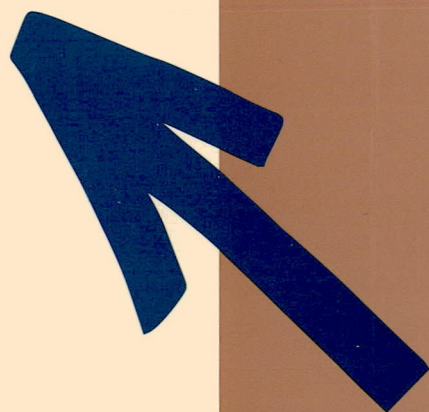


דרך 6 והיישובים הערביים

איום או מנוף?

ראסם חמאסי



מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

דרך 6 והיישובים הערביים

איום או מנוף ?

ראסם חמאסי

ירושלים, יוני 1999

THE FLOERSHEIMER INSTITUTE FOR POLICY STUDIES

**The Impact of Trans Israel Highway on Arab Localities
A Threat or a Lever?**

Rassem Khamaisi

עריכת לשון : שרה חסון
עורכת אחראית : שונמית קרין
הכנה לדפוס : איליאנה בינשטוק
הדפסה : דפוס אחוה בע"מ

הדברים המובאים בפרסום זה הם על דעת המחבר בלבד

ISSN 0792-6251

©1999 מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות בע"מ
פקס : 02-5666252 טל : 02-5666244, רח' דיסקין 9 א', ירושלים 96440
e-mail: floerins@floersheimer.org.il
www.floersheimer.org.il

על המחבר

ד"ר **ראסם חמאסי** - גאוגרף ומתכנן ערים, מרצה לגאוגרפיה באוניברסיטת חיפה, וחוקר בכיר במכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

על המחקר

המחקר מבקש לבדוק את השפעתה האפשרית של דרך 6 ("כביש חוצה ישראל") העומדת להיסלל במרכז הארץ על היישובים הערביים הנמצאים לאורכה. ד"ר ראסם חמאסי מצביע על האפשרות כי הדרך לא תביא לפיתוח מהיר של היישובים הערביים אם לא יינקטו צעדים יזומים של מדיניות פיתוח. ד"ר חמאסי מעלה את הצורך להכין תכניות מתאר חדשות ליישובים הערביים שבצדי הדרך על מנת להגדיל בהם את היצע הקרקעות לפיתוח, להקים בשלטון המקומי מערכות העוסקות בפיתוח, וכן להציע פתרונות של הפקעת קרקע הדרושה לסלילת הדרך שלא ייראו כמאיימים (נוכח לקחי העבר). ד"ר חמאסי מציע להכין מדריך אשר יסביר את פוטנציאל הפיתוח ואף ימליץ לרשויות המקומיות הערביות כיצד להיערך להכנת תשתית תומכת יזמים ביישוביהן.

מחקר זה מבוסס על סקר שנערך עבור משרד הפנים על: "משמעות כביש 6 חוצה ישראל על היישובים הערביים".

על מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

בשנים האחרונות גוברת בישראל המודעות לחשיבותו של מחקר המכוון לסוגיות של מדיניות. ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר יזם את ייסודו של מכון שיתרכז בסוגיות-מדיניות ארוכות טווח. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחקור תהליכים יסודיים שיעסיקו את קובעי המדיניות בעתיד, לנתח את המגמות ואת ההשלכות ארוכות הטווח של תהליכים אלה ולהציע לקובעי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגיה. תחומי המחקר המתנהל במכון הם: יחסי דת, חברה ומדינה בישראל; ממשל ופיתוח מקומי בישראל; תכנון מרחבי 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, העורך-מייסד של ה"ג'רוסלם ריפורט" וסגן נשיא ה"ג'רוסלם פוסט". ראש המכון הוא פרופ' עמירם גונן, מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

פרסומים במחקר על הערבים 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 עיור לאוכלוסייה הערבית בישראל, עמירם גונן וראסם חמאיסי, 1993.
5. הערבים בישראל בעקבות כינון השלום, עמירם גונן וראסם חמאיסי, 1993.
6. מתכנון מגביל לתכנון מפתח ביישובים ערביים בישראל, ראסם חמאיסי, 1994.
7. עידוד היזמות ביישובים הערביים בישראל, דן צ'מנסקי וראסם חמאיסי, 1994.
8. סוגיות בתכנון ובפיתוח יישובים בשות הפלסטינית המתהווה, ראסם חמאיסי, 1994.
9. מערכת החינוך הערבי בישראל : מגמות וסוגיות, מאגיד אלחאג', 1994.
10. ביזור התכנון ברשויות מקומיות ערביות בישראל, דוד ג'אנר-קלזנר, 1994.
11. מערכת החינוך הברווית בנגב: המציאות והצורך בקידומה, יוסף בן-דוד, 1994.
12. הערבים בישראל בשוק העבודה, נח לוין-אפשטיין, מאגיד אלחאג' ומשה סמיונוב, 1994.
13. הכנת תכניות לימודים במערכת החינוך הערבי בישראל : תמורות והמלצות, מאגיד אלחאג', 1994.
14. לקראת חיזוק השלטון המקומי ביישובים הערביים בישראל, ראסם חמאיסי, 1994.
15. יהודים וערבים בשכונה מעורבת ביפו, אורלי חדס ועמירם גונן, 1994.
16. פיתוח תשתית התחבורה ביישובים הערביים בישראל, ראסם חמאיסי, 1995.
17. החינוך בקרב הערבים בישראל, מאגיד אלחאג', הוצאת מאגנס ומכון פלורסהיימר, 1996.
18. לקראת בנייה רוויה ביישובים הערביים בישראל, יצחק שניל ואמין פארס, 1996.
19. ערים פלסטיניות חדשות בצד קיימות, ראסם חמאיסי, 1996.
20. מדיניות השיכון והערבים בישראל 1948-1977, זאב רוזנחק, 1996.
21. הבדלים במשאבים ובהישגים בחינוך הערבי בישראל, ויקטור לביא, 1997.
22. המתח בין בדווי הנגב למדינה: מדיניות ומציאות, אבינועם מאיר, 1999.
23. דרך 6 והיישובים הערביים: איום או מנוף? ראסם חמאיסי, 1999.

תוכן עניינים

מבוא		7
1	רקע כללי	9
2	דרכים ארציות ופיתוח מקומי	15
3	היישובים והדרך	23
4	מתכנון מגביל לתכנון מאפשר ומפתח	32
5	מדיניות הפיצויים בשל הפקעת קרקעות	39
6	עמדות חצויות כלפי הדרך	44
	מסקנות והמלצות	49
	רשימת מקורות	54

מטרתו של מחקר זה היא לבחון את העמדות של האוכלוסייה הערבית כלפי דרך 6 (כביש "חוצה ישראל") ואת ההשלכות הצפויות של הדרך על היישובים הערביים באזור המשולש, שם מתחיל ביצוע השלב הראשון של הדרך. משלב זה ניתן יהיה להפיק לקחים לקראת השלבים הנוספים של הדרך העוברת בסמוך ליישובים ערבים רבים באזור הגליל. לאור ממצאי המחקר נציע מדיניות פיצויים ותכנון מרחבי של שימושי קרקע ביישובים הערביים המושפעים מהדרך. מדיניות זו עשויה להפחית את האיום ואת נטל הדרך מעל היישובים בין צומת עירון לצומת קסם, שסמוך להם עוברת הדרך. המחקר מצביע על כיווני פיתוח אפשריים וממליץ על הנחיות לגופים העוסקים בפיתוח דרך 6 לשם הפיכתה מנטל ואיום למנוף לפיתוח.

תוואי דרך 6 העובר בתחום היישובים ובקרבם חושף אותם לתחבורה עוברת, מגביר את הנגישות אליהם ומקרב אותם לאזור המרכז. סלילת הדרך כרוכה אמנם בהפקעת קרקעות מהיישובים הסמוכים, אולם היא תעמיד בפני היישובים פוטנציאל לפיתוח. יחד עם זאת, יש צורך בהיערכות נכונה של היישובים המכוונת על ידי מדיניות ממשלתית תומכת, כדי שהדרך לא תהפוך לנטל על פיתוח היישובים.

המחקר מנתח את שימושי הקרקע ואת הבעלות עליה ברצועת הדרך המתוכננת, מזהה את עמדות האוכלוסייה ביישובים כלפי הדרך ובוחן את משמעותה ליישובים. המחקר הסתייע בניתוח תכניות מתאר ארציות, אזוריות ומקומיות, ובתכניות הדרך. כמו כן, נערכו ריאיונות פתוחים עם תושבים ובעלי קרקעות, עם בעלי מקצוע, עם ראשי רשויות מקומיות ועם מקבלי החלטות. בשלב הראשון נאספו נתונים כמותיים ואיכותיים, המאפיינים את היישובים ומזהים את נטיותיהם. המקורות לנתונים היו מגוונים: שאלון, מידע מן הרשויות המקומיות ומהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

ממצאי המחקר מצביעים על המחלוקת ועל האי-בהירות השוררות בקרב היישובים הערביים ביחס לדרך ומשמעותה עוד בטרם נסללה. המחקר נסמך על לימוד הניסיון העולמי בדבר השפעתן של דרכים ארציות על פיתוח אזורי ויישובי ועל הניסיון הישראלי ביישובים הערביים. כמו כן, נלמדו המבנה הכלכלי-החברתי והתכונות המבניות והניהוליות ביישובים.

המסקנה מממצאים אלה היא, כי לא זו בלבד שהדרך לא תביא לפיתוחם המהיר של היישובים הערביים, אלא היא עלולה להגביל אותם, אם לא יינקטו הצעדים שיאפשרו ויזרזו פיתוח יזום.

הדיפרנציאליות בין פיתוח היישובים היהודיים והערביים עלולה לנטות לטובת יישובים יהודיים על חשבונם של יישובים ערביים, ובכך להנציח את הפערים הקיימים בין היישובים היהודיים לערביים. המחקר מעלה המלצות מספר, שעשויות לתרום לפיתוחם של היישובים הערביים ולצמצם את הדיפרנציאליות הקיימת בין פיתוח היישובים היהודיים והערביים באזור.

המחקר מתמקד בהצגת המלצות לשינוי כללי המשחק הקיימים, המצמצמים את ההזדמנויות של היישובים הערביים ואת יכולתם להתחרות ביישובים היהודים. שינוי כללי המשחק כרוך בהעמדת משאבים כספיים וניהוליים לרשות הרשויות הערביות ובעריכת שינויים בתחום השיפוט. במקביל יש צורך בהכנתן או תכנון מחדש של תכניות המתאר המקומיות של היישובים הערביים ושל תכניות האזוריות המשפיעות עליהם. מומלץ ליישם את החלופות התכנוניות המפחיתות את נטל הדרך בנסיבות הייחודיות של היישובים הערביים ולחפש כלים לאימוץ מדיניות שלא תנציח את ההבדלים בין היישובים הערביים ליהודיים, אלא תכלול אותם בתהליך פיתוח אוניברסלי.

פתגם ערבי ידוע אומר: "הפיתוח והמסחר נעשים במקום שיש בו צפיפות תנועה". סלילת דרכים מגבירה את התנועה ואת הגישות אל יישובים ובתוכם. סביב דרכים עירוניות או בין-עירוניות מתפתחות ומתרכזות פעילויות כלכליות שונות ואולם, יש שדרכים חולפות על פני יישובים מבלי לרכז פעילות כזו סביבם, אלא להפך: הן גורמות למפגעים ולמוקדי זיהום סביבתיים, ולעתים אף יוצרות מגבלות פיזיות בפני פיתוח, זאת נוסף על הנזק שבהפקעת הקרקעות. בנסיבות ובמקרים מסוימים דרכים יכולות להוות מנוף לפיתוח יישובי ואזורי, ובאחרים - נטל ואיום על הפיתוח. מעמדה של הדרך - כנטל ואיום או כמנוף לפיתוח - נגזר ממדיניות התכנון של שימושי הקרקע באזור הדרך, מהרמה הכלכלית-הניהולית של אזור או יישוב ומגורמים מקומיים וארציים הקשורים במדיניות הפיתוח.

במדינת ישראל נסללו דרכים רבות: ארציות, אזוריות ומקומיות. חלקן חצה יישובים עירוניים וכפריים, וחלקן חיבר בין יישובים. אמנם האוכלוסייה נהנתה מפיתוח דרכים אלו והשכיחה להקים פעילות כלכלית סביבן, אך היו גם מי שסבלו מסלילתן בשל הפקעות קרקע או ירידה באיכות החיים בעטיו של זיהום סביבתי. ביישובים הערביים, שהם חלק מהרשת היישובית בארץ, נסללו דרכים שחיברו אותם למערכת הדרכים האזורית והארצית. גם סמוך ליישובים הערביים התפתחו דרכים שחצו קרקעות שהופקעו מבעלים פרטיים לטובת דרכים אזוריות והארציות. התועלת שצמחה ליישובים הערביים או לבעלי הקרקעות מדרכים אלו הייתה מוגבלת. בשל כך, מקצתם התייחס לדרכים כאל נטל ואיום ולא כמנוף לפיתוח.

הדרך הארצית המהירה 6, כביש חוצה ישראל, הוא אחד הפרויקטים הגדולים בישראל בעשור הקרוב (Garb, 1997). תכנית הדרך היא חלק מתכנית ארצית תמ"א-31 א' (שהיא פיתוח תכנית ארצית למערך הדרכים תמ"א-3), שאושרה על ידי הממשלה בשנת 1976.

בשנת 1992 ייחדה ממשלת ישראל קדימות לאומית לביצוע דרך 6 ולהקמת "חברת כביש חוצה ישראל" לצורך סלילתה. התפיסה שהנחתה את תכנון הדרך הייתה שהיא תהווה את עורק התחבורה המזרחי של ישראל, תביא לפיזור התנועה ולהפחתת שיעורי הצפיפות בדרכים, תרחיק את הרעש והזיהום ממרכז הארץ ותתרום לפיזור האוכלוסייה מהמרכז אל אזורי המחלפים והצמתים לאורכה.

על פי התכנית דרך 6 אמורה להתחיל מדרום-מזרח לבאר-שבע ומשם תימשך צפונה במקביל

לכבישי מישור החוף הקיימים. הדרך תהיה קרובה למסילת הברזל באר-שבע - רמלה ותעבור ממזרח לערים לוד ורמלה במקביל לדרך 444. הדרך תעבור ממערב לערים קלקיליה וטול-כרם ובסמוך אליהן עד לברקאי. לאחר מכן תחדור לנחל עירון ותעבור לאזור יקנעם. שם תתפצל לשתי שלוחות: האחת בכיוון צפון מזרח, לראש פינה, והשנייה - צפונה במקביל לכביש החוף עד לכברי. אורך הדרך כ-320 ק"מ בקיבולת מרבית של 8 נתיבים. רוחב התוואי המתוכנן לנתיבים נע מ-64 בעד 150 מטרים. לאורך הדרך מתוכננים 33 מחלפים, אשר יקשרו אותה עם כבישי הרוחב הקיימים.

הדרך מתחלקת לשלושה קטעים: (1) קטע דרומי - מאזור רמת בקע שמדרום לבאר שבע ועד לאזור יסודות, יד בנימין. אורכו של קטע זה יהיה 95 ק"מ, והוא יכלול 9 מחלפים; (2) קטע מרכזי - מאזור יד בנימין, מזרחית לנמל אשדוד, ועד עירון. אורך קטע זה כ-90 ק"מ ובו 13 מחלפים; בקטע שבין רמלה לכפר סבא ישרת כביש זה גם ככביש טבעת לאזור המטרופולין של תל אביב וגוש דן; (3) קטע צפוני - קטע זה ישתרע מעירון ליקנעם ויתפצל לשתי שלוחות: האחת, מערבית - מיקנעם לאזור כברי שבגליל המערבי לאורך כ-82 ק"מ, השנייה, מזרחית - מאזור ראש פינה לאורך 57 ק"מ. בשתי השלוחות יהיו 11 מחלפים.

הממשלה קבעה שהקטע המרכזי של הדרך, 90 ק"מ בין "גדרה לגדרה", יהיה כביש אגרה. בשלב הראשון יהיו בקטע שבין רמלה לכפר-סבא שניים או שלושה נתיבים בכל כיוון, ולכשיתעורר הצורך ייסלל נתיב רביעי. בשאר הקטעים ייסללו שניים עד שלושה נתיבים בכל כיוון, בהתאם לתחזיות התנועה בקטעים אלה.

על אף שהוחל כבר בשלב הפיתוח הראשון, עדיין מתנהל סביב הדרך ויכוח ציבורי המעמיד בספק את השגת יעדיה הישירים והעקיפים כאחד. ויכוח זה נסב סביב סוגיות שונות: מיקום הדרך, מספר המחלפים בה, תרומתה לפתרון בעיית התחבורה באזור המרכז וליצירת תנאי נגישות נוחים ומהירים בין מרכז הארץ והפריפריה (Shmueli, 1996), תרומתה לפיתוח אזורי ולצמצום הפערים בין המרכז לפריפריה והשפעתה על המדיניות הקרקעית (אפרת, 1994). מקצת הטענות כלפי הדרך הן שהיא תהווה, בסופו של דבר, דרך טבעת מטרופולינית ולא דרך ארצית מהירה. עולות טענות אחרות, ולפיהן התרומה הצפויה מהדרך אינה מצדיקה את עלות ביצועה ואחזקתה במדינה קטנה כישראל (אפרת, 1994), ומוצעות חלופות תחבורה יעילות וזולות מדרך 6, כפי שהיא מתוכננת כיום.

פיתוח הדרך וסלילתה נעשים בשלבים. ביצוע השלב הראשון של הדרך מצריך הפקעת קרקע פרטית וקרקע מדינה בשטח של כ-14,500 דונם, על פי רוב קרקע חקלאית (מדינת ישראל, 1991). כדי לקדם את עבודות הדרך חרף התנגדותם של בעלי קרקעות ולהסדיר את נושא הפיצויים לבעלים יזמה הממשלה את "חוק כביש ארצי לישראל, תשנ"ה-1994", שקבע מסגרת משפטית להפקעת הקרקע ולהענקת פיצויים. חלק מבעלי הקרקעות אינו מסתפק במה שנקבע בחוק ותובע קרקע חלופית שוות ערך או שטח בתמורה לקרקע המופקעת.

מלבד תביעותיהם של בעלי הקרקע הבודדים, המכונים בפי עצמם "נפגעי דרך 6" והחשים מאוימים על ידי הדרך, הוקמה עמותה ציבורית בשנת 1994 הנקראת "עמותת יישובי כביש חוצה

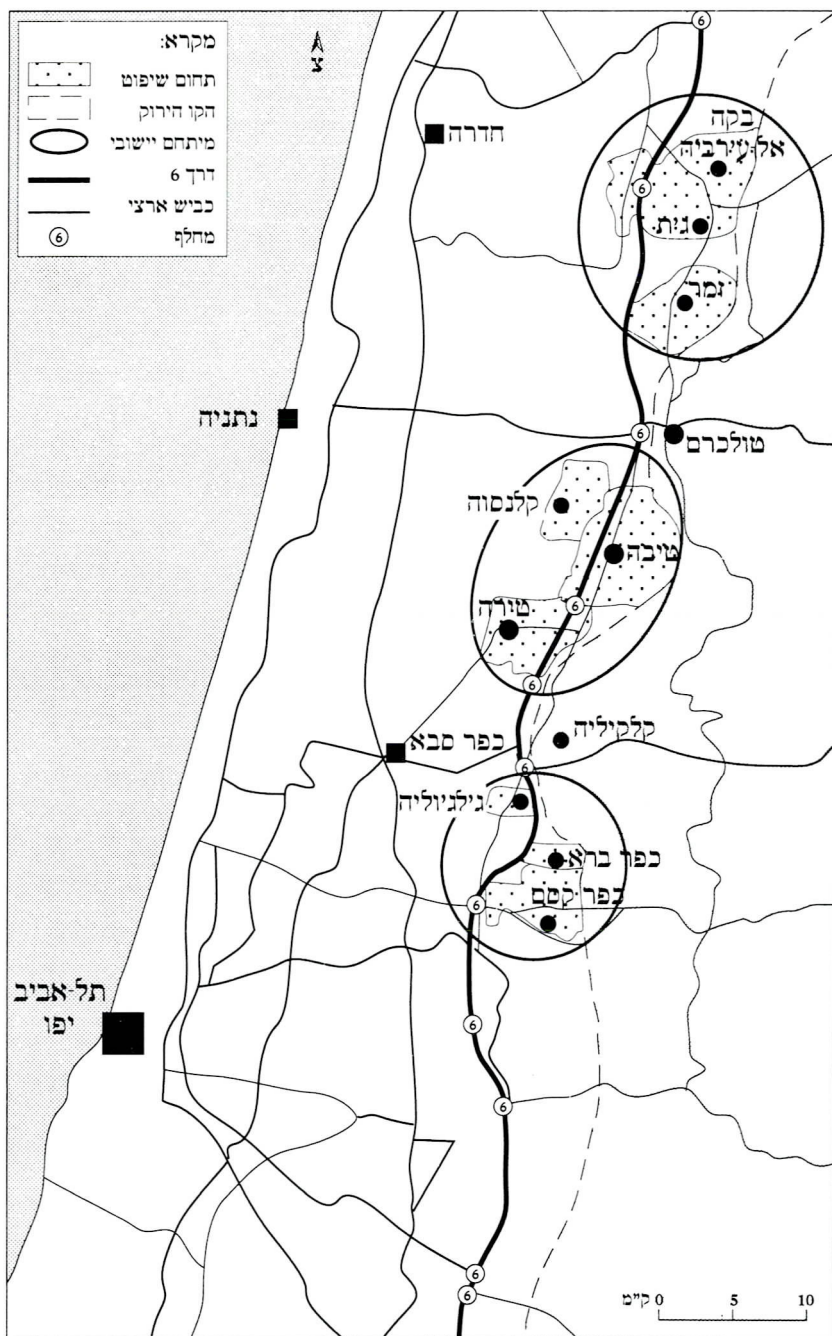
ישראל". מטרתיה העיקריות הן: צמצום הנזקים שייגרמו ליישובים שבתחומם ייסלל הכביש והבטחת מקורות הכנסה חלופיים בתמורה לקרקע שתופקע מהם לצורך סלילת הכביש. העמותה מאגדת 13 ארגונים יישוביים בארץ המייצגים 56 קיבוצים, מושבים ויישובים הנמצאים לאורך תוואי הדרך, ובכלל זה "ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות". עמותה זו יזמה הצעת חוק פרטית, שמטרתה לקדם את סלילת הכביש ובה בעת לחפש פתרון כולל להיבטים התכנוניים, הסביבתיים, התעסוקתיים והכלכליים של הדרך והשפעתם על בעלי הזכויות במקרקעין ועל צורכי התושבים המתגוררים בסמוך לו.

