

תכניות איחוד וחלוקת קרקעות בקרב החברה הערבית בישראל

קייס נאסר ורונית לוין-שנור

מילות מפתח	תקציר
קרקע תכנון איחוד וחלוקה ערבים תרבות	אזרחי ישראל הערבים מהווים כ-21% מאוכלוסיית המדינה. בשל הזנחה ממושכת מצד מוסדות התכנון, כפרים וערים ערביות רבות סובלות ממחסור בתשתיות בסיסיות, פיתוח ועיור, ומהיעדר חמור בדיור. בעשור האחרון, בעקבות ביקורת חמורה על אפליה וחוסר צדק כלפי המיעוט הערבי בישראל, החלו מוסדות התכנון לקדם תכניות מתאר ליישובים ערביים. מנגנון מרכזי בתהליך זה היה תכניות איחוד וחלוקה, שנועדו לתכנן מחדש ולארגן את הקרקעות הפרטיות של בעלי קרקעות ערביים. בסיום התהליך, התכניות מאפשרות הקצאת מגרשים חדשים למגורים, מסחר, כבישים, אזורים ירוקים וצרכים ציבוריים. על פי מוסדות התכנון בישראל, מטרת התכניות הייתה להבטיח שכונות מודרניות חדשות. עם זאת, קבוצות רחבות של בעלי קרקעות ובעלי עניין ערבים התנגדו לתכניות אלו. המחקר עוסק במחלוקת בין מוסדות התכנון לבעלי הקרקעות בקשר למנגנון האיחוד והחלוקה, וכולל ניתוח של כ-1,780 התנגדויות שהוגשו על ידי בעלי קרקעות לתכניות שונות באתרים שונים. המאמר חושף את הדאגות המרכזיות של בעלי הקרקעות, את מה שהם שואפים להגן עליו, ואת האופן שבו מוסדות התכנון התמודדו עם טיעוניהם. המאמר חושף את המתחים התכנוניים והתרבותיים בקידום תכניות איחוד וחלוקה בקרקעות פרטיות בחברה הערבית.

נאסר, ק', לוין-שנור, ר' (2025). תכניות איחוד וחלוקת קרקעות בקרב החברה הערבית בישראל. תכנון, 22 (1).

מבוא

המאמר מבקש, איפוא, לעסוק במתחים ובפערים בין גישת מוסדות התכנון והבניה לתכניות איחוד וחלוקה בחברה הערבית לזו של בעלי הקרקעות. על בסיס ניתוח עומק של כ-1780 ההתנגדויות לתכניות איחוד וחלוקה שקודמו ביישובים הערביים בשנים האחרונות, מראה המאמר את התלונות העיקריות של בעלי הקרקעות כלפי תכניות האיחוד החלוקה, התייחסות מוסדות התכנון ולתלונות אלה, וממחיש את הפער בין תפיסות המדינה לבעלי הקרקעות בכל הנוגע לקרקע, לתכנון ולחברה.

החברה הערבית בישראל- מבט כללי

בסוף שנת 2023 נאמדה אוכלוסיית ישראל בכ-9.842 מיליון נפש. 7.208 מיליון יהודים (73.2 אחוזים מכלל האוכלוסייה), 2.080 מיליון ערבים (21.1 אחוזים) ו-0.554 אחרים (5.7 אחוזים) (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2023). האוכלוסייה מגוונת ונחלקת בעיקר לשלוש עדות: מוסלמים, נוצרים ודרוזים. בישראל 137 יישובים ערביים

לאחר שנים של הזנחה וחוסר תכנון מצד מוסדות מדינת ישראל, שגרמו למצוקת דיור ועירוניות קשה בקרב היישובים הערביים, הוחל בשנות ה-2000 בתהליך תכנון מתארי ליישובים הערביים בישראל. תכניות המתאר לאיחוד וחלוקת קרקעות הן מנגנון התכנון המרכזי לתכנון מפורט לתכניות השכונות החדשות ביישובים.

לפי מוסדות התכנון והבניה במדינת ישראל, תכניות האיחוד והחלוקה נועדו להבטיח שכונות חדשות מודרניות, עם תשתיות מפותחות, שטחי ומבני ציבור ועירוניות. תכניות האיחוד והחלוקה, הן כלי נוסף שבאמצעותו מבקשת המדינה לשנות את דפוס הבניה והחיים בחברה הערבית. ולהעביר את החברה הערבית מכפריות לעירוניות. מנגד, תכניות איחוד וחלוקה בחברה הערבית בישראל זוכות להתנגדויות רבות מבעלי הקרקעות הנכללות בתכניות. הם רואים בתכנון זה כאמצעי שליטה בהתפתחות המיעוט הערבי הפלסטיני בישראל ובצורת החיים שלו, ללא מתן כבוד ומשקל ראוי לדרך החיים, לתרבות ולמנהגי החברה.

זאת, אחרי הקמת מדינת ישראל, איבדו הערבים שנשארו בשטח המדינה את מרבית הקרקעות שהיו בחזקתם ערב הקמתה. רשויות המדינה קיבלו שליטה על קרקעות אלה בדרכים שונות: הפקעות, השתלטות על אדמות לא רשומות, קבלת קרקעות של פלשתינאים שהוגדרו כ"נכסי נפקדים", קבלת שליטה או ניהול על אדמות הקרן הקיימת לישראל (קק"ל) וגופים נוספים שעסקו ברכישת קרקעות בתקופת המנדט. בדרכים אלה קיבלה מדינת ישראל שליטה על כ-93% מהקרקעות שבשטחה (Yacobi & Milner, 2022; Silverman, 2011). מדינת ישראל ביצעה זאת באמצעות מערכת חוקים מסועפת שחתרה להפקיע את קרקעות הערביים ולהבטיח את השליטה המקסימאלית של הרוב היהודי במרחב (Forman & Kedar, 2004). כמו כן, חרף העובדה שהאוכלוסייה הערבית גדלה פי שבעה מאז קום המדינה, זולת הכרה במספר ישובים ערבים בנגב לצורך התיישבות האוכלוסיה הבדואית, לא נוסד אף לא יישוב ערבי חדש (Abu-Saad, 2008), בעוד שמדינת ישראל הקימה כ-700 יישובים יהודיים (סיכוי, 2008). לאחר השלמת תהליך הפקעת הקרקעות והשליטה על המרחבים הנוגעים לחברה הערבית, מדינת ישראל ממשיכה לשלוט במה שנותן מקרקעות הערביים על ידי הפעלת מערכת של הגבלות על השימושים בקרקעות הפרטיות, שימוש בחוקי תכנון ובניה ושליטה במרחבי השיפוט של הרשויות המקומיות הערביות (יפתחאל וקידר, 2002).

בעקבות המדיניות האמורה, האוכלוסיה הערבית בישראל סובלת ממצוקת דיור ופיתוח כוללת. למצוקה זו פנים רבות, ובין השאר, מחסור ביחידות דיור זמינות (ח'מאיסי, 2015), מחירי דיור גבוהים והיעדר פתרונות למחסורי דיור (המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, 2024), מחסור בעירוניות פיזית וחברתית, הריסות מבנים ומחסור בהכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2010).

המדינה מודעת לבעיית התכנון בישובים הערביים בישראל. הדבר בא לידי ביטוי בדו"חות של ועדות חקירה מקצועיות, ובין השאר, דו"ח ועדת אור (ועדת החקירה הממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000, 2023), הוועדה לשינוי חברתי כלכלי (דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, 2011), וצוות ה-120 להתמודדות עם מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים (דו"ח צוות ה-120 הימים להתמודדות עם מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים, 2015). ועדות אלה הכירו במצוקה הקיימת בישובים הערביים. הוועדות הכירו בכך כי המצוקה נוצרה בעיקר בשל מדיניות הזנחה וחוסר תכנון מצד מדינת ישראל לאורך שנים רבות. הוועדות המליצו על דרכי פעולה אופרטיביות לטיפול במצוקה זו. הוועדות קראו לקדם את תכניות המתאר הדרושות ליישובים הערביים.

בהמשך לכך, ומתוך הכרה בפערים הקיימים בין האוכלוסיה הערבית לאוכלוסיה היהודית, קיבלה הממשלה ביום

(לא כולל 35 ישובים לא מוכרים). מספר הרשויות המקומיות הערביות הוא 85 רשויות מסך כל 234 רשויות מקומיות בישראל (ח'מאיסי, 2019). יתר היישובים הערביים, 46 יישובים, שייכים לתחום שיפוט של רשויות מקומיות יהודיות (מועצות אזוריות) (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2023). השטחים המוניציפאליים של היישובים הערביים נפרשים על פני כ-2.5% בלבד משטח מדינת ישראל. מכלל הרשויות המקומיות הערביות רק 4 רשויות מקומיות משמשות ועדה מקומית לתכנון ובניה (עיריית נצרת, עיריית טייבה, עיריית רהט, עיריית טירה). ושאר הרשויות מצויות במרחב התכנון של ועדות מקומיות מרחביות (ח'מאיסי, 2019). מדובר באלמנט נוסף הפוגע ביכולת הרשויות המקומיות הערביות לקדם תכנון ובניה בצורה אפקטיבית בתחומן (גרואג והרטמן, 2003).

החברה הערבית בישראל מתאפיינת בשיעור עוני גבוה. הסיבות לעוני הן, בין השאר, הריבוי הטבעי המהיר יחסית – ריבוי הגבוה יותר מהריבוי במגזר היהודי (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2013). החלק הארי של היישובים הערביים מדורג בשלושת האשכולות הנמוכים מבחינה חברתית וכלכלית. כ-96% מהרשויות המקומיות הערביות מצויות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך מאוד (1-4) (מבקר המדינה, 2013). המשמעות היא שרמת החיים הממוצעת ביישובים הערביים נמוכה לעומת זו של היישובים היהודיים (רודניצקי, 2014). רובם המכריע של היישובים הערביים נמצאים בפריפריה (ח'מאיסי, 2019). הם סובלים מחוסר תשתיות יעילות שמחברות אותם לערים היהודיות המרכזיות בארץ, כגון תחבורה ציבורית ורכבת, והדבר משפיע לרעה על התפתחות היישובים, על רמת התעסוקה וההכנסה של האזרחים הערבים, ועל העירוניות ביישובים אלה (רודניצקי, 2014). הדבר יצר הבדלים ונחיתות בחלון הזדמנויות ההתפתחות של החברה הערבית, והגביל את נגישות תושבי היישובים הערביים לשוק העבודה (Calvin, 1996) מצב זה דורש ממערכת התכנון לספק פתרונות דיור ותכנון שישרו את מצבה של האוכלוסייה הערבית מבחינה כלכלית וחברתית (בנק ישראל, 2017).

תכנון וקרקע

מכלל שטחי המדינה, 3.5% הם בבעלות פרטית של יהודים. אזרחים ערבים מחזיקים אף הם בבעלות פרטית בכ-3.5% משטח המדינה, מתוכם רק כשני שלישים (2%) נועדו למגורים וכשליש (1%) לחקלאות (סיכוי, 2008). השטח שבבעלות המדינה ובשליטתה מנוהל בידי רשות מקרקעי ישראל.

