

# תכנון ופיתוח היישובים הערביים בישראל תפיסה חדשה להיערכות הרשויות המקומיות והמדינה

ראסם ח'מאיסי



ISBN 978-965-92713-8-2



9 789659 271382

# תכנון ופיתוח היישובים הערביים בישראל תפיסה חדשה להיערכות הרשויות המקומיות והמדינה

ראסם ח'מאיסי



## מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום, אוניברסיטת תל אביב

מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום הוא מסגרת רבת-תחומית, משותפת לפקולטות למדעי החברה, למדעי הרוח ולמשפטים, באוניברסיטת תל אביב. המרכז הוקם בשנת 1992 והוא מתמקד בקידום המחקר והחשיבה השיטתית בנושאים הנוגעים לתהליכי עשיית שלום ופתרון סכסוכים.

המרכז מטפח קשרי גומלין ושיתוף פעולה עם מכוני מחקר דומים בישראל ומחוצה לה, מקיים ועידות וסדנאות ומעודד הוראה ומחקר בנושאים הקשורים ביישוב סכסוכים מבית. כמו כן, המרכז תומך בחוקרים ובסטודנטים הכותבים עבודות בנושאים אלה ומוציא לאור את מחקריהם.

## INSS המכון למחקרי ביטחון לאומי

המכון למחקרי ביטחון לאומי, המשלב בתוכו את מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, הוקם בשנת 2006. למכון שתי מטרות מוצהרות: הראשונה היא לערוך מחקרים בסיסיים בנושאי הביטחון הלאומי של ישראל, המזרח התיכון והמערכת הבינלאומית, וזאת על פי אמות המידה האקדמיות הגבוהות ביותר, והשנייה – לתרום לדיון הציבורי ולעבודת הממשל בנושאים שנמצאים, או ראוי שיימצאו, בראש סדר היום הביטחוני של ישראל. קהל המטרה של המכון הוא דרג מקבלי ההחלטות, מערכת הביטחון, מעצבי דעת הקהל בישראל, הקהילה האקדמית העוסקת בתחומי הביטחון בישראל ובעולם, והציבור המתעניין באשר הוא. המכון מפרסם מחקרים שהוא מצא כראויים לתשומת הלב הציבורית, תוך שמירה על מדיניות נוקשה של אי משוא פנים. הדעות המובעות בפרסומים הן של המחברים בלבד, ואינן משקפות בהכרח את עמדות המכון, נאמניו או האישים והגופים התומכים בו.



## המרכז היהודי-ערבי (JAC) באוניברסיטת חיפה

המרכז היהודי-ערבי (JAC) באוניברסיטת חיפה הוא מרכז מחקר רבת-תחומי שפועל מאז 1972. המרכז פועל לקידום היחסים הטובים בין האזרחים הערבים והיהודים בישראל. המרכז פועל ליישום מטרותיו בשלושה מעגלים עיקריים: 1. מחקר: כאחד ממרכזי המחקר של באוניברסיטה, המרכז היהודי ערבי מתאם בין הפקולטות השונות – מדעי הרוח, מדעי חברה, חינוך ומשפטים – ליוזמה וביצוע מחקר אקדמי בינתחומי על נושאים הקשורים ליחסי יהודים וערבים. 2. חיים משותפים בקמפוס: המעגל השני נוגע בחיי קמפוס, המרכז יוזם פעילויות משותפות וימי עיון ופרייקטים שונים משותפים בין סטודנטים יהודים וערבים. 3. המרחב הציבורי: המרכז מקשר בין האוניברסיטה לבין עמותות וארגונים שונים במיוחד בצפון הארץ ומארגן כנסים וקבוצות עבודה שמטרתם לתמוך בדיון המשמעותי והפורח בין פוליטיקאים ומנהיגים אזרחיים יהודים וערבים בישראל, ובדיון בין הישראלים והפלסטינים.



## המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א-מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדי המחקר והתשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפול שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים. לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפול חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליוזם רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מיעוץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

# תכנון ופיתוח היישובים הערביים בישראל תפיסה חדשה להיערכות הרשויות המקומיות והמדינה

ראסם ח'מאיסי

מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום, אוניברסיטת תל אביב  
המכון למחקרי ביטחון לאומי, אוניברסיטת תל אביב  
המרכז היהודי-ערבי, אוניברסיטת חיפה  
המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים

# Planning and Development of Arab Communities in Israel: A New Approach for both the Local Authorities and the State

Rassem Khamaisi

## تخطيط وتطوير البلديات العربية في اسرائيل: منهج جديد لتنظيم السلطات المحلية والدولة

راسم خمائسي

עוזרות מחקר: ליאת אלימלך-מלכה ותמאם ח'מאיסי

### המכון למחקרי ביטחון לאומי (חברה לתועלת הציבור – חל"ץ)

חיים לבנון 40 ת.ד. 39950

רמת-אביב תל-אביב 6997556

דוא"ל: [info@inss.org.il](mailto:info@inss.org.il)

אתר המכון: <http://www.inss.org.il/he>

כל הזכויות שמורות © מאי 2019

ISBN 978-965-92713-8-2

עריכת לשון: דליה טסלר

הביא לדפוס: משה גרונדמן

עיצוב גרפי: מיכל סמוֹקובץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל אביב

עיצוב העטיפה: יעל כפיר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל אביב

הצילום: אום אל פחם, פברואר 2014. מאת מעטז תوفיק اغبارية (מעטז תופיק אגבריה) –

נוצר על ידי מעלה היצירה, CC BY-SA 3.0

<https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=37563051>

דפוס: דיגיפרינטס זהב בע"מ

# תוכן העניינים

11	הקדמה
13	תקציר
19	<b>פרק 1: רקע כללי רעיוני</b>
19	1.1 פתח דבר
22	1.2 חברה ורשויות במשבר
23	1.3 דילמות הקשורות בניגוד בין תשתיות נורמטיביות
24	1.4 התכנון והמשבר
26	1.5 בחינת מתכונתה של הרפורמה
29	<b>פרק 2: מערכת התכנון בישראל</b>
29	2.1 הרקע לחקיקת חוק התכנון והבנייה התשכ"ה, 1965
30	2.2 מאפייני מערכת התכנון בישראל
37	2.3 התפתחות התכנון ומרחב תכנוני בישראל
38	2.4 מאפייני תכנון בישראל – מרכז מול פריפריה
41	<b>פרק 3: החברה הערבית בישראל: תמורות ומגמות</b>
41	3.1 דמוגרפיה
43	3.2 השכלה
44	3.3 תעסוקה
46	3.4 דיור
48	3.5 חברה, מנהיגות ומעמדות
51	<b>פרק 4: הרשויות המקומיות הערביות: אתגרים והזדמנויות</b>
54	4.1 שונות בין הרשויות המקומיות
59	4.2 צמיחה ברשויות המקומיות הערביות
63	<b>פרק 5: התפתחות התכנון הממוסד ביישובים הערבים</b>
65	5.1 התחלת התכנון ביישובים הערבים
65	5.2 שלבי התפתחות התוכנית ביישובים הערבים

75	<b>פרק 6: בעייתיות ומורכבות התכנון ביישובים הערבים</b>
75	6.1 משטר המקרקעין ביישובים הערבים
77	6.2 צמצום שטח הקרקע של הרשויות הערביות
	6.3 השלכותיה של הבעלות על הקרקע על הבעייתיות והמורכבות
80	התכנונית
83	6.4 בנייה ללא היתר וביטוייה במגזר הערבי
91	<b>פרק 7: רפורמות במערכת התכנון בישראל</b>
92	7.1 רפורמות מרכזיות בחוק התכנון והבנייה בישראל
97	7.2 דו"ח צוות 120 הימים
101	<b>פרק 8: מצב יישום הרפורמה ברשויות הערביות</b>
101	8.1 מידת ייצוג הערבים במערכת התכנון
105	8.2 תהליך הסמכתן של הוועדות המקומיות הערביות העצמאיות
108	8.3 הכשרת הוועדות המקומיות ושיפור תהליכי עבודתן
110	8.4 הקצאת המשאבים
112	8.5 קידום הכנה ואישור של תוכניות מתאר ביישובים הערביים
131	8.6 עמדותיהם של ראשי רשויות כלפי הקמת ועדות התכנון
135	<b>פרק 9: חסמים המונעים מן החברה הערבית ליישם מנגנוני תכנון ורפורמה</b>
	9.1 חסמי תכנון חיצוניים הקשורים במערכת הארצית ובמערכת
136	האזורית
	9.2 חסמי תכנון פנימיים הקשורים ביישוב עצמו – הן ברמת
140	המנהיגות והחברה והן ברמת הפרט
	9.3 חסמים חיצוניים ליישום הרפורמה החדשה ביישובי הפריפריה
143	בכלל וביישובים הערביים בפרט
	9.4 חסמים פנימיים ליישום הרפורמה החדשה ביישובי הפריפריה
150	בכלל והיישובים הערביים בפרט
	9.5 סיכום: חסמים המונעים מן היישובים והרשויות המקומיות
152	הערביים ליישם מנגנוני תכנון
	9.6 סיכום: חסמים המונעים מן היישובים והרשויות המקומיות
	הפריפריאליים, בייחוד הערבים, ליישם את מנגנוני הרפורמה
155	החדשה בתכנון



159	<b>פרק 10: רפורמה חלקית, ממשיכה, בעלת מנגנוני שליטה ממשלתיים ומערכת</b>
	תיקונים 101-109 (116) לחוק התכנון והבנייה – חידושים, מנגנוני שליטה ומידת ההתאמה לפריפריה בכלל וליישובים הערביים בפרט
177	<b>פרק 11: מסקנות והמלצות</b>
177	עיקרי התפיסה החדשה
184	סיכום
187	<b>ביבליוגרפיה</b>

## רשימת טבלאות

46	טבלה 1: התפלגות משלחי יד בקרב האוכלוסייה הערבית לפי מין וקבוצות גיל בין גילאי 25 ל-49 במפקד 1995 לעומת מפקד 2008 (באחוזים)
56	טבלה 2: התפלגות הרשויות המקומיות הערביות לפי דירוג סוציו-כלכלי, 2013
60	טבלה 3: התפתחות בהכנסות ובהוצאות ביצוע תקציב הרשויות הערביות בישראל בין 2003 ל-2014
105	טבלה 4: היקף הייצוג של הערבים בוועדות התכנון הארציות והמחוזיות, 2017
121	טבלה 5: מצב קידומן של תוכניות מתאר במגזר הערבי לשנים 2015-2017 על פי שיוך אתני
126	טבלה 6: מצב קידומן של תוכניות מתאריות במגזר הערבי בשנים 2015-2017 על פי שיוך מוניציפלי
130	טבלה 7: מצב קידומן של תוכניות מתאריות במגזר הערבי בשנים 2015-2017 על פי חלוקה למחוזות
131	טבלה 8: עמדות של ראשי רשויות מקומיות ונציגיהן בסוגיות הקשורות לתכנון מרחבי (באחוזים) מתוך 42 רשויות שהשיבו, המהוות מחצית מהרשויות
152	טבלה 9: סך כל החסמים המונעים מהיישובים והרשויות המקומיות הערביות ליישם מנגנוני תכנון
155	טבלה 10: סך כל החסמים המונעים מן היישובים והרשויות המקומיות בפריפריה, בייחוד ביישובים הערביים, ליישם את מנגנוני הרפורמה החדשה בתכנון

# רשימת איורים

## תרשימים, תכניות מתאר ומפות

איור 1:	אחוז המועסקים בגילאי 25-49 בקרב ערבים בישראל לפי מין, מפקד 1972, 1983, 1995, 2008	45
איור 2:	שינוי בצפיפות הדיור של משקי בית לפי מגזר אוכלוסייה	47
איור 3:	התפלגות הרשויות המקומיות הערביות לעומת הרשויות המקומיות היהודיות לפי חציון הכנסות לתושב לשנה ומקור ההכנסה	58
איור 4:	תוכנית המתאר המנדטורית של מחוז גליל RP/50/42 לעומת תוכנית מחוזית מס' 194, ששינתה את התוכנית המנדטורית, ותוכנית תמ"מ 2 של מחוז צפון, ששינתה את התוכניות הקודמות	67
איור 5:	תוכנית מתאר מקומית תיחום בנייה ג/429 של כפר כנא, שאושרה בשנת 1961	68
איור 6:	תוכנית מתאר מקומית כפר כנא מספר ג/1231, שאושרה בשנת 1979	68
איור 7:	תוכנית מתאר כפר כנא ג/8588 שאושרה בשנת 1999	69
איור 8:	תוכנית אב של כפר כנא שהוכנה בשנת 2003 ואומצה עקרונית על ידי הרשות המקומית ומסודרת התכנון המהווה בסיס להכנת תוכניות מפורטות ובסיס להכנת תוכנית מתאר כוללת ליישוב	70
איור 9:	תוכנית מתאר כוללת של כפר כנא שבהכנה 2017, שאומצה עקרונית על ידי הרשות המקומית ומסודרת התכנון ונמצאת לקראת אישור להפקדה. היא מהווה בסיס להכנת תוכנית מפורטת על פי מתחמים הכוללת הנחיות של איחוד וחלוקה	71
איור 10:	דוגמה נוספת של תוכנית מתאר כללית איכסאל מספר ג/16578, שהוכנה במסגרת פרויקט האשכולות והתבססה על תוכנית אב שפותחה לתוכנית מתאר סטטוטורית, הכוללת חלוקה למתחמים לתכנון מפורט על בסיס איחוד וחלוקה	72
איור 11:	מפת מסגרת אדמות הכפר של כפר כנא לאחר ההסדר, המציגה את מודל חלוקת הקרקע לפי גושים וחלקות. על המפה סומן תהליך צמצום השטח על ידי הפקעות ועל ידי החלטות מנהליות ממשלתיות, אשר יצרו חוסר צדק חלוקתי ותכנוני על רקע צמצום מכון מצד המדינה של קרקעות היישוב לטובת נצרת עלית מדרום וייזום תשתיות ארציות כגון דרכים, קווי חשמל, קווי גז, והשאר שטח ללא מעמד מוניציפלי במזרח היישוב על אדמות בבעלות ובחזקת תושבי כפר כנא.	77
איור 12:	מצב קידום תוכניות מתאריות במגזר הערבי על פי שלבי קידום, 2017	113
איור 13:	מצב קידום התוכניות המתאריות במגזר הערבי על פי הגורם המקדם, 2017	113
איור 14:	פילוח אוכלוסיית המגזר הערבי על פי מצב תוכניות המתאר ביישובים, 2017	114
איור 15:	מצב קידום תוכניות המתאר במגזר הערבי בהשוואה בין השנים 2015 ל-2017.	115
איור 16:	מצב קידום תוכניות מתאר במגזר הערבי על פי גורם מקדם בהשוואה בין השנים 2015 ל-2017.	115
איור 17:	מצב קידום תוכניות מתאר במגזר הערבי – יישובים ערביים (מוסלמיים, נוצריים), 2017	116

- 116 איור 18: מצב קידום תוכניות מתאר במגזר הערבי – יישובים דרוזיים וצ'רקסיים, 2017
- 117 איור 19: מצב קידום תוכניות מתאר במגזר הערבי – יישובים בדואיים, 2017
- 117 איור 20: מצב קידום תוכניות מתאר במגזר הערבי – יישובים ערבים־דרוזים, 2017
- 121 איור 21: מצב קידום של תוכניות מתאר במגזר הערבי לשנים 2015 ו־2017 על פי שיוך אתני
- 122 איור 22: מצב קידום תוכניות מתאר במגזר הערבי – עיריות, 2017
- 122 איור 23: מצב קידום תוכניות מתאר במגזר הערבי – מועצות מקומיות, 2017
- 123 איור 24: מצב קידום תוכניות מתאר במגזר הערבי – ועדים מקומיים, 2017
- 123 איור 25: מצב קידום תוכניות מתאר במגזר הערבי – אחר, 2017
- 124 איור 26: בקשת עיריית קלנסווה להרחבת תחום שיפוטה
- 126 איור 27: מצב קידום של תוכניות מתאר במגזר הערבי לשנים 2015 ו־2017 על פי שיוך מוניציפלי
- 127 איור 28: מצב קידום תוכניות מתאר במגזר הערבי – מחוז צפון, 2017
- 127 איור 29: מצב קידום תוכניות מתאר במגזר הערבי – מחוז חיפה, 2017
- 128 איור 30: מצב קידום של תוכניות מתאריות במגזר הערבי – מחוז מרכז, 2017
- 128 איור 31: מצב קידום של תוכניות מתאר במגזר הערבי – מחוז דרום, 2017
- 130 איור 32: מצב קידום של תוכניות מתאר במגזר הערבי בשנים 2015 ו־2017, על פי חלוקה למחוזות
- 139 איור 33: מפת בקשה שהגישה מליאת הרשות המקומית להרחבת תחום השיפוט של זרזיר בשיעור של 1,051 דונם (למעלה), לעומת מפת הבקשה להרחבת תחום השיפוט שהכינה ועדת הגבולות הקבועה, בסוגייה בשיעור של 363 דונם בלבד (למטה)



# הקדמה

כרך זה הוא פרי מחקר שנערך בידי המתכנן והגיאוגרף פרופ' ראסם ח'מאיסי מהחוג לגיאוגרפיה ולימודי הסביבה באוניברסיטת חיפה.

מצוקת הקרקעות ונושאי התכנון והבנייה במגזר הערבי השפיעו ומשפיעים על היחסים בין המדינה לבין אזרחיה הערבים מראשית קום המדינה ועד ימינו. התפיסה הרווחת בקרב החברה הערבית ומנהיגותה היא, שמעבר להפקעת הקרקעות השתמשו ממשלות ישראל לאורך השנים בתכנון המרחבי ככלי שליטה ופיקוח לשם הגבלת פיתוחם של היישובים הערביים, ובכך תרמו תרומה מכרעת למצוקת הדיור ולתופעת הבנייה הבלתי חוקית בחברה הערבית.

בשנים האחרונות התגבר החשש מפני ערעור היציבות ביחסי המדינה עם החברה הערבית על רקע סוגיה זו, הניצבת במקום גבוה בסדר היום של הציבור הערבי הקשור בתביעותיו מן המדינה. זאת, לאור הצורך הדוחק להסדיר את נושא הבנייה ביישובים הערביים עקב גידול האוכלוסייה והתרחבות צרכיה מצד אחד, ונטייתה הגוברת והולכת של הממשלה להחמיר את האכיפה והענישה על עבירות בנייה, מצד שני.

הגברת האכיפה בתחום חוקי הבנייה היא חלק מרפורמה כוללת שמקדמת המדינה בשנים האחרונות במערכת התכנון והבנייה. עניינה ביזור והאצלת סמכויות תכנון מקומיות והסמכה של ועדות מקומיות לתכנון ובנייה, לרבות ברשויות המקומיות הערביות. הוצאת הרפורמה מן הכוח אל הפועל העלתה את שאלת מוכנותן של החברה הערבית ושל הרשויות המקומיות הערביות לממש אותה הלכה למעשה – ואת מידת היערכותן של רשויות המדינה לבצעה. אלה, ביניהן מנהל התכנון ומשרד השיכון והבינוי, מתמודדות עם קשיים תכנוניים ותקציביים רבים בכואן להחיל את מרכיבי הרפורמה על היישובים הערביים.

תרומתה של עבודת המחקר הנוכחית היא כפולה: ראשית, היא מציגה תמונה כוללת של החסמים המקשים על קבלת אחריות וסמכויות בתחום התכנון והבנייה במגזר הערבי; שנית, היא מציעה תפיסה מעודכנת של רפורמה דיפרנציאלית, המותאמת לקטגוריות שונות של יישובים על פי מיקומם הגיאוגרפי, גודלם ומצבם החברתי והכלכלי.

על בסיס מחקר זה מוצעת כאן תפיסה תכנונית חדשה, העשויה לסייע לרשויות המקומיות הערביות ולמוסדות המדינה לממש את עיקרי הרפורמה, תוך התמודדות עם הסוגיה הרגישה של בנייה ללא היתר. התפיסה המוצעת ממליצה להתאים את מרכיבי

הרפורמה למאפייניהן ולצורכיהן של הרשויות הערביות המקומיות, ובכך להימנע מחידוד פערים והעמקת הניכור בקרב האזרחים הערביים.

כמה גופים העניקו את חסותם למחקר, בראש ובראשונה המכון למחקרי ביטחון לאומי ומרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום באוניברסיטת תל אביב, המקיימים שיתוף-פעולה ומחקרי פורה ביניהם באמצעות "התוכנית לחקר היחסים בין הרוב היהודי למיעוט הערבי בישראל". תוכנית זו, הפועלת במסגרת המכון למחקרי ביטחון לאומי, ממומנת על ידי קרן ניובאואר מפילדלפיה ומנוהלת בשיתוף עם מרכז תמי שטינמץ. היא מקיימת שיתופי פעולה מחקריים עם גופי מחקר וחשיבה נוספים באקדמיה ובחברה הערבית-הפלסטינית בישראל, ביניהם המרכז היהודי-ערבי באוניברסיטת חיפה והמכון הישראלי לדמוקרטיה, אשר נתנו גם הם את חסותם למחקר הנוכחי.

מחקרנו זה הוא מחקר איכותני המתבסס על ניתוח ביקורתי של תוכני הרפורמה, ניתוח דו"חות ממשלתיים, דו"חות וסקירות של הרשויות המקומיות, ריכוז נתונים ומידע ממחקרים שונים ומן הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ונתונים על מצבן של תוכניות המתאר ביישובים הערביים. כמו כן נערך בו סקר עמדות ותפיסות באמצעות שאלונים והתקיימו ראיונות עומק עם כ-35 בעלי עניין העוסקים ביישום הרפורמה, המייצגים את הרשויות המקומיות והממשלתיות. הניתוח מבוסס על מתודולוגיה של החוקר כ"שחקן-מתכנן אקטיבי", המעורב בהכנת תוכניות ביישובים הערביים והגשתן לאישורם של מוסדות התכנון.

צוות ההיגוי שליווה את הפרויקט לכל אורכו, הורכב מנציגי ארבעת הגופים השותפים – פרופ' מרדכי תמרקין, ראש מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום, ד"ר מאיר אלרון, ראש התכנית לחקר יחסי יהודים-ערבים בישראל, הדוקטורנטית נסרין חדאד חאג' יחיא, ראשת התוכנית ליחסי יהודים-ערבים במכון הישראלי לדמוקרטיה, הפרופ' יצחק שנל מאוניברסיטת תל אביב והח"מ.

עם סיומו הוצגו ממצאי המחקר בפורום של ראשי רשויות מקומיות, אדריכלים ומהנדסים, וכן נציגים ממנהל התכנון ומארגוני החברה האזרחית. תקציר המחקר נשלח לגופים שונים בחברה הערבית ולגורמי ממסד הנוגעים לנושא, לקבלת הערותיהם. ספר זה נועד לשמש כלי עזר לבעלי תפקידים בגופי התכנון והבנייה השונים במשרדי הממשלה, לראשי רשויות המקומיות, לנציגי הציבור הערבי ולארגוני החברה האזרחית העוסקים בנושא.

ד"ר אפרים לביא

מנהל מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום  
עמית מחקר אורח במכון למחקרי ביטחון לאומי  
אוניברסיטת תל אביב

# תקציר

## תפיסה חדשה בתכנון ובפיתוח היישובים הערביים בישראל: היערכות הרשויות המקומיות והמדינה למימוש הרפורמה בתכנון

סוגיית התכנון והפיתוח ביישובים הערביים היא אחת הבעיות המרכזיות המעסיקות את הציבור הערבי בישראל. היא מהווה מוקד של מתחים נמשכים בין המדינה לאזרחיה הערבים, המאיימים על היציבות ומחזקים את תחושת הניכור של החברה הערבית. מוסדות התכנון במדינה נתפסים זה זמן רב על ידי הציבור הערבי כזרוע שלטונית הנוהגת לייצר אפליה בין יהודים לערבים בכל הקשור לחלוקת קרקעות וניצול הזכויות הקנייניות, התכנוניות והניהוליות. מדיניות זו הובילה, בראית הציבור הערבי, למצוקת קרקעות חמורה ברשויות המקומיות ולתופעה מתרחבת של בנייה ללא היתר, עקב גידול האוכלוסייה והתרחבות צרכיה.

## הרפורמה במערכת התכנון והבנייה

בשנים האחרונות מקדמת ממשלת ישראל רפורמה כוללת במערכת התכנון והבנייה, שבאה לכלל ביטוי בתיקון 101 ובתיקון 104 אשר מתייחס באופן ספציפי למגזר הערבי. במסגרת תיקונים אלה הועברו סמכויות שר הפנים בתחום התכנון והבנייה לשר האוצר, במטרה להתאים את מבנה וניהול הנדל"ן והתכנון להתמודדות עם מצוקת הדיור במדינה וזאת במסגרת תיקון 103. התיקונים נועדו להקל על התושבים במגעייהם עם רשויות התכנון באמצעות ביזור וחלוקה מחדש של סמכויות התכנון בין הוועדות המחוזיות לבין הוועדות המקומיות, בד בבד עם הרחבת וחיזוק יכולתן המקצועית של הוועדות המקומיות. זאת, על מנת לאפשר האצה של הליכי התכנון ושיפור השירות לאזרח. לתיקונים אלה נוסף תיקון 116 לחוק התכנון והבנייה, שנועד להחמיר את האכיפה והענישה על בנייה בלתי חוקית ולטפל בהפרות חוק זה ובפלישות למקרקעי ציבור במדינה, לרבות ביישובים הערביים ("חוק קמיניץ").

במקביל ננקטו צעדים שנועדו לטייב את תהליכי הטמעת הרפורמה בקרב היישובים הערביים: במסגרת אישור תקציב המדינה לשנים 2015-2016 אומצו מסקנות צוות 120 הימים אשר המליץ, בין היתר, על שחרור רשויות מקומיות ערביות מכפיפותן לוועדות התכנון המרחביות והקמת ועדות תכנון מקומיות נפרדות, תוך סיוע בתקציבי

כוח אדם ומחשוב מצד מנהל התכנון. נוספה על כך החלטת הממשלה מס' 922 מיום 30.12.2015, אשר אישרה הקצבה של 15 מיליארד ש"ח על פני חמש שנים לפיתוח כללי של האוכלוסייה הערבית, הכוללת החלטות מפורטות ומקדמות גם בתחום התכנון והדירור.

## **הבעייתיות במימוש הרפורמה בקרב היישובים הערביים**

הפוטנציאל הטמון בהענקת אחריות וסמכויות לרשויות המקומיות בתחומי התכנון והבנייה במסגרת הרפורמה, תוך הגברת תהליכי שיתוף הציבור, הוא רב ומבורך. אפשר היה להניח כי הרפורמה עשויה להיות מיושמת בהצלחה ברשויות המקומיות המבוססות מבחינה כלכלית וחברתית, אלא שמספרן של רשויות אלה הוא מועט ואינו עולה על שתי רשויות קטנות מבין 85 רשויות מקומיות ערביות. לעומת זאת ברוב הרשויות המקומיות הערביות קיימים גורמים מבניים, כלכליים וחברתיים המהווים חסמים בפני מימוש הרפורמה לטובת קידום התכנון והבנייה בהן. הניסיון ליישם את הרפורמה ביישובים הערביים נתקל אפוא בקשיים מרובים, שכן רוב הרשויות המקומיות הערביות אינן ערוכות לה. כמו כן קיימים ספקות בקרב מנהיגי החברה הערבית וראשי הרשויות בשאלה האם הרפורמה אכן מבטאת שינוי תפיסתי-מערכתי מצד המדינה, המכוון להביא לשינוי של ממש במצב הקיים. כך, למשל, המשימה של הקמת ועדות מקומיות לתכנון ואישור תכנון מתארי נתפסת כיום כנטל בעיני רוב ראשי הרשויות הערביות בשל העדר כוח אדם מקצועי מספיק לאיוש ועדות כאלה והעדר תקציב למימון הקמתן והפעלתן התקינה וקידום, הכנה ואישור תכנון מתארי ומפורט. מנגד, החמרת האכיפה והענישה בגין בנייה בלתי חוקית נתפסת על ידם כגזירה שהציבור הערבי אינו יכול לעמוד בה. כתוצאה מכך מתקיים מתח בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי הערבי, המשפיע לרעה על התחשות בחברה הערבית כלפי המדינה ורשויותיה. מתח זה מלווה בהאשמות הדדיות, העוללות להביא להחרפת היחסים בין הרוב למיעוט.

## **המלצות עבודת המחקר**

מטרת המחקר הנוכחי הייתה כאמור כפולה: לנתח את החסמים העומדים בפני מימוש הרפורמה הכללית בקרב הרשויות המקומיות הערביות בישראל, ולהציע תפיסה דיפרנציאלית מקיפה, שתהיה מותאמת לקבוצות שונות של יישובים על פי מיקומם הגיאוגרפי, גודלם ומצבם החברתי והכלכלי. ההנחה והתקווה היא שהתפיסה המוצעת כאן תוכל לענות על הצרכים בשטח, ובכך תתרום משלה לשיפור היחסים הבעייתיים בין המיעוט לרוב במדינת ישראל.



למרות ביזור מערכת התכנון, נותרה האחריות הכוללת בנושא חיוני זה בידי המדינה, הואיל והיא ממשיכה לשלוט במשאבי הקרקע, בתהליכי התכנון ובחלוקת המרחב הגיאוגרפי. יזמים פרטיים אינם צפויים לפעול בכוחות עצמם ביישובי הפריפריה הבינוניים והקטנים ולהוביל בהם תהליכי תכנון ופיתוח; לפיכך מוטלת על המדינה האחריות לממש בתחום זה את העיקרון של צדק חלוקתי, המבוסס על חלוקה הוגנת ושוויונית של משאבי התכנון באופן שיענה על צורכיהם של יישובים וקהילות על פי מפתחות שוויוניים המתחשבים במגוון התרבותי, החברתי והמבני של קבוצות שונות בחברה הישראלית. ברור שעיקרון זה צריך להיות מושת גם על היישובים הערביים, המהווים חלק גדול מן היישובים בקטגוריה הפריפריאלית.

מומלץ אפוא שהמדינה תנקוט את הפעולות הבאות:

א. תגבש רפורמה דיפרנציאלית ומפת עדיפות, שבה יוגדרו מקבצים של יישובים שיקבלו משאבי תכנון ייחודיים, שיאפשרו את פיתוחם ואת פתרון בעיותיהם בשימושי הקרקע.

ב. תקים ועדת משנה ליד המועצה הארצית לתכנון ובניה, אשר תפעל לקדם תוכניות מתאר ליישובים הערביים תוך זמן קצוב של שנתיים (בדומה לוועדה לקידום מתחמים מועדפים, ותמ"ל). בפני ועדה זו יובאו תוכניות לאישור מזורז (דוגמת הוועדות לדיוור לאומי שהוקמו עם בוא גלי ההגירה מברית המועצות לשעבר בתחילת שנות התשעים של המאה העשרים).

ג. תקדם חלוקה מחדש של משאבי הקרקע באמצעות: (1) תיקון והרחבת תחומי השיפוט של רשויות מקומיות ערביות (2) הרחבת תכניות המתאר (3) הסדרת סכסוכי בעלות תוך הכרה בזכויותיהם של אזרחים שהם הבעלים מכוח המנהג הרווח ביישוביהם, ובכלל זה השבה של קרקעות או עריכת פשרות עם הבעלים.

ד. תקים צוות בין משרדי בהשתתפות ערבים ויהודים, כדי להכין מפת דרכים להסדרת הסוגיה הקרקעית והתכנונית. מפת הדרכים הזאת תקבע את החלוקה והיעוד של המרחב מבחינה תכנונית, מנהלית וקניינית. היא עשויה להביא לזירוז אישורן של תוכניות מתאר מרחביות ומפורטות ביישובים הערביים ולענות על צרכים חיוניים של האוכלוסייה.

ה. תשלב ערבים במערכת התכנון לאור נכונותו ורצונו של הציבור הערבי להשתתף במערכת התכנון. הדבר מחייב בחירה ראויה והכשרה של בעלי מקצוע ערביים.

ו. תחזק את מחלקות התכנון וההנדסה ברשויות מקומיות. לשם כך מוצע להקים בכל רשות מקומית ועדה מיוחדת, לצד פירוק כלל ועדות התכנון המרחביות? אשר תפעל כמעין ועדה מקומית לתכנון ובניה. ועדה זו תהיה בסיס לקבלת עצמאות תכנונית ותוביל את התכנון המקומי בליווי מנהל תכנון מחוזי. מוצע שהצוות הבין משרדי

- הנזכר לעיל (בסעיף ד) יגבש את סמכויותיה של ועדה זו, את דרכי עבודתה ואת מערך הבקרה עליה, המתחייב על פי החוק.
- ז. אשר לבנייה ללא היתר: מומלץ לעבור בהדרגה ממערכת מפקחת למערכת מפתחת. עיון בדו"חות של ועדות ציבוריות שבחנו את הבנייה ללא היתר ביישובים הערביים מראה, כי התופעה נוצרה בעיקר בשל אי התאמה בין התכנון לבין צורכי האוכלוסייה. בעיה זו החמירה והלכה משום שהתוכניות שהוכנו לא קודמו ולא יושמו בקצב הראוי ולא יצרו פתרונות דיור מתאימים. לשם התמודדות עם הבנייה ללא היתר הוקמו בשנים האחרונות יחידות פיקוח. הוועדה הציבורית בראשות המשנה ליועץ המשפטי (קמיניץ, 2016) קבעה שיש להגביר את הפיקוח והענישה ככלים בסיסיים להשלטת החוק והחלטות מערכת התכנון. אנו מציעים לאמץ תפיסה המעניקה קדימות לתכנון ופיתוח על פני הפיקוח והאכיפה.
- ח. בעניין הספציפי של תיקון 116 לחוק התכנון והבנייה, אשר לונה במתחים קשים בין הציבור הערבי לבין המדינה, מוצע לחתור להסכמות עקרוניות של הממשלה עם ראשי הציבור הערבי (ועדת המעקב העליונה וועד ראשי הרשויות הערביות) באמצעות כינון ועדה ציבורית, שתגבש דרכים להתמודדות חוקית עם סוגיית הבנייה ללא היתר ביישובים הערביים, על בסיס מדיניות האכיפה במסגרת הרפורמה. עד אימוץ ההחלטות של הוועדה הציבורית מוצע לשקול צמצום הריסתם של מבנים ללא היתר, בהתאמה להתקדמות עבודתה של הוועדה הציבורית ויישום הדרגתי של החלטותיה, כך שיהיה קשר בין השיפור במאמץ התכנוני לבין הפעולה האכיפתית.

## סיכום

הרפורמה שהנהיגה הממשלה במערכת התכנון והבנייה, שעיקרה ביזור סמכויות לגופים חיצוניים ולרמות השלטון המקומיות, היא מהלך חיובי וחשוב, שיש בו כדי לייעל ולקצר תהליכים ולשפר את איכות השירותים הניתנים לאזרח. עם זאת, כדי להימנע מיישום רפורמה המחדדת פערים ויוצרת ניכור בקרב חלקים מהאוכלוסייה, על המדינה להתאים את רכיבי הרפורמה כ"חליפה התפורה למידותיה של כל קבוצת אוכלוסייה", בעיקר האוכלוסייה הערבית.

התפיסה המוצעת כאן מחייבת שינוי גישה כלפי החברה הערבית. ליישומה נודעת משמעויות מפליגות בהקשר לתכנון ולפיתוח המרחבי והתפקודי בישראל בכלל, וזה של היישובים הערביים בפרט. יישום ההמלצות עשוי להגביר את האמון בין החברה הערבית לבין מוסדות המדינה ולרשויות המקומיות הערביות ולייצר את השינוי הנדרש בהטמעת הרפורמה בתכנון ובנייה ביישובים הערביים.

המשך המצב הקיים לא יביא לפתרון הבעיות הקשות של שימושי הקרקע ביישובים הערביים. הוא ימשיך לחסום את הפיתוח הנדרש, המהווה יעד ממשלתי של שילוב המיעוט הערבי בכלכלה הלאומית. הגברת האכיפה, ללא שינוי במעטפת התכנונית, רק תחמיר את הקושי ותעכיר ביתר שאת את היחסים בין הרוכ למיעוט. להמלצות המוצעות כאן יש חשיבות מכרעת בקידום היעד הלאומי של שילוב חמישית מאזרחי ישראל בעשייה המשותפת למען שגשוגה הכלכלי של המדינה. לשם כך יש להעמיק את ההכרה בכך שהאזרחים הערביים מהווים חלק אינטגרלי של החברה. על המדינה לאפשר להם להיות שותפים מלאים בעשייה ולסייע להם להיות מעורבים ביצירת המרחב הציבורי שבו הם מתגוררים ובניהולו, תוך הכרה בשונותם האתנית והתרבותית.



# פרק 1: רקע כללי רעיוני

## 1.1 פתח דבר

התכנון המרחבי המודרני הוא חלק מן המדיניות הציבורית הממשלתית שצמחה במערב לאחר המהפכה התעשייתית, שלוותה במהפכת העיור המהיר. על פי התפיסה המסורתית קיימת הפרדה ברורה בין המרחב הציבורי, שהאחריות בו נתונה בידי גופים ממשלתיים, לבין המרחב הפרטי, שהאחריות בו נתונה בידי בעלים פרטיים (Dubink, 2003). מאז כינונו של סדר היום הניאו-ליברלי בשנות השמונים של המאה העשרים השתבשה הפרדה זו במידת מה ונוצרה מגמה של מורכבות מסוימת בין הפרטי לציבורי על רקע הפרטת השירותים, ביזור האחריות, האצלת הסמכויות וניתור על סמכויות לשלטון המקומי (אלתרמן וגבריאלי, 2008), כלומר מגמה של שותפות בין הציבורי לפרטי ובין החברה האזרחית לרשויות המקומיות ולמגזר הפרטי (חסון, 2014). מהלך זה הביא למעבר של חלק מייצור ואספקת השירותים מן הממשלה אל המשילות (shift from government to governance) (Van Kersbergen and Waarden, 2004; Jordan, 2007; Wurzel and Zito, 2005; Rhodes, 2007). שינוי זה העלה את הצורך בשידוד מערכות היחסים בין המדינה, הרשות המקומית, החברה האזרחית, המגזר הפרטי והאזרח כדי לקבוע גבולות או להסדיר את היחסים בין בעלי העניין השותפים לייצור וצריכה של הרקמה העירונית (Dubink, 2003) על ידי עריכת רפורמות מוסדיות לחלוקה-מחדש של הסמכויות והאחריות על רקע התמורות שהביא עמו הניאו-ליברליזם. הדיון סביב הרציונל של חלוקת הסמכויות בסוגיות מורכבות, ובכלל זה תכנונה של שמירת הסביבה (Wheeler, 2010), הרצה להעסיק חוקרים המתמודדים עם ההתפתחויות הסוציו-אקונומיות החדשות בתחום האחריות של הרשויות המקומית (Mees, 2017). מייס (2017) מיינה את רציונל האחריות המשותפת הצומחת לפי שש קטיגוריות: א. השלטת החוק (Rule of law); ב. הוגנות; ג. אפקטיביות; ד. יעילות; ה. לגיטימיות; ו. דיווחיות (Accountability). מימוש רציונל האחריות על בסיס הקטיגוריות האלה כונן רפורמות ביחסים בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי, המגזר האזרחי והמגזר הפרטי. מדינות שונות החלו להשתית את מדיניותן הציבורית על המציאות החדשה והמגמות המתפתחות על רקע התחזקות הניאו-ליברליזם (פייטלסון ואחרים, 2015). גם מדינת ישראל החלה לקדם רפורמות מעין אלה כדי להתאים את עצמה לניאו-ליברליזם הכלכלי, להפרטה ולצמיחתן של תנועות חברתיות הקוראות לשינוי מערכות הממשל.

התפתחות הניאורליברליזם, המלווה בביזור סמכויות הנתונות בידי השלטון המרכזי, והאצלת אחריות לשלטונות המקומיים במרחביהם – כל אלה היו בגדר נסיבות חדשות (Hackworth, 2007), הנברלות בתכלית מאלה שבהן נוצר הממסד התכנוני, שהוא חלק מובנה של הממסד השלטוני מאז היווסדו בתחילת המאה העשרים. העשייה התכנונית של הממסד התכנוני נעשתה לכלי חשוב בשימוש המפעל הקולוניאלי ברחבי העולם, ולאחר צמיחת מדינת הרווחה היא הפכה לאחד מעמודי התווך שלה (לויון, 2014). כחלק מן הממסד השלטוני פועל התכנון של מוסדות השלטון כמנגנון רגולטיבי מחד גיסא, ומאידך גיסא הוא שואף להגיע למטרות וליעדים שקבע לעצמו במסגרת של חזון שאפתני. התפיסה הרווחת היא כי אחד מתפקידיו העיקריים של הממשל הוא להבטיח את ארגון שימושי הקרקע באמצעות איזור (zoning), הקובע את ייעודי הקרקע כדי לממש את טובת הכלל. תפיסה זו מבוססת על רציונל המודרנה, האומר כי התכנון קובע ייעודי קרקע שבהם האינטרס הציבורי עדיף על האינטרס הפרטי, או שבהם האינטרס הפרטי מגולם בתוך האינטרס הציבורי. מי שקובע את האינטרס הציבורי הוא הממסד הפוליטי המרכזי, ובהקשר של המשטר הדמוקרטי הליברלי הכוונה לממשלה ולעובדיה בשירותה. תמורות בתפיסת הממשלה את מדיניותה ובאידאולוגיה הסוציאקונומית והגיאופוליטית שלה משפיעות ישירות על הממסד התכנוני ועל המדיניות והכלים שהוא מייצר ומיישם.

מבחינה זו אפשר לחלק את התפתחות המדיניות הממשלתית בישראל בתחום התכנון של ייעודי הקרקע לשלוש תקופות: א. תקופת האסכולה הריכוזית הסוציאליסטית של ההתיישבות, בניית המדינה והחברה; ב. תקופת האסכולה של מדינת הרווחה; ג. התקופה הנוכחית, שבה מצויה המדינה בשלב האסכולה של כלכלת שוק ליברלית וניאורליברלית (פייטלסון, 2012). לכל תקופה יש השלכות על המערכת התכנונית והעשייה התכנונית והיחס בין השלטון המרכזי למקומי בסוגיית התכנון.

מערכת התכנון הישראלית נבנתה על בסיס מערכת שיובאה לארץ כחלק מפעילותו של הקולוניאליזם הבריטי, שבא להחליף את השלטון העות'מאני הקורס – קולוניאליזם שקיבל בתום מלחמת העולם הראשונה מחבר הלאומים מנדט על פלשתינה (א"י) והעביר אליה את מערכת התכנון המודרנית הריכוזית שלו על מנת להשיג ראשית לכול את יעדיו הביטחוניים ולשלוט בטריטוריה, ולשם כך להגביל את פיתוחה (Home, 1997). הפעילות הקולוניאלית הוכתבה על ידי אידאולוגיית הפיתוח (developmentalism) של המפעל הקולוניאלי (Sachs, 1992), ואתה באה גם השליטה הפטרנליסטית של המדינה הכובשת. במילים אחרות: השליטה בפלשתינה (א"י) הושגה על ידי העתקת מנגנוני הניהול שצמחו במדינה הקולוניאלית, בהקשר שלנו בריטניה. מנגנונים אלה כללו את פקודת בניין ערים 1921 ואת התיקון לפקודת בניין ערים 1936; את פקודת המועצות המקומיות 1925; את פקודת העיריות 1934; את פקודת הסדר רישום המקרקעין 1926

ואת תיקונה 1928 – וכל אלה יושמו הלכה למעשה על ידי הקמת מחלקת המדידות (גדיש, 1990; סולי, 1991; Coon, 1992; Khamaisi, 1997; Home, 2008). מערכת התכנון בארץ לא צמחה אפוא בהתאם לצורכי הקהילה המקומית הערבית הפלסטינית, והמשטרים שהובילו אותה היו חיצוניים לקהילה זו, החל בממשל העות'מאני, שהצמיח את משטר המקרקעין והשלטון המקומי בהשראת הרפורמות שנכפו על האימפריה העות'מאנית על ידי מדינות אירופה הקולוניאליות, וכלה במשטר המנדטורי הבריטי – שעליהם נוסף מאז 1948 המשטר הישראלי. קיצורו של דבר: מערכת התכנון ומשטר המקרקעין והשלטון המקומי בארץ נוהלו על ידי משטרים חיצוניים שנכפו על החברה הערבית. הבסיס האפיסטמולוגי, הניהולי והמשטרי של התכנון המרחבי ביישובים הערבים הגיע אליהם אפוא מן החוץ ונכפה עליהם בנסיבות של מאבק ומתח גיאופוליטי, בעודם מתגבשים כקולקטיב המחפש את זהותו המקומית והאזורית, זהות מסורתית ושבטית. כך נוצרו ניגוד וסתירה מהותיים בין בסיס הידע והרציונל המודרני של התכנון, של משטר הקרקע והשלטון המקומי שהוא זרוע השלטון המרכזי, המנוכר לאוכלוסייה המקומית הערבית, שלא חשה כלפיו שום אהדה ושייכות.

כפי שיוסבר להלן התשתית הרעיונית של המערכת התכנונית בישראל, כמו בהרבה קולוניות משועבדות אחרות, הוקמה בתנאים שונים בתכלית מאשר זו שהתפתחה בשלושת העשורים האחרונים. המציאות הישראלית המורכבת בשלושת עשורים אלה יצרה מצב דמוי קולאז', המחייב בניית תשתית תיאורטית חדשה כדי למסגר את המערכת התכנונית העכשווית ולעמוד על טיבה, משום שהדיסציפלינה בעלת התשתית הרעיונית הפוזיטיביסטית, שפותחה כחלק מהבסיס האפיסטמולוגי המודרני המערבי, החלה להשתבש (Wildavsky, 1973). כיום כולל התכנון תופעות ומשימות מגוונות, המקשות על הדיון בו מבלי לשלכ בדיון זה מרכיבים הקשורים במשטר הארצי והמקומי, במיקום הגיאוגרפי והכרונולוגי ובעוד כמה ממדים; ממד הזמן, המקום, אופי המשטר, הקהילה, התרבות והמשאבים. לא נוכל להסתפק בתשתית תיאורטית או פרקטיקה אחת מסוימת אם ברצוננו להבין לעומק את תפיסה התכנונית והשפעתה על היערכות הרשויות המקומיות. לשם כך עלינו לסגל לנו תפיסה היברידית של המציאות ההיברידית שנוצרה בקרב האזרחים הערבים (ח'מאיסי, 2016) בהתחשב ביחסיהם ההדדיים עם מערכת התכנון והתמורות שחלו בה. דבר זה אמור הן ביחסו של הממסד אל האזרחים הערבים, הן ביחסיהם עם הרשויות המקומיות שלהם בתוך המערכות החברתיות הפוליטיות שלהם וביחסים שבינם לבין המערכת הממסדית. התפיסה ההיברידית גואלת אותנו מן המודלים הדוגמטיים והחד-ממדיים, מקנה לנו גמישות ומקלה עלינו להבין את החסמים והעכבות באופן מודולרי ולא רק ליניארי – אופן שאליו היינו נתעים אילו ניגשנו לנושא על פי תשתית תיאורטית דוגמטית.

מאז שנות השמונים למאה העשרים עוברת מדינת ישראל תהליך של שינוי פורמלי ובלתי פורמלי; מתרחש בה מעבר איטי והדרגתי ממצב של משטר ממורכז למצב של מערכת בעלת מוקדי החלטה רבים וחלוקת סמכויות ואחריות. מעבר זה הוא חלק מן התמורות שחלו בה כבואה לאמץ את המודל הליברלי והניאו-ליברלי, תוך צמצום מודל מדינת הרווחה והמודל הסוציאליסטי הקודמים שהכתיבה האידיאולוגיה הסוציו-אקונומית והמדיניות החברתית, המרחבית והתכנונית הקודמת. במעבר זה לאידאולוגיה הניאו-ליברלית גדלה עוצמתם של כוחות השוק וגברה השפעתם על תפקוד מערכת התכנון, ודבר זה מחייב התאמה על ידי רפורמה שתתחולל במערכת זו. אך על אף הרוח החדשה המנשבת בתחום התכנון יש לשקול היטב את תהליכי הביזור וההפרטה של השלטון המרכזי והאצלת הסמכויות לשלטון המקומי בקרב יישובי הפריפריה היהודיים והערביים, שלמרות השינויים התפיסתיים לא תמיד הם ערוכים מבחינה מהותית ופרוצדורלית, טכנית ומנטלית, למימוש מדיניות זו ולניצולה לשם פיתוחם. לתהליכים אלה יש רקע מגוון מבני, ניהולי חברתי תרבותי ופוליטי, ובראש וראשונה מחסור בתשתיות יסוד. רפורמה זו לא תמיד מביאה בחשבון את המגוון והשונות הסוציו-תרבותיים, העדתיים, הגיאוגרפיים והיישוביים באוכלוסייה הערבית עצמה ואת דרגת המעורבות של הערבים בישראל במערכות הממסדיות.

## 1.2 חברה ורשויות במשבר

התמורות בחברה הערבית בישראל מושפעות משינויים פנימיים, ארציים וגלובליים המתחוללים בה והמקיפים אותה. שינויים שבעטיים היא נכנסת למצבי משבר ותרה אחר דרכים לצאת מהם, או להפחית את השפעותיהם השליליות (אבו עצה, 2012). משברים אלו מתבטאים בהתנהלות הרשויות המקומיות. ברשויות אלה מתחולל מעבר הרה סכנות מחברה מסורתית נשלטת ומוחלשת לחברה הצריכה להתמודד עם פרמטרים מודרניים וכלכלה ניו-ליברלית, שפירושה התגברות הצורך בהאצלת סמכויות וקבלת אחריות על ניהול עצמאי בתנאים של אזרחות מותנית (אוסצקי-לזר וג'בארין, 2016). משבר זה הוא גם תוצאה של מעבר מחברה פטריארכלית, שמרנית ומסורתית, בעלת כלכלה חקלאית מסורתית ורמת צריכה צנועה, שבה התפתחה רקמת היישובים הכפרית באופן אורגני, ללא תכנון יזום ומכוון – לחברה הנאלצת לחיות לפי המודל הליברלי, המודרני ההישגי, שבה קיים צורך בתכנון יישובי המכוון את תהליך העיור של היישובים והופך אותם לספק-כפרים ספק-ערים, שבהם מתפתחים מעמד בינוני וכלכלה מודרנית וכן אימוץ סגנון חיים מודרניים בעל תרבות צרכנית מובהקת. מצב משברי זה מטלטל את החברה הערבית ואת ניהולה הכלל-ארצי והמקומי, בהתחשב במשאבים המוגבלים העומדים לרשותו.



אל לנו לשכוח כי משבר זה עומד בסימנו של מאבק גיאופוליטי חיצוני ופנימי, תרבותי וטריטוריאלי, המתרחש במציאות של יחס דו־משמעי לחברה הערבית מצד הממשלה; מצד אחד היא מקצה לה לאחרונה משאבים רבים יחסית, בהשוואה לעבר, על מנת לסגור פערים ולהביא בה לשילוב כלכלי ותפקודי רב יותר ברמת הפרט; אך מצד שני ממשיך להתנהל בממשלה שיח מדיר ומאשים ברמת הקולקטיב, הכולל הגשת הצעות חוק הפוגעות בציבור הערבי. מציאות זו היא מתכון להתפרצויות עד כדי גלישה לאלימות על רקע מתח על בסיס שיוך לאומי.

עם הגורמים העיקריים התורמים למתח זה נמנית הבדלות הגיאוגרפית של ריכוז האוכלוסייה הערבית בפריפריה והיהודית במרכז הגיאוגרפי: ריכוזי היהודים ביישובים עירוניים גדולים, בעלי יכולת כלכלית ונגישות למקבלי ההחלטות עומדים בניגוד לפיזורם של רוב הערבים ביישובים קטנים ובינוניים, המוקרים מתהליכי קבלת החלטות על חלוקת הטובין הציבוריים ברמה הארצית. בתנאי משבר אלה גובר השיוך הלאומי, והשיח האזרחי הקורא לשינוף ומעורבות נתקל בחסמים ובחששות המחייבים התמודדות ברמה אסטרטגית. למרות השונות בקרב האוכלוסייה הערבית, וההבדלים בין אנשיה והיישובים שלה, אפשר להכליל ולומר כי חמישית מאוכלוסיית המדינה חיה בתנאי משבר ונמצאת במתח מובנה לאומי, תרבותי ופוליטי עם הרוב היהודי. דבר זה מחייב חשיבה לעומק וגיבוש של ארגון כלים לניהול נכון של המשבר על מנת ליצור מענה לצרכים ומיתון מתחים.

### 1.3 דילמות הקשורות בניגוד בין תשתיות נורמטיביות

התשתית לקיום נורמטיבי של יחידים וקבוצות היא גורם מרכזי לכניסתם של פרט או קהילה למצב משברי או ליציאה ממנו. היא מנחה את דפוסי התנהגותם של אלה המתאפיינים בזהות אינטרסים ובמאויים משותפים. הערבים בישראל הם אזרחי המדינה, אך בד בבד עם כך הם משתייכים לחברה הערבית הפלסטינית, בעלת נטיות יותר מסורתיות, בעלת מערכת של מנהגים וקודי התנהגות סוציו-תרבותיים, וגם אוכלוסייה מגוונת מבחינה דתית, הכוללת מוסלמים, נוצרים ודרוזים, שרבים בה מאמינים במצוות הדת כמניע של חלק מדפוסי התנהגותם. מורכבותה של המערכת הנורמטיבית במדינת ישראל, על ניגודיה וסתירותיה, משפיעה על החברה הערבית יותר מאשר על החברה היהודית; האזרחים היהודים רגישים פחות למסגרת הנורמטיבית, כי הם אינם חייבים להתחבט בדילמה של השתייכותם למדינה. יתר על כן, במדינת ישראל קיימים זרמים המבקשים להעמיק את המאפיינים היהודיים, המתבטאים בחקיקה, בשליטה על המרחב הציבורי בניכוס קרקעות ובהדרת אזרחים לא יהודיים. על רקע זה חשים האזרחים הערביים מאוימים, נטולי שייכות לתשתית הנורמטיבית של המדינה הכופה עליהם חוקים אלה.

יש לציין שבחלק מתחומי החיים מכירה המדינה בייחודיותה של האוכלוסייה הערבית ומתחשבת בשונות שבה, כגון בדיני האישות בבתי הדין ההלכתיים הנפרדים למוסלמים, לנוצרים ולדרוזים. אך בדיני המקרקעין ההתחשבות היא פחותה, וקיימת אף התעלמות מן המנהגים והלכות הדת. דוגמה מובהקת לכך בתחום הקרקעות ותכנון הבנייה היא סכסוך הקרקעות בנגב עם האוכלוסייה הערבית המוסלמית "הברואית", התובעת את הכרת המדינה בזכותה על הקרקע בהתאם למנהגים שאינם מתיישבים עם חוקי המדינה והאינטרסים שלה (Shmueli and Khamaisi, 2015; ח'מאיסי, 2007). אין כוונתנו להרחיב את הדיון בנושא זה, אך נעיר כי מה שתורם למשבר וגם יוצר את המתח בתוך החברה הערבית ובינה לבין המדינה בנושא הקרקעות קשור לבסיס הנורמטיבי המהווה תשתית לניכוס וייצור המרחב הציבורי שמאפשרת החקיקה המנוגדת למנהגים ולנוהג ולהלכה הדתית בקרב האוכלוסייה הערבית.

#### 1.4 התכנון והמשבר

כאמור לעיל, אחד הגורמים המרכזיים למשבר זה הוא תחום התכנון והבנייה, לרבות תוכניות מתאר והקצאות קרקעות לפיתוח יישובי. נושא זה אינו יורד מסדר היום של הציבור הערבי, הן בדיונים פנימיים והן בהתייחס למשרדי הממשלה, ובמיוחד למוסדות התכנון. הריסת המבנים, הכנתן של תוכניות מתאר והרחבת תחומי השיפוט של היישובים הערביים הם נושאים שיש להם ממד אזרחי וגם משמעות אסטרטגית במציאות של חברה שסועה ומבודלת מבחינה סוציו-תרבותית, סוציו-פוליטית, כלכלית, לאומית וגיאוגרפית. לכן, נציגי הממשלה מחד, ונציגי החברה מאידך, אמורים למצוא את הדרך איך להתמודד איתם. בכדי להתמודד עם המשבר נעשה ניסיון לפיתוח משאבי ידע וכלים המבוססים על קונספציה חדשה אשר תדע להתמודד עם המשבר. התמודדות עם מצב המשבר בתפיסה של העבר שתרמה להתהוותו לא תעזור לצאת ממנו. אפשר לראות את המחקר הנוכחי, המבקש לפתח תפיסה חדשה על רקע הרפורמה במערכת התכנון והבנייה שמטרתה לתקן עיוותים, כאחת הדרכים להתמודד עם האתגרים החדשים שהחברה הערבית ניצבת בפניהם לרגל התמורות המבניות והתפקודיות במישור הארצי, המקומי והכלל-עולמי, המשנות את תרבות הייצור והצריכה של השירות הציבורי המוגש לאוכלוסייה הערבית.

קיצורו של דבר, מחקרנו זה בא לבחון את אופי הקשר הקיים והמתפתח בין המערכת התכנונית לבין המערכת המוניציפלית ולנסות להציע מסגרת של תפיסה חדשה ברמה הקונספטואלית והאופרטיבית כדי להביא לקידום רפורמה שתשרת את האוכלוסייה הערבית ותקדם בקרבה עמידות, איתנות וקיימות חברתית ברמה המקומית.

התכנון העירוני הוא חלק מתחום המדיניות הציבורית ועושה שימוש בידע מקצועי לשם פיתוח פיזי, סביבתי, חברתי וכלכלי של העיר. הוא קובע את חלוקת השטחים והמשאבים במטרה לייצר אורח חיים איכותי לעיר ולהתוות את כיווני הפיתוח העתידיים שלה. מכיוון שבעת קביעת השימושים בקרקע מסוימת והיעודים בה על פי התכנון, למעשה מחלקים שלא בשווה את הזכויות במשאב האדמות, כך שחלק מבעלי הקרקע במדינה נהנים ומרוויחים מהתכנון, וחלק לא. הופך הדבר את התכנון לכלי מרכזי בכל הנוגע ליצירת או לצמצום פערים חברתיים. תכנון לקוי או חוסר תכנון הוא גורם התורם תרומה רבת חשיבות לפערים חברתיים ולפגיעה באיכות הסביבה. בדרך כלל מתבצע התכנון המרחבי על ידי הממסד ומהווה כלי ריכוזי ("במקום", 2007). לכן יש לנקוט משנה זהירות ברפורמות ממשלתיות בתחום התכנון, שכן כל שינוי ולו הקטן ביותר עשוי להגדיל או להקטין פערים בין יישובים וערים במדינה ולייצר או למתן ניגודים בין המערכת התכנונית הממסדית לקהילה המקומית.

מערכת התכנון היא מערכת רגולטיבית המנחה את התהליכים ברמות שונות, מסדירה את חלוקת שימושי הקרקע במרחב המדינה, המחוז והיישוב, ותוכניותיה מהוות בסיס להוצאת היתרי בנייה. על פי חוק התכנון והבנייה סעיף 145 אסורים כל בנייה ופיתוח בשטח ללא קבלת היתר בנייה ממסד תכנוני מוסמך על פי תוכנית מתאר מאושרת. עיכוב באישור תוכניות מתאר וליקויים בתפקודם של מוסדות התכנון מייצרים חסמים בפני הוצאת היתרי בנייה, וכך נאלצת האוכלוסייה הערבית במקרים רבים לבנות ללא היתר כדי לספק את צרכיה. ונשאלת השאלה האם ביזור מערכת התכנון והקניית סמכויות לרשויות המקומיות עשויים לקדם רציונל שיקל על האזרחים לקבל היתרי בנייה?

הפעילות התכנונית והפעילות המוניציפלית אינן מערכות העומדות ברשות עצמן, אלא הן חלק ממערכת מנהלית ומשפטית, חברתית, פוליטית וכלכלית כלל-ארצית. כדי להבין את היערכות הרשויות המקומיות לרפורמה במערכת התכנון יש לנתח את מניעיהן בעניין זה ואת מאפייני הקונטקסט שבו הן פועלות. במילים אחרות: מערכת התכנון אינה מתנהלת בחלל הריק; הרשויות המקומיות פועלות בתנאי מתח, המחייבים אותנו לרדת למשמעותם של הדברים על מנת להבין מה עומד מאחורי הרפורמה, מי מוביל אותה ואיך הן נערכות אליה. התפיסה הטכנית מאפשרת לנו לקבל תמונה חלקית בלבד של היערכות הרשויות המקומיות הערביות לרפורמה, ויש להעמיק כדי להבין את הקשר הדיאלקטי והסינרגטי בין גורמי עומק לבין הגורמים הפרוצדורליים; אנו מצדנו ננסה להציג תמונה שלמה ככל האפשר של גורמים אלה כדי לתרום להיערכות הרשויות המקומיות הערביות לרפורמה הזוחלת, המצטברת והכוללת במערכת התכנון. תוך כדי כך ניחס חשיבות יתר לשונות ולהבדלים הסוציו-תרבותיים, המבניים והתפקודיים בין הרשויות המקומיות בישראל. כך נברר את האפשרויות המגולמות בין הבטחת שוויון בין שווים לבין שונות בין שונים ולשוויון בין שונים במערכת דמוקרטית וננסה

להתמודד עם הגבלות השוויון והשונויות כדי לייצר צדק תהליכי וחלוקתי, ולא לעודד את הנצחת האפליה על בסיס שונות והבדלים.

מיקומם הגיאוגרפי של רוב היישובים הערביים בפריפריה והימצאותם במקבצים יצרו מתח המתבטא במדיניות התכנון של פיזור האוכלוסייה היהודית ופיצולה באמצעות הכנסת תריזים בין היישובים הערביים (קיפניס, 1988). מדיניות זו הייתה מונעת מחששותיו של השלטון המרכזי שהיישובים הערביים יתבעו אוטונומיה טריטוריאלית או איך־נטה (ח'מאיסי, 1999). חששות אלה, שהוסו בעבר בנימוקים שונים, כגון חוסר בשלמות והעדר יכולת פיקוח מצד הרשויות המקומיות הערביות, תרמו לאי הענקת סמכויות תכנון לרשויות אלה, אך כיום מבטאת הרפורמה את נכונותו של השלטון המרכזי לוותר ולבזר את סמכויות התכנון שלו לשלטון המקומי הערבי, תוך ייחוס השיבות פחותה לשיקול הטריטוריאלי. נכונות זו מושפעת בין השאר מן התמורות ביחסים בין האזרחים הערבים למדינה, הכוללים התחזקות הממדים האזרחיים מחד, והיציבות הסוציו כלכלית והמדינית של המדינה מאידך מפחיתים חששות אלה, ומכאן הפתיחות למימוש מדיניות אוניברסלית של ביזור והקניית סמכויות לרשויות המקומיות הערביות.

## 1.5 בחינת מתכונתה של הרפורמה

רבות דובר על תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה<sup>1</sup> התשכ"ה – 1965, שנכנס לתוקף ב־1.8.2014 ונועד לחול במלואו ב־1.1.2016. משרד הפנים, אשר יזם וקידם את התיקון, ביקש לחולל שינוי משמעותי בתחום התכנון ורישוי הבנייה בניסיון להסיר חסמים בדיני התכנון, לפשט הליכים ולממש מדיניות של ביזור תכנוני, ובכלל זה הקניית סמכויות נרחבות לוועדות המקומיות. במהותו מבטא התיקון את תפיסת המדיניות הרווחת כיום ביחס שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, הדוגלת בביזור סמכויות לרשויות המקומיות (אלתרמן, 1989; בן אליא, 2006).

בשל מורכבותם של תהליכי הרפורמה בתכנון והשונויות בין שני סוגי האוכלוסיות שעליהם היא מיושמת; מעניין לבחון היבטים אלו הלכה למעשה תוך התייחסות פרטנית ליישובים הערביים בפריפריה ולמידת מוכנותן של הרשויות המקומיות הערביות לממש אותן.

תכנון היישובים הערביים הוא נושא מרכזי המעסיק את הציבור הערבי. הדבר מקבל משנה חשיבות כיום, עם יישום תהליכי הרפורמה בתחום התכנון. לא אחת, בדיונים על פיתוח הרשויות המקומיות הערביות והחברה הערבית, עולות לדיון בעיות כגון הרחבת תחומי השיפוט ותכנון מתארי מחודש של היישובים הערביים. אמנם בעיות

1 פורסם בספר החוקים ב־7 באפריל, 2014. מאז ועד היום הוכנסו בחוק זה עוד 8 תיקונים, עד תיקון 109.

אלו אינן רק מנת חלקם של היישובים הערביים, אך יש להביא בחשבון את רגישותה המיוחדת של החברה הערבית בתחום זה בשל פערים מבניים, ניהוליים וסוציו-תרבותיים על רקע השייך האתנו-לאומי, המיקום הגיאוגרפי, המסורת המוניציפלית ועוד. לאור כל אלה מבקש המחקר הנוכחי לבחון את מאפייני התכנון ביישובים הערביים ולזהות את התמורות והמגמות בקרב האוכלוסייה. כמו כן הוא מציג את התמורות במדיניות התכנון בישראל, לרבות הרפורמה החדשה, הכוללת תיקונים 101 ו-104 לחוק התכנון והבנייה, שמיישמת המדינה בכל הקשור ברשויות המקומיות ובכללן הרשויות המקומיות הערביות. המחקר גם ממפה את מגוון החסמים החיצוניים והפנימיים המונעים מן המגזר הערבי ליישם הליכי תכנון תקינים – וייעזר במיפוי זה על מנת לבנות מתווה מוצע לשינוי המדיניות.

כיום שייכות רוב הרשויות המקומיות הערביות לוועדות מקומיות מרחביות; רק ארבע מבין 85 הרשויות המקומיות הערביות מנוהלות על ידי ועדות מקומיות עצמאיות. מדיניות הביזור של השלטון המרכזי בכל הקשור לרשויות המקומיות מצאה אותן לא מוכנות דיין, עד כדי כך שחלק מהן נעשו תלויות יותר בשלטון המרכזי מאשר קודם לכן בעקבות מימושה של מדיניות הביזור. ביטוי לכך הוא ריבוי הוועדות הקרואות שניהלו רשויות מקומיות ערביות בעשור האחרון. כיום, לאחר שהמדינה יוזמת ומיישמת רפורמה במערכת התכנון, שיש לה ביטוי פורמלי בתיקון 101 לחוק התכנון והבנייה, ובהקמת ועדות מקומיות ברשויות מקומיות ערביות גדולות והסמכת ועדות מקומיות לתכנון ובנייה, נשאלת השאלה האם הרשויות המקומיות והוועדות המקומיות ביישובים הערביים ערוכות ומוכנות לקבלת סמכות ומימוש אחריות על התכנון המרחבי בהן ואיך אפשר לייצר מתווה שיגביר את המוכנות והנכונות הללו?

יש כמה הסברים לעכבות ולחסמים העומדים בפני מימוש הרפורמה בתכנון הבנייה ואי היערכותן של הרשויות המקומיות הערביות לקראתה. אחד מהם הוא ההסבר הסוציו-תרבותי, האומר כי התרבות הכפרית הערבית והתבניות החברתיות החמולתיות שבה מעדיפות את המורשת והמנהגים המסורתיים, ומתנגדות לצביונו הכפייתי של כל חוק הסותר אותם. ואם נוסיף לכך את הקונטקסט הגיאופוליטי ואת העובדה שהחוק מייצג את המדינה היהודית, נבין את עומק הפגיעה, המביא לא אחת לאי כיבוד התכנון הממסדי ולבנייה ללא היתר. הסבר נוסף לטענה הקיימת בקרב חלק מהממסד המרכזי, האומרת שהערבים מתנגדים לחוק כחלק מתפיסה אידיאולוגית פוליטית של התנגדות למדינה ולכן אינם מכבדים את התכנון הממסדי ובונים ללא היתר – מחייבת בדיקה מחקרית. הסבר שלישי הוא כלכלי: בשל מחסור במשאבים פיננסיים אין הרשויות המקומיות יכולות לעמוד בנטל של מדיניות הביזור וקבלת סמכות התכנון, המחייב אותן להעסיק כוח אדם נוסף, ולבצע תכנון מתארי מפורט, ואילו התוכניות הקיימות, שאושרו כבר, חוסמות את יכולתו של היישוב להגדיל את הכנסותיו העצמיות.

הסבר רביעי קשור בתנאים המבניים: מרביתן של הרשויות המקומיות הערביות הן קטנות ולכן אינן מסוגלות להעמיד מוסדות תכנון מקומיים. על כך יש להוסיף את מבנה הבעלות על הקרקע ואת המבנה החברתי החמולתי-קואליציוני – ובל נשכח שרובם המכריע של היישובים הערבים נמצאים בפריפריה. על רקע מורכב זה יש לשלול את הבלטתו הסבר אחד מסוים, במיוחד ההסבר הסוציו-תרבותי, כגורם מוביל של החסמים בפני היערכות הרשויות המקומיות לרפורמה. בחיבורנו זה אנו מבקשים לשלב בין כל אלה, לרבות תיאוריית המודרניזציה, תיאוריית הקולוניאליזם הפוליטי, האתנוקרטיה והתיאוריה המבנית; כל אחת מתיאוריות אלה מספקת הסבר להבנת מצב היערכות הרשויות המקומיות לרפורמה. לכן נשתמש ונשלב מסד תיאורטי המביא בחשבון את כל הגורמים שנסקרו לעיל.

כלומר, הרשויות המקומיות הערביות אינן ערוכות למימוש הרפורמה התכנונית הכוללת, המתבטאת בתיקוני חוק התכנון והבנייה – שמייצרים שינויים במבניהם ובסמכויותיהם של מוסדות התכנון, בשל שילוב של גורמים מבניים, תפקודיים, סוציו-תרבותיים, סוציו-כלכליים וסוציו-פוליטיים. דבר זה מחייב רפורמה במערכת התכנון ובכלי הפיתוח, כזאת המותאמת לתנאיהם ולנסיבותיהם של היישובים הערביים, ובמקביל העמדת המשאבים הדרושים למימושה.

## פרק 2: מערכת התכנון בישראל

לאחר שהצגנו את הרקע לרפורמה ואת הסוגיות התורמות לעיכובה, ננסה לסקור כאן את התפתחות מערכת התכנון שהיא נושא הרפורמה.

### 2.1 הרקע לחקיקת חוק התכנון והבנייה התשכ"ה, 1965

עד נצחון הבריטים במזרח התיכון בשנת 1917 הייתה הארץ חלק מן האימפריה העות'מאנית, שכללה את אסיה הקטנה, שטחים רבים בדרום אירופה, קפריסין, ארצות המגרב, מצרים, עיראק ופלסטין. במהלך קיומה של אימפריה זו הוחל בעריכת חוקיה בקבצים נפרדים, המבוססים על ההלכה האסלאמית ועל שיטות המשפט שהיו נהוגות במדינות שבשליטתה. במחצית השנייה של המאה התשע עשרה הוקמה באימפריה העות'מאנית ועדה מלכותית, אשר איגדה את כל החוקים לקובץ בשם "מג'לה אל-אחקאם אל-עדלייה" ("קובץ דיני הצדק"). חוקים אחרים, המתייחסים לקרקעות, פורסמו בנפרד; אנו נתמקד כאן בחוק הקרקעות העות'מאני משנת 1858, שהיווה את הבסיס המשפטי לדיני הקרקעות שהיו נהוגים בארץ למן המחצית השנייה של המאה התשע עשרה ועד לתיקונם על ידי חוק המקרקעין, התשכ"ט – 1969 (אייזנשטיין, 1997). הכובש הבריטי פרסם פקודת תכנון ערים ראשונה בשנת 1921 (לאחר קבלת המנדט מחבר הלאומים) שהייתה תקפה על הערים, ובשנת 1936 כלל בה גם את המערכת האזורית הכפרית. על פקודה זו נשענות רוב ההוראות הנוגעות לדיני התכנון והבנייה שבחוק התכנון והבנייה התשכ"ה – 1965. זה האחרון הוא הבסיס למערך התכנון בישראל. הוא מקיף נושאים בעלי חשיבות ארצית, מחוזית ומקומית ומגדיר את מוסדות התכנון ואת אופן התנהלותם. בחוק כלולות עשרות תקנות שהותקנו מכוחו ולאורך השנים הוא עבר שינויים רבים בהתאם לצרכים המשתנים במישור החברתי, הטכנולוגי, הביטחוני ועוד. בפקודת התכנון והבנייה המנדטורית, שייחסה תפקיד מכריע לשלטון המרכזי בכל היבטי התכנון, נערכו לאחר קום מדינת ישראל כמה שינויים ותיקונים (אורבך, 2001). החוק הישראלי מדגיש את תפקיד התכנון הארצי, אך מרחיב את סמכויותיהן של ועדות התכנון המקומיות, תוך הגבלת ייצוגו של השלטון המקומי ברמה המחוזית והארצית. גם בתוך מערכת התכנון הישראלי, מאז ארגונה לפי חוק התכנון והבנייה – התשכ"ה 1965, נערכו תיקונים אינקרמנטליים (מצטברים) זוחלים, שהגיעו עד תיקון 117 עם סיום חיבור זה. יש דיפרנציאליות בעומק התיקונים של חוק זה, אך ריכוזיותו נשמרת עדיין כחלק ממסורת המנדט הבריטי. למרות הקולות הקוראים לגיבוש חוק תכנון חדש

מעדיפה המערכת הממסדית בישראל להוסיף לו תיקוני עומק ורוחב, שמשנים אותו אך אינם מהווים תחליף לרפורמה גורפת בתוכנו על ידי אישור חוק חדש. יש לציין שבישראל אי אפשר לבצע רפורמות גורפות אלא רק רפורמות זוחלות, תוספתניות ואינקרמנטליות, בגלל מבנה המערכת הפוליטית והמשטר הנהוג בה (רזין, 2003; ח'מאיסי, 2012).

מיותר לציין כי החוק במדינת ישראל הוא ביטוי נורמטיבי להגמוניה של הרוב, בפרט לאור המציאות הפוליטית כיום, שבה שמור רוב מכריע ליהודים ומעמד של מיעוט לערבים; ונאמר זאת שוב: החוק מבטא את המערך הנורמטיבי של הרוב ונועד להשיג מטרות ועדים שהרוב מחייב אותם. במקרים רבים אין החוק מביא בחשבון את האינטרסים של המיעוט למרות שחלק מהערבים נהנים ממנו (החוק) ורוצים בו. מה עוד שהחוק מבטא את ההגמוניה של הרוב והריבונות שלו. ואכן חלק מאותו מיעוט מערער על הלגיטימיות של הגמוניית הרוב כפי שהיא משתקפת בחוק – דבר היוצר מתח בין הרוב למיעוט, במיוחד בסוגיות הקשורות לקרקע.

## 2.2 מאפייני מערכת התכנון בישראל

ישראל נחשבת לאחת המדינות בעלות מערכת תכנון ריכוזית במיוחד במערב (אלתרמן וגבריאל, 2008). ריכוזיות זו ניכרת בפרט בבעלות על הקרקעות, שכן הקרקעות שבשליטה, ניהול ובבעלות ציבורית מהוות כ-93% משטח המדינה. בחוק יסוד מנהל מקרקעי ישראל, התש"כ (1960) הוחלט על הקמתם של מנהל מקרקעי ישראל והמועצה המפקחת עליו כגוף שבסמכותו לקבוע את מדיניות המקרקעין במדינה.<sup>1</sup> עיקרון יסודי במדיניות זו קובע כי הקרקעות המנוהלות על ידי המנהל קרקעות קק"ל וקרקעות רשות הפיתוח אינן נמכרות אלא אך ורק מוחכרות. מנהל מקרקעי ישראל, אף על פי שאינו חלק ממערך התכנון הסטטוטורי, הריהו כלי בקרה של השלטון המרכזי, שכן חלק הארי של אוכלוסיית ישראל מתגורר על קרקעות שבניהולו ונדרש לקבל את אישורו לכל פעולת תכנון, פיתוח, שינוי בשימוש או בזהות של בעלי הזכויות (אלתרמן, 1989, 2015). עם זאת חשוב לציין כי ועדות שונות, כגון ועדת רונן שהוקמה ב-1997 וועדת גדיש שהוקמה ב-2004, הציעו רפורמה במדיניות מקרקעי ישראל על מנת להפוך את מנהל מקרקעי ישראל לגוף מבוקר בידי המערכת התכנונית. ועדת רונן המליצה על העברת 700,000 דירות במגזר העירוני לבעלות פרטית ועל הגדלת שטח הקרקעות שעל מכירתן הוחלט עוד בשנות השישים ל-1% משטחי המדינה. ועדת גדיש הציעה בין היתר שיווק קרקע המיועדת למגורים עם מלוא הזכויות הקיימות בה למי שרכש

1 מאז הרפורמה במדיניות המקרקעין בשנת 2010 השם 'מנהל מקרקעי ישראל' (ממ"י) שונה לרשות מקרקעי ישראל (רמ"י). במועצת רמ"י עדיין קיים יצוג חסר של האוכלוסייה הערבית.