גוף אחר שעוקב אחר ההשלכות הסביבתיות של דרך 6 הוא אגודת "אדם טבע ודין". האגודה, הרואה בדרך איום על הסביבה, פועלת לצמצום הנזקים הסביבתיים של סלילתה תוך שימת דגש על הצעת חלופות תכנוניות ורעיוניות, שנועדו להשפיע על תהליך קבלת ההחלטות ועל המודעות הציבורית בנושאים סביבתיים (עשרת, 1994).

נוסף על גופים אלה ישנם גופים אחרים העוסקים ישירות או בעקיפין בהשלכותיה של דרך 6 (עשרת, 1994). נערכו בדיקות היתכנות ופורסמו לא מעט מחקרים ומאמרי עיתונות (אפרת, 1994; עשרת, 1994; פטרסבורג, 1994; לאופר, 1994). כמו כן, נבדקו חלופות תכנוניות עם נציגי ציבור ונערכו ימי עיון בנושא. ניתן לומר אפוא כי מקבלי החלטות, בעלי מקצוע והציבור בכלל מודעים לפולמוס שמעוררת הדרך. על אף פולמוס זה, מכיר לפחות חלק מהציבור בהזדמנויות הכרוכות בפיתוח הדרך.

היישובים הערביים שעל תוואי הדרך עדיין אינם מודעים דיים למשמעויות הדרך ולתהליך הפיתוח הכרוך בה. כתוצאה מכך, היערכותם לסלילת הדרך ולפיתוח שיתרחש סביבה מוגבלת. חלק מהטענות נגד הדרך משותף גם ליישובים היהודיים, ואילו אחרות ייחודיות ליישובים הערביים. המחקר מבוסס על ההנחה שלפיה ביישובים הערביים קיימות בעיות ייחודיות, המחייבות התייחסות תכנונית שונה מאשר ביישובים היהודיים, זאת נוסף על היותם חשופים להשלכות של פיתוח דיפרנציאלי. התכונות המייחדות את היישובים הערביים מהיישובים היהודיים הן: שיוך אתני, מבנה חברתי-כלכלי, מיקום גאוגרפי, גודל היישוב, רמת התשתיות והשירותים ופוטנציאל הפיתוח.

איור 1: מיקום היישובים הערביים שנחקרו על תוואי דרך 6 - כביש חוצה ישראל



המתודולוגיה של המחקר

אזור המחקר

המחקר כלל את היישובים הערביים במשולש הדרומי והצפוני, במחוז המרכז ובמחוז חיפה. מחוז המרכז כולל את היישובים, כפר קאסם, כפר ברא, ג'לג'וליה, טייבה, טירה וקלנסואה. מחוז חיפה כולל את היישובים ג'ת, בקה אלעירביה וזמר. יישובים אלו נמצאים לאורך ציר הגבעות שאורכו כ-40 ק"מ ורוחבו כשני ק"מ וחצי, סביב דרך אזורית 444 שבסמוך לה עוברת מסילת ברזל היסטורית. גובהם הטופוגרפי של היישובים נמוך מ-150 מטר מעל פני הים. להוציא את טירה וקלנסואה, שאר היישובים נמצאים מזרחית לדרך 6. דרך זו עוברת בתחום השיפוט של כל היישובים מלבד קלנסואה (ראה איור 1).

שיטות המחקר

המחקר כלל שיטות שונות שנועדו לזהות את השלכות הדרך על היישובים הערביים ולעמוד על מגוון העמדות של אוכלוסייתם. שיטות המחקר הן:

א. שאלון סגור בן שלושה חלקים שנשלח לראשי הרשויות המקומיות הערביות. החלק הראשון מבקש נתונים כלליים על הרשויות המקומיות ועל היישובים שבתחומן. החלק השני מבקש נתונים על השפעת הדרך על היישובים והשלכותיה. החלק השלישי מבקש לזהות עמדות, שיקולים והיערכויות תכנוניות קיימות או רצויות.

ב. ריאיונות פתוחים נערכו עם ראשי רשויות, עם מהנדסים ומתכננים, עם אנשי ציבור ובעלי עניין שונים, במטרה לזהות את עמדותיהם ואת הצעותיהם בדבר מזעור נטל הדרך והגברת התועלת ממנה.

ג. בחינת תכנוניות ומפות קיימות:

(א) בחינה של תכנוניות מתאר מקומיות של היישובים;

(ב) בחינה של תכנוניות דרך 6, בכלל זה מפות קדסטוריות;

(ג) בחינה של תכנוניות אזוריות, של תכנוניות מחוזיות, תכנית מטרופולין תל אביב, תכנית מחוז המרכז תמ"מ 21, תכנית מתאר מחוזית-מחוז חיפה, ותכנית ציר הגבעות;

(ד) בחינה של תכנוניות ארציות תמ"א-31, תמ"א-31 א', תמ"א-12, תמ"א-22, תמ"א-3, תמ"א-8 ותמ"א-10.

ז. ניתוח הספרות שנכתבה על דרך 6 בפרט, ועל דרכים ארציות מהירות בכלל והשפעתן על הפיתוח ברחבי העולם.

ה. תצפיות ביישובים שהתקיימו בין רשויות מקומיות ערביות לבין עובדי משרדי ממשלה שדנו בנושא ועיון בפרוטוקולים של ישיבות הנהלה ברשויות המקומיות, שעניינם דרך 6.

ו. נתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ושל הרשויות המקומיות.

השימוש בשיטות מחקר מגוונות נועד לצייד אותנו במידע ובידע מספיקים כדי לנסות ולזהות את השלכות הדרך על היישובים וכדי להנחות אותם להציע המלצות תכנוניות מרכזיות.

היישובים באזור המחקר הם מדגם מייצג לכלל היישובים הערביים מבחינת גודל אוכלוסייה, מעמד מוניציפלי, הרכב חברתי, רמת עיור ומצב תכנוני. הם אינם מהווים מדגם מייצג ליישובים הנמצאים בשולי המטרופולין, כיוון שהם מובדלים מבחינת גודל, הרכב אתני, רמה כלכלית והרכב חברתי (דוד והיימברג, 1994).

לוח 1: סיכום נתונים בסיסיים על יישובי המחקר

יישוב	אוכלוסייה 1997 באלפים	תחום שיפוט בדונמים	ועדת תכנון ובנייה מקומית	מעמד מוניציפלי	שנת ייסוד רשות מקומית
כפר קאסם	13.0	8473	קסם	מועצה מקומית	1958
כפר ברא	1.9	1892	קסם	מועצה מקומית	1963
גילגוליה	5.6	1892	קסם	מועצה מקומית	1957
טייבה	26.1	19196	טייבה	עירייה	1952
טירה	16.8	11750	טירה	עירייה	1950
קלנסואה	12.9	8385	שרונים	מועצה מקומית	1955
זמר	3.7	—	עמק חפר	מועצה מקומית	1988
גית	7.5	6866	עירון	מועצה מקומית	1959
בקה אלעירביה	16.9	9099	עירון	עירייה	1952

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים (1996)
מדינת ישראל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1998) אוכלוסייה ותנועה טבעית 1997, ירושלים.
הערה: טייבה קבלה מעמד של עירייה בשנת 1990 וטירה בשנת 1991, בקה אלעירביה בשנת 1996

במחקר כמה פרקים. הפרק הראשון מציג רקע כללי לנושא ולשיטת המחקר. הפרק השני מציג בקצרה רקע תיאורטי בנושא דרכים ופיתוח ועורך השוואה בין דרך 6 לבין דרכים ארציות אחרות בישראל. הפרק השלישי מתאר בקצרה את הדרך ומאפיין את המצב הקיים של היישובים, תוך ניסיון להתמקד בנושאים ובסוגיות הקשורים לדרך 6. הפרק הרביעי דן ומנתח את המצאי התכנוני המקומי באמצעות ניתוח תכניות מתאר קיימות, ומציע כיוונים לשיפורן. הפרק החמישי בוחן את סוגיית הקרקע על ידי הצגת היקף הקרקעות המופקעות ומאפיינים של בעלי הקרקע, ומציע דרכים להתמודד עם נושא הפיצויים ברמה הפרטית והיישובית. הפרק השישי מנתח את עמדות התושבים, את עמדות הרשויות המקומיות ואת עמדות הגופים העוסקים בדרך 6. לסיכום, מציג המחקר המלצות לרשויות מקומיות ולגופים ממלכתיים שנוגעים בדבר.

סקירה כללית

הספרות העוסקת בקשר בין הקמת מערכות דרכים ופיתוח כלכלי חברתי, בכלל זה שינוי שימושי קרקע, מצביעה על כך שקיומן של דרכים באזור או ביישוב היא תנאי הכרחי אך לא מספיק לפיתוח (Hart, 1993 (a); Ayers and Frieburg, 1976; Huddleston and Pangotra, 1990). דרכים מהוות מניע לפיתוח מקומי ואזורי (Gillis, 1989; Siccardi, 1986), ופיתוח כלכלי - מקומי ואזורי - עשוי לזרז את פיתוח מערכת הדרכים החיונית לו. בה בעת דרכים גורמות לשינוי מהותי בשימושי הקרקע בקרבנות (Alonso, 1964; Berechman and Small, 1988; Giuliano 1989; Giuliano, 1994).

משחר ההיסטוריה האנושית קשרו דרכים עורקיות ראשיות בין מוקדים עירוניים. עם הזמן התפתחו סביב דרכים אלו ערים, שיתרון היחסי הוא מיקומן הגאוגרפי על ציר תחבורה מרכזי (Hart, 1993). לאחרונה, בתקופה המאופיינת בגידול אוכלוסייה מואץ ובגידול מספר המרכזים העירוניים, נראה כי הימצאותם של צירי תחבורה ראשיים המחברים בין שתי נקודות אינו מבטיח פיתוח ליישובים הסמוכים לדרך. נהפוך הוא, יישובים על צירי תחבורה עלולים להיפגע. הפיתוח בהם עלול להיעצר ופוטנציאל הפיתוח שלהם עלול לעבור מהם ליישובים אחרים בשל היווצרות מחסום פיזי בינם לבין יישובים סמוכים. בכך יקטן היתרון היחסי לגודל שלהם. תופעת הפיתוח הדיפרנציאלי בין יישובים כתוצאה מסלילת דרכים ראשיות ומהירות היא תוצאה של גורמים מספר, ואלו הם:

- א. תחרות בין-יישובית גדלה והולכת על משאבי פיתוח.
- ב. זמינותם וניצולם של יתרונות יחסיים ביישובים מסוימים, לעומת פיגור בניצול הזדמנויות ביישובים אחרים.
- ג. תכונות מבניות של יישובים אשר מקנות להם יתרון פיתוח דיפרנציאלי במרחב.
- ד. השונות בהרכב האתני-הפוליטי של יישובים יוצרת נגישות שונה למשאבים ציבוריים: חלוקת המשאבים הציבוריים על ידי הממשלה באופן לא מאוזן בין יישובים, הנגישות השונה למשאבים והענקת משאבים באופן דיפרנציאלי מגבירים את השלכות הפיתוח הדיפרנציאלי של הדרכים על היישובים ועל האזור.
- ה. יישום של מדיניות פיתוח יזומה ליצירה של או להגברת הדיפרנציאליות בפיתוח.

1. המבנה הכלכלי, החברתי והניהולי של היישובים משפיע על נכונותם ומוכנותם ליהנות באופן ישיר מהפיתוח הפוטנציאלי סביב הדרכים הסמוכות להם, ובכך תורם להגברת או להנצחת הדיפרנציאליות בין היישובים.

2. ייעודי הקרקע הנקבעים בסמוך לדרכים על פי תכניות מאושרות אינם מתירים פיתוח שימושי קרקע עסקיים וכלכליים. תכנון ייעודי קרקע סביב דרכים יכול להוות מניע לפיתוח או מגבלה.

התווית דרכים מלווה בעימות, בניגוד אינטרסים ובקונפליקטים בין גורמים שונים. בעימות סביב הדרכים מעורבים רשויות מקומיות, יזמים והציבור בכללו (ורנסקי, אלתרמן וצ'רצ'מן, 1994). המאבק נסב על מיקום הדרך, רוחבה ועל ההשלכות הצפויות על הסביבה. חלק מהרשויות מתנגד למעבר תוואי הדרך בתחום שיפוטו מחשש למפגע סביבתי. רשויות אחרות נאבקות כדי שהדרך תעבור בתחומן, כדי לערוך שינוי בשימושי הקרקע ולמשוך פיתוח. הציבור ככלל מתנגד לדרכים מחשש לפגיעה באיכות הסביבה, מתאונות דרכים ומפגיעה באיכות חיי. יזמים ובעלי קרקעות מתנגדים להפקעת קרקעותיהם לטובת הדרך ונאבקים בה. ביישובים הערביים למשל, מתנגדים בעלי הקרקע לדרכים ולהפקעת קרקעות פרטיות לשם סלילת דרכים. עימותים אלה מעכבים את פיתוחן ואת סלילתן של הדרכים. עיון בתיקי התנגדות לארבע תכניות מתאר ולשש תכניות מפורטות ביישובים ערביים העלה כי כ-80 אחוז מהתנגדויות התושבים ביישובים אלה קשורות בדרכים. יחד עם זאת, נאבקים תושבים ביישובים הערביים להרחבת הדרכים בהם כדי להגביר את הנגישות לבתייהם. לאורך דרכי הכניסה ליישובים הערביים או לאורך הדרכים העורקיות מתפתחים מסחר ער ועסקים, ובעליהם הופכים להיות יזמים כלכליים, השואפים להטיב את מצבם הכלכלי ולקבל מחיר גבוה במיוחד עבור קרקעותיהם.

מחקרים מראים כי יישובים קטנים נהנים פחות מפיתוח מערכת כבישים בהשוואה ליישובים גדולים (Christaller, 1966; Blonk, 1979), וכי קיים קשר חיובי בין רמת פיתוח הדרכים לבין רמת הפיתוח הכלכלי באזור או במדינה (Hale and Walters, 1974; Hart, 1992). מערכת כבישים מפותחת היא סימן מובהק לרמת פיתוח באזור (Moore and Thorsnes, 1994).

פיתוח יישובי אינו קשור בהכרח רק בפיתוח מערכת הדרכים (Kraft, Meyer and Valette, 1971). מחקרים רבים מלמדים כי יישובים שנפגעו בעקבות הפקעת קרקעות למערכת דרכים סובלים גם מפגיעה סביבתית: מזיהום אוויר, מרעש ומתאונות דרכים (שפר, 1995; המשרד לאיכות הסביבה, 1994; Wilson, 1966; Humphrey and Sell, 1975). סלילת דרך ארצית אינה מביאה בעקבותיה בהכרח פיתוח ליישובים (Straszheim, 1972), מה עוד שתפקידן של דרכים ארציות מהירות הוא להעביר תחבורה מהירה בין מוקדים עירוניים ובמיוחד מטרופוליניים; התחבורה אינה עוצרת אלא במוקדים בעלי משיכה, ויישובים קטנים בדרך כלל חסרים יתרון יחסי לכך (Mohring and Horwitz, 1993).

פיתוח מערכת הכבישים חושף את תושבי היישובים למגוון של חידושים (Lichter and Fuguitt, 1980) בתחומים חומריים, נורמטיביים וערכיים אשר גורמים לשינוי כללי בהתנהגות של האוכלוסייה (Hale and Walters, 1974) ומאיצים את תהליך העיור שלה (Danielson and Wolpert, 1991). פיתוח מערך כבישים יוצר שינויים בתחומי הכלכלה, התעשייה וכן בחברה ובתרבות בקרב אוכלוסייתם של יישובים קטנים (Wheat, 1969). השפעה חברתית תרבותית זו הופכת אותם

מחברה מסורתית-שיוכית לחברה פתוחה ונגישה. נגישות זו מגבירה את ההגירה אל היישובים ומצמצמת את ההגירה מהם (ליפשיץ, 1990; Looney and Frederiksen, 1981; Rephann 1993).

פיתוח דרכים משפיע גם על תחומי החקלאות, מיקום תעשיות ושירותים: תיאוריות המיקום הקלאסיות של פעילויות חקלאיות על פי פון-תיון (Von Thunen), תיאוריות של מיקום תעשיות של ובר (Weber) ותיאוריות מיקום שירותים של קריסטאלר (Christaller), מציינות את השפעת פיתוח הדרכים והגברת הנגישות על מיקומן של הפעילויות הכלכליות במרחב. הנגישות אל היישובים כתוצאה ממעבר דרכים ארציות משפיעה על שימושי הקרקע ועל מחיריהם (Alonso, 1964; Mohring, 1993). התמורות שחלו בצורכייה של האוכלוסייה המערבית מעודדות הרגלי צריכה במרכזי מסחר קמעונאיים וסיטונאיים גדולים, הנמצאים בסמוך לדרך לאורך צירי תחבורה ארציים מהירים, הכוללים גם מרכזי בילוי למבוגרים ולילדים. מרכזי מסחר סיטונאיים כאלה ומפעלים גדולים עתירי שטח, שעלות מיקומם במרכז המטרופוליני גבוהה, מעדיפים לנדוד לשולי המטרופולין ולהתמקם בצד דרכים ארציות (Gomesz-Ibanez, 1985; Mieszkowski and Mills, 1993). שם הם יכולים ליהנות מיתרונות המיקום המאפשרים פיתוח אזורי על ידי יצירת הזדמנויות תעסוקה ובסיס מס לרשויות המוניציפליות (Lemmerman, 1983; Kraft, Meyer and Valette, 1971). מדינות רבות מעודדות את מגמת פיזור התחבורה במרחב המטרופוליני ובאזורים הסמוכים לו על ידי השקעות בפיתוח תשתיות תחבורה שיידרשו לביקוש הגדל והולך ולהעלאת רמת השירות לאוכלוסייה (גור, 1993).

יכולתן של רשויות מוניציפליות חלשות ביישובים קטנים להתמודד עם פיתוח בתנאי תחרות היא מוגבלת. המשאב הקרקעי העומד לרשותן מהווה מנוף עיקרי לפיתוחן. מנוף זה הוא פוטנציאל שניתן לממשו רק על ידי חיזוק הרשות המקומית ושינוי יעודי הקרקע מחקלאות לעסקים (Nijkamp, 1986; Atash, 1993). במקרים רבים לא פעלו רשויות מקומיות קטנות למימוש פוטנציאל המיקום שלהן בסמוך לדרכים ארציות, ונותרו נחשלות (O'Sullivan, 1993). לדרכים ארציות יש גם השלכות על תפקודן של רשויות מקומיות, שחייבות לתמוך מינהלית ביזמים שצומחים מן היישוב או "מוצנחים" אליו.

פיתוח דרכים ארציות בישראל

במאה השנים האחרונות הואץ פיתוח הדרכים בארץ בשל ריבוי האוכלוסייה והשינויים הגאופוליטיים. התהליך התרחש ממזרח למערב: מעמק הירדן דרך גב ההר והמורדות המערביים של הרי ירושלים ושומרון - "דרך הסולטאן" (Center for Engineering and Planning). דרכים היסטוריות אלו שהתפתחו בשלבים חיברו בין מצרים-אפריקה לסוריה-אסיה ושירתו מוקדים עירוניים ואזוריים היסטוריים אחרים. סביבן התפתחו ערים היסטוריות, למשל, סביב דרך גב ההר התפתחו הערים חברון, ירושלים, שכם ונצרת. נוסף על הדרכים ההיסטוריות התפתחו דרכים אורכיות אשר חצו את הארץ ודרכים רוחביות שסביבן התפתחו מוקדים עירוניים, כגון דרך יפו-ירושלים-עבר הירדן, אשר חצתה את הערים לוד ורמלה. בנייתה של דרך זו החלה כבר בתקופה העות'מאנית, ב-1867; ואילו בנייתה של דרך ירושלים-שכם החלה בשנת 1907. דרכים אלו היו מוכרות כדרכים עורקיות ראשיות, שמהן יצאו ואליהן התחברו דרכים מקומיות, ששירתו

יישוביים כפריים או עירוניים קטנים. רוחב הדרכים, צורתן ותכונותיהן ענו על צורכי התחבורה והפיתוח של אותם ימים. ריבוי האוכלוסייה, צמיחתם של פעילויות כלכליות ושירותים, הגידול במספר כלי הרכב והשיפור ברמת המינוע גרמו להרחבתן ולפיתוחן בשלבים של דרכים ארציות מאז תחילת המאה העשרים. בד בבד החל סיווג הדרכים לרמות שונות כדי לענות על הביקוש הגדל לשימוש בדרכים. בשנת 1945 היו בארץ דרכים מעובדות באורך של 266 ק"מ ודרכים סלולות באורך 1565 ק"מ (Center for Engineering and Planning, 1991).