בהכרזה על הקמת מדינת ישראל, קראה מועצת המדינה הזמנית לפלסטינים שנותרו בשטח המדינה להשתתף בבניין המדינה על בסיס אזרחות מלאה ושווה וייצוג הולם במוסדותיה (הכרזה על הקמת מדינת ישראל, 1948). עם

בישראל, מנגנון איחוד וחלוקה מוכר עוד מהשנים הראשונות שלאחר קום המדינה, כירושה משיטת התכנון של המנדט הבריטי (אלתרמן וחברוני, 2008). המטרות המיוחדות לאיחוד וחלוקה בישראל, הן בעיקר: יצירת *מגרשים רגולריים לבנייה*, הכוונה ליצור מגרשים שיאפשרו ניצול מרבי ולא בזבזני למכסות הבנייה המותרות בתכנית; *עידוד ועירונות ויצירתה* כאשר מנגנון האיחוד והחלוקה הוא הבסיס לתכנון שכונות עירוניות חדשות; *מניעת קיפאון תכנוני* במיוחד במקרים שבהם לא ניתן להביא את השותפים בקרקע להסכמה על אופן תכנון וניצול הקרקע (כהן, 2008); *צדק חלוקתי* בנטילת קרקעות פרטיות לצורכי *ציבור*, כמנגנון האיחוד והחלוקה מבטיח ששטחי הציבור הנדרשים יילקחו מכל בעלי הקרקעות שבתחום התכנית בצורה שוויונית (דו"ח חקירת התנגדויות לתכנית ענ/960, 2010); *צמצום עלויות התכנון והפיתוח* כאשר תכנית איחוד וחלוקה מוגדרת כאמצעי יעיל, מהיר וזול, החוסך בעלויות הפקעת מקרקעין ותשלום פיצויי הפקעה (ברזילי, 2014). לאור מטרות אלה, בישראל מתייחסים למנגנון האיחוד וחלוקה כאמצעי תכנוני ראוי (נמדר, 2002; ע"א 6805/99, 2003; ע"מ 5839/06, 2008).

מנקודת המבט של מוסדות התכנון והבניה במדינת ישראל, תכלית האיחוד והחלוקה ויתרונותיו הנ"ל, תקפים, גם לתכנון היישובים הערביים, ואפילו ביתר שאת. המדינה טוענת כי איחוד וחלוקה תורם לשיפור התכנון והדיוור בחברה הערבית בהיבטים שונים, ואלה העיקריים שבהם:

השלטת סדר תכנוני בקרקעות – ההנחה שמאחורי מנגנון האיחוד והחלוקה היא שאם כל אדם ישתמש בחלקתו לפי התנאים הטיפוגרפיים של החלקה ולפי תפיסתו, הבנייה תהיה רנדומאלית וספוראדית ולא נשלטת על ידי היגיון וסדר תכנוני. לכן, מטרת התהליך היזום לפקח על השימוש בקרקעות, להכפיף את הקרקעות לסדר תכנוני, ולנצלן בצורה מיטבית לטובת החברה והיישוב.

עיון החברה הערבית – עיצוב המרחב העירוני החדש באמצעות תכניות האיחוד והחלוקה, מעצב מחדש גם דפוסי החיים והמגורים של החברה הערבית. מדובר במעבר חברתי ותרבותי ממגורים בבנייה צמודת קרקע, עצמית, למשפחה המורחבת, לחיים בבנייה רוויה, למשפחה הגרעינית, ובבתים משותפים.

הגברת היצע הדיוור – מנגנון האיחוד והחלוקה מיועד לייצר ברצועות קרקע מאגר יחידות דיוור. המנגנון מטיב את ניצול הקרקע וממקסם אותו. להיבט זה חשיבות רבה בצל המחסור האדיר ביחידות דיוור ובצל הביקוש ההולך ועולה ליחידות דיוור ביישובים הערביים.

שיפור התכנון הכולל של היישוב – תכניות האיחוד והחלוקה ביישובים הערביים הן הבסיס לשכונות החדשות ביישובים. בזכות מנגנון האיחוד והחלוקה

29.12.15 את החלטה מספר 922 בעניין פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020 (החלטת ממשלת ישראל 922, 2015). ההחלטה, שכונתה "היסטורית" מייעדת כ-15 מיליארד ש"ח להאיץ את תהליך צמצום הפערים הקיימים בין האוכלוסייה הערבית ולקדם את הפיתוח הכלכלי של היישובים הערביים ואת חוסנם הכלכלי. התכנית נוגעת למגוון התחומים כמו תחבורה, חינוך, בריאות, תיירות, תעשייה, ודיוור. בתחום הדיוור והתכנון והבניה קבעה ההחלטה שורה של צעדים אשר אמורים להגביר את היצע הדיוור ביישובים הערביים ובעיקר בבנייה רוויה. בין היתר, מייעדת ההחלטה תקציבים לקידום התכנון המתארי ביישובים הערביים ומעבר לזירוז קידום התכנון המפורט לרבות איחוד וחלוקה ביישובים הערביים (החלטת ממשלת ישראל 922, 2015), וזאת בכדי לייצר בסיס להוצאת היתרי בניה על רקע הרפורמות בחוק תכנון ובניה ומתן מענה לתנאים להוצאת היתרי בניה.

המעבר מהזנחה לתכנון: קידום תכניות איחוד וחלוקה בחברה הערבית

בעקבות הביקורת על מצב החברה הערבית בישראל בשל חוסר התכנון וההזנחה לאורך עשרות שנים, החלה מדינת ישראל לקדם תהליכים יזומים לעיוור החברה הערבית בישראל. מדובר במעבר מהגישה האינקרמנטלית הקיימת בתכנון ופיתוח היישובים הערבים, לעבר גישה של תכנון ופיתוח כוללני ויזום (ח'מיאסי, 2013).

תכניות לאיחוד וחלוקת הקרקעות הפרטיות מחדש הוא המנגנון לביצוע תכנון מפורט לשכונות המגורים החדשות ביישובים. התכניות נערכות ללא הסכמת בעלי הקרקעות, על ידי גופים שלטוניים, כמו משרדי ממשלה או ועדות תכנון, וכופות על בעלי הקרקעות משטר תכנוני וקנייני חדש. הקרקעות שהיו ערב התכניות לא נשארות, לאחר איחודן וחלוקתן מחדש, באותם תנאים מבחינת שטח, מימדים, מיקום, גבולות ואף זהות בעלי זכויות.

אחד הרציונאלים לקידום איחוד וחלוקה בקרקעות בחברה הערבית הוא הצורך לפתור את הקונפליקטים התכנוניים והקנייניים הנוצרים ממימוש תכנון עירוני מודרני בקרקעות חקלאיות. הסדרת הקרקעות שנהגה בחברה הערבית עד לקידום תכניות המתאר החדשות ביישובים תאמה את שיטת העיבוד החקלאי. המעבר מחברה אגררית לעירונית מחייב רה-ארגון של סדר הקרקעות עד מנת להתאים לצרכים של חברה עירונית מודרנית ולאפשר את מימוש התכנון העירוני החדש. רציונאל נוסף, של מימוש מנגנון איחוד וחלוקה בחברה הערבית הוא בהסדר חלקות הקרקע והחלפתם במגרשים המאפשרים בנייה שיאפשרו בניה עירונית מסודרית ומפותחת. לפי ח'מיאסי, ה"מגרש", גם הוא ביטוי של מעבר החברה הערבית מחברה אגררית כפרית לחברה עירונית (ח'מיאסי, 2017).

שכונות אלה נהנות מאופי בנייה מודרני, מתשתיות תקינות, מתחבורה משופרת ומשטחי ציבור.

הפער בין התפיסות של בעלי הקרקעות ומוסדות התכנון והבניה

בתכנון האחדות וחלוקה עוברת הקרקעות שינוי תכנוני ושינוי קנייני. מדובר בשינוי פיזי מבחינת הקרקע, וכן בשינוי קנייני מבחינת זהות בעלי הזכויות במגרשי הבניה החדשים.

השינוי התכנוני – עם שינוי ייעוד החלקה, מיעוד חקלאי לייעוד לבנייה, התכנית מבצעת חלוקה מחדש לקרקעות (פרצלציה). החלוקה מסתיימת ביצירת מגרשים חדשים, וזאת לאחר שמכל החלקות מופרשים שטחים לצורכי ציבור על פי הקבוע בתכנית. התכנית מייצרת מגרשי בנייה רגולריים (מגרש שגבולותיו ישרים) מתוך הבטחת הפרשה שוויונית מכל החלקות המקוריות לשטחי הציבור.

השינוי הקנייני – לכל חלקה המשתתפת בחלוקה מוקצה מגרש בנייה. בעלי הזכויות במגרש החדש אינם בהכרח הבעלים של החלקה המקורית. אדם יכול להיות הבעלים של חלקה שהשתתפה בחלוקה, ועבורה הוא יקבל מגרש בנייה או כמה מגרשים שבבעלותו לבד או בשיתוף עם אחרים. שטח המגרש החדש קטן משטח החלקה המקורית וזאת מחמת הפרשה לצורכי ציבור מן החלקה המקורית. גם מטעם זה, הבעלות מצטמצמת מהחלקה המקורית למגרש התמורה המוקצה.

הקניין היישן כפי שהיה טרם תהליך האחדות והחלוקה, הופך בתכנית האחדות וחלוקה לקניין "חדש" בשלושה מובנים: האחד – צורתו האדריכלית של הקניין עצמו (מחלקה למגרש שגבולותיו אינם זהים לאלה של החלקה המקורית); השני – זהות הבעלים (קיים שוני בבעלות החלקות המקור לעומת הבעלות על המגרשים החדשים); והשלישי – בתכונות הקניין (ייעוד, שימושים ודפוסי בנייה).

בנוסף, לקידום אחדות וחלוקה בחברה הערבית בישראל יש גם ממד תרבותי וחברתי. התרבות היא דבר אמיתי מאחר שחווים אותה במציאות (Nelson, 2000). התרבות מתגלה בצורת הבניינים, בשימושים בקרקע ובחיבורים בין קרקעות ובניינים. המקום נוצר על פי שיטות חוזרות ונשנות של הפרטים החיים בו, ונוצר מחדש באופן יום-יומי. המקום מספק את התנאים לפרקטיקה חברתית, וכך הופך לאירוע של שינוי תמידי יותר ממקום המוגדר בגבולות (Friedmann, 2000). המקום מקבל את משמעותו מתרבות דייריו, ובצורה זו הוא מקבל שם ודימוי. המגורים בשכונות מעצבים את זהותה, המנהגים היומיומיים והעונתיים שלה, ודפוסי ההתנהגות החברתיים-מרחביים שלה (Cresswell, 2004). לאורך זמן, אנשים המתגוררים במקום מסוים מפתחים תחושת מקום (Sense of Place) – תחושה אינטלקטואלית,

רגשית, פנימית של נוחות, אחדות, התאמה ושימושיות שקשה לתאר (David, 1994) לכן אין להתייחס אל הקרקע והמקום כאובייקט, אלא כמוסד חברתי, כמערך חברתי מטמיע ומוטמעים בו קשרים חברתיים ותרבות (Allison & Allison, 1995). המרחב הוא קשר חברתי (Henre, 1996). המרחב הוא יצירה חברתית (Fainstein & Campbell, 1996). באופן דומה ניתן להתייחס לארכיטקטורה של מבנים כאל "תחום אתני". ארכיטקטורה של מבנים היא האווירה הפיזית הנוכחית שמשקפת את המאפיינים של הדפוסים שמהווים תרבות. עיצוב המרחב המתבצע בארכיטקטורה הוא סימבולי לתרבות שלנו, סימבולי לסדר החברתי הקיים, סימבולי לשאיפות שלנו, לצרכים שלנו ולחששות שלנו. התוצאות של התכנון מעצבות את הקשרים בין האנשים, בין האנשים לסביבה (David, 1975).