זכויות מהוננות במקרקעי ישראל, במטרה למנוע הזדקקות יתר של בעלי הזכות לשירותי מנהל מקרקעי ישראל. כמו כן הציעה הוועדה לערוך חלוקה מחדש של האחריות בתחום התכנון בין הגורמים הממשלתיים, באופן שהאחריות על התכנון המתארי בכל הרמות תהיה בידי מנהל התכנון שבמשרד הפנים, ואילו האחריות על התכנון המפורט תהיה בידי מנהל מקרקעי ישראל, משרד הבינוי והשיכון והרשויות המקומיות.

מבחינה מבנית ושלטונית מערכת התכנון בישראל מאופיינת כמערכת מסדירה ובעלת היסטוריה לא דמוקרטית (שמואלי, 2013). מנגנון המנדט הבריטי ראה בתכנון כלי שליטה, ואילו גופי התכנון של התנועה הציונית ראו בו כלי להגשמת מטרות לאומיות. מערכת התכנון של מדינת ישראל היא שילוב בין שני המנגנונים, שבו נדחק הצידה התפקיד המקורי והבסיסי של שירות הציבור (אלפסי ופורטוגלי, 2009). הבסיס לפעילות מוסדות התכנון בדרג הארצי והמחוזי הוא חוק התכנון והבנייה התשכ"ה – 1965, המגדיר את מוסדות התכנון, את סוגי התוכניות השונים ואת המדרג ביניהם. נוסף על כך קובע החוק את תהליך הטיפול בתוכניות השונות (תוכנית מתאר ארצית – תמ"א; תוכנית מתאר מחוזית – תמ"מ; תוכנית מתאר מקומית ותוכנית מפורטת) ואת אישורן. בהתאם לחוק התכנון והבנייה ממשלת ישראל היא מוסד התכנון העליון במדינה ובסמכותה לאשר תוכניות מתאר ארציות שעליהן ממליצה המועצה הארצית. בשליטתה של הממשלה נמצאת מערכת התכנון, הפועלת בשלוש רמות ארגוניות: ארצית, מחוזית (שישה מחוזות) ומקומית (126 ועדות) ועל בסיסם של שני נדבכים – נדבך סטטוטורי ונדבך תכנוני מקצועי. משרד הפנים<sup>2</sup> הוא הגוף הממשלתי האחראי על מוסדות התכנון הארציים והמחוזיים ועל הקשר שלהם עם השלטון המקומי. בשנת 2015 חל כאן שינוי: אחריות משרד הפנים על מערכת התכנון הועברה למשרד האוצר, ומשרד הפנים נשאר אחראי על הרשויות המקומיות. פיצול ממסדי זה יצר בעיות מבניות של תיאום בין משרדי ובין ועדות מקומיות ומרחביות, הכפופות למשרד האוצר, לבין הרשויות המקומיות, הנתונות לפיקוחו של משרד הפנים.

למרות השיח על הרפורמה, מערכת התכנון מבוססת עדיין על מבנה היררכי, שבו הדרג הגבוה מחייב את הדרג שמתחתיו (מנהל התכנון, 2017: סימן ח', סולם העדיפות של תוכניות סעיפים 129-132; 82). מה גם שמנהל התכנון, שנעשה ליחידת מטה

2 במאי 2015 הוחלט על ריכוז כלל הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים לתחום הדיור (מנהל התכנון, רשות מקרקעי ישראל, חברת "דירה להשכיר" ומשרד השיכון והבינוי) תחת מטה הדיור במשרד האוצר, באופן שיאפשר תיאום הדדי ביניהם. העברת סמכויות שר הפנים בתחום התכנון והבנייה לשר האוצר בוצעה באמצעות תיקון מס' 103 לחוק התכנון והבנייה והקמת יחידת סמך ממשלתית במשרד האוצר, שאליה יעברו מנהל התכנון ולשכות התכנון המחוזיות. ניהולה של יחידת הסמך הופקד בידי מנהלת מנהל התכנון, והיא הוכפפה ישירות לשר האוצר. כמו כן בוצעה הכפפת יושבי ראש הוועדות המחוזיות למשרד האוצר (כעובדי המשרד המתמנים על ידי שר האוצר).

במשרד האוצר, הקים לעצמו ועדות משנה, המחזקות דה־פקטו את ריכוזיותה של מערכת התכנון, המתבטאת בשלוש רמות:

**רמה עליונה; המועצה הארצית לתכנון ובנייה** – מתפקידה לייעץ לממשלה בנושאים של תכנון ובנייה. המועצה אף מוסמכת ליזום ולאשר תוכניות מתאר ארציות ותוכניות מתאר מחוזיות. במועצה חברים 32 חברים (10 נציגי הממשלה, 10 נציגי הרשויות המקומיות, 10 אנשי מקצוע ושני נציגים של "גופים ירוקים"). לוועדה זו יש 11 ועדות משנה הדנות בנושאים שונים, כולל ועדות ערר. כיום פועלות ארבע ועדות העוסקות בתכנון במקביל למועצה הארצית: א. ות"ל (הוועדה לתכנון ובנייה של תשתיות לאומיות); ב. ולקחש"פ (הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים); ג. ולחור"ף (הוועדה לשמירת הסביבה החופית); ד. ותמ"ל (הוועדה למתחמים מועדפים לדירור) (מנהל התכנון, 2017א: 15). גם לוועדות אלה יש ועדות משנה, המובילות את העשייה התכנונית ומייצרות כפילויות ואף תחרות ביניהן, דבר המשבש את העשייה התכנונית, במיוחד בעניינין של קהילות ורשויות מוחלשות, שהן פחות נגישות למקבלי ההחלטות ולמבצעי העשייה התכנונית.

**רמת הביניים; הוועדות המחוזיות לתכנון ובנייה (שש ועדות המופקדות על שישה מחוזות)** – בסמכותן להפקיד ולאשר תוכניות מתאר מקומיות ומפורטות. בראש כל ועדה עמד עד שנת 2015 (לפי המסורת הריכוזית הבריטית) הממונה על המחוז. עם כניסת הרפורמה לתוקף פוצל התפקיד: הממונה על המחוז השיך למשרד הפנים אחראי על הרשויות המקומיות; ובמקביל ממנה משרד האוצר יו"ר לוועדה המחוזית לתכנון ובנייה. בוועדה המחוזית חברים נציגים של משרדי ממשלה, ראשי רשויות מקומיות, גופים מקצועיים ונציגי ציבור. לוועדה המחוזית יש ועדת משנה ולה שבע תתי-ועדות, ובמקביל לה נוסדה ועדת רישוי מחוזית. במועצה הארצית ובוועדות המחוזיות יש שני נדבכים: נדבך סטטוטורי, המקבל החלטות על אישור תוכניות, ונדבך תכנוני, שבסמכותו ליישם את מדיניות התכנון הארצית והמחוזית ולתמוך מן הבחינה המקצועית והתפעולית בפעילות מוסדות התכנון הסטטוטוריים הארציים והמחוזיים.

**הרמה המקומית; הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה (126 וועדות)** – הן גוף תכנוני וביצוע סטטוטורי; תפקידן לערוך, להפקיד ולאשר תוכניות שבסמכותן ולהמליץ לוועדה המחוזית להפקיד תוכנית שבסמכותה, לאשר היתרי בנייה, הקלות, שימושים חורגים ותסריטי איחוד וחלוקה, לדון בתביעות פיצויים ולשלם אותם, לגבות היטלי השבחה, לאכוף את החוק בתחום הוועדות ולמסור מידע לציבור. יש שלושה סוגים של ועדות מקומיות:

**ועדה מקומית לתכנון ובנייה של רשות אחת על פי סעיף 18 לחוק התכנון והבנייה** – כוללת תחום שיפוט של רשות מקומית אחת בלבד. היא מורכבת מחברי מועצת הרשות המקומית הנבחרים ומופקדת על הסדרת פעילות התכנון, הרישוי,

הבנייה והשימוש בקרקעות, כל זאת בהתאם לחוק התכנון והבנייה ובתחום שיפוטה, שהוא מרחב התכנון שלה. מסוג זה קיימות ארבע ועדות מקומיות ערביות.

**ועדה מקומית מרחבית לתכנון ובנייה על פי סעיף 19 לחוק התכנון והבנייה –** כוללת כמה רשויות מקומיות. בראשה עומד הממונה על המחוז, או ממונה מטעמו. בוועדה חברים, נוסף על הממונה על המחוז, או ממונה מטעמו, עוד שבעה חברים שהם נציגי הרשויות המקומיות, שעד שנת 2015 היו מקבלים מינוי גם משר הפנים, ועתה הם מתמנים על ידי משרד האוצר. בכל ועדה מקומית יש משקיפים מקצועיים שאין להם זכות הצבעה. מסוג זה קיימות 13 ועדות מקומיות, שכולן כוללות רשויות ערביות, כגון ועדה מקומית לב הגליל, או ועדות המשרתות בעיקר יישובים ערביים, כגון מבוא העמקים.

**ועדה מקומית מרחבית של רשות מקומית המונה לפחות 35,000 תושבים, על פי סעיף 19 ב' לחוק תכנון ובנייה –** כוללת כמה רשויות מקומיות שלפחות אחת מהן מונה לפחות 35,000 תושבים. ועדה זו פועלת בהרכב מיוחד, הכולל 17 חברים שהם נציגי הרשויות המקומיות. הנציגים נבחרים ביחס לגודל הרשויות המקומיות ולכל רשות מקומית יש לפחות נציג אחד. יו"ר הועדה הוא ראש הרשות הגדולה או מי מטעמו, כגון ועדה מקומית עירון (דאוד־נקאש, 2014).

הממשל המרכזי מיוצג בכל אחת מן הוועדות: בוועדה המקומית קיים ייצוג של כמה משרדי ממשלה במסגרת מייצעת; מרבית החברים בוועדות המחוזיות הם נציגי משרדי הממשלה; במועצה הארצית לתכנון ובנייה מיוצגים כל משרדי הממשלה הנוגעים לתכנון המרחבי הפורמלי, וכן מוסדות לאומיים וציבוריים אחרים; כמעט כל תוכנית מקומית עוברת גם את הביקורת של שר הפנים או של אנשי מקצוע המסייעים לו; נוסף על כך מרבית אוכלוסיית ישראל מתגוררת כאמור על קרקעות שבניהול מנהל מקרקעי ישראל ולכן המנהל אמון על מתן אישורים לכל פעולת תכנון, פיתוח, שינוי בשימוש או בזהות של בעל הזכויות (אלתרמן, 1989).

מאז התחלת הרפורמה נוסדו עוד ועדות ארציות מקבילות למועצה הארצית, שהייצוג הדומיננטי בהן שמור לנציגיהם של משרדי ממשלה, על מנת לממש את מדיניות הממשלה בפיתוח תשתיות לאומיות ויצירת מענה לביקוש המגורים (מנהל התכנון, 2017א). ועדות מרכזיות אלה הוקמו לא רק כדי להשיג יעדי פיתוח ממשלתיים, אלא גם כדי לענות לצורכי השוק ולאפשר יוזמות מקומיות, המהוות זרוע ביצועית של הממשלה בתנאים של כלכלה ניאוליברלית: במדינה הפועלת לממש את האידאולוגיה הסוציו-אקונומית הניאו־ליברלית מעכבת המערכת הביורוקרטית המסורתית את פעילותם של יזמים ובעלי הון, המגדילים את היצע המגורים. לשם כך נוסדו ועדות תכנון על בסיס רגולציה חדשה, המעודדת יוזמות לפיתוח פרויקטים כלכליים עירוניים, תומכת בהם או מקדמת את מימושם על ידי פיתוח תשתיות להקמתם (לו יון, 2014).

בראש הסולם ההיררכי של קידום התוכניות עומד התכנון הממשלתי, שמדיניותו והחלטותיו מתבטאות בתוכניות מתאר ארציות, דרך תוכניות מתאר מחוזיות ומקומיות וכלה בתוכניות מפורטות והיתרי בנייה. שרשרת התכנון מתחילה בדרג הארצי, עוברת דרך הדרג המחוזי ומסתיימת בדרג המקומי. תוכניות המתאר המחוזיות מהוות למעשה כלי ליישום של התוכנית הארצית והן המכתיבות את ההנחיות לתוכניות המקומיות (Alterman, 2002; Razin, 2015). תוכניות המתאר המחוזיות שבסמכות הוועדות המחוזיות חייבות להיות תואמות את תוכניות המתאר הארציות, והוא הדין גם בתוכניות המתאר המקומיות ובתוכניות המפורטות שבסמכות הוועדות המקומיות, החייבות להיות תואמות את תוכניות המתאר הארציות ואת תוכניות המתאר המחוזיות. מכאן שהסמכות לאישור תוכנית מתאר מסוימת אינה נתונה בידי הוועדה שערכה אותה, אלא בידי דרג התכנון שמעליה; הקריטריונים לאישור התוכניות נגזרים מן התוכנית הרחבה. בתוך כך הצפי הוא להתנהלות ציבורית חפה מכל שיקול פוליטי. להלן נמנה בקצרה את סוגי התוכניות החייבים להתאים זה לזה כדי לאפשר הוצאת היתר בנייה:

**תוכנית מתאר מקומית או תוכנית מתאר מפורטת** – ניוזמות בעיקר על ידי גוף ציבורי (ועדה מקומית לתכנון ובנייה, רשות מקומית, רשות מקרקעי ישראל). לאחר שהוחלט מגבוה על הכנסת תיקון מסוים לחוק התכנון והבנייה, יכול יזם פרטי בעל עניין בקרקע להכין תוכנית מקומית מפורטת, שאותה יש להגיש לבדיקת המהנדס של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה. לאחר תיקון התוכנית בהתאם להנחיותיו ולדרישותיו של המהנדס, היא עוברת לשלב הנקרא "הפקדה" (פרק הזמן שנקבע על פי חוק, שבו מתפרסמת התוכנית ברשומות והציבור מוזמן להגיש את התנגדותיו לה). הדיון בהתנגדויות נעשה בוועדה המחוזית, הנמצאת במדרג גבוה משל הוועדה המקומית; נוסף על כך מועברת התוכנית לשר הפנים, שבסמכותו להחליט אם לאשרה או לאו, לשם מתן תוקף לה. על בסיס תוכנית זו מונפקים היתרי בנייה. העיכובים הרבים בקידום תוכניות מתאר מקומיות ביישובים הערביים והיהודיים המוחלשים, בעיקר בפריפריה, הביאו לכך שהממשלה יזמה פרויקט של הכנה ואישור תוכניות מתאר ליישובים אלה והקימה לשם כך יחידה מיוחדת במנהל התכנון, בכדי לקדם הכנה ואישור תכניות אלה עבור הרשויות המקומיות, מה שתורם לקיצור יחסי של תקופת התכנון והאישור, אך עדיין לא חל מהפך מהותי.

**תוכנית מתאר מחוזית** – היוזמה להכנתה באה מן הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה, באישור המועצה הארצית. תוכנית זו מוגשת להפקדה ולאישור על ידי המועצה הארצית לתכנון ובנייה. גם ההתנגדויות לה מוגשות למועצה הארצית. כיום יוזמות הוועדות המחוזיות והמועצה הארצית הכנת תוכניות חלקיות למחוז כדי להתמודד עם סוגיה תכנונית מסוימת, או לתקן תוכנית מחוזית מסוימת, כגון תוכנית מחוזית חלקית

למטרופולין באר שבע מס' 23/14/4, שמטרתה להתמודד עם הסוגיה של תכנון מרחב באר שבע, הכולל את הסדרת האוכלוסייה והיישובים הערביים הברואיים בצפון הנגב. תוכנית מתאר ארצית – היוזמה לה באה מן הוועדה הארצית לתכנון ובנייה באישור הממשלה. התוכנית מוגשת לוועדות המחוזיות, ולעיתים גם לוועדות המקומיות, לשם קבלת חוות דעת. לאחר תהליך של שמיעת ההערות וההשגות, מחליטה המועצה הארצית אם יש לאשרה או לאו. הסמכות העליונה, שהחלטתה סופית ומכרעת בכל הקשור לתוכניות מתאר ארציות, היא הממשלה. תוכניות כלל ארציות עשויות להקיף את כל מרחב המדינה, כגון תוכנית מתאר ארצית תמ"א 35, או להיות חלקיות ומיועדות לפרויקט מסוים, כגון הכנת תוכנית להקמת כרך עירוני ערבי חדש עבור האוכלוסייה הערבית, תמ"א 44.

הכנתן של תוכניות אלה נעשית בידי המגזר הפרטי באמצעות צוותי תכנון מקצועיים, הנשכרים על ידי מוסדות התכנון. זהו תהליך מורכב וממושך ומעורבים בו הרבה בעלי עניין. בתהליך זה נקבעו אבני דרך לקידום האישור. מערכת התכנון הממסדית אינה מעורבת פורמלית בתהליכי טרום האישור, מלבד הכרזה על אזור/תחום התכנון על פי סעיף 77, 78 לחוק התכנון והבנייה. ועדיין תהליך התכנון מיושם לפי שלביו של מודל התכנון הרציונלי ולפי תכנון הכולל עריכת סקרים, זיהוי בעיות, הגדרת יעדים ומטרות, הצגת פרוגרמה, גיבוש חלופות ובחירת החלופה על ידי המזמין או ועדת היגוי מטעמו, ולבסוף פיתוח התוכנית בהתאם לחלופה הנבחרת. לאחר מכן היא מוגשת למוסדות התכנון לאישור ההפקדה על מנת לאפשר לציבור להגיש את התנגדותותיו. לאחר מכן בא מועד האישור למתן תוקף לתוכנית. אחרי שהתוכנית תהיה בתוקף היא תהווה חלק מן החקיקה המשנית המחייבת את בעלי הקרקעות, היזמים, הרשויות ומוסדות התכנון, ועל פיה יבוצע הפיתוח. בתהליך ממושך זה קיימים כאמור הרבה חסמים, עכבות וניגודי אינטרסים, המסרבלים את התהליך מלא המתחים ומעכבים את התכנון והאישור, במיוחד במקרים של קרקע בבעלות פרטית שיש לה ערך חברתי סימבולי ושאינה נסחרת בשוק החופשי, השכיחים ביישובים הערביים. אך זהו נושא שנדון בו בנפרד.

תהליך הסדרת הבנייה בארץ נעשה באמצעות תכנון על פי חוק, תוכניות מתאר והחלטות פוליטיות וביורוקרטיות של מוסדות התכנון (הרשקוביץ, 2009). תוכניות המתאר הארציות, המחוזיות והמקומיות נועדו להוות מסמך מנחה מחייב של התכנון המפורט העתידי, ולכן הן לרוב תוכניות מתאר כוללניות ארוכות טווח, לעשרים השנים הבאות ויותר. מטרת התכנון המסדיר הינה להסדיר את שימושי הקרקע תוך הגבלת פיתוחה והוא מבוצע על ידי מוסדות מדינה שונים. התפיסה העומדת מאחורי התכנון המסדיר מבוססת על הרציונל שמשאב הקרקע הוא מוגבל ויש ליעל את השימוש בו. כמו כן יש לצמצם את הניגודים בשימושי הקרקע כדי שהציבור יפיק ממנו את התועלת המרבית. לצד מערכת התכנון המסדירה מתקיים תכנון ממשלתי יוזם, המתבצע על

ידי גופים ציבוריים כגון משרדי ממשלה ורשויות מקומיות, ותפקידו להתאים את התשתיות והשירותים הציבוריים לתוכניות המתאר הארציות, המחוזיות והמקומיות. בפועל הטשטש הקו המפריד בין התכנון המסדיר לזה היוזם, והתכנון היוזם מעורב לא אחת בזה המסדיר. גופים ממסדיים רבים, כגון משרד הבינוי והשיכון, מנהל מקרקעי ישראל והסוכנות היהודית, מעורבים גם בתכנון הסטטוטורי ונציגיהם חברים במועצה הארצית לתכנון ובנייה ובוועדות התכנון המחוזיות (בן ברוך, 2013), מה גם שכיום יש יזמים ובעלי הון הפעילים בייזום תוכניות פיתוח על מנת למקסם את השכחת הקרקעות שברשותם במטרה לגרוף רווחים, והם בעלי יכולת כלכלית לקדם את תוכניותיהם במוסדות התכנון בטענה שהם באים לספק צרכים במקום שהרשות הציבורית, קרי הממשלה והרשויות המקומיות, אינן מסוגלות לעשות זאת. יזמים אלה מתמקדים באזורי הביקוש ובערים הגדולות, שם הרנטה מהקרקע גבוהה במיוחד.

אם נסכם את מאפייניה של מערכת התכנון הפורמלית בישראל נוכל לומר שהיא עדיין היררכית עם נטייה לריכוזיות יתר, במיוחד בפריפריה. מערכת זו קבעה פרוצדורות המעוגנות בחקיקה ראשית, בנהלים ובהנחיות מדיניות. ראייה פשטנית ונאיבית של מערכת זו מציגה אותה כמסודרת ומסדירה, אך בבחינה מעמיקה נוכל לזהות שיש בה כפילויות ותחרות בין הגופים הפעילים במישור הארצי ובמישור המחוזי. כל אלה מייצרים מערכת מסורבלת, שלמרות הכול משתדלת להגביר את הביזור, וזה כחלק מן ההיגיון העומד מאחורי הרפורמה. אך יחד עם זאת, עדיין קיימת תחרות בין הביורוקרטיה במערכת התכנון לבין מקבלי ההחלטות הפוליטיות ולבין בעלי ההון והיזמים המעוניינים לפתח את קרקעותיהם ולמקסם רווחים. רשויות מקומיות חזקות ויזמים/מפתחים בעלי יכולת פיננסית מיטיבים לפעול במערכת התכנון הקיימת, ואילו לאוכלוסיות ולרשויות פריפריאליות מוחלשות עלול להיגרם סבל עקב הרפורמה של ביזור והפרטה מכיוון שאינן משכילות לתפעל את המנגנון. כל זאת עת שהמדינה שולטת במשאב קבלת החלטת על קידום התכנון במקביל לשליטה במשאב הקרקע. נושאים שעדיין מנוהלים באופן ריכוזי ומשפעים על מאפייני מערכת התכנון כפי שנסביר בהמשך.

גורמים המוסיפים לסרבול במערכת התכנון, גם בשלב הרפורמה, כוללים את צמיחתן של ועדות משנה הנוטלות להן סמכויות של ועדות תכנון ראשיות, שכן בין ועדות המשנה לוועדות המקבילות להן באותו דרג נוצרת תחרות. זאת ועוד, בשל שיקולים קואליציוניים פוליטיים עברה מערכת התכנון, הכוללת את מנהל התכנון וועדות התכנון, לסמכות משרד האוצר אך ניהולן של הרשויות המקומיות נותר בידי משרד הפנים. מצד שני נשאר ניהולן של הרשויות המקומיות בידי משרד הפנים. מצב זה יצר בלבול ברשויות המקומיות וגם בקרב הפקידות של מוסדות התכנון, שהמתינו עד שתתבהר התמונה למי הם שייכים ולפי אילו נהלים יעבדו. וכאמור רשויות מקומיות מוחלשות בפריפריה, במיוחד ערביות, לא נערכו במהירות הדרושה לארגון מחדש המיניסטריאלי,

וגם הבירוקרטיה במוסדות התכנון נזקקה לזמן הסתגלות לשינויים. מה שפגע במימוש הרפורמה עקב יצירת מערכת תכנון שונה מאשר שהייתה קודם לאישור הממשלה החדשה בשנת 2015 שאמורה הייתה לממש את הרפורמה. מיותר לציין כי הרשויות המקומיות היהודיות שלא זכו למענקים מן הממשלה, שאיתנותן נובעת מהיותן מצויות באזורי ביקוש ופיתוח מואצים, שהוגדרו על פי תיקון חוק העיריות משנת 2014, ידעו להיערך כהלכה לשינויים שחלו במערכת התכנון ולממש את האינטרסים שלהם על ידי בחירת מוסד התכנון העשוי לקדם את אישור תוכניותיהם.

### 2.3 התפתחות התכנון ומרחב תכנוני בישראל

לתחומי עיצוב ויישום מדיניות יש היבטים טכניים ופוליטיים גם יחד. תכנון מרחבי הוא תחום פוליטי מאוד, אף יותר מתחומים אחרים, משום שהוא משמש מיקרוקוסמוס של היחסים בין המדינה והחברה (הרשקוביץ, 2009). הדבר בולט במיוחד בישראל, שבה לשליטת המדינה על המרחב והקרקע נודעת משמעות מיוחדת (Yiftachel, 1993). מערכת התכנון בישראל עברה תמורה ממערכת ריכוזית לכזאת המחשיבה יותר ערכים חברתיים, קיימות סביבתית ופיתוח כלכלי על בסיס הפרטה במשק קפיטליסטי הפועל בתנאי כלכלה ניאוליברלית. פייטלסון (2010) מייין את התפתחות מערכת התכנון במדינת ישראל לארבע תקופות: א. התיישבות וניכוס (1948-1965); ב. הסדרה (1965-1990); ג. מאבק (1990-2002); ד. התגברות השיח האזרחי, לרבות הצורך במימוש צדק חלוקתי, צדק סביבתי וצדק תכנוני מחד גיסא, ותחרות על שימושי הקרקע לפיתוח כלכלי בתנאי הפרטה וגלובליזציה מאידך גיסא (2002 ואילך).

חסון (2015) ציין כי המרחב בישראל עוצב בתקופות שונות על ידי שלושה מנגנונים ראשיים: האחד, המנגנון הפוליטי (בטחון, יציבות ומתן עדיפות לשוליים), השני מנגנון כלכלי (צמיחה ומתן עדיפות לליבה) והשלישי מנגנון חברתי (חלוקה מחדש ומתן עדיפות לשוליים). חסון מונה במרחב התכנוני בישראל שלוש תקופות: התקופה הראשונה, בין השנים 1948-1967, עמדה בסימן הקמת המדינה ובניית האומה. בתקופה זו פנה המנגנון הפוליטי לשוליים ואילו המנגנון הכלכלי התמקד במרכז. האידיאולוגיה הייתה לאומית וסוציאליטית וייחסה חשיבות רבה לתכנון היוזם באזורי הספר. סדר היום הלאומי מנה את תחומי החברה, הכלכלה, העלייה, ההתיישבות והביטחון. תוכניתו של הארכיטקט אריה שרון משנת 1951 התמקדה בדגם מרחבי של פיזור האוכלוסייה, הקמת מערכת היררכית של יישובים, תמיכה באזורי הספר, בעיקר בתחומי השיכון והתשתית, ומנגד פעילות של כוחות השוק להעצמת כוחה של הליבה. תוכנית אריה שרון, המייצגת כאמור תפיסה מרחבית היררכית, התאימה לאידיאולוגיה הציונית-מעשית שדגלה ביישובם

של שטחים רבים ככל האפשר על ידי האוכלוסייה היהודית ויצירת מדרג של מרכזים עירוניים קטנים ובינוניים בין הכפר למטרופולין (הרשקוביץ, 2009).

התקופה השנייה, בשנים 1967-1992, עמדה בסימן ההתנחלות בסיני, בגולן ובשטחי הגדה המערבית ובהתהוותו של פילוג עמוק בחברה הישראלית סביב סוגיית ההתנחלות בשטחי הגדה המערבית. הגורם המרכזי בעיצוב המרחב אז היה תנועות התיישבות אידיאולוגיות, שפעלו בתיאום עם הממשלה. בתקופה זו איבד התכנון המסדיר ממעמדו כמעצב המרחב וכוחות השוק הוסיפו להתמקד בליבה. תל אביב וסביבתה הפכו למוקד התרסה פוליטית וחברתית נגד מדיניות ההתנחלות בשטחים וסדר היום עמד בסימן אוריינטציה התרחבותית בעלת אידיאולוגיה לאומנית והתנחלותית.

התקופה השלישית החלה בשנת 1992 ונמשכת עד היום, והיא עומדת בסימן ההשתלבות עם התהליכי הגלובליזציה והעמקת הפער החברתי-כלכלי בין המרכז לשוליים, לצד איום גיאופוליטי גובר מצד המדינות המוסלמיות. זוהי תקופה שבה מחד גיסא כוחות השוק דוחפים למרכז ומאידך גיסא תביעות חברתיות והיבטים ביטחוניים מכוונים לעבר השוליים; מצד אחד יש כוחות הדוחפים להעמקת ההתנחלויות בשטחי הגדה המערבית (יהודה ושומרון) ומצד שני יש כוחות החותרים להשגת הסכם תוך יציאה מן השטחים. בתקופה זו ניסה התכנון הארצי לשקם את מעמדו באמצעות סדרה של תוכניות הכוללות את תוכנית האב לישראל 2020, שבה נהגה מתווה רבי-ממדי להירוש דמותה החברתית, הכלכלית והמרחבית של המדינה, וכן תוכנית המתאר הארצית תמ"א – 31 ותמ"א – 35, המציעות מתווה כולל לעיצוב דמות המרחב בישראל. בניגוד לעבר הציעו תוכניות אלו מתווה מרחבי של ארבעה מוקדים מטרופוליטניים, על מנת לפזר את האוכלוסייה תוך עידוד הצמיחה על בסיס יתרונות לגודל ולהתקבצות: תמ"א – 31 ותמ"א – 35 מייצגות תפיסת מדיניות מרחבית מטרופולינית-ריכוזית, המעידה על מעבר ממדיניות תכנון מרחבית אליטיסטית למדיניות תכנון מרחבית פלורליסטית במידה מסוימת (הרשקוביץ, 2009). עם זאת, המתווים שהוצעו לא מומשו, משום שכוחות השוק המשיכו לפעול לציפוף האוכלוסייה במרכז והפריפריה נותרה מאחור; במיוחד אמורים הדברים באוכלוסייה הערבית בנגב ובגליל (יפתחאל, 2017).

## 2.4 מאפייני תכנון בישראל – מרכז מול פריפריה

מאז הקמת המדינה הייתה המגמה הרווחת בקרב הממשלות השונות בישראל לפעול לפיזור האוכלוסייה היהודית מאזור המרכז אל הפריפריה, על מנת להשיג תפרוסת רצויה לשימור האינטרסים הלאומיים (גרון, 1979). מדיניות זו כללה את ייחוד המרחב, ובמקביל את צמצום המרחב של היישובים הערביים. בשנות החמישים ניתנה עדיפות ליישוב הגליל והנגב; לשם כך הוקמו מאות יישובים חקלאיים חדשים. ערים ויישובים



ערביים מלפני מלחמת 1948, שאוכלוסייתם גורשה או ברחה במהלך המלחמה ולאחריה והם ניטשו מיושב, אוכלסו מחדש והוקמו יישובים עירוניים יהודים חדשים (גולן, 1992; אורבך, 2001). מדיניות התכנון של פיזור האוכלוסייה היהודית והקמת יישובים חדשים עבורה היא חלק מתפיסה של ייחוד המרחב וכיבוש אתגור-לאומי על ידי שליטה בקרקע (טרקטנברג, 2017), מימוש תכנון מגביל מסדיר עבור הערבים – ותכנון יוזם, כולל הקמת יישובים חדשים, עבור יהודים (ח'מאיסי, 1990; פייטלסון, 2012).

ממשלת הליכוד, אשר עלתה לשלטון ב-1977, הפנתה את תשומת הלב ליישוב יהודים באזורי הגדה המערבית וחבל עזה. בשנות השמונים, בעקבות חשש מהתרחבותה הפיסית של האוכלוסייה הערבית על אדמות הגליל, הוחלט להגדיל את תפוסת האוכלוסייה היהודית באזור זה; כמו כן הוחלט על מניעת רצף טריטוריאלי בין היישובים הערביים והקמת יישובים קהילתיים יהודיים – פרויקט המצפים, שהוא חלק ממדיניות ייחוד המרחב ושליטה בו (יפתחאל, 2017). בשנות התשעים נחלשה מחויבותה של המדינה לפיזור האוכלוסייה, וכך נוצר גל של יישובים חדשים באזור המרכז, הועמד היצע של פיתוח באזור הביקוש בערים המרכזיות והחל תהליך של עיבוי והתחדשות עירונית על ידי יוזמות של חברות בנייה באזור תל אביב.

בשנות התשעים אומצה גישה תכנונית חדשה, היא התפיסה המטרופולינית-ריכוזית, השואפת למקד את הפיתוח במספר מצומצם של מוקדים עירוניים (הרשקוביץ, 2009). גישה זו התבטאה בסדרה של תוכנית מתאר ארציות – תמ"א 31 (1991), ישראל 2020 (1991) ותמ"א 35 (2005). עקרונות התפיסה המטרופולינית-ריכוזית היו למעשה מנוגדים לעקרונות של תוכנית אריה שרון וביטאו מעבר מתפיסה קולקטיבית-לאומית, שמטרתה להבטיח את הבעלות הלאומית על הקרקע, לתפיסה אינדיבידואליסטית של בחירה חופשית, שוק חופשי והעדפת המטרופולינים.

מדיניות פיזור האוכלוסייה מהווה עקרון מנחה לתכנון הארצי בישראל, למרות שצורת הפיזור השתנתה. בתוכנית אריה שרון מ-1951 עקרון "הפיזור המפוזר" הוא שהוסיף להנחות את התוכניות הארציות עד לתמ"א – 31. אז אומץ העיקרון התכנוני של "פיזור מרוכז". עיקרון חדש, זה של "הריכוז המפוזר", בא לידי ביטוי בתוכנית אב לישראל 2020 ובתמ"א 35. כיום מדגישה מדיניות התכנון את העירוניות כחלק ממגמה עולמית, שבה מתרכזות מרבית האוכלוסייה בערים, המהוות את הקטר המוליך לפיתוח המשק בחברה קפיטליסטית גלובלית, המאמצת את הפרטת השירותים, ובכלל זה שיתוף בין הרשויות המקומיות לבין המגזר הפרטי והחברה האזרחית (חסון, 2014). אף על פי שעם הצרכים שתמ"א 35 באה לתת להם מענה נמנה גם הצורך לצמצם את הפערים הכלכליים והחברתיים בין המרכז לפרפריה, שהתרחבו יותר ויותר במהלך השנים, מצא דו"ח הדיור של מבקר המדינה משנת 2015 ליקויים רבים בעבודת כל דרגי התכנון ותיפקוד לקוי של תמ"א 35, אשר הציבה לעצמה כיעד את חיזוק יישובי

הפריפריה ויישובי הערבים לאור תהליכי הצמיחה המהירים של העיור ונהירת האוכלוסייה לערי המרכז, וסיכם כי תמ"א 35 לא השיגה את מטרתה גם כעשור לאחר אישורה.<sup>3</sup> בעקבות מעברו של התכנון הארצי בישראל בשנות התשעים מהדגשת פיתוח הפריפריה לפיתוח המרכז, הוכנו בתקופה זו תוכניות אב לארבעת האזורים המטרופוליטניים בישראל, ששינו את רוב התוכניות המחוזיות שהוכנו ואושרו בשנות השמונים. תכנון מחוזי זה הנחה את התכנון המתארי המקומי של היישובים הערביים והיהודיים, ויצר תשתית לחלוקת משאבי הקרקע שסיפקה הזדמנויות פיתוח ליישובים היהודיים והגבילה את פיתוחם של היישובים הערביים, כפי שנציג בפירוט בהמשך.

---

3 על פי הדו"ח, מחוז המרכז גדל ב-23% מעל ליעדי התוכנית, ואילו במחוזות הצפון, הדרום וחיפה התגלה פער שלילי של 13%-15% בין יעדי התוכנית למצב בפועל, בשל הגירה מתמשכת ממחוזות הפריפריה למרכז.

# פרק 3: החברה הערבית בישראל: תמורות ומגמות

בקרב האוכלוסייה הערבית בארץ חלו תמורות מרחיקות לכת: היא עברה היפוך סטאטוס בשנת 1948, ומאז התרחשו בה שינויים המושפעים מהמעגל הפנימי, הארצי והעולמי. חלק זה של חיבורנו בא להנהיר שינויים אלה כדי להיטיב להבין את משמעותם בכל הקשור ברשויות המקומיות וברפורמה בתכנון.

## 3.1 דמוגרפיה

האזרחים הערבים בישראל מונים כיום כ-1.45 מיליון נפש, שהם כ-18% מאוכלוסיית המדינה.<sup>1</sup> אזרחים אלה מתפלגים מבחינה עדתית על פי דתם: 82% הם מוסלמים, 9% נוצרים ו-9% דרוזים (למ"ס, 2017). אוכלוסייתם מתגוררת ב-133 יישובים עירוניים וכפריים מוכרים, וב-35 יישובים בדואיים<sup>2</sup> לא מוכרים (מספר מקורב), ובשכונות לא מוכרות בערים; כמו כן גרים הערבים בערים המוגדרות כמעורבות, נוסף על כ-60,000 ערבים המתגוררים בערים המוכרות כיהודיות (ח'מאיסי ואומר, 2017). מספר האזרחים הערבים צפוי לגדול לכ-1.85 מיליון בשנת 2030, בהתבסס על שיעור גידול שנתי של 2.8 אחוזים (על פי נתוני הלמ"ס 2016, חלופה בינונית. לוח 2.26, עמ' 161), זאת בהנחה שלא יחול שינוי גיאופוליטי במעמד האוכלוסייה הפלסטינית בירושלים המזרחית.

מבחינה דמוגרפית מתאפיינת האוכלוסייה הערבית בכמה מגמות: ירידה מתונה ומתמשכת בריבוי הטבעי (עוצמת הירידה משתנה לפי ההרכב הדתי ואזור המגורים), עליית גיל הנישואין, עלייה בתוחלת החיים, עלייה איטית בגיל החציוני וירידה איטית בגודל משק הבית, מכ-6.0 נפש בשנת 1970 לכ-4.58 נפש בשנת 2015 (למ"ס, 2017). כמו כן מתאפיינת האוכלוסייה הערבית בגידול מספר משקי הבית של בודדים וניכרות בה שאיפתה לעצמאות של המשפחה הגרעינית, עלייה ברמת הביקוש למגורים עירוניים,

---

1 מספר זה מתייחס לאזרחי ישראל הערבים ואינו כולל את האוכלוסייה הפלסטינית בירושלים המזרחית, שהסטטוס שלה הוא תושבי קבע ולא אזרחים. מיותר לציין כי השכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית סובלות מבעיות תכנון קשות שאין זה המקום לדון בהן ושבחלקן דומות לאלה הקיימים בקרב האזרחים הערבים בישראל.

2 האוכלוסייה הבדואית היא ערבית מוסלמית. השימוש השכיח במונח "בדואים" או "בדוים" כמבטא צורת חיים של נודדים ממקום למקום לשם חיפוש אחר מרעה לצאן הוא מטעה, כי האוכלוסייה הבדואית מתגוררת כיום ברובה ביישובי קבע.

וכן עלייה ברמת הצריכה ואיכות החיים המלווה בחיפוש של תעסוקה שאינה תלויה במנגנוני הסיוע הכספיים של המשפחה המורחבת והחמולה (גרה, 2016; ח'מאיסי, 2015). מבחינת המדרג היישובי מרוכזות מרבית האוכלוסייה הערבית בישראל ביישובים קטנים באזורי הפריפריה של המדינה (ח'מאיסי, 2013). עם הקמת המדינה נעקרה או עזבה מרבית האוכלוסייה הערבית את שטח המדינה החדשה, ואלה שנותרו בה ישבו בגליל, במשולש ובנגב (ח'מאיסי וגונן, 1992). מיעוט האוכלוסייה הערבית שבחר לעבור ממקומו ולהתיישב באזור הגלעין של המדינה, הגיע אל השכונות הערביות בערים מעורבות כגון עכו, חיפה, תל אביב-יפו, לוד ורמלה (עבאס, 2016). בקרב היישובים הערביים ניכרת יותר ויותר שונות מובהקת מאז תחילת שנות התשעים של המאה שעברה, כתוצאה מתהליכים הקשורים למידת נכונותה של האוכלוסייה להיפתח לקליטת מהגרים פנימיים וכתוצאה מתהליכים חיצוניים הקשורים למדיניות התכנון ברמה השלטונית.

בתוך היישובים המעורבים נוצרת והולכת היבדלות על בסיס עדתי. בדרך כלל היישובים הדרוזיים הם עדיין יישובים אוטונומיים ומתפתח בהם אורח חיים סמיעירוני. ביישובים הנוצריים מתקיימים תהליכים של עיור והגירה, וביישובים המוסלמיים מתרחשים בעיקר תהליכי עיור לצד הגירה בעצימות נמוכה. הצפי הוא כי מגמת ההגירה של התושבים הערביים מיישוביהם סמוכים תתחזק, אך לא תהיה גורפת בשל גורמים מבניים, תרבותיים, חברתיים, פוליטיים ואתניים. עם זאת האוכלוסייה הערבית הולכת וגדלה, והתחזית היא כי עד שנת 2020 בין 30%-40% מגידול האוכלוסייה בישראל יפול בחלקה.

במבנה החברתי הקיים ביישובים הערביים מהוות עדיין החמולה והמשפחה המורחבת יסוד חברתי, כלכלי ופוליטי מרכזי. ביישובים העירוניים המעורבים מבחינה דתית מתמעט והולך כוחה של החמולה בהשוואה ליישובים שבהם קיימת רק עדה אחת. בכל יישוב ערבי בינוני או גדול יש כמה חמולות, שאחת או שתיים מהן הן דומיננטיות ומתחרות ביניהן על מוקדי הכוח והשליטה, כגון ניהול הרשות המקומית. שאר החמולות, הקטנות יותר, מנסות להתאחד על מנת לשמור על כוחן אל מול הגדולות. על אף עוצמתה של החמולה, יש המערערים עליה ועל האפקטיביות שלה ואף רואים בה חסם או גורם מעכב-התפתחות. לצד זאת, בתוך המשפחה הגרעינית והמורחבת מתרחשים בחברה הערבית תהליכים של התחזקות כלכלית באמצעות יצירת מיזמים והקמת עסקים. מנגד מצטמצם כוחה של החקלאות כענף כלכלי מוביל.

## 3.2 השכלה

בתחום החינוך וההשכלה עוברת החברה הערבית מהפכה של ממש. בסוף שנות השמונים היה חציון שנות הלימוד של האוכלוסייה הערבית נמוך מ-9 שנים; ב-2008 הוא הגיע ל-12 שנים בקירוב (גרה, 2016). מהירה במיוחד הייתה העלייה בהשכלה בקרב הנשים הערביות וניכרת בכיור השפעתה על שיעור השתתפותן של הנשים בשוק העבודה, על הריכוז הטבעי והמוביליות הגיאוגרפית ועל עמדות חברתיות. בשל הביקוש הגדל והולך לשירותי חינוך הוקמו לא מעט מכללות ביישובים הערביים, אך מנגד קיים מחסור במקומות והזדמנויות תעסוקה התואמים את ההשכלה הנרכשת. יש מחסור רב גם בחזרי לימוד ובמתקנים פסיים, והתנאים הירודים הקיימים מצמצמים את הסיכוי להישגים לימודיים גבוהים בקרב צעירות וצעירים ערביים.

בשנים האחרונות חלה עלייה של ממש במספר הסטודנטים הערביים, לעומת עלייה מתונה בקרב הסטודנטים היהודיים והאחרים. בין שנות הלימודים תשס"ט (2009) לתשע"ב (2012) עלה מספר הסטודנטים הערביים בשיעור ממוצע של 8.4% לשנה, לעומת עלייה מתונה של 1.1% בקרב הסטודנטים היהודיים והאחרים. בשנת תשע"ב עמד שיעור הערבים בקרב כלל הסטודנטים בשנה הראשונה ללימודי התואר הראשון בגילאי 18-29 בישראל על 13%. שיעור הערבים בקרב כלל אוכלוסיית ישראל בגילאים אלה היה 22.8%. בשנת תש"ס (2000) נרשם גידול של 30% בשיעור הסטודנטים הערביים לתואר ראשון מסך הסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה, דבר המעיד על שינוי חיובי בגישת החברה הערבית להשכלה גבוהה. למרות העלייה התלולה ברמת ההשכלה של האוכלוסייה הערבית, ככלל היא נמוכה עדיין ביחס לאוכלוסייה היהודית. בשנת 2007 עמד שיעורם של היהודים בעלי השכלה של אחת עד שמונה שנות לימוד על 6.7%; שיעור בעלי השכלה של תשע עד שתים עשרה שנות לימוד היה 44.2%; ושיעור בעלי ההשכלה של שלוש עשרה שנות לימוד ויותר היה 47.3%. בקרב האוכלוסייה הערבית עמד שיעור בעלי ההשכלה של אחת עד שמונה שנות לימוד על 21.3%; שיעור בעלי ההשכלה של תשע עד שתים עשרה שנות לימוד היה 53.3%; ושיעור בעלי ההשכלה של שלוש עשרה שנות לימוד ויותר היה 19.3% (החברה הערבית בישראל, אוגון מידע, יוזמות קרן אברהם, 2009; עלי ודעאס, 2018).

שיעור האקדמאים במגזר הערבי עומד על 10% בלבד, לעומת 24% במגזר היהודי<sup>3</sup> – פער של 140%. בשנת תשע"ב<sup>4</sup> (2012) קיבלו 3,606 סטודנטים ערביים תואר ראשון, 73.5% מהם סטודנטיות (2,649). מקרב בוגרים ובוגרות אלו 2,613 היו מוסלמים, 627 נוצרים ו-366 דרוזים. מדובר על 10.3% מקבלי תארים ערביים מסך מקבלי התארים

3 מקור: נתוני למ"ס – סקר כוח אדם 2010.

4 מקור: נתוני למ"ס – ערבים בהשכלה גבוהה בישראל – מקבלי תואר ראשון, תשע"ב.

בארץ בשנה זו; אוכלוסיית הערבים בשנה זו עמדה על 22.8% מכלל האוכלוסייה בישראל. כלומר, ייצוג האזרחים הערביים בקרב כלל מקבלי תואר ראשון היה נמוך ביותר ממחצית בהשוואה לשיעורם בקרב כלל האוכלוסייה הישראלית (גרא, 2018).

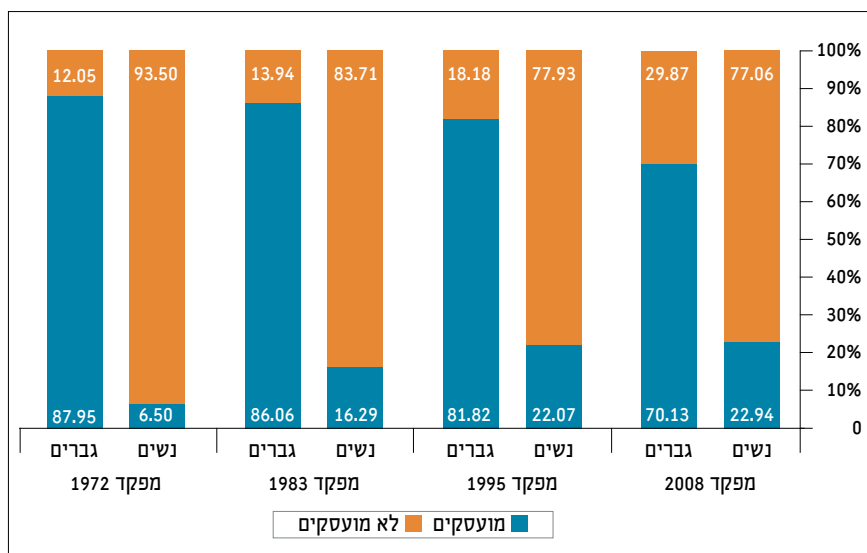
### 3.3 תעסוקה

בשלושת העשורים האחרונים חל שינוי של ממש בשיעור המועסקים בקרב האוכלוסייה הערבית. אנו בחנו את התמורות האלה בקבוצת הגיל 25-49, בעלי הפוטנציאל הגבוה ביותר להשתייך למעמד הביניים ולתרום לפיתוח היישוב ושינוי דפוסי ההתנהגות ברשויות המקומיות. לשם כך בדקנו את אחוז המועסקים בגילאי 25-49 לפי מין ושנת מפקד בשנים 1972, 1983, 1995 ו-2008. הממצאים מראים כי קיימת ירידה באחוז המועסקים בקרב הגברים הערבים, כנראה עקב גידול במספר בוגרי ההשכלה הגבוהה והאטה בהתפתחותם של מערכת החינוך והשלטון המקומי, המביאים לכך שהמשכילים אינם מצליחים למצות את כישוריהם בשוק העבודה הערבי המקומי המוגבל, ומעידים גם על המחסור בפיתוח כלכלי ביישובים הערביים, הסובלים ממיעוט אזורי תעשייה והזדמנויות תעסוקה לעובדי כפיים.

לעומת זאת חלה עלייה באחוז הנשים הערביות המועסקות; בשנים 1972-2008 עלה שיעור הנשים העובדות מ-6.5% ל-22.94%, כנראה עקב תהליכי המודרניזציה המתבטאים בעלייה ברמת ההשכלה ומציאת תעסוקה בשוק העבודה היהודי עקב נסיגת דפוסי ההתנהגות והקודים המסורתיים המגבילים את נייודת האשה; התרחבות שירותי הרווחה – והמעבר לכלכלת שירותים, המעלה את מספר המפרנסים בבית ואת ההסתברות להשתייכותם של משקי הבית הערביים למעמד הבינוני (למ"ס, ריכוז נתונים ממפקדים). נתונים עדכניים משנת 2016 מראים כי שיעור התעסוקה של ערביות בגילאי 54-25 עלה מ-21 אחוזים בראשית שנות האלפיים ל-35 אחוזים ב-2016 – אך הוא עדיין נמוך מאוד ביחס ליהודיות (פוקס ווילסון, 2018).

### תמורות במשלח היד הראשי של האוכלוסייה הערבית

בארבעת העשורים האחרונים עברו המועסקים הערבים תמורות מרחיקות לכת מבחינת משלח ידם, דבר שתרם לצמיחת מעמד הביניים (חמאיסי, 2017א). בחינת השינויים במבנה התעסוקה לפי משלח היד הראשי בקרב הגברים הערביים בשנים 1972, 1983, 1995 ו-2008 מצביעה על עלייה בשיעור המועסקים במכירות ובשירותים חופשיים וטכניים, פקידות וניהול, לעומת ירידה דרסטית בקרב המועסקים בחקלאות וכעובדים בלתי מקצועיים, וכן כעובדים מקצועיים בתעשייה, בבנייה ובתחבורה (מגמת ירידה התקיימה בשנים 1972-1983, מגמת עלייה בשנים 1983-1995 ושוב ירידה בשנים



איור 1: אחוז המועסקים בגילאי 25-49 בקרב ערבים בישראל לפי מין, מפקד 1972, 1983, 1995, 2008

במקביל מראים הנתונים כי חלה עלייה בקרב הנשים הערביות המועסקות במכירות ושירותים (לא כולל את השנים 1983-1995, שבהן נצפתה ירידה), פקידות (לא כולל בשנים 2008-1995, שבהן התקיימה מגמת ירידה), מקצועות אקדמיים וניהול. לעומת זאת חלה ירידה בקרב הנשים המועסקות במשלחי יד חופשיים וטכניים, בחקלאות, בתעשייה, בבנייה ובתחבורה, ובקרב הפועלות הלא מקצועיות נרשמה עלייה רק בשנים 2008-1995 (למ"ס, 2010). הממצאים מלמדים כי קיימים הבדלים לפי מין: שיעור הנשים הערביות המועסקות במשלחי יד אקדמיים, חופשיים וטכניים, מכירות ושירותים בשנת 2008 היה גבוה מאשר בקרב הגברים הערביים, המועסקים יותר כעובדים מקצועיים בתעשייה, בבנייה ותחבורה (טבלה 1).

השינויים במבנה התעסוקה בקרב האוכלוסייה הערבית מתבטאים במעבר למשלחי יד אקדמיים, ובהתמעטות המשרות של חסרי השכלה, שעסקו בחקלאות, בבניין ובשירותים לא מקצועיים. למרות הירידה בשנים 2008-1995 בשיעור הגברים הערביים המועסקים בתעשייה, בבנייה ותחבורה, עדיין הם מהווים את האחוז הגבוה ביותר בקרב המועסקים הערביים בשנת 2008 (איור 1). אבל בניגוד למועסקים היהודיים כמשלח יד זה, המשתייכים למעמד הבינוני, השתייכו בשנת 2010 כשלושה רבעים מן העובדים המקצועיים הערבים לרובד הנמוך, וגם כ-60% מן המועסקים הערביים במכירות ושירותים השתייכו לרובד זה (דגן-בוזגלו, קונוריאטיאס, 2013).

### טבלה 1: התפלגות משלחי יד בקרב האוכלוסייה הערבית לפי מין וקבוצות גיל בין גילאי 25 ל-49 במפקד 1995 לעומת מפקד 2008 (באחוזים)

משלח יד ראשי	גברים	נשים	גברים	נשים
מקצועות מדעיים ואקדמיים	1.7	1.2	8.9	11.8
בעלי מקצועות חופשיים, טכניים ודומיהם	5.6	44.9	7.6	39.5
מנהלים	0.6	-	3.4	1.0
עובדי פקידות	3.0	8.4	5.3	14.5
עובדי מכירות, סוכנים ועובדי שירותים	15.4	22.9	15.7	19.9
עובדים בחקלאות	13.7	4.6	1.9	2.9
עובדים מקצועיים בתעשייה, בנייה, תחבורה ואחרים	43.6	17.1	47.1	2.9
פועלים בלתי מקצועיים בתעשייה, בתחבורה ובבנייה	16.5	3.9	10.1	10.2
סה"כ	100.0	100.0	100.0	100.0

השינויים במבנה התעסוקה בקרב האוכלוסייה הערבית מעידים על עלייה בקרב המועסקים במשלחי יד הדרושים רמה השכלה גבוהה, כמו משלחי יד אקדמיים, חופשיים וטכניים, ניהול, פקידות, מכירות ושירותים, המתאפיינים ברמות שכר גבוהות יחסית ומעניקים אפשרויות רבות יותר לקבלת קביעות במקומות העבודה מאשר במקצועות הצווארון הכחול. לפיכך מצביעים השינויים הללו על צמיחת מעמד בינוני ערבי, בפרט בקרב הנשים הערביות, שבהן יש שיעורי תעסוקה גבוהים יותר מאשר אצל הגברים באותם משלחי יד. גם הירידה בקרב המועסקים הבלתי מקצועיים תומכת בקיומם של צמיחה וגידול במעמד הבינוני הערבי.

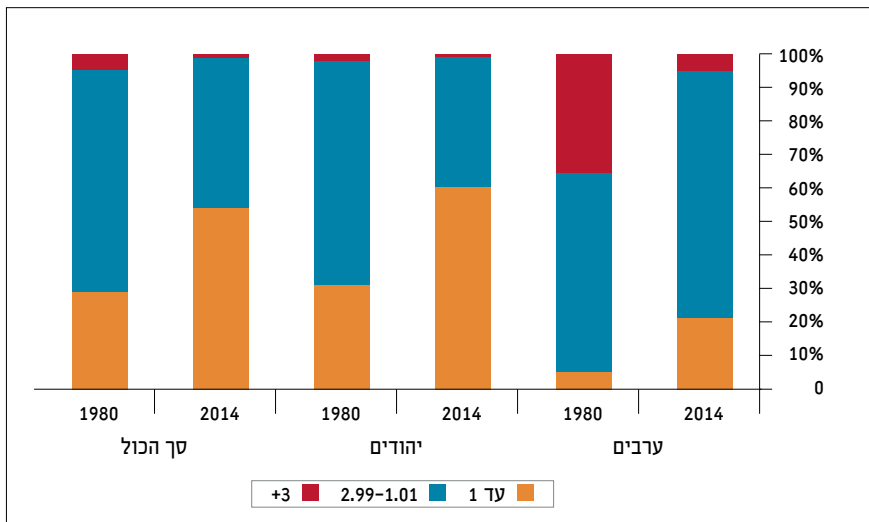
### 3.4 דיון

הבנייה הרווחת ביישובים הערביים היא בנייה עצמית ובמימון עצמי. הבנייה הקבלנית, אף שהיא הולכת ומתפתחת, עדיין אינה מפותחת דיה. מנהל מקרקעי ישראל ומשרד השיכון יוזמים תוכניות מפורטות להגברת היצע המגורים, ורשות מקרקעי ישראל מתחילה להחכיר מגרשי בנייה בשכונות חדשות בחלק מן היישובים הערביים. אמנם בפועל, כמות הקרקעות המשווקות מדי שנה קטנה מזו המתוכננת,<sup>5</sup> עם זאת קיים מחסור גדול מאוד בקרקעות (בין היתר בשל חלוקת בעלות לא שוויונית על הקרקע, המרוכזת בידי אחוז גדול מהמשפחות שאינן מוכרות את הקרקע בשל מחויבותן להוריש אותה),

5 על פי הערכות של משרד הבינוי והשיכון, רק 6,000-7,000 מתוך 11,000-12,000 יחידות הדיור הדרושות בכל שנה במגזר הערבי נבנות בפועל.



המגדיל את צפיפות הבנייה ביישובים. קיימת התפתחות קלה בתחום הבנייה להשכרה או למכירה, המתרכזת בעיקר בבנייה למשרדים ולמסחר (ח'מאיס, 2015). צפיפות הדיור בחברה הערבית גדולה מזו שבחברה היהודית. בשנת 2014 הייתה צפיפות הדיור הממוצעת בישראל 0.89 נפשות לחדר. במשקי בית יהודים עמדה הצפיפות על 0.82 נפשות לחדר, לעומת 1.35 נפשות לחדר בחברה הערבית (ראו איור 2). בחברה הערבית קיימת שונות: הצפיפות בקרב משקי בית מוסלמים בשנת 2014 הייתה 1.42 נפשות לחדר; דרוזים – 1.17 נפשות לחדר ונוצרים 0.99 נפשות לחדר (למ"ס, 2017: 119). מצד שני, צפיפות האוכלוסייה הממוצעת ביישובים הערביים קטנה מזו שביישובים היהודים – 1,587 תושבים לקמ"ר ביישובים הערביים לעומת 3,307 ביישובים היהודיים. כלומר, אף על פי שביישובים הערביים יש שטח גדול יותר לתושב, חיים התושבים בצפיפות דיור גדולה יותר. ביישובים היהודיים נבנות יותר יחידות דיור לקמ"ר וניצול הקרקע גבוה יותר: יש בהם כ-1,070 דירות לקמ"ר; ואילו ביישובים הערביים יש כ-300 דירות לקמ"ר בלבד (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2003).



איוור 2: שינוי בצפיפות הדיור של משקי בית לפי מגזר אוכלוסייה (למ"ס 2017: 120)

בעשור האחרון חלה תמורה בדפוסי המגורים של האוכלוסייה הערבית (בשל עליית מחירי הדיור), הבאה לידי ביטוי בגידול בביקוש לדירות בבנייה רוויה לעומת בתים צמודי קרקע (ח'מאיס, 2013). מגמה זו באה לידי ביטוי גם בתוך המשפחה הגרעינית או המורחבת באמצעות בנייתם של בתים המכילים כמה דירות. נוסף על כך מתרבה הכניסה למבני דירות ביישובים ושכונות יהודיות בשל המחסור בפתרונות דיור ומתרחבת

ההגירה לערים מעורבות. על פי דו"ח בנק ישראל 2016<sup>6</sup>, שיעור הערבים המתגוררים בערים המעורבות עלה מ-7.8% בשנת 2001 לכ-9.9% בשנת 2014. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה המופיעים בדו"ח, יישובים יהודיים בולטים שבהם גדלה האוכלוסייה הערבית משנת 2001 ועד 2014 הם עכו, לוד, רמלה, נצרת עלית, חיפה, אילת, קריית שמונה, ערד, כרמיאל, מטולה, להבים, באר שבע, תל אביב-יפו, ראש פינה, כפר ורדים, שלומי ועומר. מהדו"ח עולה עוד כי מקרב אלו שהיגרו ממקום מגוריהם ביישוב ערבי, 84% עברו ליישוב ערבי אחר, כ-11% עברו ליישוב מעורב וכ-6% ליישוב יהודי.

### 3.5 חברה, מנהיגות ומעמדות

מחקרים רבים בחנו את מעמד החברתי של האזרחים הערבים בישראל ואת המגמות שהתפתחו בו לפני הקמת מדינת ישראל ולאחריה. ייסוד מדינת ישראל היה אירוע מכונן בהתפתחותה של האוכלוסייה הערבית – התפתחות שנקטמה ב-1948 והחלה להתחדש מאוחר יותר, כאשר נעשו הערבים לאזרחים על תנאי (אוסצקי-לזר וג'בארין, 2016) עם הפיכת הסטטוס שלהם מרוב למיעוט, ברובו מסורתי ושמרני, הגר בפריפריה ביישובים כפריים קטנים. התחדשות זו כללה היבטים שונים, בכלל זה צמיחת המעמד הסוציו-כלכלי ותהליך המוניציפאליזאציה. ברבות השנים גדלה החברה הערבית בכללותה ביותר מפי עשרה. היא סבלה אמנם ממדיניות של אפליה, תלות ופיקוח (לוסטיק, 1985; באמל, 2007), שגרמה להחלשתה ולחסימה יחסית של הפיתוח בקרבה, אך עברה את שלב ההישרדות והקיום (מנאע, 2017) וממנו לשלב ההמראה והפיתוח, הכולל את התרחבות מעמדות הביניים בקרבה (עבאס, 2016; ח'מאיסי, 2017א).

תהליך העיור שהתחולל באוכלוסייה הערבית, המלווה בהתפתחות כלכלית וחברתית ועלייה ברמת החיים, הביא לצמיחתו של מעמד הביניים ביישובים הערביים, שתורם לשינוי בדפוסי הניהול הפוליטיים של ההנהגה המקומית. המסגרות החברתיות השיוכיות – חמולות-מפלגות-חברה אזרחית – שינו את תפקודן על רקע התפתחות מעמד הביניים ביישובים הערביים. החמולה שינתה את צורתה, אך היא שמורה עדיין בתודעה ובשיח. מבנה שיוכי זה של החמולה אינו משמש עוד חסם מהותי להתפתחות מעמד הביניים בה; כיום רואים התושבים הערביים את החמולה כמסגרת סוציו-תרבותית, סוציו-פוליטית וסוציו-כלכלית. שינוי זה מצמיח חברה החצויה בין צורות שונות של מנהיגות, בין פרדיגמה ומודלים מערביים מודרניים, המבוססים על התפיסה של דמוקרטיה ליברלית, לבין פרדיגמה ומודלים מזרחיים שמרניים, המבוססים על מנהגים והסדרים פטריארכליים מסורתיים שהחמולה והשבט במרכזם. בפרדיגמה

6 דין וחשבון של בנק ישראל לשנת 2016, פרק ה: סוגיות ברווחה, מארס 2017.

הדמוקרטית הליברלית עומד הפרט במרכז, והחיים מתאפיינים בחופש בחירה, שוויון מגדרי, ניעות של המנהיגות ותחלופתה על פי שיטה דמוקרטית, הפועלת גם בבחירות של הרשויות המקומיות הערביות. בפרדיגמה הפטריארכלית נמצא במרכז הקולקטיבי השייכי המסורתי, החמולתי העדתי, והמועמדים בבחירות לרשויות המקומיות הערביות חצויים בין שתי הפרדיגמות ומייצרים מודל היברידי; המשלב בין שתי הפרדיגמות בכדי גם לבחור מנהיגות ברשויות המקומיות ומאידך להסביר את דפוסי ההתנהגות של האזרחים הערבים ביישוביהם.

במסגרת המודרניזציה החלקית והמימוש דה פקטו של הפרדיגמה ההיברידית מתחיל המעמד הבינוני המתפתח ביישובים הערביים, הכולל אנשים שאינם משתייכים לחמולות המובילות או למפלגות המגויסות, למלא תפקיד הן בפיתוח דפוסי הצבעה חוצי חמולות ומפלגות, הן בהצבת מועמדים לרשויות מקומיות והן בדרישה לשירותים איכותיים ביישוב (ח'מאסי, 2017א). פירושו של דבר הוא שכיום, ובעתיד הנראה לעין, אנו עומדים ונעמוד מול מציאות שונה של מנהיגות מקומית ערבית, המושפעת משינויים מבניים, סוציו-פוליטיים וסוציו-תרבותיים, ביניהם צמיחת מעמד הביניים ביישובים, החוצה חמולות ומפלגות, ומתחיל להיווצר בה מתח בין הפרדיגמה הליברלית לבין הפרדיגמה הפטריארכלית לקראת מימוש פרדיגמה היברידית – גם בהצמחתה של מנהיגות מקומית וגם בשינוי בדפוסי ההצבעה שאינם תלויי שיוך חמולתי, אלא עוברים למישור של בררנות חוצה חמולות ושכונות.

סקירת מצבה חברתי, הכלכלי, התכנוני והתפיסתי של החברה הערבית בקונטקסט המדיני והאזרחי חושפת בעייתיות ומורכבות שאינן מצטמצמות לסוגיות בתוך החברה הערבית עצמה, אלא קשורות גם למדיניות ארוכת שנים, שהביאה ליצירת פערים בין הפריפריה למרכז, ובפרט בין החברה היהודית לחברה הערבית, ולכך נודעת השפעה ניכרת על אופי היחסים שבין יהודים לערבים בישראל. השינויים האחרונים שעוברת החברה הערבית במשלחי היד, בהשכלה, בתא המשפחתי, בדפוסי המחשבה ובהתחזקות מעמד הרשויות המקומיות הם שינויים שיש לפעול איתם ולא נגדם, וכך לייצר תהליכים בתחום התכנון המתאימים יותר לאוכלוסייה הערבית ועשויים לשנות את המצב הנוכחי.



## פרק 4: הרשויות המקומיות הערביות: אתגרים והזדמנויות

הרשויות המקומיות הערביות ניצבות מול אתגרים של פוליטיקה מקומית ארצית לבין ניהול חיי היום יום של התושבים, הרואים ברשויות אלה גוף האמור לייצג אותם במקום הייצוג המסורתי הפטריארכלי. אתגרים אלה מחייבים את הרשויות המקומיות בפרט ואת החברה הערבית בכלל למצוא דרכים להתמודד אתם על רקע התמורות המתרחשות ביישובים, בכלל זה צמיחה של מעמד הביניים, עלייה ברמת ההשכלה, פתיחות גוברת לרעיון של מגורים בדירור שלא בתוך המרחב החמולתי ומדיניות הביזור של השלטון המרכזי אל השלטון המקומי.

מעמדן של הרשויות המקומיות הערביות במדינת ישראל נגזר, מאז קום המדינה, ממעמדה של האוכלוסייה הערבית בכלל בעיני השלטון המרכזי, והוא משקף את אופי היחסים ביניהם. תפיסת השלטון המקומי במגזר הערבי שונה מתפיסת השלטון המקומי במגזר היהודי. דו"ח ועדת אור<sup>1</sup> לחקר אירועי אוקטובר 2000 קבע כי "הטיפול הממשלתי במגזר הערבי התאפיין ברובו בהזנחה ובקיפוח", וציין כי "הממסד לא גילה רגישות מספקת לצורכי המגזר הערבי, ולא פעל די על מנת להקצות את משאבי המדינה באופן שוויוני גם למגזר הזה". הוועדה המליצה "לפתח ולהפעיל תוכניות לסגירת הפערים, תוך שימת דגש על תחומי התקציב בכל הנוגע לחינוך, לשיכון, לפיתוח תעשייתי, לתעסוקה ולשירותים". כאשר מתקבלות בדרג הממשלתי החלטות בנושא האוכלוסייה הערבית, קורה שהן מחלחלות רק בחלקן אל דרג הפקידות הזוטר, וביצוען נעצר בדרג זה. ועדת אור ציינה בעניין זה כי "גם כאשר הייתה נכונות להכנת תוכניות רב שנתיות לפיתוח המגזר הערבי [...] היה הביצוע המעשי של התוכניות וההמלצות, במקרים רבים, מזערי בלבד. הרבה כוונות טובות נשחקו בתהליכי טיפול בירוקרטיים נוקשים".

מדיניות הממשלה כלפי האזרחים הערביים במדינה, כמו כל מתווה מדיניות בכל נושא, היא למעשה תוכנית פעולה המכוונת לקבלת החלטות לשם השגת מטרות. היא עשויה לבוא לידי ביטוי בפעולותיהם של משרדי הממשלה ושל הגופים הכפופים להם, בהחלטות הממשלה הקשורות בהקצאת משאבים, וכן בייזום פעולות חקיקה ובאכיפת

1 דו"ח ועדת אור, ועדת חקירה ממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים בחודש אוקטובר 2000, דין וחשבון – נוסח מלא, ירושלים, אלול התשס"ג – אוגוסט 2003, <http://uri.mitkadem.co.il/vaadat-or/>

חוקים. מדיניות הממשלה עשויה להיות לא מתוכננת, ובמקרה זה פעולות הממשלה או אף העדר עשייה בתחום מסוים יהיו למעשה ביטוי של מדיניות.

כחלק ממימוש מדיניות הממשלה ננקטות שלוש דרכים. הראשונה היא קבלת החלטה על בסיס מדיניות אוניברסלית כוללת, המתייחסת לכל האזרחים. מדיניות זו יכולה להיות גם תרגום של חקיקה או ביצוע רפורמה מבנית כוללת. השנייה היא גיבוש מדיניות מקיפה, שבתוכה יש התייחסות ייעודיות לקבוצות אוכלוסייה, או לאזורים מובדלים שהם בעלי צרכים שונים. השלישית היא מדיניות ייעודית "צבועה", המגדירה קבוצות אוכלוסייה מסוימות שהן יעדה. בבחינתה של המדיניות התכנונית נוכל למצוא את שלושת סוגי המדיניות הננקטים כלפי האוכלוסייה הערבית במינוחים שונים.

שאלת האוניברסליות לעומת הייחודיות היא שאלה חברתית-פוליטית המעסיקה חוקרים רבים, ואין זה המקום להיכנס אליה בדיון הנוכחי; כוונתנו היא לברר את היערכות הרשויות המקומיות הערביות לסוגי המדיניות השונים ולבחון את משמעויותיהן על ידי הדגמות של מקרים פרטיים. כדי לעמוד על מורכבותה של היערכות הרשויות המקומיות לרפורמה יש לבחון את מאפייניהן של רשויות אלה ואת האתגרים העומדים בפניהן – כל זאת על מנת להבין את מעגל הקסמים שרשויות אלה כלואות בו, ובנוסף לזהות את החסמים והעכבות המונעים אותם מלצאת, למרות התמורות המתרחשות בקרבן. בפרק זה ננסה לאפיין בקיצור את הרשויות המקומיות בכדי להעמיד תשתית להבנת העכבות בפני היערכות לרפורמה.

בישראל קיימות 85 רשויות מקומיות ערביות מסך כל 234 הרשויות;<sup>2</sup> הן מהוות כ-36.3% מהרשויות המקומיות בישראל, ובהן גרים כ-76% מהאזרחים הערבים, שהם כ-13% מהאזרחים הערבים בישראל.<sup>3</sup> הרשויות המקומיות הערביות נחלקות לשלוש קטגוריות: 11 עיריות, 70 מועצות מקומיות ו-4 מועצות אזוריות.<sup>4</sup> מכאן שהן קטנות יחסית מבחינת אוכלוסייתן; העיר הערבית הגדולה ביותר, בישראל, נצרת, מנתה בסוף שנת 2015 כ-75.7 אלף נפש. כלומר, הרשויות המקומיות הערביות הן ערי ויישובי ביניים קטנים (גרה, 2016), ולכך נודעת השפעה ישירה על יכולתן לגייס משאבים כדי להתמודד עם אתגרי הרפורמה, מה גם שהמסורת המוניציפלית של הרשויות המקומיות

2 לא כולל 23 רשויות מקומיות ישראליות הנמצאות בגדה המערבית (י"ש), שאינן חלק ממדינת ישראל הריבונית והן פועלות על פי החוק הירדני וצווים וצבאיים, למרות שהרשויות בישראל מטילות עליהן דה־פקטו ודה־יורה את הנהלים הישראליים, והם חלק ממרכז השלטון המקומי. בדרך כלל מוצגות רשויות אלה כחלק מהשלטון המקומי בישראל, ומכך מסתבר מן הכפרסומים כי בישראל קיימות 257 רשויות מקומיות.

3 לא כולל את התושבים הערבים הפלסטיניים בירושלים המזרחית, ולא את תושבי הערים והמועצות האזוריות המעורבות, ואת האוכלוסייה הערבית בכפרים הלא מוכרים בנגב.

4 לא כולל ועדים מוניציפליים ערבים המנהלים יישובים ערבים קטנים במועצות האזוריות, כגון במשגב, בגלבע ובמעק ירעאל.

היא קצרת ימים, יחסית; מלבד נצרת, שקיבלה מעמד מוניציפלי על פי חוק העיריות העות'מאני בשנת 1877, ושפרעם, שקיבלה מעמד זה בשנת 1908, ושתי המועצות המקומיות כפר יאסיף, שקיבלה מעמד של מועצה מקומית בשנת 1925 וראמה – בשנת 1933, על פי פקודת המועצות המקומיות המנדטורית משנת 1925 (רוזנפלד ואל-חאג'), (1990), שאר הרשויות המקומיות הערביות קיבלו מעמד מוניציפלי רק לאחר קום מדינת ישראל, והאחרונות שבהן הן המועצות האזורית נווה מדבר ואלקסום, שנוסדו לאחר פיצול המועצה האזורית אבו בסמה, בשנת 2012.

קוצר ימיה זה של המסורת המוניציפלית ביישובים הערביים הקטנים, שמערכת הבחירות בהן מלווה בגירעון דמוקרטי (Norris, 2011), משפיע לרעה על תפקודן הפוליטי והניהולי. נוסף על כך נמצאות רוב הרשויות המקומיות הערביות בפריפריה הגיאוגרפית ובשוליים הכלכליים. מדד הפריפריאליות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מצביע על כך בבירור. מלבד שש רשויות ערביות במחוז המרכז, המהוות כ-7% מהרשויות המקומיות הערביות, נמצאות שאר הרשויות הערביות בפריפריה.

האוכלוסייה והחברה ברשויות המקומיות הערביות עוברות תהליך מזורז של עיור. אמנם כ-94% מהאוכלוסייה הערבית מוגדרת על פי המדד של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כאוכלוסייה הגרה ביישוב עירוני (מעל 2,000 תושבים), אך רוב האוכלוסייה הערבית עדיין רואה את עצמה כמתנהגת לפי דפוסים כפריים מסורתיים מבחינה קהילתית, דבר המשפיע ישירות על תפקוד הרשויות המקומיות, במיוחד בנושאים הקשורים לתכנון מגורים והקצאת שטחים פתוחים (ח'מאסי, 2015; 2016).

השלטון המקומי ביישוב הערבי מקנה למחזיקים בו (חמולה, עדה דתית או מפלגה) עוצמה פוליטית ויוקרה חברתית הואיל והוא מאפשר מימוש אינטרסים מקומיים (חינוך, בריאות ותשתיות כבישים), שלחלקם יש גם גוון לאומי, כגון: קרקעות, בנייה, תוכניות מתאר וחינוך (החברה הערבית בישראל, 2013); הוא נחשב לאפיק מרכזי של ניהול עצמי ופיתוח לתושבי היישוב, עקב העדר ייצוג הולם לערבים בשירות הציבורי במדינה (גאנס ומוסטפא, 2013). היתרונות הללו שאפשר להפיק מהשלטון המקומי כמוקד כוח ביישובים הערביים מניעים את המועמדים המייצגים קבוצות חברתיות, בכלל זה חמולות, להתחרות ביניהם. אך על מנת שקבוצות האינטרסים הללו, כולל אלה המשתמשות בחמולות כדי לממש את כוחן ביישוב, יצליחו לעשות זאת, עליהן להתאים את עצמן לתהליכי המודרניזציה החלקית המתחוללים בחברה הערבית מחד גיסא, ומאידך גיסא להפעיל את הפרוצדורות של הבחירות הדמוקרטיות בכלל וברמת היישובים הערביים בפרט. תהליכים אלו מתבטאים בעלייה ברמת ההשכלה, בתעסוקה ביישובים היהודיים, בחשיפה לרמת שירותים גבוהה ולעלייה ברמת החיים, ותורמים כסופו של דבר לצמיחת מעמד ביניים ביישובים הערביים, האמור להשפיע על מינוי מנהיגות פוליטית ומנהלית ברשויות המקומיות הערביות.