לאחר הקמת מדינת ישראל נמשך תהליך פיתוח הדרכים ממזרח למערב. מאוחר יותר, בשנות השישים המאוחרות, הוחל בפיתוח דרך החוף המהירה בין חיפה לתל אביב, ומאז החלה הרחבת הדרכים המזרחיות. הגידול במספר כלי הרכב בישראל והעלייה ברמת המינוע, נוסף על ריכוז הפעילות העסקית והניהולית במטרופולין תל אביב, יצרו גודש תחבורתי שיש להקל עליו. מצוקת התחבורה באזור מרכז הארץ מעוררת צורך בפיתוח דרך ארצית מהירה, חוצה ישראל, שנתובה סמוך לדרך הסולטאנית ההיסטורית לאורך מורדות ההר. במדינת ישראל קיימות דרכים ארציות מהירות, כגון דרך 1, המחברת את ירושלים עם תל אביב, ודרך 2, כביש החוף, המחברת את תל אביב עם חיפה. שתי דרכים אלו מחברות את שלוש ערי המטרופולין הגדולות במדינה. במה שונה דרך 6 מדרכים אלו? דרך 6 מעוררת פולמוס ודיון ציבורי ואף מאבק. חלק מן המתנגדים רואה בה מפגע ומטיל ספק בתרומתה לפיתוח או באפשרות לפתור באמצעותה את בעיות התחבורה בישראל (אפרת, 1994). האם יכולים אנו להפיק לקחים מניסיון העבר של פיתוח דרכים ארציות במדינת ישראל כדי לזהות את ההשלכות של דרך 6 על היישובים שבהם או בקרבתם היא עוברת, ובכלל זה יישובים ערביים? נראה כי קיים הבדל בין השפעותיהן של הדרכים הארציות הקיימות על סביבתן לבין ההשפעות הצפויות של דרך 6. ההבדלים בין השפעותיהן של דרכים ארציות שונות הם תוצאה של הנסיבות שבהן מתבצעת הדרך.

בחינה של התפתחות הדרכים הארציות המהירות במדינת ישראל מלמדת כי הן התפתחו והורחבו מסיבות מספר: הצורך הגובר לנגישות בין המוקדים המטרופולינים, היענות לשינוי של שימושי קרקע מפתחים, העלייה ברמת המינוע ובהיקף הבעלות על כלי רכב. התחבורה הציבורית לא התפתחה באותו קצב, ובכך נוצר פער בין צורכי האוכלוסייה לבין זמינות תחבורה ציבורית. פערים אלו תרמו לגידול המהיר בשלושים השנים האחרונות בשימוש ברכב פרטי ככלי התחבורה המרכזי. בשנת 1960 שיעור כלי הרכב ל-1,000 תושבים היה 33.1 כלי רכב, והוא עלה ל-88.8 בשנת 1970 ול-137.6 בשנת 1980. בשנת 1990 שיעור כלי הרכב ל-1,000 תושבים היה כ-240 כלי רכב (למ"ס, 1992).

סקירה של הפיתוח סביב דרכים ארציות קיימות מצביעה על הבדלים בולטים בין רמת פיתוח היישובים לאורכם. יישובים מסוימים, כגון נתניה, שאת תחום השיפוט שלה חוצה דרך ארצית 2 חיפה-תל אביב ("כביש החוף"), נהנו מתנופת פיתוח. יישובים אחרים הממוקמים לאורך הדרך, כמו חדרה או אור עקיבא - פיתוחם מפגר אחרי נתניה. יישובים ערביים לאורך דרך החוף, דוגמת גיסר אלזקא או פורדיס, מפגרים אפילו בהשוואה לכלל היישובים הערביים. כלומר, מיקום יישובי בסמוך לציר הדרך הארצית אינו ערובה לפיתוח יישובי. לאור זה יש לבחון את הצפוי להתרחש לאורך ציר דרך 6.

הלקחים המופקים מניסיונות הפיתוח בעבר ומהשלכותיהן של דרכים קיימות חייבים להיות מסויגים. יש להתחשב בנסיבות החדשות ובמאפייני הפיתוח של דרך 6. להלן נתאר בקצרה גורמים מספר, המצביעים על הבדלים בין נסיבות הפיתוח של הדרכים הארציות הקיימות לנסיבות הפיתוח של דרך 6 (המיקום, התכנון, הניהול והאחזקה וזמני הפיתוח).

- דרך 6 היא דרך יזומה ומתוכננת ככביש אגרה. סלילתה מונחת אפוא על ידי תפיסה תכנונית, ניהולית ומימונית. התפיסה מתייחסת, בין היתר, למאפייני הדרך, לרוחבה, לעלויות הפיתוח הכרוכות בסלילתה וגם לקבוצות האוכלוסייה העשויות להפיק תועלת מן השימוש בה. המשתמשים בדרך יהיו ככל הנראה בני מעמד בינוני עד בינוני-גבוה, או אנשים שנוסעים תכופות. גביית אגרה תהווה כלי מדיניות שיקבע את תדירות השימוש בדרך ואת היקף גודש התנועה בה (Cross Israel Highway LTD, 1994). בכבישים הארציים הקיימים גישת התכנון והפיתוח הייתה גישה של תוספות והתפתחות בשלבים, בהתאם להיקף הביקוש לדרך ולשימוש בה. הדרכים הארציות פתוחות לכל משתמש ואינן כרוכות בתשלום אגרה מכל סוג שהוא. כבישים אלו נבנו על חשבון המשק הציבורי. הגישה התכנונית והניהולית שמנחה את סלילתה של דרך 6 היא, שמימון עלויות בנייתה יחולו על המשתמשים ועל הקבלנים.

- אחד הנימוקים להצדקת דרך 6 הוא כי דרך זו אינה מחברת אזורי מטרופולין או מוקדים עירוניים בדומה לדרכים ארציות קיימות, אלא היא נועדה לחבר את שני אזורי הפריפריה של המדינה: הגליל והנגב עם המרכז. הדרכים הארציות הקיימות מחברות בין מוקדים מטרופוליניים, חוצות אותם ותורמות לפיתוחם ולשינוי בשימושי הקרקע בהם. היישובים השוכנים לצדן של הדרכים הארציות הקיימות לא נשכרו מהן. דרך 6 תגביר את הנגישות ביניהם, ובינם לבין מרכז הארץ. מי שמקדמים את הדרך רואים בה מנוף לאומי לפיתוח המונחה על ידי עיקרון החיבור בין האזורים הפריפריים, שהם יעד לפיתוח ברמה לאומית ובסדר עדיפות לאומי גבוה. תוואי הדרך עובר גם בשוליים של אזור הליבה של המדינה ויוצר חיבור אורכי נוסף של הדרכים הרוחביות החוצות את מדינת ישראל ממזרח למערב. הדרך תתרום, אם כן, לפיזור תנועת כלי הרכב בין רשת התחבורה הרוחבית והאורכית, ותגביר את הנגישות. המתכננים מצפים שהדרך תתרום אף לפיזור האוכלוסייה היהודית מהמרכז אל הפריפריה כחלק ממדיניות פיזור האוכלוסייה אשר מהווה יעד לאומי של התכנון הארציות והמחוזיות.

- דרך 6 עוברת בשוליים של אזור המרכז שלעברו מתפתחת המטרופולין הגדולה במדינה. הדרך עוברת באזור רגיש מבחינה אקולוגית - ציר הגבעות "המורדות", שם מושם דגש על שימור של יערות, חורשות וואדיות על פי תכנון מתאר ארציות, תמ"א-22, ותכנון מתאר מחוזיות, תמ"מ-3, (פגול, 1995). על שום הרגישות שבו קיימת גם באזור זה מדיניות פיתוח מווסתת, שנועדה לשמור על האקוויפר (משרד איכות הסביבה, 1994). כל פיתוח באזור נתקל במדיניות שימור סביבתי, והמאבק בין פיתוח לשימור מחרף ומלבה את הדיון על דרך 6.

- עם זאת ולמרות הרגישות הסביבתית והמגבלות התכנוניות הנגזרות ממנה, יש מדיניות התומכת בהגדלת ריכוז האוכלוסייה היהודית לאורך ציר הגבעות במקביל לדרך 6. מדיניות יישובית זו ממומשת בתכנית אזורית: "ציר הגבעות" או "שבעת הכוכבים". תכנית זו מציעה

הקמת יישובים חדשים והרחבת יישובים קיימים, כגון כוכב יאיר, שוהם, עירון וראש העין. מטרת תכנית שבעת הכוכבים היא שינוי המאזן הדמוגרפי לטובת היהודים. בזמן הכנת התכנית, 1990, היו באזור המשולש 30 אחוז יהודים לעומת 70 אחוז ערבים. מטרת התכנית היא הפיכת המצב הקיים, כך שבשנת 2010 יהיה היחס כ-70 אחוז יהודים לעומת 30 אחוז ערבים (Adiv and Schwartz, 1992). מדיניות התכנון באזור ציר הגבעות שם אמורה לעבור דרך 6 מבחינה כנראה בין האוכלוסיות באזור: ויסות והסדרת הפיתוח ביישובים הערביים לעומת פיתוח יזום ביישובים היהודיים. דרך 6 היא גם מכשיר לפיזור האוכלוסייה היהודית לאורכה מלבד היותה גורם מניע לגלישה המטרופולינית.

- לאזורים שבהם עוברת דרך 6 יש גם משמעויות לאומיות. הדרך באזור המרכז עוברת לאורך "הקו הירוק" (Efrat, 1994). ממזרח מתהווה ישות פוליטית נוספת - הרשות הפלסטינית. הדרך היא גם חץ בין שתי רמות שונות של כלכלה ורווחה נוסף על היותה חץ פיזי. ממזרח לדרך מתגורר ריכוז של אוכלוסייה פלסטינית נחשלת מבחינה כלכלית. מאפייניה המבניים החברתיים-התרבותיים שונים מאלה של האוכלוסייה השוכנת ממערב לדרך, שהיא ברובה יהודית-ישראלית. בחירת מיקום הדרך הושפע גם משיקולים פוליטיים ברמה הבינלאומית ומהתנגדויות לכך שחלק מהדרך יעבור בתוך שטח הגדה המערבית. אחת ההנחות של תומכי הדרך היא שהדרך תוביל לתוצאות הרצויות ותחבר את הכלכלה הפלסטינית עם הכלכלה הישראלית על ידי חיזוק קשרי רוחב, כך שהפלסטינים והישראלים יממשו יוזמות כלכליות לאורכה. למעשה נראה כי הדרך עשויה לחזק את גבול ה"קו הירוק" בין הישות הפלסטינית ומדינת ישראל בשל רצונם של הפלסטינים להקים מרכז כלכלי ופוליטי נפרד ולעבור בהדרגה לשלבי שיתוף כלכלי אזורי. הכוונה לטשטש את ה"קו הירוק" שעמדה מאחורי התוויית דרך 6, עשויה דווקא לחזק את החץ בין שתי קבוצות האוכלוסייה השונות מבחינה כלכלית, חברתית ופוליטית.

- כאמור, תוואי הדרך עובר גם בשולי הליבה של המדינה, הגדלה והולכת בשל תהליך מתמשך של התרחבות. התרחבות זו כרוכה גם בתהליך ניידות או הגירה של מפעלים דורשי שטח מאזור גלעין הליבה לאזור השוליים, שם זמינים שטחים פנויים לפיתוח. דרך 6 בשלב ראשון לפיתוחה היא בעיקרה מטרופולינית, ומיקומה בטבעת החיצונית עשוי להקל על עומס התחרות בטבעת הפנימית של המטרופולין. עם זאת, הדרך עשויה להאיץ גם את תהליך הפיתוח בשולי הארץ ולהפוך אותם לנגישים יותר מבעבר.

- סלילתה ופיתוחה של דרך 6 מתרחשים בתקופה של שינויים מבניים במשק הישראלי - הכוללים מעבר מתעסוקות בתחום החקלאות והתעשייה לתחום השירותים. השינוי המבני מלווה בירידת החשיבות של החקלאות כענף כלכלי מרכזי במדינה ובעליית חשיבותם של תעשיות עתירות ידע ושל שירותים. השחיקה במעמדה של החקלאות תורמת לרצונם של בעלי או חוכרי הקרקעות להמיר את שימושי הקרקע החקלאיים לשימושים עסקיים באזורי השוליים.

- שינויי ייעוד של קרקעות חקלאיות על ידי בעלים או חוכרים תואמת למדיניות מינהל מקרקעי ישראל. החלטות מינהל מקרקעי ישראל מספר 533 ו-611 מעודדות פיתוח של

קרקעות חקלאיות ליעודים ולשימושים עסקיים ולמגורים. ביוזמת המינהל מוצעות כיום קרקעות לפיתוח עסקי וכלכלי במטרה לתת מענה לעלייה בביקוש למגורים ולתעסוקה באזור המרכז, שהפך לאזור הביקוש העיקרי במדינה.

- דרך 6 מתפתחת בתקופה של מדיניות של ביזור והפרטה, שבה לחצי השטח ברובד המקומי הם המשפיעים הקובעים את הפיתוח בסביבתם ואת התחרות המקומית. דרכים ארציות קיימות התפתחו בתקופה שבה רוכזו הסמכויות בידי הממשל המרכזי, אשר צמצם את מעורבותו של השלטון המקומי בתהליך קבלת ההחלטות על הפיתוח בסביבתו. פיתוח של דרכים בתנאי ביזור והפרטה מעיד על מעורבות גבוהה של הרשויות המקומיות, המעודדות תחרות בין-יישובית. בה בעת נותרו הסמכויות מרוכזות בידי גוף ארצי, שהוקם במיוחד כדי לבצע את הדרך, חברת חוצה ישראל, הפועל מכוח חוק מיוחד. החברה מתחשבת בשיקולים מקומיים של רשויות מקומיות בקביעת תוואי הדרך. בתנאי הביזור וההפרטה שמתפתחים עלולים יישובים חלשים שאינם ערוכים למימוש מדיניות זו ושאינן להם הכלים לכך להישאר בחולשתם וליהנות פחות מהפיתוח בסביבתם.

- לצורכי פיתוח הדרך מופקעת קרקע בבעלות פרטית או קרקע שיש עליה זכות חזקה בהיקפים גדולים באזורים צפופי אוכלוסין. הדרכים הארציות הבין-עירוניות הקיימות התפתחו באזורים פנויים יחסית, שרק מאוחר יותר החל פיתוח יישובי בקרבתם. גם בנושא הפיצויים על ההפקעה חל שינוי לפי חוק חוצה ישראל: בעבר נהוג היה בעיקר פיצוי כספי, על פי חוקי התכנון והבנייה או חוק דרכים ומסילות. על פי חוק "כביש חוצה ישראל" יכול הפיצוי להיות גם בקרקע חלופית, שוות ערך, בתמורה לקרקע המופקעת.

- הדרכים הארציות הקיימות התפתחו בזמן שמדיניות התכנון הלאומית קבעה את פיתוח אזורי הפריפריה כיעד לאומי מרכזי באמצעות פיזור האוכלוסייה היהודית. מאז ראשית שנות התשעים לא פסקה מדיניות פיזור האוכלוסייה, אך פותחה מדיניות המיועדת בין השאר לפתח את אזורי הביקוש הנמצאים במרכז המדינה. חלק מהשטחים שבהם עוברת דרך 6 נכלל בתחום אזור הביקוש הגבוה. השינויים המתחוללים במדינת ישראל חוללו שינויים בסדרי העדיפות המרחביים, ואלה באו לידי ביטוי בתכנית ארצית תמ"א-31 ובתכנית "ישראל 2020".

בתנאים דלעיל מעוררת דרך 6 תגובות שונות מאשר דרכים ארציות קיימות, ולפיכך יהיו, כנראה, גם השלכותיה שונות. חשוב להדגיש את העובדה שהדרך מתפתחת, לפחות בשלב ראשון, כדרך טבעת חיצונית בשולי מטרופולין הליבה של המדינה. על כן צפוי שהמשך התפשטות המרכז, אזור הליבה, יגדיל את הביקוש לקרקע לפיתוח פעילות עסקית-כלכלית במיוחד באזור הכבישים, שם צפוי מפגש בין הכלכלה הישראלית לכלכלה הפלסטינית.

הדיון הקצר בהבדלים בין דרך 6 לבין הדרכים הארציות והאזוריות שנשללו עד עתה בישראל, מבחינת המיקום, התכנון, הניהול ותזמון הביצוע, מלמד כי הניסיון הישראלי בביצוע דרכים ארציות, המנוהלות על ידי קבלנים ככבישי אגרה, הוא בראשיתו, והוא מבוסס על הניסיון העולמי בתחום זה. גם הניהול, המימון, התכנון והאחזקה של הדרך החדשה מהווים נקודת מפנה וציון

דרך בישראל. משום כך, מדיניות הפיתוח של שימושי הקרקע מסביב לדרך תהיה אף היא מבוססת על הניסיון העולמי, המראה כי שימושי קרקע עסקיים נודדים למקום שיש נגישות ונוטים להיות מרוכזים כדי ליהנות מיתרון לגודל. נראה כי פיתוח בלתי שגרתי של דרך 6, מחייב גם פיתוח שיטות ומדיניות לא שגרתיות בקביעת שימושי הקרקע באזור ההשפעה של הדרך. היעד יהיה קביעת מדיניות שימושי קרקע המאפשרת פיתוח ואינה פוגעת בשימור, ובמקביל ממזערת את הדיפרנציאליות בין היישובים, במיוחד על רקע אתני.

מחקר זה מתמקד בקטע הדרך המרכזי שאורכו 40 ק"מ, ובו מרוכזים היישובים הערביים בין צומת קסם לצומת עירון. קטע דרך זה תוכנן ונתון כבר בשלבי ביצוע. ניתנו כל האישורים הסטטוטוריים הנחוצים לסלילת הדרך, ובכללם אישורים להפקעות קרקע בקטע באורך 70 ק"מ בין יד בנימין לטול-כרם. הקטע בין טול-כרם לצומת ברקאי נמצא בשלב הפקדת התכניות. השטח המיועד להפקעה לצורך בניית הדרך בקטע זה הוא כ-16,000 דונם, מהם כ-14,400 דונם שכבר אושרו.

היישובים הערביים באזור המרכז במשולש, שבקרבם עוברת דרך 6 מתאפיינים בבעיות מבניות וניהוליות ובדלות משאבים. בעיות אלה אינן מאפשרות להם להתחרות על הפיתוח הצפוי מן הדרך. פרק זה מצביע על ההבדלים בין היישובים הערביים ליהודיים באזור. הפערים ברמת הפיתוח בין יישובים אלה עלולים להיות מונצחים בהשפעתה של דרך חוצה ישראל בשל היעדר היערכות מקומית ביישובים הערביים. הפרק סוקר בקצרה את תהליך הפיתוח ביישובים בשולי המטרופולין ומציג כמה סימנים המצביעים על חולשתם של היישובים הערביים. יחד עם זאת מוצג הפוטנציאל הקיים ביישובים אלה למימוש מדיניות של פיתוח ושימושי קרקע, המלווה בפיתוח היכולות המקומיות.

דרכים ויישובים בשולי המטרופולין

הספרות העוסקת בהשלכות של דרכים ארציות על הפיתוח מצביעה על פערים בין אזורים פריפריים לבין אזורים מטרופוליניים. הדרכים באזורים מטרופוליניים גורמות לזחילת הפיתוח ולהתרחבותו (שחר, 1996), והן עשויות להאיץ את הפיתוח סביבן. לקיבולת הדרכים באזור המטרופולין יש השפעה ישירה על תפוצת הפעילויות הכלכליות ואף על הגבלת התרחבותן (מגיד, גור ושפר, 1991; השמשוני, 1994). דרכים מהירות יגרמו להרחבת המטרופולין ולמיקוד הפיתוח בו, ובכלל זה להגירה, לדחיקה או לגלישה של פעילות עסקית מגלעין המטרופולין לטבעות החיצוניות ולשוליים. כמו כן עשויה להתעורר הגירה של פעילות עסקית מאזור הפריפריה אל שולי המטרופולין תוך ניצול יתרונות הקרבה למטרופולין והוצאות המיסוי הנמוכות.

מטרופולין תל אביב במרכז של המדינה זוחלת ומתרחבת אל עבר הפריפריה. (לפירוט ראה תכנית מטרופולין תל אביב דוח ביניים: 2, כרך א-ב, 1996). התרחבות המטרופולין וצמיחתם של עסקים חדשים הביאו לשינוי בשימושי הקרקע באזור הפריפריה מחקלאות למגורים ולשימושי קרקע עסקיים. ניידותם של עסקים עתירי שטח לאזור השוליים והפריפריה של המטרופולין דרבנה את התחרות בין הרשויות המקומיות למשיכת פעילות עסקית זו כדי להרחיב את בסיס המס שלהן ולחזקן מבחינה כלכלית (רזין וחזן, 1994). כחלק מתופעת הפרבור מתפתחים כיום בשולי המטרופולין יישובים בעלי איכות מגורים גבוהה, ואתם מתפתחים אזורי תעשייה ותעסוקה, דוגמת זה של ראש העין, ואף-טיק, כוכב יאיר ומצפה-ספיר.

יישובים ערביים באזורי השוליים של המטרופולין ערים לפיתוח היזום המתרחש ביישובים היהודיים שבקרבתם, שעה שהם עצמם ממשיכים להתבסס על גידול עצמי ולהתפתח לאט (גונן וחמאסי, 1993). כוח העבודה בהם ברובו יומם, הם סובלים ממחסור של הזדמנויות כלכליות, ומצב התשתיות והשירותים בהם ירוד, הן בגלעין והן בחלק החדש של היישוב. צורת הפיתוח הקיימת באזורים החדשים של היישובים הערביים, המבוסס על בנייה עצמית על קרקע פרטית ללא פיתוח תשתיות ושירותים קודמים, מנציחה את הכפריות של האזורים החדשים. יתר על כן, סובלים יישובים אלו מקשיי תחבורה (חמאסי, 1994) ומהיעדר מדיניות תכנון שמסדירה ומווסתת את שימושי הקרקע על מנת שיענו על הביקוש ועל כיווני הפיתוח בהם. האוכלוסייה הערבית ביישובים אלה מתאפיינת במבנה חברתי שיוכי המתנהג עדיין לפי כללים כפריים. חרף היערכות מוצהרת טרם הוכנו התשתיות המתאימות, והיישובים אינם מוכנים לקלוט תוספת של אוכלוסייה או לבסס שיתוף בין-יישובי, שיגדילו את היתרון היחסי שלהם בתחרות על משיכת עסקים מטרופוליניים.

גודש התחבורה בגלעין המטרופולין ובטבעת הפנימית מחזק את הצורך בדרך 6. על פי התכנון תפזר הדרך את התחבורה המגיעה מהפריפריה אל המטרופולין לפני הגיעה לגלעין. שינוי ייעודי הקרקע מחקלאות לשימושים עסקיים, הנגזר מפיתוח הדרך, יעורר תחרות בין היישובים על משיכת שימושים עסקיים אלו. יישובים בעלי חוסן כלכלי שנערכים גם מבחינת התשתית, התכנון והניהול, עשויים לזכות בנתח גדול מהמשאבים המוקצבים לשולי המטרופולין. הפערים הקיימים כיום בין יישובים ערביים ליישובים יהודיים שבקרבתם תעבור דרך 6 עלולים לגדול עקב התפשטות המטרופולין והשימוש המואץ בדרך ובדרכים הרוחביות החוצות אותה כצירי פיתוח כלכליים.