השינויים שבמבצע מנגנון אחדות הקרקעות וחלוקתן מחדש, שנראים כשינויים תכנוניים וקנייניים בלבד, מגלמים גם שינוי חברתי ותרבותי מבחינת החברה הערבית. השינוי התכנוני והקנייני כרוך גם בשינוי חברתי ותרבותי, ולכן יש משמעות כבירה כאשר שינוי זה נערך באמצעות תכנית שבכפיה, ללא הסכמת בעלי הקרקע. הקניין החדש, על שלושת מובניו דלעיל, ממלא תפקיד בשינוי המאפיינים התרבותיים והחברתיים של הקהילה. הקניין החדש הוא קניין עירוני שמטרתו יצירת קהילה עירונית ומודרנית, וכך הוא ממלא תפקיד בתהליך הטרנספורמציה החברתית והתרבותית של האוכלוסייה הערבית- תהליך שמונהג על ידי המדינה- מחברה מסורתית לחברה עירונית.

עם זאת, יש לקחת בחשבון כי החברה הערבית אינה חברה הומוגנית ולא ניתן לומר כי קיימת גישה אחידה בנוגע לתכנון העירוני החדש ביישובים הערביים. החברה הערבית שהוגדרה תקופה ארוכה כחברה מסורתית עברה ומוסיפה לעבור כחברה מסורתית שינויים מהותיים בתחומי חיים שונים. השינויים מתרחשים ברמות שונות ובאופן שונה בין הדורות, בין היישובים ובין המגדרים. בהקשר זה, בולט השינוי בתפיסת הקרקע בקרב הדור הצעיר בחברה הערבית, אשר לעומת הדור הראשון המאופיין בתפיסה מסורתית, משפחתית לחמולתית לקרקע, מבטא נכונות לקבלת פתרונות למצוקת הדיור דרך אימוץ צורת חיים ודיור לא מסורתית, כגון מגורים בבתי מגורים משותפים ובבנייה רוויה. השונות בין הדורות בחברה הערבית, מתבטאת בתפיסת בני ובנות הדור הצעיר את הקרקע כדרך להשגת איכות חיים, פרטיות, אינדוידואליות וחופש, לעומת בני הדור השני המבוגר שמוסיפים לתפוס אתם עצמם כחלק "מחמולה" ונוהגים בקרקע ככלי לחיזוק המשפחה. התפיסה של הדור הצעיר מגלמת תפיסה אינדוידואלית המאפיינת חברה עירונית ומודרנית, ואילו התפיסה של הדור הישן היא תפיסה קולקטיבית המאפיינת חברה מסורתית (אבו ג'נימה, 2024).

התלונות של בעלי הקרקעות והעניין בחברה הערבית לתכניות איחוד וחלוקה

על המתח האמור בין התפיסה התרבותית של בעלי הקרקעות בחברה הערבית לבין יעדי התכנון והגישה העירונית והכלכלית של המדינה, ניתן ללמוד מחקר ההתנגדויות למספר תכניות איחוד וחלוקה שקודמה על ידי מדינת ישראל בישובים הערביים. עד לסוף שנת 2023 אושרו 27 תכניות למתחמים מועדפים לדיור ביישובים הערביים ואשר נערכו על בסיס תכניות איחוד וחלוקה. להלן טבלה המפרטת את התכניות (דו"ח הוועדה הארצית לתכנון ובניה למתחמים מועדפים לדיור, 2023):

העובדה כי בחברה הערבית עצמה יש חלקים שונים שאינם תופסים את הקרקע ואת התכנון באותה צורה, מהווה אתגר נוסף לתכנון המתארי העדכנית מצד מוסדות התכנון והבניה שמצד אחד, נדרש לתת מענה לצרכי החברה המתפתח לדיור, לתשתיות, לעירוניות ולאיכות חיים, ומצד שני נדרש להתמודד עם תפיסות מסורתיות של חלק מבעלי הקרקעות המעורבים בתכנון.

טבלה 1: תכניות למתחמים מועדפים לדיור בישובים הערביים אשר נערכו על בסיס תכניות איחוד וחלוקה (מתוך דו"ח הוועדה הארצית לתכנון ובניה של מתחמים מועדפים לדיור, 2023)

מס' תכנית	שם מתחם	תוספת יח"ד	תאריך מתן תוקף
תמל/1008	טורעאן	771	5.7.2016
תמל/1014	בסמה טבעון	520	4.12.2016
תמל / 1020	ביר אלמכסור	703	8.11.2016
תמל/1026	עילוט	544	27.6.2017
תמל/1029	אכסאל	888	10.5.2018
תמל/1030	אום אלפחם	6262	21.8.2022
תמל/1031	מזרעה	274	30.1.2017
תמל/1033	טמרה	1837	5.12.2017
תמל/1036	שפרעם	1625	14.12.2017
תמל/1039	טייבה	2263	11.9.2017
תמל / 1043	עראבה	5119	21.12.2022
תמל/1044	רהט	4515	10.6.2018
תמל/1052	אבו גוש	634	16.1.2020

מס' תכנית	שם מתחם	תוספת יח"ד	תאריך מתן תוקף
תמל/ 1054	מג'ד אל כרום	1746	30.12.2020
תמל/1060	טירה	2070	22.5.2019
תמל/1061	ערערה	4194	11.11.2021
תמל/1063	דיר אלאסד	554	3.1.2019
תמל/1065	אבו ג'וש	595	17.12.2017
תמל/1067	טורעאן	3350	13.10.2022
תמל/1069	פרידיס	2384	11.11.2021
תמל/1078	כפר קאסם	1641	19.6.2019
תמל/1080	גסר אזרקא	588	27.12.2023
תמל/1084	רהט	2407	23.12.2019
תמל/1089	שיבלי	627	16.7.2019
תמל/1092	אעבלין	770	25.11.2020
תמל/1098	ג'וליס	521	9.11.2022
תמל/1101	טמרה	5270	24.12.2020

ברורה את המתחים הכרוכים באישור תכניות איחוד וחלוקת קרקעות בחברה הערבית כפי שאלה עלו מהתנגדויות בעלי הקרקעות והיחס של מוסדות התכנון כלפיהם, ובהתחשב במספר ההתנגדויות, הסוגיות המהותיות שהתעוררו והדיון וההכרעה בעניינן.

להלן איורים לתשריט תכנית תמ/1054 במג'ד אלכרום, במצב המאושר (הקודם - איור מס' 1) ובמצב המוצע (החדש - איור מס' 2), הממחישים את השינוי התכנוני, והמעבר מקרקעות חקלאיות למגרשי בניה:

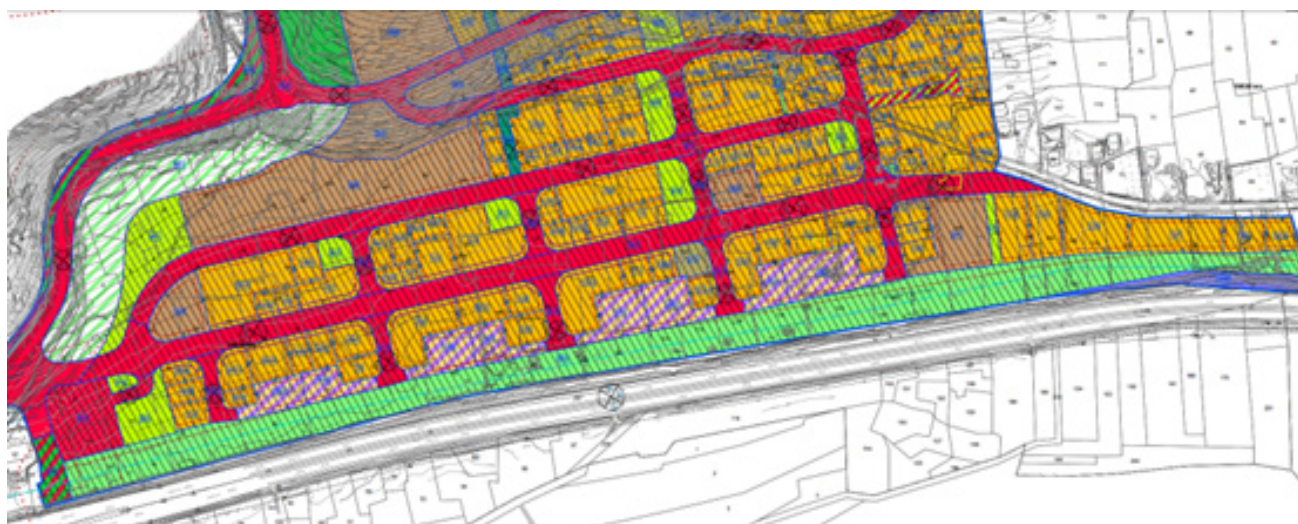
לצורך המחקר התמקדנו ב- 6 תכניות בניה שקודמו בישובים ערביים שונים: תמל/1054 במג'ד אלכרום, תמל/1030 באום אלפחם, תמל/1043 בעראבה, תמל-/1061 מתחם דרומי בערערה, תמל-/1067 טורעאן דרום, תמל-/1101 טמרה דרום.

מדובר בתכניות לשכונות מגורים חדשות. התכניות קודמו ואושרו כתכניות לאיחוד וחלוקה, וזאת מכוח חוק המתחמים המועדפים לדיור. התכניות נבחרו לצורך המחקר מאחר והן במיקומים שונים, במחוזות שונים, והן מציגות בצורה

איור 1: תכנית תמ/1054, מג'ד אלכרום, מצב מאושר



איור 2: תכנית תמ/1054, מג'ד אלכרום, מצב מוצע



1) תלונה על עריכת התכנית ללא שיתוף ציבור: בכל התכניות חזרה על עצמה התלונה של המתנגדים כי התכניות נערכו ללא שיתוף ציבור ראוי לבעלי הקרקעות. המתנגדים טענו שצוותי התכנון לא שיתפו אותם בעריכת התכנית בשלביה המוקדמים, ובכך התכנית נכפת עליהם. בעלי הקרקעות טענו כי התכנון המוצע, שנערך ללא שיתופם, מתעלם מהמצב הפיזי של החלקות, החלוקות המוסכמות בין בעלי הזכויות, והתפיסה המשפחתית של בעלי הקרקעות. נטען כי שאם היה מבוצע שיתוף ציבור כראוי, שהיה מאפשר למתכנן ושמאי התכנית להבין את מורכבות הבעלות על הקרקע וחלוקת המשנה בקרקעות, היתה נוצרת תכנית מיטבית יותר (דו"ח חוקר התנגדויות תמל/1067, 2020). ההתנגדויות מלמדות על תסכול ומורת רוח מההנהלות

ההתנגדויות לתכניות, כ- 1780 התנגדויות (לכל התכניות), שהיו בעיקר מבעלי הקרקעות שבתחום התכנית חושפות את המתח הקיים בין התפיסה המסורתית של בעלי הקרקעות לבין התכנון מטעם המדינה בצורה של איחוד וחלוקת הקרקעות מחדש. בכל אחת מהתכניות לעיל, ההתנגדויות נשמעו בפני חוקר שמינתה הועדה הארצית לדיור וזאת לאור המספר הרב של ההתנגדויות. החוקר שמע את ההתנגדויות בעצמו, ובחן אותן, ובהמשך העביר דו"ח מפורט הכולל את המלצותיו בדבר ההחלטה הרצויה לגבי ההתנגדויות. דו"חות החוקרים אומצו במלואם, בשינויים טכניים קלים, על ידי הועדה הארצית לדיור.