תפקידן של הרשויות המקומיות באספקת שירותים לאזרח נעשה מרכזי, במיוחד עם התעצמות מימושה של מדיניות הביזור והפרטת השירותים שהמדינה מנהיגה ברשויות המקומיות. מה גם שהאזרחות המקומית נעשית לא פחות חשובה מאשר האזרחות הלאומית/ארצית: האזרח מבקש לקבל שירותים איכותיים בסביבת המגורים שלו. במילים אחרות, תמורת גלובליות, ארציות ומקומיות רוממו את תפקידן של הרשויות המקומיות כספקיות שירות לאזרח וכגופים יזמים. הרשויות המקומיות הערביות משולבות בתהליך זה, אף על פי שלא תמיד הן ערוכות לכך, ומשאביהן לא תמיד מספיקים למימוש תביעותיהם של התושבים – והן אינן מקבלות את התמיכה הממשלתית הראויה על רקע המגבלות והחסמים המבניים, החברתיים והתפקודיים שלהן. הרשויות המקומיות הערביות בפרט, ואלה הדומות להם מהרשויות המקומיות המוחלשות בפריפריה, נופלות בין הכיסאות ונחבטות בידי פטיש הממסד והשלטון המרכזי, הממשיך לפקח עליהן ולשלוט בחלוקת משאבי הקרקע, לבין סדן הקהילה המקומית המוחלשת, שצרכיה ותביעותיה עולים בגלל היחשפותה לתהליכים מודרניים גלובליים (ח'מאיסי, 2010). הרשויות המקומיות הערביות לוקות בחולשות מבניות אינהרנטיות, המעכבות את היערכותן גם לרפורמה במערכת התכנון. להלן נסקור חלק מחולשות אלה.

#### 4.1 שונות בין הרשויות המקומיות

אין זו אלא טעות להכליל את הרשויות הערביות ולראות בהן ישויות אחידות, בהיותן שייכות מבחינה תרבותית לאותה קבוצה אתנו-לאומית בישראל. עיון מדוקדק יותר מצביע על השונות ביניהן, כפי שקיימת שונות בין הרשויות המקומיות היהודיות, וגם מקל עלינו להבין לעומק את החסמים והעכבות העומדים בדרכן מחד גיסא, ומאידך גיסא להציע להן ארגז כלים שיענה על צורכיהן המגוונים. שונות זו משפיעה על מעמדן וחסינותן הסוציו-כלכלית (להבי ורומנו, 2016; בניטה, 2015).

אם נבחן את מפת פריסתם של היישובים הערביים ניווכח לדעת שהם פזורים בין שלושה אזורים: הגליל (מחוז הצפון), המשולש (הנחלק בין מחוז חיפה למחוז המרכז), והנגב (מחוז הדרום). דגם פריסה גיאוגרפי זה נוצר אחרי מלחמת 1948 וייסוד מדינת ישראל (גונן וח'מאיסי, 1992). למרות התמורות הדמוגרפיות – גידול האוכלוסייה הערבית מ-156 אלף אזרחים בשנת 1949 לכ-1.45 מיליון נפש (למ"ס, 2017) – הדגם הגיאוגרפי לא השתנה מבחינה מהותית. גידול זה לונה בתהליכי עיור והפיכת יישובים כפרים ליישובים עירוניים-למחצה וליישובים עירוניים. אפשר לראות את האוכלוסיות ברשויות המקומיות הערביות כנחלקות לפי שיוך אתנו-עדתי: קיימים יישובים שאוכלוסייתם נוצרית בלבד, כגון מע'ליא ופסוטה; יישובים שאוכלוסייתם היא דרוזית, כגון חורפיש,



בית ג'אן, ג'וליס וירכא (ביניהם גם יישובי ארבע רשויות הנמצאות ברמת הגולן); יישובים המוגדרים כיישובים מוסלמיים בדואיים, הנחלקים בין מחוז הצפון (הגליל), למחוז הדרום (הנגב); יישובים מעורבים מבחינה עדתית (מוסלמים, נוצרים ודרוזים), כגון שפרעם, אבו סנאן; יישובים מעורבים הכוללים מוסלמים ונוצרים, כגון כפר כנא, טורעאן ורינה; ויישובים הכוללים רק אוכלוסייה מוסלמית, כגון באקה אל-ערביה, אום אל פחם. בידול זה על בסיס שיוך אתנו-לאומי יצר שונות מועטה בין היישובים, וגם ההבדלים ביניהם מבחינת התכנון והבנייה, כפי שנראה בהמשך, הם מזעריים. התפיסה העומדת בבסיס המדיניות הממשלתית מחזקת את הבידול הזה על בסיס החלטות ממשלה ייעודיות, הרואות בהן קבוצות של מיעוטים; ואילו גישת האוכלוסייה הערבית מכירה אמנם בשונות הבין עדתית, אך מעורדת גיבוש קולקטיבי של חברה שהדמיון בה הוא רב מן השונות, במיוחד בהקשר למרכיבי התרבות, הקרקע והתכנון.

תהליך העיור הסלקטיבי הביא לצמיחתן של ערי ביניים בעת שינוי המעמד המוניציפלי, מניהול על ידי מוח'טארים לייסוד מועצות מקומיות ולעיריות. עם הקמת המדינה נשארו באוכלוסייה הערבית שתי ערים קטנות (נצרת ושפרעם); כיום יש בה אחת עשרה עיריות. רק בארבע מהן קיימות ועדות מקומיות לתכנון ובנייה, והשאר שייכות לוועדות מקומיות מרחביות. על פי הרפורמה אמורות כל העיריות להשתייך לוועדות מקומיות לתכנון ובנייה, אך הדבר מתעכב. שאר 74 הרשויות המקומיות ממשיכות להיות מנוהלות על ידי ועדות מקומיות מרחביות. אמנם רוב היישובים הערביים נמצאים באזורי הפריפריה של המדינה, אך ביניהם קיימת שונות בגודל, במעמד המוניציפלי, בשיוך האתנו-עדתי, בחוסן הכלכלי וביציבות הניהולית.

הרשויות המקומיות הערביות מאופיינות בכך שהן נמצאות בדרגים הנמוכים של המדרג הסוציו-כלכלי, המהווה אינדיקטור לעוצמתה של החברה ברשות המקומית. על בסיסו מעניקה המדינה לרשויות המקומיות תמיכה תקציבית, ומערכת התכנון מתחשבת בו מבחינת קביעת מדרג הצפיפות, כפי שעשתה תוכנית מתאר ארצית תמ"א 35, שקבעה כי רשויות מקומיות המשתייכות לאשכולות הנמוכים (1-4) בסולם יקבלו הפחתה מתקנת בצפיפות המגורים בהן. הרשויות המקומיות הערביות נהנות מהפחתת הצפיפות הזאת גם על רקע שיטת הבנייה העצמית השכיחה בהן, שאינה מנצלת על תום את זכויות הבנייה המוקנות על פי תוכניות מאושרות. מקדם המימוש הנמוך של זכויות הבנייה, שהוא ביטוי לפער בין זכויות בנייה מוקנות על פי תוכניות מתאר מאושרות לבין מימוש זכויות אלה בפועל, מייצר מצב שהוא בבחינת דבר והיפוכו: מצד אחד קיימות זכויות בנייה מוקנות רזרביות, שאינן מנוצלות בגלל שיטת הבנייה, הבעלות על הקרקע, המחזור הדורי בבנייה למגורים ומיעוט הבנייה הקבלנית. מצד שני מייצר הדבר מחסור בשטחים לבנייה בגלל הבדלים בחישוב זכויות הבנייה בין מה שקיים בפוטנציאל לבין מה שזמין בפועל. התחשבות מועטה של מוסדות התכנון בהבדלים

אלה מהווה בעיה חמורה בתכנון היישוב הערבי ובכמות הקרקעות המוקצות לו לפיתוח. סוגיה זו מחייבת שינוי בתפיסת מוסדות התכנון ומציאת הסדרים הוגנים בעניינה. בבדיקת השוונות בין הרשויות המקומיות הערביות השייכות לאשכולות הסוציו-כלכליים הנמוכים התבררו התוצאות המסוכמות בטבלה 2 להלן. רק ארבע רשויות מקומיות נמצאות באשכול 5-6, והשאר הן רשויות מוחלשות יותר, דבר המשפיע לרעה על היקף הכנסותיהן העצמיות וגם על קבלת מענקי איזון, וכמו כן על יציבותן השלטונית והניהולית, בכלל זה מידת היערכותן למימוש הרפורמה בתכנון. אפיון המעמד הסוציו-כלכלי אינו סטטי אלא דינאמי, והתערבות נכונה מצד הממשל המרכזי או המקומי, בכלל זה התערורות קהילתית, עשויים לתרום לשינוי במיקום היישוב על הסולם הסוציו-כלכלי ולהביא לניוד יישובי על סקלת האשכול הסוציו-כלכלי. הביטוי לניוד זה הוא עלייה ברמת ההשכלה והתחזקות מעמד הביניים. בדיקת הנתונים של הפרופיל הסוציו-כלכלי המלא לפי סקירת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה<sup>5</sup>, מראה, שקיימת מגמת עלייה בדירוג (לפי הפרשי האשכול בין שנת 2008 ל-2013) בקרב חלק מהרשויות המקומיות הערביות. שינויים אלה מצביעים על התפתחות פנימית ביישובים הערביים מבחינת הירידה במספר הילדים במשפחה, העלייה ברמת החיים ובמדד ההשכלה ונגישות להזדמנויות תעסוקה, המאפיינים את צמיחתו והתפתחותו של מעמד הביניים. מסקנה זו נגזרת גם מן העלייה באחוז הנשים המועסקות בקרב הערבים ובמספר המועסקים במשלחי יד אקדמיים.

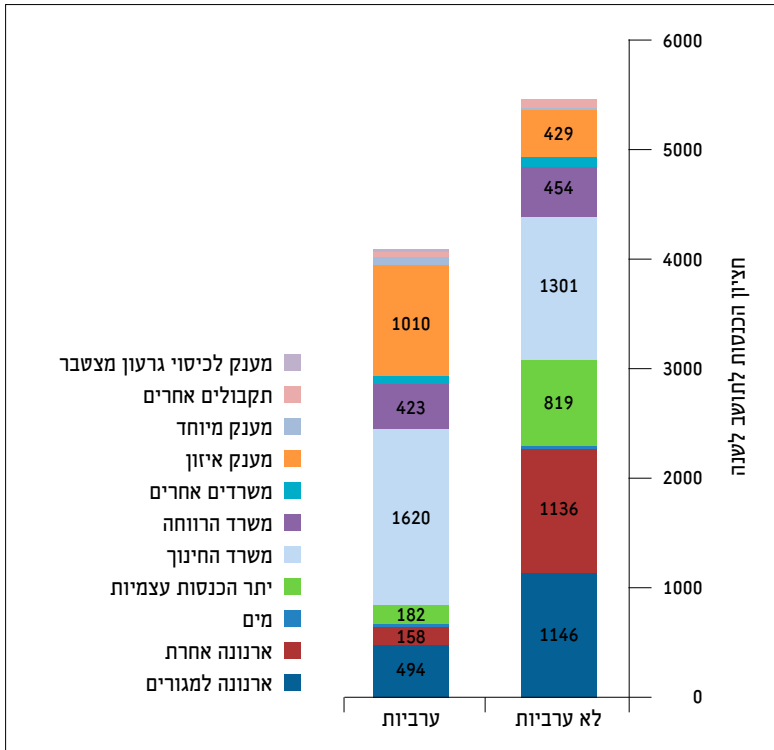
טבלה 2: התפלגות הרשויות המקומיות הערביות לפי דירוג סוציו-כלכלי, 2013

מספר רשויות מקומיות	אחוזים	אשכול סוציו-כלכלי
9	10.6	1
32	37.6	2
28	33.0	3
12	14.2	4
2	2.3	5
2	2.3	6

לפי מיקומה של רשות מקומית ערבית בדירוג הסוציו-כלכלי נקבע סל ההטבות שלו היא זכאית במסגרת תוכנית ההבראה. מיקום זה אינו רק תוצאה ישירה של מאפייני אוכלוסייתה ותכונותיה החברתיות, אלא גם של תנאיה המבניים. בסקירה שנערכה על

5 מדרד חברתי-כלכלי 2013 של הרשויות המקומיות הערביות, לפי סדר עולה של ערכי המדרד, ערך מדרד, דירוג ואשכול, שינוי דירוג ואשכול לעומת 2008. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מנת לבחון את כלכלת הרשויות המקומיות (להבי ורומנו, 2016) התברר כי קיים קשר בין מצבה הכלכלי של הרשות המקומית לבין גודל אוכלוסייתה וההוצאות לתושב. בבדיקת כל הרשויות המקומיות במדינת ישראל התברר כי 90% מאלה הנכללות בתוכנית ההבראה הן רשויות קטנות, שאוכלוסייתן מונה פחות מ-25 אלף תושבים. בקבוצה זו נכללות 78 רשויות מקומיות ערביות?, שהן כ-92% מהרשויות הערביות. במחקר זה נערכה השוואה בין רשויות מקומיות ערביות לרשויות מקומיות יהודיות והתברר כי הרשויות הערביות נחותות מן הרשויות המקומיות היהודיות מבחינת חציון הכנסות לתושב (ראו אזור מס' 3). אם נבחן את מפת הפריסה של הרשויות המקומיות לפי מדד הפריפריאליות ואת סיווגן לפי מעמד סוציו-כלכלי באשכולות 1-3, כ-90% מהן שייכות למגזר הערבי, לרבות הרשויות הברואיות והדרוזיות (בניטה, 2015:8). הפער בין הרשויות המקומיות היהודיות לרשויות המקומיות הערביות מתבטא בהכנסות העצמיות. בין 2003 ל-2013 גדלו ריאלית ההכנסות העצמיות לנפש ברשויות המקומיות הערביות בכ-55% והגיעו ל-1,469 ש"ח, לעומת 4,378 ש"ח ברשויות המקומיות היהודיות, ו-2,088 ש"ח ברשויות המקומיות היהודיות המשתייכות לאשכולות 1-6, שבהם נמצאות רוב הרשויות המקומיות הערביות. ממוצע ההכנסות העצמיות לנפש הגבוה ביותר בשנת 2013 בקרב הרשויות המקומיות הערביות נמצא ברשויות המקומיות במשולש (1,873 ש"ח) והנמוך ביותר כנגב (879 ש"ח) (גרה, 2016: 161), דבר המוכיח כי לתנאים המבניים, למיקום הגיאוגרפי ולמסורת המוניציפלית נודעת השפעה ניכרת על ההכנסות של הרשויות המקומיות, נוסף על מדיניות ההקצאה הממשלתית. עם זאת, החל משנות התשעים, נקטה ממשלת ישראל מדיניות מתקנת, הכוללת תוספות תקציב, בכל הקשור ברשויות המקומיות הערביות. תחום המענקים הממשלתיים (מענקי איזון) לרשויות המקומיות הוסדר בהתאם לקריטריונים שנקבעו על ידי ועדת גדיש בשנת 2004 ובהתאם לחוסנה הכלכלי של כל רשות (ככל שהרשות חלשה יותר ובעלת הכנסות עצמיות נמוכות יותר כך גדל נתח מענקי האיזון שהיא מקבלת). גם יכולת הגבייה של ההכנסות העצמיות גדלה בקרב הרשויות המקומיות הערביות, למרות שעדיין לא נסגר הפער בין המגזרים. דו"ח של מרכז המידע והכנסות לשנים 2014-2015 (אגמון, 2016) מראה כי הארנונה הממוצעת שנגבתה לתושב במגזר היהודי הייתה גבוהה פי 4.6 מאשר זו שנגבתה במגזר הערבי. כמו כן, מענקי האיזון הממוצעים לתושב במגזר הערבי היו גבוהים פי 3.7 מאלה שבמגזר היהודי. עם זאת מצביעה בדיקה של הנתונים, בהשוואה לדו"ח דומה מ-2010, על שיפור של ממש בגביית הארנונה ברשויות המקומיות הערביות. שיפור דומה נמצא גם בתחום של מענקי האיזון. בשנת 2009 הייתה הארנונה הממוצעת לתושב במגזר היהודי גבוהה פי 9.6 מאשר במגזר הערבי וכאמור ב-2014 ירד שיעורה לכמעט מחצית. הממוצע של שיעור מענקי האיזון מהארנונה בכל הרשויות הערביות ירד מ-294% בשנת 2009 ל-135% בשנת 2014.



איור 3: התפלגות הרשויות המקומיות הערביות לעומת הרשויות המקומיות היהודיות לפי חציון הכנסות לתושב לשנה ומקור הכנסה

מקור: להבי ורומנו, 2016: 25

מדיניות הביזור שמנהיג משרד הפנים כלפי הרשויות המקומיות מתבטאת בכך שחלק מהן מוגדרות כרשויות איתנות. בשנת 2014 אישרה הכנסת תיקון לפקודת העיריות (מס' 135) התשע"ד – 2014, שבו הוגדרו התנאים להכרזה על עירייה איתנה. תיקון זה מבחין בין רשויות בעלות יכולת כלכלית ואפשרויות ניהול עצמי לבין אלה החסרות את כל אלה. הרשויות המוכרזות על ידי שר הפנים כאיתנות מקבלות עצמאות גם בניהול הקרקע ובתכנון. בשנת 2015 הוכרזו 24 רשויות מקומיות כרשויות איתנות, בהן 15 עיריות, ארבע מועצות מקומיות וחמש מועצות אזוריות; בין כל אלה לא נמצאה גם רשות ערבית אחת.

שר הפנים יכול להמשיך לשלוט ברשויות המקומיות באמצעות כמה מנגנונים. לרשויות מקומיות גרעוניות יכול שר הפנים למנות חשב מלווה, שלו מוקנות סמכויות רחבות לפיקוח על התנהלותן. ביוני 2014 פעלו 74 חשבים מלווים בכ-30% מהרשויות בישראל, מתוכם 58 ברשויות מקומיות ערביות, המהוות כ-25% מכלל הרשויות

בישראל. מנגנון שחומרתו רבה יותר הוא פירוק הרשות הנבחרת ומינוי ועדה ממונה. בדצמבר 2014 פעלו בישראל 12 ועדות ממונות, מתוכן עשר במגזר הערבי ושתיים במגזר היהודי. מנגנון נוסף הוא תחום השיפוט, שהוא בעל משמעות תקציבית, תכנונית וטריטוריאלית תפקודית. מנגנון רביעי הוא העברת תקציבים באמצעות מענק איזון, או העברת תקציביות ייעודיות, וארנונה ממשלתית המשולמת על מתקנים ממשלתיים הנמצאים בתחומי שיפוט של הרשות המקומית. לשם הדגמה, בשנת 2014 הוערכו הכנסותיהן של הרשויות המקומיות מארנונה ממשלתית בכ-820 מיליון ש"ח; כ-58% מהכנסה זו מקורה משרד הביטחון. מנתוני מרכז המידע של הכנסת עולה כי 99.8% מהארנונה הממשלתית שולמו בשנת 2009 לרשויות מקומיות יהודיות, שמתגוררים בהן כ-85% מהאוכלוסייה. לרשויות המקומיות הערביות שולמו כ-0.02% מהארנונה הממשלתית (בניטה, 2015). מנגנון נוסף, עדיין בשליטתם של משרדי הממשלה, הוא מנגנון המימון התואם (matching) למימון שירותים ממלכתיים ברשויות מקומיות: כנגד כל שקל המוענק לרשות המקומית עליה להעמיד שקל אחד מהכנסותיה העצמיות. במחקר שנערך עבור מרכז השלטון המקומי התברר כי מנגנון זה מהווה לרשויות המקומיות הערביות חסם מרכזי בקבלת מימון ממשלתי, מנציח את חולשתן ומונע מהן להעניק סל שירותים לאזרחיהן (סנד ואחרים, 2016). מנגנון נוסף הקשור גם לתכנון מרחבי שבאמצעותו מערכת התכנון מאשרת תכניות ומחלקת את ייעודי הקרקע לפי היררכיה של תכניות מתאר מחייבות וכתוצאה מהחלטות תכנון מרחבי ארצי, מחוזי ומקומי נוצרים פערים בין רשויות מקומיות כפי שהסברנו קודם ונפרט בהמשך. קיצורו של דבר, אמנם השלטון המרכזי מנהיג מדיניות ביזור והקניית אחריות לשלטון המקומי, אך במקביל הוא משמר בידו את הכוח להפעלת מנגנונים מפקחים ומגבילים על רשויות מקומיות מוחלשות, החסרות יכולת מבנית ותפקודית לעמוד בדרישות התחרות עם הרשויות המקומיות החזקות, הנהנות ממדיניות הביזור. נקודת המוצא והזינוק של הרשויות אינה שוויונית, וגם בהמשך הדרך מתחזקות הרשויות המקומיות החזקות, והרשויות המקומיות המוחלשות מתקדמות בקצב איטי, שאינו עונה לצורכי התושבים, מה שגורם ותורם לכך שהן הופכות להיות תלויות יותר בשלטון המרכזי.

## 4.2 צמיחה ברשויות המקומיות הערביות

למרות המגבלות והחסמים הקיימים צומחות הרשויות המקומיות הערביות בקצב דיפרנציאלי, אך הן ערוכות להתקדם למצב של רשויות איתנות ולקראת ניהול עצמי גם בתחום התכנון והבנייה, אף על פי שעדיין אין הן יכולות להיענות לדרישות הרפורמה ללא תמיכה ממשלתית מסיבית. במקרים לא מעטים מתווה השלטון המרכזי מדיניות אוניברסלית, לא דיפרנציאלית, בלי להתחשב בהקשרים המבנים והתרבותיים

של הרשויות. מצב זה מתפתח עד כדי הטחת האשמות מצד השלטון המקומי הערבי, המציין כי הוא משתדל להתקדם ולשנות וליזום, אך חסמים מבניים חוסמים אותו. במילים אחרות: נציגי הרשויות המקומיות הערביות טוענים כי קיימת מדיניות מובנית שתכליתה להשאיר אותן תלויות דה־פקטו בשלטון המרכזי, למרות הכרזותיו דה יורה של השלטון המרכזי. ואילו השלטון המרכזי מטיח האשמות בשלטון המקומי הערבי ובחברה הערבית על כך שיש בהם פוליטיזציית יתר. האשמות הדדיות אלה מגבירות את אי האימון בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, ומשפיעות על האווירה הכללית של הפיתוח בקרב החברה הערבית. בטבלה 3 להלן נסכם מספר משתנים המצביעים על התמורות המתחוללות ברשויות המקומיות הערביות למרות החסמים המושפעים מהתמורות שהתחוללו בחברה הערבית שנסקרו קודם.

**טבלה 3: התפתחות בהכנסות ובהוצאות ביצוע תקציב הרשויות הערביות בישראל בין 2003 ל-2014**

2014	2013	2009	2003	מאפיין (כל הסכומים בשקלים ובמחירי 2013)
4,608	4,744	3,664	3,091	הכנסות לנפש בתקציב הרגיל
1,413	1,469	1,311	947	הכנסות עצמיות לנפש
30,7	28.6	35.8	31.0	שיעור ההכנסות העצמיות מהכנסות בתקציב הרגיל (%)
32,1	29.7	32.6	30.3	שיעור ההכנסות העצמיות מהכנסות בתקציב הרגיל (%) אזור הגליל
32,3	29.8	38.8	21.0	שיעור ההכנסות העצמיות מהכנסות בתקציב הרגיל (%) אזור המשולש
20,9	22.0	28.4	28.8	שיעור ההכנסות העצמיות מהכנסות בתקציב הרגיל (%) אזור הנגב
3,194	3,395	2,329	2,132	השתתפות הממשלה לנפש בתקציב הרגיל
893	897	684	780	מענק כללי לנפש
4,680	4,913	3,750	3,685	הוצאות כלליות לנפש בתקציב הרגיל
1,060	1,021	844	968	הוצאות לפעולות לנפש בתקציב הרגיל
1,956	1,893	1,395	1,374	הוצאות לשכר ומשכורת לנפש
1,228	1,309	957	749	הוצאות כלליות, השתתפויות והעברות לנפש

מקור: גרא, 2018; 181

מטבלה מס' 3 עולה כי אמנם התחוללו תמורות ושינויים בהכנסות ובהוצאות של הרשויות המקומיות בעשור האחרון, אך הן אינן יכולות לתת מענה לצרכים ולציפיות הגדלות והולכות של התושבים. כלומר, הרשויות המקומיות הערביות נותרו מוחלשות ועדיין אינן מצליחות להדביק את הפערים ולתת אמון במערכת השלטון המרכזי. השונות שנוצרה בין הרשויות המקומיות הערביות לבין עצמן לא תרמה להוצאת

רשויות מקומיות ערביות מסוימות ממעגל התלות הכלכלית, כולל התלות התכנונית. התמורות הפנימיות שהתחוללו ביישובים הערביים הביאו לעלייה ברמת השכלתם של התושבים ובהצמחת מעמד ביניים; ובמקביל להם מנסה הממשל המרכזי להגדיל את המשאבים המוקצים לרשויות המקומיות הערביות, אך כל אלה אינם מדביקים את השינויים החברתיים ואינם מצליחים לצמצם פערים, אלא להיפך: מצב זה מביא להתרחבות הפערים, מתכון בטוח ליצירת מתח על רקע גידול האוכלוסייה, שינויי אורחות חייה של האוכלוסייה והתגברות תביעותיה לקבלת הזכויות המגיעות לה מן המדינה.





## פרק 5: התפתחות התכנון הממוסד ביישובים הערבים

בבואנו לברר את היערכות הרשויות המקומיות הערביות להתפתחויות החדשות עלינו להבין את תהליך התכנון המתארי ליישובים הערביים. תכנון זה לא צמח מלמטה, מצורכיהם של היישובים הערביים, אלא היה כלי בידי השלטונות החיצוניים ששלטו באוכלוסייה וכפו עליה את הרצוי להם – את תהליכי המודרניזציה והעידור המודרניים. באוכלוסייה זו, שהייתה ברובה כפרית. התפתחו הערים הקטנות, שברובן לא היו אלא כפרים מורחבים, על בסיס כללים ומנהגים מקומיים, ועמדו בסימן היופי והאסתטיקה המקובלים בחברה הערבית, בהתאם לקצב הפיתוח הדרוש לה ולטכנולוגיות הבנייה המסורתיות שלה.

כל המבקש להבין את תפיסתה, עמדותיה וחששותיה של האוכלוסייה הערבית מן התכנון המתארי וממערכת התכנון המובילה אותו, חייב להביא בחשבון את ההקשרים הגיאופוליטיים ואת המאבקים הלאומיים והסוציו-תרבותיים שליוו את התפתחות התכנון שהשלטון הכלל-ארצי השתמש בו ככלי הסדרה והגבלה של הפיתוח המקומי. האוכלוסייה המקומית ראתה בו כלי המקפח אותה ומצמצם את הזדמנויות הפיתוח שלה ביישוביה. עד היום הזה, ולמרות התמורות שהתחוללו בו, עדיין חש הציבור הערבי בישראל את עצמו פגוע מהתכנון המתארי המפורט שאינו מותאם לצרכיו, ולא היה הוגן כלפיו. כך נוצר אי אמון בין התושבים לבין מערכת התכנון, הנותן את אותותיו עד היום ומהווה עכבה וחסם בפני היערכות הרשויות המקומיות לרפורמה בתכנון.

היישובים הערביים המסורתיים בארץ התפתחו ללא תכנון סטטוטורי. בשנת 1921 אישרו שלטונות המנדט הבריטי פקודת בניין ערים ראשונה בארץ, אך היא הייתה רלוונטית לשטח עירוני בלבד ונשאה אופי ריכוזי ביותר. עם אישורה של פקודת בניין ערים 1936 חל שינוי של ממש במדיניות התכנון המנדטורית, שינוי שהיו לו השלכות גם על היישובים הכפריים הערביים. בהתאם להוראות הפקודה הוכנו שש תוכניות מחוזיות, שחברו יחדיו לתוכנית ארצית כוללת. התוכניות הותוו ברוח התכנון המסדיר/ המגביל על ידי משטר קולוניאלי כדי להבטיח את שליטתו של הכובש. ברקע הכנתן של תוכניות מתאר מחוזיות אלה עמדו שיקולים בטחוניים והנחיות מגבילות פיתוח מחד גיסא, ומאידך גיסא הן הקפידו על קביעת הקריטריונים למתן היתרי בנייה על פי גבולות המרחבים לשימור ולהכנת תוכניות מתאר מקומית או מפורטת, וכל אלה כוחם היה יפה גם לכפרים, לא רק לערים (Razin 2015; Khamaisi, 1997). אישור

שש תוכניות המתאר האלה התעכב עד לשנות הארבעים והשפעתן נודעה בערים. ואילו בכפרים, שבהם ישב חלק הארי של האוכלוסייה הערבית, נקבע גבול פיתוח בנייה שרירותי ברדיוס שאינו עולה על 500 מ' ממרכז הכפר (שטח זה הוגדר כ"אזור פיתוח"). בעניין זה נקבע במפורש בתוכנית המחוזית כי יש להכין תוכנית מפורטת לכפרים (ח'מאיסי, 1990; Coon, 1992). עם זאת, רק למספר מצומצם של כפרים ערביים הוכנו תוכניות מפורטות; מדיניות התכנון המרחבית של השלטון המנדטורי כלל לא באה לידי ביטוי בפעילות התכנונית שנערכה בכפרים הערביים. לכן לא היו לכל הכפרים הערבים שנשארו בישראל לאחר הקמתה בשנת 1948 תוכניות מתאר מקומיות מאושרות.

הרציונל של התכנון, שהתגבש וצמח בבריטניה, ניטע בטריטוריות הקולוניאליות כחלק מתהליך חיזוק השליטה הביטחונית והמנהלית בהן. לפי פקודה בניין ערים 1921 החלה עריכת תוכניות מתאר מקומיות לערים, וגם הוקמו ועדות מקומיות לתכנון ובנייה כדי לממש את תוכניות המתאר באמצעות הוצאת היתרי בנייה. במקביל לכך החל תהליך הסדר מקרקעין הכולל את מיפוי הקרקעות ורישומן בטאבו (לפי פקודת הסדר ורישום מקרקעין 1921-1928), שכלל את ייסוד מחלקת המדידות (גביש, 1991). תהליך התכנון ליווה את תהליך הסדר המקרקעין בעיקר בערים. אז קיבלו גם הרשויות המקומיות/העיריות מעמד של ועדות מקומיות לתכנון ובנייה, המנהלות את התכנון המקומי לרבות חלוקה למגרשים (פרצלציה)). כאמור, בשנת 1936 חל שינוי מהותי במדיניות התכנון המנדטורית בארץ, אז התקבלה פקודת בניין ערים 1936, שכללה הכנת תוכניות מתאר מחוזיות לכל הארץ וגם עריכת תוכניות מתאר מקומיות ליישובים כפריים. פקודת בניין ערים זו המשיכה להיות בתוקף לאחר הקמת מדינת ישראל והיוותה בסיס לחוק התכנון והבנייה שאושר בכנסת בשנת 1965 תשכ"ה, מבחינת מוסדות התכנון, סוגי התוכניות, הסמכויות, הנהלים לביצוע, הפיקוח והענישה. חוק תכנון זה עודנו בתוקף עד היום הזה, ונערכו בו תיקונים והשלמות שמספרם הגיע עד עתה לכ-117 (מנהל התכנון, 2017).

המורשת התכנונית המנדטורית יצרה אפוא מערכת תכנון ממלכתית, ריכוזית ומורכבת של משטר כובש, הבא להבטיח קודם כול את שליטתו במנגנוני המנהל הציבורי ובאמצעותם באוכלוסייה המקומית ויישוביה. מורשת זו מפרידה בין תכנון הקניין לבין המיסוי מבחינה ניהולית ופרוצדורלית, אף על פי שהיא מחברת ביניהם בתוצאותיה. התפיסה התכנונית האומרת שהאינטרס הציבורי עדיף וקודם לאינטרס הפרטי עדיין שכיחה, דבר שהביא להפקעת קרקעות מבעלים פרטיים. במערכת תכנון היררכית זו הדרג הארצי הוא המחייב את הדרג שמתחתיו, היררכיה המבטאת את הרציונל של ממשל פטריארכלי, המשתמש במנגנוניים ליברליים מודרניים על מנת להבטיח את כפייתו על הפרט בעל הקרקע ועל הטריטוריה.

עם הקמת מדינת ישראל ויישום מדיניות ההפקעות, מצאה האוכלוסייה הערבית את עצמה מרוכזת בשוליים הגיאוגרפיים של המדינה, בעיקר בכפרים קטנים וביישובים חסרי תשתיות, נתונה למרותו של ממשל צבאי נוקשה. בשנים שליוו את הקמתה של מדינת ישראל היה התכנון ביישובים היהודיים בעיקרו תכנון יוזם עתיר משאבים, ואילו התכנון ביישובים הערביים התאפיין כתכנון מסדיר, שמטרתו העיקרית היא להגביל את התפשטות הבנייה ביישובים אלה. על מנת למנוע את התפרסותם ואת הבנייה הבלתי חוקית בהם היה הממשל הצבאי מעורב ישירות בהענקת היתרי בנייה, אף על פי שהדבר לא היה בסמכותו אלא בסמכות ועדות התכנון (ח'מאיסי, 1990).

## 5.1 התחלת התכנון ביישובים הערבים

מורשת התכנון המנדטורית הנהיגה את התכנון המתארי גם לאחר הקמת מדינת ישראל, דבר שקיבל ביטוי ממשי בחקיקת חוק התכנון והבנייה בשנותיה הראשונות של המדינה. בשלב ההוא עברו הערבים שנותרו בארץ היפוך סטאטוס ונעשו מרוב שליט למיעוט נשלט, וגם שאיפותיהם למימוש הפרויקט הלאומי של הקמת מדינה ערבית פלסטינית עם סיום המנדט נגוזו עם הטלת הממשל הצבאי עליהם בידי ממשלת ישראל, שהנהיגה כלפיהם מדיניות בקרה ופיקוח, ובכלל זה גם מדיניות של הפקעת קרקעות; היה זה תכנון מגביל מסדיר (בוימל, 2007). במקביל יושמה מדיניות של כינוס וריכוז האוכלוסייה הערבית, תוך שימוש בתכנון ככלי למניעת פיתוח והתרחבותה של האוכלוסייה הערבית. שליטת המדינה במשאבים, במיוחד משאבי הקרקע, למימוש הפרויקט של בניית המדינה היהודית החדשה יצר חוסר אמון של האוכלוסייה הערבית במסד ככלל, ובפרט במדיניות התכנון והפיתוח שלו, שיעדיה היו קודם כול ובעיקר לשרת את האוכלוסייה היהודית.

התכנון ביישובים הערבים התפתח מחוסר תכנון לתכנון מגביל מקפח, ובהמשך לתכנון מסדיר מתחשב. התפתחות זו הייתה מלווה בשינוי בדרכי השימוש בתכניות המתאר המקומיות - מתוכניות תיחום בנייה לתוכניות מתאר מקומיות, לתכנון אב ולתכנון מתארי, לתכנון כוללני ומפורט (ח'מאיסי, 2016).

## 5.2 שלבי התפתחות התוכנית ביישובים הערבים

את התפתחות התכנון ביישובים הערבים אפשר לסכם בארבעה שלבים, המתבטאים בארבעה מודלים של תכנון (ח'מאיסי, 2016).

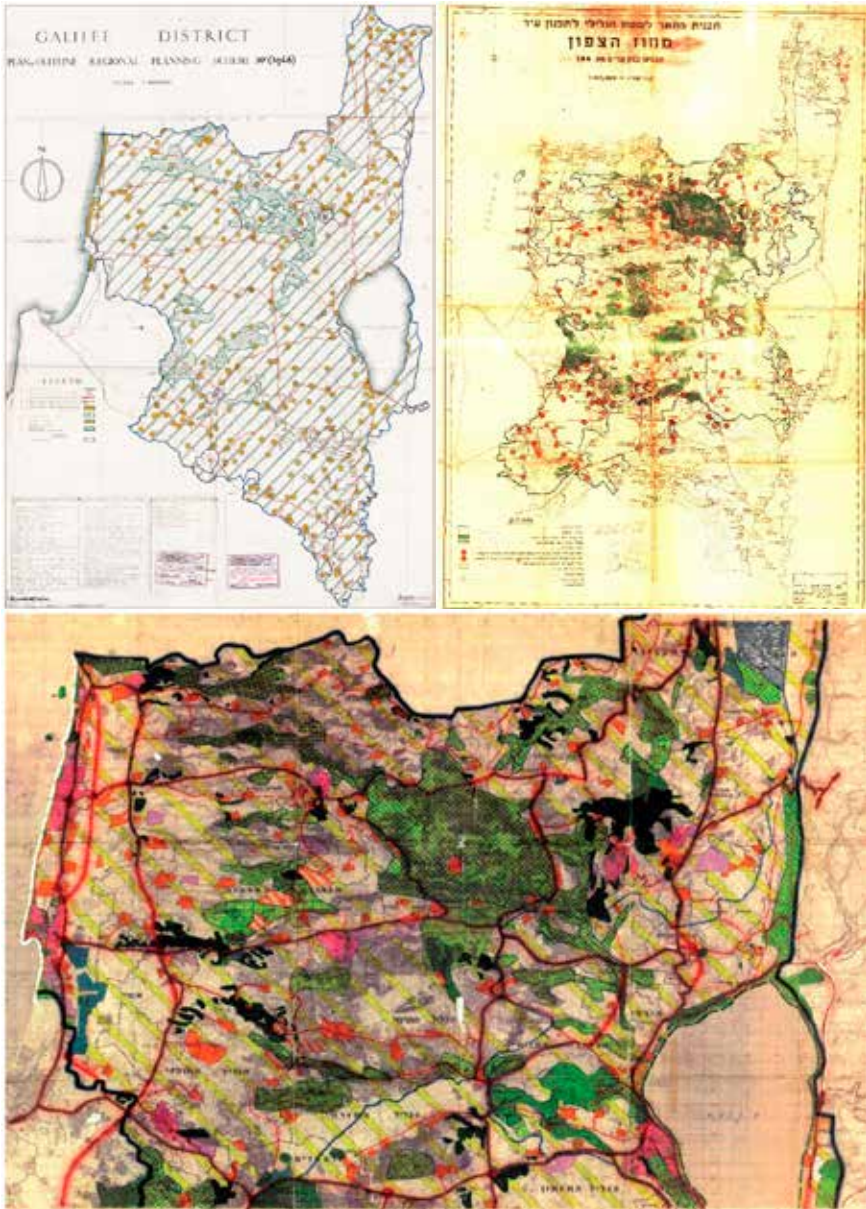
**תכנון תיחום והגבלת בנייה:** תכניות אלה הוכנו בימי הממשל הצבאי, בין 1957 ל-1965, לפני אישור חוק תכנון ובנייה 1965, בהתאם להנחיות פקודת בניין ערים

1936 המנדטורית, שנשארה בתוקף. הן נועדו לתחום את השטח המיועד לפיתוח ביישובים הערביים, להגביל את התרחבות השטח הבנוי של היישובים הללו ולעצור זחילה לשטחים חקלאיים בבעלות פרטית (ראו איור מס' 4). הן היו אמורות להוות תשתית להוצאת היתרי בנייה והסדרה מנהלית של הבנייה הקיימת (יום־טוב, 1985). אלא שהתכנון נערך ללא שיתוף התושבים ונכפה עליהם מלמעלה במטרה לייצר מסגרת שתקבע את המרחב המותר לפיתוח הכפר, ושמעבר לו ייאסרו הבנייה והפיתוח. התכנון לא התחשב בבעלות על הקרקע ובהסדרים הקיימים בחברה הערבית בעניין זה. על פי רוב לא כללו התוכניות את הבנייה הקיימת, והן עודדו את ציפופה של בנייה זו על ידי הקניית שיעורי זכויות בנייה גבוהים בגרעין השטח הבנוי (ראה איור מס' 5). מטרתן הייתה כאמור עיבוי השטח הבנוי והנחת תשתית חוקית להנפקת היתרי בנייה בהתאם לפקודת תכנון ובניין ערים 1936 (חמאיסי, 1990; Razin, 2015). תוכניות אלה נתפסו בקרב התושבים כאמצעי להגבלת הפיתוח, לצמצום תחומי השיפוט של היישובים, ואף להפקעת קרקעות פרטיות.

**תכנון מגביל מסדיר**; זהו השלב השני בהכנת תוכנית מתאר מקומית ליישוב שהחל לגדול ולעבור תהליך עיור עצור, שאינו מלווה בהגירה מהיישוב החוצה או בקליטת מהגרים אליו. תכנית מתאר זו הוכנה על פי דרישות חוק תכנון ובנייה 1965, המחייב את הוועדה המקומית להכין תוכנית מתאר מקומית ליישובים במרחב התכנון שנקבע לה תוך שלוש שנים מהכרזה על הקמת מרחב התכנון מקומי וקביעת גבולותיו. התפיסה התכנונית של אזור בתוך תוכנית המתאר וקביעת הנחיות לתכנון והוצאת היתר בנייה לפי תוכנית זו כללה גישה דואלית של עידוד ודחיפה לפיתוח לפי מתכונת עירונית מודרנית, עם זאת התוכנית אינה מחלקת חלקות קרקע למגרשים (פרצלציה) וממשיכה להתבסס על מבנה חלקות הקרקע שהתפתח במתכונת הכפרית המקובלת מדורי דורות. הניוד בין המתכונת הכפרית למתכונת העירונית יצר בסיס תכנוני מעוות, שאינו עונה לצורכי הפיתוח של היישוב מחד גיסא, ומאידך גיסא אינו כולל קרקעות בבעלות פרטית הדרושות לפיתוח מידי. התוצאה היא המשך בנייה ופיתוח לא מתוכננים וחריגות מן התוכניות שאושרו, לרבות בנייה ללא היתר מחוץ לקו הגבול הכחול, התוחם את גבולות הפיתוח על פי התכנון המגביל המסדיר. מערך הדרכים במקרה זה התבסס על דרכים קיימות (ראו איור מס' 6). הדרכים המוצעות על פי התוכנית לא יושמו, וגם שטחי ציבור המיועדים להפקעת קרקע פרטית לא הופקעו, כי הרשויות המקומיות (שלא שותפו כאמור בהכנת תוכניות אלה) ראו בהן תוכניות המקצות שטחים מועטים מדי לפיתוח, תוך כדי אפליה לא צודקת בין בעלים שונים על הקרקע.

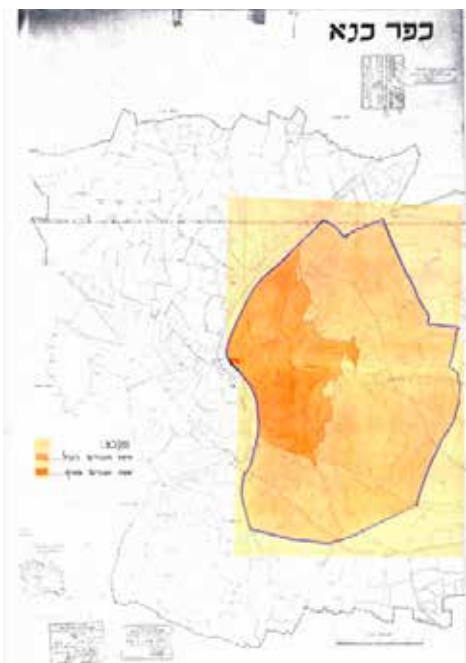
**תוכניות מגבילות, מסדרות ומעבות**: זהו תכנון הממשיך את התכנון של עשור שנות השבעים למאה העשרים. שלב זה החל בשנות השמונים המאוחרות, ובראשית שנות התשעים נרשמו יוזמות להכנת תוכניות מתאר מקומיות מרחיבות ותוכניות מתאר

פרק 5: התפתחות התכנון הממוסד ביישובים הערבים

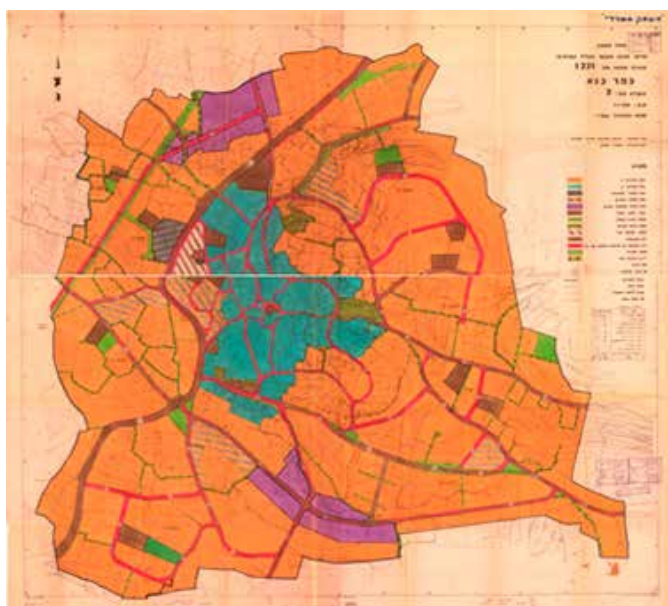


איור 4: תוכנית המתאר המנדטורית של מחוז גליל 50/42/RP לעומת תוכנית מחוזית ששינתה את התוכנית המנדטורית, ותוכנית תמ"מ 2 של מחוז צפון, ששינתה את התוכניות הקודמות. האיור נועד להמחשה.

פרק 5: התפתחות התכנון הממוסד ביישובים הערבים



איור 5: תוכנית מתאר מקומית תיחום בנייה ג/429 של כפר כנא, שאושרה בשנת 1961. האיור נועד להמחשה.



איור 6: תוכנית מתאר מקומית כפר כנא מספר ג/1231, שאושרה בשנת 1979. האיור נועד להמחשה.

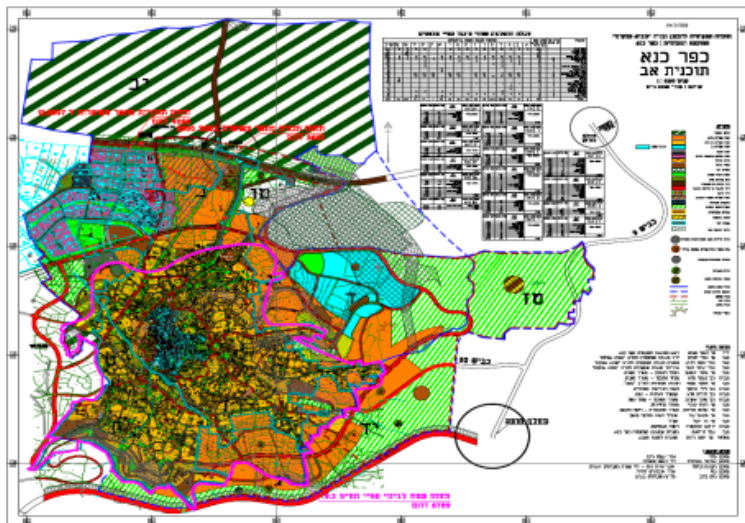
מאושרות להגדלת השטחים המיועדים לפיתוח ביישובים הערביים. מוסדות התכנון החלו להפנים את הצורך לממש הנחיות תכנון הכוללות ייעוד שטחים לצורכי ציבור לרבות שטחים ציבוריים פתוחים, וכן פיתוח מערך דרכים תקני ורחב, הכולל איים ירוקים. בשלב זה העמיקו גם מודעות הציבור להרחבת תחומי התכנון של היישובים וגם המודעות לצרכיו של תכנון יישובי על מנת להגן על הבנייה ללא היתר התפתחה בקרב הציבור בכלל וראשי הרשויות בפרט, כמו כן גדלו הדרישות לייעוד שטחים לצורכי ציבור. אך האוכלוסייה המקומית העדיפה ייעוד שטחים לפיתוח המגורים בשל הצורך הדחוף בכך. תוכניות אלה נערכו גם במסגרת ועדות ציבוריות שביקשו לפתור את בעיית הבנייה הלא חוקית במגזר הערבי ולצמצם את שיעורה. לכן נקבעו גבולותיהן של תוכניות אלה בהתאם למיקום הבניה הקיימת (ראו איור מס' 7). מנהל מקרקעי ישראל הוא שיוזם ברוב במקרים את הכנתן של תוכניות מפורטות, או לחלופין את הרחבת תוכניות המתאר המקומיות על קרקעות בבעלות מדינה.

**תכנון מפתח מותנה באמצעות תוכניות אב ומתאר כוללניות.** זהו שלב חדש, שאפשר לראות בו שלב רביעי בתכנון היישוב הערבי (ח'מאיסי, 2016). תחילתו בראשית שנות האלפיים, והוא מציין את ראשיתה של יוזמה ציבורית ממשלתית להכנת תוכניות אב ותוכניות מתאר מקומיות ליישובים ערביים רבים. התוכנית הממשלתית קיבלה ביטוי



איור 7: תוכנית מתאר כפר כנא ג/8588 שאושרה בשנת 1999. האיור נועד להמחשה.

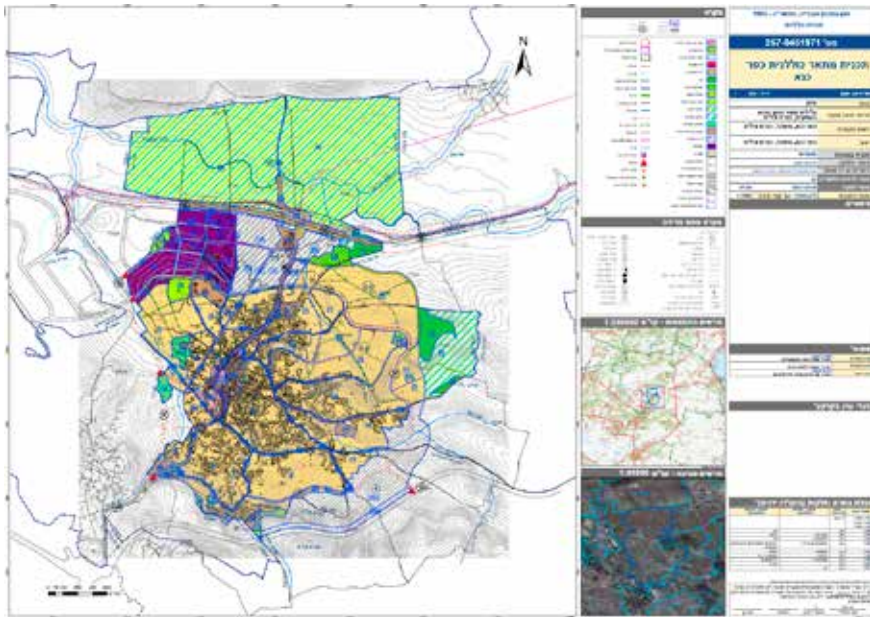
בפרויקט תכנון של 34 יישובים ערביים ביוזמתם של משרד ראש הממשלה, מנהל מקרקעי ישראל, משרד הפנים והרשויות המקומיות. בעקבותיה נרשמה יוזמה של משרד הפנים ורשויות מקומיות, שכללה הכנת תוכניות מתאר לחמישה אשכולות של כ-20 יישובים ערביים. בד בבד עם כך החלו כמה מן הוועדות המקומיות המרחביות, לצד רשויות מקומיות אחדות, בהכנת תוכניות מתאר ליישובים המתוכננים על ידי ועדה מקומית. למשל, הרשות המקומית מבוא העמקים הכינה תוכניות אב ליישובים המנוהלים על ידה, כמו כפר כנא (ראה איור 8), משהד, רינה ועין מאהל. מאז מימוש הרפורמה בתכנון החלה התוויית תוכניות מתאר כוללניות ליישובים הערביים. בעשור האחרון מקודמות תוכניות מתאר כוללניות לכמעט שליש מן היישובים הערביים (ראו פירוט ונתונים בהמשך). יוזמות אלה, מלמעלה ומלמטה, יצרו שפה חדשה של תכנון היישובים הערביים. השפה והתכנים מחברים בין שלוש הרמות של תכנון מקומי, מחוזי וארצי. הרמה הראשונה: הכנת תוכנית אב כלל-יישובית, שאינה מקבלת מעמד סטטוטורי אך היא מאומצת על ידי הרשות המקומית ומוסדות התכנון ותהווה מסמך מדיניות כולל לפיתוח היישוב בשני העשורים הבאים. תוכניות אלה נועדו לזהות את לחצי הפיתוח ביישוב הערבי הכפרי העובר תהליך של עיור (אורבניזציה), ולהבטיח את הקצאת השטחים לפיתוח מגורים, לפיתוח כלכלי ולפיתוח לצורכי ציבור ושטחים ציבוריים פתוחים, שיספקו את החסר ויענו לצרכי הגדלים של היישוב.



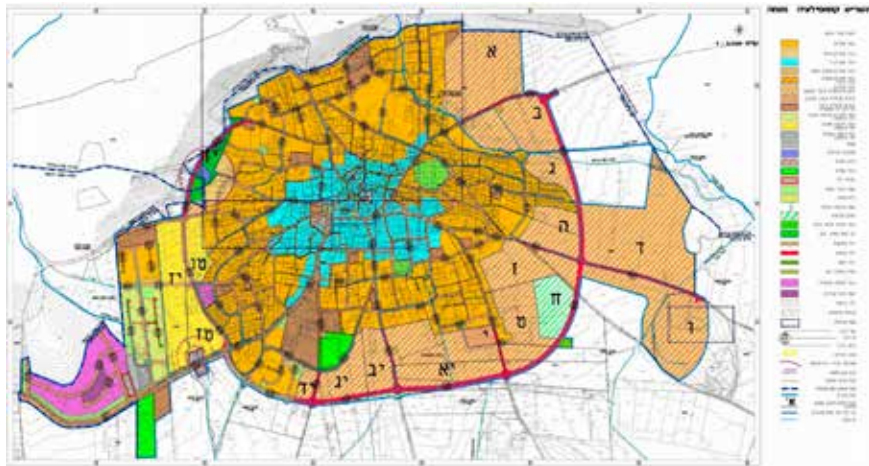
איור 8: תוכנית אב של כפר כנא שהוכנה בשנת 2003 ואומצה עקרונית על ידי הרשות המקומית ומוסדות המהווה בסיס להכנת תוכניות מפורטות ובסיס להכנת תוכנית מתאר כוללנית ליישוב. האיור נועד להמחשה.



**הרמה השנייה:** קידום תוכנית האב לתכנית מתאר כוללנית סטטוטורית (ראה איור 9 ואיור 10). תכנית זו קובעת את גבולות הפיתוח של היישוב לקראת שני העשורים הבאים, פיתוח הכולל את תכנון הקיים והחדש ופיתוח שכונות בשטחים חדשים שאינם בנויים. המשמעות אינה בהכרח שאפשר יהיה להוציא לפיה היתרי בנייה, אלא היא תדגיש את חשיבות קביעת שטחים המיועדים לפיתוח יישובי, והתוויית השלד הציבורי הכולל מערך דרכים ראשי, תכנון השטחים המיועדים למבני ציבור ותכנון השטחים הציבוריים הפתוחים. התוכנית קבעה את חלוקת שטחה של תוכנית המתאר למתחמים לשם הכנת תוכניות מפורטות. תוכנית המתאר הכלל יישובית לא איתרה שטחים ציבוריים פתוחים מקומיים, אלא קבעה הנחיות פרוגרמטיות לכל מתחם ואת כמות השטחים הציבוריים שיש לייעד לו, וזאת גם כדי למתן את ההתנגדויות לתוכנית.



איור 9: תוכנית מתאר כוללנית של כפר כנא שבהכנה 2017, שאומצה עקרונית על ידי הרשות המקומית ומוסדות התכנון ונמצאת לקראת אישור להפקדה. היא מהווה בסיס להכנת תוכנית מפורטת על פי מתחמים הכוללת הנחיות של איחוד וחלוקה. האיור נועד להמחשה.



איור 10: דוגמה נוספת של תוכנית מתאר כללית איכסאל מספר ג/16578, שהוכנה במסגרת פרויקט האשכולות והתבססה על תוכנית אב שפותחה לתוכנית מתאר שטוטורית, הכוללת חלוקה למתחמים לתכנון מפורט על בסיס איחוד וחלוקה. האיור נועד להמחשה.

**הרמה השלישית:** הכנת תוכניות מפורטות למתחמי תכנון, שגבולותיהם נקבעו בתוכנית מתאר כללית או כוללנית. תוכניות אלה זיהו את הצרכים לשנת יעד מסוימת על פי תוכנית אב ותוכנית מתאר מאושרות. במקרים רבים כללו תוכניות מפורטות אלה את הרחבתם של השטחים המיועדים לפיתוח, וכן שינוי ייעוד של תוכניות ארציות ותוכניות מחוזיות, בכלל זה גם שינוי ייעוד של תוכניות מקומיות.

התמורות בהכנת תוכניות המתאר והתוכניות המפורטות ליישובים הערביים ממשיכות ללבוש ולפשוט צורה. עד שנות התשעים של המאה העשרים הן היו כלליות יותר ולפיכך גם גמישות יותר. מצב זה השתנה, וכיום כללים אוניברסליים הם המנחים את עבודת מוסדות התכנון המושתתות על המבא"ת (ראשי תיבות של מבנה אחיד להכנת תוכניות מתאר), שנכנס לתוקף בשנת 2006 ומקיף את היישובים הערביים. מאז שנת 2000 גברה מודעותם של מוסדות התכנון, ואתה גם מודעותן של הרשויות המקומיות, לצורך ביישום הנחיות תכנוניות אוניברסליות, המחייבות ייעוד והקצאת שטחים ציבוריים בתוכנית המתאר. גם ברמה המקומית החלו נציגי הרשויות המקומיות לפתח מודעות גוברת לצורך בייעוד שטחים ציבוריים פתוחים, דרכים, וכו', ולראות בשטחים אלה צורך חיוני לפיתוח היישוב ויצירת מענה הולם לפיתוחו. מקצת מבעלי הקרקעות החלו לייחס חשיבות לקרקע שבבעלותם לא רק בממד הערכי הנורמטיבי, אלא גם בממד הנדל"ני; נכונותם להפריש קרקע לצורכי ציבור גברה עם השבחת הקרקעות שבבעלותם. מוסדות התכנון אינם מאשרים תוכניות ללא יצירת מענה הולם של שטחים

מיועדים ומוקצים לצורכי ציבור, גם כאלה הלקוחים מקרקעות בבעלות פרטית. במקביל חלקם של בעלי קרקעות החלו להיות מודעים להשכחה שנוצרת לקרקע הפרטית עת שמייעדים שטחים לצורכי ציבור ראויים על פי התקנות וההנחיות האוניברסליים של מוסדות התכנון, מה שתרים להפחתת התנגדותם להפרשת חלק מקרקעותיהם לצורכי ציבור. השלב השלישי של תהליך הכנת התוכניות ליישובים הערביים מקיף גם הכנת תוכניות מתאר כוללניות בהתאם לרפורמה במערכת התכנון על פי תיקון 101 ו-104 לחוק התכנון והבנייה – 1965. תיקונים אלה מהווים את התשתית לרפורמה בתכנון ובאישור תוכניות על ידי מוסדות התכנון, וגם בהכנת תוכניות מתאר מפורטות המוגשות לותמ"ל (ראשי תיבות של "הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים למגורים").

מן הראוי לציין כי התפתחות שלבי התכנון אינה ייחודית ליישובים הערביים והיא נהוגה גם ביישובים היהודיים. כלומר: המעבר מן השלב של בניית האומה או של ההתיישבות, הניכוס והייחוד לשלב התשתיות בדור הרביעי על פי פייטלסון (2012) מקביל לפיתוח שלבי התכנון ביישוב הערבי. אך ההבדל הוא שהיישובים הערבים נפגעו מן התכנון שנערך להם, ואילו ליישובים היהודיים סייע התכנון בהתפתחותם. המדיניות הדואלית, המפלה לרעה את היישובים הערבים, מתבטאת לא רק בקיום או אי קיום תוכניות אלה, אלא גם בתוכניהן ובהיקף שטחיהם המיועדים שאינם מתחשבים בצורכי האוכלוסייה הערבית; דבר זה מייצר תחושה (המעוגנת במציאות ובעובדות) של חוסר צדק תכנוני (ח'מאיסי, 2017). תחושה זו מלווה עדיין את הציבורי הערבי, שאינו נותן אמון בכוונותיה של המערכת הממסדית התכנונית.

בשלב הרביעי בהכנת תוכניות המתאר ביישובים הערביים החלה המדינה לחולל שינוי בתפיסה ובתהליך התכנון, דבר שעשוי לענות יותר על הצרכים ההתיישבותיים, גם אם באופן חלקי. השינוי כלל הכנת תוכניות יזומות לשטחים בבעלות המדינה ובגבולות תכניות המתאר המקומיות, וכן תוכניות מפורטות להקמת שכונות חדשות ביישובים הערביים גם על קרקעות שבבעלות המדינה, הגובלות בתוכניות מתאר מאושרות ומהוות הרחבה להן. כך החלו לנשב רוחות חדשות בקרב חלק גדול מהציבור הערבי, שראה בתכנון כלי יעיל לפיתוח יישוביהם ומתן מענה לצורכי האוכלוסייה המקומית, וניצני נכונות של שותפות בתכנון.



## פרק 6: בעייתיות ומורכבות התכנון ביישובים הערבים

בציבור הערבי שכיחה הטענה כי התכנון ביישובים הערביים צריך להיות שונה מאשר זה שבשאר היישובים בארץ. ונשאלת השאלה מה אמור להיות הדבר המבדיל והמייחד את התכנון ביישובים הערביים משאר היישובים בישראל, או ממקומות אחרים? מיותר לציין כי היישובים הערביים, שמספרם כיום עולה על 133, אוכלוסייתם מונה כמיליון וחצי נפשות וגודלם נע מעיר המונה כ-80 אלף תושבים לכפר המונה כאלף נפשות, אינם עשויים מעור אחד: בכל תוכנית מתאר מקומית נוכל למצוא מרכיבים ייחודיים, שצוותי התכנון אמורים להביאם בחשבון ולייצר פתרונות והסדרים תכנוניים המותאמים לקונטקסט המקומי. עם זאת לימוד תהליך התכנון ביישובים הערבים דרך מספר תכניות מובילים אותנו לסכם מספר בעייתיות ומורכבות במצב ומעמד היישובים הערבים המחייבים התייחסות שונה לקראת היערכות מערכת התכנון לדיפרנציאליות זו.

להלן ננסה לסכם כמה נקודות המעכבות את פיתוחו של תכנון ההולם את צורכיהם של היישובים הערביים. מיותר לציין כי נקודות בעייתיות ומורכבות אלה הן דינאמיות ומשתנות עם ההתפתחות הסוציו-תרבותית והסוציו-כלכלית של היישובים, והן מושפעות מגורמים מבניים והתנהגותיים ומתפקודיים חיצוניים ופנימיים. נקודות אלה משקפות חלק מהבעייתיות והמורכבות הקשורה לדיון שלנו בעניין היערכות מערכת התכנון והרשויות המקומית ליצירת מענה לצורכי האוכלוסייה המשתנים.

### 6.1 משטר המקרקעין ביישובים הערבים

מדיניות המקרקעין בישראל ממשיכה את מדיניות משטר המקרקעין העות'מאני והמנדטורי, שמטרתה לרשום את הקרקעות על שמות בעליהן ולתחם את גבולות החלקות מחד גיסא, ומאידך גיסא לאתר את הקרקעות שבבעלות המדינה. נקדים ונציין שיש קשר הדוק בין מדיניות התכנון לבין מדיניות המקרקעין: לאחר חקיקת חוק זכויות האדם וחירותו נעשתה כל פגיעה בזכויות הקניין קשה יותר, והרשויות החלו להתחשב יותר בבעלות על הקרקע. כמו כן, המערכת התכנונית הכשירה יוזמות תכנוניות באמצעות הרפורמה של מערכת התכנון לאחר תיקון 43 לחוק תכנון ובנייה (אלתרמן וגבריאלי, 2008).

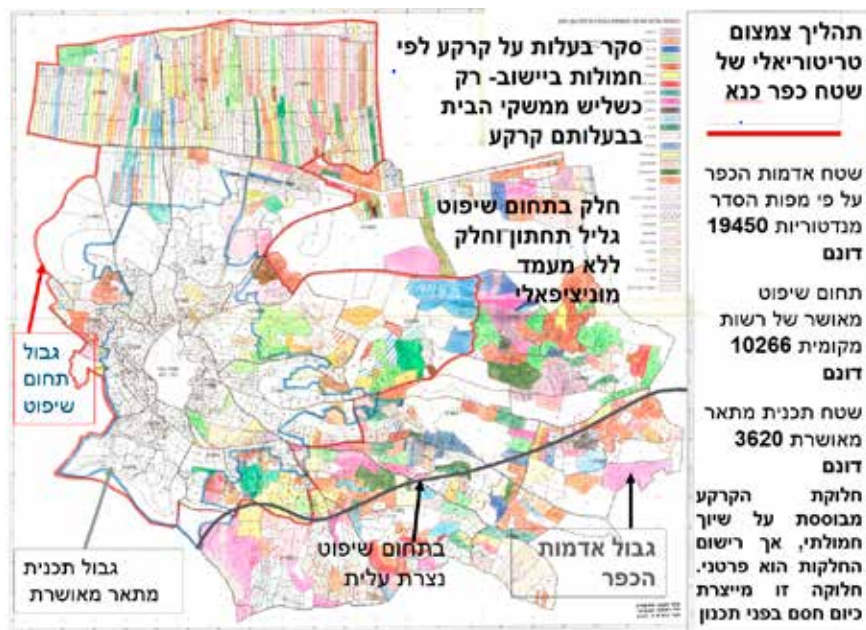
מדיניות המקרקעין הממלכתית בישראל, למרות התמורות שחלו בה, עדיין מהווה אמצעי בסיסי לארגון מרחבי, מאפשרת הזדמנויות פיתוח ומנחה את התכנון הארצי, המחוזי והמקומי. מדיניות זו כוללת שלושה מרכיבים: הבעלות על הקרקעות, התכנון והניהול המוניציפלי. מרכיביה של מדיניות מקרקעין אלה עדיין מרוכזים בידי הממשל המרכזי, המעצב באמצעותם את המרחב היישובי הארצי והאזורי ומייצר דיפרנציאליות בין יישובים ובין קהילות.

בתחום הבעלות חוקקה המדינה את חוק יסוד מקרקעי ישראל, שבאמצעותו הוקם הגוף הממלכתי "מנהל מקרקעי ישראל" (ממ"י), הנקרא כיום "רשות מקרקעי ישראל" (רמ"י), שהיא בעלת השליטה והניהול בכ-93% משטח המדינה. חלק משטח זה עבר תהליך הפרטה, או הוחכר לבעלים פרטיים, ובו קיימים שימושים למגורים ולפרויקטים כלכליים, או שהוא מוחכר לרשויות המקומיות להקמת פרויקטים ציבוריים. שליטתה של מדינת ישראל ברוב הקרקעות במדינה היא תהליך היסטורי וגיאופוליטי. חלק מקרקעות אלה, שהן כיום בבעלות המדינה, מקורן בקרקעות שהיו מלכתחילה בבעלות אזרחים ערביים; הן הופקעו מבעליהן הערביים על פי חוקים וטיעונים שונים, בעיקר בשלושת העשורים הראשונים להקמת מדינת ישראל. חלק אחר מקורו בהפקעת קרקעות של פליטים פלסטיניים שגורשו וברחו במהלך מלחמת 1948 ואחריה; חלקם עדיין עקורים ומוגדרים כפליטי פנים: הם אזרחי המדינה אך אינם מורשים לקבל בחזרה את נכסי דלא נידי שלהם (ח'מאיסי, 2016א). הפקעות אלה צמצמו את שטחי הקרקע שבבעלות אזרחים ערביים, בכלל זה באזור הסמוך לשטח הבנוי של יישוביהם, ויש להן השלכות על תפיסת האזרחים הערביים את התכנון והעשייה של מערכת התכנון.

ובכלל, נושא הבעלות על הקרקעות ביישובים הערביים הוא גורם מעכב בולט בפיתוחן של תוכניות מתאר ותוכניות מפורטות ביישובים אלה. מרבית הקרקעות ביישובים הערביים הנכללים בתחום תוכניות המתאר נמצאות בבעלות פרטית, ועם זאת הן מוחזקות על ידי אחוז קטן של האוכלוסייה. לקרקעות רבות יש בעלים רבים והחלוקה ביניהם לא נעשתה על פי כללי תכנון העשויים לאפשר את ניצולן, וכפועל יוצא מכך אף קיים מחסור בתוכניות איחוד וחלוקה מחדש. במקרים רבים בעלי הקרקעות הם בני חמולה מסוימת, המתנגדת להפרשתן לצורכי ציבור או להתוויית דרך העוברת בהן מחשש שתשמש לצורכיהן של חמולות אחרות ביישוב והדבר עלול להיות סותר את התכנון המודרני אשר מתייחס יותר לצורכי הפרט וטובת הקהילה.

מצד שני, שליטת המדינה בקרקע כבעלת קרקעות וכמנהלת, שבידה היכולת לקבוע מדיניות הקצאה ומיסוי, אפשרה לה לנהל מדיניות תכנון פסי יזום פיתוח, הכוללת הקמת יישובים יהודיים והרחבת יישובים קיימים על ידי הקצאת שטחים לשכונות חדשות, תשתיות לאומיות ופרויקטים כלכליים מחד גיסא, ומאידך גיסא הגבלת פיתוחם של היישובים הערביים באמצעות תכנון תוחם, מגביל ומסדיר. מה עוד, עת הקמת רשויות

מקומיות ביישובים הערביים נקבעו גבולות תחומי שיפוטן, שכללו שטחים יחסית קטנים ותרמו להגבלת פיתוח היישובים הערבים (ראה איור 11). שליטת המדינה בקרקע תרמה לעצב ולקבוע מפת תחומי שיפוט של רשויות מקומיות, בכלל זה ערביות.



איור 11: מפת מסגרת אדמות הכפר של כפר כנא לאחר ההסדר, המציגה את מודל חלוקת הקרקע לפי גושים וחלקות. על המפה סומן תהליך צמצום השטח על ידי הפקעות ועל ידי החלטות מנהליות ממשלתיות, אשר יצרו חוסר צדק חלוקתי ותכנוני על רקע צמצום מכון מצד המדינה של קרקעות היישוב לטובת נצרת עלית מדרום וייזום תשתיות ארציות כגון דרכים, קווי חשמל, קווי גז, והשאר שטח ללא מעמד מוניציפאלי במזרח היישוב על אדמות בבעלות ובחזקת תושבי כפר כנא.

## 6.2 צמצום שטח הקרקע של הרשויות הערביות

יש כמה גורמים המשפיעים על צמצום שטח הקרקע שבבעלות אזרחים ערביים, ביניהם גם הקרקעות המתוכננות לפיתוח על פי תוכניות מתאר מאושרות ואלה הנכללות בתחומי השיפוט של הרשויות המקומיות הערביות. צמצום השטח מגביר את התחרות על אחזקת השטח הנשאר וזה שיש בו פוטנציאל לשימוש הפרט, החמולה או הקולקטיב הקהילתי השיוכי. בעיית הצמצום בשטח מתעצמת כאשר מתרחב המחסור עקב אי הקצאה מספקת של קרקע על ידי המדינה, שהיא בעלת קרקעות רבות, לטובת התושבים הערביים מחד גיסא, ומאידך גיסא הגבלת פיתוחן והתרחבותן של הקרקעות באמצעות מנגנון תכנון מתארי, הוצאת שטחים מתחום שיפוטו של היישוב, והכללתם בתחום

שיפוטן של רשויות מקומיות אזוריות יהודיות סמוכות (ראה איור 11); דבר זה מגביר את תחושת המצור. מציאות זו של מחסור ותחושת מצור בקרב האזרחים הערביים היא רקע לשיח ופרקטיקה החוששים מתכנון שאינו הוגן וצודק, הואיל ותכנון זה אינו כולל את "אדמות הכפר" של האוכלוסייה הערבית, כפי שיובהר להלן. כאמור, כך מתעצמות מציאות המחסור והרגשת המצור. מציאות זו יצרה שיח ותחושת קורבניות שמקורה במדיניות המקרקעין והתכנון הארצי והמחוזי (שהביאה למצב המחסור); הרגשת המצור והיווצרות רגישות יתר בקרב האוכלוסייה הערבית בעניין צמצום הקרקעות בתחומי שיפוטן והדרתן מניכוס וניהול המרחב הציבורי.

צמצום השטח המאפשר פיתוח לרשויות מקומיות ערביות קשור קשר הדוק לקביעת תחומי השיפוט שלהן. המדינה פועלת להקמת רשויות מקומיות על מנת שתוכל להסמיך אותן לנהל את הפיתוח המקומי ולספק שירותים מקומיים לאזרחי היישובים הללו. שר הפנים הוא המוסמך לקבוע את תחום השיפוט של הרשות המקומית או לתקן אותו. והנה, לא אחת מסתבר שקביעת תחום השיפוט של רשות מקומית מסוימת אינו כולל את המסגרות הקרקעיות של "אדמות הכפר" ביישובים הערביים; חלק גדול מאדמות הכפרים הערביים שנשארו נכללים בתחום שיפוטו של יישוב יהודי או של מועצה אזורית יהודית. בחינת תחום השיפוט שנקבע לרשויות המקומיות הערביות בהשוואה לתחום המסגרת הקרקעית שלהם מראה כי בשום יישוב ערבי לא נכללו כל "אדמות הכפר" בתוך תחום השיפוט של היישוב. בבדיקה שערכנו במטרה לאתר את היקפם של תחומי השיפוט של 78 רשויות מקומיות ערביות בשנת 2006, שהיוו כ-93% מהרשויות המקומיות הערביות, התברר כי סך כל תחום השיפוט בהן הוא 617,011 דונם, המהווים כ-3% משטח מדינת ישראל, ואילו האזרחים הערביים המתגוררים ברשויות מקומיות אלה מהווים כ-14% מאוכלוסיית המדינה. בחינת התפלגותה של הבעלות על הקרקע באותן 78 רשויות מעלה כי רק 310,763 דונם, המהווים כ-50.4% משטח השיפוט שלהן, הם בבעלות פרטית; 235,154 דונם, המהווים כ-38.1% משטח שיפוטן, נמצאים בבעלות המדינה וקק"ל ומנוהלים בידי מנהל מקרקעי ישראל; ב-65,574 דונם, המהווים כ-10.6% משטח השיפוט שלהן, הבעלות נתונה עדיין במחלוקת בין אנשים פרטיים לבין המדינה, ורק 5,520 דונם, המהווים כ-0.9% משטח השיפוט שלהן, הם בבעלות הרשויות המקומיות.

בין מפת הבעלות על הקרקע לבין קביעת תחום השיפוט היה קשר שהשפיע על קביעת תחום השיפוט. קובעי תחום השיפוט של היישובים הערבים דאגו לכך שרוב קרקעות המדינה, או הקרקעות שהופקעו לטובתה, נוסף על חלק מן הקרקעות הפרטיות, יוצאו אל מתחום השיפוט של היישובים הערביים. את התופעה הזאת אפשר לראות בבירור בעת מיפוי תחום השיפוט על רקע הבעלות על הקרקע ביישובים כגון כפר קאסם, כפר כנא, עראבה, כאבול וטורעאן. הכוונה שביסוד הוצאת שטחים שבבעלות המדינה



אל מחוץ ליישובים הערביים ובצמצום הטריטוריה שלהם הייתה הגדלת הטריטוריה הנמצאת בשליטתה הבלעדית של המדינה ללא התנגדותה של הרשות המקומית. קרקעות המדינה היו מכשיר יעיל להשגת יעדיה האומיים באמצעות הקמת פרויקטים המיועדים ליישוב, לחזק ולפתח אוכלוסייה יהודית במרחב של יישובים ערביים. קביעת תחום שיפוטה של רשות מקומית כלשהי היא החלטה מוניציפלית מנהלית; זוהי החלטה פוליטית, המשפיעה ישירות על פוטנציאל הפיתוח של היישוב, ואינה קשורה לנושא הפקעת הבעלות על הקרקע. משמע שבעלי קרקע פרטיים המשיכו להחזיק בקרקעותיהם שהיו קודם לכן בתחום "אדמות הכפר", ולאחר מכן נמצאו מחוץ לתחום שיפוטה. אך פעילות ההפקעה המסיבית ויכולתה של המועצה האזורית לקבוע את ייעודו של שטח נתון בהתאם לתכנון יזום שלה, ללא שיתוף הבעלים או ידיעתם, גרמה לכך שחלק גדול של בעלי הקרקעות הערביים לא יכלו כמעט להבחין בהבדלים בין הבעלות על הקרקע לבין תחום השיפוט של המועצה המקומית. לכן היתה (ועדיין קיימת) התנגדות של רשויות מקומיות ערביות ובעלי קרקעות להוצאות קרקע אל מחוץ לתחום השיפוט. בבסיס ההתנגדות הזאת עומדת תביעתם של ראשי הרשויות המקומיות ובעלי הקרקעות הערביים להכליל את כל מסגרת הקרקעות שמלפני הקמת מדינת ישראל בתחום השיפוט של אותו יישוב כדי לתקן את העיוות ההיסטורי: לצמצם את הסיכון שבהפקעת קרקע בבעלות פרטית כאשר היא נמצאת בתחום יישוב יהודי או מועצה אזורית סמוכה, ועם זאת להגדיל את סיכויי הפיתוח של אותו יישוב על ידי הגדלת תחום שיפוטה.