מיקום היישובים ביחס לדרכים ארציות ואזוריות

היישובים שנבדקו לאורך דרך 6 נמצאים ברצועה שאורכה 40 ק"מ ורוחבה 2.5 ק"מ בקירוב. רצועה זו נמצאת בין שני כבישים ארציים רוחביים (כביש 5, חוצה שומרון, וכביש 65, ואדי ערה). כבישי רוחב נוספים, הן כבישים קיימים והן בתכנון, חוצים את רצועת היישובים הערביים באזור המשולש, שצורתה כעין "מלבן": דרך 57 ליד טול-כרם, דרך 9 ודרך 61, החוצות את היישובים בקה אלע'רביה וג'ית. "מלבן" היישובים הערביים התפתח לאורך ציר הדרך ההיסטורית, "דרך הסולטאן", בצמוד למסילת הברזל "החג'אזית". דרך 444 עוברת כיום בסמוך ל"דרך הסולטאן". כל היישובים הערביים באזור המחקר משתמשים בדרך אזורית 444.

מאפייני היישובים הערביים

היישובים הכלולים במחקר זה הם מדגם מייצג ליישובים הערביים מבחינת גודל האוכלוסייה, המבנה החברתי-כלכלי והשלטון המקומי. שלושה מבין שמונת היישובים הם עיריות: טייבה, טירה ובקה אלע'רביה, וחמישה יישובים הם מועצות מקומיות: ג'ית, ג'ילוליה, כפר קאסם, כפר ברא וזמר. המועצה המקומית זמר מאגדת ארבעה כפרים קטנים. בטיבה כ-24 אלף תושבים.

בכפר ברא פחות מ-1,800. אמנם מצבם החברתי-כלכלי של יישובים אלה הוא מהחלשים במדינה, אך הוא טוב בהשוואה ליישובים הערביים בגליל ובנגב.

לוח 2 מסכם את שיעור ריבוי האוכלוסייה ביישובים בהתבסס על נתוני המפקדים, ומצביע על שונות בין היישובים באחוז השינוי של גודל האוכלוסייה ועל מגמת הירידה בגודל האוכלוסייה.

מקצת היישובים, כמו כפר קאסם, קלטו מהגרים שמספרם נאמד בכ-3,000 נפש, בעיקר אוכלוסייה בדווית מהנגב או מהערס לוד ורמלה. גם יישובים אחרים קלטו אוכלוסיית מהגרים. ג'ת למשל, קלטה משפחות מפורדיס. אך על אף ניצני ההגירה המתפתחת ליישובי המשולש, גידול האוכלוסייה הוא ברובו עדיין תוצאה של ריבוי טבעי.

לוח 2: האוכלוסייה ברשויות הסמוכות לדרך 6, בשנים נבחרות, באחוזים

יישוב	אוכלוסייה באלפים				אחוז שינוי		
	1961	1972	1983	1995	72-61	83-72	95-83
כפר קאסם	2.6	4.9	7.5	12.0	84.8	54.9	59.5
כפר ברא	--	0.7	0.9	1.7	--	28.5	88.8
גילגוליה	1.4	2.4	3.3	5.2	66.2	39.4	57.7
טייבה	7.6	12.2	17.2	24.2	61.4	41.1	40.5
טירה	5.5	8.4	11.1	15.6	52.1	32.7	41.0
קלאנסוה	3.0	5.0	7.8	11.7	66.9	55.3	49.8
זמר	1.1	1.8	2.6	3.7	59.8	41.8	43.7
ג'ת	2.2	3.4	4.7	6.9	54.1	37.3	47.1
בקה אלע'רביה	4.8	7.6	11.6	15.7	59.1	53.3	35.2

מקור: למ"ס, 1996

היישובים הכפריים הקטנים צמחו בעיקר עקב תהליך גידול טבעי גבוה וספיגת ריבוי האוכלוסייה ביישוב עצמו. מגמת הירידה בריבוי הטבעי בקרב אוכלוסיית היישובים מתבטאת בגויל המשפחה (ראה לוח 3).

לוח 3: גודל המשפחה ושיעור הריבוי הטבעי ביישובי המחקר

ריבוי טבעי ל-1,000 תושבים שנים '94-'93	גודל המשפחה				יישוב
	1995	1983	1972	1961	
3.6	3.2	4.9	7.0	6.0	כפר קאסם
3.2	3.9	5.8	6.8	6.1	גילזוליה
2.7	4.7	5.0	6.2	5.5	טייבה
2.7	4.8	6.0	6.8	5.2	טירה
3.1	3.1	4.7	7.1	5.9	זמר
3.1	4.2	5.0	6.2	5.3	גית
2.6	4.7	5.5	6.6	5.8	בקה אלעירביה
1.5	3.4	3.5	3.8	3.8	ממוצע ארצי

מקור: למ"ס, 1996

הרמה הכלכלית הנמוכה ביישובים מתבטאת בהכנסה הנמוכה למשק בית בהשוואה לממוצע הארצי. לוח 4 מציג את ההכנסה לשכירים ביישובי המחקר.

לוח 4: ממוצע שכר שכירים (בשקלים) לחודש עבודה ביישובי המחקר

אחוז שינוי	1993	1992	יישוב
15.2	2.342	2.342	כפר קאסם
16.2	2.756	2.371	גילזוליה
12.9	2.693	2.386	טייבה
11.7	2.733	2.446	טירה
18.8	2.527	2.128	זמר
12.6	2.820	2.504	גית
11.5	2.647	2.373	בקה אלעירביה
9.9	3.678	3.346	ממוצע ארצי

מקור: למ"ס ומשרד הפנים, 1996, 1995

הבנייה למגורים ביישובים מבוססת על בנייה עצמית, בעיקר על קרקע פרטית ובמימון עצמי (חמאסי, 1990). עיבוי שטח הבנייה הקיים נעשה בחלקו על ידי תוספת קומה או על ידי בנייה חדשה בשטחים פנויים, ומקצתו מתבצע על קרקע מדינה אשר יועדה למגורים. בטייבה, בטירה ובגית נבנו כמה פרויקטים בבנייה קבלנית מסחרית, אך אלה היו קטנים בהיקפם ונתקלו בקשיים בעת אכלוסם. הם הטביעו חותם שלילי על הבנייה הקבלנית ביישובים אלו וביישובים הערביים בכלל (שנל ופארס, 1996).

הריבוי הטבעי ושיטת הבנייה גרמו להתרחבות השטח הבנוי של היישוב, שהתפתח בזחילה מן הגלעין אל עבר השוליים. התפשטות המגורים לא לוותה בפיתוח של תשתיות ושירותים עירוניים. כתוצאה מכך נוצר פער מורגש בין תנאי המגורים של התושבים לבין מצב התשתיות העירוניות הציבוריות.

בין יישובי המחקר ניכרים הבדלים ברמת העיור ובדבקות ביחסים החברתיים-החמולתיים. ביישובים הקטנים מבנה היחסים החמולתיים עדיין חזק מביישובים גדולים. האוכלוסייה אמנם

מתנהלת כאוכלוסייה עירונית ברמה החומרית והצרכנית, אך היא שמרנית ברמה החברתית. החמולה והמשפחה המורחבת עדיין מהווים את המסגרת החברתית השיוכית המרכזית ביישובים.

תעסוקה וכוח עבודה

תהליך העיור המתרחש ביישובי המחקר מלווה בשתי התפתחויות: האחת היא השינוי במבנה ובענפי התעסוקה של כוח העבודה והגידול בשיעור ההשתתפות בו. השנייה היא פיתוח עסקים ושירותים ביישוב. אמנם אין סטטיסטיקה מדויקת וזמינה של ענפי התעסוקה ושל שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בכל יישוב, אך ריאיונות וסקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מראים כי מסתמנת ירידה בענפי התעסוקה בחקלאות ועלייה בענפי השירותים (למ"ס, 1996). לוח 5 מסכם את התפלגות המועסקים ביישובי המחקר לפי ענפי תעסוקה עיקריים.

**לוח 5 : המועסקים ביישובי המחקר לפי ענפי תעסוקה עיקריים
בשנת 1996, באחוזים**

יישוב	ענפי תעסוקה						
	חקלאות	תעשייה	ביני	מסחר	שירותים ציבוריים	ציבוריים אישיים	אחר
כפר קאסם	6.2	25.1	20.2	10.4	20.1	11.8	6.2
כפר ברא	9.1	16.4	18.2	10.8	23.2	8.4	13.8
גליליזה	8.4	18.2	24.4	9.4	21.6	6.2	11.8
טייבה	6.4	23.5	19.2	13.6	22.1	9.4	5.8
טידה	10.1	20.1	18.3	14.4	21.4	10.3	5.4
קלנסואה	10.8	19.2	17.2	10.2	22.3	8.4	11.9
זמר	10.8	16.3	20.2	9.2	18.2	10.5	14.8
גית	8.0	15.1	19.1	10.2	30.3	9.4	7.9
בקה							
אלעזריה	7.3	18.4	19.6	15.4	24.2	10.5	4.6

מקור: הערכת ראשי הרשויות המקומיות ביישובים, 1996

מלוח 5 עולה כי שיעור המועסקים בחקלאות בכל היישובים גבוה מהממוצע הארצי בקרב האוכלוסייה הערבית שהוא 6.4 אחוזים (למ"ס, 1996), בשל זמינות קרקע חקלאית לחקלאות שלחין באזור. שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ביישובים שנבדקו הוא כ-44 אחוז בממוצע. שיעור זה גבוה מהממוצע בקרב האוכלוסייה הערבית, אך נמוך מהממוצע הארצי. ההסבר לשיעור השתתפות נמוך זה טמון במחסור בהזדמנויות תעסוקה ביישובים ובשיעור השתתפות נמוך של נשים בכוח העבודה. המחסור בהזדמנויות תעסוקה מאלץ יותר ממחצית כוח העבודה לנסוע מדי יום לעבוד במטרופולין. סוגי התעסוקה הזמינים ביישובי המחקר מאפשרים רק רמת הכנסה נמוכה לשכיר. מאפיינים אלה של התעסוקה ושל כוח העבודה נוצרו בתנאים של יישובים פריפריים. סלילת דרך 6 עשויה לחשוף את היישובים ולהגביר את הנגישות אליהם, בכך יתהוו תנאים חדשים לפיתוח כלכלי העשויים להביא לשינוי בסיס התעסוקה ובהרכב הענפי של המועסקים ביישובים.

היישובים הערביים מתאפיינים בבסיסם הכלכלי החלש ובתהליך העיור המתרחש בהם. בעבר לא היו יישובים אלה מחוברים למרכז הארץ על ידי רשת כבישים מפותחת, כך שעל אף קרבתם הגאוגרפית הם נותרו בשוליים מבחינה כלכלית. התווית דרך ארצית כמו "כביש חוצה ישראלי" עשויה לקרב אותם למרכז ולחשוף אותם להשקעות רבות יותר מבעבר, אם מתוכם ואם מחוצה להם. כדי לא להחמיץ הזדמנויות כלכליות יש להיערך לקראת הסיכוי לפיתוח כלכלי, גם אם הוא מלווה בעיור מואץ ובשינויים חברתיים ביישובים אלה.

תחבורה וכבישים

בחינה של תשתית הכבישים ביישובי המחקר מעלה כי מערכת זו אינה מפותחת (חמאסי, 1994), וכי מרבית הדרכים ביישוב אינן תקינות. גידול במספר כלי הרכב שבבעלות התושבים, העלייה ברמת המינוע וציפוף הבנייה ביישוב גרמו לקשיי התחבורה המקומיים. נוסף על התחבורה שמקורה ביישובים עוברת במקצתם תחבורה אזורית וארצית החוצה אותם, כגון: בבקה אלעירביה, בטייבה, בטירה ובכפר קאסם. עקב כך גובר והולך גודש התנועה ביישובים אלו, והם מתנהלים לכאורה, מבחינת עומס התחבורה בהם בחלק משעות היום, כמו ערים גדולות.

התקציבים המועטים המושקעים בפיתוח מערכת הדרכים ביישובים, היעדר תכנון הולם למערכת הדרכים והיעדר פתרונות חניה במגרשים מחריפים את בעיית התחבורה ביישובים, במיוחד לאור הגידול האמור בשיעור הבעלות על הרכב (חמאסי, 1994). החרפת בעיות התחבורה ביישובים תשפיע באופן ישיר על פיתוח העסקים בהם. כיום אנו עדים לנדידה של עסקים ממרכז היישוב ומאזורים שאליהם הנגישות קשה אל עבר אזורים מחוץ ליישוב, שאליהם הנגישות נוחה יותר. מגמה זו צפויה להביא לביקוש גדל לפתיחת עסקים בצד דרכים אזוריות. כיום הדרכים האזוריות או הכניסות ליישובים מרכזות את רוב הפעילות העסקית ביישוב. ברמת היישוב הדרך מהווה מנוף פיתוח והתמקמות עסקים. המשך המגמה של נידת עסקים או הקמת עסקים חדשים לאורך הדרכים האזוריות החוצות או לדרך הכניסה של היישוב תחזק את כוחן של הדרכים כמנופי פיתוח כלכליים ברמה המקומית והאזורית.

לוח 6: מספר כלי הרכב ביישובי המחקר בשנים נבחרות

יישובים	מספר כלי הרכב				אחוז השינוי בין 90'-94'
	1994	1993	1992	1990	
כפר קאסם	828	1050	1245	1413	71
כפר ברא	171	193	214	272	59
גלגוליה	475	608	731	809	70
טייבה	2130	2703	3129	3371	58
טירה	1728	2076	2386	2605	51
קלנסואה	688	871	1131	1272	85
זמר	398	438	532	580	46
גית	397	509	592	723	82
בקה אלעירביה	1682	2012	2322	2575	54

מקור: למ"ס, 1995

לוח 6 מצביע על הגידול הניכר במספרם של כלי הרכב וברמת המינוע ביישובים, אך מערך הכבישים בהם אינו מתפתח בקצב שווה מבחינת רוחב דרכים ורמת התשתית בהן. כך עולה מריאיונות עם מהנדסי הרשויות המקומיות. זאת ועוד: הגידול במספר כלי הרכב ביישובים מגביר את הניידות של האוכלוסייה ואת מספר היוםמים מהיישובים אל מקומות תעסוקה אזוריים וארציים ומגביר את הלחץ והגודש על מערכת הדרכים הארציות הסמוכות.

הרשויות המקומיות

כל יישובי המחקר מנהלים על ידי רשויות מקומיות. דוחות של יועצים ארגוניים על תפקודן של הרשויות המקומיות מראים כי חסרות בהן פונקציות ניהוליות מרכזיות. הרשויות מתנהלות על פי דפוסי ניהול מסורתיים, ובולטת בהן פוליטיזציה יתרה על רקע שיוכי-חברתי. מספר הפקידים ברשויות, תקציבן ופרופיל העובדים בהן נמוכים בהשוואה לרשויות מקומיות יהודיות דומות (אלחאג' ורוזנפלד, 1990; רזין, 1998). מבנה מוניציפלי זה המתנהל על פי גישת חלון הזדמנויות (חמאסי, 1994) מקשה על התחרות על גיוס משאבים, על משיכת יזמים, על פיתוח הזדמנויות כלכליות ועל פיתוח פרויקטים ביישובים.

חולשתן של הרשויות המקומיות ביישובי המחקר עלולה לגדול תחת לחץ מדיניות הממשל המרכזי, שמונחית על ידי כוונות של ביזור והפרטה, על שום שנקודת המוצא שלהן מבחינת הניהול, התקציב והתשתית היא נמוכה, והן סובלות מבעיות מבניות. הוצאתן של הרשויות המקומיות הערביות ממעגל הקסמים של תת-פיתוח מחייבת גיבוי ניהולי ותקציבי, שיאפשר להן להיערך וליהנות מפוטנציאל הפיתוח סביב דרך 6 בעתיד.

לוח 7 : הכנסה עצמית לנפש והגירעון בתקציב הרגיל של הרשויות המקומיות ביישובי המחקר

יישובים	הכנסה עצמית לנפש בשקלים 1995	גירעון באלפי שקלים		
		1993	1994	1996-30
כפר קאסם	1,011	706	401	373
כפר ברא	1,037	517	21	215
גלגוליה	1,037	1,697	454	231
טייבה	1,037	19,766	19,587	17,169
טירה	1,037	1,967	2,710	1,138
קלסואה	1,037	2,526	2,339	2,506
זמר	1,011	1,289	536	131
גית	1,037	4,332	4,977	4,654
בקה אלעירביה	1,037	4,315	1,705	1,929

מקור: מרכז השלטון המקומי - החברה למשק וכלכלה, 1995

מלוח 7 עולה כי ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות שבמחקר הן נמוכות. הן מתבססות בעיקר על ארנונה ממגורים. הבסיס הכלכלי החלש של הרשויות המקומיות והיכולת הכלכלית הנמוכה של תושביהן מקטינים את ההכנסות העצמיות של הרשות ובד בבד מגדילים את הגירעון שלה ומגבירים את תלותה בגורמי מימון ממשלתיים. מצב זה אינו מאפשר פיתוח תשתית נאותה או מערך של שירותים לשיפור רווחת התושבים ולמשיכת אוכלוסייה חזקה מבחוץ.

בהרכב הדמוגרפי הקיים יותר מ-65 אחוז מאוכלוסיית היישוב היא אוכלוסייה תלויה (ילדים, זקנים, נשים). ההשתתפות הנמוכה בכוח העבודה והתעסוקה בענפי תעסוקה מעוטי הכנסה משפיעים גם על רמת הצריכה ביישוב. המבנה החברתי והתרבותי והתעסוקה מחוץ ליישוב משפיעים גם על יזמות עסקית ביישוב. המערכת התכנונית המתקדמת במתן פתרונות מגורים אינה מקדישה די תשומת לב לפיתוח הכלכלי ביישוב, וכך קטנות והולכות ההכנסות העצמיות של הרשות המקומית. במצב זה לא תוכל הרשות המקומית לפתח מיזמים בתחום התשתיות והשירותים לשיפור רווחת התושבים ולמשיכת אוכלוסייה חזקה אליה.

המערך החברתי ביישובים

אוכלוסיית היישובים שבמחקר עוברת תהליכי עיור והתעייירות. תהליכי העיור מתבטאים בהתרחבות השטח הבנוי, בהתרחבות היישובית, במבנה התעסוקה והכלכלה המקומית. תהליכי ההתעייירות מתבטאים בשינויים נורמטיביים בכללי ההתנהגות של הפרט וביחסים החברתיים בתוך המשפחה המורחבת ובחמולה. יחסים אלו מלווים בתהליך של פרגמנטציה, קיטוע החמולה לתת-קבוצות, במיוחד באזורי השוליים של היישובים. הקיטוע ניכר במרחב המגורים של החמולה ובפיזור מגורי הפלגים השונים של החמולה במרחב היישוב. בעבר נוצרה זהות ברורה מתוך המגורים בחמולה וההפרדה מחמולות אחרות ביישוב. בתוך המשפחה המורחבת בולטת חשיבותה של המשפחה הגרעינית בתהליכי קבלת החלטות בדבר מגורים ופיתוח יוזמה כלכלית. חשיפת היישובים לחידושים, ובהם השיפור ברמה הכלכלית והחינוכית וניידות האוכלוסייה אליהם ובתוכם, מאיצה את תהליכי העיור וההתעייירות ביישובים. במקצת היישובים נקלטה אוכלוסייה מהגרת שמתחילה להיטמע ביישוב, וזהותה כקבוצה זרה מיטשטשת והולכת. תופעת הזרות עדיין רווחת ביישובים קטנים, כגון: כפר ברא וזמר, אך היישובים הגדולים כבר פתוחים לקליטת הגירה; בכפר קאסם נקלטו מאז 1970 ועד היום כ-3,000 מהגרים, בטיבה כ-2,500, בטירה כ-2,000, בבקה אלעיריבה כ-1,000, ובגית כ-500 מהגרים (לפי הערכת ראשי הרשויות). לפתיחות היישובים לקליטת הגירה השלכות על המערך החברתי, על הלכידות החמולתית ביישובים ועל מאפייני העסקים העשויים להתפתח בהם. יש לציין, כי ריבוי האוכלוסייה בעקבות ההגירה לא לווה בפיתוח תשתית ושירותים או בגדלת התמיכות הממלכתיות המאפשרות הגברת הדיפרנציאליות בין היישובים ופיתוחם. התוצאה היא התנגדות של ראשי הרשויות ושל התושבים המקוריים למהגרים, מכיוון שהם מקשים על היישובים מבחינה חברתית ומבחינת התשתיות הפיזיות.

תהליך העיור וקליטת אוכלוסייה מהגרת גורמים להגדלת הביקוש לשטחי בנייה ולמקורות תעסוקה. הביקוש הופך יישובים אלה ליישובים עירוניים שעוברים ממתכונת כפרית למתכונת עירונית. טיבה, למשל, הוא יישוב עירוני כיום, לעומתו יישוב כמו טירה הוא יישוב עירוני למחצה. בשל ניתוק הקשר בין הבעלות הפרטית על הקרקע ובחירת מיקום הבית מתהוות שכונות חדשות על רקע מעמדי תחת השכונות השיוכיות. זוהי תוצאה של התפתחות שוק המקרקעין וניצני בנייה יוזמה להשכרה או למכירה, במיוחד בשולי היישובים (Khamaisi, 1995). תהליך זה שהתפתח בנצרת מתפשט כיום ליישובים הערביים הגדולים.

