

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

# בין מנהגים לחוקים תכנון וניהול הקרקע ביישובים הערביים בישראל

ראסם חמאיסי

ירושלים, מאי 2007

THE FLOERSHEIMER INSTITUTE FOR POLICY STUDIES

## **Between Customs and Laws**

Planning and Management of Land in Arab Localities in Israel

**Rassem Khamaisi**

עורכת אחראית: שונמית קרין

עריכת לשון: ליאורה הרציג

הדפסה: דפוס אחוה בע"מ

פרסום מס' 3/54 Publication No.

ISSN 0792-6251

© 2007 מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות בע"מ

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

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

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

## על המחבר

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

## על המחקר

במסגרת תכנית המחקרים של מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות על יחסי ערבים ויהודים בישראל בוחן ד"ר ראסם חמאיסי את מערכת המנהגים וההסדרים החברתיים הרווחים בחברה הערבית הנוגעים לניהול הקרקע, ובכללם איתור הגבולות, חלוקת הקרקע, השימוש והחזקה – נוהגים שצמחו בחברה כפרית שבה עברה הקרקע בירושה מדור לדור. מנגד מסביר ד"ר חמאיסי את התפתחות מערכת החוקים בישראל ואת השלכותיהם על השינוי במערכת ניהול הקרקע בתנאים עירוניים. הוא בוחן את ההבדלים שבין שתי מערכות ניהול המקרקעין (מנהגים לעומת חוקים) מבחינה חברתית, כלכלית, תרבותית ופוליטית, ואת השלכותיהם התכנוניות על שימושי הקרקע והתפתחות המרחב היישובי. על בסיס מחקרו מציע המחבר כלים ומנגנונים לצמצום הסתירות והניגודים בין המנהגים לחוקים כדי שייוצרו התנאים ליישום התכנון המתארי ולייעול ניהול המקרקעין, תוך הגברת האמון של התושבים במערכת ניהול המקרקעין הפועלת על פי חוקים. אם כך ייעשה, ניתן יהיה לממש את תכניות המתאר ולהפשיר קרקעות לדרכים ולצורכי ציבור ביישובים הערביים.

## על המכון

בשנים האחרונות גוברת בישראל המודעות לחשיבותו של מחקר המכון 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 (יו"ר), עו"ד י' עמיהוד בן-פורת (סגן יו"ר), מר דוד ברודט, לשעבר מנכ"ל משרד האוצר, ומר הירש גודמן, עמית-מחקר בכיר במרכז יפה ללימודים אסטרטגיים, אוניברסיטת תל-אביב.

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות  
פרסומים בנושא יחסי יהודים וערבים בישראל

- מגמות בתפרוסת האוכלוסייה הערבית בישראל, עמירם גונן וראסם חמאיסי, 1992.
- מרכזי פיתוח חבליים משותפים ליישובים יהודיים וערביים בישראל, עמירם גונן וראסם חמאיסי, 1992.
- לקראת בסיס חבלי לפיתוח וניהול ביוב ביישובים הערביים בישראל, ראסם חמאיסי, 1993.
- לקראת מדיניות של מוקדי עיור לאוכלוסייה הערבית בישראל, עמירם גונן וראסם חמאיסי, 1993.
- הערבים בישראל בעקבות כינון השלום, עמירם גונן וראסם חמאיסי, 1993.
- מתכונן מגביל לתכנון מפתח ביישובים ערביים בישראל, ראסם חמאיסי, 1994.
- עידוד היזמות ביישובים הערביים בישראל, דן צ'מנסקי וראסם חמאיסי, 1994.
- סוגיות בתכנון ובפיתוח יישובים בישות הפלסטינית המתהווה, ראסם חמאיסי, 1994.
- מערכת החינוך הערבי בישראל: מגמות וסוגיות, מאג'ד אלחאג', 1994.
- ביזור התכנון ברשויות מקומיות ערביות בישראל, דוד ג'אנר-קלזונר, 1994.
- מערכת החינוך הברווית בנגב: המציאות והצורך בקידומה, יוסף בן-דוד, 1994.
- הערבים בישראל בשוק העבודה, נח לוי-אפשטיין, מאג'ד אלחאג' ומשה סמינוב, 1994.
- הכנת תכניות לימודים במערכת החינוך הערבי בישראל: תמורות והמלצות, מאג'ד אלחאג', 1994.
- לקראת חיזוק השלטון המקומי ביישובים הערביים בישראל, ראסם חמאיסי, 1994.
- פיתוח תשתית התחבורה ביישובים הערביים בישראל, ראסם חמאיסי, 1995.
- החינוך בקרב הערבים בישראל, מאג'ד אלחאג', הוצאת מגנס ומכון פלורסהיימר, 1996.
- לקראת בנייה רוויה ביישובים הערביים בישראל, יצחק שגל ואמין פארס, 1996.
- ערים פלסטיניות חדשות בצד קיימות, ראסם חמאיסי, 1996.
- מדיניות השיכון והערבים בישראל 1948-1977, זאב רוזנהק, 1996.
- הבדלים במשאבים ובהשיגים בחינוך הערבי בישראל, ויקטור לביא, 1997.
- המתח בין בדוויה הנגב למדינה: מדיניות ומציאות, אבינועם מאיר, 1999.
- דרך 6 והיישובים הערביים: איום או מנוף? ראסם חמאיסי, 1999.
- בדווים ובדווים-פלאחים בתהליך העיור בנגב, יוסף בן-דוד ועמירם גונן, 2001.
- לקראת הרחבת תחום השיפוט של יישובים ערביים בישראל, ראסם חמאיסי, 2002.
- מרחב נצרת: מסגרת מטרופולינית לניהול, תכנון ופיתוח, ראסם חמאיסי, 2003.
- יהודים וערבים בישראל במציאות משתנה, שלמה חסון וחאלד אבו עסבה עורכים, 2004.
- חסמים בתכנון יישובים ערביים בישראל, ראסם חמאיסי, 2004.
- אחרים אלשריף בשיח הציבורי הערבי-פלסטיני בישראל: זהות, זיכרון קולקטיבי ודרכי הבניה, נמרוד לוז, 2004.
- גדר ההפרדה והשכונות הערביות בירושלים: שילוב או הפרדה רק לא דחיית ההכרעה, יעקב גארב, 2005.
- קהילת יפו ומסגרת חסון בכ: גיבוש זהות קולקטיבית, העצמה עצמית והתנגדות, נמרוד לוז, 2005.
- השלכות גדר ההפרדה על ערביי ישראל, ראסם חמאיסי, 2006.
- עוון ואיוולת: על ההצעות להעברת יישובים ערבים מישראל לפלסטין, שאול אריאלי, דובי שורץ, הדס תגרי, 2006.
- חסמים בפני שוויון: הערבים בישראל, שלמה חסון ומיכאל קרייני, 2006.
- ההון החברתי ותומתו להתמודדות עם מצבי משבר ביישובי חבל עזה, מרים ביליג, 2006.
- בין לאומיות לדמוקרטיה, תסריטים של יחסי רוב ומיעוט בישראל, שלמה חסון, 2007.
- החינוך הערבי בישראל: דילמות של מיעוט לאומי, ח'אלד אבו עסבה, 2007.
- השיח הקרקעי בין רוב למיעוט במדינת ישראל: סכסוך הקרקעות משגב-סח'נין כמשל, נמרוד לוז, 2007.
- בין מנהגים לחוקים, תכנון וניהול הקרקע ביישובים הערביים בישראל, ראסם חמאיסי, 2007.

## תוכן העניינים

|    |   |   |
|----|---|---|
| 7  |   | מבוא  |
| 10 | 1 | התפתחותם של מנהגים וחוקים כבסיס לניהול קרקע |
| 17 | 2 | התהוות דגם רישום והסדר המקרקעין             |
| 22 | 3 | הדגם הקרקעי והתפתחות המרחב הבנוי            |
| 22 |   | התפתחות המרחב הבנוי בשנות החמישים והשישים   |
| 24 |   | השפעת העיור והמודרניזציה                    |
| 25 |   | מחוסרי קרקע ושיבוש הדגם הקרקעי              |
| 29 |   | שוק הקרקעות הפרטיות                         |
| 31 |   | שוק הקרקעות הציבוריות                       |
| 35 | 4 | תפיסת התכנון כחסם פיתוח                     |
| 42 | 5 | התנגדות להקצאת קרקעות לצורכי ציבור          |
| 44 |   | חולשתה של הרשות המקומית                     |
| 46 |   | מחסור בשטחים ציבוריים                       |
| 47 |   | העדפת המרחב הפרטי על המרחב הציבורי          |
| 48 |   | מדיניות ממ"י ביחס להקצאת שטחי ציבור         |
| 50 | 6 | אי-מימוש זכויות בתכנון של קרקעות פרטיות     |
| 51 |   | גורמים חברתיים                              |
| 51 |   | גורמים פוליטיים-מינהליים                    |
| 52 |   | גורמים פיזיים                               |
| 52 |   | גורמים בירוקרטיים-משפטיים                   |
| 53 |   | גורמים פיסקליים-כלכליים                     |
| 54 | 7 | כלים ליצירת איזון עדין בין מנהגים לחוקים    |
| 54 |   | הסדרת הזכויות ורישום המקרקעין               |
| 57 |   | הקמת גופים מסייעים                          |
| 60 |   | הסדרי קרקע להגדלת ההיצע של שטחי ציבור       |
| 64 |   | סיכום ומסקנות                               |
| 66 |   | מקורות                                      |



## מבוא

בעשור האחרון הוכנו עשרות תכניות אב, תכניות מתאר ותכניות מפורטות ביישובים הערביים. תכניות אלו, 81 במספר על פי דיווח מינהל התכנון במשרד הפנים, הוכנו ביוזמתם של ועדה בין-משרדית, משרד הפנים, מוסדות תכנון, רשויות מקומיות ויזמים פרטיים ובעלי קרקעות. תכניות המתאר נועדו לענות על הצרכים הגדלים של היישובים וגם על צורכי תכניות מתאר ארציות ומחוזיות שהוכנו בעשור האחרון; תכנית מתאר ארצית תמ"א 35, תכנית מתאר מחוז הצפון תמ"מ 9/2, תכנית מתאר למחוז חיפה תמ"מ 6, תכנית מתאר למחוז המרכז תמ"מ 21/3, תכנית מתאר מחוזית חלקית למטרופולין באר שבע 23/14/4. הפעילות התכנונית הענפה ביישובים הערביים נתקלת בקשיים הקשורים בבעלות על הקרקע, וזאת לבד ממגבלות תכנוניות ומינהליות. הבעלות על הקרקע מהווה חסם בפני הפיתוח ובפני מימושן של תכניות אלה (חמאסי, 2006). הסדרים של בעלות וחזקות על הקרקע שהתפתחו על פי מנהגים וקודים חברתיים בקרב האוכלוסייה הערבית, אינם מתיישבים עם החוקים המכוונים את הסדרי הקרקע ואת התכנון בישראל. החשש הוא כי הפעילות התכנונית המתבצעת בימים אלה תיתקל בחסם המנהגים בניהול הקרקע. חסם זה יסכל את מימוש תכניות המתאר של היישובים הערביים, ובמיוחד את הקצאת השטחים לצורכי ציבור, את התוויית מערך הדרכים ואת ניצול שטחי המגורים. מחקר זה נועד להעמיד את בעלי הקרקעות, את המתכננים ואת קובעי המדיניות על הסתירות המובנות שבין ניהול הקרקע על פי מנהגים ומסורת לבין ניהולו באמצעות חוקים. ב"ניהול הקרקע" כוונתנו לכל הפעילויות האנושיות הקשורות באיתור גבולות קרקע, רישומה, העברתה ותכנונה כדי שתהיה זמינה למימוש על ידי הצרכנים, שתאפשר הקצאת קרקע לצורכי ציבור ואולי גם תתרום ליציבות חברתית.

מחקר זה מבקש להסביר את התפתחות המנהגים וההסדרים החברתיים הרווחים בחברה הערבית בעניין ניהול הקרקע, לרבות איתור גבולות, חלוקת הקרקע, שימוש וחזקה. כל אלה צמחו בחברה כפרית חקלאית, שבה עברה הקרקע בין יורשים ויצרה פיתוח יישובי

אורגני. מנגד מבקש המחקר להסביר את התפתחות מערכת החוקים בישראל ואת השלכותיה על מערכת ניהול הקרקע בתנאים עירוניים. המחקר מבקש לבחון את ההבדלים שבין שתי מערכות ניהול המקרקעין (מנהגים לעומת חוקים) ואת משמעויותיהם מבחינה חברתית, כלכלית, תרבותית ופוליטית. המחקר עוקב אחר ההשלכות התכנוניות על שימושי הקרקע ואחר התגברות "המשפטיזציה" בנושא הבעלות על הקרקע, חלוקתה ותכנונה. עוד הוא מבקש להציע כלים ומנגנונים לצמצום הסתירות והניגודים בין המנהגים לחוקים כדי שייווצרו התנאים ההולמים ליישום התכנון המתארי ולייעולו של ניהול המקרקעין, תוך הגברת אמון התושבים במערכת ניהול המקרקעין הפועלת על פי חוקים. כל זאת כדי שאפשר יהיה לממש את תכניות המתאר, ובמיוחד כדי שניתן יהיה להפשיר קרקעות לדרכים ולצורכי ציבור ביישובים הערביים.

מאליו ברור שניהול הקרקע בחברה שסועה חברתית ותרבותית, בנסיבות של מאבק לאומי בין יהודים לערבים, מושפע ומשפיע ישירות על מדיניות המקרקעין ותכנונה שנקבעות מלמעלה על ידי המדינה. באוכלוסייה הערבית קיימת רגישות מיוחדת לקרקע. דוח אור סיכם רגישות זו בקביעתו:

בעבור האזרחים הערבים, הקרקעות הן הנושא הרגיש, המסעיר והמלכד ביותר. האדמה מהווה מצד אחד משאב חומרי יקר וחיוני, במיוחד בחברה הערבית שהיא חקלאית במקורה, ומצד שני היא ערך סמלי-לאומי, המייצג את היאחזות הערבים בארץ ואת מאבקם על זכויות ומעמד במדינה.<sup>1</sup>

ואכן, האוכלוסייה הערבית, הנוטה ממילא לשמר דפוסי ניהול קרקע מסורתיים, משתמשת בדפוסים אלה גם כאמצעי התגוננות מפני מכבש הלחצים של ניהול קרקע שכופה עליה הממסד הפוליטי הנשלט על ידי הרוב היהודי. אולם, על אף החשיבות המרבית של ההיבטים והלאומיים בהקשר למאבק על הקרקע, מחקר זה מתמקד בממד האזרחי, התכנוני והקנייני. הממד הלאומי מצריך מחקר נפרד. בעריכת מחקר זה מצאתי עצמי לא רק בעמדה של חוקר אקדמי, אלא גם בחזקת צופה-משתתף בתכניות מתאר ותכניות מפורטות ביישובים הערביים, וכל זאת מתוקף התנסותי האישית כבן למשפחה מורחבת שבבעלותה ובחזקתה קרקע פרטית. משפחתי, כמו שאר החמולות והמשפחות ביישובים הערביים, סובלת מהסתירות בין מנהגים ומסורת לבין חוקים המקבלים ביטוי ברישום הקרקע, בקביעת זכויות בנייה וב"משפטיזציה", הכרוכה ברישום חלוקת הקרקע והסדרתה. כך נוסף למחקר ממד של התבוננות אישית של מי שמעורב באופן בלתי אמצעי. יוצא אפוא שבמחקר זה לא פעלתי רק כמי שאוסף מידע ונתונים, מנתח אותם ומסיק מסקנות, אלא גם כ"שחקן" פעיל בתהליך עצמו. זוהי עמדה המאפשרת לי גם

<sup>1</sup> <http://elyon1.court.gov.il/heb/veadot/or/inside1.htm>



לסרטט את המנהגים, הכללים והמוסכמות הנוהגים בחברה הערבית בעניין הסדרים של ניהול הקרקע, מחד גיסא, וגם להביא אל המחקר את ניסיוני המקצועי בתהליכי ניהול הקרקע על פי חוקים כתובים, המכוונים את פעילותן של לשכות רישום המקרקעין, את הסדר הגבולות של חלקות, את תכנון הקרקע ואת הוצאת פסקי דין על ידי בתי משפט.

# 1 התפתחותם של מנהגים וחוקים כבסיס לניהול קרקע

כל חברה מפתחת ופועלת על פי כלים ומנגנונים הנגזרים מתרבותה ועונים על צרכיה. קיימים הבדלים בין חברות ומשטרים בניהול החיים, בפרט בתהליכי פיתוח שמועברים מחברה אחת לאחרת תוך התאמה תרבותית. כפייתם של מנגנוני ניהול על ידי חברה אחת על זולתה עלולה לקומם את הקהילה שעליה מנסים להחיל את דפוסי הניהול. בהיעדר שיתוף והתאמה תרבותית, ההתנגשות וההתנצחות בין תרבויות וציביליזציות (Huntington, 1997), לעתים באמצעות התארגנות פוליטית, היא רק שאלה של זמן. התנצחות זו נובעת מבורות ומאי-הכרה של התרבות והמנהגים של חברה שונה, או מניסיון של תרבות וחברה מודרנית ומערבית לכפות את תרבותה וחוקיה על חברה בעלת מסורת ומנהגים שונים ובכך להנציח את השליטה ההגמונית בה. החברה המסורתית שמה דגש על מבנה מסורתי שיוכי, בעוד שהחברה המודרנית מקדשת את ההישגיות, האינדיבידואליזם והמעורבות הפוליטית. בחברה המסורתית קיימים כללים וקודים התנהגותיים בנושא המעמד האישי, למשל נישואין, בכלל זה נישואין פוליגמיים, ואילו החוק המודרני, גם בישראל, אוסר מנהגים אלה (קרסל ואבו רביעה, 2006). בעוד שארגון הקרקע וניהולה בישראל נגזרים מחברה מערבית ומודרנית וכפופים לסמכות משפטית ולחוקיה, בחברה הערבית המסורתית, החקלאית והשיוכית שולטים מנהגים וקודים תרבותיים הנגזרים מההלכה האסלאמית. מחקר זה מתחקה אחר המעבר מניהול הקרקע על פי מנהגים וכללים של חברה מסורתית להתנהלות על פי מערכת חוקית מוסדרת במאה ה-20 לאחר הקמת מדינת ישראל. כאמור, המפגש בין קודים ומוסכמות חברתיות ותרבותיות לבין הסדרה חוקית הנכפית מלמעלה, סופו התנגשות. התנגשות זו מעצימה והולכת בסביבה הפוליטית ובצל מדיניות ציבורית שסותרת את האינטרסים של הקהילה, וגם מבטאת במובהק את יחסי הרוב והמיעוט במדינת ישראל.

בעשורים האחרונים חווה החברה הערבית תמורות שהולדתן בתהליך העיור הדמוגרפי, התפקודי והפיזי וכן התעיירות תרבותית והתנהגותית (חמאיסי, 2005). בעבר התבססה החברה המסורתית, הכפרית החקלאית והפאודלית על טכנולוגיות וחומרי בנייה מסורתיים. אלה יצרו כללים ומוסכמות של התפתחות השטח הבנוי, השימוש בקרקע, החזקה והבעלות על הקרקע, חלוקתה והעברתה מדור לדור אם על בסיס חוקי הירושה ואם בגין מכירה. המנהגים וההסדרים גם קבעו את חלוקת הקרקע בין חמולות ובין עדות על בסיס שיוכי ועל סמך הריבוד החברתי והמעמדי ביישוב. מערכת הסדרים זו הנחתה את ניהול הקרקע עד חקיקת חוק הקרקעות העות'מאני "אל-מג'לה" בשנת 1858 וחוק הטאבו ב-1861 (היללי, 1983; סולל, 1991). מקצת החוקים אימצו את ההסדרים והמנהגים הרווחים ועיגנו אותם בחוק כתוב. רוח החוק משקפת מגמות אידאולוגיות ליברליות ואינדיבידואליסטיות.

מאז שנות העשרים של המאה ה-20 נחקקו חוקים אחדים ותוקנו כמה תקנות לניהול הקרקע, רישומה ותכנונה כמו: פקודת הסדר מקרקעין 1926, 1928; פקודת תכנון ערים 1921, 1936 (אלחזמאוי, 1998). חוקים ותקנות אלה לוו במאבק לאומי וגאופוליטי שביסודו השליטה, ניהול הטריטוריה והבעלות על הקרקע. ממחצית שנות השלושים של המאה העשרים נוהלו המוסדות ומנגנוני ניהול הקרקע על ידי נציגי המנדט הבריטי, ומאז הקמת מדינת ישראל, הערבים בישראל אינם שותפים במערכות הממסדיות המנהלות את הקרקע. הערבים בישראל חוששים מפני מערכות ניהול הקרקע הציבורית שהפקיעו את קרקעותיהם והעבירו אותן לשליטת המדינה, וספקנים לגביהן.

כאמור, במקרים רבים מערכת החוקים המסדירה את ניהול המקרקעין, סותרת מוסכמות חברתיות רווחות ומנהגים קיימים בחברה. סתירה זו גם חושפת סכסוכים ומחלוקות בתוך המשפחה, מונעת ניצול שטחים, מציתה מאבקים בין שכנים, אחים וחמולות, בין המדינה לאזרחיה. סופה שהיא גורמת לאבדן משאבים כספיים, בזבוז זמן, איבה, טינה ועוינות ולעתים היא מובילה לאלימות פיזית ואפילו לרצח.

החקיקה המודרנית להסדרת הקרקע בקרב האוכלוסייה הערבית התבצעה במחצית המאה ה-19, לאחר אישור חוק הקרקעות העות'מאני "מג'לה" בשנת 1858, חוק הטאבו בשנת 1861, וחוק הסדר המקרקעין בשנת 1913. חוקים אלה התבססו על התמורות שהתרחשו אחרי המהפכה התעשייתית והוחלו במסגרת הרפורמות שנכפו על האימפריה העות'מאנית על ידי מדינות אירופה. קודם לחוק הקרקעות העות'מאני מ-1858 הוסדרו זכויות מקרקעין על סמך הירושה על פי חוקים עות'מאניים משנת 1594, 1596, 1601. חוקים אלה התיישבו עם ההלכה המוסלמית ופוסקיה ועלו בקנה אחד עם חוקי המסורת "אל-אעראף – המנהגים". פקודות הקרקעות לרישום הבעלות, הסדרת מיקום הקרקע

וגבולותיה ותכנונה שאושרו כולם על ידי הנציב העליון בתקופת המנדט הבריטי על הארץ, אימצו את החוקים העות'מאניים, הוסיפו עליהם ולפעמים תיקנו אותם באופן שסתר את מנהגי אל-אעראף של האוכלוסייה המקומית. יש לזכור כי הבסיס לחוקים הקשורים לקרקע הועבר ממדינה מערבית מתועשת לאוכלוסייה שאורחותיה, רובן ככולן, נשענו על ההלכה המוסלמית, שמנהגיה היו שונים מאלה שרווחו במערב. משנת 1948 ואילך ירשה מדינת ישראל את הקרקעות הציבוריות מן התקופה העות'מאנית, שהורחבו בתקופה המנדטורית ועודכנו בתקופה הישראלית או שונו כדי לשרת את המדינה החדשה.

מערכת החוקים ופקודות ההסדר ורישום המקרקעין בתקופה המנדטורית והישראלית נוצרו בתנאים של עוינות בין האוכלוסייה הערבית למערכת הממסדית המנדטורית ולאחר מכן הישראלית, ובתנאים של מאבק בין הערבים ליהודים. היחסים בין האוכלוסייה הערבית למוסדות המדינה ולאוכלוסייה היהודית מבוססים על שליטה בקרקע כתוצאה ממאבק פוליטי, ועל יחסי כוח לא סימטריים בין שולט בעל כוח לנשלט חסר כוח. מצב דברים זה משפיע על ניצול הקרקע וניהולה ועל הקצאתה למטרות פיתוח. יחסי כוח אלה כוללים קביעת גבולות, הגדרת זהויות מרחביות, מימוש דרכים לניהול המרחב ותכנונו, עיצוב הדגם הגאוגרפי ברמת כלל האוכלוסייה הערבית וגם בתוך היישובים הערביים עצמם. במוקד מערכת היחסים הטריטוריאליים בין הממסד והאוכלוסייה הערבית קיים המאבק הפוליטי על השליטה בקרקע ובטריטוריה. מאבק זה השפיע על פריסתם הגאוגרפית של האזרחים הערבים בישראל ועל התכנסותם בתוך יישוביהם. פריסה זו צמחה ממאורעות ותהליכים פוליטיים, חברתיים-כלכליים, מינהליים, מבניים ותרבותיים והיא מושפעת מהם.

