

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

מרחב נצרת
מסגרת מטרופולינית לניהול, תכנון ופיתוח

ראסם חמאיסי

ירושלים, אוגוסט 2003

THE FLOERSHEIMER INSTITUTE FOR POLICY STUDIES

THE NAZARETH AREA
**A Metropolitan Outline for Governance,
Planning and Development**

Rassem Khamaisi

עורכת אחראית : שונמית קרין
עריכת לשון : אילנה מזרחי
הכנה לדפוס : זהבה דדון
הדפסה : דפוס אחוה בע"מ

פרסום מס' 3/31
Publication No. 3/31
ISSN 0792-6251

© 2003 מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות בע"מ
רח' דיסקין 9 א', ירושלים 96440 טל : 5666243-02 פקס : 5666252-02
כתובת דואר אלקטרוני : office@fips.org.il
כתובת אתר האינטרנט : www.fips.org.il

על המחבר

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

על המחקר

המחקר עוסק בניתוח תהליך ההתפתחות של מרחב נצרת המורכב מיישובים מספר ומקבוצות אוכלוסייה שונות מבחינה עדתית, תרבותית ולאומית. המחקר מתמקד בסוגיות של תכנון וניהול מוניציפלי. המחקר מציע דרכים לשיתוף בין היישובים השונים של מרחב נצרת וזאת על מנת להביא לקפיצת מדרגה ברמת הפיתוח, תוך ניצול יתרונות לגודל מרחביים.

על מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

בשנים האחרונות גוברת בישראל המודעות לחשיבותו של מחקר המכוון לסוגיות של מדיניות. ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר יזם את ייסודו של מכון שיתר כזו 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. ראש המכון הוא פרופ' עמירם גונן, מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים. משנה לראש המכון הוא פרופ' שלמה חסון מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

רשימת פרסומים על יהודים וערבים בישראל

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

תוכן העניינים

7	מבוא
10	1 ניהול של מרחבים מטרופוליניים
12	2 תהליך הצמיחה של האוכלוסייה והחברה במרחב נצרת
12	התפתחותה של נצרת מכפר לעיר
14	ההתפתחות הדמוגרפית והחברתית של מרחב נצרת
18	הגאוגרפיה של המרקם החברתי-הקהילתי במרחב נצרת
21	התחזקות הקהילתיות העדתית
24	חשיפת מחסומים מבניים ותרבותיים
26	ירידת מעמדה של העיר נצרת
28	3 דפוסי התכנון והמינהל המוניציפלי במרחב נצרת
28	התכנון המקומי במרחב נצרת
32	השלטון המקומי והמינהל התכנוני במרחב נצרת
35	ניתוח התכנון במרחב נצרת
38	שונות בדגמי הפיתוח העירוני במרחב נצרת
44	ממבנה חד-מוקדי למבנה רב-מוקדי במרחב נצרת
47	4 לקראת שיתוף מוניציפלי ותכנוני במרחב נצרת
48	התפיסה הקיימת של שיתוף בין-יישובי במרחב נצרת
50	דפוסים מוצעים לשיתוף בין-יישובי במרחב נצרת
55	סיכום ומסקנות
57	מקורות

מבוא

בעקבות גידול האוכלוסייה והתרחבות השטח הבנוי של היישובים באזור נצרת התפתח מרחב זה ונעשה מרחב עירוני הן מבחינת הרציפות הגאוגרפית הן מבחינת הקשרים התפקודיים. התוכניות הארציות והמטרופוליניות מעניקות לנצרת מעמד של מטרופולין בהתהוות, ומציגות מדיניות תכנונית, שמטרתה לחזק את המרחב ולפתחו כמטרופולין או מטרופולין-בת, שבה מתרכזת אוכלוסייה ערבית ושבה רוחשות פעילויות כלכליות וחברתיות הנוגעות לאוכלוסייה זו (מזור וצמיר, 1998; שמאי ואחרים, 1998). בתכנון הארצי (תוכנית אב לישראל 2020 ותמ"א 35) ובתכנון המחוזי (תוכנית מתאר מחוז הצפון – תמ"מ 2/תיקון 9, ובתוכנית מתאר מחוז חיפה – תמ"מ 6) נתפס מרחב נצרת כמרחב עירוני מובהק הדורש המשך היערכות תכנונית וניהולית כדי לקדם את פיתוחו. ברמה המקומית הולכת ומתממשת יוזמה של משרדי ממשלה בשיתוף עם עיריית נצרת להכנת תוכנית מתאר חדשה לעיר. ביישובים מסביב לנצרת רוחשת פעילות של הוועדה המקומית המרחבית לתכנון ולבנייה, 'מבוא העמקים', אשר יזמה הכנת תוכנית אב ומתאר ליישובים שהיא משרתת (ריינה, משהד, כפר-כנא, עין-מאהל, אכסאל ויפיע). משרד הפנים יוזם גם הוא הכנת תוכנית מתאר ליישובים. ב"אשכול 3" כלולים היישובים יפיע, אכסאל ודבוריה. עיריית נצרת-עלית נמצאת אף היא לקראת סיום הכנתה של תוכנית אב לעיר לשנת 2020. אולם כל הפעילות התכנונית המתרחשת במרחב נצרת נותרה ברמה המקומית בלבד. כל תוכנית נערכת בנפרד לכל יישוב. אין תיאום ושיתוף פעולה בין המתכננים. במסגרת תכנון "אשכול 3" נעשתה בחינה של ההיבטים האזוריים, אך לא נעשה תכנון אזורי. אין בחינה מפורטת ומעמיקה של הקשרים בין כל יישוב ליישובים השכנים לו ולכלל המרחב העירוני של נצרת. אפשר לטעון כי בהכנת תוכניות יישוביות נפרדות אלה חסר דגש על תכנון של מרחב עירוני המאופיין במידה ניכרת של רציפות פיסית והשתלבות תפקודית שהן סממנים אופייניים לאזורי מטרופולין. הסיבה לכך היא גם כללית וגם ייחודית. היעדר תכנון מתואם או משולב הוא מנת חלקם של אזורי מטרופולין רבים, שבהם קיימת חלוקה לרשויות מקומיות רבות, כך הדבר בארצות רבות וכך גם בישראל (רזין, 1994). במרחב נצרת מודגש הפיצול המוניציפלי בחלוקה האתנית של האוכלוסייה ובמסורת הכפרית הרווחת עדיין בחלק מן היישובים הערביים. היום, מרחב נצרת מורכב מתשע רשויות מקומיות ושתי מועצות אזוריות. מבחינה אתנית-לאומית, חולקות מרחב זה שלוש קבוצות עדתיות – מוסלמית, נוצרית ויהודית, המתפלגות לשתי קבוצות לאומיות, ערבית ויהודית. הקבוצות האתניות-הלאומיות גרות במרחבים נפרדים, על אף שותפותן

במרחב. הפיצול המוניציפלי, האתני והתרבותי מעכב כל תכנון מתואם למטרות פיתוח בין הרשויות המוניציפליות והגופים התכנוניים הפועלים במרחב נצרת היום. למבנה חברתי מוניציפלי זה יש השלכות על רמת הפיתוח של המרחב ועל ניהולו.

לאחרונה (אוגוסט, 2002), החליט משרד הפנים להקפיא הליך של הכנת תוכנית אב ומתאר מחוזית חלקית לאזור נצרת הידועה בשם "סובב נצרת". צוות תכנון בראשות האדריכל, ערן מבל, החל בהכנת תוכנית זו שיזמו משרד הפנים, משרד השיכון ומינהל מקרקעי ישראל, כבר בסוף שנת 2000. תמ"א 35 קבעה את מרחב נצרת כמרקם עירוני מגובש ואפשרה להכין לו תוכנית "מרקמית", שהיא תוכנית מחוזית חלקית האמורה להנחות את הפיתוח בו. מרחב נצרת היה המרחב הראשון בארץ שבעבורו הוכנה תוכנית מחוזית חלקית בהתבסס על המלצות תמ"א 35. צוות התכנון כמעט השלים את הכנת תוכנית האב לאזור נצרת והיה אמור להמשיך להכין תוכנית מתאר סטטוטורית, אך התהליך נעצר. ועדת ההיגוי לא אישרה את התוכנית ובישיבותיה נתגלעו מחלוקות רבות. היו מי שחזו מלכתחילה שהתוכנית "תיוולד מתה" בגלל בעיות וניגודים רבים בין הנציגים השונים באזור, כל צד ימשוך לכיוונו וסך-כל הכוחות ישתוו לאפס. מעקב אחר תהליך התכנון ותכנון מראה כי התוכנית חשפה ניגודים ובעיות מבניות, תרבותיות, תפקודיות, ניהוליות, כלכליות-חברתיות ודימויים הקיימים באזור סבוך זה (מבל, 2001). תוכנית "סובב נצרת" נועדה להנחות את התכנון במרחב הסובב את תחום השיפוט של נצרת ונצרת עלית וגם לכלול אותן, למרות שלהן הוכנו תוכניות אב ומתאר שטרם אושרו על-ידי מוסדות התכנון הסטטוטוריים. מרחב נצרת נקבע על-פי התוכנית כשטח המשתרע בין מגדל העמק בדרום-מערב עד כפר כנא בצפון-מזרח. בקביעת גבול התוכנית היו מחלוקות רבות שהשפיעו על החלטת משרד הפנים להקפיא את התוכנית. על-פי תוכנית "סובב נצרת", אוכלוסיית מרחב נצרת מנתה בשנת 1998 כ-204 אלף תושבים, מספר שצפוי לגדול ל-378 אלף נפש בשנת 2020. מקור הגידול של האוכלוסייה, ניידות האוכלוסייה והפעילויות בתחום המרחב, ממנו ואליו, עוררו מחלוקת בין היישובים באזור ובמיוחד בין נצרת לנצרת עלית. בלטו גם הניגודים בין תוכניות מקומיות שהוכנו ליישובים לבין הנחיות, פרוגרמה והצעת ייעודים בתחומי השיפוט של היישובים המרכיבים את הפסיפס של מרחב נצרת. בפסיפס זה, המורכב מקבוצות אינטרס חברתיות, לאומיות, אתניות ויישוביות שונות בלטו ניגוד האינטרסים והאי-יכולת לגבש זהות אינטרסים בין הצדדים השונים. במרחב נצרת עדיין לא הוסדרו המאבקים על גבולות שיפוט, מיקום אזורי תעסוקה ופריסת המגורים, במיוחד לאחר אירועי אוקטובר 2000, והמאבק שפרץ סביב מתחם שיהאב אל-דין והתחזק לאחר בחירות מקומיות בשנת 1998.

מטרתו של מחקר זה היא לאפיין את התפתחות המרחב העירוני של נצרת ולנתחו. המחקר עוקב אחר התהליכים הדמוגרפיים, החברתיים, הכלכליים, התכנוניים והסוציו-פוליטיים המעצבים אותו, ומציע כיוונים לגיבוש מדיניות עירונית וממלכתית שאלה עיקריה: אסטרטגיית תכנון ופיתוח יזום למרחב כולו חרף הפיצול המוניציפלי והתכנוני וחרף הפערים החברתיים והתרבותיים הקיימים בו, תוך עידוד השיתוף בין היישובים והקמת גופים משותפים לניהול השירותים התפקודיים במרחב.

במחקר מוצגות שלוש חלופות לניהול מרחב נצרת. חלופה אחת דנה בהמשך הפיצול המוניציפלי הקיים, ומתבססת על שיתוף וולונטרי בין רשויות מקומיות בהתאם לצורכיהן. חלופה שנייה מציעה הקמת גוף על-מוניציפלי – מעין 'עיריית גג' או 'רשות מוניציפלית אזורית' – שתפקידו לנהל את התכנון והפיתוח בתיאום עם הרשויות המקומיות ולהעמיק את השיתוף בשירותים שמספקות רשויות אלה. חלופה שלישית מציעה לנהל את המרחב העירוני של נצרת באמצעות כמה רשויות-גג מרחביות, נושאות ותפקודיות המתמחות כל אחת בשירותים מסוימים. המחקר מציג את המשמעויות של כל חלופה, מבלי לצדד באחת מהן. עם זאת, הטענה המרכזית המוצגת בו היא, כי המשך המצב הקיים, ללא תיקון או התערבות ציבורית, ינציח את תת-הפיתוח הקיים במרחב נצרת, ויסכל או יפחית את מימוש ההזדמנויות הכלכליות, החברתיות והפוליטיות הטמונות בו. כמו כן נדון במחקר הצורך המיידی בהגדלת המשאבים הכספיים הייעודיים לפיתוח תשתית יזומה בעיר נצרת וביישובים הערביים במרחב הסובב אותה. הגדלת ההשקעות תתבצע באמצעות הרשויות המקומיות וכחשקעה ישירה של משרדי ממשלה, במיוחד בלבו של המרחב, בעיר נצרת. עם זאת, יש צורך לעודד את הרשויות המקומיות לניהול משותף על-ידי הקמת רשויות תפקודיות. נראה כי חלופה זו עדיפה בשל הקשיים הקיימים באיחוד מוניציפלי ובהקמת רשות מטרופולינית כוללת. במקרים שבהם מתגלים קשיים בשיתוף נושאי או לגבי תפקוד כולל, המחקר מציע להתחיל בשיתוף בין כמה יישובים סמוכים בעלי יתרון יחסי שיאפשר להם לממש יתרונות לגודל ויצמצם עיכובים וקשיים ניהוליים עקב פוליטיזציה יתרה הפוגעת באוכלוסייה.

תכנון הפיתוח במרחב נצרת כמרחב בעל דפוסים עירוניים מובהקים דווקא בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל עשוי לשים קץ לשכפול הנמשך של הדגם הכפרי הרווח ביישובים הערביים ולהזנחה המאפיינת את רובם, ובכללם העיר נצרת. נוכח אתגר הפיתוח האורבני של היישובים הערביים במרחב נצרת, ראוי לציין את הנטייה הקיימת בקרב אוכלוסייתו לאמץ חלק ניכר מדפוסיה האינסטרומנטליים-החומרניים של החברה הצרכנית המודרנית, ובה בעת לשמור על מסגרות תרבות מסורתיות ואף שמרניות, הנגזרות מבסיס ערכי ונורמטיבי שונה. נבחנת השאלה האם יהיה אפשר לערוך ארגון מוניציפלי מחדש בחברה הערבית בישראל, חברה המשמרת דפוסים תרבותיים מסורתיים ומייצגת מיעוט לאומי, הסובל ממחסור במשאבים ציבוריים ומאי היותו שותף לתהליך קבלת החלטות ברמה הממלכתית. היינו, האם יהיה אפשר להגביר את השיתוף בין יישובים, או שמא כל שינוי במצב הקיים ייתקל בהתנגדות. המחקר עוסק בסוגיה זו במסגרת ההצעה של החלופות המדיניות שעיקרן הגברת השיתוף התפקודי בין רשויות מקומיות במרחב נצרת, באופן הכולל את כל יישובי המרחב או חלקם.

1 ניהול של מרחבים מטרופוליניים

המבנה של מרחב מטרופוליני רב-ישובי שבו פועלות רשויות מוניציפליות רבות מציב אתגר בפני קובעי מדיניות תכנון, ניהול ופיתוח אורבני. אלה מתבקשים להציע קווי מדיניות וכלי ניהול, אשר יבטיחו פיתוח יעיל ומאוזן של המרחב העירוני המתפתח על כל חלקיו. ניהול של מרחב מטרופוליני, המאופיין בפיצול מוניציפלי ופוליטי לצד אינטגרציה כלכלית ותפקודית, מחייב גישה חדשה המאפשרת יצירת מסגרות מוניציפליות לתיאום או לפיקוח על הפיתוח של תשתיות ושירותים במרחבים העירוניים המתפתחים (Diamond, 1997). הקשיים בתיאום וניהול התכנון והפיתוח במרחבים מטרופוליניים אינם ייחודים למדינה זו או אחרת, הם מאפיינים מדינות שונות. הקושי הקיים בתכנון וניהול מרחב מטרופוליני גובר והולך ככל שמתחזק תהליך הביזור ביחסים בין שלטון מקומי למרכזי ונעשה רווח. התהליך חושף שונות ביכולת של רשויות מקומיות להתמודד עם אופי הביזור בגלל תנאים מבניים ופוליטיים מקומיים. הפערים בין רשויות מקומיות, שאינן ערוכות לאמץ ניהול מוניציפלי בתנאים של ביזור, גוברים והולכים אף הם (בן-אליא, 1995; רזין, 1998). מצב זה גורם לבזבוז משאבים, להעמקת פערים בין קבוצות אוכלוסייה הגרות במטרופולין, ולצמצום שיתופו של הציבור בניהול המרחב על-פי ציפיותיו ומאווייו (Barlow, 1997).

הקושי בניהול מרחב מטרופוליני מתעצם בתנאים שבהם קיים ריבוי של גופים הפועלים בו, שכן הם יוצרים כפילויות, חוסר תיאום בפיתוח תשתיות ושירותים ציבוריים, בזבוז משאבים ציבוריים, יכולת תחרות מוגבלת על היצע הזדמנויות בעבור אוכלוסיות יעד שונות, חיסרון לגודל גם אם הגופים נמצאים ברצף בנוי אחד, ותחרות ומאבקים בין הרשויות בתוך המרחב המטרופוליני. כל אלה מחלישים את הפיתוח של המרחב המטרופוליני ומחדדים את המתחים בין הרשויות בתוכו (Imrie and Raco, 1999; Bennett, 1993).

כדי להתגבר על קשיי הניהול המוניציפלי במטרופולינים בעולם ובישראל, ולהבטיח חיסכון של משאבים, הוצעו מודלים שונים של רפורמה מוניציפלית. חלקם עוסק בשינוי ארגוני-מוסדי במבנה הקיים על-ידי יצירת מסגרות ארגוניות או מוסדיות חדשות, כגון מיזוג של רשויות מקומיות בתוך רשות-גג מטרופולינית הפועלת כמסגרת ארגונית אחת, ונטולת סמכויות מהרשויות המקומיות המצויות במרחב המטרופוליני. פן אחר של המודלים מתמקד בתיאום בין הרשויות המרכיבות את מרחב המטרופולין על-ידי הקמת רשות-על נטולת סמכויות או בעלת סמכויות מוגבלות לנושאים מסוימים המתאמת בין הרשויות המקומיות. מודל אחר לרפורמה בניהול המטרופוליני נסמך על

הקמת רובד נוסף של רשות מטרופולינית, המקבלת מקצת מסמכויות הרשות המקומית ומקצת מסמכויות הממשלה. כך נוצר דרג ביניים של רשות מטרופולינית שתפקידו להבטיח יעילות בניהול המוניציפלי, לצד שמירה על ייצוג האינטרס והצביון המקומיים. הרפורמה הארגונית-המוסדית מקבלת ביטוי טריטוריאלי בשינוי הגבולות של רשויות מקומיות או בקיטוע מרחבים חברתיים הומוגניים. במקרים של מרחבים עירוניים, שבהם קיים פיצול אתני-לאומי, הארגון המוניציפלי מחדש ילווה בפתרון טריטוריאלי, במקביל לפתרון הארגוני-המוסדי. אפשר, כמובן, להציג מידות שונות של שמירה על סמכויותיה של רשות מקומית מול נטילת סמכויות אלה וריכוזם בידיה של רשות מטרופולינית מרכזת. הוויכוח הוא בדרך-כלל על מידת האיזון בין השגת יעילות כלכלית, שמירה על הוגנות חברתית, הבטחת ייצוג המבטא את האינטרס המקומי, ושמירה על הדמוקרטיה המקומית (Martins, 1995). ויכוח זה נע לאורך ציר של יחסים אפשריים: מפיצול וניכור בין הרשויות המקומיות בהיעדר תיאום ביניהן, על אף שהן חולקות מרחב אורבני משותף ורצף פיסי בנוי, ועד אפשרות של מיזוג הרשויות המקומיות ברשות מטרופולינית אחת תוך ביטול של הדרג מוניציפלי המקומי. רשות מטרופולינית תרכיז בידיה את הכוח, הסמכויות והמשאבים. אפשר להצביע על ארבעה מצבים ארגוניים הנעים על ציר היחסים בין רשויות מקומיות במרחב מטרופוליני:

1. **פיצול** – רשויות מקומיות עצמאיות ללא תיאום עם רשויות מקומיות סמוכות. הפיצול הוא תכנוני, ניהולי וגם כספי.
2. **תיאום** – רשויות מקומיות המקיימות תיאום בנושאי תכנון, פיתוח תשתיות בכלל ופיתוח אצל השכן.
3. **שיתוף** – שיתוף על בסיס סקטורלי או גאוגרפי, בהתאם ליתרונות יחסיים במטרה לצמצם עלויות ולהפיק תועלות מרביות.
4. **מיזוג** – ביטול הרשויות המקומיות והעברת סמכויותיהן לרשות-גג ממונה או נבחרת, תוך יצירת סוכנויות פיתוח בנושאים מסוימים או מינהלות פיתוח מקומיות ואף שכונתיות.

יצירת מודלים של תיאום ושיתוף בין רשויות מקומיות או של מיזוג שלהן עלתה על סדר היום של קובעי מדיניות התכנון והפיתוח האורבני גם בהקשר של מרחבים עירוניים מפוצלים מבחינה אתנית-לאומית או מוניציפלית (חסון, 1979; Rothblatt and Sancton, 1993). יצירת מודלים זו סייעה בעריכת רפורמה מוניציפלית במרחבים מטרופוליניים ואף בארגון מחדש של המפה הארצית של הרשויות המקומיות. רפורמה זו נחלה הצלחה חלקית בלבד (Martins, 1995; Sancton, 1991). מחקרים אחרים מראים כי המוכנות לתיאום או לשיתוף בין רשויות מקומיות היא מוגבלת גם בתנאים שבהם אין פיצול מוניציפלי על-פי מרכיבים אתניים-לאומיים של האוכלוסייה (רזין, 1997). הניסיון מראה כי קיימת הבחנה בין נושאים אינסטרומנטליים לערכיים. שיתוף בין רשויות מקומיות מתחיל בדרך-כלל בנושאים אינסטרומנטליים ולאחר מכן בנושאים ערכיים-נורמטיביים. הבחנה זו היא חשובה לזיהוי התחומים שבהם אפשר להתחיל בשיתוף בין רשויות מקומיות, במרחבים עירוניים השסועים חברתית, תרבותית ופוליטית.

2 תהליך הצמיחה של האוכלוסייה והחברה במרחב נצרת

התפתחותה של נצרת מכפר לעיר

נצרת, כמרכז המשרת עורף חקלאי קטן, ידעה עליות ומורדות. ההתעניינות בנצרת החלה במאה הרביעית לספירה, עת הפכה הדת הנוצרית לדת הרשמית של האמפריה הרומית. מאז לא פסקו ביקורי צליינים בנצרת, למרות שידעה שליטים ומשטרים רבים. וכך תיאר אותה אחד המבקרים בשנת 1621: "נצרת, כפר הנמצא למרגלות הר במקום מכוער, בואדי צר מוקף הרים. אדמתה אינה מעובדת, מתאימה לגידולי פלחה, נמצאים בה שלושים בתים. עשרים ושמונה בתים של מוסלמים ושני בתים של נוצרים. הם משלמים כל שנה 2000 לירה לאמיר פחיר אל-דין" (מנצור 1917: 46, מצוטט אצל אל-דבאע' 1988: 43). המבנה הכפרי משתקף היטב בציוריו של דייויד רוברטס (1836). מאז נחשפה הארץ להשפעה אירופית. את נצרת פקדו מבקרים רבים שהעצימו את מעמדה האזורי לצד מעמדה הרוחני והדתי. בשלהי התקופה העות'מנית תפסה נצרת את מקומה כאחד המרכזים העירוניים של דרג הביניים במדרג העירוני של האוכלוסייה הערבית אשר הלך והתפתח בארץ. עד סוף המאה התשע-עשרה נצרת השתייכה מבחינה מינהלית לעכו, על אף היותה מרכז שירותים לכפרי הסביבה. בשנת 1875 העות'מנים העניקו לנצרת מעמד של עירייה, ומרכז נאחייה (נפה). מאז החל גידול באוכלוסייה ובשטח הבנוי של העיר, נוסף על הפיכתה למרכז תפקודי ומינהלי של אזור נצרת. הכיבוש הבריטי בשנת 1918 העניק לה מעמד מועדף וחזק את מרכזיותה המינהלית והתפקודית. בעקבות מלחמת 1948 והיציאה המסיבית של תושבים ערביים מערי החוף הגדולות של הארץ, נקטם הדרג העליון של המדרג העירוני של האוכלוסייה הערבית בישראל (גונן וחמאסי, 1993). עקב כך הפכה נצרת לעיר המרכזית של האוכלוסייה הערבית בצפון ישראל.

