

## **אינג'אז - מרכז מקצועי לקידום הרשויות המקומיות הערביות**

**קייס נאסר, עו"ד**

**יוצאים לדרך:**

**השאלות והאתגרים בהכנת תכנית מתאר לישוב ערבי בישראל**

**פברואר 2015**

## על המחבר

עו"ד קייס נאסר, הוא עו"ד המתמחה בדיני תכנון ובניה ובדיני מקרקעין, נושא תואר ראשון במשפטים מהאוניברסיטה העברית, ותואר מוסמך במשפט ציבורי (מסלול מחקרי) מאוניברסיטת תל אביב, וכעת הוא דוקטורנט במשפטים באוניברסיטת תל אביב. עו"ד קייס נאסר הוא בעל ניסיון עשיר בענייני תכנון ובניה כשייצג לאורך שנים רבות קשת רחבה של גורמים העוסקים בתכנון ובניה ודיני מקרקעין כגון בעלי קרקעות, רשויות מקומיות מוסדות תכנון וארגונים ציבוריים. לעו"ד נאסר פרסומים מקצועיים רבים בתחומים אלה.

## תוכן עניינים

3	מבוא .....
3	ההליך התכנוני בתמצית.....
6	ייחודיות התכנון בישוב ערבי בישראל.....
6	ההיבטים הקשורים בבעלות ובחזקת הקרקעות בישוב.....
8	דפוס ותרבות הבניה וניצול הקרקע בישוב הערבי הממוצע.....
9	פרמטרים ארציים הקשורים בישובים הערביים .....
11	השאלות והאתגרים שבדרך.....
14	מיקומם של הרשות המקומית והציבור בהליך התכנוני.....
16	תכנית המתאר הכוללנית לערעה : מבט בוחן.....
20	סיכום .....

## מבוא

בעשור האחרון היינו עדים להליכי הכנת תכניות מתאר למספר ישובים ערביים בארץ. המדובר בתכניות שנערכו על ידי צוותי תכנון שנבחרו על ידי משרד הפנים וקודמו בהנחיית ועדות היגוי שכללו נציגי משרדי ממשלה שונים. המחקר אינו מתיימר לבקר תכניות אלה, או הצביע על מודל ההליך התכנוני הראוי לישוב ערבי. הוא אף אינו חותר להצביע על כשלים בהליכים התכנוניים שבוצעו עד כה בתכניות המתאר לישובים הערביים. מטרת המחקר הינה להדגיש את הייחודיות של התכנון בישוב הערבי הנבדל במידה רבה מתכנון בקרקע מדינה או בישוב יהודי. ייחודיות זו כפי שמתואר במחקר, מעמידה בפני העומלים במלאכת הכנת תכנית מתאר לישוב ערבי שאלות ואתגרים לא פשוטים שיש להידרש להם במהלך הכנת תכנית המתאר.

במסגרת המחקר אני לוקח את את הישוב ערערה שבאזור ואדי עארה כמקרה בוחן. לישוב נרקמת ממש בתקופה זו תכנית מתאר חדשה. אינגאז- מרכז מקצועי לקידום הרשויות המקומיות הערביות החל בהליכים לסייע לרשות המקומית בטיפול בתכנית המתאר. בתוך כך, קיימנו, אני ואנשי מקצוע מאינגאז, ובין היתר, מר אחמד מחאגנה, עו"ד עארף כרים, וגב' אינאס חורשיד- פאהום מפגשים ברשות המקומית ערערה בעניין תכנית המתאר. מטרת המפגשים היתה לסייע במתן כלים לאורגני הרשות המקומית המוסמכים להיות שותף אמיתי בעריכת תכנית המתאר, ולגבש את עמדתם בשאלות שמציבה תכנית המתאר.

על בסיס הניתוח האנליטי והתיאורטי במחקר, ולאחר התייחסות למקרה של הישוב ערערה, אחת ממסקנות המחקר הינה להגביר את השימוש ברשות המקומית כמקור מידע, כגורם מגשר וגורם מייצג. הדבר כמובן מצריך את העצמת הכלים שבידי הרשות המקומית, כשמרכז אינגאז פועל גם להבטחת תכלית זו.

## ההליך התכנוני בתמצית

על פי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: "חוק התכנון והבניה"<sup>1</sup>), קיימים מספר סוגים של תכניות: **תכנית מתאר ארצית** שמטרתה לקבוע את התכנון של שטח המדינה כולה.<sup>2</sup> **תכנית מתאר ארצית לתשתיות לאומיות** שהיא תכנית מתאר ארצית חלקית הכוללת הוראות של תכנית מפורטת, ושקובעת את התכנון של תשתיות לאומיות בשטח המדינה כולה או בחלק משטחה.<sup>3</sup> **תכנית מתאר מחוזית** שמטרתה "לקבוע את הפרטים הדרושים לביצוע תכנית המתאר

<sup>1</sup> **חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965**, פורסם ס"ח תשכ"ה מס' 467 מיום 12.8.1965 עמ' 307. ת"ט ס"ח תשכ"ו מס' 468 מיום 19.1.1966 עמ' 2 (להלן: "חוק התכנון והבניה").  
<sup>2</sup> **שם**, סעיף 49.  
<sup>3</sup> **שם**, סעיף 76ב.

הארצית במחוז וכל דבר שיש לו חשיבות כללית למחוז והעשוי לשמש מטרה לתכנית מתאר מקומית, ובכלל זה תנאים נאותים למחוז מבחינת הביטחון והתעסוקה".<sup>4</sup> **תכנית מתאר מקומית** שעניינה בתכנון המרחב המקומי, חלק ממנו או ישוב.<sup>5</sup> **תכנית מפורטת** הינה תכנית מתאר מקומית שקובעת את האלמנטים הדרושים להוצאת היתרי בניה כגון גובה הבניה, אחוזי הבניה, יעוד וקווי בניין, ורק תכנית הכוללת מרכיבים אלה מאפשרת הוצאת היתרי בניה.<sup>6</sup>

לפי חוק התכנון והבניה מטרות תכנית מתאר מקומית הן:

"61. **מטרות תכנית מיתאר מקומית הן:**

- (1) פיקוח על פיתוח הקרקע במרחב התכנון המקומי, תוך שמירה על ייעוד חקלאי של קרקעות המתאימות לכך;
- (2) הבטחת תנאים נאותים מבחינת הבריאות, התברואה, הנקיון, הבטיחות, הבטחון, התחבורה והנוחות ומניעת מפגעים על ידי תכנון הקרקע ושימוש בה, ובכלל זה ייחוד אזורים למגורים, לתעשייה, למסחר ולמבני ציבור לרבות מבני דת; לענין סעיף זה, "מבני דת" - לרבות מקוואות טהרה;
- (3) שמירה על כל בנין ודבר שיש להם חשיבות אדריכלית, היסטורית, ארכיאולוגית, וכיוצא באלה;
- (4) שמירה ופיתוח של מקומות חשובים מבחינת הטבע או היופי תוך הימנעות, ככל האפשר, מפגיעה בצמחיה, בערכי טבע, בנוף ובמורשת;
- (5) ייחוד שטחים ציבוריים פתוחים, לרבות לפארקים, לגנים ולגינות, הנותנים מענה לצורכי האוכלוסיה החזויה במרחב התכנון המקומי באופן הולם".<sup>7</sup>

בין התכניות הנ"ל קיימת הירארכיה תכנונית שלפיה תכנית מתאר מקומית כוחה יפה מתכנית מפורטת, אם לא נאמר אחרת בתכנית המתאר; תכנית מתאר מחוזית כוחה יפה מתכנית מתאר מקומית ומתכנית מפורטת אם לא נאמר אחרת בתכנית המתאר המחוזית; תכנית המתאר הארצית כוחה יפה מכל תכנית אחרת, אם לא נאמר אחרת בתכנית המתאר הארצית.<sup>8</sup> בהירארכיה זו קיימת **כפיפות נורמטיבית** שלפיה לא תאושר תכנית מפורטת הסותרת תכנית מתאר מקומית, לא תאושר תכנית מתאר מקומית הסותרת תכנית מחוזית, ולא תאושר

<sup>4</sup> שם, סעיף 55.

<sup>5</sup> שם, סעיף 61.