בבדיקה של 49 רשויות מקומיות ערביות התברר שאין אפילו רשות מקומית ערבית אחת שאינה תובעת את הרחבת תחום שיפוטה בשל תחושת חוסר צדק – וזאת מן המניעים הבאים:

- א. מניע היסטורי-פוליטי: הכללת כל "אדמות הכפר" של היישוב (תחום המסגרת הקרקעית 1945) במרחב שיפוטה הנוכחי של היישוב ותיקון העוול שנעשה לאוכלוסייתו על ידי הוצאת חלק מקרקעותיה אל מחוץ לתחום.
- ב. מניע פיתוח היישוב: הכללת קרקעות המדינה בתחום שיפוטה של היישוב כדי לאפשר ייזום ותכנון פרויקטים שהבעלות הפרטית על קרקעותיו מהווה עכבה ומחסום בפני פיתוחן.
- ג. מניע מוניציפלי: הכללת פעילויות כלכליות (מחצבה, אזור תעשייה, פארק, מסעדות וכו') סמוכות לתחום השיפוט של היישוב על מנת להגדיל את הכנסותיו העצמיות.
- ד. מניע תכנוני: תכנון שטחים לפיתוח מגורים, מבני ציבור ושטחים כלכליים כדי לספק את צרכיה הגדלים והולכים של אוכלוסיית היישוב.
- ה. מניע כלכלי: הגדלת הכנסותיה העצמיות של הרשות המקומית מפעילויותיה הכלכליות.

הצורך שחשות הרשויות המקומיות לתקן את גבולות השיפוט שלהן מתגבר והולך. בשנות השבעים של המאה העשרים דנו 27 ועדות בבקשות להרחבת תחומי השיפוט שהוגשו על ידי הרשויות המקומיות; בשנות השמונים גדל מספרן ל-69 ועדות, ובשנות התשעים – ל-131 ועדות (ספקטור ובן-ארי, 2015). בשנים 2009-2013 הוגשו כ-120 בקשות לשינוי שטח שיפוט והוקמו כ-65 ועדות לחקר גבולות (חלק מן הוועדות נתנו מענה לכמה בקשות לשינוי שטח השיפוט), ובגין 50 בקשות לא הוקמו ועדות, מסיבות שונות.

מיכל גולדשטיין ממשרד הפנים סקרה 100 בקשות לשינוי גבולות שיפוט, שהוגשו כדי להקים ועדות לחקירת גבולות בין 2011 ל-2014, המתפלגות ל-52 בקשות מרשויות מקומיות ערביות ו-48 בקשות מרשויות מקומיות יהודיות; בעקבות 18 בקשות של רשויות מקומיות לא הוקמו ועדות, לעומת 34 בקשות שבעקבותיהן הוקמו ועדות לחקירת גבולות. בשנת 2014 פעלו 27 ועדות לחקירת גבולות, ש-10 מהן טיפלו בבקשותיהן של רשויות מקומיות ערביות, אך לרוב לא ענו לכל תביעות הרשויות המקומיות הערביות להרחבת תחומי שיפוטן (מצגת של מיכל גולדשטיין מ-12/12/2014 בכנס של ראשי רשויות ערביים – אינג'אז).

התגברות ההכרה בצורך הקיים בשינוי תחומי השיפוט, והקשיים העומדים בפני שינוי גבולות השיפוט שהוא בעל משמעות טריטוריאלית – כל אלה מביאים אותנו לרעיון של חלוקת העושר וההכנסות בין רשויות מקומיות, באמצעות קביעתם של אזורי חלוקת ההכנסות, על מנת לייצר צדק חלוקתי בהתפלגות ההכנסות מפרויקטים כלכליים כחלק מהתמרה והפיצוי לצורך יצירת צדק ואיזון בחלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות סמוכות שיש ביניהן פערים. עריכת צדק בחלוקת המרחב בין הרשויות המקומיות עשויה לתרום להגדלת היצע הקרקעות הפוטנציאליות הזמינות לפיתוח היישוב ולתכנונו ללא מגבלות של תחום שיפוט מחד גיסא, ומאידך גיסא לשחרר את האוכלוסייה מתחושת המצור.

### **6.3 השלכותיה של הבעלות על הקרקע על הבעייתיות והמורכבות התכנונית**

כאמור, הקרקע היא גורם מפתח בתכנון ופיתוח היישובים החקלאיים בישראל בכלל ובחברה הערבית הכפרית, העוברת תהליך עיור, בפרט. בזו האחרונה קיימת זיקה חזקה במיוחד אל הקרקע, שרואים בה נכס משפחתי, שממעטים לסחור בו ומעדיפים להעבירו מדור לדור כחלק מן המחויבות הבין דורית: הדורות הוותיקים מקצים את הקרקע לדורות הבאים אחריהם למען השתמרות הקרקעות בבעלות תוך משפחתית. כך נשמרות זכויות הבנייה ואינן משונקות החוצה על בסיס עסקי (שנל ופארס, 1996).

בחלקו של דבר נובעת עמדתה זו של האוכלוסייה הערבית מערכים תרבותיים חברתיים וכלכליים, ובחלקו של דבר מקורה בתגובה גיאופוליטית וסוציו-תרבותית – מחשבותיה של האוכלוסייה הערבית מפני הפקעת קרקעותיה. תהליך ההפקעה, כלומר העברת הקרקע מחזקה קניינית פרטית לחזקת המדינה, נתן את אותותיו גם בעמדת האוכלוסייה כלפי התכנון הפיסי וגם כלפי ניהול המקרקעין, לרבות קביעת תחומי השיפוט. פיתוח המגורים ביישוב הערבי נעשה בעיקר באמצעות בנייה עצמית, הן על קרקע פרטית והן על קרקע שבבעלות המדינה לאחר חכירתה על ידי פרטים. אופן פרישת הבעלות בקרקע המחולקת, שהיה דיפרנציאלי ולא סימטרי בין המשפחות, הוא שהכתיב את כיווני הפיתוח של היישוב הערבי ויצר בעיות המקשות עד היום על תפקודו ועל הפיתוח הנדרש בו. להלן נסכם את משמעויותיה של הבעלות על הקרקע ביישובים הערביים: א. היצע המגורים ביישובים הכפריים הערביים מבוסס על בנייה עצמית על פני הקרקע שבבעלות פרטית או בבעלות המדינה.

ב. הסדרי הבעלויות על קרקע פרטית הנהוגים בחברה הערבית, בחלקם אינם מתיישבים עם חוקי והסדרי התכנון בישראל (ח'מאיסי, 2007). מדובר בחסם בעל משמעות רבה, הפוגם במקרים רבים ביכולת מימושן של תוכניות המתאר של היישובים הערביים, בהקצאת שטחים לצורכי ציבור, בהתוויית תשתיות הדרכים ובמידת ניצול שטחי המגורים. שוק הקרקעות הפרטיות במגזר הערבי מבוסס על חוקי ירושה ומנהגים חברתיים שאינם מעוגנים בחוק ומתאפיין בריבוי של בעלים על אותה קרקע ובהעדר רישום מסודר ועדכני של הבעלויות. רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) מעמידה גם קרקעות ציבוריות שעברו תהליך של תכנון לשימוש היישובים הערביים. היקף הקצאתן של קרקעות המדינה למגורים ולמבני ציבור עבור האוכלוסייה הערבית הולך וגדל בשנים האחרונות; מיקומן של הקרקעות הוא לרוב בשולי היישוב הערבי. עם זאת, דפוסים התנהגותיים נורמטיביים ושיקולי עלות מגבילים את מידת הביקוש בקרב מחוסרי הדיור הערביים לאדמות בבעלות רמ"י.

ג. שוק המקרקעין במגזר הערבי מתאפיין במחסור מתרחב והולך בבניית פרויקטים למגורים ובבנייה נרחבת של בתים על שטח חקלאי, לעתים קרובות ללא האישור הנדרש (פורטנוב וח'יר, 2016). לאחר הקמת מדינת ישראל הולאמו רוב הקרקעות שבבעלותה וחולקו מחדש (טרכטנברג, 2017). קצב הגידול המהיר של האוכלוסייה הערבית הביא לכך ששטח הקרקעות הממוצע בבעלות הפרט במגזר הערבי ירד מ-19 דונם ב-1945 לכ-3.4 דונם ב-1950 (Haidar, 1991). כתוצאה מכך נותרו תושבים ערביים רבים ללא בעלות על הקרקע ונוצרו שינויים יסודיים בכוח היחסי של החמולות בכפרים (Khamaisi, 2004). השימוש בקרקע חקלאית לבנייה למגורים במגזר הערבי נובע בחלקו מחוסר השוויון בהקצאת קרקעות (פורטנוב וח'יר, 2016).

- ד. במקביל לצמצום השטח הממוצע לנפש, החלוקה הפנימית של הקרקע בין בני היישובים הערביים השונים אינה תמיד שוויונית ויש בקרבם מחוסרי קרקע רבים המתקשים למצוא פתרונות מגורים לרכישה או לשכירות, דבר המגביר את הביקוש ליוזמות בנייה ציבוריות ולקרקעות מדינה המיועדות לפיתוח.
- ה. הדימוי הרווח של הרשויות המקומיות הערביות בקרב רשויות התכנון ומשרדי הממשלה הוא שהן אינן מנצלות כראוי את זכויות הבנייה המוקנות להן בתוכניות המתאר המקומיות, ולכן אין צורך להרחיב את תוכניות המתאר שלהן על מנת להעמיד היצע קרקעות מספיק ולמנוע את התהוותה של מצוקת קרקע לצורכי פיתוח מגורים, שירותים ותעסוקה ביישובים אלה. מקור הדימוי הזה הוא העדר הבחנה בין מדד הצפיפות לפי מספר הנפשות לדונם ברוטו לבין מספר הדירות לדונם ברוטו. כמו כן אין הבחנה מספקת בשונות הקיימת בצפיפות בין חלקי היישוב השונים.
- ו. קיימת התנגדות להפקעת קרקעות לצורכי ציבור מקרקעות פרטיות הממוקמות בתוכניות קיימות מאושרות; מכאן המחסור של קרקע לצורכי ציבור מבחינה כמותית ומבחינת פרישתן של אותן קרקעות.
- ז. שוק המקרקעין ביישובים הערביים הוא מוגבל ואינו פועל כשוק פתוח, המעודד עסקי נדל"ן בקרקע ובבתים, ולכן חלקים של הקרקעות המתוכננות אינם מנוצלים לבנייה אלא נשמרים לדורות הבאים של בני אותה משפחה. בגלל ריבוי הבעלים מתפתחים סכסוכים על הקרקע בין יורשים אלה, שאינם משתדלים לרשום ולהסדיר את הבעלות על הקרקע באופן פורמלי, הברור גם למתכננים.
- ח. חלוקת הקרקע הפרטית המשנית בין היורשים ו/או הבעלים הפרטיים לבין המדינה עדיין אינה מוסדרת סופית ואינה רשומה בספרי הנכסים על פי מפות ותשריטי חלוקה פורמליים המאושרים על ידי מוסדות התכנון, דבר המקשה על המתכנן לאתר ולזהות את גבולות הבעלות הפרטית.
- ט. בין השנים 2001 ל-2011 נועדו רק 8.5% מהקרקע אשר הוקצתה על ידי רשות מקרקעי ישראל לבנייה למגורים לאוכלוסייה הערבית (ICBS, 2012). ההקצאה לאזורי תעשייה בישראל מוערכת כגדולה עד פי 4.7 ביישובים היהודיים לעומת ההקצאה המקבילה לה ביישובים הערביים (Huri, 2013). בניגוד ליישובים היהודיים, שבהם רוב הקרקעות הן בבעלות ציבורית, ביישובים הערביים 45% מהקרקעות הן בבעלות פרטית ורק 17% נמצאים בבעלות רמ"י, רשות מקרקעי ישראל. 24% מן הקרקעות הן בבעלות משותפת של רמ"י עם אחרים והיתר, שאותן קשה עד מאוד למכור לשם פיתוח, הן קרקעות הנמצאות ברשות כמה בעלים (Sikkuy, 2011). המחסור בקרקעות לפיתוח ביישובים הערביים מביא להגירתם החוצה של תושבים צעירים מבני אותם יישובים (Khamaisi, 2004b).

## 6.4 בנייה ללא היתר וביטוייה במגזר הערבי

הבנייה ללא היתר במגזר הערבי מהווה בעיה מרכזית בשיח התכנוני ובעשייה של מערכת התכנון, מוסדות האכיפה והרשויות המקומיות. בתיקון 116 לחוק תכנון ובנייה גובשה חבילת צעדים להתמודדות עם הבנייה ללא היתר כהשלמה לרפורמה במערכת התכנון והבנייה. בנייה ללא היתר היא בנייה הנוגדת את סעיף 145 לחוק התכנון והבנייה – 1965, הקובע כי כל שימוש בקרקע (כולל שימוש לשם בנייה על הקרקע) מחייב הוצאת היתר בנייה מתוקף תוכנית המתאר הקובעת, הכוללת הוראות בדבר ייעודי הקרקע, חלוקה למגרשים וחלקות, שטחי בנייה וגובה המבנים. חוק התכנון והבנייה קובע עונשים בגין בנייה בלתי חוקית ומגדיר מה הן העבירות בתחום התכנון והבנייה (סעיף 204 לחוק). עונשים אלה מוחמרים בתיקון 116 לחוק התכנון והבנייה. הגופים האחראים על הפיקוח והאכיפה בתחום הם הוועדות המחוזיות והמקומיות לתכנון ובנייה, היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה במשרד האוצר וחיטובות שונות לפיקוח במשטרה, ברמ"י, ברשט"ג, היא רשות הטבע והגנים, בפרקליטות ובכתי המשפט. בשנת 2004 הוחלט – במסגרת החלטת ממשלה מס' 2959 – על הקמת יחידה ייעודית במשטרת ישראל, שבה חברים נציגים של מנהלי הגופים השונים העוסקים באכיפת דיני מקרקעין לשם תיאום פעולות האכיפה. נוסף על כך הוחלט על הקמת יחידה מבצעית להגברת יעילות האכיפה וסיוע לגופי הפיקוח ביישום של צווי הריסה. תהליך אכיפת דיני המקרקעין – ראשיתו בקביעה של מדיניות האכיפה שממנה נגזרת תוכנית העבודה היישומית, איתור העבירות, חקירתן והוצאה של צווים מנהליים (שמוציאים נציגי הרשויות המקומיות והם מוגבלים בזמן) להריסה או להפסקת הבנייה הבלתי חוקית, הגשת כתבי אישום נגד עברייני הבנייה והוצאת צווים שיפוטיים (שכתי המשפט מוציאים ואינם מוגבלים בזמן), יישום פסקי הדין והטלת קנסות או עונשי מאסר על העבריינים (בניטה, 2015א).

בחינת עבירות הבנייה בשטחים הפתוחים מחוץ לתחומי הקו הכחול של הרשויות המקומיות, מעלה, על פי הערכה גסה, כי בשנת 2008 היו כ-100,000 מבנים לא חוקיים – 64,000 במחוז הדרום, כ-20,000 במחוז המרכז, כ-10,000 במחוז חיפה והיתר בשאר המחוזות.<sup>2</sup> על פי נתוני ועדת גולדברג<sup>3</sup> להצעת מתווה מדיניות להסדרת התיישבות הברואים בנגב, בשנת 2007 היו בנגב בלבד כ-50,000 מבנים בלתי חוקיים.

1 החלטת ממשלה מס' 2959, מנהלה לתיאום פעולות אכיפת דיני מקרקעין – תיקון החלטה, 23 בדצמבר 2004.

2 מבקר המדינה, דוח שנתי 59 לשנת 2008 שנת הכספים 2007, פרק 1: מטלות רוחב, אכיפת דיני מקרקעין, 6 במאי 2009, עמ' 45-94.

3 דוח הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הברואים בנגב בראשות השופט ברימוס אליהו גולדברג, דצמבר 2008. 31 ביולי, 2017.

על פי הערכה של גורמים מקצועיים שונים מסתכמות עבירות הבנייה בתוך הקו הכחול בכ-800,000 עבירות מסוגים שונים (בניטה, 2015א). נראה לנו כי הערכות אלה של הבנייה ללא היתר ביישובים הערבים הן מוגזמות. בהגזמות אלה שותפים גם גורמים מקרב הערבים עצמם וגם פקידים ממשלתיים, כל צד מנקודת ראותו ומטרותיו־הוא. הערכה קרובה יותר לזו הקיימת במציאות היא, לדעתי, ההערכה הבאה: הבנייה ללא היתר ביישובים הערביים מחוץ לתכניות המתאר, כולל כל יישובי "המיעוטים או הלא־יהודים" על פי ההגדרה הממסדית, אינה עולה על עשרת אלפים מבנים, להוציא את הכפרים הלא מוכרים בנגב, המוקמים בעל כורחם בבנייה ללא היתר בגלל הניגוד המובנה בין מדיניות התכנון לבין פרישת האוכלוסייה, נושא שנרחיב עליו את הדיבור להלן. יש לציין כי לבנייה ללא היתר זאת אפשר היה למצוא פתרון והסדר אם יתקנו תוכניות המתאר של היישובים הערביים לפי התפיסה שנציע להלן בחיבורנו זה.

בדיקת הנתונים בדבר מספר הצווים השיפוטיים (המבססים על החלטות בתי משפט) והמנהליים (המבוססים על החלטות מנהליות) ביחידה הארצית ובחלוקה לפי מגזר ומחוז בין השנים 2012-2014, כפי שהוא מופיע בדו"ח של ועדת קמיניץ (2016),<sup>4</sup> מראה כי שיעור צווי ההריסה המנהליים שניתנו במחוז דרום הוא הגבוה ביותר ונע בטווח שבין 87% ל-91.7%. רובם המכריע (מעל ל-99%) של צווים אלו הוא במגזר הלא יהודי. שיעור צווי ההריסה המנהליים שניתנו בין השנים 2012-2014 במגזר הלא יהודי בכל המחוזות עומד על כ-97%. שיעור צווי ההריסה השיפוטיים שניתנו במחוז דרום בשנים 2012-2014 היה הגדול ביותר ועמד על 37% מכלל הצווים השיפוטיים ב-2012, 46.4% ב-2013 ו-23.6% ב-2014. בשנת 2014 כמחצית מצווי ההפסקה המנהליים שניתנו הוצאו במגזר הלא יהודי, בשנת 2013 – 66% ובשנת 2012 – 79.4%. בשנת 2014 הוצאו 56% מצווי ההפסקה השיפוטיים במגזר הלא יהודי, בשנת 2013 – 43% ובשנת 2012 – 80.2% (בניטה, 2015א). נתונים הלקוחים מן היחידה הארצית לאכיפה מראים כי בשנת 2015 לא הוצאו צווי הריסה מנהליים הניתנים למימוש במגזר היהודי באף אחד מן המחוזות, אך הוצאו במגזר זה 41 צווים שיפוטיים הניתנים למימוש. לעומת זאת, במגזר הלא יהודי הוצאו 29 צווי הריסה מנהליים ו-1,307 צווי הריסה שיפוטיים הניתנים למימוש.

משמע שתופעת הבנייה ללא היתר קיימת בקרב האזרחים היהודיים ובקרב האזרחים הערביים, לפי הדו"חות של ועדות ציבוריות שעסקו בנושא. במענה של סגן שר האוצר מר יצחק כהן ביום 27 לפברואר 2017 לשאלתה שהגיש ח"כ מסעוד ג'נאים מס' 1883 בעניין קיום בנייה ללא היתר וקנסות בעניין בנייה ללא היתר בישראל, נמסר כי סך כל הקנסות שניתנו על ידי בתי המשפט בין 2011 ל-2016, בחתך לפי מגזרים, עמד על

4 דו"ח הצוות להתמודדות עם תופעת הבנייה הבלתי חוקית, ירושלים, ינואר 2016 (דו"ח ועדת קמיניץ).

16.605.800 ש"ח במגזר הלא יהודי לעומת 48.677.192 ₪ במגזר היהודי. בתקופה זו הוגשו לפרקליטות 506 תיקים במגזר היהודי לעומת 389 תיקים במגזר הלא יהודי. נתון זה אינו כולל את נתוני מנהלת דרום העוסקת באכיפה בפזורה הברואית, וגם לא את נתוני הוועדות המקומיות ברשויות המקומיות, אשר רוב פעילויות האכיפה בהן מתבצעות על ידי במרחבי התכנון המקומיים. מן הבדיקה שערך עו"ד קייס נאסר ב־15 בינואר 2017 בעניין הקנסות שמשלמים האזרחים הערביים עולה כי מתוך 6 ועדות מקומיות מרחביות מבין 16 ועדות שהתבקשו למסור נתונים על גביית קנסות על עבירות בנייה בשנים 2011–2016 מצביעים נתוני הגבייה על סך של 42.833.747 ש"ח. משמע שהקנסות על הבנייה ללא היתר הן עונש כלכלי כבד על משקי הבית הערביים, אם נוסף עליהן עוד עונשים כבדים כגון הריסת מבנים וכליאה בבתי סוהר. מצד שני, גביית קנסות על עבירות בנייה מהווה הכנסה מכובדת לוועדות המקומיות לתכנון ובנייה ולרשויות מקומיות המנהלות על ידי ועדות מקומיות.

סוגיית אכיפתם של דיני התכנון והבנייה ועבירות הבנייה הבלתי חוקית נדונה בוועדות ציבוריות רבות, שחזרו והדגישו את חומרתה מבחינת הפגיעה בערכים החברתיים של שוויון וקיומה של חברה מתוקנת, ואף של פגיעה בערכי נוף ובתכנון המיטבי של השטחים – ואת הצורך להחמיר את הענישה בתחום על מנת למגר את התופעה. ועדת גזית (2000)<sup>5</sup> קבעה כי הטיפול בנושא הבנייה הבלתי חוקית מוטל על מספר רב מדי של גורמים ויש סרבול וחוסר תיאום של המערכת בהעדר גוף אחד מרכז ומכליל. כמו כן ציינה הוועדה כי רשויות מקומיות קטנות לוקות לעתים בחוסר אכיפה בשל ניגוד עניינים הנובע מכפל התפקידים של ראש הרשות גם כראש הוועדה המקומית לתכנון וגם כנבחר ציבור. לעומת זאת, רשויות מקומיות גדולות לוקות באכיפה סלקטיבית, המעדיפה את מפְּרֵי החוק בעלי הממון מתוך שיקול של רצון להגדיל את ההכנסות העצמיות. ועדת זיילר (2003), אשר הוקמה לאחר אסון ורסאי לבחינת בטיחות מבנים, מצאה בין השאר (על עיקר ממצאיה והמלצותיה נרחיב בפרק הרפורמה) כי תהליך האכיפה לקוי ונובע לעתים ממחסור במשאבים או בכוח אדם. הממשלה, אשר אימצה את רוב המלצות ועדת זיילר, החליטה על הקמת רשות לאכיפת דיני התכנון והבנייה כיחידת סמך במשרד הפנים, על הכשרה של מבנים לא חוקיים בנסיבות מקלות ועל חיזוק אכיפת החוק. עם זאת, דו"ח מבקר המדינה משנת 2015 מצא מחדלים רבים בתהליך היישום והקמת המערך החדש של אכיפת חוק התכנון והבנייה.

מגבלות אכיפת דיני התכנון והבנייה מקורן בכמה גורמים:

**הרתעה לקויה** – בדו"ח של בניטה (2015א) מצוין כי רמת ההרתעה בתחום הפיקוח ואכיפת דיני התכנון והבנייה היא נמוכה ונובעת מהעדר מידע זמין ועדכני על עבירות

5 דו"ח הוועדה הבין-משרדית לבדיקת הבנייה הבלתי חוקית במדינת ישראל (ועדת גזית, מארס 2000).

בנייה, העדר משאבים וכלים כלכליים לאכיפה וענישה, רמת סיוע נמוכה מצד משטרת ישראל, מורכבות מימושם של צווי הריסה ודחיתתם על ידי גורמים פוליטיים (בחברה הערבית), ומעייכובים בביצוע צווים על ידי בתי המשפט.

**קושי בהפעלת סמכויות אכיפה ברשויות המקומיות** – ועדת גזית (2000)<sup>6</sup> מצאה כי ראשי הרשויות המקומיות וראשי הוועדות המקומיות ברבים מן הערים והיישובים מתקשים להפעיל את סמכויות האכיפה נגד התושבים המהווים את קהל הבוחרים שלהם. מצב זה נמשך עד היום.

**העדר מדיניות אכיפה מערכתית כוללת ומתואמת** – לטיפול בתופעת הבנייה הבלתי חוקית מונו גופים רבים, כולל גופי פיקוח שונים, שלא הצליחו לאורך השנים לתפקד בצורה אחידה ומתואמת. נוסף על כך, תחום זה – על פי דו"ח מבקר המדינה לשנת 2008 – מתאפיין בהעדר מדיניות אכיפה ותוכניות עבודה ברורות ובלקנות ביכולות החקירה והתביעה, לרבות יישום חלקי בלבד של פסקי דין.

**מצוקת הדיור והתכנון ביישובים הערביים** – בדיקת נתוני אכיפת דיני התכנון והבנייה מצביעה על ממדי בנייה בלתי חוקית גדולים יותר במגזר הערבי מזה שבמגזר היהודי. לסוגיית הבנייה הבלתי חוקית במגזר הערבי יש מאפיינים ייחודיים וכמה גורמים תכנוניים היסטוריים, וכן אי התאמה בין התכנון לצורכי האוכלוסייה. בחינת מצבה התכנוני של האוכלוסייה הערבית חושף מצד אחד עדות להיסטוריה רבת שנים של מדיניות תכנון ממשלתית מגבילה מאוד, המתחשבת אך במעט בצורכיהם התכנוניים בפועל של היישובים הערביים, ומצד שני עדות לגידול באוכלוסייה הערבית ולשינויים כלכליים, חברתיים ודמוגרפיים בה. מאז קום המדינה, לבד מהיישובים הברואים בנגב, לא הוקם אפילו יישוב ערבי אחד.<sup>7</sup>

ניגודים וסתירות בין מדיניות תכנון מלמעלה לצורכי האוכלוסייה למטה יצרו את התכנון הלקוי של היישובים הערביים ואתו צמיחתה של בנייה ללא היתר בהיקפים גדולים. מצב זה מביא להטלת קנסות רבים על בנייה ללא היתר ועל עבירות בנייה, ולהריסת מבני מגורים, ששכיחותה בקרב האוכלוסייה הערבית היא בעלת משמעות מרחיקת לכת על תפיסת השייכות האזרחית ועל הנכונות להשתתף בקידום האזרחות השוויונית המכילה שהמדינה אמורה לקדם. מיותר לציין כי בנייה ללא היתר קיימת גם ביישובים היהודיים, אך יחסו של הממסד לתופעה זו שונה לחלוטין על בסיס שיוך לאומי. בנייה ללא היתר בקרב הערבים נתפסת על ידי המערכת השלטונית כסוגיה

6 דו"ח הוועדה הבין-משרדית לבדיקת הבנייה הבלתי חוקית במדינת ישראל (ועדת גזית), מארס 2000.

7 הצעת הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד ראש הממשלה לפתרון סוגיית התכנון והדיור במגזר הערבי, 2012. מתוך אתר משרד ראש הממשלה: [http://afed.gov.il/Documents/%D7%9E%D7%97%D7%A7%D7%A8%D7%99%20%D7%9E%D7%9E%D7%9E/aravim\\_diur5.pdf](http://afed.gov.il/Documents/%D7%9E%D7%97%D7%A7%D7%A8%D7%99%20%D7%9E%D7%9E%D7%9E/aravim_diur5.pdf)



לאומית וכאיום על משאבי המדינה. ואילו הבנייה ללא היתר בקרב האוכלוסייה היהודית נתפסת כעבירה אזרחית על החוק, שענישתה כלכלית.

מודעותם של מוסדות המדינה לבעייתיות השורשית הקיימת בתכנון ובבנייה בקרב האוכלוסייה הערבית הביאה להקמת ועדות ציבוריות רבות, שנועדו לברר את הסיבות, המשמעויות ודרכי ההתמודדות למיגור תופעת הבנייה ללא היתר או לצמצומה. סוגיית הבנייה ללא היתר והריסת מבנים במגזר הערבי – ראשיתה בעשורים שבתחילת קיומה של מדינת ישראל. כבר בשנת 1955 נהרס המבנה הראשון ביישוב ערבי בטענה של בנייה ללא היתר. מאז הוקמו ועדות ציבוריות רבות.<sup>8</sup> מסקירת פעילויותיהן אפשר להכליל ולומר כי המניע העיקרי להקמתן היתה תופעת הבנייה ללא היתר, הנחשבת לבעיה אסטרטגית של ציות לחוק ושל הרצון לשמור על שטחים הנתפסים כחיוניים למדינה, גם כתשתיות לאומיות, ולמנוע פגיעה בתהליכי פיתוח ארציים ומקומיים עקב כרסום במשאבי הקרקע של המדינה. כמעט כל הוועדות המליצו על הצורך בקידום תוכניות מתאר עבור היישובים הערבים כמפתח לפתרון הבנייה ללא היתר, ובעיקר להגברת הפיקוח והענישה. ההנחה הרווחת היתה כי הגברת הפיקוח, הענישה הכלכלית והפלילית וההריסה הם גורמים המרתיעים אנשים מלבנות ללא היתר. הנחה מוצהרת או סמויה זו אינה מדויקת, כי הבנייה ללא היתר אינה באה ממניעים פוליטיים, אלא היא תוצאה של אילוצים ונועדה לספק צורכי דיור בסיסיים.

מבין הוועדות הללו בולטת הוועדה הציבורית האחרונה, "צוות 120 הימים", שהמלצותיה התבססו על עבודה בין משרדית, בשיתוף של בעלי מקצוע ערביים ונציגי החברה האזרחית. המלצות אלו נגזרו מאסטרטגיה של הגברת השיתוף והשילוב של האזרחים הערביים בפיתוח כלכלי של המרחב הציבורי, תוך ניסיון לצמצום פערים וליצירת פתרונות מגוונים עבור האוכלוסייה הערבית. צוות זה היה ער יותר מוועדות ציבוריות קודמות להבחנה בין מימוש מדיניות תכנוניות ומרחבית גורפת לבין מתן מענה הולם למציאות של אוכלוסייה ייחודית על מנת לקדם פתרונות מעשיים עבורה. מימוש המלצותיה של ועדת "צוות 120 הימים", שאומצו על ידי הממשלה, ועליהן גם התבססה החלטת ממשלה מס' 922 (2015),<sup>9</sup> נמצאים עדיין בתהליך של עמידה במבחן. במסגרת החלטת הממשלה מס' 1559 מיום 19/06/2016 ניתנה הנחיה לפעול בדרכים שונות לחיזוק דיני התכנון והבנייה והטיפול בהפרות ופלישות למקרקעי ציבור, במדינה בכלל וביישובים הערביים בפרט, כל זאת בהתאם להמלצות דו"ח הצוות להתמודדות עם תופעת הבנייה הבלתי חוקית מינואר 2016 (דו"ח קמיניץ), הכוללות הקמת ועדת

8 ועדת קוברסקי 1972, ועדת מרקוביץ' 1986, ועדת גזית 2000, ועדת גולדברג 2008 (התרכזה בעניין האוכלוסייה הבדואית בנגב); צוות 120 הימים 2015, ועדת קמיניץ 2016.

9 החלטת ממשלה מס' 922 מיום 30 בדצמבר, 2015 לפיתוח כלכלי באוכלוסיות המיעוטים בשנים 2016-2020.

אכיפה מיוחדת, הגברת השימוש בהזמנה לחקירה בשל הפרת צווים, הגברת השימוש בקנסות אגב ההליך הפלילי, יצירת אפיק אכיפה מנהלית באמצעות תיקון חוק העבירות המנהליות תשמ"ו – 1985 ושימוש בכלי "עבירה נמשכת" לשם העלאת הקנס כל עוד נמשכת העבירה, טיוב הפעלת נוהל תפיסה וחילוט כלים וטיוב הליכים משפטיים לאכיפת דיני התכנון והבנייה.

עם זאת, המלצות ועדת קמיניץ (2016), שהתבססו בחלקן על המלצות "צוות 120 הימים", התרכזו בתחום מסוים של פיקוח וביצוע הריסת בנייה עד כדי תיקון חקיקה ראשית של חוק תכנון ובנייה משנת 1965 במסגרת תיקון 109 לחוק. תיקון זה חוזר לתפיסת הפיקוח והענישה כמרכיב מוביל בהתמודדות עם תופעת הבנייה ללא היתר. תפיסה זו מניחה כנראה כי מימוש הרפורמה בחוק התכנון והבנייה מחייב את ביזור מערכת התכנון, כולל הקניית סמכויות ואחריות גם לרשויות המקומיות הערביות להיות מעורבות בתכנון היישוב ובפיקוח על הבנייה.<sup>10</sup> בכך בא תיקון החוק לסייע גם למדינה וגם לרשויות המקומיות ליישם את פעולות הפיקוח על הבנייה ביחד עם ייזום פתרונות תכנוניים, דבר שעדיין מוטל בספק ומחייב הוכחה בשטח (בייחוד לאור הקביעה בסעיף 5 להצעת החוק, המעביר את מרבית סמכויות האכיפה למנהל היחידה הארצית לאכיפת חוקי התכנון, והאפשרות הניתנת בידי מנהל היחידה הארצית ומנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין ליטול סמכויות מועדות מקומיות שאינן ממלאות את תפקידי האכיפה המוטלים עליהן לפרק זמן ובתנאים שייקבעו על ידיהם).

מדיניות האכיפה והענישה, ובכלל זה מימוש צווי הריסה מנהליים של מבנים שהוקמו ללא היתר, שהיא חלק מן הרפורמה המתבטאת בתיקון 116 לחוק התכנון והבנייה, אינה מספיקה להתמודדות עם התכנון והפיתוח ביישובים הערביים ובערים המעורבות, שגם שם מתקיימת בנייה ללא היתר. במקביל וקודם למימוש מדיניות האכיפה, המגבירה את המתחים בקרב האוכלוסייה הערבית, יש לשחרר את המצוקות ולהסיר חסמים בפני העמדת היצע מגורים, תוך מאמץ לחזק את המנהיגות המקומית על מנת שתקבל אחריות על התכנון והפיתוח.

כדי להנחיל את שינוי התפיסה, בעיקר את הדגש על פיקוח ועל שיקולים טריטוריאליים, דרוש תכנון מפתח המאפשר התחשבות גם בשיקולים פונקציונליים, המבטאים מימוש של צרכים אנושיים, הוגנות מרחבית ושוויוניות מכילה. קיים צורך מידי לקדם תהליכי תכנון נכונים יותר עבור המגזר הערבי, כזה שיקצר את הליכי האישור של תוכניות ויקדם תכנון מפורט, במקביל לתהליכי תכנון מתארי כוללני. תהליך כזה מחייב את הגמשתן של תוכניות מתאר ארציות ומחוזיות, הקלה של הבנייה הקיימת בתכנון החדש, והקפאה של צווי הריסת בנייה. לשם כך נדרשת הסכמה בין

10 מנהל התכנון (2014). דגשים מרכזיים לרפורמה בתכנון ובנייה. תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה. ירושלים: משרד הפנים, מנהל התכנון.

נציגי האוכלוסייה הערבית, כולל חברי כנסת, ראשי רשויות ונציגי קבוצות פוליטיות, לבין נציגי המדינה, הסכמה שתאפשר הקפאה של הריסות הבנייה ללא היתר לתקופה מוסכמת וגיבוש מפת דרכים, כחלק מיישום תוכנית החומש החדשה של תכנון ופיתוח היישובים הערביים.

במקביל חייב תפקיד ההנהגה המקומית לכלול גיבוש תפיסה חדשה ושיח חדש, המשוחרר מן הנרטיב המציג את התכנון המתארי ככלי שליטה, הגבלה והעצמת הפיקוח. השיח החדש צריך להתייחס לתכנון המתארי ככלי מפתח יישובי, המסדיר פיתוח ומאפשר אותו. ההנהגה המקומית ביישובים הערביים צריכה לקבל סמכות ואחריות רבות יותר על תכנון ופיתוח היישובים. מימוש סמכות זו מתחיל ברפורמה של תיקון 101 ותיקון 104 לחוק תכנון הבנייה, המהווה תהליך של ביזור ההחלטות התכנוניות מהדרג הארצי והמחוזי לדרג המקומי. אך מימוש רפורמה זו מתעכב ביישובים הערביים עקב היערכות ונכונות מוגבלת לממש את הרפורמה ולהעניק אחריות וסמכות רבות יותר לרשויות המקומיות. לחזק את הרשויות המקומיות ולהעצים את היכולות הניהוליות והתכנוניות שלהם. לשם כך יש להעמיד משאבים מקצועיים, תקציביים וסמכויות לרשויות המקומיות, על מנת שיצליחו לממש את מדיניות הביזור התכנונית שבִּרפורמה.



## פרק 7: רפורמות במערכת התכנון בישראל

תכנון לקוי או מזניח יוצר קשיים וחסמים בעיקר בקרב הקבוצות המוחלשות באוכלוסייה; אך יש לציין כי הגוף השלטוני שואף לשפר ולשנות אלמנטים בתכנון על מנת להביא לתוצאות משופרות ובעלות היקף השפעה נרחב יותר, לתקן עוולות ולבצע התאמות לשינויים המתרחשים ברמה הכלל עולמית. הרפורמה מהווה כיום חלק בלתי נפרד מן הקדמה ומהתפתחותן של מערכות מסדירות, כגון באנגליה והולנד, (Van Straalen, Van Den Brink, and Van Tatenhove, 2016; Tewdwr-Jones, 2008). היא קיימת כמעט בכל תחום של מדיניות ציבורית ובכלל זה גם בתחום התכנון המרחבי. כדי להבין את המצב שקדם לרפורמה החדשה במדינת ישראל בתכנון ובנייה על פי תיקון 101 ותיקון 104, נסקור כמה מן הרפורמות האינקרמנטליות העיקריות שהתרחשו בתחום התכנון בעבר ואת מידת הצלחתן. נוסף על כך נביא סקירה של עיקרי הרפורמה החדשה על רקע החסמים המונעים מן המגזר הערבי ליישם מנגנונים של תכנון תקין. בהמשך נאתר את מנגנוני השליטה הממשלתיים המשולבים ברפורמה הזאת והמהווים חסם נוסף ליישום תקין ונכון של תיקונים תכנוניים בפריפריה, בפרט בקרב היישובים הערביים. מדינות רבות יישמו בשנים האחרונות רפורמות בסיסיות בחוק התכנון שלהן על מנת לאפשר שינויים בפעילותם של גופי התכנון (פייטלסון ואחרים, 2015). לעומת זאת קיים פער משמעותי בין סטטוס התכנון לבין המציאות העכשווית של פיתוח מרחבי (Mckay, & Murray, 2017). הבעיה בדרך כלל אינה העדר חקיקה, אלא התיישנותה של חקיקה ששוב אינה רלוונטית. במקרים אחרים לא הייתה הרפורמה בחוק התכנון בעדיפות עליונה, והפיתוח המרחבי האפקטיבי בכל הרמות לא יושם עדיין, הואיל והבסיס המשפטי לא תוקן באופן שיסייע לפישוט תהליכי התכנון. רפורמה מחייבת יצירת הוראות הדורשות שיתוף פעולה בין רשויות התכנון השונות על מנת לתת מענה לכלל האינטרסים הסקטוריאליים ולהבטיח אחידות בתהליכי קבלת ההחלטות היכן שרפורמה לוקחת בו חלק, הפיקוח מוסט מחקיקה פיזית של שימושי קרקע לגישת תכנון מרחבי אינטגרלית (United Nations, 2008).

יישומו של תכנון מרחבי חדש ואפקטיבי תלוי בהתפתחותם של חוקים, קווי מדיניות, הנחיות, פרוצדורות ותמריצים רלוונטיים. יישום נכון מצריך נתינת דעת על שיקולים ועכבות קצרי טווח, ומן הראוי שהעשייה בכללותה תונחה על ידי חזון ארוך טווח. במדינות רבות מְקוּשה המבנה הבלתי גמיש על יישום גישה כלל-דיסציפלינרית אל הרפורמה. נוסף על כך יש לזהות ולשלב בתהליך את כל בעלי העניין, העשויים

לכלול את אלו המעורבים ישירות בתהליכי קבלת ההחלטות, כמו הרשויות המקומיות (פוליטיקאים ופקידים), שכבות אחרות של הממשל ומשקיעים פרטיים ותעשייתיים. קיים גם צורך לכלול את נציגי הקהילה וארגונים לא ממשלתיים (United Nations, 2008).

## 7.1 רפורמות מרכזיות בחוק התכנון והבנייה בישראל

מגמת הרפורמה בעולם התכנון הגיעה יחסית מאוחר לישראל, אך לא פסחה עליה (פייטלסון ואחרים, 2015). הרפורמה האינקרמנטלית בחוק התכנון והבנייה היא בין היתר תוצאה של אי יכולתה של המערכת הפוליטית בישראל לחוקק חוק תכנון ובנייה חדש, לכן גובשו תיקונים לחוקים שהתבססו על התקופה המנדטורית על מנת לייצר התאמה לשינויים מבניים, פוליטיים, תפקודיים וערכיים במערכת הציבורית והסוציו-כלכלית בישראל. במרוצת השנים בוצעו 117 תיקונים ושינויים בחוק התכנון והבנייה, הן בחקיקה הממשלתית והן בחקיקה הפרטית, שנועדו לפתור בעיות נקודתיות.

### 7.1.1 תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה

תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה נחשב לאחד השינויים החקיקתיים המרכזיים מבחינת ביזור הסמכויות. הוא נכנס לתוקף ב-1.9.1995 ושינה כמה סעיפים בחוק על מנת להתאימו למבנה מוסדות התכנון, חלוקת סמכויותיהם והרכבם (אלתרמן וגבריאל, 2008). התיקון נחקק על רקע העומס הרב שהוטל על הוועדות המחוזיות, עומס שהביא לריכוזיות יתר ולסרבול של המערכת. במסגרת התיקון נותר התכנון המתארי, לרבות קיבולות וזכויות בנייה, בידי הוועדות המחוזיות, אך התכנון המפורט של תוכניות אלו הועבר לסמכויותיהן המורחבות של הוועדות המקומיות על פי סעיף 61 א לחוק התכנון והבנייה בעניין אישור תוכניות מפורטות מקומיות, ובמקביל נוצר מצב שבו אפשרה יזום תכנון על ידי גורם בעל עניין בקרקע, ולא רק גורמים ציבוריים אלא גם בעלי עניין יכולים להכין תוכניות מתאר מקומית מפורטות.

עם כניסתו של התיקון לתוקף הוסמכו חלק מהוועדות המקומיות לאשר תוכניות בתחומי איחוד וחלוקת מגרשים (פרצלציה), הרחבת דרכים ושטחי ציבור, שינוי קווי בניין, שינוי בהוראות בנייה ועיצוב אדריכלי, שינוי בחלוקת שטחי מגרש ושטחי בניין, הגדלת מספר יחידות הדיור ועוד. התכנון והפיתוח הריכוזי, שכלל שינוי ייעוד והקניית זכויות בנייה, נותר עדיין בידי הוועדות המחוזיות, ולמעשה קבע רק אלמנטים שוליים יחסית ככאלו שיימסרו לוועדות התכנון המקומיות. השינויים שנעשו במסגרת תיקון 43 התמצו בפרק זמן קצר יחסית, והתחושה שנוצרה בעקבות התיקון היתה של העדר שליטה בהתפתחות הסביבה הבנויה והעדר בסיס מוסכם לקבלת החלטות, דבר שהביא להכבדה נוספת על הליכי התכנון. הצורך בשינוי נוסף הביא לרפורמה במסגרת תיקון 76.

## 7.1.2 תיקון 76 לחוק התכנון והבנייה

בתום ועדת זיילר, אשר קמה בעקבות "אסון ורסאי" – אולם אירועים אשר קרס במאי 2001 ובו נהרגו 23 אנשים ונפצעו רבים אחרים – הוקם צוות בין-משרדי אשר הציג רפורמה חדשה במערכת התכנון. דו"ח הצוות התייחס למצבה של מערכת התכנון בישראל ולעובדה שהיררכיית התוכניות כפי שנקבעה בחוק התכנון והבנייה אינה מתקיימת בפועל, משום שתוכניות מתאר רבות, המקודמות כתוכניות מתאר מקומיות, הן למעשה תוכניות מפורטות; מנגד, יישובים רבים אינם זוכים לתכנון מקומי כולל (אלפסי ופורטוגלי, 2009).

תיקון 76 נחקק בשנת 2006 ובמסגרתו הוקם מנגנון המאפשר לשר הפנים להסמיך ועדות מקומיות, על פי תנאי סף שנקבעו מראש, לאשר תוכניות מפורטות התואמות את תוכנית המתאר המקומית המעודכנת ולפרק זמן שלא יעלה על חמש שנים. תיקון זה נועד להגדיל את מרחב הסמכויות של הוועדות המקומיות המתאימות ולגרום לוועדות מקומיות אחרות, שלא נמצאו מתאימות, לפעול לשיפור תהליכי העבודה הפנימיים שלהן על מנת לקבל את ההסמכה המיוחלת. עם זאת, עד סוף שנת 2012 הוסמכו רק 13 ועדות מקומיות מתוך 118, כולן של ערים גדולות ורובן באזור המרכז, ובתוכן לא נכללה שום ועדה מקומית ערבית או מרחבית המשרתת יישובים ערביים.

דו"ח ברנע (2011)<sup>1</sup> לבחינת חסמים ניהוליים וארגוניים בתחום התכנון והבנייה, אשר בחן בין היתר את אפקטיביות התיקון, ציין כי הסיבה לכך שהוסמכו כה מעט ועדות מקומיות היא שלרבות מהן חסרו מקורות מימון להשקיע ביצירת המשאבים שיאפשרו להן להשיג את ההסמכה המיוחלת, וגם כוח אדם מקצועי בעל הכשרה המתאימה ליישום השינוי. מרבית הוועדות הללו מצויות בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית של ישראל וגם בקרב האוכלוסייה הערבית. בין הוועדות אשר סירבו בכלל לשתף פעולה בתהליך ההסמכה נמצאו רבות, שבהן מְעַבְר לחוסר המסוגלות המקצועית שרר מתח רב בין הדרג הנבחר הפוליטי, קרי ראשי הרשויות, שהיו מעוניינים לקבל לידיהם את הסמכויות הנוספות במסגרת ההסמכה, לבין הדרג המקצועי-הביורוקרטי של הוועדה המקומית ובראשו מהנדס העיר, שלעתים לא היה מעוניין בכך.

לאור כישלונות המערכת בחלק לא מבוטל ממשימותיה, משכי הזמן הארוכים של הליכי אישור התוכניות והוצאת היתרים, חוסר התאמה בין צורכיהם של אזרחי המדינה לתכנון הערכני והעתידי, ריבוי שלכי האישור וריכוזיות היתר בבקרת השלטון המרכזי, המחסור בכוח אדם מקצועי, מיעוטן של יוזמות תכנון מחדש על ידי הוועדות המקומיות, חוסר ההפרדה בין רישוי הבנייה לאישור התכנון, מיעוט ההזדמנויות לשתוף הציבור

1 דו"ח ועדת ברנע, בחינת חסמים ניהוליים וארגוניים בתחום התכנון והבנייה, ירושלים, דצמבר 2011.

בתהליכי התכנון, צמיחת משבר הדיור ועוד (אלפסי ופורטוגלי, 2009), נחקק תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה על רקע הצורך בשינוי.

### 7.1.3 הרפורמה החדשה בתכנון ובנייה – תיקון 101

כפי שצויין לעיל, במרוצת השנים נערכו כמה תיקונים אינקרמנטליים בחוק התכנון והבנייה, שמטרתם המוצהרת היתה לייעל תהליכים ולבזר סמכויות לדרגי התכנון הנמוכים יותר. תיקון 43, שנקרא גם "מהפכת 43", התייחס לראשונה לסמכויות הוועדות המקומיות ולעומס שהוטל עליהן. התיקון קבע כי הוועדות המקומיות יחליטו החלטות נקודתיות, ואילו הוועדות המחוזיות יכריעו בנושאים כלליים יותר (בג"צ 5145/00 הוועדה המקומית לתכנון ובנייה חוף השרון נ' שר הפנים). תיקון זה העניק עוד כעשר סמכויות לוועדה המקומית. לאחר שהתברר כי גם הוא אינו מונע את המצב שבו תוכניות רבות נתקעות בצוואר הבקבוק של הוועדות המחוזיות, תוקן תיקון 76 במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה – התשס"ו, 2006 והעניק עוד שני סעיפי סמכויות לוועדה המקומית (הוספת שימושים במגרש המיועד למגורים למטרת משרדים או מלונאות או למטרת מסחר, והרחבת שטחה של יחידת דיור שבנייתה הושלמה לפחות עשר שנים לפני תחילת התוכנית ועד לגודל של 120 מ"ר).

תיקון 101 לחוק, אשר נכנס לתוקפו ב-1.8.2014, בא לחדש לא רק מבחינת הוספת שורה ארוכה של סמכויות לוועדות המקומיות (ראו סימן ג' תכניות מתאר מקומיות סעיף 61-70 לחוק תכנון ובנייה, מנהל התכנון 2017 (63-48), אלא גם ביצירת מדרג בין הוועדות המקומיות השונות, באופן שהשילוב של שני אלמנטים אלו יאפשר האצה של תהליכי התכנון וישפר את השירות לאזרח תוך הרחבת ושידרוג כלי המעקב, הבקרה והפיקוח. התיקון מבקש גם לקרב את נושא התכנון לאזרח ולהגביר את מעורבות הציבור בתהליכי התכנון, בהעבירו סמכויות רבות לוועדה המקומית, שחבריה הם נבחרי הציבור. מכיוון שהוחלט על העברת הסמכויות בהדרגה לדרג המקומי, הוגדרו בתיקון 101 ארבעה סוגים של ועדות מקומיות:

ועדה מקומית "רגילה"

ועדה מקומית "עצמאית"

ועדה מקומית "עצמאית מיוחדת"

ועדה מקומית "עצמאית" שיש לה תוכנית מתאר

מנהל התכנון הוא הגוף התכנוני המקצועי מטעם משרד האוצר; הוא הועבר מאחריות משרד הפנים לאחריות משרד האוצר לתקופה של חמש שנים על מנת לתת מענה למשבר הדיור ולאחד ולקרב סמכויות בתחום זה – והופקד על טיוב הוועדות המקומיות לקראת הסמכתן על פי סוגי הוועדות השונות המנויות לעיל.

למנהל התכנון יש כיום כמה תפקידים מוגדרים (מתוך אתר מנהל התכנון):



**ייוזום תכנון (תכנון מסדיר) – גיבוש המלצות למדיניות תכנון באמצעות תוכניות מתאר, תוכניות אב ומסמכי מדיניות והבאתם לאישור מוסדות התכנון.**

**שירות וניהול התהליך – ניהול מוסדות התכנון והבנייה ברמה המחוזית והארצית בתור הגוף המקצועי התומך במוסדות התכנון הארציים המחוזיים בהיבט של תכנון ותפעול.**

**שירות, הנחיה, בקרה וקידום של תוכניות – המוגשות על ידי גורמים אחרים למוסדות התכנון.**

**פיקוח ובקרה – מעקב אחר מימוש מדיניות התכנון והבנייה שאושרה במוסדות התכנון.**

**מנהל התכנון קובע ומסווג את ועדות התכנון השונות על פי מידת "המקצועיות והיעילות" שלהן ובכפוף לקיומה של תוכנית מתאר מן העת האחרונה (אתר מנהל התכנון). על מנת לזהות את הוועדות המקצועיות והיעילות קבע מנהל התכנון קריטריונים לבחינתן. קריטריונים אלו מבוססים על שלושה רבדים בהתנהלות הוועדות:**

**היערכות – יכולתן של הוועדות לבצע את המשימות המוטלות עליהן בהיבטי דיור, ציור, כוח אדם והכשרה.**

**ביצוע – האופן שבו ממלאות הוועדות הללו אחר דרישות החוק, נהלי העבודה ועמידה בלוחות הזמנים הנדרשים.**

**איכות ההחלטות המתקבלות באותן ועדות ותרומתן לרשות ולתושביה.**

סיווג הוועדה אמור לבטא את רמת המקצועיות וכלי התכנון המצויים בידי הוועדה. לכל סוג ועדה נקבעו סמכויות הולכות וגדלות, החל מוועדה מקומית "רגילה" וכלה בוועדה "עצמאית עם תוכנית מתאר", שהיא הוועדה בעלת העצמאות הגדולה ביותר. הסמכויות הבסיסיות שבידי כלל הוועדות המקומיות הן סמכויותיה של ועדה מקומית "רגילה", כפי שהוגדרו מחדש והורחבו במסגרת התיקון. לוועדה מקומית "עצמאית" ניתנו סמכויות נוספות ונרחבות לאשר תוכניות המשנות תוכנית שאישרה הוועדה המחוזית ומוסיפות עליה זכויות בנייה בשטחי ציבור, מגורים, מלונאות, תשתית מקומית, חניון ציבורי ועוד. ועדה "עצמאית מיוחדת" מוסמכת לאשר תוכניות במתחמי פינוי-בינוי והתחדשות עירונית גם אם הן חורגות מן הסמכויות שהוגדרו ל"וועדה עצמאית". "ועדה עצמאית שיש לה תוכנית מתאר" מאבדת את סמכויותיה כ"וועדה עצמאית מיוחדת" ומקבלת לסמכותה את כל התוכניות התואמות את תוכנית המתאר הכוללת (מנהל התכנון, דגשים מרכזיים לרפורמה, 2014).

ייוזום הרפורמה התבצע בשני חלקים: באוגוסט 2014 נכנס לתוקפו החלק הראשון של הרפורמה, המתייחס בעיקר לפטור מקבלת היתר על שורה של שימושים שונים ושוליים יחסית, וכן למתן סמכויות נוספות ומוגבלות לוועדות המקומיות. בינואר 2016 נכנס לתוקף חלק הארי של הרפורמה, שעיקרו הפיכת הליכי התכנון לפשוטים

ולקלים יותר עבור האזרחים, היזמים, בעלי המקצוע וועדות התכנון והכולל שינויים מהותיים בתחום הרישוי, הקמה של מכוני בקרה ועוד.

## עיקרי הרפורמה:

### תחום הרישוי

1. פטור מהצורך בקבלת היתר בנייה להקמת מחסן/פרגולה/סגירות חורף לבתי אוכל/גגון וכדומה.
2. הליך רישוי מקוצר עבור הוספת ממ"ד, סגירת/הוספת מרפסת, תוספת בנייה שאינה עולה על 25 מ"ר, הוספת מעלית, סגירת קומת עמודים בבניין.
3. קביעת לוחות זמנים קשיחים לדיונים בנושאים השונים על מנת לקצר תהליכים ולקדם תוכניות בנייה.
4. מעבר הדרגתי של כלל המערכת למערכת מקוונת, שתאפשר לאזרח הגשה קלה, נוחה ומהירה של בקשות לוועדות השונות.
5. הקמה של מכוני בקרה בכל רחבי הארץ שבהם אפשר יהיה להפיק את כל האישורים הנדרשים מכלל הגורמים הממשלתיים עבור אישור השיפוץ או הבנייה.

### תחום חלוקת הסמכויות בין הוועדות

- א. העברת חלק מסמכויות הוועדה המחוזית לוועדות התכנון המקומיות לשם הפחתת העומס והריכוזיות ולשם שיפור השירות לאזרח.
- ב. אישור תוכנית תוך שנה בממוצע, במקום בתוך שנתיים עד ארבע שנים.
- ג. קיום קורסים והכשרות לחברי הוועדות המקומיות לשם שיפור רמת מקצועיותם. במקביל, פיקוח של מנהל התכנון על פעילותם השוטפת.
- ד. הגדלת סמכויות הוועדות המקומיות באופן שיכללו: הרחבת דירה בנויה עד לגודל של 140 מ"ר, הוספת שטחי בנייה ומגרשים, הוספת שטחים למסחר ומלונאות בבנייני מגורים עד 25%, הוספת שטחי בנייה בתת-הקרקע לצורכי שירות (חניה, מחסנים), שינוי במיקום מבני ציבור הנמצאים בבעלות הרשות המקומית, קביעת מבנים לשימור.

### תחום דיור בר השגה

1. מתן תמריצים לבניית דיור להשכרה ארוכת טווח על קרקע פרטית ומתן תמריצים הקבועים בחוק לדיור להשכרה בקרקעות המדינה.
2. קביעת חובה לכנות 20% דירות קטנות שמחירן נמוך יותר בכל תוכנית חדשה הכוללת למעלה מ-100 יחידות דיור חדשות.

3. קביעת יעדים ברורים למדינה לשיווק של יחידות דיור לשכירות במחיר מופחת וכן יחידות דיור לשכירות ארוכת טווח, תוך הדגשת שיווקן של יחידות דיור בפריפריה.
4. אם המדינה לא תעמוד ביעדים לדיור בר השגה אשר ייקבעו מדי שנה, יופרש סכום המגלם את יחידות הדיור שלא שווקו לקרן להתחדשות עירונית, שתתרום להתחדשותם של מרכזי ערים, כולל חידוש ושדרוג המרחב הציבורי.

## 7.2 דו"ח צוות 120 הימים

במסגרת אישור תקציב המדינה לשנים 2015-2016<sup>2</sup> אושרה בתחום הדיור רפורמה בת חמישה צעדים, שאחד מצעדיה יכלול את יישום המלצות צוות 120 הימים<sup>3</sup> המפורטות בדו"ח העוסק בסוגיית תכנון הקרקעות והדיור בחברה הערבית, מתוך מטרה לעודד גם אותה להסדיר את רישום הקרקעות.

במסגרת עבודת הצוות נפגשו חבריו עם שורה של גורמים באקדמיה, ברשויות המקומיות, במוסדות התכנון ובמגזר השלישי העוסקים בתחום זה. מסקנות הצוות כוללות סדרה של המלצות לטיפול במצוקת הדיור, שחלקן ידרשו הוצאה תקציבית ניכרת מצד המדינה. במסגרת הרפורמה שאושרה בתחום הדיור אומצו ההמלצות הבאות:

5. הצוות המליץ לבצע בחינה של הפרדת רשויות מקומיות מכפיפותן לוועדות המרחביות והקמת ועדה מקומית נפרדת, תוך סיוע בתקציבי כוח אדם ומחשוב מצד מנהל התכנון.

6. הצוות הציע לתקן את חוק התכנון והבנייה ולקבוע כי בוועדות המחוזיות יוקמו ועדות משנה, אשר יאשרו תוכניות מפורטות בדגש על תוכנית חלוקה או איחוד וחלוקה. הוצע לבחון התנ"ה להגשת תוכנית לוועדת המשנה בהגשת תצ"ד (תוכניות לצורכי רישום באגף המדידות ולאחר מכן בלשכת רישום המקרקעין), דבר שיקל על הליכי הרישום והוצאת היתרי בנייה בהמשך הדרך.

7. עוד המליץ הצוות כי מתכנני המחוזות יפעלו לוודא שיתקיים דיון בנוגע להכללת הערות לגבי יישובי מיעוטים שבתחום המחוזות לפני העברת ההערות על תמ"א 35 למועצה הארצית, מתוך מגמה להגדיל את שטחי הפיתוח של יישובי המיעוטים. כמו כן הומלץ כי תמ"א 35 תתוקן באופן שתאפשר גמישות של 2% לחריגה מגבולות המרקמים העירוניים של היישובים הערביים.

---

2 התקציב לשנים 2015-2016 אושר במסגרת ישיבה מספר 13 של הממשלה ה-34.

3 סעיף 346 לפרוטוקול ישיבת ממשלה מספר 13 מאשר את יישום המלצות "צוות 120 הימים" בהמשך להחלטת ממשלה מספר 207 (דר 18) מיום 9 ביולי 2015 שבה אומץ עקרונות דו"ח "צוות 120 הימים".

8. הצוות המליץ על תקצוב לשם הכנת תוכניות מפורטות בקרקע המדינה ובקרקע פרטית, הסדרת וקידום תוכנית אב לכיוב והקמת מאגר של יועצים מקצועיים מקרב מנהל התכנון לשם קידום תוכניות בנייה ברשויות המקומיות ביישובי המיעוטים.
9. לעניין הסדרת הבינוי הקיים והרישום המליץ הצוות לתקצב תוכניות חלוקה, תסריטי חלוקה ותוכניות איחוד וחלוקה עבור המרקם הבנוי, ולסייע לבעלי קרקעות פרטיות באמצעות הרשויות לקדם תוכניות לצורכי רישום. הוצע אף לקבוע הקלה של עד 30% מהזכויות המותרות לפי תוכנית מפורטת אשר לא תיחשב כסטייה ניכרת על בנייה שנעשתה לפני חמש שנים ומעלה; לנתק את הזיקה בין תשלום חובות ישנים של מס רכוש להיתר לרישום הנכס; ולדרוש מהפרט את תשלומי המיסים השונים רק בגין העסקה האחרונה שבוצעה בנכס.
10. למען קידום הבנייה על קרקע פרטית הציע הצוות להכשיר מתכננים ביישובי המיעוטים ברמת מומחיות גבוהה ולממן תכנון על ידי מתכננים אלו בקרקעות פרטיות בליווי של משרד הבינוי. נוסף על כך המליץ הצוות על ייזום תוכניות השתלמות לנציגי הרשויות המקומיות ומחלקות הנדסה לשם לימוד ההיבטים השונים של תוכניות איחוד וחלוקה ולהקנות כלים לקידום תוכניות אלו. כמו כן סבר הצוות כי יש לקדם תוכנית לחילופי קרקעות לשם עידוד הבנייה בקרקע פרטית, באופן שבעל קרקע המעוניין בכך יוכל לקבל זכות קדימה לרכישת קרקע בשולי הישוב המיועדת לפיתוח עידי.
- לבסוף הציע הצוות לכלול תוכנית סיוע מקיפה לרשויות מקומיות ערביות במסגרת התוכנית הכלכלית לשנים 2015-2016 ולקדם שינוי תפיסתי הולם על מנת שיתקיים שיתוף פעולה מצד האוכלוסייה באמצעות ייזום בנייה רוויה בקרקע פרטית (דין וחשבון "צוות 120 הימים" להתמודדות עם מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים, יוני 2015).
- בבואנו לבחון את המלצות "צוות 120 הימים" ואת מתווה יישומן על פי החלטת הממשלה מס' 4,346 מתברר לנו כי מרבית ההמלצות וההחלטות הן תלויות תקציב ומשאבי ביצוע. זאת ועוד, קיים צורך מידי וקריטי לשינוי תפיסתי מצד השלטון והציבור הערבי. משאבי הביצוע צפויים להתגבש ולקבל אישור באופן הדרגתי, איטי ומסורבל, והוא הדין גם בשינוי התפיסתי בקרב השלטון והציבור הערבי. נדמה כי לעת עתה הפתרונות המוצעים אינם מסירים באמת את החסמים לתכנון בתוך היישובים הערביים, משום שהם אינם כוללים מהלך שלם ומגובש של שינוי תפיסתי בקרב האוכלוסייה כולה, כזה שיאפשר גם בנייה רוויה על קרקע פרטית לשם יצירת מרחב לבניית אמוץ והירתמות לביצוע שינוי בקרב הציבור הערבי.

4 החלטה מס' 346 של הממשלה מיום 5 באוגוסט 2015 ליישום המלצות "צוות 120 הימים" לעניין תכנון ובנייה במגזר המיעוטים – אישור החלטת ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה.

המלצות הצוות והחלטת היישום הממשלתית מתייחסות בין היתר לצורך בהעצמת עצמאותן של הוועדות המקומיות ביישובים הערביים ועל הצורך להקים, במידת האפשר, ועדות מקומיות לתכנון ובנייה בנפרד מן הוועדות המרחביות. עם זאת קיימים חסמים רבים בדרך להכשרתן ואישורן של ועדות אלו. בחלקם אלה הם חסמים חיצוניים, כגון הצורך לגבות מהלך זה בהוספה של תקנים מקצועיים מתאימים, מתן ליווי ותמיכה מקצועית חיצוניים למערכת באופן צמוד, וכמובן סיוע תקציבי שיגביר את עצמאותה של הרשות המקומית ומחלקת התכנון שבה בכל הקשור לסמכויות ולקבלת החלטות. חסמים אחרים מתייחסים למוכנות ולנכונות של הרמה המקומית לייצר מחלקת תכנון עצמאית ובעלת סמכויות תכנון מפותחות, וזאת בשל רמה מקצועית נמוכה של עובדי הרשות.

נוסף על כך קיימת מידה רבה של ריכוזיות ממשלתית והעצמת התלות של היישובים הערביים בדרג השלטוני במתווה הפעילות עצמו. עדות לכך נמצאת בסעיפים 6, 14, 15 להחלטה 346. סעיף 6 מדבר על תיקון חוק הותמ"ל באופן שיאפשר לאשר מתחמי דיור מועדפים ביישובי מיעוטים, אך מתייחס להקמה של 200 יח"ד (מספרן הופחת מ-500 יח"ד). עם זאת, עדיין מדובר בהיקף בנייה גדול ביחס ליכולת הקליטה התשתית ביישובים הערביים. היה ראוי להפחית עוד יותר את מספר יחידות הדיור. דבר זה אמור גם בסעיף 14 להחלטה, המתייחס לאיתור של מתחמי קרקעות פרטיות בבעלות של לפחות 50 בעלים ואפשרות תכנון של 500 יחידות דיור. מדובר בהיקפים גדולים מדי, שאינם מתאימים לשלב שבו מצויה האוכלוסייה הערבית מבחינה תכנונית. מן הראוי היה להתחיל בקנה מידה קטן יותר ולהרחיבו בהדרגה כדי ליצור תקדימים ודוגמאות מוצלחות לחיקוי ולהגביר את רמת המוטיבציה של הציבור הערבי. סעיף 15 להחלטה מדבר על איתור קרקעות על ידי רמ"י לפיתוח עתידי בשולי הרשויות המקומיות הערביות ופדיון מהחוכר הנוכחי לשם מתן זכות קדימה ביחס לקרקע שנפדתה לבני המקום. נקבע כי התנאי לקבלת זכות קדימה הוא שהמבקש יחליף אותה בקרקע פרטית משלו בייעוד למגורים שיש עליה תוכנית מאושרת המאפשרת בנייה של 30 יחידות דיור מעבר לאלה הקיימות בפועל, ושבתום תקופה של שלוש שנים מקבלת זכות הקדימה יוכיח בעל הקרקע לרמ"י שהוא השלים בניית שלד ל-20 יחידות דיור לפחות בקרקע המקומית. יש לשאול כיצד מעוררים באמצעות התניה זו את הרחבת שטחי הפיתוח ביישובים הערביים ובנייה רוויה בקרקעות המדינה באופן שיהווה דוגמה ותמריץ ליוזמה מצד הציבור הערבי להרחבת הבנייה הרוויה גם בקרקע פרטית. התניה שכזאת צפוי שלא תסייע משמעותית לפתרון משבר הדיור החמור ביישובים הערביים, משום שבמצב התכנוני הנוכחי המחסור הרב הקיים ביחידות דיור מחייב מתן הקלות ליוזם הפרטי מבחינת כמות היחידות הנדרשת ממנו בקרקע שכבעלותו, ותמריצים נוספים להגברת הכדאיות הכלכלית לביצוע חילופי המקרקעין.

ביטויים נוספים לשמירה על הריכוזיות הממשלתית ושמירה על יחסי התלות בין הדרג השלטוני לדרג המקומי בחברה הערבית אפשר למצוא בהחלטות ממשלתיות יישומיות מן העת האחרונה, שמטרתן הענקת סיוע ספציפי למגזר הערבי. החלטת ממשלה מס' 1559 מיום 19.6.2016 בנושא חיזוק ואכיפת דיני התכנון והבנייה המאמצת את המלצות "צוות 120 הימים"<sup>5</sup>, את החלטת הממשלה מס' 922 מיום 30.12.2015<sup>6</sup> ואת דו"ח קמיניץ<sup>7</sup>, שהיווה בסיס לתיקון 116 של חוק התכנון והבנייה, שקבעו מספר מתווי פעילות כאשר העיקרי בהם לדיון שלנו, הרלוונטי ליישובי מיעוטים בעלי 10,000 תושבים ומעלה שלא מתוכננת לקום בהם ועדה מקומית בחמש השנים הקרובות, בעניין העברת סמכויות האכיפה בדבר הבנייה הבלתי חוקית לרשות המקומית.

עם זאת, בפני הרחבת סמכות והעברת השליטה על היתרי הבנייה לרשויות המקומיות הערביות, עומדים כמה תנאים: ראשית, רשות מקומית אשר תקבל על עצמה את האחריות לטיפול בעניין זה תקבל תקצוב להקמת ועדה מקומית כנדרש וחבילות סיוע כתנאי לקבלת חוות דעת חיובית של מנהל היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה ומנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין, בנוגע לאיכות האכיפה בשטחה. שנית, תנאי להעברת תקציבים (לשם הקצאת כוח אדם וציוד לטובת אכיפה), נוסף על חבילות הסיוע, יהא קבלת אישור של היחידה הארצית לתוכנית אכיפה, שתגיש הרשות המקומית או הוועדה המקומית, אשר תיגזר ממדיניות האכיפה שאושרה על ידי המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין. שלישית, ועדה מקומית או מרחבית שלא תבצע אכיפה אפקטיבית במרחבי התכנון שבאחריותה, תאבד מסמכותה והיחידה הארצית תיכנס לנעליה. תנאים אלה מהווים חסם בפני רשויות מקומיות ערביות לקבל את הריפורמה מחד, וחלקם אינו ערוך ועומד בתנאים הנ"ל בכדי שהממשל המרכזי תעניק לו מעמד של ועדה מקומית עצמאית.

5 במסגרת אישור תקציב המדינה לשנים 2015-2016 אושרו כמה רפורמות וביניהן רפורמות ביבוא מזון, ביטוח, שוק האשראי, הבריאות, החשמל, הדיור ועוד. בתחום הדיור אושרה רפורמה בת חמישה צעדים, שאחד מהם כולל יישום המלצות "צוות 120 הימים" במגזר הערבי מתוך מטרה לעודד מגזר זה להסדיר את רישום הקרקעות.

6 החלטת ממשלה זו, שהתקבלה בסוף שנת 2015 בעניין "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020", כוללת סדרה של החלטות חשובות המקצות משאבים ותקציבים ממשלתיים לפיתוח היישובים הערביים ולצמצום האפליה ארוכת השנים, בפרט בתחום הדיור.

7 על בסיס דו"ח זה פורסם ביום 30 ביוני 2016 תזכיר חוק התכנון והבנייה, הכולל כמה הצעות לתיקון חוקים קיימים, שהפך בתאריך 1 באוגוסט 2016 להצעת חוק ממשלתית: הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מספר 109), התשע"ו – 2016 (חוק קמיניץ).

# פרק 8: מצב יישום הרפורמה ברשויות הערביות

אמנם עבר זמן מה מאז נתקבלה ההחלטה למימוש הרפורמה, אך בדיקת יישומה ביישובים הערביים תוכל להעיד על יכולות הרשויות המקומיות לעמידה בדרישותיה. לשם כך בדקנו את ייצוג הערבים במוסדות התכנון, ערכנו סקר עמדות, ראינו מגוון בעלי עניין המעורבים בקידום הרפורמה ונציגי רשויות וערכנו ניתוח משווה של סטאטוס התקדמותן של תוכניות המתאר ביישובים הערבים. בפרק זה נסכם את הממצאים האלה.

## 8.1 מידת ייצוג הערבים במערכת התכנון

סוגיית הייצוג ההולם של האוכלוסייה הערבית במוסדות המדינה עלתה לדיון ונתקבלו החלטות בעניינה על ידי הכנסת ועל ידי המשפט, החלטות המחייבות את הרחבת ייצוגם של הערבים ונוכחותם במוסדות המדינה. ועדיין זהו ייצוג חסר, במיוחד במוסדות התכנון ("במקום" ו"המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי", 2007; ח'מאיסי, 2010). גם בית המשפט לא נענה לדרישה לקבוע מכסה של ייצוג האזרחים הערביים במוסדות התכנון. נוסף על כך הוגשה הצעת חוק בנושא הייצוג, אך היא לא אושרה בכנסת.<sup>1</sup> למצב זה של אי ייצוג האזרחים הערביים במוסדות התכנון יש השלכות על חוסר האמון והניכור שלהם במוסדות אלה. תיאוריות שונות הוכיחו את קיומו של קשר בין תחושת הקיפוח לבין מידת ההשתתפות ביצירת המרחב, ניכוסו, שמירתו וההשתייכות אליו (Harvey, 1996; Levbeir, 1991; 2008). מכאן שכל אלה מהווים חסם גם בקידום הרפורמה; וכפי שציין אחד המרואיינים: "כשאני נכנס למשרדי הוועדה המחוזית אני מרגיש זרות וניכור, כאילו אני נכנס למקום בטחוני צבאי, למרות שזה משרד האמור לתת לי שירות חיוני". מיעוט ייצוגם של אזרחי המדינה הערביים בתהליך קבלת ההחלטות במערכת התכנון הוא דוגמה בולטת לאי השוויון בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית בישראל, בהיות התכנון המרחבי כלי רב השפעה על החברה והכלכלה בשל יכולתו להקצות ולחלק משאבים ציבוריים בין אזורים ואוכלוסיות שונות. שינויים בתחום זה לא נעשו, גם לא בכיוון של הגדלת מספר נבחרי השלטון המקומי ושל נציגי החברה האזרחית מקרב הערבים על חשבון אנשי מוסדות השלטון המרכזי.

1 הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון – ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית במוסדות התכנון), התשע"ה – 2015, שהוגשה ביום 18 במאי 2015 על ידי חברי כנסת מהרשימה המשותפת.

בחינת מצבו של ייצוג האוכלוסייה הערבית בקרב חברי המועצה הארצית מעלה כי כיום מכהנים במועצה הארצית שני נציגים ערביים מבין 32 חברים, שהם כאמור לא נציגים של האוכלוסייה הערבית (חברים ערבים אלה הם נציגים של המועצות המקומיות מטעם מרכז השלטון המקומי). אין ייצוג ערבי (מגזרי) במועצה הארצית לתכנון ובנייה ובוועדות המחוזיות, אך יש חברים ערבים שהם לא נבחרים וממונים כנציגים של הציבור הערבי באופן ייעודי. המועצה הארצית וועדות משנה המונות אחת עשרה ועדות, שחלקן נוסדו והורחבה סמכויותיהן על פי הרפורמה, חסרות חברים ערבים. במקביל למועצה הארצית לתכנון ובנייה, פועלות עוד ארבע ועדות ארציות, כגון הוועדה לתכנון ובנייה של תשתיות לאומיות (ות"ל), הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (ולקחש"פ), הוועדה לשמירת הסביבה החופית (ולחור"ף), הוועדה למתחמים מועדפים לדירור (ותמ"ל), ועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים (ולנת"ע), ולהן עוד ועדות משנה. עם זאת, חברי הוועדות הארציות, לרבות ועדות המשנה, מתמנים מתוך נציגי הוועדה הארצית, וכך נשמר הייצוג המועט של האוכלוסייה הערבית. בוועדות המשנה הארציות ובוועדות המקבילות להן אין כלל ייצוג ערבי.

בחינת הרשימה של חברי המועצה הארצית לתכנון ובנייה משנת 2014<sup>2</sup> מעלה כי מתוך אחד עשר חברי ממשלה או נציגיהם, ובסה"כ כ-60 חברים – כולל נציגי שר וממלאי מקום – רק שניים הם ערבים. מתוך 20 ממלאי מקום מטעם מנהל התכנון, כולל מנהל מנהל התכנון, אין אף עובד ערבי. והוא הדין גם בנציגים וממלאי מקום בענייני שיכון ובנייה, הרשות לשמירת הטבע והגנים, ארגון הגג של נציגי הגופים לשמירת איכות הסביבה, נציגי האקדמיה והיועצים לוועדה.

