

**מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות**

## **חסמים בתכנון יישובים ערביים בישראל**

**ראסם חמאיסי**

**ירושלים, נובמבר 2004**

THE FLOERSHEIMER INSTITUTE FOR POLICY STUDIES

## Barriers to the Planning of Arab Localities in Israel

Rassem Khamaisi

עורכת אחראית: שונמית קרין

עריכת לשון: ליהי בורובסקי

הכנה לדפוס: זהבה דדון

הדפסה: דפוס אחוה בע"מ

פרסום מס' 3/33 Publication No.

ISSN 0792-6251

© 2004 מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות בע"מ

רח' דיסקין 9 א', ירושלים 96440 טל : 5666243-02 פקס : 5666252-02

כתובת דואר אלקטרוני : [office@fips.org.il](mailto:office@fips.org.il)

כתובת אתר האינטרנט : [www.fips.org.il](http://www.fips.org.il)

## על המחבר

ד"ר ראסם חמאיסי – מתכנן ערים וגאוגרף. מרצה בכיר במחלקה לגאוגרפיה ולימודי הסביבה של אוניברסיטת חיפה. חוקר במכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

## על המחקר

במסגרת תכנית המחקרים של מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות על היישובים הערביים הכין ד"ר ראסם חמאיסי מחקר המתמקד בזיהוי ובניתוח החסמים העומדים בפני תהליך התכנון ביישובים אלה. המחקר מבחין בין כמה סוגים של חסמים. חסמים מבניים נובעים מאופייה של מערכת התכנון בישראל בכלל וממעמדו של המיעוט הערבי במערכת זו בפרט. חסמים מרחביים נובעים מהיעדר התאמה בין המפה המוניציפלית למפה של מוסדות התכנון. חסמים תרבותיים נובעים מתוך החברה הערבית, בעיקר בשל מסורת המקדשת את הבעלות הפרטית הרב-דורית על הקרקע ואת הנאמנות לחמולה בעניינים של נכסי דלא ניידי. לאחר ניתוח החסמים השונים מציע החוקר שורה של צעדים להסתבתם.

## על מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

בשנים האחרונות גוברת בישראל המודעות לחשיבותו של מחקר המכוון לסוגיות של מדיניות. ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר יזם את ייסודו של מכון שיתרכז בסוגיות מדיניות ארוכות טווח. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחקור תהליכים יסודיים שיעסיקו את קובעי המדיניות בעתיד, לנתח את המגמות ואת ההשלכות ארוכות הטווח של תהליכים אלה ולהציע לקובעי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגיה. תחומי המחקר המתנהל במכון הם: יחסי דת, חברה ומדינה בישראל; יהודים וערבים בישראל; ישראל ושכנותיה הערביות; חברה, מרחב וממשל בישראל.

חברי הוועד המנהל של המכון הם: ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר (י"ר), עו"ד י' עמיהוד בן-פורת (סגן י"ר), מר דוד ברודט, לשעבר מנכ"ל משרד האוצר, ומר הירש גודמן, עמית מחקר בכיר במרכז יפה ללימודים אסטרטגיים, אוניברסיטת תל-אביב. ראש המכון הוא פרופ' עמירם גונן, מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים. משנה לראש המכון הוא פרופ' שלמה חסון מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

## מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

### רשימת פרסומים על יחסי יהודים ערבים משנת 1992

1. מגמות בתפרוסת האוכלוסייה הערבית בישראל, עמירם גונן וראסם חמאיסי, 1992.
2. מרכזי פיתוח חבליים משותפים ליישובים יהודיים וערביים בישראל, עמירם גונן וראסם חמאיסי, 1992.
3. לקראת בסיס חבלי לפיתוח וניהול ביוב ביישובים הערביים בישראל, ראסם חמאיסי, 1993.
4. לקראת מדיניות של מוקדי עיור לאוכלוסייה הערבית בישראל, עמירם גונן וראסם חמאיסי, 1993.
5. הערבים בישראל בעקבות כינון השלום, עמירם גונן וראסם חמאיסי, 1993.
6. מתכנון מגביל לתכנון מפתח ביישובים ערביים בישראל, ראסם חמאיסי, 1994.
7. עידוד היוזמות ביישובים הערביים בישראל, דן צ'מנסקי וראסם חמאיסי, 1994.
8. סוגיות בתכנון ובפיתוח יישובים בישות הפלסטינית המתהווה, ראסם חמאיסי, 1994.
9. מערכת החינוך הערבי בישראל: מגמות וסוגיות, מאג'ד אלחאגי, 1994.
10. ביזור התכנון ברשויות מקומיות ערביות בישראל, דוד ג'אנר-קלוזנר, 1994.
11. מערכת החינוך הבדווית בנגב: המציאות והצורך בקידומה, יוסף בן-דוד, 1994.
12. הערבים בישראל בשוק העבודה, נח לוי-אפשטיין, מאג'ד אלחאגי ומשה סמיונוב, 1994.
13. הכנת תוכניות לימודים במערכת החינוך הערבי בישראל: תמורות והמלצות, מאג'ד אלחאגי, 1994.
14. לקראת חיזוק השלטון המקומי ביישובים הערביים בישראל, ראסם חמאיסי, 1994.
15. פיתוח תשתית התחבורה ביישובים הערביים בישראל, ראסם חמאיסי, 1995.
16. החינוך בקרב הערבים בישראל, מאג'ד אלחאגי, הוצאת מגנס ומכון פלורסהיימר, 1996.
17. לקראת בנייה רוויה ביישובים הערביים בישראל, יצחק שנל ואמין פארס, 1996.
18. ערים פלסטיניות חדשות בצד קיימות, ראסם חמאיסי, 1996.
19. מדיניות השיכון והערבים בישראל 1948-1977, זאב רוזנהק, 1996.
20. הבדלים במשאבים ובהישגים בחינוך הערבי בישראל, ויקטור לביא, 1997.
21. המתח בין בדווי הנגב למדינה: מדיניות ומציאות, אבינועם מאיר, 1999.
22. דרך 6 והיישובים הערביים: איום או מנוף? ראסם חמאיסי, 1999.
23. בדוויים ובדוויים-פלאחים בתהליך העיור בנגב, יוסף בן-דוד ועמירם גונן, 2001.
24. לקראת הרחבת תחום השיפוט של יישובים ערביים בישראל, ראסם חמאיסי, 2002.
25. מרחב נצרת: מסגרת מטרופולינית לניהול, תכנון ופיתוח, ראסם חמאיסי, 2003.
26. יהודים וערבים בישראל במציאות משתנה, עורכים שלמה חסון וח'אלד אבו-עסבה, 2004.
27. חסמים בתכנון יישובים ערביים בישראל, ראסם חמאיסי, 2004.

## תוכן העניינים

7	<b>מבוא</b>
9	<b>1 יצירה והסרה של חסמים בתהליך התכנון של יישובים</b>
12	<b>2 חסמים מבניים בתהליך התכנון</b>
12	מצבו של מיעוט בתהליך התכנון
13	סרבול המערכת
14	תוכניות מתאר ארציות כחסמי תכנון ביישובים הערביים
16	חסמים בהיגוי של תהליך התכנון
18	חסמים בתהליך ההכנה של תוכניות מתאר מקומיות ביישובים ערביים
20	<b>3 חסמים מרחביים בתהליך התכנון</b>
20	סתירות מבניות: מוסדות התכנון והמוסדות המוניציפליים
21	היעדר חפיפה בין תחום השיפוט לתחום התכנון
23	היעדר מנגנון פיצוי על העברת שטחים מיישוב ליישוב
24	<b>4 חסמים תרבותיים העומדים בפני תהליך התכנון</b>
24	תפיסת ארעיות והמתנה כחסמים העומדים בפני הפיתוח
25	השורשים התרבותיים של מרקם היישובים הערביים בישראל
27	בעלות פרטית על קרקע כחסם העומד בפני התכנון
28	קשיים בהפרשת קרקע לצורכי ציבור
29	אי ניצול הקיבולת הנומינלית
30	<b>5 צעדים להסרת חסמי התכנון</b>
30	עידוד הסדרת רישום המקרקעין ופתרון סכסוכים
30	עידוד האיחוד והחלוקה מחדש של חלקות קרקע
31	הקמת קרן תכנון
31	ניהול פרויקטלי ככלי להסרת חסמים
5	

32	הגדלת ההיצע של קרקעות מדינה
32	הגברת המעורבות הערבית בתכנון
35	<b>6 סיכום</b>
37	<b>מקורות</b>

## מבוא

ההכרה בפערים הקיימים ברמת הפיתוח בין יישובים ערביים ליישובים יהודיים חדרה אל תודעת רוב מקבלי החלטות. הכרה זו שהסתמנה בשנת 1992, לוותה בהצהרות של מנהיגים שונים. ביום 14.9.2003 הצהיר ראש הממשלה אריאל שרון לפני כניסה לישיבת הממשלה לדיון בהמלצות ועדת אור, כי "השוויון של האזרחים הערבים הוא זכות ולא חסד, ועדיין אנו רחוקים ממנו" (הארץ, 15.9.03). היו גם הצהרות של נשיא המדינה, של שרים אחדים ופקידי ממשלה בדרגים שונים, וכן החלטות בתי משפט ברמות שונות, שכולן הדגישו את הצורך בשילוב מלא של האוכלוסייה הערבית בכל אורחות החיים במדינה וביצירת שוויון הזדמנויות.

היה גם ניסיון לעצב מדיניות-על לתכנון, קידום ופיתוח האוכלוסייה הערבית ויישוביה, שבא לידי ביטוי בסדרה של תוכניות שמטרתן המוצהרת היא סגירת פערי הפיתוח בין היישובים הערביים ליישובים היהודיים, וביניהן:

- תוכנית להקצבת 4 מיליארד שקל לפיתוח היישובים הערביים;
- פרויקט תכנון אב ומתאר ל-34 יישובים ערביים;
- תכנון חמישה אשכולות של יישובים ערביים (כל אשכול כולל לפחות ארבעה יישובים);
- הפעלת מינהלת נתיבי הגליל לפיתוח תשתיות הדרכים ביישובים הערביים;
- פרויקט שילוב אקדמאים ערבים במינהל הציבורי;
- צוותים לפיתוח ולתיעוש היישוב הערבי.

חרף כל ההצהרות והתוכניות לא זו בלבד שלא נסגרו הפערים הם אף העמיקו. הציפיות של האוכלוסייה הערבית להשגת שוויון לא מומשו, לא ברמת הפרט ולא ברמת היישוב. נהפוך הוא, בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל מתחזקת הרגשת הניכור כלפי הממסד ושליחיו, ככל שמחמיר המחסור בהזדמנויות ומתעצמת תחושת המצור על התפקוד, והמצור המרחבי.

השאלות העומדות לבחינה במחקר זה הן אלה:

- מדוע אין הפערים ברמת הפיתוח בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית נסגרים, למרות ההכרה בפערים, במניעיהם ובמשמעויותיהם?
- מדוע אין ההצהרות הרטריות מתורגמות למעשים של ממש?

נראה כי חלק מהתשובות לשאלות אלה טמון בשורה של חסמים המעוגנים בשני הצדדים. מחד גיסא, הערבים בישראל, הן ברמת הפרט הן ברמת הקולקטיב, נמצאים בתחתיתו של סדר העדיפויות הלאומי, כפי שהוא נתפס על-ידי האוכלוסייה היהודית. הציבור הערבי מאשים את הממשלה והציבור היהודי בהגבלת הקידום וביצירת חסמים פוליטיים, חוקיים, מבניים והתנהגותיים, המפחיתים את הזדמנויות הפיתוח, בולמים יצירה של תהליכים מכפילי פיתוח ומגבילים ניווד תפקודי וגאוגרפי של האוכלוסייה הערבית. מאידך גיסא, מוסדות הממשלה והציבור היהודי מציינים כי בקרב האוכלוסייה הערבית קיימים מאפיינים חברתיים, תרבותיים ופוליטיים שהם הם החסמים העומדים בפני פיתוח. בין שחסמים אלה הניצבים בפני האוכלוסייה הערבית בישראל חיצוניים ובין שמקורם בקרבה, הם גורם מרכזי שראוי לבדיקה מדוקדקת. יש לעמוד על הגורמים לחסמים, על אופן פעולתם ועל תוצאותיהם.

מחקר זה מתמקד באחד הממדים של הפיתוח בקרב האוכלוסייה הערבית, זה הקשור לתחום התכנון המרחבי של יישובים. ממד זה הוא אחד המרכיבים המרכזיים והבסיסיים לפתיחת הזדמנויות וליצירת תהליכי פיתוח בקרב האוכלוסייה הערבית. בתכנון מתאר פיזי של היישובים הערביים מתגלעים מחלוקת וניגודים בין האוכלוסייה הערבית והממסד בישראל. התכנון נועד לחזות, לאמוד, לכוון ולהבטיח את צורכי הפיתוח במרחב עבור אוכלוסייה גדלה והולכת ביישובים הערביים. תכנון מרחבי מתמודד אפוא עם שני מרכיבי המאבק בין האוכלוסיות שהם: הממד הדמוגרפי והממד הטריטוריאלי. ניתן להפוך ממדים אלה למנופי פיתוח או להתייחס אליהם כאל בעיות ודילמות שיש להתמודד איתן ולנהלן, תוך הסרה של החסמים המעכבים את מימוש הפיתוח הדרוש. במחקר זה נתפס התכנון המרחבי לא ככלי שליטה ובקרה אלא כמנוף לפיתוח. על כן, הסרת חסמי תכנון עשויה להביא להאצת תהליכי פיתוח במכלול החיים של היישובים הערביים.