<sup>6</sup> שם, סעיף 145(ז).

<sup>7</sup> שם, סעיף 61.

<sup>8</sup> שם, סעיפים 129-131.

תכנית מתאר מחוזית הסותרת תכנית מתאר ארצית.<sup>9</sup> על פי החוק רק לאחר אישור תכנית מתאר מפורטת ניתן להוציא היתר בניה.<sup>10</sup>

תכנית נוספת שנוצרה במערכת התכנון הישראלית היא תכנית הנקראת **תכנית אב**. תכנית זו אינה תכנית סטטוטורית, קרי אינה מוגדרת בחוק התכנון והבניה והליכי אישורה אינם קבועים בחוק התכנון והבניה. המדובר בתכנית החותרת לקבוע, באופן כללי ועקרוני, את מדיניות התכנון במרחב מסוים. ההנחה היא שתכנית המתאר אמורה להיגזר מתכנית אב זו. ודוק: תכנית האב אינה מחליפה את הצורך בהכנת תכנית המתאר, וזו אינה קובעת את התוכן הסופי של תכנית המתאר שאמורה להיות מעוצבת באופן סופי לאחר מתן זכות ההתנגדות לציבור בהליכי הפקדת תכנית המתאר.

לפי חוק התכנון והבניה, הליך אישורה של תכנית מתאר מקומית נחלק לשלושה שלבים בעיקר: הכנה, הפקדה לצורך שמיעת התנגדויות והכרעה. לכל שלב משלבי התכנון משמעות. בשלב ההכנה התכנית הינה בגדר רעיון לתכנון, וכל עוד לא הודיע מוסד התכנון שמוסמך להפקיד את התכנית על הכנת התכנית ועל מתן הוראות להגבלת מתן היתרי בניה כאמור בסעיפים 77-78 לחוק התכנון והבניה, התכנית שבהכנה לא מגבילה את כוחו של הפרט לנצל את היעוד התקף על ידי הוצאת היתרי בנייה או אישור תשריטי חלוקה בהתאם לתכנית התקפה.<sup>11</sup> שלב ההפקדה הוא השלב השני. בשלב זה נשמעות התנגדויות על התכנית, ככל שהוגשו, ומוסד התכנון מחווה את דעתו בצורה סופית אם לאשר או לדחות את התכנית. השלב השלישי תחילתו בכניסת התכנית לתוקף לאחר אישורה והיא תישאר בתוקף עד לשינויה או ביטולה.<sup>12</sup> לגבי תכניות מתאר מקומיות ומפורטות שסמכות אישורן נתונה לוועדות המקומיות ולוועדות המחוזיות ולגבי תכניות מתאר מחוזיות שעוסקות בתכנון המחוז, ניתנת לכל הרואה עצמו נפגע מהתכנית להתנגד לה לאחר שתופקד לעיון הציבור.<sup>13</sup> זכות זו אינה עומדת לציבור בכל הנוגע לתכנית מתאר ארצית.

יש לציין כי עובר להפקדת התכנית, קרי כאשר התכנית עדיין בשלב הכנה, החוק לא מאפשר לכל המעוניין להתנגד לתכנית. זאת, למרות שהפקדת התכנית מלמדת כי התכנית מקובלת באופן עקרוני על מוסד התכנון שהפקיד אותה, ולכן יכולת הציבור להשפיע על התכנית

<sup>9</sup> ערר 34/11 הועדה המקומית לתכנון ובניה טייבה ואח' נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה מרכז, החלטת ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה מיום 27.2.2012. ראה גם את הפסיקה המובאת שם: ע"מ (תל אביב-יפו) 1028/98 קרן תורה ועבודה נ' הועדה המחוזית לתכנון ולבניה; עת"מ (תל אביב-יפו) 1699/05 חברת עמיטקס את אמדאי (1991) תל אביב בע"מ ואח' נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז מרכז; עת"מ (ירושלים) 629/07 עבד אלמג'יד סורכי ואח' נ' יו"ר הועדה לתכנון ולבניה מחוז ירושלים ואח'; בג"צ 1636/92 העמותה לשמירת איכות נ' הועדה המחוזית (פורסם בנבו).

<sup>10</sup> סעיף 145(ז), חוק התכנון והבניה.

<sup>11</sup> ערר (מחוז מרכז) 164/11 ד"ר פהים חאג' יחיא נ' הועדה המקומית לתו"ב בטייבה, מיום 7.9.11, ואת הפסיקה המובאת שם: בג"ץ 236/70 חממה נ' ראש העירייה, פ"ד כח(1) 113; ע"א 3466/09 משקו שיווק בע"מ (1995) נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה פתח תקווה, (פורסם בנבו).

<sup>12</sup> על חשיבות שלבי חייה של התכנית ראה ע"א 8265/00 שופרסל בע"מ נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה, פ"ד נו(5), 885.

<sup>13</sup> חוק התכנון והבניה, סעיפים 89 ו-100.

מאוד מצומצמת.<sup>14</sup> יש לציין כי בשנים האחרונות התחזקה המגמה לאפשר שיתוף לציבור עוד בשלביו המוקדמים של התכנון אך טרם עוגן בחקיקה מפורשת.<sup>15</sup>

### ייחודיות התכנון בישוב ערבי בישראל

אחוז האזרחים הערבים במדינת ישראל עומד על 20.6% בערך מכלל האוכלוסייה.<sup>16</sup> במדינת ישראל קיימים כ-1,200 יישובים, מתוכם 137 יישובים ערביים. השטחים המוניציפליים של היישובים הערביים מתפרסים על פני כ-2.5% בלבד משטח מדינת ישראל. האזרחים הערבים מחזיקים בכ-3.5% מכלל שטחי המדינה.<sup>17</sup> מרבית הקרקעות ביישובים הערביים בארץ היא בבעלות פרטית.

ליישובים הערביים קיימים היבטים מסוימים שמבדילים את התכנון בהם מתכנון בקרקע מדינה או בישובים יהודיים. היבטים אלה קשורים, בין היתר, בזהות הבעלות בישוב, תרבות ודפוס הבניה בישוב ובחזון הקשור בכל ישוב וישוב ואף ביישובים הערביים בכלל. כפי שיוסבר בהמשך, היבטים אלה מעמידים בפני צוות התכנון ומוסדות התכנון העומלים על הכנת תכנית מתאר לישוב שאלות ואתגרים המחייבים דיון אמיתי בטרם תיערך תכנית המתאר.

### ההיבטים הקשורים בבעלות ובחזקת הקרקעות בישוב

כאמור, הבעלות בקרקעות בישובים הערביים היא במרביתה בבעלות פרטית. אין המדובר בבעלות פרטית רגילה. לבעלות זו תנאים מיוחדים. תנאים אלה משתנים מישוב לישוב ומזמן לזמן. להלן אמנה חלק מההיבטים הרלוונטיים:

א. **מרשם המקרקעין אינו משקף את כל בעלי הזכויות** - במקרים רבים החזקה בקרקע בפועל אינה משקפת את הבעלים. המחזיק בקרקע, בין שרכש את הקרקע ובין שקיבל אותה בירושה, לא מקפיד, מטעמים שונים, לרשום אותה על שמו בלשכת רישום המקרקעין.<sup>18</sup> בעקבות זאת, לעיתים רבות מרשם המקרקעין אינו משקף את זהות בעלי הזכויות בקרקע לאשורה.

<sup>14</sup> ש' אמרני, חוק ואתיקה בתהליכי התכנון והבניה בישראל, **מקרקעין** ה/4 (יולי 2006) 29, עמ' 41.  
<sup>15</sup> "מעורבות הציבור בהליכי התכנון בישראל", במקום מתכננים למען זכויות תכנון, המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי (מרץ 2008).  
<sup>16</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "סקר המצב הדימוגרפי בישראל לשנת 2011", מיום 1.13.14.  
<sup>17</sup> עמותת סיכוי, דו"ח מדד השוויון בין האזרחים היהודים והערבים בישראל (עלי חידר עורך), 2008.  
<sup>18</sup> ר. ח'מאסי **בין מנהגים לחוקים: תכנון וניהול הקרקע ביישובים הערביים בישראל** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים, 2007), עמ' 51.

ב. **קרקעות ללא חלוקה סטטוטורית** - הבעלות בשיעור רב מהקרקעות במגזר הערבי משותפת (מושאע). הדבר נובע, ברוב המקרים, מכך שהקרקע עברה מאדם ליורשיו, וכך יש לכל יורש חלק בקרקע. מדובר במצב של שותפות במקרקעין לפי חלוקה מוסכמת בשטח אם כי לא סטטוטורית.<sup>19</sup> חלוקת הקרקע למגרשים מחייבת הליך פירוק שיתוף, בין בהסכם בין השותפים ובין על פי צו בית משפט.<sup>20</sup> בנוסף, חלוקת המקרקעין בין בדרך חלוקה מוסכמת בין בעלי הזכויות ובין על פי צו בית משפט במסגרת תביעה לפירוק שיתוף, חייב לקבל את אישור וועדות התכנון והבניה המוסמכות.<sup>21</sup>

ג. **קרקעות בשטח בנוי (לא מוסדר)** - במספר יישובים ערביים בארץ טרם נערכו הליכי הסדר מקרקעין בשטח הבנוי של הישוב. השטח הבנוי הוא למעשה הגרעין ההיסטורי של היישוב. בשטח כזה, אין חלקה ואין גוש. גבולות החלקות הם הגבולות הפיזיים בשטח או הגבולות המוסכמים בין בעלי העניין- השכנים. מדובר במקרקעין לא רשומים שלא מופיעים כלל בלשכת רישום המקרקעין, והסדרתם מחייבת נקיטה בהליך "רישום ראשון".<sup>22</sup>

ד. **חלוקת הבעלות ביישובים הערביים אינה שוויונית** - הבעלות הפרטית בקרקעות אינה שווה בין כל התושבים. ניתן למצוא אדם שאין לו קרקע כלל או שיש לו רצועת קרקע קטנה, ולמצוא באותו היישוב אדם המחזיק בעשרות או מאות דונמים. בעקבות התעלמות מנתון זה או אי-שקילתו כראוי, יכול להיווצר מצב, לפיו אדם שאין לו אלא דונם אחד ושמתין שנים שהמגרש שלו יופשר, סוף סוף, לבנייה, מגרשו ייקבע בתכנית החדשה כקרקע חקלאית או כשטח ציבורי. ואילו, האחר בעל עשרות הדונמים, יהנה מכך שכל קרקעותיו או מרביתן ייכנסו לאזור המגורים שנקבע בתכנית.<sup>23</sup> יתרה מכך, בישוב ערבי מסוים ניתן למצוא כי נתח מהקרקעות הוא בבעלות ובחזקת גורמים שאינם, בכלל, מתושבי הישוב.

ה. **ההחלטה לגבי ניצול הקרקע היא בידי בעל הקרקע** - מעצם היותה קרקע פרטית הרי ההחלטה אודות היקף ניצול זכויות הבנייה בה לפי תכנית מאושרת, ואף העיתוני של ניצול הזכויות, הם בידי בעל הקרקע. מותר להניח גם שההחלטה לגבי ניצול הקרקע או היקף הניצול קשורה ליכולתו הכלכלית של בעל הקרקע ובכוחו הכלכלי לנצל את

19. חימאיסי חסמים בתכנון ביישובים ערביים בישראל 21 (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים, 2004), עמ' 25.  
 20. חוק המקרקעין, ה"ש 2 לעיל סעיף 38.  
 21. חוק התכנון והבניה סעיף 143. ראה גם בעניין זה: י. ויסמן בספרו **דיני קניין - בעלות ושיתוף**, (תשנ"ז-1997), עמ' 301, 310; מ. בניאן בספרו **דיני מקרקעין - עקרונות והלכות**, עמ' 580; ע"א 348/77 הממונה על המרשם נ' ג'רגורה ואח', פ"ד לג(2) 493 (1979.29.4).  
 22. רות שר שלום, **סוגיות ברישום המקרקעין בחברה העברית בישראל, מיפוי חסמים והמלצות מדיניות**, הוצאת עמותת סיכוי, יוני 2012, עמ' 21.  
 23. ר. חימאיסי חסמים בתכנון ביישובים ערביים בישראל 21 (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים, 2004), עמ' 25.



הזכויות המותרות לפי התכנית. לאור זאת, קיימים מקרים רבים שבהם התכנית התקפה אפשרה היקף זכויות בנייה מסוים, אך בפועל בעל הקרקע ניצל שיעור קטן יותר מההיקף המותר, או שלא ניצל בכלל.<sup>24</sup>

לצד הבעלות הפרטית בקרקעות, כמעט בכל הישובים הערבים, קיימים קרקעות שהם לא בבעלות פרטית. מדובר בעיקר בקרקעות שבבעלות המדינה או זרועותיה, כגון מינהל מקרקעי ישראל (כיום רשות מקרקעי ישראל) רשות הפיתוח והימנותא. זהות הבעלות הלא פרטית בישוב, ואף היקף הקרקעות, שונים מישוב לישוב.

### **דפוס ותרבות הבניה וניצול הקרקע בישוב הערבי הממוצע**

לחלק רב מהישובים הערביים תרבות בניה וניצול קרקע הנבדלים מאלה שבמגזר היהודי. להלן אמנה חלק מהם:

א. **בנייה צמודת קרקע**- הבניה בישובים הערביים מתאפיינת, בעיקר, בבנייה צמודת קרקע. הבניה הטיפוסית ביחידת קרקע היא בניית בית למשפחה בכל מגרש. אף תרבות הדיור המשותפת, קרי מגורים בבית משותף, טרם טופחה והתפתחה בחלק רב מהישובים הערביים, ברמה הקיימת בישובים הלא ערביים. הדבר קשור לעצם תפיסת הקרקע הפרטית כמתחם עצמאי של בעל הקרקע.

ב. **היעדר שוק נדל"ני**- במרבית הישובים הערביים לא ניתן לזהות תנועה קבועה ופעילה של סחר בקרקעות, בין למכר ובין לשכירות. להיעדר שוק כזה סיבות רבות. שילוב נתון זה עם קיומו של מחסור אדיר ביחידות דיור ביישובים הערביים גורמים לכך שתושב ערבי, ככלל, בונה על הקרקע שלו, גם אם הקרקע אינה מיועדת רשמית לבנייה. זאת, משום שקרקע זו היא הקניין היחידי שיש לו ושבאמצעותו הוא יכול לבנות את ביתו. כלומר, בהיעדר חלופות לקרקע ולדיור נאלץ התושב הערבי לנצל אך ורק את הקרקע שלו לבנייה, למרות שהיא יכולה לא להיות מיועדת לבנייה למגורים. בנוסף, היעדר מסחר מאורגן בקרקעות, שבמסגרתו יוכל להפיק טובות הנאה, בין מכירה קרקעות ובין בהשכרתן, לא מעודד את התושב הממוצע לנצל את הקרקע שלו לבנייה רבת יחידות או לבנייה רוויה שבנויה על רווח כלכלי לבעל הקרקע, והוא בוחר בסופו של יום לחזור לדפוס הקלאסי של הבניה הרגילה.

<sup>24</sup>. ק. נאסר, מצוקת הדיור והריסות מבנים בחברה הערבית בישראל: מכשולים נוכחיים והמלצות לשינוי, דיראסאת - מרכז ערבי למשפט ולמדיניות (2012), עמ' 36-37.

ג. **שיעור גידול האוכלוסיה בחברה הערבית** - שיעור גידול האוכלוסיה הערבית בישראל גדול יותר מהמגזר היהודי, והוא עומד על כ- 2.4% לעומת שיעור של- 1.8% בערך בקרב האוכלוסיה היהודית.<sup>25</sup> אף בתוך החברה הערבית עצמה, שיעור גידול האוכלוסיה שונה ממגזר למגזר, כשהאוכלוסייה המוסלמית היא בעלת שיעור הגידול הגדול ביותר מבין אוכלוסיות המגזר הערבי. לפי התחזית, בסוף שנת 2035 תמנה מדינת ישראל 9.9-7.7 מיליון נפש מזה אוכלוסיית היהודים 7.4-9.3 מיליון, והאוכלוסייה הערבית תמנה 2.9-2.3 מיליון נפש.<sup>26</sup>

ד. **קיומה של בניה ללא היתר** - מותר להניח כי תכנון בקרקע ריקה ופנויה גמיש יותר מאשר תכנון בשטח בנוי או שבנוי בחלקו. בפועל, כמעט בכל ישוב ערבי קיים נתח של בנייה ללא היתר. בעיני התושבים, בניה זו בוצעה ללא היתר מחמת כורח שנועד לתת קורת גג ומענה למשפחות בצל מחדל של רשויות התכנון מהבטחת התכנון הנדרש להוצאת היתרי בניה. בעיני החוק, המדובר בעבריינות בניה שיש לעמוד על אכיפת החוק בעניינה.<sup>27</sup> כך או כך, בניה זו בוצעה לפני קיומה של תכנית מתאר. כלומר, הכנת תכנית מתאר לרבות הפשרת קרקעות לבניה, הקצאת דרכים ושטחי ציבור, תבצע כשקיימת כבר בנייה בשטח או בחלק ממנו.

### **פרמטרים ארציים הקשורים בישוים הערביים**

תכנון הישובים הערביים, ככלל הישובים בארץ, כפוף למדיניות התכנון הארצית ומדיניות התכנון בכל מחוז. תכנון זה מגולם בתכניות המתאר הארציות ובתכניות המתאר המחוזיות. מצד שני, קיימים מאפיינים הקשורים בישוים הערביים עצמם ותפיסתם לתכנון הרצוי בשבילם. בין היתר, אבקש להדגיש את העניינים הבאים:

א. **מדיניות העיור הארצית** - המדיניות הארצית מגולמת, בין השאר, בתמ"א 35 - תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור.<sup>28</sup> תכנית זו מעודדת עיור. ניתוח לתפיסת התכנון המגולמת בתכנית זו מלמדת כי התכנית מעדיפה את העיר על פני הכפר.<sup>29</sup> כמו כן, התכנית מכוונת את עיקר הפיתוח למרקמים עירוניים וחותרת לצמצום תופעת הפרבור. בפועל, חלק רב מהישובים הערביים, או הישוב הערבי הטיפוסי, עדיין משמר מודל של כפר

<sup>25</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "סקר המצב הדימוגרפי בישראל לשנת 2011", מיום 14.1.13.

<sup>26</sup> ש.ס.

<sup>27</sup> רע"פ 2885/08 הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, תל-אביב-יפו נ' מוסא דכה (22.11.09), ראה גם: ע"ם 65/13 הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה, חיפה נ' נאות מזרחי בע"מ ואח' (7.7.13); בג"ץ 8171/09 עבאס חסן יוסף יוסף, ראש מועצת הכפר אל ג'אניה ואח' נ' מועצת התכנון העליונה במינהל האזרחי ואח' (20.11.11); הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 8.115 בנושא "בקשה לדחיית דיון בהליכים פליליים בשל הגשת בקשה להיתר בנייה או תכנית", מיום 24.1.01.

<sup>28</sup> תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה לשימור ולפיתוח, מס' 35, אושרה על ידי ממשלת ישראל בהחלטתה מיום 4467 מיום 27.11.2005.

<sup>29</sup> פרוטוקול הוועדה לנושאים עקרוניים של המועצה הארצית לתכנון ובניה, מיום 27.1.2009 בנושא "מסמך מדיניות בנושא מוקדי מסחר מחוץ ובשולי הערים".

או של ישוב כפרי. יתרה מכך, חלק רב מהישובים הערביים מצויים בפריפריה והם מצויים ב"מרקמים מוטי שימור" או ב"מרקמים כפריים".

ה. **צמצום פערים בין המגזרים** - אחת ממטרות התכנון הארצי, כפי שהוצהר על כך בתמ"א 35, היא לצמצם פערים בין חלקי האוכלוסיה השונים. תמ"א 35 חותרת ל"מתן מגוון אפשרויות פיתוח בהתאם לאופי המרקם, על מנת לענות על הצרכים של מגזרי אוכלוסיה שונים, תוך צמצום פערים בין מגזרים ובין אזורי הארץ השונים". כלל הישובים הערביים סובלים ממצב כלכלי- חברתי נמוך. הממוצע המגזרי של הישובים הערביים מצוי באשכול 2.7 מתוך 10, בעוד שהישובים היהודיים מצויים באשכול 6-7.<sup>30</sup>

ב. **פיתוח החברה הערבית בישראל - הפרדה או התבוללות?** ניתן לזהות הפרדה בין הישובים הערביים לבין הישובים היהודים, במובן זה, שהישובים הערביים מכילים אך אוכלוסיה ערבית ואילו הישובים היהודים מכילים רק אוכלוסיה יהודית, להוציא את הערים הגדולות ואת הערים המעורבות שמכילות בקרבן גם שיעור מסוים של תושבים ערביים. התנועה הקיימת של הגירת זוגות צעירים ערביים לערים יהודיות כמו נצרת עילית או כרמיאל, לדוגמא, אינה חלק מתכנית ארצית, אלא קשורה בטעמים אחרים, ובין היתר, חיפוש הזוגות הצעירים הערביים לרמת חיים יותר טובה יחסית. יתרה מכך, במסגרת הקמת ישובים חדשים בארץ מסתמנת מגמה של הקמת ישובים לשירות מגזר מסוים, כגון אישור הקמת ישוב בנגב למגזר החרדי בלבד (ישוב כסיף)<sup>31</sup> או אישור עיר ערבית חדשה בצפון.<sup>32</sup> לרקע זה חשיבות לבניית החזון של הישוב.

ג. **היחסים בין הציבור הערבי לרשויות השלטון** - לאחר הקמת המדינה, הופקעו שטחים נרחבים מהישובים הערביים בארץ. חלק מהם לצורך הקמת ישובים יהודיים. הרוב היהודי ראה בתכניות אלה כמו "יהוד הגליל" מטרה לגיטימית. לעומת זאת, תכניות אלה נתפסו בקרב הציבור הערבי כתכניות פוגעניות שנועדו לשרת רק את הרוב היהודי במדינה על חשבון זכויותיהם. הדבר הביא להתגברות מחאותיהם של הערבים נגד נחיתות זו של מעמדם.<sup>33</sup> לכך יש להוסיף גם את נושא הריסת הבתים. למרות שבעיני המדינה הריסת מבנה היא פעולה של אכיפת חוק גם אם היא בקרקע פרטית, הרי בעיני מרבית האזרחים מתקבלת פעולת ההריסה, במיוחד כשהבניה היא על קרקע פרטית, במחאה וגינוי קשים

<sup>30</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לוח 2, "המועצות המקומיות והעיריות, לפי סדר עולה של המדד החברתי- כלכלי, דירוג ושידוך לאשכול", 2013, זמין ב-: [http://www.cbs.gov.il/publications/local\\_authorities06/pdf/t02.pdf](http://www.cbs.gov.il/publications/local_authorities06/pdf/t02.pdf)

<sup>31</sup> תכנית מתאר מחוזית - תמ"מ 4/ 14 / 23 / 3 - ישוב עירוני כסיף בצומת תל ערד, החלטת ועדת המשנה לנושאים עקרוניים של המועצה הארצית לתכנון ובניה מיום 13.1.15.

<sup>32</sup> תכנית מתאר ארצית- תמ"א 44- מתחם עירוני חדש לאוכלוסיה הלא יהודית בצפון הארץ, החלטת המועצה הארצית לתכנון ובניה מיום 4.11.14.

<sup>33</sup> ועדת החקירה הממלכתית לבידור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000, **דין וחשבון** (אוגוסט, 2003), פרק א', פסקאות 4-10.

ביותר. חלק רב מהציבור רואה בכך כלי כוחני לדיכוי האזרחים הערביים. לא בכדי גם שכמעט בכל בית שעומד בפני סכנת הריסה מיידית מוקם "אוהל מחאה" שמביא לחצריו מדי ביומו עשרות אנשים שבאים להביע הזדהות עם בעל המבנה ולגנות את כוונת הרשויות להרוס את המבנה. מטעמים אלה ואחרים ניתן לאמר כי במקרים רבים היחס בין הציבור הערבי למוסדות התכנון מלווה בחששות ולעתים מסוימות באי אמון. לרקע זה השפעה על השתתפות הציבור בהליך התכנוני.

## השאלות והאתגרים שבדרך

הגישה שהוצגה על ידי המלומדים צרצ'מן וסילברמן היא שהתכנון נחלק לשלושה שלבים: שלב הגדרת המטרות שבו יש לשקול מטרות חברתיות לצד המטרות המרחביות, הסביבתיות, התחבורתיות והכלכליות; שלב גיבוש התכנית שבו יוצאים לאיסוף וניתוח נתונים על האוכלוסיה של המקום, מבררים את הצרכים וההעדפות של הקבוצות השונות ובוחנים חלופות שונות והשלב השלישי הוא שלב הערכת התכנית על ידי מוסדות התכנון טרם אישורה הסופי, והוא השלב שבו ניתנת הזכות החוקית לציבור להגיש התנגדויות ובצורה זו לספק עיון חוזר על השלכות התכנית בהיבטים החברתיים, הסביבתיים והפיזיים.<sup>34</sup>

בישום שלושת שלבי התכנון, יש לקחת בחשבון את המאפיינים הנ"ל אשר מבדילים את התכנון ביישובים הערביים. מאפיינים אלה הופכים את משימת הכנת תכנית מתאר לישוב ערבי למשימה לא פשוטה ומורכבת. מאפיינים אלה משפיעים על התכנון בכל שלביו, בשלב גיבוש תכנית המתאר בצורה רעיונית, בשלב יציקת התוכן של התכנית עם הפקדתה ואישורה בהמשך ואף בשלב מימוש התכנית. לדעתי כל אחד מהמאפיינים הנ"ל וכולם יחד מציבים בפני צוות התכנון ומוסדות התכנון העומלים על הכנת תכנית מתאר שאלות ואתגרים.

**בקשר למאפיינים הקשורים בבעלות הפרטית בקרקע,** מאפיינים אלה משליכים על שיעור ניצול הקרקעות ומימוש הקרקעות המופשרות לבנייה. מאפיינים אלה משליכים גם על יישום מודלים תכנוניים, שמוסדות התכנון ממליצים לקדם, כגון בנייה רוויה. מטרתו של מודל הבנייה הרוויה הינה, בעיקר, לאפשר ניצול יעיל ביותר של הקרקע, במדינה שהשטח שלה ממילא אינו גדול. הדבר אף משליך על אישור ומימוש תכניות לאיחוד וחלוקה שהפך למודל המקובל בתכניות המתאר החדשות במגזר הערבי. לפי מודל זה תכנית המתאר מחלקת את הקרקעות שיעדה לבנייה למתחמים, וקובעת כי תנאי למתן היתר בניה בכל מתחם הוא אישור תכנית איחוד וחלוקה. תכנית זו מתייחסת לקבוצת חלקות כיחידה אחת ומחלקת אותה מחדש למגרשי בנייה

<sup>34</sup> א' צרצ'מן, א סילברמן "שיקולים חברתיים בתכנון מרחבי", 2012, עמ' 19-21.

לאחר הפרשת שטחים לדרכים ולצרכי ציבור. המדובר בשינוי תכנוני וקנייני לקרקע בעת ובעונה אחת. מודל זה מכוון להבטחת צדק חלוקתי בין בעלי החלקות השונים, כך שהם ישאו בצורה שוויונית בנטל הדרוש להפרשת שטחים לצרכי ציבור.

השאלה היא כיצד אמורים צוות התכנון ומוסדות התכנון להתמודד עם מאפיינים אלה במסגרת תכנית המתאר? האם הם, בכלל, צריכים להתחשב במאפיינים הני"ל, שיכולים להיות שונים מישוב לישוב, או שהם צריכים לתכנן את הקרקע בהתעלם ממבנה ותנאי הבעלות והחזקה בקרקע, ועד כמה?

האם על מוסד התכנון להתחשב בחלוקות מוסכמות בקרקע על אף שלא נרשמו בספרי המקרקעין? יש לציין כי גישת הוועדה המחוזית לתכנון ובניה בחיפה למשל היא לא להתחשב בחלוקות מוסכמות ומבחינתה חלוקות אלה ככל שקיימות אינן מחייבות את מוסד התכנון.<sup>35</sup>

זאת ועוד, האם מוסד התכנון אמור להתערב בהבדלים הקיימים בין התושבים מבחינת הבעלות בקרקע, כאשר אין שוויון בין התושבים בשיעור הבעלות הפרטית בקרקע? המדובר בעניין חשוב משום שהפרשת קרקעות לבנייה במקום מסוים יכולה להעצים משפחות מסוימות ובכך להגדיל את הפערים החברתיים בינם לבין משפחות אחרות באותו ישוב. האם על מוסד התכנון להתערב בעניין זה, ואם כן מה הכלים שלו לעשות זאת?

שאלה נוספת קשורה לאופן ניצול הקרקעות הלא פרטיות בישוב שבבעלות המדינה או זרועותיה. האם לנצל אותם לבנייה לזוגות צעירים או לשטחי הציבור? מצד אחד, המדובר בקרקעות שהליך יעוד לבנייה וניצולם בפועל לכך מהיר וקצר דבר שיכול לתת מענה מהיר למצוקת הדיור בישוב. מצד שני, ניצול קרקעות אלה לשטחי ציבור ולהקמת מבני ציבור יכול להקל על מימוש תכניות האיחוד והחלוקה שבנויות על הפרשה לצרכי ציבור מבעלי הקרקעות. בנוסף, כיצד מוערך ניצול קרקעות אלה במסגרת קביעת הפרוגרמה של התכנית וקביעת מכסת יחידות הדיור הדרושה לישוב?

**בקשר למאפיינים הקשורים בדפוס ותרבות הבנייה והתכנון בישוב הערבי, מאפיינים אלה מעמידים בפני צוות התכנון שורה של שאלות מורכבות. בין היתר, נשאלת השאלה האם תכנית המתאר אמורה לשנות תרבות חיים ודפוסי בנייה מושרשים וכיצד הדבר אפשרי, או שמא על התכנון לשמר את התרבות?**

<sup>35</sup> החלטת ועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז חיפה מיום 8.2.2011 בנושא תכנית המתאר של ישובי המועצה המקומית מעלה עירון- מוסמוס, מושריפה וביאדה (ענ/960).

זאת ועוד, האם על מוסדות התכנון להתערב בשוק הקרקעות בישובים הערביים וליצור במסגרת תכנית המתאר תנועות שיאפשרו או יתמרצו סחר בקרקעות? אם וככל שצריכה תכנית המתאר להתערב בתרבות הבניה וניצול הקרקע הקיימים, אזי מהם התמריצים שאמורה תכנית המתאר להבטיח לתושב על מנת שיהיה לו כדאי יותר לאמץ את תפיסות התכנון המודרניות של בנייה רוויה או של תכניות איחוד וחלוקה?

כמו כן, האם על מוסד התכנון להתחשב בבניה ללא היתר שהיתה ערב הכנת תכנית המתאר, עד כמה ומה התנאים לכך? יש לציין כי במספר תכניות אפשרה הוועדה המחוזית לתכנון ובניה בחיפה להכשיר מבנים קיימים שהיו ערב הפקדת התכנית.<sup>36</sup>

מרכיב הזמן גם הוא חשוב לצורך בחינת השלכת המאפיינים הנ"ל על התכנון. כיום, מודל התכנון בישובים הערביים הוא תלת-שלבי: תכנית אב, לאחר מכן תכנית מתאר ולאחר מכן תכניות מפורטות לאיחוד וחלוקה. רק לאחר אישור כל התכניות הנ"ל, יוכל בעל המקרקעין לקבל היתר בניה. המדובר בהליך ארוך שיכול להימשך יותר מעשור שנים בממוצע. באותו הזמן ממשיכה האוכלוסייה לגדול והצורך בהבטחת יחידות דיור ושטחי ציבור הולך וגדל בהתאם. השאלה היא מה אמורים לעשות מוסדות התכנון בתקופה זו? האם הם צריכים להציע פתרונות זמניים לדיור? האם קיימים פתרונות כאלה ומה הם? האם בכלל צריך לנהוג לפי אותו מודל תלת-שלבי, או שניתן לנהוג במודלים אחרים שיקצרו את אורך ההליך התכנוני כגון קידום תכניות מפורטות ללא תכנית מתאר כוללת? האם מודלים אלה אפשריים, ובאילה נסיבות ותנאים?

**גם הפרמטרים הארציים הקשורים בישובים הערבים בארץ, מעמידים בפני צוות התכנון ומוסד התכנון שאלות מורכבות. מה המשמעות האופרטיבית של מדיניות העיור בישראל על תכנון ישוב ערבי? כיצד משפיעה מדיניות העיור הארצית על הישוב הערבי, וכיצד ניתן ליישם אותה כלפי הישוב ומה הכלים לכך? כיצד ניתן להפוך את תכנית המתאר לכלי לצמצום הפערים בין החברה הערבית לחברה היהודית ולהרים את המצב החברתי הכלכלי של הישובים הערביים?**

האם תכנית המתאר צריכה לשמר את הישוב כישוב ערבי נפרד או שהיא צריכה לקדם קשרים בינו לבין הישובים הסובבים אותו לרבות הישובים היהודיים, מה הרצוי ומה הדרכים לכך? כיצד מתקבלת ההחלטה בשאלה זו?

כיצד יכולים צוות התכנון ומוסדת התכנון לגרום לשותפות אמיתית של הציבור בהליך הכנת תכנית המתאר מעבר לשיתוף הפורמאלי בהליך ההתנגדויות?

<sup>36</sup> תכנית המתאר של ישובי המועצה המקומית מעלה עירון- מוסמוס, מושריפה וביאדה (ענ/960), פורסמה לתוקף ברשומות ביום 26.06.11 י.פ. 6255. ראה גם תכנית המתאר של הישוב ברטעה (ענ/983/ מ/ 391), שהודעה בדבר אישורה פורסמה באתר האינטרנט של משרד הפנים ביום 3.2.15.

## מיקומם של הרשות המקומית והציבור בהליך התכנוני

אם כן, ציינתי לעיל אסופה של מאפיינים ופרמטרים המשליכים על תכנון ישוב ערבי. אין המדובר ברשימה סגורה. אין גם ביכולתי להעריך את משקל ההשפעה הישירה של כל אחד ואחד, ומי השפעתו גדולה יותר ומי השפעתו פחותה יותר. המשקל והתנאים של כל מאפיין או פרמטר אינם אחידים. משקלו של כל מאפיין הוא תלוי מקום, זמן ונסיבות. מאפיינים אלה משתנים מישוב לישוב ומנקודת זמן לנקודת זמן אחרת. ההתייחסות למאפיינים אלה שונה גם היא ממקום למקום ומזמן לזמן. ייתכן שטיפול באחד מהמאפיינים הנ"ל אינו במסגרת תכנית המתאר. כך או כך, לטעמי לא ניתן לצאת לדרך בהכנת תכנית מתאר מבלי שיתקיים דיון אמיתי בשאלות הנ"ל. קיומו של דיון אמיתי הוא זה שיקבע בסופו של יום מה התשתית העובדתית הנדרשת להכנת תכנית מתאר, מה הן המטרות והיעדים שצריכה תכנית המתאר, ומה הן החלופות למימוש מטרות ויעדים אלה.

### **השאלה היא כיצד יוכלו צוות התכנון ומוסד התכנון לטפל בשאלות הנ"ל ולתת להם מענה?**

למעשה, ניתן להתרשם כי קיימים שלושה שחקנים עיקריים בהכנת תכנית מתאר לישוב ערבי: צוות התכנון, ועדת היגוי, ומוסדות התכנון שהם בעיקר הוועדה המקומית שיכולה להמליץ, בצורה חיובית או שלישית, בדבר הפקדת התכנית והוועדה המחוזית שמוסמכת לאשר או לדחות את התכנית. הרשות המקומית אינה הגוף היוזם של התכנית. יחד עם זה, מקובל לאפשר ייצוג לרשות המקומית בוועדת ההיגוי של התכנית ולעמוד אתה בקשר ממושך בשלבי קידום התכנית. לגבי הציבור, הרי כאמור לפי החוק זכות ההתנגדות קמה בעת הפקדת התכנית לפי החוק. יחד עם זה, מקובל שצוות התכנון יבצע הליך של שיתוף ציבור.

למעשה, אין בחוק התכנון והבניה התייחסות מיוחדת ופרטנית לישוב ערבי. חוק התכנון והבניה אינו קובע מסגרת מיוחדת לתכנון ישוב ערבי. איני אומר שהוא צריך לעשות כן. המדובר בשאלה משפטית שראויה למחקרים נוספים. כך או כך, בהיעדר התייחסות מיוחדת לתכנון בישוב ערבי, חוק התכנון והבניה לא יוכל לסייע הרבה בטיפול בשאלות והאתגרים שהצבתי לעיל.

לטעמי קיימת חשיבות רבה לניצול תפקידה של **הרשות המקומית**. המדובר בגוף מינהלי ייצוגי שממלא תפקיד חשוב ביותר בישובים הערביים בפרט. הרשות המקומית בישוב הערבי בפרט היא כמעט הכתובת לכל דבר מבחינת האזרח. בנוסף, לרשות המקומית היכרות בלתי אמצעית עם השטח, עם בעיות הישוב והתושבים ועם צרכיהם. הרשות המקומית יכולה למלא גם תפקיד של מגשר בין הציבור לבין צוות התכנון ומוסדות התכנון, על ידי כך שהיא מסייעת ברתימת הציבור להליך התכנוני ובעירובם בשלבי התכנון ובהעברת הצרכים שלהם לצוות התכנון. חשיבות נוספת לעירוב הרשות המקומית טמונה בכך שבסופו של יום הרשות המקומית תהפוך

לבעלים של שטחי הציבור ומבני הציבור שיוקצו בתכנית והיא הגורם המופקד על הבטחת התשתיות הנדרשות ופיתוח שטחי הציבור.<sup>37</sup> אכן, ייתכן ששיקולי הרשות המקומית יערבו, במידה מסוימת, ולעיתים מסוימות, שיקולים לא ענייניים, אולם, שיקולים אלה ניתנים לנטרול במסגרת הליך תכנוני מקצועי המבוסס על בדיקה מקצועית לצרכי התכנון של הישוב.

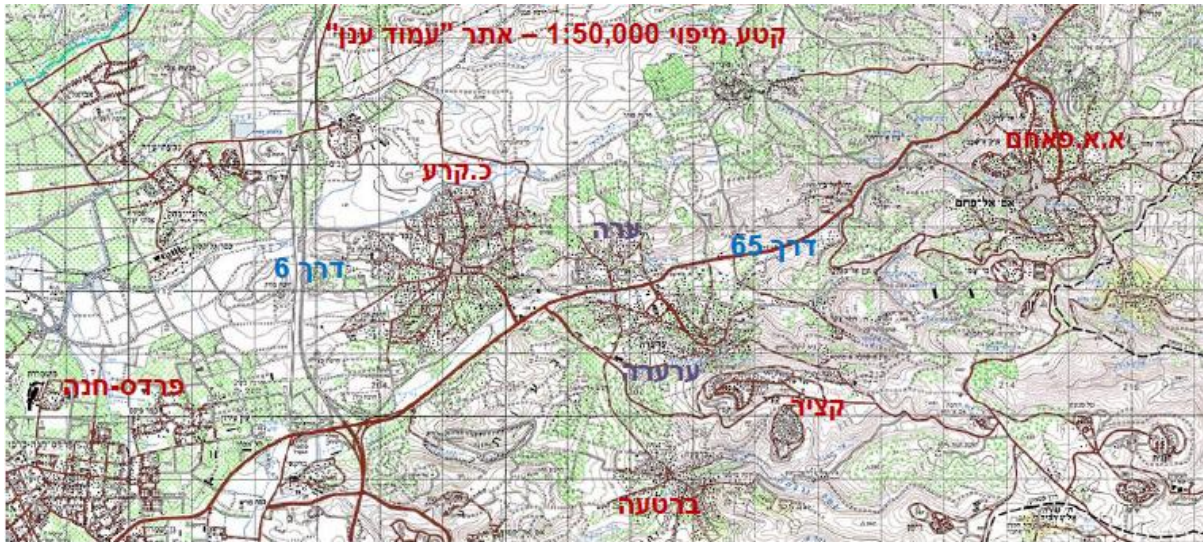
קיימת חשיבות רבה גם לעירוב הציבור בכל שלבי התכנון. למעשה התכנון בסופו של יום מיועד לשרת את הציבור ולענות על הצרכים שלו. לא ניתן לתת פתרונות לתושבים מבלי לדעת היטב את הבעיות שלהם. התושבים הם בעלי הקרקעות. הם המחזיקים בקרקעות. מעורבות הציבור תאפשר להבטיח את המטרות והיעדים הדרושים לתכנית וגם את המנגנונים האפשריים לביצועם. בעיני, המאמצים לשיתוף הציבור בישוב ערבי אמורים להיות גדולים יותר מאשר במגזר אחר. יש לכך טעמים רבים. בין היתר, אציין כי מודעות התושב הממוצע בישוב הערבי להליכי התכנון אינה גדולה. מרבית התושבים נחשפים לעולם התכנון רק עם הכנת תכנית מתאר לישוב, דבר שלא קורה "כל יום" או לעיתים קרובות. לכך יש להוסיף את תחושת החשש, ולעיתים הניכור, שהציבור מגלה כלפי רשויות השלטון שמוסדות התכנון נמנים עליהן, בצורה שלא מאפשרת מעורבות אמיתית לציבור. בנסיבות אלה, נדרש מצוות התכנון לנקוט בכלים אפקטיביים על מנת לרכוש את אימון הציבור ובראשונה ואת מעורבותו בהליך התכנוני בהמשך. הבנת הציבור להליך התכנוני ומתן מענה לצרכיו במסגרת התכנית המופקדת עשוי לחסוך במידה רב את הליך ההתנגדויות ובכך לקצר את ההליך התכנוני.

על כן, רצוי להקדיש מחשבה למתווה האפשרי שיבטיח מעורבות רבה יותר הן של הרשות המקומית והן של הציבור, ובמיוחד בשלבים המוקדמים ביותר של התכנון.

<sup>37</sup> חוק התכנון והבניה, סעיף 27.



## תכנית המתאר הכללנית לערערה: מבט בוחן



[הישוב ערערה, מתוך דו"ח מצב קיים של תכנית המתאר]

ערערה היא ישוב ערבי באזור ואדי עארה. לישוב שתי אונות הנחצות על ידי הכביש הארצי 65. האונה שמצפון לכביש 65 היא עארה, והאונה שמדרום לכביש הינה הישוב ערערה. הישוב מונה כ- 23 אלף תושבים. לישוב ערערה נרקמת בימים אלה תכנית מתאר כוללנית. התכנית מקודמת על ידי צוות תכנון שנבחר על ידי משרד הפנים, ואשר עומדת בראשו גב' איריס ענבר. צוות התכנון עובד בצמוד לוועדת היגוי שבראשות גב' ליאת פלד מתכננת מחוז חיפה ושחברים בה פקידים ממשרדי הממשלה וגם ראש הרשות המקומית ומהנדס הרשות המקומית ערערה.

לצורך הכנת התכנית נערכו עד כה 3 דו"חות: דו"ח ניתוח מצב קיים,<sup>38</sup> דו"ח שלב ב'- חזון, מטרות ויעדים,<sup>39</sup> ודו"ח שלב ג'- חלופות לתכנון.<sup>40</sup> דו"ח מצב קיים סוקר את המצב הקיים בישוב מבחינות רבות ומנתח אותו. דו"ח החזון עוסק בקביעת המטרות והחזון של הישוב. דו"ח החלופות מציע מספר חלופות לתכנית המתאר. טרם הובאה גרסה של תכנית המתאר לדיון בהפקדה בוועדה המחוזית לתכנון ובניה.

למעשה, חלק בלתי מבוטל מהמאפיינים שמניתי לעיל קיים אף בישוב ערערה כפי שניתן לראות מדו"ח המצב הקיים של הישוב:

<sup>38</sup> תכנית מתאר כוללנית- ערערה לשנת 2035, דו"ח ניתוח מצב קיים, יולי 2014. נערך בחסות מינהל התכנון במשרד הפנים, המועצה המקומית ערערה, ענבר-שמיר אדיכלות בע"מ, Ethos אדריכלות תכנון וסביבה.  
<sup>39</sup> תכנית מתאר כוללנית- ערערה לשנת 2035, דו"ח שלב ב'- חזון, מטרות יעדים, פרוגראמה ראשונית, ספטמבר 2014. נערך בחסות מינהל התכנון במשרד הפנים, המועצה המקומית ערערה, ענבר-שמיר אדיכלות בע"מ, Ethos אדריכלות תכנון וסביבה.  
<sup>40</sup> תכנית מתאר כוללנית- ערערה לשנת 2035, דו"ח שלב ג'- חלופות תכנון, דצמבר 2014. נערך בחסות מינהל התכנון במשרד הפנים, המועצה המקומית ערערה, ענבר-שמיר אדיכלות בע"מ, Ethos אדריכלות תכנון וסביבה.

- א. ערערה במצב כלכלי- חברתי נמוך.
- ב. מרבית הבעלות בישוב היא בעלות פרטית.
- ג. קיימים בישוב קרקעות שאינם בבעלות פרטית.
- ד. הפריסה של הבעלות הפרטית אינה שוויונית, כך שחלק מצומצם מהמשפחות בישוב מחזיק בחלק הארכי של האדמות בתחום השיפוט של הישוב.
- ה. קיים הבדל בין היקף הבנייה המאושר לבין שיעור הניצול בפועל.
- ו. לא קיימת תנועה קבועה של סחר במקרקעין, מכר או שכירות.

כאמור, הדו"חות הנ"ל מציגים מידע חיוני ביותר לצורך הכנת תכנית המתאר. יחד עם זה, לטעמי, נעדר מהדו"חות הנ"ל דיון רחב יותר במספר סוגיות חשובות. ייתכן שדיון זה ייעשה בהמשך. ויודגש, איני מתיימר להפוך נייר זה למסמך הערות והשגות על הדו"ח הנ"ל. כוונתי אך להצביע על השאלות והאתגרים שמניתי לעיל שלא התקיים בהם הדיון הדרוש במסגרת הדו"חות הנ"ל.

לגבי דו"ח **המצב הקיים**, הרי בכל הקשור למבנה הבעלויות אין נתונים לגבי החזקה בפועל בקרקעות, לרבות קיומן של חלוקות מוסכמות בין בעלי הקרקע. הדו"ח נקב בשם של "משפחות אם", אך לא ירד לרמת בעלויות פרטניות של החלקות. אין גם דיון נרחב בנושא שיעור ניצול הקרקעות המאושרות לבנייה, מבחינת הגודל שלו והטעמים המשפיעים עליו.

לגבי דו"ח **החזון**, אין דיון בשאלה האם אחת ממטרות התכנית צריכה להיות פיתוח שוק נדל"ני בישוב. מטרה זו אינה מבין מטרות התכנית שמנויות בדו"ח, ולא מתקיים דיון בשאלה זו. הוא הדיון לשאלה האם התכנית צריכה להתערב בפערים בין חלקי האוכלוסיה. גם מטרה זו נעדרת ממטרות התכנית, ולא מתקיים בעניינה דיון והחלטה במסגרת הדו"ח.

לגבי דו"ח **החלופות**, אין הנמקה לשיעור הניצול המיוחס למצב הקיים ואין הנמקה לשיעור הניצול שמונח לשם קביעת המכסה הנדרשת לישוב. אין בדו"ח הנמקה למקדם המימוש לקרקעות המאושרות לבנייה. הדו"ח גם קובע כי מקדם המימוש הוא 65%, אך הדו"ח לא מצביע על דיון והנמקה מדוע נבחרה הנחה תכנונית זו דווקא ועל סמך מה. הדו"ח אף לא מקיים דיון בשאלת הכלים הנדרשים לתמרץ את התושבים לנצל את הקרקעות לבנייה. אין בדו"ח דיון אם נדרש לאמץ מודל של בנייה רוויה, ואף נדרש לאמץ מודל של איחוד וחלוקה. אין בדו"ח דיון רחב בשאלת הניצול הראוי לקרקעות שאינם בבעלות פרטית.

ייתכן שדיון בשאלות הנ"ל, נעשה במסגרות שמחוץ לדו"ח. כך או כך, לא צריכה להיות מחלוקת על עצם הצורך בדיון מעמיק. מוטב, בעיני, לבצע דיון זה מוקדם ככל האפשר, ועוד לפני הצעת גרסת התכנית בפני הוועדה המחוזית לצורך קבלת החלטה בהפקדה. בהקשר זה, אציין כי הדו"חות מצביעים על קיום הליך שיתוף ציבור. יחד עם זה, לא ברור מהדו"חות אם שיתוף הציבור יימשך מעבר למה שכבר נעשה, והאם הציבור ייחשף לגרסת התכנית שתועבר להחלטת הוועדה המחוזית עוד לפני הצגתה בפני הוועדה המחוזית, דבר שיכול, לדעתי, לסייע הרבה בעיצוב הגרסה הרצויה לציבור.

בהקשר זה אציין כי ראש הרשות המקומית ערערה ומהנדס הרשות המקומית הם חברים בוועדת ההיגוי. אינו רוצה לחוות דעה אם זהו המתווה הראוי לעירוב הרשות המקומית, דבר שהוא שאלה בפני עצמה. יחד עם זה, ראוי שועדת ההיגוי תתן בידי הרשות המקומית את הכלים הדרושים כדי לקבל החלטה במטרות הדרושות באמת לישוב, החלטה בחזון הרצוי, החלטה בפרוגרמה הנדרשת לישוב והחלטה במנגנונים האפקטיביים למימוש מטרות וחזון התכנית לאחר שתאושר. ייתכן שהמתווה הקיים כיום בהליך הכנת תכנית המתאר של ערערה אינו מספק לרשות המקומית את כל הכלים הדרושים לקבלת החלטות בעניינים אלה. ייתכן שהרשות המקומית צריכה, כעת או בשלב אחר, למנות צוות מקצועי שילווה אותה לצורך הכנת תכנית המתאר ולצורך מילוי תפקידה בוועדת ההיגוי. ויודגש: לא כל רשות יכולה להרשות לעצמה למנות צוות מקצועי כזה שיכול לעלות לקופת הרשות מאות אלפי שקלים, דבר שמביא את הרשות המקומית, במקרים רבים, לוותר על השקעה זו ולסמוך אך על צוות התכנון וועדת ההיגוי ולא להתאמץ מעבר לכך. בהקשר זה אני תוהה גם אם בקצב הקיים של הכנת התכנית, שהוא קצב מהיר יחסית (דו"ח מצב קיים ביולי 2014, דו"ח פרוגרמה ראשונית בספטמבר 2014 ודו"ח חלופות בדצמבר 2014), הרשות המקומית מסוגלת להתעמק בהליך לפעול לפי התפקיד המצופה ממנה.

<b>3,660</b>	<b>אומדן מספר יח"ד בשנת 2013 על פי ארנונה</b>
1,110	השלמות על פי הערכות ואומדנים
<b>4,770</b>	<b>סך הכל יח"ד קיימות על פי אומדנים</b>
530	מזה: יח"ד עם יותר ממשפחה אחת
<b>יחידות דיור על-פי תכניות מאושרות:</b>	
2,343 ד'	שטחים מאושרים למגורים בתכניות תקפות (ערערה - 1,419 ד', עארה - 924 ד')
<b>3,300</b>	יח"ד בנויות בשטחים מאושרים (2,220 מבנים) - כ- 30% מקיבולת נומינלית
10,733	קיבולת נומינלית של יח"ד (ערערה - 6,183; עארה - 4,550)
6,975	מקדם מימוש לשנת היעד בשטחים מאושרים (65%)
<b>יח"ד בחלופות התכנון - לשנת היעד 2035</b>	
<b>8,890</b>	<b>סה"כ יח"ד נדרשות בשנת 2035</b>
<b>4,120</b>	<b>תוספת יח"ד נדרשות לשנת 2035 ביחס לקיים</b>
5,000 ד'	שטחי קרקע המיועדים למגורים בחלופות (דונם ברוטו - שטח ממוצע בחלופות)
3,500 ד'	מזה: ערערה (שטח ממוצע בחלופות)
1,500 ד'	עארה (שטח ממוצע בחלופות)
<b>1.8</b>	<b>צפיפות בנייה מיצוי כל יח"ד בשטחים מוצעים לפיתוח (ד' ברוטו)</b>
<b>6,975</b>	<b>לאור צפי מימוש יח"ד מאושרות כאמור לעיל:</b>
<b>1,915</b>	<b>יח"ד נדרשות להשלמה בהתאם ליעד אוכלוסייה 2035</b>

[טבלה 10 : סיכום יח"ד, מתוך דו"ח החלופות]

אבקש לציין כי מרכז אינגאז פועל לסייע לרשות המקומית ערערה בטיפול בהליך התכנוני. בתוך כך, קיימנו, אני ואנשי מקצוע מאינגאז, ובין היתר, מר אחמד מחאגנה, עו"ד עארף כרים, וגבי אינאס חורשיד- פאהום מפגשים ברשות המקומית ערערה בעניין תכנית המתאר. מטרת המפגשים הייתה לסייע במתן כלים לאורגני הרשות המקומית המוסמכים להיות שותף אמיתי בעריכת תכנית המתאר, ולגבש את עמדתם בשאלות שמציבה תכנית המתאר. באחד המפגשים השתתפו יו"ר המועצה המקומית ערער עו"ד מודר יונס, מהנדס המועצה מר ראשד יונס, גבי ליאת פלד מתכנתת מחוז חיפה וגבי איריס ענבר יו"ר צוות התכנון. באותם מפגשים עלו שאלות והתלבטויות רבות שרק הדגישו את ייחודיות ההליך והתכנון בישוב. התלבטויות אלה רק הדגישו את הצורך בהעצמת יכולתה של הרשות המקומית ללמוד את ההליך, להבין אותה, ולקדם אותו לטובת התושבים ובחברה בכלל.

## סיכום

המחקר מבקש להציב שאלות יותר מאשר תשובות. הדבר טבעי כי לנוכח השינויים בפרטי כל ישוב וישוב ערבי, מותר להניח שהתשובות והפתרונות אמורים להיות שונים מישוב לישוב. אין פתרון אחיד וכוללני לכל ההיבטים שציינתי לעיל. לא ניתן לאמר גם שפתרון היבט מסוים יבטיח פתרון לכל הסוגיות, אם כי חלק מההיבטים שלובים וכרוכים זה בזה. ייתכן גם שפתרון חלק מהמאפיינים הנ"ל אינו מתחום אחריות צוות התכנון ומוסדות התכנון או שתכנית המתאר אינה האכסניה המתאימה לכך, אך לא ניתן לדעת זאת בוודאות בטרם יתקיים דיון בכלל במאפיינים אלה.

אף על פי כן, בידי צוות התכנון ומוסדות התכנון העומלים בתכנית כלים לשם קיום דיון בעניינים אלה. מבין כלים אלה, ביקשתי להדגיש את חשיבות רתימת הרשות המקומית והציבור להליך התכנוני. יש לבדוק את המתווה שיאפשר את המוערבות הרחבה ביותר של הרשות המקומית והציבור בשלבים המוקדמים ביותר של התכנון. העצמת השיתוף תגביר את אימון הציבור בהליך התכנוני, תבסס את מעמדה של הרשות המקומית ואת אימון הציבור בה, ומצד שני, שיתוף הציבור יחשוף את צוות התכנון ומוסדות התכנון בצורה רחבה יותר לבעיות האמיתיות של הישוב וליעדים האמיתיים הנדרשים לישוב ובאותה המידה לכלים האפקטיביים למימוש מטרות אלה. יש להפוך את הרשות המקומית ואת הציבור לשחקניים מרכזיים בהליך הכנת תכנית המתאר. ברור שמשמעות הדברים אינה שכל אשר ירצה הציבור וכל אשר תרצה הרשות המקומית צריך להתממש, מכיוון שתכנית המתאר עדיין כפופה לכללי רקע תכנוניים ומשפטיים הקבועים בחוק, בתקנות, בהחלטות שיפוטיות ובהחלטות מוסדות תכנון. הכוונה ליצור את תכנית המתאר הסבירה ביותר בהתחשב במאפיינים המיוחדים של הישוב הערבי ובהתחשב בנתונים המשפטיים והתכנוניים הקיימים.