wiki/index.php>
- ג'רייס, ס' (1966), העربים בישראל, אל אלתאדור: חיפה.
- גראיסי, ס' (1976) דוחה הוועדה הבינמשרדית לבדיקת מצוקת הקרקע מגזר הערבי, משרד ראש הממשלה: ירושלים (לא פורסם).
- הירשקוביץ, א' (2009), תכנון מרחבי בישראל – פוליטיקה מעוגנת בקרקע, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון: חיפה.
- ח'מאיסי, ר' (1990), תכנון ושיכון בקרב העربים בישראל, המרכז הבינלאומי לשלום במזרח התיכון: תל אביב.
- ח'מאיסי, ר' (2004), חסמים בתכנון היישובים הערביים בישראל, מכון פלורסה היימר למחקרים מדיניים: ירושלים.

- ח'מיסי, ר' (2006), "הבעלות על הקרקע כחומר בפני פיתוח", בתוקן: חסון, ש' ו' קרייני (עורכים), **חסמים בפניוון העربים בישראל**, מכון פלורשטיימר למחקרים מדיניות: ירושלים, עמ' 249-263.
- חסון, ש' (2006), **חסמים בפניוון העARBים ליהודים בישראל**: הצעה למסגרת חשיבה, בתוקן: חסון, ש' ו' קרייני (עורכים) **חסמים בפניוון העARBים בישראל**, מכון פלורשטיימר למחקרים מדיניות: ירושלים, עמ' 27-42.
- חסון, ש' ו' קרייני (2006), **חסמים בפניוון העARBים בישראל**, מכון פלורשטיימר למחקרים מדיניות: ירושלים.
- LOSETICK, A' (1985), **ערבים במדינת היהודית**, מפרש: חיפה.
- לשכה מרכזית לסטטיסטיקה (2009), **שנתון סטטיסטי לישראל מס' 60**, המכפיס הממשלתי: ירושלים.
- מרקוביץ, ח' (1986), דוח הוועדה הבינמשרדית ליישוב החלטות הממשלה בדבר הבניה הבלתי חוקית, משרד הפנים: ירושלים (לא פורסם).
- מרקוביץ, ח' (2008), **ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזים והצ'רקסים בשירות המדינה**, דוח לשנת 2008, אגף בכיר לתכנון ובקרה, נציגות שירות המדינה מדינת ישראל: ירושלים.
- סואן, ד' (2008), אחד מכל חמישה: ערבי ישראל חיים בתחום הפירמידה, מפנה, עמ' 53-58.
- מרכז לחקר עיר ואזור, (2010), **ספר בוגרים, לרגל 40 שנה לסלול לתכנון ערים ואזורים**, הטכניון: חיפה.
- יעואד, י' וע' חיידר (2008), פרויקט "ייצוג הולם ושוויון בתעסוקה", סיכום פעילות חצי שנתי 2008/2009 ותוכנונו עתידי, מוגשת לוועדת היגי, עמותת סיוכי: ירושלים.
- יעואד, י' וע' חיידר (2009), **ייצוג האוכלוסייה הערבית בשירות הצבורי 2006-2007**, מרץ, <http://www.sikkuy.org.il/equalityHeb.html> עמותת סיוכי: ירושלים.
- פרוטוקול מס' 1 מישיבת ועדת חקירה פרלמנטרית בנושא קליטתם עובדים בשירות הצבורי י'ר ח'כ אחמד טיבי, יום שלישי, י'ח באדר ב', התשס"ח (25 במרץ 2008), ירושלים.
- פרוטוקול מס' 6 מישיבת ועדת המשנה למעקב אחר יישום חוק שירות המדינה (של ועדת החוקה, חוק ומשפט), י'ר ח'כ עומי בשארה, יום רביעי, כ"ח בחשוון התשס"ו (30 בנובמבר 2005), ירושלים.
- פרוטוקול מס' 168 מישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, י'ר, ח'כ זבולון אורלב, יום שלישי, א' בשבט התשס"ח (8 בינואר 2008), ירושלים.

קוברסקי, ח' (1972) דוח הועדה הבינמשרדית לביקורת בינוי לא חוקית במגזר המיעוטים, משרד ראש הממשלה: ירושלים (לא פורסם).

רכס, א' וד' נבות (2006), " מדיניות שוויונית והפוליטיקה של העربים בישראל: חסמים פרוגטיטיים ופרדייגמטיים " בתוקן: חסון, ש' ום' קרייני (עורכים) חסמים בפני שווון העerbim בישראל, מכון פלורסה היימר למחקרים מדיניים: ירושלים, עמ' 141-162.

רכס, א' וד' נבות (2007), *חסמים ביישום מדיניות ממשלתית שוויונית לעربים; נייר לכנס הרצליה*.

Arrow K. J., Mnookin R. H., Ross, L., Tversky, A., Wilson R. B. (Eds). (1995). *Barriers to Conflict Resolution*. New York and London: W.W. Norton.

Fruchtman, J. (1986). Statutory Planning as a Form of Social Control: the Evolution of Town Planning Law in Mandatory Palestine and Israel 1917-1980's (PH.D Dissertation, University College London), p. 52.

Forester, J. (1989). *Planning in the Face of Power*, Berkeley, CA: University of California Press.

Hyman, B. (1994). *British Planners in Palestine, 1918-1936* (PH.D dissertation, the London school of Economics and Political Science).

Jabareen, Y. T. (2003). Constitutional Protection of Minorities in Cooperative Perspective: Palestinians in Israel and African-American in the United State (PH.D Dissertation, Georgetown University Law Center).

Jabareen, Y. T. (2006). Law, Minority and Transformation: A Critique and Rethinking of Civil Rights Doctrines, *Santa Clara Law Review*, 46: 5-13.

Lefebvre, H. (1991). *The Production of Space*, Oxford: Basil Blackwell, (D. Nicholson-Smith Translators).

Internet Web Sites

<http://www.justice.gov.il/MOJHeb/Subjects/YitzugHolem.htm>

<http://www.justice.gov.il/MOJHeb/Subjects/YitzugHolem2.htm>

<http://www.sikkuy.org.il/equalityHeb.html>

<http://www.kavmashve.org.il>

מחקר זה בוחן את הייצוג והמעורבות של הערבים במוסדות התכנון וב实行ה התכנונית בישראל. הוא סוקר את החסמים הפנימיים והחיצוניים העומדים בפני השתתפות האוכלוסייה הערבית ושיתוף המתכננים הערבים במוסדות התכנון וב实行ה התכנונית, ואת ההתעלמות הממסדית מחשיבות הייצוג ההולם של הערבים במוסדות אלה והשלכותיה על היחסים בין המדינה לציבור العربي.

א.ו.ו.ר.ר.פ.ו.א.א.א.ו.ו.א