דרך 6 תגביר את הנגישות אל היישובים, ובינם לבין אזור המרכז. נגישות זו עשויה לעודד ביקוש לקרקעות בקרב יזמים יהודים, ערבים ובינלאומיים המעוניינים להקים עסקים באזור וליהנות ממיקום קרוב למרכז הארץ, באזור שבו קיימת יציבות פוליטית ומשפטית, הארנונה והמיסוי נמוכים, ויש בו זמינות של כוח אדם זול בשטחים רחבים יחסית, הכולל את אוכלוסיית היישובים הערביים וגם עובדים מהרשות הפלסטינית ממזרח לקו הירוק בסמוך לדרך 6. כל אלה מאיצים נהירה של יזמים יהודים המחפשים שותפות עם יזמים ערבים, כל קבוצה בהתאם ליתרונותיה היחסיים. הביקוש בקרב יזמים יהודים לשותפות מעין זו הוא רב, אך ההיצע הערבי נמוך. בעלי קרקע ערביים נרתעים עדיין מכניסה לשותפות יהודית-ערבית. בריאויות עם בעלי קרקעות ואנשי עירייה הצביעו המראיינים על יזמים יהודים המבקשים להקים עסקים על קרקעות של יישובים ערביים, ועל ניסיונות לשיתוף פעולה בין יזמים יהודים לבין בעלי קרקעות ערבים. נראה כי הביקוש של יזמים יהודים לקרקע בתוך היישובים הערביים ילך ויגבר ככל שתגבר נכונותם של בעלי קרקעות ערבים לשותפות מעין זאת. כדי לחזק שותפויות כאלה בתוך היישובים הערביים יש להגדיל את היצע הקרקע הפרטית וקרקע המדינה לפיתוח כלכלי בהם ולקבוע מסגרת משפטית ותכנונית ברורה ביחס לשותפויות בין יזמים פרטיים ובין יישובים. הגדלת זמינות קרקע תעשה על-ידי הגדלת תחומי שיפוט היישובים ושינוי ייעודי הקרקע.

המפגש החברתי בין שתי קבוצות האוכלוסייה, היהודית והערבית, בתחום היזמית העסקית ופיתוח עסקים יתרום למערכת היחסים ביניהן לקראת פיתוח דרך 6, יביא ליתר חשיפה של היישובים הערביים ויקרב אותם למרכז הארץ. פיתוח עסקים ופעילות כלכלית בתוך היישובים הערביים באמצעות שותפויות בין יהודים לערבים עשוי לתרום גם ליצירת מודל של אינטגרציה כלכלית והפרדה בין מגורים ושירותים חברתיים.

כיום אין מדיניות מוגדרת של ייעודי קרקע לפיתוח כלכלי או לפיתוח עסקים ביישובים הערביים הסמוכים לדרך 6, ולכן עלול להיווצר מצב שבו יופקעו קרקעות היישובים הערביים למעבר תוואי הדרך, אך היא תחלוף על פניהם מבלי להביא להם כל תועלת. ההשלכות החברתיות-הכלכליות תתבטאנה בהנחת הפער הכלכלי בין היישובים היהודיים לערביים באזור, פער שהוא תוצאה של מחסור בהזדמנויות כלכליות ביישובים הערביים. דוגמה למצב כזה הוא היישוב גיסר אלזרקא, שעל אף שלכל הדעות מיקומו אידאלי: סמוך לשפת הים, אתר היסטורי בצד דרך ארצית מהירה, הבעיות הכלכליות והחברתיות ביישוב מחריפות ומעכבות את פיתוחו בעתיד.

מדיניות התכנון הארצי, המחוזי והאזורי חייבת להתחשב במאפיינים החברתיים ביישובים הערביים: ההרכב החברתי, המעמדי והשיוכי. מדיניות זו נדרשת לפתח כלים, אשר יסייעו לצמצם את הקיטוב החברתי-כלכלי בין היישובים ובתוכם, וימנעו את התהוותם של אזורים אתניים נחותים. כיום הזדמנויות הפיתוח הכלכלי שוויוניות בשל תנאים מבניים או עקב מדיניות תכנון דיפרנציאלית שאינה מאפשרת פיתוח.

פרק זה מתאר ומנתח את המצב הסטטוטורי של התכנון המרחבי ביישובי המחקר. ניתוח התכנון היישובי וההמלצות המוצגות בפרק זה מבוססים על לימוד תכניות המתאר הארציות, האזוריות והמחוזיות באזור הנחקר. מלבד נתונים אלה נערכו ריאיונות עם מהנדסי ועדות מקומיות, עם מתכננת המחוז ועם ראשי רשויות. פרק זה פותח בניתוח תכניות המתאר הקיימות לקראת הצעות לשינוי התכנון ביישובים הערביים. כמו כן מציג הפרק תכנון של מקבצי היישובים כדי לפתח גישה של תכנון מקבצי או גושי, המעודדת את השיתוף הבין-יישובי על בסיס פוקציונאלי.

תכניות המתאר של היישובים הוכנו בשנות השבעים. לימים, יזמו הוועדות המקומיות והמרחביות לתכנון ולבנייה, בשיתוף עם הרשויות המקומיות, עדכונים או תיקונים למקצת מתכניות המתאר המאושרות. פירוט המצב הסטטוטורי וייעודי הקרקע של תכניות המתאר הקיימות מוצגים בלוח 8.

מניתוח הנתונים המוצגים בלוח ומתהליך התכנון עולה, כי לכל היישובים יש תכניות מתאר מאושרות. בדרך כלל, עדכון או תיקון התכנית נועדו לפתור בעיה של בנייה למגורים ללא היתר או להגדיל את השטח המיועד לפיתוח. עדכון או תיקון התכנית אינו כולל את התכנית כולה, אלא קטעים מסוימים בה. משום כך אין בוחנים את השלכות התכנית על היישוב בהתאם לתכנית אב כוללת. זאת ועוד, מקצת מהתכניות כוללות את כל תחום השיפוט של היישוב, כגון טייבה, ואילו אחרות כוללות רק תחום תכנון בתוך תחום השיפוט. שאר השטח בתחום השיפוט נשאר בלא תכנון, כלומר שטח חקלאי. בלוח צוין ייעוד זה בעמודה "אחר". לפיכך, במקום שכל תחום השיפוט של היישוב נכלל בתכנית, שיעור הייעודים האחרים לפיתוח נמוך.

היעדר עיגון בתכנית אב

תכניות המתאר ביישובים הערביים לא הוכנו בהתאם לפרוגרמה מקדימה או לתכנית אב כוללת, אשר מנתחת את צורכי היישוב ואת כיווני הפיתוח בו ומניאה בחשבון את המבנה החברתי ואת התמורות המתרחשות בו. היעדרה של תכנית אב גרם לכך שתכניות המתאר התרכזו במיסוד הבנייה ביישוב בראייה קצרת טווח. תכניות המתאר הקיימות אינן מתחשבות בפוטנציאל הפיתוח הכלכלי או במעמד האזורי של היישובים. היעדר של חשיבה כלכלית מנחה להכנת תכניות המתאר של היישובים גרם לכך שתכניות המתאר הקיימות מנסות לספק היצע קרקע למגורים על-ידי עיבוי השטח הבנוי בצפיפות נמוכה בשולי היישובים, ואינן מיעדות די קרקע לפיתוח כלכלי (אזור

תעשייה, מסחר, שירותים עסקיים ושירותים כלליים) או למגורים. המחסור בשטחים לייעודים עסקיים מגביל את פיתוח העסקים ביישוב ומונע את משיכתם של יזמים בפועל או בכוח מאוכלוסיית היישוב.

לוח 8 : תכניות המתאר ביישובי המחקר לפי מעמד סטטוטורי, שטח וייעוד קרקע, 1996

שם היישוב	שטח התכנית	מצב סטטוטורי	ייעודים - באחוזים משטח התכנית				
			מגורים	תעשייה	דרכים	מבני ציבור	ש.צ.פ.
סה"כ	אחר **						
כפר קאסם	3070	בתוקף	68.4	5.7	10.3	3.7	3.6
כפר ברא	508	בהכנה*	84.6	--	6.5	6.9	2.0
גילגוליה	2350	בהכנה*	32.8	2.6	13.4	4.2	2.7
טייבה	19053	בתוקף	14.5	1.6	6.0	1.6	2.0
טירה	3000	בתוקף	70.0	2.0	15.0	8.5	3.0
זמר	4223	בתוקף	40.3	2.2	5.4	1.0	2.7
גית	2717	בתוקף	55.5	2.0	12.0	17.4	1.5
בקה אלעריבה	3468	בהכנה*	67.6	2.4	20.2	6.3	2.4
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

מקור: סקר שדה

הערות:

* קיימת תכנית מתאר מאושרת, אך הרשות המקומית יזמה עדכון או רה-תכנון לתכנית המתאר

** שימוש אחר הוא בדרך כלל חקלאי

*** השונות של טייבה נובעת בגלל שטח התכנית שכללה את כל תחום השיפוט.

תפיסה כפרית מנחה

תכניות המתאר הוכנו על פי תפיסה כפרית ונועדו לפתור בעיקר את בעיית המגורים על-ידי הקצאת כשני שלישים מייעודי הקרקע לפיתוח בתכנית המתאר למגורים. התפיסה הכפרית התבטאה בחישוב קיבולת התכניות ובקביעת זכויות הבנייה המוקנות במגרשים, בהקצאת קרקע לצורכי ציבור וגם בהיצע מערך הדרכים ביישוב. הבנייה העצמית הנהוגה ביישובים הערבים גרמה במקומות רבים למימוש של הקיבולת המוצעת. במקומות אחרים לא מומשו זכויות אלו כלל, והשטחים נותרו פנויים. כך לא נעשה פיתוח המגורים ברצף, אלא בקפיצות, במיוחד באזור השוליים של היישוב, מקום שבו צפיפות הבנייה למגורים היא נמוכה.

החלוקה החמולתית באזורי הגלעין של היישובים השפיעה על תפיסת המתכננים ועל המוצר המתוכנן. החלוקה והבידוד המרחבי-החמולתי באזור הגלעין ובגוף היישוב אינם מתקיימים באופן ברור. הדבר בולט במיוחד באזור השוליים, שם הונחו המתכננים על ידי תפיסה של שימור החלוקה החברתית בהתאם לדגם החלוקה של הקרקעות. במציאות תופעה זו לא שומרה, אלא נוצר מעין ערבוב חברתי באזור השוליים.

תכניות המתאר המאושרות התחשבו רק בריבוי האוכלוסייה ביישובים, ולא נתנו את הדעת לאפשרות כניסתה של אוכלוסיית מהגרים גדולה, או לעיורם של היישובים. התכניות הקיימות

מניחות כי רק הריבוי של האוכלוסייה המקומית הוא אשר יאכלס את שטח היישוב. דבר זה תרם את חלקו לצמצום השטח המיועד למגורים ביישובים. הגישה התכנונית נסמכה בעיקר על עיבוי השטח הקיים על ידי בניית מגורים, עם הקצאה קטנה של שטח פנוי לפיתוח בעתיד או למבני ציבור.

אי התאמה לצרכים הקיימים

בתכנית המתאר בולט הפער בין הצרכים המידיים והעתידיים של האוכלוסייה לבין פריסתם של השטחים המיועדים לשירותים ציבוריים (דרכים, שצ"פ, מבני ציבור). פער זה ואי-ההלימה בין הצרכים ופריסתם יוצרים מחסור חמור בשירותים ומציבים מגבלה בפני הפיתוח, גם כאשר המשאבים הכספיים זמינים. עובדה זו גרמה לפעילות ענפה של הכנת תכניות תב"ע נקודתיות, שנועדו לשנות את תכנית המתאר. ביישובים הערבים שבמחוז המרכז, למשל, הוכנו בשנת 1994 128 תכניות מקומיות מפורטות (תב"ע), שמטרתן הייתה לשנות את תכנית המתאר המאושרת של היישובים. היוזמה להכנתן, שהייתה של יזמים ובעלי קרקעות, מעידה כי תכניות המתאר לא תאמו את הצרכים.

התכניות הקיימות לא הקדישו תשומת לב מספקת להתפלגות הגילאים בעתיד ולמיקומם במרחב היישוב. פריסה זו משפיעה על צריכה דיפרנציאלית של שירותים ומסחר נוסף לצריכת מבני הציבור במרחב היישובים. באזור השוליים מרוכזת אוכלוסייה צעירה, המאופיינת בשיעור פריון גבוה ובמספר גדול של ילדים למשק בית. הווה אומר: הביקוש שלהם לשטחים פתוחים ולשטחים למבני ציבור הוא גדול מאשר בגלעין, אשר בו ריכוז של אוכלוסייה מבוגרת על אף תהליכי ההתחדשות שהתרחשו בו (חמאסי, 1993). גלעיני היישובים בנויים ברובם במתכונת המונעת פינוי שטחים למבני ציבור חדשים, כגון בתי ספר, מרכזי ספורט וכיו"ב. ניתן היה לפצות על המחסור בשטחי ציבור רק באזור השוליים, שם חלקות הקרקע הפרטיות הן גדולות, ושם קיים היצע של קרקע מדינה, אשר ניתן לייעד אותו לצורכי מגורים או לשימושים ציבוריים. בתכניות המתאר הקיימות בולטת גם אי התאמה בין תפרוסת מבני הציבור לבין תפרוסת המגורים. אי התאמה זו היא תוצאה של מחסור בהיצע קרקע למבני ציבור במיקומים אופטימאליים, ומקורה בבעלות הפרטית על הקרקע ובגודלן של החלקות המעכבים את הקצאות הקרקע למבני ציבור.

היעדר מקום לפיתוח כלכלי

האזורים המיועדים לתעשייה והמאושרים על פי תכניות המתאר הם קטנים, והקמתם מתוכננת לרוב על קרקע פרטית. אזור התעשייה טיבה, שהוא גדול יחסית בהשוואה לאזורי תעשייה אחרים (כ- 300 דונם), נמצא באזור בעל מבנה טופוגרפי קשה, אשר מייקר את עלויות הפיתוח ומקשה על הנגישות. חוסר תכנון לאזורי תעשייה מצמצם את ההזדמנויות לפיתוח כלכלי.

מבדיקה של ההיתרים המוענקים על ידי הרשות המקומית לבעלי עסקים עולה, כי 70 אחוז בקירוב מסך העסקים ביישובים מוקמים בשטח שאינו מיועד לכך על פי תכנית המתאר. חלקם

קיבלו היתר לאחר שינוי ייעוד או לאחר התאמת המבנה לשימושים עסקיים. אתרים אחרים פועלים בלא היתר רשמי. זכויות הבנייה וייעודי הקרקע הם מרכיבים חשובים בקביעת פריסתם של העסקים ביישוב, בקביעת אופי העסקים והצרכים התפעוליים שלהם כגון חניה, רוחב הדרך, החזית ועוד.

לסיכום, נראה כי תכניות המתאר הקיימות של היישובים הערביים הוכנו בהתאם לתפיסה של תכנון מגביל ומסדיר, המתמקד בעיקר בייעוד קרקע למגורים (חמאסי, 1990). ניתוח התכנים של התכניות ובדיקת משמעותם לפיתוח היישובים מצביעים על כך שתכניות המתאר המאושרות חסרות את התשתית הדרושה המאפשרת היערכות לקראת הפיתוח הצפוי בעקבות סלילתה של דרך 6. יש להכין במקומן תכניות המוכנות על פי תפיסה תכנונית יזומה, המאפשרת פיתוח כלכלי לצד היצע של ייעודי קרקע למבני ציבור ולמגורים. זמינות ייעודי הקרקע לפיתוח תמשוך יזמים להתמקם במיוחד לאורך ציר תחבורה ראשי כמו דרך 6 ועל כן, אי התאמתה או תכנונה מחדש של תכנית המתאר של היישובים הערביים על פי התנאים החדשים הנובעים מפיתוח דרך 6 עלולים להגביל את פיתוח היישובים הערביים.

לקראת תכנון אחר

סלילתה של דרך 6 לצד הרחבתה של דרך 444, דרכים שעוברות בתחום השיפוט או ההשפעה הישירה של כל יישובי המחקר, יוצרות תנאים חדשים לפיתוחם של היישובים. תנאים חדשים אלו מחייבים שינוי של תכניות המתאר הקיימות, שאינן מתחשבות בתוואי דרך 6 חרף הפוטנציאל שיש בה לפיתוח היישובים שגודלם מקרב אותם לשלב של המראה. גית וטירה מתכננים כיום להרחיב את אזורי התעשייה הקטנים שלהם, המאושרים לאורך דרך 444. גם לטיבה אזור תעשייה סמוך לדרך 444. כבר קאסם מכין תכנית לאזורי תעסוקה סביב צומת קסם. שאר היישובים לא ייעדו שטחים לפיתוח סמוך לדרכים אלו.

תכנון תכניות המתאר החדשות של כל היישובים חייב להתבסס על עקרונות אלו:

- **תפיסה עירונית מנחה לתכנון מיקומי:** אמנם דבק ביישובים דימוי כפרי אך, כאמור, מסתמנת בהם מגמה של עיור. התפיסה התכנונית חייבת להתאים למגמה זו ולקבל ביטוי ברוחב הדרכים ובמעמדן, בפריסת מבני הציבור והשצ"פ ובמתן זכויות מגורים מגוונות, שיאפשרו גם בנייה רוויה למגורים על ידי קבלנים (שנל ופארס, 1996). בעיקר יש לייעד שטחים נרחבים לפיתוח כלכלי.
- **פיתוח כלכלי מנחה לתכנון מקומי:** התכנון הפיזי של ייעודי הקרקע ייגזר מתכנון ומפיתוח כלכלי-חברתי. התכנון המתארי יהיה מבוסס על הגברת ההזדמנויות הכלכליות ביישוב על-ידי ייעוד שטחים נרחבים לפיתוח כלכלי ועסקי בתחום השיפוט שלו. הפיתוח עשוי למשוך יזמים מחוץ ליישוב או להצמיח יזמים מקומיים. פיתוח כלכלי יתחשב בפוטנציאל הטמון במיקומם של יישובים אלו לאורך שני צירי תחבורה - ארצי ואזורי - הנמצאים בשולי המטרופולין הגדולה במדינה.

• **איזון מושכל בין פיתוח לשימור:** על אף שהיישובים הערביים נמצאים באזור מיועד לפיתוח עדיין מוטלות עליו מגבלות שונות ממניעים של שימור שטחים פתוחים, המתבססות על תכניות מתאר ארציות, כמו תמ"א-22 של היעדרות. במהלך תכנון מתארי-מקומי יש להתחשב בתכנון הארצי ובשימור משאבי הטבע הקיימים, ובה בעת יש ליצור איזון מושכל בין שימור משאבי הטבע ביישובים ובאזור כולו לבין מימוש פוטנציאל הפיתוח והפעילות הכלכלית ביישובים.

• **פיתוח מוקדי לעומת פיתוח רציף:** הפיתוח סביב שני הכבישים, דרך 6 ודרך 444, ופיתוח מסילת הברזל ההיסטורית שניתנת להחייאה, יכול להיות פיתוח דיפרנציאלי, כך שסביב דרך 444 יהיה פיתוח אורכי רציף, וסביב דרך 6 יהיה הפיתוח מוקדי, במיוחד בקרבת צמתים. דוגמה לפיתוח מוקדי היא תכנון אזור התעסוקה כפר קאסם וראש העין סמוך לצומת קסם.

תכנית אב כביסים לתכנון כולל לתחום השיפוט היישובי

תכנון חדש חייב להביא בחשבון את כל תחום השיפוט של יישובים שאותם חוצה דרך 6, כגון: טייבה, טירה, ג'ת ובקה אלעירביה. פיתוח מוקדי יכול להתבצע לשני צדי הדרך והוא מחייב תכנון מעברים בין שני חלקי היישוב או בין יישובים סמוכים לדרך, במטרה למזער ככל האפשר חסמים פיזיים בפני פיתוח היישובים. נראה כי את התכנון סביב דרך 6 צריך לגזור מתכנית אב לרצועה של תחום השפעת הדרך. תכנית אב זו תקבע את מדיניות הפיתוח סביב דרך 6 ואת מוקדיו. כל יישוב מהיישובים הנמצאים סמוך לדרך יאמץ את התכנים וההנחיות של תכנית אב זו, ויעניק לה תוקף סטטוטורי בתכנית מתאר מקומית. בהכנת תכנית האב יש להקפיד על ההיבט הארצי והאזורי, תוך התמקדות במתרחש סביב הדרך. דהיינו, הציר המוביל את הפיתוח הוא דרך 6, אך יש להתחשב גם בצרכים הארציים. תכניות המתאר המקומיות הן האמצעי ליישום תכנית אב זו.

הכנת תכנית אב לרצועת היישובים באזור ההשפעה של דרך 6 תיעשה ביוזמתם ובניהולם של הגופים האלה: משרד ממשלתי, כמו משרד הפנים, גורמים מתכננים, כמו מינהל מקרקעי ישראל וחברת חוצה ישראל. הרשויות המקומיות יהיו שותפות לתהליך ההכנה אך הן כפופות להנחיות המשרד הממשלתי, שהוא גוף תכנוני שאינו בעל עניין, הרואה את התמונה הכוללת ופועל לאיזון הפיתוח הבין-יישובי. משרדי ממשלה אחרים ימלאו תפקיד פונקציונאלי - יצירת פיתוח מאוזן תוך שימור הערכים הסביבתיים לפי תכניות מתאר ארציות.

בתהליך הכנתן מחדש של תכניות המתאר רצוי שמשרד הפנים ישקול בחיוב תביעות להרחבת גבולות תחום השיפוט של יישובים, כגון כפר קאסם, בקה אלעירביה, טייבה. הרחבת הגבולות עשויה להביא להגדלת היצע הקרקעות בתחום היישוב המיועד לפיתוח ולתקן עיוותים היסטוריים בין יישובים ערביים ליהודים.

היערכות לקראת הגירת עסקים ואוכלוסייה

תכניות המתאר החדשות חייבות להתחשב לא רק בריבוי האוכלוסייה ובצמיחת הפעילות הכלכלית ביישובים כיום, אלא להציע שטחים לפיתוח נוסף כדי לקלוט תוספת של אוכלוסייה ויזמים שיהגרו אל היישובים. תופעה שמסתמנת ביישובים יהודיים כמו ראש העין וכוכב יאיר החלה להתרחש גם ביישובים הערביים הקולטים אליהם הגירה.

שיתוף בתכנון

הכנת תכניות חדשות חייבת להיעשות בשיתוף רשויות התכנון המקומיות וביוזמתן. קביעת ייעודי הקרקע בתכניות החדשות צריכה להיות מונחית על ידי תפיסה של תכנון מפתח. התכנון המתארי המגביל נתפס עדיין על ידי תושבי הרשויות המקומיות הערביות ככלי להפקעת קרקע, תפיסה שכוללת בעמדתם של התושבים כלפי דרך 6. תכנון יזום, מפתח ומשתף עשוי לתרום לשינוי תפיסה זו.