המפות הראשונות של טיטוס טובלר הגרמני משנת 1868 ושל מנצור משנת 1914 וכן תצלום האוויר משנת 1918, מצביעים על הממדים הקטנים של השטח הבנוי של נצרת. הם כללו פריסה של כנסיות, מסגדים ובתי-ספר וגם שכונות מגורים. המפות מראות את חלוקת העיר לרובעי מגורים עדתיים, על-פי הדגם המסורתי של ערים עתיקות במזרח התיכון (ירושלים, דמשק, איסטנבול). בעיר היה ריכוז ברור של רוב נוצרי. המפות מראות כיצד התפתחה העיר למרגלות הר נצרת, סמוך למעין מרים הישן. העיר התרחבה מגרעין היסטורי זה, והיא החלה להתפשט בצורה אורכית משני צדי דרך פאולוס השישי, פיתוח שנמשך בקפיצות בשל מגבלות שיפורטו בהמשך. הגרעין

ההיסטורי של העיר ריכו את המסחר – "אזור השוק" – ואת המגורים עד לשנות הארבעים. אחר-כך החלה זחילה וגלישה של המסחר סביב דרך פאולוס השישי החוצה את העיר.

המבנה הפיסי המגובב כולל את הגלעין ההיסטורי. בדומה לגלעיני הכפרים הערביים בסביבתו, הוא נחצה על-ידי סמטאות צרות ומפותלות, שסביב אחת המרכזיות שבהן התפתח אזור השוק של העיר, אזור ששוקם לאחרונה במסגרת פרויקט "נצרת 2000". החלוקה החברתית של הגלעין הייתה לשלוש שכונות עדתיות, שחיו זו לצד זו: רובע מוסלמי, רובע יווני אורתודוקסי, ורובע לטיני. צ'אד (Chad, 1991), שחקר את המבנה המרחבי-הפוליטי של הקהילות המוסלמיות והנוצריות בנצרת ואת היחסים ביניהן, מתאר את המבנה הפיסי ואת המרקם החברתי של גלעין נצרת עד סוף המאה התשע-עשרה כאופייניים לעיר מזרח תיכונית. גלעין עיר מזרח תיכונית טיפוסית היה מחולק לרבעים אתניים (Greenshields, 1980). כך גם גלעין העיר נצרת התאפיין בחלוקה לרבעים אתניים וכך גם החלקים החדשים של העיר ממשיכים להתחלק לאזורים אתניים-קהילתיים, כפי שתיאר צ'אד וניתח.

שטח הגלעין הבנוי של נצרת, שהשתרע על כ-150 דונם, היה 'הקסבה' של העיר במחצית הראשונה של המאה התשע-עשרה, וריכוז את רוב אוכלוסייתה של העיר. שטח העיר גדל לכ-4,988 דונם בשנת 1945 עם אוכלוסייה של כ-14,200 נפש (אל דבאג, 1988). תוכנית המתאר המנדטורית הראשונה המאושרת של העיר משנת 1942 כללה שטח של כ-4,500 דונם, שחלקו המכריע היה מיועד למגורים. לאחר הקמת מדינת ישראל העיר החלה להתרחב ולהתפשט. זחילת המגורים נעשתה סביב הגלעין ולאורך דרך פאולוס השישי וסביב גרעיני השכונות שהתפתחו בשולי העיר שקלטו פליטי פנים שעברו להתגורר בשולי נצרת ויצרו שכונות חדשות. מאז שנות החמישים שכונות אלה מתרחבות והולכות ומעבות גם את השטח שבין הגלעין העתיק לגלעיני השכונות החדשות. עד שנת 1995 כלל תחום השיפוט של העיר 12,500 דונם בקירוב. בשנת 1997 החליט שר פנים להרחיב את תחום השיפוט של העיר בכ-1,700 דונם, על-פי בקשתה של עיריית נצרת. היום תחום השיפוט של העיר עומד על שטח של כ-14,261 דונם (כולל מתחם שפרניצק – 153 דונם – שטרם סופח לתחום נצרת). 29 אחוזים משטח זה מיועדים למגורים (4,095 דונם), 8 אחוזים (1,077 דונם) מיועדים לשימושים עירוניים (מוסדות ומבני ציבור ושירותים, משרדים, מסחר ותעשייה), 5 אחוזים (700 דונם) לדרכים, והשאר – 58 אחוזים (8,389 דונם) נותרו עדיין כשטחים פתוחים (רחמימוב, 1998).

במהלך המאה הנוכחית הפכה נצרת מכפר קטן לעיר בינונית בישראל. מעבר זה היה מלווה בגידול האוכלוסייה והשטח הבנוי, והפיכתה של נצרת למרכז אזורי במחוז הצפון ומרכז ארצי של האוכלוסייה הערבית. העיר התפתחה מגלעין ותיק מסורתי ועומדת היום מול אתגרי תכנון ופיתוח רבים. האנדיקטורים להפיכת נצרת והיישובים הכפריים הסמוכים מכפרים לעיירות באים לידי ביטוי בעיקר בגידול בשטח הבנוי ובאוכלוסייה של היישובים, ופחות במאפיינים התרבותיים והחברתיים. שינוי זה תיאר מאיר-ברודניץ (1967) "כעיור אזור".

ההתפתחות הדמוגרפית והחברתית של מרחב נצרת

ההתפתחות הדמוגרפית בנצרת העיר ובמרחבה מאופיינת בגידול אוכלוסייה מואץ ובשינוי היחסים העדתיים והלאומיים. הגידול המואץ נובע מריבוי טבעי גבוה ומהגירה אל האזור. רוב ההגירה החיובית הייתה אל לב המרחב: נצרת ונצרת-עלית. אל נצרת הייתה הגירה של פליטי פנים שהגיעו אליה במהלך מלחמת 1948, ולאחר מכן היה טפטוף של הגירה עד ראשית שנות התשעים. מאז העיר סובלת ממאזן הגירה שלילי (למ"ס, 2002). הקמתה של נצרת-עלית בשנת 1957 כעיר יהודית חדשה נועדה לייחד את המרחב כלומר היא הוקמה בגלל שיקולים גאופוליטיים ודמוגרפיים (Falah, 1993).

נצרת-עלית קמה על קרקעות שהופקעו ברובן מבעלים ערבים מנצרת ומיישובים סמוכים כגון, ריינה, משהד, כפר-כנא ועין-מאהל. אוכלוסיית נצרת-עלית מנתה בסוף שנת 2000 כ-44.4 אלף תושבים, מהם 40.6 אלף יהודים והשאר ערבים (למ"ס, 2002). בשנת 1961 מנתה נצרת-עלית 4300 יהודים בלבד. כלומר, אוכלוסיית נצרת-עלית מורכבת למעשה ממהגרים שאכלסו את העיר ותרמו לגידול מואץ של אוכלוסיית המרחב.

מניתוח נתוני ההגירה במרחב נצרת אפשר לומר שהמרחב נהנה מהגירה חיובית ערבית ויהודית, אף כי בתוכו קיימת שונות לפי רשויות מקומיות. ביישובים כנצרת, משהד ועילוט נרשמה הגירה שלילית קטנה בשנת 2000 (-208, -53, -13 בהתאמה), לעומת יישובים אחרים שנהנו מהגירה חיובית כמו נצרת-עלית, כפר-כנא, יפיע, ריינה, עין-מאהל (437, 21, 54, 35, 19 בהתאמה) (למ"ס, 2002).

במקביל למרכיב ההגירה, שיעור הריבוי הטבעי הגבוה ביישובי המרחב האיץ גם הוא את ריבוי האוכלוסייה. על-פי נתונים זמניים לשנת 2000, אחוז הריבוי הטבעי הממוצע ביישובי המרחב עמד על כ-2.8 אחוזים, כאשר בין היישובים ניכרת שונות בשיעור הריבוי הטבעי. שונות זו נובעת מהמבנה החברתי-האתני של האוכלוסייה ומרמת העיור של היישוב. בנצרת-עלית למשל שיעור הריבוי הטבעי היה בשנת 2000 כ-0.43 אחוז, בנצרת 2.64 אחוזים ולעומתן בכפר-כנא 3.36 אחוזים ובעילוט 2.71 אחוזים (ראו לוח 1).

הגידול המואץ של אוכלוסיית המרחב הביא לשינוי המבנה האתני המרחבי של אוכלוסיית היישובים, ולשינוי המאזן הכולל במרחב. עד שנות החמישים המאוחרות כל אוכלוסיית היישובים במרחב הייתה ערבית (מוסלמים ונוצרים). מאז החל לגדול שיעור האוכלוסייה היהודית, ובשנת 2000 שיעור האוכלוסייה היהודית המרוכזת בנצרת-עלית היווה כחמישית מאוכלוסיית מרחב נצרת. לעומת הגידול היחסי של האוכלוסייה היהודית, מתרחשות תמורות במבנה הפנימי הדתי של האוכלוסייה הערבית המתבטאות בדלדול האוכלוסייה הנוצרית ובעלייה באחוז האוכלוסייה המוסלמית ביישובים. האוכלוסייה הנוצרית, שהייתה בעבר רוב מוחלט בנצרת, ירדה לכדי 30 אחוז בלבד בשנת 1995 (מ-73.8 אחוז בשנת 1912 ל-51.7 אחוז בשנת 1961). לפי התחזית תימשך ירידתה ההדרגתית של האוכלוסייה הנוצרית עד שתהיה בשנת 2020 כ-28 אחוז מאוכלוסיית נצרת (ראו איור 1).

לוח 1: תכונות דמוגרפיות עיקריות של אוכלוסיית היישובים במרחב נצרת

מדידת חברתי-כלכלי 1999	חציון גיל 1995	גודל ממוצע למשק בית 1995 (מפקד)	אחוז ריבוי טבעי (0%) סוף 2000	אוכלוסייה לסוף שנת 2000 באלפים	יישוב
-0.547	22.2	4.5	2.64	59.6	נצרת
-0.015	34.7	3.0	0.43	44.4	נצרת-עלית
-0.567	20.3	4.8	2.64	14.5	יפע
-0.580	19.5	5.1	3.48	9.2	עין-מאהל
-0.735	19.9	4.9	2.32	13.6	ריינה
-1.152	17.1	5.4	3.14	6.1	משהד
-1.201	18.8	4.9	3.36	15.2	כפר-כנא
-1.026	17.4	5.6	2.71	5.6	עילוט
0.360	26.7	3.3	1.01	23.9	מגדל-העמק
-0.498	19.1	4.9	27.7	9.7	אכסאל
-1.802	19.4	4.8	3.1	9.8	טורעאן

מקור: למ"ס (2002), הרשויות המקומיות בישראל 2000 נתונים פסיים, פרסום מספר 1186, ירושלים.
למ"ס (1999), אפיון הרשויות המקומיות ודירוגן לפי הרמה החברתית-הכלכלית של האוכלוסייה ב-1999, פרסום מספר 1118, ירושלים.

לוח 2: אוכלוסייה ומשקי בית ביישובים נבחרים במרחב נצרת, בין מפקד 1961 לבין מפקד 1995

אחוז שינוי גידול אוכלוסייה 1961-1995	ממוצע נפשות למשק בית 1995	אוכלוסייה 1995	ממוצע נפשות למשק בית 1961	אוכלוסייה 1961	יישוב
102.6	4.5	53.1	5.6	26.2	נצרת
783.7	3.0	38.0	3.3	4.3	נצרת-עלית
372	4.9	11.8	5.6	2.5	יפע
306.8	4.9	11.8	5.6	2.9	ריינה
255.5	4.9	12.8	5.5	3.6	כפר-כנא
265.2	4.8	8.4	5.2	2.3	טורעאן

מקור: למ"ס (1996), אוכלוסייה ומשקי בית; סיכומים ארעיים, פרסומי מפקד אוכלוסין והדיוור 1995, פרסום מספר 1, ירושלים.

הנתונים הדמוגרפיים והחברתיים-הכלכליים הנוגעים למרחב נצרת מצביעים על הבדלים ברורים בין היישובים היהודיים (נצרת-עלית ומגדל-העמק) לבין היישובים הערביים. אוכלוסיית היישובים הערביים צעירה, המשפחה גדולה והרמה החברתית-הכלכלית נמוכה. בקרב אוכלוסיית היישובים הערביים גם קיימת שונות. היישובים הקרובים לנצרת, שבהם שיעור ניכר של אוכלוסייה נוצרית, מאופיינים במשפחות קטנות בגודלן, בשיעור ריבוי טבעי נמוך וברמה חברתית-כלכלית גבוהה יותר מאוכלוסיות יישובים ערביים אחרים, שבהם רק אוכלוסייה מוסלמית והם נמצאים בשלב התעיירות. לשונות ולהבדלים בתכונות הדמוגרפיות והחברתיות-כלכליות יש השלכות ישירות על המרחב כולו, על אפשרויות של שיתוף מוניציפלי ועל יצירת מתחים.

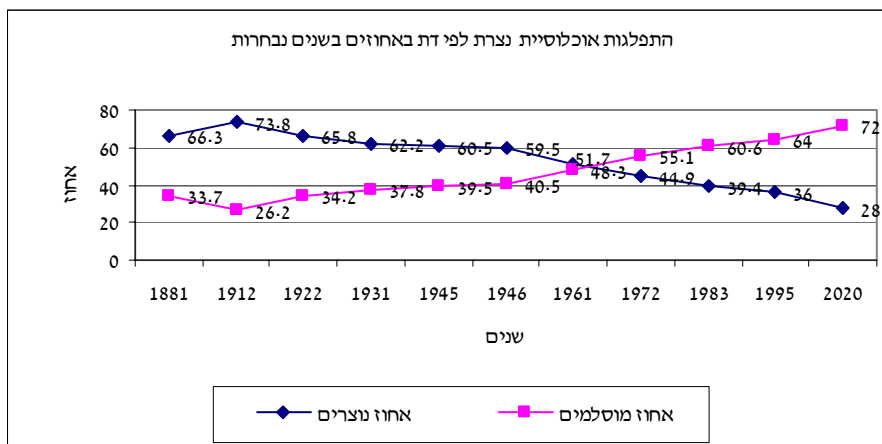
לוח 3: השינויים באחוז האוכלוסייה הנוצרית ביישובים השונים של מרחב נצרת בשנים נבחרות בין 1912-1995

אחוז האוכלוסייה הנוצרית							היישוב
1995	1983	1972	1961	1945	1931	1912	
(2)	(2)	(2)	(2)	(1)	(1)	(1)	
35.7	36.8	44.9	51.8	60.5	62.2	73.8	נצרת
79.5	73.4	65.6	-----	-----	-----	-----	נצרת-עלית
24.7	25.7	28.6	31.3	45.8	45.3	58.1	יפיע
20.6	20.8	26.2	29.7	38.7	38.4	60.1	ריינה
13.1	16.5	20.5	25.9	31.6	35.0	52.8	כפר-כנא
15.3	17.3	19.9	23.4				טורעאן

מקור: (1) אלדבאג (1988), בהתבסס על אומדנים ומפקדים בתקופה העות'מנית והמנדטורית.
(2) למייס (1996), נתונים ארעיים, פרסומי מפקד האוכלוסין והדיוור 1995, פרסום מספר 1, ירושלים.

ניתוח הנתונים בלוח 3 מעיד על מגמה ברורה של ירידה בשיעור האוכלוסייה הנוצרית ביישובי מרחב נצרת, במקביל לעלייה בשיעור האוכלוסייה המוסלמית. אף-על-פי-כן, בעשור האחרון, בין המפקדים של 1983-1995 ניכרת מגמת התמתנות בירידה זו, הנובעת ככל הנראה מהתחזקות מגמה של ירידה בשיעור הריבוי הטבעי בקרב כלל האוכלוסייה, ובמיוחד האוכלוסייה המוסלמית. בה בעת ירד שיעור ההגירה השלילי של האוכלוסייה הנוצרית אף הוא בעשור זה. הנתונים בלוח 3 מראים כי רוב האוכלוסייה הערבית בנצרת-עלית הוא נוצרי. אמנם מקצתם הגיעו לנצרת-עלית כעולים מברית-המועצות לשעבר ומאתיופיה, אך על-פי-רוב מקורה של האוכלוסייה הנוצרית אשר היגרה לנצרת-עלית הוא מנצרת הערבית.

איור 1: התפלגות אוכלוסיית נצרת לפי דת באחוזים בשנים נבחרות



להתמעטות האוכלוסייה הנוצרית במרחב נצרת יש השלכות על המאזן החברתי-העדתי במרחב, עם הפיכתם למיעוט בתוך מיעוט. האוכלוסייה הערבית המרכיבה רוב במרחב נצרת, היא מיעוט במדינה. שיוכה למיעוט משפיע על הגיבוש הקהילתי שלה ואף על עמדותיה הפוליטיות (Chad, 1991). האוכלוסייה המוסלמית והאוכלוסייה היהודית המתרבות במרחב נצרת נעשות דומיננטיות, ומתחרות זו עם זו על משאבים. לנוצרים, השייכים לאוכלוסייה הערבית, יש אינטרסים משותפים עם האוכלוסייה המוסלמית והם שייכים אליה מבחינה לאומית ותרבותית למרות ההבדלים העדתיים. שתי הקבוצות סבלו ממדיניות קיפוח והפליה (Rouhana, 1997; Lustick, 1980), למרות שהמסד הישראלי פתוח יותר לקליטת נוצרים במשרות ציבוריות (Smootha, 1992), למשל מינוי פקידים במשרדי ביטוח לאומי, מס הכנסה, מס רכוש וכדומה. כמוכן, למאפיינים של האוכלוסייה הנוצרית ורמת ההשכלה שלה היה תפקיד בכך.

הירידה בשיעור האוכלוסייה הנוצרית בנצרת וביישובים הסמוכים לה החלה כבר בראשית המאה, עת הייתה רוב בכל היישובים שהתגוררה בהם (בשנת 1912 אחוז האוכלוסייה הנוצרית בנצרת היה 73.8 אחוזים, בריינה 60.1 אחוזים, ביפיע 58.1 אחוזים ובכפר-כנא 52.8 אחוזים). מאז החל לרדת שיעור זה, הוא הגיע בשנת 1995 ל-34 אחוזים בנצרת, 18 אחוזים בריינה, 21 אחוזים ביפיע ול-16.5 אחוזים בכפר-כנא. ההסבר לירידה זו כרוך בכמה סיבות הקשורות באוכלוסייה הנוצרית, ולהלן עיקרן:

- האוכלוסייה הנוצרית מאופיינת בשיעור ריבוי טבעי נמוך מזה של האוכלוסייה המוסלמית. לדוגמה, בשנת 2000 אחוז הריבוי הטבעי בקרב הנוצרים בישראל היה 1.7 אחוזים לעומת 3.33 בקרב המוסלמים (למ"ס, 2002). הגידול הדמוגרפי של האוכלוסייה הנוצרית בנצרת אינו שונה בהרבה מהמוצע הארצי של הריבוי הטבעי בקרב עדה זו.

- האוכלוסייה הנוצרית מאופיינת ביתר מוביליות לעומת האוכלוסייה המוסלמית. עקב כך היא מהגרת מחוץ ליישובים הכפריים וגם מנצרת. יעדי ההגירה של האוכלוסייה הנוצרית הם ערים מרכזיות כמו חיפה ויפו, וערים יהודיות – בעיקר נצרת-עלית הסמוכה. מלבד זאת, קיימת הגירה רבה של נוצרים למדינות מערב אירופה ולאמריקה.
- רוב הפליטים שהגיעו לנצרת והיישובים הסובבים אותה בעקבות מלחמת 1948 היו מוסלמים, וגרמו לשינוי במאזן החברתי-העדתית בנצרת ובאזור.

עד לשנת 2020 צפויה אוכלוסיית מרחב נצרת להגיע לכ-410 אלף נפש (מזור וצמיר, 1998). גידול האוכלוסייה במרחב נצרת ילווה כנראה בהמשך ירידת שיעור האוכלוסייה הנוצרית ובגידול מתון של האוכלוסייה היהודית. למבנה הדמוגרפי, האתני והלאומי שעשוי להתפתח יהיו השלכות חברתיות, כלכליות ואף פוליטיות, אם יונצחו הפערים בין האוכלוסיות והיישובים במרחב. המדיניות התכנונית הדרושה במרחב נצרת חייבת לצמצם את הפערים הקיימים בין קבוצות האוכלוסייה השונות ולהגביר את השיתוף ביניהן, תוך שמירה על זהויותיהן הייחודיות.

לשינויים במערך הכוחות של החלוקה העדתית בתוך האוכלוסיות במרחב בכלל, ובכל יישוב בפרט, יש השפעה על הפוליטיקה הפנימית במרחב וגם על חלוקת המשאבים וההזדמנויות. שינויים אלה גורמים לעליית מתחים משום שתנאים שווים לתחרות ולמוביליות אינם זמינים לכל העדות. ההעדפה של המדיניות הממשלתית היא לחזק את נצרת-עלית על חשבון פיתוח היישובים הערבים במרחב. בגלל הזדמנויות מוגבלות ורמה סוציו-כלכלית ירודה, המרחב האורבני הערבי אינו מתפתח על-פי מתכונת עירונית, דבר העלול ללבות את העוינות על רקע שיוכי ולפצל את המרחב האורבני של העיר או המרחב המטרופוליני. ניצנים של תופעות אלה נראים במרחב נצרת בין יהודים לערבים, בין נוצרים למוסלמים ואף בין חמולות השייכות לאותה עדה דתית. סביר להניח כי פיתוח אורבני, עלייה ברמת החיים ויותר הזדמנויות פיתוח יצמצמו את העוינות העדתית והלאומית. הניסיון העולמי מראה כי אפשר לעבור ממצב של פיתוח ופלורליזם במרחב אורבני, למצב של שסעים עדתיים ומאבקים ולהפך. המעבר תלוי בעיקר במדיניות הממשלתית. מדיניות שוויונית המגדילה את ההזדמנויות לכל עשויה להרחיב את תפיסת זהות האינטרסים. לעומת, זאת מדיניות מפלה עלולה ללבות מתחים ולהעמיק את ההתנצחות על רקע דתי ומעמדי.