נסקור להלן את עיקר התלונות והדרישות של המתנגדים ואת המענה של מוסדות התכנון ביחס אליהן:

המגרשים המוקצים בצורה שתגביר את ישימות התכניות ומימושן בפועל, ולשם כך ניתנה למתנגדים הזדמנות להציג לצוותי התכנון אסמכתאות ותשריטי חלוקה מוסכמים כדי שיהיה ניתן לעדכן את התכנית בהתאם להן ולאפשר, עד כמה שניתן, הפרדת המושע וריכוז זכויות של בעלי הקרקעות במגרשים נפרדים, והכך בכפוף לכך שעקרונות התכנון לא ייפגעו (כלומר, פריסת הייעודים, שטחי הציבור, הצפיפות ואופי הבינוי) (דו"ח חוקר התנגדויות תמל/ל' 1067/2020). מנגנון זה הונהג רק בחלק מהתכניות והוא גם היה רלוונטי רק לחלק מבעלי הקרקעות המתנגדים שהצליחו בסד הזמנים שקבע החוקר להציג תשריטי חלוקה מוסכמים על כל בעלי הזכויות בקרקעות, דבר שחלק רב מהמתנגדים לא יכלו לעשות בזמן שהוקצב (דו"ח חוקר התנגדויות תמל/ל' 1043/2021; דו"ח חוקר התנגדויות תמל/ל' 1067/2020; דו"ח חוקר התנגדויות תמל/ל' 1060/2021).

3) הכללת חלקות במלואן בתחום האיחוד והחלוקה: לאור זאת, שחלק רב מהקרקעות בחברה הערבית מנוהלות בצל הסכמי חלוקה בין השותפים ואשר לא נרשמו במרשם המקרקעין וגם לא אושרו במוסדות התכנון, ולאור זאת שטבלאות האיחוד והחלוקה של התכניות מבוססות על מרשם המקרקעין, נוצר מצב כי מתנגדים המחזיקים בקרקע בחלק שמחוץ לגבולות התכנית (בהתאם לחלוקה קיימת שאינה רשומה) בחלקות המצויות בפאתי התכנית, מצאו עצמם בעל כורחם עם זכויות בתחום התכנית בשל שיתוף הקיים בינם לבין בעלים אחרים בחלקת המקור (המחזיקים בתוך תחום התכנית); ולהיפך, בעלי זכויות המחזיקים בתחום התכנית מצאו כעת בעלי זכויות נוספים מתוך חלקת המקור שותפים עמם במגרשי התמורה שהוקצו לחלקת המקור בגין השטח המוחזק על-ידם (דו"ח חוקר התנגדויות תמל/ל' 1043/2021). המתנגדים הסבירו כי החלוקה הפנימית בין בעלי החלקה הינה עניין מסורתי-חברתי הנהוג מזה שנים. אולם, התכניות לא התחשבה בהסכמות הקיימות על החלוקה של המגרשים, וקבעו זכויות בגין חלק החלקה שנכלל בתחום התכנית, לכל הבעלים הרשומים. המתנגדים טענו כי מצב זה אינו הוגן עבור בעלי הזכויות שחלקם נמצא בתחום התכנית, ומפלה לטובה את בעלי הזכויות שחלקם מחוץ לתחום התכנית. הם טענו כי הקצאת הזכויות בהתעלם מחלוקות מוסכמות אלה תגרום לסכסוכים קשים בין בעלי הזכויות, ויגרום למורכבות משפטית וקניינית שפתרונה יארך זמן רב ויצריך משאבים רבים ובכך ייגרם עיכוב ממשי במימוש התכנית בפועל (דו"ח חוקר התנגדויות תמל/ל' 1067/2020).

לאור זאת, הדרישה של בעלי הקרקעות היתה להכליל את החלקות במלואן תוך התאמת החלוקה, במסגרת האיחוד והחלוקה, לחלוקה המוסכמת בין השותפים גם אם איננה רשומה או לא קיבלה תוקף מועדות התכנון והבניה. בצורה עקרונית דרישה זו לא התקבלה. נקבע כי הקו הכחול

מוסדות התכנון על כך שהם בחרו להתערב בקרקעות של התושבים, לקבוע מה טוב להם, ללא שיתופם בצורה ראויה. חוקרי ההתנגדויות דחו טיעון זה בכמה צורות. ראשית, חזרו החוקרים על הקביעה כי שיתוף ציבור בשלבי התכנון המוקדמים, לפי הפקדת התכנית בצורה סטטוטורית להתנגדויות הציבור, אינו חובה בחוק. לשיטתם שיתוף הציבור על פי החוק הוא בשלב הפקדת התכנית להתנגדויות הציבור (דו"ח חוקר התנגדויות תמל/ל' 1054/2020; דו"ח חוקר התנגדויות תמל/ל' 1030/2020; דו"ח חוקר התנגדויות תמל/ל' 1001/2020). בנוסף, החוקרים סברו כי המחדל של היעדר שיתוף הציבור נרפא כאשר הופקדה התכנית להתנגדויות הציבור. עוד קיבלו החוקרים את טענת צוותי התכנון ומינהל התכנון לגבי המפגשים שערכו להצגת התכנית, אחרי גיבושה, כעניין שמקיים שיתוף ציבור (דו"ח חוקר התנגדויות תמל/ל' 1060/2021). כמו כן, בחלק מההתנגדויות ראו החוקרים בהשתתפות נציגי הרשות המקומית בהליך הכנת התכנית, והיא רשות נבחרת המייצגת את האינטרסים של הציבור, כקיום הליך לשיתוף ציבור (דו"ח חוקר תמל/ל' 1030/2020).

2) הקצאת מגרשים בבעלות יחידה ופירוק "המושע": בעלי הקרקעות התנגדו לכך שמגרשי התמורה שהם מקבלים בתום תהליך האיחוד והחלוקה יהיו בבעלות משותפת ודרשו כי המגרשים יוקצו להם בבעלות יחידה. כל בעל קרקע מתנגד ביקש לרכז את הזכויות שלו ממגרשי התמורה שמגיעים לו בתום הליך החלוקה, במגרשים שבבעלותם היחידה ושלא יהיו משותפים עם אדם אחר. דרישה זו הטרידה מאוד את בעלי הקרקעות יותר מכל דבר אחר. עמדה זו משקפת תרבות ותפיסה מסורתית של החברה הערבית אודות השיתוף בקרקע, ואשר לא מעריצה את השיתוף במקרקעין. עמדה זו השתקפה בביטוי הידוע בתרבות הערבית "שירקי טירקי", "شركي تركي" (בתרגום לעברית – סופה של שותפות להתפרק/ שותפות גורמת לנטישה) (דו"ח חוקר התנגדויות תמל/ל' 1043/2021). לכן המתנגדים ביקשו לרכז את הזכויות שלהם במגרשים שבבעלותם היחידה ולהימנע מיצירת מגרשים משותפים, ובמיוחד במקרים שבהם השותפים אינם מהמשפחה הגרעינית.

על אף שגם דיני האיחוד החלוקה מבכרים את פירוק השיתוף, לא נענתה הדרישה להקצאת מגרשים שאינם משותפים מחמת נימוקים תכנוניים. נקבע כי לצד החשיבות של פירוק המושע המשקפת את ערכי החברה במצב הקיים, עולים ערכים נוספים המביאים להעדפה של מגרשים בגודל משמעותי ובנגישות מיטבית לדרכים ושירותים, המאפשרים בניה רוויה בעלת מאפיינים עירוניים, גם אם חלקם יוותרו בבעלות משותפת או יפורקו בהמשך בהתאם לדין (דו"ח חוקר התנגדויות תמל/ל' 1043/2021). עם זאת, ולאור המורכבות שהציגו המתנגדים, השתדלו החוקרים, בסיוע נציגי הרשויות המקומיות, להציג הבנות בנוגע לגודל ואופי

הגבול החברתי ולהרשות לעצמו להחזיק בקרקע של אדם אחר, שהאדם האחר שיקף עצמו בה, כפי שהוא שיקף את עצמו בקרקע שלו.

לפיכך, בעיני בעלי הקרקעות המתנגדים, יצירת הקרקעות מחדש, שהיא מעשה תכנוני הנדסי של איחוד הקרקעות וחלוקתן מחדש, היא בפועל שינוי חברתי דרמטי לבעלי הקרקעות. חלוקת הקרקעות מחדש והחלפתן במגרשים חדשים היא, למעשה, חלוקה מחדש של הקשרים החברתיים בין בעלי הקרקעות, והיא משנה את המוסכמות החברתיות ביניהם בדבר כיבוד השליטה של כל תושב על הקרקע שלו. השינוי בזהות הגיאוגרפית ההנדסית של הקרקעות הוא שינוי בזהות החברתית שלהן.

עם זאת, הממד החברתי בדרישה זו לא זכה להבנה רבה מצד מוסדות התכנון. נקבע כי עקרון הקצאת מגרש קרוב ככל האפשר לחלקת המקור אינו עקרון מחייב. אילוצים תכנוניים הנגזרים מצרכים פרוגרמטיים של השכונות החדשות בתחום התכנית מחייבים הקמת מערך שבילים, כבישים, שצ"פים, מבני ציבור, מתקני ספורט, וכיוב'. אילוצים אלו מנעו הקפדה על הקצאת מגרש תמורה בתוך חלקת המקור או קרוב אליה. נקבע כי עיקרון הקרבה לחלקת המקור אינו ערך מוחלט ומאפשר שיקול דעת תכנוני. בחלק מהתכניות התסייעו חוקרי ההתנגדויות בנציגי הרשויות המקומיות הרלוונטיות על מנת לגשר בין המתכננים לבעלי הקרקעות המתנגדים ולהציג בפני החוקרים הבנות או הסכמות לתיקון התכנית ובכפוף לכך שעקרונות התכנון, מבחינת שיעור ההפרשה לצרכי ציבור, הצפיפות ואופי הבינוי, לא ייפגעו (דו"ח חוקר התנגדויות תמל/1043, 2021; דו"ח חוקר התנגדויות תמל/1054, 2020).

(5 הפחתת הצפיפות בתכנית ושמירה על אופי הבינוי: הבניה בחברה הערבית היא בניה צמודת קרקע. ישנה בניה רוויה ביישובים רבים בחברה הערבית אך מדובר בבתי מגורים, מ-3-5 קומות, ואלה למשפחה הגרעינית בלבד. התכנית הציגה צפיפות גדולה מזו הנהוגה בחברה הערבית. מודל הבניה המוצע בתכנית הוא מודל של בניה רוויה שנתן בין 7-9 יחידות דיור לדונם.

לאור זאת, יחד עם פירוק "המושע" במגרשי התמורה, דרשו המתנגדים להפחית את הצפיפות המוצעת במגרשים. מבחינת הקהילה, המעבר לבניה רוויה מחייב מהפך ושינוי בנורמות הדיור. לשינוי זה כמה היבטים, ובהם, בין היתר, נטישת תרבות הדיור של מגורים בקרבת המשפחה (בית ההורים); ויתור על בניה של דירה רחבת ממדים ומעבר לדירה קטנה; מעבר ממגורים בבית פרטי למגורים בדירה בבית משותף, כאשר בעלי הדירות חולקים את הרכוש המשותף. מדובר במעבר תרבותי בדרך החיים והמגורים (ח'מאסי, 2015). מבחינת המתנגדים הבעיה חמורה יותר במגרשי התמורה שבמושע, שכן במגרשים אלה מודל הבניה

נקבע עם פי שיקולים מקצועיים וטהורים ומבוססים על הצרכים הפרוגרמטיים, ולא על פי בעלויות (דו"ח חוקר התנגדויות תמל/1101, 2020). עם זאת, ומפאת כך שעריכת תכנון האיחוד והחלוקה אך על סמך מרשם המקרקעין והתעלמות מהחלוקות המוסכמות בין השותפים, גורמת לחוסר ישימות לתכנית, הנחו חוקרי ההתנגדויות, בחלק מהתכניות, כי מקום בו מוצג תשריט חלוקה מוסכם או פסק דין בדבר חלוקת המקרקעין, ניתן יהיה לערוך את החלוקה וההקצאה בהתאם לכך ככל שאין מניעה תכנונית לכך (דו"ח חוקר התנגדויות תמל/1043, 2021).

(4 הקצאה מגרש קרוב ככל הניתן לחלקת המקור: בעלי הקרקעות דרשו כי מגרשי התמורה שהם מקבלים יהיו בתוך חלקות המקור שלהם, ולא להעניק להם מגרשי תמורה בתחום חלקתו של אדם אחר. דרישה זו נובעת גם היא מתפיסה מסורתית ולפיו אדם לא נכנס לחלקת אחר. יש בכך הפרה למוסכמות החברתיות והפרה לערכי החברה. מצב שלפיו בעל חלקה מקבל את מגרש התמורה בחלקה של אדם אחר, או במקום אחר שלא היה שייך לו קודם, מעוררת קושי רב בפני בעלי הקרקעות. בין החמולות והמשפחות המורחבות, ובעלי הקרקעות קיימים גבולות ברורים. ערכים אלה ניזונו וטופחו במרוצת השנים מערכי חברה, דת, זהות והיסטוריה, והם מתבטאים בבירור גם בתפיסת הקרקע. הקרקעות מזוהות לפי משפחות שמחזיקות בהן. במסגרת כללים אלה, בעלי הקרקעות ביישובים הערביים מפתחים את הקרקעות לפי תפיסתם ולפי ערכי המסורת שלהם. הם נעשים מזוהים עם הקרקע ונקשרים אליה רגשית – לעצים שגידלו בה, לגדרות שבנו בה ועוד. קשר זה מתעצם כאשר הקרקע עוברת בירושה מדור לדור, וכך הוא מקבל גם רכיב היסטורי ושל מורשת ומסורת העוברות מאבות לבנים. כללים חברתיים אלה לא מקבלים התחשבות מספקת בכללים המשפטיים של איחוד וחלוקה שכן, הגבולות הפיזיים של חלקת המקור משתנים. גבולות מגרש התמורה המתקבל אינם זהים לאלה של חלקת המקור. השינוי יכול להיות בתזוזה מסוימת בגבולות, כשחלק מהמגרש החדש הופך להיות חלק מחלקת מקור של אדם אחר. השינוי יכול להיות קיצוני יותר, עת מגרש התמורה נופל כולו בחלקה של אדם אחר. כך נוצר מצב שבו אדם יקבל את חלקת המקור של אדם אחר, על כל הכלול בה מבחינת קשר רגשי ותרבותי כמתואר קודם. מצב דברים זה יוצר בעיה חברתית מנקודת המבט של בעלי הקרקעות. השינוי בגבולות מנתק את רצף הקשר הרגשי-החברתי של התושבים עם חלקות המקור שלהם. הם נאלצים לוותר על חלקת המקור, ולו בחלק מסוים, ולקבל מגרש חדש. אין לתושב קשר רגשי, חיבור, זהות היסטורית למגרש החדש כי הוא איננו הקרקע המקורית שלו. התושב עומד מול דילמה תרבותית כיצד יוותר על הקרקע שלו, שעוצבה ועברה לאורך השנים מסב, לאב ולנכד, ויש לו זיכרונות וחוויות ממנה וכיצד לחצות את

הוא בתים משותפים שלא בהכרח למשפחה הגרעינית של הבעלים בחלקת המקור.

החוקרים דחו דרישה זו מטעמים שונים. הוסבר כי תכניות איחוד וחלוקה נועדו לייצר את קיבולת הבניה הגבוה ביותר, ולמנוע ניצול בזבזני של הקרקע. נקבע גם כי המטרה של התכנון הגברת היצע הדיור בחברה הערבית לאור מצוקת הדיור בקיימת בחברה תוך מיצוי משאב הקרקע המוגבל (דו"ח חוקר התנגדויות תמל/1030, 2020). הוסבר גם שהבטחת תכנון עירוני איכותי, ושכונה מודרנית עם דרכים ושטחי ציבור ואיכות חיים, מצריכה לשנות את דפוס הבניה הנוהג ולהמיר אותו מבניה צמודת קרקע לבנייה רוויה שתבטיח דיור גם לדורות הקיימים וגם לדורות העתידיים. נקבע כי המחסור בקרקע מחייב בניה בצפיפות עירונית (בנייה רוויה) ולכן לא ניתן לקיים את משאלת התושבים ואת רצונם לשמור על אופי הבניה הקיים של בנייה צמודת קרקע (דו"ח חוקר התנגדויות תמל/1054, 2020). עוד הוטעם כי החברה הערבית נמצאת בתהליכי שינוי, ובין השאר, מעבר מבניה משפחתית צמודת קרקע לבניה רוויה ולאופני מגורים עירוניים שהיו פחות מקובלים בעבר. הגברת הצפיפות, הקצאת המגרשים הרחבים והאיכותיים ורשת דרכים עירונית ענפה, עליהם מבוססת תכנית זו, תומכים ומאפשרים את התמורה ההדרגתית אל מגוון צורות מגורים עירוניות (דו"ח חוקר התנגדויות תמל/1043, 2021).

יש לציין כי החוקרים לא סטו בכך מהדרך שבה נהגת המדינה עם התכנון בישובים הערביים. הבנייה הרוויה בחברה הערבית מקודמת להשגת שתי מטרות חשובות: הרחבת היצע הדיור ושיפור הבינוי (שנל ופארס, 1996). כמו כן על פי מדיניות התכנון המונהגת כלפי היישובים הערביים, אין להרחיב את תחום השיפוט של היישובים הערביים לפני מיצוי מלוא קיבולת הבנייה של הקרקעות הקיימות בתוך היישוב בדרך של בנייה רוויה (דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, 2011). הדבר התבטא גם בהחלטות ממשלה אשר קראו לקדם בנייה רוויה בישובים הערביים (החלטת ממשלת ישראל מס' 922, 2015). נקבע כי הבינוי המוצע משביח את הקרקע, וצפוי להעלות את רמת החיים ואת איכות השירותים שהיישוב מספק לתושביו (דו"ח חוקר התנגדויות תמל/1067, 2020).

6) הפחתת שיעור הפרשה לשטחים לצרכי ציבור: המתנגדים הלינו על שיעור הפרשה גבוה (בין 30%-40% משטח מחלקת המקור) תוך הדגשת ערך הקרקע בישובים הערביים. המתנגדים הביעו חוסר אימון בכך ששטחים אלה שנלקחו מהם יתממשו בפועל במציאות וזאת לאור חוסר היכולת של הרשויות המקומיות הערביות לממש את שטחי הציבור המאושרים בתחומן. המתנגדים העריכו את התכנית לפי החלק הפיזי שנלקח מהם, כלומר בשטח ולא בערך כלכלי. מבחינתם גם אם הקרקע שהיתה חקלאית הופכת לבנייה, ויש בכך השבחה לערך הקרקע ברמה הכלכלית,

עדיין יש בלקיחת חלק מהחלקה לשטחים לצרכי ציבור פגיעה חמורה בהם. אולם, ההתייחסות מצד מוסדות התכנון לקרקע באספקלריה של שווי היא התייחסות כלכלית לקרקע. לפי גישה זו, הקרקע מוגדרת כמוצר בעל ערך, והערך הוא כלכלי – כלומר מחיר שוק. לפי גישה זו, מצב שבו שטח חלקה קטן אך שווה עולה בעקבות איחוד וחלוקה, הוא סיטואציה סבירה במונחים כלכליים לפי כללי השוק.

גישה זו שונה מהגישה התרבותית והחברתית המסורתית שעדיין רווחת בקרב חלקים רבים מבעלי הקרקעות בחברה הערבית. לפי גישה זו, הקרקע נמדדת בשטחה יותר מאשר בשווי. בעל הקרקע תופס את הקרקע שלו כמרחב שליטה, וגודל השליטה כגודל מרחב הקרקע (ח'מאסי, 2015). חוקרי ההתנגדויות התרשמו, מההתנגדויות שהוצגו בפניהם מטעם בעלי הקרקעות, כי "הקשר אל האדמה אינו מתאפיין עבורם בערך קרקע כזה או אחר. כל גרגר קרקע עולם ומלואו" (דו"ח חוקר התנגדויות תמל/1043, 2021). החוקרים ציינו כי "האוכלוסייה בחברה הערבית שאינה מתגוררת בערים גדולות, תופסת את היקף שטח הקרקע, קרי השטח הפיסי, כבעל ערך עליון, העולה בחשיבותו על היקף זכויות הבניה (זאת בשונה מהאוכלוסייה הכללית והעירונית, בה הקרקע נתפסת כמוצר כלכלי, והעצמת הזכויות בתמורה להפרשת שטח לצרכי ציבור למשל, מתקבלת בברכה)" (דו"ח חוקר התנגדויות תמל/1030, 2020).

לכן במצב שבו שטח חלקה קטן בשל איחוד וחלוקה, הוא בעיני בעלי הקרקעות "הפסד" אף אם שווי החלקה עלה. בתוך כך, לא השתקפה בהתנגדויות הבנה לכך שבתמורה להפרשה לצרכי ציבור בעלי הקרקעות מקבלים זכויות בניה גדולות. אי לכך, המתנגדים דרשו ששיעור ההפרשה מקרקעות המדינה יהיה גבוה יותר מאשר מהחלקות הפרטיות.

אולם, עמדה זו של בעלי הקרקעות המתנגדים זו נדחתה מנימוקים תכנוניים. נקבע כי שיעור ההפרשה מבוסס על צידוקים פרוגרמטיים בדבר השטחים הדרושים ליישוב ולשם הבטחת סטנדרט תכנון עירוני איכותי (דו"ח חוקר התנגדויות תמל/1054, 2020). נקבע כי הפרשות אלו לצרכי ציבור חוזרות אל בעלי הזכויות בתחום התכנית ותורמות לאיכות חייהם שלהם בצורת נגישות גבוהה אל מגרשי התמורה ומהם, בדמות חתך רחוב מתקדם, בשצ"פים, במתקני ספורט ונופש, במוסדות חינוך, במוסדות תרבות וכיוצא באלה (דו"ח חוקר התנגדויות תמל/1043, 2021; דו"ח חוקר התנגדויות תמל/1030, 2020; דו"ח חוקר התנגדויות תמל/1060, 2021).

7) הדרישה להתחשב בהפקעות קודמות: בעלי קרקעות רבים הלינו על כך כי בעבר נלקח מהחלקות שלהם שטחים לצרכי ציבור, וכי גם התכנית לאיחוד וחלוקה מבקשת לקבל מהחלקה שטחים נוספים לצרכי ציבור ללא התחשבות בשטח שנלקח בעבר מהחלקה. בעלי הקרקעות דרשו להפחית את

המחיר התרבותי מתבטא בכך שאחרי החלוקה נדרש מבעל הקרקע לנהוג במגרש החדש בצורת בנייה חדשה. בעל הקרקע נדרש לבצע המרה תרבותית מבנייה כפרית, שמרנית ומסורתית, לבנייה עירונית, רוויה ועם צפיפות גדולה. שינוי דפוס הבנייה כרוך בויתור על בנייה צמודת קרקע, על מעבר מבניית בית גדול לבניית דירות, ועל מעבר מניצול קרקע לדירת מגורים אחת לבניית בתים משותפים של כמה קומות ודירות רבות.

לעומת זאת, תפיסתם של מוסדות התכנון היא כלכלית ולפיה בעלי הקרקעות לא יוצאים נפסדים אלא להפך, נשכרים. תמורת כניסתם להליך חלוקת הקרקעות מחדש, הקרקעות מושבחות, וכך בעלי הקרקעות מרוויחים. הרווח אינו לבעלי הקרקעות בלבד, אלא לכלל היישוב. שכן, איחוד וחלוקה, מזין את העירוניות ביישוב על ידי הקצאת קרקעות לתשתיות, לשטחי בנייה, לשטחי מסחר, לשטחים לציבור וגיוון השימושים. מחמת תפיסה זו, לא התקבלו דרישות בעלי הקרקעות לעניין הפגיעה בקרקעות ולעניין התחשבות בהפקעה קודמת בחלקה (דו"ח חוקר התנגדויות תמל/1043, 2021).

תפיסה תרבותית לעומת תפיסה משפטית פורמאלית: חלקים רבים ושמרניים בחברה הערבית עדיין אוחזים בתפיסה חברתית מסורתית שלפיה הקרקע נשמרת בחיק המשפחה ואינה לסחר, ובשל כך המעיטו בחשיבות הצורך ברישום הירושה, החלוקה והעסקאות הנערכות בחלקה. תפיסה משפחתית וחמולתית זו, שבה הקרקע מנוצלת במעגל צר, שהוא המשפחה הקרובה, מובילה לכך שהקרקע אינה נסחרת באופן פעיל וקבוע, ובוודאי לא לגורמים שאינם בני המשפחה. תפיסה זו מפחיתה גם את המוטיבציה להקפיד לעדכן את מרשם המקרקעין בכל שינוי שמתחרח במערך הזכויות בקרקע, לרבות בעת מעבר הקרקע בירושה או במקרה של עסקה אחרת במקרקעין (ח'מאסי, 2007). לפיכך, מרשם המקרקעין של שיעור רב מהקרקעות הפרטיות ביישובים הערביים אינו משקף את בעלי הזכויות העדכניים בחלקה. למעשה, פעמים רבות לבעלים הרשום אין קשר לחלקה ובפועל היא מחולקת בין טועני זכות רבים (דו"ח צוות 120 הימים להתמודדות עם מצוקת הידור ביישובי המיעוטים, 2015). אולם, הכללים המשפטיים השולטים בתהליך האיחוד והחלוקה בישראל, מתחשבים רק בבעלים רשומים. הכללים המשפטיים של תכניות איחוד וחלוקה מתייחסים רק לבעלות הרשומה של החלקה הנכללת בחלוקה. אין הם מכירים במחזיק בפועל שזכויותיו אינן רשומות בטאבו. הדבר חוזר על עצמו גם בהקצאת מגרשי התמורה. מגרשים אלה יירשמו על שם בעל החלקה המקורית הרשום בטאבו ולא על שם המחזיק בפועל (תקנות התכנון והבניה, 2009).

בנוסף, בחלק רב מהקרקעות בחברה הערבית הבעלות היא משותפת (מושע). ברוב המקרים, הדבר נובע מכך שהקרקע

החלק המופקע בעבר משיעור ההפרשה הנלקח בתכנית האיחוד והחלוקה. המתנגדים טענו כי חיובם בהפרשה בשיעור השווה ליתר החלקות בעוד שמחלקתם נלקח בעבר שיעור נוסף לצרכי ציבור, היא פוגענית ואינה צודקת. עוד הוסבר כי אין זה צודק כי חלקתו של אדם תופקע פעמיים, ויש בכך פגיעה חמורה מצד המדינה בבעלי הקרקעות הערביים. בעוד שהמדינה מתייחסת להפקעת עבר כשלב שתם ונשלם בעבר, ואין לקחת אותו בחשבון בתכנון החדש, בעלי הקרקעות חיים עדיין את "העבר". מבחינתם הפקעת העבר אקטואלית ורלוונטית גם לתכנון הנמשך, ולהפך, בעינם התכנון החדש שמציע לקחת עוד שטחים מהם לצרכי ציבור הוא המשך אותה מדיניות שמנשלת את התושבים מהקרקעות שלהם.

חוקרי ההתנגדויות דחו דרישה זו בצינם כי הדינים החלים על איחוד וחלוקה אינם מאפשרים התחשבות בהפקעות העבר אלא במקרים חריגים ביותר. הוסבר כי שיעור ההפרשה בתכנית נקבע על פי צרכים תכנוניים המבוססים על פרוגרמה מקצועית לצרכי ציבור, ולכן קבלת הדרישה והפחתת השיעור לצרכי ציבור תפגע ביעדי התכנית ובאיכות התכנון המוצע (דו"ח חוקר התנגדויות תמל/1054, 2020; דו"ח חוקר תמל/1043, 2021; דו"ח חוקר התנגדויות תמל/1060, 2021; דו"ח חוקר התנגדויות תמל/1101, 2020).

התייחסות מוסדות התכנון להיבטים התרבותיים של תפיסת הקרקע בחברה הערבית בישראל

ניתוח ההתנגדויות לתכניות והתייחסות מוסדות התכנון אליהן ממחיש תפיסות שונות מצד המדינה ובעלי הקרקעות, ובעיקר תפיסה כלכלית עירונית של המדינה לעומת תפיסה ערכית, תרבותית מסורתית מצד בעלי הקרקעות:

תפיסה ערכית מסורתית לעומת תפיסה כלכלית: מנגנון האיחוד וחלוקה מתערב בקרקעות הפרטיות, משנה אותן, והשינויים הם עמוקים (בצורת החלקה, במערך הזכויות בה, באופי השימוש בה ועוד). מנגנון זה אף חותר, בשל אינטרסים כלל ישוביים, לדרבן את בעלי הקרקעות לצורת בנייה וחיים חדשה. בעלי הקרקעות אשר רוצים שקרקעותיהם החקלאיות יופשרו לבנייה נדרשים לשלם "מחיר". מחיר זה מורכב משני סוגים – מחיר ממוני ומחיר תרבותי.

המחיר הממוני הוא הפרשת חלק מהקרקע החקלאית לשטחי ציבור וזאת לשם יצירת מגרשי הבנייה החדשים. כך, שטח החלקה קטן. כמתואר קודם, אף שבתמורה להפרשה לצורכי ציבור, שווי המגרש החדש גבוה יותר משווי החלקה המקורית, בעלי קרקע עדיין תופסים את הקרקע בשטח ולא בשווי, ולכן מבחינתם הקטנת שטח הקרקע יש בה משום "הפסד".

איחוד וחלוקה בדיאלוג עם התושבים ובאופן שמתחשב במאפייני החברה באותו ישוב (שם: עמ' 23, 24).

לשם כך, מציע מינהל התכנון כמה עקרונות וכלים שנועדו להתמודד עם המאפיינים החברתיים של בעלי הקרקעות, ולבסס את אמון האוכלוסייה בפעולות התכנון, כך שהגישה התכנונית תותאם להיבטים אלה ככל האפשר. בין השאר, הנחה מינהל התכנון לפעול בכלים הבאים:

היצמדות ככל האפשר לחלקת המקור – נדרש שהתכנון יתבסס בין היתר על צילום אוויר עדכני ויעשה מאמץ להקצות לבעלי חלקות נטועות (בעיקר בזיתים) מגרשים בחפיפה גדולה ככל האפשר לחלקות המקור, כך שהמטעים יישמרו בידי בעליהם המקוריים.

הקפדה על הפרשה שוויונית לשטחי ציבור – מדובר בכלל יסוד לשם שמירת אמון בעלי העניין בתהליך.

פירוק שותפויות (מושע) וריכוז בעלויות – מוצע למצות את כל המאמצים מול בעלי הקרקע בהסברת היתרון הטמון בפירוק השותפות ובחלוקה למגרשים, כבר במסגרת השלבים הראשוניים של גיבוש התכנית, כך שיחסך בעתיד הליך תכנוני נוסף של חלוקה. במקרה שנשאר מגרש גדול במושע, חשוב לוודא שהוראות התכנית יאפשרו את חלוקתו בעתיד בהליך של תשריט איחוד וחלוקה, להבדיל מהליך של תכנית, וניצול מלא של הזכויות.

הטיפול בבנייה קיימת – לאור זאת, שבניה קיימת מגבילה את האפשרות להבטיח הפרשה מהחלקה שהיא שווה להפרשה משאר החלקות, המתכנן ישאף להפריש מתוך החלקה את השטח הנדרש, גם אם יבוא על חשבון גינה פרטית או יגרור הסטה של גדרות קיימות, דרכי גישה וכדומה. לעניין טבלאות האיזון וההקצאה, מבנים קיימים ללא היתר יוקצו לבעליהם ולא יילקחו בחשבון בעת הערכת שוויה החלקה במצב הנכנס ובמצב היוצא.

התאמה למצב הקנייני הקיים בפועל – על אף שהחוק מחייב שטבלאות הקצאה ואיזון ייערכו רק על פי מערך הבעלויות הרשום בפנקס המקרקעין (הטאבו), ואינו מאפשר להכליל בחלקות מחזיקים שאינם רשומים בטאבו, ברמה התכנונית, ככל והדבר אינו פוגע בתכנון מיטבי, אין מניעה להתחשב בהסכמים קיימים ובחלוקה הפנימית הקיימת בין המחזיקים בפועל, ולתת את ביטויה בתכנון, תוך ביצוע התאמות נדרשות והקצאת מגרשים נפרדים שישרתו את המחזיקים בפועל.

שיתוף הציבור ושקיפות – שיתוף הציבור בהליך הכנת התכנית, כולל איסוף מידע ישיר מבעלי הקרקע בעת גיבוש התכנית והחלוקה למגרשים, ותוך מתן ביטוי, ככל הניתן, לרצונותיו ולערכים החשובים לו ובעיקר מול בעלי הקרקעות או המחזיקים בקרקע. מינהל התכנון פירט אבני דרך העיקריות המומלצות לקיום הליך שיתוף הציבור (מינהל התכנון, 2021).

עברה מאדם ליורשיו, וכך לכל יורש יש חלק בקרקע. מדובר במצב של שותפות במקרקעין לפי חלוקה מוסכמת בשטח, אם כי לא לפי חלוקה סטטוטורית (ח'מאיסי, 2004; ח'מאיסי, 2007). במצבים כאלה ועדת התכנון מתבקשת להכיר בחלוקות לא רשומות ולא סטטוטוריות כבסיס להקצאת המגרשים החדשים וכבסיס לביצוע חלוקת הקרקעות מחדש. בפועל, הגישה המשפטית הנוהגת של ועדת התכנון והבניה, היא לא להתחשב בהן כל עוד הן אינן מאושרות בוועדת התכנון. הגישה של ועדות התכנון היא שחלוקות מוסכמות אינן מחייבות את מוסדות התכנון ונדרש יהיה לאשר ולרשום חלוקות אלה על פי הוראות החוק (ד"ח חקירת התנגדויות לתכנית ענ/960, 2010; החלטת הוועדה המחוזית לתכנון ובניה – מחוזי חיפה, 2009).

הנה כי כן, קיים פער קונספטואלי בין יחס מוסדות התכנון והבניה לקרקע בהשוואה לצורה בה נוהגים בעלי הקרקעות בקרקעות בהם. מוסדות התכנון מתייחסים לקרקע באספקלריה כלכלית, משפטית ולעיתים טכנית, בעוד שבעלי הקרקעות נוהגים בקרקעות שלהם לפי תפיסה תרבותית, ערכית וחברתית מסורתית. מוסדות התכנון מבקשים, באמצעות האיחוד והחלוקה, לכפות על בעלי הקרקעות קניין חדש, או להמיר את הקניין שלהם, שהוא תרבותי, בקניין חדש שהוא כלכלי.

מדיניות של מינהל התכנון לגבי תכניות איחוד וחלוקה בחברה הערבית

באוגוסט 2021 פרסם מינהל התכנון מסמך מיוחד העוסק בתכניות איחוד וחלוקה בחברה הערבית בישראל (מינהל התכנון, 2021). לפי מינהל התכנון הערכת המצב שערך היא תולדה של חקר מקרים והתנסות בפועל בעשרות תכניות מפורטות הכוללות איחוד וחלוקה בקרקעות בבעלות פרטית ביישובים הערביים. (שם: עמ' 12).

מינהל התכנון נחשף לקשיים שפירטנו לעיל לראשונה עת קידם באופן אינטנסיבי תכניות איחוד וחלוקה ביישובים הערביים בעשור האחרון. יחד עם זה, הוא סבור כי כלי איחוד וחלוקה הוא כלי התכנון המפורט המיטבי. לשיטתו, תכנית איחוד וחלוקה הינה הכלי היעיל והנכון להתמודדות עם תכנון במרחב המאופיין במרכיב גבוה של קרקע בבעלות פרטית (שם). בנוסף, מצביע מינהל התכנון על נקודת מפנה ושינוי להערכתו בגישה לתכניות איחוד וחלוקה, ולפיו רבים בקרב החברה הערבית בישראל רואים בתכניות איחוד וחלוקה מנוף לפיתוח הישובים, וככלי חיוני המבטיח שוויוניות בהקצאות ומרחב ציבורי ראוי.

מינהל התכנון עדיין סבור כי ישנם ישובים, בעיקר מסורתיים יותר, בהם רעיונות אלו טרם חלחו ונדרש מאמץ בתחום ההסברה שיאפשר להתגבר על הפערים התרבותיים, תוך אימוץ גישה תכנונית מותאמת המאפשרת קידום תכנית

החברה הערבית מה טוב לה, כיצד היא צריכה לחיות, ולעצב לה ובמקומה דרך חיים חדשה. אולם, הדיון לגבי פיתוח בר קיימא, ושימוש יעיל במשאבים, ופיתוח כלכלי, אמור להתנהל גם באופן פנימי על ידי הקהילה ולא כהחלטה שנכפת עליה מבחוץ. גם המתח בין מסורת ומודרניזם אמור להיות לדיון פנימי בתוך הקהילה, ולא להעביר את החברה בכפייה ובתכנון כוחני ממסורתיות לעירוניות ומודרניזם (Matunga, 2013).

יתר על כן, התכנון מתעלם מהמשמעות של הקרקע והמקום בעיני החברה עצמה, לא רק במובן הפיזי אם כי גם במובן התרבותי. התהליך בו מבוצע תהליך האיחוד והחלוקה בקרב החברה הערבית, הוא הליך טכני, פיזי, ואינו מטפל כנדרש בהיבטים התרבותיים של יש לקרקע ולמקום מבחינת החברה. התהליך מעוצב לפי כללים הנדסיים, שמאיים וכספיים, ואלה לא מבטיחים מקום ומשקל להיבטים התרבותיים של התהליך, מנקודת המבט של החברה הערבית עצמה.

בהקשר זה, המסמך המסכם שערך מינהל התכנון כמתואר קודם לגבי איחוד וחלוקה בקרב החברה הערבית וההמלצה לערוך בו שינויים מסוימים היא צעד מבורך אך אינו מספיק. אין עדיין בגישת מינהל התכנון מודעות מספקת להתנגשות בין איחוד וחלוקה לתרבות ודרך החיים של החברה הערבית בישראל, ולצורך לכבד ולאפשר אותה. השינויים שהוצעו במסמך הם שינויים ביישום המנגנון אך לא במנגנון עצמו.

הפנמה למתחים שעלו בהתנגדויות בעלי הקרקעות לתכנון וחלוקה בחברה הערבית, מצריכה לקדם כמה מהלכים מצד המדינה שיפנימו את הממדים הערכי והתרבותי באיחוד וחלוקה בחברה הערבית. נבקש להצביע על הצורך לדון במהלכים הבאים:

א) נדרש לעבור מתפיסה של שיתוף ציבור לתפיסה של שותפות. לא די בביצוע תהליך פורמאלי של שיתוף ציבור בהליכי תכנון. הדרישה היא לתהליך שיפנים את זכות בעלי הקרקעות הערביים להחליט על המתרחש בקרקעות שלהם ולהיות שותפים בהחלטה כשחקן מרכזי שיוצר את התכנון ולא כצרכן של התכנון. הדבר מצריך החלטה מערכתית ועיגון חקיקתי ולו בדרך של מסמכי מדיניות שידריכו את המתכננים כיצד לעבוד בשותף עם החברה הערבית בישראל.

ב) הנהגת התכנון על ידי צוותים המיומנים באיחוד וחלוקה בחברה הערבית לאור המורכבות בתכנון אלה. מוצע לשקול קידום תכנון אלה על ידי מתכננים ערבים וזאת לאור היכרותם הקרובה לשפה, לתרבות ולמסורת החברה בצורה תאפשר לקדם פתרונות תכנון המאזנים בין צרכי התכנון לבעיות החברתיות של בעלי הקרקעות.

ג) הגברת תפקיד הרשויות המקומיות בתכנון. נדרש לאפשר לרשויות המקומיות להנהיג את התכנון בשלבים המוקדמים

במסמך נוסף שפרסם בעניין תכנון הותמ"ל בחברה הערבית הציע מינהל התכנון להתוות נהל עבודה לתכנון איחוד וחלוקה בחברה הערבית. מטרת נהל העבודה היא אישור תכנון הכוללות איחוד וחלוקה ישימות בקרקעות פרטיות ביושבים הערביים. הדגש בנוהל על אישור תכנון ישימות שיהיה ניתן לממש אותן בפועל. נקבע שבדי לאשר תכנית ישימה על התכנית לבטא את מצב הבעלויות בשטח ולא רק במרשם המקרקעין. לשם כך, הציע מינהל התכנון מספר כלים: הנגשת המידע לבעלי הקרקע במועד מוקדם לתכנון; הקלה בהליך רישום ועידוד הליכי רישום עסקאות וזאת כדי להימנע מן הצורך להתייחס לבעלויות לא פורמליות בהיקפים גדולים; הגברת השקיפות מול בעלי הקרקעות. באשר להפרשה לצרכי ציבור מנחה מינהל התכנון כי ההפרשה מהבעלים הפרטיים תהיה עד 40%, ולהפריש היקף גבוה יותר מהמדינה ככל שטיפוסי הבינוי דומים בין קרקעות המדינה לקרקעות הפרטיים (ותמ"ל, 2020).

סיכום ומתווה

בהתבסס על ניתוח כמות גדולה של התנגדויות לתכנון איחוד וחלוקה חדשות ביישובים הערבים, מבקש המאמר להדגים את המתחים הקיימים בקידום תכנון עירוני מודרני בחברה הערבית בישראל בצורת איחוד וחלוקת הקרקעות הפרטיות מחדש. החידוש של המאמר גלום בניתוח ההתנגדויות, הטענות המרכזיים שבהן, והמענה של מוסדות התכנון והבניה להן, וכיצד אלה מדגימים את הפער הקיים בין התפיסה המסורתית של בעלי הקרקעות בחברה הערבית לעומת התפיסה המודרנית והעירונית של מוסדות התכנון והבניה, המייצגים בכובע זה, את המדינה. המאמר מדגים בבירור כיצד טיעוני ותלונות בעלי הקרקעות מייצגים גישה מסורתית ותרבותית כלפי התכנון, לעומת המענה של מוסדות התכנון המגלים גישה כלכלית ופורמליסטית.

למעשה, על אף הגישה הפורמליסטית והמשפטית שהפגינו כלפי הטענות מקרב בעלי הקרקעות, מוסדות התכנון והבניה מבינים כי קיים צורך להכיר במידה מסוימת במאפיינים התרבותיים השולטים בתפיסת הקרקע בקרב בעל הקרקעות המסורתיים, ולמצער, ההכרה בכך שהתעלמות ממאפיינים אלה מסכלת את מימוש התכנון בפועל. אמת, מסקנות והמלצות מינהל התכנון מתהליכי האיחוד והחלוקה בחברה הערבית הם צעד מבורך. עם זאת, הצורה שבה מקודם התכנון המתארי ובכללו תכנון איחוד וחלוקה בקרב החברה הערבית מעוררת קשיים לא מעטים.

מדובר בתכנון שנכפה על האוכלוסיה באמצעות החוק ולא מצריך את הסכמת בעלי הקרקעות ובעלי העניין וניתן לקדמו ולאשרו ללא הסכמת בעלי הקרקעות. מדובר בתכנון חיצוני לאוכלוסיה ושלא נוצר על ידה או מטעמה. תכנון המוכתב "מלמעלה" ולא כתהליך טבעי שנוצר מהצרכים המקומיים של הקהילה. התכנון מבקש להחליט עבור

מקורות

אלתרמן, ר., חברוני, ח. (2008). חלוקה חדשה של מקרקעין: פגיעה בזכות הקניין או כלי תכנון מיטבי? **מקרקעין**, (ה1).

בג"ץ 6411/16, הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות נ' כנסת ישראל, ניתן ב-19.6.2018 ופורסם בנבו.

בנק ישראל. (2017). **דין וחשבון 2016**.

ברזילי, ב. (2014). **תכנון ובינוי עירוני הלכות ויישומים**, 136-137. בורסי הוצאה לאור של ספרי משפט.

גרוג, ש., הרטמן, ש. (2003). **זכויות תכנון ביישובים הערביים בישראל: תמונת מצב**. דוח עמותת סיכוי 2002-2003: 56.

דו"ח צוות 120 הימים להתמודדות עם מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים (2015). הוועדה לשינוי כלכלי חברתי. (2011). **דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי**.

הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז חיפה. (2009). **החלטת הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז חיפה, תכנית ענ/962 - תכנית מתאר לישוב סאלם, מיום 21.3.2009**.

הכרזה על הקמת מדינת ישראל. (1948). ע"ר התש"ח 1.

ח'מאסי, ר. (2006). **הבעלות על הקרקע כחסם בפני פיתוח, הערבים בישראל - חסמים בפני שוויון** (שלמה חסון ומיכאל קרייני, עורכים), מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.

ח'מאסי, ר. (2007). **בין מנהלים לחוקים: תכנון וניהול הקרקע ביישובים הערביים בישראל**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.

ח'מאסי, ר. (2013). **עיר ערבית חדשה בגליל, האומנם?**, עיונים במחקר - חיפה וצפון הארץ: אסופת מחקרים לכבוד פרופ' ברוך קיפניס (עורכים - נורית קליאוט ויגאל צ'רני, חיפה: המרכז לחקר חיפה והצפון-אוניברסיטת חיפה).

ח'מאסי, ר. (2014). **חסמים בתכנון ביישובים ערביים בישראל**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.

ח'מאסי, ר. (2015). **בין ערך חברתי לנז"ל: משק המגורים בקרב האזרחים הערבים בישראל**, המרכז היהודי-ערבי, אוניברסיטת חיפה.

ח'מאסי, ר. (2017). **עשיית צדק תכנוני באמצעות יישום מנגנון רה-פרצלציה ביישובים הערביים**. המכון היהודי-ערבי, אוניברסיטת חיפה.

יפתחאל, א., קידר, ס. (2002). **על עצמה ואדמה: משטר המקרקעין הישראלי. תיאוריה וביקורת**, 16.

כהן, מ. ר. (2008) **איחוד וחלוקה**. בורסי הוצאה לאור של ספרי משפט.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (2023). **הודעה לתקשורת - "אוכלוסיית ישראל בפתחה של שנת 2024"**.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (2013). **סקר המצב הדמוגרפי בישראל לשנת 2011**.

מבקר המדינה. (2002). **דוח שנתי 52**.

מבקר המדינה. (2013). **דוח שנתי 63 דוח לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011, 335**.

מינהל התכנון, אתר מידע תכנוני. (2010). **דו"ח חקירת התנגדויות לתכנית ענ/960, עריכת שירלי קראוס**.

מינהל התכנון, אתר מידע תכנוני. (2020). **דו"ח חוקר התנגדויות תמ"ל/1067 טורעאן דרום** (עריכת דן דרסלר)

לתכנית. הליך ההתנגדויות של התכניות שהוצגו במחקר הראה כי הרשויות המקומיות סייעו לחוקרים במתן מענה להתנגדויות בעלי הקרקעות. זאת לאור היכרותם הקרובה עם התושבים והם המקום.

ד) קידום מנגנון האיחוד והחלוקה כמנגנון יחיד להבטחת שטחי ציבור, בכל מקום ובכל מקרה, היא החלטה גורפת שיישומה מורכב במקרים רבים כפי שהמחקר מדגים. אי לכך, מומלץ לקיים ביחס לכל תכנית מוצעת להרחבת יישוב דיון עקרוני אם הכלי של איחוד וחלוקה הוא הכלי היחידה המתאים בנסיבות המקרה לשם הבטחת יעדי התכנון, והאם הוא החלופה התכנונית היחידה ההולמת בנסיבות המקרה¹.

אכן, נדרש לקדם תכנון ליישובים הערביים כדי לשפר את איכות החיים בהם כאשר הם סובלים כיום מהיעדר תשתיות, היעדר שטחי ציבור, היעדר שירותים והיעדר עירוניות ככלל. עם זאת, אין לעשות זאת בכפיה וללא התחשבות במאפיינים התרבותיים של הזירה שבה מתנהל התכנון. תכנון בשיטה זו נתפס בעיני האזרחים הערביים כהמשך שליטה יותר מאשר תכנון שבא לשרת את החברה. נדרש לקדם תכנון שקול ומאוזן שמצד אחד יבטיח את שיפור העירוניות ביישובים הערביים.

ההתייחסות לתכניות איחוד וחלוקה רק באספקלריה של מנגנון תכנוני והנדסי, מבלי להציב אותו בהקשר החברתי והלאומי שלו הקשור בחברה הערבית בישראל, היא התייחסות לא מדויקת וחלקית. ישנו צורך להתייחס גם להיבטים החברתיים והלאומיים של תכניות האיחוד והחלוקה בחברה הערבית ועל הצורך לבחון שינויים במנגנון האיחוד והחלוקה ביישובים הערביים בצורה שתהווה את מעמדו ומאפייניו התרבותיים, החברתיים והלאומיים.

הערות

1. דוגמא למקרה של ביטול חובת איחוד וחלוקה בתכנית להרחבת ישוב, ראה החלטת הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז צפון מיום 22.3.23 בתכנית מס' 0524470-261 תכנית מתאר אעבלין - הרחבת יישוב, עמ' 10.
2. להרחבה בעניין היחסים החוקיים בין רשות מקרקעי ישראל והקרן הקיימת לישראל, ראה בג"ץ 6411/16 הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות נ' כנסת ישראל (פורסם בנבו, 19.6.2018).
3. משמעות המונח "מושע" היא קרקע משותפת בין מספר בעלים שאין בה חלוקה קניינית שמגדירה היכן נמצא בקרקע חלקו של כל אחד מהשותפים.

Calvin, G. (1996). *Israel's Changing Society: Population, Ethnicity, and Development*, 99.

Cresswell, T. (2004). *Place: A short introduction*, 154–162.

David, H. (1975). *Social Justice and the City*, 31–34.

David, M. S. (1994). *Geography and social justice*, 150–152, 272.

Fainstein, S. S., & Campbell, S. (1996). Introduction: Theories of urban development and their implications for policy and planning. In S. S. Fainstein & S. Campbell (Eds.), *Readings in Urban Theory* (10–11). Blackwell

Forman, G., & Kedar, A. (2004). From Arab Land to 'Israel Lands': The Legal Dispossession of the Palestinians Displaced by Israel in the Wake of 1948, *Environment and Planning D: Society and Space* 22, no. 6 (2004): 809–830.

Friedmann, J. (2000). Place and Place-Making in Cities: A Global Perspective. *Planning theory & practice*, 11(2), 149–165.

Henre, L. (1996). *The Production Of Space*, 73–85.

Matunga, H. (2013). Theorizing Indigenous planning. In R. Walker, T. Jojola, & D. Natcher (Eds.), *Reclaiming Indigenous planning* (pp. 3–32). McGill-Queen's University Press.

Nelson, G. (2000). What Is Tradition? *Museum Anthropology* 24(2–3), 6–11

Silverman E. (2011). Housing, Transportation, Land and Planning Committee: Spatial Policy for Social Justice. Interim report.

Yacobi, H., & Milner, E. (2022). Planning, Land Ownership, and Settler Colonialism in Israel/Palestine, *Journal of Palestine Studies*, 51(2), 43–56, p:46.

עו"ד ד"ר קייס נאסר, נושא תואר דוקטור במשפטים מהפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב. סיים פוסט דוקטורט בפקולטה למשפטים באוניברסיטת רייכמן. מרצה למשפטים באוניברסיטת חיפה ומרצה למשפטים (לשעבר) בפקולטה למשפטים באוניברסיטת רייכמן. במקביל עוסק בעריכת דין כשותף וראש תחום התכנון והבניה במשרד עורכי דין פירון- חיפה, וחבר בבית הדין המשמעתי לערעורים של לשכת עורכי הדין בישראל. תחומי המחקר שלו כוללים דיני המקרקעין, דיני התכנון והבניה, המשפט הציבורי וזכויות האזרח. פרסומיו האחרונים כוללים את ספרו **ציבור, שיתוף וקרע**, **תכנון ערים לאוכלוסייה הערבית בישראל** (2025), **ו-מצוקת הדיור והריסות מבנים בחברה הערבית בישראל: מכשולים נוכחיים והמלצות לשינוי**, נייר עמדה משפטי (2012).

מינהל התכנון, אתר מידע תכנוני. (2020). דו"ח חוקר התנגדויות תמל/1054 מגד אלכרום (מתחם 13) (עריכת אבי חניקיס).

מינהל התכנון. (2020). ותמ"ל - סיכום שנתי תכנון ביישובי מיעוטים.

מינהל התכנון, אתר מידע תכנוני. (2020). דו"ח חוקר התנגדויות, תמ"ל/1101 **טמרה רובע דרומי** (עריכת מאיר גרון)

מינהל התכנון, אתר מידע תכנוני. (2021). דו"ח חוקר התנגדויות, תמל/1060 **מתחם דרומי ערערה** (עריכת ליאור עמידור)

מינהל התכנון, אתר מידע תכנוני. (2021). דו"ח חוקר התנגדויות, תמ"ל/1043 **עראבה- מתחם צפוני דו"ח סופי** (עריכת חן עמידור)

מינהל התכנון. (2021). איחוד וחלוקה בקרקע פרטית ביישובי החברה הערבית, **הדרוזית והצ'רקסית מתאוריה לפרקטיקה - כלים יישומיים**.

מינהל התכנון, אתר מידע תכנוני. (2022). דו"ח חוקר התנגדויות תמל/1030 **רובע עראק אשבאב- אום אלפחם** (עריכת חן עמידור)

מינהל התכנון. (2023). דו"ח הוועדה הארצית לתכנון ובניה למתחמים מועדפים לדיור.

המכון הישראלי לדמוקרטיה. (2010). תעסוקת ערבים בישראל, **האתגר של הכלכלה הישראלית**.

ממשלת ישראל. (2003). ועדת החקירה הממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000 **דין וחשבון**.

ממשלת ישראל. (2015). החלטת ממשלה מס' 922: פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016–2020.

המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי. (2015). דו"ח מבקר המדינה מתעלם ממצוקת הדיור בחברה הערבית.

המשרד לשוויון חברתי. (2017). הודעה בנושא "בשורה בתכנית החומש למיעוטים לפי החלטה 922: היישום צובר תאוצה ומתקדם מעבר למתוכנן!" נמדר, א. (2002). פגיעה במקרקעין – פיצויים בגין נזקי תכנית. בורסי הוצאה לאור של ספרי משפט.

סיכוי. (2008). דוח מדד השוויון בין האזרחים היהודים והערבים בישראל. (עלי חידור, עורך)

ע"א 6805/99, תלמוד תורה הכללי והישיבה הגדולה עץ חיים בירושלים נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, ירושלים, פ"ד נז(5) 433, 452 (2003).

ע"מ 5839/06, בראון נ' יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז המרכז, בפסקה 18 (פורסם בנבו 25.9.2008).

רודניצקי, א. (2014). הערבים אזרחי ישראל בפתח המאה העשרים ואחת. המכון למחקרי ביטחון לאומי, מזכר 139.

שנל, י., פארס, א. (1996). **בנייה ביישובים הערביים בישראל**. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.

תקנות התכנון והבניה (תכנית איחוד וחלוקה), תשס"ט-2009.

Abu-Saad, I. (2008). Spatial Transformation and Indigenous Resistance, The Urbanization of the Palestinian Bedouin in Southern Israel. *American Behavioral Scientist*, 51(12), 1713–1754.

Allison, E. W., & Allison, M. A. (1995). Using culture and communications theory in postmodern urban planning: A cybernetic approach. *Communication Research*, 22(6), 627–645.

ד"ר רונית לוי-שנור היא חברת סגל הפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב. תחומי המחקר וההוראה שלה כוללים דיני קניין, מנגנונים לקבלת החלטות, סכסוכים טריטוריאליים, מוסדות ותהליכים דמוקרטיים, ולימודי המזרח התיכון. עם סיום לימודי התואר הראשון במשפטים מהאוניברסיטה העברית בירושלים, ד"ר לוי-שנור הצטרפה למחלקת הייעוץ המשפטי לאזור יהודה ושומרון בפרקליטות הצבאית, שם שימשה כיועצת לענייני קרקע והובילה רפורמה בטיפול צה"ל במחלוקות מקרקעין. היא קיבלה תואר שני במשפטים ובתכנון עירוני ואזורי (בהצטיינות) באוניברסיטה העברית וכן תואר דוקטור בשנת 2015. סיימה בתר-דוקטורט באוניברסיטת טורונטו, הצטרפה לאוניברסיטת תל אביב וכיהנה כחברת סגל בבית הספר למשפטים באוניברסיטת רייכמן. פרסמה או ערכה עד כה ששה ספרים וכארבעים מאמרים אקדמיים. ד"ר לוי-שנור נמנית עם מייסדי פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה ופורום היום שאחרי המלחמה.