בכל היישובים הערביים עוברת דרך 6 באזורים חקלאיים: כלומר, הזכויות של ייעודי הקרקע המתוכננים אינן מוקנות ליישובים כיום. עובדה זו מקלה על רשויות התכנון לקבוע את ייעודי הקרקע לפיתוח ולשימור משיקולים סביבתיים. עם זאת, אנו רואים צורך בהכנת תכנית כוללת לתחומי השיפוט ובכלל זה לשטחים החקלאיים הסמוכים לדרך 6, כדי להבטיח פיתוח מאוזן, מתחשב וכדאי כלכלית, מבלי להמעיט בחשיבות השימור של ערכי הנוף והסביבה. בה בעת אסור ששימור ערכי הנוף והסביבה יהפוך אמצעי להגבלת הפיתוח ביישובים הערביים לעומת פיתוח יזום ביישובים היהודיים.

תכנון במקבצים

באזור המחקר, בצד דרך 6, קיימים שלושה מקבצים של יישובים ערביים, שביניהם קיים רצף טריטוריאלי של תחומי שיפוט. המקבץ הדרומי כולל את היישובים כפר קאסם, כפר ברא וגילגוליה. המקבץ התיכוני כולל את היישובים טירה, טייבה וקלנסואה. המקבץ הצפוני כולל את היישובים זמר, בקה אלע'ריבה וג'ית. תכנון מרחבי של מקבצי יישובים סמוכים עשוי לתרום לשיתוף תפקודי בין היישובים, דבר העשוי לחסוך משאבים תוך המשך יישום ערכים דמוקרטיים וקהילתיים המקובלים על המנהיגות המקומית.

המקבץ הדרומי מתפתח בין צומת קסם לבין צומת קנה וכיום גרים בו 19 אלף תושבים בקירוב. התפתחותו של מקבץ זה היא בעלת צביון כפרי, ואין בו אזור תעשייה מפותח. המקבץ התיכוני הוא מקבץ טייבה: קלנסואה, טירה וטייבה. מתגוררת בו יותר ממחצית אוכלוסיית אזור המחקר. במקבץ פועל עתה אזור תעשייה מאושר של טייבה על שטח של כ-300 דונם. עוד מתוכנן אזור התעשייה של טירה על שטח של כ-360 דונם סמוך לדרך 444. המקבץ הצפוני כולל את היישובים

זמר, בקה אלעירביה וגית, בהם מתוכננים שני אזורי תעשייה: אחד - דרומית לבקה אלעירביה, ואזור תעשייה שני - מצפון מזרח לבקה אלעירביה. חלקו בתחום השיפוט של מועצה אזורית מנשה. שלושת המקבצים הם יחידות גאוגרפיות תכנוניות נפרדות מבחינת הרכב האוכלוסייה בהם.

לוח 9 : מקבצי היישובים באזור המחקר לפי גודל אוכלוסייה, שנים נבחרות

מקבץ	אוכלוסייה אלפים 1983	אוכלוסייה אלפים 1995	% גידול
כפר קאסם, כפר ברא, גילזוליה	11.7	18.9	62
טייבה, טירה, קלסואה	36.1	51.5	42.6
זמר גית, בקה אלעירביה	18.9	26.3	39.2
סה"כ	66.7	96	45.0

מקור: (למ"ס, 1996)

דרך 6 כבר מאושרת בתחום המקבץ הדרומי והמרכזי. התכניות למקבץ היישובים הצפוני כבר הופקדו. נראה כי יש צורך בתכנון אזורי של מוקדים אלו בגישה חבלית, המונחית על ידי תפיסה ארצית ואזורית, המגדירה תחומי התמחות לרמה המקומית. מהתכניות של מקבצים או חבלים אלו ניתן לגזור גם תכניות פיתוח ותכניות מתאר מקומיות, המתחשבות בתוואי דרך 6, דרך 444 ומסילת הברזל. לכל מקבץ יהיה מחלף לדרך 6, שסביבו ניתן לפתח מוקדי תעסוקה.

תיתכן שותפות של מוקדי התעסוקה בין היישובים השונים במקבץ וחלוקה של הרווחים וההכנסות ביניהם, על אף שאינם באותו תחום שיפוט. ריכוז הפיתוח במקבץ הצפוני יהיה מוקדי, ולכן סביר להניח שיהיה בתחום השיפוט של אחד היישובים. שיתוף בין-יישובי בפיתוח מוקדי עשוי למזער את המפגעים הסביבתיים של פיתוח מסיבי, ובד בבד לחלק את התועלת מהדרך בין יישובי המקבץ.

ערך הקרקע נקבע בהתחשב בשלושה מרכיבים: הבעלות, הניהול והתכנון. הבעלות היא משני סוגים: בעלות פרטית ובעלות ציבורית-מדינה. ניהול הקרקע קשור במקום הקרקע במסגרת מוניציפלית - תחום שיפוט של רשות מסוימת או ועדה מקומית לתכנון ולבנייה. תכנון הקרקע קשור בייעודה על פי תכנית מתאר מאושרת, הקובע את השימוש בקרקע ועצמתו. מדיניות הפיצוי על הפקעות הקרקע מושפעת מהערך הכלכלי של הקרקע, ממיקומה המרחבי וממשמעותה לבעליה ויחסם אליה. הקרקע היא משאב מרכזי וזמינותה מהווה תנאי הכרחי לפיתוח פרטי ויישובי קביעת זכויות השימוש הפוטנציאלי בקרקע על פי ייעודים תורמת תרומה ניכרת לקביעת ערכה הכלכלי, במיוחד בקרב חברות שבהן קיימים שוק קרקעות חופשי והתייחסות כלכלית למשאב הקרקע. החברה הערבית מייחסת לקרקע גם ערך חברתי, סמלי-לאומי, מעבר לערכה הכלכלי. כתוצאה מיחס זה לקרקע אין שוק המקרקעין ביישובים הערביים מתנהל בתנאים של שוק חופשי. זו עובדה שיש להתחשב בה בעת התוויות מדיניות של תכנון ופיתוח לקרקע. עמדתה של האוכלוסייה הערבית כלפי הקרקע נובעת גם מטעמים היסטוריים-לאומיים. האוכלוסייה הערבית סבלה מתהליך ממושך של הפקעת קרקעות מאז שנות החמישים המוקדמות. חלק מהקרקעות שהופקעו יועד להקמת יישובים יהודיים, ואילו חלק אחר יועד להקמת פרויקטים ארציים-לאומיים, שמהם נהנתה האוכלוסייה הערבית רק בדיעבד.

פרק זה מתאר את היקף הפקעת הקרקעות מהאוכלוסייה הערבית לצורכי הדרך, מתאר את עמדותיה ואת יחסה לנושא ומציג כיווני מדיניות לצמצום נטל ההפקעות על הפרט ועל היישוב. מדיניות פיצוי הוגנת בגין הפקעת הקרקעות יש לה השפעה ישירה על הפיכת דרך חוצה ישראל למנוף לפיתוח היישובים הערביים והיא תשפיע על עמדות האוכלוסייה הערבית בנוגע לדרך.

היקף ההפקעות

בריאיונות שנערכו במסגרת מחקר זה עלה נושא הפקעת הקרקעות כנושא המרכזי בעניין יחסה ועמדותיה של האוכלוסייה הערבית כלפי דרך 6. הדרך עוברת ברצועה מתוכננת מופקעת ברוחב של 100 מטר. באזור הצמתים רוחב רצועת ההפקעה עולה על 300 מטר. זאת ועוד: בשטח שבו עוברת הדרך ישנה הגבלה של קו בנייה של 100 מטר מכל צד. אם מוסיפים לרצועת הדרך המופקעת והמתוכננת, כולל הגבלת קו הבנייה, את רצועת השטח שבו עוברת דרך אזורית 444 הסמוכה, את מסילת הברזל ההיסטורית, ואת קווי התשתיות הלאומיות, כגון קו חשמל שבוצע

לפי תמ"א-10, מתברר כי נוצרת רצועת קרקע רחבה אשר מיועדת לשימושי תשתית ארציים, החוצים את תחום השיפוט של יישובים ערביים, ולשם מפקיעים קרקעות פרטיות או מגבילים את הפיתוח ואת השימוש בהן.

מנתונים של חברת "חוצה ישראל" עולה, כי השטח המופקע בשלב הראשון של ביצוע דרך 6 הוא 14,500 דונם בקירוב. בבדיקה שערכנו, שהתבססה על מפות קדסטריות, התברר כי לצורך סלילתה של דרך 6 יופקעו כ-1,833 דונם מערבים בעלי קרקע פרטית, שהם כ-12.5 אחוז משטח הדרך המופקע בשלב ראשון. מתוכם הופקעו כבר כ-1,015 דונם המהווים כ-7 אחוזים מסך הפקעות הקרקע בתוואי הדרך מבעלי קרקעות פרטיות ערביים. לעומת זאת, מבעלי קרקע פרטיים (בעלות וחכירה) במגזר היהודי מופקעים 1,364 דונם המהווים 9.4 אחוזים משטח הדרך המופקע בשלב הראשון.

מבדיקה של השפעת הפקעות הקרקע על האוכלוסייה והיישובים התברר, כי בתוואי המופקע של הדרך קיימות כ-285 חלקות ששטחן נע בין דונם אחד ליותר מעשרה דונמים. חלק מהחלקות מופקע בשלמותן. חלקות אחרות מופקעות חלקית. לעתים החלק שנותר מחוץ לרצועה המופקעת של החלקה המקורית אינו ניתן לניצול, כיוון שהוא נמצא באזור הגבלות בנייה, או שבצורתו החדשה אינו ניתן לשימוש יעיל.

נוסף על בעיית ניצול חלקות הקרקע שנותרו מהפקעות, מתעוררת שאלת היורשים או הבעלים. הניסיון לקבוע את מספר הבעלים לא עלה יפה, כיוון שיש פער גדול בין מספר הרשום של בעלים (או היורשים) לפי נוסחי רישום לבין מספרם בפועל. ניסיון לקבוע את מספר היורשים נעשה בטיבה. שם נמצא כי מספר היורשים הרשומים הוא 277, ואילו מספר החלקות הוא 98. במקרים רבים מצאנו כי המחזיקים בקרקע היום אינם בעליה הרשומים בנכחי הרישום הרשמיים. תופעת הפרגמנטציה של הבעלות על הקרקע או ההבדל בין הבעלים הרשומים לבין אלה המחזיקים בקרקע מקשה הן בנושא תשלום הפיצויים והן בעניין ניצול הקרקע הפרטית בגלל ריבוי של בעלים של חלקה, כך שהשטח שבבעלות של כל שותף הוא קטן. בתנאים אלה עולה השאלה אם וכיצד יכולה מדיניות התכנון של ייעודי הקרקע לצמצם את נטל ההפקעות על אנשים פרטיים ועל רשויות מקומיות.

הלוח מסכם את נטל הפקעת הקרקעות מבעלי קרקע ערביים, נטל כבד, לכל הדעות. השאלה הנשאלת היא מה הפיצוי אשר יקבלו הבעלים הפרטיים עבור הקרקע המופקעת כפיצוי ישיר, ומהו הפיצוי אשר יש לתת ליישובים הנפגעים. בחוק "כביש חוצה ישראל" נקבעו הפיצויים לנפגעים בשתי דרכים: מתן קרקע חלופית שוות ערך ופיצוי כספי, המתבסס על הערכת השמאי הממשלתי. תביעתם של בעלי הקרקעות ושל נציגי היישובים היא פיצוי על ידי קרקע חלופית שוות ערך. תביעה זו הועלתה בכל היראותנות שנערכו עם נציגי היישובים ועם בעלי הקרקעות. מינהל מקרקעי ישראל, שהוא הגוף המנהל את קרקעות המדינה טוען כי אין קרקעות חלופיות זמינות. הפולמוס סביב התביעות נותר פתוח, ועד עתה לא הוסדר הפיצוי למרות ההצעות הרבות שהוצעו. נציגי חברת "חוצה ישראל" הצביעו בריאיון עמם על הקשיים: סירובם של בעלי קרקעות ערביים לקבל פיצויים כספיים תמורת הקרקע המופקעת ותביעתם לממש את הזכות לקרקע חלופית כפיצוי.

לוח 10: שטחים מופקעים ביישובים הערביים בתוואי דרך 6

ישוב	מספר חלקות	דונמים	אחוז מסך השטח המופקע
כפר קאסם	30	120.0	6.5
גילגוליה	2	13.0	0.7
טייבה	98	578	31.5
טירה	26	185.0	10.2
זמר	9	66.5	3.6
בקה אלעירביה וגית	120	870.5	47.5
סך הכל	285	1,833	100.0

מקור: חישוב גרפי של תוואי הדרך בהתבסס על מפות קדסטיות, 1996

ביישובים יהודיים שבהם עוברת דרך 6 סוגיית הבעלות על הקרקע חריפה פחות, שכן הקרקע שם היא ברובה בבעלות המדינה, והיא מוחכרת לקיבוצים או למושבים. גודלן של החלקות, שיטת העיבוד והגידולים ומספרם הקטן של הבעלים מצמצמים את ממדי הבעיה, מה עוד שהקיבוצים והמושבים לא סבלו מתהליך היסטורי של הפקעת קרקע כמו היישובים הערביים, ויחסם לקרקע בנסיבות אלה הוא כאל משאב שיש לממש את הפוטנציאל הכלכלי שלו בהתאם למיקומו ולייעודו. תביעות היישובים היהודיים, מושבים וקיבוצים, מציגות חלופה נוספת למתן פיצויים, והיא מתן זכויות להקמת מרכזי תעסוקה ומרכזים כלכליים לאורך דרך 6. הצעה לכך גובשה והוצגה בפני פורומים שונים על ידי "עמותת יישובי כביש חוצה ישראל". העמותה תובעת להקים מרכזי תעסוקה גדולים (תעשייה, שירותים, ומסחר) לאורך ציר הדרך, במיוחד באזור הצמתים בתחומי השיפוט של המועצות האזוריות היהודיות הכוללות את המושבים והקיבוצים. הקיבוצים והמושבים תובעים גם הם קרקע חלופית כפיצוי מלבד לשינוי ייעודי הקרקע לשימושים כלכליים-עסקיים. המדינה יכולה להגיע להסדר עם הקיבוצים או המושבים על ידי מתן קרקע חלופית בשטח גדול, הרחק ממקום מגוריהם, שם הם יכולים לעבד אותה באופן אינטנסיבי. הצעה זו פחות מתקבלת על הדעת ביישובים הערביים בשל ריבוי הבעלים.

המועצות האזוריות, הקיבוצים והמושבים מכינים תכניות לפיתוח אזורי תעסוקה לאורך דרך 6 החוצה אותם כדי לנצל את יתרונות המיקום והגישות שמעניקה דרך זו, ומקבלים תמיכה מחוזית וארצית. היישובים הערביים, בניגוד להם, אינם יוזמים פיתוח באותו קצב ואינם זוכים לתמיכה מחוזית ומרכזית בזכותם לפיצויים. בדיקה שנערכה במסגרת מחקר זה מלמדת כי מלבד כפר קאסם, הנמצא בתהליך של הכנת תכנית לאזור תעסוקה בצומת קסם, וטייבה, שהכינה תכנית רעיונית לשטח שבין דרך 6 לדרך 444, שאר היישובים לא הכינו תכניות לפיתוח אזורי תעסוקה סמוך לדרך. גם "עמותת יישובי כביש חוצה ישראל" לא ציינה פיתוח של אזור תעסוקה בתחום היישובים הערביים. היישוב בקה אלעירביה הכין תכנית לאזור תעשייה בשטח של כ-1,600 דונם מצפון מזרח ליישוב, בשיתוף עם קיבוץ מיצר. תכנית זו נתונה בדיון בוועדות התכנון. גם ג'ת הכינה תכנית לפיתוח אזור תעשייה, חלקו על שטח של כ-500 דונם, קרקע מדינה, מצפון מזרח ליישוב לאורך דרך 444, סמוך לאזור התעשייה הקיים של בקה אלעירביה הגובל עם הקו הירוק.

אמנם אפשר שפיתוח אזור תעסוקה ביישובים הערביים בסמוך לדרך 6 ייתן פיצוי ברמת היישוב, אך במתן אישור להקמתם של אזורי תעשייה אין פיצוי לבעלי קרקעות שקרקעותיהם הופקעו. מה

גם שלא כל מי שקרקעותיהם הופקעו נהנים מפיתוח אזורי תעסוקה. הנהנים מאזור תעסוקה באופן ישיר הם מי שקרקעותיהם יעברו שינוי ייעוד. מי שקרקעותיהם הפרטיות הופקעו בתוואי הדרך אינם נהנים מהקמת אזור תעסוקה על קרקע בבעלות תושבים אחרים מיישובם. לכן הפיצוי באמצעות אישור הקמת אזור תעסוקה ביישובים שבהם עוברת דרך 6 אינו פותר את סוגיית פיצוי הקרקע הישיר. בנושא זה נדון בהמשך.

כיווני מדיניות לתכנון הקרקע

הפקעת הקרקעות מחייבת קביעת מדיניות של פיצוי בשתי רמות: האחת, מתן פיצוי לבעלי הקרקע הפרטית. השנייה, פיצוי כללי ליישוב שיציג מדיניות של תכנון ייעודי קרקע, המאפשרת פיתוח ומעלה את ערך הקרקע. בשל ריבוי הבעלים הפרטיים באזור, שהפגיעה בהם אינה שווה, מוצע לערוך פרצלציה מחדש במתחם תכנוני גדול סביב הדרך; דהיינו, איחוד וחלוקה מחדש של מתחמי התכנון, אשר כוללים את תוואי דרך 6. איחוד וחלוקה מחדש עשויים להעניק זכויות קרקע לבעלים על פי שיעורי הבעלות לפני ההפקעה לצורכי ציבור. יתרונותיה של שיטה זו הם פיזור נטל ההפקעה בין הבעלים הפרטיים, ובמקביל - ייעוד והקצאה של קרקע לצורכי ציבור. חרף קשיים רבים הטמונים בתהליך חלוקה מחדש, ובמיוחד בשל ריבוי מספר הבעלים בשטחים קטנים, נראה כי פתרון זה יאפשר פיתוח של מוקדי תעסוקה בתחום היישובים, שמהם ייהנו גם הרשויות המקומיות הודות להרחבת בסיסי המס שלהן, וגם הבעלים הפרטיים - הודות להקמתם של עסקים חדשים. הפתרון של חלוקה מחדש איננו זר לפעילות התכנונית ביישובים הנחקרים. הוא כבר בוצע בטייבה, בטירה ובקלנסואה, וניצניו נראים גם בבקה אלעירביה. לביצועו, על הרשויות המקומיות ורשויות התכנון המחוזי לקבוע את מתחמי התכנון סביב דרך 6, ואת תחומי השיפוט שבהם יש לבצע חלוקה מחדש של הקרקע.

לצד הפיצוי ברמה הפרטית עולה סוגיית הפיצוי ברמה היישובית ושאלת הקרקעות המיועדות לדרך 6 בתחומי השיפוט של היישובים הערביים. קרקעות אלה משרתות פרויקטים ארציים מבלי שהיישובים יזכו בפיצוי ישיר על אובדן. על כן יש לפצות יישובים שבהם עוברת דרך 6 על ידי הרחבת תחומי השיפוט שלהם ולייעד את שטחי הרחבה זו לשימושים עסקיים ולמגורים, זאת במקביל לתביעה לפיצוי עבור קרקע פרטית שהופקעה.

סוגיות הבעלות על הקרקע וגובה הפיצוי בתמורה להפקעתה אולי עשויים להשתנות כאשר מדובר ברמה הפרטית, ברמה היישובית ובתנאים של שימוש במכשיר תכנון המקנה זכויות פיתוח על הקרקע, הגורם להעלאת ערכה ולהגדלת ההכנסות העצמיות של הרשויות ממנה. זאת נוסף על יצירת הזדמנויות תעסוקה ופיתוח כלכלי דורשי שטח, שעבורם הרשות המקומית יכולה לייעד שטחים לצורכי ציבור סמוך לדרך 6.

הכנה מחדש של תכניות המתאר המקומיות ותכנית האב המוצעת לתוואי דרך 6, צריכה להביא בחשבון את גורם הבעלות על הקרקע ברמה הפרטית וברמה היישובית על ידי הגדרת מתחמים לחלוקה מחדש של הקרקע באזורים המיועדים לפיתוח מוקדי. הכללת השטח המופקע לטובת הדרך כחלק מסך ההפקעות לצורכי ציבור ביישוב מחייבת מתן תמורה על יד המדינה. המדינה

נדרשת אפוא להעניק לרשות המקומית קרקע ציבורית חלופית שתיועד לפיתוח היישוב מחוץ לתחום השיפוט שלו ובקרבנו. נראה כי פתרון זה עשוי לצמצם את ההשלכות השליליות של הדרך בנושא הקרקע ברמה של היישוב ושל הפרט.

במסגרת המחקר נעשה ניסיון לבחון אם חמולות מסוימות נפגעו יותר מאחרות מהפקעות הקרקע. בחינה זו מבוססת על ההנחה שהחלוקה המרחבית של הקרקעות היא לפי חמולות. תופעה זו רווחת בשטח הבנוי של היישוב ובאזור "הגידר" (אזור בתוך השטח הבנוי של היישוב המקיף את גלעין היישוב), אך היא נעלמה מאזור השוליים של המסגרת הקרקעית ומתחום שטח השיפוט של היישוב, שבו קיים ערבוב חמולתי בבעלות על הקרקע. בין הקרקעות הפרטיות קיימות גם קרקעות מדינה בתוואי דרך 6. בדיקת פריסת הקרקע המופקעת בתוואי דרך 6 מצביעה על ריכוז קרקעות של חמולות מסוימות ביישוב. נראה כי חמולות מסוימות ביישובים ניזוקו יותר מחמולות אחרות כתוצאה ממעבר תוואי הדרך על קרקעותיהן. על מדיניות הפיצוי הקרקעי לקחת עובדה זו בחשבון בעת שקילת הפיצויים הקרקעיים ביישובים.