הגאוגרפיה של המרקם החברתי-הקהילתי במרחב נצרת

האוכלוסייה במרחב נצרת מורכבת מתת-קבוצות חברתיות, לאומיות, עדתיות ומעמדיות שונות, שיש להן ביטוי מרחבי כאזורים חברתיים במרחב. ההבחנה החברתית-השיוכית ניכרת בין היישובים ובתוכם, והיא יוצרת פסיפס חברתי במרחב פסי-תפקודי משותף ומרובד. ציר אחד של החלוקה החברתית הוא הציר הלאומי;

באזור נצרת קיימת חלוקה בין יהודים לערבים, שביניהם קיימת הפרדה יישובית. האוכלוסייה היהודית מרוכזת בנצרת-עלית ובמגדל-העמק. מאמצע שנות השמונים מסתמנת מגמה של הגירת ערבים אל נצרת-עלית, שם הם מתרכזים בשכונות או במבני מגורים, בעודם מוסיפים לקבל את שירותי החינוך והדת בנצרת. בשנת 2000 כ-9 אחוזים (כ-4,000 איש) מאוכלוסיית נצרת-עלית היו ערבים רשומים. הנהלת עיריית נצרת-עלית אינה רואה בחדירת הערבים לתחומיה תופעה חיובית. תופעה זו אינה רצויה מבחינתה, אך אין היא יכולה להתייצב נגדה בכלים נגיביים. היא מפעילה אפוא פעילות יזומה למשוך אליה עולים ומהגרים יהודים כדי להבטיח רוב יהודי בה ולהמשיך את המדיניות התכנונית והגאופוליטית שהיא מבקשת להשיג. על אף שהאוכלוסייה בנצרת-עלית מחולקת בין עולים לוותיקים ובין קבוצות בעלות מוצא ומעמד כלכלי-חברתי שונה, השונות הגאוגרפית בתוך נצרת-עלית היא בעיקרה בין יהודים לערבים. ערבים ויהודים במרחב נצרת מקיימים הפרדה בין אזורי המגורים שלהם אך הם שותפים במרחב הפונקציונלי.

ציר שני שלפיו מתאפיין המרקם החברתי-הקהילתי של מרחב נצרת הוא ההפרדה במגורים בין אזורים המרכזים אוכלוסייה נוצרית, שגם היא נחלקת לתת-קבוצות, לבין אזורים המרכזים אוכלוסייה מוסלמית, דהיינו ציר עדתי-אתני. החלוקה לאזורים עדתיים-אתניים אינה חדשה בנצרת וביישובים הסובבים אותה. היישובים הכפריים הסובבים את נצרת מחולקים גם הם לאזורים עדתיים המרכזים אוכלוסייה נוצרית, ואחרים המרכזים אוכלוסייה מוסלמית, נוסף על חלוקת המרחב של כל עדה למרחבי משנה חברתיים-שיוכיים, לפי חמולות (Khamaisi, 1995).

בשכונות הוותיקות בנצרת נוטה יותר להתרכז אוכלוסייה נוצרית. לעומתה, האוכלוסייה המוסלמית מתרכזת בשכונות החדשות העוטפות את אגן העיר ההיסטורית, ובשכונות ממזרח לעיר ההיסטורית. השכונות החדשות כגון אלכרום, ביר אל אמיר, ביר אבו אלג'יש, ספאפרה, בלאל הן השוליים של גלעין העיר ההיסטורית ומרכזות אוכלוסייה שרובה הגדול הם פליטי פנים שהגיעו לנצרת בשנת 1948. מבנה זה של גלעין המרכז אוכלוסייה נוצרית ברובה, ופריפריה שמרכזת אוכלוסייה מוסלמית ברובה, נוצר בעיקרו בעקבות כניסת פליטי הפנים שגורשו מיישוביהם בעקבות מלחמת 1948 והקמת מדינת ישראל. מבנה זה ממשיך להתקיים עד היום, ולכך השלכות על פיתוח העיר, בכלל זה הגדרת שימושי קרקע, צפיפות מגורים ואיכות מגורים.

אפשר להבחין במבנה של גלעין ופריפריה בנצרת, ולהבחין גם במיקום האוכלוסייה על ציר של רמת עיור ומוצא, שהוא מהווה ציר שלישי לחלוקת אוכלוסיית נצרת והיישובים הסמוכים לה. הן בפריפריה של נצרת הן ביישובים הסמוכים לה מתרכזת אוכלוסייה העוברת תהליך עיור סלקטיבי. מבחינה חומרית אוכלוסייה זו מאמצת כלים ומפגימה טכניקות והרגלי צריכה חדשים בעודה ממשיכה לשמר נורמות וערכים מסורתיים. העיור הסלקטיבי גרם לצמצום ההבדלים בין אוכלוסיית נצרת ליישובים הכפריים הסובבים אותה, העוברים תהליך עיור מואץ ואצור, אך חלק מאוכלוסיית נצרת עדיין רואה עצמו כשונה מאוכלוסיית הכפרים. במרחב נצרת מתחלקת האוכלוסייה לשני חלקים. האוכלוסייה היהודית במגדל-העמק ובנצרת-עלית מתגוררת בערים חדשות

ומתוכננות שבהן ניכרת השקעה ממשלתית רבה בפיתוח התשתית האורבנית והזדמנויות התעסוקה באזורי תעשייה גדולים. המדינה מקצה משאבים ממשלתיים במטרה ליצור פיתוח יזום, ובכך משיגה יעדים לאומיים וגאופוליטיים המסתכמים ביהוד המרחב. לעומת זאת, בנצרת וביישובים הערביים במרחבה האוכלוסייה היא מסורתית ושמרנית יותר. הפיתוח המוגבל שהתרחש בהם נעשה ללא תכנון יזום, והם אינם משמשים יעד לפיתוח ממשלתי או להשקעות ציבוריות וממשלתיות לפיתוח הזדמנויות תעסוקה ותשתית אורבנית. ההבדלים במדיניות פיתוח היישובים היהודיים, מדיניות הרואה בהם יעד ממלכתי, לעומת היישובים הערביים המתפתחים על-פי הזדמנויות מוגבלות, גרמו להעמקת פערים גדולים ברמת הפיתוח האורבנית בין שתי צורות היישובים במרחב נצרת. כך התרחב השסע והתחזק המאבק הלאומי-העדתי.

לוח 4: שונות בין השכונות של נצרת לפי מדדים עיקריים בשנת 1997

שם השכונה	אחוז * האוכלוסייה הנוצרית בשכונה	משק בית ממוצע (נפשות)	מספר מפרנסים	ממוצע שנות לימוד	צפיפות דיור ממוצעת נפש/חדר	אחוז דירות בבעלות	משקי בית ללא מפרנס
מזרחית	4	4.2	1.3	10.7	1.2	86.4	22.2
אלראם	28	4.5	1.3	10.4	1.3	89.2	25.2
אלמסלך	23	5.0	1.5	10.1	1.4	96.0	15.6
ספאפרה	3	5.3	1.5	10.2	1.5	95.3	12.8
שנלר	72	4.3	1.5	10.7	1.3	83.2	16.5
אלמטראן	68	5.1	1.7	11.2	1.4	82.8	12.4
ג'בל אדולה	2	5.1	1.4	10.2	1.5	97.1	19.1
נצרת	34	4.8	1.5	10.5	1.4	90.6	17.4

מקור: רחמימוב (1998).

* ההערכה מתבססת על אומדנים, בהיעדר סטטיסטיקה מדויקת זמינה.

תהליך העיור שעוברת האוכלוסייה הערבית הוא בלתי הפיך, ומתרחש באופן לא מתוכנן, סטיכי. הדרישה היא אפוא לתכנן את העיור הסלקטיבי המבחין, ולצמצם את התוצאות השליליות הנלוות. אפשר להשיג זאת על-ידי כלים מספר, שחלקם יניבו תוצאות מיידיות ואילו השאר ישאו תוצאות ארוכות טווח. הכלים האינסטרומנטליים והחומרניים כוללים יצירת הזדמנויות תעסוקה מגוונות ופיתוח תשתית אורבנית נאותה ביישובים הערביים, בכלל זה הגדלת המשאבים הכספיים הממשלתיים המושקעים בפיתוח היישובים וניהולם באופן יעיל על-ידי רשויות וגופים מקומיים וממשלתיים. במקביל יש לנקוט צעדים חינוכיים אשר מרחיבים את הקשרים והחיבורים בין קבוצות האוכלוסייה השונות ונציגייהן, צעדים שקשורים יותר לפן התרבותי והערכי ויש להם תוצאות ארוכות טווח. אך נראה כי נקודת המוצא והבסיס ליצירת מרחב אורבני מגובש,

חרף השונות הקהילתית החברתית והלאומית, הוא שוויון הזדמנויות, ונגישות שווה למשאבים. העיקרון של "שווה למרות היותו שונה" הוא המפתח הבסיסי לצמצום המתחים בתוך נצרת ובמרחב שלה, ובעיקר בין יישובים יהודיים לערביים. משמעותו להלכה היא, פיתוח יזום בעבור האוכלוסייה הערבית ותיקון עיוותים ופגיעות היסטוריות ביישובים הערביים, צעד שלא ננקט עד עתה. ככל שהאוכלוסייה גדלה וציפיותיה גדלות, הפערים החומריים מחדדים ומבליטים יותר את ההבדלים הלאומיים והאתניים ולהפך. קובעי המדיניות ומקבלי ההחלטות נדרשים להפנים עובדות אלה ולהעמיד כלים ממשיים לשינוי העיוות הקיים.

התחזקות הקהילתיות העדתית

המרקם העדתי-הקהילתי של נצרת והכפרים היה מחולק למתחמי מגורים נפרדים סמוכים. מאמצע המאה הנוכחית החלו להתערבב מוסלמים ונוצרים במתחמי מגורים, למרות העדפתם הברורה להפרדה. תהליך זה הוא תוצאה של זמינות קרקע בבעלות משותפת או מעורבת. סדר היום הפוליטי של האוכלוסייה הערבית, שהדגיש את המאבק בממסד הציוני נגד הפקעת קרקעות ובעד השגת שוויון לאוכלוסייה הערבית, תרם לגיבוש הממד הלאומי בתוך האוכלוסייה הערבית, ולטשטוש הממד העדתי. עד אמצע שנות השמונים נודע לחד"ש (מפלגת החזית הדמוקרטית לשלום ושוויון) תפקיד מרכזי בקרב המפלגות הערביות בקביעת סדר היום הפוליטי של האוכלוסייה הערבית. חד"ש הייתה מפלגה מעורבת שבה פעלו נוצרים מוסלמים ויהודים. כל קבוצה עדתית הייתה מודעת היטב לשונות שלה לעומת הקבוצה העדתית האחרת, אך לא עוררה סוגיה זו.

מסוף שנות השמונים מתחולל בקרב האוכלוסייה הערבית תהליך של התחזקות עדתית. תהליך זה קיבל ביטוי במאבקים בין נוצרים למוסלמים ביישובים כגון: טורעאן, ראמה, כפר-כנא והגיעה לשיא בעת המאבק בין חלק מקבוצת הנוצרים לחלק מקבוצת המוסלמים בנצרת. השאלה שדורשת בחינה היא מה הוביל להתגבשות הקונסנזוס הערבי לגבי דחייה או טשטוש, של השונות וההבדלים העדתיים בקרב האוכלוסייה הערבית, ולשימת דגש על המאבק נגד הממסד הציוני? נראה לי כי תהליכים כלכליים, פוליטיים וחברתיים פנימיים וחיצוניים היו בין הגורמים שהולידו את ראשית המאבק והתחרות העדתית. להלן ייעשה ניסיון לסכם תהליכים אלה ולבחון את השלכותיהם על פיתוח מרחב נצרת.

התעוררות לאומית-אתנית

תהליך ההתעוררות הקהילתית של מיעוטים לאומיים, עדתיים ותרבותיים הוא בגדר תופעה מתחזקת והולכת בעולם (Gurr, 1993), במיוחד בתקופה של גלובליזציה. כמענה לו מתפתחת גישה רב-תרבותית לפתרון מאבקים בין קבוצות אתניות או חברתיות. גישה זו מבוססת על עיקרון של הכרה בשונות ובזכות להיות ייחודי, תוך חיפוש אחר נושאים משותפים המאפשרים קיום משותף ואפילו מרחבים משותפים, או מופרדים

(Gutmann,1992). התהליך הכלל עולמי של התערורות אתנית ולאומית, והמאבק לעצמאות או הזכות לביטוי עצמי עדתי ותרבותי, אינו פוסח על נצרת ומרחבה. נושא החלוקה הקהילתית-העדתית והחמולתית, וסוגיית מוצאן (פליטים/מקוריים) של קבוצות השייכות בנצרת וביישובים הערביים לא עלו על סדר היום עד כה, אך אין בכך כדי לבטלם. ללא התמודדות חיובית עם נושא השונות בין קבוצות חברתיות שונות והכרה בזכות כל אחת מהן להתקיים, עלולים להיווצר מתחים סמויים בין קבוצות אלה שסופם להתפרץ.

גידול דמוגרפי של קבוצות

ריבוי האוכלוסייה בנצרת וביישובים שבמרחבה גרם לגידול מקביל בהיקפן של קבוצות עדתיות. העוצמה הטמונה בעצם הגידול בהיקף הקהילה העדתית מקבלת ביטוי בבידוד גובר ובהבלטת השונות. מקצת הקבוצות האלה מסתגרות בתוך השכונה המאכלסת אותן, וכך נוצרת התאמה בין החלוקה השכונתית בעיר לבין החלוקה הקהילתית. הבידוד העדתי או האתני מקטין את אפשרויות השילוב והופך מקור למתחים בין חלקי העיר השונים.

התגברות הפיצול הפוליטי

מפלגות ותנועות פוליטיות חברתיות וקהילתיות חדשות שאינן ציוניות צמחו בקרב הציבור הערבי, וזכו ממנו בלגיטימציה כמי שמגינות על האינטרסים שלו ומייצגות את מאבקו להשגת שוויון. צמיחתן של מפלגות ותנועות פוליטיות אלה הביאה להיווצרות של מפלגות ערביות לגיטימיות בקרב הערבים ויצרה פיצול פוליטי בציבור הערבי, ובכלל זה באזור נצרת. עד שנות השמונים שלטה המפלגה הקומוניסטית חד"ש, שבקביעת סדר היום הפוליטי של האוכלוסייה הערבית והייתה המפלגה הלגיטימית היחידה מבחינת האוכלוסייה. לימים צמחו המפלגה הערבית הדמוקרטית בהנהגתו של עבד אל-והאב דראושה בשנת 1988, והתנועה האיסלאמית, שצמחה כבר בשנות השמונים המוקדמות והקימה מוסדות עצמאיים. היא השתתפה בבחירות לרשויות המקומיות כבר באמצע שנות השמונים וזכתה בראשות שש רשויות מקומיות בשנת 1989. לאחר מכן, בשנת 1996, התנועה האיסלאמית השתתפה בבחירות לכנסת וזכתה בשני חברי כנסת. מפלגת בל"ד, בהנהגת עזמי בשארה, קמה בשנת 1996. היא צמחה על רקע התנועה המתקדמת בהנהגת מוחמד מיעארי. התנועות גרמו לפיצול פוליטי חברתי-עדתי באוכלוסייה הערבית. פיצול זה תרם לחיזוק הקהילתיות העדתית במיוחד בין התנועה האיסלאמית והמפלגה הערבית הדמוקרטית לבין המפלגה הקומוניסטית בהנהגת חד"ש. פיצול פוליטי זה התבטא בצורה חריפה בבחירות לעיריית נצרת בשנת 1998, עת התמודדו שתי המפלגות על ראשות העירייה: הרשימה המאוחדת, שבה תמכה המפלגה הערבית הדמוקרטית, והתנועה האיסלאמית שבה תמכו באופן מובהק המוסלמים בעיר, ובין מועמדיה לא היה אף לא נוצרי אחד. הניסיון של הנהגת הרשימה המאוחדת לשלב נוצרי בין מועמדיה לא קצר הצלחה. מנגד, ברשימת חד"ש לראשות העיר בהנהגת המפלגה הקומוניסטית עמד מועמד נוצרי, והרשימה כללה מועמדים מוסלמים. ברקע ההתמודדות של שתי הרשימות היה המאבק בין העירייה לתנועה האיסלאמית על

הקמת מסגד במרכז העיר, ליד מקאם שיהאב אלדין. העירייה ביקשה להשאיר את השטח ככיכר גדולה סביב כנסיית הבשורה, בעוד התנועה האיסלאמית נאבקה להקים מסגד בשטח זה הסמוך למסגד הקטן הקיים בשם "מקאם שיהאב אלדין". תוצאות הבחירות, שהיו מלוות במתח עדתי בין הנוצרים למוסלמים, הביאו לכך שנבחרו ברוב קטן ראש עיר השייך לרשימת חד"ש ומועצת עיר שלה היה רוב ברשימה המאוחדת. תוצאות הבחירות הקשו על הרכבת קואליציה, והמאבק שניטש בין המפלגות על השליטה בעירייה החריף את המתח העדתי בעיר. שתי הבעיות – בניית מסגד שיהאב אלדין והרכבת הקואליציה בעירייה – נוצרו בעקבות מאבק סמוי פוליטי וקהילתי בין הקבוצות העדתיות בנצרת, המתחרות על הזדמנויות מוגבלות. אם לא יוגדלו ההזדמנויות האלה, במקביל להכרה הדדית בין קבוצות האוכלוסייה בנצרת, יש יסוד לחשש שהמאבק יחריף. תופעת הפילוג הפוליטי קיימת גם ביישובים הסמוכים לנצרת, שבהם עדיין יש לממד החמולתי כוח רב לצד הממד העדתי. אך חריפות השסע והתחדדותו בנצרת עדיין לא ניכרים ביישובים האחרים.

שילובה של האוכלוסייה הערבית במערכת הפוליטית הישראלית, המורכבת ממפלגות רבות, השפיע על הפיצול הפוליטי בין המפלגות הערביות השונות. מפלגות אלה, שגייסו להן תומכים בתוך היישובים הערביים, לא קמו בהכרח על בסיס אידאולוגי. במקרים רבים השיוך והתמיכה המפלגתיים נכרכו במניעים חמולתיים או עדתיים. התמיכה הפוליטית-המפלגתית נשענת על המבנה החברתי-השיוכי של היישובים הערביים ובכללם נצרת, ומפלגות ערביות וציוניות רבות ניצלו מבנה חברתי זה בשולחן את פעיליהן או מנהיגיהן. התחרות והמאבקים הבין-מפלגתיים מתחזקים בהתאם לשיוך העדתי והחמולתי.

השונות העדתית בגישה להזדמנויות כלכליות

ההבדלים בהזדמנויות הפתוחות ליהודים, לנוצרים ולמוסלמים ורמת החיים השונה של הקבוצות העדתיות גרמו לצמיחתם של פערים כלכליים. לא מעט קבוצות מקרב אוכלוסיית נצרת ומרחבה סבורות כי יש קשר בין השיוך העדתי-הקהילתי לבין זמינות הזדמנויות התעסוקה בתחום השירותים והמשרות הציבוריות. לעובדה זו יש השלכות על הרמה הכלכלית-החברתית ועל הפערים הגדלים בין הקבוצות. עד כה טענה זו הועלתה בלי שננקטו לגביה עמדות רשמיות של מפלגות או קבוצות פוליטיות, מחשש לפילוג תוך-ערבי או לערעור ניסיונות האחדות הערבית בישראל על כל עדותיה. כמיעוט לאומי הסובל מאפליה וממחסור בהזדמנויות, לא רצו הערבים בישראל לשחק לידי הממסד הישראלי שמימלא, מתייחס לאוכלוסייה הערבית כקבוצות מיעוט עדתיות. נוצרים ודרוזים סובלים אף הם ממדיניות של היעדר הזדמנויות בדומה למוסלמים. אף-על-פי-כן תנאים מבניים ותרבותיים נוסף על מדיניות פלגנית של הממסד, עודדו פתיחת יותר הזדמנויות בפניהם. כך נוצר מצב אשר תרם לתחושתם של חלק מהמוסלמים שקיימת נגדם אפליה ממשלתית גדולה יותר מזו הקיימת כלפי קבוצות עדתיות אחרות באוכלוסייה הערבית. השונות בהזדמנויות בין נוצרים למוסלמים מתבטאת גם בפיתוח מואץ יותר של שכונות בעלות ריכוזי אוכלוסייה נוצרית לעומת שכונות המרכזות באוכלוסייה מוסלמית. שיעור הנוצרים המועסקים בשירות הציבורי גם הוא גדול פי

שניים עד שלושה ממשקלם באוכלוסיית נצרת.

השינוי במאזן הדמוגרפי העדתי

השינוי במאזן הדמוגרפי העדתי בתוך מרחב נצרת התבטא בירידה בשיעור הנוצרים ובעלייה בשיעור המוסלמים והיהודים. שינוי זה הגביר את תחושת המאוימות של חלק מהאוכלוסייה הנוצרית לגבי היהפכותם למיעוט בתוך מיעוט, והגדיל את הצורך שלהם להתבצר בתוך המסגרת העדתית והקהילתית הפועלת בנצרת, במטרה להבטיח את האינטרסים ועמדות הכוח של העדה במרחב. קיים חשש בקרב חלק מהנוצרים כי השינוי בהרכב הדמוגרפי העדתי יגרור אחריו תביעות של מוסלמים לייצוג בהתאם למשקלם באוכלוסייה בכל מוסדות הציבור העירוניים והממלכתיים, דבר המאיים על עמדות כוח ובסיס חלוקת המשאבים בין קבוצות האוכלוסייה השונות.

השונות הבין-עדתית ברמת העיור

השונות ברמת העיור בין קבוצות האוכלוסייה בנצרת, המבוססת על שיוך עדתי ושכונתי, חיזקה את מגמת ההתגבשות של שכונות המופרדות על רקע עדתי או קהילתי של פליטים ממוצא כפרי ככלל. האוכלוסייה הנוצרית מאופיינת ברמת עיור גבוה מזו המוסלמית, נוטה פחות לשמרנות או מסורתיות ופתוחה יותר לחידושים. הביטוי לכך הוא המוכנות לגור בבתי-דירות או בשכירות. לדוגמה, כשני שלישים מדיירי שכונת הוורדים החדשה ושכונת כוכב-הצפון הם נוצרים. המודעות של הכנסייה לצורך בפתרון למצוקת הדיור של האוכלוסייה הנוצרית בנצרת והרצון לשמור על צביונה הנוצרי הביאו אותה להעמיד קרקע לבניית שכונות מגורים כגון שכונת שנלר ושכונת אלנמסאווי.

חשיפת מחסומים מבניים ותרבותיים

לצד הגידול באוכלוסייה הערבית התפתחה בקרבה בשנות התשעים גם הרגשת יציבות חברתית וכלכלית. מאז 1992 ניכרת פתיחות יזומה מצד הממשד הישראלי כלפי נציגיה, ויש הכרה בצורכיה, בפערים בינה לבין האוכלוסייה היהודית ובצורך לצמצמם. תהליכים אלה, במקביל להתפתחות תהליך השלום עם הפלסטינים, הדגישו את סדר הקדימויות והיטו אותו לכיוון סוגיית השוויון של האוכלוסייה הערבית בתוך המדינה פנימה, והם חשפו את הצורות המבניות והתרבויות הייחודיות שלה ואופן היווצרותם. מאז אירועי אוקטובר 2000 התרחש תהליך של הסתגרות בקרב שתי האוכלוסיות, היהודית והערבית, ונסיגה ביחסים ביניהן. מאורעות אלה היו נקודת מפנה. הם גרמו לאובדן חלק מהאמון בחיים משותפים והשפיעו על מרקם היחסים בין יהודים לערבים, כולל במרחב נצרת.

