

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

סוגיות

בתכנון ובפיתוח יישובים

בישות הפלסטינית המתהווה

ראסם חמאסי

ירושלים, ינואר 1994

© The Floersheimer Institute

THE FLOERSHEIMER INSTITUTE FOR POLICY STUDIES

**PLANNING AND DEVELOPMENT OF LOCALITIES
IN THE EMERGING PALESTINIAN ENTITY**

Rassem Khamaisi

הדברים הנאמרים בפרסום זה הם על דעת המחבר בלבד

© 1994, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות
רח' דיסקין 9א, ירושלים 90440. טל' 02-666243/4

© 1994, The Floersheimer Institute for Policy Studies
9a Diskin St. Jerusalem, 90440. Tel. 02-666243/4

ISSN 0792-6251

© The Floersheimer Institute

תוכן העניינים

5	מבוא.....
6	המצב הקיים.....
6	האוכלוסייה הפלסטינית.....
6	דפוסים גאוגרפיים.....
9	מצב פריפרי מתמשך.....
10	שלטון מקומי לוקה בחסר.....
13	תכנון יישובים.....
15	מאפייני תכניות המתאר.....
18	השלכות התכנון על פיתוח היישובים.....
19	מדיניות מוצעת.....
19	תמורות צפויות.....
20	תכנון מפתח במקום תכנון מגביל.....
21	הכשרת כוח אדם מקצועי בתחום התכנון.....
22	בניית שלטון מקומי בעל יכולת תכנון.....
23	הצורך בתכנית ארצית.....
26	סיכום.....
28	רשימת מקורות.....

על המחבר

ד"ר ראסם חמאסי - גאוגרף ומתכנן ערים, חוקר במכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, מנהל המרכז לתכנון אסטרטגי ברשויות מקומיות ערביות, מורה במחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית.

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

המודעות בדבר חשיבותו של מחקר מכוון למדיניות גוברת והולכת, לא רק בקרב חוקרים וקובעי מדיניות, אלא גם בקרב קרנות ציבוריות ופרטיות. **קֶרֶן פֶּלּוֹרְסֶהֵיימֶר**, שבראשה עומד ד"ר **סטיבן ה' פלורסהיימר**, יזמה את ייסודו של מכון מחקר שיתוכז במחקרים העוסקים בסוגיות מדיניות ארוכות טווח. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחקור תהליכים יסודיים שיעסיקו את קובעי המדיניות בעתיד, לנתח את המגמות וההשלכות ארוכות הטווח של תהליכים אלה ולהציע לקובעי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגיה.

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**, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, ומר **הירש גוזמן**, העורך הראשי של ה"גרואסלם ריפורט". מנהל המכון הוא פרופ' **עמירם גונן**, מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

המשא ומתן שהתנהל בין ישראל לפלסטינים, המיוצגים על-ידי הארגון לשחרור פלסטין (אש"ף), הביא לחתימת הסכם עקרונות הקובע שיש להחיל אוטונומיה פלסטינית על עזה ויריחו תחילה, ולאחר מכן בשטחי הגדה המערבית ורצועת עזה. מימוש הסכם העקרונות הלכה למעשה מלווה בצורך לפתור סוגיות רבות הקשורות בביטחון, טריטוריה, גבולות, כלכלה, חברה ואופי השלטון המרכזי והמקומי. צוותים רבים - ישראלים, פלסטינים, ערבים ואחרים, מתכנסים לדיון בסוגיות אלה, בדרכי פתרון וכן ביחסים העתידיים בין הפלסטינים ומדינות ערב לישראל.

עיון בחומר שנכתב עד עתה מראה, כי ניתנת תשומת לב מועטה להיבט התכנוני של הפיתוח היישובי בישות הפלסטינית המתהווה, בכלל זה טיפול בסוגיות הנוגעות לפיתוח שלטון מקומי ותכנון אורבני מרחבי. עיקר תשומת הלב ניתן למסגרות השלטון המרכזי העתידי. מטרת חיבור זה לברר מספר סוגיות הנוגעות לפיתוח שלטון מקומי ותכנון מרחבי, הדורשות טיפול מיידי בכדי להיטיב את תנאי החיים של האוכלוסייה ולמשוך יזמים העוסקים בפיתוח. בניית כלי תכנון ושלטון ברובד המקומי מאפשרות להשיג יעדים של פיתוח כלכלי ומרחבי מאוזן, להפחית את הנטל על הממשל המרכזי ולהשיג יציבות פוליטית, כלכלית וחברתית. דחיית הטיפול ברובד היישובי עלולה לעכב את ביצוע המשימות שיוטלו על השלטון המרכזי העתידי, אשר יסודו בארגון שהתנסה בעיקר בסוגיות פוליטיות וצבאיות, ומעט בסוגיות יישוביות-מקומיות.

השלטון המרכזי שיוקם בישות הפלסטינית המתהווה יעמוד מול תנאים ירודים של תשתית ושירותים ביישובים הפלסטיניים ונוכח היעדר שלטון מקומי בעל יכולת פיתוח. רבים מן היישובים הם קטנים ונעדרי תשתית ושירותים כלשהם, וכן אין בהם מסגרת מסודרת של שלטון מקומי. חסרות גם מסגרות של שלטון מחוזי או אזורי. המנגנון המצוי העוסק בתכנון יישובים הוא בעל מסורת של תכנון מגביל ואין הוא מחפש דרכים לכוון את הפיתוח העתידי של היישובים. להלן נפרט תנאים אלה, שהמשך קיומם עלול להוות מחסום ממשי בפני תפקודו של השלטון המרכזי בישות הפלסטינית המתהווה.

המצב הקיים האוכלוסייה הפלסטינית

אוכלוסיית הגדה המערבית ורצועת עזה מוערכת בכ- 2.2 מיליון נפש בשנת 1992. אין סטטיסטיקה מדויקת על גודל האוכלוסייה בשטחים; גורמים פלסטיניים מציינים כי האוכלוסייה מונה כ- 2,239 אלף איש כולל ירושלים. השנתון הסטטיסטי לישראל (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1993) קובע כי אוכלוסיית השטחים כולל ירושלים בסוף שנת 1991 הייתה 1,828 אלף איש. 35 אחוזים גרים ברצועת עזה והשאר בתחום הגדה המערבית. רוב האוכלוסייה מוסלמית ורק כ- 5 אחוזים נוצרים, המרוכזים בנפות רמאללה, בית לחם וירושלים. מחצית האוכלוסייה מתחת לגיל 17, ו- 4 אחוזים בלבד מעל גיל 65. נכון ל- 1992 רק רבע מהאוכלוסייה היא עירונית, וכ- 55 אחוזים הם כפריים. הנותרים, פחות מחמישית האוכלוסייה, הם פליטים המתגוררים במחנות ורובם כפריים במקור, בעת יציאתם מיישוביהם ב- 1948.

המאפיינים הדמוגרפיים של אוכלוסיית הגדה המערבית ורצועת עזה מתאימים לאלה של חברות מתפתחות. שיעור הריבוי הטבעי השנתי הממוצע הוא 3.2 אחוזים. מספר לידות לאלף בגדה המערבית עמד בשנת 1991 על 46.1 וברצועת עזה 56.1 לידות לאלף איש. שיעור הגידול השנתי עומד על 3.1 אחוזים בשנת 1990. תהליך ההגירה למדינות המפרץ ולמערב, שהתפתח בשנות החמישים והשישים המוקדמות, צומצם לאחר 1967 בצורה משמעותית, בין היתר בגלל פתיחת הזדמנויות תעסוקה בישראל, במיוחד עבור הכפריים הנמצאים בקרבת ה"קו הירוק". בין השנים 1987-1991, בזמן האינתיפדה, גברה ההגירה למדינות המערב, בפרט בקרב משכילים ובעלי יכולת כלכלית, אך מאז 1991 אנו עדים לחזרה של מהגרים פלסטיניים מכווית, במיוחד עקב מלחמת המפרץ. הגירה זו תרמה לגידול אוכלוסיית הגדה המערבית ב- 2 אחוזים בשנת 1992 בנוסף לריבוי הטבעי (ברגות ואחרים, 1993).

דפוסי גאוגרפיים

כ- 35 אחוזים מן האוכלוסייה גרים ברצועת עזה, והשאר בגדה המערבית כולל מזרח ירושלים. הפריסה המרחבית מאוזנת למדי, למעט אזור יריחו הריק יחסית - בו מתגוררים רק 1.8 אחוזים מאוכלוסיית הגדה המערבית וכאחוז אחד מכלל אוכלוסיית הישות הפלסטינית. שאר הנפות מאוכלסות בצפיפות דומה.

האוכלוסייה מפוזרת ברשת יישובית היררכית. מספר היישובים מגיע ל- 537, רבים מהם יישובים קטנים כפריים. רבע מאוכלוסיית הגדה המערבית ורצועת עזה מתגורר ביישובים בני פחות מ- 5,000 תושבים, המהווים כ- 83 אחוזים ממקומות היישוב. לעומת זאת, 40 אחוזים מאוכלוסיית הגדה המערבית גרה ב- 2.4 אחוזים ממספר היישובים.

לוח מס' 1: התפלגות האוכלוסייה הפלסטינית לפי אזורים, 1992

אוכלוסייה ב- %	רצועת עזה (35%)	אוכלוסייה ב- %	הגדה המערבית (65%)
14.8	צפון הרצועה	13.7	גינין
37.2	עזה (העיר)	14.0	טולכרם
14.8	מרכז הרצועה	15.9	שכם
20.3	חאן יונס	11.1	מזרח ירושלים
12.9	רפיח	15.8	רמאללה
100.0	סך הכול	1.8	יריחו
		9.8	בית לחם
		17.9	חברון
		100.0	סך הכול

מקור: חישוב על פי נתוני: Abdeen & Abu-Libdeh, 1993, p. 51.

לוח מס' 2: התפלגות האוכלוסייה הפלסטינית לפי גודל היישובים, 1990*

גודל היישוב	מספר היישובים	% מסך היישובים בקבוצה זאת	% מסך האוכלוסייה הגרה בצורת יישוב זאת
**70,000	4	0.1	25
20,000-70,000	9	1.7	14
5,000-20,000	50	9.3	19
2,000-5,000	70	13.1	10
-2,000	376	70.0	15
<u>מחנות פליטים</u>	<u>28</u>	<u>5.2</u>	<u>17</u>
סך הכול	537	100.0	100

מקור: Suggested Guidelines for Comprehensive Development, Ramallah, p. 19. (1992), Center for Engineering and Planning

Development, Ramallah, p. 19.