מדיניות פיצוי הקרקע צריכה להיות מגוונת: עליה לכלול פיצוי כספי לפי ערך כלכלי אמיתי של הקרקע (בהתבסס על ערך עסקאות מקרקעין שבוצעו באזור בשנה האחרונה, בין מוכר מרצון לקונה מרצון); נוסף על אפשרות הפיצוי הכספי יש לפצות בעלים בקרקע חלופית חקלאית או המיועדת לפיתוח או חקלאית במרחב היישוב. ברמת היישובים יש לשנות ייעודי קרקע כדי להגדיל את ערך הקרקע ואת פוטנציאל הפיתוח בה. כמו כן, יש להקצות קרקע מדינה בערך נמוך אשר תהווה מכשיר מרכזי לפיתוח היישוב הערבי. יש ליזום גם הקמת אזורי תעסוקה ותעשייה ביישובים. ולבסוף, יש צורך לשנות או להרחיב את תחומי השיפוט של היישובים כדי להגדיל את הזדמנויות הפיתוח בהם, ולפצות את היישובים שקרקעות רבות נשארו מחוץ לתחומי השיפוט שלהם. שטחים אלה שיכללו בתחום שיפוטם של היישובים יהוו פיצוי יישובי במקביל לפיצוי הפרטי.

הספרות המקצועית, העוסקת בהשלכות של דרכים ארציות על פיתוח באזורים פריפריים או בשולי מטרופולינים, חלוקה בהערכת תרומתן של הדרכים לפיתוח יישובי. ידועות עמדות שונות כלפי דרכים שעוברות בתוך יישובים או בצדם והשפעתן עליהם. היישובים הערביים שנבחנו במחקר זה אמנם ממוקמים בשולי אזור הליבה של המדינה (שחלק ממטרות דרך "חוצה ישראל" הן להפחית גודש התחבורה בה), אך עם זאת תכונותיהם דומות ליישובים הנמצאים בפריפריה. המיקום הגאוגרפי של היישובים ותכונותיהם הכלכליות, החברתיות והאתניות משפיעים על עמדותיהם ועל תפיסתם את הפיתוח הפוטנציאלי הנלווה לדרך, כפי שנפרט בהמשך.

עמדות האוכלוסייה ומנהיגיה כלפי הדרך חיוניות להבנת תביעותיהם. יש להתחשב בעמדות אלה כדי להפחית את ההתנגדויות ולעודד את התמיכה בדרך תוך התייחסות לפתרונות או לחלופות הנגזרות משיתופם של התושבים בתהליך בהתאם לצורכיהם. עמדות אלו זוהו מתוך שאלון וריאיונות פתוחים עם תושבים של היישובים הערביים שבאזור המחקר, עם נציגיהם ועם נציגי גופים מחוץ ליישוב. כמו כן, לוקטו קטעי עיתונות ומחקרים שנכתבו בנושא.

עמדות התושבים

מתוך הריאיונות ומניתוח החומר הנוגע לבעלות על הקרקע בתוואי הדרך אפשר לזהות שלוש עמדות עיקריות בקרב אוכלוסיית היישובים הערביים. העמדה הראשונה היא של מי שהקרקעות שבבעלותם מופקעות לטובת הדרך. קבוצה זו היא המתנגדת הנחרצת ביותר, והיא פועלת לשנות את תוואי הדרך ולהטותו אל עבר קרקעות המדינה. תביעותיה מסתכמות בדרישה לקרקע חלופית במקום אחר סמוך ליישוב. בעלי הקרקעות המופקעות מעדיפים שהפיצוי הקרקעי יהיה שווה לערכה של החלקה המופקעת. רוב המרואיינים ציינו כי אינם רוצים תמורה כספית שוות ערך לקרקע שבבעלותם, שכן ערך הקרקע כפי שנקבע על ידי השמאי הממשלתי הוא נמוך מאוד, לטענתם. מה גם שחלקת קרקע רשומה לעתים על שם כמה בעלים או מוחזקת על ידי מספר רב של יורשים, וכך קטן נתח הפיצוי ליורש.

בעמדה השנייה מחזיקים מי שהקרקע שבבעלותם נמצאת סמוך לדרך בתחום הרצועה המתוכננת, ובתחום קו הבנייה. הדרך מגבילה כל פוטנציאל לפיתוח על קרקעותיה של קבוצה זו, אך אם מדיניות התכנון של קרקעות אלה תאפשר פיתוח, עשויים בעליהן ליהנות ממיקומם סמוך לדרך הודות להשבחת הקרקעות. הקרקע שבבעלותם אמנם איננה מופקעת, אך הם מנועים מלנצל את

יתרונותיה בטווח הקצר. תביעותיהם מסתכמות בדרישה להרחיק את הדרך ככול האפשר מקרקעותיהם, או לכל הפחות לאפשר להם לעשות שימוש בקרקעותיהם לשימושים עסקיים לא חקלאיים, ובכלל זה שירותי דרך, מסחר, מחסנים וכו'. חלקם ציין את ההשלכות השליליות של הדרך על גידולים חקלאיים ואת המפגע הסביבתי אשר יקטין את היקף היבולים בקרקעותיהם עקב ריבוי המחלות לצמחייה. קבוצה זו תומכת באופן ישיר בתביעות בעלי קרקעות, שקרקעותיהם נמצאות בתחום התוואי המופקע.

הקבוצה השלישית כוללת את התושבים שאין בבעלותם קרקע בתוך תוואי הדרך או בסמוך לה. בקבוצה זו שתי תת-קבוצות: האחת רואה בדרך חלק מפגיעה מכוונת ומתמשכת של פרויקטים לאומיים באוכלוסייה הערבית. לטענתה, קיימות חלופות למעבר הדרך, אשר ממזערות את הנזק לאוכלוסייה הערבית ולבעלי הקרקעות הפרטיים, אך המתכננים וועדות התכנון דוחים אותן משיקולים זרים. תת-קבוצה זו מציינת לא רק את הפגיעות הצפויות לאוכלוסייה הערבית מבחינת הקרקע ואיכות הסביבה, אלא גם את צמצום הפיתוח המקומי עקב ניידות והגירה של אוכלוסייה, לצד השלכות חברתיות שליליות, כגון גידול בפשיעה ובעבריינות. תת-הקבוצה השניה היא פסיבית, מתוך השלמה עם כך שנבצר ממנה לשנות את פני הדברים. לא זו בלבד שאינה נערכת לקראת ההשלכות הצפויות מדרך 6, אלא אפשר שהיא רואה בה פתרון לפיתוח היישובים הערביים על ידי הגברת הנגישות אליהם וחשיפתם לעוברים בסמוך. תת-קבוצה זו נוטה להדגיש את הליקויים בתפקוד הרשויות המקומיות בהתמודדות עם השלכות הדרך על היישובים הערביים ואת חוסר האונים שלהן, הנובע מחולשה ניהולית וממשאבים מוגבלים. מנגד, היא ממשיכה לציין את המדיניות הפוגעת של השלטון המרכזי כלפי יישוביהם, שיצרה עיוותים היסטוריים והגבירה את הדיפרנציאליות באפשרויות הפיתוח. מדיניות זו הגבירה את הפערים בין האוכלוסייה הערבית ליהודית.

עמדת הרשויות המקומיות

עמדתן של רוב הרשויות המקומיות שהובעה על-ידי ראשי הרשויות והפקידים הבכירים בהן, היא תביעה להוציא את הדרך מתחום שיפוטן, כדי שלא תפגע ביישובים ובתושבים שהם אחראים בפניהם. רשויות מקומיות שהדרך אינה עוברת בתחום שיפוטן לא העלו תביעות ולא גיבשו כל דעה ביחס לדרך. בשיבות מקדימות שנערכו בין מתכנני הדרך לראשי רשויות מקומיות ומהנדסים, הציגו ראשי הרשויות סדרה של תביעות בפני מקבלי ההחלטות והמתכננים, כפי שיפורט להלן:

- להעתיק את דרך 6 לדרך האזורית הקיימת (דרך 444) על ידי הרחבת הדרך האזורית ופיתוחה.
- למנוע את חצייתם של יישוביהם על ידי הדרך.
- במקרים שלא ניתן למנוע את חציית היישובים - הועלו תביעות להבטחת הרצף והקשר בין שני חלקי תחום השיפוט של היישוב על ידי הבטחת מעברים חקלאיים.
- לאחד תשתיות ארציות בתוואי דרך מצומצם ככל האפשר, ולצמצם את קווי הבנייה כדי לצמצם את הפגיעות ביישובים ולהקטין ככל האפשר את כמות הקרקע המופקעת.

- לצמצם פגיעה אפשרית של דרך 6 בתכניות המקומיות של היישובים, כגון בתכנית של שכונת מגורים או באזור תעשייה.
- להרחיב את תחום השיפוט של יישובים כפיצוי על רצועת הדרך הנגזרת מתחום השיפוט שלהם לשימושים ארציים.
- לרכז את תביעות התושבים לפיצויים, בעיקר התביעות לקרקע חלופית, ולהעניק להן גיבוי, כפי שהדבר נעשה בטייבה.
- לטוות תכניות רעיוניות של פיתוח לאורך הדרך או בתחום השיפוט של היישובים, לקראת הפיתוח הצפוי כתוצאה מדרך 6.

מעורבותן של הרשויות המקומיות בתכנון הדרך

ראשי הרשויות נשאלו על מידת מעורבותן בתהליך תכנון הדרך. המסקנה מן התשובות לשאלון מצביעה על היעדר כל מעורבות כזו.

שאלה	N	כן (%)	לא (%)
האם קבלתם את תוואי הדרך הסופית?	8	75	25
האם שותפתם בפרום כלשהו על תכנון הדרך?	8	75	25
האם היה שיעור כמצאה מהתערבותכם או בקשתכם לשיעור תוואי הדרך?	8	25	75
האם תכנית המתאר שלכם מתחשבת בתוואי דרך 6?	7	43	57
האם הגשתם התנגדות למעבר תוואי הדרך?	7	100	0

מקור: עיבוד מתוך שאלון מחקר 1996

כיצד נתפסת הדרך על ידי ראשי רשויות ערביות?

ראשי הרשויות נשאלו כיצד הם רואים את הדרך. מתשובותיהם ניתן להסיק כי הם תופסים את הדרך כנטל, כמגבלה בפני פיתוח וכחץ בינם לבין יישובים סמוכים. עם זאת, הם צופים כי הדרך תגביר את הפיתוח הכלכלי ביישוביהם לאחר נקיטת צעדים נוספים, שעיקרם הוא הגברת היצע הקרקעות לפיתוח, ובכלל זה קרקעות מדינה.

שאלה	N	כן (%)	לא (%)
איך נתפסת דרך 6 על ידכם?	8	12.5	87.5
כמנוף לפיתוח?		12.5	87.5
כמגבלה של פיתוח?		87.5	12.5
האם הדרך יוצרת חץ ביניכם לבין יישובים סמוכים?	8	75	25
האם ביצוע הדרך ייצור חסמים להתרחבות יישובכם?	8	75	25
האם צפי כי הדרך תקרב או תחשוף את יישובכם למרכז הארץ?	6	100	0
האם צפי כי ביצועה יביא להגברת הפיתוח הכלכלי ביישובכם?	7	71	29

מקור: עיבוד מתוך שאלון מחקר 1996

היערכות הרשויות לקראת פיתוח הדרך

ראשי הרשויות נשאלו על מידת היערכותם לקראת פיתוח הדרך. מתוך התשובות התברר שהרשויות המקומיות אינן ערוכות דיין לפיתוח הדרך, וההכנות מתמקדות במישור הרעיוני בעיקר וטרם קיבלו ביטוי מעשי.

שאלה	N	כן (%)	לא (%)
האם יזמתם הכנת תכנית המתחשבת בתוואי המתוכנן של דרך 6?	8	62.5	37.5
האם אתם נערכים לביצוע הדרך?	8	62.5	37.5
האם הכנתם תכניות המתחשבות בפרטציאל ובנטל של דרך 6?	8	12.5	87.5
האם יש לכם תביעות או בקשות תכנוניות מגופים מתכננים בנוגע לדרך 6?	8	75	25
האם נראה לכם כי המתכננים מדרשים לערך שינוי בתוואי המתוכנן של הדרך?	7	43	57

מקור: עיבוד מתוך שאלון מחקר 1996

התכנונות ראשונית בתוצאות השאלון מעלה תשובות סותרות לכאורה. ההסבר ליגודים אלה קשור בסוגיית תהליך התכנון של דרך 6, המומחש בדוגמה הבאה: לשאלה "האם שותפתם בפורום כלשהו על תכנון הדרך?" ענה הרוב שהוא שותף בפורום התכנון. אך במציאות התרחש השיתוף רק בשלב הסופי של התכנון, בעת הדיון על החלופה המוצעת שנבחרה על ידי מתכנני הדרך. זאת אומרת, "כאשר התכנון כבר נקבע באופן סופי מציגים אותו לרשויות כדי שיטענו כי שיתפו אותנו", כדבריו של אחד מראשי הרשויות המקומיות. נציגי היישובים הערביים הציגו את דעותיהם, את תביעותיהם ואת החלופות לשינוי תוואי הדרך בפני צוות התכנית, ועל פי רוב תביעותיהם לא נתקבלו, כמו במקרים של טייבה, טירה, בקה אלעירביה וג'ית. דברים אלו עלו מריאיונות פתוחים עם מהנדסי הרשויות. הרשויות המקומיות, ובמיוחד הצוות הטכני ברשויות (מהנדסי רשויות), ייחלו ליתר שיתוף ומעורבות בשלבים המוקדמים של הכנת תכניות הדרך, ולגילוי פתיחות להצעותיהם בדבר צמצום הנזקים הצפויים ליישוביהם מהדרך. ניתן היה להקטין את התנגדות התושבים לדרך לו שותפו הרשויות בתהליך הכנת תכניות הדרך.

אשר לתכניות המתאר הקיימות התברר, כי רובן אינן מתחשבות בתוואי הדרך ואף לא ציינו אותה בתכנית. בחינת היוזמה להכנת תכניות המתחשבות בדרך 6 העלתה שחלק מהרשויות יזם תכניות רעיוניות ורשויות אחרות עדיין מתכוונות לעשות כך. ככלל ניתן לומר שמלבד התכנית של כפר קאסם, לאזור תעסוקה בצומת קסם, שעדיין נמצאת בשלב תכנון ראשוני, תכניותיהם של שאר היישובים הן עדיין בגדר רעיון.

מרבית הרשויות המקומיות ציינו כי הדרך עלולה ליצור חיץ בין לבין יישובים סמוכים, ולחסום את התרחבותן. אמנם הדרך נתפסת כגורם שיחשוף אותן לאזור המרכז, שבו מתמקדת עיקר הפעילות הכלכלית במדינה, אולם רובן עדיין רואה בדרך גורם המגביל פיתוח. נראה כי תפיסה זו קשורה בהיקף הקרקע המופקעת וברוחב הרצועה המתוכננת.

מניתוח השאלון ניכר כי לדרך דימוי שלילי וכי היא מעוררת חששות מפני השלכות שליליות על היישובים. על-פי-רוב הריאיונות ומתוך ניתוח המצאי התכנוני ביישובים ובוועדות התכנון ניתן לומר כי היישובים עדיין אינם ערוכים דיים לקראת הפיתוח שמקורו בדרך וליתרונות שיווצרו עם סלילתה. המחקר מצביע גם על בקיאות מוגבלת של ראשי הרשויות המקומיות הערביות בתהליכים הניהוליים למימוש פוטנציאל פיתוח סביב דרכים ארציות. החולשה הניהולית של הרשויות המקומיות מקטינה את סיכוייהן להפוך את הנטל של דרך 6 למנוף. אנו מציעים אפוא לחזק את היכולות הניהוליות של הרשויות המקומיות. במסגרת מאמץ זה יש להקים יחידות מיוחדות העוסקות בתכנון ובניהול הפיתוח, כגון יחידות תכנון אסטרטגיות, יחידות לפיתוח כלכלי וחברות כלכליות. יחידות אלה יעסקו בתכנון ובניהול הפיתוח של היישובים. נראה כי יש מקום להכין מעין "מדריך" אשר יופץ בקרב רשויות מקומיות ובעלי עניין, ובו מפורטים תהליכי התכנון והפיתוח ושיטות העבודה של רשויות מקומיות ויזמים פרטיים. המדריך יסייע לשנות את התפיסה לגבי הדרך מנטל למשאב מפתח, שניתן לממשו באמצעות יוזמה מלמטה: שלטון מקומי ויוזמה פרטית, ופתיחות מלמעלה: שלטון מרכזי ומחוזי. "המדריך" יכלול שיטות גיבוי לרשויות המקומיות וליזמים, ניתוח תהליכי השבחת הקרקעות; פתיחת תחום השותפויות בתוך היישובים ובינם לבין עצמם או עם יזמים פרטיים מחוץ ליישובים.

מסקנות והמלצות

הפרויקט הלאומי, דרך 6, נחשב לפרויקט המרחבי המרכזי של מדינת ישראל בעשור הבא. פרויקט זה עובר בסמוך ל"קו הירוק", שממזרח לו הולכת ומתפתחת ישות פוליטית פלסטינית. הדרך עוברת גם בשוליים המזרחיים של מטרופולין תל אביב. היא אמורה לחבר בין אזורי הפריפריה של מדינת ישראל, הגליל והנגב, דרך המשולש. מכאן עולה כי לדרך יש תפקיד בינלאומי, לאומי ומטרופוליני. היישובים שלידים עוברת הדרך אמורים לקבל חשיפה ונגישות בשלוש הרמות האלה. חשיפה ונגישות אלה הן פוטנציאל לפיתוח אם ייווצרו התנאים המתאימים למימוש פוטנציאל זה, ולא – תהפוך הדרך לנטל של הפקעות קרקע על תושבים ויישובים מלבד למשמעויות סביבתיות של זיהום, רעש וכד'.

לאורך הדרך יישובים יהודיים וערביים. היישובים היהודיים מכינים את התשתית התכנונית והפיזית ונערכים לפיתוח הדרך. לעומתם היישובים הערביים אינם מכינים את עצמם דיים. ההבדל במוכנות היישובים עלול להגביר את הפערים הקיימים בין היישובים הערביים ליהודיים. כדי להאיץ את פיתוח היישובים הערביים הצפוי מסלילתה של דרך 6 יש לפעול בו זמנית בשני כיוונים משלימים:

(א) להגביר את המוכנות של היישובים הערביים ואת היערכותם מבחינה ניהולית, נורמטיבית וכלכלית.

(ב) לאמץ מדיניות ממשלתית ומחוזית יזומה, שתתמוך ותאפשר פיתוח על ידי היערכות תכנונית ביישובים הערביים.

טענת המחקר היא כי המאפיינים הניהוליים, הכלכליים, הדמוגרפיים, החברתיים, תנאי המיקום והמצב התכנוני ביישובים הערביים כיום יעכבו את המראת הפיתוח בהם חרף פיתוח דרך 6 גם ביישובים הגדולים, הנמצאים לקראת שלב המראה מבחינת גודל אוכלוסייתם. הפיתוח ימשיך ליחול בהתאם להיצע ולביקוש המקומי, מבלי לייצר שירותים, תעסוקה או תנאי מגורים המעודדים הגירה חיובית וסלקטיבית אליהם.

על אף פוטנציאל הפיתוח הקיים ביישובים הערביים מבחינת מיקום, זמינות קרקע, מבנה כלכלי ומבנה דמוגרפי, לא ניתן לממשו בטווח הקצר והבינוני מבלי לערוך שינוי מהותי בתשתית ובתפיסה התכנונית הרווחת, ומבלי ליישם את המלצות המחקר הצפויות להאיץ את הפיתוח ביישובים הערביים.

נראה כי האזור סביב דרך 6 עשוי לשרת את המפגש בין יהודים וערבים, מפגש שנועד לייזום ולפיתוח פרויקטים משותפים. עדיין קיימים, כמובן, חששות משותפים בין יהודים לערבים, הן ברמת היישוב והן ברמת הפרט, אך נראה כי הגברת השותפות הבין-יישובית עשויה לעודד את השותפות הבין-אישית בקרב יזמים פרטיים. כיום יש יוזמות לשיתוף עם כפר קאסם, ובין בקה אלעירביה לקיבוץ מיצר למשל.

להלן נציג את סיכום עיקרי ההמלצות למדיניות פיתוח יזומה ברמה הארצית והמקומית, הנגזרות מממצאי המחקר.

תכנית אב כוללת לרצועת הדרך

יש להכין תכנית אב כוללת לרצועה הסמוכה לדרך 6, הנמצאת בתחום השפעתה. מטרת התכנית היא להנחות את תכניות המתאר המחוזיות והמקומיות ולקבוע ייעודי קרקע באזור רצועת הדרך. תכנית אב זו כוללת את היישובים הערביים והיהודיים. יעדי התכנית הם להקטין את פערי הפיתוח בין היישובים היהודיים לערביים אשר עשויים להיווצר כתוצאה ממעבר הדרך. אם תשריט "העסקים כרגיל" יימשך, הפער בין היישובים הערביים ליהודיים יגבר עקב מחסור בהזדמנויות ביישובים הערביים ונקודת הזינוק החלשה שלהם.

כיוון שבעתיד עשוי להתרחש פיתוח משני צדי הדרך, תכנית אב כוללת חייבת להתחשב במעברים החקלאיים המתוכננים בתוואי הדרך. יש ליעד אותם למעברים המחברים את שני חלקי תחום השיפוט של היישוב או למעברים המחברים יישובים סמוכים, ולא ליצור צמתים נוספים. מעברי תנועה אלה, נוסף על הצמתים, יקטינו את החסמים הפיזיים המגבילים את ההתפתחות בתוך היישובים ואת רצף הפיתוח בין היישובים.