הסדר המקרקעין הקיים ביישובים הערביים נוצר עוד כשרובם היו יישובים קטנים וחקלאיים. גבולותיהן של חלקות הקרקע נקבעו לפי המחזיקים למטרות עיבוד חקלאי ונרשמו על שמם בטאבו או הוכרו כטריטוריה המוחזקת על ידי חמולה או שבט. מערכות הדרכים נוצרו רק כדי לשרת את החלקות החקלאיות המעובדות בטכנולוגיה מסורתית. רוחב הדרך, שנקראה "מטרוקה", היה על-פי-רוב 2-4 מטרים, והדרכים הללו התפתלו בין החלקות החקלאיות. מפת חלוקת הקרקע לחלקות ורישום החלקות על שם המחזיקים שהפכו להיות בעלים רשומים על פי חוק הטאבו העות'מאני, ולימים פקודת הסדר מקרקעין ורישומן המנדטוריים – כל אלה עדיין מהווים את המפה הבסיסית המוסכמת לחלוקת הקרקע בין היורשים. אלא שמאז עברו על היישוב הערבי תמורות רבות מבחינת גודל האוכלוסייה וגודל השטח הבנוי, וגדל הביקוש לפיתוח לפי מתכונת עירונית. מתכונת זו מחייבת להפוך את החלקות החקלאיות למגרשים לבנייה, על פי חוק תכנון ובנייה 1965. תכנון מודרני מחייב הפרשות לצורכי ציבור. במקרים רבים חלוקת הקרקע בין היורשים לא נעשית על פי כללי תכנון המאפשרים את ניצולן, אלא רק על פי הסדרים

שיפורטו בהמשך. יתר על כן, רבים ממחזיקי הקרקעות כיום הם יורשיהם של הבעלים הרשומים המקוריים, ובחלקים לא מעטים נערכו מכירות והעברות של זכויות במקרקעין בתוך החלקה. בדור השלישי או הרביעי התרבו המחזיקים בחלקת קרקע, אך בצד ריבוי זה לא נערכה חלוקה מסודרת שמאפשרת לנצל את מגרשי הבנייה. בה-בעת עלה ערך הקרקע, אלא שיחסי הקרבה בין המחזיקים הרבים (יורשים ורוכשים) מסכלים כל אפשרות לנצל את הקרקע לבנייה או להפרשה שוויונית לצורכי ציבור על פי תכנון. לא פעם קורה שבני הדור הצעיר, שעומדים לצורך את הקרקע לפיתוח, אינם מכירים את ההסדרים המסורתיים שקבעו גבולות-משנה של חזקה בתוך החלקה, והדור שקבע הסדרים אלה כבר אינו בחיים. מסיבה זו יוצא שהם נאלצים להסדיר את תהליך הזכויות במקרקעין באמצעות מערכת התכנון המודרנית ובתי המשפט הפועלים על פי חוקים. במקרים אחרים, הדור המבוגר ממשיך לשלוט בקרקע ומבקש להמשיך לקיים הסדרים בעניין חלוקת הקרקע המתנגשים עם תכנון מודרני. לדור הצעיר אין הכוח לבצע שינויים, או שהוא תובע את הזכות במקרקעין על פי הרישום החוקי הפורמלי ולא על פי מנהגים ומוסכמות מסורתיים. כתוצאה מכך נוצר אקלים של התנגשות ברבדים שונים בניהול ובתכנון של הקרקע ביישובים הערביים בגלל המחסור בקרקע לבנייה. בעיה זו מחריפה והולכת עקב ריבוי הבעלים, עליית ערך הקרקע והביקוש לקרקע לפיתוח. התנגשות זו גרמה לכך שלא מעט שופטים מעדיפים לסיים תביעות מקרקעין ביישובים הערביים באמצעות מגשרים, המתחשבים בממדים התרבותיים ובהסדרים החברתיים, במקום לתת פסקי דין שלא די שאינם מסיימים את הסכסוך, אלא מלבים, מעמיקים ומחריפים אותו.

המרחב של היישוב הערבי, כמו מרחבים אחרים, מתחלק לטריטוריות חברתיות שצומחות בדרך כלל על רקע דמיון דתי, אתני, עדתי, לשוני, או כלכלי וכן על תלות תפקודית הדדית (חמאיסי, 1995). טריטוריות אלה מתחלקות לגושים ולחלקות קרקע בבעלותם ובחזקתם של בני אותה עדה, חמולה ומשפחה (עראף, 1986; גביש, 1991). החברה המסורתית-השיוכית מנסה לשמר את המסגרות החברתיות ולסכל חדירה של בני לאום, עדות, חמולות ומשפחות זרות לטריטוריה השיוכית. לפעמים טריטוריה חברתית זו גדולה ולעתים קטנה. החוק המודרני בחברה דמוקרטית לעומת זאת, מתייחס לפרט, ליחיד בעל הזכות שחי בה, ומעניק פחות תשומת לב למסגרות טריטוריאליות חברתיות. כמוהו גם התכנון המודרני, שמתייחס בעיקר לצורכי הפרט, ורק במקרים מסוימים הוא מתחשב בקהילה החברתית והטריטוריאליות שלה. אך רציונל השוויוניות והיעילות דוחף בכיוון הפרט והיחיד. במקרים רבים, בעלי קרקעות ביישובים הערביים בני חמולה מסוימת מתנגדים להפרשה לצורכי ציבור או להתוויית דרך שעשויה לשרת אוכלוסייה שאינה חלק מהטריטוריה החברתית שלהם. כך נזרעים זרעי התנגשות נוספת בין תכנון וניהול של מרחב מסוים על פי חוקים, לעומת מנהגים, מוסכמות וקודים חברתיים.

דוח הערכת קונפליקט של מכון CBI (2006) שהוגש לבעלי עניין בממשלה ולבדואים בכסיפה ובאום באטין שבנגב, הבחין בין חוקי המדינה לבין כללי המסורת הבדואית. וכך נאמר בו:

כיום המציאות בשטח ביחס לשימוש בקרקעות ולבעלות עליהן בכסיפה נקבעת על ידי שתי מערכות: (1) חוקי המדינה ביחס לבעלות, לשימוש ולבנייה על הקרקעות; (2) כללי המסורת של הבדואים שיוצרים קודים ונורמות התנהגות של הקהילה הבדואית, שלא תמיד מתיישבים עם מערכות החוק בנושא הקרקעות כפי שניתן לראות בטבלה הבאה:

| הנושא                          | חוקי המדינה: מבחינים בין הזכויות השונות   | כללי המסורת הבדואית: כל הזכויות משולבות  |
|--------------------------------|---|--|
| <b>הבעלות</b>                  | הזכויות נקבעות על פי חוקי המקרקעין כאשר קיימת הבחנה בין קרקעות מדינה לקרקעות פרטיות | השטח הוא פרטי תחת פיקוחו המלא של התובע ולצמיתות, אלא אם ויתר עליו מרצונו                           |
| <b>התכנון והייעוד של הקרקע</b> | חוק התכנון והבנייה מכתוב את תהליכי התכנון וקביעת הייעוד של הקרקע                    | תובעי הבעלות מחליטים בעצמם איזה שימוש לעשות בקרקע בהתאם לצורכיהם האישיים                           |
| <b>השימוש בקרקע</b>            | השימוש בקרקע והפיתוח בפועל נקבעים על פי התכנון בתחום 'הקו הכחול' של התכנית          | לתובעי הבעלות על הקרקעות הזכות להפעיל שיקול דעת מלא בקשר לשימוש בקרקע, לרבות הזכות לגרש ממנה אחרים |

שתי המערכות הללו מתייחסות לשימוש בקרקע ולבעלות עליה. הבדואים התובעים בעלות, מצד אחד, והמדינה, מצד שני, מדברים פעמים רבות בשפה שונה כשהם נושאים ונותנים על תביעות הקרקע, היות והם מבינים אחרת את הזכויות המעורבות בנושא. למשל, במשא ומתן על השימוש בקרקע למטרות ציבוריות, בדואי שתובע בעלות על הקרקע עשוי לחשוב שהוא מחזיק בחלק מהזכויות על הקרקע (כמו הזכות לקבוע מי רשאי להשתמש בקרקע למטרה המסוימת שלו), או הזכות לתבוע מחדש בעלות על הקרקע ברגע שהסתיימה המטרה הציבורית הזו שלשמה ניתנה הקרקע. הממשלה, לעומת זאת, מחליטה על הזכויות לפי חוקי המדינה והליכי התכנון הנובעים מכך. צעד ראשון לקראת גישור בין הפערים הללו הוא להבהיר באילו היבטים ספציפיים של השימוש בקרקעות יש לדון במסגרת משא ומתן נתון על חלקת קרקע מסוימת, כדי לענות על האינטרסים של שני הצדדים.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> The Consensus Building Institute (CBI), 2006: 41-40

גם המנדט הבריטי (1917-1948) הכיר בזכויות האוכלוסייה הבדואית על הקרקע בהתאם למסורת (מאיר, 2006; קרסל, בן-דוד ואבו-רביעה, 1991) ואף ביסס אותם. ביום 29.3.1921 נפגש שר המושבות וינסטון צ'רצ'יל בירושלים עם נציגי ערביי הנגב. במפגש זה הודיע צ'רצ'יל שאנגליה מכירה בזכות הערבים על הקרקעות על פי חוקי המסורת והשריעה הנהוגים. בהקשר זה נאמר:

The colonial Secretary, Winston C.Churchil, confirmed in the presence of the High Commissioner, Herbert Samuel, that the ownership of land in Beer Sheba, determined by the Custom Law, is recognized by the British Government. (McDonnell, 1921)

גם בית משפט המחוזי בחיפה, בפסק דין עא 001862/05 בעניין עיזבון בליק נגד מח'ול, בערעור על החלטת בית משפט שלום תאמ 1874/02, הכיר בפעם הראשונה בהסדרים בפועל על פי הסכמים ומנהגים כבסיס להחלטת בית משפט, במקום החוק היבש. פירוק השיתוף לא היה שוויוני כי נאמר בפסק הדין: "החלוקה האמורה נעשתה לא רק מכוח הסכם שימוש במקרקעין, אלא מכוח הסכם לפירוק שיתוף. הסכם כזה נעשה לא מפאת טעות [...] אם בהסכמה לאור טיב הקרקע וטיב העצים שגדלו בה, כאשר בעת החלוקה, ערך שני החלקים היה שווה לשיעור רצון שני הצדדים". במילים אלה סיכם זיאד סאלח, שופט בית משפט השלום את השתלשלות התביעה תאמ 1874/02:

היו זמנים, לפני מספר עשורים, שערך קרקע חקלאית היה זניח בכלל והן לעומת הנטוע עליה. לעתים שווי הקרקע נקבע עפ"י טיב העצים הנטועים עליה, ככל שהעצים משובחים יותר ומניבים יותר פרי, אזי ערך הקרקע עלה ורב יותר. כאשר העצים לא טובים וכמעט ולא מניבים פרי, אזי ערך הקרקע ירד פלאים. באזור הגליל המערבי, כמו גם באדזורים אחרים במדינה, מרב הקרקע הפרטית עברה בירושה מאבות לבנים, ועקב כך היה צורך לחלק מקרקעין בין אחים, בין בני דודים ואף בין קרובים יותר רחוקים, כאשר הקרקע עצמה נשארה רשומה על שם המוריש או נרשמה במשותף ע"ש המחזיקים, כל אחד לפי חלקו בירושה. בפועל כמעט ולא הוחזקו מקרקעין במשותף כי אם התקיימה חלוקה בפועל בין הבעלים. כל אחד החזיק ועיבד את חלקו וידע מהם גבולות אותו חלק, בין לפי סימנים בשטח (טרסות) ובין לפי העצים הקיימים ובין לפי כל סימן אחר. החלוקה בפועל כנ"ל לא תמיד תאמה את הזכויות הרשומות של הצדדים. לדוגמה – חלקת אדמה חקלאית בשטח של 4 דונם, שנתקבלה בירושה ע"י שני אחים, יכלה להיות מחולקת כך שכן אחד ייקח דונם אדמה טוב, הנטוע עצי זית משובחים, ואילו אחיו ייקח 3 דונם אדמה טרשית, סלעית שכמעט אינה ניתנת לעיבוד או שנטועים עליה עצים צעירים או חלשים שאינם מניבים פרי. חרף החלוקה הא-סמטרית, יחסית לרישום הזכויות, כל איכר – פלאח – ידע כי זהו חלקו ואין לו זכויות בחלק השותף האחר וכן גם לשותפו אין זכויות בחלקו הוא.

הזמנים השתנו. עם הקדמה, הטכנולוגיה, ההתפתחות בחקלאות והתרחבות שטחי הקרקע הנדרשים לבנייה, איבודו מרכיב הנטוע במקרקעין והמצב הטופוגרפי של הקרקע מערכת. כיום, באמצעות כלים מכניים כבדים, ניתן להכשיר כל קרקע ולעשותה מתאימה לכל מטרה. מה

שקובע היום הן לעניין עיבוד חקלאי הן לעניין בנייה הוא שטח הקרקע ולא מצבה הטופוגרפי או העצים הנטועים עליה. לפיכך, מה שהיה בזמנו טוב לצדדים ושווה ערך אינו כזה היום. בדוגמה שהבאתי לעיל, אותו בעלים משותף שמחזיק בדונם אחד (במקום שניים) ירגיש את עצמו מקופח לעומת שותפו המחזיק שלושה דונמים (במקום שניים).

[...] מה שעומד להכרעה בעניינו: האם להעדיף את ההסכם הקיים "ההיסטורי" או שיש לחלק את החלקה בין בעליה עפ"י זכויותיהם הרשומות... זה נכון כי נקודת המוצא, בשעה שביט המשפט בא לחלק מקרקעין משותפים, היא חלוקה שווה עפ"י הזכויות היחסיות הרשומות. אין זה מתקבל על הדעת שבעל משותף יצא מפסיד בעת חלוקת מקרקעין במובן שיקבל פחות ממה שמגיע לו עפ"י דין. לפיכך, כשהדבר אפשרי, יש לבצע חלוקה בעין שוויונית, במובן זה שכל בעל יקבל, בעין, החלק היחסי כפי שהוא רשום על שמו. יחד עם זאת, חלוקה בעין שוויונית אינה תכלית הכול. החלוקה צריכה להיות גם צודקת... לפיכך, אף בהיעדר הסכם פירוק, הייתי מורה על חלוקת המקרקעין עפ"י החזקה בפועל כפי שנמשכה עשרות בשנים.

פסק דין זה הוא דוגמה לכך כי בית המשפט מכיר במנהגים שעה שהדיון הוא בין פרט לפרט. אך כשהדבר נוגע ליחסים בין המדינה לפרט אין עדיין הכרה במנהגים. אולם בדרך כלל המדינה המודרנית מכירה במנהגים כל אימת שבני אותה קהילה שייכים לרוב השליט ושקיימת זהות בין המנהגים לחוקים. במקרים של מיעוט לאומי-תרבותי, קיימת לפעמים סתירה בין המנהגים לחוקים (דוגמה לכך היא האוכלוסייה הערבית הבודואית כפי שיפורט בהמשך) (מאיר, 2006). כללית ניתן להבחין בין מערכת המנהגים למערכת החוקים בניהול הקרקע בשלטון המרכזי והמקומי ובתוך הקהילה. התכנון בא לקבוע ייעודי קרקע ללא התחשבות בממד הקנייני. הנחה של התכנון היא שהמרכיב הקנייני בקרקע יסתדר בהתאם לתכנון. הנחה זו נכונה רק בחברה שמתייחסת לקרקע כמשאב כלכלי נדל"ני, אבל לא כשמדובר בחברות מסורתיות, וזאת הסיבה להיווצרות העימות. אולם קודם להסבר על מרכיבי ההתנגשות וגורמיה, נציג את דגם התפתחות חלוקת הקרקע ורישומה בהסדר מקרקעין, שהם הבסיס המודרני לתכנון הקרקע ולניהולה.



## 2 התהוות דגם רישום והסדר המקרקעין

דגם חלקות הקרקע ביישובים הערביים כפי שהוא מתאפיין בגודל החלקות, בצורתן ובסוג עיבודן, הוא תוצאה של מנהגים רווחים. אלה הושפעו מהמבנה החברתי, מיחס הפרט והקהילה לקרקע, מהטכנולוגיות ששימשו בעבודת החקלאות, מהביקוש של הקהילה לקרקע וממדיניות המיסוי של השלטון המרכזי. הדגם הנראה בשטח משתקף במפות הקדסטטריות ובתכניות והוא מבטא את הקודים התרבותיים, המנהגים והטכנולוגיות שהחברה הערבית השתמשה בהן. שינוי במרכיבים אלה משנה את דגם הקרקעות ואת חלוקתו הקניינית, וכתוצאה מכך יש להתקין תיקונים במפות הקדסטטריות וגם בתכנית המתאר.

דגם זה נוצר באופן פורמלי בתקופת המנדט הבריטי, שבשנת 1928 החל ליישם תהליך הסדר זכויות במקרקעין (Land Title Settlement) לפי "פקודת הקרקעות - סידור זכויות הקניין" (זנדברג, 2001; אלחזמאוי, 1998; גביש, 1991). תהליך זה התבסס על חוקי הקרקעות העות'מאניים ותיקוניהם ועל חלוקת הארץ (פלסטינה/א"י) למרחבי יישובים הנקראים "אדמות כפר", שקבעו גבולות שיוך מרחב לכפר. מרחב אדמות הכפר חולק לגושים. הגושים חולקו לחלקות שנרשמו על שם מחזיקיהם. כל הסדר הקרקע בוצע בהתאם לרשת קואורדינטות שנבנתה במיוחד לקביעת גבולות החלקות ושטחיהן. להסדר היו מניעים רבים ושונים (זנדברג, 2001, 2002), ואלה עיקרם: תיחום זכויות המקרקעין בגבולות ברורים על גבי מפה ותיעודם בפנקס הזכויות (Title Registration), ולא תיאורים מילוליים כמו בקושאנים מהתקופה העות'מאנית (מאיר, 2006); הפרדה ברורה בין קרקע פרטית לקרקע שאיננה פרטית על בסיס החוק העות'מאני. בין השנים 1928-1948 הספיקו הבריטים לסיים את תהליך ההסדר בשטח של כ-5,243 מליון דונם. רוב השטח היה כפרי ומרוכז במישור החוף והשפלה (גדיש, 1991). מדינת ישראל ירשה ואימצה את ההסדר המנדטורי והחלה בהשלמתו לפי הנסיבות שנוצרו אחרי מלחמת 1948 ולפי החוקים שחקקה מדינת ישראל בשנות החמישים המוקדמות (Kretzmer, 2002).

תהליך ההסדר יצר דגם של חלוקת הבעלות על קרקעות ביישובים הערביים על בסיס דגם הבעלות/החזקה שהיה קיים ומוסכם על תושבי הכפרים ושמקורו בניצול השטחים לחקלאות ולמרעה. שטח בעלות זה אורגן לפי שייכות טריטוריאלית-חברתית. עד אמצע המאה העשרים הייתה הבחנה ברורה בכפרים בין הגלעין הבנוי לבין השוליים החקלאיים. בקרבנו המיידית של השטח הבנוי השתרעה חגורה צפופה וצרה של גנים ובוסתנים גדורים - ה"חואקיר". מעבר לחואקיר התפרסה רצועה לא סדירה של קרקעות בשלבי עיבוד שונים, שהוחזקו בבעלות של יחידים לצורכי חקלאות אקסטנסיבית. בין רצועה זו לגבול "אדמות הכפר" השתרעו שטחים פתוחים בבעלות משותפת, שניתנו לחמולות הראשיות ביישוב לעיבוד זמני. דגם זה של חלוקת הקרקעות רווח בכל 963 הערים והכפרים בפלסטינה המנדטורית/א"י בשנות העשרים. ההבחנה החשובה לגבי הבעלות לפני ההסדר ורישום הבעלות על הקרקע הייתה בין שתי הקטגוריות הבאות:

1. "מפרוז" - נחלות גדורות בבעלות קבועה של יחידים.
2. "מושאע" - נחלות המועברות בין הכפריים לזמן מוגבל, ועשויות לשנות את צורתן וייעודן בעת ההעברה לבעלים חדשים. אדמות ה"מושאע" הקשו על עבודת המדידה והמיפוי ועל הסדר המקרקעין (גביש, 1991, עמ' 173).

בפועל, דגם הבעלויות על הקרקע שנוצר כתוצאה מהחלטות חוץ-יישוביות הקשורות בשלטון העות'מאני ובנציגיו המקומיים, העמיק את הקיטוב המעמדי בחברה הכפרית ואת התלות הפאודלית שלה במשפחות שהתיישבו בעיר. זאת, לא מעט בשל החלטות מינהליות ופוליטיות שלעיתים העניקו כוח לפרטים, בכפרים ומחוצה להם, באמצעות חלוקת נתח קרקע גדול יותר מאשר לאחרים ביישוב. לפני חקיקת חוק הקרקעות העות'מאני ב-1858, היו הקרקעות בארץ בבחינת "מושאע", מלבד הקרקעות בערים (חיזמאוי, 1998). רישום הקרקעות בבעלות פרטית, בהתאם לחוק הקרקעות 1858 ולחוק הטאבו 1861, תרגם את החזקה המסורתית בקרקע ואת עיבודה להכרה רשמית במחזיקים כבעלים חוקיים, בגבולות גאוגרפיים ברורים של חלקות הקרקע. אכיפת החוק הייתה אטית ולא מקיפה, ונתקלה בהתנגדות של בעלי קרקעות וראשי חמולות ובהתמהמהות של האוכלוסייה הכפרית שלא הזדרזה לרשום קרקעות בבעלותה. עד שנת 1917, כ-70% מהקרקעות בכפרים לא היו רשומים ונותרו בבחינת "מושאע". מ-1928 פעלו שלטונות המנדט הבריטי לזרז את תהליך רישום המקרקעין, ועד שנת 1940 נותרו רק 25% מהקרקעות בכפרים ללא רישום בעלות, כקרקעות "מושאע" (Patai, 1949). חוקי הקרקעות העות'מאניים (1858, 1861, 1913) היו נקודת מפנה ראשונה בהסדרת רישום החזקות בקרקע בבעלות פרטית. על אף שלא קבעו במדויק את מקומן של החלקות על גבי מפה קדסטריית, הם המירו את שיטת הרישום המסורתית בשיטה מודרנית.

עוד נקודת מפנה בהסדרת רישום הקרקע הייתה חקיקת פקודת הקרקעות (סידור זכות הקניין) 1926 ותיקונה משנת 1928. מימושה של פקודה זו גרם לתיחום גבולות החלקות שבעלות וקבע את צורת הבעלות. הפקודה הגדירה טריטוריה כ"גוש" – חלוקת משנה של אדמות הכפר – הכולל חלקה אחת או יותר ומהווה יחידת מדידה ורישום מקרקעין. על בסיס הגדרת הגוש הוגדרו ותוחמו חלקות במסגרת הקרקע של הכפר והונפקו נסחי רישום (קושאן) לבעלי זכות במקרקעין (גביש, 1991). בעקבות פקודת הקרקעות 1928, הוחל בהכנת מפות רישום, שתכליתן לחולל רפורמה במערכת הגבייה של מס הרכוש. רישום הזכויות במקרקעין הושגתה על חלוקה מינהלית של היישובים ליחידות. כל יישוב חולק לגושים ולחלקות שניתנים לאיתור על מפת בעלות. בכל יישוב נוצרה היררכיה של גבולות קנייניות וניהוליות המהוות טריטוריה משנית ברבדים קנייניים שונים.

הסדר רישום המקרקעין על פי החוקים אימץ על פי רוב הסדרים קניינים/טריטוריאליים מסורתיים שהיו קיימים ביישובים (סולל, 1991). כן הגדיר ההסדר את גבולות הקרקעות על פי בעלות פרטית, בעלות המדינה ובעלות הווקף. חלוקת הקרקע בין פרטים נעשתה בהתאם לעוצמת החמולה ולמספר הגברים ביישוב ובהתאם לחלוקה החברתית השייכות בכפרים (עראף, 1986). מי ששלטו בקרקעות ורשמו אותן על שם או על שם נכבדיהם היו החמולות החזקות, שגם העסיקו פועלים מחמולות אחרות לעבד את קרקעותיהם. בחמולות הקטנות נרשמו הקרקעות על שם פרטים בודדים. דהיינו, מלכתחילה לא התבצע רישום המקרקעין בכפרים באופן שוויוני בין החמולות והעדות שהרכיבו את המבנה החברתי ביישוב ואת ריבודו. כתוצאה מכך נוצרה מפת בעלות על קרקע המשקפת עמדות כוח ושיוך חברתי ביישוב. החמולות הדומיננטיות בעלות הכוח (מבחינת מספר הגברים והנגישות שלהם לממשל המרכזי) שעיבדו קרקעות חקלאיות או שהעסיקו פלאחים בחקלאות, הן ששלטו בשטחי קרקע נרחבים במרחב היישוב.

חלוקת הקרקעות במרחב, בהתאם למנהגים ולחזקות, ולימים בהתאם לרישום ולהסדר המקרקעין על פי החוקים שנזכרו, קשורה גם למבנה החברתי השייכי בכפרים. מסביב ל"שטח הבנוי" של הכפר שלא עבר רישום והסדר מקרקעין, יש רצועת קרקע ברוחב של כ-200 מטר הנקראת "ג'דר", ובה חלקות קרקע קטנות לעיבוד אינטנסיבי, בגודל של עד שני דונם (עראף, 1986). מסביב לרצועה זו יש טבעת המקיפה את קרקעות הג'דר וכוללת את מרבית קרקעות הכפר. טבעת זו מאופיינת בחלקות גדולות המיועדות לחקלאות אקסטנסיבית ובריבוי של אדמות "מואת" ו"אמירי" שהפכו להיות לקרקעות מדינה. גלעין הכפר ושתי הטבעות המקיפות אותו נחלקו לגזרות חמולתיות ועדתיות, כאשר הרצף, מהגלעין החוצה, היה לרוב בבעלות החמולה או העדה. דגם זה של חלוקת הקרקעות עוצב בצורה המוכרת לנו מסוף תקופת המנדט הבריטי בארץ ומצוי ברוב היישובים הערביים. עם הקמת מדינת ישראל, הותירה המעורבות הממשלתית אף היא את רישומה

על עיצוב מפת הבעלויות על הקרקע ועל התפרוסת הגאוגרפית של האוכלוסייה הערבית, שקיימת עד היום. מאז 1948, תהליך הפקעת הקרקעות בבעלות ערבית פרטית לרשות מדינת ישראל גרם לעיוות ולשיבוש של תפרוסת דגם הבעלות על הקרקע, כפי שנסביר בהמשך.