מאז תחילת שנות התשעים צצה ביקורת עצמית בקרב הערבים הפלסטינים בישראל ועלתה הטענה, "שהממשד הפוליטי הישראלי אינו אשם לבדו בנסיבות האוכלוסייה הערבית, אלא גם המנהיגים הערבים אשמים" במצבה של האוכלוסייה הערבית. מגמה

זו העמידה במבחן את הגיבוש הלאומי-עדתי של האוכלוסייה הערבית וערערה על קיומו. כך, מאז אוקטובר 2000, התערערה היציבות הפוליטית האזורית שרק החלה, הצטמצמה פתיחותם של מנגנוני הממסד הציבורי לקלוט באופן מוגבל ערבים לשורותיהם והתמעטה ההכרה של מנהיגי מדינת ישראל בפערים הקיימים בין האוכלוסייה הערבית ליהודית ובמחויבותה של המדינה לסגור פערים אלה. יש אפוא צורך דחוף בבניית מנגנונים חדשים לחידוש האמון וליצירת יציבות נוכח הפערים, ההבדלים ושונות האינטרסים בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל. זו איננה עוד קבוצה פוליטית, עדתית או קהילתית אחת, אלא "תלכיד" של תת-קבוצות שנאספו תחת מטריה של "מיעוט לאומי", מיעוט שנוצר בנסיבות מסוימות, ושעלול להתפלג בתנאים אחרים. תופעת הפילוג החלה באזור נצרת על בסיס עדתי, שכן גודל האוכלוסייה מבליט את ההבדלים בין קבוצות האוכלוסייה השונות. בתוך היישובים הקטנים הפילוג ניכר יותר על בסיס חמולתי. הפילוג, או ליתר דיוק גיבוש הזהות של תת-הקבוצות על בסיס עדתי או חמולתי, או על בסיס מוצא, מקבלים ביטוי של ממש בבחירות המקומיות ובחלוקה לאזורי מגורים במרחב היישובים. בחלק ממרחבי המגורים ביישובים אנו מזהים ערבוב חמולתי ועדתי בגלל שוק המקרקעין, אך קיימת נטייה גם באזורים החדשים לשמר אשכולות שיוכיים.

מאבקים תרבותיים עדתיים בעולם מחלחלים לאזור נצרת

האוכלוסייה הערבית אינה חסינה, כמובן, מפני השפעות הגלובליזציה שמאפייניה הם זרימת מידע ונתונים, וזמינותם של כלי התקשורת המדווחים על המתרחש בעולם בכלל, ובעולם הערבי בפרט. במקביל להשלכות החומריות של תהליך הגלובליזציה, מתחזקות ההתקשרויות הקהילתיות והמקומיות. מלחמות ומאבקים על רקע שיוך עדתי לאומי, וצמיחתן של עדות פוליטיות, לאומיות ודתיות, מחזקים את המודעות של קבוצות קהילתיות לאיום שיש בהם על המתרחש בקרבן. למלחמות בעולם בין מוסלמים לנוצרים, שאינן בהכרח על רקע עדתי תרבותי (כמו קוסובו, בוסניה, צ'צ'ניה, מזרח טימור ועוד), יש השפעה על התעצמות האיום ההדדי על התעוררות של רגשות הפחד גם במרחב נצרת, על הנסיבות העובדתיות הקיימות בו.

התחזקות הבידוד של קבוצות

המשמעות של התחזקות הקהילתיות העדתית היא בידוד שכונתי, חברתי ועדתי גדל, ורצון פוחת והולך לקשור קשרי שיתוף בפיתוח ובניהול אורבני. אלה עלולים להביא להתנצחות בין שכונות עדתיות שונות ולהגביר את הפערים ביניהן. על כן, יש להכיר בעובדה שאוכלוסיית נצרת והמרחב היא הטרוגנית מבחינה שיוכית-עדתית, מבחינה חברתית-כלכלית, ומבחינת רמת העיור והמוצא. הטרוגניות זו, דורשת פיתוח מנגנוני ניהול המכירים ברב-תרבותיות וברבגוניות של אוכלוסייה זו, אלה יסייעו לפתור את העימותים הנובעים מן הרקע השיוכי של קבוצות אינטרס שונות לספק את צרכיהן הייחודיים של הקבוצות הקהילתיות והעדתית בהתאם למאוייהן וציפיותיהן, ולחדול

מן הניסיונות לטשטש את ההבדלים ביניהן. בה בעת, יש לחזק את המשותף בין הקבוצות החברתיות והקהילתיות כדי להבטיח ניהול פיתוח נכון במרחב נצרת.

ירידת מעמדה של העיר נצרת

בעשור האחרון מתרחש תהליך של כרסום במעמדה של נצרת. משרדי ממשלה יוצאים ממנה, וניכרת מגמה של בריחת עסקים ואוכלוסייה. הדימוי של נצרת כעיר ראשה של האוכלוסייה הערבית ומחוז הצפון נחלש. כנסים ואספות של הציבור הערבי שהיו נערכים בנצרת לפני, נערכים היום ביישובים הערבים השונים. המתחים הבין-עדתיים האחרונים חיזקו את הדימוי השלילי של נצרת. כמה גורמים עיקריים הובילו לשחיקה במעמדה של העיר. אחד מהם מקורו במדיניות ממשלתית המפלה לרעה את נצרת לעומת יישובים יהודיים אחרים בצפון הארץ, ובמיוחד נצרת-עלית ומגדל-העמק הסמוכות. שתי ערים אלה נעשו אבן שואבת להשקעות וליזמים שהיו עשויים בפוטנציה להתבסס בנצרת. המדיניות הממשלתית הבלתי תומכת כללה גם הקצאה מצומצמת של משאבים כספיים לעירייה וסירוב להרחיב את תחום השיפוט של העיר, דבר הנחוץ לפיתוחה. במקביל, ממשלות ישראל ניהלו מדיניות של פינוי יזום של מוסדות ציבור מנצרת לנצרת-עלית, או לערים אחרות מחוץ למרחב נצרת, כגון עפולה, שאליה הועבר משרד החקלאות האזורי.

נוסף על מדיניות ממשלתית מגמתית חלו שינויים מבניים במגזר הערבי ככלל אשר תרמו להיחלשותה של העיר נצרת. בין שינויים אלה נודעה משמעות לצמיחתן של ערים ערביות בצפון הארץ עקב תהליך עיור מואץ בכמה מן הכפרים הגדולים שהפכו לערים, כגון שפרעם, אום אלפחם, סחי'נין, טייבה וטירה. בעשור האחרון ערים ערביות אלה החלו להתחרות עם נצרת על אותן הזדמנויות. צמחו בהן כוחות פוליטיים חדשים ומנהיגים ערבים אשר נצרת מעולם לא הייתה להם מרכז. מנהיגות זו מתחרה עם המפלגה הקומוניסטית שמרכזתה היא נצרת על הנהגת הציבור הערבי בישראל, והיא מתבססת על כוחות מקומיים הפועלים לחזק את יישוביהם שלהם ולא דווקא את נצרת.

גודש כלי הרכב וקשיי התנועה והנגישות בנצרת תרמו אף הם את חלקם להיחלשותה וגרמו לתחילתה של בריחת עסקים מהעיר. עיריית נצרת מודעת להיקף הבעיה ופועלת לפיתוח מערך דרכים שיצמצם את ההשלכות הקשות שיש לבעיית התחבורה בעיר.

בשנים האחרונות מסתמן שינוי בדפוסי הצריכה. חלק מן הצרכנים הערבים אשר בעבר נשענו בעיקר על המסחר בעיר נצרת, החלו להעדיף צריכה בקניונים בערים בגדה המערבית (לפני התערעות המצב הביטחוני), בערים מעורבות (חיפה ועכו) וביישובי המגורים שבעורף המטרופוליני של נצרת. הפתיחות של ערים יהודיות, ובמיוחד

המרכזיות שבהן, לכוח הקנייה ולכוח העבודה הערבי, הפכה גם היא את נצרת לחולייה נוספת ברשת היישובית כולה המשמשת את הציבור הצרכני הערבי, וברשת זו יש לנצרת רק יתרון קטן על פני ערים אחרות. הפיזור של כוח הקנייה הערבי על פני הרשת היישובית הקטין את הצורך בנצרת והחליש את מעמדה הכלכלי.

למרות כל אלה, בעיני האוכלוסייה הערבית עדיין יש לעיר נצרת דימוי של מרכז תפקודי, כינוכי וסמלי, בעל פוטנציאל ויתרון יחסי המאפשר לה נסיקה מהירה – מרכיבים שחסרים בערים ערביות ויהודיות סמוכות המתחרות בה. מעמדה של נצרת לא הידרדר לשפל בלתי הפיך. הפוטנציאל הטמון בעיר פותח פתח לתיקון המצב, אך דבר זה דורש הנהגת מדיניות עירונית וממשלתית שונה, שתכליתה חיזוק הדימוי החיובי של נצרת ופיתוחה כעיר ראשה לאוכלוסייה הערבית בישראל. בהקשר זה, כדאי לציין כי שינויים גאופוליטיים חיוביים במזרח התיכון, ובמיוחד שלום עם סוריה ולבנון, עשויים להפוך את מרחב מטרופולין נצרת מפריפרי למרכזי.

3 דפוסי התכנון והמינהל המוניציפלי במרחב נצרת

התפיסה המנחה את מדיניות הפיתוח היזום במרחב נצרת, מדגישה את הצורך בארגון מחדש של המערכת התכנונית הפועלת היום ושל התוכניות המאושרות, נוסף על השינויים המתבקשים במבנה המוסדי המוניציפלי הפועל ביישובים. שני נושאים אלה הם מסלולים חיוניים למימוש הפיתוח היזום. מסלול אחד קשור בתכנון הפיתוח והשני בניהולו. בשני מסלולים אלה קיימת שונות רבה בין היישובים במרחב נצרת. בפרק זה ננסה לנתח את התכנון הקיים והמוצע, ונעמוד גם על מאפייני מערכת התכנון והמינהל המוניציפלי הפועלת ביישובים. לסיום, ננסה להציע כיוונים לארגון מחדש של שתי מערכות אלה הפועלות במשולב תוך זיקה הדדית.

התכנון המקומי במרחב נצרת

הפיתוח בנצרת וביישובים הערביים הסובבים אותה נעשה על-פי תכנון מסדיר ומגביל (חמאיסי, 1994). לעומת זאת, הפיתוח בנצרת-עלית נעשה לפי תכנון יזום. תהליך ההכנה של תוכנית-אב יישובית לרוב היישובים במרחב נצרת הסתיים, אך תוכניות-האב התמקדו ביישובים עצמם, והייתה בהם רק מעט התייחסות אזורית שלרוב ישנה בתוכניות ארציות ומחוזיות נושאיות. תוכניות אלה הוכנו בידי צוותי תכנון שונים בזמנים שונים וביטאו תכנים תכנוניים שונים, שכמעט אין ביניהם תיאום. תפקודי כל יישוב תוכנו בהתאם לצורכיו החזויים אם כי, ניתוח התוכניות מראה שיש בהן פרויקטים שנועדו לשרת את האזור כולו כגון, מכללה בכפר-כנא (גיני וחמאיסי; 2002 מבל, 1998; קידר, 2003).

תוכנית המתאר הארצית, תמ"א 31, הציגה תפיסה חדשה של מרחב נצרת, הכוללת את המרחב המשתרע מיפיע בדרום-מערב עד כפר-כנא בצפון-מזרח. מרחב זה מוכר כמרחב עירוני על-פי תוכניות ארציות. וכך, תוכניות מטרופולין חיפה ותמ"מ 2-9, שהוכנו לאחר מכן, קבעו גם הן את המרחב של נצרת כמרחב עירוני ולא כמקבץ של יישובים בודדים. תמ"א 35 הגדירה את מרחב נצרת "כמרקם עירוני מגובש". התכנון הארצי והמחוזי מתייחס אפוא למרחב נצרת כאל אזור של רצף בנוי. לעומת זאת, התכנון המקומי המתבטא בתוכניות-האב של היישובים, עדיין מנציח גישה של תכנון נפרד לכל יישוב. השונות בתכנים, בגישה התכנונית ובמוצר התכנוני נוצרה בין היתר בשל עיתוי הכנת התוכניות.

התוכנית הראשונה שהותוותה לנצרת הוכנה בשנת 1942 בידי אדר' קנדל, מי שהיה יועץ תכנון ערים של הנציב העליון הבריטי. תוכנית ישנה זו עדיין בתוקף וטרם אושרה תוכנית מתאר אחרת לנצרת. קדמו לתוכנית זו מפות של נצרת (שהכינו טובלר, 1868 ומנסור, 1914), אשר תיארו מצב קיים ולא שימשו בסיס לתכנון עירוני. בתוכנית המתאר המנדטורית של נצרת היו תוכניות מפורטות נקודתיות שתכליתן הייתה לשנות את העיר או להרחיבה, אך הן נעדרו ראייה כוללת של פיתוח העיר. תוכנית המתאר המנדטורית של 1942 (TP365/41) כללה שטח של כ-4500 דונם, אשר רובו הגדול יועד למגורים. גבולות התוכנית הם בעיקרם גבולות האגן הוויזואלי של העיר העתיקה של נצרת המתרכז באזור השוק.

בשנת 1982 יזמה עיריית נצרת את הכנתה של תוכנית מתאר מקומית חדשה (תוכנית מתאר נצרת מספר 4300), אשר כללה את כל תחום השיפוט של נצרת, המשתרע על שטח של 12,500 דונם לערך. התוכנית לא אושרה סטוטורית אך היא הנחתה את התכנון המפורט הנקודתי. התוכנית הוכנה בידי ארבעה מתכננים (השמשוני, אבו נופל, קנג' ונחלה) והדגישה בעיקר את התכנון הפיסי (חמאיסי, 1990). היא כללה תשריט ותקנון עם הנחיות כלליות למימושה. הכנת התוכנית לוותה במאבק ובמחלוקות בין עיריית נצרת והצוות המתכנן לבין ועדת ההיגוי שמונתה על-ידי משרדי ממשלה ייעודיים, בראשות משרד הפנים. המאבק הביא לכך שהתוכנית לא אושרה על-ידי מוסדות התכנון הרלוונטיים.

בשנת 1997 הוחל בהכנת תוכנית מתאר חדשה לנצרת בידי צוות תכנון בראשותו של אדר' רחמימוב (1998), שסיים את עבודת התכנון בסוף 1998. שנת היעד של התוכנית היא 2020. השותפים ליוזמה להכנת התוכנית היו עיריית נצרת, משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון, מינהל מקרקעי ישראל ומשרד התחבורה. בלב התוכנית עמדה תפיסת התיירות כמנוף לפיתוח נצרת (רחמימוב, 1998). התוכנית טרם זכתה לאישור סטוטורי והיא עדיין נדונה במוסדות התכנון. ככלל אפשר לומר שגם בה מדגיש התכנון את ההיבט הפיסי הסטוטורי המסדיר, שאינו חורג מגבולות תחום השיפוט בשטח של 14,261 דונם. התייחסות אזורית או מרחבית ליישובים הסובבים את נצרת אינה עומדת במרכז התוכנית.

הלוח שלהלן מציג את סיכום הייעודים על-פי החלופה המשולבת המוצעת בתוכנית מתאר נצרת 1998, שבמרכזה שינוי ייעודי הקרקע והגדלת השטח המיועד לפיתוח.

**לוח 5: ייעודי קרקע בחלופה המשולבת המומלצת
תוכנית מתאר נצרת, בדונם**

ייעוד	קיים	מוצע	% השינוי
מסחר ומשרדים	136	336	147
מוסדות ציבור	596	1296	117
תיירות ונופש	58	429	640
תעשייה ומלאכה	287	595	107
מגורים	4095	6395	56
שטח ציבורי פתוח	6708	2059	- 69
פיתוח אתר	1681	1545	- 8
דרכים	700	1606	29
סך הכל	14261	14261	--

המקור: רחמימוב, 1998, עמ' 213.

ניתוח התכנים, מדיניות התכנון ואסטרטגיית פיתוח העיר מצביע על יעד רצוי של חיזוק העיר וריכוז הפעילויות העירוניות בגבולות השיפוט שלה כך שתוכל לשרת את העורף היישובי שלה. בתוכנית מתוכננים בתי מגורים ל-110-98 אלף תושבים, דהיינו, הכפלה של אוכלוסיית העיר על-ידי תוספת של 2300 דונם למגורים ל-4095 הדונם הנוכחיים (תוספת של 56 אחוזים). תוספת המגורים המוצגת ברקע התוכנית מושתתת על תפיסה לפיה יעובו השטחים המיועדים היום למגורים ויצופפו, נוסף על גלישה לשטחים חדשים שינוצלו למטרה זו. התוכנית מניחה גם שינוי בהסבות ייעוד שטחים ממגורים לעסקים. העיקרון התכנוני המנחה את הכנת התוכנית הוא שנצרת תמשיך להיות מרכז וגלעין ליישובים הנשענים עליה במרחב. תוכנית המתאר של נצרת מחזקת את הפיתוח בעיר עצמה, דבר שעשוי לעבות ולצופף את המגורים ולרכז את הפעילויות העסקיות והמינהליות בתוך העיר, כך שתוכל לממש את היתרונות היחסיים שלה. היא מגדילה את סיכויי ההצלחה של נצרת להתחרות עם נצרת-עלית והיישובים הסמוכים, המושכים אליהם חלק מהפעילויות שהיו מרוכזות בה.

אולם התוכנית אינה בוחנת את האפשרות של הישענותה של נצרת על היישובים הסמוכים, שחלקם ייעד שימושי קרקע היכולים לשרת גם אותה, וזאת לאחר זיהוי היתרונות היחסיים של כל יישוב במרחב. דהיינו, התפיסה התכנונית המנחה את המתכננים היא כי נצרת היא גלעין עירוני המקרין על עורף יישובי. אבל, במקרה של נצרת הן הגלעין הן העורף היישובי חלשים מבחינה כלכלית. מגבלות של זמינות שטח בגלעין ומחסומים בפני חידוש עירוני בו עלולים לסכל את מימוש התוכנית. על כן יש לשקול תפיסה תכנונית השואפת לחזק את העורף היישובי של הגלעין, צעד אשר יביא בעקבותיו לחיזוק הגלעין עצמו.

מן ההיבט הניהולי-המוניציפלי, התוכנית מניחה המשך של המצב המינהלי והמוניציפלי הקיים, אך עם זאת מציינת את הצורך בשיתוף בנושאים או בפרויקטים ייעודיים בין הרשויות השונות הפועלות במרחב נצרת. התוכנית מתייחסת לנצרת כמרכז תעסוקה בתחום השירותים, אך לא בוחנת אפשרות של היווצרות מצב של תחרות בת-קיימא בין נצרת ליישובים הסמוכים לה. התפיסה מאחורי התוכנית הייתה הכנת תוכנית מתאר מקומית, והיא לא שמה דגש על היתרונות לגודל של המרחב המטרופוליני של נצרת ומקומו במערך היישובי הארצי. התוכנית מדגישה את מרכזיותה של נצרת, אך היא אינה מפתחת בצורה מספקת כלים מרחביים של שימושי קרקע ומבנה ארגוני מוסדי העשוי לאפשר את מימוש מרכזיותה.

עיריית נצרת-עלית ומשרדי הממשלה הכינו במשותף תוכנית אב לעיר אשר צופה אוכלוסייה המונה כ-120 אלף נפש עד שנת 2020. תוכנית זו נועדה לשנות את התוכנית הקיימת לנצרת-עלית והתוכנית המאושרת משנת 1981. התוכנית כוללת תחום שיפוט של כ-25 אלף דונם ושואפת להגדיל עוד את תחום השיפוט של העיר על חשבון רשויות סמוכות. כמו כן, היא פועלת להעתיק את המרכז הניהולי של גלעין נצרת ההיסטורי לאזור חדש, סביב אזור התפר בין נצרת לנצרת-עלית. צעד זה, שחלקו הגדול כבר הושלם, גרם להתרוקנותה של נצרת ממוסדות ציבוריים ממלכתיים וכלכליים. נצרת-עלית החלה להקים בו את קריית הממשלה, היכל המשפט, בניין עיריית נצרת-עלית, קניון לב העיר, השוק הפתוח, אזור המיועד לפונקציות ציבוריות ולתיירות אזורית.

נצרת-עלית נתפסת בעיני מנהיגיה ותושביה כעיר מחוז, שממשת יעדים גאופוליטיים. בתכנונה ניכרות לפיכך שתי רמות של התייחסות. הרמה הראשונה היא תכנון של שכונות שבהן יהיו מרכזי שירותים לתושביהן ולאוכלוסיית העיר. שכונות אלה קמות באמצעות בנייה תקציבית יזומה של משרד השיכון, או חברות קבלניות המקבלות תמיכה ממנו. הרמה השנייה מבוססת על תפיסה לפיה נצרת-עלית היא מרכז מחוזי וארצי, מלבד היותה ספק שירותים כלל עירוניים לאוכלוסיית העיר. במרחב העיר מתוכנן מרכז עירוני ראשי אורכי אשר ישרת את כל אוכלוסיית העיר והמחוז, והוא ממוקם באזור התפר בין נצרת לנצרת-עלית. כאן מרוכזים מבני המינהל, השירותים והמסחר שלהם אופי כלל עירוני ומחוזי. במקביל לכך, התוכנית מציעה מרכזי מסחר ושירותים עירוניים משניים. מטרת אלה היא לשרת את אוכלוסיית העיר והמרחב האורבני שלה. בנצרת-עלית קיימים שלושה אזורי תעשייה גדולים; שניים מהם הנם אזורי תעשייה עירוניים שמשכו יזמים מכל רחבי הארץ. אזור תעשייה שלישי בעיר הוא אזור תעשייה ציפורית, שמתפקד כאזור תעסוקה מטרופוליני במחוז הצפון. תוכנית האב של נצרת-עלית שמה דגש על פיתוח העיר גם כעיר מחוז מרכזית מבחינת שירותים ותעסוקה. היא אינה מתמקדת בתחום השיפוט שלה, אלא מציגה קשרים והשלמות עם אזורים או יישובים סמוכים.

תוכניות האב של נצרת ושל נצרת-עלית אינן מתואמות ואינן מתייחסות זו לזו זולת בנושא מערך הכבישים, זה הקיים וזה המוצע, שאינו בהכרח מוסכם עליהן. שתי הערים נתפסות בעיני עצמן כמרכזים מחוזיים. המיקום של המרכז המחוזי הראשי בתוכנית האב של נצרת-עלית יוצר מבנה מרחבי של עיר הבנויה משני חלקים סביב מע"ר באזור

התפר. כל עיר והמרכז העירוני המקומי שלה. המבנה העירוני הנוצר במרחב נצרת, בין נצרת לנצרת-עלית, מוביל לפיתוח מרחב עירוני מפוצל על בסיס לאומי ואתני. בין שני חלקי מרחב הערים ניכרת שונות מבחינת צורת הבנייה, אופי התשתית וצביון השכונות, וכמובן, המרקם החברתי של השכונות. המבנה המרחבי החברתי המפוצל של נצרת ונצרת-עלית עשוי ליצור מתחים, אם לא יתקיים מנגנון ניהולי מוסדי המסוגל לצמצם את הפערים והמתחים ולהגביר את התיאום בין חלקי המרחב האורבני המפוצל.