בדיקה באתר מנהל התכנון של רשימת חברי הוועדות המחוזיות וועדות המשנה ושל פרוטוקולים של ישיבות הוועדות המחוזיות לתכנון משלושת החודשים האחרונים מעלה כי גם כאן הנציגות הערבית אינה מספיק אפקטיבית. בישיבת ועדת המשנה לתוכניות מסוימות ביישובי מיעוטים שנערכה ב-24.7.2017 בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז חיפה, מבין ששת חברי הוועדה שניים הם ערבים, כך גם נקבע בתיקון 104. מן הראוי כי בוועדות המשנה ליישובי המיעוטים שבמסגרת הרפורמה הוכרו על הקמתן תהא חלוקת הנציגות של האוכלוסייה הערבית גבוהה יותר ותעמוד על מחצית לפחות. בין 44 חברים וממלאי מקום בוועדה המחוזית – מחוז תל-אביב, אין אף נציג ערבי. כך הדבר גם בקרב חברי ועדות המשנה. מבין 43 חברים וממלאי מקום בוועדה המחוזית – מחוז ירושלים, רק שניים הם ערבים (הם משמשים כממלאי מקום של נציג משרד התחבורה) מבין 67 חברים וממלאי מקום בוועדה המחוזית – מחוז מרכז, אין אף נציג אחד ערבי. מבין 58 חברים וממלאי מקום בוועדה המחוזית – מחוז דרום, רק

2 הרכב המועצה הארצית, משרד הפנים/מנהל התכנון, המועצה הארצית לתכנון ובנייה, [https://www.gov.il/he/departments/general/composition\\_national\\_council](https://www.gov.il/he/departments/general/composition_national_council)



ארבעה הם ערבים, שניים מהם ממלאי מקום של נציג משרד התחבורה ושניים ממלאי מקום של נציגי הרשויות המקומיות (ראש עיריית רהט וראש המועצה המקומית כסיפה). מבין 42 חברים וממלאי מקום בוועדה המחוזית – מחוז חיפה, חמישה הם ערבים, אחד ממלא מקום נציג שר הבינוי והשיכון, אחד נציג שר התיירות, שניים הם נציג וממלא מקום של הרשויות המקומיות ואחד נציג של משרד הפנים. לגבי נציגות ערבית במחוז צפון לא פורסמו נתונים באתר מנהל התכנון. מבדיקה שנערכה בראיון עם נציגי המחוז עלה שיש שני נציגים ערביים של הרשויות המקומיות.

מבין 23 הוועדות לתכנון שהוסמכו כוועדות עצמאיות על ידי מנהל התכנון וברוח הרפורמה, אין ולו גם ועדה אחת מהמגזר הערבי. בדיקה של ראשי הוועדות המרחביות<sup>3</sup> ביישובים הערבים העלתה כי רבים מהם יהודים (ועדה מקומית הראל, ועדה מקומית אבו-בסמה, ועדה מקומית גליל מזרחי, ועדה מקומית קסם, ועדה מקומית מזרח השרון, ועדה מקומית יזרעאלים, ועדה מקומית הגלבע ועוד).

סקר הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה שנערך על ידי חברת "אמן" (ארגון ומדעי ניהול יועצים בע"מ) ועל ידי חברת "גאודע" (ניהול מידע ומקרקעין) בשנת 2014 בוועדה המקומית לתכנון ובנייה נצרת מראה כי על אף הזמנת נציגי משרדים וגופים ממשלתיים ומקצועיים לשיבות הוועדה בשנים 2010 עד 2012, שיעור נוכחותם של נציגים אלו היה מזערי עד אפסי. כך לדוגמה בשנת 2012 הוזמנו הנציגים לתשע ישיבות, אך לא היו נוכחים בשום ישיבה.<sup>4</sup>

מסקר שערך עו"ד קייס נאסר בשנת 2015<sup>5</sup> עולה כי מבין יושבי ראש 126 ועדות מקומיות לתכנון ובנייה רק עשרה הם ערבים. רק 13 מבין 37 מהנדסי ועדות מקומיות המשרתים ציבור ערבי הם ערבים, ורק תשעה יועצים משפטיים הם ערבים. לא היה ואין עתה מתכנן מחוז ערבי או יועץ משפטי ערבי לוועדה מחוזית. רק חמישה מתוך 77 עובדי לשכות התכנון של מחוז חיפה, מחוז הצפון ומחוז ירושלים הם ערבים. אין עובד ערבי אחד מבין 74 עובדי מנהל התכנון; מבין 1,765 יועצים לשירותי תכנון 65 הם ערבים (3.7%). לא היה ואין כיום יושב ראש לוועדת עררים שהוא ערבי. מתוך 116 חוקרי התנגדויות שנבחרו, ארבעה (3.5%) הם ערבים. במרכז שפרסם משרד הפנים ב-2013 להכנת תוכניות מתאר מקומיות עבור מנהל התכנון ולשכות התכנון המחוזיות נבחרו עשרה צוותים להכנת תוכניות מתאר ל-27 יישובים בארץ, 12 מתוכם יישובים ערביים, אך באף אחד מעשרת הצוותים לא נכלל משרד תכנון ערבי (ח'ורי, 2015).

3 מתוך אתרי האינטרנט של הוועדות לתכנון והמחלקות ההנדסיות.

4 סקר ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה, הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה נצרת – דו"ח מצב קיים. 16 ביולי 2014. באדיבות ירון טוראל, מנהל אגף בכיר פיתוח מתודולוגיה, אגף רגולציה, מנהל התכנון.

5 חלק מתוצאות סקר זה פורסם באתר עתון הארץ (ג'קי חורי, 26 במאי 2015), <https://www.haaretz.co.il/news/education/premium-1.2644544>

משרד הפנים ערך רפורמה בוועדות הרחבת תחומי שיפוט. במקום ועדות אד-הוק, שאותן ממנה השר לדיון בבקשות של רשויות מקומיות להרחבת תחום שיפוטן, הוחלט להקים ועדות קבועות, שחלקן החלו לפעול משנת 2016, כגון ועדת גבולות במחוז חיפה בראשותו של מר עמירם קלעג'י. בבדיקת קיומם של נציגים ערבים בוועדות שהוקמו (חיפה, מרכז, ירושלים, הדרום, גליל מערבי, גליל עליון והעמקים) עולה כי בכל ועדה יש נציג ערבי אחד, למרות שבחלקן מרבית הרשויות הכלולות באזור הן ערביות.<sup>6</sup> בדיקת מספר הישיבות שנקבעו לכל ועדה גיאוגרפית מעלה כי לוועדה הגיאוגרפית גליל עליון והעמקים, לוועדה הגיאוגרפית גליל מערבי, לוועדה הגיאוגרפית מרכז ולוועדה הגיאוגרפית ירושלים לא פורסמו עדיין ישיבות (בדיקה באתר מנהל התכנון ינואר 2018). הוועדה הגיאוגרפית של אזור דרום ניהלה 14 ישיבות בשנים 2016-2017, כולל סיורים ודיונים פנימיים, והוועדה הגיאוגרפית של אזור חיפה ניהלה בשנים אלה 34 ישיבות כולל סיורים ודיונים פנימיים, דבר המעיד על צורך גדול וריבוי בקשות לשינוי תחומי שיפוט באזור חיפה.

מנגד, כאשר אנו בוחנים את מידת השתתפותם של הנציגים הערביים בישיבות הוועדות, אנו מגלים שהיא מועטת ביותר. מפרוטוקול ישיבה של הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז צפון מיום 24.7.2017 עולה, כי מבין חמישה נציגים ערביים שהיו אמורים להשתתף בישיבה, נכח רק נציג אחד של משרד החקלאות; נציגי ראשי הערים והרשויות הערביות נעדרו. בדיקת נוכחות של נציגי רשויות מקומיות בדיוני הוועדות המחוזיות מפיקה תמונה דומה: נוכחות עיריית רהט בדיוני הוועדה המחוזית – מחוז דרום לאורך שנת 2016 עמדה על פחות מ-40% מהדיונים. גם נוכחות המועצה המקומית באקה אל-ערביה בדיוני הוועדה המחוזית – מחוז חיפה עמדה על מתחת ל-40%, והוא הדין בנוכחות עיריית שפרעם והמועצה המקומית כפר קמא בדיוני הוועדה המחוזית – מחוז צפון. לשם השוואה, נוכחות עיריית בני ברק בדיוני הוועדה המחוזית – מחוז תל אביב, עמדה בשנת 2016 על בין 60% ל-7.80%<sup>7</sup>.

6 מתוך אתר משרד הפנים – כתבי מינוי של ועדות גיאוגרפיות.

7 שנתון התכנון 2016 – מינהל התכנון, מאי 2017.

## טבלה 4: היקף הייצוג של הערבים בוועדות התכנון הארציות והמחוזיות, 2017

ייצוג במועצה הארצית	ייצוג בוועדות המשנה ליישובי מיעוטים	ייצוג בוועדות המחוזיות	וועדות שהוסמכו	ייצוג בוועדות גיאוגרפיות
2 מתוך 60	2 מתוך 6 (מחוז חיפה) ועל פי תיקון 104 2 מתוך 6 בכל ועדת משנה ליישובי מיעוטים שתוקם	מחוז תל אביב: 0 מתוך 44 מחוז ירושלים: 2 מתוך 43 מחוז מרכז: 0 מתוך 67 מחוז דרום: 4 מתוך 58 מחוז חיפה: 5 מתוך 42	0 מתוך 23	אזור חיפה: 1 מתוך 5 אזור מרכז: 1 מתוך 5 אזור ירושלים: 0 מתוך 4 אזור דרום: 1 מתוך 4 אזור גליל מערבי: 1 מתוך 5 אזור גליל עליון והעמקים: 1 מתוך 5

הממצאים מראים כי מערכת התכנון ברמה של מקבלי ההחלטות, מיישמי ההחלטות, מתכננים ברמה הארצית והמחוזית והמקומית נמצאת בשליטה כמעט מוחלטת של מקבלי החלטות יהודים. בחלק מהוועדות קיימת נציגות בודדה, שלפעמים נדמה שאינה אלא "עלה תאנה", ובמקרים לא מעטים קיימת נציגות, אך חסר ייצוג אפקטיבי (להרחבה בנושא ראה מרגלית, 2017) בקרב לא מעט מהמרוויינים ובשיחות פתוחות לא מובנות עם המחבר מסתבר כי מערכת העשייה התכנונית בישראל עדיין מגויסת למטרות לאומיות יהודיות ומצטיירת כמערכת ביטחונית צבאית בלבד אזורי. תפיסה זו של הערבים את מערכת התכנון היא אחת הסיבות לעכבה בפני השתתפות הערבים בה.

## 8.2 תהליך הסמכתן של הוועדות המקומיות הערביות העצמאיות

בהתאם להמלצות "צוות 120 הימים" ולהחלטת ממשלה מס' 346 בעניין יישומן של המלצות אלה ובהתאם לתמיכה התקציבית לפי החלטת ממשלה מס' 922 משנת 2015, הוחלט על הקמת ועדות מקומיות לתכנון ובנייה ביישובים: כפר קאסם, שפרעם, סח'נין, קלנסווה, טמרה וג'לג'וליה, ועל בחינת הקמתן של עשר ועדות מקומיות ברשויות מקומיות במגזר הערבי בשנים 2016-2019.

לקראת סוף שנת 2017 עדיין לא הוקמה ועדה מקומית עצמאית אחת מבין הוועדות הללו, והסיכוי להקמתן של עשר ועדות עד לשנת 2019 הוא קלוש. מנהל התכנון בחן בתחילת שנת 2015 את הרשויות המקומיות המופיעות ברשימת החלטות הממשלה לפי אמות מידה כלכליות, תקציביות, תכנוניות, ניהוליות וגיאוגרפיות לשם וידוא תפקודן

היעיל והתקין עם עריכת השינוי והפרדתן מן הוועדות המרחביות. הממונה על מחוז הצפון במשרד הפנים הכין נייר עמדה בנושא: רה"ארגון הוועדות המרחביות לתכנון ובנייה בתחום המחוז, שבו התייחס בין היתר לוועדה המרחבית גבעות אלונים<sup>8</sup> ולהפרדת שפרעם ממנה בשל התנהלותה הכלכלית הלקויה של עיריית שפרעם, ריבוי הבנייה הבלתי חוקית בה וקשיי הניהול של הוועדה המרחבית גבעות אלונים. עם זאת נמצא כי עד למועד סיום הביקורת במאסר 2016, לא ננקטו שום פעולות למימוש ההחלטה על הפיצול, מלבד דרישת החברה שמונתה כחברה מלווה מן הוועדה המקומית והעירייה למסור לה נתונים כספיים ונתונים על העובדים של הוועדה וכישוריהם. סוגיה נוספת עלתה גם בהקשר למבנה השכור של הוועדה, המצוי במרכז שפרעם ואינו יכול לספק תשתית תקינה למתן שירותים לתושבים; מעל לשנה מאז העירו על כך לא נמצא מקום ראוי עם היתר בנייה לשכן בו את הוועדה.

ניסיון דומה לרה ארגון נעשה בוועדה המרחבית לב הגליל ובהקמת ועדה מקומית לתכנון בעיריית סח'נין. תהליך ההסמכה של ועדה מקומית בסח'נין וארגון מחדש של הוועדה המרחבית לב הגליל הוקפא בשל בעיות שנוצרו עם העברת עובדים ממחלקת ההנדסה והוועדה המרחבית לב הגליל ותביעות שהוגשו לבית הדין לעבודה בקשר לכך, נוסף על סוגיית ההתמודדות עם עבירות בנייה.<sup>9</sup> מבדיקת מסמכים שונים ופרוטוקולים של ישיבות שנערכו עם נציגי הוועדה המחוזית, הוועדה המרחבית לב הגליל, עיריית סח'נין, חברת הייעוץ ומנהל התכנון, עולה כי התהליך נמשך לא פחות משנה וחצי ונתקל בקשיים במציאת פתרונות לסוגיות שונות, כגון: ירידה בהקצאת השכר לוועדה המרחבית בעקבות היבדלותה של סח'נין ממנה; קביעת המימון וההתחשבנות בין עיריית סח'נין לבין הוועדה המרחבית לב הגליל; קביעת מבנה ארגוני מתאים לוועדה החדשה בסח'נין ומבנה ארגוני מחודש לוועדה המרחבית לב הגליל; קביעת מנגנון תקצוב ותקינת כוח אדם על ידי מנהל התכנון; הסכמה על סעיפי ההסכם המשפטי בין הוועדה המקומית לוועדה המרחבית; אופן חלוקת המבנה המשותף בין שתי הוועדות והתחשבנות בעלות השכירות, ועוד. כלומר התברר כי תהליך הסמכתן של ועדות מקומיות לתכנון ברשויות הערביות מתאפיין ברגישויות ומורכבות לרוב. כך למדנו גם ממקרה הסמכתן של הערים אָם אלפחם ובאקה אלע'רביה והמחלוקות שהתעוררו בתוך היישובים בעניין הרשויות המקומיות, ובתוך הוועדות המקומיות המרחביות שהתנגדו

8 דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2016. הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גבעת אלונים. [https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report\\_554/ac51f70b-89f1-4915-9db2-d19dbc440e58/402-givat-alonim.pdf#search=402-givat-alonim%2Epdf](https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_554/ac51f70b-89f1-4915-9db2-d19dbc440e58/402-givat-alonim.pdf#search=402-givat-alonim%2Epdf)

9 בראיונות שערכנו עם ראש עיריית סח'נין, מהנדס העירייה, מנכ"ל העירייה, ראש הוועדה המקומית לתכנון ובנייה לב הגליל ועובד בכיר בוועדה, הסתברו הבעיות הפוליטיות, הניהוליות והכלכליות שערכו את קידום הסמכת העיר סכנין לכוונן ועדה מקומית עצמאית. בנושא זה בדקנו גם יישובים אחרים, כגון אָם אלפחם, באקה אלע'רביה וכפר כנא.

לפירוק ופעלו להכשלת עצמאותן של רשויות ערביות בטיעונים שונים בתחום התקציב, צמצום מרחבי התכנון, הסכמים קואליציוניים ועוד.

עוד עולה מראיון עם מנהלת הוועדות המקומיות באגף רגולציה במנהל התכנון, כי רשויות מקומיות ערביות אינן נוקטות צעדים אקטיביים רצופים לקידום נושא ההסכמה. בשלב הראשון יש להעביר למנהל התכנון החלטה בדבר הקמת ועדת תכנון מקומית; מעט מאוד רשויות ערביות עושות זאת, מטעמים פוליטיים ושיקולי אינטרסים מצד ראשי הרשויות. ועדות אחרות, המעבירות את החלטות הרשות להסמכת ועדות תכנון מקומיות, מתקשות לקדם את הנושא בשל סוגיות של כוח אדם, שיכון הוועדה במבנה מתאים, מגבלות של תחומי שיפוט ועוד (א.ל., ראיין: 24.8.2017).

אבן נגף נוספת הניצבת בפני הסמכתן של ועדות מקומיות לתכנון ביישובים הערביים היא הפוליטיזציה והשחיתות הפושה בקרב הרשויות המקומיות והמתח המוכנה בין הדרג הפוליטי לדרג המקצועי. רשימה ארוכה של רשויות ערביות שבהן הייתה אמורה לקום ועדה מקומית לתכנון הוסרה ממערך הבחינה של מנהל התכנון בשל ליקויים חמורים, הקשורים במינויים של קרובי משפחה ובמנהל עובדים לא תקין, הוצאת היתרי בנייה שלא כדין, אי מיצוי הליכים לאכיפת מניעתה של הבנייה הבלתי חוקית ועוד.<sup>10</sup> אבן נגף זו מבטאת את דילמת הנציג/דילמת הסוכן, המוכרת לנו מדיני החברות והבנקים, שלפיה מנכ"ל חברה המתוגמל לפי רווחיות החברה עלול ליטול סיכונים שהם לא בהכרח לטובת החברה ובעלי המניות שלה אלא לטובת האינטרס האישי שלו. כמסקנה מכך מתבקשות החלטות בדבר הקמתן של ועדות מקומיות לתכנון; תיקון עיוותים שמקורם בהטייה לטובת קרובי משפחה; בעלות על קרקעות במתחם היישוב – כל אלה עלולים לגרום לקבלת שיקולים שגויים, בלשון המעטה, אשר אין בהם ובין תכנון וראיית טובת היישוב דבר וחצי דבר, ובכך חוטאת הוועדה לגוף אשר הקים אותה.

סקירת דו"חות הביקורת של השלטון המקומי משנת 2016 מטעם משרד מבקר המדינה חושפת בקרב רשויות מקומיות ערביות אי הקפדה על המצאת המסמכים הדרושים לשם קבלתם של עובדי ועדה מקומית לעבודה, כגון תעודות המעידות על השכלה, וסיכום תנאי ההעסקה. כמו כן נמצאו ליקויים ברישומי נוכחות של עובדי הוועדות ובניהול ימי החופשה והמחלה, העברת עובדים משרה למשרה בניגוד לצו קבלת עובדים, תשלום שלא כדין עבור שעות נוספות, התקשרות עם ספקים ונותני שירותים חיצוניים בלא הליך תחרותי ובניגוד לנהלים, ועוד.<sup>11</sup>

10 משרד המשפטים, דו"ח הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר-המידות בשלטון המקומי, ינואר 2016.

11 מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016, נובמבר 2016.

כחלק מן ההתמודדות עם סוגיות הפוליטיקה הפנימית בדרג השלטון המקומי שוקד מנהל התכנון על פרויקט להשמת מתכננים אסטרטגיים ברשויות המקומיות כחלק מבעלי התפקידים בוועדות המחוזיות, שגם ייקחו חלק בוועדות הקבלה וינסו למנוע העדפת קרובים וגיוס עובדים שלא על בסיס מקצועי. כמו כן קבע מנהל התכנון פרופילים עבור בעלי התפקידים השונים בוועדה, לרבות עבור יועצים חיצוניים, וכונן מודל מצוינות ככלי שנועד לסייע למהנדס הוועדה להעריך את העובדים על פי מדדים כמותיים וברורים, שמטרתם ליישר קו לעמידה ביעדי הרפורמה. אך השאלה האם הרשויות המקומיות הערביות יעשו שימוש בתנאי סף אלו עודנה פתוחה, במיוחד לאור אי קביעתו של מנגנון ביקורת ופיקוח תואם.

להקמתה של ועדה עצמאית לתכנון ביישובים הערביים, בעיקר בקרב הגדולים שבהם, נודעת חשיבות ראשונה במעלה, שכן עליה לשקוד על ייצוג הולם של תושבי היישוב, על שיפור איכותם של אנשי המקצוע ועל חסונותם מפני לחצים פוליטיים, על שיפור אכיפתם של הצעדים למניעת בנייה בלתי חוקית בהתאם לתוכנית המתאר הכוללת ליישוב, ועוד. עם זאת יש להביא בחשבון היבטים מנהליים וכלכליים של תהליך הפרדת הוועדות (שכר הבכירים בוועדה המרחבית, למשל, נגזר ממספר התושבים ברשות, דבר העלול להביא לידי כך שאותם בכירים יתבעו את הוועדה המרחבית בעקבות ההיפרדות) ויש לקיים חשיבה מעמיקה בכל הקשור להשפעת אקט ההפרדה הן על היישוב והן על ועדת האם, היא הוועדה המרחבית. כל היפרדות שאינה מוסכמת או אינה מאוזנת עלולה להצמיח בעיות בתהליך ההפרדה ולהביא לכישלונן.

בסיכומו של דבר אפשר לומר שתהליך הסמכתן של הוועדות המקומיות ברשויות המקומיות הערביות שהיו מועמדות לכך מטעם החלטות הממשלה לפי הרפורמה לא צלח. הרשויות המקומיות שהתהליך החל בהן, כגון שפרעם, סח'נין, אַם אל-פחם ובאקה אלע'רביה, לא התקדמו. הקונטקסט הפוליטי המקומי (ההיערכות לקראת הבחירות המוניציפליות בשנת 2018) עומד כחסם, וגם הוועדות המקומיות המרחביות הפועלות בסמכותן ובאחריותן של מנהל התכנון אינן יושבות בחיבוק ידיים, אלא נאבקות על כך שלא יתחוללו שינויים בסמכויותיהן.

### 8.3 הכשרת הוועדות המקומיות ושיפור תהליכי עבודתן

דו"ח אגף הרגולציה של מנהל התכנון לסיכום שנת 2016<sup>12</sup> מפרט את פעילות האגף לשם התאמת תהליכי העבודה של הוועדות לדרישות לפי תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה, בהתייחס לשלושה אפיקים מרכזיים: מתן סמכויות והסמכת ועדות; מתן הכשרה מקצועית וקורסים; הקצאה של משאבים. על פי הדו"ח נועד תחום ההכשרה

12 אגף רגולציה – סיכום פעילות שנת 2016. מנהל התכנון, מארס 2016.

המקצועית להבטיח היערכות מיטבית לדרישות הרפורמה באמצעות הפעלת מערך הדרכה והטמעה פרטני לכל וועדה במתכונת של מטמיעים שהגיעו לוועדות התכנון בפרקי זמן קצובים וסייעו לעובדים. כמו כן הקצה אגף הרגולציה של מנהל התכנון לוועדות המקומיות שהיו מעוניינות בכך יועצים ארגוניים בתחומים של מבנה ארגוני, נהלי עבודה, אימון אישי, ניהול זמן והענקת מיומנויות ניהול בסיסיות. עד סוף שנת 2016 התקיימו פגישות ראשוניות להטמעה ארגונית ב-32 ועדות מקומיות. עוד העביר האגף הדרכות של מפגש אחד לחברי מועצת העיר, ובסך הכול הפיקו תועלת מהדרכות אלה 93 ועדות ערביות ויהודיות בשנים 2014-2016. עוד התקיימו במסגרת זו קורסי רוחב לבעלי תפקידים מקצועיים בוועדות, קורסים בנושאים כגון בודקי תוכנית, מפקחים, רכזי ועדה וכדומה. במהלך 2016 החל פיתוח של קורס תכנון אסטרטגי במגזר הערבי, העוסק בעריכת ובבדיקת תב"ע של היישובים הערביים. על פי הדו"ח הועבר הקורס במועצה מקומית סח'נין, מועצה מקומית עירון ומועצה מקומית רכס הכרמל והשתתפו בו בסך הכול 94 אנשים. אמצעי הכשרה אחרון שנסקר במסגרת הדו"ח הוא פורומים למהנדסי ועדות מקומיות לשיתופם בתהליכי הרפורמה. במהלך שנת 2016 התקיימו 5 פורומים מעין אלה.

בחינת תוכניות הלימודים של הקורסים השונים וממצאי מחקר מקדים לבחינת מוכנות הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה בפריפריה הצפונית לרפורמה (אלימלך-מלכא, 2016) מעלים כי רמת הפירוט והתרומה היישומית של ההכשרות אינן מספיקות אלא רק יוצרות אווירה של תהליך. בודקי תוכניות רבים ציינו באוזני החוקרים, בשיחות לא פורמליות במסגרת קורס בודקי תוכניות שבו השתתפו באזור חיפה, כי הם חשים שהנטל והאחריות התכנונית החדשים המוטלים על כתפיהם בעקבות הרפורמה הם כבדים מנשוא, ושההכשרה המקצועית לא תועיל להם הרבה בהתמודדות עם נטל זה. אנשי מנהל התכנון המעבירים את ההדרכות וההכשרות השונות הם מקצועיים ביותר. הם מבהירים למשתתפים בהדרכות ובהכשרות את התיאוריה ואת המורכבות התכנונית והחוקית ככל תחומי העשייה של הוועדה המקומית, והם גם בעלי ידע אישי וניסיון רב מעצם היותם בודקי תוכניות ברמה המחוזית, או מעצם היותם הגורמים האמונים על תהליכי הטמעה ברמה ההדרכתית והמקצועית. רמת מקצועיות כזאת עדיין אינה שכיחה בכל הוועדות המקומיות, ועל אחת כמה וכמה אינה רווחת בקרב הוועדות בפריפריה. סיבת הדבר היא הזנחה מצטברת בתחום ההכשרה המקצועית של בודקי התוכניות וההיתרים כהנדסאים, וברמת הידע וההתכוננות המקצועית הנדרשים כיום מבודקי התוכניות וההיתרים בוועדות, לרבות מערכות המידע המורכבות, שבחלק מן התחומים (בעיקר תחום הרישוי הזמין) אינן בשלות די הצורך. נוסף על כך מערך ההכשרה אינו מגובה במערכת של מעקב ובקרה; הקצאת היועצים הארגוניים היא רשות ולא חובה, ואין שום גוף שבודק מהי מידת האפקטיביות של ההדרכות וההכשרות על פי מדדים

של שיפור תוצאתי ושל טיוב הקשר שבין מחלקת ההנדסה, הוועדה המקומית, הרשות המקומית והוועדה המחוזית. זאת ועוד, הקורס המועבר באופן ייחודי למגזר הערבי אינו מספיק, ויש להוסיף עליו קורסים כגון בתחום רישום מקרקעין ועריכת תוכניות לאיחוד וחלוקה על רקע החסמים והמגבלות הייחודיים בתחומים אלו במגזר הערבי.

#### 8.4 הקצאת המשאבים

הנתונים הבאים לקוחים מתוך מצגת של מנהל התכנון הנסבה על "תמיכה ברשויות ובוועדות מקומיות ביישובי המגזר הערבי בישראל". במסגרת תיקון 101 הקצתה המדינה 65 מיליון שקלים על פני חמש שנים לסיוע לוועדות המקומיות הערביות, שמתוכם הועברו כבר לוועדות 17 מיליון שקלים מקופת תקציב הרפורמה. תקציב זה מיועד להוספה של ציוד, מחשבים, אמצעי סריקה, חיזוק כוח האדם הקיים ותוספת של כוח אדם. 100 מיליון שקלים נוספים הוקצו במסגרת החלטת ממשלה 922, שמתוכם הועברו 35 מיליון שקלים במלואם עד תום שנת 2017. התקציב בסך 65 מיליון שקלים שנזכר לעיל חושב על פי בדיקות שנערכו לסגירת הפער בין המצב כיום ברשויות ובוועדות המקומיות הערביות לבין המצב הרצוי. מתוכו נקבע סכום שבו יונהג מאצי'נג של 90% (90% מעבירה המדינה ו-10% מעבירה הרשות המקומית).

במסגרת החלטה 922 הוקצה תקציב של 102 מיליון שקלים להקמתן של ועדות תכנון מקומיות חדשות ברשויות הערביות, לסיוע לוועדות מרחביות העוברות תהליך של רה-ארגון, לסקרים על עבירות בנייה ולהכשרה של מתכננים ועובדי רשויות בתחום התכנון במגזר הערבי. 35 מיליון שקלים מתוכו מוקצים לתשלום עבור שירותיו של מתכנן אסטרטגי לרשויות שהן כיום חלק מוועדה מרחבית, על מנת לאפשר להן לראות את יישוביהן ראייה אסטרטגית נכונה.

מנהל התכנון עוסק גם בתכנון מתארי עדכני ומקדם כיום תוכניות עבור מרבית היישובים הערבים נציגי הממשלה גורסים כי התוכניות נותנות מענה לטווח ארוך וארוך מאד, מכיוון שכיום נהוגה צפיפות יחסית נמוכה בבנייה על קרקע שהיא ברובה פרטית. מבחינה תקציבית הוקצו מטעם המדינה 25 מיליון שקלים לתוכניות מאושרות ו-138 מיליון שקלים לתוכניות בהליכים סטטוטוריים.

אשר לתוכניות מפורטות, כחלק מהחלטות ממשלה מקודם תכנון מפורט בקרקע פרטית בהקצאה של 48 מיליון שקלים ביישובים דרוזיים וצ'רקסיים נבחרים. מתחמי התכנון נבחרו בשיתוף עם הרשויות המקומיות ולשכות התכנון המחוזיות, והתוכניות מקודמות בצורה מובנית, בשיתוף הציבור ובעלי קרקעות, על מנת שיתבצע תכנון מוסכם ולא כפוי; האתגר האמיתי הוא לכלול בתכנון (עד כמה שאפשר) הוראות איחוד וחלוקה כדי להקצות שטח למבני ציבור ולצרכים הכרחיים נוספים. כמו כן, בהתאם



להחלטה 922 מתקצב משרד הבינוי והשיכון ומקדם תכנון מפורט ביישובי המגזר הערבי והבדואי. בתכנון המפורט שאושר במוסדות התכנון במהלך השנים אפשר לראות גידול משמעותי: בשנת 2015 היו 8,600 יחידות דיור שאושרו, וב־2017 מדובר בלמעלה מ־26,000 יחידות דיור שאושר להן תכנון מפורט ויוכלו להוציא היתרים עד סוף 2017. בחלק מהיחידות מדובר בהסדרת מבנים הבנויים כבר וכעת יוכלו להוציא היתרים ולהתחבר לרשת החשמל בצורה מסודרת. בנוסף, עד היום הוכרזו 21 מתחמי ותמ"ל ביישובים הערביים, קיבולת נומינאלית של תוכניות בסדר גודל של כ־45 אלף יחידות דיור. בהפקדה מצויות 4,600 יחידות דיור, 2,722 יחידות דיור אושרו ולקראת הפקדה יש 2,000 יחידות דיור. 35,510 יחידות דיור עדיין בתכנון. כל המספרים מגדירים את הקיבולת הנומינאלית לפי זכויות בנייה מוקנות בתוכניות. לעיל הסברנו את הבעייתיות שבמימוש תוכניות אלה ואת העכבות המונעות את העמדתן למימוש אחרי סיום התכנון המתארי, בהנחה שהוא יאושר.

ממה שהוצג אפשר לראות שאמנם המדינה משקיעה מאמצים בתקצוב הטמעה והכשרה מורחבות על מנת לסייע ליישובים הערביים לקלוט נכונה לשורותיהם את תהליכי הרפורמה, אך נדמה כי מאמצים אלו אינם כוללים התמודדות אמיתית עם סוגיות קשות, שעד כה נחשבו ל"דרך ללא מוצא". כך מסתבר שעד היום לא כל הרשויות המקומיות מימשו את התקציב שהוקצה להן להטמעת הרפורמה ולא כולן ניצלו אותו עד תומו.<sup>13</sup> הסיבות קשורות בחלקן לקשיי הסתגלות ומוכנות לשינוי, בחלקן הן קשורות לאלמנטים טכניים הנובעים מעיכובים שגורם משך הזמן הנדרש להוצאת מכרזים ואיוש משרות חדשות, אך חלק ניכר מחוסר היכולת של הרשויות המקומיות לממש תקציבים ותמיכה ממשלתית נובע מכך שהן כלל אינן שחקניות בזירת התכנון הארצית והמחוזי. כאמור, מבין 85 רשויות מקומיות ערביות, רק ארבע הן בעלות ועדת תכנון מקומית עצמאית; כל שאר היישובים הם תלויי תכנון בוועדות המרחביות, ועד כה – מאז ההחלטה להסמיך שש ועדות מקומיות עצמאיות בקרב היישובים הערבים – לא הוסמכה גם אחת מהן. מכאן שהאמצעי היכול להוות גשר בין היישובים הערביים לזירת התכנון עדיין לא הוקם; ונשאלת השאלה האם גם כאשר יוקם גשר זה, האם ייבנה היטב על מנת לאפשר ליישובים הערביים להשמיע את קולם התכנוני? שכן מאבקים פוליטיים בין סיעות שונות בממשלה ובתוך הדרג המקומי עלולים למנוע זאת.

13 שירה ברנד, ממלאת מקום מנהלת מנהל התכנון בדיון ועדת הפנים בכנסת בהצעת חוק תיקון 116 (תיקון 109) לחוק התכנון והבנייה.

## 8.5 קידום הכנה ואישור של תוכניות מתאר ביישובים הערביים

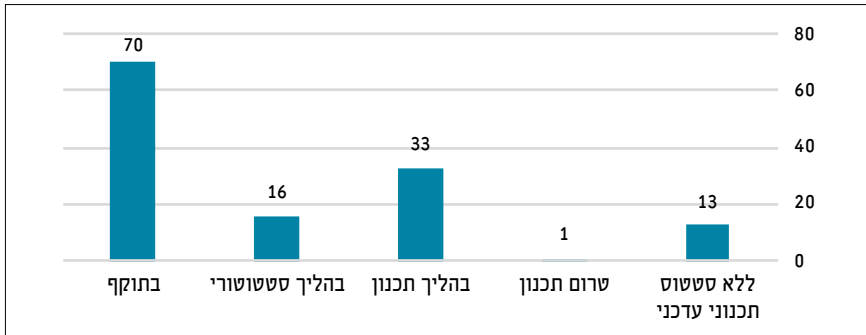
בשיח הכללי בקרב הציבור הערבי נשמעת הטענה כי ליישובים הערבים חסרות תוכניות מתאר מאושרות. הכוונה היא לקיומן של תוכניות מתאר מקומיות מאושרות, העונות לצורכי היישובים ומאפשרות לזיום בהן פיתוח. רצינו לבדוק טענה זו; לשם כך סקרנו את מצב תוכניות המתאר ל-133 יישובים ערבים מוכרים לאחר שנת 2000, על בסיס נתוני המעקב והבקרה של מנהל התכנון, ואימתנו את הנתונים עם מדגם מייצג של רשויות מקומיות ערביות.

הטענה הבסיסית היא כי התכנון הארצי חוסם את קידומו של תכנון מתאר מקומי. בדקנו גם טענה זו. לשם קידום התכנון ביישובי המגזר הערבי, וכחלק ממסקנות דו"ח "צוות 120 הימים", הורחבו המרקמים לפיתוח עירוני בתמ"א 35 עדכון 1, שאושר בשנת 2016 בהרכב יישובים כגון אבו-סנאן, מג'דל פרום, סח'נין, שפרעם, נצרת, אָם אל-פחם, באקה, ג'ת, טירה, קלנסואה וכפר קאסם, תוך הדגשתה של הכללת שטחי מדינה רבים ככל האפשר. בחלק מן היישובים ניתן היה להגדיל את מרקמי היישוב מבלי ליצור התייחסות לכך בתמ"א 35.<sup>14</sup> מובן שהגדלת המרקם העירוני אינה פותרת את הבעיה, אך היא תורמת לפתרונה על ידי כך שהיא מאפשרת הכנת תוכנית מתאר מקומית חדשה המרחיבה את פיתוח היישוב מחד גיסא, ומאידך גיסא היא מאפשרת לוועדה המקומית לגבש מדיניות אכיפה המתבטאת בענישה כלכלית, עד כדי הריסת מבנים הבנויים ללא היתר – בהתחשב בגבולות המורחבים של תמ"א 35 עדכון 1, המשחרר חסם מרכזי בפני קידום התכנון המקומי. עם זאת אנו מסכימים שההרחבה שבוצעה איננה מספיקה והיא ראויה לבחינה-מחדש בחלק לא מבוטל של יישובים.

אם נבחן את מצב התכנון והאישור של תוכניות מתאר מקומיות יתברר לנו כי בעשור האחרון קודמו תוכניות מתאר לא מעטות ביישובים הערביים. ניתוח סטאטוס התכנון המתארי ביישובים הערביים המעודכנן למאי, 2017<sup>15</sup>, מעלה כי ל-70% (52%) מבין 133 היישובים הערביים המוכרים קיימות תוכניות מתאר בתוקף; ל-33% (25%) יש תוכניות הנמצאות בהליכי תכנון, ל-16% (12%) יש תוכניות הנמצאות בהליך סטוטורי של אישור מוסדות התכנון, ל-13% (10%) אין סטאטוס עדכני וליישוב אחד (1%) יש תוכנית הנמצאת בשלב של טרום תכנון.

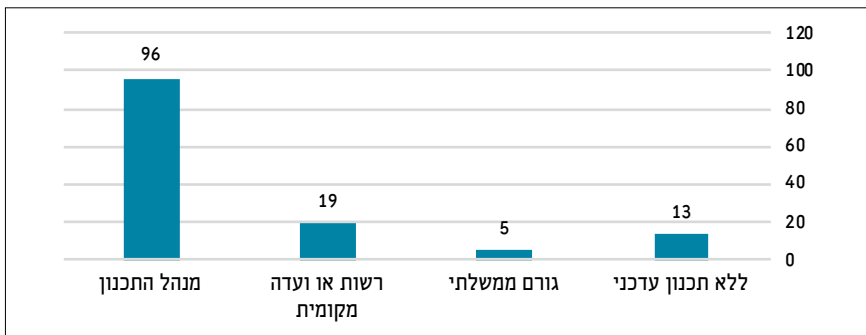
14 מצגת של מנהל התכנון: תמיכה ברשויות וועדות מקומיות ביישובי המגזר הערבי בישראל. <https://bit.ly/2ZqyqQs>

15 טבלאות סטאטוס התכנון המתארי ביישובים הערביים מעודכנות לשנת 2015 ולשנת 2017 – באדיבות מיכל אמיתי, יועצת למנהל התכנון, אגף תכנון מקומי.



איור 12: מצב קידום תוכניות מתאריות במגזר הערבי על פי שלבי קידום, 2017

כאשר בחנו את התפלגות התכנון ביישובים הערבים על פי הגורם המקדם, מצאנו כי 96 (72%) מן התוכניות מקודמות על ידי מנהל התכנון, 5 (4%) מן התוכניות מקודמות על ידי גורם ממשלתי אחר, ורק 19 (14%) מן התוכניות מקודמות על ידי רשות מקומית או ועדה מקומית לתכנון ובנייה. כלומר כשלושה רבעים של תוכניות המתאר ביישובים הערבים מקודמים מלמעלה, על ידי מנהל התכנון, דבר המעמיד בספק את מידת מעורבותן של הרשויות עצמן בהובלת תכנון יישוביהן. מי שמקצה את המשאבים הכספיים הוא המדינה, והיא גם השולטת בתכנון ובתכנון. על פי נתוני מנהל התכנון, הסך הכולל של תקציב התוכניות המאושרות במגזר הערבי עומד על כ-25 מיליון שקלים; הסך הכולל של התקציב מטעם מנהל התכנון עבור תוכניות בהליכים סטטוטוריים עומד על כ-138 מיליון שקלים. כ-125 מיליון שקלים מוקצים למגזר הערבי, כ-25 מיליון שקלים למגזר הדרוזי וכ-14 מיליון שקלים למגזר הברדואי.

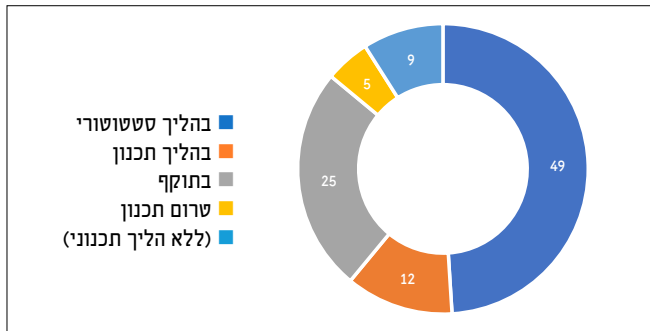


איור 13: מצב קידום התוכניות המתאריות במגזר הערבי על פי הגורם המקדם, 2017

סקירת קידום התכנון המתארי במגזר הערבי באופן כללי ועל פי גורם מקדם חושפת אפוא תלות גדולה של היישובים הערביים בגורמים ממשלתיים, כגון מנהל התכנון,

רשות מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון. דבר זה מותיר בידי הגופים הממשלתיים הללו את היכולת לקבוע אילו יישובים יקודמו ובאיזה קצב, וגם את היקפן של הרחבות התוכניות וכיוון התרחבותן – אם בכלל יורחבו. מובן שהדבר תלוי גם במידת שיתוף הפעולה והנכונות של הרשות המקומית, אבל בשל כך נוצר מצב שבו בחלק מן הרשויות המקומיות מקודמות תוכניות בטווח של שלוש עד ארבע שנים, ובחלק אחר יכול הדבר להימשך שנים רבות יותר, שבמהלכן עלולה להתרחש בנייה על גבי שטחים המסומנים בתוכנית המתאר ככביש מרכזי או כשטח ציבורי מרכזי, ואז נדרשת חשיבה מחדש על התוכנית כולה, ושנים של תכנון עלולות לרדת לטמיון.

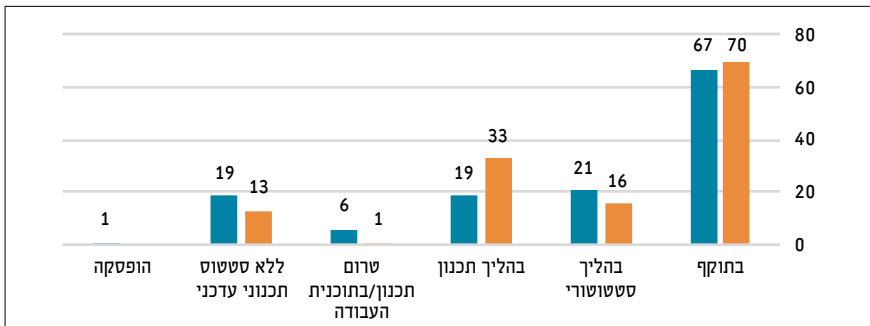
ניתוח של סטאטוס התכנון בהתאם לכמות האוכלוסייה המתגוררת ביישובים הערביים מעלה כי נתח האוכלוסייה שיש לה תכנון מתארי בתוקף עומד על 25% בלבד, ואילו נתח האוכלוסייה שיש לה תוכניות בהליכי תכנון עומד על 12% ועל 49% בהליך אישור סטטוטורי. דבר זה מוכיח כי רמת האפקטיביות של הרפורמה מבחינת היקף וקצב ההתקדמות בתכנון מתארי הוא נמוך יותר כשיוורדים לרמת היישום ולמציאות בשטח שכן 70 התוכניות שבתוקף הן רלוונטיות רק עבור רבע מהאוכלוסייה הערבית ואילו 16 התוכניות שבהליך סטטוטורי תהינה רלוונטיות לכמעט מחצית מהאוכלוסייה הערבית כאשר תאושרנה.



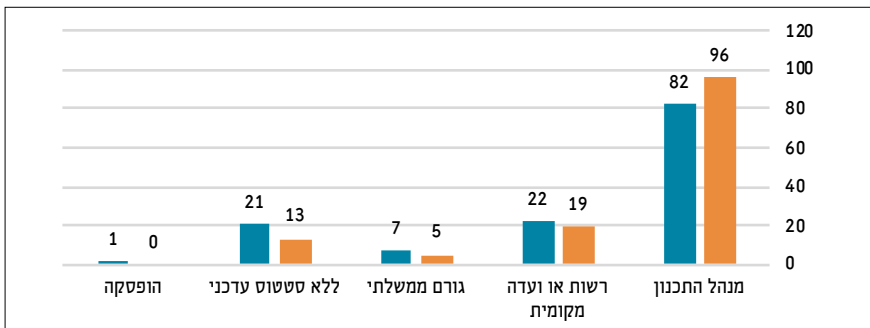
איור 14: פילוח אוכלוסיית המגזר הערבי על פי מצב תוכניות המתאר ביישובים, 2017

ניתוח של סטאטוס התכנון בהשוואה בין השנים 2015 ו-2017 מראה כי חל קיטון במספר היישובים ללא סטאטוס תכנוני עדכני כולל תוכניות שהופסקו, מ-20% ב-2015 ל-13% ב-2017. אשר לתוכניות בשלב טרום תכנוני או בתוכנית העבודה, חל קיטון מ-6% ב-2015 ל-19% ב-2017. לעומת זאת בתוכניות המצויות בהליך תכנון חל גידול מ-19% ב-2015 ל-33% ב-2017. תוכניות בהליך סטטוטורי הצטמצמו מ-21% ב-2015 ל-16% ב-2017 ותוכניות שקיבלו תוקף התרחבו מ-67% ב-2015 ל-70% ב-2017. באחוזים חל גידול מועט במספר התוכניות שקיבלו תוקף, מ-50%

ב־2015 ל־52% ב־2017. באופן כללי, המגמה המוצגת היא של שיפור בהיקף ובקצב קידום התכנון המתארי ביישובים הערביים: יישובים רבים יותר עברו ממצב שבו הייתה להם תוכנית מתארי לא עדכנית למצב של תהליך עבודה על תוכנית מתאר עדכנית. מספר התוכניות בהליך תכנוני גדל ותוכניות שהיו בשלב סטטוטורי קיבלו תוקף סופי. ניתוח של סטאטוס התכנון לפי גורם מקדם בהשוואה בין השנים 2015 ו־2017 מראה כי חל קיטון במספר היישובים הערביים שהם ללא סטטוס תכנוני עדכני על ידי גורם כלשהו מ־22 תכניות כולל תכניות שהופסקו ב־2015 ל־13 ב־2017. בקידום תוכניות המתאר על ידי רשות או ועדה מקומית, או על ידי גורם ממשלתי כמו הרשות להסדרת התיישבות הבדואים, לא חל שינוי רב, ואילו בקידום תוכניות על ידי מנהל התכנון חל גידול ניכר: מ־82 תוכניות ב־2015 ל־96 תוכניות ב־2017. באחוזים חל גידול בקידום תוכניות המתאר על ידי מנהל התכנון מ־62% ב־2015 ל־72% ב־2017. גם בפילוח זה אפשר לראות מגמה כללית של שיפור בתכנון המתארי ביישובים הערביים: מספר היישובים שהיו ללא קידום או גורם קידום עדכניים הצטמצם, ובמקביל אנו עדים להידוק תלותם של היישובים הערביים בקידום התכנון המתארי על ידי מנהל התכנון.

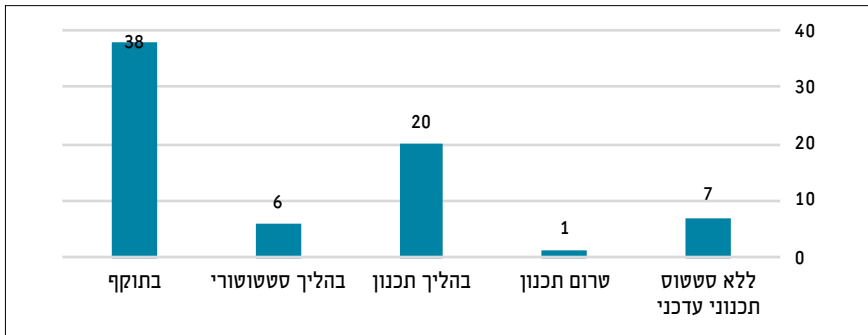


איור 15: מצב קידום תוכניות המתאר במגזר הערבי בהשוואה בין השנים 2015 ל־2017.

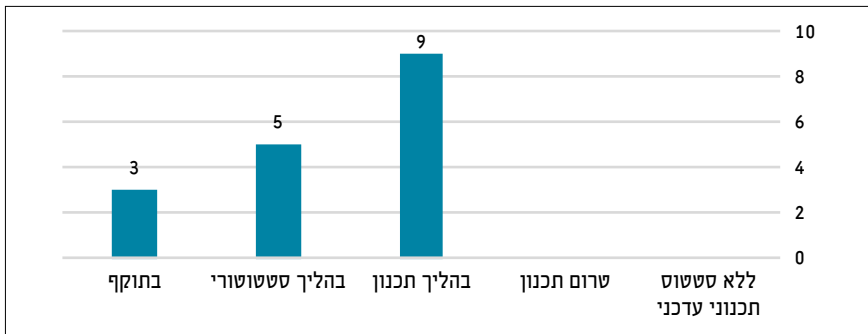


איור 16: מצב קידום תוכניות מתאר במגזר הערבי על פי גורם מקדם בהשוואה בין השנים 2015 ל־2017.

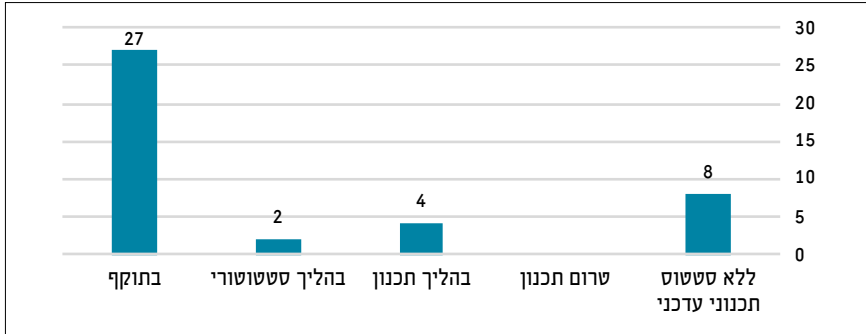
כפי שנראה להלן, ניתוח של נתוני טבלת הסטאטוס התכנוני ביישובים הערביים על פי שיוך אתני, כפי שהם מסווגים בהחלטות הממשלה, מעלה כי בקרב היישובים הערביים (מוסלמים ונוצרים) מתוך 73 תוכניות, 38 (52%) הן בתוקף, 20 (27.4%) בהליכי תכנון, 7 (9.6%) בהליך סטטוטורי, 7 (9.6%) ללא סטאטוס תכנוני עדכני וישב אחד (1.4%) בשלב טרום תכנון (ראו איור 17). ביישובים הדרוזיים והצ'רקסיים, מתוך 17 תוכניות, 3 (18%) הן בתוקף, 9 (53%) מהתוכניות נמצאות בהליכי תכנון 51 (29%) נמצאות בהליך סטטוטורי (ראו איור 18). ביישובים הברדואיים, מתוך 39 תוכניות, 27 (69.23%) הן בתוקף, 4 (10.25%) נמצאות בהליכי תכנון, 2 (5.12%) בהליך סטטוטורי ו-6 (15.38%) ללא סטאטוס תכנוני עדכני (ראו איור 19). עוד 3 תוכניות הן של ישובים ערבים-דרוזיים, ובהן רק אחת בתוקף ושתיים בהליך סטטוטורי (ראו איור 20).



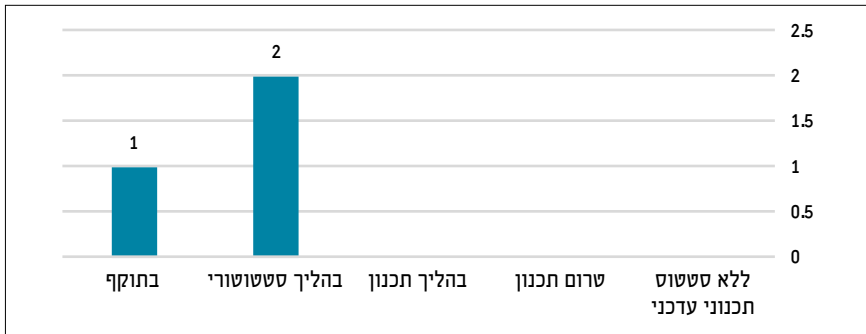
איור 17: מצב קידום תוכניות מתאר במגזר הערבי – יישובים ערביים (מוסלמיים, נוצריים), 2017



איור 18: מצב קידום תוכניות מתאר במגזר הערבי – יישובים דרוזיים וצ'רקסיים, 2017



איור 19: מצב קידום תוכניות מתאר במגזר הערבי – יישובים בדואיים, 2017



איור 20: מצב קידום תוכניות מתאר במגזר הערבי – יישובים ערבים-דרוזים, 2017

בחינת נתוני התכנון המתארי בהתאם לשיוך האתני חושפת שבר גדול בקרב האוכלוסייה הדרוזית. דווקא אוכלוסייה זו, הנתפשת כאוכלוסייה נאמנה למדינה, המשרתת בצבא והמגובה על ידי החלטות ממשלה ייעודיות ומיטיבות, אינה מתקדמת מבחינה תכנונית. ונשאלת השאלה מה סיבת הדבר? אנו עדים לכך שבמסגרת הרפורמה החדשה לחוק התכנון והבנייה מציבה המדינה קווים אדומים ביישום תכנון ובנייה כחוק; קווים אלו מציפים באחת את הבעיות התכנוניות במגזר הדרוזי.

קיימות הערכות שונות לבעיית הבנייה ללא היתר בקרב האוכלוסייה הדרוזית. אחת מהן מציינת שקרוב ל-15 אלף בתים ביישובי הדרוזים בצפון נבנו ללא קבלת היתר כחוק, ובקרב התושבים נשמעת הטענה שמצוקת הדיור עלולה להחמיר עוד ושלמאות חיילים דרוזיים משוחררים אין שטחים לבניית בתים. לפי הנתונים ביישוב הדרוזי הגדול ביותר, דליית אל כרמל, נבנו 3,841 בתים ללא היתר; בעוספיה 2,672, בחורפיש 500, בבית ג'אן 900, בסאג'ור 300 ובג'וליס 170 (שעלן, 2015). המציאות המורכבת הזאת הניעה כמה מבני העדה הדרוזית לעזוב את היישובים שבהם נולדו ולעבור למקומות

אחרים. לדעתנו מספרים אלה הם מוגזמים, אך נוכל לומר, על פי לימוד המצב התכנוני והקרקעי ברשויות המקומיות הערביות, שהבעיות דומות ואף חמורות יותר ברשויות הדרוזיות, ודבר זה פוגע בהתפתחות יישוביהן. היישובים הדרוזיים סובלים אפוא ממחסור בתכנון מתארי ותכנון מפורט, דבר המניע רבים מתושביהם להתגבר על בעיית הדיור באמצעות בנייה ללא היתר. בחלק מהיישובים הדרוזיים תוכנית המתאר לא הורחבה או עודכנה במשך עשרות שנים, ונוסף על כך יצרה תמ"א 35 "גדרות הפרדה" בתוך היישובים הללו באמצעות הכרזה על רבות מן הקרקעות הפרטיות כשמורות טבע. לבנייה הבלתי חוקית במגזר הדרוזי סיבות דומות לאלו שבמגזר הערבי הכללי, אך אליהן מצטרפות סיבות הייחודיות למגזר. במגזר הדרוזי אין ברשות רוב התושבים קרקעות פרטיות מתוכננת בתחום השיפוט, דבר המניע צעירים רבים לבנות את ביתם על קרקע פרטית הנמצאת מחוץ לגבול תוכנית המתאר שאינה מעודכנת ומחוץ לתחום השיפוט המצומצם של היישוב או על גבי שטחים ציבוריים. יתר על כן, רוב היישובים הדרוזיים ממקמים באזורים הנחשבים לשמורות טבע מוגנות על פי תמ"א 35. הכפרים דליית אל-כרמל ועוספיא נמצאים בתוך גן לאומי/שמורת פארק הכרמל, בית ג'אן ממקם בלב שמורת הר מירון, היישובים חורפיש, פקיעין, עין אל-אסד, ראמה וסאג'ור גובלים בשמורה זו. הכפר מג'דל שמס גובל בשמורת חרמון. היישוב מסע'ה גובל בשמורת יער אודס. הכפרים ג'ת וירכא סמוכים לשמורת טבע נחל בית העמק. היישוב עין קינייה נמצא בין שמורת חרמון ושמורת יער אודס והכפר יאנוח ממקם קרוב לשמורת נחל יחיעם (הורנשטיין ואלמוג, 2008). ביישובים דרוזיים רבים נמצא כי לרבים מן המבנים שנבנו ללא היתר הוגשה תוכנית מפורטת, אך עדיין לא הסתיימה הכנתה של תוכנית המתאר הכוללנית, או שהתוכנית מעוכבת בוועדה המקומית לתכנון במשך שנים רבות. עוד נמצא כי לגבי מבנים רבים שנבנו באופן בלתי חוקי הוגשו בקשות להיתר בנייה, אך מתוך ציפייה כי אכן יינתנו האישורים ומתוך מצוקת הזמן כבר נבנו המבנים בעקבות הזעקה בשל מצוקת הדיור ביישובים הדרוזיים הוקמה ועדת גורן על ידי שר הפנים דאז, גדעון סער, שעסקה בסוגיית הדיור למגזר הדרוזי. המלצות הוועדה הוטמעו בהחלטת ממשלה מס' 2332, "תכנית חומש למגזר הדרוזי 2015-2019", שהתקבלה בחודש דצמבר 2014 ובחודש יוני 2015 (ההחלטה התחלקה לשניים עקב פיזור הממשלה). תוכנית החומש מתייחסת למכלול ההיבטים הנדרשים לחיזוק והעצמת המגזר הדרוזי והצ'רקסי, ביניהם נושאי תכנון ובנייה, ותקציבה נאמד בכ-2 מיליארד שקלים. בנושאים אלה הטילה התוכנית על מנהל התכנון ומשרד הבינוי לקדם תוכניות מפורטות ביישובים הדרוזיים והצ'רקסיים הנכללים בהחלטה (16 יישובים), וכן הטילה על מנהל התכנון לקדם תכניות מתאר יישובים. על פי נתוני המוצגים לעיל אפשר לראות התעוררות והאצה בתכנון המתארי, שכן 50% מן היישובים עוברים כיום תהליכי תכנון וב-28% מן היישובים מצוי התכנון בשלבים סטטוטוריים מתקדמים.



לכאורה נראה כי מצבם של היישובים הבדואיים הוא הטוב ביותר – אצלם נמצאות 66% מהתוכניות המתאריות בתוקף. מרבית היישובים הבדואיים שלהם תוכניות מתאר בתוקף שייכים לוועדה המרחבית אבו-בסמה אשר בדרום. עם זאת יש לזכור כי ההתייחסות היא לסך כולל של 41 יישובים המוגדרים על ידי המדינה כיישובים בדואיים מוכרים בצפון ובדרום. עוד קיימים 35 יישובים לא מוכרים באזור הנגב הסובלים מתנאי חיים ירודים ומצוקת דיור קשה (Shmuely and Khamaisi, 2015). נוסף על כך יש להטיל ספק במידת האפקטיביות של תוכניות המתאר התקפות, שכן גם ביישובים שהוכרו קיים קושי גדול להנפיק היתרי בנייה בשל סכסוכים קשים על בעלות הקרקע. כמו כן, מגרשים רבים שעליהם חלות תוכניות מתאר מאושרות המאפשרות בנייה משתייכים למשפחה או לחמולה שאינן מעוניינות לסחור בהם, ורשות מקרקעי ישראל מגדירה אותם כמגרשים "כלואים". לכן, במקביל לפיתוח נרחב של תכנון מתארי ביישובים הבדואיים על המדינה להביא בחשבון את מגבלות התכנון כפועל ולהשתדל להביא להכרה של יישובים בדואים נוספים – על מנת למנוע סכסוכים בתוך האוכלוסייה בשל העברתם של התושבים מן היישובים הלא מוכרים ליישובים מוכרים ועל מנת להקל על המחסור בקרקע, צפיפות המגורים הגבוהה ומצוקת הדיור.

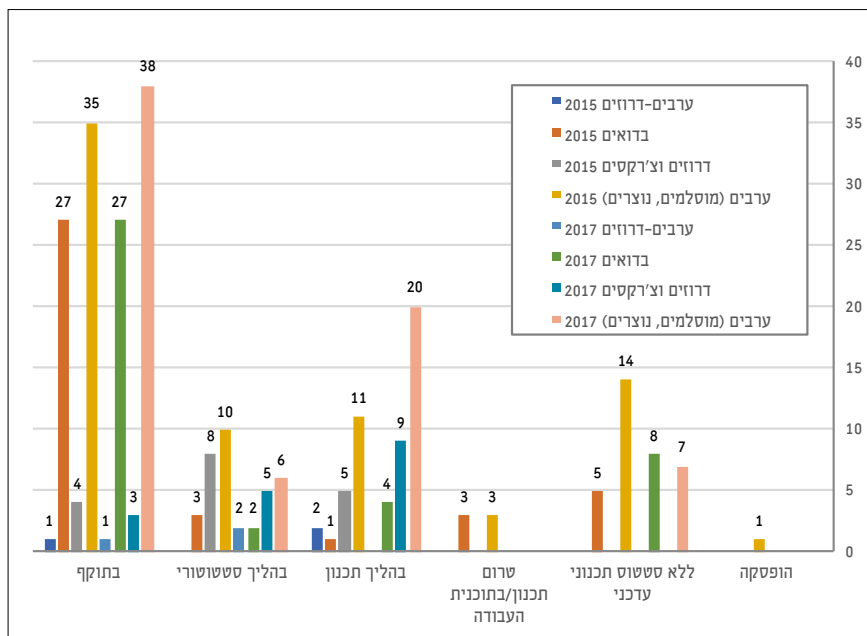
ניתוח של סטאטוס התכנון על פי שיוך אתני ובהשוואה בין השנים 2015 ו-2017 ביישובים הערביים (המוסלמים והנוצרים) מראה כי בשנת 2015 היו 14 יישובים ללא תכנון עדכני ובשנת 2017 רק שבעה. ב-2015 היו שלוש תוכניות בשלב טרום תכנון ביישובים הערביים, ואילו ב-2017 רק אחת. בשנת 2015 היו 11 תוכניות בהליכי תכנון ו-10 תוכניות בהליכים סטטוטוריים, ואילו ב-2017 חל גידול במספר התוכניות בהליכי תכנון ביישובים הערביים ל-20 תוכניות וחל קיטון בתוכניות בהליכים סטטוטוריים ל-7. ב-2015 היו 34 תוכניות בתוקף ביישובים הערביים וחל גידול קטן ב-2017, ל-38 תוכניות. באחוזים גדל שיעור התוכניות שבתוקף ביישובים הערביים מ-46.5% ב-2015 ל-52% ב-2017. נתונים אלו מעידים על מגמת צמיחה בתכנון המתארי ביישובים הערביים. עם זאת קידום של שלוש תוכניות למצב של תוקף בטווח של שנתיים הוא עדיין מועט ואיטי מדי. בחינה מעמיקה יותר חושפת ישובים כמו ע'ג'ר, שבו הייתה ב-2015 תוכנית בהליך תכנון שקודמה על ידי הרשות המקומית, ואילו ב-2017 הצטמצם הסטאטוס העדכני ליישוב לתוכנית אחת המצויה בשלב התחלתי ביותר של טרום תכנון והמקודמת על ידי הרשות המקומית. נתון זה עשוי להעיד על שינוי כיוון תכנוני בשל אי היכולת לקדם תוכנית קודמת, ועל נטילת המושכות על ידי מנהל התכנון מהרשויות המקומיות לשם קידום התכנון המתארי, עניין המנוגד למגמת הרפורמה המדברת על ביזור סמכויות לדרג המקומי.

ביישובים הבדואיים היו בשנת 2015 חמישה יישובים ללא סטאטוס תכנוני עדכני וב-2017 חל גידול קטן במספר היישובים ללא תכנון עדכני – שישה. בתוכניות בשלב

טרם תכנון חל קיטון משלוש ב-2015 ל-0 ב-2017. בשנת 2015 חל גידול בתוכניות שנמצאו בהליכי תכנון מתוכנית אחת לארבע תוכניות בשנת 2017. בתוכניות בהליך סטטוטורי חל קיטון משלוש ב-2015 לשתיים ב-2017. תוכניות שבתוקף נותרו באותו היקף בשנים 2015 עד 2017 ועמדו על 27 תוכניות 2017. הנתונים ההשוואתיים חושפים כי למרות שבשנת 2017 היו 66% מהתוכניות ביישובים הברואיים תוכניות שבתוקף, הורע המצב בתחום זה, ויותר יישובים מצויים כיום ללא תכנון עדכני, ואף על פי שהתוכניות מתקדמות משלב תכנון לשלב תכנון סטטוטורי, נותר מספר התוכניות שבתוקף ללא שינוי. בבדיקת עומק, מצאנו כי יש יישובים כדוגמת חורה שכיום הם נטולי סטאטוס תכנון וללא גורם מקדם; למועצה מקומית בסמת טבעון הייתה תוכנית בהליך סטטוטורי ב-2015, אך הבדיקה ב-2017 העלתה שיש לה תוכנית בהליך תכנון, מעין ירידה בדרגה בהליך התכנון (קידום על ידי מנהל התכנון) יתכן בשל שינוי תוכנית; ליישוב רהט הייתה בשנת 2015 תוכנית בתוקף משנת 2007 שיזם מנהל התכנון – ובשנת 2017 רק תוכנית בהליכי תכנון, זאת בשל החלטה על תכנון של תוכנית מתאר חדשה ליישוב בשנת 2014 ביוזמת מנהל התכנון.

ביישובים הדרוזים והצ'רקסים לא היו יישובים ללא סטאטוס תכנון עדכני בשנים 2015 עד 2017 ולא היו תוכניות המצויות בשלב טרום תכנוני. בתוכניות בהליך תכנון חל גידול, מחמש תוכניות בשנת 2015 לתשע תוכניות בשנת 2017, ואילו בתוכניות בהליך סטטוטורי חל קיטון, משמונה תוכניות ב-2015 לחמש תוכניות ב-2017. בתוכניות שבתוקף לא חל שינוי של ממש: ארבע ב-2015 ושלוש ב-2017. באחוזים חלה ירידה מ-24% של תוכניות מתאר בתוקף בשנת 2015 ל-18% תוכניות בתוקף בשנת 2017. גם כאן מעידים הנתונים ההשוואתיים על מצב התכנון המתארי החסר ביישובי הדרוזים. אמנם בשנתיים האחרונות חל גידול במספר התוכניות בהליך תכנון וקטן מספר התוכניות בהליך סטטוטורי, אך הדבר לא השפיע השפעה של ממש על מספר התוכניות שקיבלו תוקף, ואפילו חל קיטון במספר התוכניות התקפות, בין השאר, בשל הכנת תוכניות חדשות ליישוב מג'דל שמש וליישוב עין קיניא, שכבר הייתה להם תוכנית בתוקף (מ-2005 במג'דל שמש ומ-2014 בעין קיניא), שנערכה ביוזמת הרשות המקומית והוועדה המרחבית; כיום מקדם מנהל התכנון עבור היישובים תוכנית חדשה המצויה בתהליך תכנון. ביישובים כגון מסע'ה, שבשנת 2015 הייתה לו תוכנית מתאר בהליך סטטוטורי שקודמה על ידי הוועדה המקומית ואילו בשנת 2017 אנו רואים כי יש לו תוכנית בהליך תכנוני המקודמת על ידי מנהל התכנון, דבר המבטא גם כאן "ירידת דרגה" תכנונית, ומוסבר בכך שכיום זוהי תוכנית המקודמת על ידי מנהל התכנון, ולכן היא מצויה בשלב קידום אחר. ביישובים הדרוזיים הייתה תוכנית אחת בתוקף ב-2015 וגם ב-2017. שתי תוכניות עברו משלב הליך תכנון ב-2015 להליך סטטוטורי ב-2017.

פרק 8: מצב יישום הרפורמה ברשויות הערביות

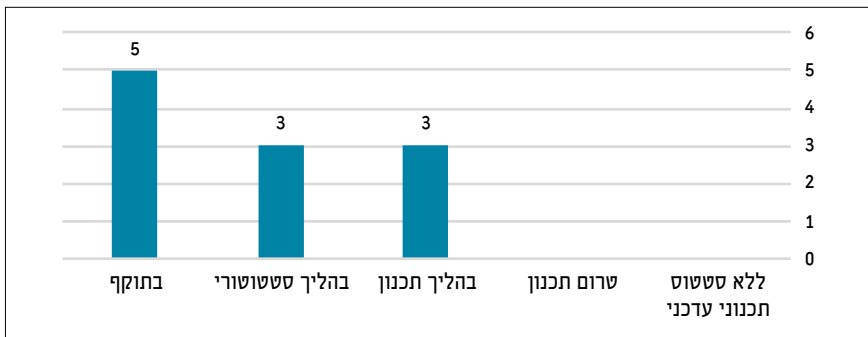


איור 21: מצב קידום של תוכניות מתאר במגזר הערבי לשנים 2015 ו-2017 על פי שיוך אתני

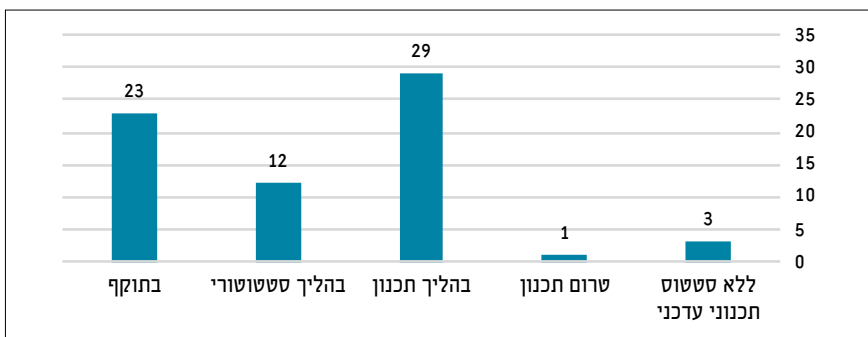
טבלה 5: מצב קידומן של תוכניות מתאר במגזר הערבי לשנים 2015-2017 על פי שיוך אתני

סטטוס	ערבים 2015	ערבים 2017	בדואים 2015	בדואים 2017	דרוזים וצ'רקסים 2015	דרוזים וצ'רקסים 2017	ערבים 2015	ערבים 2017
בתוקף	1	1	27	27	4	3	34	38
בהליך סטטוטורי	0	2	3	2	8	5	10	7
בהליך תכנון	2	0	1	4	5	9	11	20
טרום תכנון/תוכנית העבודה	0	0	3	0	0	0	3	1
ללא סטטוס ערכני	0	0	5	6	0	0	14	7
הופסקה	0	0	0	0	0	0	1	0
סה"כ	3	3	39	39	17	17	73	73

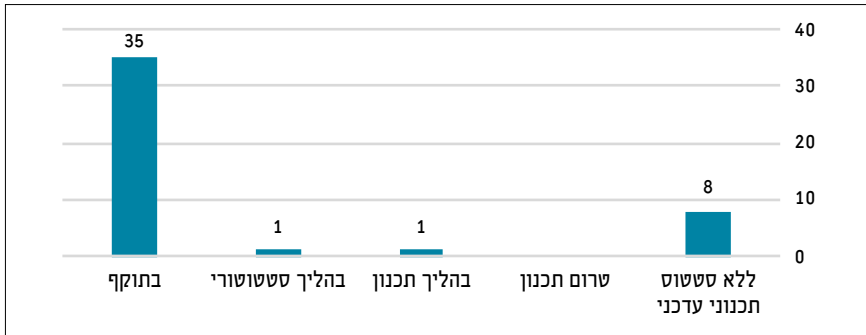
ניתוח מכיוון אחר של נתוני טבלת הסטאטוס המתארי במגזר הערבי – על פי שיוך מוניציפלי –מעלה כי מבין 11 העיריות היו ל-5 (45.5%) תוכניות מתאר בתוקף, ל-3 (27.27%) היו תוכניות בהליך סטטוטורי ול-3 (27.27%) היו תוכניות בהליכי תכנון. מבין 68 המועצות המקומיות, ל-23 (34%) היו תוכניות בתוקף, ל-12 (18%) היו תוכניות בהליך סטטוטורי, ל-29 (43%) היו תוכניות בהליכי תכנון, ל-3 (4%) היו תוכניות ללא סטאטוס תכנוני עדכני, ולאחת (1.5%) היתה תכנית בשלב טרום תכנון. אצל הוועדים המקומיים הנתונים לסמכות המועצות המקומיות מבין 45 היו ל-35 (78%) תוכניות בתוקף, ל-1 (2%) תכנית בהליך סטטוטורי, ל-1 (2%) תכנית בהליכי תכנון, ול-8 (18%) היו ללא סטאטוס תכנוני עדכני. תחת סוג יישות מוניציפלית "אחר" (שאינה עיריה, מועצה או ועד) ל-7 (78%) היו תוכניות בתוקף, ול-2 (22%) היו ללא סטטוס תכנוני עדכני.



איור 22: מצב קידום תוכניות מתאר במגזר הערבי – עיריות, 2017



איור 23: מצב קידום תוכניות מתאר במגזר הערבי – מועצות מקומיות, 2017

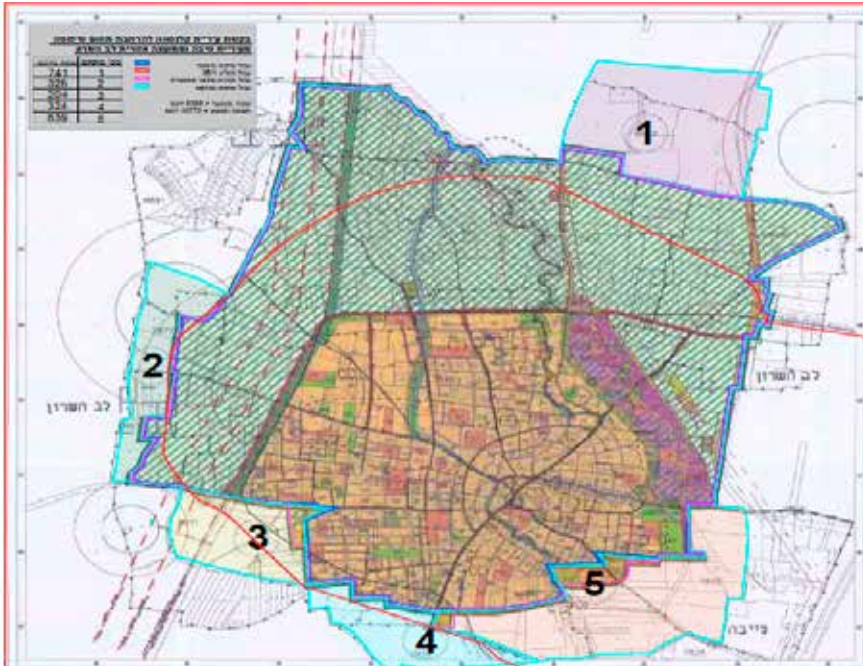


איור 24: מצב קידום תוכניות מתאר במגזר הערבי – ועדים מקומיים, 2017



איור 25: מצב קידום תוכניות מתאר במגזר הערבי – אחר, 2017

מבדיקת סטטוס התכנון על פי מבנה מוניציפלי אפשר להסיק לכאורה שהעיריות – שפר עליהן מצבן מזה של המועצות והוועדים המקומיים – 45.5% מהתוכניות בתוקף. עם זאת יש לזכור כי מספר העיריות במגזר הערבי הוא מועט: 11 עיריות, שמתוכן רק לחמש יש תוכניות בתוקף, בהשוואה ל-68 מועצות מקומיות ו-45 ועדים מקומיים שבסמכותן התכנונית של המועצות המקומיות. כמו כן, רק לארבע עיריות ערביות (טייבה, טירה, נצרת, רהט) יש כיום ועדות תכנון מקומיות משלהן, ורק לשניים מהן יש תוכניות בתוקף. ביורד לעומק מראה כי אישור תוכנית לתוקף אינו אומר שנפתרו בעיות התכנון. דוגמה מובהקת לכך היא העיר קלנסווה, שתוכנית המתאר שלה אושרה לתוקף בתחילת 2017, אך הכנתה של תכנית זו החלה בשנת 2003. זאת ועוד: מחוץ לגבולות תוכנית המתאר "החדשה" קיימים בתים רבים שנבנו ללא היתר, עניין המחייב הכנת תוכנית מתאר חדשה ממש, לפחות לפי גבול המרקם העירוני שנקבע על ידי תמ"א 35 עדכון 1, המאפשר את פיתוח העיר מעבר לגבול של תוכנית מתאר חדשה (ראו איור מס' 26).



איור 26: בקשת עיריית קלנסווה להרחבת תחום שיפוט. האיור נועד להמחשה.