מטרתו של המחקר היא להתמקד בזיהוי החסמים העומדים בפני תכנון מרחבי של היישובים הערביים, ולהציע כלים להסרתם, על מנת שאפשר יהיה להאיץ את הפיתוח ולצמצם הפערים ביניהם לבין היישובים היהודיים. המחקר מבוסס על בחינת תהליך התכנון ואישור תוכניות אב ומתאר ליישובים הערביים שהוכנו בעשור האחרון. במחקר נערכה שורה של ראיונות עם מתכננים, מהנדסי ועדות מקומיות ופקידים בוועדות המחוזיות, מנהלי התכנון, ראשי רשויות וחברי ועדות היגוי של תוכניות אב ומתאר. במהלך המחקר נדון מבנה המערכת ותהליך התכנון בישראל, מאפייניהם ותפקודם, תוך דגש על המתרחש ביישובים הערביים, כולל זיהוי חסמים העומדים בפני תהליך אישור תוכניות וביצוען. לסיכום, מוצעות המלצות מדיניות להסרת חסמים ולהפחתת ההשלכות השליליות בקבלת ההחלטות בתהליך התכנון, לקראת יצירת תשתית לפיתוח היישובים הערביים.

הכוונת הפיתוח ביישובים ערביים, כמו ביישובים ייחודיים, קשורה בתהליך קבלת החלטות של מערכת ציבורית בירוקרטית. תהליך המחלחל מהדרג הגבוה המיניסטריאלי ועד לדרג הנמוך העוסק במימושן של החלטות בשטח. לאורך תהליך זה קיימים חסמים העוצרים את זרימתו בקצב ובכיוון הראויים. התוצאה היא עיכוב או שינוי של ביצוע החלטות הנוגעות לפיתוח היישובים הערביים אשר התקבלו בדרג ממשל גבוה על-ידי דרגי ביניים ממשליים. דרגי הביניים אינם בהכרח מזדהים עם המדיניות של יצירת שוויון לערבים שעליה החליט הדרג הגבוה. תהליך זה אינו ייחודי לאוכלוסייה הערבית, הוא קיים גם בחברות אחרות וגם בעניינים הנוגעים לאוכלוסייה היהודית. אולם, האוכלוסייה הערבית סובלת מכך ביותר בשל היותה מיעוט לאומי בשולי הרוב היהודי. מיעוט זה אינו נגיש דיו למערכת הפוליטית והבירוקרטית ואין לו ייצוג בדרגי הביניים של המערכת הבירוקרטית (סיכוי, 2003) ובפני ניווד תפקודי וגיאוגרפי קיימים חסמים ממסדיים, מבניים ותפקודיים.

חסמים בתכנון יישובים הם צעדים או פעולות המעכבים או מונעים התקדמות של תהליך קבלת החלטות או מטים אותו לכיוונים אחרים מאלה שנקבעו בתחילתו. חסמים אלה יכולים להתרחש בתחנות שונות לאורך דרכו של תהליך קבלת ההחלטות. החסמים יכולים להיות פנים-קהילתיים, וגם חיצוניים לקהילה אך משליכים עליה באופן ישיר. החסמים יכולים להיות מעוגנים במבנה המערכת או בתפקודם ובהתנהגותם של ה"שחקנים" בה. עוצמת ההשפעה של חסמים אלה עשויה להיות דיפרנציאלית בין הקהילות המושפעות ממבנה המערכת ומתפקודה. קהילות, אשר יש להן נגישות למפעליה של מערכת קבלת ההחלטות ומעצבי תהליך הקצאת משאבים, ואשר יש זהות בין האינטרסים שלהן לבין אלה של המערכת, מושפעות באופן מצומצם מקיומם של חסמים מבניים ותפקודיים. לעומת זאת, קהילות, אשר ביניהן לבין מפעילי המערכת אין זהות אינטרסים ואין להן ייצוג בקרב מפעילים אלה, עשויות להיות מושפעות מאוד מחסמים אלה. יישובי מיעוטים או יישובים פריפריים, שאינם נגישים למרכזים של קבלת החלטות, נתונים להשלכות החסמים יותר מיישובים של קבוצת הרוב, ובמיוחד אלה שבליבת הארץ, שהם שותפים פעילים בתהליך קבלת ההחלטות, וגם מודעים ל"כללי המשחק" להסרת חסמים (Kenneth, J. A. et al, 1995).

חסמים אפשר להסיר בכמה דרכים ובאמצעים הנגזרים מאופי החסמים. דרך ראשונה להסרת חסמים מבניים, היא נקיטת צעדים של שינוי מבני וקבלת החלטות אוניברסליות, שנועדו לפשט את המערכת ולעשותה שקופה ונגישה. דרך שנייה יכולה להיות יצירת מנגנונים עוקפי תהליך קבלת החלטות, כגון ייזום פרויקטים ייעודיים בתחומי זמן ומשאבים. דרך שלישית יכולה להיות שינוי התנהגות של מקבלי החלטות, הגברת מודעותם ליעדי החלטות הנקבעות בדרגים גבוהים והזדהותם עם יעדים אלה. דרך רביעית להסרת חסמים יכולה להיות תחלופת סגל, כולל מינוי אנשים להפעלת פרויקטים ולקיצור הליכים.

התופעה של יצירת חסמים והסרתם, אינה ייחודית לתהליך התכנון והפיתוח ביישובים הערביים בישראל. ניתן לזהותה בכל מערכת בירוקרטית בעולם הרחב. מדינות וחקירות מפותחות דואגות לצמצם את השפעתם של חסמים אלה על-ידי הגברת שקיפות המערכת והגדלת הנגישות למשאבים ולתהליכי קבלת החלטות של נציגי התושבים. חסמים יכולים להעיד על רמת ההתפתחות של חברה מסוימת ועל בשלותה וכך ככל שחברה מפותחת יותר, החסמים בה חלשים יותר. ולעומת זאת, חברה שאינה מפותחת דיה ויש בה תחרות עזה בין קבוצות המשאבים המוגבלים היא בדרך כלל חברה שבה אנו מגלים אמצעי חסימה רבים.

לחסמים יש השלכות שליליות מרחיקות לכת על רמת הפיתוח, על יצירת הזדמנויות ועל מימושן. חסמים מונעים או מעכבים מימוש פרויקטים של פיתוח ומקטינים את סיכויי ההתחרות של קהילות חלשות יחסית. במדינה שבה יש רוב ומיעוט החסמים הם אחד ממנגנוני השליטה של קהילת הרוב בקהילת המיעוט והם מגבירים את תלותה בקהילה השולטת במשאבים ובחלוקתם. חסמים יכולים גם להפוך לחלק של תפיסה אידאולוגית חברתית ופוליטית, שממנה יגזרו מדיניות ואמצעי הביצוע היום-יומיים. חסמים גם יכולים להתפתח באופן אורגני בחברה, עקב תהליך הידרדרות ניהולית ומוסרית.

בקרב מתכננים ונציגי מוסדות התכנון רווחת התפיסה לפיה הגבלות חוקיות נחוצות כדי להבטיח בקרה על תכנון פיתוח היישובים וכדי למנוע כרסום אדמות חקלאיות. זמינותו של תכנון מסדיר מאפשרת חשיבה מעמיקה טרם יוזמת פיתוח, ובכך ניתן להבטיח תכנון ופיתוח בר-קיימא. כמו כן, מתן הזדמנות להתנגדויות לתוכניות מקומיות ומחוזיות והזדמנות לשימוע תוכניות ארציות, חושפים כל פגיעה של התכנון והפיתוח בבעלי אינטרסים, ומבטיחים את שיתוף הציבור בתכנון, הגם ששיתוף זה עלול לייצר חסם שיעמוד בפני קידומו (אלפסי, 2002). אולם, שלב התכנון עשוי לשמש מקור להפעלת חסמים של פיתוח. כל פיתוח בישראל מחייב היתר הניתן על-ידי מוסד תכנון המנפיק היתר זה על פי תוכניות בתוקף (חוק תכנון ובנייה-1965). כל עיכוב בתהליך התכנון ובאישורו גורר עיכוב בפיתוח. דהיינו, בתהליך התכנון המרחבי הסטטוטורי טמון פוטנציאל של חסמים בפני פיתוח יישובים, אם מי שאמונים על תהליך זה אינם עושים די לצמצום פוטנציאל זה. אין זה מקרה על כן, שראשי רשויות מקומיות ערביות וגם

נציגים של משרדי ממשלה טוענים, ובצדק, כי תת-הפיתוח של היישובים הערביים מקורו כבר בשלב התכנון (חמאיסי, 1990). הכנת תוכניות מתאר, אישורן וביצוען נעשים בקצב איטי מאוד, שאינו מדביק את הביקוש הקיים באוכלוסייה הערבית. גם תכני התכנון אינם תואמים את הצרכים, את כללי וקודי ההתנהגות של האוכלוסייה הערבית. להלן יעשה ניסיון לתאר את תהליך התכנון עתיר החסמים בפני פיתוח היישובים הערבים.

### מצבו של מיעוט בתהליך התכנון

התכנון הפורמלי בישראל מעוגן במסגרת חוק תכנון ובנייה-1965 על תיקונו השונים. חוק זה התבסס על פקודת בניין ערים (1936) המנדטורית, פקודה שהועתקה ללא התאמה מחברה אירופית שעברה מהפכה תעשייתית, לחברה ערבית, חקלאית ומסורתית (אלתרמן, 1990; Khamaisi, 1997). בבסיס החוק עמד רעיון מתן סמכות התערבות ציבורית, קרי סמכות התערבות למדינה ולמוסדותיה, בתהליכי פיתוח כולל חדירה לרכוש הפרט בכדי לשמר, לייצר או לייצג את האינטרס הציבורי (שחר, 1993). בחברות הומוגניות מבחינה לאומית, אתנית ותרבותית, האינטרס הציבורי העליון מקובל על כלל הציבור, המגויס לממשו ולהגן עליו. בחברות שסועות מבחינה לאומית ודתית, קבוצת הרוב מעצבת וקובעת את האינטרס הציבורי. המיעוט אינו שותף, ואף מרגיש כי מימוש האינטרס הציבורי עומד בניגוד לאינטרסים שלו והוא אינו מזדהה אתו (יפתחאל, 1994, 1997). הניגוד הבסיסי בין מיעוט לרוב ברקע יעדי התכנון המרחבי והמדיניות להשגתם מייצר חסם העומד בפני אפשרות שיתופו של המיעוט וגיוסו לצורך השגת יעדים שחלקם מנוגדים לתפיסת עולמו, לנרטיב ולתרבות שלו. יש על כן לפעול ליצירת תנאים אשר יביאו להסרת חסמים בפני המיעוט בכדי להבטיח את מעורבותו ואת נכונותו לקבל את התכנון.

מבחינה פורמלית חוק התכנון והבנייה תקף לכל אזרחי המדינה. אולם, מנגנוני היישום הם המייצרים הבדלים באכיפת החוק (אלתרמן וסתיו, 2001). לדוגמה, בנייה ללא היתר קיימת בקרב האוכלוסייה הערבית והיהודית כאחד, כפי שעולה מדוח הוועדה לבדיקת הבנייה הבלתי-חוקית במדינה בשנת 2000 (גזית, 2000). מערכת אכיפת החוק והציבור היהודי בישראל מתייחסים לבנייה ללא היתר כבעיה אזרחית שיש לטפל בה. במקרים מסוימים הבנייה ללא היתר נתמכת על-ידי חלק מהציבור כי אפשר להשיג באמצעותה יעדים לאומיים. לעומת זאת לבנייה ללא היתר במגזר הערבי מיוחסת משמעות של בעיה לאומית ביטחונית, ומיוחסות לה מזימות לאומניות. בנסיבות אלה האוכלוסייה הערבית סובלת יותר מחסמים חוקיים מאשר האוכלוסייה היהודית.

## סרבול המערכת

חוק התכנון והבנייה קבע מערכת היררכית של מלאכת התכנון והבנייה שכוללת ועדה ארצית, ועדה מחוזית וועדה מקומית וכן ועדות משנה נושאיות. כך גם קיימת מעורבות בתכנון של גורמים ומוסדות הפועלים בנפרד ובאופן עצמאי, שהחלטותיהם משתלבות במערך התכנון המרחבי ומחייבות אותו, למשל קק"ל, רשות שמורות הטבע והגנים הלאומיים, מע"צ ועוד. כל אלה מוסיפים סרבול למערכת התכנון.

חוק התכנון והבנייה אינו מאפשר קיצורי דרך. תוכנית חייבת לעבור את התחנות שנקבעו בחוק כדי לקבל אישור. כל תוכנית חייבת לעבור פרוצדורה הקבועה בחוק, על פיה נבדק אם התוכנית אינה סותרת תוכניות מאושרות הקובעות זכויות או מגדירות מגבלות, או תוכניות מדרג גבוה יותר (אלתרמן, 1981; חמאיסי, 1993). כך, תוכנית מתאר מקומית חייבת להיות תואמת את תוכניות המתאר המחוזית והארצית. מקרה שבו תוכנית מתאר מקומית באה לשנות תוכנית מתאר מחוזית או ארצית מחייב דיון במוסד התכנון הגבוה שאישר את התוכנית המחוזית או הארצית. קיצורי דרך עלולים להביא עתירות לבתי משפט ובכך לעצור את הליך התכנון או לפחות לעכבו.

המודעות למשמעויות השליליות של סרבול מערכת התכנון גברה, במיוחד בשנות התשעים המוקדמות, עם גל העלייה הגדול ממדינות חבר העמים לשעבר. תהליך קליטתם של המהגרים הרבים שהגיעו לארץ, חשף את חסם הסרבול הרב העומד בפני תכנון מרחבי סטטוטרי והוביל לשינוי במבנה מוסדות התכנון. שינוי זה כלל את הצעדים האלה:

- א. הקמת ועדות מיוחדות (הוועדות לבנייה למגורים ולתעשייה- ול"ל) במקביל לוועדה המחוזית לאישור תוכניות מתאר מקומיות ומפורטות בתנאים מקלים מסוימים.
- ב. קיצור תהליך האישור על-ידי צמצום לוח הזמנים ותקופות האישור ודילוג על שלבים או שילובם בין שלבים אחרים.
- ג. התגייסות מערכת התכנון המקומית (עיריות ומועצות אזוריות) לקידום תוכניות ולהפעלת סמכויותיה במסגרת ייצור פתרונות מגורים, תעסוקה ותשתיות לקליטת ההגירה.

כך, במקום לחכות לאישור התוכניות על-ידי הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית על פי התוספת הראשונה של חוק התכנון והבנייה, שולבה עבודתה של ועדה זו בתוך ועדות הול"ל (שלאין ופייטלסון, 1996), שהן ועדות מקבילות לוועדות המחוזיות, ואשר חלק מחבריהן חברים בוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה. כלומר, אם המערכת הממסדית הפוליטית תהיה מודעת למידת סרבולה בתחום התכנון ואף תתגייס למציאת פתרונות היא תהיה מסוגלת לחולל שינוי מבני, הכולל חקיקה אד-הוק, בדומה לחקיקה בכנסת שליוותה את הקמת הול"ל.

## תוכניות מתאר ארציות כחסמי תכנון ביישובים הערביים

כיום יש 38 תוכניות ארציות בקירוב, חלקן כוללניות ומקצתן נושאיות. תוכניות אלה קובעות ייעודי קרקע בכל רחבי המדינה, והן מחייבות תוכניות מחוזיות ומקומיות. במהלך הזמן נערכו בהוראותיהן או בייעודי הקרקע שבהן שינויים נקודתיים. אף כי לא כל התוכניות הארציות האלה על התיקונים שנערכו בהן, מאושרות על פי חוק, במוסדות התכנון הן נתפסות כמייצגות כיוונים של תכנון ארצי. לכן המוסדות מאמצים את הנחיות התכנון הכלולות בתוכניות אלה ומחדירים אותן למלאכת התכנון המחוזי והמקומי.

ככלל אפשר לציין כי תוכניות המתאר הארציות מצמצמות במידה ניכרת את מרחב התמרון בתכנון היישובים הערביים בישראל. היישובים הערביים פרוסים ברובם בפריפריה, באזורים הרריים המצטיינים בנוף יפה. דווקא מיקומם הפריפרי, היכן שיש משאבים לשימור תשתיות על-יישוביות ולהעברתן, הופך אותם לפגיעים במיוחד בהשוואה לסך כול מערכת היישובים היהודיים. הפריסה של התוכניות הארציות מצביעה על כי בעת קביעת תחום הפיתוח ומיפוי ההגבלות של תוכניות המתאר הארציות המתכננים היו ככל הנראה מקסימליסטים בקביעת ההגבלות, במיוחד בסמיכות ליישובים ערביים. יישובים ערביים ככלל לא היו יעד לפיתוח, למשל, לא סומנו לפיתוח כפרים קטנים בתוכניות ארציות, כמו הכפרים הלא-מוכרים בצפון ובנגב. להיפך, הם נתפסו כיישובים שיש להגביל את התרחבותם ולצמצם את מספרם ופריסתם (חמאיסי, 1993). תחזיות המתכננים לא כללו את ההתפתחות וההתרחבות המהירה של היישובים הערביים ולכן לא הקצו להם שטחים די הצורך להמשך הפיתוח. מלבד זאת, שלא כרבים מן היישובים היהודיים, לתושבי היישובים הערביים לא ניתנה אפשרות להשפיע באופן פעיל על תכני התוכניות שקבעו את הגבלות הפיתוח. ואכן, האינטרסים של תושבי היישובים הערביים לא קיבלו ביטוי מספיק בתוכניות ארציות אלה.

בעת הכנת תוכנית מתאר ארצית (תמ"א) 31 הוגדר שטח מצומצם המיועד לפיתוח ביישובים הערביים. השטחים שמסביב ליישובים אלה הוגדרו בדרך כלל כשטח משאבי טבע שמור. הותר פיתוח רק למטרות תיירות ונופש וגם זאת במשורה. תמ"א 22 קבעה שטחי יער וייעור הצמודים ליישובים ובכך הגבילה את האפשרות להרחיב גם בעתיד את השטח הבנוי. דרכים ארציות, אזוריות ומקומיות, העוברות בתוך או בסמוך ליישובים ערביים קבעו קווי בנייה האוסרים בנייה בשטחים נרחבים בקרבת יישובים אלה. על פי תמ"א 14 פרוסות מחצבות שונות דווקא סמוך ליישובים ערביים. דוגמה לכך היא מחצבת נשר, בין כאבול לעיר טמרה, או המחצבות בין ביר אלמכסור ושפרעם. לפריסה זאת יש שתי השלכות: השלכה סביבתית – היות המחצבות מטרד סביבתי; והשלכה מרחבית – שנוגעת לפיתוח העתידי של היישובים הערביים, משום שבתמ"א 14 נקבע איסור בנייה ברדיוס של כ-500 מטרים מגבול של מחצבה.

לא די שההגבלות בתוכניות המתאר הארציות על היישובים הערביים מצמצמות את האפשרויות להמשך הפיתוח המרחבי ביישובים הערביים, הן גורמות לעיכוב תהליך האישור של תוכניות המתאר המקומיות והמפורטות שנערכות בהם, דווקא בשל הצורך לערוך שינויים בתוכניות עצמן. הדבר כרוך בזמן רב ובהוצאות כספיות ניכרות גם משום שהתוכניות לא הביאו בחשבון מראש את צורכי הפיתוח העתידיים ביישובים הערביים ומשום שכל שינוי חייב להיות מובא לאישורה של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה או מוסדות המשנה שלה. כדי לצמצם את העיכוב באישור התוכניות המקומיות, מוצע כאן כי תוכניות אב, שתהליך הכנתן היה מלווה בוועדת היגוי בין-משרדית ובהשתתפות בעלי עניין שונים (כגון פרויקט תכנון 34 יישובים ערביים) ואשר אומצו על-ידי הוועדה המחוזית, יאומצו על-ידי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה כמקשה אחת. דהיינו, במקום להביא לדיון במועצה הארצית תוכנית מתאר של כל יישוב ערבי בנפרד, מוצע כאן להקים ועדת משנה ייעודית במועצה הארצית בהשתתפות נציגי היישובים הערביים, על מנת לבחון במקובץ את תוכניות המתאר המוצעות ליישובים אלה, ולאשרן באופן כולל כשינוי של תוכניות המתאר הארציות. ולא, הטיפול הפרטני בתוכנית כל יישוב ואל מול כל תמ"א בנפרד, ימשיך להיות חסם המעכב ואף מונע אישורן של תוכניות מתאר מקומיות ומפורטות ביישובים הערביים.

הריבוי של תוכניות מתאר ארציות לנושאים ולאזורים שונים מהווה עוד חסם בתכנון יישובים, ולא רק יישובים ערביים. בין התוכניות הארציות השונות יש אי-התאמה הגורם לניגודים ואלה הם מצע למרחבים אפורים בהם פועלים שיקולי דעת זרים. אי-ההתאמה גם מעכב את תהליך אישורן של תוכניות מתאר מקומיות. יש אפוא צורך לאגם את כל תוכניות המתאר הארציות למסמך תכנון אחד, הנגיש למתכננים. כשם שקיימת תוכנית מתאר מקומית שבאה במקום תוכניות מתאר מפורטות ומאושרות, אפשר יהיה להכין תוכנית מתאר ארצית אחת, במקום הרבה תוכניות נושאיות ולהימנע מריבוי הגופים המעורבים בהן. כך למשל תמ"א 35 תכלול את כל תוכניות המתאר הארציות הנושאיות הקיימות. כל מי שרוצה לקבל מידע או הנחיה לתכנון ולפיתוח שטח ברמה המקומית יתבסס על הוראות ותשריט תוכנית מתאר ארצית אחת עדכנית. תוכנית מתאר ארצית כוללת צריכה לכלול מצרף של כל התוכניות הארציות הקודמות שיש להן ממד תקנוני והנחיות והן מגדירות שימושי קרקע. גם במקרה של סתירה בין תוכנית מתאר ארצית קודמת לתוכנית מתאר כוללת חדשה כגון תמ"א 35, ההוראות, הייעודים וההנחיות שנקבעו בתוכנית האחרונה הם שיהיו תקפים. כך יפתח פתח להקל על הליך השינוי של תוכניות מתאר. בה בעת, יצומצם מספר הגופים הארציים המחייבים תיאום והסכמה ובכך יקוצר תהליך האישור של תוכניות מתאר מקומיות ליישובים הערביים.

## חסמים בהיגוי של תהליך התכנון

חוק התכנון והבנייה 1965 קבע מבנה היררכי מחייב של מערכת מוסדות התכנון. אולם, מבנה זה אינו היחיד הפועל בתחום התכנון ובמקביל לו קיים מערך של ועדות עבודה והיגוי שאמורות להנחות, ללוות ולהכין תוכניות אב ומתאר טרם העברתן למסלול הסטטוטורי המחייב. תהליך הקמתן של ועדות עבודה והיגוי המתלוות לתהליך התכנון צמח מתוך התכנון הלא-פורמלי וחדר לתכנון הפורמלי משנות התשעים המוקדמות, מהרמה הארצית ועד הרמה המקומית. בתהליך הכנת תמ"א 31 פעלה ועדת עבודה והיגוי, כנראה במטרה לנסות לשלב בין התכנון לביצוע. בשל מאפייניה של תמ"א 31, פעלה ועדה זו במסגרת שילוב בין תכנון ופיתוח יזומים ועיגונם בתכנון סטטוטורי מסדר, לבין מעקב אחר מימוש התכנון. מבנה מוסדי זה אומץ גם בהכנת תוכניות לארבעת אזורי המטרופולין (ירושלים, תל אביב, חיפה ובאר-שבע), בהכנת תוכניות מחוזיות כלליות (חיפה, באר שבע, המרכז, ירושלים והצפון) וחלקיות (כגון סובב נצרת ומטרופולין באר-שבע). גם בפרויקט תכנון היישובים הערביים כגון תכנון 34 היישובים, וכן באשכולות התכנון בהם הוקם מערך של ועדות עבודה והיגוי.

בבסיס הקמתן של ועדות עבודה והיגוי אלה היו כוונות טובות שנקשרו בניסיון להבטיח מוצר תכנוני המביא בחשבון את העמדות והאינטרסים של גופים שונים שאינם מיוצגים במוסדות התכנון הסטטוטורי. כך גם ניתנה אפשרות לנציגים המשמשים במוסדות התכנון הסטטוטורי והחברים בוועדות העבודה וההיגוי לקבל מידע מפורט על קבוצות האינטרסים הנפגעות או הנהנות מן התוכנית המתגבשת ולהכיר את עמדותיהם, וכל זאת קודם שתוגש התוכנית למוסדות התכנון הפורמליים. תהליך ההיגוי שם דגש על מעורבות הציבור ועל תהליך התכנון ולא רק על מוצר התכנון. במהלך תהליך התכנון ובשלבי הציבוריים השונים שבהם מיוצגים תושבים, משרדי ממשלה, ובעלי עניין, נחשפים תכני התכנון ודילמות התכנון של צוות התכנון והמוסדות האמורים לאשר את התכנון.

ועדת ההיגוי מורכבת משלוש קבוצות נציגים לבד מצוות התכנון. קבוצה ראשונה כוללת את הפקידים נציגי משרדי הממשלה, המוסדות הירוקים הממלכתיים למחצה, ומוסדות תכנון המעורבים ברמות שונות בתהליך אישור התכנון (הארצי, המחוזי והמקומי). נציגים אלה אוצרים כוח לא מבוטל בזכות הידע שלהם בתחום התכנון ובזכות מעמדם בתהליכי קידום אישור התוכניות במוסדות התכנון. במקרים רבים נציגי משרדי הממשלה השותפים בוועדת היגוי הם גם נציגי משרדי הממשלה בוועדות התכנון הסטטוטוריות המאשרות את התכנון.

קבוצה שנייה של חברי ועדת היגוי היא הפוליטיקאים, ובהם ראשי הרשויות. קבוצה זו ממעיטה להשתתף בוועדות היגוי בשל סדר היום הפוליטי של חבריה. אלה מעדיפים שלא להיות שותפים לתהליך הממושך והמורכב שהשפעתם בו מוגבלת בשל ריבוי אינטרסים. אחרים מעדיפים לא להתחייב לתהליך שקשה לצפות את התשומות

והתפוקות שלו. עוד גורם להשתתפותם המצומצמת של פוליטיקאים בוועדות ההיגוי, על-אף שחלקם מוגדר כיושבי ראש ועדות אלה, הוא נטייתם הברורה להחלטות אופרטיביות קצרות טווח, שאפשר יהיה לזקוף לזכותם במחזור החיים הפוליטיים שלהם כחלק מהישגיהם. מנגד, הם נמנעים מפגיעה נוספת בקבוצה של נפגעי תכנון. תכנון לא יכול לענות על כל האינטרסים והצרכים של האוכלוסייה ביישוב. בניסיון העבר של חלק מהפוליטיקאים בוועדות ההיגוי אנו מזהים חוסר עקביות לצד דרישות גורפות (שספק אם מנגנון תכנון סטטוטורי יכול להיענות להן), ושימת דגש על העיוות ההיסטורי והקיפוח.