אשר ליישובים אחרים במרחב נצרת קיימות לגביהם תוכניות מתאר מאושרות, ותוכניות שנמצאות בתהליך אישור. הוועדה המקומית 'מבוא העמקים' סיימה את הכנת תוכניות האב לכל היישובים שבמרחב התכנון שלה במטרה לכוון את פיתוח היישוב לקראת שנת 2020, ולתקן את תוכניות המתאר המאושרות על-ידי הכנת תוכניות מפורטות מתחמיות. הוועדה המקומית 'מבוא העמקים' סיימה את הכנת תוכנית האב לריינה בשנת 1998 (מבל, 1998) וייזמה הכנת תוכניות מפורטות לחלק מהמתחמים ביישוב. היא הכינה תוכנית אב למשהד בשנת 1996 (מבל, 1996), שתכליתה לכוון את פיתוח היישוב ולערוך תכנון מחדש של תוכנית שאושרה בשנת 1993, להרחיב את תוכנית המתאר ולשנותה (טלדור מערכות מחשבים, 1997). תוכנית מתאר מורחבת של כפר-כנא קיבלה תוקף בשנת 1999. תוכנית זו באה לתקן תוכנית מתאר שאושרה בשנת 1992. בשנת 2000, הוועדה המקומית יזמה הכנת תוכנית אב ליישוב (גיננו וחמאיסי, 2002). הושלמה גם הכנת תוכנית אב לעין מאהל (קידר, 2003) ועוד קודם לכך ליפיע (מבל, 1998). מקצתן של תוכניות אלה אימצה הוועדה המחוזית ואחרות עדיין נמצאות אצלה בתהליך בדיקה. בחינת התוכניות של היישובים במרחב נצרת מראה כי קיים תהליך של תכנון מחדש לכל התוכניות. התוכניות המוצעות מתמקדות בעיקר ביישובים ואינן מבוססות על תפיסה אזורית. תוכניות האב מציעות שטחים לפיתוח שאינם בנויים – קפיצת מדרגה בגישה התכנונית שבעבר הייתה מבוססת על תכנון קיים – אך התוכניות עדיין חסרות תכנון מספק בהיבט האזורי.

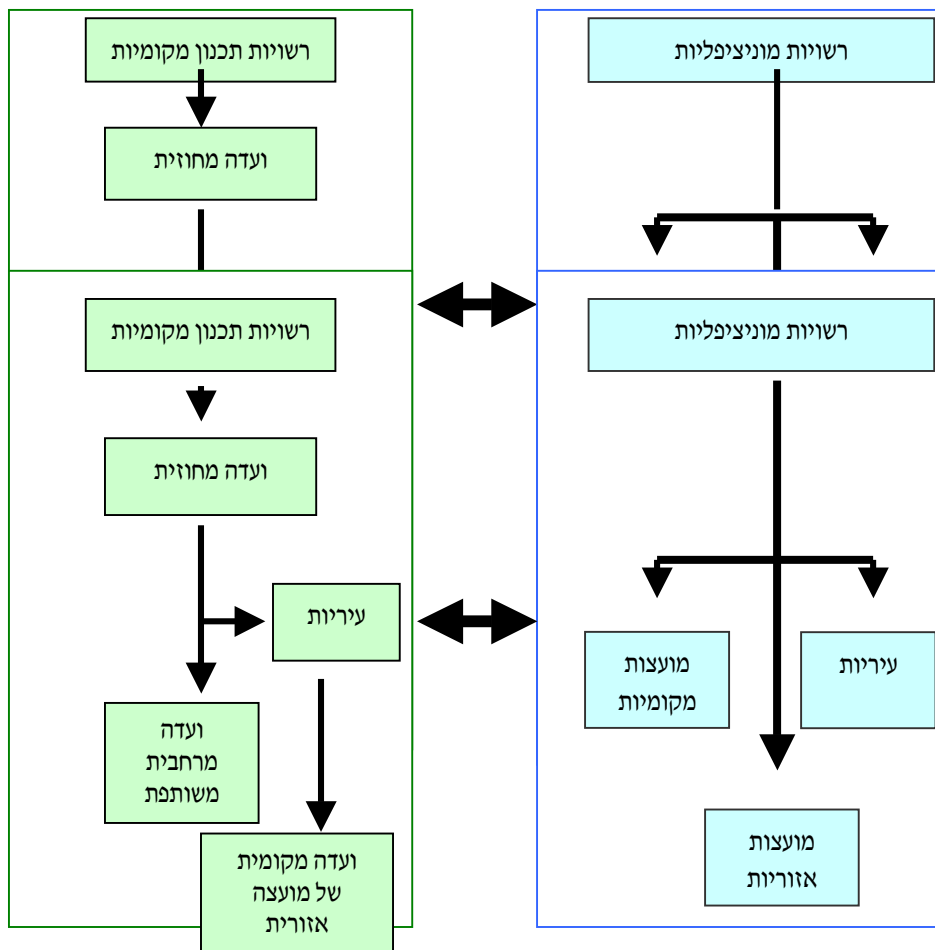
השלטון המקומי והמינהל התכנוני במרחב נצרת

בין הגורמים המשפיעים על צמצום השיתוף והתיאום התכנוני במרחב נצרת הוא הפיצול המוניציפלי והפיצול של המינהל התכנוני. מרחב נצרת מתפלג בין שתיים-עשרה רשויות מקומיות ושש ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה, ששייכות כולן לוועדה המחוזית לתכנון ובנייה במחוז הצפון. ריבוי של רשויות מקומיות, שכל אחת מהן פועלת לייצוג אינטרסים מקומיים נפרדים, תוך הקדשת מעט תשומת לב לפיתוח משותף עם יישובים סמוכים, יצר מצב של תחרות על שימושי קרקע וייעודים במרחב, שאינם מתואמים בין הרשויות המקומיות השונות.

כמו כן, ההבדלים בין הרשויות המקומיות מבחינת מעמדן התכנוני יצרו מצב לפיו חלק מהרשויות המקומיות העירוניות (נצרת, נצרת-עלית ומגדל-העמק) מגלמות גם מרחב תכנון מקומי עצמאי, שיש לו תפקיד בתכנון, באישור התכנון, במתן היתרי בנייה ופיקוח

ואף בענישה. לעומתן, הרשויות המקומיות השייכות למרחבי תכנון מקומי משותפים, כגון הרשויות המקומיות כפר-כנא, משהד, ריינה, עילוט, יפיע, אכסאל ועין-מאהל קשורות לוועדה מקומית מרחבית מבוא העמקים, אשר מנהלת את התכנון המרחבי עבור הרשויות המקומיות האלה. במקצת המקרים מתגלעות סתירות בין היעדים ורצונם של ראשי הרשויות המקומיות לבין מטרות הוועדה המקומית המרחבית והכלים שעל-פיהם היא פועלת. לטענת ראשי הרשויות המקומיות, אלה אינם מתיישבים במקרים רבים עם צורכי האוכלוסייה הערבית, המנופים והמגבלות שלה. מימוש הכלים התכנוניים של הוועדה הוא בר ביצוע רק בתנאים של חברה מודרנית, בעלת ניידות ומוביליות, שמלבד ניידותה במרחב מאפשרת גם סחר ברכוש הקרקעי. תנאים אלה אינם מתקיימים בקרב רוב האוכלוסייה הערבית ביישובים שעוברים תהליך עיור סלקטיבי.

איור 2: חלוקת מרחב נצרת בין רשויות מקומיות וועדות מקומיות שונות



לוח 6: המצב המוניציפלי והתכנוני במרחב נצרת, 2003

שם היישוב	שנת הקמת רשות מקומית ¹	שטח שיפוט בדונם ²	שנת מתן תוקף לתוכנית מתאר קיימת ²	מצב תוכנית בהכנה ³	שיוך לוועדה מקומית ⁴
נצרת	1877	14,445.0	1942	תוכנית מתאר 1998	נצרת
נצרת-עלית	1974	28,156.0	1978	תוכנית אב 1992	נצרת-עלית
יפיע	1960	4,073.1	1991	הכנת תוכנית 1996 הכנת תוכנית מתאר 2003	מבוא העמקים
עילוט	1991	4,344.0	1996	הוכנה תוכנית אב 1995	מבוא העמקים
עין-מאהל	1964	5,388.7	1996	תוכנית אב 2003	מבוא העמקים
ריינה	1968	12,467.5	1993	הכנת תוכנית אב 1997	מבוא העמקים
משהד	1960	5,750.9	1994	הכנת תוכנית אב 1996	מבוא העמקים
כפר-כנא	1968	10,266.0	1999	הכנת תוכנית מתאר/הרחבה 1999 תוכנית אב 2002	מבוא העמקים
אכסאל	1964	8,722.0	1995	הכנת תוכנית אב 2000 תוכנית מתאר 2003	מבוא העמקים
כל היישובים		93,613.2			

- מקור: 1. למ"ס ומשרד הפנים (2002).
 2. טלדור מערכות מחשבים (1997), ועדה מקומית מבוא עמקים 2003.
 3. איסוף מידע מהרשויות המקומיות.
 4. עוטפות את נצרת שתי מועצות אזוריות יזרעאלים וגליל תחתון שהכינו תוכניות אב ומתאר ומתפקדות גם כוועדות מקומיות מרחביות לתכנון ובנייה.

החלוקה המינהלית בין גוף מוניציפלי לגוף המנהל את התכנון היא מודל של שיתוף כפוי על הרשויות המקומיות, שהיו מעדיפות להפוך לוועדות מקומיות עצמאיות בדומה לערים. לערים אלה יש סמכות לנהל את המרחב העירוני בהתאם לצורכיהן ולסדר קדימותם, מצב שאינו קיים כשמדובר ברשויות מקומיות השייכות לוועדה מקומית מרחבית. זאת ועוד, המשך השליטה של מי שאינם ערבים במשאב התכנוני בוועדה

המקומית והמחוזית, מעורר התנגדות ואי אמון בקרב הערבים. החלוקה המוניציפלית והתכנונית היום מקשה על תיאום בין רשויות אלה, והיעדרו משפיע על פיתוח היישובים השכנים השייכים לרשויות ולוועדות מקומיות שונות לתכנון ובנייה.

מלוח 6 עולה כי מלבד נצרת שבה קיימת מסורת מוניציפלית רבת ימים, הרשויות המקומיות האחרות הן צעירות. הרשויות המקומיות ביישובים הערביים מפעילות ומנהלות חברה מסורתית העוברת תהליך עיור סלקטיבי וסובלת ממגבלות משאבים. לעומתן, עיריית נצרת-עלית פועלת לפי כללי ניהול מודרניים יותר ומותאמים לחברה עירונית. נוסף על החלוקה המוניציפלית יש חלוקה בין רשויות תכנון נפרדות ועצמאיות, שגם בינן אין תיאום. אמנם היישובים הערביים הסובבים את נצרת שייכים לוועדה מקומית מרחבית אחת, אך ועדה זו מכינה תוכניות ליישובים אלה בנפרד, והן מתוכננות בידי צוותים נפרדים ובעיתוי שונה. עוד מראה הלוח שלכל היישובים, מלבד נצרת, יש תוכניות מתאר מאושרות שהכנתן החלה קודם שקיבלו תוקף בשנות התשעים, ונמשכה לפחות חמש שנים. התוצאה היא הכנת תוכנית אב חדשה לאחר אישור תוכנית המתאר, כלומר, נוהל הפוך. שכן תוכנית המתאר אמורה להיגזר מתוכנית אב כוללת ליישוב, ואילו במציאות תוכניות המתאר שהוכנו ליישובים הערביים נעשו לפני תוכנית אב המגדירה פרוגרמת ייעודי קרקע, ומדיניות פיתוח שניתנת למימוש בשלבים. עד אמצע שנות התשעים רשויות התכנון והרשויות המקומיות לא היו מודעות לצורך בהכנת תוכניות אב ליישובים. סוגי התכנון השכיחים היו תוכניות מתאר ותוכניות מפורטות. מאז גוברת והולכת המודעות לצורך בהכנת תוכנית אב מנחה קודם להכנת תוכנית מתאר. היום קיימות תוכניות אב לכל היישובים במרחב נצרת, הנמצאות בשלבי אימוץ שונים על-ידי מוסדות התכנון. בשנת 2001 החלה גם הכנת תוכנית סובב-נצרת אך התוכנית חלקית בלבד, ותהליך התכנון עדיין לא הושלם (מבל, 2001).

עוד עולה מלוח 6 כי תחום השיפוט של רשויות מקומיות במרחב נצרת כולל כ-40 אלף דונם, תחום השווה בגודלו לתחום השיפוט של חיפה והקריות. במרחב זה קיים אפוא פוטנציאל פיתוח שיש לנהלו כדי להביא לניצול יעיל ומאוזן של המרחב. כפי שכבר צוין, מבחינת גודל האוכלוסייה במרחב זוהי כמעט העיר הרביעית בגודלה במדינת ישראל. גודל השטח והאוכלוסייה הם בעלי פוטנציאל מוכח למרחב נצרת, שיכול להיות מוקד פיתוח ארצי, אלא שמדיניות הקצאת המשאבים מפלה אותו לרעה והקיטוע המוניציפלי והתכנוני מונעים את סיכויי ניצולו היום.

ניתוח התכנון במרחב נצרת

בחינת המצאי התכנוני של הרשויות במרחב נצרת, שכללה ניתוח של תוכנית האב והמתאר של נצרת 1998, תוכנית האב של נצרת-עלית 1997, תוכנית האב של ריינה 1998, תוכנית האב של משהד 1997, תוכנית המתאר של כפר-כנא 1999, ותוכנית האב של כפר-כנא 2002, ותוכניות המתאר והאב של שאר היישובים במרחב העירוני של נצרת, מצביעה על הממצאים הבאים:

א. הדגש בתוכניות אלה הוא על המקומיות, דהיינו, תכנון היישוב בתוך תחום השיפוט שלו. תפיסה של מקומיות מנחה את התכנון ומתעלמת מתהליכים המתרחשים ביישוב השכן, שלהם השלכות על הפיתוח ביישוב המתוכנן.

ב. בחלק הכולל איסוף נתונים קיימת התייחסות אזורית להיבטים של כל תוכנית. אך היא אינה מבוססת על תפיסה שלפיה המרקם היישובי המתוכנן ביישוב יהיה חלק ממרקם אורבני תפקודי גדול, והכרה בכך שבין היישוב המתוכנן ליישובים השכנים קיימות זיקות שעשויות להשפיע עליו לטובה – על-ידי הגדלת הזדמנויות, או לרעה – על-ידי תחרות או כפילויות מיותרות המקטינות את היכולת התחרותית של המרחב. בעת הצגת הפתרונות התכנוניים, המתכננים לא שמו דגש על הממד האזורי והבין-יישובי, על אף הדיון בו בשלב איסוף הנתונים. בשיחות עם ראשי רשויות עולה כי הם מעדיפים את ההתמקדות בתכנון יישוביהם על פני התייחסות ליישובים שכנים. המתכננים פועלים בהתאם להנחיות אלה הזוכות לאישור של ועדת ההיגוי, שבה השותפים המרכזיים הם נציגים של משרדי ממשלה. נראה לי כי בנסיבות אלה, יש להנחות את נציגי משרדי הממשלה בוועדות ההיגוי לשים דגש על ההיבט הבין-יישובי או האזורי בעת דיון על פתרונות תכנוניים, ובכלל זה במרחב נצרת. יש להסביר לאנשי הנציגות המקומית וראשי הרשויות את היתרונות הטמונים בשיתוף, במיוחד כאשר מדובר באוכלוסייה בעלת מאפיינים דומים ושיוך לאומי אחד.

ג. מהנדסי תשתיות שהשתתפו בהכנת התוכניות של מערך הדרכים הטמיעו אומנם עקרונות של תכנון ארצי ומחוזי בתוכניות האב או המתאר, אך חסרה להם התייחסות למשמעויות ולהשלכות של פיתוח דרכים אלה על המערך התפקודי של היישובים ועל ארגון שימושי הקרקע או ייעודה. מתכנני התשתיות והדרכים התייחסו לדרכים אלה כדרכים המאפשרות נגישות אל שירותים ומחברות בין חלקי היישובים במרחב, אך לא בחנו אותן כמנופי פיתוח סביבם אפשר לארגן מערך ייעודי קרקע במרחב האורבני.

א. התחזיות הדמוגרפיות של מתכנני התוכניות של אותם יישובים התבססו על תחזיות של תמ"א 2/6, שהגדירה "מנות" של אוכלוסייה ביישובים אלה. התוכניות לא הביאו בחשבון שמדובר במרחב שבו קיימת מערכת ניידות פתוחה, שנעה בהתאם להזדמנויות של זמינות מגורים או קרקע לבנייה. תהליך המעבר ממקום למקום של האוכלוסייה במרחב נצרת החל עוד בסוף שנות השמונים, שאז עבר חלק מאוכלוסיית משהד לריינה וחלק מאוכלוסיית נצרת ליפיע, לריינה ולנצרת-עלית. להפיכת מרחב המגורים, ממרחב יישובי מקומי למרחב גדול יותר, יש השלכות שהתוכניות המאושרות, או אלה שבתכנון, לא העמיקו בהן, והן אף לא שימשו ציר חשיבה מרכזי בתוכניות אלה. התוכניות ממשיכות להניח כי אין הגירה פנימית גדולה בין יישובים ושהגירה כזו גם לא תתרחש בעתיד. די בהצגת דוגמה אחת של פרויקט "בנה ביתך" בכפר-כנא כדי להפריך הנחה זו. ממ"י (מינהל מקרקעי ישראל) העמיד למכרז 100 מגרשים לבניית מגורים בפרויקט זה. מתוך מאה המגרשים רק 10 אחוזים רכשו תושבי כפר-כנא את השאר רכשו תושבי נצרת. 50 אחוזים מן המגרשים שנחכרו באזור התעשייה כפר-כנא מצויים מחוץ לכפר-כנא (מנצרת, ריינה,

אכסאל ומשהד). שתי דוגמאות אלה משלוש השנים האחרונות מצביעות על מגמה של עלייה במוביליות של האוכלוסייה במרחב נצרת. תושבים ויזמים נוטים לראות בו מרחב תפקודי אחד, שבו הם יכולים לנוע, אך ראשי רשויות ומתכננים לעומת זאת טרם הפנימו מגמה כלל-עולמית זו של מעבר אוכלוסייה ועסקים בין יישובים. אמנם התופעה בראשיתה אך יש לנקוט עמדה ברורה כלפיה. האם יש לחזק אותה על-ידי היצע קרקע למגורים באזורים פנויים כגון מצפון לריינה או בכפר-כנא ובכך להאיץ את קצב תופעת ההגירה הפנימית, תופעה אשר תשפיע על עיצוב מרחב נצרת בשני העשורים הבאים? או, שמא יש לאמץ מדיניות שלפיה ימשיכו היישובים עצמם לספוג לתוכם את גידול האוכלוסייה, ללא הגירה פנימית בין יישובי המרחב וחלקיו – מדיניות, אשר תנחה את התכנון והפיתוח ותשמר את המבנה הקהילתי היישובי הקיים? המנהיגות המקומית והתושבים נדרשים להבין את ההשלכות ארוכות הטווח על הזדמנויות הפיתוח ביישובים בפרט ובמרחב נצרת בכלל, של כל אחד מסוגי המדיניות האלה על יתרונותיהם וחסרונותיהם.

ד. ההיבט המקומי הצר ניכר גם בממד התעסוקתי. כל תוכנית הציעה אתר או אתרים המיועדים לתעסוקה או לתעשייה, בלי לבחון לעומק את המשמעויות האזוריות והארציות של יצירתם. כל תוכנית התייחסה אמנם לשדה התעסוקה האזורי של מרחב נצרת ואף מעבר לכך למעגלי הנוסעים אליו לעבודה יום יום מיישובים סמוכים, אך הגדרת היקף אזורי התעסוקה ומיקומם נגזרה מאינטרס מקומי שתכליתו הייתה ההכנסות העצמיות של הרשות המקומית, ויצירת הזדמנויות תעסוקה ביישוב. התוכניות לא התייחסו למרחב נצרת כאל אגן או מקווה תעסוקה אחד שראוי להסדיר את השימושים בו בהתאם ליתרונות יחסיים של כל אתר מוצע. פיזור אזורי תעשייה קטנים אשר נועדו לקלוט את המלאכה הקיימת ביישובים, וריכוז המלאכה בהם כדי למנוע מטרד באזורי המגורים, אין בהם כדי לשלול שיתוף באזורי תעשייה גדולים במרחב נצרת אשר ישרתו את כל היישובים.

ה. התוכניות אינן מציעות מנגנונים של יישום וניהול להשגת יעדיהן או ליצירת התיאום או השיתוף האזורי שטוענות לו חלקן. ההנחה של תוכניות אלה היא שהמנגנונים התכנוניים והמוניציפליים הקיימים יכולים לנהל את הפיתוח במרחב היישובי, ואין צורך בארגון מחדש של מנגנוני ניהול הפיתוח הקיימים או בהצעת גופים חדשים על בסיס פונקציונלי או מרחבי. נראה כי בתחום זה התוכניות החטיאו את מטרתן, ונאלצו להתמודד עם חלופות לניהול הפיתוח ולמימושו. התוכניות ממשיכות להתבסס על גישה מגבילה ולא על אימוץ גישה יזומה בתכנון ובפיתוח המרחב. תוכנית נצרת אמנם מציעה פרויקטים למימוש, אך דרוש גם להבהיר את מנגנוני המימוש התכנוניים והמימוניים שיעמדו לרשות התוכנית.

ו. התוכניות המוצעות משכפלות את מסורת התכנון במדינת ישראל ומתמקדות ביישוב. המוצר של תהליך התכנון הוא תוכנית מתאר המגדירה את ייעודי הקרקע במרחב היישוב ככלי להוצאת היתרי בנייה. תפקיד המתכנן הוא להציע פריסה של ייעודי קרקע המבוססת על לימוד שימושי קרקע קיימים, לזהות את הצרכים ברמה המקומית ולערוך פרוגרמה המצדיקה את ייעודי הקרקע המוצעים. חלק

מהתוכניות, כגון תוכנית אב מתאר נצרת, מנסה לעבור לגישה מתקדמת יותר בתכנון, זו של הצגת רשימת פרויקטים לפיתוח. ואף-על-פי-כן, תוכנית זו משכפלת גם היא מסורת של תכנון מסדיר, ובמקרה של יישובים ערביים – מגביל. נראה כי יש לגבות תוכניות אלה בתוכניות פיתוח המאפשרות את ייזום הפיתוח ואת ניהולו בראייה כוללת, על-ידי זיהוי מנופים אסטרטגיים ברמת היישוב והמרחב האורבני המשתלבים עם התמורות הכלכליות הארציות והגלובליות. התפיסה של מקומיות בתכנון אינה פותחת אפיקי חשיבה תכנונית חדשים. יש לדבר השלכות על פיתוח היישוב בתנאי תחרות. כך, יכולת התחרות של יישובים שאינם מפתחים תפיסה פתוחה, גמישה ויזמית מוגבלת.

ז. התוכניות הארציות והמחוזיות מציעות תפיסה פתוחה יותר הרואה במרחב נצרת יחידה תפקודית של מטרופולין מתמחה במתן שירותים, במיוחד בעבור האוכלוסייה הערבית. התוכניות היישוביות המקומיות אינן עונות על הגדרה זו בגלל תפיסת היסוד המקומית שלהן, ולפיכך נבצר מהן להציע פונקציות מטרופוליניות בתחומן. מגבלות הבעלות הפרטית על הקרקע מייצרות מכשול נוסף, ובמיוחד כאשר מנהלי התכנון המקומי ממשיכים למנוע פיתוח שטחים חדשים, ומנציחים גישה של עיבוי וגלישה מוגבלים של היישוב. מבחינה פרוגרמטית תוכנית אב נצרת מנסה להציע פונקציות על-מקומיות, אך מגבלות השטח מונעות את אפשרות המימוש של פונקציות עתירות שטח אלה, ואת מיקומן ביישובים סמוכים. יישובים אלה אינם מייעדים שטח בתוכניות האב שלהם למטרות אלה, והניגוד או הסתירה בין הנחות התכנון הארצי והמחוזי לתכנון המקומי מגבילים את פיתוח המרחב. תוכנית מחוזית חלקית סובב-נצרת ניסתה להתמודד עם הגדרת הצרכים האזוריים של מרחב נצרת וחלוקתם בין היישובים. בנושא זה התעוררה מחלוקת בין היישובים שגרמה לעיכוב אישור התוכנית, ולימים להקפאתה.