השתייכותם של מרבית היישובים הערביים למועצות אזוריות ולוועדות תכנון מרחביות מקדמת מצד אחד את התכנון עבור יישובי המועצה כפועל יוצא מצירוף כוחם וגודלם של היישובים המרכיבים אותה, אך מצד שני היא אינה מבטיחה מענה מלא ומדויק לאינטרסים התכנוניים של היישוב הבודד. יש לזכור כי ככל שהיישוב קטן כן משתנה ייצוגו במועצה האזורית בוועדה המרחבית, וככל ששטחה של מועצה, עיר או ועד מקומי מגובה בתוכניות מפורטות, שמכוחן ניתן להוציא היתר, עולה חלקה של אותה רשות בהכנסות הוועדה המרחבית וגם מיקומה בסדר העדיפויות התכנוני והמרחבי. השתייכותן המעורבת של עיריות ומועצות מקומיות לוועדת תכנון מרחבית משותפת יוצרת מצבים לא מאוזנים, כמו מכסת הוצאות גדולה יותר המוטלת על העיריות בשל גודל אוכלוסייתן, עומס יתר בעבודת הוועדה המרחבית בעקבות הידוק אכיפת חוק התכנון והבנייה והטמעת השינויים בעקבות הרפורמה, הנובע מגודל המרחב והאוכלוסייה שעליה חולשת הוועדה ונטייתן של הערים להתנגח עם החלטות הוועדה תוך ניצול גודלן וכוחן בסוגיית האכיפה. ביקורות מטעם מבקר המדינה שנערכו בשנים האחרונות על ועדות מרחביות לתכנון ובנייה מעלות תמונה עגומה בחלק מהן וחושפות ליקויים

חמורים בפעילותן עד כדי פגיעה באמון התושבים בהן.<sup>16</sup> מכאן החשיבות הנודעת להפרדה בין ערים גדולות ואיתנות, חזקות מבחינה כלכלית, תכנונית, ציבורית, מבנית ותפקודית כדי לאפשר להן למצות את פוטנציאל התפתחותן האורבנית ולהגשים את החזון התכנוני המותאם להן ולתושביהן. מובן שהדרך הנכונה לעשות זאת היא בכפוף לבדיקות מקדימות לשם גיבוש מתכונת רה-ארגון נכונה ולאבטחת יציבות הוועדה המרחבית לאחר היפרדות העיר או הרשות המקומית ממנה.

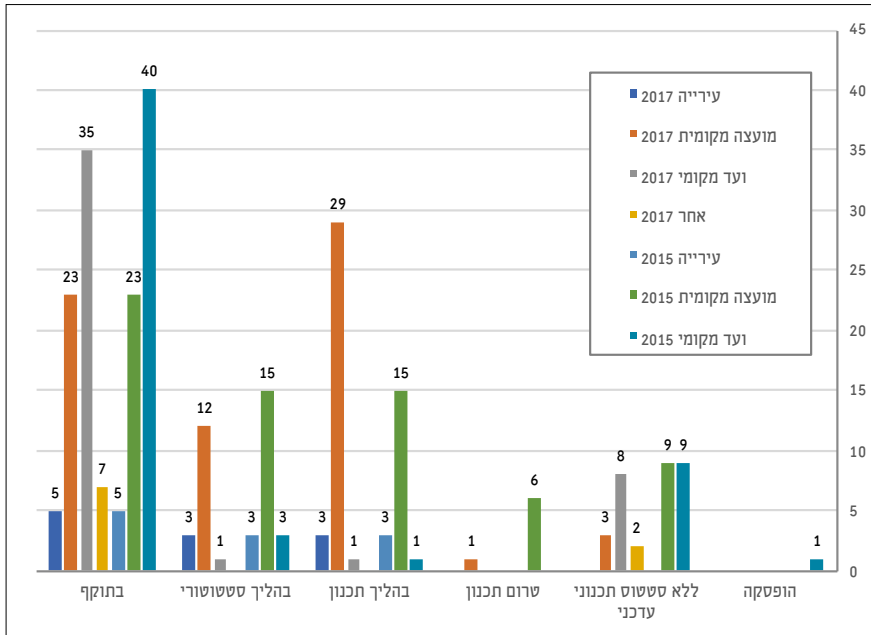
ניתוח של סטאטוס התכנון על פי הגורם המוניציפלי בהשוואה בין השנים 2015 ו-2017 מעיד על כך שבעיריות לא חל כל שינוי בנתוני 2015 לעומת 2017 (שלוש תוכניות בהליכי תכנון, שלוש תוכניות בהליכים סטטוטוריים וחמש תוכניות בתוקף), דבר המעיד על קיפאון תכנוני בעיריות בעקבות הרפורמה.

מבין המועצות המקומיות היו בשנת 2015 תשע ללא תכנון עדכני, אך רק שלוש מועצות ללא תכנון עדכני בשנת 2017, דבר המעיד על קידום יישובים ללא תכנון מתארי עצמאי (אלא בעיקר על ידי מנהל התכנון). מספר התוכניות בשלב הטרם תכנון הצטמצם משש תוכניות בשנת 2015 לתוכנית אחת בלבד בשנת 2017. גם כאן מעיד הדבר על קידום התכנון לשלבים מתקדמים יותר. גידול של ממש חל במספר התוכניות הנמצאות בהליך תכנון – מ-15 בשנת 2015 ל-29 בשנת 2017, לעומת תוכניות בשלב סטטוטורי, שבהן לא חל שינוי רב, לבד מקיטון שולי: מ-15 בשנת 2015 ל-12 בשנת 2017. כמות התוכניות שבתוקף נותרה זהה ב-2015 וב-2017 ועמדה על 23 תוכניות. באחוזים מדובר על 34% במספר התוכניות שבתוקף הן ב-2015 והן ב-2017.

בוועדים המקומיים אפשר לראות כי לא חל שינוי משמעותי במספר היישובים ללא תכנון עדכני והם עמדו על תשעה בשנת 2015 לעומת עשרה ב-2017 (שמונה בוועד מקומי ושניים ב"אחר"), דבר זה יכול להעיד על קושי מצד ועדים מקומיים קטנים להפעיל לחץ על המועצה המקומית על מנת לקדם בהם תכנון עדכני. בשנת 2015 ובשנת 2017 לא היו תוכניות בשלב הטרם תכנון. בהליכי תכנון הייתה תוכנית אחת הן ב-2015 והן ב-2017. בהליך סטטוטורי היו שלוש תוכניות ב-2015 ורק אחת ב-2017. תוכניות בתוקף היו 40 בשנת 2015 ו-42 ב-2017 (35 בתוקף בוועד מקומי ו-7 בתוקף ב"אחר"). באחוזים מדובר בגידול בהיקף של 74% תוכניות בתוקף ב-2015 לעומת 78% תוכניות בתוקף ב-2017. מכאן שבקרב הוועדים המקומיים שרר מצב של קיפאון וסטגנציה, הנובע מן הקושי להכניס יישובים לתוך מעגל התכנון המתארי.

16 לדוגמה: דו"ח ביקורת מבקר המדינה על הוועדה המקומית לתכנון ובנייה גבעת אלונים (הכוללת את היישובים עיריית שפרעם והמועצות המקומיות כפר מנדא, אעבלין, ביר אל-מכסור וכאוכב אבו אל היג'א) על פעילותה בשנים 2012-2015, חושף ליקויים חמורים בתפקוד הוועדה בתחומי תכנון, רישוי ובנייה פיקוח ואכיפה, מינהל עובדים, התקשוריות עם ספקים ונותני שירות והיבטים ארגוניים בוועדה.

פרק 8: מצב יישום הרפורמה ברשויות הערביות



איור 27: מצב קידום של תוכניות מתאר במגזר הערבי לשנים 2015 ו-2017 על פי שיוך מוניציפלי<sup>17</sup>

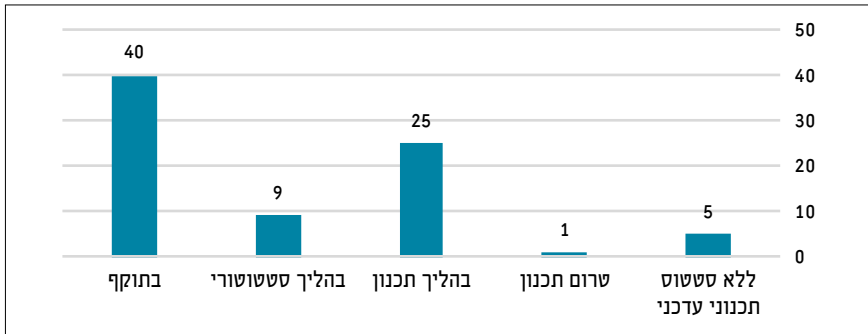
טבלה 6: מצב קידומן של תוכניות מתאריות במגזר הערבי בשנים 2015-2017 על פי שיוך מוניציפלי

סטטוס	עירייה 2017	עירייה 2015	מועצה מקומית 2017	מועצה מקומית 2015	ועד מקומי 2017	אחר 2017	ועד מקומי 2015
בתוקף	5	5	23	23	35	7	40
בהליך סטטוטורי	3	3	12	15	1	0	3
בהליך תכנון	3	3	29	15	1	0	1
שרום תכנון/תוכנית העבודה	0	0	1	6	0	0	0
ללא סטטוס עדכני	0	0	3	9	8	2	9
הופסקה	0	0	0	0	0	0	1
סה"כ	11	11	68	68	45	9	54

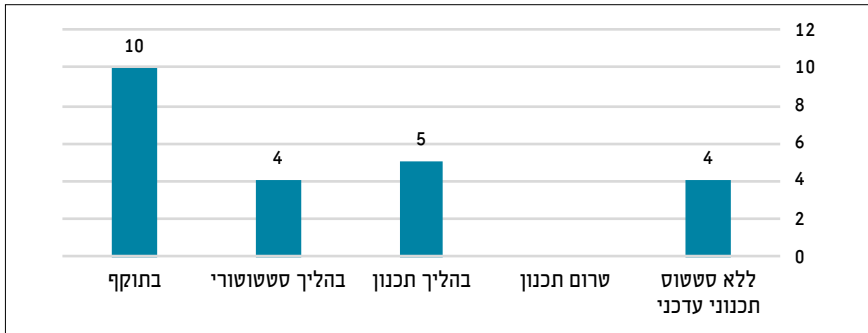
17 בשנת 2016 הייתה ההתייחסות של מנהל התכנון לגורם מוניציפלי "אחר", ואילו בשנת 2015 נכלל הגורם "אחר" במסגרת "ועד מקומי".



ניתוחה של טבלת סטאטוס התכנון המתארי במגזר הערבי על פי מחוזות מעלה כי במחוז צפון היו מתוך 80 תכניות: 40 (50%) מתוכניות המתאר בתוקף, 9 (11.25%) בהליך סטטוטורי, 25 (31.25%) בהליכי תכנון, 5 (6.25%) ללא סטאטוס תכנוני עדכני ותכנית אחת (1.25%) בשלב טרום תכנון. במחוז חיפה היו מתוך 23 תכניות: 10 (43.5%) מהתוכניות בתוקף, 5 (21.7%) בהליכי תכנון, 4 (17.4%) בהליך סטטוטורי ו-4 (17.4%) ללא סטאטוס תכנוני עדכני. במחוז מרכז היו מתוך 7 תכניות: 6 (85.7%) מהתוכניות בתוקף ו 1 (14.3%) בהליך סטטוטורי. במחוז דרום מתוך 20 תכניות: 12 (60%) מהתוכניות בתוקף, 3 (15%) בהליכי תכנון, 1 (5%) בהליך סטטוטורי ו-4 (20%) ללא סטאטוס תכנוני עדכני.<sup>18</sup>

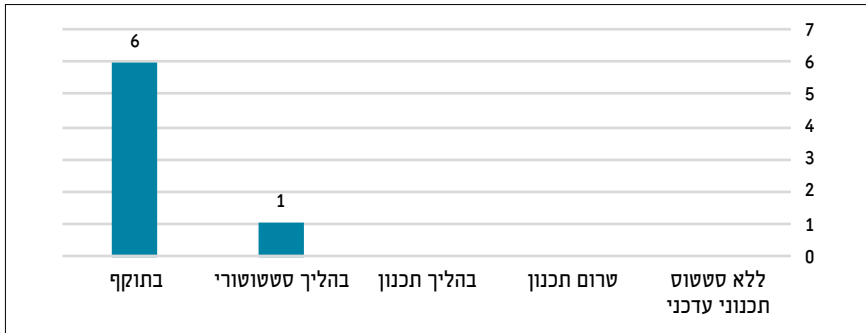


איור 28: מצב קידום תוכניות מתאר במגזר הערבי – מחוז צפון, 2017

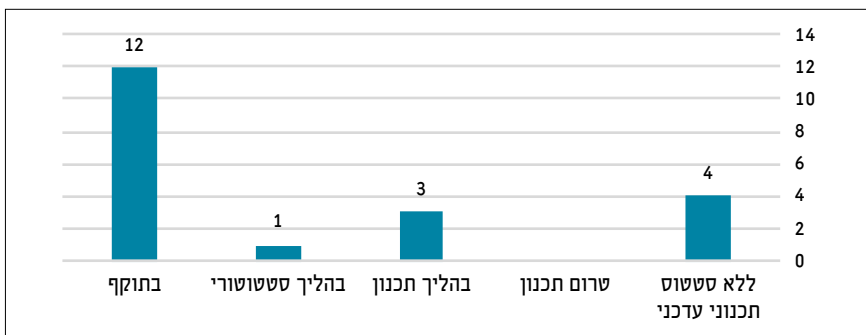


איור 29: מצב קידום תוכניות מתאר במגזר הערבי – מחוז חיפה, 2017

18 לא הובאה התייחסות למחוז ירושלים, בשל הנסיבות התכנוניות המיוחדות החלות עליו.



איור 30: מצב קידום של תוכניות מתאריות במגזר הערבי – מחוז מרכז, 2017



איור 31: מצב קידום של תוכניות מתאר במגזר הערבי – מחוז דרום, 2017

בחינת נתוני הסטטוס התכנוני על פי חלוקה למחוזות מעידה על מצב מעולה לכאורה של קידום תוכניות אלה במחוז מרכז, אך בפועל יש במחוז זה רק שבע רשויות ערביות, ומתוכן לשש יש תוכניות מתאר בתוקף ועדכניות ל-2014/2016, ותוכנית אחת בתהליך סטטוטורי. אחרי מחוז מרכז, המצב במחוז דרום הוא ש-60% מהתוכניות הן בתוקף. במחוז צפון 50% מהתוכניות הן בתוקף ובמחוז חיפה 43.5% מהתוכניות הן בתוקף. בדיקת מספרם של היישובים הערביים במחוזות מעידה על כך שעל אף גודלו הרב של מחוז דרום (14,475 קמ"ר, 40 רשויות מקומיות, 258 ישובים ו-31 מרחבי תכנון), מצויות בו רק 20 רשויות מקומיות ערביות, של-12 מהן יש תוכניות בתוקף. לעומת זאת, במחוז צפון – הקטן במידה רבה ממחוז דרום (4,639 קמ"ר, 94 רשויות מקומיות, 418 ישובים ו-35 מרחבי תכנון), יש 80 רשויות מקומיות ערביות, של-40 מהן יש תוכניות מתאר בתוקף.

ניתוח סטטוס התכנון על פי מחוזות בין השנים 2015 ו-2017 מראה כי במחוז צפון מספר היישובים ללא סטטוס תכנון עדכני הצטמצם מ-שניים עשר בשנת 2015

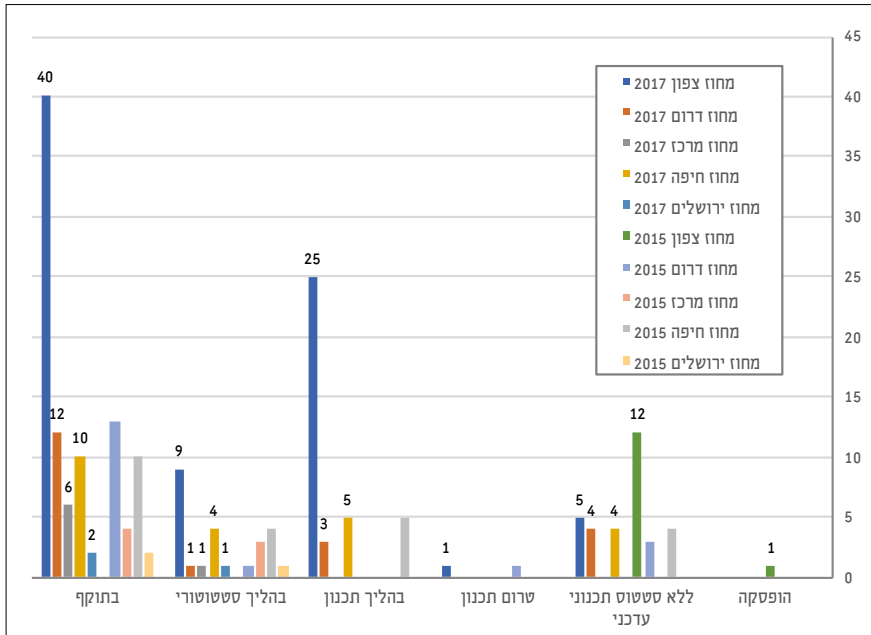
לחמישה בשנת 2017, דבר המעיד על מגמת שיפור וכניסת שבעה יישובים חדשים למעגל התכנון המתארי העדכני בצפון. גם מספר התוכניות בשלב הטרם תכנון הצטמצם משלוש בשנת 2015 לתוכנית אחת ב-2017. ואילו מספר התוכניות בהליך התרחב במידה רבה, מארבע עשרה תוכניות בשנת 2015 לעשרים וארבע תוכניות בשנת 2017. מספר התוכניות הנמצאות בהליך סטטוטורי הצטמצם מעט, משתיים עשרה בשנת 2015 לתשע ב-2017, ומספר התוכניות שבתוקף התרחב מעט, מ-שלושים ושמונה ב-2015 ל-ארבעים ב-2017. באחוזים מדובר בהתרחבות התוכניות שבתוקף מ-47.5% ב-2015 ל-50% ב-2017. בסך הכול מצטיירת מגמה חיובית איטית במחוז צפון.

במחוז חיפה קפא המצב התכנוני המתארי על שמריו בין השנים 2015 ל-2017 ונותר זהה בכל שלביו: ארבעה יישובים ללא סטטוס תכנון עדכני, חמש תוכניות בהליך תכנון, ארבע תוכניות בהליך סטטוטורי ועשר תוכניות בתוקף שנותרו על כנן ב-2015 וב-2017.

במחוז מרכז היו בשנת 2015 שלוש תוכניות בהליך סטטוטורי ואילו ב-2017 עמד מספרן על תוכנית אחת; שתי התוכניות הנותרות קיבלו תוקף עד שנת 2017; ומספר התוכניות שבתוקף בשנת 2015 היה ארבע, ואילו ב-2017 גדל מספר זה לשש. באחוזים מדובר ב-57% תוכניות בתוקף ב-2015 לעומת 85.7% ב-2017.

במחוז דרום עמד מספר היישובים ללא תכנון עדכני על שלושה ב-2015 ועל ארבעה ב-2017. מספר התוכניות בשלב הטרם תכנון הצטמצם משלוש בשנת 2015 לאפס בשנת 2017 ועברו לשלב הליך תכנון. תוכנית אחת הייתה בשלב סטטוטורי הן בשנת 2015 והן בשנת 2017. צמצום של תוכנית אחת חל בתוכניות בתוקף משנת 2015 לשנת 2017: שלוש עשרה לעומת שתיים עשרה, ובאחוזים מדובר בהיקף של 65% תוכניות בתוקף ב-2015 ו-60% ב-2017. אנו עדים לכניסת שלושה יישובים בדרום במעגל התכנון המתארי לשלב של הליך תכנון, אך מנגד לא חל שינוי של ממש בקידום התוכניות לתוקף. נוסף על כך יש לזכור כי מחוז דרום מונה רק 20 יישובים ואינו כולל את היישובים הלא מוכרים.

פרק 8: מצב יישום הרפורמה ברשויות הערביות



איור 32: מצב קידום של תוכניות מתאר במגזר הערבי בשנים 2015 ו-2017, על פי חלוקה למחוזות

טבלה 7: מצב קידומן של תוכניות מתאריות במגזר הערבי בשנים 2015-2017 על פי חלוקה למחוזות

מחוז דרום 2015	מחוז דרום 2017	מחוז מרכז 2015	מחוז מרכז 2017	מחוז חיפה 2015	מחוז חיפה 2017	מחוז צפון 2015	מחוז צפון 2017	
13	12	4	6	10	10	38	40	בתוקף
1	1	3	1	4	4	12	9	בהליך סטטוטורי
0	3	0	0	5	5	14	25	בהליך תכנון
3	0	0	0	0	0	3	1	טרום תוכנית העבודה
3	4	0	0	4	4	12	5	ללא סטטוס עדכני
0	0	0	0	0	0	1	0	הופסקה
20	20	7	7	23	23	80	80	סה"כ

לסיכום, בחינת מצב קידומן של תוכניות המתאר ביישובים הערביים בשנת 2017 בהשוואה למצב ב-2015 מעיד על כך שהטמעת הרפורמה החדשה בתכנון הביאה לשיפור קל במצב התכנון המתארי ליישובים: יותר תוכניות בתוקף ובהליכי תכנון, ופחות יישובים ללא סטאטוס תכנון עדכני. עם זאת, אנו רואים כי במקביל מהדק מנהל התכנון את אחיזתו ושליטתו בקידום התכנון המתארי, ובכך הוא מגדיל את תלותם של היישובים הערביים בו. פילוח מצב קידומן של תוכניות המתאר על פי שיוך אתני מצביע על מגמת שיפור בקרב האוכלוסייה הערבית (מוסלמים ונוצרים), אך ביישובי הדרוזים, הצ'רקסים והבדואים לא ניכרת השפעה רכה על מספר התוכניות שבתוקף, על אף כניסת תוכניות רבות יותר להליכי התכנון. ואילו פילוח מצב קידומן של תוכניות המתאר על פי מבנה מוניציפלי מורה על קיפאון תכנוני בקרב העיריות ושיפור קל בקרב מועצות מקומיות וועדים מקומיים. הפילוח על פי מחוזות מעיד על מגמת שיפור במחוז צפון לעומת מגמת קיפאון במחוז חיפה.

## 8.6 עמדותיהם של ראשי רשויות כלפי הקמת ועדות התכנון

מסתבר שקיימים קשיים רבים בקידום הקמתן של ועדות מקומיות עצמאיות במגזר הערבי. בסקר שערכנו במסגרת מחקר לבדיקת המדיניות הממשלתית כלפי האוכלוסייה הערבית במסגרת עבודת הרשויות המקומיות במגזר הערבי (סנד ואחרים, 2016), שאלנו מהן עמדותיהם של ראשי הרשויות כלפי הקמת ועדות מקומיות ונושאים הקשורים לסוגיות תכנון מרחבי. השאלון נשלח לכל הרשויות המקומיות; כמחצית מראשי הרשויות ענו עליו. להלן סיכום התשובות לשאלות שנשאלו בו.

טבלה 8: עמדות של ראשי רשויות מקומיות ונציגיהן בסוגיות הקשורות לתכנון מרחבי (באחוזים) מתוך 42 רשויות שהשיבו, המהוות מחצית מהרשויות

השאלה	כן	לא	באופן חלקי	אחר
האם ליישוב קיימת תוכנית מתאר מאושרת?	69.0	31.0	--	--
אם התשובה לשאלה הנ"ל חיובית, האם התוכנית עונה על צורכי היישוב לקראת שני העשורים הבאים?	11.4	62.9	25.7	
האם אתה בעד קבלת מעמד של ועדה מקומית עצמאית לתכנון ובנייה?	67.5	17.5	15.0	
האם אתה רואה בהקמת ועדה מקומית עצמאית לתכנון ובנייה ביישוב שלך פתרון לקידום התכנון היישובי, פתרון לבעיית המגורים והגדלת ההכנסות של הרשות המקומית?	71.4	11.9	16.7	

מקור: סקר שנערך על ידי המחבר

השאלה	כן	לא	באופן חלקי	אחר
האם לדעתך ההפרשות לצורכי ציבור ולדרכים בתוכנית המתאר המאושרת מספקות את הצרכים להקמת פרויקטים ציבוריים?	21.4	31.0 (מעטות מדי)	31.0	4.8
האם אתה בעד הגדלת ההפרשות לצורכי ציבור בתכנון מתארי/מפורט כדי למלא את החסר?	52.4	14.3	33.4 (שונה בין קרקע פרטית לקרקע מדינה)	
האם אתה בעד עריכת איחוד וחלוקה (רה־פרצילציה) בעת הכנת תוכניות מתאריות ומפורטות חדשות, שיהוו בסיס להפרשת קרקע לצורכי ציבור כדי לספק שטחים לפרויקטים ציבוריים ביישובך?	83.4	2.4	14.3 (אם אין ברירה – בעד)	
האם תוכניות ארציות ומחוזיות מגבילות את התכנון והפיתוח של יישובך?	69.0	00.0	31.0	
האם תוכנית המתאר המאושרת של היישוב כוללת אזור תעשייה ו/או אזור מסחר המאפשרים ליישובך הכנסות עצמיות?	53.9	38.5	7.7 (אין אזור תעשייה אך קיים שטח מסחר)	
האם תוכנית המתאר כוללת שטחים בבעלות מדינה המאפשרים פיתוח שכונות מגורים חדשות?	53.8	12.8	33.3 (אם יורחבו תחום השיפוט ותוכנית המתאר ייכללו בהן שטחי מדינה מתוכננים)	
האם תחום השיפוט של היישוב מגביל את תכנון ופיתוח היישוב?	66.7	7.1	26.2	
האם הגשת בקשה להרחבת תחום השיפוט בחמש השנים האחרונות?	75.6	24.4		
אם התשובה לשאלה הקודמת חיובית, האם תחום השיפוט הורחב?	2.9	54.3	42.8 (לא עונה על הצרכים)	
האם אי הרחבת תחום השיפוט מייצרת חסם מוכח בפני תכנון ופיתוח יישובך?	75.6	7.3	17.1	

מקור: סקר שנערך על ידי המחבר

הממצאים מצביעים על כך שעל פי מיטב ידיעתם של ראשי הרשויות ל-69% מהרשויות המקומיות הערביות קיימת תוכנית מתאר מאושרת; מתוך ראשי הרשויות סבורים רק כ-37% שתוכנית זאת עונה על צורכי יישובם לשני העשורים הבאים. דהיינו, רוב ראשי הרשויות שענו על השאלון מודעים לכך שתוכנית המתאר אינן עונות לצורכי יישובם. נראה שהם סבורים שהמצב מחייב עריכת תוכניות מפורטות או הכנת תוכנית מתאר חדשה, הואיל והם מציינים שאין ליישובם תוכנית מתאר העונה על צורכיהם.

אשר לשאיפה לקבל אחריות על התכנון, מרבית (67.5%) ראשי הרשויות המקומיות הערביות מצדדים בקבלת מעמד של "ועדה מקומית עצמאית לתכנון ובנייה" שתפתור את בעיות התכנון שלהם. אשר לשאלתנו בדבר ועדה מקומית עצמאית לתכנון ובנייה, 71.4% אמרו שהם רואים בה פתרון לקידום התכנון היישובי וגם פתרון לבעיות המגורים והגדלת הכנסותיה של הרשות המקומית, ו-16.7% ציינו שהיא עשויה לספק פתרון חלקי בסוגיות אלה. משמעות הדבר היא שרוב ראשי הרשויות המקומיות רואים בוועדת התכנון העצמאית מענה לצורכיהם ופתרון לבעיותיהם. אך כאן מתברר הניגוד בין העמדות לכין מימוש ההיערכות להקמת הוועדה בפועל, שלא צלחה בינתיים.

לדעתם של נציגי רוב הרשויות המקומיות הערביות (כ-80%), אין ההפרשות לצורכי ציבור ולדרכים בתוכנית המתאר המאושרת מספקות את צורכי הקמתם של פרויקטים ציבוריים. הדבר מסביר את עמדתם של נציגי 85.8% מהרשויות, המצדדים (רובם או חלקם) בהגדלת ההפרשות לצורכי ציבור בתכנון מתארי/מפורט כדי למלא את החסר. כמעט כל נציגי הרשויות המקומיות (97.7%) אמרו שהם בעד (בכלל, וגם מחוסר ברירה) עריכת איחוד וחלוקה (רה־פרצלציה) בעת הכנת תוכניות מתאר חדשות ומפורטות, שבאמצעותן יופרשו קרקעות לצורכי ציבור.

כל נציגי הרשויות המקומיות הערביות ציינו כי התוכניות הארציות והמחוזיות מגבילות (באופן מלא או חלקי) את התכנון והפיתוח של יישוביהם. כ-60% מהם ציינו כי התוכנית המאושרת כוללת אזור תעשייה/מסחר המאפשר להם הכנסות עצמיות גם אם השטח הוא קטן. יותר ממחצית נציגי הרשויות (53.8%) ציינו שתוכנית המתאר שלהם כוללת שטחים בבעלות המדינה המאפשרים פיתוח שכונות מגורים חדשות, ושליש ציינו שאם יורחבו תחום השיפוט ותוכנית המתאר שלהם, יעמדו לרשותם שטחי מדינה מתוכננים לפיתוח.

מרבית ראשי הרשויות המקומיות הערביות (92.9%) מסכימים שתחום השיפוט מגביל תכנון ופיתוח של היישובים. לכן הגישו 75.6% מהם בקשה להרחבת תחום השיפוט בחמש השנים האחרונות. מכל הבקשות הורחב תחום השיפוט רק לרשות מקומית אחת, ול-42.8% הוא הורחב רק בחלקו, באופן שאינו עונה על צורכי היישוב. אי הרחבת תחום השיפוט מייצרת חסם מוכח בפני תכנון ופיתוח היישובים עבור 92.7% מהרשויות המקומיות הערביות (גם אם באופן חלקי).

ההצגה והניתוח מראים כי קיימת התקדמות באישור תכניות המתאר, אך עדיין מי שיוזם אותן הוא מנהל התכנון ולא הרשויות המקומיות. על הרשויות המקומיות מוטלת האחריות לתכנון מפורט בהתאם למגבלות התכנון המתארי, גם באמצעות ועדות מקומיות מרחביות. במקרים לא מעטים נחשפים סתירות וניגודי אינטרסים בין הוועדות המקומיות המרחביות, האמורות להיות גופים מקצועיים, לבין הרשויות המקומיות, שהן גופים פוליטיים, ודבר זה מעכב את קידום ההכנה והאישור של תוכניות מתאר

מקומיות שעל פיהן אפשר להוציא היתרי בנייה. לכן עובדת קיומה של תוכנית מתאר מאושרת אין משמעותה הסדרת התכנון והבנייה. בלא מעט מקרים גם תוכנית מתאר מאושרת ועדכנית אינה עונה לצרכים (כגון במקרה של קלנסווה), דבר המחייב הכנת תוכנית מתאר חדשה. לסיכום: הכנה ואישור של תוכניות הם צעדים חשובים לקידום התכנון והפיתוח, אך יש לנקוט מהלכים נוספים כדי להכין את הרשות המקומית, הוועדה המקומית והתושבים לקידום תכנון צודק והוגן. אומנם קיימות החלטות ממשלה לקידום התכנון, אך קידום התכנון אינו מותאם להחלטת הממשלה. דהיינו, מתברר שמוסדות הממשלה אינם ערוכים דיים לממש את אישורן של תוכניות מתאר, וגם הרשויות המקומיות אינן ערוכות להתמודד עם סגירת הפערים בתחומי התכנון, משום שאין להן סמכות ומשאבים לפעול, מלבד הסמכות האחרונה שניתנה להם לאכיפת הצעדים נגד הבנייה הבלתי חוקית במסגרת תיקון 116. מצב זה הוא בעייתי ומגביר את מצוקתן של הרשויות המקומיות. גם לא בכל היישובים המועמדים להקים ועדות מקומיות עצמאיות על פי הרפורמה יש תוכניות מתאר מאושרות.

עניין אחר הוא חוסר יכולתו של הגורם הממשלתי לשלוט על מועד המימוש של התוכניות. ביישובים שבהם נמצא רוב הקרקע בבעלות פרטית ולא בידי המדינה, שם עלול מימוש התוכניות להימשך שנים רבות מאוד. פתרון אחד בכיוון זה הוא הקצאה רחבה יותר של קרקע מדינה שעליה תתאפשר בנייה. פתרון ארוך טווח יותר ממנו, ואף מוטה תרבות, הוא נקיטת אמצעים שונים לעידוד הסחירות של קרקע פרטית והשרשת תהליכים של איחוד וחלוקה ורישומי בעלויות. על פי נתוני מנהל התכנון, תוכניות המתאר שקודמו בשנים האחרונות במגזר הערבי הוסיפו לתחום הפיתוח כ-50% משאבים על הקיים. עם זאת, בקרוב ל-40% מכלל תוכניות המתאר שקודמו או שמקודמות על ידי מנהל התכנון נוספו שטחי פיתוח מעבר לתחום השיפוט בשל מחסור בשטחי פיתוח בתוך תחום השיפוט הקיים. הואיל ותחומי השיפוט נותרים קשיחים, להרחבה זו אין אפקטיביות של ממש, בוודאי לא בטווח הקרוב.

היבט נוסף שיש להביא בחשבון הוא מידת ההשפעה והאפקטיביות שיש לתוכניות המתאר ולהתעוררות התכנונית המתארית בקרב המגזר הערבי על יכולתו לקדם תוכניות מפורטות כנגזרות מתוכניות המתאר, שמכוון ניתן להוציא היתרים. למרות שיש התעוררות ועשייה ומקדמים תוכניות כוללניות, כל זה עלול לא להיות אפקטיבי בשל מגבלות פנימיות וחיצוניות של המגזר (מחסור, קושי או התנגדות להכנתן של תוכניות איחוד וחלוקה ורישומי בעלויות מוסדרים; חוסר יכולת או רצון להוציא משאבים אישיים על הכנת תוכניות מפורטות; אי חפיפה בין תחומי הפיתוח לתחומי השיפוט; מגבלות של תוכניות ארציות כמו תמ"א 3, תמ"א 22 ותמ"א 23, המשפיעות על יכולת הפיתוח במסגרת התכנון המתארי, ומכאן גם על התכנון המפורט, ועוד). מגבלות אלה מצמצמות את היכולת לייצר תוכניות מפורטות שבגינן ניתן להוציא היתרי בנייה.



## פרק 9: חסמים המונעים מן החברה הערבית ליישם מנגנוני תכנון ורפורמה

ניתוח המידע שנאסף באמצעות השאלונים, ראיונות העומק והמפגשים עם קבוצות בעלי עניין חושף רשימה ארוכה של חסמים פנימיים וחיצוניים המונחים לפני היישובים הערביים כאבן נגף בפני הטמעת מנגנוני תכנון, ואין צורך לומר בפני הטמעת תהליכי הרפורמה בתכנון. עם זאת, סקירה היסטורית ועכשווית של מדיניות התכנון בכל הקשור ליישובים הערביים ואיתור מנגנוני השליטה המשולבים בתיקונים לחוק התכנון והבנייה במסגרת הרפורמה החדשה מציגים קושי מובנה מצד המדינה לבצע את הרפורמה הכוללת בתכנון. קושי זה מבוסס על זהות ומבנה פוליטי, כלכלי, מדיני, וחברתי שהוא ייחודי למדינת ישראל והנובע מן הצורך של המדינה מאז הקמתה לשמור על רמות גבוהות של שליטה וריכוזיות, תוך שימוש בתכנון מרחבי ככלי שליטה ופיקוח על הגבלת הפיתוח המרחבי של היישובים הערביים. זהו תהליך שלאורך השנים הוביל לצמצום הזדמנויות הפיתוח, הצמיח את התופעה הנפוצה של בנייה ללא היתר ותרום להפרת החוק, אשר הזינה ככל פעם מחדש את העצמת המתח בין המדינה לאזרחיה הערביים ויצרה חסמים בפני קידום התכנון ביישובים הערבים ומימוש הרפורמה.

חסמים בתכנון יישובים הם צעדים או פעולות המעכבים או מונעים את התקדמותו של תהליך קבלת החלטות, או מטים אותו לכיוונים אחרים מאלה שנקבעו בתחילתו. החסמים יכולים להיות פנים קהילתיים וגם חיצוניים לקהילה אך משליכים עליה ישירות. הם יכולים להיות קשורים למבנה המערכת או לתפקודם והתנהגותם של הפרטים בקהילה (ח'מאסי, 2004; חידר, 2017). יישובים ערביים או יישובים פריפריאליים שאינם קרובים מבחינה גיאוגרפית ונגישים למרכזי קבלת ההחלטות, נתונים להשפעה רבה יותר של החסמים מאלו השייכים לקבוצת הרוב, ובמיוחד מאלו המצויים במרכז הארץ ושותפים באופן פעיל לתהליכי קבלת ההחלטות (Kenneth, et al. 1995). בחברות שבהן – כמו בישראל – קיימים שסעים לאומיים ורתיים, קבוצת הרוב היא זו הקובעת את האינטרס הציבורי, ואינטרס קבוצת המיעוט נדחק הצידה ואף עומד בניגוד לזה הציבורי.

במחקר שנערך ופורסם בשנת 1995 (Arrow Kenneth, J. et al. 1995) זוהה מגוון של חסמים: אסטרטגיים וטקטיים, מוסדיים ופסיכולוגיים. סיווגם של החסמים נעשה על פי אמות מידה שונות, כגון אופי החסם, הרמה החברתית שבה הוא מופיע, ומיקומו. על פי אמות מידה אלו הוגדרו סוגים שונים של חסמים (אובייקטיביים/סובייקטיביים, חסמים ברמת הפרט/הקבוצה/הקולקטיב וחסמים פנימיים/חיצוניים). מחקרנו הנוכחי

יתמקד בסיווג לחסמים חיצוניים ופנימיים על בסיס מיקום החסם (חמאיסי, 2004; חסון, 2006).

**חסמים פנימיים** – כוללים חסמים סובייקטיביים ואובייקטיביים שמקורם בתפיסות הפרט ו/או הקולקטיב בתוך קבוצת המיעוט בחברה ומונעים פיתוח. חסמים פנימיים כוללים בין השאר תחושה של עוול היסטורי ושאיפה לתיקון עתידי, נורמות וערכים בחברת המיעוט המעצבים את מבנה הסמכות והמנהיגות שלה, מורשת חברתית ותרבותית, הבדלים בתחום היכולת והכישורים העומדים לרשות הפרט והמאמצים המושקעים, ירושות היסטוריות בתחום הכלכלי, ועוד.

**חסמים חיצוניים** – כוללים חסמים סובייקטיביים ואובייקטיביים של הפרט ושל הקולקטיב המופיעים בתוך קבוצת הרוב (התנהגות מוסדות השלטון ואוכלוסיית הרוב) ומונעים פיתוח וקידום של קבוצת המיעוט בחברה. חסמים חיצוניים אלה כוללים את העמדות הסובייקטיביות של קבוצת הרוב כלפי קבוצת המיעוט, את מערכת הנורמות והערכים בחברת הרוב המעצבת את היחס כלפי חברת המיעוט, את מיקומם המועדף של הפרטים באוכלוסיית הרוב ברשת המרחבית, החברתית ובמערכת התעסוקה, תוך ניתוק והעדר תקשורת עם אוכלוסיית המיעוט, סכסוכים על רקע גיאופוליטי בין קבוצת הרוב לקבוצת המיעוט, ועוד.

מכל זה מסתבר שאפשר שיהיו חסמים מעוגנים בתוך המערכת והמבנה שלה ואפשר שיהיו מעוגנים בהתנהגותם ותפקודם של ה"שחקנים" בה. האוכלוסייה הערבית ניצבת בפני שלל חסמים חיצוניים ופנימיים בבואה ליישם מנגנוני תכנון ורפורמות תכנוניות ברמה המקומית. מתוך הראיונות שערכנו והעיון בספרות המקצועית ארגנו את החסמים לפי היותם חיצוניים ופנימיים ולפי נושאים. מעניין כי בכל הראיונות נצפה ונרשם משני הצדדים, ערבים ויהודים, וגם מצד בעלי תפקידים שונים, חסם של חוסר אמון במערכת התכנון, ברשויות וגם בנציגי האוכלוסייה והציבור, כל אחד מהמניעים שלו.

## **9.1 חסמי תכנון חיצוניים הקשורים במערכת הארצית ובמערכת האזורית**

**הסכסוך היהודי-ערבי** – הסכסוך היהודי ערבי ארוך-השנים יצר חסם חיצוני עליון הקשור בהתנהגות המערכת השלטונית וביחסו של הרוב היהודי אל המיעוט הערבי, המתבסס על תחושות של אי-אמון ועל תפיסת הפרויקט הציוני כפרויקט מוצדק ומתמשך (חסון וקרייני, 2006). על פי מנחם מאוטנר (אצל: חסון וקרייני, 2006), הגדרת מדינת ישראל בחוק כמדינה "יהודית ודמוקרטית" שידרה לרוב היהודי כי במדינה חיים רק יהודים – ולמיעוט הערבי היא שידרה שמדינה זו אינם מדינתם. מבחינה מעשית יצר בידול זה אפליה בהקצאה של משאבים ובחוסר שיתוף פוליטי, מנהלי, מוסדי, חברתי

וכלכלי. אפליה זו נובעת גם מהעדפה אידיאולוגית מוצהרת לקידום יישובים יהודים, דבר קבל ביטוי גם בחקיקת חוק הלאום.

**העדר רגישות של המתכננים לסביבה החברתית** – רוב תוכניות המתאר ביישובים הערביים נערכו על ידי מתכננים שלא הביאו בחשבון את תהליכי ההתפתחות הטבעיים של האוכלוסייה הערבית. הדבר בא לידי ביטוי בתחומים רבים, כדוגמת אי התאמה בין שימושי הקרקע או מיקום שטחי הבנייה לבין הצרכים האמיתיים של האוכלוסייה, העדר התייחסות למערכות הדרכים הקיימות ביישוב, חוסר התחשבות בצפיפות המגורים, בהקצאה של קרקע לצורכי ציבור ועוד.

**חוסר גמישות של מערכת התכנון ביחס לקצב צמיחת היישוב הערבי** – מערכת התכנון לא תמיד מביאה בחשבון את הצרכים האמיתיים של היישוב הערבי ואת השינויים המתחוללים בו, הן מתוך חוסר ידע והיכרות והן מתוך מגמת כפייה של אינטרסים ברמה המדינית. תוכניות המתאר שהוכנו ליישובים הערביים התכוונו במשך שנים רבות לתת תוקף חוקי למבנים קיימים, ללא חשיבה כלכלית אסטרטגית בהקשר לפיתוח סחר, תעסוקה ותשתיות בעתיד הקרוב והרחוק.

**צביונה של המדיניות ויעדי התכנון הארציים** – יעדי ומדיניות התכנון המקומיים נגזרים מאלו הארציים והמחוזיים ונובעים מן המדיניות המוצהרת הנקבעת מעת לעת ובהתאם להלך הרוח באותה תקופה (ראו לדוגמה השוני המדינית-פיסתי בין "תוכנית אריה שרון" לתמ"א/35). בפועל קיים נתק בין מדיניות התכנון הארצית ויעדיה לבין המערכת התכנונית המקומית ביישובים הערביים המתקיימת בפועל.

**אופיין של תוכניות המתאר הארציות** – תוכניות המתאר הארציות מצמצמות במידה ניכרת את מרחב התמרון בתכנונם של היישובים הערביים בישראל (ח'מאסי, 2004). המתכננים, שלא הביאו בחשבון את התפתחותם המהירה של היישובים הערביים, לא סימנו אותם כמיועדים לפיתוח. מגבלה זו גורמת לעיכובים רבים בתהליך אישורן של תוכניות מתאר מקומיות ומפורטות, משום שהיא יוצרת צורך בשינוי תדיר בהן, דבר הכרוך בהוצאות רבות ובאישורים של המועצה הארצית לתכנון ובנייה.

**מחסור בתוכניות אזוריות המתייחסות באופן ייחודי למגזר הערבי** – במגזר הערבי אין הרבה תוכניות אזוריות המתייחסות באופן ייחודי ליישובים הערביים. כך למעשה מתקיים נתק בין המערכת התכנונית האזורית והארצית לבין המערכת המקומית, ולפיכך אין ביכולתן של התוכניות המקומיות לחזות את העתיד או להתמודד עם המציאות הנוכחית.

**מחסור בתוכניות מתאר מקומיות התואמות את המצב בשטח ואת צורכי האוכלוסייה הערבית והרשות המקומית** – תנאי הכרחי לקידום תהליך הקמתו של ועדות תכנון מקומיות בקרב הרשויות המקומיות הערביות הוא קיומה של תוכנית מתאר מקומית ומפורטת, הנותנת מענה אמיתי לצורכי היישוב. בעוד שלרוב הרשויות יש תוכנית

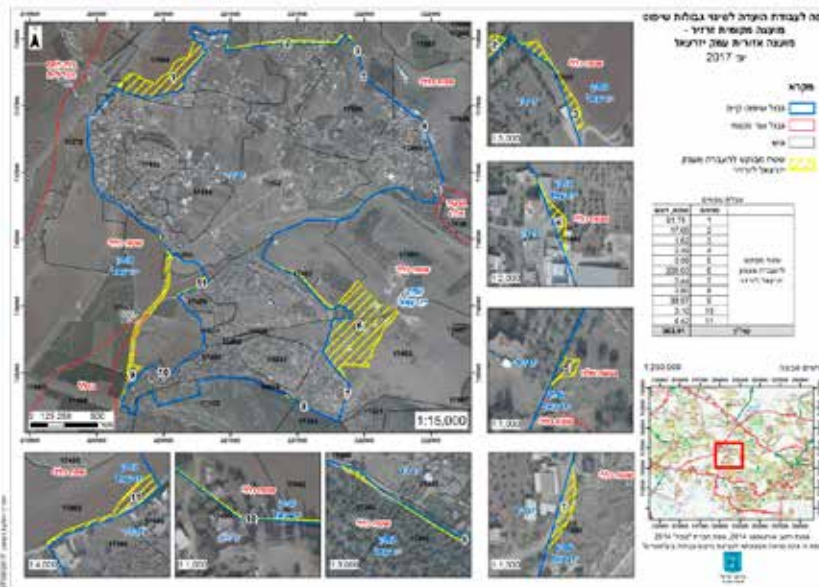
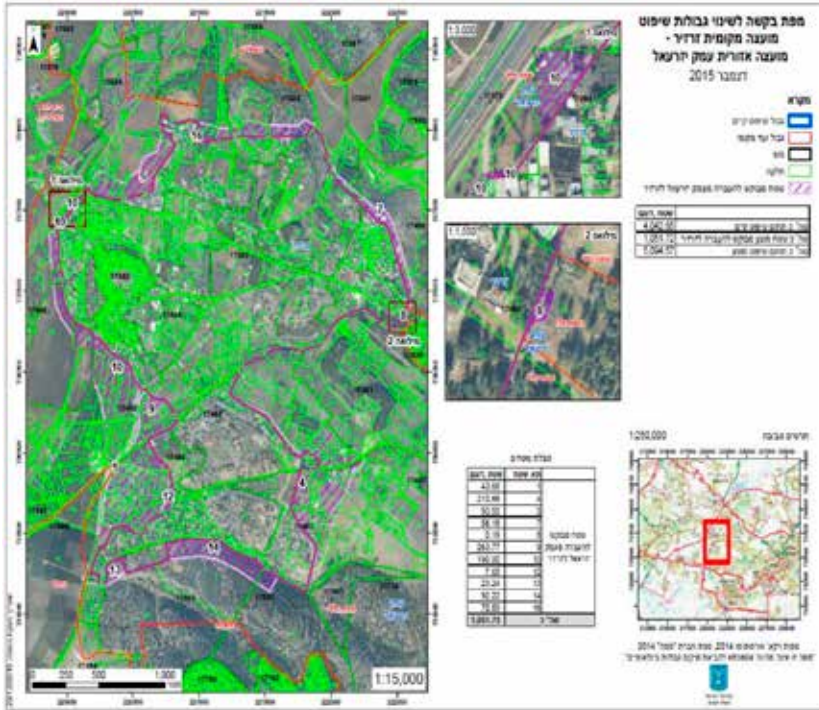
מאושרת כזאת, רק ב-11.4% מהן היא עונה על צורכי היישוב לשני העשורים הבאים לפי דעתם של ראשי רשויות. אומנם גורמים ממשלתיים שונים מסייעים כאמור לרשויות המקומיות הערביות בהכנה וקידום של תוכניות מתאר מקומיות ומפורטות, אך לא תמיד הן מתייחסות לצרכיו האמיתיים של היישוב ולמגמות העתידיות שלו. להיפך, ראשי רשויות ציינו כי חלק מהתוכניות נכפות עליהן, והם נאלצים לקבלן כדי לפתור חלק מהבעיות, ולדחות אחרות לשלב מאוחר יותר.

**מיעוט של רשויות מקומיות במגזר הערבי המוגדרות גם כמרחבי תכנון מקומי עצמאיים** – כיום מוגדרות רק ארבע עיריות ערביות (נצרת, טירה, טייבה ורהט) כמרחב תכנון עצמאי. שאר הרשויות המקומיות נכללות במסגרת של ועדות תכנון מרחביות. השתייכות הרשויות המקומיות למרחב תכנון משותף רק מעצימה את הסתירות וניגודי האינטרסים בין מוסדות התכנון, שלא תמיד מזדהים עם הצרכים והרצונות של ראשי הרשויות המקומיות, לבין המוסדות המוניציפליים.

**העדר חפיפה בין תחום השיפוט של היישוב הערבי לתחום התכנון** – ברוב היישובים הערביים גבול תוכנית המתאר של היישוב אינו חופף לגבול השיפוט המוניציפלי שלו. תוכניות אב רבות כוללות שטחים חדשים לפיתוח הנמצאים מחוץ לתחומי השיפוט של היישובים, ועל מנת לממש את השטחים הללו ולפתחם יש צורך להגדיל את תחומי השיפוט. למרות שיישובים ערביים רבים הגישו בקשות להרחבת תחום שיפוטן (רוזן וחזן, 2001), לא חל שינוי של ממש בתחומי השיפוט. גם הוועדות הגיאוגרפיות החדשות מכינות מפות תחומי שיפוט השונות מאלה המוגשות על ידי הרשויות ומנסות להעביר אותן (ראו איור מס' 33).

**העדרו של שיתוף הציבור הערבי בתכנון** – שיתוף הציבור בתכנון היישוב שבו הוא חי ומתגורר נותן ביטוי לצורכי התושבים ושאיפותיהם (Alterman, 2001). על פי אלכסנדר (2003): "שיתוף בתכנון משמעו מתן אפשרות לקבוצות שונות ולבודדים בציבור לקחת חלק בתהליך התכנון ובכך לצמצם כל נזק שעלול להיגרם להם בעקבות תוכנית או החלטה תכנונית ולהפוך אותם מגורם מושפע לגורם משפיע בתכנון". עם זאת, וכחלק ממגמה כללית בישראל וביישובים הערביים בפרט, ניכרת התעלמות מן התושבים ומדעותיהם בהכנה של תוכניות, דבר המביא לאי הזדהות של התושבים עם התהליך התכנוני שבו לא היו שותפים. השיתוף הוא פרוצדורלי, בחלקו מניפולטיבי, והציבור אינו מרגיש שהוא משפיע על תוכני התכנון למרות שהוא מוזמן לפגישות לפי מתווה שקובעים המתכננים. מספר חברי ועדת ההיגוי שהם נציגי היישוב הוא קטן יחסית, ואפילו אם נקבע כי זה העומד בראש הרשות משמש פורמלית כראש ועדת ההיגוי, לרוב אין זה מספיק, הואיל והוא חסר את המיומנויות שבכוחן להשפיע על תוכני התכנון וקידום האישור. במקום זאת מתבצע התהליך על ידי נציגי מנהל התכנון, יוזמי ומלווי התוכנית.

פרק 9: חסמים המונעים מן החברה הערבית ליישם מנגנוני תכנון ורפורמה



איור 33: מפת בקשה שהגישה מליאת הרשות המקומית להרחבת תחום השיפוט של רזרז בשיעור של 1,051 דונם (למעלה), לעומת מפת הבקשה להרחבת תחום השיפוט שהכינה ועדת הגבולות הקבועה, בסוגייה בשיעור של 363 דונם בלבד (למטה)

**חוסר ייצוג הולם של האוכלוסייה הערבית במוסדות התכנון – כפי שהראינו בפירוט, אין ייצוג ואין נציגות ערבית הולמת במוסדות התכנון, לרבות מערכת התכנון ומערכת ניהול הקרקעות. אחת הבעיות הקשות של האוכלוסייה הערבית היא נושא התכנון והבנייה והקשר של האזרח הערבי לקרקע שלו ולמרחב המחיה שלו. הציבור הערבי כקולקטיב חש כי הוא חי בתנאים של מחסור, צפיפות ומצור ואינו יכול להתפתח הן פיסית והן מנטאלית לשטחים חדשים. העדר הנוכחות והייצוג של הציבור הערבי במוסדות התכנון משפיע רבות על אי-השוויון האזרחי, הפרוצדורלי והמהותי בישראל (ח'מאסי, 2010).**

## **9.2 חסמי תכנון פנימיים הקשורים ביישוב עצמו – הן ברמת המנהיגות והחברה והן ברמת הפרט**

העדר איתנות כלכלית ותלות הרשות המקומית בשלטון המרכזי – במצב הנוכחי נתונות הרשויות המקומיות הערביות זה שנים רבות במשבר פיננסי וחברתי חמור, ומידת התלות שלהן בשלטון המרכזי גבוהה מאוד. 96% מהרשויות המקומיות הערביות נמצאות בתחתית הסולם החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, באשכולות 1-4 (סנד ואחרים, 2016) והדבר משפיע כמובן על יכולתן להעניק שירותים ראויים לתושביהם ולהביא למימוש את פוטנציאל ההתפתחות של היישובים. מצבם הכלכלי הירוד של התושבים הערביים מקשה עליהם לשלם עבור שירותים ותשתיות ראויים ומגביל את מקורות ההכנסה של הרשות. בשל מעגל קסמים זה נוצר מצב שבו חלק ההכנסות ממקורות ממשלתיים הוא גבוה במיוחד ברשויות המקומיות הערביות לעומת המצב ברשויות המקומיות היהודיות, וההכנסה הכוללת לתושב ברשויות אלה עומדת על 40% מהממוצע הארצי בלבד. כך מונצח הפער החברתי והכלכלי בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית ונשמרת תלותן של הרשויות המקומיות הערביות בשלטון המרכזי.

**תדמיתם של חוק התכנון ומערכת התכנון הממשלתית והפרשנות עליהם ביישובים הערביים על רקע לאומי – לאור ההיסטוריה של כיבוש והפקעת קרקעות התרגלה האוכלוסייה הערבית במשך שנים רבות לנהל מאבקים עם הממסד, והיא נוטה לפרש את החוק ואת מנגנון התכנון ככאלו המכוונים לפגוע בזכויותיה, דבר המגביר את חששותיה וחשדותיה בנוגע ליישום החוק.**

**קשיים מבניים-תרבותיים בקרב הרשויות המקומיות הערביות – ברוב היישובים הערביים הבחירות לרשות מתנהלות עדיין על בסיס חמולתי-משפחתי, דבר המניע רשויות רבות לפעול מתוך מניעים של אינטרסים משפחתיים. נוסף על כך, רשויות**

רבות עדיין אינן מודעות לחשיבות התכנון הפורמלי ואף חשות חוסר הזדהות עמו בשל חוסר שיתופן בתהליך.

**חוסר נכונותו של ציבור בעלי הקרקעות הערכי להפריש קרקעות לצורכי ציבור –**  
התרבות המסורתית המכתיבה שמירה על הרכוש הפרטי, וקיום הסדרים פנימיים בין קבוצות בעלי האינטרסים ברכוש מבלי לערב גורמים חיצוניים, מביאים להתנגדות פעילה בקרב הציבור הערכי להפרשת שטחים לצורכי ציבור. אף על פי שכיום יש פתיחות רבה יותר לרעיון ההפרשות לצורכי ציבור, נושא זה הוא עדיין בעייתי בקרב בעלי קרקע ערביים – משום שלא ברור לציבור הערכי איזו חשיבות נודעת לתרומתו של השטח הציבורי במרחב התכנוני, ולא תמיד יש הכרה בצורך בו. מחקר שנערך על ידי ח'מאיסי (2016), שבחן את כל מה שקשור במרחב הציבורי ביישובים הערביים, מציין כי על פי ראיונות, מפגשים וסקרים שנערכו במסגרת הכנת תוכניות מתאר ותוכניות מפורטות עולה כי בעלי קרקעות פרטיים מוכנים להפריש עד 40% מהקרקע שבבעלותם למטרות ציבוריות, אך בתנאי שהפרשה זו תיערך באופן שוויוני ושיווצר איזון, שיביא להשקחת קרקעותיהם. ח'מאיסי מדגיש שדבר זה פותח פתח להגדלת מצאי השטחים הציבוריים הזמינים. עם זאת, עדיין האתגר הניצב לפתחה של הרשות המקומית הוא לממש את ההפקעות ולפתח את השטחים הציבוריים הקיימים והמתוכננים.

**ריבוי בעלים על קרקע ומחסור ברישום מוסדר –** פריסת הבעלות על הקרקע ביישובים הערביים נוצרה על בסיס הסדרים וכללים חברתיים שנגזרו מן ההלכה הדתית והמוסכמות התרבותיות. מנגנון הירושה בחברה הערבית מפצל כל חלקת קרקע בין הצאצאים היוורשים, אלא אם נקבע אחרת על ידי ההורים המורשים. במשך הזמן נוצרו זכויות בעלות רבות על אותה קרקע עצמה. חלק מן הבעלים מחזיקים בזכויות לא רשומות, וחלק אחר אינו מחזיק בקרקע ישירות, אלא בעקבות הסדרי ויתור בין המשפחות. בכל אחד מן המקרים אין הסכם כתוב, בשל המסורת הערבית הכפרית לערוך הסדרים שבעל פה, והסדרי הוויתור לא נרשמו באופן פורמלי בטאבו. לכן במקרים רבים לא קיימת זהות מלאה בין המחזיקים בקרקע בפועל לבין הרשומים כבעליה בטאבו (ח'מאיסי, 2004). ריבוי כזה של זכויות שאינן מוסדרות מגביל את אפשרות פיתוחה של הקרקע.

**ריבוי הבעלות הפרטית על קרקעות ביישוב הערכי ומסורת שימור הקרקע –**  
כאמור, רוב הקרקעות הנכללות בתוכניות מתאר של היישובים הערביים מצויות בבעלות פרטית, ועל אף המגמה העכשווית, האומרת שקיימת נכונות רבה יותר לפתח את הקרקע הפרטית בצינוורות החוקיים, ויש פתיחות מסוימת כלפי רעיון ההפקעה לצורכי ציבור, עדיין מצויים בעלי קרקע שאינם מוכנים או מעוניינים למכור או לפתח אותה בשל רצונם לשמור את הקרקע לפיתוח עתידי בידי הדורות הבאים.

**חוסר נכונות מצד ציבור בעלי הקרקעות הערכי להכין תוכניות לאיחוד וחלוקה –**  
תוכניות איחוד וחלוקה נדרשות לשם הסדרת רישום הבעלות על הקרקע, שכן הן מהוות

שלב מקדים לתצ"ר (תוכנית לצורכי רישום) ולרישום הבעלות באופן רשמי בטאבו. נוסף על כך, תוכניות הפיתוח של קרקעות כרוכות בהכנה של תוכניות איחוד וחלוקה – בהסכמת הבעלים או שלא בהסכמתם. בחברה הערבית שמירה על הזכות בקרקע היא ערך עליון, ולכן תושבים ערביים אינם מרבים בעריכת תוכניות איחוד וחלוקה מתוך חשש לאבד משטח חלקתם בעת הרישום; מתוך סירוב למכור את חלקתם; להעתיק את מיקומה או לקבל פיצוי כספי בגינה; מתוך שיקולי עלות הכרוכה בהכנת תוכניות אלו, ועוד. מכאן שקיים מחסור חמור בתוכניות איחוד וחלוקה על קרקעות בבעלות פרטית ביישובים הערביים. אחת מהמלצות "צוות 120 הימים" לעניין הסדרת הבינוי הקיים והרישום, שהציג את ממצאיו ב־2015, הייתה לתקצב תוכניות חלוקה, תשריטי חלוקה ותוכניות איחוד וחלוקה עבור המרקם הבנוי ביישובים הערביים ולסייע לתושבים פרטיים לקדם תוכניות לצורכי רישום באמצעות הרשויות המקומיות. לפיכך בהחלטת ממשלה מס' 922, "לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים" שהתקבלה לאחרונה הוקצו 80 מיליון שקל לתכנון מתארי ביישובים שבהם יש יותר מ־5,000 תושבים. לתכנון מפורט ולתוכניות איחוד וחלוקה הוקצו 176 מיליון שקל ל־40 אלף יחידות דיור (מצגת מנהל התכנון), עם זאת יש לחשוב כיצד יתמודדו ראשי הרשויות המקומיות הערביות עם ההתנגדות בקרב התושבים לתוכניות איחוד וחלוקה ולהפקעות שטחים לצורכי ציבור, סוגיה המחייבת התייחסות עתידית הולמת (הכנת תוכניות לעתיד הכוללות הקצאות גדולות לצורכי ציבור), שצריכה להיות נקודתית ומצומצם (בית אחר בית, משפחה אחר משפחה, ניהול משא ומתן עם כל משפחה בצורה מתחשבת ומכבדת ויצירת שטחים ציבוריים קטנים אך רבים ככל האפשר).

**מסורת של תכנון בקרב הציבור הערבי – מסורת הבנייה העצמית ובהתאם לצורך המשפחתי עדיין רווחת בקרב האוכלוסייה הערבית.** מסורת זו דורשת שטח רב, וגם אם מדיניות התכנון הארצית ותוכניות המתאר מפרטות אלמנטים לפיתוח אזורי על פי צפיפות ואחוזי בנייה, המודעות לניצולם עודנה בחיתוליה, והנכונות ליזום ארגון של בעלי קרקעות שיתכנן מתחמים היא עדיין מוגבלת.

**חוסר מודעות בציבור הערבי לתכנון –** כאמור, בשל משקעים היסטוריים ותחושה מושרשת של חשדנות בממשל, וגם בשל הנרטיב הרווח של העדפת האינטרסים הפרטיים על פני האינטרסים הציבוריים, מגלה הציבור הערבי חוסר נכונות לאמץ תוכניות לשתף פעולה עם יישום של תכנון מתארי.

**מחסור בכוח אדם בעל הכשרה מתאימה בתחום התכנון בקרב הרשויות המקומיות הערביות –** ברוב הרשויות המקומיות הערביות אין מספיק מחלקות תכנון והנדסה, והמחסור בכוח אדם אינו רק כמותי אלא גם איכותי. הפרופיל של חלק ניכר מהפקידים ברשויות המקומיות אינו תואם מבחינת הכשרה מקצועית או אקדמית את התפקידים שאותם הם ממלאים (סנד ואחרים, 2016). הסיבות העיקריות לכך הן מינויים פוליטיים



ושיוכיים, שלא תמיד הם מתבססים על כישורים מתאימים, וכן תנאי העבודה הלא אטרקטיביים בפריפריה כולה ובפרט ביישובים הערביים. כמו כן קיים מחסור במתכננים בעלי מסורת וניסיון, בגלל אי-מעורבותם בתהליכי התכנון הארציים והאזוריים. מה עוד, אלה שהן בעלי יכולת יש להם ספקנות וחשש להשתתף בצוותי תכנון. כל אלה פוגעים בשילובם בצוותי התכנון.

**מחסור במתכננים ערביים בתחום האדריכלות המכירים את צורכי האוכלוסייה ומוכנים להתאים את עצמם לצרכים אלה – מספרם המועט של המתכננים הערביים בתחום האדריכלות נובע, בין השאר, מכך שרבים מבני הנוער הערביים נמנעים מללמוד את התחום, שכן הם צופים קשיי פרנסה במקצוע זה (אי קבלתם למשרדי אדריכלים פרטיים ולמוסדות תכנון ציבוריים), ואף בשל הקונוטציה השלילית שיש לדיסציפלינה זו בחברה הערבית (ח'מאיסי, 2010). מחסור בהשקפת עולם תכנונית צעירה ורעננה מקשה על התכנון ביישובים הערביים להגיע להישגים של ממש. נוסף על כך חסרה נכונות מצד אדריכלים יהודיים לשלב במשרדיהם אדריכלים מהמגזר הערבי שיעבדו על תוכניות ליישובים יהודיים, כדי לייצר יחסי אמון הדדיים.**

### **9.3 חסמים חיצוניים ליישום הרפורמה החדשה ביישובי הפריפריה בכלל וביישובים הערביים בפרט**

**מחסור בתשתיות, הכשרת כוח אדם ותקציבים בוועדות התכנון המקומיות –** כשלוש שנים אחרי מועד כניסתו לתוקף של תיקון 101, מסתבר שקצב הסמכתן של ועדות התכנון כעצמאיות הוא איטי, ולא מעט ועדות מקומיות מתקשות להטמיע את מערכות הרפורמה בחוק התכנון ולעמוד בלוחות הזמנים. אחת הבעיות היא מחסור בתשתיות מתאימות וגם בכוח אדם מקצועי, הן בשטח והן בהפעלת מערכות המידע הרלוונטיות. קיים קושי רב במציאת כוח אדם לוועדות עצמן בתפקידים כמו מידענים, בודקי תוכניות ומפקחים. נוסף על כך, ההכשרה הדרושה כדי להבין בתחום ולעבוד בוועדה היא ארוכה ויקרה; לא לכל הוועדות יש תקציבים המתאימים לכך, וגם תקציבי הרפורמה לא בהכרח מספיקים. סוגיית המחסור בכוח אדם בעל הכשרה תכנונית מתאימה בולטת במיוחד במגזר הערבי. מבדיקה של 42 רשויות מקומיות ערביות במחקר שנערך עבור המרכז לשלטון מקומי בישראל, הבוחן את המדיניות הממשלתית המופעלת על האוכלוסייה הערבית במסגרת עבודת הרשויות המקומיות הערביות (סנד ואחרים, 2016), נמצא כי במקביל למחסור בעובדים ברשויות המקומיות הערביות קיים מחסור בעובדים ראויים ומקצועיים. מחסור זה מניע רשויות מקומיות רבות לפנות לסיוע מקצועי של יועצים חיצוניים. מובן שמחסור מעין זה במחלקה כגון מחלקת תכנון והנדסה פוגם במידה רבה בסיבויי הרשות לקיים בתוכה ועדה מקומית עצמאית לתכנון ובנייה.

כמו כן, חלק מהתקנות הנוגעות לתהליכי הרפורמה נמצאות עדיין בתהליך כתיבה ולכן צפויים עוד שינויים, שישפיעו על הוועדות הנערכות כבר מהיום לפעילות שלאחר יישום הרפורמה. בעייתיות נוספת קשורה למכוני הבקרה שהיו צפויים להתחיל בפעילותם בינואר 2016. מכון התקנים הוא הגוף הצריך להסמיך את המכונים הללו, וההסמכה צורכת הרבה מאוד זמן, כך שמכונים אלו הם לא החלו עדיין בעבודתם. כמו כן, לא כל הוועדות המקומיות מסוגלות היום להעלות למערכת את כל נתוני התכנון ותיקי המידע במועד שנקבע לכך, דבר שיאפשר למכוני הבקרה להיות מסונכרנים עם הנתונים של כל רשות ורשות. כתוצאה מכל אלה, מתן מדרגים שונים מבחינת הסמכויות לוועדות (בהתאם לסוג הוועדה) עלול להגדיל את הפער בין רשויות מקומיות חזקות, שיעמדו בתנאים ויוכלו לקבל את מירב הסמכויות, לבין רשויות מוחלשות, שלא יוכלו לנהל את ענייניהן במקצועיות ולכן יישארו מעוטות-סמכויות עד לשלב שבו יסיימו את הכשרתן המקצועית לשם קבלת ההסמכה כוועדה עצמאית.

הרפורמה מונעת על ידי הצורך לבצע תיקונים מהותיים, שאכן עשויים להביא לשינוי המדיניות מריכוזית לביזורית, אך היא חייבת כמובן להביא בחשבון בכל שלב ושלב ביישום את השונות והפערים הגדולים הקיימים בין הרשויות מבחינות רבות. יש רשויות מקומיות חלשות (ומוחלשות) בפריפריה, התלויות לחלוטין ברמות התכנון העליונות ונטולות יכולות, הכשרה ואמצעים להתנהל כגורם עצמאי האמון על עיצוב ותכנון המרחב הפיסי. דבר זה עלול להביא למצב שבו רשויות רבות לא יצליחו לאורך זמן לעמוד בתנאים ולהתקדם מ"ועדה רגילה" ל"ועדה עצמאית" או ל"ועדה עצמאית מיוחדת", ויישארו הרחק מאחורי הוועדות החזקות, שישפרו במשך הזמן את מעמדן ואת מדרג סמכויותיהן ויורשו לבצע פעולות הנבצרות מן הרשויות החלשות (כגון פינוי בינוי והתחדשות עירונית).

**סתירות פנימיות בקביעותיה של הרפורמה – בבדיקת התכנים החוקתיים של הרפורמה עצמה אפשר למצוא כמה מצבים מגבילים או סותרים כאשר בוחנים את המציאות בשטח. הרפורמה קובעת מדרג של ועדות ושל סמכויות. מדרג ההסמכה הנחשב לגבוה ביותר הוא ועדה עצמאית בעלת תוכנית מתאר כוללנית. ועדה כזאת מוסמכת לטפל בכל התוכניות התואמות את תוכנית המתאר הכוללנית שלה. עם זאת, בפועל קיימות ועדות המופרות רק כוועדות רגילות שברשותן תוכנית מתאר כוללנית חדשה, והן אינן מוסמכות לאשר ברמה המקומית את כל התוכניות התואמות את התוכנית הכוללנית שלהן בשל אי-הסמכתן כוועדות עצמאיות בעלות תוכנית מתאר כוללנית (כמקרה העיר טבריה). ולא זו בלבד, אלא שיש גם ועדות תכנון מקומיות החסרות תוכנית כוללנית אך משופעות בתוכניות גדולות לבנייה של מתחמי מגורים, המוצאות את עצמן נתונות לעומס רב מכיוון שללא תוכנית כוללנית נבצר מהן לקדם**

תוכניות אלו ברמה המקומית, ואילו הפנייה לוועדה המחוזית שתאשר את התוכניות הללו כרוכה בקשיים רבים (כמקרה העיר חדרה).

אשר להסמכת ועדות מקומיות עצמאיות בעלות תוכנית מתאר כוללנית מצטיירת סתירה פנימית נוספת, שכן לא ברור אם תחימת סמכויותיהן במסגרת של תוכנית כוללנית מוסיפה להן סמכויות או מגבילה אותן. הרי ועדה מקומית שתכין לעצמה תוכנית כוללנית עלולה להיות "כלואה" בה ולאבד לא מעט מסמכויותיה, ולכאורה הדבר מנוגד לרצונו המוצהר של השלטון המרכזי להעניק לוועדות המקומיות יותר סמכויות ומרחב פעולה. בדו"ח מנהל התכנון המציג את הדגשים לרפורמה תחת תיקון 101 (יוני, 2014) נאמר: "כדי להבטיח שוועדה עצמאית עם תוכנית מתאר תוכל לנהל את התחדשות והתפתחות העיר ב־20 השנים הבאות חובה לוודא שתוכנית המתאר תכלול כללים ברורים לקבלת החלטות עתידיות וטווח גמישות מתאים...". בהקשר זה יש לזכור כי אם תוכנית המתאר היא כללית ומסתפקת בקביעה של אזורים ונפְּחֵי פיתוח, מתמעטת השפעתה בשיעור רב, ומי שנותן את הטון הוא התכנון המפורט. אם היא מפורטת וחד משמעית, עד מהרה יוגשו תוכניות שיבצעו בה שינויים נקודתיים, אשר יצטברו לכדי שינוי אחד גדול ומהותי (אלפסי ופורטוגלי, 2009). מכאן ברור שהשגת נקודת איזון היא מטלה קשה ומורכבת, ולא ברור האם תוכנית המתאר הכוללנית במסגרת הרפורמה תצליח להשיג איזון זה – או תביא להחמרת השפעת הון על השלטון בשל רמת גמישותן של התוכניות הכוללניות.

**ריכוזיות ממשלתית הנותרת גבוהה גם במסגרת הרפורמה – מבחינה מבנית וארגונית,** לצד הליכי הביזור אנחנו עדים לכך שמערכת התכנון בישראל מוסיפה ועדות ומעצימה את הוועדות שבראש ההיררכיה התכנונית, לצד חיוק כוחם של גופי הפיקוח, הבקרה וניהול היישום של הרפורמה. מדובר בוועדות ארציות כמו הולקחש"פ (הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים), שבעבר עסקה רק בהכרזה על קרקע כבעלת שימוש חקלאי וכיום נמצאים באחריותה גם שטחים פתוחים ושימור "ריאות ירוקות"; הות"ל (הוועדה לתשתיות לאומיות), המחזיקה בסמכויות זהות למועצה הארצית ומקדמת תוכניות משלב ההגשה ועד לשלב הסופי של מתן היתר בנייה; הולחוף (הוועדה לשמירת הסביבה החופית), הנחשבת לוועדה נוקשה מאוד וכל תוכנית שחלה בטווח 300 מ' מקו החוף מחויבת באישור שלה אם היא תואמת את הוראותיה של תוכנית מקומית שאושרה בעבר על ידי הוועדה; הוותמ"ל (הוועדה למתחמים מועדפים לדיור), המוסמכת לאשר גם תוכנית שסותרת תוכניות מחוזיות או ארציות, למעט תמ"א 35, ועוד. אלה הן ועדות שסמכויותיהן חופפות לאלה של המועצה הארצית לתכנון והמאוישות על ידי גורמי מקצוע שחלקם חברים גם במועצה הארצית. בהתאם לזאת, גם לשר הפנים (היום שר האוצר) סמכויות רבות לעניין הרפורמה: הוא מפקח על הוועדות המקומיות באמצעות תקנות הקובעות סדרי עבודה ודיון

ומועדים לביצוע פעולות; יש לו נוכחות של נציגים בוועדה המקומית; הוא זה המאשר הסמכה של ועדות; הוא זה הממנה שני נציגים בעלי דעה מייצגת לוועדות עצמאיות; הוא זה הקובע את תנאי הסף לתוכנית; הוא זה הרשאי למנות מלווה מקצועי לוועדה המקומית לצורך התנהלות מקצועית או לצורך הסמכתה כוועדה עצמאית, ועוד ועוד. נוסף על כך יש להתחשב גם במנהל התכנון, המנהל בפועל את תהליך הביזור ולוקח חלק מרכזי בקידום התיקון, החל מחקיקתו ועד להסמכה בפועל של ועדות שתישמנה אותו ודיווח לממשלה אחר התקדמות תהליכי היישום. מנהל התכנון הוא זה הממליץ על הסמכה של ועדות מקומיות. כמו כן הוא עוסק בבקרה על הוועדות המקומיות באמצעות יחידות הבקרה שבו; כחלק מליווי והכשרת הוועדות להסמכה הוא כותב נהלים והנחיות עבודה, מעביר קורסים והשתלמויות, מעניק סל תמיכה כספי ושולח מטמיעים מטעמו לסייע בעבודת הוועדות.

ובל נשכח את הוועדות המחוזיות, הנדרשות להעביר חוות דעת מטעם ממונה ומתכנן המחוז בנוגע להתנהלות של כל ועדה מקומית מבחינת היבטים תכנוניים, תקציבי, ניהול שוטף, מערך כוח האדם וכדומה. נוסף על כך הן מוסרות חוות דעת לעניין הסמכת ועדות מקומיות; ועדת ההסמכה מעניקה לחוות הדעת שלהן משקל רב, שכן יש להן היכרות מקרוב עם הוועדות המקומיות. הוועדות המחוזיות משמשות כוועדות ערר מורחבות על החלטות הוועדה המקומית העצמאית בנושא תוכניות; הן גם דנות במסגרת ועדת משנה בתוכנית שהוועדה המקומית לא עמדה בלוחות הזמנים לאישורה, ומגיש התוכנית בחר להגישה להמשך טיפול בוועדה המחוזית (האמורה לסיים את הטיפול בה תוך עשרה חודשים).

ולבסוף קיימת היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה – גם היא, בדומה לוועדות המחוזיות, נדרשת להעביר חוות דעת לעניין הסמכת הוועדות המקומיות; וקיימת התביעה המקומית מטעם משרד המשפטים, שאף היא נדרשת להעביר חוות דעת לעניין הסמכת הוועדות המקומיות.

מכאן שהתכנון בישראל נותר, גם לאחר הרפורמה, תכנון מתארי היררכי, שהולך ומתחזק בעקבות הרפורמה ומתעלם מן הצורך לבצע בחינה כוללת של מערכת התכנון ויחסיה עם מערכות השלטון, הכלכלה והחברה. ויש לציין כי המבנה ההיררכי נשאר בעינו אף על פי שיתכן שהוא שגוי במהותו. בהעברת הסמכויות מן הדרג המחוזי אל הדרג המקומי והשימוש בתוכנית המתאר הכוללנית ככלי המעניק את מירב סמכויות התכנון לרמה המקומית, למעשה מבצעת הרפורמה החלפה בין התכנון הרציונלי-כוללני לתכנון אסטרטגי, שגם הוא כקודמו רואה בתכנון המרחב כלי לביצוע מדיניות המבוסס על חיזוי (אלפסי ופורטוגלי, 2009). לאור מורכבותה של העיר בימינו מוטלת יעילותה של גישת תכנון זו בספק.