* הדעות חלוקות לגבי מספר היישובים, בשל הגדרת היישוב.

** כולל מזרח ירושלים

קיים מדרג היררכי של ערים מרכזיות המשרתות ערי שדה ועורף חקלאי כפרי גדול. הערים המרכזיות הן שכם בצפון, ירושלים במרכז, חברון בדרום, ועזה ברצועת עזה. הערים בדרג השני - ערי השדה - בצפון: יעבד, קבאטיה, טובאס, עראבה, טולכרם, קלקיליה. במרכז: רמאללה, אלבירה, בני זיד, ביר זית, יריחו, בית לחם, בית סאחור, בית ג'אלה. בדרום: חלחול, יטאה, דורא. ברצועת עזה: רפיח, חאן יונס.

בכל אחד מהאזורים קיימים מחנות פליטים, בהם גרים כ- 380 אלף איש. קיים ריכוז גדול ברצועת

עזה, בה מתגוררים כ- 272 אלף פליטים, המהווים כ- 71.5 אחוזים מכלל הפליטים בישות הפלסטינית.

יש לציין, כי חלק מהאוכלוסייה הכפרית המפוזרת בעורף הערים המרכזיות וערי השדה הם בדואים הגרים באוהלים או בחורבות וביישובי בת של יישובים גדולים יותר. הממצאים מראים, כי 3 אחוזים מהאוכלוסייה גרים בכ- 160 יישובים קטנים, שבכל אחד פחות מ- 500 איש.

הפיזור הגאוגרפי של האוכלוסייה הוא תוצאה של תהליך התפתחות, הקשור בעיקר בגורמים שמנעו הגירה פנימית וריכוז אוכלוסייה בעיר מרכזית ראשה אחת, כפי שמקובל במדינות מתפתחות רבות. גורם ראשון קשור בתקופה שקדמה להקמת המדינה, בעת שהישות הפלסטינית הייתה חלק משטח פלסטינה (ארץ ישראל) המנדטורית, שנחלקה לאחר מלחמת 1948 לשלושה חלקים: ישראל, הגדה המערבית ורצועת עזה. רבת עמון הפכה לבירת שתי הגדות של ממלכת ירדן. היגרו אליה תושבים מהגדה המערבית והיא התפתחה כעיר ראשה של הממלכה, ובה נמצא המרכז הכלכלי, הפוליטי והמנהלי. הערים בגדה המערבית נשארו קטנות, חלק מאוכלוסייתן היגר אל רבת עמון ונוצר בהן מאזן הגירה שלילי. לרצועת עזה, שעברה לשליטה מצרית, הגיעו פליטים רבים. בשל קליטת הפליטים, המהווים כ- 35 אחוזים מאוכלוסיית האזור, הוא הפך לצפוף.

היעדרם של מקומות תעסוקה ופיתוח כלכלי, לעומת התפתחותן של הזדמנויות תעסוקה בירדן, בנסיכויות המפרץ, במצרים ובמדינות המערב, הביאה להגירה ניכרת של אוכלוסייה פלסטינית אל מחוץ לאזור. לעומת זאת, המרחק הקטן בין הכפרים לערים וההיצע המוגבל של תעסוקה ומגורים בערים לא עודדו כפריים להעתיק את מגוריהם אל הערים. גם המחיר הכלכלי והחברתי של ההגירה הוא גדול. כך נשמרה הפריסה המרחבית של האוכלוסייה בכפרים ובערי השדה, אשר המשיכו לקלוט את התוספת בריבוי הטבעי.

בעקבות כיבוש הגדה המערבית ורצועת עזה על-ידי ישראל בשנת 1967, נפתחו הזדמנויות תעסוקה בישראל ואלה השתלמו יותר מהחקלאות המסורתית בכפרים. התפתחה יוממות לשדות התעסוקה שנפתחו בישראל. לעומת זאת, הערים הפלסטיניות הגדולות לא פיתחו היצע של מגורים או תעסוקה אשר יימשכו כפריים להגר אליהן. גם הפחד של הכפריים מהפקעת קרקעותיהם בידי הממשל הצבאי ורצונם להמשיך לחיות בסביבתם החברתית-התרבותית תרמו את חלקם לצמצום ההגירה הפנימית של האוכלוסייה הפלסטינית אל הערים המרכזיות. רוב גידול האוכלוסייה נספג, על-כן, בתוך הכפרים עצמם. חלק מהכפרים גדלו והפכו ליישובים כפריים גדולים, כגון סילית אלחראתיה, אלימין ודיר אלגסון, מבלי שיישובים אלה קלטו הגירה פנימית. חלק מהערים, ובמיוחד רמאללה ואלבירה, הפכו עם הזמן יעד של מהגרים פנימיים, במיוחד משכילים, אך בממדים קטנים.

כתוצאה מהתפתחויות אלה נשמר הדפוס הגאוגרפי של פריסת האוכלוסייה, המאופיין בערים בינוניות וקטנות ובריבוי של כפרים המפוזרים בכל המרחב, להוציא את אזור המורדות המזרחיים

של הרי שומרון ויהודה וצפון בקעת הירדן, שבגלל תנאים אקלימיים וטופוגרפיים אינם מאוכלסים בצפיפות.

סקירת מאפייני האוכלוסייה מבחינת התנהגות דמוגרפית, תעסוקה ומבנה ענפי, השכלה, ניסיון מוניציפלי, צריכת שירותים ותשתיות מגלה, כי רוב האוכלוסייה הפלסטינית היא ביסודה כפרית, אף שחלקה גר מבחינה פורמלית ביישובים עירוניים ובמחנות פליטים. יישובים עירוניים כמו טובאס, קאבטיה, ענבתא, בני זיד, ביר זית, סלואד, דורא, יטא וביתוניה הם כפרים גדולים שגדלו כתוצאה מריבוי טבעי בעיקר. הם נותרו כפריים באופיים ובמהותם, למרות שהוכרזו כעיירות מבחינה מוניציפלית בשל שיקולים שאינם בהכרח קשורים במאפיינים היישוביים שלהם. מרבית דיירי מחנות הפליטים באו מכפרים שהתקיימו לפני 1948 בתוך שטח מדינת ישראל. האוכלוסייה הכפרית הגרה במחנות פליטים כמו אלערב, ג'נין, נור שמש, עסכר ואלרמאל, חיה בתנאי מגורים ירודים ללא תשתית ושירותים בסיסיים, ורחוקים מלהיות בעלי אופי עירוני, למרות שחלקם נמצא בשולי הערים או במרכזיהן.

אופיה הכפרי של האוכלוסייה הפלסטינית מחייב התחשבות והיערכות בעת קביעת מדיניות פיתוח יישובי וכינון שלטון מקומי, עם התהוותו של ממשל מרכזי בישות הפלסטינית העתידית. מוסדות התכנון המרחבי, וכן השלטון המקומי והמחוזי אשר יתפתחו בעתיד הקרוב, נדרשים להתאים את כלי עבודתם למאפייני אוכלוסייה זו.

מצב פריפרי מתמשך

המצב הפריפרי המתמשך הוא תוצאת אופיה של האוכלוסייה הכפרית המסורתית ברובה, ושל מדיניות שרווחה בישות הפלסטינית והגבילה את הפיתוח בה.

לפני 1967 לא התפתח מרכז פוליטי, כלכלי או מנהלי בגדה המערבית וברצועת עזה. מדיניות הפיתוח באזורים אלה נקבעה על-ידי גופים ממלכתיים בירדן או במצרים, שהעדיפו את המרכז של מדינותיהם על הפריפריה הפלסטינית. עיקר הפיתוח בירדן נעשה בגדה המזרחית, על-ידי פיתוח הבירה רבת עמון וערים אחרות שם. הגדה המערבית נשארה כפרית ולא מפותחת, ולא התפתח בה אפילו גוף מחוזי, המנהל או מבצע מדיניות פיתוח מרחבית. גם המרכז בקהיר לא נתן תשומת לב למתרחש ברצועת עזה, וגם שם טיפל ממשל אזרחי בניהול החיים שהתמקד בפתרונות אד הוק, ולא נקט מדיניות פיתוח. עקב כך, נשארה הרצועה בלתי מפותחת.

גם לאחר 1967 לא התפתח בגדה המערבית וברצועת עזה מרכז כלכלי משמעותי ואזורים אלה המשיכו להיות מבחינה פונקציונלית פריפריה של ירדן, מצרים וגם של ישראל, ששלטה באזורים אלה ונטלה את האחריות לנהל את החיים בהם כשלטון מרכזי. אמנם, החלה התפתחות של תשומת לב לנושאים של פיתוח יישובי בקרב הרשויות המקומיות הקיימות, אך אלה היו מוגבלות מבחינת יכולת, אמצעים ואפשרויות. היישובים העירוניים שכם, ג'נין, רמאללה, טולכרם,

קלקיליה וחברון החלו לצמוח אך לא הפכו למרכזים כלכליים ומנהליים משמעותיים, אלא נשארו ערי שדה אזוריות. אף מזרח ירושלים, הנתפסת על-ידי הפלסטינים כמרכז הישות הפלסטינית, התפתחה כפריפריה של מרכז. מטרופולין ירושלים הפך, אמנם, להיות מרכז חשוב בישראל, אך החלק המזרחי של העיר הפך להיות החלק החלש במטרופולין, הן מבחינה כלכלית והזדמנויות תעסוקה והן מבחינת רמת השירות והתשתיות הקיימות בו.

שלטון מקומי לוקה בחסר

גורם נוסף בהיווצרות תת-פיתוח באזורי הישות הפלסטינית המתהווה קשור בשלטון המקומי. השלטון הירדני והשלטון המצרי תרמו אך מעט לפיתוח שלטון מקומי (שהואן, 1993). גם השלטון הצבאי הישראלי עיכב את פיתוחו. מאז 1967 כוננה רק רשות מקומית אחת בגדה המערבית ושתיים ברצועת עזה, למרות שהאוכלוסייה הפלסטינית כמעט הכפילה את עצמה במשך עשרים וחמש השנים האחרונות ועברה תהליך עיור ביישובים הכפריים, המחייב קיומו של שלטון מקומי לניהול הפיתוח והקמת שירותים חיוניים לתושבים.