המסקנה העולה מניתוח התוכניות המאושרות ואלה שבהכנה, ומהצגת המבנה המוניציפלי היא כי יש צורך בתכנון מחדש של תוכניות אלה לפי גישה תכנונית שונה, המבטיחה הסתכלות פנימה על צורכי היישוב, ובד בבד מבטיחה ניתוח והסתכלות החוצה יישובים שכנים ומרחבי זיקות. בין היתר, התוכנית צריכה לכלול לא רק תכנון פיסי סטטוטורי אלא גם תכנון כלכלי וחברתי, הלוקח בחשבון את ההיבטים הניהוליים והארגוניים כמרכיבים מרכזיים בתכנון.

שונות בדגמי הפיתוח העירוני במרחב נצרת

במרחב נצרת קיימים שלושה דגמי פיתוח עיקריים. את הדגם הראשון מייצגת נצרת הוותיקה. את השני מייצגת נצרת-עלית, החדשה, והשלישי כולל דגמי פיתוח של היישובים הכפריים שעברו תהליך עיור במרחב נצרת. דגמי הפיתוח של נצרת והכפרים דומים זה לזה באופיים ובמנגנוני הפיתוח הלא מתוכננים המסורתיים הפועלים בהם. לעומתם, הדגם של עיר מתוכננת נוצר בהתערבות מוסדית יזומה חזקה, שיצרה מרקם אורבני מסודר מבחינת מערך כבישים, הפרדה בין שימושי הקרקע, מבנה שכונתי,

מתחמי מגורים וזמינות ראויה של שטחים לצורכי ציבור, אשר פרוסים בהתאם לצורכי האוכלוסייה. נצרת-עלית מייצגת את התרומה הברורה של התערבות ממשלתית בפיתוח עירוני לקראת הקמת עיר חדשה. העיר מתוכננת בהתאם לעקרונות של תכנון יזום ומפתח, בלא מגבלות של קרקע או משאבים כספיים, או מינהל עירוני הסובל פוליטיזציה יתרה על בסיס שיוכי בשלטון ובמינהל המקומי. ההחלטות על הקמתה ופיתוחה של נצרת-עלית אינן מקומיות אלא ממשלתיות. למימושן מוקצבים משאבים כספיים ומימון ביניים, קרקעות מדינה ותמיכה ניהולית. חלק גדול מהקרקעות המיועדות לפיתוח בנצרת-עלית היה במקור בבעלות תושבי היישובים הערביים הסמוכים. הפקעת קרקעות מבעלים ערביים ומיישובים ערביים לטובת "ציבור" ויעודן לפיתוח נצרת-עלית (היהודית) מגדילים את הניכור והעוינות בין נצרת-עלית לבין היישובים הסמוכים.

לעומת דגם העיר החדשה, נצרת מייצגת מודל הפוך של עיר ותיקה, אשר התרחבה מגרעין היסטורי ללא תכנון יזום או התערבות מוסדית או ממשלתית להכוונת הפיתוח או הסדרתו. הפיתוח האורבני הפנימי של נצרת הושפע בעיקר מגורמים פנימיים הקשורים בבעלות על הקרקע, במבנה החברתי, ביכולת הכלכלית של האוכלוסייה והרשות המקומית ובמבנה הפיסי של מרחב העיר. בתוך העיר הוותיקה קיימים כמה פרויקטים בתחום השיכון שהוקמו בהתאם לגישת הפיתוח היזום, בתמיכה ובהתערבות ממשלתית, והם מציגים דגם נקודתי שונה בתוך נצרת. ביניהם: פרויקט "שיכון הפועלים הערבים" שבנייתו החלה כבר בשנת 1958, שיכון אלראם שבנייתו החלה בשנת 1976, שכונת הוורדים שבנייתה החלה בשנת 1988 ופרויקט כוכב הצפון שבנייתו החלה בשנת 1991. קיים בהם תכנון תשתיות יזום ומפתח, מערך דרכים מסודר וניצול של הקיבולת המתוכננת על-פי תוכנית המתאר שלהם. הדגם השלישי, שאינו שונה מדגם הפיתוח האורבני בנצרת, מלבד לממדיו הקטנים יותר, הוא הפיתוח הסטיכי הלא מתוכנן בכפרים, שבהם זחל הפיתוח מגלעין ותיק מחולק עדתית וחמולתית. התרחבות השטח הבנוי בכפרים לא התרחשה בהתאם לתכנון מקדים ומכוון ופיתוח תשתית ושירותים באזור החדש. נהפוך הוא, התכנון נועד להסדיר מצב קיים והפיתוח המינימלי ענה על צרכים דחופים כמו שירותים קהילתיים חסרים. עקב כך בתי-הספר מוקמו בהתאם לזמינות קרקע ולא על-פי שיקולים של פריסה נכונה של האוכלוסייה שאותה נועדו לשרת. דגם הפיתוח שנוצר באזורים החדשים בכפרים ובנצרת שכפל את הת-פיתוח ללא כל התערבות מוסדית-ממשלתית. השלטון המקומי החדש שהיה חסר ניסיון ניהולי-מוניציפלי ונטול משאבים לפיתוח וניהול אורבני, תפקד כגורם מגיב לצורכי האוכלוסייה ולא כגוף מוסדי המנהל פיתוח יישובי.

ההסבר לפיתוח המסורתי והסטיכי בנצרת ובכפרים שבמרחבה נעוץ בהתעלמות ממשלתית מגמתית מצורכי האוכלוסייה ביישובים אלה, העוברים תהליך גידול אוכלוסייה מואץ. היחסים העכורים בין האוכלוסייה הערבית למוסדות המדינה הושתתו על חשדנות הדדית, והשפיעו על דגמי הפיתוח במרחב נצרת. שליטת המדינה ומוסדותיה במשאבי התכנון, היינו הקרקע והכספים, שאותם לא העמידה לרשות היישובים הערביים היו הגורמים המרכזיים לאי-שוויון בדגמי הפיתוח. לא די

שהיישובים הערביים לא היו יעד לפיתוח ממשלתי, התכנון המרחבי היה כלי בידי הממסד כדי לצמצם את הזדמנויות הפיתוח ולהעמיד אותו לרשות יישובים יהודיים סמוכים כגון נצרת-עלית במקרה שלנו.

מלבד לאופי היחסים בין הממשלה לאוכלוסייה הערבית והיקף המשאבים המצומצם שעמד לרשות הרשויות המקומיות הערביות, שיטת הבנייה העצמית המקומית, הבעלות הפרטית על הקרקע, המבנה הפיסי ההררי והיחסים החברתיים המסורתיים השפיעו גם הם על המבנה של השלטון המקומי ביישובים ותפקודו, והיה להם תפקיד מכריע בעיצוב הדגם העירוני המסורתי בתוך נצרת והכפרים. להלן ננסה לפרט גורמים אלה והשלכותיהם על יצירת הדגם האורבני של נצרת כעיר ותיקה מסורתית.

שיטת הבנייה העצמית ביישובי מרחב נצרת

מלבד הפרויקטים של השיכון הציבורי שצוינו אשר נבנו בבנייה רוויה קבלנית (חמאיסי, 1990; שנל ופארס, 1996), כל הבנייה למגורים בנצרת וביישובים הערביים במרחבה היא בנייה עצמית על קרקע בבעלות פרטית. לשיטת בנייה זו יש קשר הכרחי, מן הסתם, בין זמינות הקרקע בבעלות פרטית של הבונה לבין הקמת המבנה. קצב הבנייה והיקפה נקבעים לפי הצרכים ויכולת היזם ולא לפי זכויות הבנייה המוקנות על-פי תכנון מתארי מאושר. השיטה גם חסכונית ליזם מבחינת בעלויות הבנייה, משום שאינה נושאת תשלום של תקרות ודמי ניהול לקבלנים או לחברות מינהלות. יש גמישות מבחינת הזמן משום שאין חובה לסיים את הבנייה כדי לזכות באישור למימוש או ניצול. אפשר גם להשלים את הבנייה לפי מחזור דורות. שיטת הבנייה העצמית צורכת קרקע ואינה מאפשרת ניצול יעיל של קרקע ותשתיות בטווח הקצר. אולם, בטווח הארוך צפוי להתרחש תהליך של עיבוי וציפוף בהתאם למחזור הדורות במשפחה הגרעינית, שיאפשר ניצול יעיל יותר של תשתיות וקרקע. שיפור התשתית מצריך מימון ביניים ציבורי כדי למנוע תת-פיתוח באזורים שבהם רווחת שיטת בנייה עצמית זו. ביישובים הערביים במרחב נצרת שכיחה שיטת הבנייה העצמית. ראוי להדגיש כי ציפוף ועיבוי של הבנייה העצמית למגורים בתנאים של תשתית רעועה ותת-פיתוח מגבירים את העומס על התשתית הקיימת ומולידים בעיות של נגישות וזרימה תקינה של תשתיות. בהיעדר בנייה קבלנית יזומה או בנייה ציבורית תקציבית יזומה למגורים, שיטת הבנייה העצמית תמשיך לשמש פיתרון עיקרי לצורכי המגורים בנצרת והיישובים במרחבה.

יש לציין כי צמצום הקרקע בבעלות פרטית מתוכננת וזמינה יגביר את הדרישה לשיטת מגורים חלופית, המבוססת על רכישת דירות או על השכרתן. תהליך זה החל בנצרת, ועל-פי הנתונים הזמינים לשנת 1996 כ-90% מהדירות בנצרת הן בבעלות פרטית. סקר שערכה היחידה לתכנון בעיריית נצרת בשנת 1996 מראה, כי כשמונה אחוזים מהדירות הן בהשכרה והשאר בדמי מפתח (רחמימוב, 1998).

עוד תופעה רווחת בשיטת הבנייה העצמית בעיר ותיקה היא הסבה של מבני מגורים לייעודים אחרים (משרדים). על-פי מפקד 1995, יש בנצרת 3980 דירות בקירוב שאינן משמשות למגורים, לעומת 317 דירות בנצרת-עלית. בנצרת-עלית מתנהלת בנייה יזומה של מבני משרדים, ממשלתיים ופרטיים, כמו בכל עיר מתוכננת חדשה. (ראו לוח 7).

**לוח 7: מספר דירות ודירות ריקות ביישובי מרחב נצרת
ואחוזה גידול האוכלוסייה בין השנים 1961-1995**

יישוב	מספר דירות	מספר דירות ריקות	אחוזה גידול האוכלוסייה 1961-1995
נצרת	12712	889	202
נצרת-עלית	12988	745	883
יפיע	2735	191	484
עין-מאהל	1640	108	385
ריינה	2525	154	406
משהד	1000	40	400
כפר-כנא	2618	64	355
עילוט	898	24	391
מגדל-העמק	6461	294	555
אכסאל	1866	228	372
טורעאן	1749	10	365

מקור: למייס (1996), מפקד אוכלוסין ודיוור, נתונים ארעיים, פרסום מס 1, ירושלים.

עוד היבט של שיטת הבנייה העצמית קשור לצפיפות המגורים. שיטה זו אינה מבטיחה ניצול של מלוא זכויות הבנייה המוקנות על-פי תוכנית מאושרת. הניסיון מראה כי הבנייה העצמית גורמת לציפוף במשך הזמן. היום הצפיפות גבוהה בשטח הבנוי של נצרת, למרות דפוס הבנייה העצמית הרווח בה. צפיפות זו אף גבוהה יותר מזו הקיימת במקומות שנבנו בבנייה תקציבית ציבורית למגורים. לוח 8 מציג את צפיפות המגורים בשכונות טיפוסיות בנצרת.

לוח 8: צפיפות בשכונות טיפוסיות בנצרת, שנת 1998

שם שכונה	העיר העתיקה	שנלר	הפועלים הערבים	שכונה מזרחית	ג'בל חמודה	שכונת הוורדים
צפיפות נטו יח"ד לדונם	13.3	10.9	12.0	12.0	12.0	7.0
צפיפות ברוטו יח"ד לדונם	9.77	5.54	1.18	7.9	10.4	3.72
אחוזה שטחים ציבוריים	26.5	49	7.3	34.4	13.0	47.4

מקור: עובד מתוך תוכנית מתאר נצרת דוח מסכס, רחמימוב (1998).

הממצאים בלוח 8 מראים כי הצפיפות בנצרת גבוהה, וכי קיימת שונות בצפיפות בין השכונות. כמו כן, קיימת שונות באחוז השטחים הציבוריים. שכונת ג'בל חמודה ושיכון הפועלים סובלים ממחסור בשטחים ציבוריים, בעת שקרקעות הכנסייה מגדילות את השטחים הציבוריים בעיר. ככלל אפשר לומר כי, הבנייה העצמית גם היא מאפשרת צפיפות גבוהה על אף שאינה מתוכננת אלא מתפתחת באופן ספונטני, בהתאם לצורכי המשפחה המורחבת או משקי הבית בה. ברצוני לציין כי שיטת הבנייה העצמית חסכונית הן למשקי הבית הן למדינה, מפני שאינה נדרשת להעמיד מימון ביניים לקבלנים ולמנהלי פיתוח שונים עד למועד מכירת הדירות. מדיניות הפיתוח ביישובים הערביים צריכה לקחת בחשבון את המשך ההתבססות על בנייה עצמית למגורים, הכוללת פיתוח שטחים חדשים וגם עיבוי וציפוף שטחים קיימים או התחדשות עירונית בהם. להבטחת המשך קיומה של שיטה זו, ובה בעת למניעת הנצחת תת-הפיתוח ביישובים הערביים, ובכלל זה גם החלקים החדשים בהם, נדרשת הממשלה להעמיד מימון ביניים לרשות הרשויות המקומיות או החברות הציבוריות, אשר יפעלו לפיתוח שטחים חדשים בהתאם לתכנון מקדים יזום. מדיניות הפיתוח נדרשת אפוא להתאים כלים ומנגנונים המתחשבים בבנייה העצמית ולא להעתיק את הכלים המשמשים לבנייה ציבורית קבלנית. לטענת נציגי ממשלה, אי מימוש כלים אלה יזקף לשיוך החברתי התרבותי של האוכלוסייה הערבית, ולא להענקת הכלים ולהתאמתם לנסיבות שונות כנדרש.

הבעלות על הקרקע במרחב נצרת

הבעלות על הקרקע היא גורם מרכזי בעיצוב המבנה הפיסי של היישובים הערביים העירוניים והכפריים. היום, התפלגות הבעלות על הקרקע בתחום השיפוט של נצרת (1998) היא בין שלושה גורמים: 40 אחוזים מהקרקעות בבעלות פרטית, 38 אחוזים בבעלות המדינה, והשאר – 22 אחוזים, בבעלות הכנסיות. כלומר, כשני שלישים מהקרקעות בתחום השיפוט של נצרת הן קרקעות המתחלקות בין גורמים פרטיים. הכנסיות יכולות ואף מציעות את הקרקע שבבעלותן לשירותי דת ולשירותי חינוך, ולאחרונה הן גם מציעות את השטחים שבבעלותן לצורכי מגורים. אף-על-פי-כן קרקעות הווקף השייכות היסטורית לכנסיות מהוות מגבלה בפני תכנון רציונלי של ייעודי קרקע בעיר. לעומת זאת, כל הקרקעות בתחום השיפוט של נצרת-עלית הן קרקעות ציבור (מדינה) המאפשרות גמישות רבה של תכנון ופיתוח. רוב הקרקע בתחומי השיפוט של היישובים הערביים הסובבים את נצרת הוא בבעלות פרטית. קרקעות המדינה המרוכזות מחוץ לתחום שיפוטם או מחוץ לתחום תוכנית המתאר שלהם, הן עתודות לפיתוח יישובי.

בתחום היישובים הערביים מתחילים לזהות שני דגמים של שכונות. הדגם האחד מתפתח על קרקע פרטית, חסר תכנון ופיתוח מקדים ומכוון, וכולל את רוב השטח הבנוי של היישובים, ובכללם נצרת. דגם שני שמתפתח הוא של שכונות חדשות קטנות הנבנות על קרקע מדינה או כנסייה, שבהן מתרחש תכנון ופיתוח מקדים, בדומה לזה שהתפתח בנצרת-עלית. אמנם עד עתה קיימת קורלציה גבוהה בין פתרון צורכי המגורים של משקי בית לבין זמינות הקרקע בבעלות פרטית, אך לעומתה מתפתחת מגמה של בנייה קבלנית

למגורים או בנייה משותפת של משפחה מורחבת בשל צמצום השטחים בבעלות פרטית הזמינים לפיתוח מגורים. עקב כך מתפתח דגם של עיר ותיקה לא מוסדרת, מצטופפת והולכת עם הזמן. אין איזון בין ציפוף המגורים על-ידי הוספת קומות או בנייה בשטחים פנויים לבין זמינות תשתית מתאימה של מבני ציבור ודרכים.

המבנה הטופוגרפי והפיתוח העירוני במרחב נצרת

בהתפתחותה של נצרת מגלעין ותיק על רמה שטוחה בחלקה למרגלות הר פרח חלו תמורות, והיום נצרת בנויה על שבע גבעות שביניהן ניכר עיבוי של בנייה. הגלעין התפתח בכיוון דרום-מזרח, שם היו שטחים נוחים ושטוחים ולאורך הדרך הראשית החוצה את נצרת, דרך פאלוס השישי. המבנה הטופוגרפי ההררי של נצרת השפיע על דגם הפיתוח שלה וכיוונו, ועל אופי רשת הדרכים שמבוססת בעיקר על דרך אחת החוצה את העיר ומשמשת לתחבורה עוברת, לחניה ולשירות התושבים. שלא כבנצרת-עלית, התרחבות השטח הבנוי בנצרת לא לוותה בתכנון אשר מנע בנייה על שיפועים גבוהים, או הבטיח את התפתחות הבנייה בהתאם למבנה הטופוגרפי. ההתפתחות הספונטנית של מבני מגורים על קרקע בבעלות פרטית התפשטה על שטחים בשיפועים גבוהים, שאי אפשר לסלול בהם דרכים תקינות.

המבנה הטופוגרפי של נצרת השפיע על פיתוח שכונות חדשות של פליטים בעיקר לאחר שנת 1948 על גב ההר כגון שכונת "צפאפרה". שכונות אלה היו מנותקות פיסית מגלעין העיר, בדומה לשכונות שקמו סביב הכפרים הערביים של פליטים או בדווים, ולאחר מכן החל תהליך עיבוי ביניהן. המבנה הטופוגרפי של היישובים הערביים במרחב נצרת השפיע על מערך תשתיות התחבורה ועל המרקם הפיסי של הבתים, לעתים עד כדי אי יכולת לממן את עלויות הפיתוח.

המבנה החברתי-המסורתי ביישובי מרחב נצרת

דגם של עיר ותיקה ומסורתית מתגלה על כל מרכיביו בנצרת, שבה זוחל השטח הבנוי מהגלעין ההיסטורי הוותיק אל עבר השוליים. התרחבות השטח הבנוי לא תרמה להתפתחות רחבת היקף של שכונות חדשות, שכונות שעל-פי-רוב מאוכלסות על בסיס מעמד חברתי-כלכלי. המרקם החברתי ברוב השכונות בנצרת הוא שיוכי, והן מזוהות אפוא על בסיס עדתי או על בסיס מוצא. שיטת הבנייה העצמית, הבעלות הפרטית על הקרקע והמבנה העדתי תרמו את חלקם ליצירת המרקם החברתי. לעומת זאת, המרקם החברתי בנצרת-עלית מבוסס על הישגיות, ומסתמנים בו נטייה ורצון של קבוצות מוצא דומה להתרכז יחדיו. הריכוז של אוכלוסייה ממעמד חברתי-כלכלי נמוך יחסית בשוליים, לעומת השכונות במרכז העיר נצרת, התבטא בתוצאות הבחירות המקומיות, והוא גם יצר מתח עדתי בעיר נצרת.

הדגמים האורבניים שנוצרו במרחב נצרת, המובחנים על רקע שיוכי לאומי (נצרת-עלית מול היישובים האחרים), הם תוצאה של גורמים מבניים, כלכליים, חברתיים ופסיים. קיומם של דגמים אורבניים נקודתיים במרחב נצרת מצביע על כך שדגם הבנייה הלא מתוכנן שנוצר אינו תוצאה של דפוסי חשיבה בקרב האוכלוסייה הערבית, אלא של

נסיבות פוליטיות ומבניות, ושל היעדר חלופות זמינות לבנייה ולפיתוח מגורים. זמינותם של מגורים ושל שירותי ציבור, ומערך דרכים מוסדר ויזום לפי תכנון מקדים, מגבירים את הביקוש למתכונת זו של פיתוח. המתכונת החדשה תופעל בראש ובראשונה בעיקר בשטחים החדשים המיועדים לכך, ולאחר מכן תשמש לשיפור ולשיקום השטחים הבנויים הקיימים. אין זה סותר אפשרות של מימוש מדיניות שיקום וחינוך עירוניים אשר כוללת תשתיות קיימות בשטח הבנוי וגם בגלעין היישובים העובר תהליך התחדשות עצמית. יש לגבות יוזמות עצמיות על-ידי תכנון ובקרה כדי לשמור על ערכים תרבותיים באזור הגלעין של היישובים הערביים.

ממבנה חד-מוקדי למבנה רב-מוקדי במרחב נצרת

עד שנות השבעים היה המבנה של מרחב נצרת מורכב ממוקד של שירותים, עסקים, מינהל ומסחר המרוכז בלב העיר נצרת, באזור השוק הוותיק וברחוב פאולוס השישי. מוקד זה שירת את העורף היישובי הכפרי. משנות השבעים ואילך החל להתפתח בנצרת-עלית מוקד כלכלי ומינהלי יזום, עם הקמת קריית הממשלה על הדרך הגובלת בין נצרת לנצרת-עלית ב"אזור התפר". מוסדות המינהל הממלכתיים הועתקו לקריית הממשלה החדשה בנצרת-עלית, מהלך שנודעה לו השפעה שלילית על מרכזיותה הכלכלית של נצרת.

במקביל להעברת המוסדות הממשלתיים החלה רוחשת פעילות כלכלית ומסחרית בקניון לב העיר, השוק הפתוח, מרכז ההיפר מרקט לאורך הדרך החוצה בין נצרת לנצרת-עלית, ועוד. נוסף על פעילויות המינהל והמסחר נבנו לאורך הדרך היכל המשפט, משרדי ממשלה שונים (ביטוח לאומי, רישום מקרקעין, מוסדות תכנון, מינהל נתיבי הגליל) ובניין עיריית נצרת-עלית, ומתוכננים בתי-מלון נוספים על מלון מריוט הקיים.

היום קיימים בנצרת שני מוקדים עיקריים. האחד הוא המרכז הוותיק באזור השוק, שצומצם בעקבות תהליך שיקום השוק במסגרת היערכות העיר לחגיגות שנת 2000. מרכז אורכי אחר התפתח לאורך דרך פאולוס השישי והפך למרכז העסקים הראשי של נצרת, המשרת את האזור שלה. בעת האחרונה מתפתח מרכז מסחר ומלאכה סמוך למחצבה באזור התעשייה של נצרת. המרכז מתחבר עם דרך פאולוס השישי באמצעות דרך תופיק זיאד, שלאורכה מתנהלים עסקים של בעלי מלאכה ושירותי רכב בעיקר.