לשיעור הריכוזיות נודעת השפעה רבה במיוחד על יישובי הפריפריה ובכללם היישובים הערביים, שכן חולשתן ומידת תלותן בשלטון המרכזי הולכת ומתגברת ככל שנשמרת הריכוזיות השלטונית ביישום הרפורמה. תהליכי ההסמכה הארוכים והמסועפים הנובעים מן הרצון לשמר את הכוח והריכוזיות הממשלתית אינם מתחשבים באופיו הספציפי של היישוב הפריפריאלי והערבי, וכך נוצר מצב של ביזור סלקטיבי, השולט ביד רמה ברשויות המקומיות המוחלשות וחסרות העצמאות התכנונית, מרחיק אותן יותר ויותר מן הסיכוי לקבל הסמכה תכנונית. זהה לזו הניתנת לערי המרכז, מעצים את הפער ביניהן ביכולות התכנון, מחזק עוד יותר את הרשויות וואת ועדות התכנון המקומיות החזקות ומרפה כמעט עד הסוף את האחיזה בהן, על כל המשתמע מכך.

עוד על מידת הריכוזיות הממשלתית הגבוהה הנשמרת גם במסגרת תחיקת הרפורמה נרחיב במסגרת פרק מיוחד העוסק בתיקונים 101-109 לחוק התכנון והבנייה – החידושים שהם מביאים אתם, כיצד נשמרים ונוצרים בהם מנגנוני שליטה ממשלתיים ומידת התאמתם לפריפריה בכלל וליישובים הערביים בפרט.

רמה נמוכה של מוכנות תפיסתית ממשלתית להסטת הדיון התכנוני מן ההיבט הפוליטי אל ההיבט האזרחי – הרפורמה אינה משחררת את התכנון מן העול הפוליטי והלאומי וממשיכה לייצר מצבי תלות ותנאים לא שוויוניים המפלים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות. במסגרת הרפורמה לא נעשתה חשיבה ברמה השלטונית לגבי האופן שבו יש לשנות את ההתייחסות לתכנון ביישובים הערביים ואיך יכול שינוי זה לסייע לרשויות המקומיות ולוועדות התכנון הערביות להנחיל שינוי תפיסתי גם לתושבים.

**חוסר ביצירת "שיח תכנוני" במסגרת הרפורמה והגברת שיתוף הציבור בכלל והערבי בפרט** – הרפורמה לוקה בחסר מבחינת יצירתו של "שיח תכנוני", הבונה תשתית קהילתית איתנה לדיון ברמתם ובאיכותם של חיי היישוב, דמות היישוב ומיתוגו, לצד הדיון בהיבטים הפיסיים של הרפורמה. חסרונו של דיון מעין זה ניכר במיוחד בפריפריה בכלל וביישובים הערביים בפרט, וזאת כתוצאה מהשפעתו של המרכז החברתי-גיאוגרפי על השיח התכנוני והפיכתו לנגזרת של ההתנהגות התכנונית במרכז, תוך הקצאת שימת לב מועטת למציאות בפריפריה בכלל וביישובי הפריפריה הערביים בפרט.

**מגבלות תכנוניות שנוצרו בעקבות הרפורמה או הוחמרו בעקבותיה** – קיימים מצבי ביניים הנוצרים כבר היום בגלל הסיווג והסמכת הוועדות לאור הרפורמה, היוצרים מגבלות תכנוניות רבות ומקטינים עד מאוד את יכולתן של לא מעט ועדות לקדם תכנון. להלן כמה דוגמאות: ועדות המופרות רק כוועדות רגילות, שכרשותן תוכנית מתאר כוללנית חדשה, אינן יכולות לאשר ברמה המקומית את כל התוכניות התואמות את תוכניתן הכוללנית בשל אי-הסמכתן (כמקרה העיר טבריה). לא זו בלבד אלא שוועדות תכנון מקומיות חסרות תוכנית כוללנית אך משופעות בתוכניות גדולות לבנייה של מתחמי מגורים, מוצאות את עצמן נתונות בעומס רב, מכיוון שללא תוכנית כוללנית

הן אינן יכולות לקדם תוכניות אלו ברמה המקומית, והפנייה לוועדה המחוזית על מנת שתאשר אותן כרוכה בקשיים רבים (כמקרה העיר חדרה). למגבלות תכנוניות אלו יש להוסיף מגבלות ספציפיות השמורות ליישובי הפריפריה בכלל וליישובים הערביים במיוחד, כגון מגבלות של פיתוח תכנוני בשל מיקום פריפריאלי ליד משאבים לשימור של תשתיות על-יישוביות ולהעברתן (ביישובים ערביים במיוחד נקבעו מגבלות אלו בתוכניות הארציות בהיקף מקסימלי) ומגבלות של העדר חפיפה בין תחום השיפוט של הרשויות המקומיות הערביות ותחום התכנון. הרפורמה מחמירה את המגבלות האלו. **מגבלות יישום ובקרה מצד הגוף הממשלתי המטמיע** – במערכת התכנון בישראל, הגופים והאנשים המבצעים את הבקרה והרגולציה הם אותם גופים הנדרשים לבצע את תהליכי הביזור. בכך מתקיימת סתירה אינהרנטית ביישומם של תהליכי הרפורמה. הרפורמה החדשה, כמו קודמותיה, "מוצנחת" מלמעלה ומיושמת על ידי מנהל התכנון, שמעבר לתפקידו כגוף המטמיע הוא עוסק גם בתכנון רגולטיבי. מנהל התכנון אינו מכיר מקרוב את הוועדות המקומיות השונות בשל נתק של קרוב ל-60 שנים (הידוק הפיקוח והבקרה על הוועדות המקומיות מטעם מנהל התכנון נקבע במסגרת ועדת זיילר, שהוקמה בעקבות אסון ורסאי). רק כיום, לאחר שהרפורמה נכנסה כבר לתוקף, מתחילים אחר החוזקות והחולשות של כל רשות וועדה לתכנון. דבר זה יוצר מגבלות רבות בתהליכי קידום הוועדות לקראת הסמכה ובתהליכי יישום ובקרה מטעם מנהל התכנון כגוף המטמיע. ועדות שהפגינו חוזק ואיתנות קיבלו הסמכה במהירות יחסית, וכיום יש 24 ועדות מוסמכות על פי הסוגים השונים; אבל מעיון ברשימת הוועדות הללו אפשר לראות שהיו אלה ועדות חזקות עוד לפני הרפורמה, שחלקן גם קיבלו הסמכה לפני כניסתה של הרפורמה לתוקף, ואילו הוועדות הפחות איתנות חייבות להמשיך להיבחן על פי מפת קריטריונים מסועפת של מנהל התכנון. תהליכי החיזוק, ההכשרה, הקניית המקצועיות והגיבוי התקציבי ניתנים כיום ויינתנו גם להבא, ואיש אינו ערב לנו שבגמר התקופה יצליחו הוועדות לעמוד בכל הקריטריונים.

**תהליך טיוב הוועדות הנעשה על ידי מנהל התכנון אינו מדגיש את שיפור איכות התכנון** – על מנת לשפר את עבודת הוועדות המקומיות נערך על ידי מנהל התכנון סקר מקיף, אשר בחן את מוכנות הוועדות המקומיות להסמכה על פי מדרג ההסמכות שנקבע במסגרת הרפורמה. הסקר נועד לזהות אילו ועדות הן מקצועיות ויעילות, ולכך קבע מנהל התכנון קריטריונים המבוססים על שלושה רבדים בהתנהלות הוועדות: היערכות – יכולתן של הוועדות לבצע את המשימות המוטלות עליהן בתחומי הדיור, הציוד, כוח האדם וההכשרה. ביצוע – האופן שבו ממלאות הוועדות אחר דרישות החוק, נהלי העבודה והעמידה בלוחות הזמנים הנדרשים. איכות – אילו החלטות מתקבלות באותן ועדות ומהי תרומתן לרשות ולתושביה. בוועדות בהן נמצא כי יש לערוך שיפור של תהליכים כדי לקדם לקראת הסמכה כוועדות עצמאיות ניתן סיוע מטעם מנהל

התכנון, מעבר לסיוע התקציבי, בהיבטים של הכשרות מקצועיות והדרכות של מטמיעים. עם זאת, תהליך הטיוב אינו מחזק במידה מספקת את הרשויות המקומיות ואת ועדות התכנון המוחלשות, ובכללן הרשויות המקומיות הערביות, מהיבטים של שיפור איכות התכנון, תהליך קבלת ההחלטות התכנוני, ומידת היוזמה התכנונית הננקטת בוועדות. נוסף על כך גם בחקיקה וגם ביישום לא ניתנים כלים אופרטיביים לוועדות המקומיות להתמודדות עם סוגיות פוליטיות.

**עמימות טכנית ומורכבות הפעלתן של מערכות – רבים מעובדי ועדות התכנון המקומיות מדווחים על עמימות טכנית ביישום הרפורמה ועל קשיים בהפעלתן ובהטמעתן של המערכות.** קיומם של תנאי סף רבים ומוגדרים-מראש לשם פתיחת תיק רישוי, והמידע הרב שיש לאסוף מכמה גורמים חיצוניים שלא תמיד התקשורת ביניהם זמינה ומהירה, מביאים לעיכובים של ממש בקידום בקשות להיתר, בפרט ביישובים הערביים עתירי הבעיות של רישום בעלויות והסדרת קרקעות.

בהתייחס למגזר הערבי, אלו הם החסמים החיצוניים ביישומה של הרפורמה: **חוסר בדבריי הסבר על המערכות בשפה הערבית – תקנות, דברי הסבר ועדכונים לרפורמה זמינים בשפה העברית בלבד, והוא הדין גם באתר מנהל התכנון והמערכות הטכניות.**

**התניות ברמה הארצית למתן סיוע לרשויות המקומיות הערביות בהקמת ועדות תכנון מקומיות עצמאיות – התניית מתן סיוע מיוחד להקמת ועדות תכנון מקומיות ביישובים הערביים, אכיפה בנושא הבנייה הבלתי חוקית (החלטת ממשלה 1559, תיקון 109 לחוק התכנון והבנייה).**

**התניות ברמה הארצית להרחבת גבול השיפוט של יישובים ערביים – התניית הרחבתם של תחומי השיפוט והפיתוח של היישובים הערביים בפיתוח של בנייה רוויה על קרקע פרטית (המלצות "צוות 120 הימים", החלטת ממשלה 346).**

**ערבוב-תחומים בין הרפורמה לבין הקניית סמכויות לבין הטלת אחריות על פיקוח, ענישה והריסת מבנים – במקביל לקידום הרפורמה, הכוללת קידום תכנון וניסיון להקניית סמכויות, מקדמת המדינה השלמה לרפורמה הכוללת את תיקון 109 לחוק, שאושר בכנסת בשם תיקון 116 לחוק תכנון ובנייה, שבמהותו הריהו קידום הפיקוח והענישה על עבירות בנייה: בעוד שמערכת התכנון לא השלימה את הרפורמה בתחום ההסמכה והכנת תוכניות כדי לצמצם בנייה ללא היתר, במקביל ננקטת מדיניות ענישה ומבוצעות פעולות הריסת מבנים, כגון בכפר כנא, אך אלחיראן וקלנסווה. ערבוב-תחומים זה מגביר את אי האימון וחוסם את התקדמות הרפורמה.**

## **9.4 חסמים פנימיים ליישום הרפורמה החדשה ביישובי הפריפריה בכלל והיישובים הערביים בפרט**

מוכנות נמוכה מצד שחקנים בזירת התכנון המקומית – יש לזכור כי הערים החלשות באזורי הפריפריה סובלות מהזנחה מצטברת, הן על רקע גיאוגרפי והן על רקע פוליטי, ולכן אין זה מובן מאליו שפעולות הממשלה תתקבלנה בשיתוף פעולה מלא וברצון אמיתי לסייע ביישום הרפורמה – בעיריות, בוועדות התכנון, בקרב היזמים המקומיים, עורכי התוכניות וכלל הציבור.

**ניגוד אינטרסים בין הדרג המקצועי לדרג הפוליטי** – בכל המערכות הביורוקרטיות קיים מתח מובנה בין הדרג הפוליטי, האמור לקבוע את המדיניות, לבין הדרג הביורוקרטי, האמור ליישם אותה. המתח נובע מפערי אינטרסים בין שני הצדדים ומפערים ביישום המדיניות, היכולים לנבוע מחוסר כישורים מספקים או ממגבלת שליטה במידע הנדרש ליישום המדיניות. הדרג הפוליטי הממונה על החלטות מדיניות שואב את עוצמתו מכוה החוק ומכישוריו (היימן, 2013). הדרג הביורוקרטי הממונה על יישום המדיניות שולט במידע והוא בעל מומחיות מקצועית. מאזן הכוחות בין שני הדרגים הללו משתנה חליפות, וכך נוצר חוסר הסכמה לשתף פעולה במימוש רפורמות והאצלת סמכויות. מתח זה קיים ברשויות מקומיות רבות ובכל תחומי העשייה, ועל אחת כמה וכמה בקרב הרשויות המקומיות הערביות, שבהן לנציגות הפוליטית יש אינטרס אישי מובהק. תהליך ההסמכה של ועדות התכנון המקומיות נעשה בעיקר מול הדרג הפקידותי, אך הוא מקודם על ידי הדרג הפוליטי – שבדרך כלל מברך על כל צעד העשוי להגדיל את עצמאותו וכוחו. עם זאת, ללא שיתוף פעולה מצד הדרג הביורוקרטי קשה מאוד לקדם את הליך ההסמכה של ועדות התכנון המקומיות. בפני רצונו של הדרג הביורוקרטי לשתף פעולה עשויים לעמוד חסמים רבים, ביניהם חשש לבצע את המשימות הכבדות ולקחת אחריות על הסמכויות החדשות, חוסר עניין, חוסר מוכנות מקצועית והיסטוריה של חוסר הסכמה לגבי עמדות תכנוניות בין הדרג הביורוקרטי לדרג הפוליטי.

**מחסור בכוח אדם בעל הכשרה מתאימה ורמת מקצועיות גבוהה בתחום התכנון בקרב הרשויות המקומיות בפריפריה ובייחוד במגזר הערבי** – קיומם של מינויים פוליטיים ושייכים שאינם מתבססים תמיד על הכשרה וכישורים מתאימים, וכן תנאי העבודה הלא אטרקטיביים בפריפריה כולה ובפרט ביישובים הערביים, הם אבני נגף על דרכה של היכולת לבצע תהליכי רפורמה איכותיים ומקצועיים, במיוחד היכולת לקדם הקמה והסמכה של ועדות תכנון מקומיות ערביות בנפרד מן הוועדות המרחביות. **ידע מועט ושיעור נמוך של הכרת צורכי התכנון בקרב שחקנים בזירת התכנון המקומית** – שיעור המוכנות הנמוך צפוי גם ברמת ההבנה של ממדי הרפורמה, שכן ההזנחה התכנונית נותנת את אותותיה גם ברובד ההיכרות המקצועית של האנשים



העוסקים בתחום. הרפורמה באה לקרב את נושא התכנון לרמת האזרח ולייצר מערכת מאוזנת, שבה שואלים את דעתם של הפוליטיקאים שהם נבחרו הציבור וגם את המומחים (נציגים בוועדות מטעם הממשל) וחושפים את האזרחים להיבטים רבים ככל האפשר במערכת התכנונית. עם זאת, שנים של הזנחה והתעלמות מן הרשויות המקומיות בפריפריה היהודית והערבית בכל הנוגע להיבטי התכנון הביאו לכך שאותן רשויות לא באמת מכירות את תחום התכנון ומסוגלות לפעול בו, וגם נבחרו הציבור באותם יישובים לא בהכרח יודעים באמת מה הם צורכי התכנון של היישוב ושל הציבור אותו הם מייצגים – לא הצרכים הנוכחיים (תוכניות מפורטות) ולבטח לא העתידיים (תוכניות מתאר כוללניות).

בהתייחס ספציפית למגזר הערבי, אלו הם החסמים הפנימיים בפני יישומה של הרפורמה:

**חשש וחוסר נכונות של מנהיגים ערביים מקומיים ליטול אחריות** – העברת סמכויות לרשויות המקומיות כרוכה בהאצלת אחריות בכל הנוגע להליכים סטטוטוריים ולשמירה על החוק במרחב התכנון שלהן. מהלכים אלו עלולים לעורר לחצים פוליטיים וכלכליים על הרשויות המקומיות, לחצים שעד כה הופנו לוועדות המחוזיות (בן אליה, 2000). לכן אנו עלולים להיתקל, בעיקר ברשויות המקומיות הערביות המושפעות, מבחינה מבנית ופוליטית, גם מאינטרסים ולחצים של חמולות, במידה מסוימת של חשש והתנגדות לשינוי שיתרחש בעקבות הרפורמה החדשה, ובעיקר בהתייחס להמלצת "צוות 120 הימים" להקמתן של ועדות תכנון מקומיות במנותק מן הוועדות המרחביות. **תחושות של ניכור וחשדנות מצד הציבור הערבי כלפי תהליכי שינוי ורפורמה והיצמדות לנרטיבים מסורתיים** – הציבור הערבי חש כי הוא חי בתנאי דחק, מחסור ומידור, וכי הוא אינו מהווה חלק מהמסדר על אף היותו חלק מהחברה, מהמרחב ומקבוצת האזרחים. בשל כך פיתח הציבור הערבי חששות, ניכור ואי אמון במערכת השלטונית והציבורית ואינו שש לקחת חלק בהטמעה ויישום של יוזמות ממשלתיות. על רקע משקעים היסטוריים ותחושה מושרשת של חשדנות בממשל, וגם בשל נרטיב רווח של העדפת האינטרסים הפרטיים על פני האינטרסים הציבוריים מגלה הציבור הערבי חוסר נכונות לשתף פעולה עם יישומן של רפורמות תכנוניות.

**חוסר בשלות ומוכנות בקרב הציבור הערבי והרשויות המקומיות הערביות להביא לשינוי תפיסתי** – החברה הערבית, שעד כה סבלה מהזנחה תכנונית מצטברת, אינה ערוכה לרפורמה ולא רק במובן של תשתיות פיזיות, אלא גם במובן של תשתיות תודעתיות ורצון אמיתי להשתחרר מכבלי התלות בממשל המרכזי וליטול אחריות מקומית על התכנון. מעבר לחשש ליטול אחריות חדשה ורחבה, קיימת גם התנגדות פנימית לתהליכים של שינוי, בעיקר שינוי מרחיק לכת בהיבט התפיסתי, הקורא להשתחררות מאזור הנוחות, המטיל את האשם במצב החברתי, הכלכלי והפוליטי של

החברה הערבית על הממשל – והמתמקד במתיחת ביקורת על הרבדים התרבותיים, המסורתיים והחברתיים של האוכלוסייה הערבית עצמה.

**עמדתן של הוועדות המקומיות המרחביות כלפי הרפורמה – בדרך כלל קיים חוסר נכונות מצד הוועדות המקומיות המרחביות – משיקולים אישיים של המשך צבירת כוח – לוותר על סמכויותיהן למען פיצול והקמת ועדה מקומית עצמאית. ועדות אלה מערימות קשיים (הגשת כתבי אישום, יצירת דימוי של צמצום טריטוריאלי ועוד תחבולות גלויות וחשאיות כגון בסח'נין, באם אל-פחם, באקה אל-ערביה).**

## 9.5 סיכום: חסמים המונעים מן היישובים והרשויות המקומיות הערביים ליישם מנגנוני תכנון

טבלה 9: סך כל החסמים המונעים מהיישובים והרשויות המקומיות הערביות ליישם מנגנוני תכנון

פירוט	חסם	רמה	סוג החסם
הגדרת מדינת ישראל כמדינה "יהודית ודמוקרטית". אפליה בהקצאה של משאבים ובייצוג.	הסכסוך היהודי-ערבי	ארצית	חיצוני
הכנת תוכניות מתאר ללא התחשבות בתהליכי ההתפתחות הטבעיים והחברתיים של החברה הערבית.	העדר רגישות של מתכננים לסביבה החברתית	ארצית	חיצוני
הכנת תוכניות מתאר המאשרות את תוקפו של הקיים, ללא חשיבה כלכלית ואסטרטגית לעתיד.	חוסר גמישותה של מערכת התכנון ביחס לקצב צמיחת היישוב הערבי	ארצית	חיצוני
נתק תכנוני בין המערכת התכנונית האזורית והארצית לבין המערכת המקומית ביישובים הערביים.	צביון המדיניות ויעדי התכנון הארציים	ארצית	חיצוני
צמצום יכולת התמרון התכנונית ביישובים הערביים. אי סימוץ היישובים כמיועדים לפיתוח. שינויים חוזרים ונשנים בתוכניות המתאר המקומיות והמפורטות ועיכובים בתהליכי אישורן.	אופיין של תוכניות המתאר הארציות	ארצית	חיצוני
- במגזר הערבי אין הרבה תוכניות אזוריות אשר מתייחסות באופן ייחודי ליישובים הערביים. כך למעשה מתקיומו של נתק בין המערכת התכנונית האזורית והארצית לבין המערכת המקומית ושליטת האפשרות מן התוכניות המקומיות להתמודד עם המציאות הנוכחית ולתכנן לטווח ארוך.	מחסור בתוכניות אזוריות המתייחסות במיוחד למגזר הערבי		

סוג החסם	רמה	חסם	פירוט
חיצוני	ארצית	מחסור בתוכניות מתאר מקומיות התואמות את המצב בשטח ואת צורכי האוכלוסייה והרשות המקומית הערביות	על אף הסיוע הממשלתי הנרחב בשנים האחרונות בקידום תוכניות מתאר מקומיות ביישובים הערביים, לרוב הן אינן עונות על צורכי היישוב בעשורים הבאים.
חיצוני	ארצית	מיעוט של רשויות מקומיות במגזר הערבי המוגדרות כמרחב תכנון מקומי עצמאי	העצמת ניגוד האינטרסים בין מוסדות התכנון לבין צורכי התושבים והמוסדות המוניציפליים.
חיצוני	ארצית	העדר חפיפה בין תחום השיפוט של היישוב הערבי לבין תחום התכנון.	ריבוי תוכניות אב לפיתוח המתייחסות לשיטחים שמחוץ לתחומי השיפוט של היישובים ולכן אי אפשר לממשן.
חיצוני	ארצית	אי שיתוף הציבור הערבי בתכנון.	התעלמות מרצונותיהם ומצורכיהם של התושבים, המביאה לאי הזדהות עם ההליך התכנוני.
חיצוני	ארצית	חוסר ייצוג הולם של האוכלוסייה הערבית במוסדות התכנון.	העדר נוכחותם של נציגי הציבור הערבי במוסדות התכנון משפיע על אי השוויון הפרוצדורלי והמהותי.
פנימי	מקומית	קשיים כלכליים ברשויות המקומיות הערביות.	קיומן של מגבלות תקציב יוצר קשיים בתחום התכנון ובקידום ויישום של תוכניות הפיתוח.
פנימי	מקומית	תדמיתם של חוק התכנון ומערכת התכנון הממשלתית בקרב האוכלוסייה הערבית.	רקע הכיבוש, ההפקעות והמדיניות המפלה יצר חששות וחשדות תמידיים של האוכלוסייה הערבית כלפי יישום החוק.
פנימי	מקומית	קשיים מבניים מסורתיים בקרב הרשויות המקומיות הערביות.	הבחירות המוניציפליות מתקיימות לרוב על רקע חמולתי-משפחתי. ביסוס מהלכים על פי אינטרסים משפחתיים. חוסר מודעות של נציגי הרשויות להשיבות התכנון הפורמלי.
פנימי	מקומית	אי נכונותו של ציבור בעלי הקרקעות הערבי להפריש קרקעות לצורכי ציבור.	תרבות המעוגנת בצורך לשמור על הרכוש הפרטי וקיומם של הסדרי בעלות פנימיים. אי הבנת חשיבותו של השטח הציבורי ותרומתו למרחב התכנוני.
פנימי	מקומית	ריבוי בעלים על הקרקע ומחסור ברישום מוסדר של בעלויות.	הורשת קרקעות על פי מוסכמות תרבותיות ודתיות יצרה בעלויות רבות על אותה קרקע ללא הסכמים כתובים וללא רישום פורמלי, דבר המגביל את אפשרויות פיתוח הקרקע.
		ריבוי הבעלות הפרטית על קרקעות ביישוב הערבי ומסורת שימור הקרקע.	רוב הקרקעות הנכללות בתוכניות המתאר של היישובים הערביים מצויות בבעלות פרטית, ועל אף התגברות המגמות העכשוויות לפנות לצינורות החוקיים, עדיין יש בעלי קרקע שאינם מעוניינים למכור או לפתח אותה בשל רצונם לשמור את הקרקע לפיתוח עתידי של הדורות הבאים.

סוג החסם	רמה	חסם	פירוט
פנימי	מקומית	חוסר נכונות מצד בעלי הקרקעות להכין תוכניות איחוד וחלוקה מחדש.	החשש לאבד משטח ומערך הקרקע והעלויות הכלכליות הגבוהות מונעים את בעלי הקרקעות מלהסכים לתוכניות איחוד וחלוקה לשם הסדרת רישום הבעלות.
פנימי	מקומית	העדר מסורת של תכנון בקרב הציבור הערבי.	קיומה של מסורת בנייה עצמית בהתאם לצרכים המשפחתיים, הצורכת שטח רב, ואי מודעות לאפשרויות ניצולם של כלים שלטוניים לפיתוח אזורי על פי צפיפות ואחוזי בנייה.
פנימי	מקומית	חוסר מודעות הציבור הערבי לתכנון ולחשיבותו.	משקעים היסטוריים ומדיניות של אפליה יצרו אי נכונות בקרב הציבור הערבי ללמוד תכנון אדריכלי ולנצל את יישומיו.
פנימי	מקומית	מחסור בכוח אדם בעל הכשרה מתאימה בתחום התכנון ברשויות המקומיות הערביות.	קיומו של מחסור כמותי ואיכותי של כוח אדם בתחום התכנון האדריכלי בשל מינויים פוליטיים ובשל חוסר האטרקטיביות הכלכלית בפריפריה בכלל וביישובים הערביים בפרט.
פנימי	מקומית	מחסור במתכננים ערביים המכירים את צורכי האוכלוסייה.	הימנעות מלמידת התכנון האדריכלי בקרב הצעירים והצעירות בציבור הערבי (בשל צפי לקשיי השתלבות בתחום, ובשל הקונוטציה השלילית של הדיסציפלינה) אינה מאפשרת ליצור ברשויות המקומיות הערביות השקפת עולם תכנונית חדשה ורעננה.

## 9.6 סיכום: חסמים המונעים מן היישובים והרשויות המקומיות הפריפריאליים, בייחוד הערבים, ליישם את מנגנוני הרפורמה החדשה בתכנון

טבלה 10: סך כל החסמים המונעים מן היישובים והרשויות המקומיות בפריפריה, בייחוד ביישובים הערביים, ליישם את מנגנוני הרפורמה החדשה בתכנון

סוג החסם	רמה	חסם	פירוט
חיצוני	ארצית	מחסור בתשתיות, הכשרת כוח אדם ותקציבים בוועדות לתכנון מקומיות ערביות	קושי במציאת כוח אדם מתאים להטמעת הרפורמה ברמה המקומית; תקציבי הרפורמה לא תמיד מספיקים; קשיים טכניים בהפעלת המערכות החדשות; חסרונם של מכוני בקרה.
חיצוני	ארצית	סתירות פנימיות ביישומה של הרפורמה.	קונפליקט בין רמות ההסמכה הנמוכות של ועדות התכנון המקומיות לבין קיומה של תוכנית מתאר כוללנית, המאפשרת נטילת סמכויות נוספות; אי ודאות באשר לתרומתה של תוכנית המתאר הכוללנית לסל הסמכויות של הוועדה המקומית.
חיצוני	ארצית	שיעור גבוה של ריכוזיות ממשלתית גם לאחר הרפורמה.	תהליכי הסמכה ארוכים ומורכבים, שאינם מתחשבים באופי הספציפי של היישובים הערביים; התקדמות מהירה בוועדות שהיו חזקות גם לפני הרפורמה והותרת הוועדות החלשות מאחור; הידוק מערך הפיקוח על תהליך קבלת ההחלטות של ועדות התכנון המקומיות; ריבוי של ועדות ברמה הארצית.
חיצוני	ארצית	מיעוט המוכנות התפיסתית מצד הממשלה להסטת הדיון התכנוני מן ההיבט הפוליטי אל ההיבט האזרחי.	הרפורמה אינה משחררת את התכנון מן העול הפוליטי והלאומי וממשיכה לייצר מצבי תלות ותנאים לא שוויוניים, המפלים בין רשויות מקומיות במרכז הארץ לבין אלו שבפריפריה, ובייחוד במגזר הערבי.
חיצוני	ארצית	חוסר ביצירת "שיח תכנוני" במסגרת הרפורמה ושיתוף הציבור במהלכה.	התעלמות מן הצורך ביצירת שיח תכנוני פתוח, המהווה תשתית קהילתית לדיון ברמת ובאיכות המהלכים התכנוניים, ברשויות המקומיות הפריפריאליות במגזר הערבי.
חיצוני	ארצית	מגבלות תכנוניות שנוצרו בעקבות הרפורמה או שהיו קיימות לפניה.	ועדות תכנון ברמת הסמכה נמוכה, אך בעלות תוכנית מתאר כוללנית, מתקשות לאשר תוכניות אלה, הנמנות עם התוכניות בקנה מידה גדול; יישובי הפריפריה בכלל והיישובים הערביים בפרט נתונים למגבלות תכנוניות של מיקום הסמוך לתשתיות לשימור.

סוג החסם	רמה	חסם	פירוט
חיצוני	ארצית	מגבלות יישום ובקרה מצד הגוף הממשלתי המטמיע.	מנהל התכנון משמש גם כגוף רגולטיבי וגם כגוף מטמיע ומיישם; לא תמיד הוא מודע לצרכיו האמיתיים של כל יישוב בשל הנתק הממושך בינו לבין הרמה המקומית; אי הכרת צרכיו הייחודיים כל יישוב ערבי בשל מגוון האוכלוסייה (נוצרית/מוסלמית, יישוב בעל אופי עירוני/כפרי).
חיצוני	ארצית	תהליך טיובן של ועדות תכנון מקומיות מתנהל ללא התייחסות לאיכות התכנון.	תהליך הטיוב אינו מחזק די הצורך את ועדות התכנון החלשות מהיבטים של איכות התכנון וקבלת ההחלטות התכנוניות.
חיצוני	ארצית	עמימות טכנית ומורכבות הפעלתן של מערכות התכנון.	ריבוי של תנאי סף לפתיחת תיק רישוי; צורך באיסוף של מידע רב מגורמים שונים, עיכוב בהקמתם של מכוני הבקרה – כל אלה יוצרים קושי נוסף ליישובים החלשים בכלל ובפרט ליישובים הערביים, העתירים בבעיות הסדרה של קרקעות.
חיצוני מגזרי	ארצית	מחסור בדברי הסבר בשפה הערבית.	אתרי אינטרנט, נהלים, תקנות ומערכות טכניות מצויים בשפה העברית בלבד.
חיצוני מגזרי	ארצית	התניית מתן סיוע לרשויות המקומיות הערביות להקים ועדות תכנון מקומיות עצמאיות בהתקדמות באכיפת הענישה יל בנייה בלתי חוקית.	התניית מתן סיוע להקמת ועדות תכנון חוקית.
חיצוני מגזרי	ארצית	התניות ברמה הארצית להרחבת גבול שיפוטם של יישובים ערביים	התנייתה של הרחבת תחומי השיפוט והפיתוח של היישובים הערביים בפיתוח של בנייה רוויה על קרקע פרטית.
פנימי	מקומית	מוכנות מועטת מצד שחקנים בזירת התכנון המקומית לשתף פעולה עם תהליכי הרפורמה.	על רקע החלשתם הפוליטית, החברתית והכלכלית של יישובי הפריפריה בכלל והיישובים הערביים בפרט, יזמים מקומיים, מתכננים ונציגי ועדות תכנון מקומיות אינם ממהרים לשתף פעולה עם הרפורמה.
פנימי	מקומית	ניגוד אינטרסים בין הדרג המקומי לפוליטי.	הדרג הפוליטי נוטה לקדם בברכה את הרפורמה בשל הגדלת תחומי סמכותו, ואילו הדרג המקצועי נוטה לא לשתף פעולה עם מהלכיה בשיעור קיצוני – עד כדי סיכולם – בשל חוסר עניין, חוסר מוכנות מקצועית וחוסר הסכמה תכנונית עם עמדות הדרג הפוליטי.

סוג החסם	רמה	חסם	פירוט
פנימי	מקומית	מחסור בכוח אדם בעל הכשרה מתאימה בתחום התכנון ברשויות המקומיות היהודיות והערביות.	קיומו של מחסור כמותי ואיכותי בכוח אדם בתחום התכנון פוגע פגיעה של ממש ביכולת לקדם הקמה והסמכה של ועדות תכנון מקומיות בנפרד מוועשות התכנון המרחביות וליישם את הרפורמה באופן מקצועי ואיכותי.
		ידע והכרת צורכי התכנון מועטים בקרב שחקנים בזירת התכנון המקומית.	רמת ההבנה הנמוכה של השחקנים המקומיים להיקפה ולחשיבותה של הרפורמה, שנוצרה בשל ההזנחה התכנונית המתמשכת וההתעלמות מן הרשויות המקומיות בפריפריה היהודית והערבית בכל הנוגע להיבטי התכנון.
פנימי- מגזרי	מקומית	חשש וחוסר נכונות מצד מנהיגי היישובים הערביים ליטול אחריות.	חששותיהם של העומדים בראש היישובים הערביים שאם יטלו על עצמם אחריות רבה יותר עלול הדבר להעביר את הלחצים הפוליטיים והכלכליים, שעד כה הופנו לוועדות המחוזיות, לרמה המקומית ולהתנגש עם האינטרסים החמולתיים.
פנימי- מגזרי	מקומית	תחושות ניכור וחשדנות מצד הציבור הערבי כלפי תהליכי שינוי ורפורמה והיצמדות לנרטיבים מסורתיים.	הציבור הערבי מלא חשדנות ואי אמן במערכת השלטונית והציבורית בשל משקעים היסטוריים ואינו שש לקחת חלק בהטמעה ויישום של יוזמות ממשלתיות; בשל נרטיב רווח של העדפת האינטרסים הפרטיים על פני האינטרסים הציבוריים (כגון בשמירה על הקרקע) מגלה הציבור הערבי אי נכונות לשתף פעולה עם יישום הרפורמות התכנוניות.
פנימי- מגזרי	מקומית	חוסר בשלות מצד הציבור, מנהיגי היישוב וראשי הרשויות הערביים להביא לשינוי תפיסתי מהותי.	העדר תשתית תודעתית הקוראת להשתחרר מן התלות בממשל המרכזי בכל הנוגע לתכנון; יציאה מאזור הנוחות, המטיל את האשמה במצב רק על גורמים חיצוניים.





# פרק 10: רפורמה חלקית, ממשיכה, בעלת מנגנוני שליטה ממשלתיים ומערכת

הרפורמה בתכנון בנויה כאסופה של תיקוני חקיקה, החל מתיקון 101 ועד לתיקון 109 (116), המעניקים סמכויות נרחבות יחסית לוועדות המקומיות על פי מדרגי הסמכה. ההחלטה על הקמת ועדות תכנון מקומיות עצמאיות ביישובים הערביים נתקלת לא רק במגבלות הקמה של הוועדות עצמן, אלא גם באי יכולת לממש את הסמכויות שניתנו להן במסגרת הרפורמה. גם בחינה של התיקונים עצמם מגלה שיעור גבוה של הגברת מנגנוני השליטה הממשלתיים שנודעת להם השפעה על כלל ועדות התכנון, אך בעיקר על ועדות התכנון המקומיות בפריפריה, ובפרט ביישובים הערביים.

## 10.1 תיקונים 101-109 (116) לחוק התכנון והבנייה – חידושים, מנגנוני שליטה ומידת ההתאמה לפריפריה בכלל וליישובים הערביים בפרט

כאופן כללי, השינויים שנעשו במסגרת תיקונים 101-109 (116) לחוק התכנון והבנייה משמרים את המבנה של מערכת התכנון ומותירים את הפער הגדול בין תהליכים פורמליים לבין המתרחש בפועל בזירה המקומית. מצד אחד נותר על כנו המבנה ההיררכי של תוכניות המתאר והוועדות, ומצד שני ניתנים חופש תכנון וסמכויות נרחבות לרשויות המקומיות מיוחדות שיוסמכו לכך אלה הכולל עצמאות רבה יחסית בקבלת החלטות, לרבות עצמאות בפרשנות של התוכניות המנחות (אלפסי ופורטוגלי, 2009). מעבר למבנה ההיררכי שנוותר על כנו אפשר לאתר בתוכני התיקונים עדויות ברורות לשמירה על וליצירה של מנגנוני שליטה מצד הממשל המרכזי. להלן נביא כמה דוגמאות של תיקונים מרכזיים בחוק.

### 10.1.1 תיקון 101

החידושים העיקריים במסגרת תיקון 101 כוללים את הנושאים הבאים:

1. הגדלת סמכויותיהן של הוועדות המקומיות וקביעת מדרג של ועדות (סעיף 62א)
2. אפשרות מעבר בין מוסדות התכנון לאחר מיצוי משך הזמן לאישורה של תוכנית מסוימת (סעיף 109א)
3. הגברת השקיפות ביחס לעבודת מוסדות התכנון (סעיפים 44, 48, 148, 149, 161, 186א)

4. פטור מהיתר ו/או מהתוכנית (סעיפים 145(ג), 261(ד), 261(ה), 266(ה))

5. רישוי מקוון ומכוני בקרה (פרק ה)

ליישום החידושים והשינויים הקצה מנהל התכנון שני כלים: מערך של הכשרה, הדרכה והטמעה; והקצאה של משאבים. באמצעות שני כלים אלו, סבור מנהל התכנון, יוכל השלטון המקומי לפעול באחריות ובמקצועיות להטמעת הרפורמה. להלן נבחן בקצרה את החידושים והשינויים במסגרת תיקון 101, את הריכוזיות שבהם ואת מידת התאמתם ליישובי הפריפריה בכלל והיישובים הערביים בפרט.

### הגדלת סמכויות וקביעת מדרג הוועדות

סיווג הוועדה אמור לבטא את רמת מקצועיותה ואת הכלים בתחום התכנון שברשותה. לכל סוג של ועדה נקבעו סמכויות הולכות וגדלות, החל בוועדה מקומית רגילה וכלה בוועדה עצמאית עם תכנית מתאר, שהיא הוועדה בעלת העצמאות הרבה ביותר. כלומר, הסמכויות הבסיסיות שבידי כלל הוועדות המקומיות הן סמכויותיה של ועדה מקומית רגילה (כפי שהוגדרו מחדש והורחבו); לוועדה מקומית עצמאית ניתנו סמכויות נוספות ונרחבות יותר – לאשר תוכניות המשנות תוכניות שאישרה הוועדה המחוזית ומוסיפות עליה זכויות בנייה בשטחי ציבור/מגורים/מלונאות/תשתית מקומית/חניון ציבורי. ועדה עצמאית מיוחדת מוסמכת לאשר תוכניות במתחמי פינוי-בינוי והתחדשות עירונית, גם אם הן חורגות מהסמכויות שהוגדרו לוועדה עצמאית. ועדה עצמאית שיש לה תוכנית מתאר מאבדת את סמכויותיה כוועדה עצמאית מיוחדת ומקבלת לאחריתה את כל התוכניות התואמות את תוכנית המתאר הכוללנית (מנהל התכנון, דגשים מרכזיים לרפורמה, 2014).

עדות לכך שהשלטון המרכזי בישראל עדיין מהסס וחדשן בעניין העברת מרכז הכובד השלטוני לרשויות המקומיות לשם התמקדות בבעיות ואתגרים לאומיים הוא הפירוט הרחב של התיקון בחוק. סעיף 62א, המתייחס למדרג הוועדות המקומיות השונות ולסמכויותיהן, מתפרס על פני 8 עמודים מלאים ויורד לרזולוציות גבוהות, דבר המעיד על חוסר האמון של הממשל המרכזי ביכולתו של השלטון המקומי להפעיל שיקול דעת ולקבל תחומי אחריות נרחבים. על פי התיקון יתווספו לכל ועדה מקומית לתכנון עוד שני משקיפים בשכר – סימן נוסף לאי האמון מצד הממשל המרכזי בממשל המקומי. יתרה מזאת, מדובר במשקיפים בשכר הצריכים "להצדיק" את שכרם, דבר העלול להאריך את התהליך התכנוני, משום שלמשקיפים אלו יש זכות לערער על כל החלטה של הוועדה המקומית לתכנון בפני ועדת ערר (סעיף 18 לחוק). נוסף על כך הוחמרה הבקרה הקיימת כיום על מועדי ההגשה והאישור של התוכניות.

רמת המקצועיות של הוועדות השונות נבחנת על ידי מנהל התכנון לשם מתן הסמכה בדרגות ההסמכה השונות. לשם כך הוכנה במנהל התכנון מטריצה הכוללת

81 נושאים – תשעת תחומי הפעילות/המשימות של הוועדה לתכנון ותשע שאלות הנשאלות בכל תחום, נושאים שבכולם אמורה הוועדה לגלות בקיאות נאותה. כלומר, הוועדה נשפטת על פי הביצוע שלה בכל 81 הנושאים, וכך נקבעת רמתה ומידת התאמתה להסמכה. אם נמצא במנהל התכנון כי ועדה מסוימת מתקרבת ל"מפה ירוקה", כלומר כל 81 הנושאים נצבעו בירוק ולא בצהוב/באדום (ירוק – רמת ביצוע מתאימה להסמכה, צהוב – רמת ביצוע טעונה שיפור, ואדום – רמת ביצוע נמוכה), מתחיל התהליך הנדרש על פי חוק: קבלת חוות דעת של הממונה על המחוז או יושב ראש הוועדה המחוזית; קבלת חוות דעת של משרד המשפטים; קבלת חוות דעת של יחידת הבקרה במנהל התכנון. לאחר מכן מעביר מנהל התכנון את המלצותיו למנהלת שלו. המעבירה אותן הלאה, לשר האוצר, המחליט על ההסמכה.

תהליך בחינה ארוך, ריכוזי ומורכב זה לשם הסמכת הוועדות המקומיות, וכן הפירוט הרחב בתיקון לחוק המתייחס למרחב הסמכויות של הוועדות המקומיות, מעידים על הקושי הניצב בפני יישובי הפריפריה בכלל והיישובים הערביים בפרט בתהליך יישומה של הרפורמה. יישובים אלו סבלו במשך שנים רבות מהזנחה בתחומים רבים וממידת תלות גבוהה מאוד בשלטון המרכזי. התנאים הרבים הניצבים בפני ועדות התכנון ביישובים אלו בדרכן לקבלת הסמכה כוועדה עצמאית ומעלה מקשים על הרשויות המקומיות עד כדי אי יכולת לעמוד בהם ולהתקדם מוועדה רגילה לוועדה עצמאית או לוועדה עצמאית מיוחדת. ועדות התכנון בפריפריה נותרות אם כן הרחק מאחורי הוועדות החזקות במרכז, המשפרות במשך הזמן עוד ועוד את מעמדן ואת מדרג סמכויותיהן ומורשות לבצע פעולות שאותן ועדות מוחלשות אינן מורשות לבצע (כגון פינוי בינוי והתחדשות עירונית). הדבר מביא לתוצאות חמורות במיוחד בקרב הרשויות המקומיות הערביות, שרובן משתייכות לוועדות תכנון מרחביות הנחשבות לחלשות מבחינה מקצועית.

### אפשרות מעבר בין מוסדות התכנון לאחר מיצוי משך הזמן לאישור תוכנית (סעיף 109א)

בתיקון נקבע כי משך הזמן המרבי לאישור תוכנית על ידי הוועדה המקומית מיום שהוגשה הוא 12 חודשים. משך הזמן המרבי לאישור תוכנית מצומצמת הוא 8 חודשים (סעיף 109א א). לאחר שעבר הזמן המרבי לאישור התוכנית רשאי מגיש התוכנית לפנות לוועדת משנה מיוחדת של הוועדה המחוזית, שתמשיך את הטיפול בתוכנית. משמע שוועדת משנה בת חמישה חברים תדון בתוכנית שהוועדה המקומית לא עמדה בלוח הזמנים לאישורה, ומגיש התוכנית בחר להגישה להמשך הטיפול לוועדה המחוזית. לכך מוקצים לוועדה המחוזית 10 חודשים. על החלטת ועדת המשנה המחוזית אי אפשר לערער למליאת הוועדה, אלא למועצה הארצית. על החלטתה בעניין תוכנית מצומצמת

אין ערר. משך הזמן המרבי שנקבע לאישור תוכנית על ידי הוועדה המחוזית הוא 18 חודשים מיום הגשת התוכנית. אם הוועדה המחוזית לא עמדה בלוח הזמנים, רשאי מגיש התוכנית להעבירה למועצה הארצית, שם תדון בה. ועדת משנה בת 9 חברים. לה הוקצו 10 חודשים לטיפול בעניין. על החלטתה אי אפשר לערער במליאת המועצה הארצית. המועצה הארצית תחליט לגבי תוכנית מתאר מחוזית בתוך 12 חודשים מהיום שהוגשה לה על ידי הוועדה המחוזית.

מטרת תיקון זה היא להביא לקיצור של זמני אישור התוכניות בכל הדרגים. עם זאת התעורר הצורך לתת את הדעת במקביל גם על הפערים הקיימים במשכי הליכי התכנון המקומי בין יישובי המרכז לבין יישובי הפריפריה, ובייחוד יישובי המגזר הערבי. כחלק מן הפער בין יכולתן של הרשויות המקומיות החלשות כלכלית לבין יכולת הרשויות המקומיות המשתייכות לאשכולות חברתיים-כלכליים גבוהים לספק שירותים בסיסיים לתושביהן, מצויה גם היכולת לקדם ולאשר תוכניות מתאר מקומיות בקצב מהיר ויעיל. הפער הולך וגדל כאשר מדובר ברשויות המקומיות הערביות. דו"ח מבקר המדינה משנת 2010, העוסק בין היתר בהימשכות תהליכי התכנון של התכנון המתארי, חושף כי הליכי ההכנה בשלבים הטרומם סטטוטוריים נמשכו כ-4 שנים בממוצע במגזר הלא יהודי, ומשך זמן הטיפול הסטטוטורי בתוכניות בוועדות המקומיות והמחוזיות עד מועד הפקדתן עומד על כ-3.5 שנים בממוצע במגזר זה.

תהליך הכנת תוכניות מתאר ליישובים הערביים ואישורן נמשך שנים רבות והוא נעשה בעיקר על ידי מנהל התכנון (תוכניות מתאר מקומיות) ועל ידי משרד הבינוי והשיכון (תוכנית מפורטת). הפעלת שיקולים ממשלתיים באשר לסדר העדיפויות והקדימויות להכנת תוכניות מתאר בין היישובים הערביים השונים, והקצאת תקציבי תכנון בהתאם, מהווים כלי שלטוני ריכוזי, הקובע את הקצב ומשך הזמן לאישור תוכניות מקומיות. לכל אלה מצטרפים גורמים פנימיים בתוך האוכלוסייה הערבית עצמה המעכבים את קידום התכנון המתארי המקומי, כגון הצורך להיענות לצורכי חמולות יריבות, העדר נכונות להקצאת קרקע לצורכי ציבור, חוסר נכונות לקדם תוכניות מפורטות לאיחוד וחלוקה, אי סחירותה של הקרקע הפרטית, אי אמון כללי בממסד, מחויבות חמולתית של המנהיגות המקומית, בנייה בלתי חוקית, ריבוי עררים ועתירות מנהליות, ועוד.

הרפורמה, כך נדמה, לא השכילה ללוות את ההנחיות החד-משמעיות (והסנקציות הנלוות להן) בעניין קיצור זמני האישור של תוכניות המתאר בכלים אשר יסייעו להתגבר על ההתנגדויות הפנימיות בקרב המגזר הערבי, לקדם את התכנון ולשתף פעולה עם הגופים הממשלתיים. היא קובעת זמני אישור גורפים התקפים לכל הרשויות והוועדות המקומיות, ללא התחשבות בבעיות החברתיות, התרבותיות והכלכליות הקיימות בפריפריה, ובייחוד בפריפריה הערבית, וללא מתן כלי יישום לפתרון בעיות אלו. כמו כן יוצאת הרפורמה מנקודת הנחה כי מגישי התוכניות הם ברובם יזמים פרטיים בעלי

מודעות תכנונית ומוטיבציה אישית גבוהות, שידעו לפנות לערכאות גבוהות יותר כאשר יתרחש עיכוב באישור תוכניותיהם ברמה המקומית והמחוזית. אך כפי שראינו אין זה כך ביישובים הערביים, שבהם מקודמות רוב תוכניות המתאר על ידי גופים ממשלתיים ושורר בהם חוסר מודעות, נכונות והבנה תכנונית – ואף יותר מכך, ממש התנגדות לקידום תהליכים תכנוניים.

### הגברת השקיפות של המתרחש במוסדות התכנון

לשם הגברת השקיפות של עבודת מוסדות התכנון השונים נקבע בחוק כי העומד בראש מוסד התכנון חייב לפרסם את סדר היום של ישיבות המוסד לפחות שבעה ימים לפני מועד הישיבה, כולל פרסומו באתר האינטרנט (סעיף 44 לחוק התכנון והבנייה). כמו כן נקבע כי כל החלטה שקיבל מוסד תכנון תפורסם באתר האינטרנט בתוך שלושה ימים, נוסף לדו"ח שנתי על פעולות מוסד התכנון, הכולל מידע על היקף פעילותו ועמידתו בזמנים שנקבעו (דו"ח זה יוגש לשר האוצר). עוד נקבע בהתאם לסעיף 61ב לחוק, כי על הוועדה המקומית לשלוח הודעה על כל תוכנית שהוגשה לה (והנמצאת בתחום סמכותה) למספר רב של גורמים, ביניהם: חברי מוסד התכנון, נציגים בעלי דעה מייצגת בוועדה המקומית, מתכנן המחוז ועוד. מתכנן המחוז יעביר את ההודעה לנציגי השרים בוועדה המחוזית. נציגי השרים בוועדה המחוזית וכל הגורמים שקיבלו את ההודעה רשאים להגיש חוות דעת בכתב לוועדה המקומית ולהשמיע את דעתם במסגרת של דיון לפני קבלת ההחלטה ביחס לתוכנית. מסמכי התוכנית וחוות הדעת של הנציגים בעלי דעה מייצגת, היועץ המשפטי, מהנדס הוועדה המקומית ונציגי השר בוועדה המחוזית – כל אלה יועמדו לעיון הציבור ממועד הגשתם למוסד התכנון, ואף יפורסמו באתר האינטרנט של הוועדה המקומית.

הקביעות בחוק התכנון בכל הנוגע לעניין השקיפות חושפות צורך קיים עדיין בממשל המרכזי: לעקוב בצמוד אחר תהליכי העבודה וקבלת ההחלטות בקרב הדרג המקומי, תוך מתן ייעוץ והכוונה בצורה של חוות דעת שיש להתחשב בהן. בוועדות חזקות ומוסמכות במרכז הארץ מנגנון שליטה זה הוא חסר חשיבות, שכן התאימות בין החלטות הדרג המקצועי לבין החלטות הדרג הפוליטי היא גבוהה, והוא הדין גם באיכות החלטות המקצועיות. מנגנוני כוח האדם, המערכות הטכניות ואתרי האינטרנט של ועדות אלו מפותחים דיים (עוד מלפני הרפורמה) על מנת ליישם שקיפות גבוהה ושיתוף הציבור במידע, והציבור בתורו מודע למתרחש, מעורב בתהליכי תכנון ובשיח התכנוני ומסוגל להיעזר בכלי השקיפות בקלות ובנגישות גבוהה.

מחקר (שנערך בידי אלימלך-מלכה, 2016), אשר בחן את מידת המוכנות להטמעת הרפורמה בקרב ארבע ועדות מקומיות, יהודיות וערביות, בפריפריה הצפונית, מצא כי במדר האיכות (אחד המדדים שנקבעו במסגרת המחקר כמעידים על רמת המוכנות),

הכולל את תת-המדד שקיפות, ועדות מקומיות הנחשבות לחלשות מבחינה מקצועית מתקשות גם עם יישום אלמנט השקיפות. כך לדוגמה נמצא כי הוועדה המקומית קצרין, שהוסמכה כוועדה עצמאית, והוועדה המקומית מבוא העמקים, העומדת לקבל בקרוב את הסמכתה, מתחזקות אתר אינטרנט ברמת שקיפות גבוהה: מופיעים בו פרסומים שוטפים ועדכניים ומידע רחב לציבור בנושא הרפורמה. נוסף על כך נמצא כי לוועדות אלו יש יוזמות ניהוליות ותכנוניות רבות, מכוונות פיתוח. גם רמת התאימות בין ההחלטות המקצועיות וההחלטות המתקבלות בדיוני הוועדה היא גבוהה, מדווחת כגבוהה וכזאת התורמת לאמון שנותן ציבור המתכננים במערכת המקומית. הוועדה לתכנון טבריה, למשל, נוקטת אמצעי שקיפות נאותים באמצעות אתר אינטרנט מפותח ועדכני, ואף עוסקת (על פי דיווחי המהנדס) בקידום של יוזמות תכנוניות מגוונות. אך עם זאת הרושם הוא כי לדרג הפוליטי שבה יש כוח והשפעה רבים, הגוברים בחלק מהמקרים על כוחה המקצועי של חוות דעת המהנדס. ואילו הוועדה המקומית לתכנון נצרת לוקה בחסר בכל אחד מן הקריטריונים שנבחרו להערכת רמת המוכנות בה. חיפוש באינטרנט אחר אתר הנדסי של הוועדה לתכנון שלה לא העלה שום תוצאה; חוות דעת המהנדסת לא תמיד מועברת די זמן לפני הדיון בוועדה; אין כלל יוזמות ניהוליות לשיפור איכות עבודת הוועדה, והיוזמות התכנוניות ישנות ולא מקודמות; רמת התאימות בין ההחלטות המקצועיות להחלטות הפוליטיות נמוכה מאוד – והרושם הוא כי מי שנותן את הטון הוא הדרג הפוליטי.

תוצאות המחקר תומכות בכמה סברות: ראשית, ועדות תכנון בפריפריה, הסובלות מהזנחה תקציבית, תכנונית ומקצועית, מתקשות לשמור על רמה גבוהה של שקיפות. שנית, בחינת הוועדות המצליחות לשמור על רמת שקיפות גבוהה מעלה כי לא תמיד היא הולכת יד ביד עם איכות גבוהה של עבודת התכנון גבוהה ו/או עם תאימות גבוהה בין הדרג הפוליטי לדרג המקצועי בקבלת החלטות תכנוניות. מכאן שבהקשר של הפריפריה, ובייחוד הפריפריה הערבית, יש לשאול מה טעם בדיבורים על הגברת השקיפות אם לא תמיד קיימים האמצעים (התקציביים, התשתיתיים, התרבותיים והחברתיים) להגבירה? ומה התועלת בהגברת השקיפות אם לא תמיד היא תורמת לשיפור איכות התכנונית של עבודת הוועדה המקומית? ומה התועלת בהגברת השקיפות אם המידע הנחשף לציבור אינו תמיד קריא, פשוט ומובן? מה התועלת בהגברת השקיפות לציבור אם לא נעשה במקביל חינוך הציבור ושיתופו האקטיבי בתהליך כאחד הגורמים המשפיעים על קבלת ההחלטות בעיצוב המרחב שבו הוא מתרחש? אין ספק כי לצד השקיפות צריך להתקיים מנגנון מפותח של שיתוף הציבור וחינוכו לתכנון והכרת המרחב התכנוני שבו הוא חי – בעיקר ביישובי הפריפריה, שם כל אלה לוקים בחסר.

### פטור מהיתר ו/או מתוכנית

ברפורמה נקבעה רשימה של עבודות הפטורות מהיתר, כגון הקמת גדר או קיר תומך גגון, מצללה, מחסן וכדומה. מטרת מתן הפטור היא להקל על עבודת הוועדות המקומיות ולשחררן מן העומס הכרוך באישור בנייה או הקמה של פריטי בניין ומבנים קטנים שהם פשוטים מבחינה הנדסית ושאינם בהם כדי ליצור מטורד, סיכון או מפגע סביבתי של ממש (סעיף 145ג(א) לחוק התכנון והבנייה). עבודה הפטורה מהיתר חייבת להיות תואמת את החוק, התקנות והוראות התוכנית החלות במקרקעין, את ההנחיות המרחביות ובמקרים מסוימים גם את היתר הבנייה. על חלק מהפריטים הפטורים מהיתר יש לשלוח הודעה לרשות הרישוי תוך 45 יום ממועד הקמתם, ולחלקם יש להוסיף אישורים נוספים (סעיף 145ג(ב) לחוק התכנון והבנייה).

סעיף 261ד(ד) לחוק התכנון והבנייה קובע כי גם התוויה של דרך, סלילתה או סגירתה, וכן הקמה של קו תשתית תת־קרקעי אינם טעונים היתר אם הם מבוצעים על ידי המדינה או גוף מטעמה, חברה ממשלתית לפיתוח תשתיות, רשות מקומית או תאגיד בבעלותה. הגוף המבצע נדרש להגיש בסיום העבודה לרשות הרישוי מסמכים המעידים על ביצוע העבודות בהתאם לתוכנית מפורטת מאושרת, או תוכנית מתאר מקומית מאושרת, וזאת "במתכונת שיקבע שר האוצר". עם זאת, הקמה של מבנה דרך על פי סעיף 261ה(ה) לחוק תהיה טעונה הרשאה של מתכנן המחוז ומהנדס הוועדה המקומית ואישור של מכון בקרה על תוצאות בקרת־תוכן תקינות.

סעיף 266 לחוק התכנון והבנייה קובע כי שר האוצר, בהתייעצות עם המועצה הארצית, רשאי לתת פטור מהיתר, או מתוכנית לעבודות או לשימושים, למיזם בעל חשיבות לאומית או בעל חשיבות למחוז מסוים, ושיש לגביו תוכנית מאושרת. התנאים שנקבעו למתן ההיתר הם שהעבודות והשימושים בה יהיו זמניים עד לסיום הקמת המיזם; שיעשו על ידי גוף מטעם המדינה ועל פי תנאי ביצוע שיקבע שר האוצר. במקרים חריגים רשאי שר האוצר לאשר הקמה של מיזם בעל חשיבות לאומית גם ללא תוכנית מאושרת.

רשימת הפריטים הפטורים מהיתר פורסמה על ידי לשכת משרד הפנים ובאישור השר (לפני העברת סמכויות התכנון למשרד האוצר) בנפרד מן התיקון בחוק, דבר המאפשר את שליטת המשרד על הרשימה ועל הכנסת שינויים בה בהתאם לשיקולים ממשלתיים, או בעקבות התמנות של שר פנים/אוצר חדש. כמו כן לא נעשתה הפרדה בין בנייה תוספתית למגורים לבין בנייה תוספתית למסחר, או בין בנייה תוספתית פרטית לבנייה תוספתית קבלנית, המצומצמת ממנה בהיקפה. במצב כזה מאפשר מסלול הפטור מהיתר את הקמתן של תוספות בנייה מבלי להתחשב בחזון התכנוני והמרחבי של העיר, ומעגן מבחינה חוקית את הבנייה הבלתי חוקית.

מסלול הפטור מהיתר מטרתו כאמור לשחרר את ה"פקק", את העומס בעבודת הוועדות המקומיות ולהכשיר מגוון גדול של חריגות בנייה. חריגות מעין אלו מצויות למכביר ביישובי הפריפריה בשל הפערים הקיימים בין יישובים אלו לבין יישובי המרכז. עם זאת, הבשורה בדבר העבודות הפטורות מהיתר אינה תורמת רבות לפתרון בעיית הבנייה הבלתי חוקית ביישובים הערביים, שכן מרביתה נעשית בשטחים פתוחים ומוגנים, בשטחים חקלאיים ועל פני שטחים המיועדים לשטחי ציבור ותשתיות – וכל זאת שלא בהתאמה לתוכנית מתאר מקומית או תוכניות מפורטת מאושרות. עוד בולט היחס המועדף הניתן להקמה של מתקנים בעלי חשיבות לאומית בפטור מהיתר. החוק אינו קובע או מפרט איזה מיזם נחשב לבעל חשיבות לאומית, ומותר את ההחלטה בעניין זה בידי הממשל המרכזי. כמו כן קובע החוק כי גם במצבים של חוסר בתוכנית תואמת מאושרת אפשר יהיה לאשר את הפטור מהיתר לפי שיקול דעתם של שר האוצר והמועצה הארצית, בניגוד למה שנקבע בעניין עבודות ברמה המקומית, שם נדרשת התאמה לחוק, לתקנות ולתוכנית החלה על הקרקע.

#### רישוי מקוון ומכוני בקרה

חלק אחר של הרפורמה, שנכנס לתוקפו בשנת 2016, כולל שינויים מקיפים ויעול תהליכים בתחום הרישוי. מטרת תהליך הרישוי החדש היא לקצר את משך הזמן לקבלת היתרי בנייה לפרויקט שתוכנן על סמך תוכנית שאושרה על ידי הוועדה המקומית, ושנחשב לחסם מהותי בענף הבנייה (חסם זה מוסבר בעומס המוטל על הוועדות, בחוסר המקצועיות של חלקן ובצורך לרדת לפרטים בדרך למתן ההיתר). במסגרת החלק הזה התבצעה למעשה הפרטה של תהליך הרישוי, תוך מתן הקלות ברישוי כיום, ובעתיד הקמה של מכוני בקרה פרטיים. מכוני הבקרה הללו, שיפעלו באמצעות מכרזים של משרד האוצר, ירכזו את האישורים ממשרדי הממשלה והרשויות השונות ויאגרו את כל הגורמים הרלוונטיים לאישור היתרים – החל במערך כיבוי האש וכלה בנציגי משרדי הממשלה. אותם מכונים גם יבצעו בקרה על איכות הבנייה בסוף התהליך. מאז הרפורמה מלווה תהליך הרישוי במערכת מקוונת חדשה, שרק באמצעותה אפשר להגיש תוכניות ובקשות להיתרים.

לוחות הזמנים של רשות הרישוי ומכון הבקרה קוצרו ל-90 ימים לרישוי מלא, ול-45 ימים לרישוי מקוצר. עקרונות תהליך הרישוי החדש (סעיף 145 לחוק התכנון והבנייה, פרק ה: רישוי) מבוססים על מסירת מידע מלא ומפורט לפני הגשת הבקשה להיתר מכל הגורמים העירוניים ומגורמים חיצוניים בעלי מידע הקשור לתשתיות, מגבלות ותנאים הנוגעים למקרקעין נשוא הבקשה להיתר. לאחר שעורך הבקשה קיבל את המידע מהגורמים השונים, כולל הוראות ודרישות המידע, הריהו מחויב לעמוד בהוראות אלו. מרגע שמתאשרת עמידתו של עורך הבקשה בתנאי הסף להגשת הבקשה להיתר, מתבצעת



בקרה מרחבית שבמסגרתה נעשית בדיקת התאמה להוראות החוק, התקנות והתוכניות, לתוכניות בינוי והנחיות מרחביות ולכל המידע שנמסר לפני הגשת הבקשה להיתר. השלב הבא כולל בקרת תוכן במכון בקרה (הוא לא הופעל עדיין, משום שלא נקבע מועד להקמתם של מכוני הבקרה) בנושאי בטיחות הבניין, יציבותו, בטיחות המשתמש ונגישות, וקבלת אישור מגורמים מרכזיים כגון כבאות, פיקוד העורף, משרד הבריאות ועוד. בסופו של התהליך מסוכם התיק, במכון הבקרה נבדקים השינויים שנערכו בו ונשלחת דרישה לתשלום החיובים לפני מתן ההיתר.

בפועל, שלוש שנים אחרי מועד כניסתו לתוקף של תיקון 101, התגלה בלא מעט ועדות מקומיות, בעיקר בפריפריה, קושי של ממש להטמיע את מערכות הרפורמה בחוק התכנון ולעמוד בלוחות הזמנים. אחת הבעיות נעוצה במחסור של תשתיות מתאימות ובמחסור של כוח אדם מקצועי, הן בשטח והן בהפעלת מערכות המידע הרלוונטיות. קיים קושי רב במציאת כוח אדם מתאים לוועדות עצמן, בתפקידים כמו מידענים, בודקי תוכניות, מפקחים וכדומה. נוסף על כך, ההכשרה הדרושה כדי להבין בתחום ולעבוד בוועדה היא ארוכה ויקרה. לא לכל הוועדות יש תקציבים המתאימים לכך, וגם תקציבי הרפורמה לא בהכרח מספיקים. בעייתיות נוספת עולה בהקשר למכוני הבקרה שהיו צפויים להתחיל בפעילותם בינואר 2016. מכון התקנים הוא הגוף שהיה אמור להסמיך את מכוני הבקרה, וההסמכה התארכה; לפיכך מכונים אלו עדיין לא החלו בעבודתם. כמו כן, לא כל הוועדות המקומיות מסוגלות כיום להעלות למערכת את כל נתוני התכנון ותיקי המידע במועד שיאפשר למכוני הבקרה להיות מסונכרנים לגמרי עם הנתונים של כל רשות ורשות.

מחקרה של אלימלך-מלכא (2016) מגלה כי מעבר לבעיית כוח האדם הלא מקצועי בוועדות שנבחנו, נראה שמערכות ההטמעה, בעיקר בתחום הרישוי, אינן בשלות לתפקד במלואן בשל העמימות וחוסר הידע להפעילן. כך, לדוגמה, הרושם שהתקבל אצל נציגי הוועדה המרחבית מבוא העמקים הוא שתהליך הטיוב מטעם מנהל התכנון היה ראוי לפחות בכל מה שקשור למערכת המבא"ת (מבנה אחיד לתוכנית), אבל פחות ראוי לגבי מערכת הרישוי. משיחה עם כמה מעובדי הוועדה עולה כי לדעתם הרפורמה מיושמת מבלי שהושלמו עד תום תהליכים ומערכות רבות, ולכן יש ערפול סביב נושאים רבים, כולל סביב חלוקת הסמכויות והפעלתן היעילה של מערכות המחשוב. דוגמה אחת, שניתנה על ידי אדריכלית הוועדה, מתייחסת למערכות המחשוב החדשות. הרושם שהתקבל הוא שהמערכות אינן עובדות כמו שצריך ואינן ירידותיות למשתמש. יש בעיות של תקשורת עם הגופים הגבוהים יותר בהיררכיה, ולא תמיד מצליחים בוועדה להעביר אליהם כראוי את המידע הממוחשב. הדבר בולט במיוחד בתחום הרישוי הזמין. כך, לדוגמה, כאשר מוגשת תוכנית להיתר, צריך לקבל מידע והערות מכמה גופים עירוניים בנושאים של תשתיות ומגבלות מקרקעין. בוועדות תכנון מקומיות רגילות

הקשר עם הגופים הללו הוא פנימי, ולכן מתקבלות ההערות במהירות ובקלות יחסית. בוועדה לתכנון מבוא עמקים, בשל העובדה שהיא ועדה מרחבית האמונה על התכנון בתשע מועצות שונות, התקשורת עם גופים אלו היא חיצונית ונעשית על פי יוזמה של עובדי הוועדה באמצעים כמו דואר אלקטרוני (דוא"ל) או מציאת אנשי קשר, אבל אין במסגרת הרישוי הזמין שום נוהל שדואג להקל על הליכי התקשרות אלו ולוודא שאכן הגופים העירוניים יגיבו במהרה.

התייחסות ספציפית נדרשת גם לעובדה שמערכת הרישוי הזמין הממוחשבת אינה מתחשבת במצב הנתון ביישובים הערביים, שבהם התייעוד והרישום של הבעלויות על קרקע פרטית אינם מייצגים נכונה את העלויות האמיתיות. כפי שצוין בסקירת החסמים המקשים על היישוב הערבי ליישם מנגנוני תכנון תקינים, ברבים מן המקרים לא קיימת זהות מלאה בין המחזיקים בקרקע בפועל לבין הרשומים כבעליה בטאבו (ח'מאיסי, 2004). במקרים אחרים, רישום הבעלות בטאבו אינו קיים כלל. חובת הצגת ההוכחה של הבעלות במסגרת הרישוי הזמין לאחר הרפורמה מפחיתה את נכונות התושבים הרוצים לבנות בהיתר. אם בעבר, לפני הרפורמה, יכלו הוועדות המקומיות למצוא פתרונות לעניין הוכחת הבעלות בעזרת היועץ המשפטי, כיום יכולת זו היא מוגבלת ביותר. בשל כך, אנשים שאינם יכולים לעבור את שלב תיק המידע ואת תנאי הסף של הוכחת בעלות, נאלצים לבנות בלי היתר – והחשש הוא שהרפורמה תחמיר את בעיית הבנייה הלא חוקית.

נוסף על כך מצא המחקר כי תהליכי ההטמעה והמערכות מותאמים יותר לציבור היהודי ופחות לציבור הערבי. תקנות הרפורמה ודברי ההסבר מועברים לוועדות בשפה העברית. המערכות הטכניות כתובות בעברית. ועדות מקומיות ערביות כדוגמת נצרת, מתקשות מאוד להסתגל לשינויים ולחידושים וגם הסיוע מצד המטמיעים אינו עוזר במיוחד.

### 10.1.2 תיקון 103

מנהל התכנון וכל סמכויותיו היו שייכים למשרד הפנים וכפופים לשר הפנים, בכמה סייגים ומגבלות. הליכי התכנון היו מרוכזים במשרד הפנים משום שמשרד זה אחראי על הרשויות המקומיות, המחזיקות בחלק נכבד מסמכויות ומיכולות התכנון. בעקבות הסכמים קואליציוניים של הממשלה החדשה והחלטות ממשלה שהתקבלו בעקבותיהם, הועברו סמכויות התכנון למשרד האוצר. משרד הפנים מחזיק בנציגות בוועדות התכנון השונות, כפי שעושים מרבית משרדי הממשלה.

זהו ההיגיון שבתיקון זה: כאשר כל סמכויות התכנון נמצאות בידי מי שגם מספק את המשאבים הכספיים הדרושים להם, הדבר מקדם במהירות ובתיאום רבים יותר תהליכים של תכנון ומיזמי בנייה. עם זאת, טענה זו יכולה להיות הגיונית לכל פעולה

ממשלתית ולפיו על משרד האוצר לשלוט בכל תחומי העבודה של הממשלה. יש לזכור כי תפקידו של משרד האוצר הוא לאפשר למדינה שימוש בכספיה ומנגד לשמור על אחריות פיסקלית וכספית. העברת סמכויות התכנון לידי חושפת את תחום התכנון לריכוזיות ממשלתית רבה במיוחד ולסכנה ששיקולי חיסכון יבואו על חשבון שיקולי תכנון ופיתוח, ומיזמי בנייה יאושרו רק אחרי תהליך ארוך ומייגע של בחינת כדאיות כלכלית, דבר שיביא לעיכוב ולא לזירוז של תהליכי בנייה. זהו שינוי קיצוני וחד מדי, שאינו מגובה בשינויים מתאימים בשאר משרדי הממשלה. חילופי שרי אוצר יכולים להותיר את תחום התכנון מנוהל על ידי משרד בעל ניסיון מועט בתחום ומידת ריכוזיות גבוהה, ומנגד אין ערובה לכך שנושא התכנון יהיה קרוב ללבו של שר האוצר הבא כפי שהוא חשוב לשר האוצר הנוכחי, מה גם שעם העברת האחריות של מערכת התכנון למשרד האוצר עדיין נשארת האחריות לניהול הרשויות המקומיות במשרד הפנים ונוצרו ניגודים וסתירות, במיוחד בשלב המעבר, עד הסתגלות המערכת לתנאים החדשים.

### 10.1.3 תיקון 104

הצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2015-2016), התשע"ה – 2015, מגדירה כמטרה תיקון של חוקים שונים על מנת "לחזק את הצמיחה במשק, להגדיל את הפיריון במשק ואת רמת התחרות בו ולהוזיל את יוקר המחייה בישראל" (עמ' 1352). בהתייחס לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה – 1965 קובעת הצעת החוק כי מיד אחרי סעיף 1א11 לחוק יבוא סעיף 2א11, שלפיו ייקבעו הרכבה וסמכויותיה של ועדת המשנה לתוכניות מסוימות ביישובי מיעוטים. מטרת הקמתה של ועדה זו היא לאשר תוכניות שמטרתן לאפשר את רישום הקרקע בפנקסי המקרקעין בדרך מהירה ויעילה ובסמוך לאחר אישור התוכנית, על רקע הקשיים הרבים הקיימים במגזר הערבי לבצע תכנון ופיתוח מספק ובהתאם לצורכי המקום בשל סוגיות של רישום נכסים שאינו מעורכן לרוב לפי בעלי הזכויות בקרקע, העדר רישום המקשה על רישום משכנתאות, מקטין את סחירות הנכסים ומוליד חיכוכים בין יורשים, תוך יצירת מערכת הסכמית חרף המרשם הרשמי והתמקדותן של הוועדות המחוזיות בהגדלת היצע הדיור, דבר המעכב טיפול בעניין תוכניות המאפשרות רישום בספרי המקרקעין. התיקון לחוק מציג כמה מונחים (סעיף 2א11. (א) לחוק):

**"תוכנית להסדרת רישום ביישוב מיעוטים"** – תוכנית מתאר מקומית או תוכנית מפורטת, שחלה בתחומו של יישוב מיעוטים, הכוללת הוראות של תוכנית מפורטת הדרושות כדי לאפשר רישום בפנקסי המקרקעין של חלוקה למגרשים או של חלוקה חרשה של הקרקע, ואת אלה בלבד;

**"תוכנית נקודתית ביישוב מיעוטים"** – תוכנית מתאר מקומית או תוכנית מפורטת, שחלה בתחומו של יישוב מיעוטים, הכוללת הוראות של תוכנית מפורטת והמייעדת

קרקע למגורים ולשימושים הנלווים למגורים, ובלבד שמספר יחידות הדיור הכלולות בה אינו עולה על 50.

**"תוכנית מסוימת ביישוב מיעוטים" – תוכנית להסדרת רישום ביישוב מיעוטים**

ותוכנית נקודתית ביישוב מיעוטים.

על פי התיקון לחוק, במחוזות שבהם יש ריכוזים של מגזר המיעוטים יוקמו ועדות משנה של הוועדות המחוזיות אשר יעסקו בתוכניות להסדרת הרישום. כלי נלווה לעידוד הרישום: נקבע כי ועדת המשנה תוכל לאשר תוכניות נקודתיות לבנייה של עד 50 יחידות דיור, הכוללות הוראות מפורטות. בכך מטמיע התיקון לחוק את המלצות "צוות 120 הימים". התוכניות להסדרת הרישום והתוכניות הנקודתיות יאושרו רק לאחר שתוגש גם תוכנית לצורכי רישום בפנקסי המקרקעין התואמת אותן ומאפשרת את הרישום ולאחר שתאושר עקרונות על ידי מנהל המרכז למיפוי ישראל (מפ"י).

סעיף 2א11. (ב) לחוק קובע כי ועדות המשנה יקומו במחוז צפון, במחוז חיפה ובמחוז המרכז וכי הן יורכבו מיו"ר הוועדה המחוזית (שיהיה גם יו"ר ועדת המשנה), נציג שר המשפטים, נציג שר הבינוי, נציג השר להגנת הסביבה, ושני חברים מבין נציגי הרשויות המקומיות, שייבחרו על ידי הוועדה המחוזית ומתכנן המחוז.

שוב לפנינו הטבה שעיקרה חיזוק מנגנוני השליטה של השלטון המרכזי בזה המקומי: נציגות מקומית של שני חברים בלבד במחוז צפון, מרובה היישובים הערביים, אל מול התעלמות טוטאלית ממחוז דרום והבעייתיות שבו בשל הכפרים והיישובים הברזאיים הלא מוכרים. על בחירת הנציגים המקומיים אמונה הוועדה המחוזית; לציבור אין מקום להשמיע את קולו, לא בבחירת הנציגים ונדאי שלא באמצעות ייצוג הולם מבחינה מספרית. זאת ועוד, בחוק נקבע כי ברגע שוועדת משנה ליישובי מיעוטים החליטה על הפקדה של תוכנית להסדרת רישום, לא תוכל הוועדה המקומית להחליט בטווח של חמש שנים על הפקדת תוכנית אחרת שחלה בתחום התוכנית להסדרת רישום, אשר יש בה משום סתירה לתוכנית, עד שתאושר או לא תאושר. ומנגד, ברגע שוועדה מקומית או מחוזית מחליטה על הפקדת תוכנית, לא תוכל ועדת המשנה להחליט בטווח של חמש שנים על הפקדת תוכנית להסדרת רישום שיש בה משום סתירה לתוכנית זו עד שתאושר או לא תאושר (סעיפי משנה יא), (יב) לסעיף 2א11).