קבוצה שלישית של חברי ועדת ההיגוי היא נציגי הגופים בעלי עניין בתכנון, כולל נציגי ציבור. חלק מנציגי הציבור בוועדות העבודה וההיגוי מתחלף בהתאם ליישובים שעבורם מכינים תוכניות מתאר. חלק מנציגים אלה לא ממשיך להשתתף בתהליך התכנון המורכב. במקרים מסוימים נציגי ציבור עומדים חסרי-אונים אל מול התהליך ותכני התכנון, עד כדי כך שהם נתפסים בעיני עצמם כשותפים למחדל ומעניקים לו הכשר, ולכן נרתעים מלהמשיך בחברות בוועדת ההיגוי. מקצת הנציגים אינם מבחינים במגבלות התכנון, ומנסים להציג את כל הדילמות הקשורות בפיתוח היישובים דרך ועדת ההיגוי. מכאן, שהאפקטיביות של השפעתם על תהליך התכנון ותכניו מוגבלת. במקרים רבים נציגים שפורשים מוועדת ההיגוי הופכים להיות נטל, חסם העומד בפני אפשרות אישור תוכנית. הם מציגים בפני הציבור את אזלת ידם להשפיע, ומציינים שהכל מוכתב מלמעלה על-ידי מדיניות שאינה באה לשרת את מטרות הציבור וצרכיו. התוצאה היא בהכרח איבוד אמון בצוות התכנון, מוצר התכנון ומוסדות התכנון, עקב אי הבנות וחוסר תיאום ציפיות. כך השותפות בוועדת ההיגוי הופכת לדילמה ומייצרת חסמים ואינה מסייעת לכוון את הציבור מעמדה מתנצחת לעמדה משתתפת ומשתפת.

התוצאה הסופית של תנאי הפעולה בוועדות העבודה וההיגוי של הכנת תוכניות מתאר ליישובים היא התחזקות החסמים העומדים בפני קידום התכנון ואישורו. לכל קבוצה מבין שלוש הקבוצות האלה יש מערך אינטרסים שונה וגם סדר יום שאינו זהה בשלבי ההיגוי וליווי התכנון.

הניסיון הראה שוועדות ההיגוי והעבודה אפשרו מעורבות של "שחקנים" שונים ושל קבוצות אינטרס שונות בתהליך התכנון וביצירת מוצר התכנון. למיטב ידיעתנו לא נעשה מחקר הערכה של תרומת ועדות ההיגוי והעבודה לקידום תהליך התכנון ולאישור התוכניות, ואף לא נערכו תוכניות טובות יותר ומתאימות לצורכי אוכלוסיית היעד. גם לא נערכה בחינה לתרומת ועדות אלה לקיצור הליכי התכנון. כמובן שמתנהל ויכוח סביב נושא התרומה של ועדות אלה להסרת חסמים בעת התכנון הפורמלי. ההנחה היא שוועדות אלה יתרמו למעורבות הציבור וליצירת קונסנסוס סביב התוכנית וכך יעלה בידן לצמצם התנגדויות בעת אישור התכנון במוסדות התכנון הפורמליים. בה בעת, יש בכוונתן להטמיע את כוונות התכנון ומוצר התכנון בקרב השותפים לתהליך ההיגוי. ההשתתפות בפגישות ועדות ההיגוי והעבודה אינה מחייבת. בחירת החברים נעשית על-

ידי נציגי משרד הפנים או בהסכמתם, תוך ביטוי רצון מוצהר לשתף מגזרים שונים בוועדות אלה. אך הניסיון הראה שחלק מהפעילים שרוצים להשתתף ויכולים להשפיע אינם מקבלים במה בוועדות ההיגוי והעבודה, בתואנה כי תהליך התכנון טרם הסתיים, וכי עמדות שלא נטענו בתהליך ההיגוי יכולות להישמע בשלב ההתנגדויות. הכוונה לצמצם התנגדויות על-ידי חשיפת תהליך התכנון ושיתוף ועדות ההיגוי בו, אינה מוכחת אפוא. בה בעת מתרחש עיכוב ושיהוי בתהליך יצירת תוכניות. נראה כי יש צורך לערוך מחקר הערכה לתרומה של מבנה מקביל למוסדות התכנון הפורמליים ומקדים אותם.

ראוי לציין כי סתירות שקיימות בין החלטות ועדת ההיגוי להחלטות ועדות מחוזיות וארציות לתכנון ולבנייה הן חסם העומד בפני קידום אישורן של תוכניות מתאר ביישובים הערביים, ומסכלות אפשרות של הגברת האמון בקרב הציבור למוסדות התכנון המייצגים את הממסד בישראל. צריך להתמודד עם סתירות אלה על-ידי קביעת הנחיות ברורות הנוגעות לתהליך התכנון. עוד ראוי שמוסדות התכנון הסטטוטורי יגבו את החלטות ועדות ההיגוי. אינני מציע לבטל את עבודת ועדות העבודה וההיגוי כמלוות את תהליך התכנון והכנת התוכניות. מניסיוני האישי הייתה לוועדות אלה תרומה מוכחת לתהליך התכנון, ליצירת קונסנסוס סביב התוכניות ולהגברת מעורבות הציבור. כוונתי היא להסדיר וליעל את עבודתן עם מוסדות התכנון הפורמליים ולשפר את יחסן אל מוסדות אלה.

### **חסמים בתהליך ההכנה של תוכניות מתאר מקומיות ביישובים ערביים**

בשנות התשעים הייתה ישראל עדה לפעילות תכנון נמרצת ברמה הארצית שכללה, בין היתר, את תמ"א 31, תוכנית אב לישראל 2020, תמ"א 35. ברמה המחוזית, נכללו בין היתר מחוז הצפון, חיפה, המרכז, ירושלים והנגב. וכן התוכניות המטרופוליטיות שבהן נכללו בין היתר תל אביב, חיפה, ירושלים ובאר שבע. הוכנו גם תוכניות ברמה המקומית, במיוחד בעקבות היוזמה הממשלתית להכנת תוכניות אב ומתאר חדשות ליישובים הערביים, על פי החלטת ממשלה משנת 1995, התחיל פרויקט תכנון אב של 34 היישובים הערביים (אלתרמן וסתיו, 2001). לאחר מכן בתחילת שנת 2001 התחיל תכנון ארבעה אשכולות הכוללים כ-20 רשויות. גם ועדות מקומיות, כגון ועדה מקומית מבוא עמקים, החלו בהכנת תוכניות אב ליישובים הנמצאים במרחב התכנון שלהן. הקמת מינהלה ייעודית נועדה ללוות את תהליך התכנון וכך גם כינון ועדות ההיגוי בראשות ראשי הרשויות המקומיות נועד לרתום אותם לתהליך ולהכין תוכנית העונה על צורכי היישובים בהתחשב במגבלות ובחסמים. הניסיון העלה כי הייתה שונות בהיקף ההשתתפות של חברי ועדות ההיגוי ובעוצמתה. במקרים אחדים חלק מחברי ועדת ההיגוי התנגדו לתוכנית שהיו שותפים לעיצובה, על שום שהמוצר התכנוני הסופי לא הלם את דרישותיהם המגזריות, או שעמדותיהם השתנו על פני ציר הזמן והתכנון לא הביא לידי ביטוי את עמדותיהם החדשות. הגוף שאימץ את תוכניות האב היה הוועדה

המחוזית. במקרים אחדים הוועדה המחוזית החילה שינויים בתוכניות שאומצו על-ידי ועדת ההיגוי, ובניגוד לדעתם של חלק מחבריה, כולל ראשי רשויות מקומיות, כמו למשל במקרה של תוכנית האב לערים סח'נין ועראבה. נציגי שני היישובים הגישו את הערותיהם על תוכניות האב, שאומצו על-ידי הוועדה המחוזית, שהיו שונות מהתוכניות שאושרו על-ידי ועדות ההיגוי המלוות. צעד זה גרם לשחיקת ערכה של ועדת ההיגוי והחליש את מעמדה בעיני נציגי היישובים, וגם תרם לצמצום מספר החברים המשתתפים בה.

מניסיוני כחבר צוות תכנון בוועדות היגוי אני יכול להעיד על התרומה של ועדות אלה, וכאמור, אין אני מציע לבטלן. הצעתי היא שלא להפוך את מבנה ההיגוי לחסם, לגוף מסונן, ולבסיס ליצירת ניגודים וכפילויות בין מוסדות התכנון. יש להבטיח שתוכניות המאומצות על-ידי ועדת ההיגוי יועברו לדיון ואישור במוסדות של התכנון הפורמלי. כך נגביר את האמינות של ועדות ההיגוי, נחזק את תרומתן ונקצר את תהליך אישור התוכניות. כך אפשר יהיה למנוע מצב שבו ועדות ההיגוי אלה הן רק עוד גוף או מסנן בתהליך התכנון והמעקב, ודיון על תוכנית בפני ועדה מחוזית או מועצה ארצית יהיה דיון ראשוני ועקרוני, כאילו שלא היה ליווי והיגוי לתכנון האב או המתאר. כך גם שבים וממקדים את הדיון במטרות התוכנית, בתכנון ובמוצר התכנון במוסדות התכנון, בגלל שחלק מחברי ועדת ההיגוי אינם חברים בוועדה המחוזית. לאור זאת יש להבטיח ייצוג הולם של חברי ועדת ההיגוי, כך שהם יהיו אלה שיקבלו החלטה בעניין אישור התוכנית בוועדות מחוזיות וארציות. כן מוצע לקבל החלטה במוסדות התכנון, או הנחיות שר ולשקול אפילו אפשרות של שינוי חקיקה, שבה יצוין כי תוכניות אשר נידונו ואושרו בוועדות ההיגוי, יקבלו קדימות בדיון בפני הוועדה המחוזית והדיון הפורמלי בהן יתקיים לצורך הפקדתן בציבור הרחב כדי לאפשר לו להגיש התנגדויות לתוכנית המוצעת, אם יהיו כאלה. כך אפשר יהיה לחסוך זמן, למנוע סתירות ולהבטיח רציפות בהחלטות תכנוניות.

התכנון בא להסדיר את ייעודי הקרקע במרחב שמחולק מינהלית לרבדים שונים. רובד ראשון כולל חלוקה בין רשויות מוניציפליות שונות (עירויות, מועצות מקומיות, מועצות אזוריות) באמצעות מנגנון הנקרא תחומי שיפוט, שבו מוענקת לרשות מקומית סמכות לפקח על הפיתוח ולגבות הכנסות ממסים והיטלים. רובד שני קשור לחלוקת המרחב בין מוסדות תכנון מקומיים המתכננים את מרחביהם, ובכלל זה מפקחים על ביצוע התכנון. ברובד זה קיימים שלושה סוגים של ועדות מקומיות (עירייה, ועדה מקומית מרחבית, ועדה מקומית במועצה אזורית). הרובד השלישי קשור להיבטים הקנייניים, ובכללם בעלות, חזקה וחכירה של קרקע. יש היבטים קנייניים שונים: בעלות מדינה, בעלות פרטית, חכירה וחזקה שמוקנית לפרט או ליישוב כגון משבצות קרקע מוכרות ליישובים (אלתרמן, 1999). גבולות שלושת הרבדים אינם מוחלטים, אלא הרבדים משתלבים זה בזה. מנגד, מוסדות שונים מנהלים את שלושת הרבדים לכל מוסד יש סדר יום ואינטרסים משלו. ניגודים, סתירות, וחוסר תיאום בין המוסדות המנהלים את המרחב בגבולות השונים, מייצרים חסמים העומדים בפני תכנון היישובים הערביים כפי שיפורט להלן.

#### סתירות מבניות: מוסדות התכנון והמוסדות המוניציפליים

משרד הפנים הוא אמנם בעל סמכות העל והאחריות לניהול המערכת המוניציפלית בישראל, ולניהול מערכת התכנון, אך מערכות אלה פועלות כל אחת בנפרד. מערכת התכנון פועלת לתכנון המרחב, כולל זה של הרשויות המקומיות, בעוד המערכת המוניציפלית מפקדת על האחריות לביצוע תוכניות אלה. ברמה של עיריות ומועצות אזוריות קיימת חפיפה מרחבית בין תחום השיפוט המוניציפלי ותחום התכנון המקומי. ברמה של המועצות המקומיות לא קיימת חפיפה שכזו משום שמרחבי התכנון של ועדות התכנון המקומיות המרחביות מתפקדים באופן נפרד מן הרשויות המקומיות. ועדות התכנון המרחביות פועלות על בסיס חוק התכנון והבנייה, ואילו המועצות המקומיות פועלות על פי חוק המועצות המקומיות.

ועדות התכנון המקומיות והמרחביות מנפיקות היתרי בנייה וגובות היטלים. במקרים רבים רשויות מקומיות תלויות בנושאי תקציב ותכנון בוועדות התכנון. במקרים רבים מתגלעים מחלוקות וסכסוכים בין ועדות התכנון לבין הרשויות המקומיות, כולל תחרות על נקיטת יוזמות תכנוניות ושינוי תכנון. מחלוקות אלה יוצרות חסמים העומדים בפני קידום התכנון כי בסיס הפעילות של כל גוף מינהלי וממשלי הוא שונה. הוועדות המקומיות הן גוף מקצועי הממונה על-ידי שר הפנים ועל-ידי נציגי משרדי ממשלה שונים. הרשויות המקומיות הן גופים פוליטיים הנבחרים על-ידי הציבור ביישובים. כך ששיקולי הוועדות המקומיות אמורים להיות מקצועיים-תכנוניים, לעומת שיקולי הרשויות המקומיות שהם בדרך כלל מוניציפליים, וכוללים שיקולים חברתיים וכלכליים.

רק ארבע עיריות ערביות (נצרת, טירה, טייבה ורהט) מוגדרות כמרחב תכנון מקומי עצמאי. שאר הרשויות המקומיות הערביות והיישובים הערביים נכללים במסגרת של מרחבי תכנון המנוהלים על-ידי ועדות מקומיות מרחביות עצמאיות. שינוי מעמד מוניציפלי ממעמד של יישוב לרשות מקומית, השייכת למרחב תכנון משותף למרחב תכנון עצמאי, אף הוא אינו ערובה להצלחה. למשל אם-אלפחם, סח'נין, שפרעם, טמרה, ובאקה אלע'רביה-ג'ת הן עיריות, אך שייכות למרחבי תכנון וועדות תכנון מקומיות מרחביות משותפות בין רשויות מקומיות אחרות. הרשויות המקומיות הערביות פועלות להרחבת אזורי המגורים בהן ולשינוי תוכניות ארציות ומחוזיות. מוסדות תכנון מקומיים אינם בהכרח מזדהים עם התביעות של ראשי הרשויות המקומיות, במיוחד בעת בחירות. המחויבות של מוסדות התכנון המקומי למוסדות התכנון המחוזי והארצי רבה יותר ממחויבותם למוסדות המוניציפליים, ובנסיבות אלה מתעצמים הניגודים והסתירות בין מוסדות התכנון למוסדות המוניציפליים. כדי לצמצם ניגודים אלה, נדרשת מעורבות רבה יותר של הרשויות המקומיות במוסדות התכנון באמצעות מינויים של ראשי רשויות מקומיות, כחברים באופן מלא בוועדות התכנון המקומיות או כיושבי ראשי ועדות מקומיות מרחביות לתכנון ובנייה. כך יחסכו בהוצאות הוועדות ויושג תיאום רב יותר בין הרובד המוניציפלי לתכנוני. בה בעת נדרש תיאום בין רשויות מקומיות לוועדות תכנון מרחביות משותפות. מלבד זאת, יש לשקול להעניק מעמד של מרחב תכנון עצמאי לעיריות ערביות כדי לצמצם את החסמים המבניים ואת הסתירות בין שני הגופים, המוניציפלי והתכנוני, הפועלים באותו מרחב יישובי.

### **היעדר חפיפה בין תחום השיפוט לתחום התכנון**

גבול תוכנית מתאר של יישוב אינו בהכרח חופף לגבול השיפוט המוניציפלי של אותו היישוב. כך הוא הדבר ברוב היישובים הערביים, מלבד אותם יישובים שבהם הוכנה תוכנית מתאר מאושרת לפני כינונה של רשות מקומית חדשה, יישובים שבהם הוגדר גבול תוכנית המתאר המאושרת כגבול תחום השיפוט של הרשות המקומית (כגון היישובים הבדווים בצפון: אלבטוף, כעביה וטבאש-חג'אג'רה). שינוי גבולות התכנון

ואישור תוכניות מתאר מחייבים שינוי גבולות השיפוט של היישובים (רזין וחזן, 2000).

ברוב המקרים תוכניות האב מציעות שטחים לפיתוח מחוץ לתחומי השיפוט של היישובים. כדי שאפשר יהיה לממש את הפיתוח בשטחים אלה יש לשנות את גבולות השיפוט. ואכן, נושא זה של הרחבת תחום השיפוט נוגע כמעט לרוב היישובים הערביים (חמאיסי, 2001). רובם הגישו בקשות להרחבת תחום שיפוטם (רזין וחזן, 2001), אך מלבד הרחבות נקודתיות כמעט ולא חל שינוי משמעותי בתחומי השיפוט. אי הרחבת תחום שיפוט הוא חסם תכנון העומד בפני פיתוח היישובים הערביים, מכיוון שתכנון בתחום שיפוט של יישוב אחר ובתוך מרחב תכנון של ועדה מקומית אחרת מחייבים את קבלת אישורם והסכמתם. בדרך כלל רשויות סמוכות מתנגדות או לפחות לא מקדמות תכנון של יישובים אחרים בתחומי שיפוטן. משרד הפנים גם הוציא הנחיות לוועדות התכנון המחוזיות שלא לאשר תכנון החורג מתחום שיפוט רשות מקומית או מרחב תכנון מקומי ללא הסכמתה של אותה רשות מקומית, או שינוי גבולות שיפוט ותיקונם על פי הנהלים של משרד הפנים. הרבה תוכניות מגיעות לדיון בוועדה המחוזית ומקבלות את הסכמתה, אך אי אפשר להשלים את התהליך ללא הרחבת תחומי השיפוט. הרחבת תחום שיפוט היא תהליך מורכב ומסובך ומעורבים בו גורמים שונים.

במהלך תכנון היישובים הערביים-הבדוים בצפון התברר, שכולם דורשים את הרחבת תחום שיפוטם בהתאם לגבולות תוכניות אב/מתאר מאומצות ומוצעות. אישור תוכניות אלה בוועדות היגוי מחייב אישור של רשויות מקומיות סמוכות, ובמיוחד במקרה של מועצות אזוריות, שבדרך כלל אינן מסכימות לגרוע שטח מתחום שיפוטן ולהעבירו לתחום שיפוט של יישוב שכן על פי התוכנית החדשה. גם בעת דיון סטטוטורי בתוכנית יש לקבל אישור של אותן ועדות תכנון מקומיות שהתוכנית נוגעת לתחום אחריותן. כך, לאישור תוכנית האב/המתאר של היישוב הבדווי רמת אלהיב בגליל התחתון, יש להקדים ולקבל את אישורן של שלוש ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה (גליל מזרחי, מבוא עמקים ויזרעאלים) אשר לתחומן הוא חודר. דוגמה נוספת היא היישוב ביר אלמכסור הפרוס בין שלוש ועדות מקומיות לתכנון ובנייה (משגב, יזרעאלים, ואלונים-שפרעם). ריבוי הגופים המאשרים גורם לעיכוב בתהליך האישור של תוכניות מתאר בוועדה המחוזית. הנוהג הוא שלא יהיה דיון בתוכניות מתאר בוועדה המחוזית אם אין הסכמות על גבולות הפיתוח. במקרים רבים מקפידים את קידום האישור של תוכנית עד להחלת שינוי גבולות השיפוט.

אולם שינוי גבולות שיפוט מוניציפלי הוא תהליך מורכב ומסובך, הנמשך זמן רב, ולעתים ללא תוצאות. כך גם הפך לחסם בתהליך התכנון של יישובים ערביים. מוצע כאן אפוא, להסיר חסם זה על-ידי שינוי במבנה הנהלים של תהליך אישור שינוי גבולות השיפוט של רשויות מקומיות. על פי ההצעה, אם תוכנית המתאר תאושר על-ידי ועדת ההיגוי ולאחר מכן על-ידי הוועדה המחוזית יהיה בכך בסיס פורמלי וחוקי כדי לבצע את השינוי

בגבולות השיפוט. אישור התוכנית על-ידי ועדת ההיגוי והוועדה המחוזית יהווה בסיס להחלטת שר הפנים להרחיב את תחום השיפוט של יישוב מבלי להזדקק לשירותיה של ועדת חקירת גבולות. כך אפשר יהיה להסיר את החסם של תלות התכנון בתהליך של שינוי גבולות מוניציפליים. דרך אחרת היא לערוך את שני התהליכים בו זמנית, דהיינו, לקדם את אישור התוכניות במוסדות התכנון ובד בבד להשלים את הנוהל של שינוי גבולות השיפוט. כך או אחרת, יש לבטל את הנחיות שר הפנים שאינן מסמיכות את הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה לדון בתוכניות החורגות מגבולות השיפוט של יישוב, מבלי שקדם לכך שינוי גבולות בהתאם.

עוד דרך להתמודד עם חסם הגבולות המוניציפליים היא לדון במכלול תוכניות האב שהוכנו עבור 34 היישובים הערביים. בהתאם לכך מוצע להקים ועדת אד-הוק שתבחן במרוכז את הבקשות להרחבת תחום השיפוט של יישובים אלה. הוועדה תהיה מוסמכת לאשר את אותם השינויים בגבולות השיפוט אשר אושרו בוועדת ההיגוי ובוועדה המחוזית. כך יוסר החסם העומד בפני שינוי גבולות מוניציפליים, המעכב את אישור התוכניות במספר רב של יישובים ערביים.

### **היעדר מנגנון פיצוי על העברת שטחים מיישוב ליישוב**

מקצת השטחים הצמודים לדופן תחום השיפוט של רשויות מקומיות ערביות הם קרקעות מדינה, אשר חלקן אף הופקע מתושבי הכפרים הערביים (ג'ריס, 1966; Kretzmer, 2002), והוקצה על-ידי המדינה כקרקע חקלאית בחזקת יישוב יהודי סמוך או בחזקת קק"ל. שטחים אלה, בשל צמידות הדופן שלהם, הופכים לפוטנציאל חיוני של פיתוח עבור היישוב הערבי. אמנם, פורמלית הם מוגדרים כקרקעות מדינה, אך ליישובים החקלאיים היהודיים (כתאגיד או כפרטיים) קיימות זכויות מוקנות באמצעות חכירה לדורות. אולם, במקרים שיישוב יהודי מסכים לתכנון ופיתוח היישוב הערבי הסמוך לו (דוגמת בית שערים ומנשיית זבדה), חסר עדיין מנגנון של פיצוי לזכויות מוקנות ביישוב היהודי.

חברות עירוניות מפותחות נוטות לתכנן את פעולותיהן ולפתח תרבות מתכננת יותר מאשר חברות מתפתחות. לעומתן, חברות תת-מפותחות או מתפתחות נוטות לפתח תרבות של גזירת גורל, מצמצמות את פעולות התכנון בכלל ואת תכנון המרחב בפרט. התכנון נתפס על-ידי האוכלוסייה הערבית ככלי התערבות המוכתב מלמעלה, מוכן, מאושר ומיושם באמצעות מנגנוני השלטון שלערכים אין שותפות פעילה בו. מנגנון התכנון מייצג גם הסדרים חדשים שאינם בהכרח תואמים את ההסדרים התרבותיים הקיימים בחברה הערבית, הסדרים שמגבירים את ההתנגדות לתכנון שהופך להיות חסם העומד בפני פיתוח היישובים. גורמים אלה הם שורש היווצרותם של חסמים תרבותיים ומעכבי פיתוח.

### תפיסת ארעיות והמתנה כחסמים העומדים בפני הפיתוח

בשנים שלאחר הקמת מדינת ישראל הדריכה את הרוב היהודי והמיעוט הערבי תפיסה של מצב ארעי ביחסים שבין שני העמים. הערבים שנותרו בתחומי מדינת ישראל הפכו להיות בה מיעוט והיהודים היו בה לרוב השולט במשאבים ובכוח הפוליטי והכלכלי (לוסטיק, 1985; Rouhana, 1997). הערבים חששו להשתלב בבניית המדינה תוך כדי שיתוף פעולה עם הרוב היהודי. מנגד, היהודים חששו מהערבים ולא פתחו בפניהם הזדמנויות של קידום יחידים וקידום יישובים. חסמים של ניידות גאוגרפית נכפו על האוכלוסייה הערבית, וכן הוגבלו הזדמנויות הפיתוח של הערבים בעיסוקי צווארון כחול. הם לא שותפו במוקדי השליטה במשאבים, בכוח ובקבלת החלטות. מדיניות של פיקוח, תלות ושליטה התוותה את היחסים בין מוסדות המדינה והאוכלוסייה הערבית (לוסטיק, 1985; Kretzmer, 2002).

נראה כי ברקע המדיניות שנוהלה כלפי האוכלוסייה הערבית בישראל עמדה ההמתנה לפתרון הסכסוך הישראלי-ערבי, שיביא בעקבותיו הסדר של מעמדה האזרחי של אוכלוסייה זו. גם עתה קיים זרם בקרב הציבור היהודי, כולל בקרב קובעי מדיניות, המבקש לשמר את תפיסת הארעיות של הערבים בישראל, עד מציאת הסדר גאופוליטי אזורי עם מנהיגי התנועה הלאומית הפלסטינית ועם מדינות ערב. לכן ממשיכים לעמוד חסמים בפני פיתוח האוכלוסייה הערבית, כולל צמצום במתכוון של המשאבים המופנים אל אוכלוסייה זו.

גם הערבים פיתחו עמדה של המתנה וארעיות כלפי המדינה החדשה שהתנגדו לה. חלקם תפס את עצם קיומה של המדינה כמצב ארעי, והמתין לשינוי המצב הפוליטי. חלק אחר תפס את הימצאותו במדינה החדשה כארעית וציפה לשינוי מעמדו ומיקומו הגאופוליטי. כתוצאה מתחושת הארעיות והמתנה התפתחו חששות מפני השתתפות במוסדות המדינה ובמוקדי קבלת ההחלטות. תפיסה זו בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל מנעה השתתפות יזומה בניהול המדינה שנתפסה כנאבקה עם עמם שלהם.