בעיות התחבורה והנגישות בעיר ויציאת המוסדות הממלכתיים ממנה גרמו להעברתם של משרדים פרטיים אל מחוץ לנצרת, סמוך לדרכים המאפשרות נגישות לאזורים המקשרים אותם עם היישובים הסמוכים. במקום מגמה של התרכזות של משרדים פרטיים ושירותי מסחר ומינהל בנצרת מתפתחת מגמה של התפזרות ויציאה אל מוקדים בנצרת-עלית, ולאורך הדרכים מחוץ לגלעין הוותיק של נצרת. במקביל, יישובים כפריים שעברו תהליכי עיור עד אמצע שנות השמונים ונשענו על נצרת גדלו. רמת החיים בהם עלתה בעקבות תהליך העיור והצמיחה הכלכלית, והתפתחו בהם מרכזי משנה של מסחר ושירותים. מוקדי משנה אלה החלו לזחול מגלעין היישובים אל הדרך הראשית,

המחברת את היישוב עם המערכת האזורית. לגלישה של בתי מסחר ושירותים ציבוריים ופרטיים מן העיר וצמיחתם ביישובים הסובבים את נצרת נודעו השלכות חברתיות, כלכליות וגם פיסיות, ולהלן עיקרן:

1. מאזור הבנוי ממוקד אחד ומעורף הנשען עליו כלכלית, חברתית ופוליטית, על-פי דגם של מרכז ופריפריה, הפך מרחב נצרת למבנה מפוזר, הבנוי מכמה מוקדים שונים מבחינת יכולת התחרות וההיצע של מוקדים אלה, שצמחו כמרכזי משנה ביישובים הסמוכים לנצרת (סלימאן, 2001). התפתחות המוקדים המשניים שחלקם הפכו למוקד מרכזי כמו זה של נצרת-עלית, החלישה את מרכזיותה של נצרת. אמנם למוקד הוותיק ההיסטורי של נצרת – אזור השוק – צביון ואופי מיוחדים, אך מלבד החוויה של השיטוט בו אין לו יתרונות יחסיים אשר מושכים אליו צרכנים. לעומתו, המרכזים העסקיים החדשים המתפתחים עונים על הרגלי הצריכה החדשים של אוכלוסייה שהופכת יותר ויותר מודרנית, מחפשת אולי חוויה שונה, ונסמכת על נגישות לכלי רכב ולמתקני חניה. האי-היערכות העירונית להתפתחותם של מרכזי מסחר חדשים סמוך לשוק הוותיק גרמו להיחלשותו. היחלשות זו קיבלה ביטוי ממשי בעת תהליך שיקומו וחיידושו הפיסי של השוק במסגרת פרויקט נצרת 2000. ההיקף הקטן של השוק הוותיק הגביל את צמיחתו והתמחותו ואת אפשרות בנייתם של מבני מסחר גדולים סמוך לו, אשר היו נשענים עליו ובה בעת מחזקים אותו.

2. הרב-מוקדיות במרחב נצרת גרמה לטשטוש ההבדלים בין נצרת ליישובים הכפריים הסובבים אותה, כאשר רמת התשתיות ואיכות השירותים בהם נעשו שווים. כך אבדו לנצרת היתרונות היחסיים שלה על פני כפרים אלה, שהתפתחו על-פי אותם כללים ולפי אותם דגמים. אי-אפשר אפוא למצוא הבדלים בין הדגם הפיסי של נצרת לריינה או ליפיע הסמוכים. בהקשר זה כתב ראיף זריק (1999) כך:

3. "אתה כבר בתוך נצרת. תנועת כלי הרכב בלתי נסבלת, פקק רצוף כל היום. מוסכים עם שלטים גדולים בעברית. פה ושם כמה בתי אבן אציליים. מין מקום שהוא לא כפר ולא עיר. אין בו אינטימיות של כפר ואין בו מרחב של עיר. מקום שחסר את קריאת התרנגול, וגם את בתי-הקפה של האינטלקטואלים. מקום, סתם מקום, שאיבד את הקשר עם השדות והפרדסים וריח האדמה, וגם איבד את הקשר למועדונים, לקולנוע ולכיכרות. סתם מקום. אמצע הדרך בין מה שהיה לבין מה שלא יהיה, בין הכפר האבוד לבין העיר הנכספת. סתם מקום ללינה זולה".

נצרת, כפי שנתפסה בעיני זריק, הבריחה יזמים אל יישובים סמוכים וכך הצטמצמה מרכזיותה של העיר, שהפכה מעין "כפר גדול" בדומה לשאר היישובים הערביים הגדולים מבחינה פיסית.

3. הגידול של השטח הבנוי בנצרת וביישובים הסמוכים יצר רצף בנוי שתחילתו בכפר-כנא בצפון מזרח וסופו ביפיע בדרום מערב. בתוך רצף בנוי זה צצים מוקדים קטנים

לאורך דרך 754 החוצה את היישובים. הדרך הפכה לציר פיתוח למוקדי כלכלה של יישובים המתחרים עם המוקד הוותיק של נצרת, שמושכים צרכנים אפילו מנצרת.

4.4. במרקם בין נצרת לנצרת-עלית התפתח מוקד מינהלי ומסחרי חדש. בהקשר זה כתב זריק כך :

"בין נצרת לבין נצרת-עלית כביש עוקף שיוצר את הגבולות בין שני המקומות, כביש שיוצר את גבולותיה של נצרת, אבל בה בעת פותח את אפיקיה של נצרת-עלית. אותו הרחוב, בעל הגבול החד-סטרי, משרטט את גבולותיה של נצרת ומוליד את נצרת-עלית. סופו של מקום ותחילתו של מקום אחר. כביש עוקף קטלני, כביש שיכול להחיות ולהמית במכת נוק-אוט אחת. מבטו של הנכנס לעיר נתקל בשני בניינים גדולים ליד הכביש העוקף מצד נצרת-עלית. שני הבניינים עומדים על פסגת הגבעה ממש. נשגבים, מרוממים, שתלטיים וקרים הם משקיפים על סמטאותיה הצרות של נצרת ועל שכונותיה העניות. מעין מפלצת רואה ואינה נראית. הבניינים אינם משאירים שום ספק מיהו בעל המקום ואדון המרחב; ניסיון מוגבר ואינטנסיווי לכופף בו בזמן את הטבע ואת התושבים המקוריים. הבניין הראשון הוא בניין עיריית נצרת-עלית, שנבנה לפני כשנתיים בעיר שגילה כ-40 שנה, מתוך אדישות גמורה לעובדה כי שכנתה נצרת היא בת אלפיים שנה. נצרת-עלית מפצה את עצמה על אובדן הזמן בעזרת המקום, ובורחת מאימת ההיסטוריה אל חיקה של הגיאוגרפיה. הבניין האחר הוא בניין בית המשפט המחוזי. הנה כי כן נכנע הרעיון של שלטון החוק על משמעויותיו הסמליות האבסטרקטיות, למשמעותו הישירה והברורה ממש: בניין שמייצר ומייצג כוח ואדנות אבל יחד עם זאת הססן וספקן, ישן בעין פקוחה למחצה ומפחד לעצום את עיניו במלואן. וממול, על הגבעה הנגדית, בתוך העיר נצרת, שלושה בניינים ישנים: בניין הנזירות, כנסיית הסלזיאן, מסגד הנביא סאעין".

כך נוצר המוקד המודרני באזור התפר, מחוץ לתחום שיפוטה של נצרת, והוא מתחרה עם המוקד ההיסטורי שלה.

5.5. לרב-מוקדיות במרחב נצרת יש השפעה שלילית על פיתוח העיר בשל היעדר יכולת תחרות עם מוקדים מטרופוליניים או עם אזורים מגובשים. הקיטוע המוניציפלי והיעדר התיאום התכנוני לפיתוח מוקדים כלכליים, מסחריים ומינהליים בנצרת יוצרים כפילות בתכנון ובפיתוח, ומחלישים את יכולותיה.

6.6. העלייה ברמת החיים של האוכלוסייה באזור נצרת מחד גיסא, והרצון לחסוך במשאבים כספיים מאידך גיסא תרמו להתפתחות תופעה מעניינת, היינו נסיעות תיירותיות של תושבי נצרת למדינות כגון ירדן, מצרים, טורקיה, ערב הסעודית, שבהן הם רוכשים מוצרי הנעלה והלבשה ומוצרים אחרים. עד אוקטובר 2000 נעשו

4 לקראת שיתוף מוניציפלי ותכנוני במרחב נצרת

השחיקה במעמדה האזורי של העיר נצרת והמתחים הבין-קבוצתיים הגוברים ביישובי המרחב שלה מחייבים הפעלה של אסטרטגיות פיתוח ברמה העירונית וברמה הממשלתית, אשר יממשו את היתרונות היחסיים של העיר ומרחבה ויפעילו מנופים של פיתוח עירוני. אחת מן האסטרטגיות האלה היא ארגון מחדש של המערכת המוניציפלית, התכנונית והכלכלית ופיתוח מודלים של שיתוף מוניציפלי ותכנוני בכל המרחב. זאת, כמובן, לצד מיזמים ומנופים בתחום הכלכלה, השירותים והמגורים ובנוסף להם.

התפיסה הקיימת של שיתוף בין-יישובי במרחב נצרת

התיאוריה העוסקת בשיתוף בין רשויות מקומיות מבוססת על עיקרון של יצירת יתרונות לגודל כדי להבטיח סף כניסה לקיום שירותים. בהתאם לכך, מושם דגש על שיתוף שבבסיסו עומדים יעילות כלכלית, צמצום בזבוז משאבים, הקטנת כפילויות והבטחת מגוון שירותים, כל אלה אינם יכולים להתקיים בהיעדר שיתוף פעולה, דבר

שיש לו השלכות קהילתיות וכלכליות (Martins, 1995; רזין, 1999). לשיתוף כמה צורות הנעות על ציר אחד החל ממצב של אי-שיתוף, עבור למצב של ייעוץ ותיאום וכלה במצב של היטמעות ומיזוג. המוכנות של קבוצות אינטרס ורשויות מקומיות לשיתוף תלויה גם היא במידת המודעות שלהן לכך שהשיתוף יבטיח את מימוש האינטרסים שלהן יותר מאשר מצב של אי-שיתוף. הנכונות לשיתוף בין הצדדים תלויה במידת המוכנות שלהם לחלוק ביותר מאשר בהיקף התועלת שבה זוכים המשתתפים. אופי ועומק השיתוף, הן הבין-אישי הן הבין-יישובי, מושפעים ממידת היותו שיתוף ערכי או אינסטרומנטלי. סיכויי ההצלחה של שיתוף אינסטרומנטלי רבים מאלה של השיתוף הערכי. השיתוף השכיח בין רשויות מקומיות מתמקד בתחום התשתיות (אשפה, ביוב, ניקוז, איכות סביבה ועוד). חלק מהשיתוף בין רשויות מקומיות נעשה על בסיס וולונטרי, ביוזמה מלמטה. סוג אחר של שיתוף נכפה על-ידי גוף ממשלתי, המחייב את הרשויות המקומיות לקיים שיתוף ביניהן. דגם של שיתוף מלמטה מבטיח יתר יציבות ואורך חיים מזה המוצע מלמעלה או נכפה על-ידי ממשלה.

התפיסה השכיחה בקרב הציבור וראשי הרשויות המקומיות ביישובים הערביים היא כי השיתוף הבין-יישובי בדרג הממסד המרכזי, אינו אלא שלב ראשון לקראת מיזוג רשויות מקומיות. לטענת חלק גדול מראשי הרשויות המקומיות הערביות, מטרת היוזמה הממשלתית היא לצמצם את הטריטוריה ואת תחומי השיפוט של הרשויות המקומיות הערביות. השיתוף נתפס בהיבטים הפוליטיים המקומיים והארציים שלו, ואלה מפחיתים מחשיבותן של היעילות הכלכלית ושל הגדלת המשאבים הטמונות בו. היעדר שיתוף רב היקף בין רשויות מקומיות יהודיות, לא רק מעמיד בסימן שאלה כל תביעה לשיתוף בין רשויות מקומיות ערביות אלא גם נתפס בעיני ראשי הרשויות המקומיות הערביות כצעד שעלול להביא לצמצום הזדמנויות. עקב כך עדיין לא צמח מודל של שיתוף וולונטרי ביוזמה מלמטה בין רשויות ערביות. הפרויקטים שבהם קיים שיתוף בין-יישובי, כגון פרויקטים של ביוב, נוצרו בכוח אילוצים ולעתים בכפייה ממשלתית.

החשש של רשויות מקומיות מאובדן זהותן ומכרסום בכוחן הפוליטי הוא שמניע את ראשיהן להתנגד לשיתוף. יתר על כן, ראשיהן מתקשים לזהות את היתרונות שעשוי להניב שיתוף כזה לעומת אי-שיתוף. הנכונות שלהם לשיתוף נובעת מן התחרות על משאבים זמינים וקיימים, שבעת שיתוף מצטברים ויוצרים יתרונות לגודל. אך מעבר לכך, ראשי רשויות מקומיות אינם רואים את היתרונות המכפילים של שיתוף, שמתגלמים בהגדלת "העוגה" או המשאבים הזמינים למשתתפים, ובהגדלת חלקו של כל משתתף לעומת חלקו קודם לשיתוף. מקצת מנהיגי הרשויות המקומיות מודעים ליתרון הפוטנציאלי הנוצר משיתוף, אך הם מעדיפים לשמר את עצמאותם בעת קבלת ההחלטות על מימוש המשאבים המועטים העומדים לרשותם.

מלבד המחסומים השכיחים העומדים בפני השיתוף הבין-יישובי, קיימים במרחב נצרת גם מחסומים הקשורים בצורת ההתפתחות של היישובים ובמבנה החברתי-הפוליטי המקומי. היישובים הערביים צמחו מגלעינים כפריים, שנחלקו לחמולות שונות בעוצמתן ובהשפעתן. המבנה החברתי-החמולתי הממשיך להתקיים בכפרים, על אף שעברו בינתיים תהליך עיור, גורם להם להתנגד לשיתוף. היישובים הכפריים רואים

בנצרת עיר של ממש וחשים בפערים החברתיים, התרבותיים והכלכליים הקיימים ביניהם לבינה. משפחות ותיקות בנצרת רואות עצמן כבעלות מעמד גבוה מזה של החמולות הכפריות. הפערים הקיימים בין נצרת-עלית ליישובים הערביים הסמוכים חריפים אף יותר וקשורים בזהויות שונות, בדימויים וגם בעמדות פוליטיות, מלבד לפערים החברתיים-הכלכליים ביניהם. כאמור, התפיסה הרווחת בקרב ערביי מרחב נצרת היא כי העיר היהודית קמה על חשבונם ועל קרקעותיהם במטרה להגבילם, לממש את מדיניות יהוד הגליל ולהפר את המאזן הדמוגרפי, וכן להבטיח את השליטה באותם משאבים שאלמלא כן היו הערבים יכולים ליהנות מהם במסגרת יישוביהם שלהם. עמדה זו כלפי נצרת-עלית היא שמונעת מהרשויות המקומיות הערביות לשתף פעולה. אמנם בשנים האחרונות חלה התמתנות בעמדותיהן, אך עדיין אין בה די כדי לכוון שיתוף וולונטרי עם נצרת-עלית. הדבר אמור במיוחד נוכח התנגדותה של נצרת-עלית לשיתוף בין-יישובי, התנגדות שבאה לידי ביטוי בשיחות על אפשרות הקמתה של מינהלת משותפת לניהול אזור התעשייה ציפורית, בין נצרת-עלית למשהד ולכפר-כנא. ראוי לציין כי הקמתה של נצרת-עלית התאפשרה הודות למשרדי הממשלה השונים שהקצו משאבים כספיים רבים לפיתוחה. על כן, המניע לשיתוף – לזכות ביתר משאבים ולהגדיל את היצע השירותים לאוכלוסייה – אינו בראש מעייניה של הרשות המקומית של נצרת-עלית. עוד גורם המצמצם את הרצון של עיריית נצרת-עלית בשיתוף הוא העובדה שעירייה זו מייצגת שירותים חברתיים וקהילתיים לאוכלוסייה יהודית בעיקרה, וזו שונה מבחינה ערכית, נורמטיבית והתנהגותית מן האוכלוסייה הערבית ביישובים הסמוכים. כמו כן הרשות המקומית של נצרת-עלית נהנית מנגישות רבה יותר, למשאבים ולמקבלי החלטות ברמת המדינה בהשוואה לרשויות המקומיות הערביות השכנות לה.

דפוסים מוצעים לשיתוף בין-יישובי במרחב נצרת

שורה של נסיבות ומגמות במרחב נצרת מעוררת את הצורך בבניית מודל לשיתוף ואת חובת התיאום התכנוני והניהולי במרחב זה:

ב. אוכלוסיית המרחב מונה כמאתיים אלף נפש. על פי התחזיות, אוכלוסיית המרחב תכפיל את עצמה עד שנת 2020. דהיינו, המרחב העירוני המטרופוליני יאכלס כארבע מאות אלף תושבים, שהם כחמישה אחוזים מכלל אוכלוסיית המדינה. אזור המטרופולין של נצרת יהיה אזור המטרופולין החמישי בגודלו בישראל, וזאת נוסף על מעמדו כמרכז מטרופוליני בעבור האוכלוסייה הערבית, אשר תמנה יותר משני מיליון נפש בשנת 2020. גודל האוכלוסייה במרחב נצרת והשיוך הלאומי העיקרי הם פוטנציאל שיש לחפש דרכים לממשו (סלימאן, 2001).

ג. במקביל לגידול האוכלוסייה צפוי שהשטח הבנוי של היישובים יוכפל באמצעות הפיתוח והבנייה בשטח הפנוי ביניהם. תכנונם וניהולם של היישובים בנפרד עלולים למנוע פיתוח תשתיות יישוביות מחברות ומשלמות. אך אם לא יתפתח דגם ניהולי

ותכנוני שונה מזה הקיים היום, רב הסיכון של שכפול "הכפריות" ורמת התשתית והשירותים הירודה.

ד. ביחסים בין השלטון המקומי למרכזי יואצו תהליכי ההפרטה והביזור, ובד-בבד תגדל התחרות בין הרשויות המקומיות. משמעות הדבר היא כי, המשאבים המועברים מהשלטון המרכזי למקומי יקטנו ובכללם גם משאבים שיועדו לנצרת-עלית. בתנאים אלה עשויות רשויות מקומיות לבקש שיתוף בין-יישובי כדי להתחרות על משאבים מול יישובים או אזורים אחרים.

ה. אמנם אין לצפות לטשטוש השונות הקיימת בין קבוצות חברתיות-אתניות המתגוררות במרחב נצרת, אך יש להניח שתהיה הסתגלות הדרגתית לשונות זו והכרה בה. התפתחות זו תעודד רשויות מקומיות להיכנס למסגרות של שיתוף בין-יישובי, גם אם שיתוף כזה יתמקד בתחומים חומריים ולא בתחומים ערכיים.

ו. תהליך העיור הסלקטיבי העובר על האוכלוסייה הערבית, יקטין את התפקיד החברתי-הפוליטי של החמולה ביישובים הכפריים, ויצמצם את ההבדלים בין הכפרים ההופכים לעירוניות לבין הערים. בחלקו, תהליך זה הוא תוצאה של תהליך הפרבור המתרחש בין נצרת ליישובים הסמוכים לה.

ז. פיזור הפעילויות הכלכליות והמינהליות בין היישובים המרכיבים את מרחב נצרת משמעו שימור המרכז ההיסטורי של נצרת, לצד התפתחות והתחזקות של מרכזים כלכליים ומינהליים ביישובים הסמוכים לה. במצב כזה לכל רשות מקומית תהיה תרומה משמעותית לשיתוף, בהתאם ליתרונות היחסיים שלה.

ח. בנסיבות הקיימות, היינו ההתנגדות לשיתוף כפוי או היעדר יוזמה מקומית לשיתוף וולונטרי, יש להציע דגם של שיתוף המאפשר שילוב בין השיתוף הוולונטרי לשיתוף המחייב. להלן ננסה לתאר עקרונות לשיתוף בין-יישובי במרחב נצרת, במסגרת מודל שמסייע להגדלת המשאבים במרחב. התפיסה העומדת ביסוד דגם השיתוף המוצע היא, כי יש לראות בנצרת וביישובים הסמוכים לה מרחב תפקודי אחד המצוי בתוך מרחב אורבני מתוכנן ומנוהל במשותף ותוך תיאום. מבחינה זו מרחב נצרת נמצא במקום גבוה במדרג של ערי המדינה. מרחב אורבני תפקודי של כמאתיים אלף נפש שונה בתכלית מעיר שמונה כשישים אלף נפש. אולם, עד כה הסתמנה על-פי-רוב התנגדות לשיתוף בתוך כל יישוב ובקרב נציגיו ברשות המקומית. הוקמו פרויקטים משותפים לרשויות המקומיות במרחב נצרת ולמשרדי ממשלה ייעודים, כגון היחידה הסביבתית איריס נצרת, אך יחידה זו פעלה בתחום התכנון המפקח. הצלחתה של היחידה נפגעה משום כך שלא כל הרשויות המקומיות במרחב היו או הן שותפות פעילות במימונה ובהפעלתה.

בין המודלים המוכרים לשיתוף פעולה בין רשויות במרחב האורבני יש שלוש חלופות אפשריות למימוש הפיתוח היזום במרחב נצרת. חלופות אלה מוצגות להלן:

א. **שיתוף וולונטרי מוגבל.** המשך התפקוד של הרשויות המקומיות באופן עצמאי בהתאם למצב הקיים, עם שיתוף וולונטרי בנושאים מוגבלים בין רשויות. מודל זה

אינו מציע למעשה שינויים מהותיים, למרות העידוד והתמיכה הלא ממוסדים, אך תומך במשרדי הממשלה לגבי השיתוף בין רשויות מקומיות.

ב. **רשות תכנונית מרחבית.** יצירת רשות תכנונית אחת לכל המרחב, אשר תוסמך לתכנן את הפיתוח במרחב נצרת ולנהלו. חלופה זו מותירה את הרשויות המקומיות על כנו אך נוטלת מהן סמכויות ואחריות לטובת רשות גג שבאחריותה ובסמכותה יהיה מימוש מדיניות התכנון, הפיתוח וגיוס המשאבים. הרשויות המקומיות, והתושבים יהיו נציגים בה. רשות זו תהיה מעין מינהלת פיתוח, הרשויות המקומיות ימשיכו לייצג את האינטרסים של התושבים, אך המינהלת תיזום פיתוח ויועמדו לרשותה משאבים ציבוריים לשם כך.

ג. **רשויות פונקציונליות נושאיות.** מודל זה מציע ליטול סמכויות מסוימות מהרשויות המקומיות בתחומים כגון חינוך, מים, ביוב, אזורי תעסוקה, ולהקים רשויות פונקציונליות אשר ינהלו את הפיתוח על בסיס נושאי בכל הרשויות. במודל זה האחריות היא אופקית – בין כל הרשויות המקומיות של המרחב – וגם אנכית – כוללת את כל רמות השירות העל-יישוביות והשכונתיות. אפשר למשל להקים רשות חינוך, רשות תכנון, רשות ביוב, רשות דרכים, או רשות לפיתוח כלכלי שתהיינה משותפות לכמה רשויות מקומיות, וכך להעמיק את השיתוף הבין-רשותי סביב נושא מסוים. לרשויות אלה יוגדרו סמכויות ויועמדו משאבים ייעודיים והן ישמשו שלב ביניים בין השלטון המרכזי למקומי.

לכל אחד מהמודלים המוצגים של שיתוף יש יתרונות וחסרונות בנסיבות המאפיינות את מרחב נצרת. מחקר זה אינו מתיימר להציע או להעדיף מודל אחד מבין המודלים. עם זאת הוא מדגיש חזור והדגש כי המשך המגמה הנוכחית של "עסקים כרגיל" תנציח מצב של חוסר הזדמנויות, ותגביר את המתחים החברתיים במרחב נצרת. המשך מגמה זו גם יסכל אפשרות של שינוי מבני ומרחבי בסוגיות הסוציו-פוליטיות והכלכליות מהם סובלים הערבים בכלל והערבים במרחב נצרת בפרט. מרחב זה עשוי להיות הדגם לשינוי במקומות אחרים גם בניהול ותכנון. שינוי המצב הנוכחי למען חיזוק השיתוף הפונקציונלי הוולונטרי והגברתו אינו מצריך שינוי מהותי במערכת הקיימת מבחינה מוסדית או בחלוקת הסמכויות. לעומת דגם זה שני המודלים האחרים של שיתוף פעולה, הכוללים יצירת רשויות גג או מינהלות פיתוח כוללניות או פונקציונליות, מחייבים שינוי במערכות הקיימות ובחלוקת הסמכויות והאחריות ביניהן.