תהליך ההפקעה, שבוצע בגיבויים של כ-34 חוקים ותקנות שנחקקו למטרה זו, צמצם את הקרקע שבבעלות פרטית ברמת היישוב הבודד (דקאק, 1988). השוואת גודל השטח הממוצע לנפש בבעלות האוכלוסייה הערבית שנותרה בתחומי מדינת ישראל בשנת 1945, לעומת גודל השטח שבבעלותה בשנת 1950, מצביע צמצום ניכר: מ-19 דונם בממוצע לנפש ב-1945 ל-3.4 דונם ב-1950 (חידר, 1991). רוב ההפקעות נעשו בטבעת השלישית של היישובים וגרמו לגידול במספר מחוסרי הקרקע ולשינוי מהותי בעמדות הכוח של החמולות ביישוב.

במקביל להחלטות הפוליטיות והמינהליות החיצוניות, שכללו הפקעת קרקעות מפרטים ערבים על ידי מוסדות המדינה או רכישת קרקע באמצעות מינהל מקרקעי ישראל או קרן קיימת לישראל וזרועותיה, בלטה השפעתו של גורם פנים-תרבותי – תהליך הירושה – על שינוי דגם תפרוסת הבעלות הפרטית על הקרקע. על פי ההלכה האסלאמית, נחלת ההורים ועזבונם מתחלקים בין בניהם ובנותיהם, אם כי הבנות מקבלות רק מחצית מחלקם של הבנים. כתוצאה מהחלת חוקי הירושה, צומצמו השטחים בבעלות פרטית ונערכו שינויים בצורת החלקות, במיקומן ובגודלן. כך גם השתבשו ההומוגניות האתנית וכן הסימטריות של דגם חלוקת הבעלות על הקרקעות שרווחו בעבר, בשל נישואים בין-חמולתיים.

שוק הקרקעות שפעל בשלהי המאה ה-19 ובתחילת המאה ה-20, היה מוגבל והתפתח כתוצאה מכך שבעלי קרקעות חקלאיות קטנות לא עמדו בנטל המיסוי בשל הכנסותיהם הנמוכות. כדי להשתחרר מנטל המיסוי מכרו אנשים אלה את קרקעותיהם ויצאו לעבוד כשכירים אצל בעלי קרקעות אחרים. בשנות החמישים המוקדמות של המאה ה-20, עקב התפתחות תעסוקה לא חקלאית מחוץ ליישוב, החלה תופעה זו להיעלם. אולם השפעת הסחר בקרקעות על דגם חלוקת הקרקעות הייתה עדיין מוגבלת, כיוון ששוק המקרקעין לא פעל בתנאים של שוק חופשי, אלא בתנאים של העדפה שיוכית, דהיינו מכירת קרקע לקרובי משפחה וחמולה.

צירופים של מנהגים וחוקים הם שיצרו את מפת חלוקת הקרקע בין בעלים פרטיים למדינה. החוקים נכפו מלמעלה וקבעו את הבעלויות ואת גבולות החלקות. המנהגים השפיעו על חלוקת החלקה לתת-חלקות, אך לא קבעו גבולות ברורים, ממוסדים ומאושרים על פי החוק גם תהליך העברת הקרקע ומכירתה התבצע במגבלות המנהגים.

על רקע הדגם והמפה של הבעלויות שנוצרה, גדל והתרחב השטח הבנוי של היישוב הערבי. אם בעבר הוסדרו הסכסוכים, המתחים וההתנגשויות בין מנהגים לחוקים בניהול הקרקע הוסדרו על ידי נציגי בני החמולות או על ידי הכוחות המסורתיים ביישוב בהתאם למנהג, מאז שנות התשעים נוטה הדור הצעיר להשתמש בכלים חוקיים להסדרת הבעלות ולפירוק השיתוף בקרקע, ומחולל התנגשות גדלה והולכת. מגמה זו מתעצמת כפי שמובהר בהמשך.

### 3 הדגם הקרקעי והתפתחות המרחב הבנוי

#### התפתחות המרחב הבנוי בשנות החמישים והשישים

בשנות החמישים והשישים המשיכו המגורים והמרחבים השייכים להתפתח באזור הג'דר שבשולי הגלעין. גלעין הכפר היה מחולק בין חמולות ועדות, וכל חמולה החלה להתפשט ולבנות ברצועת הקרקעות שבבעלותה הפרטית – בשלב ראשון בתחום הג'דר ומאוחר יותר מחוצה לו (חמאיסי, 1993). כתוצאה מכך התמידה ההפרדה האתנית באזורי המגורים באזור הג'דר ונשמרה המתכונת הכפרית של פיתוח אזורי המגורים ביישובים הערביים.

ביישובים כמו כפר כנא ושפרעם, המתאפיינים במגוון עדתי, התחזקה ההפרדה העדתית והחמולתית, למרות תהליך העיור שהחל ביישובים אלה. זאת, כיוון שבני העדה הנוצרית החלו למכור את קרקעותיהם, הנמצאות במרחב העדה המוסלמית או הדרוזית, לבני עדות אלה. בכפר כנא התווספו לכך מאבקים בין חמולות, ונוצרה הפרדה מרחבית ברורה ביניהן. תופעה זו אופיינית גם ליישובים שניטשו בהם מריבות חריפות בין חמולות. גידול האוכלוסייה באותה חמולה המשיך להיספג בתוך מרחב החמולה או הטריטוריה החמולתית.

בשנות החמישים נוספו למרחב השייכי של החמולות והעדות שתי קבוצות אוכלוסייה. הראשונה היא קבוצת פליטי הפנים, שברחו או גורשו מכפריהם שנהרסו במלחמת 1948 וחדרו לכפרים שהמשיכו לעמוד על תלם. כך הגיעו לשפרעם, למשל, 548 פליטים מכפרים שנהרסו לאחר המלחמה, כגון כפרתא, ממיעאר, מדמון, מאלחרב, מהושה ומאלקתאיר. לכפר כנא הגיעו 295 פליטים מכפרים סמוכים, כגון סג'רה ולוביה. לאם אלפחם הגיעו כ-620 פליטים מהכפרים לג'ון, עין אלמנסי ועוד. קבוצת הפליטים היוותה בממוצע כ-10% מאוכלוסיית שלושת היישובים. הקבוצה השנייה היא קבוצת הבדואים, שעקב מדיניות הריכוז שנקט השלטון המרכזי נאלצו להתיישב ביישובים ערביים קיימים (מדזיני, 1984).

קבוצות הפליטים והבדואים שחדרו לשפרעם ולכפר כנא היו רובן מוסלמיות והגדילו אפוא את שיעור האוכלוסייה המוסלמית ביישובים אלה (אלחאג', 1983). עם זאת, בתחילה הן יצרו מרחבי מגורים נפרדים. הפליטים והבדואים בשפרעם, בכפר כנא ובשאר היישובים התגוררו בשולי היישובים הקולטים כשהם מופרדים ומובדלים מהאוכלוסייה המקורית מבחינה מרחבית.

המנהגים הקיימים בקרב האוכלוסייה הכפרית דחו אפשרות של היטמעות מידית של אוכלוסייה זו בתוכם. רוב המתיישבים החדשים התמקמו על קרקע מתרוקה או מואת, שהן אדמות מדינה על פי החוק. כך נוצרו שכונות חדשות, שנקראו על שם המוצא של אותה קבוצה: שכונת הפליטים או שכונת הבדואים. "בשלב ההמתנה", שנמשך כשש שנים (סעיד, 1994), התגוררו מקצת הפליטים אצל קרובי משפחה לתקופה קצרה. לאחר שלב זה, החלו הפליטים להתמזג עם בני היישוב הקולט על ידי נישואין או רכישת קרקע בתחום חמולה מקורית ולהסתגל לתנאים החדשים. במקביל, השטח הבנוי המקורי החל להתפתח ולהתרחב, עד שנגס במרחב מגורי הפליטים או הבדואים בשוליים, וכלל אותם. זמינות קרקע בבעלות המדינה בשולי היישוב בהיקף רחב תרמה רבות להשתקעותם בצוותא בשכונה אחת בשוליים, וכך נוצר מרחב שיוכי נפרד וייחודי שצמוד למרחב המגורים של התושבים המקוריים, כאשר בתוך מרחב זה כל הדיירים הם פליטים או בדואים.

במקביל לקליטת אוכלוסיית הפליטים והבדואים, התרחשו כמה תופעות חדשות ביישובים, שהשפיעו על פיתוח מרחבי המגורים ועל שינוי אופיים. טיפוס הבנייה השתנה מהדגם המסורתי המכונס לדגם מודרני פתוח כלפי חוץ. ההבדל בין שני הטיפוסים, בהקשר שלנו, הוא גודל המגרש המיועד לבנייה ושטח הבית. בעבר הסתפקו הכפריים במגרשים קטנים, עד 100 מ"ר, במרחב השיוכי. יש לציין שבעוד הטיפוס המסורתי של הבית אינו מחייב הקצאת מגרש גדול, הבית המודרני מחייב לכל הפחות חצי דונם.

את התפתחות המרחב הבנוי ברמה המקומית בשנות החמישים והשישים המוקדמות ניתן לסכם בשמירה על סגירות שיוכית-מרחבית ועל זהות טריטוריאלית פנים-יישובית, ובכך שהחמולה המשיכה להיות מוקד קבלת ההחלטות. המרחב השיוכי החמולתי נקרא על שם חמולה או עדה דתית. בתנאים אלו, הייצוג הפוליטי, שהיה בנוי על מנהיגות מסורתית, מצא לו סביבה גאוגרפית נוחה להתחזקות. יש לציין כי אספקת המגורים שהתבססה על שיטת הבנייה העצמית על קרקע בבעלות פרטית, תרמה לשמירת המתחמים החמולתיים הבנויים כפי שיפורט בהמשך. הבעלות על קרקע קבעה את היחסים המרחביים הפנים-יישוביים, המבוססים על התבדלות מרחבית לפי שיוך משפחתי, חמולתי ועדתי.

## השפעת העיור והמודרניזציה

החברה הערבית בישראל עברה תהליכי עיור ומודרניזציה, המלווים בגידול אוכלוסייה ובשינויים בדגם המרחבי החברתי-השיוכי (מאיר-ברודניץ, 1983; קיפניס, 1976). מאז קום המדינה ועד 2006, גדלה האוכלוסייה הערבית פי שבעה בממוצע, והיקף השטח הבנוי גדל פי שישה-עשר ויותר, בממוצע (למ"ס, 2006). בתחום הכלכלי, אנו עדים לתמורות מספר: התפתחות כלכלת שוק וחדירת תפקודים מהסקטור השניוני והשלישוני, מעבר מתעסוקה חקלאית לתעסוקה לא-חקלאית וצמיחת מעמד בינוני (חידר, 1991; Wesley, 2006). בתחום החברתי, יש שרשרת של שינויים מבניים כתוצאה מהיחלשות התלות של הבנים בראש המשפחה המורחבת או בראש החמולה.

נוכח התמורות המבניות והנורמטיביות מתחולל גם שינוי בתפיסת הקרקע, מנכס סמלי מעמדי לנכס המשקף גם מעמד כלכלי ונדל"ני. מאז ראשית המאה העשרים נתפסת הקרקע כסמל למאבק פוליטי מקומי וארצי, לבד מהיותה גורם יצור שאינו סחיר בשוק החופשי ומבטא את עמדות הכוח ביישוב. כיום הפכה הקרקע למשאב סחיר ונדיר, סחר שמשפיע, בין היתר, גם על ההומוגניות של מרחב המגורים. השינויים בשוק הקרקעות נבעו מגידול הביקוש ומצמצום ההיצע, ומקורם במספר גדל והולך של מחוסרי הקרקע ביישובים הערביים, בפרט בשני העשורים האחרונים, וגם קודם לכן. דהיינו, השיח הקרקעי עבר משיח ערכי, לאומי וסימבולי לשיח כלכלי ונדל"ני ברמה היישומית.

הגידול במספרם של מחוסרי הקרקע שיבש את מערכת השיקולים של משק הבית הערבי המסורתי בבחירה החד-פעמית של מגוריו. בד בבד הוא הגביר את הביקוש לקרקע לבנייה ביישובים הערביים ותרם להתפתחות שוק נדל"ני. תהליך בניית בית מגורים בשיטת הבנייה העצמית המקובלת בחברה הערבית, מחייב זמינות קרקע בבעלות פרטית או בחזקה פרטית. מנגד, משק בית בחברה זו אינו מקיים ניווד של מגורים כנהוג בחברה המערבית המודרנית, שבה משק בית משנה את מקום מגוריו בהתאם לצרכיו בשלב מסוים במחזור החיים. אי-הניידות הגאוגרפית של משק הבית הערבי במרחב היישוב שמרה על יציבות במרחב האתני.

הנורמה של אי-מעבר מהבית ההתחלתי ובחירת מקום המגורים סמוך למועד הנישואים הייתה שכיחה בעבר. נוספה לה העדפה מובהקת של מגורים סמוך לבני החמולה או לבני המשפחה המורחבת; החמולה נתפסה כקבוצת השתייכות וייחוס והייתה הגוף המגן על הפרט ביישוב עצמו ואף מחוצה לו. נורמה זו הולכת ומשתנה. התפתחות שוק של שכירות בעשור האחרון והנכונות להחליף דיור הביאו לחיפוש אחר מקום מגורים גם מחוץ למרחב החמולה, ואף יש משקי בית המגלים רצון ונכונות לגור דווקא רחוק מבני



החמולה. שיקול זה עולה בקנה אחד עם שיקול אחר, הקשור בשאיפה של משק הבית לרווחת דיור, לבית ששטחו מעל 140 מ"ר, המוקף חצר. שאיפה זו לא ניתנת למימוש באזור הגלעין הצפוף. זמינותן של קרקעות פנויות בשולי היישוב עודדה משקי בית צעירים להתגורר בשוליים החיצוניים של היישוב, במרחבים מעורבים אתנית וחברתית, והגורם המנחה היה זמינות קרקע בבעלות פרטית להקמת בית מגורים. ביקוש גדל לבנייה מצד מחוסרי קרקע נוכח היצע קטן יצר תחרות על הקרקע. עקב כך חל שינוי במערכת השיקולים של משק הבית. מי שמבקשים לבנות בית על קרקע בבעלות פרטית על שטח שירשו מהוריהם, אמורים להסדיר את נושא הבעלות והחלוקה בין הקרובים המתרבים, שיש להם, אולי, זכות בנכס. זכות כזו קיימת גם אם הם אינם מחזיקים בקרקע, והיא נובעת מהיעדר הסדרת בעלות על הקרקע באמצעות תכניות חלוקה (המאושרות על ידי מוסדות התכנון או מחלקת המדידות ומשרד המשפטים), המסדירה את החזקה בתת-חלקה או במגרש בהתאם למנהגים ומעבירה אותם להסדר רישום וחלוקה על פי החוק. גם אם בעל זכות בחלקה מוכן למכור את חלקו, הוא חייב בהסדר כלשהו; אך בהיעדר הסדר בעלות וחלוקה על פי חוק, ובהתבסס רק על מנהגים והסדרים בין מוכר-יורש לקונה, או בין יורשים שונים המתרבים עם הזמן, נוצרים בעיות וחסימים בפני מימוש זכות הבנייה על החלקה בהתאם לתכניות המאושרות.

## מחוסרי קרקע ושיבוש הדגם הקרקעי

היקף אוכלוסיית מחוסרי הקרקע גדל והולך בחברה הערבית בדומה למתרחש בקהילות אחרות, משום שהיקף הקרקע הוא נתון קבוע לעומת הגידול באוכלוסייה והרצון להמשיך לגור באותו יישוב. אי-לכך מחפשים מגורים או קרקע מזדמנת גם מחוץ למרחב החמולתי/עדותי. בסקר שערך קיפניס, ושכלל מדגם של 12 יישובים ערביים, התברר כי ל-64% אחוז מבני קבוצת הגיל 20-30 אין קרקע זמינה לבנייה בבעלותם (קיפניס, 1991). אחוז זה גדל עם הזמן בעקבות ריבוי משקי הבית, אי-הרחבת השטח המתוכנן המאפשר פיתוח, חלוקת עיזבון הקרקע בין יורשים רבים. בטייבה, למשל ל-75% ממשקי הבית לא הייתה חלקה פנויה בבעלותם בתחום המותר לבנייה, ורק משפחות אמידות הצליחו לרכוש קרקע במחירי השוק. כיום, רק לאחר בדיקה של 20 תכניות אב/מתאר (בין 2005-2002), אפשר לציין כי בממוצע, ליותר משלושת רבעי משקי הבית הערביים אין קרקע נוספת להרחבת בית המגורים שבו הם גרים כיום בשטח המיועד לפיתוח על פי תכנית האב/מתאר החדשה המוצעת ליישוב.

לבד מן השינוי הדמוגרפי חל גם גידול בצורכי המגורים שהגבירו מצדם את הביקוש למגרשי בנייה. הפיתוח הכלכלי בשטחים הפתוחים מתרחש אל מול צמצום השטח בעקבות הפקעת קרקע והגבלת השטח שהיה מיועד לפיתוח על פי תכניות מתאר. כך גדל המחסור בקרקע ומצטמצמת הטריטוריה של הערבים, ולצד אלה מתחזקת הרגשת המצור עליהם בשל מגבלות, פנימיות וחיצוניות, על ניידותם. במקביל לצמצום השטח הממוצע לנפש, גם החלוקה של הקרקע בין תושבי היישובים הערביים אינה, כאמור, שוויונית. קיימות קבוצות של מחוסרי קרקע המתקשים למצוא פתרון מגורים להם ולבניהם, במיוחד בתנאים של מחסור בבנייה ציבורית יזומה למגורים – למכירה או להשכרה. תופעה זאת מחזקת את שוק הנדל"ן ומשבשת את הסדר החברתי השיוכי במרחב. מחירי הקרקע מאמירים, וגובר הביקוש לקרקעות מדינה שמיועדות לפיתוח היישובים.

קיימות חמש קבוצות עיקריות של מחוסרי קרקע שצמחו ביישובים הערביים; הן שמייצרות את הביקוש לקרקע, מניעות את שוק הנדל"ן ומשבשות את הסדר החברתי המרחבי-השיוכי של הבעלות על הקרקע. כדי להבטיח את הבעלות על מגרשי הקרקע, חברה נדרשים לפעול בהתאם לחוק ובתנאי שאינם סותרים את המנהגים. קבוצות מחוסרי קרקע הן אלה:

**1. תושבים שמלכתחילה הייתה ברשותם חלקת קרקע קטנה או שכלל לא הייתה קרקע בבעלותם.** קצתם לא ירשו קרקע וקצתם מכרו את הקרקע שברשותם, בעיקר בשל המסים הגבוהים שהוטלו על רכוש בשלהי התקופה העות'מאנית ובתקופת המנדט הבריטי. אנשים אלה עבדו כפועלים שכירים אצל בעלי קרקעות (Granott, 1952, p. 300), או בעבודות לא חקלאיות בערים. אלה הם תושבים ותיקים, אך אין בבעלותם קרקע. בקרב האוכלוסייה הבדואית הם נקראים פלאחים או עבידים.

**2. פליטי הפנים ובדואים** שהצטרפו ליישובים הערביים בנסיבות מלחמת 1948. רכושם ביישובי המקור הופקע, והם נותרו חסרי רכוש או נכסים. במסגרת עסקה ממשלתית, החליפו חלקם את הקרקע שהייתה בבעלות המדינה ביישוב הקולט החדש שבו השתקעו לאחר 1948. קבוצה זו מהווה כ-20% מהאוכלוסייה הערבית בתחום מדינת ישראל (AI Haj, 1986). המדיניות של מינהל מקרקעי ישראל העדיפה שיפוי כספי, אך קיימים לא מעט מקרים שבהם פיצה מינהל מקרקעי ישראל בקרקעות הנמצאות בתחום השטח הבנוי של היישוב הקולט. עובדה זו תרמה גם כן בצורה ניכרת לגידול בשיעור מחוסרי הקרקע. הפליטים והבדואים הפכו למחוסרי קרקע ביישוב הקולט, לבד מן הקרקע שרכשו או שהוענקה להם כפיצוי, אך שטח זה קטן מאוד. עד סוף 2003 הסדירה המדינה בעלות על שטח של 206 אלף דונם על פי חוק נכסי נפקדים, שתמורתם שילמה סכום כסף נוסף

על הענקת כ-71 אלף דונם.<sup>3</sup> דוח ועדת אור חשף את בעיית הקרקעות של פליטי הפנים, וכך סיכם:

בעיה קשה אחרת, הקשורה בסוגיות הקרקעיות, היתה בעייתם של הפליטים הפנימיים המכונים גם "נפקדים נוכחים". חוק נכסי נפקדים, התש"י-1950, יצר מנגנון של העברת רכוש של מי שהוגדרו בחוק כנפקדים, לידי רשות של המדינה שכונתה "האפוטרופוס על נכסי נפקדים". הגדרה המונח "נפקדים" כוללת, בעיקרו של דבר, את אלה שאחרי יום 29.11.47 החזיקו רכוש בתחומי המדינה, בהיותם אזרחים או נתינים של מדינות ערביות שונות, או שנמצאו באותו מועד באחת מאותן מדינות; וכן מי שהיו אזרחים בארץ ישראל ויצאו לפני יום 1.9.48 ממקום מגוריהם הרגיל בארץ-ישראל אל מקום שמחוץ לארץ-ישראל, או אל מקום בארץ-ישראל שהיה מוחזק אותה שעה בידי כוחות שביקשו למנוע את הקמתה של מדינת ישראל או שנלחמו בה לאחר הקמתה. על יסוד חלופה אחרונה זו הוקנה לאפוטרופוס רכושם של נפקדים, אשר במועדים הרלוונטיים נמצאו בתוך שטחי המדינה אך לא במקום מגוריהם הרגיל. מדובר בתושבים של כ-60 יישובים. רבבות ערבים מצאו עצמם בסטטוס הזה ונמנע מהם, לעתים בכוח, לשוב לכפריהם. הם מצאו להם מקומות מגורים בשולי יישובים ערביים אחרים, שם סבלו ממצוקה כלכלית וממעמד חברתי נחות. רשויות המדינה עשו מאמצים להסדיר בהסכמה את מצבם, אך הדבר הסתייע עם חלקם בלבד. מצבם של ה"נפקדים הנוכחים" (אשר לעתים נאלצו לחכור מהמדינה בכסף מלא אדמות שהיו שלהם) עורר בקרבם מרירות רבה. במגזר הערבי כולו ראו את מצבם כמצב של "פליטים במולדתם". ככל שעלתה בציבור רמת המודעות וההתארגנות הפוליטית, גבר המאבק על זכויות הנפקדים הנוכחים. בשנת 1995 הוקם "הוועד הארצי להגנת זכויות העקורים בישראל", שתחת חסותו פעלו 30 ועדים מקומיים. הוועד פועל לייצוג תביעותיהם של הנפקדים הנוכחים ודואג לכך שבעייתם לא תרד מסדר היום הציבורי. קיומו עליות לרגל ועצרות בכפרים הנטושים, ואורגנו פעולות לשימור ולטיפוח אתרים ששרדו. בפעולות אלה נטלו חלק גם בני הדור השני והדור השלישי.<sup>4</sup>

**3. נפגעי מדיניות התכנון הסטטוטורי או החלטות מינהליות שקבעו את תחום תכניות המתאר.** על פי חוק התכנון והבנייה-1965, תכנית מתאר קובעת את שימושי הקרקע בתוך תחום השיפוט של היישוב. לכל מרחב תכנוני מקומי או יישובי מכינים תכנית מתאר שקובעת כללים להפשרת קרקע למגורים ולזכויות מגורים. תכנית המתאר אינה כוללת את כל הקרקע שברשות האוכלוסייה ביישוב (חמאיסי, 1990) ומותירה קרקע בבעלות פרטית בתחום השיפוט או מחוצה לו שאינה מיועדת למגורים. בד בבד, משרד הפנים קובע את תחום השיפוט לרשות מקומית בעת כינונה לשם בקרה על הפיתוח ולצורך גביית מסים. בדיקת שטח תחום השיפוט של היישובים מראה כי נעדרת ממנו כל מסגרת שטח הקרקעות שבעלות האוכלוסייה ביישוב, כפי שנרשמו על פי פקודת הקרקעות 1928. כך, בשל סיבות תכנוניות או מינהליות, משפחות רבות אינן יכולות לנצל קרקע

<sup>3</sup> [www.mmi.gov.il/static/doch2005/55.pdf](http://www.mmi.gov.il/static/doch2005/55.pdf)

<sup>4</sup> <http://elyon1.court.gov.il/heb/veadot/or/inside1.htm>

שבבעלותו, שנמצאת מחוץ לתחום השיפוט, או באזור שאינו מיועד למגורים על פי תכנית המתאר. מסיבה זו הופכות גם הן למחוסרות קרקע, גם אם בבעלותן קרקע חקלאית על פי יעוד תכנית המתאר, או קרקע מחוץ לתחום השיפוט שלא ניתן ליעדה למגורים. לדוגמה, בהתאם לפקודת הסדר הקרקעות 1926, שקבע את חלוקת הקרקעות בין יישובים, נרשמו על שם תושבי כפר כנא 19,458 דונם (אלדבאג, 1988). אף על פי כן תחום השיפוט של כפר כנא שנקבע עם כינונה של הרשות המקומית ב-1969, הצטמצם ל-10,266 דונם; (למ"ס, 2006). תכניות המתאר גם צמצמו את השטחים המיועדים לפיתוח. על פי תכנית מתאר מאושרת (2003), השטח המיועד לפיתוח בכפר כנא הוא כ-3,650 דונם, ובתכנית האב מוצעים לפיתוח כ-5,350 דונם. יש לציין כי מתוך השטחים המיועדים לפיתוח על פי תכניות מתאר, רק כ-70% מיועדים למגורים. במקרים רבים אנו מוצאים כי תכנית המתאר אינה כוללת את הקרקעות של כל החמולות ביישוב ואינה מייעדת אותן למגורים. למרות שבבעלותן קרקע ביישוב, חמולות נשארות ללא קרקע מופשרת למגורים בגלל תכנון שאינו מתחשב בדגם הבעלות על הקרקע והמנהגים שמתוכם צמח דגם זה (כרמון ואחרים, 1992). כך נוצר מצב שלפיו חמולה או עדה אחת נאלצת לחדור לתחום חמולה או עדה אחרת בשל מחסור בקרקע כתוצאה מהתכנון המתארי הפיזי.