על-אף המצב הביטחוני המעורער ויחסי האיבה בין העם הפלסטיני לעם היהודי תחושת השייכות של הערבים בישראל גברה מבחינה לאומית, תרבותית, דתית ורגשית. ההסדרים הפוליטיים המתגבשים והולכים בין מדינת ישראל לרשות הפלסטינית, שבמסגרתם קיימת הכרה בערבים בישראל כאזרחי ישראל בכל פתרון פוליטי עתידי, מצמצמים את תפיסת ההמתנה והארעיות שרווחה. אף קיימת הכרה של התנועה הלאומית הפלסטינית והעם הערבי בנסיבות המיוחדות של הערבים בישראל ובתביעתם להשתתף במוסדות המדינה כאזרחים שווים<sup>1</sup>, וגם הכרה זו עודדה את צמצומה של תפיסת ההמתנה והארעיות. צמצום זה הוא אחד הגורמים העומדים ביסוד התביעה הגוברת בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל להסיר חסמים ממסדיים העומדים בדרכו של פיתוח היישובים הערביים. כיום, רוב האוכלוסייה הערבית מדגיש את השגת המטרה של שוויון אזרחי במדינת ישראל. במצב זה עולים על פני השטח החסמים התרבותיים העומדים בדרכו של פיתוח האוכלוסייה הערבית ויישוביה.

### **השורשים התרבותיים של מרקם היישובים הערביים בישראל**

המרקם הפיזי של היישוב הערבי שהתפתח באופן אורגני, ובכלל זה פריסת הבעלות על הקרקע, נוצר על בסיס הסדרים וכללים מקובלים בחברה שנגזרים מההלכה הדתית וממוסכמות תרבותיות (היללי, 1983; גביש, 1990). דוגמה לכך היא מנגנון הירושה המפצל בין היורשים כל חלקת קרקע, אלא אם נקבע אחרת על-ידי ההורים. לאורך זמן נוצר מספר גדול של בעלי זכויות בעלות על קרקע. מקצתם של בעלים אלה הם בעלי זכויות פוטנציאליות לא רשומות, וחלקם לא מחזיק באופן ישיר בקרקע, בעקבות הסדרי ויתור בתוך המשפחות על חלוקת ההחזקה. הסדרים אלה של הכרה בזכויות החזקה מבוססים על תרבות ההסכמים בעל-פה בתוך חמולה. הם מושרשים בתרבות הכפרית הערבית. אולם הסדרי ויתור אלה לא נרשמו באופן פורמלי בספרי לשכת רישום המקרקעין (טאבו). אי לכך אין זהות בין המחזיקים בקרקע בפועל לרשומים כבעליה בטאבו. חלק ניכר מהרישום בטאבו נערך בתקופת המנדט הבריטי וכך גברה במשך

---

1 ראה בהקשר זה את השתתפותה של משלחת ערביי ישראל בכינוס נציגי הליגה הערבית שהתקיים בקהיר בימים 26-27.4.2004.

השנים אי ההלימה בין ההחזקה בפועל בקרקע ורישום הבעלות עליה.

לאחרונה מתחילים להתערער הסדרים הבלתי-פורמליים לחזקה בקרקע בשל גורמים שונים, ואלה הם: המחסור הגובר בקרקע; עליית ערך הקרקע; פיצול המשפחה המורחבת למשפחות גרעיניות; שינוי ביחס לזכויות הירושה של נשים (דבר המשפיע על חלקו היחסי של כל יורש בזכותו בבעלות על מקרקעין ועל העברת חזקה בקרקע לנשים הנישאות לבני חמולות); התגברות תהליכי העיור; מודעות גוברת לפתרון בעיות באמצעות בתי המשפט ולא באמצעות כללי הקהילה התרבותיים וקודי ההתנהגות בה. כל אלה יצרו תסיסה ובסיס להפרות של הסדרים תרבותיים שהפכו להיות חסם העומד בפני היכולת לעשות שימוש בקרקע לצורכי פיתוח. תהליך הירושה עובד בשתי צורות. הראשונה, שבמסגרתה אב המשפחה (בעל הרכוש) מחלק את הקרקעות בין בניו בעודו בחיים. השנייה, שבמסגרתה חלוקת הירושה בין היורשים נעשית לאחר פטירתם של ההורים. הבנים מתכנסים לחלק את הירושה ביניהם על פי הסכמה או על פי צו ירושה. לפעמים הבנים מסכימים ביניהם על אופן החלוקה אך אינם רושמים את ההסדר על פי חוק, ובכלל זה רישום זכויות בטאבו או עריכת תוכניות חלוקה לצורכי רישום ואיתור מדויקים של חלקם בקרקע. במקרים שבהם מתגלעים חילוקי דעות או סכסוכים בין היורשים מכל סיבה שהיא, הסדרים נעדרי תוקף פורמלי הם הראשונים המופרים, וכל צד טוען לבעלות ולזכויות בחלק של האחר. במקרים אחרים, ריבוי של זכויות גורם להיעדר כל אפשרות של ניצול הקרקע ללא הסכמת הבעלים. בחינת נוסחי רישום של שטחים שנערך בהם הסדר מאמצע שנות הארבעים של המאה שעברה, כלומר שיותר מארבעה דורות של יורשים מחזיקים בהם, מראה כי זכויות במקרקעין מתחלקות וקטנות מדור אחד למשנהו. החלקה קטנה והולכת עד שאי אפשר לנצלה כמגרש לבנייה על פי הנחיות תוכנית המתאר. כך, תהליך הירושה כמנגנון תרבותי-דתי גורם לפרגמנטציה של הקרקע מבחינת זכויות וגבולות בשטח, והירושה הופכת לחסם מוכח העומד בפני תכנון במרחב היישובים הערביים.

פיתוח יישובים כרוך במידה רבה בתהליך של מסחר בזכויות קניין בקרקע שבעקבותיו מתרחשים איחוד וחלוקה מחדש של חלקות. בעקבות תהליך זה מתרחש גם שינוי בגבולות הרכוש ומתנהל מנגנון של פיצוי על קרקע שעברה מיד ליד. אלא שבחברה כפרית מסורתית שמירת הזכות במקרקעין היא ערך ועיקרון חשובים מאוד. אין נכונות לוותר על חלקה, להעתיק את מיקומה, או לקבל פיצוי כספי. כך הדבר ביישובים הערביים, רוב בעלי החזקה והבעלות על הקרקע מנסים לשמר את זכויותיהם בגבולות הקיימים וממאנים לעשיית שינוי כלשהו. אין נכונות לפתרונות חלופיים המבטיחים את האינטרסים של בעלי הקרקע. התנהגות תרבותית זו הופכת לחסם העומד בפני ביצוע תוכניות פיתוח ביישובים הערביים.

ביישובים הערביים מחולק מרחב היישוב למרחבים סגרגטיביים של קבוצות שיוך: עדה, חמולה ומשפחה מורחבת (Khamaisi, 1995). כל עדה, חמולה ומשפחה מורחבת מנסה

לנהל את מרחבה היא. כל קבוצה מנסה לשמר את ההסתגרות השכונתית שלה. כל קבוצת שיוך מנסה לערוך הסדרים להתוויית דרכים שישרתו את בני הקבוצה. קבוצות אלה מתנגדות לדרכים שעלולות לחשוף אותן לכלל היישוב. במקרים רבים מתנגדת משפחה להתוויית דרך עורקית, מפני שזו תפר את מרחב הפרטיות שלה. אולם תכנון מודרני מחייב הצעת מערך דרכים עורקי המשרת את כלל היישוב ומחבר בין חלקיו השונים. כמו כן, הצורך בהקצאת קרקע לצורכי ציבור מחייב הפרשות והפקעות מפרטים בהיעדר קרקעות מדינה. כאשר היחסים בין קבוצות השיוך אינם תקינים תתעורר התנגדות של קבוצת שיוך להקצאת קרקע עבור כל היישוב, על-אף שבחלק מהמקרים הקבוצה מסכימה ליעד את הקרקע לחברי קבוצת השיוך עצמה. הדבר מעיד על היעדרו של גיבוש בקהילה על בסיס יישובי כולל ביישובים הערביים, ועל כי מרחב היישוב מנוהל עדיין, במידה רבה, על פי כללים תרבותיים שאינם עולים בקנה אחד עם תכנון מודרני כלל-יישובי.

על פי הקודים התרבותיים הנהוגים בחברה הערבית, אין לחדור לרכוש קרקעי פרטי ללא הסכמת בעלי הזכויות, ורשויות מקומיות מכבדות קוד זה. במיוחד אמורים הדברים לגבי רכוש קרקעי של קרוביהם של ממלאי תפקידים ברשויות המקומיות. התוצאה היא חסם העומד בפני אפשרות הביצוע של תוכניות מאושרות, אף כי החוק מאפשר זאת. תכנון המתאר נתפס על-ידי תושבים, מנהיגי היישוב והעובדים המקצועיים של רשות מקומית ככלי של הממסד הבא להתערב בפיתוח הקרקע הפרטית. אנשי השלטון והמינהל המקומי ברשויות המקומיות משתדלים להימנע מתיוגם על-ידי התושבים כמשתפי פעולה עם הממסד הפוליטי בשלטון המרכזי. הם משתדלים, על כן, לא להיות מזוהים עם התכנון הכולל שמקורו בממסד היהודי. יתר על כן, יש מי שמאשימים את הממסד ב"מפגעי" התכנון, ואינם עומדים מול לחצי התושבים להגן על האינטרס הציבורי בנושא התכנון. מנהיגי הרשויות המקומיות ועובדיהן מצויים במצב של אי נחת מול התושבים בשל קרבת שיוך כזו או אחרת. אל מול הדואליות הזאת הם נתונים במצב של התלבטות תמידית, ולעתים הם אכן מציגים עמדות דואליות. היכולת המוגבלת של השלטון המקומי להתמודד מול מכלול האינטרסים של בעלי הקרקעות מצמצמת ואף חוסמת את הפיתוח ביישובים.

### **בעלות פרטית על קרקע כחסם העומד בפני התכנון**

מרבית השטחים הנכללים בתוכניות אב/מתאר של היישובים הערביים הם קרקעות בבעלות פרטית. הקרקעות אינן מחולקות באופן שוויוני בין צרכני הבנייה השונים ביישובים הערביים. חלק גדול מבעלי הקרקעות שומרים את הקרקע המתוכננת לפיתוח עתידי באמצעות בניהם ומחויבותם לדורות הבאים. הקרקעות שבבעלותם אינן נכנסות אפוא לשוק הנדל"ן המצומצם מאוד ביישובים הערביים. מצב זה יוצר מחסור בקרקע לבנייה ברבים מן היישובים הערביים.

החסם של הבעלות הפרטית על הקרקע אינו ייחודי ליישובים הערביים, הוא קיים גם ביישובים היהודיים. בחברה היהודית יש פעילות נדל"ן על קרקע בתנאי שוק חופשי. גם ביישובים היהודיים שבעקבות תהליך עיור הפכו לערים, בעלי קרקעות פרטיים חותמים עסקאות קומביניציה עם מפתחים, יזמים וקבלנים כדי ליהנות מהרנטה על הקרקע. זהו תהליך שטרם חדר באופן ראוי ליישובים הערביים. על כן, בעלות פרטית על קרקע מייצרת חסם העומד בפני תכנון יישובים ומחייבת התחשבות. חסם זה הופך למשמעותי יותר ויותר בגלל המודעות של האוכלוסייה לערך הקרקע וגם בגלל צמצום השטחים הזמינים לפיתוח ולבניית בתי מגורים בשטח לבנייה עצמית.

### **קשיים בהפרשת קרקע לצורכי ציבור**

חסם עומד גם בפני הפרשות קרקע לצורכי ציבור בהיקף, במיקום ובייעוד הדרושים. כיום רוב היישובים הערביים סובלים ממחסור חמור בשטחים לצורכי ציבור ובשטחים פתוחים. גם מערך הדרכים הקיים הוא על-פי-רוב לא תקני. הבעלות הפרטית על קרקע היא חסם ראשי העומד בפני תכנון מתאר מפורט נאות. אילוץ הבעלות על קרקע מגבילים את המתכננים בייצור תוכניות שתואמות פיתוח מודרני. גם ועדות ורשויות מקומיות לא נוטות לייעד שטחים לצורכי ציבור או לדרכים תקניות, בשל החשש מפני תשלום פיצויים לבעלי קרקעות וכן בשל החשש מפני לחץ פוליטי וחברתי ביישוב. כתוצאה מכך, מקצת מראשי הרשויות נרתעים מלייעד שטחים מקרקעות פרטיות לדרכים ולשטחי ציבור. גם בחלקים החדשים של היישובים אנו מוצאים פער בין תכנון שטחים למגורים לבין שטחים לשימושים ציבוריים. התוצאה היא שכפול הכפריות ותת הפיתוח בחלקים החדשים של היישובים.

התרבות של שמירה על הרכוש הפרטי ועריכת הסדרים בין קבוצת בעלי האינטרס ברכוש, ללא התערבות חיצונית, מתסיסה התנגדות פעילה לכל הפרשות לצורכי ציבור, מיקום מתקני ציבור, ומערך דרכים במקומות התואמים את פריסת האוכלוסייה, על בסיס שיקולי תכנון רציונליים. מי שנאלצים להפריש מאדמתם לצורכי ציבור (למשל, עבור סלילת דרך או הקמת מוסד ציבורי) יותר מאחרים, שרכושם הקרקעי אינו נמצא במקום שיש בו צורך ציבורי, מרגישים שהם בעמדת נחיתות ביישוב, ואינם מפרשים את גורלם על בסיס שיקולים רציונליים של תכנון. ההוראה להפריש מאדמתם לצורכי ציבור נתפסת כפגיעה במעמד האישי ולכן המסורת התרבותית ומסגרת השיוך מגויסות כדי לנסות ולבטל את רוע הגזרה.

בעלי קרקעות מרבים להגיש התנגדויות לתוכניות הן לאחר אישור הפקדתן, הן במהלך הכנת התוכנית, דרך מנגנוני שיתוף הציבור, דרך נציגיהם בוועדות המקומיות ובוועדות ההיגוי. הניסיון הכן של המתכננים להתחשב בבעלות על הקרקע בתהליך התכנון אמנם

מפחית את מספר ההתנגדויות, אך אינו מצמצם את תקופת הכנת התוכנית ואישורה; במיוחד באקלים של "הכל שפיט" בהחלטות תכנון ובפניות לוועדות ערר. כך הופך תהליך התכנון ואישור התוכניות מסובך ומורכב על רקע של חברה מסורתית הסובלת ממחסור בקרקע, נמצאת בפריפריה, וחסרה הזדמנויות מגורים חלופיות לבנייה עצמית.

### **אי ניצול הקיבולת הנומינלית**

הבעלות הפרטית על הקרקע, השכיחות של הבנייה העצמית, הבנייה לצורכי בני המשפחה ולא למטרות מסחריות של השכרה או מכירה, כל אלה יוצרים מצב לפיו אין ניצול מלא של הזכויות המוקנות על הקרקע על פי תוכניות מאושרות. לאלה מצטרפים סכסוכים רבים בין בעלי זכויות על הקרקע והתנגדות של בעלי קרקעות לאיחוד ולחלוקה מחדש של החלקות שבבעלותם על פי כללים שנקבעו בחוק תכנון ובנייה. כל אלה הם חסמים העומדים בפני ניצול יעיל של קרקע מתוכננת. זהו מקורו של הפער הניכר הקיים ביישובים הערביים בין קיבולת התכנון הנומינלית לקיבולת הריאלית. פער זה עצמו הוא חסם העומד בפני הרחבת שטחים המיועדים לפיתוח ביישובים הערביים וזאת משום שנציגייהם של מוסדות התכנון תובעים מן היישובים לייעל את ניצול זכויות הבנייה המוקנות להם וכך לצופף את השטח הבנוי. לעומתם, נציגי היישובים והמתכננים העוסקים במלאכת התכנון מציינים את הקשיים המבניים, הקשיים ההתנהגותיים והתרבותיים, העומדים בדרכו של ציפוף הבנייה, כפי שנדרש על-ידי מוסדות התכנון. בחלק ממוסדות התכנון מקובל לחשוב כי יש צורך למזער את תוספת השטחים המיועדים לפיתוח ביישובים הערביים כדי לעודד ניצול מלא של זכויות מוקנות בקרקע במסגרת השטח המתוכנן הקיים, וכך להאיץ את פעילות הנדל"ן ביישובים. מול זאת, נציגי היישובים מציינים כי מדיניות הציפוף הננקטת על-ידי מוסדות התכנון גורמת בסופו של דבר למחסור בקרקע למגורים ולפגיעה באיכות החיים של התושבים. כל עוד לא התפתח ענף הנדל"ן ביישובים הערביים, כפי שהתפתח בעשורים האחרונים בעיר נצרת, יש צורך להציע מדיניות ציפוף דיפרנציאלית בקרב היישובים הערביים כדי למנוע את הפער בין הקיבולת הנומינלית לקיבולת הריאלית שימשיך להיות חסם תכנון ביישובים הערביים.

## צעדים להסרת חסמי התכנון

עד כה בהצגת החסמים שולבה גם הצגת צעדים, רעיונות וכלים להסרת החסמים ולייעול תהליכי התכנון והאישור, וכן שולבו הצעות לתכני תכנון ההולמים את הנסיבות והתנאים הרווחים ביישובים הערביים. להלן נציע עוד צעדים מספר שיש להם השלכות אופקיות ואנכיות על הסרת החסמים בתכנון, ועל הגברת אמון הציבור הערבי במערכת התכנון ובצעדים שהיא נוקטת, ובכללם כאלה הקשורים להסדרת הבעלות בתחום התכנון. הרעיונות המובאים להלן מוצגים בקיצור רב ונדרשים פיתוח ועיבוד נוספים שלהם.

### עידוד הסדרת רישום המקרקעין ופתרון סכסוכים

יש לעודד את הסדרת הרישום במקרקעין על-ידי הפעלת מדיניות מיסוי מעודדת שאינה מכבידה על המחזיקים, שהם בעלי הקרקע הפוטנציאליים. הסדרת הבעלות תהייה גורם מעודד לניצול הקרקע ולפתרון סכסוכים קיימים ועתידיים ביישובים הערביים. תמיכה ממשלתית בהסדרת רישום המקרקעין תפחית את חשש בעלי הקרקע מהפקעות, חשש ודימוי שעדיין מלווים רבים מבעלי הקרקעות בעקבות תהליכי הפקעות היסטוריים.

כדי לאפשר את רישום המקרקעין יש ליישב את סכסוכי המקרקעין בין פרטים למדינה באותם שטחים המיועדים לפיתוח ביישובים הערביים. סכסוכים על חזקה ובעלות בין המדינה לפרטים גורמים לעיכוב ממשי בניצול קרקעות אלה לבניית מבני מגורים ומבני ציבור. יש להקים מנגנון גישור ופישור שיציע פתרונות שיהיו מקובלים על הגורמים המסוכסכים, במקום התדיינות סבוכה וממושכת בבתי משפט שעלותה גבוהה.

### עידוד האיחוד והחלוקה מחדש של חלקות קרקע

מנגנון האיחוד והחלוקה מחדש חייב להגדיר מתחמים לתכנון, לאיחוד ולחלוקה מחדש בין בעלי הקרקע, לאחר הפרשת קרקעות לצורכי ציבור באופן שוויוני. יש להפיג את חששות הבעלים ולהגביר את אמון וביטחון התושבים במנגנון האיחוד והחלוקה על-ידי קיצור התהליך והשקעת מאמץ בהצלחתם של מודלים של חלוקה מחדש. מנגד, קיים חשש של הפקעת קרקע פרטית על-ידי מנגנון זה. מומלץ אפוא לרכז הנחיות בחוברת

הסברים שתחייבנה את מוסדות התכנון, מוסדות רישום ומיסוי המקרקעין. החוברת תופץ על-ידי הוועדות המקומיות בין בעלי קרקע במתחמים המיועדים לאיחוד ולחלוקה. בעת השימוש במנגנון זה מומלץ גם לאמץ גמישות כלפי המחזיקים בקרקע, שהם הבעלים הלא רשומים בטאבו, וגם בתכנון המתחמים, כך שילקח בחשבון דפוס הבנייה העצמית שימשיך כנראה להיות שכיח גם בעתיד.

### **הקמת קרן תכנון**

כדי לעודד את השימוש במנגנוני האיחוד והחלוקה על-ידי ועדות ורשויות מקומיות, מומלץ להקים קרן ממשלתית שתעמוד לרשותן לצורך מתן מימון ביניים לכיסוי הוצאות הפעלת המנגנונים, ובכללן תשלום פיצויים לניזוקים. קרן זו תעמיד הלוואות ומימון ביניים לוועדות מקומיות שיובילו את התכנון המפורט, וגם מימון לתהליך האיחוד והחלוקה. חלק מסכומי ההלוואה יוחזרו לקרן זו, וישמשו למימון פרויקטים של איחוד וחלוקה ביישובים אחרים. חלק אחר מסכום ההלוואה יהפוך למענק, כדי לעודד ועדות מקומיות להשתמש בקרן. שימוש בכספי הקרן יאפשר להאיץ את תהליכי האיחוד והחלוקה מחדש, ולהסיר לחלוטין או לצמצם חסם משמעותי העומד בפני פיתוח קרקע בבעלות פרטית ביישובים הערביים.

### **ניהול פרויקטלי ככלי להסרת חסמים**

לאחרונה מסתמן תכנון רב היקף ביישובים הערביים בדמות של פרויקט תכנון אב/מתאר ל-34 היישובים, שמטרתו להכין תוכניות מתאר חדשות ליישובים אלה בזומה ובמימון של השלטון המרכזי. במקביל מתעוררות יוזמות תכנון שונות על-ידי רשויות מקומיות וועדות מקומיות מרחביות במחוזות שונים במדינה. תכנון מתאר של היישובים הערביים הפך להיות מעין "פרויקט לאומי חלקי". הוקמה מינהלה לניהול ולקידום הפרויקט עד לשלב הסטטוטורי, המתחיל באישור מוסדות התכנון בוועדה המקומית, המחוזית והארצית ובוועדת המשנה שלה. יוזמת תכנון רחבת היקף זו ראויה לתשומת לב מיוחדת ולעידודו של השלטון המרכזי, כדי לעשות כל מה שאפשר לצורך הסרת חסמים העומדים בפני התכנון וביצועו. מוסדות התכנון הסטטוטוריים ברמות השונות נדרשים להיערך לאישור תוכניות אלה כחלק מפרויקט לאומי תוך הסרת חסמים העומדים בפני אישורים. הכוונה היא להסיר את חסמי התיאום הכפול, את ההשהיה בדיונים, את הטיפול המותנה בגופים אחרים, תוך יצירת תיאום מערכת לקידום אישור תוכניות אלה. נראה כי קביעת תאריך יעד ולוח זמנים מובנה להכנת תוכניות אלה הם חיוניים להסרת החסמים העומדים בפני אישור התוכניות.

הדבר יכול להיעשות על-ידי הצעדים הבאים:

1. מתן קדימות לדיון בתוכניות אלה במוסדות התכנון ואישורן.
2. אימוץ תוכניות שאושרו בוועדת היגוי על-ידי הוועדה המחוזית או המועצה הארצית, מבלי לחזור ולדרוש את אישור משרדי הממשלה, שנציגיהם השתתפו בתהליך ההיגוי של הכנת תוכניות אלה, במסגרת וועדת ההיגוי. כיוון שהמועצה הארצית נדרשת לתמוך בוועדת ההיגוי שלוותה את הכנת תוכניות אלה, מיותר לחזור ולדון בהן מחדש, ולהציב מחסום ממשי בפני אישורן.
3. במקרה שתוכניות אלה חורגות מתחומי השיפוט או מייעדות משבצות קרקע לפיתוח יישובים הערביים, יש להקים ועדה אד-הוק במשרד הפנים ובמינהל מקרקעי ישראל שתפקידה יהיה לאשר את הרחבת תחום השיפוט על גבולות הפיתוח המוצעים בתוכניות, ולהסדיר את זכויות החכירה במשבצות הקרקע.

### **הגדלת ההיצע של קרקעות מדינה**

יש לפעול להגדלת ההיצע של קרקעות מדינה ביישובים הערביים כדי להידרש לצורכי הציבור, וכן לתת מענה לביקוש הגדל והולך של מחוסרי קרקע לבניית מגורים. כך אפשר יהיה לווסת את לחץ הביקוש לקרקע פרטית, להוזיל את מחירה, ולצמצם את התנגדות הבעלים הפרטיים של הקרקע בעת הקצאת שטחים לצורכי ציבור או התווית דרכים בקרקעותיהם. ראוי לציין כי ייעוד קרקעות מדינה לפיתוח יישובים יכול להיעשות גם על בסיס דיפרנציאלי, באופן שיאפשר את הניידות הגאוגרפית ביניהם וימסמס סממנים של פטריטיזם מקומי מופרז, שהופך להיות חסם העומד בפני עיור מואץ של יישובים ערביים בעלי נתונים מתאימים.

### **הגברת המעורבות הערבית בתכנון**

התפיסה השכיחה שהתכנון נעשה מלמעלה למטה מתחילה להשתנות, והתנגדותם של התושבים הערבים לתכנון פוחתת, בד בבד עם מודעותם הגוברת לצורך בתכנון. הגברת השותפות של תושבים ערבים בצוותי התכנון, בוועדות התכנון ובגופים המאשרים, כולל ועדות המשנה של המועצה הארצית, היא פעולה ברוכה להסרת חסמי תכנון ולהעמקת הבנת התושבים הערבים בתכנון המרחבי והפיכתו מכלי שליטה לכלי משתף ומפתח. הייצוג הערבי במוסדות התכנון עדיין אינו הולם את צורכי האוכלוסייה הערבית והיקפה, אך השותפות והמעורבות בתכנון יגבירו את המחויבות כלפיו ואת ההזדהות אתו. לכן, מעבר להיבטים הטכניים של שותפות ערבים בתכנון, יש גם השלכות של הגברת הממד האזרחי בחיי האוכלוסייה הערבית ויחסה למוסדות המדינה. מנגד, לשיתוף הציבור בתהליך התכנון והאישור, יש מחיר הן של קבלת הסכמות הן של זיהוי

מוקדם של אינטרסים מנוגדים שלא ניתן ליישבם. חלק מהנפגעים יפנו לערכאות משפטיות כדי להשיג את מבוקשם, צעד שעלול לעכב את תהליך התכנון. למרות זאת סבורני כי השיתוף, המעורבות והשקיפות בתהליך התכנון עדיפים על פני מגבלות אי השיתוף.

התביעה של הציבור הערבי לשיתוף במוסדות התכנון כחברים ברבדים השונים, או כפקידים וכחברי ועדות ההיגוי, נתקלת בהתנגדות מעשית למרות ההסכמה להלכה. במוסדות התכנון הארציים, ובכלל זה בוועדות משנה של המועצה הארצית, אין ייצוג לאוכלוסייה הערבית. בבירוקרטיה של מוסדות התכנון בולט המחסור בייצוג ערבי, אפילו בוועדות מחוזיות המשרתות ערבים כגון מחוז הצפון, חיפה ובאר שבע. אומנם חבר ערבי אחד מכהן במועצה ארצית, אך ייצוג מזערי זה אינו יכול למלא את המחסור, ולסגור על התביעות והצרכים של האוכלוסייה הערבית. במיוחד נוכח העובדה שהיישובים הערביים סובלים מהיעדר של תכנון מסדיר, והיזומה להכנתו נעשית על-ידי הרשויות המקומיות או ידי הממשלה, כיצאה ידי חובה ובעיקר כדי להגביל את התפשטות והתרחבות הבנייה. בתנאים אלה יש צורך בהגדלת היצע התכנון ואדם אחד אינו יכול לספק את הייצוג בוועדות השונות. בולט גם מחסור בייצוג ערבי בוועדות המחוזיות. בארבע ועדות מחוזיות אין חברים ערבים, בשתי הוועדות הנותרות (חיפה והצפון) מכהן נציג אחד בכל וועדה. גם בחלק מהוועדות המקומיות המשרתות גם יישובים ערביים אין ייצוג הולם של ערבים. הכוונה כאן איננה לסקור במפורט את היקף הערבים במוסדות התכנון, שהוא לכל הדעות מוגבל. גם אי אפשר לטעון בהכרח כי השתתפות ערבים מבטיחה שינוי בהתנהגות חברי מערכת התכנון. אך הניסיון הראה כי נוכחות ערבים עשויה מצד אחד, לתרום יותר לקידום התכנון וגם להעמקת הבנת הקודים וכללי התרבות וההתנהגות, ומצד שני לאפשר גם סגור על הצרכים של האוכלוסייה הערבית.

יש החוששים משיתוף הציבור ומשקיפות התכנון. בעבר תרם שיתוף זה ליצירת מודל תכנון ישים וצמצם את ההתנצחות. בפרט כאשר שיתוף הציבור לווה בהסבר, הדרכה והקפדה על כללי משחק מצד אחד, ומצד שני בהבהרת הצרכים של האוכלוסייה ביישוב והצגתם באופן מערכתי וכולל. על-פי-רוב אנשים קשובים להסברים של מתכננים ונציגי מערכת התכנון, בתנאי שאלה מייצרים פתרונות תכנון שוויוניים ומתחשבים. שיתוף הציבור יכול להגביר את האמון בין צוות התכנון ומערכת התכנון המוניציפלית. אמנם אין ערובה לכך ששיתוף ימנע התנגדויות, אך הוא יכין את הציבור להחלטות תכנון וימנע הפתעות של הרגע האחרון לאחר אישור התוכנית. בהתחשב בנסיבות החיים של חברה העוברת תהליכי עיור, שיתופה בתכנון יחולל שינוי בתפיסתה אותו, ויתרום להעברתה למסלול של חברה אזרחית.

גם הייצוג בוועדות ההיגוי של תוכניות האב והמתאר המקומיות, המחוזיות והארציות הוא מוגבל, במיוחד בוועדות העבודה שבהן מתקבלות החלטות תכנון. ראשי הרשויות הנקראים להיות חברים בוועדות היגוי, אינם נוטלים בהן חלק פעיל. למקצתם יש גם דגשים שמתמקדים בהיבטים הפוליטיים וההצהרתיים בלבד, והם אינם חוזרים לתכני התכנון או עוקבים אחר מימושם בתוכניות. כמו כן, שאר חברי ועדות ההיגוי מתמקדים במרכיבים שאינם תואמים את האינטרסים של האוכלוסייה הערבית, ובמקרים מסוימים אף נוגדים אותם לחלוטין. למשל, שמירת איזון דמוגרפי בגליל, ייחוד הגליל, הקמת יישובים יהודיים חדשים, הקמת אזורי תעסוקה במועצות האזוריות וביישובים היהודיים – צעדים שמקטינים את הזדמנויות היישובים הערביים ופוגעים בהם. משום כך, בוועדות ההיגוי של תוכניות מקומיות ומחוזיות אפשר לזהות לעתים התנצחות גלויה וסמויה בין נציגי האוכלוסיות הערבית והיהודית. הפעלת כללי המשחק של החברים היהודים, אפקטיבית מזו של הערבים, וכך ניזוקים היישובים הערביים עוד יותר בשל התנהגותם ומיעוט מספרם מול עמיתיהם היהודים.

השאלה שנבדקה בחיבור זה אינה נוגעת למצב אפליית התכנון של היישובים הערביים, אלא למניעים להתהוות מצב זה, תוך זיהוי החסמים המעכבים אפשרות של מימוש שוויון ויצירת מענה לצורכי האוכלוסייה הערבית. הראינו כי בתהליך התכנון קיימים חסמים חוקיים, מבניים והתנהגותיים הן ביישובים היהודיים והן ביישובים הערביים. ביישובים הערביים קיימים כמה חסמים ייחודיים מבניים כגון משטר הבעלות על הקרקע או חסמים משטריים כמו מקומם בסדר העדיפויות הלאומי. מערכת מוסדות התכנון קובעת קביעות תכנון שאינן תואמות את הנסיבות הייחודיות של האוכלוסייה הערבית.

ההכרה בפערים בין האוכלוסייה הערבית לזו היהודית חדרה ללב הממסד הישראלי. אין צורך לחפש הוכחות והסברים לה. ועדת אור חשפה זאת בהמלצותיה בסעיף מס' 12:

**"..... יעד עיקרי של פעילות המדינה חייב להיות השגת שוויון אמיתי לאזרחי המדינה הערבים..... יחס מפלה נוגד את זכות היסוד לשוויון הגלומה, לדעת רבים, בזכות אדם לכבוד. וודאי שהדברים תופסים כשמדובר בהפליה על רקע גזע או לאום. לפיכך, מעניינה של המדינה הוא לפעול למחיקת כתם ההפליה של אזרחיה הערבים, על צורותיה וביטויה השונים".**

בסעיף מס' 13 של המלצות ועדת אור יש התייחסות ספציפית לנושא הקרקע והתכנון:

**"בטיפול במגזר הערבי נודעת חשיבות רבה לנושא הקרקע..... יש מקום לקביעת הסדרים תכנוניים מתאימים, בכל ההקדם, על מנת למנוע אותו חלק של הבנייה הבלתי חוקית, אשר אחד הגורמים לו הוא היעדר תוכניות תקפות המאפשרות קבלת היתר לבנות..."**

(ועדת אור, 2003, שער שישי – סיכום ומסקנות).

כדי לממש את המלצות ועדת אור בעניין השוויון, הקרקעות, התכנון המרחבי ומיזמי תכנון ייעודיים יש צורך לעצב מדיניות אשר מטרתה להסיר חסמים ולפתוח צווארי בקבוק העומדים בדרכו של הפיתוח ביישובים הערביים. בחיבור זה נעשה ניסיון לסכם חסמים אלה ולהציע דרכים להתמודד איתם, שחלקן פורטו בגוף החיבור. אנו מודעים

לכך כי להתמודדות עם חסמים תרבותיים, פסיכו-פוליטיים וחוקיים נדרשים זמן וכוח. לעומתם, חסמים מבניים והתנהגותיים הקשורים במערכת מוסדות התכנון, תהליך ותכני התכנון, ניתנים להסרה במאמץ מערכת לא רב.

תהליך התכנון, כפי שהוא קבוע בחוק, מסורבל וגורם להתארכות זמן השלמתו. נדרשת הסרת חסמים הקשורים בחוק על-ידי שינוי חקיקה. שינוי שיוביל להגמשת הוראות החוק, לקיצור תהליכי האישור, ולצמצום המרחבים האפורים בחוק ובמימושו, המנוצלים על-ידי מוסדות התכנון. יש לחוקק תיקון לחוק הקובע לוח זמנים מחייב לתהליך אישור. בישיבות מוסדות התכנון ישתתפו נציגי גופים רלוונטיים. עמדתם של גופים אלה תישקל במסגרת הדיונים של מוסד התכנון ותילקח בחשבון בעת החלטת התכנון הסופית, לא יהיה צורך לקבל את אישורם בנפרד. ריכוז האישור בידי מוסד תכנון אחד עשוי לקצר את זמן תהליך האישור של תוכניות וכך להסיר חסם משמעותי העומד בפני הפיתוח. הפשטת תהליך אישור התוכניות וקיצורו על פי חוק עשויים לתרום להסרת חסמים במיוחד בקרב האוכלוסייה הערבית הנמצאת כיום בתהליך שינוי של תוכניות מתאר, כולל הכנת תוכניות מפורטות על-ידי יזמים, שמטרתן לתקן תוכניות מתאר שהוכנו בשנות השמונים ולא התחשבו בנסיבות האופייניות ליישובים הערביים.

הרעיונות לנקיטת צעדי מדיניות להסרת החסמים מחייבים כמובן פיתוח והרחבה בניירות מדיניות נוספים. אך הם אבני בוחן להפיכת תכנון היישובים הערביים לכלי ולמנוף של פיתוח, דבר שהוא כורח השעה. במשרד ראש הממשלה הוקמה ועדה להסרת חסמים, תקוותנו היא כי חיבור זה יסייע לוועדה בעבודתה.

## מקורות

- אלפסי נ' (2002), "בין שיתוף הציבור בתכנון לדמוקרטיה תכנונית", **אופקים בגיאוגרפיה**, חוברת מס' 55: 60-78.
- אלתרמן ר' (1981), "תוכנית מתאר על פי חוק תכנון ובנייה מהי?", **עיר ואזור**, כרך 16: 27-5.
- אלתרמן, ר' (1990), **השוואה בין מערכות של תכנון סטטוטורי במדינות נבחרות**, מונוגרף, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון: חיפה.
- אלתרמן, ר' (1999), **בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית: מדיניות קרקע עתידית לישראל**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים.
- אלתרמן, ר' ות' סתו (2001), **עימות והסכמה ביד הלשון, התייחסותן של תוכניות עירוניות ואזוריות למגזר הערבי בישראל**, מרכז תמי שטינמן למחקרי שלום: תל אביב.
- גביש, ד' (1990), **קרקע ומפה**, יד יצחק בן-צבי: ירושלים.
- גזית ח' (2000), **דוח הוועדה הבין משרדית לבחינת הבנייה הלא חוקית: ירושלים**.
- ג'רייס, ס' (1966), **הערבים בישראל**, אל אתחאד: חיפה (בערבית).
- הארץ**, גיליון יום 15.9.2003
- היללי, א' (1983), "הזכויות במקרקעין: רקע היסטורי כללי של התפתחות הקניין בארץ", **ארצות הגליל**, אוניברסיטת חיפה ומשרד הביטחון: תל אביב, עמ' 575-611.
- ועדת אור (2003), **דו"ח ועדת החקירה הממלכתית לביורור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000**, ירושלים.
- חוק התכנון והבנייה-1965, תיקון 43, הוצאות הלכות בע"מ: ירושלים.
- חמאיסי, ר' (1993), **מתכנון מגביל לתכנון מפתח ביישובים הערבים בישראל**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים.
- חמאיסי, ר' (2001), **לקראת הרחבת תחום השיפוט של יישובים ערביים בישראל**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים.

יפתחאל, א' (1994), "תכנון מרחבי, שליטה קרקעית ויחסי יהודים-ערבים בגליל", עיר ואזור, כרך 24: 55-99.

יפתחאל, א' (1997), **שומרים על הכרם, מג'ד אלכרום כמשל**, המרכז לחקר החברה הערבית בישראל: ירושלים.

לוסטק, א' (1985), **ערבים במדינת היהודים**, מפרש: חיפה.

רזין, ע' וא' חזן (2000), **הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים: דמוקרטיה מקומית לעומת שליטה מלמעלה**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים.

רזין, ע' וא' חזן (2001), **שינוי גבולות שיפוט של רשויות מקומיות ערביות**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים.

שחר, א' (1993), תכנון מרחבי-לאומי בחברות פוסט-תעשייתיות: צרפת יפן והולנד, בתוך: מזור, א' (עורך) ואחרים, **"ישראל 2020": תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים**, דוח שלב א', כרך א', עמ' 65-37.

שלאין א' וע' פייטלסון (1996), **מדיניות שמירה על קרקע חקלאית**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים

Kenneth, J. A. et al (1995), *Barriers to Conflict Resolution*, the Stanford Center on Conflict & Negotiation, W. W. Norton & Company: New York.

Khamaisi, R. (1995), Land Ownership as a Determinate in the Formation of Residential Areas in Arab Localities in Israel, *Geoforum*, vol. 26, (2): 211-224

Khamaisi, R. (1997), Israeli Use the British Mandate Planning Legacy as a Tool for the Control of Palestinians in West Bank, *Planning Perspectives*, 12, (3): 321-340.

Kretzmer, D. (2002), *The Legal Status of the Arabs In Israel*, Second edition, Van Leer: Jerusalem.

Rouhana, N. (1997), *Palestinian Citizens in an Ethnic Jewish State: Identities and Conflict*. Yale University Press: New Haven.