כיום, קיימות עשרים וחמש עיריות בגדה המערבית וארבע ברצועת עזה. נוסף אליהן, קיימות שמונים וארבע מועצות כפריות בגדה המערבית ותשע ברצועת עזה. כלומר רק ב- 22 אחוזים מהיישובים כוננה רשות מקומית. השאר עדיין מנוהלים על-ידי מוכתארים בעיקר, ובמיעוטם פועלת ועדה מקומית שאין לה מעמד חוקי אך היא מייצגת את התושבים בפני הממשל. במחנות הפליטים פועלות ועדות וולונטריות מטעם האו"ם, והן שותפות לאספקת שירותים לאוכלוסיית הפליטים ואף מייצגות אותה בעת הצורך.

חלק גדול מן המועצות הכפריות המוכרזות אינו מתפקד, ודין כדן שלטון מקומי חסר. בקבאטיה אין ראש רשות, ובשכם הרשות מנוהלת על-ידי צוות עובדים ללא ראש רשות. כמחצית מהמועצות הכפריות אינן מתפקדות, במיוחד מאז האינתיפדה, עת הואשמו חלק מראשי המועצות הכפריות בשיתוף פעולה עם הממשל הישראלי ופרשו מכהונתם. פעילותן של מועצות כפריות אחרות הוקפאה. המחצית השנייה של המועצות הכפריות מנוהלת רק על-ידי ראש הרשות, ללא שכר.

על-פי רוב, הרשויות המקומיות הפועלות בגדה המערבית וברצועת עזה חסרות יכולת להוביל את פיתוח יישוביהן, וזאת כתוצאה ממספר גורמים פנימיים וחיצוניים. חלקם קשור ברשות עצמה, אחרים קשורים בתושבים ובמדיניות השלטון המרכזי כלפי השלטון המקומי.

המנגנון הפועל ברשויות המקומיות הוא חלש מבחינה מקצועית וקטן מבחינה מספרית. אין הוא יכול לספק את הצרכים של האוכלוסייה הגדלה. בסקר שנערך בשנת 1991 במטרה לבחון את גודל המנגנון ברשויות המקומיות, התברר כי 13 מתוך 29 העיריות מעסיקות כל אחת פחות מעשרים עובדים. כך, למשל, בסלואד מעסיקים רק שישה עובדים ובבני זיד רק שמונה. רק ארבע עיריות מעסיקות יותר ממאה עובדים, לדוגמא בשכם 461 ובעזה 422 (גרבווי, 1992). המצב הכספי הרעוע

של הרשויות המקומיות (ראה להלן) הוא שמנע מהן, כנראה, להעסיק מספר מתאים של עובדים ברמה מקצועית סבירה ולמנוע מהם את הנוהג של תעסוקה נוספת. בחינה של העובדים ברשויות הצביעה על הממצאים הבאים: רמת השכלה נמוכה; מבנה ארגוני ללא הגדרות תפקיד ברורות; היעדר עבודת צוות; תיאום ומעקב מועטים; שימוש בכלים ניהוליים מסורתיים; והיעדר תכנון (שהואן, 1993).

המנגנון הקטן והלא-מקצועי נשלט על-ידי ראש הרשות, המרכז את רוב הסמכויות בידי ומקבל החלטות ברוב העניינים. ראש הרשות קובע מדיניות, ממנה פקידים ונותן הוראות לביצוע לפי שיקול דעתו. ריכוזיות היתר בידי ראש הרשות וחברי מועצת העיר היא, בין השאר, תוצאה של דרך מינוי ראשי הרשויות. רובם ממונים כיוון שלא נערכו בחירות מאז 1976. רק שני ראשי רשויות נשארו מאלה שנבחרו מאז 1976 (ראשי עיריית טולכרם ובית לחם). השאר מונו על-ידי הממשל הצבאי לאחר הדחת ראשי הרשויות שנבחרו. ריכוזיות זו גרמה למינוי פקידים לא על בסיס מקצועי וכישורים, אלא בגלל יחסי קרבה. דהיינו, הריכוזיות הנוצרת היא תוצאה ישירה של היעדר מסגרת חוקית הקובעת את סמכויותיו של ראש הרשות, ושל אופי החברה שהתהליך הדמוקרטי אינו מושרש בקרבה. גם התנאים הפוליטיים תרמו לריכוזיות בידי ראש הרשות כתוצאה מהקשר הישיר בין השלטון המקומי למרכזי באמצעות ראש הרשות בלבד.

המשאבים המוגבלים מהווים גורם מרכזי בחולשתו של השלטון המקומי. הכנסות השלטון המקומי בעיריות נובעות משלושה מקורות עיקריים: מסים על רכוש ופעילויות של תושבים; מענקים מהשלטון המרכזי; ומענקים ממדינות ערב או מאש"ף. בחינת הכנסות הרשויות המקומיות ממסים מצביעה על קושי בגבייה. בשכם שיעור הגבייה נע בין 40-30 אחוזים מהחיובים שהוטלו על התושבים. בחאן יונס ובטולכרם שיעור הגבייה מהחיובים בחומש האחרון אינו עולה על 60 אחוזים מהחיובים. בשל מיעוט הפעילויות הכלכליות והעסקיות בערים, רוב המסים נגבים ממגורים שעליהם מוטל מס עירוני בשיעור נמוך. המצב הכלכלי החלש של האוכלוסייה, המוכנות המועטה שלה לשלם את חובותיה לרשות המקומית, ההיקף הרחב של פטור ממסים עירוניים הניתן על-ידי ראשי רשויות לתושבים - כל אלה מצמצמים את היקף ההכנסות של הרשות.

השלטון המרכזי (הממשל הישראלי) לא העביר משאבים רבים לעיריות. בשנת 1986, 33 אחוזים מהכנסות העיריות בתקציב הרגיל באו מהשלטון המרכזי. בשנת 1988, רק 6.9 אחוזים מתקציבה הרגיל של עיריית טולכרם היה מהשלטון המרכזי, בשנת 1989 רק אחוז אחד מתקציבה הרגיל של עיריית חאן יונס היה מהשלטון המרכזי. באותה שנה, לא מימן השלטון המרכזי כלל את עיריות רפיח ודיר אלבלח ברצועת עזה ואת עיריית יעבד בגדה המערבית. בשנת 1986 היה התקציב לפיתוח שהועבר לעיריות מן השלטון המרכזי 48 אחוזים מתקציבן הרגיל של הרשויות לשנה זו. לשם השוואה, בשנת 1969 התקציב לפיתוח היה 97 אחוזים מהכנסות הרשויות.

מדינות ערב ואש"ף הפחיתו את מימונם לרשויות המקומיות בעשור האחרון בצורה משמעותית. בשנת 1982, 97 אחוזים מתקציב העיריות לפיתוח היה מהוועדה המשותפת הירדנית-פלסטינית,

אך סכום זה ירד עד אפס בחלק מהעיריות. במקום המימון ממדינות ערב ואש"ף, החלו גופים בינלאומיים כמו אונר"א, UNER, UNDP לממן פרויקטים ביישובים, אך בסכומים מועטים, שאינם משנים את מצבן של הרשויות המקומיות מבחינה כלכלית.

המצב הכספי הירוד והניהול הפיננסי החלש בעיריות תרם את חלקו לפיגור הרשות ולירידת רמת הפיתוח ביישוב. העיריות לא יזמו פיתוח פרויקטים חדשים, אלא עסקו בפעילות של "כיבוי שרפות". עיקר הפיתוח היה בתחום מתן שירותים בסיסיים קיימים ולא בתחום של הקמת שירותים חדשים או פיתוח תשתיות פיזיות.

שיטת הניהול המסורתי תופסת את הרשות כאדמיניסטרציה ייצוגית הנותנת שירותים, ולא כגוף המתנהל על בסיס עסקי יזמי. במקביל, תפיסת הרשות המקומית בצורה שלילית על-ידי התושבים מפחיתה את ההזדהות איתה ואת הציות להוראותיה ולדרישותיה.

הניסיון של מנהיגי השלטון המקומי בבחירות 1976 ליצור מסגרות ייצוגיות ברמה האזורית והארצית לא הצליח. הממשל הצבאי הדיח מספר ראשי רשויות, כגון ראש עיריית שכם, אלבריה, רמאללה, חלחול וחברון, ובמקומם מונו פקידים ישראלים ולאחר מכן, פקידים מקומיים. התפתחות זו חיזקה את תפיסת הרשות המקומית כזרוע של הממשל הצבאי, עיכבה את פיתוח היישובים והגבירה את תלות השלטון המקומי בהחלטות של השלטון המרכזי.

המועצות הכפריות כמעט ולא תפקדו באופן עצמאי בחומש האחרון. הפרויקטים המועטים אשר קמו בחלק מהיישובים נעשו ביזמת הממשל הצבאי באמצעות קציני מטה אזוריים, הקובעים את הפרויקטים ופועלים ליישומם.

השלטון המקומי המסורתי לא פיתח כלים תכנוניים לעיצוב המרחב היישובי. הפיתוח נעשה לרוב באופן ספונטני, ללא הכוונה תכנונית. הפעילות התכנונית העיקרית הייתה זו העוסקת בתכנון מגביל שמטרתו צמצום השטחים בהם מתפרסים היישובים, ללא מאמץ לכוון את פיתוחם. היזמה להכנת תכנון לרוב אינה באה מהשלטון המקומי. המעורבות של השלטון המקומי בהכנת תכנון היא מינימלית, כפי שנראה בהמשך.

תכנון יישובים

היעדרו של שלטון מקומי ברוב היישובים הכפריים וחולשתו של השלטון המקומי הקיים בעיריות ובמועצות הכפריות תרמו רבות לעיכוב בהכנת תכנון מתאר מקומיות לרוב היישובים. ביישובים בהם הוכנו תכנון מתאר מקומיות נמצא פער גדול בין התכנון למציאות. התכנון נתפס על-ידי האוכלוסייה הפלסטינית ככלי בידי השלטון, שנועד להגביל פיתוח, להפקיע קרקעות או למנוע שימוש בהן לצרכיה, ולא ככלי הבא לכוון את פיתוח יישוביה לרווחתה שלה. התכנון שאושרו

בחלק מהיישובים הפלסטיניים אינן מאפשרות פיתוח היישובים בהתחשב בטרונותיהם היחסיים מבחינת מיקום גאוגרפי ומקום במדרג היישובים. אי לכך, תכניות מתאר אלה לא יוכלו לשמש בסיס תכנוני מתאים עבור גופי התכנון הפלסטיניים בעת שיבקשו לעסוק בפיתוח המרחבי של הישות הפלסטינית בעתיד. בהשערה זו ננסה להתמקד בהמשך, במהלך בחינה של המצב התכנוני ומאפייני התכניות המאושרות ביישובים הפלסטיניים, והצגה של הצעת מדיניות תכנון מרחבי המתחשבת בצרכים וביעדים של האוכלוסייה הפלסטינית, תוך מאמץ לצמצם מצוקות בתחומי התשתיות, המגורים התעסוקה והשירותים.

התכנון הסטטוטורי ביישובים הפלסטיניים החל עם כינון המנדט הבריטי בארץ. פקודת בניין ערים 1921 חייבה הכנת תכניות מתאר לערים. יישומה הלכה למעשה היה בהכנת תכניות מתאר מקומיות לירושלים, שכם, טולכרם, חברון ועזה. בשנת 1936, טרם אישור פקודת בניין ערים 1936, אושרו תכניות מתאר לרוב הערים בשטחים, אך לכפרים לא הוכנו תכניות מתאר. לכשאושרה פקודת בניין ערים 1936, נקבע כי יש להכין תכניות מחוזיות ותכניות ליישובים הכפריים. בעקבות זאת, הוכנו תכניות מתאר מחוזיות לששת מחוזות הארץ. תכניות המתאר המחוזיות המנדטוריות קבעו כללים להוצאת היתרי בנייה ביישובים כפריים ובמקביל קבעו את הצורך בהכנת תכניות מתאר מפורטות לכפרים. עד 1948 הוכנו תכניות מתאר מפורטות לשמונה כפרים בשטחים (לפידות, 1977).

בתקופת השלטון הירדני בגדה המערבית והמזרית ברצועת עזה, לא הוכנו תכניות מתאר מקומיות לכפרים, מלבד הכפר טייבה בנפת רמאללה, לו אושרה תכנית מתאר מקומית בשנת 1956. לעומת זאת, לכפרים שהפכו מבחינה מוניציפלית לערים בתקופה הירדנית, הוכנו תכניות מתאר מקומיות, כגון בני זיד, יעבד וקבאטיה. בדרך כלל, השלטון הירדני והמצרי לא הפנו תשומת לב לתכנון המתארי היישובי. המערכת הסטטוטורית והתכנונית המשיכה להתבסס על התכניות המחוזיות המנדטוריות בעת הוצאת היתרי בנייה בכפרים. כיוון שהתכניות המחוזיות המנדטוריות לא קבעו שימושי קרקע מפורטים בכפרים, כגון דרכים ומבני ציבור, המשיכה התפתחות הכפרים להיות ספונטנית, למרות הענקת היתרי בנייה.

גם הממשל הצבאי ששלט בשטחים מאז 1967 לא הזדרז להכין תכניות מתאר מקומיות ליישובים. עד 1971 העניק הממשל הצבאי תשומת לב מזערית לנושא התכנון, והמערכת התכנונית נותרה קשורה לרבת עמון. מאז שנתקבל צו צבאי מס' 418 בתאריך 23/3/71, המסמך את מפקד האזור לערוך שינויים בהרכבם ובמספרם של מוסדות התכנון שהיו קיימים על בסיס חוק התכנון הירדני מס' 79 משנת 1966, חודשה הפעילות התכנונית בשטחים. הוקמה מועצת תכנון עליונה, שתפסה את מקומה של הוועדה המחוזית שפעלה בתקופת השלטון הירדני בירושלים ובשכם ושירתה את האוכלוסייה בגדה המערבית. חודשה גם פעילותן של הוועדות המקומיות המרחביות לשם מתן היתרי בנייה בהתבסס על התכניות המחוזיות המנדטוריות בכפרים ותכניות המתאר המקומיות בערים. אולם, במשך רוב שנות השבעים לא יזם הממשל הצבאי הכנת תכניות מתאר מקומיות בערים ובכפרים, מלבד בסלפית בשנת 1974.

בסוף שנות השבעים החלה יזמה של הממשל הצבאי להכנת תכניות מתאר מקומיות לכפרים באמצעות מתכננים ישראלים. יזמה זו נעשתה בשיתוף עם לשכת התכנון המרכזית שפעלה בבית אל, ליד רמאללה. בשנות השמונים החלה הכנת תכנית אזורית חדשה ליישובים ברצועת עזה, גם היא על-ידי מתכננים ישראלים. במקביל, החלה יזמה להכנת תכנית מתאר מחוזית לאזור מרכז הגדה המערבית מסביב ירושלים, שהוכנה על-ידי משרד תכנון ישראלי ואושרה להפקדה בשנת 1982. כמו כן, הוכנה תכנית מתאר אזורית חלקית למערכת הדרכים בשטחים, המהווה חלק מתכנית המתאר הארצית לדרכים בישראל (תמ"א 3), שנקראה "צו צבאי מס' 50, תכנית מתאר אזורית חלקית לדרכים ביהודה ושומרון". תכנית זו אושרה להפקדה בשנת 1983. בהתחשב בהנחיות תכנית אזור המרכז וצו צבאי מס' 50, החלה הכנת תכניות מתאר מקומיות ל-183 כפרים בגדה המערבית. מטרת תכניות אלה הייתה להגביל את התפשטות הבנייה והפיתוח בכפרים. בעוד תכנית המתאר המחוזית המנדטורית התירה בנייה באזורים חקלאיים, אסרו זאת תכניות המתאר המקומיות החדשות. בשנות השמונים החלה גם הכנת תכניות מתאר מקומיות על-ידי מתכננים ישראלים לערים רמאללה, אלבירה, בית לחם, בית ג'אלה, בית סאחור, שכס, קלקיליה וג'נין. ניתן לומר, כי בשנות השמונים החלה התעוררות בתכנון הפיסי בכפרים ובערים בשטחים, בעיקר ביזמה מלמעלה של הממשל הצבאי, שהפך להיות הממשל האזרחי לאחר 1982, ובשיתוף לשכת התכנון המרכזית. תכנון זה נעשה על-ידי מתכננים ישראלים בעיקר, עם שותפות מוגבלת של האוכלוסייה המקומית (חמאסי, 1989; Con, 1991).

בחינת מצב התכניות מצביעה על כך שמתוך 29 ערים, רק לארבע קיימת תכנית מתאר מאושרת לאחר 1967. תכניותיהן של עזה וחברון מאושרות משנת 1944. לערים שכס, רמאללה, אלבירה ובית לחם אין עדיין תכנית מתאר חדשה כוללת מאושרת. תכניותיהן הקיימות אושרו ב-1966, ואילו תכניות מתאר שהוחל בהכנתן בשנות השמונים עדיין לא אושרו. תכניותיהן של שאר הערים (19 במספר) נמצאות בתהליך הכנה או אישור, או שכלל אין להן תכנית מתאר, כגון יעבד, ענבתא, עראבה.

בכפרים המצב אינו טוב יותר. רק לכ-170 כפרים קיימות תכניות מתאר מאושרות שהוכנו בלשכת התכנון בממשל האזרחי, הנקראות "תכנית מתאר מקומית חלקית". כמו כן, לכ-170 כפרים נוספים הוכנו גבולות לקראת הכנת תכנית מיוחדת לתיחום הבנייה (הודעה מטעם בא כוח היועץ המשפטי לממשלה, בג"צ 1598/93 מיום 22.6.93). תכניות מיוחדות אלה הוגדרו כ"שלב מקדמי לפני הכנת תכנית המתאר לכפר" ומטרתן לתחום את הבנייה למגורים בכפר (בג"צ 1598/93, עמ' 3).

מאפייני תכניות המתאר

תכניות המתאר הוכנו במטרה מוצהרת להגביל את התרחבות הבנייה בכפרים ובערים, ולקבוע כללים ברורים להוצאת היתרי בנייה בשטח הבנוי של היישוב. יעד משני של תכניות אלה הוא

הסדרת שטחים למבני ציבור. התפיסה התכנונית, השיטה והתכנים של תכניות אלה ואף הנסיבות דומות לתכניות מפורטות - תחום בנייה שהוכנו לכפרים הערביים בישראל בשנת 1957 (חמאסי, 1990), בעת ששלט בהם ממשל צבאי. תכניות המתאר הוכנו ללא סקרים פסיים, חברתיים וכלכליים, סקרי בעלות על קרקע או פרוגרמה של צרכי היישוב. מלבד גודל אוכלוסייה חזויה, בהתבסס על אומדן של אוכלוסיית הכפר הנוכחית, לא התאמצו המתכננים להכין פרוגרמה של שימושי קרקע ציבוריים, מגורים, מסחר וכדומה. תכנון הייעודים בתכניות המתאר הצטמצם להצעת שלושה אזורים מגורים, הנבדלים זה מזה בצפיפות הבנייה ובמרווחיה, ולסימון שימושי קרקע ציבוריים קיימים בלבד.

כאמור, תכניות אלה הוכנו ביזמה מלמעלה על-ידי לשכת התכנון בממשל האזרחי. פקידי לשכה זו הכינו את רוב התכניות, אולם מספר קטן של תכניות הוכן על-ידי מתכננים פלסטינים מקומיים, כגון התכניות של הכפרים בית פג'אר, חוסאן ואלחדר. תכניות אלה אינן שונות בהרבה מהתכניות שהוכנו על-ידי פקידי לשכת התכנון בממשל האזרחי, וזאת כיוון שההנחיות שהועברו מלשכת התכנון המרכזית לידי המתכנן הפלסטיני חייבו תכנון במסגרת גבול התכנית, שנקבע על-ידי הממשל האזרחי טרם הכנת תכנית מתאר או פעילות תכנונית כלשהי. גבול התכנית צריך להיות נגזר לפי צרכי היישוב, אותם ניתן לזהות על-פי עריכת סקרים. אי לכך, דרגות החופש התכנוניות והמקצועיות של המתכנן היו מוגבלות. מעורבות התושבים בתכנון מוגבלת אף היא. התושבים לא הגישו התנגדויות לתכנית, למרות שראו בה פגיעה ניכרת בעניינם, ובכך הביעו מחאה נגד התכנית, מכיניה, דרך הכנתה, אישורה ואכיפתה. גם המעורבות של פקידי העירייה בתהליך התכנון לא הייתה ערה, כנראה בגלל התחושה שהשפעתם על התכנון מוגבלת. לחלק מפקידי העיריות לא הייתה מיומנות תכנון או בקרה על תהליך תכנון היישוב.

בשטחי הגדה המערבית ורצועת עזה קיימות שבע ועדות מקומיות מרחביות לתכנון ובנייה, הנותנות שירותי תכנון והרשאות בנייה לכפרים. בערים, מועצת העיר מתפקדת כוועדה מקומית לתכנון ובנייה, המעניקה היתרי בנייה במרחב התכנוני שלהן. במוסדות התכנון שולטים פקידי הממשל האזרחי. בוועדה המחוזית, במועצת התכנון העליונה ובוועדת הפיקוח אין אף פלסטיני. הייצוג הפלסטיני בוועדות אלה, המעניקות היתרי בנייה, מוגבל מאוד והוא מצוי בעיקר בוועדות המשנה או בוועדות מקומיות מרחביות. אלה פועלות לפי הנחיות לשכת התכנון המרכזית וזרועות הממשל האזרחי השונות. היזמה מלמעלה והריכוזיות של מוסדות התכנון מרחיקות את מקבלי ההחלטות התכנוניות מפתרון בעיות התושבים, ואין התכנון מייצג כראוי את האינטרסים של התושבים במוסדות התכנון.

מוסדות התכנון של הממשל הישראלי עסקו בשמירת האינטרסים הישראליים וההתנחלויות בשטחים, בעת קבלת החלטות תכנוניות עבור היישובים הפלסטיניים. למשל, קביעת גבולות היישוב הפלסטיני הודרכה על-ידי שיקולים כמו שמירת תוואי הדרכים תוך איסור נרחב של בנייה בצדיהן, שמירת שטח פנוי מסביב להתנחלויות קיימות או מתוכננות, מניעת התרחבות יישובים פלסטיניים לתוך אזורים הסגורים לצרכי ביטחון והנקבעים על-ידי צוים צבאיים, מניעת חדירה

לקרקעות מדינה, לשמורות טבע, לאתרים ארכיאולוגיים ולקרקעות בניהול האפוטרופוס, ושמירה קפדנית על קרקע חקלאית או קרקע ללא פיתוח. כל אלה גרמו לצמצום השטחים המיועדים לפיתוח היישובים הפלסטיניים. בתכניות מתאר מקומיות של יישובים, השאירו המתכננים רבים מבתי המגורים הקיימים מחוץ לגבול המוצע של היישובים, כמו בסילת אלחארתייה ובכפר אלדיק. כלומר, התכנון לא ענה על צרכים עכשוויים, למרות שהוא אמור לתת פתרון לעתיד היישוב בעוד כעשרים שנה.

התכנון שהוכן עבור היישובים הפלסטיניים הצטמצם במרחבו של כל יישוב מתוך ראייה מקומית נקודתית. בקרב המתכננים לא הייתה גישה אזורית או ארצית רחבה בעת תכנון היישוב. המתכננים לא הציעו שימושי קרקע המתאימים לשימושים על-מקומיים, המשרתים מקבץ יישובים או אזור שלם. גישה זו יצרה הפרדה בין היישובים, כיוון שבוטלו דרכים מקומיות מקשרות ונמנע רצף בנוי ביניהם, למרות היותם סמוכים. במקביל, יצרה הגישה כפילויות בחלק מהתפקודים על-ידי הכללתם בתכניות של כפרים סמוכים, למרות שאין לכך צידוק תכנוני. תוכנו תפקודים המשרתים יותר מיישוב אחד, למרות שחלק מהיישובים הם כפרים גדולים ועירות, המשרתים עורף של יישובים.

הגישה המקומית הצרה גרמה להתפתחות תופעה של שכפול הפתרון התכנוני המוצע במספר כפרים. בכל כפר נקבעו שלושה סוגים של אזורי מגורים, הותווה מערך דרכים ראשי בלבד, וסומנו אך ורק מבני ציבור קיימים ולא הוצעו חדשים. אפילו תקנון תכנית המתאר שוכפל. השינוי היחיד היה שם היישוב וטבלת השטחים. תופעת השכפול התכנוני מצביעה על היעדר חשיבה מעמיקה ועל אימוץ פתרון תכנוני מהיר שאינו מתחשב בצרכים ובמאפיינים היחודיים של היישוב ואינו מנצל את היתרונות הפוטנציאליים שלו, תוך מתן ביטוי תכנוני ברור להם בתשריט ובתקנון.

בתכניות שהוכנו עבור היישובים הפלסטיניים חסרים הייעודים הכלכליים, כמו אזורי תעשייה, מסחר וחזיתות מסחר. התפיסה שהנחתה את המתכננים היא שמירת הכפריות ביישובים הפלסטיניים. אמנם, בחלק מהתכניות של היישובים העירוניים מוצעים אזורי תעשייה, מסחר ומרכזי תחבורה, אך נראה כי אין חשיבה כלכלית ביסודם. הכפרים והערים הקטנים נתפסים כיישובי שינה, אשר הכלכלה והתעסוקה של תושביהם נמצאות מחוץ ליישוב.

התכניות שהוכנו על-ידי הממשל הצבאי והמינהל האזרחי לא התחשבו בצרכי היישוב למבני ציבור. המתכננים קבעו בתקנון סעיף המחייב בעלי קרקעות מעל שטח של שני דונם להכין תכנית מפורטת נקודתית, ממנה יש להפריש רבע לצרכי ציבור. הקושי הרב ביישום ובאכיפת קביעה זו נובע מכך שרק למספר מצומצם של בעלי קרקעות יש שטח העולה על שני דונם בתחום השטח המיועד לפיתוח או בשטח הבנוי של היישוב הנכלל בתכנית המתאר המוצעת או המאושרת. כתוצאה מכך, נשאר היישוב ללא תשתית קרקעית מתאימה להקמת מבני ציבור בעתיד.

בראיון עם מתכנני התכניות במינהל האזרחי התברר שהם מודעים למאפייני התכניות שהם הכינו

ליישובים הפלסטיניים. כמו כן, הם מודעים לכך שנקטו גישת תכנון יזומה מלמעלה, שאינה מתחשבת בצורה מספקת בצרכי האוכלוסייה ובעלות על הקרקע ביישובים אלה. אך הם טוענים כי תכניות תיחום אלה מהוות צעד ראשון להכנת תשתית תכנונית לכפרים, שתהווה זרז לתושבים ולנציגיהם ליזום הכנת תכניות מתאר מקומיות המשנות, מתקנות ומשפרות את התכניות שנעשו על-ידי המינהל התכנוני בממשל הצבאי והאזרחי. אך המציאות בשטח היא היעדר גופים מוניציפליים הפועלים ליזום תכנון מלמטה. ביישובים בהם יש מועצות כפריות ועירוניות, אין אלה ששות ליזום הכנת תכניות מתאר חדשות או לשנות תכניות מוצעות ומאושרות על-ידי רשויות התכנון.

השלכות התכנון על פיתוח היישובים

לאופיו המגביל של התכנון הנהוג עד עתה בהכנת תכניות מתאר מקומיות ביישובים הפלסטיניים יש מספר השלכות:

א. הגבלת הבנייה לשטח הבנוי הקיים, בו אין תשתית הולמת, המבנים רעועים, הדרכים צרות והסמטאות אינן סלולות, גורמת לעומס על התשתית הקיימת במיוחד בגלעין הצפוף של הכפרים, נוכח הגידול באוכלוסייה והעלייה בשיעור הבעלות על רכב ובביקוש לדיור מרווח. לכל אלה אין מספיק מקום בשטח המצומצם המותר בבנייה. כל מי שאין בבעלותו קרקע פרטית לבנייה בתוך השטח זה עשוי להיות נתון במצוקת דיור, נוכח הממדים הזעירים של סחר בקרקעות והיעדרה של בניית מגורים על-ידי קבלנים. אל מול מצוקה זו, לא הייתה הרחבה משמעותית של השטח המותר בבנייה והדבר גרם גם לעליית מחירי הקרקע.

ב. המחסור בשטחים המיועדים לצרכי ציבור מעכב הקמת תשתית של מבני ציבור במקומות המתאימים מבחינת סוג השירות ואוכלוסיית היעד.

ג. המחסור בשטחי קרקע המיועדים לשימושים כלכליים, כגון אזורי תעשייה ומסחר, הגביל יזמות עסקית ופיתוח בסיס כלכלי מקומי ביישובים רבים. כתוצאה מכך, עברו רבים ליוממות אל שדות תעסוקה מחוץ ליישוב, בעיקר בישראל. הצטמצמות שדות תעסוקה אלה בעתיד עלולה להביא להגברת האבטלה נוכח היעדרה של תעסוקה מקומית.

מדיניות מוצעת

תמורות צפויות

נוכח המצב הקיים במערכת תכנון היישובים, יש צורך בשידוד מערכת זו בישות הפלסטינית העתידית, על-מנת לענות על הביקוש הגדל למגורים ולמקומות תעסוקה ושירותים. הירושה התכנונית אינה מאפשרת ביצוע מדיניות פיתוח יישובית יזומה, ועל כן יש להיערך לקראת תכנון מחדש של המערך היישובי, הבין-יישובי והארצי, ולקראת בניית שלטון מקומי אשר יוביל מערך זה מן הכוח אל הפועל.

עדיין אין אנו יודעים מה יהיה אופיו של הממשל אשר יוקם בישות הפלסטינית ואין אנו יודעים מהם תחומי האחריות והריבונות הפונקציונלית והטריטוריאלית בהם יזכה ממשל זה. כמו כן, קיימת אי-ודאות בעניינים הנוגעים להיקף הפיתוח הכלכלי, קצב הצמיחה, ההרכב הענפי ופריסת שדות התעסוקה. גם גודל אוכלוסייה צפוי אינו ידוע בכדי להיערך בצורה סבירה לקראתו. הסכם העקרונות שנחתם באוגוסט 1993 קבע, כי קיימת אפשרות חזרתם של אלה שיצאו מהגדה המערבית ורצועת עזה מאז 1967. לא צוינה האפשרות של חזרת פליטים שיצאו עקב מלחמת 1948 מתחום השטח שבו כוננה מדינת ישראל. לא ברור האם אכן תתרחש חזרה של פליטים, מה יהיה קצב ההגירה לאורך זמן, האם יהיה זה טפטוף קל או חזרה מסיבית, האם המגמה של הריבוי הטבעי הקיימת המאופיינת בירידה איטית תימשך בעתיד? תשובות לשאלות אלה חיוניות בכדי להיערך מבחינה תכנונית. בשלב זה ניתן לצפות או להעלות את התמורות הבאות:

א. האוכלוסייה הפלסטינית בגדה המערבית וברצועת עזה, המונה כשני מיליון נפש, צפויה לגדול ל- 3.8 מיליון נפש בשנת 2020 בתנאים של היעדר פתרון פוליטי ול- 5 מיליון נפש בתנאי שלום לאחר פתרון פוליטי (כרמון, 1993). דהיינו, השלום יגרום לתוספת של כ- 30 אחוזים.

ב. האם תוספת אוכלוסייה זו תתרכז בעיר גדולה מרכזית אחת או תתפזר על-פני ערים אחדות? יצירת היצע של מגורים יהווה כלי חשוב בידי הממשל הפלסטיני על-מנת לקבוע את הפריסה הגאוגרפית של הגידול באוכלוסייה.

ג. הגידול באוכלוסייה יגרום לעלייה בצפיפות הכללית מ- 260 נפש לקמ"ר בשנת 1990, לכ- 683 נפש לקמ"ר בשנת 2020. כמובן, שהצפיפות בערים תהיה גדולה פי כמה מהצפיפות באזורים כפריים ופריפריאליים. גידול בצפיפות האוכלוסייה יחייב היערכות נכונה מבחינת התשתיות והשירותים.

ד. ניסיון צמיחתן של מדינות חדשות קולטות הגירה, ובמיוחד ישראל, יכול להוות מצפן למדיניות התכנון המרחבי בישות הפלסטינית המתהווה. מתוך ניסיון זה ניתן ללמוד, כי הפלסטינים

החוזרים יהיו ברובם חלשים מבחינה כלכלית. ריכוזם בשכונות מגורים משלהם עלול ליצור בעיות חברתיות. חשוב להבין סוגיה זו ולעצב מדיניות פריסה מתאימה של החוזרים.

ה. במשך הזמן, יחולו תמורות בתחום כוח העבודה. מספר המועסקים דורשי העבודה יגדל כתוצאה מן הגידול באוכלוסייה ומן העלייה בשיעור השתתפותן של נשים בכוח העבודה עקב מוכנות גוברת לעבוד מחוץ לביתן. גם תמורות במבנה הגילים יביאו לגידול יחסי בהיקפן של קבוצות גיל העבודה. הפלסטינים החוזרים ירחיבו בצורה משמעותית את היקף דורשי העבודה. כוח העבודה הקיים בשטחים כיום עומד על כ- 307 אלף, צפוי שיעלה ל- 1,120 אלף עובדים בשנת 2020, דהיינו, תוספת של כמעט שלוש פעמים (בר גור, 1993). חיוני לחזות ולתכנן את ההרכב הענפי של המועסקים ואת פריסתו בקרב מקומות תעסוקה במרחבים העירוניים או הבין-עירוניים. זאת, כיוון שלכל ענף תעסוקה יש מאפיינים מרחביים, שיש להתחשב בהם בעת תכנון היישובים.

תכנון מפתח במקום תכנון מגביל

כאמור, התכנון המופעל כיום באזורי הישות הפלסטינית המתהווה הוא במהותו תכנון פיס, שהונחה על-ידי מדיניות ששאפה להגביל את התפשטות הבנייה לשוליים והקצתה אך מעט קרקע לשימושים ציבוריים. אי לכך, התכנון הפיסי הסטטוטורי הנהוג כיום אינו מתאים במהותו לתנאים של פיתוח מואץ. השקעות המשאבים הרבות הצפויות מגורמים פלסטיניים, ערביים ובינלאומיים יאיצו את הפיתוח על-ידי הקמת פרויקטים כלכליים, היצע מגורים, היצע של שירותים ותשתיות הצורכות קרקע ביישובים, במיוחד בערים הגדולות. היעדר תכנון מפתח ומנחה, המתחשב בהשקעות אלה ובצרכי האוכלוסייה, יהווה מגבלה בפני פיתוח או יביא לידי כך שביצוע הפרויקטים יהיה ללא תיאום. ללא תכנון וללא תיאום, יגברו הכפילויות, בזבוז המשאבים והפיתוח הבלתי-מאוזן. יש המאמינים בכוחות השוק, אשר יסדירו את הפיתוח בהתאם לצרכי יזמים ועל-פי כללי היצע וביקוש, אך הניסיון שהצטבר מראה שללא הכוונה ציבורית, בכלל זה השקעה ציבורית בהקמת תשתיות על-פי תכנון מראש, יחריפו הבעיות המרחביות.

בתנאים של פיתוח איטי המבוסס על מגורים בעיקר, ושליטה מדינית ופוליטית של מדינה אחרת, שרצונה לקבע או לשמר את המצב ולדאוג רק לאספקת הצרכים המידיים והחיוניים לאוכלוסייה המקומית, פעל התכנון המגביל למרות התנגדות האוכלוסייה ונציגיה. אך בתנאי שלום, במהלכו צומחת מנהיגות מקומית המבקשת לכוון את הפיתוח היישובי, ומתרבים יזמים ומשקיעים המבקשים הזדמנויות ותנאים לפיתוח, יש לעבור מגישת התכנון המגביל לגישת התכנון המפתח אשר ינחה ויכוון את תהליכי הפיתוח של היישובים, במטרה ליצור מערך מרחבי יעיל ומאוזן.

אימוץ גישת התכנון המפתח במקום התכנון המגביל יביא לתחילה של אהדה למלאכת התכנון בקרב התושבים הפלסטינים. כמו כן, תחול האצה בהכנת תכניות מקומיות, אזוריות וארציות, אשר לא יתמקדו אך ורק בתחום הפיסי, אלא יבטאו גם את הצרכים בתחומי הכלכלה, החברה,

השירותים והתשתיות באמצעות ייעוד שטחי קרקע לשימושים שונים. תכניות שימושי הקרקע הנערכות על בסיס גישת התכנון המפתח מאפשרות גזירת תכניות נושאיות ופרוגרמות לביצוע מתוך התכנון הפיסי. התכניות החדשות אשר יוכנו ליישובים הפלסטיניים יכללו את החלקים הוותיקים והחדשים של היישובים. באזורים הוותיקים יש לדאוג לפעילות שיקום ושיפור של המגורים והתשתיות השונות. תשתיות אלה הן מיושנות ופוגעות באיכות החיים. במסגרת פעילות השיקום יש לפעול לפיתוח תשתית ושירותים, בכלל זה מערכת דרכים, שיענו לצרכים העתידיים.

הכשרת כוח אדם מקצועי בתחום התכנון

ההאצה בביקוש לתכנון ולפיתוח מעלה את הצורך בבניית מערכת ארגונית מוסדית, היוזמת תכניות, דנה בהן תוך השתתפות מקומית, מגיבה על התכניות ובסופו של דבר מאשרת או דוחה אותן. הצורך בבניית מערכת תכנון ברמה המקומית, האזורית והארצית, אשר תאפשר תיאום בין רמות התכנון השונות ובאזורים השונים, אינו פחות חשוב מפעילות התכנון עצמה. כאמור, המערכת הארגונית המוסדית המתכננת הקיימת במסגרת הממשל הישראלי היא ריכוזית ומנהלת על-ידי נציגי ממשל זה. ההתנסות של התושבים הפלסטיניים בתכנון מרחבי ובאכיפתו מוגבלת ומצטמצמת רק לצוות העוסקים בתכנון בערים הגדולות. פיתוח יכולות של ניהול תכנוני ברמות המרחביות השונות יהיה משימה חיונית של המוסדות אשר ינהלו את הישות הפלסטינית המתהווה.

אמנם, קיימים עתה כמה משרדי תכנון פלסטיניים, אך אלה חסרי ניסיון בתחום התכנון המרחבי של יישובים ואזורים. מתכננים לא-פלסטיניים (ישראלים ואירופאים) הם העוסקים כיום בתכנון הפיסי בגדה המערבית וברצועת עזה. אמנם, יש לצפות כי מתכננים לא-פלסטיניים ימשיכו לערוך תכניות מתאר ואחרות, ואף יתווספו אליהם מתכננים ממדינות ערב, אך יש לדאוג ביתר שאת להכשרת דור של מתכננים פלסטיניים וכך להגביר את המעורבות של האוכלוסייה המקומית בתכנון ובפיתוח סביבתה, תפקיד שלא היה בידה במשך זמן רב. הכשרת דור של מתכננים מקומיים יכולה להיעשות על-ידי פתיחת מסלול לימודי תכנון באחת האוניברסיטאות הפלסטיניות או עידוד לימודי תכנון באוניברסיטאות מתאימות ברחבי העולם. במקביל, יש ליזום הקמת סדנאות להכשרה מעשית של מתכננים, תוך כדי התנסות בשטח בהדרכת בעלי מקצוע, בין אם הם פלסטיניים ובין אם לאו. עם הזמן, תגבר היכולת המקצועית של המתכננים הפלסטיניים המקומיים, ואלה יובילו בסופו של תהליך ההכשרה את מלאכת התכנון.

בניית שלטון מקומי בעל יכולת תכנון

עד עתה, טענתם של ראשי השלטון המקומי ועובדיו בשטחים הייתה כי היעדר פעילות מקומית של תכנון יישובי הוא תוצאה של הריכוזיות במערכת התכנון, המצויה כל כולה בידי השלטון המרכזי, מגבילה את פיתוחם של היישובים ומונעת יזמה תכנונית מן הרשויות המקומיות. אין לשער כי

סוגיה זו תבוא על פתרונה בנקל בעקבות כינון מוסדות עצמיים בישות הפלסטינית המתהווה. התחרות בין השלטון המרכזי למקומי עשויה להתחדד, במיוחד בטווח הקצר. השלטון המרכזי בא לבנות מסגרת מדינית חדשה ועומד מול תנאים של חברה מסורתית, שהתרגלה לניהול מלמעלה. הוא בעל ניסיון קצר בניהול מוסדות שלטון אזרחי, ואילו האוכלוסייה מאופיינת ביזמה ציבורית מוגבלת. רצונו של השלטון המרכזי לבסס את עצמו מבחינה פוליטית ומנהלית ולהנהיג את הפיתוח המואץ הדרוש לאוכלוסייה עלול להגביר, דווקא, את הריכוזיות במערכת השלטון ולהשאיר את רוב הסמכויות התכנוניות בידי השלטון המרכזי. להתפתחות זו יסייעו כמה תופעות נוספות. המנהיגים החדשים, שרבים מהם יבואו מחוץ לגדה המערבית ולרצועת עזה, התנסו יותר בנושאים צבאיים, ביטחוניים ופוליטיים ולא בנושאים של ניהול אזרחי. סביר להניח שיבקשו לבסס את מעמדם בישות החדשה ולשמר לעצמם סמכויות רבות. כמו כן, ירכז השלטון המרכזי את רוב המשאבים הפיננסיים שיוזרמו אל תהליך הפיתוח. אי לכך, צפוי שיתפתח ריכוז שלטוני. גם ברובד המקומי עשויים להיות מינויים רבים של פקידים מטעם השלטון המרכזי והם אשר ינהלו את פיתוח היישובים והאזורים. כך תגבר התלות של השלטון המקומי בשלטון המרכזי ותקטן מעורבות השלטון המקומי בפעולות התכנון. היזמה התכנונית ביישובים תהיה בידי השלטון המרכזי. בתנאים של תחילת דרך, ייתכן כי אין עדיין מקום לביזור שלטוני ולהעברת האחריות על תכנון ופיתוח מרחבי אל הרשויות המקומיות.

נראה, כי הצעד הרצוי בשלב ראשון בתחום בניית השלטון המקומי יהיה חיזוק העיריות הקיימות על-ידי מתן סמכויות לראשי הרשויות ולמנגנון מקצועי, שבשליטתו משאבים הדרושים לתכנון ולפיתוח. בשלב זה, לא צפויה הכרזה על עיריות חדשות, למעט צירוף מספר יישובים שיהפכו לערים. במקביל, דרושה הפעלת המועצות הכפריות הקיימות, על-ידי הרחבת סמכויותיהן ומנגנוניהן ועל-ידי הקצאת משאבים כספיים להן. ביישובים שאין בהם מועצות כפריות ימונו פקידים של השלטון המרכזי אשר בידיהם תהיה היזמה להכנת תכניות מתאר מקומיות, שאישורן יהיה בסמכותן של רשויות תכנון אזוריות. זו דרך המאזנת בין שמירת הכוח בידי השלטון המרכזי למתן סמכויות ואחריות לשלטון מקומי. במקביל, יחול פיתוח הרובד האזורי של מערכת התכנון החדשה.

אולם, לאורך זמן תשומת הלב המועטה שתוענק לשלטון המקומי במלאכת התכנון והבנייה של יישובי הישות הפלסטינית המתהווה ומתן משקל רב לשלטון המרכזי אינם צריכים להימשך. ברמה המקומית והארצית, יש להטיל תפקידי תכנון ופיתוח על השלטון המקומי, אשר יוכשר למטרה זו. לשם כך, יש לעודד פעולות הכשרה בקרב העובדים הקיימים ברשויות המקומיות וקליטת עובדים חדשים בעלי כישורים, על-מנת לחזק את השלטון המקומי. זמינותו של כוח אדם מוכשר ברשויות המקומיות עשויה לתרום להפחתת ריכוזיות השלטון ולהגברת הפיתוח היישובי. קיים קשר חזק בין רמת הפיתוח היישובי לעצמה הניהולית של השלטון המקומי. עצמתו הניהולית של שלטון מקומי עושה אותו גוף יזמי, הפועל גם על בסיס עסקי, ומפתח שירותים ומקומות עבודה בתוך היישוב. בכך מגביר השלטון המקומי את הכנסותיו העצמיות וגם מוביל ליציבות חברתית בתוך היישוב עצמו, וגורם לפיתוח יישובי. וכמובן, פיתוח מואץ מחייב תכנון מרחבי על-מנת

לאפשר את מילוי היעדים של השלטון המקומי והמרכזי כאחד.

בשנים הראשונות, ייוותרו הבעיות מהן סובל השלטון המקומי הקיים ביישובים הפלסטיניים: ריכוזיות יתר, מחסור במשאבים עצמיים, מנגנון קטן וחלש, מסורת שלטונית קצרה בכפרים. אולם, נקיטת צעדים אשר יובילו לפיתוח השלטון המקומי ולהוספת רבדי שלטון תגרום במשך הזמן ליציבות שלטונית. היציבות השלטונית תביא למשיכת יזמים ומשקיעים עסקיים הרוצים להשקיע בהקמת מפעלים ביישובים, ובכך יגדל מספר מקומות העבודה לתושבים המקומיים. גם ההכנסות העצמיות של הרשויות יגדלו כתוצאה מהשקעות אלה. אי לכך, פיתוחן של רשויות מקומיות בעלות יכולת תכנונית היא משימה חיונית אשר עשויות להיות לה השלכות חיוביות על הפיתוח הכלכלי החברתי בישות הפלסטינית.

הצורך בתכנית ארצית

התכנון הארצי והאזורי יצטרך לשמור על מדרג יישובי היררכי. ניסיון של מדינות מתפתחות הראה כי עם הכרזה על מסגרת טריטוריאלית וקביעת עיר בירה, שבה מתפתחים מוקדי השלטון והשירותים המנהליים והפיננסיים, מתרחשת הגירה מסיבית אל עיר מרכזית זו, מתפתח דגם יישובי של "עיר ראשה" לעומת יישובים קטנים מפוזרים ונוצר פער בין-אזורי בתוך המדינה.

בכדי להשיג את היעד של פריסה יישובית היררכית ומאוזנת, נדרש בשלב ראשון להתוות עקרונות להכנת תכנית מתאר ארצית לפריסת האוכלוסייה, לקביעת מוקדים יישוביים, ערים מרכזיות, שמורות טבע, מרכזי תעסוקה, אזורי תעשייה, התמחויות אזוריות ומערך דרכים.

הערים המרכזיות יקלטו חלק ניכר מהאוכלוסייה העתידית. תתפתח בהן גם מרבית הפעילות המנהלית והכלכלית. אי לכך, יש לתת תשומת לב מיוחדת לתכנון הערים המרכזיות, ואף להתחיל בהן כמשימה ראשונה. כיום, אנו עדים לתופעת בנייה בערים המרכזיות כמו עזה, חברון, רמאללה, אלבירה ושכם. בנייה זו מתבססת על כללי תכנון קיימים, שאינם נותנים תשומת לב מספקת לתשתיות הדרושות. תכניותיהן של הערים המרכזיות מיושנות. תכניות המתאר של חברון ועזה הן, כאמור, משנת 1944. התכנית של שכם משנת 1966 כוללת רק חלק מהעיר, גם תכנית המתאר של יריחו היא משנות השישים המוקדמות ותוכנה כיישוב חקלאי. הערים רמאללה, בית לחם וירושלים, שהתפתחו למטרופולין גדול, מחייבות טיפול תכנוני אשר יכוון את הפיתוח בהן.

בערים המרכזיות, בהן יהיה עיקר הפיתוח והביקוש למגורים, ישנם תנאים פיסיים לא קלים, המקשים על גמישות תכנונית ומציאת פתרונות תכנוניים בעלויות סבירות. בערים אלה קיים מחסור בשטחים המיועדים לתעשייה, למסחר, לחינוך, לתחבורה ולשאר שימושים עירוניים. פיתוח ערים אלה מחייב הקצאת שטחים לאספקת החסר כיום, ולייעוד שטחים לביקוש העתידי ההולם את צרכיהן מבחינת תשתית ושירותים.

נוכח הגידול הצפוי באוכלוסייה, יש לשמור על מספר מוקדים עירוניים המפוזרים במרחב, וכך לשמור על המדרג העירוני הקיים ולא לאפשר ריכוז יתר של האוכלוסייה בערים מן הדרג הראשון במדרג זה. גם בתוך שטחי הערים מן הדרג הראשון רצוי להנהיג מידה מסוימת של פיזור פנימי. ההיצע היזום של מגורים חדשים, רצוי שיהיה מפוזר בשולי הערים הקיימות, בכדי לאפשר קליטה של חוזרים ומהגרים מן הכפרים והעיירות. דוגמה לפיזור זה עשויה להיות הקמת רבעי מגורים נרחבים מצפון מערב לרמאללה. במקביל לפיזור היצע המגורים, יש לפזר את מקומות התעסוקה הציבוריים: מוסדות המחקר, האוניברסיטאות, בתי החולים וכדומה. אמנם, לפיזור יש מחיר כלכלי העלול לפגוע ביעילות, אך אימוץ מדיניות מרחבית של "פיזור מרוכז" עשויה להקטין במידה ניכרת את העלויות ויחד עם זאת למנוע את צמיחתו של פער בין-אזורי.

הקליטה החזויה של פליטים וחוזרים מעמידה את השאלה, האם יש לרכז אותם במרחבים נפרדים, בכלל זה ערים נפרדות או שכונות נפרדות בשולי הערים, לפזרם באופן מכוון באמצעות גופי ממשל, או להניח להם להתפזר על-ידי יזמתם האישית על-פי רצונם ושיקוליהם? נראה כי המהגרים ייטו לעבור ליישובים עירוניים גדולים, בהם מצוי היצע של מגורים חדשים ברובעי המגורים שייבנו סמוך לערים ותיקות. היצע מגורים מעורב נפרד למקומיים ולחוזרים עשוי להקל על השתלבות החוזרים בחברה המקומית. אי כך, אין לבנות שכונות או ערים נפרדות לחוזרים, אלא יש לדאוג לפיזור היצע המגורים עבורם, הן בשכונות קטנות והן בתוך רבעי מגורים גדולים, שיהיו זמינים גם למקומיים.

גם הערים מדרג שני, כמו ג'נין, קבטיה, טולכרם, קלקיליה וחלחול מחייבות הכנת תכניות מתאר מקומיות חדשות, המתייחסות אליהן כערים אזוריות המשרתות עורף יישובי חקלאי. תפיסת ערי הדרג השני כמוקדי שירותים אזוריים היא שצריכה להנחות את פרוגרמת שימושי הקרקע בערים אלה מבחינת מערך התחבורה, האזורים המיועדים למגורים, וגודל המרכזים המסחריים ואזורי התעשייה. גם למקבצי הכפרים, המיועדים להפוך לערים מדרג שני על-ידי צירוף יישובים, יש להכין תכנית מתאר מקומית חדשה, בהתאם לכללים אשר יפותחו להכנת תכניות מתאר לערים בדרג השני.

כיום, הפריסה היישובית הקיימת היא מפוזרת וחלקם של היישובים הקטנים - כפרים מדרג שלישי במדרג העירוני - הוא רב. מוצע לשפר את המדרג העירוני ולהגדיל את מספר היישובים מהדרג השני, בעיקר על-ידי צירוף כמה כפרים סמוכים, ביניהם קיים רצף בנוי, והפיכתם לעיר אחת. ניתן להשיג זאת במהרה במעשה של תכנון, ברמה הארצית והמקומית, על-ידי ייעוד שטחי ציבור ומגורים נוספים בין היישובים. הסיכוי לגידול האוכלוסייה ולהתרחבות השטח הבנוי על הקרקעות של היישובים הסמוכים, וכן הסיכוי לקבל מעמד של עירייה יגבירו את מוכנותם של היישובים להיות לעיר אחת, בעיקר באותם יישובים כפריים בהם אין עתה מסגרת מתוקנת של שלטון מקומי. בכל אחת מן הערים ה"חדשות" הללו יש להקים מרכזי תעסוקה ושירותים אזוריים, אשר מיקומם יהיה בשטחים הפנויים שבין היישובים המוצעים לחיבור לעיר אחת. מדיניות זו של איחוד כפרים לעיר אחת, ראוי שתדריך את הכנת הפרוגרמה לתכניות מתאר

חדשות ביישובים הכפריים, בעת עריכת תכנון כללי מחודש לשטחי הישות הפלסטינית המתהווה.

לדרג השלישי של היישובים - הכפרים הקטנים - אנו מציעים לתת תשומת לב ארגונית במסגרת התכנון החדש, בעיקר על-ידי הקמת מסגרות אזוריות משותפות, מעין מועצות אזוריות מנהליות המספקות לכפרים שירותים ותשתיות. אין להגביר בכפרים אלה את היקף המגורים, אלא לצרכיהם בלבד. שירותי תברואה, תשתית, חינוך, תרבות וחברה יסופקו במשותף במרכזים חבליים או באחד הכפרים. גם בנושא זה, יש לצפות כי היעדר מנגנון שלטון מקומי בכל אחד מן הכפרים יעודד את השיתוף ביניהם, משום שעדיין לא התגבשו אינטרסים ולא התפתחה מסורת בתחום זה.

סוגיה תכנונית נוספת קשורה בחיבור התחבורתי בין רצועת עזה לגדה המערבית. התנועה הערה תגביר את הביקוש למגורים באזור החיבור בתחום הגדה המערבית, שם צפויה להתפתח עיר חדשה מדרג שני, על בסיס אחד או כמה מן היישובים בדרום מערב. עיר חדשה זו עשויה להפחית את ההגירה מהר חברון צפונה אל עבר ירושלים, תופעה שכיחה עד עתה. רצוי לתכנן עיר נוספת מדרג שני צפונית לבקעת הירדן, מול גשר דמיה. ערים אלה יאזנו את הפריסה של הערים בדרג השני באזור הישות הפלסטינית.

העיר עזה תמשיך להתפתח כעיר הראשית של רצועת עזה. עבודה יש להכין תכנית אב כוללת, המנחה את פיתוח שימושי הקרקע בהתחשב באילוצים פסיים, אקולוגיים וחברתיים-תרבותיים. פיתוחו של נמל בעזה עשוי להגביר את התעסוקה. ההתפתחות הכלכלית תגביר גם את הביקוש למגורים. במקביל, יחול שיפור המגורים בקרב אוכלוסיית הפליטים על-ידי ייצור היצע של מגורים חדשים. אספקת מגורים לפליטים היא סוגיה תכנונית חריפה המחייבת התייחסות בטווח הקצר.

ברצועת עזה, הבנייה הקבלנית למגורים על-ידי מועצת השיכון הפלסטינית מתמקדת בבניית שיכונים למחוסרי דיור. בנייה זאת נעשית בצורה ספונטנית, מבחינת התכנון המרחבי, ללא התחשבות במשמעויות של הקמת שכונות מגורים צפופות ובתיאום מועט עם גופים מתכננים בעזה. שכונות אלה יוצרות עומס רב על התשתיות והשירותים וגורמות לנזקים אסתטיים ואקולוגיים במרחב העירוני, מעבר לבעיות חברתיות שעתידות לצמוח בשיכונים אלה. אי לכך, חשוב מאוד להקדים כל פעילות בנייה למגורים מעין זו בפעילות תכנון כוללת.

תכנון ארצי ואזורי המבטא את מדיניות הפיתוח של המוסדות המרכזיים יהווה אבן פינה חשובה בפיתוח הישות הפלסטינית. על כן, יש למהר לנסח מטרות, להגדיר משימות ולעצב מדיניות כוללת שתדריך את פעולות הפיתוח.

סיכום

השלטון המרכזי שיוקם בישות הפלסטינית המתהווה יעסוק במספר משימות בכדי לבסס את

עצמו ולהוביל את הפיתוח הכלכלי ואת אספקת צרכי האוכלוסייה. שלטון מרכזי זה יעמוד בפני שלטון מקומי חלש ובפני מערכת תכנון העוסקת בעיקר בהגבלת הפיתוח היישובי.

בחיבור זה נעשה ניסיון להצביע על חיוניות הפיתוח של השלטון המקומי ושל מערכת התכנון המרחבי. אין אנו חושבים שהמשימה קלה, במיוחד בקרב אוכלוסייה כפרית-מסורתית שהתרגלה למעמד שולי וסביל. אך המשימה היא חשובה ביותר על-מנת לעמוד בהתפתחויות הדרסטיות הצפויות, כגון חזרת פליטים בהיקפים גדולים והגירה מסיבית מהכפרים לערים המרכזיות. מערכת תכנון מרחבי יעילה, החוזה תהליכים העומדים להתרחש, עשויה להקטין את ההשלכות השליליות של ההתפתחויות הצפויות ולהציע צעדים תכנוניים מתאימים.

חיבור קצר זה בא לעורר את תשומת הלב לסוגיות התכנון והפיתוח המתעוררות נוכח התמורות הפוליטיות, הכלכליות והחברתיות הצפויות כתוצאה מהקמת ישות פלסטינית חדשה. כמובן, יש צורך לפתח סוגיות אלה, תוך הצגת צעדים ממשיים, אשר יפחיתו את אי-הוודאות השוררת בימים אלה.

מקורות

בר גור, י' (1993), **מגמות אפשריות להתפתחות של מדינת ישראל בתנאי שלום עם הפלסטינאים ומדינות ערב לקראת שנת 2020**, תכנית אב לישראל בשנות האלפיים, הטכניון, חיפה.

ברגות, מ' ואחרים (1993), **התשתית והשירותים הבריאותיים בגדה המערבית: יסודות תכנון הטיפול הבריאותי**, תכנית ההסברה והפיתוח הבריאותי בשיתוף עם ארגון הבריאות העולמי (WHO), רמאללה (בערבית).

גרבאוי, ע' (1992), "תפקיד העיריות בפלסטין - המדינה", **דראסאת פלסטיניה 9**: 36-83 (בערבית).

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1993), **שנתון סטטיסטי לישראל 1992**, מס' 43, ירושלים.

חמאיסי, ר' (1989), **מדיניות התכנון והריסת המבנים בגדה המערבית**, האגודה הפלסטינית האקדמית לנושאים בינלאומיים (PASSA), עמ' 82, ירושלים (בערבית).

חמאיסי, ר' (1990), **תכנון ושיכון בקרב הערבים בישראל**, המרכז הבינלאומי לשלום במזרח התיכון, עמ' 220, תל אביב.

כרמון, נ' (1993), **הערכות ישראל לעידן השלום. ישראל 2020 - הגדים לתסריט השלום**, המרכז לחקר עיר ואזור, הטכניון, חיפה.

לפידות, א' (1977), **תכניות המתאר הגליליות בתקופת המנדט, אשנב לפעילות התכנון הפיסי הסטטוטורי בארץ ישראל**, המחלקה לגאוגרפיה, האוניברסיטה העברית, ירושלים.

מאיר-ברודניץ, מ' (1969), "האורבניזציה האצורה בכפרים הערבים", **עלון האיגוד לתכנון סביבתי** 4-12 : 8-9.

שהואן, א' (1993), "המינהל המקומי בשטחים הכבושים", **שואון תנמויה מס' 3**: 2-37 (בערבית).

Abdeen, Z. & Abu-Libdeh, H. (1993), **Palestinian Population Handbook**, Part I, Planning and Research Center, Jerusalem, p. 154.

Con, A.G. (1990), "Development Plans in the West Bank", **Geojournal** 21 (4): 363-373.

פרסומים של מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

- * עמירם גונן וראסם חמאיסי, **מגמות בתפרוסת האוכלוסייה הערבית בישראל**, ירושלים 1992.
- * עמירם גונן וראסם חמאיסי, **מרכזי פיתוח חבליים משותפים ליישובים יהודיים וערביים בישראל**, ירושלים 1993.
- ראסם חמאיסי, **לקראת בסיס חבלי לפיתוח וניהול הביוב ביישובים הערביים בישראל**, ירושלים 1993.
- * ראסם חמאיסי, **מתכנון מגביל לתכנון מפתח ביישובים הערביים בישראל**, 1993.
- * עמירם גונן וראסם חמאיסי, **לקראת מדיניות של מוקדי עיור לאוכלוסייה הערבית בישראל**, 1993.
- * עמירם גונן וראסם חמאיסי, **הערבים בישראל בעקבות כינון השלום**, ירושלים 1993.
- דן צ'מנסקי וראסם חמאיסי, **עידוד היזמות ביישובים הערביים בישראל**, ירושלים 1993.
- * פורסם גם בשפה האנגלית.