**4. נפגעי תהליך הירושה הנהוג בחברה הערבית.** בהתאם למסורת, קרקע פרטית מתחלקת כאמור בין צאצאי המשפחה, כך שבת מקבלת מחצית מחלקו של בן. תהליך זה גורם לקיטוע בנחלת ההורים באופן אופקי ומחזורי ומצמצם את שטח הקרקע הממוצע לנפש, וזאת באוכלוסייה שהולכת וגדלה. על כן, במשק בית בעל חלקה קטנה לא תישאר קרקע לבנייה לדור השלישי. הוא הדין לגבי משפחה מרובת ילדים שלא נותרה לה קרקע בתחום המותר לבנייה.

**5. יורשים על פי המנהג אך נטולי יכולת מימוש של זכויותיהם,** אם על שום שהשטח שירשו אינו גדול דיו למגרש בנייה על פי חוק או תכנית מתאר מאושרת ואם בשל סכסוך בין יורשים או מחזיקים בקרקע. מי שקנו זכויות במושאע, אך אין להם תכנית חלוקה המאותרת את חלקם היחסי בהתאם להסכם פירוק שיתוף, נותרים ללא יכולת לממש את זכותם על הקרקע. כלומר, הזכות במקרקעין קיימת תאורטית וחוקית, אך מנהגים והתנגדויות של שותפים להסדר מונעים מאתם לממש את זכותם על קרקע. גם פניות לבתי המשפט להשגת פירוק שיתוף, נדירות ככל שתהיינה, נתקלות בתהליך ארוך ומייגע ובקשיים רבים.

הגידול במספר מחוסרי הקרקע ביישובים הערביים אינו מלווה בשינוי משמעותי בשיטת הבנייה, שעדיין מבוססת רובה על בנייה עצמית, ולמרכיב זמינות הקרקע יש אפוא משמעות מכרעת. חרף המגמה הכללית של שחיקת הקשר בין זמינות הקרקע לבניית

מגורים, ממשיכים התושבים לבקש פתרונות מגורים ביישוביהם ואינם נוטים להגר ליישובים אחרים, גם אם קיים בהם היצע של קרקעות לבנייה.

## שוק הקרקעות הפרטיות

בחינת תהליך היצע הקרקעות מראה כי יש שני שווקים עיקריים של קרקעות הפועלים ביישובים הערביים, השוק הפרטי והשוק הציבורי, ולכל אחד מהם כללים ופריסה משלו. השוק הפרטי עצמו מתחלק בין תת-השוק הפנים-משפחתי ותת-השוק של היזמות הפרטית.

**תת-שוק פנים-משפחתי:** לאחרונה ניכרת נכונות של בני משפחה לוותר על חלקם בקרקע לטובת קרוביהם, בתמורה או ללא תמורה. תהליך פנים-משפחתי זה מצמצם את קיטוע הקרקע בתהליך הירושה שמנע, ועודנו מונע, ניצול יעיל של השטח לבנייה. לעתים מתקבלת החלטה לא לחלק את המגרש לחלקות קטנות, אלא לשמור על מגרש אחיד וגדול ולבנות עליו בניין קומות. סוג זה של שוק מתרכז בגלעין או בשוליים אצל משקי בית שזה המגרש האחרון שבבעלותם והוא מיועד לכמה אחים. כלומר, ביישובים הערביים הולך ומתפשט דפוס מגורים של חלוקה "אנכית" במקום הקיטוע האופקי המקובל של הקרקע (חמאסי, 1993) – קרובים גרים זה מעל זה במבנה בן כמה קומות במקום במגורים סמוכים. שוק זה מבוסס על הסדרים ומנהגים חברתיים, בהנחה כי המנהגים יגנו על זכויות הפרט, אך הוא אינו מעוגן בחוק. מסיבה זו מתגלעים סכסוכים רבים בתוך המשפחה.

**תת-שוק היזמות הפרטית:** בעלי קרקעות שמוכנים למכור או שמוכרים את הקרקע שבבעלותם או אפילו חלק ממנה למחוסרי קרקע. יזמים אלה רואים בקרקע משאב בעל ערך כלכלי, שניתן לממשו. יש גם מי שמוכרים מתוך אילוץ כלשהו שנקלעו אליו. גם בשוק זה רוב הקרקע הזמינה נמצאת בשולי היישוב. בחינת מאפייני ה"יזמים" האלו מראה כי הם בעלי קרקע רבה ביישובה וכי פעילות שוק הקרקע גדולה במיוחד ביישובים מעורבים מבחינה עדתית וגם ביישובים גדולים. ביישובים הקטנים עדיין רווחת מסורת של אי-מכירת קרקע. די בבחינה של עיתונות סוף השבוע הערבית (**פנורמה, אסנארה, כל אלערב** ועוד) כדי לאתר שני עמודים ויותר של הודעות על מכירה או השכרה וחכירה של דירות וקרקע (למשל **פנורמה**, 8.12.06 עמ' 52-53). התעוררות שוק המקרקעין ביישובים הערביים מעמיד במרכז את סוגיית הרישום, ההסדר, הניהול והתכנון של הקרקע, כדי לאפשר את מכירתה ואת ניצולה היעיל. עסקות המקרקעין מתבצעות על פי חוק וחל עליהן מס בהתאם. לא כך המגרשים שנרכשו כחוק שהחזקה עליהם נשמרת בהתאם

למנהגים. כלומר, הניסיון לממש את הזכות על הקרקע נתקל בחסם של המנהגים וההסדרים החברתיים. כך, חרף רצונם של המתכננים לקבוע את כיוון הפיתוח ביישובים ואת עיתויו על פי תכנון שלהם, במציאות הגורם הקובע את הפיתוח בקרקע הפרטית הם הבעלים עצמם. הם הקובעים הן את סוג השימוש בקרקע ואת אחוזי הניצול והן את עיתוי הפיתוח. במקרים רבים יש אי-הלימה בין התכנון המתארי של שימושי הקרקע ביישובים הערביים לבין השימוש במציאות. במקרים אחרים, התכנון נועד לתת הכשר לשימוש הקיים בשטח.

אף שאנו עדים לעירנות ולמודעות גוברת של בעלי הקרקע לזכויות הנקבעות בתוך חלקות הקרקע שבבעלותם וכן בניצנים של התחשבות בתכנון והנאה ממנו – אלה אינם עומדים בסתירה לנאמר לעיל. יזמים אלו אינם מתירים הפרשה גדולה מקרקעותיהם לצורכי ציבור, גם אם הם מחלקים ומשווקים את הקרקע שבבעלותם כמגרשי בנייה. בדרך כלל, לבעלי הקרקעות ביישובים הערביים נגישות למערכת הפוליטית המקומית ויש להם השפעה עליה ויכולת לגייס תמיכה לצמצום היקף השטחים המופקעים מהם או המופרשים לצורכי ציבור. גם הדרכים והכבישים המוצעים בחלקות שלהם אינם תקינים כיוון שהם מעוניינים להפיק את מרב הרווחים מן השטח ולשווק יותר מגרשים. מצוקת הקרקע המתוכננת והגידול בביקוש מצד משקי בית מחוסרי קרקע (חמאסי, 1995) מגבירים את הביקוש למגרשים אלו למרות המחסור בשטחי ציבור ולמרות סלילת דרכים לא תקינות. במקרים רבים, בעלי חלקות קרקע גדולות סמוך לקו הכחול של תכנית המתאר המאושרת, מחלקים את החלקות אלו לחלקות בנות חצי דונם ומשווקים אותן למחוסרי קרקע, על אף שיעוד הקרקע הוא חקלאי והדרכים המוצעות לפיכך אינן עולות על רוחב של חמישה מטרים. מי שרכשו את המגרשים האלה מפעילים לחץ להכליל את המגרשים שבבעלותם בתחום המתאר של היישוב כדי לקבל היתר בנייה, ולעתים מתחילים לבנות גם ללא היתר. כשמתחילים לתכנן את תכנית המתאר כבר קיים קושי להפקיע קרקע של אדם שרכש חצי דונם, כי גם כאשר מעבירים דרך תקינה בתכנית המתאר, דרך זו עלולה למנוע מהבעלים לבנות על המגרש שרכש להקמת בית מגורים. מסתבר אפוא שאפילו בשוליים לא ניתן להציע קרקע מתאימה לצורכי ציבור או לדרך תקינה. המערכת התכנונית והמוניציפלית לא עמדה בלחצים של בעלי הקרקע, ובמקרים לא מעטים אף "התקפלה", הותירה את המחסור בשטחים לצורכי ציבור והנציחה את הכפריות מבחינת תשתית תחבורה שאינה תקינה.

על הקרקע הפרטית חלים חוקי מיסוי. חוק מס רכוש, מס השבחה ומס שבח הם כלים לניהול הקרקע שפוגעים ישירות בעיקר בבעלי הקרקע הפרטית. רוב הבעלים הערבים שהקרקע רשומה על שמם הם מבוגרים, ועל פי רוב הם אינם עוקבים אחר תהליך המיסוי והגשת ההתנגדויות או ההשגות על מס הרכוש. זאת ועוד: החוק ומנהגי הירושה

הקיימים אינם מלווים בהעברת קרקע חוקית מסודרת מהורים לבנים. כתוצאה מכך שלטונות המס ממשיכים לחייב את הבעלים הרשומים לפי ספרי הטאבו או ספרי מס הרכוש כאשר המחזיק בקרקע הוא כבר אחד הבנים או קונה. המדיניות וחוקי המיסוי על קרקע חקלאית השתנו בשנת 2000, שבה בוטל חוק מיסוי על קרקע חקלאית. מדיניות המיסוי על הפעילות הנדל"נית (רכישת קרקע מפרטיים) מהווה מעמסה על רוכשים ומוכרים כאחד ומצמצמת את היקף עסקות המכר והרכישה של הקרקע, למרות הביקוש הגדל לעומת ההיצע המוגבל של הקרקעות. גובה ונטל המס והעלויות הכרוכות בתהליך רישום הקרקע, הסדרת הבעלות וגם עריכת תכניות – כל אלה מונעים מן הירושים והמחזיקים להסדיר את הבעלות על פי חוק. כבעלי זכויות במקרקעין הם ממשיכים להתבסס על מנהגים. מצב זה פוגע בתכנון הקרקע והסדרתה.

## שוק הקרקעות הציבוריות

בתוקף תפקידו מעמיד מינהל מקרקעי ישראל (ממ"י) היצע של קרקעות, לאחר תכנון ופיתוח, למחוסרי קרקע ביישובים הערביים. הנתונים על היקף הקרקעות שהציע ממ"י, מרוכזים בדוח שפורסם על תכנון ושיווק קרקעות ביישובים הערביים.<sup>5</sup> על פי דוח זה, כ-140 אלף יחידות דיור (יח"ד) מצויות בשלבי תכנון שונים, מתוכן 12,500 יח"ד מתוכננות על ידי משרד הבינוי והשיכון וכ-67 אלף יח"ד מתוכננות על ידי מינהל מקרקעי ישראל. היקף הקצאת קרקעות מדינה למגורים עבור האוכלוסייה הערבית גדל בשנים האחרונות. כיום, כמעט אין יישוב ערבי שאין בו קרקעות מדינה המיועדות למבני ציבור או מגורים.

מקצת קרקעות אלו הופקעו בשנות החמישים או עברו אל ממ"י כיוורש של הממשל העות'מאני והמנדטורי שקדמו לו. ממ"י יוזם הכנת תכניות מתאר ותכניות מפורטות ביישובים הערביים היות ויש לו עניין מרכזי בניהול הקרקע גם בהם. בשנת 1997 יזמו משרד ראש הממשלה, משרד הפנים וממ"י תכניות אב ומתאר ל-34 יישובים ערביים. ממ"י גם שותף מרכזי בוועדות היגוי ובמוסדות תכנון היוזמים, מנחים ומאשרים תכניות גם ביישובים הערביים. כך הפך חלק מהקרקעות שהופקעו בעבר מבעלים פרטיים ביישובים ערביים, מבעיה ומנטל לפתרון ולמנוף, וגם זאת עקב המחסור בקרקעות לפיתוח שתושבי היישובים הערביים סובלים ממנו.

מבחינה מרחבית, מיקום רוב הקרקעות המוצעות על ידי המדינה הוא מחוץ לשטח הגלעין והג'דר, בשולי היישובים הערביים. רק מיעוטן כלולות בתחום השטח הבנוי.

---

<sup>5</sup> <http://www.mmi.gov.il/static/HanhalaPirsumim/arabic06.pdf>

מקורן של רוב קרקעות המדינה שבתוך היישובים רכוש נטוש או רכוש וקף שהועבר לממ"י לאחר הקמתו. אמנם אין די בהיצע הקרקעות שהעמיד ממ"י ביישובים הערביים, אך למחוסרי הקרקע הוא מהווה חלופה לחכירת קרקעות מדינה. זמינות קרקעות מדינה ממתנת את הביקורת של תושבים ערבים על אי-הקצאת קרקעות מדינה לפיתוח מגורים ביישוביהם.

תכניות המתאר שיזם ממ"י או שהיה שותף להן, כללו נוסף לקרקעות שבבעלות המדינה גם קרקעות פרטיות. התוצאה היא פער גדול בין שטח התכניות שבהן היה ממ"י מעורב לבין הקיבולת של שטחי המדינה בתכניות אלה המיועדות למגורים. יתר על כן, חלק מקרקעות ממ"י יועד למבני ציבור והועבר בחכירה לרשויות מקומיות, כפי שעולה מניתוח העסקות שבוצע ביישובים הערביים אם למגורים או למבני ציבור.

ממ"י מעמיד קרקעות לצורכי ציבור ביישובים הערביים ומקטין בהם את המצוקה הן למגורים והן למבני ציבור. בדיקה מעמיקה יותר מראה כי 60% מהשטח שבוצעו בו עסקות קרקע למגורים הוקצה לאוכלוסייה הערבית הבדואית, בהתאם למדיניות עקבית ויזומה של ריכוז אוכלוסייה זו בעיירות או ביישובים חדשים או סביב גרעיני יישובים קיימים במחוז הדרום ובמחוז הצפון. במסגרת מדיניות זו, ממ"י מעמיד קרקע לאכלוס משפחות בדואיות כחלופה להמשך פיזורן במקומות מגוריהם. כך משמשת קרקע המדינה כאמצעי להשגת יעדים גאופוליטיים ולא רק כאמצעי לשיפור תנאי חייה של האוכלוסייה הבדואית. לעומת זאת, רק כרבע מעסקות הקרקע למגורים בוצעו ביישובים הערביים הוותיקים. קיימים עדיין חשש ורתיעה בקרב האוכלוסייה הערבית הוותיקה מפני חכירת קרקע למגורים מממ"י. רגשות אלה מעודדים מחוסרי קרקע להעדיף רכישת קרקע פרטית. ההסבר לכך נעוץ בצד הנורמטיבי ובמנהגים המושרשים בחברה שאינם מתירים חכירת קרקע מופקעת ללא הסכמת בעליה המקוריים. חכירת קרקע מדינה לתקופה של 49 שנים היא בחזקת בררת מחדל, ורק בהיעדר פיתרון חלופי בוחרים משקי הבית הערביים בחכירה. גם על פי המנהג, רכישת קרקע בבעלות פרטית עדיפה על פני חכירת מגרש בנייה למגורים. בשל כך הביקוש לאדמות פרטיות צמודות לגבול תכנית המתאר, גדול יותר מאשר למגרשים לבנייה בקרקעות מדינה שנחכרו על ידי הנזקקים.

הרתיעה מחכירת קרקע מדינה למגורים מושפעת גם מעלות המגרשים האלה. דמי חכירתם אינם שונים בהרבה ממחיר הקרקע בבעלות פרטית. בקביעת ערך הקרקע למגורים ולעסקים מבוססת מדיניות ממ"י על הערכות השמאי הממשלתי. השמאי קובע את מחיר המגרש לפי עסקות בפועל שבוצעו ביישוב בשלוש השנים האחרונות, בלי להתחשב די הצורך בנושא הנורמטיבי. קביעת הערך אינה מביאה בחשבון את עמדת



האוכלוסייה הערבית כלפי חכירת קרקע מינהל ואת העדפותיה לרכישת קרקע פרטית. אי-התחשבות זו מונעת מנזקקים לחכור קרקע מדינה.

נוסף על כך מחייב ממ"י לאחרונה את חוכרי הקרקע לשלם דמי פיתוח השכונה, שהם כמעט שווי ערך לדמי החכירה. יוצא אפוא שהחוכר משלם כמעט פי שתיים מעלות רכישת קרקע פרטית. רכישת קרקע פרטית אינה בהכרח מחייבת תשלום דמי פיתוח, בפרט אם חלקת הקרקע סמוכה לתשתית דרכים קיימת. הרוכש אינו משלם לרשות המקומית דמי פיתוח לפי חוקי העזר העירוניים, והרשות המקומית גם אינה אוכפת את כל חוקי העזר העירוניים. מצב זה פוטר את הרוכש מתשלום אגרות ועלויות שהוא יכול להשקיע בהקמת ביתו. יתר על כן, רמת הפיתוח בשכונות המתוכננות והמוצעות לחכירה אינה גבוהה דיה לשכנע את החוכר שיש תמורה לכספו המושקע בפיתוח.

התושבים הערבים ונציגיהם מעלים בקשות חוזרות לשנות את תנאי החכירה. הצעות אלה מצריכות רביזה במדיניות המקרקעין באופן שמביא בחשבון את כושר התשלום של האוכלוסייה. הניסיון בשכונה באם אלפחם הראה כי מחוסרי קרקע חכרו קרקע במחיר נמוך. מחיר זה נקבע על בסיס הסכם פשרה בין נציגי ממ"י למועצה מקומית אם אלפחם בשנת 1970, שקבע תנאים המזילים את הקרקע. החוכרים שילמו דמי חכירה מופחתים, נוסף על דמי הפיתוח, ובנו את בתיהם. יש אפוא צורך להוריד את מחיר הקרקע כדי לאפשר לזוגות צעירים ולאוכלוסייה נזקקת חסרת קרקע לחכור קרקע. לצד מחיר הקרקע קיים גם אי-אימון בין המדינה לבין החוכר בעניין גורל הקרקע בתום תקופת חכירה של 49 שנים. היעדר כל מסמך מחייב בעניין זה מרתיע אותם מלחכור מגרשי בנייה. כך גובר הביקוש לקרקע פרטית, מאמירים מחירי הקרקע, מתפתחת ספרות קרקע, מתבצעת בנייה לא חוקית על קרקע בבעלות פרטית מחוץ לתחום התכנון, וגוברת מצוקת המגורים. שאלה זו של גורל הרכוש המוחכר עם סיום תקופת החכירה מעסיקה את רוב התושבים. המדיניות בנושא זה אינה ברורה דיה, וכתוצאה מכך קטן הביקוש ביישובים לקרקע מדינה לחכירה.

בבדיקה שערך סאס (1995) התברר כי מתוך 123 תכניות המציעות חכירה ביישובים הערביים, 48% נמצאות במצב של אי-פיתוח, 36% נמצאות במצב פיתוח חלקי, ורק 16% נמצאות במצב של פיתוח מלא. היעדר פיתוח יזום לפני עריכת חוזי החכירה יוצר מצב שבו הנזקקים לחכירה דוחים את הביצוע ומעדיפים להמתין או לרכוש קרקע פרטית. עדות לכך היה הניסיון בכפר כנא בשנת 1995 ושוב בשנת 1996 שכלל הוצאה של 107 מגרשים למכרז חכירה פעמיים, כמעט ללא נרשמים. אי-רישום חוכרים הוסבר במחיר הגבוה של המגרש ובעלות הפיתוח הגבוהה הלא קיימת. אפילו מי שנרשמו ביטלו את זכאותם בגלל המחיר הגבוה של מגרש מוכר.

בשנת 1997 פתח ממ"י, בהסכמת הרשות מקומית כפר כנא, את המכרז להחכרת קרקעות מדינה ביישוב גם בפני מי שאינם תושבי יישוב זה ונזקקים לחכירת מגרשים. בעקבות זאת, חכרו משפחות מנצרת ומיישובים ערביים אחרים מגרשים ובנו בתים בכפר כנא. בנו או נרשמו, זכו והחלו לבנות את בתיהם. כיום, כשני-שלישים מהדיירים בשכונה החדשה בכפר כנא מקורם מחוץ ליישוב. תופעה זו מגבירה את הניידות המרחבית של משפחות ערביות מיישוב למשנהו ומסייעת לצמצם את מגמת ההתבדלות וההסתגרות שאפיינה עד לאחרונה את דפוסי המגורים של האוכלוסייה הערבית.

מאז סוף שנות השמונים החל ממ"י לנהוג כגוף נדל"ני, עסקי-זמי, ועל בסיס זה הוא מנסה לקבוע מדיניות תכנון ושיווק קרקע גם ביישובים הערביים. הביטוי לכך הוא הקביעה של נציגי ממ"י, בצוותי התכנון או בוועדות התכנון, ליעד עד 40% משטח המדינה בתכנית לייעוד ציבורי והשאר למגורים או לעסקים. נציגי ממ"י מאלצים מתכננים וראשי רשויות מקומיות ליעד את שאר הקרקע הדרושה לייעוד ציבורי, ובכלל זה דרכים, על חשבון קרקעות פרטיות. במקרים לא מעטים נציגי ממ"י מסרבים לחתום על תכניות שמיעדות יותר מ-40% משטח המדינה בתכנית לייעוד ציבורי, לרבות כבישים, מאחר שזהו שטח הקרקע המרבי שחוק התכנון והבנייה מאפשר להפקיע בלי לשלם פיצויים. הפרשות של 40% פוגעות בבעלי קרקע פרטיים, במיוחד במי שסבלו מהפקעות קרקע למטרות ציבוריות לפי חוקים אחרים.

ניתוח עסקות המקרקעין בין פרטיים לממ"י ביישובים הערביים מצביע על עלייה משמעותית בביצוע עסקות בעשור האחרון. עלייה זו נובעת מן הגידול בביקוש לחכירת קרקע למגורים בעקבות הגידול במספרם של מחוסרי הקרקע מן העלייה בביקוש לקרקע למבני ציבור. המדיניות שמנחה את מינהל מקרקעי ישראל פועלת להגדלת עתודות הקרקע למגורים בתוך היישובים הערביים, אך מבקשת לצמצם את השטחים המופרשים מאדמות המדינה כך שיהיה שוויון בינם לבין בעלים פרטיים בהפרשת קרקע לצורכי ציבור. הבעלים הפרטיים מתנגדים למדיניות זו ומוחים על כך בפני ראשי הרשויות בטענה שהמדינה מסוגלת להעמיד קרקעות לצורכי ציבור ולייעד את הקרקע הפרטית לפיתוח מגורים.

## 4 תפיסת התכנון כחסם פיתוח

ניהול הקרקע התחיל בחקיקת חוקים, בהתקנת תקנות, ביצירת תהליך רישום, בהסדרת בעלות ובקביעת מחירי קרקע בהתאם לקביעת השמאי הממשלתי. סרטוט תחומי שיפוט של רשויות מקומיות נקבע כולו על ידי הממשלה באופן ריכוזי (חמאיסי, 2002; ריזן וחזן, 2001). חוקים אלה קובעים את הכללים לניהול הקרקע ומכוונים את פעולתה של מערכת התכנון הריכוזית. מנגנון התכנון הוא עוד מנגנון חוקי שנתפס על ידי חלק לא מבוטל של האוכלוסייה הערבית כמאיים על מערכת המנהגים וההסדרים שלה.

תכניות המתאר המאושרות כיום ליישובים הערביים הוכנו בשנות השבעים, ולמרות שחלקן אושרו רק בשנות התשעים, רק קצתן עודכנו בהתאם. התכניות הוכנו לפי תפיסה תכנונית הרואה ביישובים הערביים כפרים, ולפיכך השתמרה המתכונת הכפרית ברמה ההצהרתית. תכניות אלו גם לא הוכנו על בסיס פרוגרמה המזהה את הצרכים של האוכלוסייה והמספקת אותם באמצעות יעוד שטחים. התכניות מגלות עניין מועט במתרחש בתוך שטח היישוב ובתכנונו הפנימי ושמות את הדגש על קביעת גבולות וצמצום אפשרויות הפיתוח וההתרחבות של היישוב. תכניות אלו הוכנו בהשפעת תהליך הפקעת הקרקעות, וכיוון שעיקרן היה הטלת הגבלות על שימושי קרקע, הן נתפסו על ידי התושבים כעוד כלי להפקעת קרקעות ולא ככלי המסדיר את שימושי הקרקע לרווחתם לטווח הרחוק. התפיסה המיושנת קבעה זכויות על קרקעות בבעלות פרטית, שכל שינוי בהן מחייב תשלום פיצויים שהמערכת התכנונית והרשות המקומית אינן מוכנות לשלם.

מסוף שנות התשעים של המאה העשרים החל תהליך חדש בהכנת תכניות אב ומתאר בחלק גדול מהיישובים הערביים. תכניות חדשות אלה החליפו את התכניות המאושרות. בהכנתן שותף צוות תכנון רב-תחומי הפועל על פי תהליך תכנון מובנה. תכנון זה הכולל פרוגרמה, חלופות ותכנית המאושרת על ידי ועדת היגוי ומוסדות התכנון. גישת תכנון חדשה זו, הכוללת שפת תכנון חדשה, נתקבלה ביתר הבנה על ידי הרשויות המקומיות

והציבור. תכניות אלה מציעות הפשרת שטחי מדינה לפיתוח מבני ציבור ומגורים, מתחמים להרחבת אזורי מגורים וגם שינוי בתכניות מתאר ארציות ומחוזיות. התכניות עצמן מסמלות שינוי במדיניות התכנון המקומי של יישובים ערביים (אלתרמן וסתיו, 2001). השינויים שיחולו בתכניות לאחר אישורן על ידי נציגי הרשויות המקומיות ועל ידי ועדות ההיגוי, שינויים שנוטים להתחשב בחלק מהמנהגים, מתבצעים על ידי מוסדות התכנון הפועלים לפי חוק. הם משנים את התכניות לאחר אישורן להפקדה על ידי הוועדה המחוזית ובכך מנציחים את הסתירה בין המנהגים לחוקים. תכופות עומדים נציגי הרשויות המקומיות נבוכים מול הציבור בניסיון להסביר שהתכנית שהופקדה אינה בהכרח אותה תכנית שהמליצו עליה.

דוח ועדת אור חשף את בעיית התכנון ותכניות המתאר ביישובים הערביים כחסם פיתוח. וכך נאמר בדוח:

מכשול עיקרי בפני הבנייה למגורים בתוך שטחי היישובים הערביים היה חסרונן של תכניות מיתאר ותכניות אב. ההכנה והעדכון של תכניות כאלה דורשים תמיד זמן, אך במגזר הערבי היו לעתים עיכובים בלתי סבירים. לכך התווסף גם חוסר ייצוג אפקטיבי לנציגים מן המגזר הערבי בוועדות התכנון והבנייה. בוועדה הארצית ובוועדות המחוזיות לא שותפו נציגים ערביים כלל, או שניתן להם ייצוג סמלי בלבד. במקרים רבים לא הוקמו ביישובים ערביים ועדות מקומיות, ותחת זאת שויכו היישובים לוועדות מרחביות המנוהלות בידי יהודים. התוצאה הייתה, כי ההחלטות בדבר התפתחותם של היישובים הערביים לא גילו רגישות מספקת לצרכיה של האוכלוסייה הערבית. גם לאחר שהואצה הכנת התכניות בשנות התשעים, עדיין היו כמחצית היישובים הערביים בסוף המאה ללא תכניות אב מאושרות המאפשרות את הרחבת השטח הבנוי בהם, ולרבים מהם לא הייתה תכנית מיתאר מאושרת. כתוצאה מכך, בחלקים גדולים של שטחי השיפוט לא ניתן היה לבעלי אדמות פרטיות לבנות בתים באופן חוקי. התפתחה תופעה נרחבת של בנייה ללא רישיון, אשר חלקה נעוץ באי-היכולת לקבל היתר לבנות. זו הייתה בנייה בלתי מסודרת ובדרך כלל של בתים חד-משפחתיים. צווי הריסה הוצאו לגבי בתי ערבים בגליל, בנגב, במשולש ובערים המעורבות. אף כי לא תמיד אי-האפשרות לקבלת היתר עמדה ברקע הבנייה הבלתי חוקית, נטען כי מאחורי המצב החוקי בסוגיה זו מצויים מניעים פוליטיים-אידיאולוגיים, וכי נוצר מצב של איפה ואיפה כלפי האזרחים הערבים. התושבים החלו נערכים להתנגד להריסת בתים. אישי ציבור נטלו חלק פעיל בגיוס הציבור להתנגדות זאת, עודדו אותם להגן בגופם על הבתים מפני הריסה ואף קראו להפעיל אלימות נגד השוטרים.<sup>6</sup>

התכנון המרחבי בישראל מתחלק לשניים: תכנון יזום-מפתח ותכנון סטטוטורי – מסדיר ומווסת (חמאיסי, 1993; אלטרמן וסתיו, 2001; Yiftachel, 1992). במסגרת התכנון היזום-המפתח, המדינה פועלת באמצעות משרדי ממשלה כמו משרד השיכון והביטחון, ובאמצעות גופים כמו מינהל מקרקעי ישראל וגופים פרטיים היוזמים תכנון עוד טרם

<sup>6</sup> [elyon1.court.gov.il/heb/veadot/or/inside1.htm](http://elyon1.court.gov.il/heb/veadot/or/inside1.htm)

הועבר הטיפול למסלול הסטטוטורי. מטרתו של התכנון הסטטוטורי המווסת היא להסדיר את שימושי הקרקע ולהגביל את הפיתוח בה. סוג תכנון זה, שהופעל על ידי מוסדות המדינה, הופנה במיוחד כלפי היישובים הערביים, ובעיקר במרחבים העירוניים (חמאסי, 1990, 1993, 2004). המתח בין תכנון מרחבי יזום-מפתח לבין תכנון סטטוטורי מווסת עדיין קיים בישראל, גם לאחר חקיקת חוק תכנון ובנייה (1965) על תיקונו השונים, שנועד להסדיר את נוהלי התכנון והפיתוח המרחביים בארץ. כדי שהחוק לא יעכב את מימוש המטרות הלאומיות המוגשמות גם באמצעות גופים לא-ממלכתיים, כמו הסוכנות היהודית, נעשה בו שינוי שאפשר את הקמתם של כ-30 מצפים בגליל ללא קבלת אישור מוסדות התכנון (כרמון ואחרים, 1990; יפתחאל, 1994, 1997; דור, 2004). עוד מקרה הוא חוק הוועדות לבנייה למגורים (ולל"ם) 1990. ועדות אלה הוקמו כדי לקצר את הליכי האישור של התכניות הסטטוטוריות לקליטת העלייה היהודית מבריה"מ לשעבר. קצרה היריעה מלפרט את כל הדוגמאות המלמדות על האופן שבו המדינה משתמשת בתכנון המרחב, מממשת את המדיניות הקרקעית שלה כאמצעי שליטה על האוכלוסייה הערבית ומטה את הצדק החלוקתי, הסביבתי והחברתי. אף על פי כן אדגים להלן כיצד תהליך זה מתבצע, ומייצר את המחסור הקרקעי בקרב האוכלוסייה הערבית ומעצים את הרגשת המצור שלה.

מערכת התכנון בישראל מבוססת על פי חוק התכנון והבנייה – 1965 הקובע עיקרון ריכוזי היררכי, שלפיו כללי העבודה והתכנים התכנוניים נקבעים על ידי הדרג הגבוה לדרג שמתחתיו. הממשלה עומדת בראש מערכת התכנון בארץ. הממונים על התכנון המרחבי על פי חוק תכנון ובנייה הם שר הפנים וי"ר מועצת התכנון העליונה, שכפופות לה שש ועדות תכנון מחוזיות ומספר ועדות תכנון מקומיות, עירוניות ומרחביות. על פי מבנה מנהלי זה, אין בסמכותה של ועדה שבדרג הנמוך לסתור את החלטת הוועדה שמעליה. העיקרון המנחה את התכנון המרחבי הסטטוטורי בארץ מעדיף את האינטרס הציבורי-הכללי על פני האינטרס הפרטי. האינטרס הציבורי-הכללי נקבע על ידי הרוב היהודי השולט במערכת התכנון, בתוכני התכנון ובניהול הפיתוח. לתפיסת התכנון המרחבי הסטטוטורי כאמצעי שליטה מרכיבים מספר, ואלה הם:

1. היעדר נציגות ערבית ייעודית במוסדות התכנון הארציים והמחוזיים באופן שעשוי לייצג את האינטרסים של האוכלוסייה הערבית ואת צרכיה, כמו גם היעדר שיתוף ערבי הולם בתהליך קבלת ההחלטות התכנוניות – ושני אלה אינם מקריים. הם ביטוי למדיניות ההדחקה וההדרה של הערבים, שיש להם השלכות טריטוריאליות לאומיות והשלכות על שימור ניהול הקרקע על פי המנהגים, תוך התבצרות מפני תכנון מלמעלה. תביעתם של הערבים להשתתף במערכת התכנון דרך פעילות ציבורית וגם דרך חקיקת חוקים בכנסת, עדיין לא הניבה פרי.

2. היעדר נציגות ערבית הולמת בצוותי התכנון, בתהליך התכנון ובעיצוב מדיניות התכנון. מתוך ניסיון כשותף בצוותי התכנון ברמה הארצית, המחוזית והמקומית נמצאתי לא פעם במצב של חוסר אונים נוכח תפיסה שהדגישה את חיזוק הנוכחות היהודית במרחב. מימוש של יעד זה הביא לקיפוחם של היישובים הערביים והאוכלוסייה הערבית. למעשה, תהליך התכנון הממושך, מבנה מערכת התכנון ופרדיגמות התכנון הסטטוטורי בישראל מצמצמים כולם את ההשפעה של הסנגור התכנוני. מה גם שרוב המתכננים המכינים תכניות ליישובים הערביים הם יהודים, המזדהים ערכית עם מטרות-העל של התכנון ושל ניהול המרחב ופועלים לפי כלים שאינם תואמים בהכרח את צורכי האוכלוסייה הערבית ואינם עונים על מאווייה או מזהים את הקודים התרבותיים שלה (חמאיסי, 1990). בעשור האחרון אמנם גדלה המודעות לצורך בשינוי הפרדיגמה הזאת במערכת התכנון ובשיתוף הערבים בתהליך התכנון והיצירה התכנונית (אלתרמן וסתיני, 2001), אך עדיין לא חל מהפך של ממש, ומערכת התכנון עדיין אינה מציעה כלים ותכנים תכנוניים שיש בהם כדי לתקן את הפגיעה במרחב ההזדמנויות של הערבים.

לשלבי התכנון השונים של יישובים ערביים מאפיינים שאינם ייחודים רק להם, אך הם חריפים יותר ומהווים חסמים בפני פיתוחם של יישובים אלה.

1. התכנון הפיזי של היישובים פעל לפי פרדיגמה אשר יובאה והועתקה מחברה תעשייתית מודרנית. הוא נכפה מלמעלה על חברה כפרית מסורתית, שהתפתחה לפי כללים שונים ושנתונה במאבק טריטוריאלי לאומי עם ממסד המדינה האוכף את התכנון מלמעלה. פרדיגמה תכנונית זו כוללת את הפרוצדורה התכנונית, את תהליך התכנון, קביעת תוכני התכנון ואישורו, והכול נעשה באופן ריכוזי. התמורות בהתפתחות האוכלוסייה הערבית המלוות בתהליך עיור, לצד שינויים נקודתיים ולא מבניים בפרדיגמה התכנונית ושינוי במדיניות הממסד כלפי האוכלוסייה – כל אלה יצרו אקלים שונה להתמודדות עם תכנון מתארי ביישובים. ולמרות התמורות ביחס לתכנון המתארי, התפיסה השכיחה של תכנון היישוב הערבי היא עדיין טריטוריאלית ופחות פונקציונלית. אותו חלק באוכלוסייה שכן משתתף בתכנון פועל לפי גישת השתתפות מתגוננת (חמאיסי, 2004) והשתתפותו נעשית על רקע פגיעה בזכות לקרקע פרטית או בזכויות בנייה מוקנות.

2. מטרת התכנון הייתה, ועודנה, לחזק את תהליך העיור הפיזי (ציפוף, עיבוי, בנייה רוויה) של היישוב הערבי. התפיסה הכוללת שלה דוגלת באחידות בתוכני התכנון, בהוראות התכנית ובמוצר התכנוני, למרות ההבדלים בין היישובים. לפי תפיסה זו,

יש לספק את פתרונות המגורים ביישובים לפי תחזית גידול של האוכלוסייה, יש לעייר את היישובים הכפריים על ידי ציפוף ועיבוי השטח הבנוי ולהבטיח ניצול יעיל של השטחים המיועדים לפיתוח הן בקרקעות פרטיות הן בקרקע המדינה. תפיסת זו מעמידה את השאלה, איך ניתן להשיג מטרות אלה בטווח התכנון? ביישובים שנמצאים בתהליך תכנון מתאר בפרויקט של תכנון 34 יישובים ערביים ואשכולות התכנון, התברר כי היקף ניצול זכויות הבנייה המוקנות על פי תכניות מאושרות עומד על של 25%-35% מכלל זכויות הבנייה שמעניקה תכנית המתאר. לאי-ניצולן של זכויות התכנון יש השלכות מרחיקות לכת על מבנה היישוב, על עלויות פיתוח התשתיות ואחזקתן ועל יכולת הרשויות המקומיות לספק שירותים, כמו גם על היווצרות מצוקת קרקע לבנייה ביישוב. על פי המנהגים הקיימים ביישובים הערביים, חישוב ניצול זכויות הבנייה נעשה לפי מבני מגורים ובתים. מערכת התכנון, לעומת זאת, מתבססת על חישוב ניצול זכויות לפי דירות. בסיס חישוב זה מייצר סתירה ואי-הלימה עם הפרוגרמה התכנונית וכנגזרת מכך גם עם השטח המיועד לפיתוח על פי תכניות קיימות וחדשות.

3. הרציונל המנחה את תכנון היישובים הערביים מבוסס על הנחות של מתכננים וקובעי מדיניות התכנון שאינם יוצאות מן הכוח אל הפועל: הנחות של ניידות מרחבית והגירה, התפתחות שוק חופשי במקרקעין ובדירה, ציפוף הבנייה ובכלל זה בנייה לגובה, הפרשות קרקע לצורכי ציבור בכמות ובמיקום הדרוש, תכנון וביצוע מערך דרכים תקני ומודרני. הנחות אלה עולות בקנה אחד עם התנהגות של אוכלוסייה חופשית במרחב ללא הגבלות, ועם הזדמנויות כלכליות ותפקודיות פתוחות המבוססות על גודל של יישוב ומיקומו במרחב. אלא שרציונל אחר נגזר מנסיבות האוכלוסייה הערבית, החווה תהליכי עיור והסובלת מחוסר הזדמנויות ומפיצול מרחבי. הדפוסים המסורתיים נטועים חזק בקרבה, והשיח המקומי הוא שמנחה את החלטותיה גם ביחס לניצול הקרקע ולתכנונה.

4. מערכת התכנון ההיררכית והמחייבת קובעת כללים והגבלות על פי מדיניות אוניברסלית והיבט כלל-ארצי. כבר משלב זה מתחילה בעיית התכנון של היישוב הערבי. התכניות הארציות מתפרשות על ידי הדרגים המחוזיים באופן שהופך אותן למגבילות. יתר על כן, ריבוי של תכניות ארציות המייצרות הגבלות על תכנון היישוב הערבי, גורם להשהיה נוספת באישור התכנון. כל עיכוב, בתנאים של מחסור בשטחים לפיתוח הקיים ביישובים הערביים, רק מגביר את אי-האמון של האוכלוסייה בתכנון.

5. מרבית היישובים הערביים נמצאים בפריפריה, באזורים שבהם המדיניות הארצית שואפת להבטיח רוב של אוכלוסייה יהודית. הזדמנויות פיתוח, כמו אזורי תעשייה ומרכזי מינהל, קיימות אפוא ביישובים היהודיים כדי לחזקם ולהוסיף ולמשוך אליהם אוכלוסייה יהודית. בתכניות המתאר, היישובים הערביים הקטנים אינם יעד, מבחינת המערכת התכנונית, להקצאת שטחי תעסוקה גדולים שעשויים להתחרות ביישובים יהודיים סמוכים. בדיקה של 34 יישובים ערביים העלתה כי יותר משני שלישים מהשטחים המתוכננים ביישובים הערביים בתכניות המתאר מיועדים למגורים. שיעור שטחי התעסוקה אינו עולה על אחוז אחד, והשטחים הציבוריים המועטים (לא יותר מ-3%) מיועדים בעיקר לבתי ספר.
6. גודל היישובים הכפריים, הקטנים והבינוניים, אינו מצדיק הצעה של שטחים לפיתוח אזורי-על יישובי. גם התנגדותם של נציגי היישובים לקליטת אוכלוסייה מחוץ ליישוב מקטינה עוד יותר את הצורך בהרחבת היישובים ובייעוד שטחים לצרכים אזוריים. "המקומיות" של תכנון ופיתוח היישובים הערביים מטילה צל כבד על תכנונם, בד-בבד עם היעדר הקצאת שטחים לייעודים עסקיים ותפקודיים אזוריים. מנגד, גם ראשי רשויות של יישובים ערביים סמוכים אינם יוזמים שיתוף ביניהם כדי לזכות ביתרונות תחרותיים לגודל ולהתגבר על החסרונות לקוטן שלהם. יתרה מזו, להלכה ראשי רשויות רבים מצהירים שהם רוצים תכניות מתאר על פי תפיסתם, אך למעשה הם אינם ששים להגביל את עצמם באמצעות תכניות מתאר, ואף חוששים מפגיעה של התכנית בבעלי קרקע. רובם אינם ערוכים לעמוד בלחץ ציבור בעלי הקרקע שנפגע מתכנית המתאר.
7. האוכלוסייה הערבית מתגוררת בפריפריה באזורים רגישים מבחינה נופית וסביבתית. אזורים אלה מוגדרים על ידי תכניות ארציות ומחוזיות כמשאבים טבעיים שיש לשמר, ומייצרים מגבלות חיצוניות נוספות לפיתוחם ולהרחבתם של היישובים הערביים. כדי להתמודד עם מגבלות סביבתיות ונופיות, תהליך התכנון חייב לעבור מסלולי בדיקה ובחינה המאריכים את תקופת התכנון והאישור.
8. מאז הקמת המדינה אנו עדים לתהליך תכנון ואישור התכניות שלא הסתיים עדיין. כל התכניות בפרויקט תכנון 34 יישובים ערביים, שתכנונם החל בשנת 1998 (מלבד רמת הייב), עדיין לא אושרו למתן תוקף, למרות היוזמה הציבורית והממשלתית שביסוד תכנונם. ממוצע תהליך הכנה ואישור של תכנית מתאר נמשך 10-15 שנים. במהלך ממושך זה צומחות עובדות בשטח ונוצרים ביקושים חדשים, שהופכים כשלעצמם לחסמים בפני תכנון וביצוע. לחלקם ניתן מענה בתכניות מפורטות נקודתיות או על ידי בנייה ללא היתר. מנגד, בהיעדר אישור של



תכנית מתאר, נוצרים מצוקה ומחסור בפתרונות מגורים ובהקצאת שטחים לצורכי ציבור. אמנם ההשהיה באישור תכניות המתאר אינה ייחודית ליישובים הערביים, אך בשל הריבוי המואץ באוכלוסייתם והחלופות המצומצמות לפתרון צורכי המגורים מחוץ ליישוביהם, היא חריפה במיוחד.

9. תכניות המתאר נתפסו על ידי התושבים הערבים וגם על ידי קובעי מדיניות הפיתוח לא ככלי לכוון את פיתוח היישובים, אלא ככלי להגביל את התרחבות היישוב הערבי, או מנגנון לצמצם את הבנייה ללא היתר. התכניות נוצרו אפוא בתנאי אילוץ.

10. תכניות המתאר החדשות מבוססות על עיקרון של איחוד וחלוקה בחלקים החדשים. הכוונה היא "למגרש" את חלקות הקרקע, כפי שנודעו בציבור, בהתאם לגודל מגרש מינימלי. עוד מציעות התכניות חדשות את חלוקת השטח הנוסף לפיתוח למתחמי תכנון, שבהם יתבצע תכנון מפורט. קרי, תכנית המתאר איננה מהווה בסיס למתן היתרי בנייה. החלוקה למתחמים ו"מגרוש" השטחים המיועדים לפיתוח למגורים מכוונת להתגבר על בעיית חלוקת הקרקע לחלקות שאינן מאפשרות תכנון תקני ואינן מאפשרות הפרשות קרקע לצורכי ציבור באופן שוויוני מבעלי קרקע. אך התושבים טרם הפנימו את תהליך ה"מגרוש" שאינו פותר את בעיית הבעלות הרבה על הקרקע, והם ממשיכים לתבוע התייחסות לחלקות.

לסיכום, מאפייני תכניות המתאר המאושרות של היישובים הערביים והנסיבות שיצרו אותן מהווים חסם בפני פיתוחם של היישובים ובפני הגדלת ההזדמנויות בהם. כדי להתגבר על חלק מהחסמים, המדינה, באמצעות מינהל מקרקעי ישראל, מתכננת ומייצגת קרקעות למגורים כדי למקסם את ניצול הקרקע בבעלות פרטית, ניצול שלא נעשה עד כה בשל המנהגים הרווחים בחברה. בעשור האחרון יזמו משרד הפנים, בשיתוף עם משרדים שונים וממ"י, הכנת תכניות מתאר חדשות. אף כי תכניות אלה מציעות התחשבות גדולה יותר בצורכי האוכלוסייה ומאמצות גישה חדשה בתכנון היישובים, הן עודן קשיחות ביחס למנהגים. הן מתבססות על פרוגרמה תכנונית של הכפלת היישובים, אלא ששיטת הבנייה, מנהגי ניצול הקרקע ועמדות הציבור אינם משתנים על נקלה. התוצאה היא שוב מתכון בדוק להתנגשות בין התכניות לבין חלק מבעלי הקרקעות. הניסיון להציע כלים במסגרת החוקים, הנהלים ופרדיגמת התכנון הקיימת לא צלח דיו. כישלון זה מחייב שינוי בחלק מכללי המשחק החוקיים, באופן שיהיו גמישים יותר ויתחשבו במנהגי האוכלוסייה.

## 5 התנגדות להקצאת קרקעות לצורכי ציבור

זמינות קרקע לצורכי ציבור במרחב היישוב היא חיונית לאספקת צורכי האוכלוסייה. לפני חוק הקרקעות העות'מאני, ההלכה (השריעה) האסלאמית קבעה שני מושגים: קרקע "מתה", וקרקע "עאמרה". הפיתוח נעשה בקרקע "עאמרה". חוק הקרקעות העות'מאני קבע אפשרות של בעלות פרטית על קרקע. קרקע פרטית התרכזה באזור מגורי האוכלוסייה ובסביבתם המידית, ובאזור זה דרשה האוכלוסייה קרקע ציבורית. רמת החיים הנמוכה אז ושיעור האוכלוסייה הנמוך לא הקשו על השגת קרקע לצורכי ציבור. עם גידול האוכלוסייה והעלייה הדרמטית בצרכיה, גדל גם הביקוש לקרקע לצורכי ציבור. בה-בעת גברה המודעות לחשיבותו של קניין פרטי על קרקע, ועמה עלה ערך הקרקע. נוצר קושי להשיג קרקע לצורכי ציבור במקום שרוב קניין הקרקע הוא פרטי, כפי שאכן קיים בשטח השיפוט והתכנון של היישובים הערביים ובחלק מהיישובים היהודיים ובמיוחד המושבות. ברבים מן היישובים היהודיים החדשים אין בעיה להשיג קרקע לצורכי ציבור, כיוון שרוב הקרקע הוא בבעלות מדינה. המדינה או הרשות המוניציפלית מתכננת וקובעת את שימושי הקרקע ומתחשבת בצרכים ציבוריים מראש, עוד לפני הפיתוח באזור. לעומת זאת, ביישובים שבהם הקרקע היא פרטית הפיתוח זוחל, והתכנון המגדיר שימושי קרקע לצורכי ציבור נתקל בקשיי אישור – נוצרת מצוקת קרקע לצורכי ציבור. כיצד ניתן לשמור על זכויות הפרט והקניין הפרטי ובו-זמנית להמציא היקף קרקע ציבורית במקום אופטימלי לאוכלוסייה? מתח זה קיים לא רק ביישובים הערביים, אלא בכל מקום שנדרשת בו הפרשת קרקע לצורכי ציבור וקיימת בעיה להשגתה (אלתרמן וויטק, 1991). החברה הישראלית פועלת על פי השיטה הדמוקרטית הדוגלת בליברליזם פרטי, המקדש את רכושו של הפרט (אלתרמן, 1999; ארני, 1992). עם זאת, המדינה, מסיבות היסטוריות, אידאולוגיות וגאופוליטיות, שולטת בכ-93% משטח הקרקע (אנדן, 1991). תהליך הפקעת הקרקעות שהתרחש ביישובים הערביים מנוגד למנהגים הקיימים בחברה הערבית. הפקעת הרכוש על ידי המדינה מייצרת עוינות גדולה. על פי המנהג, אין

לסלוח למי שמפקיע רכוש, ופיצוי שאין בצדו הכרה בזכות הבעלים שממנו מופקעת הקרקע, מקומם אף הוא.

תהליך של הפקעת קרקע לצורכי ציבור רווח במדינות שונות בעולם (ארני, 1992). היקף ההפקעה, מטרתיה והכלים בהם משתמשות מדינה או רשות מוניציפלית להפקיע קרקע לצורכי ציבור הם שונים ותלויים בהיקף הבעלות על הקרקע, במשטר הפוליטי, החברתי-כלכלי במדינה, ובהיקף הפיתוח בה. אלתרמן וויטק (1991) זיהו כמה דרכים שנהוגות בעולם לאספקת קרקע לצורכי ציבור, ואלו הן:

- הפקעת קרקע – בתמורה וללא תמורה.
- חלוקה מחדש – "רה-פרצלציה" שכוללת הפרשה של חלק מהקרקע לצורכי ציבור.
- הקצאת קרקע חקלאית לצורכי ציבור.
- הקצאת קרקע מדינה לצרכים עירוניים – בישראל הקצאת קרקע ממ"י.
- רכישה.
- הסכמים עם יזמים להפרשת קרקע מרצון.
- בחברה הערבית-האסלאמית נהוגה תרומת קרקע פרטית כהקדש דתי – "וקף".

השגת קרקע ציבורית יכולה להיעשות בכפייה או בהסכמה. עד עתה, רוב הקרקעות שהועברו מערבים לצורכי ציבור הועברו בכפייה ולא דווקא למטרת פיתוח היישובים הערביים. בתרבות הערבית, הפקעת האדמה (ארד) היא פגיעה בכבוד המשפחה (ערד). על פי המנהג, צריך וניתן להשיב את כבוד המשפחה על ידי החזרת הרכוש או עריכת סולחה והסדר מוסכם בין המפקיע לבין בעל הרכוש. ראשי הרשויות המקומיות הערביות שמצויים היטב במנהגים אלה מתנגדים להפקעת הקרקע על פי חוק תכנון ובנייה ללא הסכמת בעליה, גם כשהיא מיועדת על פי חוק/תכנית לייעוד ציבורי. המדינה, באמצעות ממ"י, העמידה אמנם קרקע לשימוש ציבורי בתוך היישובים הערביים, וכבר הודגש שרוב מבני הציבור ובמיוחד בתי הספר, נבנו על קרקע שהעביר ממ"י לייעוד זה. אך בעלי קרקעות שקרקעותיהם הופקעו אינם חשים שיש בהקצאה זו פיצוי כלשהו או פשרה על אבדם על פי המנהגים הרגשתי הפגיעה בכבודם, ולא רק ברכושם, נותרת אפוא כשהייתה.

## חולשתה של הרשות המקומית

לרוב, הרשויות המקומיות הערביות חסרות את הכלים המינהליים, החוקיים והתקציביים לייעד קרקעות לצורכי ציבור ולהפקיען לשם כך. ברוב היישובים הערביים (מלבד העיריות) הרשות המקומית אינה מתפקדת כוועדה מקומית לתכנון ובנייה. היא שייכת לוועדה מקומית מרחבית לתכנון ובנייה, ולכן אין לה שליטה או השפעה ניכרת.

ראש הרשות וחברי המועצה המקומית הם בני חמולות שונות ביישוב. חמולות אלו מתחרות ביניהן על השליטה ברשות המקומית. כל פגיעה בקרקע פרטית וניסיון לייעדה לצורכי ציבור עלולים לעורר מתחים ומאבקים שראשי הרשויות אינם ערוכים להם. ההתבדלות השייכותית על בסיס חמולתי ביישוב מקשה על ראש הרשות לבצע תכנון מקצועי. במקרים רבים, התכניות קובעות תוואי דרך, או מאתרות שטחים לצורכי ציבור, אלא שהן נתקלות בהתנגדות חריפה של בעלי הקרקע שמסכלת תכנון זה. לפעמים משנים תכנית אחת על ידי הכנת תכנית חדשה המבטלת או משנה את קודמתה.

להמחשת הבעיה נזכיר כאן את הניסיון של עיריית טייבה, שבנסיבות מיוחדות משמשת וועדה מקומית לתכנון ובנייה, להפקיע קרקע לצורכי ציבור בשיעור של 40% מחלקה בבעלות פרטית, וזאת בעקבות בקשת בעלי הקרקע לשינוי ייעודה מחקלאות לפיתוח. אוכלוסייתה של טייבה עברה תהליך עיור ומגלה הבנה לשיקולים עסקיים בקרקע. מיפוי הבעלויות על הקרקע בטייבה גילה כי רוב החלקות בעלות פוטנציאל הפיתוח הן בבעלות בעלי קרקעות שאינם נפגעים בצורה קשה מהפקעת קרקעותיהם לצורכי ציבור. באזורים החדשים המתוכננים בטייבה קיים היצע קרקע לצורכי ציבור ומערכת דרכים מתוכננת המאפשרת פיתוח תשתית עירונית מחוץ לאזור הגלעין. לעומת זאת, הניסיון באם אלפחם לייעד חלק מהקרקעות הפרטיות לשימושים ציבוריים ולדרכים נתקל בהתנגדותם של בעלי הקרקעות, הגם שגילו הבנה לצורך לייעד שטחים לצורכי ציבור. תופעות אלו קיימות ביישובים העירוניים שאוכלוסייתם עולה על 20 אלף תושבים, ומספרם של אלה אינו עולה על תשעה יישובים ערביים מבין יותר מ-100 יישובים (לא כולל כפרים לא מוכרים) שבהם נעשה ניסיון חלקי לספק קרקע לצרכים ציבוריים. עם זאת, ברוב היישובים הערביים האחרים בעיית היצע הקרקע לצורכי הציבור עדיין כרוכה בפגיעה בקרקעות פרטיות ובמתחים חברתיים, מה שמסכל כל אפשרות של הרחבת דרך תקנית וציבורית לקבוצת אוכלוסייה הומוגנית שחולקת משבצת קרקעית אחידה.

כיום עומדים לרשותם של חלק מהיישובים משאבים כספיים זמניים להקמת מבני ציבור, אך המחסור בקרקע ציבורית להקמתם אינו מאפשר לממש משאבים אלו. הקצאת קרקע ציבורית היא אפוא מכשיר חשוב לפיתוח היישובים הערביים ולאספקת מתקנים

ציבוריים בהם, הן למילוי המחסור הקיים והן כמענה לצרכים בעתיד. פיתוח בתנאים אלה יאפשר יציבות אורבנית במעבר ממתכונת כפרית למתכונת עירונית בעלת תשתית ציבורית סבירה. הקצאת קרקע לצורכי ציבור או הפרשתה מקרקע פרטית חייבת להלוך את המנהגים ולהיעשות בידיעת הבעלים ובהסכמתם. המנגנון המתאים הוא הפרשה שוויונית מכל בעלי הקרקע בהתאם לאמירה "אלד'ולם באלסויה עדל באלרעייה" "פגיעה באופן שוויוני בציבור הוא צדק לכול". אמירה זו מבטאת את חובתם של הרשות המקומית ומוסדות התכנון לקיים את המנהגים בעת מימוש מנגנונים שוויוניים להפרשות לצורכי ציבור.

כאמור, תכנון בשטחים שרובם בבעלות פרטית, כשמדובר מערכת חברתית מסורתית, מקשה על הפרשות של שטחים לצורכי ציבור. המחסור בשטחים לצורכי ציבור ביישוב גורר בעקבותיו מחסור בתשתיות ובשירותים ציבוריים שמעכבים את פיתוחו של היישוב. בצד אלה נוצרת תחרות על הקרקע וניטשים מאבקים בין בעלי הקרקעות בתוך היישובים וגם בינם לבין מ"א. התמורות שחלו במבנה היישוב הערבי ובפריסתו – מיישוב מגובב התופס שטח קטן ליישוב רחב המתפשט על שטח גדול – בצד העלייה ברמת החיים של האוכלוסייה גררו תביעות גוברות לקבלת שירותים ציבוריים במרחב המגורים. הפער בין תביעות התושבים לבין זמינותם של השירותים הציבוריים נובע, בין היתר, ממחסור בקרקע זמינה, במיקום ובשטח מתאים להקמת מבנים כאלה. מבני הציבור הקיימים נמצאים בדרך כלל בשולי היישוב, מיקום שאינו אופטימלי מבחינת תפוסת אוכלוסיית היעד של השירות. בתחום המגורים, זמינותה של קרקע בבעלות פרטית מהווה מניע מרכזי בבחירת מיקום בניית המגורים של משק בית חדש (חמאיסי, 1995). גם בעת הקמת מבני ציבור, הגורם המכריע בבחירת המיקום, במיוחד כשמדובר בבית ספר, למשל, שהוא מבנה הציבור השכיח ביותר ביישובים – הוא זמינות קרקע המתוכננת לכך. דגם תפוסת מבני הציבור והמחסור בהם מושפע ישירות מדגם הבעלות על הקרקע הקיים ביישובים הערביים, מניהול הקרקע על פי המנהגים וההסדרים החברתיים, וכן משיקולים של קביעת תחומי השיפוט והתכנון. הקהילה מתנגדת להפרשת הקרקע שבבעלותה לצורכי ציבור ללא פיצוי הולם, או שלא על פי כללי שוויוניות בין כל הבעלים. אין ספק שהתנגדות זו פוגעת באיכות החיים של האוכלוסייה. להלן נתאר את הקשר בין דגם הבעלות על הקרקע ביישובים לבין פריסת השטחים המועטים לצורכי ציבור ביישובים אלה.

## מחסור בשטחים ציבוריים

המחסור בשטחים ציבוריים בחלק מהיישובים הערביים נבחן על ידי ג'בארין (1996). הוא גילה כי בממוצע קיים מחסור של בין 35%-80% מהשטח הדרוש כדי להשלים את החסר בשטחים לצורכי ציבור ביישובים הערביים. ג'בארין בדק והשווה בין השטחים הקיימים בפועל לצורכי ציבור על פי תכניות מאושרות לבין הצרכים של היישובים בהתאם לפרוגרמה ולתקנים של מכסות קרקע המקובלים בתכנון בישראל. הפער מלווה גם בבעיות של גודל המגרשים, מיקומם וצורתם, אשר מעכבות את פיתוחם וניצולם כנדרש על פי הנחיות תכנוניות.

גם בייעודי תכניות המתאר אפשר לזהות את המחסור החמור בשטחי ציבור בתכניות המתאר של היישובים הערביים. לצורך בחינת המחסור בשטחים ציבוריים ובשטחים המיועדים לשימושים כלכליים נבחנו ייעודי הקרקע על פי תכניות מתאר מאושרות ב-23 יישובים בגליל. מן הממצאים עולה כי כשני שלישים מהשטח המתוכנן של תכניות המתאר מיועד למגורים בצפיפויות שונות. לעומתו רק 7.4% משטח התכניות מיועד למבנים ולשטחים ציבוריים פתוחים. הפעילות העסקית והכלכלית מתוכננת בשטח של כ-4.6% משטח התכניות. ממצאים אלו מראים כי עיקר השטח המתוכנן הוא למגורים, ואילו השטח המיועד לצורכי ציבור ולפעילות כלכלית הוא קטן מאוד. המשמעות של שטחי קרקע קטנים לפעילות ציבורית (מבני ציבור, שטחים ציבוריים פתוחים ועוד) ולפעילויות כלכליות ועסקיות הוא מחסור במבני ציבור שגורר בעקבותיו איכות חיים ירודה וצפיפות מגורים גבוהה. מחסור בשטחים המיועדים לפיתוח פעילויות עסקיות, למסחר ולתעשייה מקטין את ההזדמנויות ליצירת בסיס כלכלי ביישוב, מצמצם את ההכנסות העצמיות של הרשות המקומית ואת הזדמנויות התעסוקה ביישוב ומגביר את היוממות.

ברור כי מבני ציבור או שטחי ציבור מצריכים שטחי קרקע בעלי גודל וצורה מובהקים שמאפשרים ניצול יעיל ואופטימלי. למשל, לפי מכסות הקרקע המקובלות במשרד החינוך, לכל כיתה יש לייעד שטח של לפחות חצי דונם. בית ספר יסודי בן 12 כיתות לימוד מחייב אפוא הקצאת שטח של ששה דונם. שטחים אלו אינם בני השגה באזור השטח הבנוי או באזור הג'דר. בתי הספר שהיו בשנות החמישים בשולי השטח הבנוי של הגלעין הפכו בשנות התשעים להיות במרכז היישוב, והם סובלים ממצוקת מקום על שום שאין די שטח המאפשר את התרחבותם. יישובים כמו כאבול, כפר כנא וכפר מנדא, שבהם בתי ספר יסודיים בני 24 כיתות נמצאים על שטח שבין שניים עד שלושה דונם, מדגימים היטב מצוקה זו. בתי הספר היסודיים, חטיבות הביניים ובתי הספר התיכוניים החדשים נמצאים בשולי השטח הבנוי כמעט בכל היישובים הערביים, וללא רצף בנוי עם

מגורי הכפר. דוגמה לכך הם היישובים אם אלפחם, כפר כנא, ערערה, כאבול, וכפר-מנדא. מקצת הרשויות המקומיות מארגנות הסעות לבתי הספר, נוהג שכרוך בהוצאות כספיות ובאי-נוחות לתלמידים. גם לשירותים ציבוריים, כמו מגרשי ספורט שכונתיים, מרפאות, בנייני הרשות המקומית וגנים ציבוריים, חסרות קרקעות במיקום הולם במרחב היישוב. הרשויות המקומיות נתקלות בקשיים רבים בהשגת קרקע לייעודים אלה. תכופות, היעדר זמינות קרקע מתאימה מבחינת גודל וצורה הוא חסם בפני הרשות המקומית ליזום תכנון ולחפש מימון להקמת שירות או מבנה ציבורי מסוים, למרות סבירות הסיכויים להשיג משאבים להקמתו.

### **העדפת המרחב הפרטי על המרחב הציבורי**

איתור שטחים לצורכי ציבור בתוך מרחב היישובים הערביים והתוויית מערכת דרכים מודרנית מהווים מרכיב משמעותי בסכסוכים הטריטוריאליים בהם. סכסוכים אלה מתגלים בכמה רמות: בין מוסדות התכנון לבעלי קרקעות; בין הרשות המקומית לבעלי קרקעות; בין רשות מקומית המייצגת את או הנשלטת על ידי חמולה מרכזית ובין בעלי קרקעות השייכים לחמולות אחרות. כך הופך הסכסוך הציבורי לסכסוך חמולתי דרך הרשות המקומית, הסכסוך הטריטוריאלי עובר לרמה הבין חמולתית ואף לרמה של המשפחה הגרעינית החוששת מפני ייעוד קרקעותיה לצורכי ציבור או לתוואי דרך.

ביישובים הערביים שוררים מנהגים המעדיפים את המרחב הפרטי/קנייני ופרטי/ציבורי למחצה על פני המרחב הציבורי. בהרבה מקרים אנו פוגשים התנגדות של בעלי קרקע להעביר דרך או להרחיב אותה בגלל ההתנגדות שמשפחה או חמולה אחרת תעבור בדרך זו ותיהנה ממנה. דהיינו, עדיין התוויית הדרך על פי תכנון, אין משמעותה סלילתה לצורכי כלל הציבור, למרות שבתכנון תכנית המתאר מצוין שדרך זו תופקע ותירשם על שם הרשות המקומית. לא פעם קורה שחמולה או משפחה מורחבת סוללת דרך בחלקת הקרקע שלה כדי לשרת בני החמולה שלה, ובונה גדר באמצע הדרך המתוכננת כדי לסמן את גבול הבעלות ההיסטורית על הקרקע. קיימת גם תופעה שכיחה של חלוקת שטח קרקע לתת-חלקות ולמגרשים בגודל של כמעט חצי דונם על פי הסכמה בין הבעלים. תת-חלוקה זו פוגעת באפשרות התכנון של מערכת דרכים תקנית, בהפרשות קרקע לצורכי ציבור ובמטעי הזיתים והשטחים המעובדים. גבולות העיבוד הופכים לגבולות השטח. גבול עצי זית או כל מטע אחר הופכים לגבול השטח המוחזק, והבעלים מתנגדים לכל שינוי בגבול זה על פי תכנון מתארי ומפורט. כך הופכים המנהגים בסיס לתביעות בעלות וחזקה שסותרות כל תכנון ושמהוות חסם בפני מימוש הנחיותיה התכנוניות של תכנית

מתאר, כולל הפרשות קרקע לצורכי ציבור. מנהגים אלה, שחלקם מעוגן בדגם הבעלות על הקרקע ובחלוקת המשנה בו, מצמצמים את השטח שניתן להפריש ממנו לצורכי ציבור על פי התכנון המתארי או המפורט.

התוצאה הכללית של היעדר קרקע זמינה ומיקום מתאים לצורכי ציבור היא, בין השאר, דלות בפיתוח התשתית הציבורית והשירותים ביישובים הערביים. אולם לעומת דלות זו, רמת חיי הפרט היא בעלייה מתמדת, ללא כל יחס לרמת השירותים הציבוריים. התפתחות זו מקבלת ביטוי בתחום הקניין הפרטי, בכלל זה פיתוח גינה מסביב לבית המגורים הפרטי. הדבר חושף את הפער בין היכולת הציבורית לספק שירותים לבין ציפיות הפרט לאיכות חיים משופרת ביישוב הערבי. פער זה מחריף עוד יותר על רקע הניכור כלפי רשות הכלל. לדאגה העיקרית לרשות הפרט ולקניין הפרטי על הקרקע לא נלווית נכונות להפריש מהקניין הפרטי לטובת הכלל ולרווחתו. לאלה מתווספת דילמת מיקום השירותים. כדי לספק קרקע לצורכי ציבור, מנסים המתכננים והרשויות המקומיות ליעד קרקע בשולי היישוב, במקום שבו אין אמנם צפיפות אוכלוסין, אך הוא מרוחק מרחק רב יחסית מאוכלוסיית הצרכנים של אותם שירותים. ניסיון זה נעשה במיוחד בתחום הקרקעות שבבעלות ציבורית של מ"י ויוצר עיוות בין תפוסת האוכלוסייה לבין תפוסת השירותים. למרות חסרונותיו, לפי שעה נראה שזהו הרע במיעוטו, בהנחה שבהמשך שלבי הפיתוח של היישוב ימוקמו שירותים אלו במרכזו.

## **מדיניות מ"י ביחס להקצאת שטחי ציבור**

תופעה מעניינת שמתפתחת קשורה במדיניות הקצאת הקרקעות של מינהל מקרקעי ישראל, שגילה כי הרשויות המקומיות מקימות את רוב השירותים הציבוריים שלהן על הקרקעות שבבעלותו ומ"י מתנגד להפרשה לצורכי ציבור של יותר מ-40% מהקרקע שבניהולו. התנגדותו היא עוד נטל על הרשות המקומית ועל אפשרויות הפיתוח ביישובים הערביים, שבהם קשה ממילא להפעיל תכנון רציונלי (פיזי, כלכלי, חינוכי ועוד). בהיעדר תכנון כזה, מתנהל תהליך פיתוח הקרקע ביישובים הערביים במתכונת של ניסוי וטעייה, המסכל כל התפתחות משמעותית וצמצום פערים של שנים ארוכות של הזנחה ותת-התפתחות.

מ"י החל לפעול בגישה נדל"נית המדגישה את הממד הכלכלי-עסקי, והוא פועל להגדיל את הרווחים מהקרקע. נציגי מ"י בוועדות התכנון או בצוותי תכנון מנסים על כן לאזן בין כלל השטח המיועד למגורים או לתעשייה ולתיירות ובין השטח המיועד למבני ציבור או לשירותי ציבור. ראש דאגתם היא הקצאה של קרקע לצורכי ציבור שלא תעלה על



40% מכלל השטח שבבעלות המינהל בתכנית המתאר של היישוב, לרבות השטחים המוקצים לצורכי ציבור וכבר מנוצלים. עד עתה, רוב הקרקעות אשר יועדו לצורכי ציבור בתכניות המתאר המאושרות היו של המדינה, ואילו עתה דורשים נציגי ממ"י כי התוספת הנדרשת למבני ציבור תהיה על חשבון קרקע פרטית. בעלי קרקע פרטיים מתנגדים להנחיות אלו של המינהל, אף שהם מסכימים להנחיות אגף הפרוגרמות במשרד הפנים אשר קובע את כמות הקרקע הדרושה בתכנית המתאר כדי לספק את צורכי האוכלוסייה העתידיים. הדילמה של הרשות המקומית מתנוודדת בין רצונה לקיים את הדרישות הפרוגרמטיות וליעד קרקע לצורכי ציבור ולטובת הציבור, לבין מדיניות מינהל מקרקעי ישראל שלפיה הוא "בעל קרקע כשאר בעלי הקרקע ביישוב". הוא מתיר להפקיע מקרקעותיו לצורכי ציבור רק עד 40% או שווה ערך מהפקעות קרקע מאנשים פרטיים.

ממ"י אינו מציב עצמו במעמד דומה לזה של בעלי קרקע פרטיים משום שמתפקידו לנהל מדיניות פיתוח קרקע לרווחת הציבור כולו. הקרקע מהווה מכשיר בידי המדינה להשיג מדיניות חברתית, שבהגדרה אינה עולה בקנה אחד עם השגת רווחים כלכליים. מדיניות המינהל בוועדות התכנון דורשת הגדרה מחדש, באופן שקרקע המדינה תהיה הספק העיקרי לקרקע ציבורית ביישוב, בעוד שאנשים פרטיים יקצו את קרקעותיהם למגורים. כך גם ייווצר האיזון בתוך היישוב בין קרקע ציבורית למבני ציבור לבין קרקע פרטית המיועדת למגורים. דרך מיסוי והשבחה ניתן יהיה לאזן בין השימוש בבעלות הפרטית לבין השימוש הציבורי בקרקע שבבעלות ציבורית. על פי המנהג בחברה הערבית, אדמות מדינה מיועדות לצורכי ציבור ולהרחבת דרכים, ואילו אדמות פרטיות משרתות את בעליהן. מנהג זה עדיין שכיח, אך כפי שראינו עומד בסתירה למדיניות ממ"י ולחוק התכנון והבנייה.

## 6 אי-מימוש זכויות בתכנון של קרקעות פרטיות

רוב השטחים בתחום תכניות המתאר ובתחום השיפוט של היישובים הערביים הן בבעלות פרטית. כאמור, בחברה הערבית קיימת זיקה חזקה לקרקע, שנתפסת כערך נכסי-משפחתי מן המעלה הראשונה שאין לסחור בו, אלא להעבירו מדור לדור כחלק מהמחויבות הבין-דורית. הפריסה של הקרקעות הפרטיות משקפת גבולות של חמולות ועדות דתיות ביישוב. פריסת הבעלות בקרקע הכתיבה את כיווני הפיתוח של היישוב הערבי, ולימים העמידה מכשולים בפני תפקודו של היישוב ופעולות הפיתוח הנדרשות בו כיום. התפלגות הבעלות הפרטית על הקרקע אינה שוויונית. קיים מחסור בקרקע אצל חלקים מאוכלוסיית היישוב לעומת עודף אצל חלקים אחרים. בעיית הבעלות על הקרקע מוסיפה להחריף בגלל צורת החלקות הקיימות שאיננה רגולרית, ואינה מתאימה למגרשי בנייה, ומטבע הדברים נחוץ תכנון מחדש. גודל החלקות וצורתן באזורים הרריים מאפיינים את רוב היישובים הערבים ומקשים על התוויית מערך דרכים מודרני על פי תקנות והנחיות משרד התחבורה. חלוקת משנה של החלקות המקוריות בין אחים או מחזיקים מחריפה את הבעייתיות המובנית בצורות החלקות ובגודלן. תהליך הירושה והתרבות הנהוגה של חלוקת משנה של הקרקע מקשה על תכנון מודרני או הפרשת קרקע לצורכי ציבור. צורת חלוקת המשנה המסורתית של הקרקע הפרטית הופכת אפוא לבעיה מהותית ביחסים הטריטוריאליים בתוך היישובים הערביים ולמגבלה תכנונית מהותית. שוק מקרקעין חופשי, כזה שמחולל פיתוח עסקי נדל"ני בקרקע ובבתים, הוא מוגבל מאוד ביישובים הערביים, ולכן מקצת הקרקע אמנם מתוכננת, אך היא נותרת פנויה ולא מנוצלת לבנייה. אי-מימוש זכויות התכנון בקרקעות שבבעלות פרטית נובע מכמה גורמים, כדלקמן:

## גורמים חברתיים

למבנה היחסים החברתיים השלכות ישירות על מימוש הזכויות בקרקע פרטית. הקרקע כמקור סמכות נשמרת בידי הדור המבוגר, שאינו מותיר חופש ניהול בידי הדור הצעיר. בין הדורות בולטים הבדלי גישה ביחס לקרקע, שמעוררים התנצחויות ומאבקים בתוך המשפחה על דרך תכנון הקרקע וניצולה. תהליך הירושה הבין-דורי ומיעוט עסקי הנדל"ן וכמו כן ההיצמדות לעקרון זכות הקדימה לקרובים במכירת הקרקע וניודה מבעלי קרקע, משמרים את המבנה המרחבי השיוכי של הקרקע.

יתר על כן, הקרקע נתפסת בעיני החברה הערבית כנכס מועדף הקובע את מעמדם וגורלם של הפרט והחברה. חלוקת הקרקע וחזקה דיפרנציאלית בין המשפחות המורחבות והגרעיניות מייצרות חלוקה חברתית הבאה לידי ביטוי בקומץ של משפחות מורחבות המחזיקות במרבית אדמות היישוב. משפחות אלה אינן מנצלות את הקרקע כראוי, ומנהלות את הפיתוח ברחבי היישוב בצורה מקוטעת, מה שמייקר את עלויות הפיתוח ואת אחזקת התשתיות. בה-בעת גדל מספרם של מחוסרי קרקע, כולל פליטי 1948, בדואים ומהגרים או מי שבגלל תהליך ירושה כבר הפכו למחוסרי קרקע. השיוך החברתי למעמד הנמוך והבינוני של רוב התושבים הערבים הקטין בצורה ניכרת את היכולת לרכוש קרקע פרטית. מחיר הקרקע עלה בגלל המחסור בה וההיצע המוגבל לעומת הביקוש הגדל, מחיר שאוכלוסייה במעמד כלכלי-חברתי נמוך אינה יכולה לשלם. לצד מחירי הקרקע הגבוהים, עלה גם מחיר קרקע המדינה לחכירה.

המנהגים הרווחים בחברה קובעים את הכללים לחלוקתה, להעברת קרקע ולהפרשת קרקע לצורכי ציבור. הנורמות החברתיות אוסרות את השימוש בקרקע או את רכישתה ללא הסכמת בעליה. אף אם הקרקע מופקעת, בני החברה הערבית אינם נוהגים לחכור את קרקע אלא בהסכמת בעליה המקוריים. גורמים אלה קובעים את הבסיס החברתי לניהול הקרקע ומשפיעים על תכנון ייעודי הקרקע וניצולה.

## גורמים פוליטיים-מינהליים

הגורמים הפוליטיים-המינהליים, הדעות הקדומות והתחושות בציבור בעלי הקרקעות מחמירים את הבעייתיות של ניצול הקרקע הפרטית וניהולה. בקרב בעלי הקרקעות הפרטיים מקננת תחושה כי השלטונות מעוניינים להפקיע את קרקעותיהם ולנשלם באמצעות התכנון והניהול הקרקעי. עד עצם היום הזה, הממשל המרכזי אינו מכיר בצרכים השונים של המגזר הערבי, לעומת צורכי המגזר היהודי, ואינו מגלה כל

התחשבות ביחס המיוחד לקרקע. מבחינתה של הרשות המקומית כגוף שלטוני מקומי, קיים קושי לבצע הפקעות של קרקעות לצורכי ציבור, קושי הנובע מהנורמות המקובלות בחברה הערבית. כמו כן קיימת יכולת מוגבלת מאוד של הרשויות להוציא לפועל מדיניות של איחוד וחלוקה והפקעות לצורכי ציבור או הפקעות ללא תמורה. גם הפקעות של 40% מהקרקע על פי תכנון ובנייה (ועל פי רוב לא מגיעים לאחוז זה), גורמות להתמרמרות והתקוממות בציבור הערבי, לאי-שיתוף פעולה עם הרשויות והנאלצות לרכוש שטחים לצורכי ציבור. מנגד, ממ"י מחזיקה באדמות שיכולות לסייע לתושבים, אך בהיעדר תכנון וללא מדיניות המאשרת החכרת אדמות הדבר אינו יוצא לפועל. גם אי-הנכונות של רשויות ממלכתיות ומשרדי ממשלה שונים לשתף פעולה גורם לניצול לא יעיל של הקרקע או להיעדר ניצול משותף של שטחים פוטנציאליים. אך יותר מכול, היעדרו הכמעט מוחלט של מערך מוסדי המסביר ומסדיר את נושא צורכי הציבור הקרקעיים, הוא שמגביר את חוסר שיתוף פעולה של הציבור בנושא התכנון ומוליד בעיות פוליטיות וניהוליות קשות בקרקע הפרטית.

## **גורמים פיזיים**

לבעלות על קרקע ביטוי פיזי שמשפיע על יצירת המרקם היישובי. פריסת הקרקעות שבבעלות המדינה אינה תואמת בדרך כלל את התפרוסת הנדרשת ליעוד שטחי ציבור בשכונות קיימות ומאוכלסות. מצאי הקרקעות שבבעלות פרטית מחוץ לגבולות תכניות מתאר ולתחומי השיפוט של היישוב, אינו ניתן למימוש, ניצול ופיתוח לרווחת האוכלוסייה. צורתן או גודלן של החלקות הקיימות אינם תמיד מתאימים למגרשי בנייה. צורות המגרש שאינן רגולריות נוצרות בגלל המבנה הפיזי של היישובים הערביים שרובם התפתחו באזורים הרריים, על מדרונות שאינם מאפשרים רציפות של פיתוח מגורים.

## **גורמים בירוקרטיים-משפטיים**

הבעיות הבירוקרטיות והמשפטיות הן מגבלה ממשית בפני ניצול הקרקע בבעלות פרטית והן מחריפות את הסכסוך בין מחזיקים לבעלים על רקע רישום לא מוסדר של מקרקעין. פעמים רבות, הבעלים המחזיקים הנוכחים, בין שירשו קרקעות ובין שרכשו את הקרקע, אינם מקפידים לרשום את הקרקעות על שמם בלשכת רישום מקרקעין, טאבו, לעתים בשל חוסר מודעות להליך ולפרקים בשל אי-רצון לשלם מסים או בגלל קשיים או מגבלות

בתהליך הרישום עצמו. מלבד זאת, אדמות רבות שנתונות בבעלות משותפת של מדינה ובעלים פרטיים אינן מוסדרות או שהן מושא מחלוקת. לצד אלה, קיימות קרקעות המופקדת בידי המדינה בניהול מ"י, שממוקמות סביב היישובים ובתוכם, שמקורן באדמות נפקדים או פליטים. תושבים ערבים בוחרים לא לנצלן בגלל נורמה ומנהגים שאוסרים על ניצול קרקע מופקעת ללא הסכמת בעליה או היורשים המקוריים. מדיניות מ"י היא להחכיר קרקע ולא להעביר בעלות. אדמות מוחכרות נחשבות לפחותות ערך לעומת אדמות פרטיות.

## גורמים פיסקליים-כלכליים

הגורמים הפיסקליים-הכלכליים מייצרים בעיות בניהול ובפיתוח קרקעות פרטיות בגלל שיטת הבנייה העצמית. תהליך הבנייה העצמית במגזר הערבי "הולם" את היכולת הכלכלית של האוכלוסייה הערבית משום שהוא נעשה בשלבים. משקי בית רבים מאכלסים את המבנים עוד לפני השלמת הגימור, שמתבצע אחרי שהמבנה כבר אוכלס. למרות זאת, ככלל, שיטת הבנייה הנהוגה ביישובים הערביים היא בנייה "עשירה" לאוכלוסייה שברובה "ענייה". כלומר, המחסור בבנייה קבלנית למכירה או להשכרה גרם לשיטת הבנייה העצמית, שמתאפיינת בשטח דירה גדול, ועל כן היא יקרה לאוכלוסייה דלת אמצעים. זאת ועוד. מימון ביניים לבנייה עסקית וציבורית ברמה גבוהה ובמחיר סביר ובר-תחרות הוא יקר המציאות, וגם קיים מחסור של מימון ביניים לרכישת קרקעות או לפיתוח תשתיות. כל אלה גורמים לניצולת נמוכה של פוטנציאל הבנייה בקרקע.

אלה הן מקצת הסוגיות המרכזיות המחייבות פתרון לבעיות הקשורות לקרקע בבעלות פרטית. סוגיות אלה מעכרות את היחסים המרחביים ואת ניהול הקרקע בתוך היישובים הערביים. הניגוד וההתנגשות בין ניהול הקרקע על פי חוקים לעומת מנהגים מחייבים התוויית מדיניות שמונחית על ידי הצרכים האלה:

- מתן מענה למחוסרי קרקע לבנייה למגורים.
- אספקה של קרקע לשטחי ציבור.
- הגברת ניצול הזכויות בתחום השטח המתוכנן הקיים של היישוב.
- צמצום הפער בין קיבולת נומינלית לקיבולת ראלית במימוש זכויות בנייה מוקנות – דהיינו, ניצול זכויות הבנייה שנקבעו על פי תכניות מתאר.
- הבטחת פיתוח תשתיות סבירות ביישובים.

## 7 כלים ליצירת איזון עדין בין מנהגים לחוקים

קיימים פתרונות פוטנציאליים בני מימוש, שבעזרתם ניתן יהיה לצמצם את המגבלות והבעיות הקרקעיות והטריטוריאליות ביישובים הערביים. אלה קשורים ביצירת היצע מתאים מבחינת היקף ופריסה של שטחים ציבוריים או מערך דרכים תקני שישרת את האוכלוסייה ביישוב ויענה על צרכיה הגדלים. להלן יסוכם כלים ומכשירים משולבים, העשויים להציע פתרון בקרקע בבעלות פרטית, אמצעים שמתחשבים גם במנהגים הקיימים וגם בהתאמתם לחוקים. את הפעלתם ניתן להעמיד לאחריותן של מספר מערכות מינהליות ושלטוניות קיימות.

### הסדרת הזכויות ורישום המקרקעין

תנאי ראשון לניצול יעיל של המקרקעין הוא קביעה ברורה של בעלי הזכויות במקרקעין. פעמים רבות הרישומים בנסחי הרישום אינם תואמים את הבעלות בפועל, כמו למשל בעלים שכבר נפטרו, אך היורשים או יורשי היורשים טרם רשמו את הקרקע על שמם. ביישובים שבהם הונהג הסדר רישום מקרקעין כבר בשנות הארבעים של המאה העשרים, הבעלים המחזיקים בקרקע כיום הם בני הדור הרביעי. נוצר ריבוי של בעלים וקטן חלקו של כל בעל/מחזיק בפועל או פוטנציאלי, וגם לא נעשה הסדר מיקום ותיחום הבעלות. המנהגים מקשים על ויתור או על ביצוע עסקות נדל"ן בקרקע באופן חופשי, ובמקביל חלה חובת זכות קדימה לקרובים ולשכנים לרכוש את הזכות במקרקעין. להלן כמה צעדים שיש בהם כדי להקל על המצוקה:

1. **הסדרת רישום ותיחום הבעלות:** יש להסדיר את הרישום ולאפשר כל פעולה משפטית שכרוכה בהסכמת הבעלים כדי למנוע עיכוב בזמינות הקרקע. בחלקות רבות שנתונות בבעלות משותפת (מושע), נהוגה מזה שנים חלוקה בעין. חלוקה זו

אינה רשומה בספרי המקרקעין. פעמים רבות התכנון שנעשה אינו מביא בחשבון את החלוקה בעין ועשוי לגרום לפגיעה בחלק מבעלי הקרקע. כדי שהתכנון יהיה הוגן ככל האפשר יש לנקוט את הצעדים הבאים: (א) לקדם את נושא הסדר המקרקעין על ידי שימוש בפקודת הסדר המקרקעין; (ב) להגביר את מודעות הציבור לתהליך הרישום; (ג) לפשט את התהליך, לקצר אותו ולהפחית את עלויות הרישום. הסדרת החזקה בקרקע כבעלות תפתור את הסכסוך בין המדינה לפרטיים ובין השותפים הפרטיים. סכסוכי בעלות על קרקע מייצרים חסם רציני (חברתי ופוליטי) בפני ניצול הקרקע בבעלות פרטית. אף כי שטח הקרקע קבוע, הבעלים והמחזיקים מתחלפים על פני ציר הזמן כיורשים, מחכירים או חוכרים, ולעתים הקרקע מופקעת לצורכי ציבור. תחלופה בחזקה ובעלות מחייבת הסדר מקרקעין כדי לשמור על יציבות ולאפשר ניצול ומימוש התכנון בקרקע.

**2. הכנת תסריטי חלוקה:** הכנת תסריטי חלוקה בחלקות הנמצאות בבעלות משותפת תיצור מגרשים מתאימים לבנייה ותקבע דרכי גישה תקינות. תסריטי חלוקה שמים קץ לסכסוכי הבעלות ומסדירים את מיקום המגרשים המיועדים לפיתוח. סעיף 137 לחוק התכנון והבנייה קובע: "בעל קרקע שחלה עליה תכנית שאושרה ואינה כוללת חלוקת קרקע, רשאי להגיש לאישור הוועדה המקומית תסריט לחלוקת אותה קרקע; לא יינתן היתר לבניה על הקרקע כאמור אלא בהתאם לתסריט חלוקת קרקע שאושר, או באין תסריט כאמור בהסכמת הוועדה המחוזית". כמו כן כדי להתגבר על הסכסוכים והמחלוקות של תיחום מגרשי הקרקע ולחלק חלקות קרקע ראשיות בחלוקה משנית התואמת את מפת המחזיקים ובעלי הזכויות, יש לפשט ולקצר את הליך האישור במוסדות התכנון ולהגביר את מודעות האוכלוסייה לחשיבות תהליך פירוק השיתוף בקרקע.

**3. איחוד וחלוקה מחדש (רה-פרצלציה):** הסדר החלוקה החדשה מפורט בחוק התכנון והבנייה פרק ג', סימן ז' סעיפים 120-128. סעיפים אלו עוסקים ברה-פרצלציה בהסכמת הבעלים וללא הסכמתם. חוק תכנון ובנייה קבע כללים לשימוש בכלי זה כדלקמן:

(א) כל מגרש שיוקצה יהיה קרוב ככל האפשר למגרש המקורי. השווי היחסי של כל מגרש שיוקצב ביחס לשווי כל המגרשים יהיה כשווי היחסי של המגרש המקורי ככל שניתן ביחס לכל המגרשים.

(ב) בהיעדר אפשרות לשמור על היחסיות כאמור, ייקבעו תשלומי איזון, דהיינו – המרת הזכות בקרקע לשווה ערך כספי לכל מי שלא זכה במלוא הזכות בקרקע שלו במקום שהוא מחזיק לאחר הפרשות לצורכי ציבור.

באמצעות כלי זה ניתן להפריש שטחים לצורכי ציבור באופן שהנטל יתחלק באופן הוגן ושווה בין בעלי כל החלקות במתחם או בחלקה. עד כה הוגבל השימוש בכלי זה במגזר הערבי. בשלב ראשוני רצוי לעשות איחוד וחלוקה במתחמים שאינם גדולים ואינם מסובכים מבחינת הרכב הבעלויות, תוך נקיטת פעולות הסברה לבעלי זכויות המקרקעין שבמתחם. כדאי להפעיל מכשיר זה של איחוד וחלוקה מחדש בשטחים פנויים שנכללים בתכניות המתאר החדשות כחלק מהרחבת תכנית מתאר או רה-תכנון של תכנית המתאר.

הפעלת מנגנון איחוד וחלוקה מחדש מחייבת התחשבות במנהגים הקיימים בחברה שניתן לסכם כדלקמן:

- רוב האוכלוסייה מעדיפה לשמור על השטח שבבעלותה על פני מנגנוני איזון כגון ערך. דהיינו, בעל הקרקע מעדיף לשמור על השטח שלו ואינו מתחשב בהיקף ובסוג זכויות הבנייה המוקנות בשטח. בעת האיזונים בין בעלי הקרקע, הדגש יהיה על שטח ולא על ערך.
- אנשים קשורים לשטח במיוחד אם הוא מעובד במטעים. תיחום גבולות המגרש חייב להתחשב בגבול המטעים ובשטח המעובד, או להעמיד פיצוי הולם על שטח מעובד ומטעים נוסף על ערך הקרקע.
- יש לתת עדיפות לחלוקה מוסכמת בין בעלים/מחזיקים בהתאם להסדרים ביניהם. במקרים שהדבר אינו מתאפשר, יש לערוך חלוקה ללא הסכמה, אך בשיתוף כל הבעלים באופן שקוף.
- יש להתחשב במרכיבים סנטימנטליים כלפי המגרש, כגון שטח מעובד במטעי זיתים. יש להתחשב ביחסים החברתיים בין השותפים שעלולים להוות חסם לחלוקה מחדש. יחסים אלה טעונים מחלוקות ישנות מושרשות שמהווים חסם בפני מימוש מנגנון איחוד וחלוקה.

לקראת הפעלת מנגנון של איחוד וחלוקה מחדש יש לנקוט כמה פעולות בעלות השלכות מערכתיות, אופקיות ואנכיות. להלן כמה פעולות שמומלץ לאמץ בדרג הרשות המקומית ושעשויות לכוון מערכת של יחסי אימון וקפיצת מדרגה בחשיבה ובהתנהגות של חלק מאוכלוסייה. ההמלצות כרוכות במעבר ממשטר התנהגותי קנייני, מסורתי ומסתגר, למצב שבו ניתן לזהות את האינטרסים ולממש אותם על ידי אימוץ עקרון ההתמרה (trade off) והניוד (mobility) ופתיחות רבה יותר לשינויים.

1. השיח התכנוני ושפת התכנון חייבים להשתנות ולהדגיש את המענה על הצרכים בגישה שמאפשרת יצירת הזדמנויות ופיתוח יישובי ולא הסדרת הקיים.



2. חשוב לעורר מודעות למורכבות הבעיה ולהשלכותיה בקרב ההנהגה היישובית, בעלי הקרקעות, מקבלי החלטות בדרגים שונים במערכת הבירוקרטית והציבור בכלל.
3. יש לשקוד על הכנת מודל הממחיש את פעולתו של מנגנון האיחוד והחלוקה: למשל, תרשים זרימה שראשיתו בשלב התכנון וסופו ברישום המגרש על שם הבעל/המחזיק. מודל זה יהיה מפורט דיו כדי שמחזיקים ובעלי קרקעות ידעו בדיוק מה מצפה להם. הוא יפרט תועלות מול עלויות ואת אבני הדרך שדורשות התמודדות ותיקון על ידי מעורבות ציבורית, גיבוש מדיניות, יצירת נהלים ותקנות, ובמידת הצורך גם שינוי חוק.
4. הכנת תכנית אב/מתאר המתחשבת בפריסת הבעלות (בעלים ומחזיקים) ומגדילה את היצע הקרקע לפיתוח, תוך הצעת שלבי פיתוח בהתאם לתמהיל ברור.
5. היערכות חיובית של המוסדות הציבוריים והמנגנון התכנוני לשינוי גישת התכנון, לרישום הקרקע ולמיסוי הנוגעים לניהול הקרקע ופיתוחה, הסדרתה הקנייני והתכנוני. כל זאת כדי לקצר את התהליך ולהגדיל את התועלות והרווח שניתן להפיק ממשאב הקרקע.
6. פיתוח יחסים בוני אימון בין בעלי קרקעות לבין המערכת הממסדית וצוות התכנון העוסק בחלוקה מחדש, באופן שיפגינו רגישות גם למנהגי האוכלוסייה.

## הקמת גופים מסייעים

כדי לסייע להיערכות המערכתית מוצע להקים שלושה גופים:

1. **"צוות גיבוש" מקצועי רב-תחומי**, שבו ישתתפו מתכננים, שמאים, משפטנים ומודדים, המייצגים השקפות ותפיסות מקצועיות של המגזר הציבורי והפרטי, וכן נציגי הקהילה חמולות/בעלי קרקעות המייצגים את התפיסה הקניינית הפרטית. צוות זה ילמד ויפיק לקחים מפרויקטים קיימים ויכין מודל מערכתי פשוט וברור להפעלת מנגנון איחוד וחלוקה על פי הכלים הזמינים. אם יידרשו עוד כלים באופן שמחייב תיקונם של חוקים קיימים או התקנת תקנות, צוות זה יציע את השינוי. הקמתו של הצוות נועדה להנחות את מנהיגי היישובים, המתכננים ובעלי הקרקעות ברזי התהליך, המוצר, לוח הזמנים ועלויות מול תועלות. צוות זה חייב להכיר ולהבין את המנהגים והמסורות של האוכלוסייה ולנפות בעיות וסכסוכי בעלויות כדי שיהפוך מושא חיקוי לבעלי קרקע אחרים.

2. **"מינהלת ביצוע"**, המורכבת מנציגי משרדי המשפטים, האוצר, השיכון, הפנים, ממ"י והרשויות המקומיות. המינהלת תפעיל את כלי האיחוד והחלוקה בלי להיתקל בחסמים מבניים בירוקרטיים והתנהגותיים. תפקידה של מינהלת הביצוע יהיה לנהל את תהליך האיחוד והחלוקה כפרויקט ייעודי בעל משימות תחומות בזמן, מה שיתרום להצלחת השלמתו של הפרויקט.

3. **"קרן פיתוח"** ממשלתית אשר תממן את הפעלת המנגנון וכלי האיחוד והחלוקה. קרן זו תעמיד מימון לוועדות מקומיות למתן האיזונים, להפרשות לצורכי ציבור וגם לביצוע בפועל של תשתיות (פריצת דרכים, גידור שטח ציבורי ועוד), ולהפקת מפות קדסטטריות חדשות על פי תכניות מפורטות. הקרן תמומן מתקציב המדינה ותקצה מימון ביניים לוועדות מקומיות או למינהלת הביצוע. חלק ממימון הביניים ינתן כהלוואה ויוחזר לקופת המדינה בתום תקופה מוגדרת; חלק אחר יהפוך בטווח הארוך למענק לוועדות מקומיות.

שלושת הגופים האלה הם חיוניים למימוש כלי של איחוד וחלוקה על מרכיביו ושלביו השונים. לקראת הפעלת מנגנון איחוד וחלוקה יש צורך להכין נייר מפורט, המגדיר את מטרתו של כל אחד מהמרכיבים הנזכרים, את דרך עבודתו ואת המקורות התקציביים העומדים לרשותו. ראשי הרשויות וצוותי תכנית אב/מתאר הפועלים כיום, נדרשים להכין את התשתית להפעלת המנגנון באמצעות הפעולות הבאות:

1. להכין סקרים על בעלות על הקרקע ברמה של חלקה ומתחם תכנוני.
2. להבחין בין השטח המתוכנן והמאושר, שיש בו זכויות בנייה מוקנות על בסיס תכניות מאושרות, לבין השטח החדש. יש להימנע ככל האפשר מהפרת איזונים בתוך השטח המאושר.
3. לקבוע גבולות למתחמים באופן מודולרי (כלומר ניתן לשינוי), ובלבד שיישמר אחוז דומה של הפרשות לצורכי ציבור מכלל שטח המתחם.
4. גבול מתחם יהיה תואם במידת האפשר את גבול חלקות הקרקע המקורית, במיוחד כשמדובר בחלקות קטנות. חלקות גדולות ניתן יהיה לחצות, ובלבד שתישמר אפשרות איזון מבחינת זכויות קרקע.
5. בכל מתחם יש להבטיח הפרשות לצורכי ציבור באורח שוויוני התואם את כלל ההפרשות בתכנית המוצעת (ההרחבה המוצעת). במילים אחרות, להגדיר את כלל ההפרשות המוצעות ביישוב לצורכי ציבור ולאמץ את עקרון השוויונית מבחינת האחוזים המופרשים לצורכי ציבור. יש להציע שטחים צמודים לצורכי ציבור

המתחלקים בין שני מתחמים, תוך ייעוד ברור של כל שטח המופשר לצורכי ציבור.

6. יש לבצע הפרשות דיפרנציאליות בין אדמות פרטיות (כשליש) לאדמות מדינה (כשני שלישים). פרויקטים גדולים "זוללי שטח" יתבצעו על שטחים בניהול ממ"י. תכנון על קרקעות מדינה בניהול ממ"י מאפשר גמישות והפרשות קרקע גדולות לצורכי ציבור. אלה משנים את אופי הפיתוח ממתכונת כפרית לעירונית.

7. יש למפות גבולות של מחזיקים בקרקע בפועל ולא רק להתבסס על בעלים רשומים. בהקשר זה מומלץ לקבל הסדרים מסורתיים מוסכמים, גם אם בעלי קרקעות דוחים את אפשרות האיחוד והחלוקה מחדש, אך מוכנים להפריש מקרקעותיהם לצורכי ציבור בדומה לאחרים.

8. יש לזהות ולעודד קבוצת בעלים שמוכנה לבצע איחוד וחלוקה בעצמה, ובהסכמה, לעומת בעלים שמחייבים התערבות חיצונית ואינם מסכימים לאיחוד וחלוקה.

9. יש להבחין ולברר את המורכבות הדיפרנציאלית בין המתחמים בעת האיחוד והחלוקה.

10. יש להציע תכנון שמגדיל את היצע השטח המיועד לפיתוח פרטי ומעניק לבעלים ולשמאי סמכויות לנייד קרקע וגם להקנות זכויות בעת השבחת הקרקע.

11. יש לקבוע מהלך של פיתוח בשלבים, המבוסס על גמישות ביצועית.

12. יש לערב שמאי ומווד בהגדרת המתחמים נוסף על נציג היישוב והוועדה המקומית.

13. בעת חלוקה של המתחמים ויצירת האיזונים, יש להתחשב בערך הקרקע על פי זכויות הבנייה המוקנות בה ולפי גודל השטח. פרטיים עדיין מעדיפים את האיזונים על בסיס שטח ולא על בסיס ערך הקרקע או זכויות הבנייה המוקנות בה, בעוד ממ"י ובעלים יזמים מגלים יתר גמישות בקבלת עקרון האיזון על בסיס הערך.

14. יש לחדד את המודעות לכך שקביעת גבול המתחם היא אמנם פעולה טכנית, אם גם בעלת השלכות חברתיות וקנייניות, וכן ליצור שכונתיות וקהילתיות באזור מגורים. רצוי אפוא להכיר את נטיותיהם של בעלי הקרקע והתושבים כדי לתכנן שכונות סגורות או פתוחות ולהציע ייעודי קרקע.

15. פעולת החלוקה למתחמים תיעשה לאחר גיבוש תכנית המתאר וקבלתה על ידי היישוב מבחינת פריסת היעודים. יש לערוך מפגשים עם נציגי הבעלים והמנהיגות המקומית כדי להציג את החלוקה למתחמים ולהפעיל את האיחוד והחלוקה מחדש בהסכמתם. רצוי לא לעורר ציפיות מוגזמות שלא ניתן לממשן ולגלות רגישות לנושא הקרקע במערכת הקהילתית.
16. ההתייחסות לבעלי הקרקע לא צריכה להיות על בסיס שיוך חמולתי, אלא פרטי אינדיבידואלי. כמובן, אין להתעלם מהמסגרת השיוכית החמולתית או העדתית, אך לא היא הבסיס לתיחום.

### הסדרי קרקע להגדלת ההיצע של שטחי ציבור

קיימת שורה של הסדרים המאפשרים הגדלת ההיצע של הקרקע לצורכי ציבור בממדים הדרושים ובמקומות המתאימים:

**פיצוי נאות על הפקעת קרקע** - חוק התכנון והבנייה פרק ח' סעיפים 188-196 מגדיר את המטרות שלשמן מותר להפקיע קרקע בתמורה ולא בתמורה. חוק התכנון והבנייה הגדיר שיעור הפקעה של עד 40% ללא תמורה לצורכי גנים, שטחי נופש וספורט, לבנייני חינוך, תרבות דת ובריאות. על פי החוק ניתן להפקיע קרקע רק אם אותה קרקע מצויה בתחום שבו חלה תכנית מתאר או תכנית מפורטת, וזו ייעדה את הקרקע לצורכי ציבור לאחת מהמטרות המפורטות בסעיף 188 לחוק. שיעור הפקעה של 40% ללא פיצוי הוא שיעור הפקעה גבוה שאינו מיושם במגזר הערבי. ההמלצה היא ששיעור ההפקעה ללא פיצוי יהיה לכל היותר 25%, ומעבר לכך יינתן פיצוי. על פי חוק מס שבח מקרקעין תשל"ג-1963, סעיף 5: "מכירת זכות במקרקעין [...] וכן הפקעת זכות במקרקעין שיש עמה תמורה – יראו בהן לעניין חוק זה מכירת זכות במקרקעין." כיום, התמורה הניתנת על פי החוק עבור הפקעה חייבת במס שבח. יש מקום לשקול להמליץ על הפחתת מס השבח במקרה של פיצויים עבור הפקעה או על ביטולו כליל.

ההפקעה או ההפרשות הנזכרות קשורות לשטחים בתוך מסגרת תכנית המתאר של היישוב. הן אינן מתייחסות להפקעות בתוך המסגרת הקרקעית של היישוב שהוגדרו כ"אדמות הכפר". מקצת ההפקעות יעשו על ידי המדינה על סמך חוקים שונים כמו: פקודת הפקעת קרקע לצורכי ציבור-1943, פקודת הדרכים ומסילות הברזל, חוק נכסי נפקדים-1950 על תיקונו השונים.

**חילופי קרקעות** – אחת האפשרויות להשגת קרקע לצורכי ציבור היא החלפת קרקעות. קרקע בבעלות פרטית הנמצאת בתחום הבנוי של היישוב עשויה להיות מתאימה לצורכי ציבור. לעומת זאת, קרקע הנמצאת בבעלות המדינה שניתן להקצותה לשימושים ציבוריים, לא תמיד קיימת בקרבת השטח הבנוי של היישוב. מבחינת התושבים ותפקוד היישוב, הקמת מתקנים ציבוריים בקרקע זו לוקה בחסר. הפתרון למצב זה עשוי להיות חילופי מקרקעין בין המדינה לבעלים הפרטיים. לעניין מס שבת, חילופי מקרקעין לא ייחשבו כעסקה החייבת במס שבת אם לא שולמה תמורה כספית בהחלפה זו, כאמור בסעיף 65 לחוק מס שבת: "החלפת מקרקעין בשל צו רשות מוסמכת שניתן על פי דין, כשלא שולם גם סכום הפרש או בשווה כסף – תהיה פטורה ממס". גם כשהחלפה כוללת תמורה כספית, יש מקום לשקול להמליץ על הפחתה במס השבת. כלי של החלפת קרקע יכול לכלול שטחים מתוכננים שאינם מנוצלים עם קרקעות מחוץ לשטח המתוכנן. כך יעביר בעל הקרקע המתוכננת את הקרקע שברשותו למדינה, לרשות המקומית או אף ליזם לבניית מגורים. בתמורה יקבל קרקע חלופית מחוץ לשטח המתוכנן ובהתחשב בערך הקרקע שמסר. במעמד החלפת הקרקע ייחתמו שני חוזים בין המחליפים בקרקע, "המוכר" ו"הרוכש". עסקה זו לא תחויב במסים בדומה לעסקת מקרקעין רגילה. בעת החלפת קרקע, יש לתת את הדעת למנהג שאוסר החלפת קרקע מופקעת אלא בהסכמת בעליה המקוריים.

**רכישת קרקע לצורכי ציבור** – חלופה אחרת להשגת מקרקעין לצורכי ציבור היא רכישה של מקרקעין על ידי הרשות המקומית מבעליה הפרטיים. חלופה זו היא יקרה לרשות ועשויה להיות פחות משתלמת לבעל הזכויות במקרקעין מחילופי מקרקעין, בשל מס שבת שיחול על העסקה. עוד אפשרות להשגת קרקע לצורכי ציבור או להקמת מבני ציבור היא יצירת "קופה" באמצעות גביית היטלים בשלב המימוש. גביית היטלים מעבר לאלו הקיימים היא מעמסה כספית נוספת על בעל הזכויות בקרקע שחייב בתשלום אגרות בנייה, היטלי פיתוח ולעתים גם היטל השבחה, ואף היא מצריכה עיגון משפטי. חלופה אחרת, ואולי ישימה יותר, היא יעוד הכספים שנגבים בגין היטלי פיתוח והשבחה ל"קופה סגורה", שתהווה מקור מימון להשגת קרקע לצורכי ציבור, לפיתוח שטחים ציבוריים או להקמת מבני ציבור.

**ניצול זכויות בשטחי קרקע מתוכננים** – אחת האפשרויות להגדיל את מצאי המגרשים לבנייה בתחום היישוב היא מתן תמריצים לבעלי הזכויות באמצעות הקלות או הנחות במסים. מתן תמריצים למימוש זכויות קיימות יגדיל את הניצול בשטחי הקרקע המתוכננים. כך, לדוגמה, על תוספת בנייה של עוד קומה, יחול היטל השבחה נמוך. אפשרות אחרת היא לקבוע דירוג במתן הנחות, כך שככל שמגדילים את זכויות הבנייה או ככל שעולים לגובה בבנייה, יופחת בשיעור ניכר היטל השבחה.

**הנחות בארנונה** – חלופה אפשרית לעידוד הבנייה במתחמים קיימים היא מתן הנחות בארנונה או קביעת פטור מארנונה לתקופה מוגדרת. כדי שרשות תפעיל כלי זה ביעילות, נדרשת בדיקה מקדימה של אפשרויות העיבוי והציפוף ביישוב הקיים, של יכולת הנשיאה של התשתיות הקיימות ושל היכולת להידרש לצורכי הציבור של האוכלוסייה שתתווסף. לצד התמריצים שיינתנו על ידי מוסד תכנוני או רשות מקומית, תעמיד המדינה קרן למימון ביניים שתכסה את הוצאות התפעול של כלי זה. קיימת חלופה אחרת שלפיה משרד הפנים יגדיל את מענק האיזון לרשות המקומית אשר תעניק מצדה תמריצים למימוש יעיל בקרקעות, בכלל זה "גיוס" קרקעות לצורכי ציבור. למעשה, משרד הפנים נוקט שיטה זו כיום כאשר הוא מעניק "מלגה" לרשויות מקומיות לא גירעוניות.

**הגבלת זמן המימוש** – עוד חלופה אפשרית היא קביעת פרק זמן מוגבל למימוש הזכויות בקרקע. כדי "לעודד" את הבנייה אפשר גם להטיל סנקציות על בנייה שלא תמומש. כך, למשל, ניתן יהיה להחיל הפקעה בתשלום על מגרשים פנויים אם לא תתממש בהם בנייה תוך פרק זמן מוגדר. החלת הפקעה עשויה לזרז את בעלי הזכויות במקרקעין לממש את זכויותיהם לבנות, או לחלופין למכור את זכויותיהם במקרקעין לגורם אחר שיממש את הזכויות הקיימות. אם תתבצע הפקעה, יכולה הרשות המקומית לתפקד כגורם קבלני שגם יבנה במקרקעין וגם יציע אותם למכירה. בכל אחת מהדרכים יגדל היצע המגרשים לבנייה לרווחת מחוסרי הקרקע הזקוקים לפתרונות מגורים, יתחייה הפיתוח העסקי הנדל"ני ביישובים, וגם יגדל היצע הדירות ביישוב או מצאי השטחים שבהם ניתן לפתח ולהפעיל מתקנים ציבוריים. ראוי לציין כי זהו כלי כפייטי שיש לעגן בחוק, ולצד זאת לקבוע הנחות או פטורים ממסי המקרקעין – היטל השבחה ומס שבח – כדי להעניק יתרון כלכלי לבעלי הזכויות במקרקעין.

**שיווק מגרשים קטנים על ידי מ"י** – מ"י הוא הגורם המשווק קרקע לבנייה עצמית במגזר הערבי. כדי שניצול הזכויות במקרקעין שבבעלות המדינה יהיה גבוה ככל האפשר, רצוי שגודל המגרשים המשווקים יהיה קטן ככל האפשר – כ-400 מ"ר בקרוב – ושיווק המגרש יותנה במימוש מרבי של הזכויות במקרקעין.

**עידוד בנייה רוויה** – הגישה התכנונית-שיווקית של קרקע המינהל הנהוגה כיום היא חלוקת השטח למגרשים בני 400-600 מ"ר ומתן זכויות בנייה של עד שלוש קומות. גישה זו נגזרת מנורמות הבנייה הרווחות כיום ביישובים הערביים, שבהם כל משק בית רוצה להקים בית נפרד על מגרש פרטי. שיטת בנייה כזו מקובלת בקרב אוכלוסייה אמידה, בעוד שהאוכלוסייה הערבית היא חלשה כלכלית. על פי רוב שיטה זו מאפשרת עיבוי וציפוף עתידיים על ידי ניצול מלוא זכויות הבנייה המוקנות, על ידי תוספת קומות או סגירת קומת עמודים. מדיניות תכנון ושיווק זו משכפלת את המבנה המפוזר של

היישובים הערביים ומנציחה את המתכונת הקיימת של הבנייה. יש להנהיג מדיניות תכנון בקרקעות מדינה על בסיס דיפרנציאלי, בהתאם להבדלים הקיימים בין היישובים הערביים. ביישובים עירוניים גדולים בעלי פוטנציאל של משיכת אוכלוסייה אליהם, יש לפעול להקצאת קרקע זולה יותר לקבלנים או לחברות בנייה, שתאפשר הקמה של בתי דירות בבנייה רוויה. מדובר לאו דווקא בבנייה לגובה אלא בשטח לדירה במכסה של 6 יחידות דיור לדונם, ואף יותר. מדיניות התכנון הדיפרנציאלית היא חיונית כדי לחולל את השינוי המיוחל בתוך היישובים הערביים ובמתכונת הקיימת בהם לפי שעה, ולבצע עיור מבחין שיצמצם את שכפול הכפריות. כך גם יצטמצם הנטל על הרשות המקומית ויועמדו פתרונות דיור לאוכלוסייה הגדולה. ממ"י יכול לשווק מגרשים לקבלנים במחיר נמוך כדי שיבנו בנייני דירות, כאשר הוזלת הקרקע תתבטא במחיר הדירה או הבית. מחיר הקרקע הוא מנגנון קריטי ליצירת תנאים לפיתוח היישובים הערביים ולניצול יעיל של הקרקע בהם. בד-בבד יש לייעד שטחים לצורכי ציבור, בעיקר מקרקעות מדינה.

**הכללת שטחים חדשים בתחום תכנון** – כלי זה נועד להגדיל את היצע הקרקעות הזמינות לפיתוח ביישובים הערביים ולהקל את הרגשת ה"מצור" שמלווה את התושבים ובעלי הקרקעות. הגדלת היצע קרקעות מתוכננות ופנויות תעודד את עסקי הנדל"ן, תגדיל את היצע הקרקעות בבעלות ציבוריות שמהם ניתן לייעד חלק למבני ציבור ותחזק את גישת התכנון המפתח. פיתוח שטחים אלה ייעשה בשלבים, בהתאם לביקושים מוכחים ועל פי תנאים מקדימים הכוללים העמדת היצע קרקעות לצורכי ציבור ו/או קביעת לוח זמנים לפיתוח. שטחים חדשים יסללו את הדרך בפני מתכננים ומפתחים לעבוד ביחידות שטח גדולות שמאפשרות גמישות בפיתוח. כלי זה הוא חלק מתפיסה המשלבת בין תכנון ארוך טווח לבין זה המיועד לטווח הקצר. צעד זה עשוי להפיג את התחרות וההתנצחות המעיבים על היחסים בין האוכלוסייה הערבית לבין המדינה. שטחים נוספים לפיתוח ולהגברת פעילות הנדל"ן ביישובים הערביים עשויים לתרום רבות לפיתוח הטריטוריאליות החמולתית הטעונה, שמקורה בדגם חלוקת הקרקע הפרטית המטיל מגבלות על עסקות הנדל"ן הבין-חמולתי. היא גם תתרום להמשך תהליך הבנייה העצמית כספק מרכזי למגורים ביישובים הערביים.

## סיכום ומסקנות

מחקר זה חושף את הסתירות הקיימות בין מנהגים לחוקים בניהול הקרקע בחברה הערבית. המנהגים התפתחו באופן אורגני בחברה מסורתית וקבעו את הסדרי הקרקע בקרבה. הם נשענים על מערך נורמטיבי-ערכי שמבוסס על ההלכה הדתית המוסלמית. החוקים, שנכפו על הקהילה על ידי הממסד, באו להסדיר את המנהגים והכללים המסורתיים, לשמור על יציבות בחברה ולהשליט סדר בכל הקשור בקרקע. בנסיבות התפתחותו של משטר המקרקעין והתכנון נוצרה התנגשות באוכלוסייה הערבית בין מנהגי הקהילה לחוקי המדינה. ההתנגשות בין ניהול הקרקע על פי חוקים לבין ניהול על פי מנהגים והסדרים חברתיים אינה גזרת גורל. אפשר ליישב ולאזן ביניהם על ידי התאמה תרבותית של המנהגים לחוקים ועל ידי הגמשת החוקים כך שיתחשבו במנהגים. במקביל, מוסדות המדינה נדרשים להנהיג מדיניות מתחשבת שמגדילה את היצע הקרקע לפיתוח. ניהול הקרקע, זמינותה ופיתוחה לפי תכנון המתחשב במנהגים של האוכלוסייה הם ערובה חשובה לפיתוח היישובים הערביים.

מחקר זה התמקד ברובד המקומי של בעיות הקרקע ביישובים הערביים, ובעיקר בהיבט הייחודי של יישובים אלה, שבהם רוב הקרקעות הנמצאות בתחום תכניות המתאר הן קרקעות בבעלות פרטית. הבעיות העיקריות הן שתיים. בעיה אחת היא הצורך להסדיר את הבעלות על הקרקע כדי להגיע לניצול מלא של הזכויות בה ללא עוררין. בעיה שנייה היא הצורך להגדיל את היצע השטחים כדי לספק את צורכי הציבור מבחינת כמות השטחים ופריסתם ברחבי היישוב.

יש צורך אמתי בשינוי השיח הקרקעי ובהפחתת התלות הדרקונית בין הבעיות הקרקעיות הפנימיות ביישובים הערביים לבין אלה שברמה הארצית. במקביל לשינוי במדיניות המקרקעין החיצונית הקשורה בהסדרת סכסוכים קרקעיים בין המדינה לאזרחיה הערבים, קיים צורך דחוף ומידי לעצב מדיניות להסדרת הקרקע בתוך היישובים



הערביים. מדיניות כזו תאפשר לשמור על יציבות ולאזן בין בעלי החזקות והקניין בקרקע, מצד אחד, לבין הצורך בהעמדת קרקע זמינה לפיתוח, לצורכי ציבור ולדרכים לטובת פיתוח היישוב, מצד שני.

כדי למתן את המתח בניהול הקרקע ובתכנונה ביישובים הערביים צריך לשנות את גישת מדיניות התכנון הקיימת ולאמץ כלי מדיניות המתחשבים בצורכי האוכלוסייה הערבית ובמאפייניה הייחודיים, בהתאם להמלצות המדיניות שהועלו במחקר זה. הגדלת היצע הקרקע המיועדת לפיתוח ביישובים הערביים, הפעלת מנגנון איחוד וחלוקה מחדש והעמדת קרקעות מדינה לצורכי ציבור ביישובים אלה – כל זאת לצד הפחתת המיסוי על רישום הקרקע, הם צעדים משמעותיים למיתון המתח בציבור הערבי ולהגברת שיתוף הפעולה שלו בפיתוח יישוביו.

## מקורות

- אל דבאג', מ' (1988). בלאדונא פלסטין, דאר אלהודא, כפר קרע.
- אלחזמאוי, מ' (1998). **הבעלות על הקרקע בפלסטין 1918-1948**, אלאסואר, עכו (בערבית).
- אנדן, א' (1991). **מדיניות הקרקע הלאומית בישראל: ניתוח עמדות של קבוצות עניין**, עבודת גמר לקבלת תואר מגיסטר, הטכניון חיפה.
- ארני, נ' (1992). **הפקעת קרקע לפיתוח עירוני: השוואה בין מדינות נבחרות**; עבודת גמר לשם קבלת תואר מגיסטר, הפקולטה לארכיטקטורה ובנוי ערים, הטכניון, חיפה.
- אלתרמן, ר' מ' ויטק (1991). **מהפקעה עד הסכמים - דרכים להשגת קרקע לצורכי ציבור**, המרכז לחקר עיר ואזור, הטכניון, חיפה.
- אלתרמן, ר' (1999). **בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית מדיניות קרקע עתידית לישראל**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- אלתרמן ר' ות' סתו (2001). **עיונות והסכמה בידי הלשון**, מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום, תל אביב.
- בן דוד, י' וש' חסון (1994). **מינהלת ערבית בעיר העתיקה ברמלה, ביטחון סוציאלי**, חוברת 42: 87-70.
- ג'בארין, י' (1996). **מדיניות הקצאת קרקע לצרכי ציבור ביישובים ערבים בישראל**, מחקר הערכה, חיבור לשם קבלת תואר מגיסטר, הפקולטה לארכיטקטורה ותכנון ערים הטכניון, חיפה.
- גביש, ד' (1991). **קרקע ומפה: מהסדר קרקעות למפת ארץ ישראל 1920-1948**, יד יצחק בן צבי, ירושלים.
- דור, א' (2004). **מפעל המצפים בגליל, עשרים שנים אחרי; עיונים בביטחון לאומי**, גיליון 6. הקתדרה לגיאואסטרטגיה, אוניברסיטת חיפה.
- היללי, א' (1983). **הזכויות במקרקעין: רקע היסטורי כללי של התפתחות הקניין בארץ, ארצות הגליל**, אוניברסיטת חיפה ומשרד הביטחון, 611-575.

זנדברג, ח' (2001). **הסדר זכויות במקרקעין בארץ-ישראל ובמדינת ישראל**, המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי שליד הפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית והמכון לחקר שימושי קרקע של הקרן הקיימת לישראל, ירושלים.

זנדברג, ח' (2002). ירושלים – הסדר והפקעת זכויות במקרקעין, **המשפט**, מס' 14: 51-58.

חוק התכנון והבנייה-1965: תיקון 43, הוצאות הלכות בע"מ, ירושלים.

חידר, ע' (1991). **הכלכלה הערבית**, המרכז הבין-לאומי לשלום במזה"ת, תל אביב.

חמאיסי, ר' (1990). **תכנון ושיכון בקרב הערבים בישראל**, המרכז הבין-לאומי לשלום במזה"ת, תל אביב.

חמאיסי, ר' (1993). **מתכנון מגביל לתכנון מפתח**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.

חמאיסי, ר' (1995). "הבעלות על הקרקע ביישובים הערבים כגורם מעצב מרחבים ביישובים הערביים", **אופקים בגיאוגרפיה**, מס' 40-41: 43-56.

חמאיסי, ר' (2002). לקראת הרחבת תחומי השיפוט של היישובים הערבים בישראל, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.

חמאיסי ר. (2004), **חסמים בתכנון היישובים הערביים בישראל**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.

חמאיסי, ר' (2006). הבעלות על הקרקע כחסם בפני פיתוח; בתוך: חסון, ש' ומ' קרייני (2006) (עורכים); **חסמים בפני שוויון הערבים בישראל**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים, עמ' 249-263.

יפתחאל, א' (1994). תכנון מרחבי, שליטה קרקעית ויחסי יהודים-ערבים בגליל, **עירוואזור**, 24: 55-99.

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

יפתחאל, א' (2000). אתנוקרטיה, גיאוגרפיה ודמוקרטיה: הערות על הפוליטיקה של יהוד הארץ, א', **אלפיים** 19: 78-105.

כרמון, נ' ואחרים (1990), **ההתיישבות החדשה בגליל: מחקר הערכה**, המרכז לחקר עיר ואזור, הטכניון, חיפה.

כרמון, נ' ואחרים (1992). **תהליך תכנון מגורים ליישוב ערבי בגליל, חקר מקרה**: אכסאל, המרכז לחקר העיר והאזור. הטכניון, חיפה.

למ"ס (2006). **שנתון סטטיסטי לישראל 2005**, מס' 57, ירושלים.

מאיר, א' (1994). **התהוות הטריטוריאליות בקרב בדווי הנגב במעבר מנוודות להתיישבות של קבע**, מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ ישראל, חוברת י"ד: 71-92.

מאיר, א' (2006). **כלכלה וקרקע בקרב בדווי הנגב; תהליכים חדשים**, תובנות חדשות, מרכז הנגב לפיתוח אזורי, אוניברסיטת בן גוריון בנגב, באר שבע.

- מאיר-ברודניץ, מ' (1986). תהליך פרבור היישובים הערביים בישראל, אופקים בגיאוגרפיה, 17-18, עמ' 105-124.
- מינהל מקרקעי ישראל, ד"ח על פעולות לשנת התקציב 1991, ירושלים, 1992.
- מינהל מקרקעי ישראל, דוח על פעולות לשנת התקציב 2003, ירושלים, 2004.
- מדינת ישראל (1992). מינהל מקרקעי ישראל: דיו וחשבון על פעולות לשנת התקציב 1991, ירושלים.
- מדזיני, א' (1984). תפרוסת ההתיישבות הבדואית בגליל כתוצר של התנחלות ספונטאנית ומדיניות מכוונת ממשלתית, מונוגרפיה, המחלקה לגיאוגרפיה, אוני' חיפה, חיפה.
- סאס, נ' (1995). מדיניות מנהל מקרקעי ישראל ביישובי המיעוטים, עבודת גמר לתואר מוסמך במדעי החברה, המחלקה לגיאוגרפיה, האוניברסיטה העברית, ירושלים.
- סעיד, מ' (1994). השתלבותם והשתקעותם של פליטי הפנים הערביים בכפרי המקלט הערביים בצפון הארץ 1948-1986, עבודת גמר לתואר שני, המחלקה לגיאוגרפיה, האוניברסיטה העברית, ירושלים.
- סולל, א' (1991). התייחסות הגיאוגרפי של גבולות הזכויות על קרקעות בארץ ישראל ומיפויים, המרכז למיפוי ישראל, תל-אביב.
- עראף, ש. (1986). הכפר הערבי הפלסטיני מבנה ושימושי קרקע, האגודה ללימודים ערביים, ירושלים (בערבית).
- פסק דין עא 001862/05 בעניין עיזבון בליק נגד מח'ול, בערעור על החלטת בית משפט שלום תאמ 1874/02
- קיפניס, ב' (1976). מגמות באוכלוסיית המיעוטים בגליל והשלכותיהן התכנוניות, עיר ואזור, חוברת מס, 3, עמ' 54-68.
- קיפניס, ב' (1991), הדיוור ביישובים הערביים בישראל, המכון לחקר חיפה והגליל, חיפה.
- קיסל, ג' י' בן-דוד וח' אבו-רביעה (1991). תמורות בבעלות על הקרקע אצל בדווי הנגב במאה השנים האחרונות: ההיבט התוך שבטי, המזרח החדש, כרך ל"ג, עמ' 39-69.
- קיסל, ג' וח' אבו-רביעה (2006). נישואי הבדל בקרב בדווי הנגב: בין ערף לשריעה ולחוק המדינה, המזרח החדש, כרך מו, עמ' 5-23.
- רזין, ע' וא' חזן (2001). שינוי גבולות מוניציפאליים והרשויות המקומיות הערביות; מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.

Al Haj, M. (1986). Adjustment Patterns of the Arab Internal Refugees in Israel, *International Migration*, vol. 24, no. 3: 652-673.

Granaott, A. (1952). *The Land System in Palestine; History and Structure*, Eyre and Patiswoods, London.

Huntington, S. P., (1997), *The Clash of Civilizations and the Remarking of World Order*, Rockefeller Center, New York.

Kretzmer, D., (2002). *The Legal Status of the Arab in Israel*, (second edition, Vanleer, Jerusalem (in Arabic).

McDonnell, Law Reports of Palestine, 1920-1923, public Records Office CO 733/2/21698/folio 77, 29 March 1921, P. 458.

The Consensus Building Institute (CBI),(2006). Conflict evaluation report of the dispute of development of Ksaifa and Om Btten, (unpublished report in Hebrew).

Wesley, D.A. (2006). *State Practices & Zionist Images*; Berghahn Books, New York.

Yiftachel, O. (1992). *Planning a Mixed Region in Israel: The Political Geography of Arab-Jewish Relations in the Galilee*, Avebury, Aidershot .

<http://elyon1.court.gov.il/heb/veadot/or/inside1.htm>.

[www.mmi.gov.il/static/doch2005/55.pdf](http://www.mmi.gov.il/static/doch2005/55.pdf)

<http://www.mmi.gov.il/static/HanhalaPirsumim/arabic06.pdf>