התניות אלו יוצרות מלכוד. מצד אחד מן הראוי לא לאפשר סתירה בין תוכניות, על מנת לקדם תוכניות רבות יותר להסדרת רישום במהירות הרבה ביותר; מצד שני ברור שאם ועדת המשנה תפעל במהירות וביעילות רבה יותר מן הוועדה המקומית (ובמגזר הערבי אכן סביר שכך יהיה, בשל מיעוט ביוזמות מקומיות לתכנון, מיעוט של ועדות מקומיות לתכנון שהן עצמאיות, מחסור במשאבים להכנת תוכניות, התנגדויות של תושבים, שיקולים פנימיים של מנהל התכנון ומשרד הבינוי והשיכון בקידום תוכניות במגזר, ועוד), היא עלולה "לחסום" בשיקוליה התכנוניים (העשויים להיות בעל גוון

ארצי יותר מאשר מקומי הודות לריבוי המספרי של הנציגות הארצית והמחוזית) את הצרכים האמיתיים של הישוב. הקמת ועדות אלה יצרה תהליך של כפילויות וניגודים, והדבר משפיע על האפקטיביות שלהן (ראיון עם ח.ע. מחוז הצפון).

#### 10.1.4 תיקון 109

ביום 10.02.2015 מינה היועץ המשפטי לממשלה ועדה בנושא בנייה בלתי חוקית בראשות ארז קמיניץ, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה. בדו"ח הוועדה הוגשו המלצות שעניינן הצורך בהעמקת האכיפה והענישה לצד הסדרת הבנייה הבלתי חוקית. במסגרת ההמלצות התייחסה הוועדה לסוגיות ייחודיות, שמקורן בזיהוי בנייה בלתי חוקית במגזר המיעוטים ובמגזר החקלאי.

אשר למגזר הערבי קבעה הוועדה כי בנייה בלתי חוקית, בוודאי בשיעורים גבוהים, פוגעת בראש ובראשונה בתושבי הסביבה שבה היא מבוצעת. העדרה של האכיפה פוגע במגזר עצמו, שכן הבנייה הבלתי חוקית נעשית בדרך כלל בצפיפות רבה, ללא עמידה בסטנדרטים תכנוניים בסיסיים, ללא התייחסות לצורכי ציבור ומעבר נאות לתשתיות וללא כל הליכי רישוי למען בטיחות הבנייה ויציבותה. כמו כן, בקרב חלקים מסוימים באוכלוסייה נתפסת הבנייה הבלתי חוקית כהכרחית, לגיטימית ומוצדקת לאור מצוקת הדיור והמחסור בתכנון לאורך השנים, לצד ההפגנות והעימותים עם השלטונות בעת ביצוע צווי הריסה. הפתרון שהציעה הוועדה היה בכחינת מקל וגזר, כלומר מתן הקלות באישור חריגות בנייה (בהתאם לחוק התכנון והבנייה שעוגן בחוק ההסדרים ובעקבות המלצת "ועדת 120 הימים", המתיר לוועדות מקומיות ביישובי ערבים לאשר בהליך הקלה תוספת שטח של 30% מהשטח הכולל המותר לבנייה על פי תוכנית שאישרה הוועדה המחוזית, ובלבד שלא קיים צו הריסה חלוט וסופי), אך בתנאי שהנהנה מהקלות אלה יפעל להכשרת בנייתו הבלתי חוקית, ולא יהא חשוף לענישה הקבועה בחוק.

במגזר החקלאי העבירות העיקריות היו עבירות שבהן בוצע שימוש מסחרי בקרקעות בבעלות רמ"י (רשות מקרקעי ישראל) שלא בהתאם להסכם החכירה ו/או הסכם בר הרשאה, תוך ניצול חוסר ההרתעה הנובע מן הכדאיות הכלכלית שבשימושים (הטלת קנסות מול הרווח הכלכלי שבהפעלת אולם אירועים על קרקע חקלאית). סוגיית השימוש הבלתי חוקי בקרקע חקלאית נדונה גם במסגרת הוועדה וניתן לה מענה ברמות הגשת תביעות כספיות להשבת עלויות הפינוי, תביעות להשבת רווחים ושווי טובות הנאה שנבעו מהקרקע וביטול התקשרויות בשל הפרת חוזה עקב שימוש בניגוד לדין על ידי רמ"י.

במסגרת החלטת הממשלה מספר 1559 מיום 19.06.2016 ניתנה הנחיה לפעול בדרכים שונות לחיזוק דיני התכנון והבנייה וטיפול בהפרות ופלישות במקרקעי ציבור, במדינה ככלל וביישובים הערביים בפרט. כל זאת בהתאם להמלצות דו"ח הצוות להתמודדות

עם תופעת הבנייה הבלתי חוקית מינואר 2016 (דו"ח קמיניץ), הכוללות הקמת ועדת אכיפה מיוחדת, הגברת השימוש בהזמנה לחקירה בשל הפרת צווים, הגברת השימוש בקנסות וגב ההליך הפלילי, יצירת אפיק אכיפה מנהלית באמצעות תיקון חוק העבירות המנהליות, התשמ"ו-1985 ושימוש בכלי "עבירה נמשכת" לשם העלאת הקנס כל עוד לא נפסקה ההפרה, טיוב הפעלת נוהל תפיסה וחילוט כלים, וטיוב הליכים משפטיים לאכיפת דיני התכנון והבנייה.

בהתאם להחלטת הממשלה פורסם תיקון 109 לחוק התכנון והבנייה, שהתקבל ביום 05.04.2017 ואשר מטרתו החמרה של הענישה והאכיפה על עבירות בנייה. במסגרת התיקון נקבעו מנגנונים שונים אשר אפשרו הגדרת חלק מהעבירות כעבירות מנהליות שבצדן ברירת קנס לצד מנגנוני הוצאת צווים שיפוטיים באשר להריסת בנייה, פינוי ואיסור שימוש במקרקעין, לצד החמרת העונשים הקבועים בחוק בכלל הקשור בעבירות בנייה שמבצע התאגיד.

במסגרת הדיונים על הצעת החוק אשר קדמה לתיקון נוסחה תכלית התיקון: מאמצי הממשלה ליצור פתרונות דיור למגזר הערבי. התכלית האמורה מקורה בהבנה כי עבירות על חוקי הבנייה הנפוצות ביישובים הערביים אין מקורן בזלזול בחוקי המדינה וברצון לעבור עליהם, אלא הן נובעות לא אחת מחוסר ברירה, מאי אפשרות למצוא פתרון לזוגות צעירים ולהעדר תכנון ביישובים אלו על ידי הרשויות. לצד מציאת פתרון עתידי ומניעת הפרת חוקי התכנון נקבע אפוא גם מנגנון הסדרה של הבנייה הבלתי חוקית הקיימת.

נבהיר כבר כעת כי ראייה זו, אשר בבסיסה התכלית האמורה לעיל, היא בבחינת כשל דו-כיווני בפעולת הרשויות: מצד אחד ברורה הטענה בדבר הזנחת תכנונו של היישוב הערבי במרוצת השנים, תכנון שהיה עשוי להביא לפתרון למצוקת הדיור במגזר הערבי, וכפועל יוצא מכך להפחית את עבירות הבנייה ביישובים אלו; ומצד שני הלגיטימציה הרטרואקטיבית איננה יוצרת פתרון מקיף ועמו חינוך והשרשה של שינוי גישה ויצירת ערים משולבות במקום יישובים מופרדים בין אוכלוסיית המדינה. פירושו של דבר הוא כי מתן פרס, בדמות מבצעי גביית חובות מס, חובות ארנונה, גבייה של קנסות בתנאים מיוחדים לא יכול להוות דרך חינוכית נכונה, שכן אותו אזרח שבחר לא להפר את החוק, תהא הסיבה אשר תהא, יצא נפסד בסופו של יום, בעוד שהעבריין יצא נשכר. במצב הדברים האמור שוב מבקשת המערכת לייצר פתרון נקודתי, שאין בינו לבין משטר דמוקרטי ומחויבות לנורמות החברתיות דבר וחצי דבר, אלא הוא בבחינת עלה תאנה בלבד.

אין עוררין על כך שהעמדה הלא רשמית של עיכוב כמתן היתרים, כדוגמת המצב במזרח ירושלים (מכתב עמותת "עיר עמים" ועמותת "במקום", מתכננים למען זכויות מיום 07/03/2017), שבו רק 7% מכלל היתרי הבנייה בירושלים בשנים האחרונות ניתנו

בשכונות הערביות (רק כ-100 היתרים בשנת 2015) לצד ריבוי המקרים של הריסת המבנים שהוקמו בבנייה בלתי חוקית, יש בה כדי ליצור את הנצחת המצב הקיים. ואולם חשוב לזכור כי לצד הרצון לתכנן את השכונות הערביות צריך להתחשב במבנה האזור, שיש בו ריבוי של אתרים עתיקים – וכל נשכח את המחלוקות הפוליטיות הבאות לידי ביטוי בנסיונות לייחוד העיר ירושלים, לצד התנגדות נמרצת של תושבי השכונות הערביות, ולא אחת אף שלילת קיום המדינה שאליה הם משתייכים. זהו המכשול העיקרי בדרכו של האיזון בין זכויות שני הצדדים. יש להתחשב ברקמה הרגילה, הן האנושית-חברתית והן הפיסית, שנוצרה כאן – שמשמעותה היא כי הרחבת היישוב הערבי ליד ובתוך ויחד עם היישוב היהודי כחלק מיישובים מעורבים תהיה פתרון נאות לחינוך ולאכיפה משולבת ואחידה בין היישובים ולהשרשת השוויון בפני החוק של כלל תושבי המדינה, מבלי לתת העדפה לשום צד, גם אם היא באה לתקן הזנחה בת שנים רבות של הרשויות.

תיקון 109 לחוק עוסק גם בחלק מהותי בהבניית שיקול הדעת של בית המשפט בתחום הביקורת השיפוטית על צווים שניתנו נגד בנייה בלתי חוקית, ובפרט במצבים שבהם יוכל בית המשפט לעכב את הביצוע לתקופה בלתי ידועה. אולם תהא התוויית המדיניות אשר תהא, פסיקת בית המשפט והכרעותיו מורכבת לא אחת מבסיס עובדתי ומתחשבות במקרים קונקרטיים, כדוגמת מצב אישי, רפואי, כלכלי וכו'. צמצום שיקול הדעת של בית המשפט ימנע ממנו את האפשרות להתייחס לנסיבות התכנוניות שבמסגרתן בוצעה הבנייה ללא היתר.

כחלק מבסיס החינוך וההשרשה המוחמצים פעם נוספת בהליכי החקיקה קבעה הצעת החוק אשר קדמה לתיקון "הוספת הגדרה ליחידה הארצית לאכיפה במשרד האוצר, המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה". מסעיף ההגדרות אנו למדים שוב שקיימת ריכוזיות במנגנונים הארציים, חרף העמקת סמכויותיהם של הגורמים המקומיים, אשר תביא למציאת פתרונות המאפיינים את האוכלוסייה בפריפריה בכלל וביישוביים הערביים בפרט. בכך תימנע האפשרות להכשיר את המבנים אשר נבנו בבנייה בלתי חוקית עד למועד כניסת החוק לתוקף, הרחבת התכנון העירוני ושטחי היישובים. הכשל הצפוי הוא תרבות הפוליטיקה המקומית, שבה יהיו ראשי רשויות והמקורבים להם נתונים ללחצים מצדדים שונים, העלולים לפגוע בשיקול הדעת כמתן היתרי בנייה או בחתימה על צווי הריסה. הפתרון הראוי, שיביא לידי איזון, הוא הפרדה בין הצורך התכנוני, כלומר קביעת פרק זמן שבו תרווח כל רשות על התכנון העתידי שלה, לרבות הכשרת החריגות הקיימות, לבין הצורך האכיפתי, במצב שבו בהתקיים חריגות בנייה באשר הן תהיה דרך טיפול אחידה ונוקשה. בכך נמנע את תרבות המקורבים ונייצר חברה שבה נקבעת הזכות להיתר על פי פרמטרים שוויוניים מחד גיסא, ומאידך גיסא השומר על החוק לא יצא בבחינת נפסד והחוטא נשכר.

במסגרת האכיפה נקבע בסופו של דבר מעין פתרון אמצעי, שלפיו ייכנס החוק לתוקף כחצי שנה לאחר פרסומו, כלומר לקראת חודש נובמבר 2017. בבניין המשמש למגורים ידון התיקון בענישה על בתים שנבנו שלא כדין בשנתיים האחרונות, בעוד בתים שנבנו בתקופה מוקדמת יותר יטופלו במסגרת החוק הישן. נראה שיש בכך היגיון: ככל שתיעשה האכיפה בבתים שבהם התרחשה הפרת החוק בשלב מוקדם יותר, רצוי ממש בתחילת הבנייה, יתקצר הזמן להוצאת צו הריסה ועצירת הבנייה, יפחת הנזק שייגרם למפר בגין בנייתו הלא חוקית – ולמן שלב זה לא יוכל למעשה לזכות לסעד מצד בית המשפט, שכן כל נזקיו מקורם בפעולותיו שלו. הקצנת הליכי האכיפה אמורה למעשה להגביל בבנייה החדשה את הצורך בהתערבות שיפוטית למקרים חריגים וקיצוניים, ולא להחיל אותה בכל תיקי עבירות הבנייה.

חשוב לציין כי נודעת חשיבות ראשונה במעלה לפעולות ההסדרה שתקדמנה לפעולות ההריסה, שכן הצורך בהוצאת היתר בנייה ייכפה דיווח לרשויות המס על העבירות שנעברו במקרקעין שבהם בוצעו עבירות הבנייה באמצעות מכירה, ירושה והעברות ללא תמורה בתא המשפחתי. דבר זה יאפשר הסדר ורישום הקרקעות ויכולת לאתר בעלים בעתיד; יאפשר פירוק שיתוף בבעלות במושע על פני חטיבות קרקע גדולות לצד שינוי ייעוד של מקרקעין לצורכי בנייה ולצורכי ציבור, וכן יאפשר לרשויות המס לראות בהם בעלי נכסים לצורכי דיני המס ודיני הלבנת הון. כמו כן יאפשר הדבר למצוא פתרון לחוסר היכולת ליטול משכנתא בהעדר הסדר ברישום.

עם זאת יובהר כי תיקונים לחוק שנועדו להחמיר את אכיפת חוקי התכנון צריכים לבטא את ייעודו של חוק התכנון והבנייה, שאינו עונשי במהותו, ואת הקשר ההדוק בין הפעלת סמכויות האכיפה והענישה על ידי הרשויות, לרבות הוצאת צווי הריסה מנהליים וביצועם, לבין מילוי חובותיהם החוקיות הראשוניות של מוסדות התכנון להניח מסגרת תכנונית ראויה המאפשרת בנייה חוקית בהתאם לצורכי הדיוור של האוכלוסייה. מהיבט זה נראה כי לא הושג האיזון הרצוי, לא באמצעות הרפורמה החדשה במסגרת תיקון 101 ולא באמצעות תיקון 109. מתן הלגיטימציה הרטרואקטיבית לבנייה שלא בהיתר בתוך גבולות הקו הכחול של היישוב, בלי חשיבה על הפתרון התכנוני הנדרש למנוע אותה גם בתוך גבולות הפיתוח, כמוה כטיפול בסימפטומים של המחלה ולא במחלה עצמה. תיקון 109 למעשה חוזר או "בורח" לתפיסת הפיקוח והענישה כמובילה בהתמודדות עם תופעת הבנייה הלא היתר. ארגז הכלים של התיקון מניח כי קיים מימוש רוחבי מלא של הרפורמה בחוק התכנון והבנייה המתיר לכל הרשויות המקומיות קליטה מלאה של סמכויות ואחריות ומאפשר להן להיות מעורבות אקטיבית בתכנון היישוב ופיקוח על הבנייה (מנהל התכנון, 2014). בכך בא התיקון לעזור למדינה וגם לרשויות המקומיות ליישם פעולות של פיקוח ובקרה על הבנייה תוך שהוא נעזר בפתרונות תכנוניים זמינים.



כמו כן, וכפי שפירטנו לעיל, אחת הבעיות שאליהן התייחסה הוועדה הייתה עבירות השימוש המסחרי בקרקעות שבבעלות רמ"י (רשות מקרקעי ישראל) שלא בהתאם להסכם החכירה ו/או הסכם בר הרשות, שכן קיים חוסר הרתעה הנובע מהכדאיות הכלכלית שבשימושים (הטלת קנסות מול הרווח הכלכלי בהפעלת אולם אירועים על קרקע חקלאית). סוגיית השימוש הבלתי חוקי בקרקע חקלאית נדונה גם במסגרת הוועדה וניתן לה מענה בדמות הגשת תביעות להשבת עלויות הפינוי, תביעות להשבת רווחים ושווי טובות הנאה שנבעו מהקרקע וביטול התקשרויות בשל הפרת חוזה עקב שימוש בניגוד לדין על ידי רמ"י. במסגרת התיקון ניתן מענה לבעיה זו בעקיפין בהחמרת הענישה באמצעות ביצוע עבודות ההריסה על ידי המדינה כחלופה לביצוען על ידי המפר והותרת עיקר הטיפול ישירות על ידי רמ"י באמצעות הגשת התביעות הכלכליות הנהוגות ברמ"י כבר כיום מול המפר.

וכאן נשאלת השאלה האם מטרתה המקורית של ועדת קמיניץ טיפול במגזר הערבי, והוספת המגזר החקלאי בפריפריה לא שימשה למעשה אלא עלה תאנה כדי למנוע תסיסה של האוכלוסייה הערבית? נראה כי התשובה לכך היא חיובית. אוכלוסיית היעד העיקרית, כפי שעולה מהצעות החוק ומעיון בדיוני ועדת הפנים, היא המגזר הערבי. כך זכה העניין להתנגדות ולאמירות נחרצות מצד חברי הכנסת אשר נכחו בדיוני הוועדה. הדבר ממחיש את התנגדותם של נציגי האוכלוסייה, שלרוב אינה עולה בקנה אחד עם ראייתם של התושבים במגזר הערבי ונובעת ממניעים פוליטיים זרים.

בחינה מדוקדקת של התיקונים לחוק חושפת אפוא הטמעה וחיזוק של מנגנוני השליטה מצד השלטון המרכזי לצד ביזור סמכויות ומתן אחריות לרמה המקומית, וכל זאת מבלי להעניק במסגרת החוק כלי יישום הדרגתיים, מנחים ומסייעים, אשר יאפשרו לרשויות המקומיות הפחות איתנות מבחינה תכנונית להטמיע את הרפורמה בצורה יעילה ומשמעותית. בוועדות תכנון מקומיות איתנות, שקיבלו את הסמכתן בשלבים מוקדמים או קודמים לתיקון 101, מגדיל ביזור הסמכויות את כוחן של הוועדות המקומיות האיתנות, ומנגנוני השליטה והפיקוח אינם מעלים ואינם מורידים. רמת התיאום בין הדרג המקצועי לפוליטי, התשתיות והמערכות, איכות ומקצועיות כוח האדם הם גבוהים בקרב ועדות אלו, והשיח התכנוני מפותח ונפוץ. במצב כזה עוברות ועדות התכנון את שלבי ההסמכה במהירות ובקלות יחסית ועושות שימוש יעיל בהסמכה לשם קידום התכנון בתחום השיפוט. ואילו ועדות חלשות, המצויות לרוב בקרב יישובי הפריפריה ובפרט בקרב היישובים הערביים, נתקלות בקשיים רבים גם בהתמודדות עם שלבי ההסמכה, גם בהתמודדות עם עצם השינוי, המהווה עבורן גם שינוי תרבותי וחברתי, וגם בהטמעת המערכות הטכניות.

מכאן שהביזור הופך לביזור סלקטיבי, שלפיו ממשיכות הוועדות החזקות במרכז להעצים את כוחן ומעמדן, ואילו הוועדות החלשות בשוליים הגיאוגרפיים, מלאות

החששות וההיסוסים לקבל על עצמן אחריות ועצמאות תכנונית (למשל במסגרת חוות דעת מהנדס הוועדה, שלפי הרפורמה תחת סעיף 61א(ג)(4) לתיקון 101 נדרשת להיות מפורטת ומקיפה ולהתייחס לכל תוכנית המוגשת לה, ובכך היא מטילה את האחריות באופן אישי על המהנדסים), נחלשות עוד יותר ומעמיקות את הנטייה להיווצרות השחיתות הפוליטית ואת התלות בשלטון המרכזי, שלמעשה "מברך" על כל הזדמנות הנקרית לו להעצים את השליטה והפיקוח על הדרג המקומי.

## פרק 11: מסקנות והמלצות

הדיון בתפיסה החדשה בעניין הרפורמה בתכנון ובבנייה מציב אתגרים רבים בניסיון להתאימה ליישובים הערביים. אתגרים אלה ניצבים הן בפני מוסדות הממשלה ומערכת התכנון והן בפני הרשויות המקומיות הערביות והציבור הערבי. במחקר זה נבנה מערך של המלצות מדיניות וארגו כלים מעשי, שיש בהם כדי לתרום לפיתוח תפיסה חדשה לקידום התכנון המתארי ומימושו ביישובים הערביים.

### עיקרי התפיסה החדשה

השאלה העיקרית היא האם יש לקבוע כללים, חוקים ותקנות אחידים ושווים לכל האנשים בכל מקום בחברה, או שנכון להתחשב בשונות בין האזרחים/המקומות ולאמץ תפיסה וכלי ביצוע המתחשבים בשונות ומייצרים רפורמה המותאמת לקונטקסט של הזמן, המקום והחברה. מחקר זה גורס שיש צורך לאמץ בנושא הנדון תפיסה של שונות ומגוון על ידי אימוץ רפורמה דיפרנציאלית, שתתייחס בדרך מותאמת למגזרים שונים. העתקת פתרונות תכנון ממקום אחד לאחר וכפייתם על חברה בעלת תנאי חיים סוציו-תרבותיים, מבניים ותפקודיים שונים, יוצרת בהכרח ניכור בין התכנון לבין החברה אותה הוא אמור לשרת.

במהותה מתבססת אפוא התפיסה התכנונית המוצעת כאן על ההכרה כי בחברה בישראל קיימת שונות בין קהילות, אזורים וצורות יישוב. ההכרה בשונות ומתן מענה לה היא אם כך מוטיב מרכזי בתפיסה התכנונית המוצעת, הקוראת לפיתוח דיפרנציאלי הוגן על בסיס הקצאת משאבים שוויוני כתחליף לרפורמה האינקרמנטלית הנוהגת במערכת התכנון בישראל.

מהמחקר עולה כי הרפורמה במערכת התכנון הצליחה יותר בערים הגדולות, במיוחד במרכז. לכן "רפורמה תל אביבית" כפרדיגמה של הרפורמה בכלל מערכת התכנון אינה יכולה להיות ישימה ליישובים קטנים ובינוניים בפריפריה, ובכלל זה היישובים הערביים. משתנים הקשורים בגודל היישובים, עוצמת הרשויות המקומיות, כוחות השוק, אזורי ביקוש ומדיניות הממשלה, מביאים לכך שרשויות וערים חזקות יודעות להיערך לכל רפורמה ממשלתית ולהפיק ממנה תועלות רבות. המערכת הפוליטית "בונה ומאשרת" את הרפורמה לפי מידות הערים החזקות, תוך יצירת כללי משחק המקדמים זהות אינטרסים בין המערכת הפוליטית הממשלתית המרכזית לזו המקומית בערים החזקות. התוצאה היא שהרשויות המקומיות בפריפריה הן הנפגעות העיקריות מהרפורמה והופכות

לתלויות במרכז, למרות מדיניות הביזור והאצלת הסמכויות. באוכלוסייה הערבית קיימים מרכיבים ייחודיים, המחייבים פיתוח של תפיסה תכנונית דיפרנציאלית.

### א. ממיעוטים לערבים

השיח הנהוג בישראל הוא לראות באזרחים הערבים בני מיעוטים דתיים, תרבותיים ואזוריים, ואילו ההתייחסות המקובלת לאזרחים היהודים היא לפי צורות היישוב, המיקום הגיאוגרפי והמעמד המוניציפלי. גישה זו משמרת את ההבניה האתנית ואת המסגור השונה של הישובים הערביים, המשקפים תפיסה של נחיתות והדרה. גם כאשר קיימת כוונה ראויה בתחום התכנון, המתחשבת בייחודיותם של היישובים הערבים, הגדרתם כמיעוטים מייצרת לכשעצמה חסם תודעתי. מוצע לשנות את השיוך מ"בני מיעוטים" או "לא יהודים" ל"ערבים", ולהבחין שבתוך המגזר הערבי יש קבוצות עדתיות שונות. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הקדימה את השינוי, וכיום היא מתייחסת בבידור ל"ערבים".

### ב. מהדרה להכרה ושיתוף

בשנים האחרונות ניכרת דואליות בהתנהלות הממשלה כלפי האזרחים הערבים. מצד אחד מתקבלות החלטות על הגדלת המשאבים הכספיים המוקצים לפיתוח היישובים הערביים ולנסיונות לשלב את האוכלוסייה הערבית במוסדות הממשלה. מצד שני מוגשות הצעות חוק, ומאשרים חוקים כמו חוק הלאום, התורמים להעמקת בידולה של האוכלוסייה הערבית. יש מקום לתהליך מובנה שיביא לתפיסה חדשה שתתבסס על ההנחה שהערבים בישראל אינם איום אסטרטגי אלא מנוף אסטרטגי לפיתוח כלכלי וחברתי של המדינה כמכלול. התפיסה המוצעת מדגישה את הצורך במיסוד ההכרה בשונות, חיפוש פשרות ויצירת צעדים בוני אימון כמרכיבי יסוד במעבר מהדרה להכרה ולשיתוף. סוגיות הקשורות בתכנון מרחבי והקצאת קרקעות תהיינה מרכיב חשוב במהלך כזה. העשייה התכנונית ביישובים הערביים מראה שאכן חלו תמורות בכיוון הראוי, אך קצב העשייה והיקפה אינו מספק.

### ג. מתכנון תוחם לתכנון מתיר

מערכת התכנון פועלת לפי העיקרון שמה שלא מותר הוא אסור. התפיסה המוצעת גורסת כי מה שלא נקבע בחוק כאסור הוא מותר. דבר זה אומר איסור על פיתוח ובנייה באזורים בעלי ערכים סביבתיים/קהילתיים וסוציו-כלכליים שיש לשמר אותם לכלל הציבור, ללא שיקולים של הגבלה על כסיס שיוך אתנו-לאומי. מחוץ לאזורים אלה יש להתיר פיתוח בהתאם לכללים שתקבע תוכנית המתאר, בשיתוף בעלי עניין. משמעות

התפיסה החדשה היא מעבר מתכנון נוקשה לתכנון מאפשר וגמיש, המתבסס על גידול האוכלוסייה, על השינוי בצרכיה ועל טכנולוגיות חדשות.

#### ד. ממערכת מפקחת למערכת מפתחת

מוצע להעדיף את הפיתוח על פני הפיקוח, בניגוד לתפיסה הרווחת כיום במערכת התכנון ליישובים הערבים. בדרך כלל מוקמות ועדות כדי לבחון את הבנייה ללא היתר, שנוצרה בעיקר בשל אי התאמה בין התכנון לצורכי האוכלוסייה. מקרים כאלה הצטברו והלכו משום שהתוכניות לא קודמו בקצב הראוי ולא יצרו פתרון הולם לצרכים; בניסיון לפתור את הסוגיה הוקמו יחידות פיקוח על הבנייה. מומלץ לייצר תשתית לתכנון הולם ביישובים הערביים וליצור מגוון פתרונות תכנוניים, שיאפשרו מתן מענה לצרכים. על בסיס זה יהיה מקום להגביר את הפיקוח נגד עבריינים. תפיסה כזאת עשויה להביא לשינוי השיח והפרקטיקה התכנונית בנוגע ליישובים הערביים.

#### ה. הסדרה לאוכלוסייה הערבית בנגב

ההסדרה של התיישבות הערבית הברואים בנגב וההכרה בכפרים הלא מוכרים היא סוגיה מורכבת, הכוללת התמודדות עם הצרכים התכנוניים של שלושה רכיבים שונים: א. היישובים העירוניים החדשים; ב. כפרים שהוכרו על בסיס גרעין יישובי שהתפתח באופן ספונטני, והתכנון המודרני שנכפה עליהם ניסה לארגן את השטח ללא תשומת לב מספקת להסדרים החברתיים-המרחביים הקיימים; ג. הכפרים הלא מוכרים, המחייבים פתרון תכנוני המתחשב בסוגיות מבניות, תרבותיות ומרחביות והעונה לצורכי התושבים. כיום נמצאת עיקר הבנייה המוגדרת כלא חוקית/ללא היתר בכפרים הלא מוכרים. מן הראוי ללמוד מן הניסיון שנצבר במועצה האזורית משגב שבצפון הארץ, תוך התאמה לקונטקסט של הנגב. אשר לכפרים הנמצאים בשטח ללא מעמד מוניציפלי, יש להקים ועדים מוניציפליים מקומיים שיהוו בסיס לשיתוף התושבים בהכנת תכניות פיתוח. ארגון התיישבות הברואים בנגב סביב מוקדי שירותים הכוללים מקבץ יישובים עשוי לייצר תהליך ראוי שיביא גם לצמצום הבניה ללא היתר.

בעניין הסכסוך על הבעלות על הקרקע, התפיסה החדשה אמורה לקדם הכרה בבעלויות של פרטים תובעי בעלות המוכיחים את בעלותם על הקרקע. הסדרה והכרה של המדינה בבעלות הבעלים הפרטים על הקרקע תשחרר חסמי פיתוח. אימוץ התפיסה התכנונית המוצעת תתרום גם להסדרת התכנון והפיתוח של יישובים אלה.

#### ו. התמודדות עם סוגיית הבנייה ללא היתר

מומלץ לפעול בנחישות כדי להביא לצמצום תופעת הבנייה הבלתי חוקית, תוך חיזוק מזדעזע הציבור הערבי לחשיבות הבנייה במסגרת החוק. במסגרת תיקון 109-116 לחוק

הוחלט לאמץ את המלצות דו"ח קמיניץ, שעיקרן חיזוק מדיניות האכיפה והענישה הכלכלית והפלילית, לרבות מימוש צווי הריסה מנהליים. עם זאת נראה כי לא די בכך להסדרת תכנונם ופיתוחם של היישובים הערביים, לרבות ההכרה בכפרים לא מוכרים בנגב ושכונות ערביות בערים מעורבות, שם מתבצעת עיקר הבנייה ללא היתר.

פתרון אפשרי – במקביל ואולי אף קודם למימוש מדיניות האכיפה – יהיה העמדת היצע מגורים שיסייע לשחרר את המגזר ממצוקתו, תוך כדי הסרת החסמים בפני האוכלוסייה. חיוני לחזק את המנהיגות המקומית על מנת שתהיה ערוכה לקבל אחריות על התכנון והפיתוח. בטווח הקצר אפשר להקפיא צווי הריסת בנייה מנהליים ולגבש אמנה בין נציגי האוכלוסייה הערבית, כולל חברי כנסת, ראשי רשויות ונציגי קבוצות פוליטיות, לבין נציגי המדינה. במסגרת אמנה זו יוקפאו הריסות בנייה ללא היתר לתקופה מוסכמת, שתנוצל לגיבוש מפת דרכים המהווה חלק מתוכנית חומש של תכנון ופיתוח היישובים הערביים.

נושא זה קשור לחלוקת סמכויות האכיפה בין הדרג המקומי לדרג המרכזי. על פי החלטת ועדת הפנים של הכנסת, ראשי הרשויות הם שיהיו אחראים על האכיפה. קביעה זו מעבירה את משימת חיסולה של מרבית הבנייה הלא חוקית לרשויות המקומיות, מבלי לספק להן כלי יישום מתאימים המתחייבים מכך, שפורטו בעבודה זו.

## ז. הרחבת תחום התכנון לצד הרחבת תחום השיפוט

לצד הקצאת תקציבים והקשרות, ביצע מנהל התכנון הרחבה של פיתוח המרקם העירוני בכמה יישובים במגזר הערבי במסגרת השינוי לתמ"א 35 והשינוי לתוכניות המחוזיות. עם זאת, עד סוף 2017 לא הוקמו די ועדות גיאוגרפיות לשינוי תחום השיפוט של הרשויות הערביות. מומלץ לזרז את הקמתן של ועדות ציבוריות לקביעת תחומי שיפוט מותאמים לגבולות הפיתוח של היישובים הערביים. חלופה זמנית עשויה להיות הקמת גוף ממשלתי שיהיה אמון על התוויה ויישום של תוכניות לשיתוף פונקציונלי בין יישובים סמוכים על מנת לחזק כפרים הנמצאים בסמיכות ליישובים גדולים. במקביל ניתן להקים מנגנון להרחבת שטחי השיפוט של יישובים ערביים בהתאם למגוון שיקולים ובכללם הישגי האכיפה של הרשות המקומית: כל רשות שתקדם את נושא אכיפת הבנייה הבלתי חוקית בצורה עקבית, ובהתאם לתוכנית, תזכה למנופי עידוד כרמות תמיכה וסיוע לבנייה של אזורי תעשייה ומסחר בתחומי התוספת.

## ח. העצמת המוטיבציה והאחריות

הרשויות המקומיות הערביות נתונות בין פטיש המגבלות הממסדיות לבין סדן הקהילה המקומית, שתביעותיה לשירותים מתרחבות אך אפשרויותיה מצומצמות ומסכלות את יכולתה לפעול. לכאורה מצהירות הרשויות המקומיות על רצונן לקבל על עצמן

את התכנון, אך למעשה, למרות שהממשלה החליטה במסגרת הרפורמה על הקמת שש ועדות חדשות ברשויות המקומיות הערביות, עדיין לא קמה אף אחת מהן בחלוף ארבע שנים מאז אושרה הרפורמה. נראה שקיים חסם במוטיבציה ובנכונות של רשויות מקומיות לקבל אחריות בתחום חיוני זה. מומלץ לפעול להעצמת האחריות ברשויות המקומיות הערביות על ידי הענקת סמכויות ותמיכה מלווה, במקביל לעידוד פעיל של השתתפות ערבים בתכנון ובניהול המרחב הציבורי, תוך הסרת מנגנוני הפיקוח.

### ט. חיזוק מחלקות התכנון וההנדסה ברשויות מקומיות

חוק הרשויות המקומיות (מהנדס רשות מקומית), תשנ"ב – 1991 קובע שלכל רשות מקומית חייב להיות מהנדס. מסתבר שכרוב הרשויות המקומיות וב-75 אחוזים מן הרשויות הערביות אכן קיימות מחלקות הנדסה, אך רובן חלשות מקצועית וחסרות כוח אדם. מספר העובדים הממוצע בכל מחלקה עומד על 2.4, וראשי הרשויות ציינו כי חסרים לפחות עוד 1.7. נוסף על כך שוררת במועצות מקומיות אלה פוליטיזציה הקשורה למשימות המהנדס, וקיימת מעורבות של גורמים בעלי עניין, בכלל זה ראש הרשות, העלולה לפגוע בתפקוד מחלקת ההנדסה. למרות שבסקר שערכנו הסתבר כי 78 אחוזים מראשי הרשויות מעריכים את המהנדסים שלהם כראויים מבחינה מקצועית, רק כ-42 אחוזים מהם שבעי רצון מתפקודם. כמעט 90 אחוזים ממחלקות ההנדסה נעזרות ביועצים חיצוניים לניהול ההנדסי.

כיום רוב מחלקות ההנדסה אינן ערוכות לאמץ את הרפורמה ואינן יכולות לעמוד בנטל הפיתוח הנדרש. דבר זה מהווה חסם בפני מימוש פרויקטים תשתיתיים ותכנוניים. אין גם מערכת בקרה מובנית על תפקוד מחלקות ההנדסה. מומלץ לקדם ארגון מחדש של מערך חיוני זה. חשוב שגם ביישובים שאוכלוסייתם מונה פחות מעשרת אלפים תושבים יהיה מהנדס במשרה מלאה, ובכל רשות מעל עשרת אלפים צריך שתוקם יחידת תכנון אסטרטגי ביישוב.

י. הקמת ועדות משנה למועצה הארצית, וכן ועדות מקומיות רשותיות מוצע להקים ועדת משנה למועצה הארצית, שתפעל לקדם תוכניות מתאר ליישובים הערביים תוך זמן קצוב (ברומה ל"הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיוור"). לוועדה זו יובאו תוכניות לאישור מזורז כגון "ועדות דיוור לאומיות", שנוסדו עם גלי ההגירה מברית המועצות לשעבר, תוכניות מתאר מקומיות כוללניות, תוכניות מפורטות לאיחוד וחלוקה בהיקפים גדולים. במקביל מוצע להקים בכל רשות מקומית ועדה מקומית לתכנון ובנייה, אשר תפעל כוועדת משנה לוועדה המקומית המרחבית. בכל מקרה יש להחליט על סל שירותים מוניציפליים מחייבים, ומומלץ שדבר זה ייעשה באופן דיפרנציאלי, על פי מדדים חברתיים, באופן שהתושבים בפריפריה –

ובפרט מעמד הביניים העולה ביישובים הערביים – יוכלו לדרוש מן הרשות המקומית לספק שירותים ציבוריים איכותיים.

### יא. הגברת המודעות לנושא התכנון המרחבי

כבר משנות השמונים של המאה העשרים ניכרת מגמה של התחשבות רבה יותר מצד המדינה בנסיבות ובצרכים של היישובים הערביים, תוך חיזוק התכנון המתארי, צמצום הפערים בין היישובים היהודיים ליישובים הערביים ופתרון של סוגיות תכנוניות ספציפיות למגזר הערבי, כולל הקצאה גדולה יותר של תקציבים לפיתוח התכנון המקומי. הקצאה זו אינה מספיקה להדביק את הפערים שנוצרו, מה שמחייב הגדלת תקציבים אלה.

במסגרת הרפורמה ותיקון 101 מועברות סמכויות רבות מהדרג המחוזי לוועדות התכנון המקומיות. מומלץ כי תהליך זה יתממש במקביל להקמת ועדות תכנון ערביות כנדרש. רצוי להקים גוף מטעם מנהל התכנון שיפקח על עבודתה השוטפת של מחלקת ההנדסה וידאג לחזק את יכולותיה המקצועיות.

מומלץ גם לשקול תהליכי הקמה דיפרנציאליים של ועדות תכנון ברשויות מקומיות ערביות, בעלות כישורים מקצועיים, תוך הימנעות ממינויים על בסיס שיוכי ופוליטי. יש להטיב את תנאי העסקתם של אדריכלים ומהנדסים יהודיים וערביים שיעבדו ביחד במחלקות הנדסה ברשויות המקומיות, דבר העשוי לחזק את אמון האוכלוסייה בממסד. מומלץ גם לשלב במוסדות להשכלה גבוהה הכשרות בתחום התכנון ביישובים הערביים.

### יב. קביעת עקרונות התכנון באופן דיפרנציאלי

מוצע לקבוע עקרונות תכנון תוך התחשבות בתנאים התרבותיים, המבניים והניהוליים הקיימים ברשויות המקומיות הערביות. מערכת התכנון הארצית והמחוזית, ועקרונות תמ"א 35, דוגלים בעיור וציפוף. תפיסה זו מוחלטת גם על היישובים הערביים, מבלי להתחשב בהבדלים בין סוגי היישובים השונים במגזר הערבי. בתוכניות מתאר רבות המיועדות ליישובים ערביים נקבעת צפיפות דיור גבוהה מבלי להביא בחשבון את תחזית הגידול באוכלוסייה ביישוב, ומבלי להתחשב ביחס הפיצול בין קרקעות מדינה לקרקעות פרטיות. מומלץ לערוך שינוי בעקרונות התכנון עבור היישובים הערביים לפי סוג היישוב וקצב הגידול בו. התייחסות כזאת תגביר את הסבירות לניצול זכויות בנייה גם בטווח הקצר.

### יג. האצת ההסכמה להפרשה שטחים לצורכי ציבור

האצת תהליך הסמכתן של הוועדות המקומיות הערביות כוועדות עצמאיות תיתן בידי הרשות המקומית כוח והשפעה רבים יותר על הרחבת שטחי הציבור ביישוב. ברמה המערכתית יש ליוזם אפשרויות של חילופי מקרקעין בין המדינה לבעלים פרטיים; לממש



את הרחבת שטחי השיפוט, לצד הרחבתן של תוכניות מתאר שיכילו שטחים ציבורים רבים יותר ולהקצות שטחי מדינה בהתאם. בתוך היישוב מומלץ להקצות באופן מוגבל והדרגתי שטחים ציבוריים קטנים יחסית לגני משחקים, מעברי ציבור ופינות ישיבה לצורך שכנוע האוכלוסייה ששטחים אלו תורמים לאיכות החיים ולרווחת הציבור. זה יסייע בטווח הארוך לשינוי במבנה היחסים החברתיים, כאשר הדור הצעיר יעדיף גישה חדשה למימוש הזכויות בקרקע, תוך צמצום המבנה השיוכי והמעמדי שלה.

#### יד. שינוי נורמות המנהל של הרשויות המקומיות

ביישובים הערביים יש נטייה ברורה לניהול מסורתי, ללא הפרדה בין המרחב הפרטי למרחב הציבורי. ראשי הרשויות נוטים לחלק תקציבים, חוזים ומשרות בין בני משפחה ומקורבים. אמנם במשך הזמן חלו שינויים בתפקידה של החמולה בזירת הפוליטיקה המקומית, והקצאת המשאבים הגדלה והולכת מצד המדינה הביאה לכך שהתחרות על ראשות הרשות המקומית כיום היא בין אנשים ופחות בין חמולות. ביזור הסמכויות מן הדרג המרכזי למקומי מרחיב את האחריות המקצועית של הרשות המקומית. עם זאת, ראשי רשויות מקומיות רבים ביישובים הערביים חוששים לצאת ממרחב הנוחות שלהם. לכן חשוב להשקיע בפקידות המקצועית, במערכות הביקורת על הוועדות המקומיות, בהגברת מעורבות הציבור בבקרה על פעולות הרשות המקומית ובחיזוק הדמוקרטיה המקומית.

#### טו. הקמת צוות מקצועי מלווה ליישום הרפורמה ביישובים הערביים

מוצע ליצור צוות מקצועי שילווה את ביצוע הרפורמה במגזר הערבי ויודא את החדרתם של הכרה, מודעות ושיח ההולמים את הצרכים המיוחדים של המגזר. צוות זה יגובה באתר אינטרנט דומה לזה של מנהל התכנון, שבו יפורסמו גם בערבית תכנים תכנוניים ועדכונים שוטפים. כמו כן יפרסם האתר ידע בנושאים כגון:

1. יוזמות ממשלתיות לפיתוח שכונות ויישובים ערביים, לרבות יוזמות להתחדשות עירונית וחדוש קהילתי של שכונות מעורבות.
2. מנגנונים שיאפשרו תמיכה כלכלית ליזמים וקבלנים על קרקע פרטית.
3. רשימה של משרדי אדריכלים יהודיים המגייסים לשורותיהם אדריכלים ומתכננים מבני החברה הערבית.
4. יוזמות להקמה של מוסדות ציבור בתוך יישובים ערביים.
5. עדכון מצב ההסמכה של ועדות תכנון מקומיות ערביות.
6. מרכזים לבעלי תפקידים ויועצים למחלקות ההנדסה ברשויות המקומיות.
7. מרכזים לשיתוף ושילוב של ערבים במוסדות התכנון הארציים והמחוזיים.

8. פרסום הטבות העסקה, הקלות מס והנחות בדיוור למתכננים שיעתיקו את מגורייהם מהמרכז לפריפריה וישולבו במחלקות התכנון ברשות המקומית.

## סיכום

במסגרת הרפורמה החדשה בחוק התכנון נחשף פער גדול בין יכולתם הכלכלית, המבנית, המקצועית, הניהולית והתפיסתית של היישובים הערביים להטמיע את תהליכי הרפורמה, לבין יכולתם של יישובי המרכז היהודיים לעשות זאת. חשיפה זו הגבירה את הצורך בהתערבות ממשלתית מובנית וממוסדת, המותאמת לפתרון בעיות בהקשר התרבותי והנסיבתי המיוחד לאוכלוסייה הערבית. עקב כך ננקטו צעדים חשובים המצביעים על כוונתו של הדרג המדיני ליצור פתרונות למגבלות התכנון ביישוב הערבי ולמצוקת הדיוור בו. זהו שינוי תפיסתי חיובי.

עם זאת, בחינת מצבם של היישובים הערביים ב-2017, כמעט שלוש שנים לאחר חקיקת הרפורמה, חושפת תמונה עגומה של העדר ייצוגם של אזרחי המדינה הערביים במערכת התכנון ובקרב הגופים קובעי המדיניות המרחבית וההחלטות התכנוניות. התוצאה הניכרת היא בחוסר יכולתן של ועדות רבות לממש את מירב התקציבים, ולפיכך הרבה מן התכנון המתארי נותר ללא ניצול. הרפורמה נתקלת בקושי יישומי ביישובים הערביים מסיבות רבות שפורטו בעבודה זו. תמציתן – אי-האמון בקרב האוכלוסייה הערבית במערכת השלטונית וכן העדר יכולת של הרשויות המקומיות והאזרחים הערביים לקלוט ולהטמיע את הרפורמה בתכנון.

מחקר זה מציע ארגו כלים שיאפשר למוסדות התכנון, לרשויות המקומיות ולבעלי אינטרסים שונים ליישם ביעילות רבה יותר את הרפורמה ואת החלטות הסיוע לחברה הערבית הנלוות לה, תוך הימנעות מחיזוק התלות של היישובים הערביים בשלטון המרכזי ותוך הטיית העשייה התכנונית מן הרמה הפוליטית אל הרמה המעשית והמקצועית. ראשית חכמה יש ליזום ולהטמיע שיח חדש בתפקוד ההנהגה המקומית, שיח המשוחרר מן הנרטיב המציג את התכנון המתארי רק ככלי שליטה, הגבלה והעצמת הפיקוח. השיח החדש יתייחס לתכנון המתארי ככלי מפתח יישובי, המסדיר את הפיתוח ומאפשר אותו. ההנהגה המקומית ביישובים הערביים משוועת לקבל סמכות ואחריות רבות יותר על תכנון ופיתוח היישובים. כדי לממש חיזוק זה יש להעמיד משאבים מקצועיים, תקציביים וסמכויות לרשויות המקומיות באופן שתוכלנה ליישם את מדיניות הביזור התכנונית המגולמת ברפורמה.

כדי להתמודד עם התכנון המפקח מצד אחד ומצד שני עם התכנון המפתח, המאפשר את מימוש ערכי הצדק החלוקתי, ההוגנות המרחבית והשוויוניות המכילה, קיים צורך

מיידי ליצור חשיבה מערכתית אסטרטגית כדי להרחיק מתחים בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית ולהיענות לצורכיהן המגוונים של הקהילות השונות בישראל. בתחום התכנון נערכו רפורמות חשובות. הגיעה העת לשנות את תפיסת ההתמודדות עם התכנון והפיתוח של היישובים הערביים. התפיסה המוצעת כאן מבוססת על פיתוח מאפשר במקום פיקוח מגביל. משמעות הדבר היא:

- א. שיתוף בתכנון היישוב הערבי ובייצור המרחב שלו
- ב. מעורבות ושיתוף באחריות על פיתוחו של היישוב הערבי הן בסוגיות פרוצדורליות והן בתהליך האישור והביצוע
- ג. הכרה בשונות ובמתן מענה דיפרנציאלי על פי הצרכים השונים של מקטע האוכלוסייה הספציפי

לאימוצה ויישומה של תפיסה חדשה כזאת בקרב מוסדות המדינה ובקרב האזרחים הערבים יש משמעות אסטרטגיות מרחיקות לכת גם בתחום תכנונם ופיתוחם של היישובים הערביים ותרומתם למערכת המדינתית הכללית בכל הקשור למרקם החיים בישראל. היא מציגה לא רק פתרונות קונקרטיים ואפשריים לקידום התכנון המרחבי, אלא גם מאפשרת את הידוק היחסים בתוך החברה הישראלית, בצד בניית כלים חיוניים לקידומה הכלכלי והחברתי, המאפשר שילוב ושיתוף מיטבי שוויוני של החברה הערבית המתפתחת במדינה.



# ביבליוגרפיה

- אבו עצה, ח'. (2012). **חינוך לערכים בחברה במשבר**. מכון מסאר למחקרי חינוך, ג'ת (בערבית).  
אגמון, ת'. (2016). **ניתוח מענקי האיזון ברשויות המקומיות בשנים 2014–2015**. מרכז המחקר והמידע, האגף לפיקוח תקציבי, הכנסת, ירושלים.
- אורבך, ג'. (2001). **יחסי שלטון מרכזי ומקומי בישראל בראי קרוואנים ומגורונים 1990–1992**. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- אורבך, ג'. (2004). **יסודות השלטון המקומי (יחידה 8 – ניהול ומנהל בשלטון המקומי**. האוניברסיטה הפתוחה, רעננה.
- אייזנשטיין, א'. (1997). **"חוק המקרקעין"**. בתוך: דלברי, מאיר. **ניהול נדל"ן**. הוצאת אוריאן, תל אביב, עמ' 57–134.
- אלימלך-מלכא, ל'. (2016). **מוכנות הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה בפריפריה הצפונית לרפורמה בחוק התכנון והבנייה על פי תיקון 101**. עבודת תזה לקבלת תואר מוסמך, המחלקה לגיאוגרפיה ומדעי הסביבה, אוניברסיטת חיפה, חיפה.
- אלכסנדר, א'. (2003). **זכויות תכנון; מסגרת מושגית**. במקום, ירושלים.
- אלתרמן, ר'. (1989). **נקודות תורפה במערכת התכנון והבנייה והדרכים לשפרן**. המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון, חיפה.
- אלתרמן, ר'. וסתו ת'. (2001). **עומת והסכמה ביד הלשון: יחסן של תכניות עירוניות ואזוריות למגור הערבי בישראל**. מרכז תמי שטיינמן למחקרי שלום, תל אביב.
- אלתרמן, ר'. וגבריאלי ע'. (2008). **בין מרכז קיצוני לביזור קמפני – ותכניות שבסמכות מקומית לפי חוק התכנון והבנייה**. מוסד שמואל נאמן, הטכניון, חיפה.
- אלתרמן, ר'. (2015). **"הבעלות הלאומית על המקרקעין: עת לבחינה מחדש"**. בתוך: חננאל, ר'. ואלתרמן, ר'. (עורכים). **נטורי קרקע**. הוצאת הקיבוץ המאוחד, תל אביב, עמ' 415–480.
- אלפסי, נ'. ופורטוגלי, י'. (2009). **מבנה חדש למערכת התכנון בישראל – הצעה**. המרכז ללימודים בינלאומיים ואזוריים, אוניברסיטת תל-אביב, תל-אביב.
- אוסצקי-לזר, ש'. וג'בארין, י'. (2016) (עורכים). **אזרחות על תנאי**. הוצאת פרדס, חיפה.
- בוימל י'. (2007). **צל כחול לבן: מדיניות הממסד הישראלי ופעולותיו בקרב האזרחים הערבים; השנים המעצבות**. הוצאת פרדס, חיפה.
- בן אליהו, נ'. (2006). **הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל**. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- בן-ברוך-שטרנברג, ד'. (2013). **התמודדות תכנונית של ישובים כפריים בדואים בגליל לאחר ההכרה בהשוואה לישובים כפריים יהודים וערבים**. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, אוניברסיטת חיפה, חיפה.
- בניטה, ר'. (2015). **רשויות מקומיות בישראל; מסמך רקע לוועדת הפנים והגנת הסביבה**. הכנסת, מרכז המחקר והמידע, ירושלים.
- במקום, והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, (2007). **עיקרון השוויון וסוגיית הייצוג ההולם במערכת התכנון**, נייר מדיניות, ירושלים.
- גאנס, א'. מוצטפא, מ'. (2013). **"מצוקותיו של השלטון המוניציפאלי הפלסטיני בישראל: המודרניזציה החלקית כמשנתה מסביר"**. בתוך: ג'בארין, י' ומ' מוסטפא (עורכים). **השלטון המקומי בחברה הפלסטינית בישראל: היבטים פוליטיים, ניהוליים ומשפטיים**. דיראסאת – המרכז הערבי למשפט, נצרת.

- ג'אנר-קלזנר, ד'. (1994). **ביזור התכנון ברשויות מקומיות ערביות בישראל**. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- ג'בארין, י'. (2007). **אסטרטגיה לפיתוח התעסוקה בקרב הערבים בישראל**, דו"ח מס' 1. הטכניון; מוסד שמואל נאמן, חיפה.
- גדיש, ד'. (1990). **קרקע ומפה**. יד בן צבי, ירושלים.
- גונן, ע'. וח'מאיסי ר'. (1992). **מגמות בתפרוסת האוכלוסייה הערבית בישראל**. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- גרא, ר'. (2018). **ספר החברה הערבית בישראל (9): אוכלוסייה, חברה וכלכלה**. מכון ון ליר, ירושלים.
- גרין, מ'. (1979). "תכנית לתפרוסת האוכלוסייה בישראל – מתודולוגיה בסיסית לגישור בין המצוי לרצוי". **תכנון סביבתי**, חוברת 26, עמ' 10-18.
- דאור-נקאש, א'. (2014). **הקמת ועדה מקומית לתכנון ובנייה באום אל-פחם: ניתוח כדאיות**, (דו"ח שלא התפרסם עדיין).
- דגן-בוזגלו, נ'. קונור-אטיאס, א'. (2013). **הרוכב הבינוני בישראל 1992-2010: תמונת מצב**. מרכז אדוה – מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל, תל אביב.
- יזומות קרן אברהם (2009). **החברה הערבית בישראל**, אוגדן מידע. יזומות קרן אברהם, ירושלים.
- היימן, ת'. (2013). **ביזור סמכויות תכנון לרשויות מקומיות בישראל – ניתוח רפורמות קודמות בחוק התכנון והבנייה**. חיבור לשם קבלת תואר מוסמך, האוניברסיטה העברית, ירושלים.
- היררכיית התכנון ומוסדות התכנון, מצגת של מנהל התכנון, קורס בודקי תוכניות, חיפה 11/2016.
- הרשקוביץ, א'. (2009). **תכנון מרחבי בישראל – פוליטיקה מעוגנת בקרקע**. המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון, חיפה.
- חרר, ע'. (2017). **חסמים בפני השגת וקידום צדק סביבתי בקרב האזרחים הערבים בישראל: ייעור ומחצבות כמקרי מבחן**. חיבור לשם קבלת התואר "דוקטור לפילוסופיה", החוג לגיאוגרפיה ולימודי סביבה, אוניברסיטת חיפה, חיפה.
- ח'מאיסי, ר'. (1990). **תכנון ושיוון בקרב הערבים בישראל**. המרכז הבינלאומי לשלום במזרח התיכון, תל-אביב.
- ח'מאיסי, ר'. (1993). **מתכנון מגביל לתכנון מפתח ביישובים הערביים בישראל**. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- ח'מאיסי, ר'. (1999). **תכנון ארצי בישראל, רציפות ותמורות: מבט על האוכלוסייה הערבית**. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- ח'מאיסי, ר'. (2004). **חסמים בתכנון יישובים ערביים בישראל**. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- ח'מאיסי, ר'. (2006). "הבעלות על הקרקע כחסם בפני פיתוח", בתוך: חסון, ש'. וקרייני מ'. (עורכים). **הערבים בישראל: חסמים בפני שוויון**. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- ח'מאיסי, ר'. (2007). **בין מנהגים לחוקים: תכנון וניהול הקרקע ביישובים הערביים בישראל**. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- ח'מאיסי, ר'. (2007). "מציבור מתנגד לציבור משתתף: מודל לתכנון מתארי המותאם תרבותית ליישובים הערביים בישראל". **אופקים בגיאוגרפיה**, חוברת 68-69, עמ' 116-140.
- ח'מאיסי, ר'. (2010). **חסמים בפני שיתוף הערבים במוסדות התכנון ובעיצוב המרחב הציבורי בישראל**. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- ח'מאיסי, ר'. (2012). "תכנון ארצי בישראל – רצף ותמורה: נקודת המבט של האוכלוסייה הערבית". בתוך: חסון, ש'. (עורך). **עיצוב המרחב בישראל: המפה היישובית והקרקעית**. המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, כתר וק"ל, ירושלים, עמ' 109-132.
- ח'מאיסי, ר'. (2016). **המרחב הציבורי וחזות היישובים הערביים בישראל – הסרת חסמים ומימוש אתגרי פיתוח**. המרכז היהודי-ערבי וקרן פרידריך אברט בישראל, אוניברסיטת חיפה, חיפה.

- ח'מאסי, ר'. (2016). "בין אדם לאדמה: הגרסה קניינית ותכנונית מבדילה", בתוך: אוסצקי-לזר, ש'. וג'בארין, י'. (עורכים). **אזרחות על תנאי**. הוצאת פרוס, חיפה, עמ' 243-272.
- ח'מאסי, ר'. (2016). "יציאה מגדרות ומתקרת הזכויות – סוגיות לעתיד הערבים בישראל", בתוך: **ישראל 2048 – חשיבה אסטרטגית לתכנון ופיתוח מרחבי**, מינהל התכנון והאוניברסיטה העברית, ירושלים, עמ' 75-92.
- ח'מאסי, ר'. (2017). **עשיית צדק: תכנון באמצעות יישום מנגנון רה-פרצלציה ביישובים הערבים**. המרכז היהודי ערבי וקרן פרידריך אברט בישראל, אוניברסיטת חיפה, חיפה.
- ח'מאסי, ר'. (2017). **צמיחת מעמדות הביניים והשפעתם על הרשויות המקומיות הערביות**. המרכז היהודי ערבי וקרן פרידריך אברט בישראל, אוניברסיטת חיפה, חיפה.
- ח'מאסי, ר'. ואומר, י'. (2017). **הממד המרחבי הפונקציונאלי של יחסי יהודים ערבים: מערים מעורבות למרחבים מעורבים**. המרכז היהודי ערבי וקרן פרידריך אברט בישראל, אוניברסיטת חיפה, חיפה.
- חסון, ש'. (2006). **חסמים בפני פיתוח ושוויון בין ערבים ליהודים בישראל: הצעה למסגרת חשיבה**. בתוך: חסון, ש'. וקרייני מ'. (עורכים). **חסמים בפני שוויון הערבים בישראל**. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים, עמ' 27-42.
- חסון, ש'. (2014). "מי שולט בעיר – הפוליטיקה של שותפות עירונית". בתוך: פנסטר, ט'. ושלמה, א'. (עורכים). **ערי המחור, תכנון וקיימות היום**. הוצאת הקיבוץ המאוחד, תל אביב, עמ' 146-164.
- חסון, ש'. (2015). "עיצוב המרחב בישראל בעידן של אי-ודאות". **הרשת הגיאוגרפית** (8), עמ' 15-39.
- טרכטנברג, א'. (2017). **הרשות לפיתוח הארץ (רשות הפיתוח-ר"פ): תכנון והקצאת מקרקעות במרחב העירוני בישראל 1950-1960**. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור, החוג לגיאוגרפיה, אוניברסיטת חיפה, חיפה.
- יפתחאל, א'. (2017). "תכנון משטר ההפרדה בישראל/פלסטין: משרון עד שרון", **תכנון**, כרך 14(1), עמ' 216-237.
- להבי, ס'. ורומנו, ג'. (2016). **כלכלת השלטון המקומי בישראל; ניתוח הפערים בין רשויות מקומיות בישראל**. המנהל לשלטון מקומי, משרד הפנים, ירושלים.
- לר יון, י'. (2014). "ערי המחור אל מול תכנון המחור". בתוך: פנסטר, ט'. ושלמה, א'. (עורכים), **ערי המחור, תכנון וקיימות היום**. הקיבוץ המאוחד, תל אביב, עמ' 131-145.
- לוסטיק א'. (1985). **ערבים במדינה היהודית: שליטה ישראלית במיעוט הערבי**, מפרש, תל אביב, 1985.
- מצטפא, מ'. (2005). "הבחירות המקומיות בקרב המיעוט הערבי הפלסטיני בישראל: התחקותה של החמולה ושקיעת המפלגות". בתוך: רכס, א'. ואוסצקי-לזר, ש'. (עורכים). **הבחירות המוניציפליות ביישוב הערבי והדרוזי (2003): חמולתיות, עדתיות ומפלגתיות**. תכנית קונרד אדנאואר לשתוף פעולה יהודי-ערבי, אוניברסיטת תל-אביב, תל אביב.
- מנאע, ע'. (2017). **נכבה והישרדות – סיפורם של הפלסטינים שנותרו בחיפה ובגליל, 1948-1956**. מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד, ירושלים.
- מנהל התכנון, (2017). **חוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965, כולל תיקון 116**. אפריל, משרד האוצר, ירושלים.
- מנהל התכנון, (2017). **שנתון התכנון 2016**. מנהל התכנון, משרד האוצר, ירושלים.
- סולל, א'. (1991). **התיחום הגיאוגרפי של גבולות הזכויות על קרקעות בארץ ישראל ומיפויים**. המרכז למיפוי ישראל, תל-אביב.
- סנד, א'. רוזנצבי, י'. ח'מאסי, ח'. ואבר-חבלה, ז'. (2016). **מחקר לבדיקת המדיניות הממשלתית כלפי האוכלוסייה הערבית במסגרת עבודת הרשויות המקומיות במגזר הערבי**. המכון לשלטון מקומי, תל אביב.
- עבאס, ע'. (2015). **השתלבות המעמד הבינוני הערבי במטרופולינים של תל אביב וחיפה**. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור, המחלקה לגיאוגרפיה האוניברסיטה העברית, ירושלים.
- עלי, נ'. ודעאס, ר'. (2018). **השכלה גבוהה בקרב המיעוט הערבי בישראל**. רסלינג, תל אביב.

- פוקס, ה'. ופרידמן-ווילסון, ת'. (2018). **השתלבות נשים ערביות בשוק העבודה: השכלה, תעסוקה ושכר**. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים.
- פייטלסון, ע'. (2006). "המלצות ועדת גדיש – הנושאים החשובים לא חדשים ואינם מחדשים". *קרקע* (61), עמ' 34-40.
- פייטלסון, ע'. (2010). "תכנון יוזם, תכנון רגולטיבי, פיתוח בר קיימא ומה שביניהם". בתוך: פייטלסון, ע'. (עורך). **תכנון ארצי, מחוזי ומטרופוליני בישראל**. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- פייטלסון, ע'. (2012). "תכנון פיזי בישראל: בין שלטון, חברה, הון וסביבה". בתוך: חסון, ש'. (עורך). **עיצוב המרחב בישראל: המפה היישובית והקרקעית**. המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, כתר וקק"ל, ירושלים, עמ' 87-108.
- פייטלסון, ע'. רזין, ע'. שטרן, א'. שמואלי, ד'. והיימן, ב'. (2015). **מערכות תכנון במדינות המערב: מחקר משווה ולקחים לישראל; דו"ח מסכם שלב ב'**: חקר מדיניות המערב. משרד הפנים, ירושלים, (לא התפרסם עדיין).
- קייס, נ'. (2012). **מצוקת הדיור והריסות המבנים בחברה הערבית בישראל – נייר עמדה משפטי**. קיראסאט, מרכז ערבי למשפט ומדיניות, נצרת.
- קיפניס, ב'. (1988). "אידיאולוגיות גאופוליטיות ואסטרטגיות רגיונאליות בישראל". *אופקים בגאוגרפיה*, חוברת 23-24, עמ' 35-54.
- קמיניץ, א'. (2016). **דין וחשבון, הצוות להתמודדות עם תופעת הבנייה הכלי חוקית (המוכר בשם דו"ח קמיניץ)**, ירושלים.
- רזין, ע'. (2003). **רפורמה בארגון השלטוני בישראל: בין ריכוז לבזוור, בין מסורתיות למדיניות**. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- רייטר, י'. (2013). **אוגדן המידע – החברה הערבית בישראל; סוגיית הקרקעות**, (פרק 5), יוזמות קרן אברהם, ירושלים.
- שנל י'. ופארס א'. (1996). **לקראת בנייה רוויה ביישובים הערביים בישראל**. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- שמאלי, ר'. (2013). **פוליטיקה בהליכי תכנון – גמישות יתרה למקבלי החלטות בהכרות תוכנית כתוכנית תשתית לאומית**. חיבור מחקר תיזה, בית הספר למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית, ירושלים.
- Akbar, J., (1988). *Crisis in the built environment: the case of the Muslim city*, Concept media, Singapore.
- Alterman, R., & Morris H., (1986). "Land Use Planning in Israel". in: N. Nicholas Patricios (ed.), *International Handbook on Land Use Planning*, Greenwood Press. pp. 119-150.
- Alterman, R., (2001). "National-Level Planning in Israel: Walking the Tightrope between Government Control and Privatization". in: Alterman, R., (ed.), *National-Level Planning in Democratic Countries: An International Comparison of City and Regional Policy-Making*. Liverpool University Press, Liverpool, pp. 257-288.
- Alterman, R., (2002). *Planning in the face of Crisis*. Routledge, London.
- Arrow Kenneth, J., Mnookin Robert, H., Ross Lee, Tversky Amos, Wilson Robert, B. (Eds). (1995). *Barriers to Conflicts Resolution*. W.W. Norton, New York and London.
- Coon, A., (1992). *Town Planning Under Military Occupation*. Aldershot, Dartmouth.
- Dubbink, W., (2003). *Assisting the invisible hand; Contested relations between market, state and society*. Kluwer Academic, Dordrech.
- Khamaisi, R., (1997). "Israeli use of the British Mandate planning legacy as a tool for the control of Palestinians in the West Bank". *Planning Perspectives*, vol.12, no. 3, pp. 321-340.
- Hackworth, J., (2007). *The Neo-Liberal City: Governance, Ideology and Development*. Cornell University Press, Ithaca.



- Harvey, D., (2008). "The Right to City". *New Left Review*, no. 53, pp. 23-40.
- Home, R. K., (1997). *Of Planning and Planning: The Making of British Colonial Cities*. Spon, London.
- Home, R. K., (2008). "An 'Irreversible Conquest'? Colonial & Postcolonial Land Law in Israel/Palestine". *Social & Legal Studies*, vol. 12 no.3, pp 291-310.
- Jordan, S., Wurzel, R. K., and Zito, A., (2005). "The rise of 'new' policy instruments in comparative perspective: Has governance eclipsed government?". *Political Studies*, vol.53 no.3, pp. 715-734.
- Lefebvre, H., (1991). *The Production of Space*, (Translated by Donald Nicholson-Smith), Blackwell Publishing; <https://thecharnelhouse.org/wp-content/uploads/2017/08/Henri-Lefebvre-The-Production-of-Space-1.pdf>
- Lefebvre, H., (1996). *Writings on Cities*. MA, Blackwell, Cambridge.
- Mckay, S., & Murray, M., (eds.), (2017). *Planning Law and Practice in Northern Ireland*. Routledge, London.
- Mees, H., (2017). "Local governments in the driving seat? A comparative analysis of public and private responsibility for adaptation to climate change in European and North-American Cities". *Journal of Environmental Policy & planning*, vol. 19 no. 4, pp. 374-390.
- Norris, P., (2011). *Democratic Deficit: Critical Citizen Revisited*. University Press, Cambridge, Cambridge.
- Rhodes, R. A., (2007). "Understanding governance. Ten year on". *Organization Studies*, vol. 28, no.8, pp. 1243-1264.
- Razin, E., (2015). District plans in Israel: Post-mortem?. *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 47, pp. 1-19.
- Sachs, W., (ed.) (1992). *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power*. Zed Book Ltd, Landon.
- Sager, T., (2016). "Activist Planning: A Response to the Woes of Neo-Liberalism?". *European Planning Studies*, vol. 24, no.7, pp.1262-1280.
- Shmueli, D.F., and Khamaisi, R., (2015). *Israel's Invisible Negev Bedouin: Issues of Land and Spatial Planning*. Springer Press, Switzerland.
- Tewdwr-Jones, M. (2008). "The Complexity of Planning Reform: A Search for the Spirit and Purpose of Planning". *The Town Planning Review*, vol. 79, no.6, pp. 673-688.
- Wheeler, S. M., (2010). "A New Conception of Planning in the Era of Climate Change". *Berkeley Planning Journal*, vol. 23, no.1, pp. 18-26.
- Wildavsky, A., (1973). "If planning is everything, maybe it's nothing". *Policy Science*, vol. 4, no.2, pp. 127-153.
- United Nations (2008). *Spatial Planning – Key Instrument for Development and Effective Governance with Special Reference to Countries in Transition*. Economic Commission for Europe. New York and Geneva.
- Van Kersbergen, K., and Waarden, B. F.,(2004). "Governance` as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy". *European Journal of Political Research*, vol. 43, pp.143-171.

- Van Straalen, F.M., Van Den Brink, A. and Van Tatenhove, J., (2016). "Integration and Decentralization: The Evolution of Dutch Regional Land Policy". *International Planning Studies*, vol.21, no. 2, pp. 148-163.
- Yiftachel, O., (1993). "Power Disparities in the Planning of the Mixed Region: Arabs and Jews in the Galilee, Israel". *Urban Studies*. vol. 30, no.1, pp.157-182.
- Yiftachel, O., (1994). "The dark side of modernism: Planning as control of an ethnic minority". in: *Postmodern cities and spaces*. Sophie Watson and Katherine Gibson, (eds.), Basil Blackwell, Oxford

## מקורות אינטרנטיים

- אתר משרד האוצר – מנהל התכנון, <https://www.gov.il/he/departments/iplan>
- אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2017, <https://www.cbs.gov.il/he/publications/Pages/2017/%D7%A9%D7%A0%D7%AA%D7%95%D7%9F-%D7%A1%D7%98%D7%98%D7%99%D7%A1%D7%98%D7%99-%D7%9C%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C-2017-%D7%9E%D7%A1%D7%A4%D7%A8-68.aspx>
- בנישה, רינת. בנייה בלתי חוקית והריסת מבנים בישראל. הכנסת, מרכז המחקר והמידע, [https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/56ee6d8d-f1f7-e411-80c8-00155d01107c/2\\_56ee6d8d-f1f7-e411-80c8-00155d01107c\\_11\\_7933.pdf](https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/56ee6d8d-f1f7-e411-80c8-00155d01107c/2_56ee6d8d-f1f7-e411-80c8-00155d01107c_11_7933.pdf)
- דין וחשבון ועדת חקירה ממלכתית לבידור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראליים באוקטובר 2000, <http://uri.mitkadem.co.il/vaadat-or/>
- דין וחשבון הוועדה לרפורמה במדיניות מקרקעי ישראל (ועדת רונן), 1997, [http://www.kkl.org.il/files/hebrew\\_files/machon-mediniut-karkait/karka-43/karka-43-1997-4.pdf](http://www.kkl.org.il/files/hebrew_files/machon-mediniut-karkait/karka-43/karka-43-1997-4.pdf)
- דין וחשבון הוועדה הציבורית לרפורמה במנהל מקרקעי ישראל (ועדת גדיש), 2004, [http://land.gov.il/doclib5/doch\\_gadish.pdf](http://land.gov.il/doclib5/doch_gadish.pdf)
- דין וחשבון צוות 120 הימים להתמודדות עם מצוקת הדירור ביישובי המיעוטים, יוני 2015, <https://mof.gov.il/Releases/Documents/120%20Days%20Report.pdf>
- דין וחשבון בנק ישראל לשנת 2016, מרס 2017, <https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/DocLib3/BankIsraelAnnualReport/%D7%93%D7%95%D7%97%20%D7%91%D7%A0%D7%A7%20%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C%202016/full2016.pdf>
- ד"ר ח ועדת ברנע, בחינת חסמים ניהוליים וארגוניים בתחום התכנון והבנייה, ירושלים; דצמבר 2011, <https://www.facebook.com/notes/357653384291669> דרוח-ועדת-ברנע
- ממשלת ישראל, דוח מסכם 2016, דיווחי ביצוע על החלטות הממשלה, 2017, <http://www.pmo.gov.il/policyplanning/mimshal/Documents/mesakem210617.pdf>
- ח'ורי, גקי, "לא בתוכניות: למה אין אף אזרח ערבי בתפקיד תכנוני משפיע?" הארץ, 26 במאי 2015, <https://www.haaretz.co.il/news/education/.premium-1.2644544>
- ח'מאסי, ראסם, השלטון המקומי הערבי: דילמות ואתגרים. הספרייה הווירטואלית של המרכז לטכנולוגיה חינוכית, <https://lib.cet.ac.il/pages/printitem.asp?item=15788>
- שנתון סטטיסטי לישראל, 2016; ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2016, <http://www.cbs.gov.il/shnaton67/shnaton67.pdf>

מנהל התכנון, דגשים מרכזיים לרפורמה בתכנון ובנייה. תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה. מנהל התכנון, משרד הפנים, ירושלים, 2014, <http://archive.bonim.pnim.gov.il/About/Documents/KeyHighlightsConstructionLicensingReform1114.pdf>, מרגלית, לילה, הדרך למדינה מתוקנת: ייצוג הולם בפקידות הבכירה. המכון הישראלי לדמוקרטיה, <https://www.idi.org.il/articles/18804>, 2017, צדיק, עמי, השלכות חברתיות וכלכליות של מצוקת הקרקע ביישובים הערביים. מרכז המחקר והמידע של הכנסת. עיבוד המרכז על נתוני מרכז השלטון המקומי, "נתונים פיזיים ודמוגרפיים, 2003 – שימושי קרקע (שטח/קמ"ר)", 2006, [https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/70bf8d55-f7f7-e411-80c8-00155d010977/2\\_70bf8d55-f7f7-e411-80c8-00155d010977\\_11\\_8289.pdf](https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/70bf8d55-f7f7-e411-80c8-00155d010977/2_70bf8d55-f7f7-e411-80c8-00155d010977_11_8289.pdf), שעלאן, חסן, "מצוקת דיור ביישובים הדרוזיים: המדינה זורקת אותנו לכביש", Ynet, 2015, [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4673006,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4673006,00.html)



ביישובים הערביים רווחת הדעה שלפיה התכנון הוא אקט שנכפה עליהם באמצעות מנגנוני הפיקוח של מערכת התכנון כזרוע של המדינה, על מנת לשלוט באזרחים וביישובים. התוצאה היא ניכור מתמשך בין מערכת התכנון בישראל לבין האוכלוסייה הערבית, אשר מייצר קונפליקטים ומתחים אזרחיים ולאומיים.

המחקר סוקר את הרפורמה בתכנון, ברישוי ובבנייה, שנכנסה לתוקף בשנים האחרונות, ובוחר את החסמים ואת רמת מוכנותם של היישובים הערביים לרפורמה. ממציא המחקר מראים כי נדרשת היערכות הן של הרשויות המקומיות והן של המדינה למימוש הרפורמה.

מטרת המחקר היא לעצב מדיניות חלופית וליצור "ארגז כלים" להגברת ההבנות במפגש בין הרשויות המקומיות הערביות, גופי התכנון המקומיים ומוסדות השלטון המרכזי. זאת, לצורך יצירת מערכת תכנונית הולמת לצרכים המיוחדים של היישובים הערביים. המחקר מציג המלצות מעשיות למימוש תפיסה חדשה העונה לצרכי האוכלוסייה הערבית, בהתחשב במהות הרפורמה בתכנון, ברישוי ובבנייה.

**פרופ' ראסם ח'מאיסי** הוא מתכנן ערים וגיאוגרף החוקר בתחומי גיאוגרפיה יישובית, תכנון ערים ויישובים, משטר המקרקעין וניהול משק המים והביוב. הוא פרופסור מן המניין בחוג לגיאוגרפיה ולימודי סביבה באוניברסיטת חיפה. בשנים 2007-2009 נבחר לנשיא האגודה הגיאוגרפית, ובשנת 2012 קיבל אות יקיר התכנון של איגוד המתכננים בישראל. ח'מאיסי משלב בין מחקר אקדמי, עבודה תכנונית ופעילות ציבורית, ומוביל בתחומי התכנון האלטרנטיבי בקרב האוכלוסייה הערבית הפלסטינית בישראל, בירושלים המזרחית ובגדה המערבית. פרסם ספרים בערבית, בעברית ובאנגלית, וכן מאמרים בכתבי עת מקומיים ובינלאומיים.

ISBN 978-965-92713-8-2



9 789659 271382