על-אף היתרונות הגלומים בכל אחד מהמודלים של שיתוף, חששן של הרשויות המקומיות הערביות משינוי המצב הקיים הוא גדול. כל שינוי נתקל בחשד לגבי עצם מהותו: האם הוא לרעתה של האוכלוסייה הערבית או לטובתה. לכן, לצורך מימוש מדיניות השיתוף והגברת השיתוף יש להיות מודעים לממד הלאומי ולהשלכותיו, יש להבטיח תוצאות שישפרו את המצב בטווח הקצר, ובד-בבד יש לערוך רפורמה בשיתוף האוכלוסייה הערבית מבלי לכפות עליה שינוי מלמעלה. מגמות של שיתוף, מבחינת הניידות של פירמות, של יזמים ואף של מגורים מתרחשים היום במרחב נצרת (נצרת, נצרת-עלית, יפיע, ריינה ואף כפר-כנא). למול השיתוף הוולונטרי והניידות במרחב, עדיין

אין שיתוף בין-מוסדי בתכנון מרחבי ובניהול מוניציפלי מוסדר ומעוגן במסגרת הכוללת את כל יישובי מרחב נצרת.

המודל השני שמציג עיריית גג או רשות מטרופוליטית מושתת על כמה דגמים. על-פי דגם אחד, רשות הגג היא הסמכות המנחה את המינהל המקומי. דגמים אחרים של רשות גג נוטים לתאם בין הרשויות המקומיות שיהיו שותפים בה להנחות אותן. דגם שיתוף נוסף במרחב נצרת, הנגזר ממודל של רשות גג, יכול להיות מבוסס על עיקרון של שיתוף פונקציונלי, המחייב את הרשויות המקומיות להשתתף בתחום מסוים כגון תחבורה, חינוך, רווחה, סביבה, אך נוטל מהן חלק מהסמכויות והאחריות.

דגם של רשות גג פונקציונלית עשוי להגביר את השיתוף בין הרשויות המקומיות בתחומים שבסמכותן ובאחריותן. אך אם לצורך השיתוף יועמדו המשאבים הדרושים ואם הוא לא ינוהל באופן מקצועי, הוא עשוי להפוך לנטל ולסרבול עוד את סרבול המערכת הניהולית המקומית. שיתוף כזה יתחשב בסוג השירותים, ברמתם, במיקומם הגאוגרפי ובמספר המשתתפים או המבנה הארגוני המוצע למימושו. דהיינו, רשות הגג הפונקציונלית תתחשב בארבעת המרכיבים המשפיעים על השיתוף והניהול. רשות הגג המוצעת תתרכז בעיקר בתחום התכנון והניהול המרחבי ותעסוק בהכנת תוכנית אב מרחבית לכל אזור נצרת או תוכנית מרקמית על-פי הגדרות תמ"א 35. תוכנית סובב נצרת שהוקפאה היא דוגמה לתוכנית כזו. יש לחדש את מאמצי הכנתה ולהביא לאישורה. תוכנית זו תשמש מסגרת לשינוי ארגוני ולחלוקת משאבים בין היישובים השונים הכוללים את מרחב נצרת, והיא תיתן כלים ממלכתיים ותמיכה ציבורית ליישובים בכדי לפתחם. תוכנית זו תכוון את התכנון המקומי המפורט, שהיוזמה להכנתו ולמימושו תבוא מצד הרשויות המקומיות שיהפכו בטווח הרחוק למינהל שכונתי. מלבד התכנון המרחבי, רשות הגג תתמוך בשיתוף בין רשויות בתחום פיתוח התשתיות, הביוב, הניקוז, איכות הסביבה, ניהול ופיתוח אזורי תעשייה וכדומה ותעודדו.

הדגם של שיתוף פונקציונלי דורש פיתוח ובחינה (גם חוקיים) לעומק שיהפכוהו מרעיון למדיניות ישימה במרחב. זאת במטרה לשמור על זכויות מקומיות ודמוקרטיה מקומית ובמקביל להבטיח יעילות כלכלית וניהול מרחבי מאוזן. אנו צופים כי חלק מהרשויות המקומיות הקיימות לא יסכימו לשינוי המוצע במבנה המינהל המקומי והמרחבי הקיים. אך נראה שאימוץ מדיניות תומכת מצד הממשלה, שתגדיל את סך-כל המשאבים העומדים לרשות התושבים, ובמקביל, תדאג להסביר את המשמעויות של שיתוף בין רשויות שהן דומות מבחינת שיוך לאומי ותיצור דעת קהל תומכת, עשוי להקל על הרשויות המקומיות באימוץ השיתוף הפונקציונלי במרחב נצרת. כמובן, אנו צופים קשיים בשינוי המבנה הניהולי והתכנוני במרחב והגברה של השיתוף התפקודי המונחה מלמעלה. לכן נראה לנו כי אפשר לעשותו בשלבים וגם לפי אזורים. לפיכך אין צורך בשלב הראשון להכליל את כל היישובים, אלא לתמוך ברשויות אשר יפעלו ביניהן להגברת השיתוף. מדיניות מעודדת ותומכת עשויה לסלול דרך בפני שיתוף תפקודי וגם להגביר את האמון בו לקראת עריכת רפורמה כוללת בתכנון וניהול מרחב נצרת.

מעבר של מרחב נצרת לשיתוף תפקודי, ומתן סמכות לרשויות לנהלו או להקים מינהלות

נושאות שישרתו את כל המרחב, ויכללו יחידת תכנון אסטרטגי, חברה כלכלית, ועדה מקומית לתכנון ובנייה וכדומה, מחייבים היערכות שונה של המינהל היישובי. כלומר מעבר ממבנה של יישובים למבנה של מעין "שכונות" אשר תואם את ההתפתחויות הפיזיות, הכלכליות והקהילתיות במרחב. דגם זה ייגזר מבין המודלים המוצעים של שיתוף או פיתוח שיתאים לנסיבות של נצרת.

נראה כי קיים קשר חיובי בין הגידול בהיקף ההזדמנויות והמשאבים המיועדים לפיתוח יזום במרחב נצרת לבין צמצום המתחים החברתיים העדתיים והלאומיים במרחב טעון זה. לשיתוף הפעולה נודע תפקיד חשוב בהגדלת הזדמנויות הפיתוח, נוסף על היותו מנגנון מייעל בשימוש במשאבים קיימים. מעבר לתפקיד הכלכלי והניהולי, יש לו גם תפקיד חינוכי וערכי. השאלה היא האם מודל של שיתוף בין רשויות מקומיות במרחב שבו השסעים מחריפים והמתח גואה דוגמת מרחב נצרת יכול להצליח, כאשר מודלים של שיתוף ורפורמה מוניציפלית לא הצליחו להתקיים במרחבים מטרופוליניים יותר הומוגניים מבחינה חברתית ולאומית, והזדמנויות הפיתוח בהם היו יותר זמינות?

אין לצפות כי יימצאו לשיתוף המוניציפלי במרחב נצרת תומכים רבים בקרב המנהיגות המקומית. כאמור, מסורת ארוכת שנים רואה במדיניות הממשלתית כלי להגבלת האוכלוסייה הערבית. בה בעת נראה כי הממסד אינו מזדרז לכפות שיתוף בין הרשויות הערביות במרחב, לא רק בשל התנגדותן והתנגדות חלק מהמנהיגות הערבית, אלא גם בגלל החשש מההשלכות הפוליטיות של התפתחות "עיר ערבית גדולה". נראה לי כי בעניין זה קיימת זהות אינטרסים בין הממסד הפוליטי ברמה הארצית, הנשלט בידי יהודים, לבין הממסד הפוליטי המקומי, הנשלט בידי ערבים. אמנם לכל צד מניעים משלו, אך התוצאה זהה. מצב זה יעכב את מימוש השיתוף הבין-יישובי וימנע שינוי מהותי מתבקש בגישת התכנון והפיתוח במרחב נצרת, מפיתוח מגביל לפיתוח יזום עם זמינות גדולה של משאבים והזדמנויות.

המחסומים בפני מימוש רעיון השיתוף הבין-יישובי, אינם מבוטלים אך לשיתוף במרחב נצרת יש גם יתרונות. אלה יכולים לאפשר למרחב להיערך לקראת עידן אחר, עידן שבו מתחזקת מדיניות הביזור ומתעצמים תהליכי הגלובליזציה וההפרטה, ומושגת יציבות ביחסים שבין ישראל לשכנותיה הערביות ואולי אף שלום. במצב כזה יהיה למרחב נצרת מעמד חשוב, אם יכשיר את עצמו כמרכז אורבני גדול. הצורך בהגדלת ההזדמנויות ובצמצום המתחים החברתיים ידרבנו גם הם את הממסד הארצי והמקומי לאמץ דפוסים אחרים של ניהול אורבני. צמצום המשאבים הזמינים להעברה מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי עשוי אף הוא לדחוף רשויות מקומיות לשיתוף, ונראה כי גם לציבור תפקיד חשוב בתמיכה במודל שיתוף בין-יישובי.

סיכום ומסקנות

מחקר זה עוסק בניתוח תהליך ההתפתחות של מרחב נצרת, המורכב מיישובים מספר ומקבוצות אוכלוסייה שונות מבחינה עדתית, תרבותית ולאומית. בשנות זו טמונים הסיכויים והסיכונים לפיתוח המרחב לקראת שנות האלפיים. הסיכויים טמונים בכמה צעדי מדיניות אשר יישומם יביא להגברת הפיתוח של המרחב על כל יישוביו ועל כל קבוצות האוכלוסייה שבו. המחקר מצביע על דרכים למימוש הניהול המוניציפלי והתכנוני של מרחב נצרת, שלא משתמע ממנו הליך של ביטול רשויות מקומיות או מיזוגן. נהפוך הוא, שמירה על המבנה המוניציפלי הקיים וחיזוקו על-ידי העמדת כלים לרשות הרשויות המקומיות הנם חיוניים לקפיצת מדרגה בפיתוח. עם זאת, נראה כי יצירת רובד אזורי שבו ישתתפו כל הרשויות המקומיות על בסיס סקטורלי או נושאי, בהתאם ליתרונות היחסיים שלהן הוא צעד חיוני, שיבטיח ניצול של יתרונות הגודל של המרחב, חיסכון במשאבים וצמצום הפוליטיזציה והאי-רציונליות בקבלת החלטות על השקעת משאבים, שראוי להגדילם. הסיכויים למשיכת פיתוח ויזמות ארציים במקביל לעידוד צמיחתם של יזמים מקומיים גדלים גם הם בתנאי שיתוף, במיוחד כאשר השיתוף הוא פונקציונלי ומוסכם על הרשויות המקומיות.

הניסיון העולמי בשיתוף בין רשויות במרחב אורבני מעיד על הצלחות וכישלונות כאחד. במרחבים מטרופוליניים שסועים מבחינה חברתית וקהילתית קשה לקיים מסגרות של שיתוף בין-יישובי. אך נראה כי במרחב נצרת, אשר מורכב ברובו מאוכלוסייה בעלת שיוך לאומי ותרבותי דומה מבחינת רמת הפיתוח הכלכלי והחברתי, קיים סיכוי סביר לשיתוף בין-יישובי שמטרתו לשרת את האוכלוסייה ולענות על צורכיה ועל ציפיותיה.

נראה לי כי למימושו של שיתוף בין-יישובי במרחב נצרת יש להפעיל את כללי המדיניות המקדימים הבאים:

1. ראוי להקים רשות ניהול מטרופולינית וולונטרית שבה יהיו שותפות כל הרשויות במרחב. העוצמה של רשות מטרופולינית תישען על תמיכה ציבורית וממלכתית. בד בבד יינתנו עידוד ותקצוב מקדים לפרויקטים משותפים כך שיהיה תגמול מובהק וברור ליישובים שמשותפים ברשות הניהול. כוונת השיתוף אינה להשיג קונסנזוס מלא בין כל הרשויות אלא לכלול את מרביתן. הרשות המטרופולינית תציע לממשלה לנקוט מדיניות תומכת ומעודדת שיתוף, שיכלול לא רק פרויקטים חדשים אלא גם פרויקטים קיימים, כגון שיתוף כל יישובי המרחב באזור תעשייה ציפורית ואזור מגדל-העמק נוסף על אזורי תעשייה קטנים קיימים.

2. יש להשלים את הכנת תוכנית אב ומתאר "סובב נצרת" למרחב, אשר תקבע את מדיניות הפיתוח המרחבי, התפקודי והניהולי שלו. לתוכנית יהיו שותפות כל הרשויות המקומיות במרחב והיא תאומץ על-ידי הממשלה ככלי להקצאת משאבים לפי פרויקטים. במסגרת תוכנית זו יש להגדיר באופן ברור את סדר הקדימות, לפיו יש לסגור פערים ולהציב את התחרות בין היישובים על נקודת זינוק שווה. נוסף על התכנון הקיים, התוכנית תציע שטחים, משאבים, כלים חדשים לפיתוח ולחיזוק היישובים הערביים, ובראשם נצרת.

3. יש להגדיל את המשאבים שמקציבה הממשלה למרחב נצרת במטרה לממש מדיניות מכוונת ויזומה של סגירת פערים בין יישובי המרחב. משאבים אלה יוקדשו ליצירת פרויקטים ביישובים הערביים במטרה להגדיל את ההזדמנויות בהם, וכך לצמצם את המתחים הקיימים בין קבוצות של שיוך עדתי וחמולתי. בכלל זה יתוכננו ויפותחו רבעי מגורים יזומים מודרניים בעלי איכויות גבוהות.

4. יש לשתף באופן מלא את נציגי האוכלוסייה בקביעת דפוסי השיתוף, ללא שום כפייה מלמעלה.

5. יש לייעד שטחי מגורים ושטחי ציבור חדשים מתוך שטחי אדמות המדינה בעבור האוכלוסייה הערבית. נראה לי כי תכנון שטחים חדשים יגביר את ההיטמעות בין קבוצות אוכלוסייה שונות מבחינה עדתית וחברתית. כך, בטווח הבינוני והרחוק יהיו שכונות מעורבות רבות על בסיס חמולתי, עדתי וסוציו-כלכלי. מימוש הביקוש למגורים ייעשה על-ידי הקמת פרויקטים ציבוריים בתמיכה ממשלתית כדי לפתור את מצוקת הדיור במיוחד של מחוסרי הקרקע.

6. יש להקים רשות חינוך אזורית שתנהל את החינוך הפורמלי והלא פורמלי ותגביר את הפגישות בין קבוצות האוכלוסייה. ובמערכת החינוך יש לפתח ערכים של הכרה הדדית ושותפות.

אפשר לסכם את כלי המדיניות למימוש הסיכויים במרחב נצרת כניסיון לסגור פערים בין יישובים וקבוצות קהילתיות ועדתיות, על-ידי הגדלת היצע הזדמנויות ונגישות שווה, להם ועל-ידי כבוד הדדי והכרה בצורכי האחר. כל אלה יושגו באמצעות הגדלת המשאבים הכספיים והקרקעיים העומדים לרשות הרשויות המקומיות הערביות; תמיכה בניהול הפיתוח היזום על-ידי הקמת רשויות וגופים מקצועיים על-רשותיים בשיתוף של רשויות מקומיות; הכנת תוכנית אב ומתאר כוללת למרחב נצרת, אשר תנחה את התכנון המקומי.

המרחב של נצרת, השסוע חברתית ומרחבית, הוא ביטוי ממשי לשסעים הקיימים בין יהודים לערבים במדינה, ובמקרה של נצרת גם לשסעים בין האוכלוסייה הנוצרית למוסלמית. העימות בין שלוש קבוצות האוכלוסייה, בשל האי-שוויונות הקיימת ביניהן, עלול לחקות מודלים של מרחבים אורבניים, שמחולקים במצב של מאבק מתמיד, ושדוגמאות להם קיימות ברחבי העולם.

מקורות

- אל דבאג, מ' (1988), **בלאדנא פלסטין** (פלסטין ארצנו), כרך שביעי, דאר אלשפק: כפר קרע (בערבית).
- בן אליא, נ' (1995), **מדיניות ביזור דיפרנציאלית בשלטון המקומי**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים.
- ברוך נ' (1966), **התפתחותה של נצרת ודרכים לקידומה הכלכלי**, מוגש למשרד ראש הממשלה, לשכת היועץ לענייני ערבים: ירושלים.
- גינן, ע' ור' חמאיסי (2002), **תוכנית אב כפר כנא, דוח מסכם**, הוועדה המקומית לתכנון ובנייה מבוא העמקים: נצרת עלית.
- זריק, ר' (1999), בעיניים ערביות, 'הארץ' גיליון יום 20.4.199.
- חמאיסי, ר' (1990), **תכנון ושיכון בקרב הערבים בישראל**, המרכז הבינלאומי לשלום במזרח התיכון: תל אביב.
- חמאיסי, ר' (1994), **מתכנון מגביל לתכנון מפתח ביישובים הערביים בישראל**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים.
- חסון, ש' (1997), **הארגון המוניציפלי של מטרופולין ירושלים: חלופות רעיוניות**, מכון ירושלים לחקר ישראל: ירושלים.
- טבארה, ר' מ' (1995), **השוואה פסיכו-חברתית למרחב המגורים**, המוסד האוניברסיטאי למחקרים ופרסום: ביירות (בערבית).
- טלדור מערכת מחשבים (1997), **סקר ארצי לתכניות אב, מתאר ופיתוח מקומיות חלק א'**, דוח מסכם ארצי ומחוזי, משרד הפנים: ירושלים.
- למ"ס (1997), **אפיון הרשויות המקומיות ודירוגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה ב-1995**, פרסום מיוחד מס' 1039, הלמ"ס: ירושלים.
- למ"ס ומשרד הפנים (1997), **הרשויות המקומיות בישראל: נתונים פיסיים**, פרסום מיוחד מס' 1046, הלמ"ס: ירושלים.
- למ"ס (1998), **שנתון סטטיסטי לישראל מס' 9**, המדפיס הממשלתי: ירושלים.

- מבל, ע' (1998), **תכנית אב ריינה**, ועדה מקומית מבוא העמקים : נצרת עלית.
- מבל, ע' (1997), **תכנית אב יפיע**, ועדה מקומית מבואר עמקים : נצרת עלית.
- מבל, ע' (1996), **תכנית אב משהד**, ועדה מקומית מבוא העמקים : נצרת עלית.
- מבל, ע' ואחרי' (2001), **תכנית אב ותכנית מתאר מחוזית חלקית לאזור נצרת**, דוח ביניים סיכום שלב א, משרד הפנים, משב"ש וממ"י.
- מזור, א' ו' צמיר (1998) **מטרופולין חיפה: תוכנית אב – מסמך מדיניות**, דוח לסיכום שלב ג', משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון ומנהל מקרקעי ישראל: ירושלים.
- משרד הפנים (1998), **הוועדה לאיחוד רשויות מקומיות**: דוח מסכם: ירושלים.
- סעיד, ס' (2001), **אזור נצרת רבתי – מטרופולין בהתהוות או מוקד נוסף למטרופולין חיפה**, חיבור לקבלת תואר M.A.: אוניברסיטת חיפה.
- קידר, ד' (2003), **תכנית אב עין מאהל**, דוח מסכם, הוועדה המקומית לתכנון ובנייה מבוא העמקים : נצרת עלית.
- רזין, ע' (1994), **לקראת רפורמה מוניציפלית במטרופולין תל אביב בשנות התשעים**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים.
- רזין, ע' (1997), **מדיניות ארגונית-מרחבית להגשמת "תמונת העתיד"**: מפת השלטון המקומי בישראל לשנת 2020, בתוך: שחר, א', שוורץ, ד', בר-אל, ר', ורזין, ע', **'מדיניות התכנון הכולל, היבטים מרחביים, כלכליים ומוניציפליים'**, ישראל 2020, תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים, הטכניון: חיפה, עמ' 101-137.
- רזין, ע' (1998), **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים.
- רזין, ע' (1999), **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות בישראל**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים.
- רחמימוב, א' (1998), **תוכנית מתאר לנצרת – דוח מסכם**, טיוטה, עיריית נצרת ואחרים, משרד הפנים: ירושלים.
- שמאי, א' (1998), **תמ"א 35 דוח מסכם שלב ג'**, משרד הפנים: ירושלים.
- שנל, י' וא' פארס (1996), **בנייה רוויה ביישובים הערבים בישראל**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים.
- שפר, ד' ואח' (1993), **תוכנית מתאר ותוכנית פיתוח למחוז הצפון**, תיקון מס' 9, מרכז לחקר עיר ואזור, הטכניון: חיפה.

- Barlow, M. (1997) Administrative Systems and Metropolitan Regions, *Environment and Planning C: Government and Policy* 15, pp .399- 411.
- Bennett. R.J. (ed) (1993), *Local Government in the New Europe*, Belhaven Press, London.
- Chad, F. E. (1991), *The Christian and Muslim Communities and Quarters of the Arab City of Nazareth*, a Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy, Department of Geography, The University of Chicago, Chicago, Illinois.
- Diamond, D. R. (1997), *Metropolitan Governance: Its Contemporary Transformation*, The Floersheimer Institute for Policy Studies, Jerusalem.
- Falah, G. (1993), *Galilee and Judaization Plans; Land Fragmented and Location Control in Great Nazareth*, Chap. 5, pp. 91–134, IPS, Beirut.
- Imrie, R. and Raco, M. (1999), How New is Local Governance? Lessons from the United Kingdom; *Transactions, Institute of British Geographers*, Vol. 24, pp. 45-63.
- Greenshields, T. H. (1980), 'Quarters' and Ethnicity, In: Blake G. H. and Lawless, R.I (eds.), *The Changing Middle Eastern City*, Croom Helm, London, pp. 120-140.
- Gurr, T. (1993), *Minorities at Risk: the Global View of Ethnopolitical Conflict*, Institute of Peace Press, Arlington.
- Gutmann, A. (1992), *Multiculturalism and the Politics of Recognition*, Princeton University Press, Princeton, N.J.
- Kamen, C. S. (1987), After the Catastrophe¹: The Arabs in Israel, 1948-51, *Middle Eastern Studies* 23, (October), pp. 453-495.
- Lustick, I. (1980), *Arabs in Jewish State: Israel's Control Over a National Minority*, University of Texas Press, Austin, TX.
- Martins, M. R. (1995) Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation: A Cross-European Perspective, *Environment and Planning C: Government and Policy* 13, pp. 441- 458.
- Rothblatt, D. N. and Sancton, A. (eds) (1993), *Metropolitan Governance: American/Canadian Intergovernmental Perspectives*, Institute of Governmental Studies Press, Institute of Intergovernmental Relations Queen's University, University of California, Berkeley.
- Rouhana, N. (1997), *Palestinian Citizens in an Ethnic Jewish State: Identities and Conflict*, Yale University Press, New Haven.

Smooha, S. (1982), Existing and Alternative Policy Towards the Arabs in Israel, *Ethnic and Racial Studies*, 26, pp. 71-98.

Santcton, A. (1991), *Local Government Reorganization in Canada Since 1995*, ICURR Press, Toronto.

Yiftachel, O. (1997), Between Nation and State: Fractured Regionalism Among Palestinian–Arabs in Israel, *Political Geography*, 18, pp. 285-307.