תכניות מתאר חדשות ליישובים

יש להכין תכניות מתאר מקומיות חדשות ליישובים שבהם או לצדם עוברת דרך 6. בתכניות המתאר הקיימות אין די היצע של קרקעות לפונקציות עירוניות, לשירותים עירוניים ולאזורי תעסוקה, בהיקפים אשר מאפשרים משיכת יזמים חיצוניים או צמיחת יזמים מקומיים. תכנון מחדש של תכניות המתאר על פי תפיסה עירונית הוא תנאי חשוב הן להיצע ההזדמנויות ביישוב והן לעידוד תחרות עם יישובים סמוכים בתנאים תכנוניים התחלתיים דומים. הדבר יתאפשר באמצעות יצירת היצע קרקעות לפיתוח חיצוני "מהגר" בד בבד עם עידוד הפיתוח המקומי.

ברוב היישובים הערביים דרך 6 עוברת בשטחים חקלאיים. יש לפעול ולעודד יזמים או רשויות מקומיות להכין תכניות לשינוי ייעוד השטחים לשימושים עסקיים, לשירותים ולפונקציות ציבוריות, אשר לא ניתן לפתחם במרחב השטח הבנוי של היישוב כיום. כמובן, תכנון זה ייגזר מתוך תכנית אב כוללת לרצועת הכביש, ומתוך התכניות האזוריות של מקבצי היישובים. התפיסה אשר תנחה את הפיתוח היא זו של פיתוח מוקדי, לעומת פיתוח רציף לאורך דרך 444.

הגברת המודעות לפוטנציאל הפיתוח

יש לפעול להגברת המודעות של היישובים ליתרונות המיקום שלהם תוך חיזוק הרשויות המקומיות שבתחומן כדי להתמודד עם הפיתוח העתידי. הקמת מערכות עירוניות מגבות ותומכות פיתוח או מנהלות ומפתחות אותו עשויה להגביר את התועלת מהדרך ולהביא לקפיצת מדרגה בפיתוח היישובי.

חוסר המודעות של הרשויות ושל אזרחים פרטיים לפוטנציאל הפיתוח סביב דרך 6 מחייב הקמת מגנטונים העוסקים בתכנון, כגון יחידה לתכנון אסטרטגי. כן מומלצת הכנת מעין "מדריך", המסביר את פוטנציאל הפיתוח סביב דרכים ארציות ברמת הפרט וברמת היישוב ואת הדרכים לממש פיתוח זה. המדריך יכול להוראות לרשויות המקומיות כיצד להיערך כדי ליצור את התשתיות לגיבוי יזמים.

הסדר סוגיית הקרקע

התביעה של בעלי קרקע מופקעת בתוואי דרך 6 לקרקע חלופית עשויה למצוא פתרון חלקי באמצעות הגדרת הקרקע אשר הופקעה כחלק מייעוד קרקע ציבורית על פי תכנית מתאר או תכנית מפורטת. דהיינו, הקרקע המופקעת תהווה חלק מ-40 אחוז המותרים להפקעה על ידי חוק התכנון והבנייה. למי שכל קרקעותיהם הופקעו יש לתת קרקע חלופית במקום אחר או במתחם התכנון אשר יעשו בו איחוד וחלוקה מחדש וטבלת איזון. עם זאת, מאחר ששטח הדרך מיועד לשימוש ארצי, יש לפצות כמה מהיישובים על ידי הרחבת תחום השיפוט שלהם בשטח לא קטן מהרצועה המתוכננת, שיכלול קרקע מדינה וייעוד לשימושים יישוביים בכלל זה מגורים ותעסוקה. הרחבת תחום השיפוט ושינוי ייעוד הקרקע עשויים להוות פיצוי מתאים ליישוב ולבעלי הקרקעות הפרטיים, לאפשר פיתוח ליישובים ולתקן עיוותים היסטוריים נגד היישובים הערביים לאורך הדרך.

שיתוף בין-יישובי כוזרז לשיתוף בין יזמים

מצאי הקרקעות החקלאיות כיום בתחומי שטח השיפוט של היישובים, כגון: כפר קאסם, טייבה, טירה, בקה אלעירביה וג'ת, מהווה פוטנציאל לפיתוח היישובים וגם ליצירת שותפויות בין יזמים, כולל בין יזמים יהודים לערבים. יש ליצור מסגרת משפטית המבטיחה את זכויות השותפים, במיוחד בעלי הקרקעות אשר חוששים לנכסיהם כתוצאה משותפות. יש להתחיל בהקמת אזורי פיתוח משותפים בין רשויות ערביות ורשויות יהודיות, שהצלחתם תגביר ותחזק את השיתוף הבין-איש. בשלב ראשון ניתן להקים שותפות באזורי תעשייה קיימים, כגון אזור תעשייה הסמוך לכפר קאסם הנמצא בתחום שיפוט ראש העין. אזור תעשייה זה הוא פוטנציאל זמין לשיתוף בין יישובי. לבצוע השותפות יש צורך בהתערבות הממשל המרכזי בכדי לעודד וללחוץ בכיוון השיתוף.

היערכות מול שינוי חברתי

חשיפת האוכלוסייה ביישובים לתנועה עוברת עשויה להגביר ולהאיץ את תהליך העיור ביישובים. תהליך העיור המהיר אשר יעברו התושבים יעורר בעיות חברתיות. החברה הערבית תעבור ממבנה חברתי שיוכי, שבו האוכלוסייה גרה במקבצים של שכונות שיוכיות, למבנה חברתי שכונתי, מעמד-הישגי, כתוצאה מצמצום הקשר בין הבעלות הפרטית על הקרקע לבין היצע המגורים, בין השאר עקב ההגירה הגוברת אל היישובים. השינויים החברתיים מחייבים היערכות של הרשות המקומית ושל והחברה. המעבר מחברה שיוכית חמולתית לחברה מעמדית מחייב תכנון שירותים ציבוריים לסיפוק צורכיה של חברה כזו, ולהגבלת סטיות ובעיות חברתיות. בלא תכנון יזום של הסוגיות החברתיות תחול התפתחות ספונטנית, העלולה לפגוע במרקם החברתי ולערער את יציבותו. במסגרת תכנון היישובים יש לתת את הדעת על המשמעויות החברתיות הנובעות מחשיפתם של היישובים לפיתוח.

יזום פרויקטים מצליחים כזרז לפיתוח

העמדות השליליות של האוכלוסייה כלפי הדרך מחייבות נקיטת אסטרטגיה יזומה לביצוע פרויקטים מצליחים שיוכיחו את התועלת שניתן להפיק מהדרך. יזום פרויקטים מעין אלה מחייב תמיכה ציבורית ברמת היישוב וגם ברמת השלטון המרכזי. פרויקטים גדולים מעין אלה עשויים להיות מנופים לפיתוח והם מושכים אליהם עסקים קטנים.

תמיכה כספית להגברת ההיערכות המקומית

יש לפעול להגדלת המשאבים הכספיים והניהוליים של הרשויות המקומיות והיישובים ולתמוך בהם כגוף שלטוני בעל סמכות, יכולת ויזומה לפיתוח, במטרה לצמצם את הפערים בין היישובים היהודיים לערביים. הרשויות המקומיות מהוות חוליה מרכזית בפיתוח המקומי במיוחד בעידן של ביזור סמכויות מהשלטון המרכזי למקומי. במקביל לכך, תהליך העיור המתרחש ביישובים גורם לשינויים חברתיים וניהוליים בו ומשפיע על תפקוד הרשות המקומית. תמיכה תקצבית לרשויות במקביל לאימוץ מדיניות פיזור דיפרנציאלי כלפי רשויות מקומיות חלשות בשלב ראשון עשויים לתת כלים בידי הרשות המקומית שתהפוך מספק שירותים ליום שירותים ופיתוח כלכלי.

מתן הגנה בתנאי תחרות בין-יישובית

בין היישובים יש תחרות על משיכת פיתוח. הצלחה בתחרות בין-יישובית מושפעת מהתנאים ההתחלתיים של התחרות. כעת נוטים התנאים לטובת היישובים היהודיים. עובדה זו תעניק יתרונות ליישובים היהודיים למשיכת יזמים וכך יגדלו הפערים בין היישובים היהודיים לערביים. אי לכך יש להעניק "הגנה" ליישובים הערביים על ידי העמדת כלים ומכשירים למען תיקון העיוות בתנאי התחרות ההתחלתיים. מכשירים אלה כוללים מניעת הרחבת תחומי השיפוט של יישובים יהודיים על חשבון יישובים ערביים, או פיתוח בתוך היישובים היהודיים ללא פיתוח יזום מקביל

ביישובים הערביים; העמדת קרקע ציבורית לפיתוח היישובים הערביים והרחבת תחום שיפוטם; הגדלת המשאבים הכספיים המועברים מהשלטון המרכזי לרשויות המקומיות הערביות כדי לחזק אותן.

סיכום

המחקר מניח כי דרך 6 בקטע הנבחן היא עובדה מוגמרת, הנתונה כבר בתהליך של ביצוע. רצועת הדרך המופקעת נקבעה, וכמוה גם תוואי קו החשמל הצמוד לדרך. המחקר לא עסק, על כן, בחלופות אפשריות לדרך, במשמעות השימוש הגובר בתחבורה פרטית בעקבות פיתוחה, או באפשרויות של צמצומו על ידי מיסוי למשל. כמו כן לא נבחנו הכדאיות הכלכלית שבסלילתה ואף לא הובהרה השאלה אם היא דרך עוקפת מטרופולינית או דרך ארצית. סוגיה אחרת שהמחקר אינו מתיימר לעסוק בה היא הזחילה הנמשכת של המטרופולין והשפעתה על ריכוז או פיזור המגורים ועל הפעילות העסקית והכלכלית במרחב המטרופולין. לבסוף המחקר נמנע מלדון בשאלת תרומתה של הדרך לפיתוח המשק האזורי והלאומי.

המחקר בחר להתמקד במשמעות הדרך ליישובים הערביים, בהתחשב במאפייניהם הייחודיים ובנסיבות הקיימות בהם. מן המחקר עולה כי בתנאים הקיימים לא תתרום הדרך תרומה רבה לפיתוחם, אלא אם תינקט מדיניות יזומה ליצירת תשתית תכנונית אשר תביא לשינוי. נראה כי בנסיבות הקיימות ברשויות המקומיות ביישובים הערביים ולאור מדיניות הממשל המרכזי כלפיהם, לא תיתכן היערכות הולמת לקראת מימוש פוטנציאל הפיתוח היישובי הצפוי סביב סלילתה של דרך ארצית. הגם שהיישובים שנבחנו במחקר נמצאים במרחק של פחות מ-10 ק"מ מלב המטרופולין, הם קרובים לאזור הגבול שבו מתהווה והולכת ישות פוליטית חלשה מבחינה כלכלית. וכך הם עשויים להתפתח בדומה לאזורי גבול מבלי ליהנות מיתרונות הדרך, ולהיפגע מתוספת זיהום האוויר והרעש בעטיה. מימוש המלצות המחקר עשוי לפתח את היישובים הערביים ולהפכם מ"יישובי קצה" ל"יישובי שער".

רשימת מקורות

אפרת, א' (1994), **כביש 6 - השפעתו על מדיניות הקרקע בישראל**, המכון לחקר שימושי קרקע, כרך מספר א', ירושלים.

אפרת, א' (1994) "הכביש שחוצה את ישראל", **דבר**, 19.6.94.

גור, י' (1993) "ההשקעות בתשתית התחבורה, הביקוש לתחבורה ורמת השירות: מה ניתן ללמוד מניסיון של מדינות אחרות", **תכנון סביבתי**, חוברת מספר 48-49, ע"מ 33-40.

דור, י' והיימברג, ס' (1994), **אפיון ודירוג הרשויות המקומיות לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה ב-1992** (דוח מעודכן), משרד הבינוי והשיכון, ומשרד הפנים, ירושלים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1990), **שנתון סטטיסטי לישראל מס' 43**, ירושלים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים (1996), **הרשויות המקומיות בישראל (1994): נתונים פסיים**, פרסום מס' 1021, ירושלים.

השמשוני, ג' (1994), **כביש 6 וחשיבותו לפיתוח התחבורתי והעירוני בישראל**, המכון לחקר שימושי קרקע, כרך מס' 47 א, ירושלים, ע"מ 8-19.

ורנסקי, י', אלתרמן, ר' וצ'רצ'מן, א' (1994), **התמודדות עם קונפליקטים בתכנון דרכים ארציות ואזוריות**, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון, חיפה.

חמאיסי, ר' (1990), **התכנון והשיכון בקרב הערבים בישראל**, המרכז הבינלאומי לשלום במזרח התיכון, תל אביב.

חמאיסי, ר' (1994), **לקראת מדיניות פיתוח תשתית תחבורה ביישובים הערביים בישראל**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.

חקלאי, מ' (1994), **קני מידה מרחביים של תסקירי השפעה על הסביבה לכבישים בישראל**, פרסום 9411, סדרת פרסומים ע"ש פרופ' שלום רייכמן, המחלקה לגאוגרפיה, האוני' העברית, ירושלים.

- לאופר, ד' (1994), "הקש שישבור את גב הנהג", **הארץ**, 10.6.94.
- ליפשיץ, ג' ואחרים (1990), **ההתיישבות החדשה בגליל**, המרכז לחקר עיר ואזור, הטכניון, חיפה.
- מגיד, ד', גור, י' ושפר, ד' (1991), "קיבולת מערכת התחבורה במטרופולין כאילוץ על תפוסת הפעילויות (מודל CADLUM)", **תנועה ותחבורה**, אוקטובר, ע"מ 35-37.
- מדינת ישראל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1996), **אוכלוסייה ומשקי בית, סיכומים ארעיים**, פרסומי מפקד האוכלוסין והדיר 1995, פרסום מס' 1, ירושלים.
- מדינת ישראל, משרד הבינוי והשיכון (1991), **כביש מהיר 6, סקר היתכנות הנדסי כלכלי ועסקי**, ירושלים.
- מזור, א' (עורך) ואחרים (1993), **ישראל 2020**, תכנית אב לישראל בשנות האלפיים, דוח שלב א, כרך א-ב, הטכניון, חיפה.
- משרד לאיכות הסביבה (1994), "כביש מס' 6: עמדת המשרד לאיכות הסביבה", **הביוספירה**, כרך כ"ד/ 1-2, אוקטובר-נובמבר, ע"מ 27-35.
- גונן, ע' וחמאסי, ר' (1993), **לקראת מדיניות של מוקדי עיור לאוכלוסייה הערבית בישראל**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- עשרת, ג' (1994), "חוצה ישראל, שודדי הדרכים", **ידיעות אחרונות**, 21.6.94, ע"מ 10.
- פטרסבורג, ע' (1994), "מחסומים על כביש מס' 6", **מעריב**, 3.6.94, ע"מ 13.
- פוגל, א' ואחרים (1995), **תכנית מתאר מחוז המרכז**, המועצה הארצית לתכנון ובנייה, משרד הפנים, ירושלים.
- רזין, ע' וחזן, א' (1994), **פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה: ממד השלטון המקומי**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- רזין, ע' (1996), **תמורות בשוליים העירוניים-כפריים במטרופולין תל אביב: השלכות על השלטון המקומי**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- רזין, ע' (1998), **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- שחר א' ואחרים (1996), **תרחישים מטרופוליניים בעולם ובישראל**, המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית, ירושלים, מסמך עקרונות למדיניות פיתוח מטרופולין תל אביב, שלב ב, תרחישים וחלופות לפיתוח המטרופולין, דוח ביניים מס' 3 ע"מ 2-10 - 2-1.

שנל, י' ופארס, א' (1996), **הבנייה הרוויה ביישובים הערביים**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.

שפר, ד' (1995), "גודש בדרכים, זיהום אוויר והרוגים בתאונות - דרכים באזורים עירוניים", **תנועה ותחבורה**, אפריל ע"מ 19-26.

Adiv, A. and Schwartz, M. (1992) *Sharon's Star Wars: Israel's Seven Star Settlement Plan*, Hanitzotz A-Sharara Publishing House, Jerusalem.

Alonso, W. (1964), *Location and Land Use. Toward a General Theory of Land Rents*, Joint Center For Urban Studies Publication Series: Harvard University Press, Cambridge, Mass.

Atash, F. (1993), "Mitigating Traffic Congestion in Suburbs: An Evaluation of Land-Use Strategies", *Transportation Quarterly*, 47, No. 10, pp. 507-524.

Ayers, T.F. and Freiburg, L. (1976), "Alternative transportation expenditures in development strategy: arterial highways versus local roads", *Review of Regional Studies*, 6, pp. 37-43.

Berechman, J. and Small, K. (1988), "Modeling Land Use and Transportation: An Interpretive Review For Growth Areas", *Environment and Planning A*, 20, pp. 1285-1309.

Blonk, W.A.G. (ed.) (1979), *Transport and Regional Development*, Farnborough: Saxon House.

Center for Engineering and Planning (1991), *Future Transportation Infrastructure Needs for the Palestinian People in the West Bank and the Gaza Strip*, Ramallah.

Chernoff, M. (1978), "Density as a Determinant of Highway Impacts", *Transportation Research Record*, 686, pp. 4-9.

Christaller, W. (1966), *Central Places in Southern Germany* (C. W. Baskin, Translator), Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J.

Cross Israel Highway LTD. (1994), *Traffic Forecast and Economic Analysis*, Unpublished Report, Tel-Aviv.

Danielson, M.N. and Wolpert, J. (1991), "Distributing the Benefits of Regional Economic Development", *Urban Studies* 28, no. 3, pp. 393-413.

Efrat, E. (1994), "Israel's Planned New Crossing Highway", *Journal of Transport Geography*, 2 (4), pp. 274-277.

Garb, Y. (1997), *The Trans-Israel Highway: Do we Know Enough to Proceed?* Working Paper No. 5, April, The Floersheimer Institute For Policy Studies, Jerusalem.

Gillis, W.R. (1989), "Introduction: The Relevance of Rural Transportation", In: W.R. Gillis, *Profitability and Mobility in Rural America*, The Pennsylvania State University Press, pp. 3-14.

Giuliano, G. (1989), New Directions for Understanding Transportation and Land Use, *Environment and Planning A*, 21, pp. 145-159.

Giuliano, G. (1994), "Land Use Impacts of Transportation Investments: Highway and Transit", In: Hanson, S.(ed.), *The Geography of Urban Transportation*, 2nd edition, Guilford Press, New York.

Gomesz-Ibanez, J. (1985), "Transportation Policy as a Tool for Shaping Metropolitan Development", *Research in Transportation, Economics*, 2, pp. 55-81.

Hale, C. W. and Walters, J.W. (1974), "Appalachian Regional Development and the Distribution of Highway Benefits", *Growth and Change*, 5, pp. 3-11.

Hart, T. (1992), "Transport, the Urban Pattern and Regional Growth", *Urban Studies*, 29 pp. 483-503.

Hart, T. (1993), "Transport Investment and Disadvantaged Regions: UK and European Policies Since the 1950s", *Urban Studies*, 30, no. 2, pp. 417-436.

Hart, T. (1993a), "Transport, the Urban Pattern and Regional Change, 1960-2010", In: Paddisson, R. Lever, B. and Money, J. (eds.), *International Perspectives in Urban Studies* 1, Jessica Kingsley published Ltd, chapter 7, pp. 160-181.

Huddleston, J.R. and Pangotra, P.P. (1990), "Regional and Local Economic Impacts of Transportation Investment", *Transportation Quarterly*, 44, pp. 579-594.

Humphrey, C. R. and Sell, R.R. (1975), "The Impact of Controlled Access Highways on Population Growth in Pennsylvania and Non Metropolitan Communities 1940-1970", *Rural Sociology*, 40, pp. 332-343.

Khamaisi, R. (1995), "Land Ownership as a Determinant in the Formation of Residential Areas in Arab Localities", *Geoforum*, 26, no. 2, pp. 211-224.

Kraft, G., Meyer, J. R. and Valette, J. (1971), *The Role of Transportation in Regional Economic Development*, Lexington, MA: D. C. Heath and Co.

Lemmerman, J.H. (1983), "Quick Cost-Benefit Procedure for Evaluating Proposed Highway Projects", *Transportation Research Record*, pp. 11-22.

Lichter, D.T. and Fuguitt, G.V. (1980), "Demographic Response to Transportation Innovation: the Case of the Interstate Highway", *Social Forces*, 59 , pp. 492-511.

Looney, R. and Frederiksen P. (1981), "The Regional Impact of Infrastructure Investment in Mexico", *Regional studies*, 15, pp. 285-296.

Mieszkowski, P. and Mills, E. (1993), "The Causes of Metropolitan Suburbanization", *Journal of Economic Perspectives*, 7, no. 3, pp. 135-147.

Mohring, H. and Horwitz, M. (1962), *Highway Benefits. An Analytical Framework*, Evanston, IL: Northwestern University Press.

Mohring, H. (1993), "Land Rents and Transport Improvements: Some Urban Parables", *Transportation*, 20, pp. 267-283.

Moore, T. and Thorsnes, P. (1994), *The Transportation / Land Use Connection*, American Planning Association, Report no. 448/448.

Nijkamp, P. (1986), "Infrastructure and Regional Development: a Multi-Dimensional Policy Analysis", *Empirical Economics*, 11, pp. 1-21.

O'Sullivan, A.M. (1993), *Urban Economics*, Irwin, Homewood, Illinois.

Schnell, I., Sofer, M. and Drori, I. (1995), *Arab Industrialization in Israel: Ethnic Entrepreneurship in the Periphery*, Praeger: Westport, Connecticut, London.

Shmueli, D. (1996), Conflicting Views on Environmental Benefits: the Cases of High-rise Building and the Proposed National Highway (6) in Israel, Unpublished paper, University of Haifa.

Siccardi, A.J. (1986), Economic Effects of Transit and Highway Construction and Rehabilitation, *Journal of Transportation Engineering*, 112, pp. 63-76.

Straszheim, M.R. (1972), "Researching the Role of Transportation in Regional Development", *Land Economics*, 48, pp. 212-219.

Wheat, L. F. (1969), "The Effect of Modern Highways on Urban Manufacturing Growth", *Highway Research Board*, 277, pp. 9-24.

Wilson, G. W. (1966), "What The Cases Show", In: G. W. Wilson, B. R. Bergmann, Hirsch and M. S. Klein (eds.) *The Impact of Highway Investment on Development*, Washington DC: Brookings Institution, pp. 174-189.

Rephann, T.J. (1993), "Highway Investment and Regional Economic Development: Decision Methods and Empirical Foundations", *Urban Studies*, 30, no. 2, pp. 437-450.

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות