

# קרקע

כתב עת לליבון סוגיות קרקעיות



יו"ר המכון: דני עטר

"קרקע" כתב עת של המכון לחקר מדיניות קרקעית

ושימושי קרקע (מייסודה של קרן קיימת לישראל)

רח' שפירא 11 תל אביב

מס"ק 0302-6250 ISSN:

מנהל המכון: ישראל כהן

עורך "קרקע": יונתן למזה

סדר, עטיפה והדפסה: דפוס פרינטיב, ירושלים

בשער: להקות ציפורים נודדות באגמון החולה,

צילום: דרור ארצי סוכנות ג'יני, ארכיון הצילומים של קק"ל

קק"ל: <http://www.kkl.org.il>

המכון לחקר קרקעות: <http://www.karka-kkl.org.il>

תודה מיוחדת: הוצאת רונן ומכון וולטר ליבך

## **תוכן העניינים**

**פולמוס הקרקעות – המדיניות הקרקעית כלפי האוכלוסייה  
הערבית/פלסטינית**

**ד"ר דוד וסלי, מכון וולטר ליבך אוניברסיטת תל אביב / עמוד 5**

**חוק התכנון והבנייה:**

**שיתוף הציבור בהליכי התכנון**

**ד"ר בועז ברזילי / עמוד 37**

**הבעלות על הקרקע מחסם למנוף:**

**יישום מנגנון הרה-פרצלציה**

**פרופסור ראסם ח'מאיסי (אוניברסיטת חיפה),**

**מכון וולטר ליבך, אוניברסיטת תל אביב / עמוד 57**

**כריית החול הימי בישראל – החטא ועונשו**

**ד"ר בועז ברזילי / עמוד 75**



## פולמוס הקרקעות

המשטר הישראלי כפי שהוא בא לידי ביטוי במדיניות הקרקעית כלפי האוכלוסייה הערבית/פלסטינית בישראל

**ד"ר דוד וסלי, אנתרופולוג. מכון וולטר ליבך לחינוך לדו-קיום יהודי-ערבי, אוניברסיטת תל אביב. עורכים: יצחק שנל, גדעון ביגר ואנדה רוזנברג**

כשם שהמשטר הישראלי עוסק בקרקעות, כך הוא עוסק גם במסרים העוברים באופן מילולי: דעות, הסברים, עצות, טיעונים משפטיים וניתוחים. בעיקר מתמקד המאמר בפרקטיקות של השלטון. זהו צדה האחד של רשת תקשורת. בצדה השני, אזרחים ערבים החייבים להגיב, בדרך זו או אחרת, בפרקטיקות ובמעשים משלהם ובהצטרפות פרקליטים ופעילים. אין זו תקשורת של הבנה, אף שמשמעויות המסרים המועברים מובנות היטב בדרך כלל, לפחות מצד אזרחי המדינה הערבים. מצד המשטר, התכלית ברורה וממוקדת. בסך הכול, מדובר בתקשורת המשתמשת בכלי מבע ומעש כדי לבנות עולם של עוצמה.

**"רבים מאלה  
שהוגדרו 'נפקדים'  
ושנכסיהם  
הופקעו בידי  
האפוטרופוס נכחו  
למעשה באותה  
עת בישראל.  
הם אלה שנודעו  
באוקסימורון  
'נפקדים נוכחים'"**

זוהי תקשורת פולמוסית, כפי שתיאר אותה דָּסְקָל (Dascal, 2010). בתור שכזו, אין בה היגדים ניטראליים, אף שהיגדי המשטר עתירי העוצמה, מסתתרים לא פעם תחת מעטה של אובייקטיביות ושוויוניות. מכיוון שכך, על הקורא לראות בדיון הנוכחי עצמו חלק מהפולמוס, ובעוד שאבקש לשכנע על דרך של דבקות בעובדות ודיווחי אמת על דברים שנאמרו, הרי שמעורבותי האישית תורגש ללא ספק לאורכו, במקומות מסוימים יותר מאשר באחרים. כמובן שהקורא יחיל עליו את שיפוטיו הוא.

עולם העוצמה השלטונית בישראל מתהווה מאז קום המדינה, ועל כן, בכדי להבין את המסר המועבר, יש להביא בחשבון גם את הטקסט ההיסטורי. הטקסט הזה מתחיל בהגדרת המונח "נפקדים" ובשימושו השונים ביחס לאדמות הפלסטינים שנשארו בארץ לאחר מלחמת 1948.

## ההגדרה של "נפקד" ושימושיה כלפי אדמות הנשארים

תקנות שעת חירום בדבר נכסי נפקדים תש"ט-1948 וחוק נכסי נפקדים תש"י-1950 אפשרו הפקעת אדמות בידי האפוטרופוס לנכסי נפקדים, אותן מכר לאחר מכן לרשות הפיתוח שהוקמה ב-1951, וזו העבירה אותן לרשות חקלאים יהודים.

רבים מאלה שהוגדרו "נפקדים" ושנכסיהם הופקעו בידי האפוטרופוס נכחו למעשה באותה עת בישראל. הם אלה שנודעו באוקסימורון "נפקדים נוכחים". עפ"י חוק נכסי נפקדים (ס' 1ב), בעל נכס "נפקד" הוא כל מי שהיה בעל חוקי של נכס בשטח ישראל ונמצא בכל עת שהיא לאחר כ"ט בנובמבר 1947 מחוץ לשטח שהפך למדינת ישראל, או עקר "ממקום מגוריו הרגיל בארץ ישראל... אל מקום בארץ ישראל שהיה מוחזק אותה שעה בידי כוחות שביקשו למנוע הקמתה של מדינת ישראל או שנלחמו בה לאחר הקמתה".

בפועל, ניתנה לחוק זה פרשנות נרחבת, בלשון המעטה. כל מי שנסע לתומו לצורך עסקיו או לביקור משפחתי במדינה שכנה בחודשים שבין נובמבר 1947 ומאי 1948 נחשב לנפקד. כל מי שביקש מפלט מהקרבות בכפר שכן או בעיר רחוקה, טרם נכבשו העיר או הכפר בידי כוחות ישראלים, נחשב לנפקד, כולל רבים שגורשו מכפריהם או ברחו וחיפשו מקלט בנצרת לפני שעיר זו נכבשה ע"י ישראל ביולי 1948 (כהן, 2000). מדווח על מקרה שבו טען האפוטרופוס כי תושביה הערבים של ביסאן (בית שאן) שהועברו לנצרת בידי "ההגנה", דינם להיחשב לפליטים ועל כן יופקעו נכסיהם. האפוטרופוס נסמך על הסעיף בחוק לפיו אדם לא יוכל לטעון כי אינו נפקד אך ורק מן הטעם שלא היה אחראי לנסיבות שגרמו לו לעזוב את ביתו. אף תושבים בכפרים של המשולש שמעולם לא עזבו את בתיים סווגו כנפקדים. במקרה זה, הכוחות הערביים (כוחות צבא עיראקים) החזיקו בכפרים אלה בשוך הקרבות, אך לא באדמות שממערב להם, שהיו נתונות בשליטת ישראל. הממלכה הירדנית החליפה את הכוחות העיראקים ולקחה על עצמה את האחריות

לגזרה לקראת הסכם שביתת הנשק שנחתם ברודוס ב-1949. על פי הסכם זה, הכפרים עצמם הועברו לידי ישראל. למרות שלא הוזו אנשים או מתקנים, הכפריים התאחדו עתה מחדש עם אדמותיהם. ולמרות שמעולם לא עזבו את בתיהם, הרי ששהו באזור שהיה בשליטת הכוחות הערביים והופרדו מקרקעותיהם ועל כן נחשבו אלו מעתה לנכסי נפקדים (Kislev, 1976, כהן, 2000).

### **"43 כפרים הוכרזו**

**כשטחים סגורים**

**לאחר שנכבשו**

**בידי הצבא. כיוון**

**שנמנע מהם לעבד**

**את אדמותיהם,**

**הכפריים איבדו**

**אותן בכפוף**

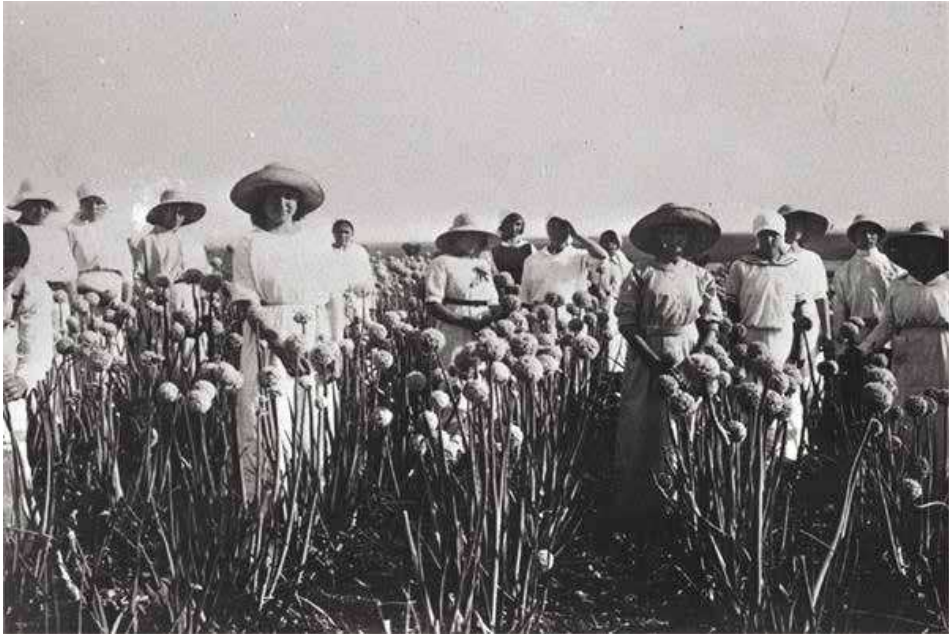
**לתקנת עיבוד**

**אדמות מוכרות"**

לאורך השנים, גילה האפוטרופוס נחישות מרשימה בחתירתו להפקעת קרקעות. כך למשל, בכל מקום שהאדמה נחלקה לחלקות משותפות (תופעה רווחת באוכלוסייה הערבית) וכמה מהחלקות היו שייכות לנפקדים או שאמורות היו לעבור לידיהם בעתיד מתוקף חוקי ירושה, ניצל האפוטרופוס הזדמנויות נוחות (עבודות פיתוח, מכירה, מוות) כדי לקבל את המגיע לו כבא כוחם של הנפקדים. כתוצאה מפעלתנותו בתקופה שמיד לאחר המלחמה ועד היום, מחזיקה מדינת ישראל חלקות וחלקי חלקות פזורים בין קרקעות שבבעלות ערבים מקומיים בכל רחבי יישוביהם.

## **שטח סגור, אזור ביטחון ואדמה מוכרת**

היו דרכים אחרות שבהן איבדו הערבים שנשארו בישראל את אדמותיהם בתקופה שלאחר תום מעשי האיבה או בהפוגות ביניהם בשנים 49-1948. אלו היו קשורות ליישומי תקנה 125 מתקנות ההגנה (שעת חירום) המנדטוריות, וגם תקנות שעת חירום (אזורי הביטחון) מ-1949, בצירוף עם תקנת עיבוד אדמות מוכרות מ-1948 (גם היא מתקנות החירום). תקנה 125 הסמיכה מפקדים צבאיים להכריז על אזור מסוים כעל שטח צבאי סגור. ניתן היה להחיל זאת על חלק מאדמות כפר או על הכפר כולו. כהן (2000) מצא כי 43 כפרים הוכרזו כשטחים סגורים לאחר שנכבשו בידי הצבא. כיוון שנמנע מהם לעבד את אדמותיהם, הכפריים איבדו אותן בכפוף לתקנת עיבוד אדמות מוכרות. כפי הנראה, במקומות בהם חמדו מתיישבים יהודיים קרקעות סמוכות ליישוביהם שמהן הודרו כפריים פלסטיניים, התקיים שיתוף פעולה גלוי בין הצבא הישראלי לבין קרן קיימת לישראל (קק"ל) כדי לאפשר השתלשלות אירועים זו. כהן (שם) מספר כיצד תושבי יפיע הסמוך לנצרת איבדו כך את רוב אדמותיהם הפוריות בעמק יזרעאל.



"תושבי יפיע הסמוך לנצרת איבדו כך את רוב אדמותיהם הפוריות בעמק יזרעאל". עבודה עברית בעמק יזרעאל, 1919 (צילום: ארכיון הצילומים של קק"ל)



תקנות אזורי הביטחון הסמיכו את שר הביטחון לפנות מתושביהן רצועות נרחבות לאורך הגבולות, לא רק על ידי איסור כניסה לאזור, אלא גם על ידי גירוש תושביו. אקריית וכפר בירעם שבסמוך לגבול לבנון היו שניים מהמקומות שפוננו בדרך זו. במקרה זה, הידוע במיוחד, התבקשו הכפריים לעזוב ונאמר להם שעד מהרה יותר להם לשוב. לאחר שהתפנו, נמנעה חזרתם – ב-1951 וב-1953 הופצצו בתי הכפרים מהקרקע ומן האוויר כדי שלא יהיה להם לאן לחזור (קדמן, 2008). למרות שההתחייבות לאפשר את חזרת הכפריים (שלא כובדה עד היום, על אף פסיקות בג"ץ בעניין) הייתה אולי ייחודית, מדובר בסך הכול בשניים מתוך כ-400 כפרים פלסטיניים שהוחרבו במלחמה ובשנים לאחריה; על פי כמה עדויות (כולל הצהרות של השב"כ), עד כ-150 מתוכם, כולל אקריית ובירעם, פונו מתושביהם לאחר שוך הקרבות (רבינוביץ, 1994). כמה מהתושבים שפוננו בכפוף לתקנות אזורי הביטחון גורשו אל מעבר לגבולות, אך רבים נשארו במקומות אחרים בישראל. מכל מקום, גם הם איבדו את אדמתם בכפוף לתקנת עיבוד האדמות המוכרות (קנו, 1992).

שר החקלאות ליווה את פרסומה של תקנת עיבוד האדמות המוכרות באוקטובר 1948 בביאור לפיו תנאי המלחמה הובילו לנטישת אדמות בידי בעליהן. "טובת המדינה דורשת", כתב, "שלא פגיעה בזכויות בעלות על אדמה או רכוש אחר", נחוץ לקיים ולהרחיב את הייצור החקלאי ככל האפשר. אך ברור שהדחף להשתלט על קרקעות הוביל הרחק מעבר לאדמות שננטשו (או פונו) בסערת הקרב. ניתן לגלות חפיפה ניכרת בין המנדט של חוק נכסי נפקדים לבין זה של תקנת עיבוד אדמות מוכרות (Kislev, 1976). קנו (1992) מדווח על התבטאות שהושמעה בישיבה שכונסה במשרד החקלאות ב-1949 כי לא משנה תחת איזה מבין שני החוקים הללו אדמות אלה מוחכרות לחקלאים יהודים, "...העיקר הוא שהקרקעות הללו תהיינה בסופו של דבר בבעלותה של המדינה". בפועל, מסתבר, זכויות קניין לא עמדו בראש מעייניו של השר. באשר לאלה שאיבדו את אדמתם, אף כשלא היו "נפקדים" על פי הגדרת חוק נכסי נפקדים (כמו במקרים בהם גירש אותם הצבא למקום אחר בתוך שטח מדינת ישראל ומעולם לא שהו במקום שנשלט בידי כוחות עוינים), הרי שכל עוד היו עדיין בישראל, הם הצטרפו לשורות הפליטים הפנימיים וה"נפקדים הנוכחים".

בשנת 1953, חוקקה הכנסת את חוק רכישת מקרקעין (אישור פעולות ופיצויים). לחוק נודעה תכלית כפולה: (א) לחזק את חוקיות ההשתלטות על אדמות בכפוף לחוק נכסי נפקדים ותקנת עיבוד אדמות מוכרות; (ב) לפצות סוף כל סוף בעלי אדמות לשעבר

שהתגוררו בישראל (Peretz, 1958). ג'ירייס (Jiryis, 1976) מציין כי החוקים והתקנות הקודמים היו זמניים מטבעם, בהיותם קשורים למצב החירום הביטחוני, וכי נוסחו במונחים של תפיסת חזקה מידי הבעלים הערבים המקוריים, ולא של שינוי בעלות. חוק רכישת מקרקעין נועד לשנות את הבעלות באופן חוקי.

רכישת האדמות בכפוף לחוק זה התנהלה בקצב איטי מכפי שקיוו השלטונות (מנהל מקרקעי ישראל, 1965:168-167, משרד מבקר המדינה, 1967:294-291). גורם אחד היה הפיצויים הנמוכים שהוצעו. החוק, שנחקק כאמור ב-1953, קבע את המחירים לפי רמתם ב-1950, בתוספת 3% ריבית לשנה. אולם עקב האינפלציה, מחירי הקרקעות ב-1953 היו גבוהים פי 14-16 מכפי שהיו שלוש שנים קודם לכן (Peretz, 1958). וכשהוצעה קרקע חלופית כפיצוי, איכות הקרקע החלופית הייתה לא פעם ירודה בהשוואה לקרקע שנתפסה (כהן 2000).<sup>1</sup> מאידך גיסא, הערבים שנושלו סירבו לא פעם לוותר על זכות הקניין באדמה שהייתה שלהם כפי שהתחייב מקבלת הפיצויים; בדומה לכך, הם מיאנו לקבל בתמורה אדמה שהייתה שייכת בעבר לאחיהם הפלסטינים שנמצאו עתה מעבר לגבול. גורם שלישי שעייכב את מתן הפיצויים היה העובדה שרישום הבעלות על אדמות (תהליך המכונה "הסדר זכויות במקרקעין") טרם הושלם לגבי חלקים ניכרים מהקרקעות האמורות. אך גם כאשר קיבלו את הפיצויים – ולא כולם קיבלו – צלקות העבר טרם נרפאו. תפיסת הקרקע באמצעים שרירותיים מאותם ערבים אזרחי ישראל שרובם ככולם פשוט ניסו לשרוד את המלחמה, נשארה המסד שעליו התנהלו בהמשך יחסי הקרקעות.

## רישום מקרקעין וזכויות קרקע במעבר

תהליך הרישום בטאבו הוביל לאבדן נוסף של אדמותיהם של ערבים אזרחי ישראל. חוק המקרקעין העות'מאני משנת 1858 חייב רישום של אדמות ראויות לעיבוד, ובעקבות זאת הוחל ביצירת רשומות מקרקעין. יחד עם זאת, התוכניות מהשנים 13-1912 לבצע סקר קדסטרי שיטתי בבסיס לרישום בעלויות שובשו עקב מלחמת העולם הראשונה (Gavish, 1993). לאחר מספר ניסיונות סרק, חידשו הבריטים את התהליך ב-1928, עם פקודת הסדר הקרקעות.

1. כהן (2000) מצטט לעניין זה דברים שאמרו פקידים במשרד החקלאות בשיחות סגורות, 87

מדינת ישראל נטלה על עצמה להשלים את תהליך רישום הבעלויות בשטחה, ועיקר התהליך התבצע בין סוף שנות החמישים לסוף שנות הששים. רישום זה נתפס כדרך לבסס את בעלות המדינה, להבדיל מבעלות פרטית, באדמות בהן תבעה לעצמה זכות – דרך למניעת השתלטות והפקעה של אדמות מדינה בידי גורמים "עוינים". התבטאות שבה נעשה שימוש ברור במינוח זה מופיעה בדו"ח מנהל מקרקעי ישראל (1965). ניתן לראות בכך פירוש חדש שהוכנס למערך יחסי הקרקעות עקב תפיסת המאבק על הקרקעות במונחים אתנו-לאומיים.

בשנת 1983, כתב עו"ד אברהם הללי, מנהל אגף מקרקעין בקק"ל, כי זה אלפי שנים, שליטיה השונים של הארץ סברו שהאדמה שייכת לריבון, וכי העות'מאנים ראו בכך תנאי להישרדות המשטר. יחד עם זאת, במהלך העידן העות'מאני, ממשיך הללי וקובע, "מאות אלפי דונמים של קרקע מסוג 'מירי' ו'מאות' עברו מבעלות הממשלה או המדינה לבעלות הפרט בצינור המשפטי, סעיף 78 לחוק הקרקעות העות'מאני, דהיינו באמצעות חזקה בהן" (580).

**"ההגדרות  
המגבילות שנוספו  
בזמן ההסדר  
הישראלי היו  
בגדד מניפולציה  
שנועדה לשרת  
את השתלטות  
מדינת ישראל  
על קרקעות"**

ראוי לציין שלמרות שתחת שלטון העות'מאנים הבעלות האולטימטיבית באדמות "מירי" שייכת למדינה, הרי שהסדר הנאת הפירות (usufruct), הנהוג במשטר הקרקעות העות'מאני, היה הדרך העיקרית שבה הוקצו זכויות מקרקעין ליחידים (Kedar 1998: 668, Shehadeh 1982, המצוטט אצל Kedar). על אף המושג העות'מאני "קאפה" (בעלות שיורית אולטימטיבית), הקטגוריה "מירי" לא הייתה דרך שבאמצעותה שמרה המדינה על אדמתה, אלא דווקא כלי שהקנה לתושבים גישה לקרקעות ושליטה בהן לשימושם הם. גרבר (Gerber, 1987) קובע באופן חד-משמעי כי רישום הבעלות בהתאם לחוקי המקרקעין העות'מאניים כלל לא היה ניסיון למנוע מאדמות המדינה לעבור בהדרגה לידיים

פרטיות. תחת זאת, הרישום בטאבו נועד לעודד את השימוש במקרקעין וגבייה סדירה של מסים. לפי גרבר, השינוי המשמעותי ביותר שחולל החוק משנת 1858 היה שמנקודה זו ואילך, יכולה הייתה המדינה להנפיק קושאנים לאדמות שאיש לא יישבן או טען לבעלות עליהן קודם לכן (שם). בניגוד לכך, מסתבר שהסדר הבעלות במשטר הישראלי היה למעשה דרך לנתק, או לפחות לשבש את הקשר שהיה כה מובן מאליו עד אז בין

התושבים הערבים המקומיים לבין האדמה שעליה ישבו ושאותה עיבדו. היה זה שימוש חדש במושג ה"מירי" כאדמת מדינה. מכאן עולה שהללי כמצוטט לעיל, פשוט השליך אחורה בזמן את ההתעסקות הציונית האובססיבית בשאלת ביסוס הריבונות. כדאי להזכיר בהקשר זה את טענתה של אלתרמן (1999) כי ישראל מתייחדת מכל מדינות המערב (כולל מדינות מזרח אירופה) בכך שחלק כה נכבד מאדמותיה הוא בבעלות המדינה.

קידר (Kedar, 2001) מנתח את השימושים בהגדרה של "מאוות", או "אדמה מתה", ברישומי בעלות. אדמת "מאוות" הוגדרה בחוק הקרקעות העות'מאני כאדמה שאיננה מוחזקת בידי מישהו ולא נרשמה ברישום המקרקעין לשימוש של תושבים של יישובים כלשהם ונמצאת מעל מרחק מסוים מהיישוב הקרוב. הגדרת המרחק הזה בחוק העות'מאני הייתה מורכבת קמעא, אך בעיקרה קבעה כי זו אדמה שמרחקה מן היישוב הקרוב ביותר עולה על 2.5 ק"מ.

על פי החוק העות'מאני מותר היה להיכנס לאדמת מאוות על מנת לעבד אותה, כלומר "להחיות" אותה. העושה זאת, עם או בלי רשות, זוכה בזכויות מוכרות בקרקע זו. אולם ב-1921 "חוק אדמות ה"מאוות" של השלטון המנדטורי הבריטי קבע כי מי שיושב על אדמה זו בלי רשות ומעבד אותה ייחשב כמשיג גבול אלא אם הוא יכול להראות שעשה זאת לפני החוק המנדטורי החדש וירשום את תביעתו לקרקע תוך חודשיים מפרסום החוק.

בתהליך הסדר זכויות במקרקעין פקידי ההסדר הישראליים ובתי המשפט הישראליים יישמו את החקיקה העות'מאנית ביחד עם המנדטורית לקבוע כי כל האדמות המסווגות כ"מאוות" רכוש המדינה הן (Kedar, 2001). גם ההגדרה עצמה של "מאוות" הורחבה בידי בית המשפט העליון הישראלי: מקומות יישוב שלא היו כפרים או עיירות במובן המלא של המלה נפסלו כנקודות ייחוס למדידה, ו"כפרים ועיירות" אלו הוגדרו מחדש באופן שהדיר מקומות שלא הוכרו כבר בתור שכאלה בעת חקיקת חוק המקרקעין של 1858.

יש להעיר כי הקביעות הסכמתיות של החוק העות'מאני לא מהוות השתקפות מהימנה של החיים על הקרקע במציאות באותה עת. אדמת מאוות הייתה רחוקה מלהיות לא מיושבת או לא מעובדת. ראשית, יש להזכיר את ההשתמשויות הרבות, מטעמים שונים, מרישום קרקעות במשטר העות'מאני. שנית, רשויות השלטון המנדטורי רשמו אדמות על שמם של "מחיים" בדיעבד והמשיכו לעשות זאת גם אחרי תאריך הסף שנקבע בחוק קרקעות

המאוות של 1921 (לסקירה ר' Kedar, 2001). שלישית, ישנה העדות של התיקים שטופלו ע"י פקידי ההסדר, בתי משפט מחוזיים ובית המשפט העליון, בתהליך הסדר הבעלות במקרקעין הישראלי כדי לקבוע כי היו למעשה תובעים רבים לזכויות באדמות מאוות.

ניתן היה לחשוב שסעיפי החוק העות'מאני עסקו במערכת חיה ונושמת, אך ההגדרות המגבילות שנוספו בזמן ההסדר הישראלי היו בגדר מניפולציה שנועדה לשרת את השתלטות מדינת ישראל על קרקעות. ניתן גם לתהות באשר ללגיטימיות של הגדרת אדמה כ"מתה" באמצע המאה העשרים, בעידן של השקיה אוטומטית, אמצעי תחבורה מודרניים ואפשרויות חדשות לניצול כלכלי של משאבי קרקע. אך הגדרת האדמה כ"מתה" שימשה אמצעי להביא לפינוי יושביה; המדינה מצאה את התקנות הישנות והאנכרוניסטיות נוחות למטרותיה.

**"הכרקטיקות  
הובילו לצמצום  
הזכויות של  
יושבי האדמה  
ומעבדיה הערבים,  
ובמקביל, הורחבו  
זכויות המתישבים  
היהודים"**

באופן כולל, קידר (Kedar, 2001; קידר 1998) מראה כיצד חוקי המקרקעין ששימשו להסדר הבעלות, עוצבו באופן משפטי על ידי התדייגויות אשר העמידו את המחזיקים הערבים בקרקעות נגד המדינה – תהליך בעל מאפיינים אתניים ברורים. הפרקטיקות היורידיות הללו הובילו לצמצום הזכויות של יושבי האדמה ומעבדיה הערבים, ובמקביל, כתוצאה ממערך שונה של פרקטיקות, הורחבו זכויות המתישבים היהודים שעשו את המעבר מעיבוד חקלאי לשימושי קרקע אחרים כמו מבני מסחר ומגורים.

## **מפעל הפיתוח הציוני והמשך הניתוק מהקרקע**

אדמות אשר הופקעו מתוקף חוק נכסי נפקדים, חוק רכישת מקרקעין ותהליך הסדר זכויות במקרקעין הן שאפשרו את הגל הראשון של התיישבות יהודית בגליל, מיד לאחר מלחמת 1948. עולים יהודים יושבו באתרים של מספר יישובים בגליל שהתרוקנו מתושביהם הערביים. המהלך לייחוד הגליל שבא לאחר מכן היה השלב הבא באבדן האדמות ובהצטמצמות הטריטוריאלית של הערבים. אדמות הופקעו לצורך הקמת הערים היהודיות החדשות נצרת עלית (באמצע שנות ה-50 וב-1963) וכרמיאל (1961). ב-1976, הוכרו על הפקעות בהיקף נרחב, בעיקר לצורך הרחבת נצרת עלית וכרמיאל.



“אדמות הופקעו לצורך הקמת הערים היהודיות החדשות נצרת עלית וכרמיאל”

אחד העיתונאים (הראובני, 1965) כתב על המטרות שבאו לידי ביטוי בהחלטת הממשלה להקים את נצרת עלית כזו הלשון:

"להלביש' מעל ראשה של נצרת הערבית קריה יהודית, קריה שמגמתה – היסודית, הראשונית ואף הבלעדית – 'שבירת' האוטונומיה הערבית באזור, ובעיר זו, וליצור מאוחר יותר רוב יהודי.

**"מבחינה  
היסטורית, עוד  
מהעשור הראשון  
של המאה  
הקודמת, רכישת  
בעלות על הקרקע  
והקמת יישובים  
יהודיים בלעדיים  
היו למרכיב מרכזי  
בפרויקט הציוני"**

ואמנם, הקמת היישובים החדשים באתרי כפרים ערביים שהתרוקנו מתושביהם ולאחר מכן הקמת נצרת עלית וכרמיאל, נתפסה כדרך העיקרית לחולל שינוי במאזן הדמוגרפי בצפון (Kipnis, 1984, 1987). אך מנקודת הראות הציונית, עדיפות מספרית הייתה רק היבט אחד של ביסוס הריבונות. ההיבט השני היה לקיים שליטה ממשית על טריטוריה, ומכאן הדגש על יישובים כפריים יהודיים לצד צמיחת האוכלוסייה העירונית.

מבחינה היסטורית, עוד מהעשור הראשון של המאה הקודמת, רכישת בעלות על הקרקע והקמת יישובים יהודיים בלעדיים היו למרכיב מרכזי בפרויקט הציוני. התיישבות כזו פעלה להבטיח תעסוקה יהודית בלעדית (Shafir, 1989). מימוש העיקרון של "עבודה עברית" היה נחוץ לחיות הכלכלית של ההתיישבות הציונית (והיה המקור להיווצרות שוק עבודה מפוצל). באמצע שנות ה-70, ההתיישבות אומצה כאחת הדרכים העיקריות להגן על מה שנתפס כטריטוריה הנתונה בסכנה (הסוכנות היהודית 1974; Kipnis, 1984, 1987).

בתקופה זו נכנסה הסוכנות היהודית לתמונה והייתה לכוח המניע מאחורי מאמץ גדול להקמת יישובים כפריים יהודיים בגליל. שני מחקרים מרכזיים על מאמץ התיישבותי זה (סופר, פינקל 1988; כרמון ואחרים 1990) מראים כיצד בנייה בלתי חוקית והסגת גבול של ערבים אל אדמות המדינה והדימוי הנלווה של טריטוריה מאוימת מילאו תפקיד מרכזי בשיח התכנון שהוביל להקמת היישובים (ר' דיון על תוכניות מתאר ובנייה בלתי חוקית להלן). ואכן, יישובים חדשים אלה נודעו בכינוי "מצפים", מתוך רמיזה לציפייה שהמתיישבים יעקבו מלמעלה אחר ההשתלטות הערבית לכאורה על קרקעות מדינה

ויבלמוה איכשהו. קיפניס (Kipnis, 1987) תיאר את ההגנה על אדמות הלאום ושימורן כ"אמתלה" למאמץ ההתיישבות.

פריסת היישובים היהודיים החדשים במרחב נועדה לחצוץ בין יישובים ערביים במספר אשכולות. צמיחת היישובים הערביים הללו החלה לקרבם זה לזה עד כדי יצירת רצף בתוך כל אשכול, ונתפסה כאיום של השתלטות על האזור. מסמכי התכנון של הסוכנות היהודית מאותה תקופה דיברו על הצורך להקים מחסומים כאלה (למשל, הסוכנות היהודית 1974). ב-1977, כתב ארנון סופר, גיאוגרף בעל קשרים בממסד התכנון הארצי, על היווצרות אשכול אורבאני או אגד ערים מסביב לנצרת, וסיכם את דבריו באזהרה מפני התפתחויות דומות בארבעה אזורים אחרים בגליל: שפרעם, סח'נין, כפר יסיף ובקעת בית הכרם (סופר, 1977, 1981, Bar-Gal, Soffer). מאוחר יותר, בבואם להעריך את מפעל המצפים, תיארו סופר ופינקל (1988) את פריסת היישובים היהודיים החדשים כתקיעת טריזים (מונח בעל קונוטציות צבאיות) בין גושים הולכים ומתהווים של יישובים ערביים בגליל. הם תיארו זאת כתהליך של "דה-טריטוריאליזציה" של האוכלוסייה הערבית בגליל – יעד בלתי מוצהר של המפעל כולו, כהגדרתם, ואחד מהישגיו.

המועצה האזורית משגב, שעתידה הייתה לכלול 30 יישובים, הוקמה בגליל המרכזי ב-1982 על אדמה שעד לאותה עת הייתה ללא סטאטוס מוניציפאלי. תחום השיפוט של משגב הקיף באותה עת לא פחות מ-170,000 דונם.

מועצות אזוריות הן המצאה ישראלית ייחודית בתחום השלטון המקומי. הן אזוריות במובן זה שהן מאחדות יישובים כפריים קטנים ופזורים גיאוגרפית ושיפוטן חל על כל המרחב הטריטוריאלי המקיף את היישובים הללו וכולל אותם, כל זאת למרות שהימצאותן של כמה רשויות מקומיות אחרות גורמת לעתים לכך ששטחי השיפוט של המועצה האזורית אינם מקיימים רצף טריטוריאלי. אך מדובר בכל זאת ברשויות מקומיות, ולא במחוזות, הפועלות מול תושביהן והשלטון הארצי ככל רשות מקומית; ליישובים שבתוך תחומן אין מעמד של רשות מקומית כלל.

קיפניס (Kipnis, 1987) מציין כי מועצות אזוריות הוקמו על מנת לכסות את כל השטחים שמחוץ לרשויות מקומיות ערביות קיימות, "ובכך עוזרות להגביל את ההתפשטות המרחבית הערבית לתוך היישובים הקיימים שלהם" (שם). קיפניס מתייחס כאן להקמת מועצות אזוריות יהודיות בגדה המערבית וברצועת עזה, אך סביר יהיה לייחס את אותו



הרציונל להקמתן של לפחות כמה מהמועצות האזוריות בתוך הקו הירוק, בפרט במקרה של משגב. מסמכי התכנון הקשורים להקמת משגב (ר' למשל קיפניס, 1982) ופקידי משרד הפנים ששימשו באותה עת התמקדו אמנם בצורך לספק שירותים מוניציפאליים לתושבי המצפים. אך מרכיב השליטה הטריטוריאלית בולט לעין בקווי המתאר של גבולות המועצה, ובעובדה שהאופן שבו נמתחו נועד לחסום כל דרך להיענות לבקשות התלויות ועומדות של היישובים הערביים הסמוכים להרחבת גבולותיהם המוניציפאליים. שינויים מסוימים בגבולות משגב כמו גם כאלה של היישובים הערביים השכנים לה בוצעו מאוחר יותר בתגובה למחאה הערבית הקולנית (Yiftachel, 1992). סופר (1998) תיאר את הקמת המועצה האזורית משגב כמהלך שהשתלב במדיניות המכוונת, והמוצלחת כדברו, של "דה-טריטוריאליזציה" של האוכלוסייה הערבית בגליל (קודם לכן הוא השתמש כאמור באותו מונח בהקשר של הקמת המצפים עצמם).

**"מועצות אזוריות  
הוקמו על מנת  
לכסות את  
כל השטחים  
שמחוץ לרשויות  
מקומיות ערביות  
קיימות, ובכך  
עוזרות להגביל  
את ההתפשטות  
המרחבית  
הערבית"**

גיבוש מרחב קרקעי בעבור המצפים נתקל בקשיים שיושבו לא אחת שלא על דרך ההפקעה. כפי שנאמר לי, "לא חשוב איפה אתה מסמן פיסת אדמה, לא חשוב איפה אתה מצייר עיגול בשטח מדינת ישראל, תמצא שם פסיפס של אדמות של מנהל מקרקעי ישראל וגם אדמות בבעלות פרטית" (השווה הללי, 1983:595, סופר, פינקל, 1988:30). מובלעות הקרקעות בבעלות ערבית נשקו ליישובים היהודיים החדשים או אף שכנו בתוכם, ומנהל מקרקעי ישראל וקרן קיימת לישראל עמלו לרכישת קרקעות או החלפתן על מנת לחסלן (הללי, 1983).

אותן חלקות בבעלות ערבית נמצאות מחוץ לגבולות תחום השיפוט של היישוב הערבי שבו מתגוררים בעליהן. קרקעות לבנייה למגורים בתוך היישוב נמכרות במחיר גבוה עקב ההצרה הכללית של תוכניות המתאר (ר' פירוט להלן) והעובדה שרבים מתושבי הערים והכפרים הערביים אינם בעלי אדמות בתוך שטח זה. אולם המדינה דווקא מחזיקה בבעלות על אדמות כאלה בזכות הפקעות מפליטי המלחמה או תהליך הסדר הזכויות במקרקעין. מנהל (כיום רשות) מקרקעי ישראל מציע אדמה כזו בתמורה לזו שבידי בעל האדמות הערבי מחוץ לתחום השיפוט של יישובו, אך בשיעור שלטענתו משקף את שווי האדמה שעליה ניתן לבנות בהשוואה לשווי קרקע חקלאית. יפתחאל (1997) מתאר את

התהליך הזה ומביא נתונים על שער חליפין הקרקעות בשנים 1965–1980 ביישוב מג'ד אל-כרום. השער הממוצע בתקופה זו היה 5.3 דונם של אדמה חקלאית תמורת 1.0 דונם אדמה לבנייה. ראוי לציין כי לעתים קרובות למדי, האדמה שרכשה המדינה באופן זה לא נועדה להמשיך לשמש לצרכים חקלאיים, אלא דווקא תוכננה לפיתוח אינטנסיבי (מגורים או תעשייה). לתושבים הערבים בדרך כלל לא היה הכוח להתמקח על שער חליפין שיביא בחשבון את העלייה בשווי האדמה הצפויה מרגע שתוכניות הפיתוח ייכנסו לתוקף. אחד המעורבים מצד קק"ל/מדינת ישראל בקידום חילופי האדמות (או מכירתן) במטרה לצמצם את היקף החלקות הערביות, תיאר בפניי כמה מן הטקטיקות אשר נעשה בהן שימוש:

במהלך השתלשלות העניינים היינו עושים דברים על מנת להקשות על הבעלים – מקצצים פינה בשדה שלו, עוקרים עץ, מעבירים צינור מים דרך החלקה שלו (שזו פעולה חוקית) על מנת להקטין את הנחישות שלו להחזיק בקרקע. תביעות משפטיות עולות כסף, ולא קל להחזיק מעמד מול הרשויות המתכננות. בכל אופן, זה הכול משחק. (פגישה בתאריך 30.7.1999).

יפתחאל (1994) טוען כי לא פחות מ-100,000 דונם בשטח השיפוט של המועצה האזורית משגב הם בבעלות ערבים. מהנדס מועצת משגב טוען כי אין בידי את נתוני הבעלות על קרקעות, אך להערכתו בין 20 ל-30 אחוזים מאדמות משגב הן בבעלות ערבית. גם שיעור זה פירושו בין 35 ל-50 אלף דונם, עניין רציני למדי – בפרט בהתחשב בבעלי הקרקעות הזעירים הרבים המעורבים בו.

ב-1995, הגישה משגב הצעה לתוכנית מתאר בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה והחלה לעבוד על תוכנית אב לפיתוח. דא עקא, בעלי האדמות הערבים כלל לא היו מעורבים בתהליך התכנון, ומרגע שיש תוכנית מתאר, הרשות המקומית (במקרה זה, המועצה האזורית) מוסמכת להפקיע אדמות.

באופן טיפוסי, הפרקטיקה האדמיניסטרטיבית נוהגת לפצל בין תחומים; במקרה זה, בעלות ושיפוט הפכו לדברים נפרדים לגמרי. ניתן לשמוע מפקידי המנהל אמירות כגון: "על מה יש לבעלי האדמות הערבים בתחום של המועצה האזורית להתלונן? מצבם אינו שונה כלל ממצב כל האחרים, למשל תושב תל אביב שיש בבעלותו אדמה בחיפה – הוא אינו טוען שהאדמה שבבעלותו צריכה לעבור להיות תחת שיפוטה של עיריית תל אביב".

אך ההשלכות של הפרדת התחומים אינן זהות במקרה של התושב התל אביבי ההיפותטי ותושבי היישובים הערביים שמצאו את חלקותיהם בשטח השיפוט של המועצה האזורית. ככלות הכול, חיפה לא קמה מתוך מאמץ לנתק את תושבי תל אביב מאדמותיהם ולמנוע מעירם להתפתח. חשוב לציין שאין נועצים בערכים שכבעלותם אדמות בתחום השיפוט של מועצה אזורית משגב, והם אינם משתתפים בקביעת תוכניות המתאר והפיתוח של המועצה. יש לעמוד על כך שהאבחנה בין יהודים לערבים הייתה אחת מהנחות היסוד שבהקמת המצפים, ולאחר מכן גם בהקמת המועצה האזורית – ועתה היא שבה וחוזרת בשלב תכנון הפיתוח. אך בעלי השררה יכולים להדוף כל קריאת תיגר בטענה כי עניינים אלה של בעלות ושיפוט שייכים כעת למרחב הניטראלי לכאורה, החף מיחסי כוחות, של הפרקטיקה האדמיניסטרטיבית.

## הצרה במרחב: תיחום השיפוט ותכנון היישוב, מהיסטוריה להווה

**"תחומי השיפוט של רשויות מקומיות ערביות נקבעו בצורה מגבילה - על פי הגרעין ההיסטורי של הכפר. וזאת בשונה מהגישה שבקביעת תחומי שיפוט של ערים יהודיות"**

בנוגע לקביעת גבולות שטחי השיפוט, כשמדינת ישראל החלה להקים את השלטון המקומי ביישובים הערביים, בעיקר בשנות ה-50 וה-60 אך בכמה מקרים גם מאוחר יותר, כפי שניסח זאת חבר מועצת מנהל מקרקעי ישראל, המכיר מקרוב את אופן ההתנהלות של משרד הפנים, "תחומי השיפוט של רשויות מקומיות ערביות נקבעו בצורה מגבילה – על פי הגרעין ההיסטורי של הכפר, עם תוספת מסוימת – לא גדולה... וזאת בשונה מהגישה שבקביעת תחומי שיפוט של ערים יהודיות." כפי הנראה, כל היכן שהיו שטחים גדולים של קרקעות בבעלות המדינה, הם נותרו מחוץ לגבולות היישוב, כאשר משרד הפנים יכול היה לעשות כך. ברוב המקרים, שטח השיפוט היה קטן בהרבה ממה שנכלל קודם לכן ב"גבולות הכפר" שנקבעו בסקר המנדטורי (Wesley, 2006). גבולות מצומצמים של תחומי שיפוט תרמו להגבלת ההיקף של תוכניות מתאר. כמו כן, אי-הכללת אדמות מדינה

בשטחי השיפוט של היישובים הערביים חרפה עוד יותר את הקושי במציאת קרקעות לשימושים ציבוריים כמו בתי ספר, או אזורי תעשייה בעידוד משרד התעשייה, או אפילו

מבני מגורים חדשים שהיו מקלים על מצוקת הדיור של אלה שמזלם לא שפר עליהם ואין ברשותם אדמות כתוך שטח תוכנית המתאר. וכמובן, צמצום גבולות שטחי השיפוט גם פינה מקום להתיישבות יהודית ולהתרחבותה.

עד כאן, היסטוריה – היסטוריה המכוננת גיאוגרפיה של כוח, ערים וכפרים שהינם יהודיים או ערביים על פי הגדרה, גיאוגרפיה שמקבעת את החיץ היהודי-ערבי במרחב. אין זו היסטוריה מתה אלא היסטוריה מתמשכת. בהיסטוריה זו גלומים הפרמטרים של ההתנהלות השלטונית גם בימינו אלה.



**"תחומי השיפוט של רשויות מקומיות ערביות נקבעו בצורה מגבילה". השוק בנצרת. צילום: עיתונות**

הפרקטיקות השלטוניות העכשוויות מתבטאות בעיקר בתחום תוכניות המתאר והפיתוח. מחקר שפורסם לאחרונה על תוכניות מתאר לרשויות מקומיות ערביות בישראל (המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי (מעל"א) ובמקום, 2012) פותח בביאור תכליתן של תוכניות מתאר:

"פיקוח על פיתוח הקרקע במרחב התכנון המקומי והבטחת תנאי מחיה נאותים ביישוב. זאת על ידי קביעת אזורי מגורים, תעשייה, מסחר, מבני ציבור, שטחים פתוחים, חקלאות, דרכים ועוד.... מעצם הגדרתן, תוכניות מתאר מקומיות הן מסגרת חוקית המתווה את כיווני ההתפתחות של היישוב... ומסדירה את שימושי הקרקע בתחומן וריווחתו של כלל ציבור (התושבים)". (שם, 6-7)

ראוי לשים לב למונחים "כיווני התפתחות" ו"ריווחה" שביסוד ההגדרה הזאת, וכן לדימוי שביסודה: אוכלוסייה מקומית בוגרת ואוטונומית המתכננת את עתידה היא. באשר לשימושי קרקע, בעלים של אדמה פרטית רשאי לפתחה אך ורק בהתאם למה שמתירה תוכנית המתאר. אם אדמתו אינה כלולה בתוכנית מתאר ו/או אינה מוקצה להקמת מבני מגורים, אזי הבית שיקים על האדמה בבעלותו ייחשב לבנייה בלתי חוקית (כפי שהוזכר לעיל). במהלך השנים, הליך אישור תוכניות מתאר ליישובים הערביים התנהל באיטיות משועת ופיגר הרחק מאחורי הצרכים ההולכים וגדלים של היישובים ותושביהם.

בשנת 2000, יזם משרד הפנים תוכנית לקידום הליכי תכנון ביישובים הערביים. הוחל בתכנון ב-75 יישובים (66 מתוכם היו חלק מהפרויקט של משרד הפנים). עד סוף 2011, אושרו תוכניות ל-33 יישובים, 18 תוכניות הופקדו לצורך שמיעת התנגדויות של הציבור (ועוד תוכנית ליישוב שלא נכלל בפרויקט), ו-15 תוכניות הוגשו לוועדה לתכנון ובנייה אך טרם אושרו להפקדה. יחד עם זאת, ראוי לציין שברוב המקרים מדובר ביישובים קטנים ושחמצית (51%) מהאוכלוסייה הערבית מתגוררת ביישובים שבהם לא מתנהל הליך של קידום תוכנית מתאר מעודכנת. יש שני יישובים גדולים ללא תוכנית מתאר כלל.

מלמידת השטח עולה כי תהליך התכנון ברשויות המקומיות הערביות מתבצע ללא שיתוף התושבים עצמם. הרי משרד הפנים הוא שיוזם את התהליך ומממנו, ועל כן הוא זה שבוחר את המתכננים. כיוון שאלה מועסקים על ידי המשרד ואחראים מולו, הם אינם נוטים להיעתר לבקשות של פקידי הרשות המקומית לעיין בתוכנית עוד בשלבי הכנתה.

יתר על כן, אופק התכנון של תוכניות המתאר ליישובים הערביים שונה מזה של היישובים היהודיים. שטחי השיפוט ותוכניות המתאר של רשויות מקומיות יהודיות מביאים לעתים

**"מלמידת השטח  
עולה כי תהליך  
התכנון ברשויות  
המקומיות  
הערביות מתבצע  
ללא שיתוף  
התושבים עצמם"**

בחשבון גידול של פי שניים ואף פי שלושה מהאוכלוסייה הנוכחית, וזאת כדי למשוך מתיישבים חדשים ולחזק את היישוב עצמו ואת מקומו באזור. לעומת זאת, אוכלוסיית היעד של תוכניות היישובים הערביים מוגבלת לגידול טבעי בלבד.

אולם קיים הבדל בסיסי אף יותר בין התכנון ליישובים ערביים לבין התכנון ליישובים יהודיים. כוונתי לאבחנה בין תכנון רגולטורי ותכנון פיתוח (Yiftachel, 1992; כרמון ואחרים 1990, חמאיסי, 1993). תכנון רגולטורי, הידוע גם

כתכנון מסדיר, מאפיין את התכנון ביישובים הערביים בישראל, בעוד שתכנון לתכלית הפיתוח הוא שנהוג ביישובים יהודיים. לכך נודעות השלכות ישירות על הפיתוח הדיפרנציאלי של מרכזי תעשייה ותעסוקה, דבר המשפיע על הרווחה העירונית במונחים של פעילות כלכלית ויצירת הכנסות מוניציפאליות מארנונה. כך למשל, ב-1995 עמדו לרשות היישובים הערביים בגליל בסך הכול כ-800 דונם של אזורי תעשייה מקומיים. מדובר ב-6% בלבד מהשטח התעשייתי הכולל באזור, על אף שקרוב למחצית מתושבי הגליל התגוררו ביישובים אלה. נתון זה נרשם לאחר יישום תוכנית ממשלתית שהייתה מיועדת להקים אזורי תעשייה ביישובים הערביים (Wesley, 2006). באופן יחסי למספר תושביהם, הוקצו ליישובים היהודיים במחוז הצפון פי מאה קרקעות לשימושי תעשייה ותעסוקה מאשר ליישובים הערביים. זהו אופק התכנון המשקף את המצב הנוכחי והפיתוח העתידי עד 2020 (עדאלה, מעל"א, 2006, בנא-ג'ירייס, 2009).

**"ב-1995 עמדו  
לרשות היישובים  
הערביים בגליל  
רק 6% משטחי  
התעשייה, למרות  
שקרוב למחצית  
מהתושבים באזור  
התגוררו בהם"**

מקומות כמו כרמיאל ונצרת עלית פותחו כמרכזים לאזורים בסביבתם – מרכזי ממשלה ומנהל, ומרכזים לשירותים מקצועיים, מסחר ותעסוקה. בתור מרכזים, הם תוכננו לשרת את הצרכים של תושבי היישובים הערביים שמסביב. ניתן לטעון כי צרכי האוכלוסייה הערבית גויסו להזין את צמיחתן של הערים היהודיות החדשות (משרד השיכון, 1977, Wesley, 2006).

בניגוד לכך, ניתן להתרשם מגורלן העגום של יוזמות לקידום פיתוחן של הערים הערביות כך שגם הן תוכלנה לשרת את תושבי האזור ולקטוף את הפירות הנלווים למעמד זה. דוגמא מובהקת לכך היא בקשת העיר סח'נין משנת 2004 להרחיב את תחום השיפוט שלה מכ-9,700 לכ-18,000 דונם, על סמך תוכנית שכללה פיתוח מרכז להשכלה גבוהה ובית חולים שיוכלו לשרת את האזור. העיר ניסחה את בקשתה לתוספת שטח במונחים של פיתוח, שנועד בין היתר לספק צרכים אזוריים, אך הרעיון נפסל על הסף בידי ועדת הגבולות (לוח, 2007 – לתיאור וניתוח של השיח התכנוני במקרה זה). ועדת הגבולות אמנם המליצה על הרחבה קטנה בהרבה בשטחה של סח'נין, אולם עד כה (2012) טרם נוספו אדמות כלשהן לתחום שיפוטה. (וזאת בשל התנגדותה של סח'נין לקבל את המלצות הוועדה).

המסמכים שחיברו עדאלה והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי (2006) כמו גם בידי מעל"א (בנא-ג'ירייס, 2009) מבטאים את תחושת התושבים הערבים כי יישוביהם מוגבלים, נלחצים, נחנקים מידי מדיניות הקרקעות הנוקשה של המדינה, המונעת ומסכלת פיתוח. על פי מסמכים אלה, ליישובים הערביים בישראל, בהם מתגוררים 18% מתושבי המדינה, רק 3% מהקרקעות בתחומי שיפוטם; יתר על כן, 30% מהאדמות בתוך הגבולות הצרים ממילא של תחומי שיפוט אלה מוקצים בתוכניות ארציות ליערות ושמורות טבע, ועל כן השימוש בהם מוגבל אף הוא. ניתן לציין שב-2009, הקיף תחום השיפוט של נצרת הערבית 14,000 דונם שנחלקו בין יותר מ-72,000 תושבים. לעומת זאת, לנצרת עלית היהודית היו 33,000 דונם שנחלקו בין קרוב ל-41,000 תושבים. כלומר, 1.2 נפש לדונם בעיר היהודית לעומת 5.1 נפש לדונם בעיר הערבית שמתחתיה.





**“מקומות כמו כרמיאל ונצרת עלית פותחו כמרכזים לאזורים בסביבתם”. מבט על נצרת מתוך נצרת עלית. צילום: ישראל סיני**

## טיעוני נגד

שלא במפתיע, התמונה שציירתי לעיל מעוררת תגובת-נגד חריפה. ההתנגדות לעמדה שהצגתי נוגעת לשני היבטים או ממדים בתמונה זו: הטענה בדבר אבדן אדמות ועוול היסטורי, והטענה כי האוכלוסייה הערבית סובלת כיום מנגישות מוגבלת לקרקעות.

ראשית, אתייחס לטענה השנייה ולפיה היישובים הערביים בישראל על תושביהם סובלים מנגישות מוגבלת לקרקעות. אפשר לטעון שזו קביעה בעייתית משני טעמים. ראשית, כפי שאני מבין זאת, רק 71% מהתושבים הערבים בישראל מתגוררים ביישובים הערביים, ולכן נכון יותר לומר שאוכלוסייה זו מהווה רק 15% מכלל האוכלוסייה (ולא 18%). שנית, ניתן לטעון כי חלק ניכר מקרקעות ישראל אינו זמין כלל לשימושה של האוכלוסייה, או לחילופין זמין לאוכלוסייה כולה: חופים, מדבריות, יערות, פארקים, ומכרות; כמו כן כבישים, מסילות ברזל, נמלי תעופה, מוסדות ממשלתיים, בתי חולים ומוסדות אקדמיים; ולא לה יש להוסיף בסיסי צבא ושטחי אש. באשר למוסדות המשלמים ארנונה על שימושי קרקע אלה, הסוגיה הרלוונטית – כך טוענים מתנגדי הטענה הערבית בדבר נגישות מוגבלת לקרקעות – צריכה להיות הגינות בחלוקת ההכנסות ממסים.

אולם כדי שטיעון נגדי זה יהיה לגיטימי, נחוץ שתשרור בקרב אזרחיה הפלסטינים של ישראל תחושה שזו באמת ובתמים ארצם, מדינתם, לא פחות מארצם-מדינתם של היהודים – וכי הם אמנם נהנים באופן שוויוני מכל שימושי הקרקע האלה, גם אם, לעת עתה לפחות, הזדהותם עם שני שימושי הקרקע האחרונים שהוזכרו, הצבאיים, עודנה בעייתית. ניתן להרחיק לכת ולטעון עוד כי טיעון נגדי זה בדבר האדמות השייכות לכלל אזרחי המדינה מחייב התגייסות להפיכת שיתוף זה למציאות ממשית. אלמלא כן, מדובר רק בעוד מליצה, חלק מהתקשורת המשליטה משטר של הבדלה בין יהודים לערבים.

ומשכך, נותרנו עם עובדות הגבולות הצרים של תחומי השיפוט, הפער העצום בין מועצות אזוריות יהודיות עם אדמות בשפע והגבלת השימוש באדמות בבעלות ערבית הנלווית להשתלטות המועצות האזוריות על המרחב, וכן תוכניות מתאר שאינן מאפשרות ליישובים הערביים למלא תפקיד בפיתוח האזורי ולהפיק ממנו תועלת. בסך הכול, גם אם נתוני עדאלה ומעל"א מוטים במקצת, תחושות החנק וההדרה מנגישות לקרקע, ודאי ממשיות.

ישנה סוגיה משנית נוספת. השלטונות מייעצים לרשויות המקומיות הערביות להשתמש בכלי התכנון של איחוד וחלוקה מחדש (רה-פרצלציה) – כדי ליצור אדמה להקמת בית ספר, למשל, מתוך החלקות שבבעלות פרטית – במקום לחפש באדמות בבעלות ממשלתית, אף באדמות השוכנות מחוץ לגבולות תחום השיפוט. חוקרי מעל"א ביקשו לחקור את הבעיות הכרוכות בשימוש בכלי זה ביישוב הערבי. לטענתם, מדובר בכלי תכנוני טוב, אך קשה ליישום במציאות החיים ביישובים הערביים. לא פעם, חלקות פרטיות הועברו בירושה ולפיכך יש לחלקן בין כמה צאצאים. רה-פרצלציה מצריכה רישום הבעלויות החדשות, אך הדבר כרוך בתשלום מסים ולכן נרתעים התושבים משימוש בכלי תכנוני זה. אחת האפשרויות שניתן לבחון היא הסדר על פיו תשלום מסים אלה יידחה עד לניסוח תוכניות קונקרטיות לפיתוח החלקות החדשות שייווצרו כתוצאה מרה-פרצלציה. גישה שתתחבר לתנאי הקיום האמיתיים ביישובים הערביים תימנע משימוש בביטויים כמו "מנטליות", "מסורתיות" או "תרבות" כדי למתוח ביקורת על תושבי היישובים הללו, ביקורת התורמת להנצחת האבחנה וההפרדה בין יהודים לערבים.

ברצוני לדרון כעת בטענות הנגד השוללות את הטענה הערבית בדבר אבדן קרקעות ועוול היסטורי. ניתן למצוא דוגמא טובה בביקורת המלומדת והמפורטת של חיים זנדברג (2007) נגד הטענה כי אדמות רבות נגזלו מאזרחיה הפלסטינים של ישראל, ונגזלו שלא בצדק. לשיטתו, הערבים טוענים כי איבדו אדמות שמעולם לא היו שלהם. הדבר היה מתברר לו היה מתבצע הסדר הזכויות במקרקעין כנגד תביעותיהם של "נפקדים נוכחים" (זנדברג, 2007). כמו כן, היקף האדמות שאבדו עקב הפקעה לשימושים ציבוריים לא היווה פגיעה משמעותית או בלתי סבירה (שם). זנדברג טוען כי מכל מקום, המדינה פשוט מימשה את זכויותיה, כי עשתה זאת מתוך הקפדה על נוהל משפטי תקין, וכי אלה שאיבדו אדמות קיבלו פיצויים. ברמה בסיסית יותר, הוא טוען כי הייתה זו מטרתה המרכזית והלגיטימית של המדינה היהודית ליישב יהודים באזורים בעלי נוכחות יהודית דלילה, וזאת על מנת למנוע בדלנות או אירידנטה ערבית (שם). זנדברג מייעץ לאוכלוסייה הערבית-פלסטינית בישראל להתמקד לא בטענות בדבר עוול היסטורי המערערות על אופייה היהודי-ציוני של המדינה אלא במקרים ספציפיים של אפליה אשר קל יותר יהיה לתקנם.

## תקשורת קטועה בעולם חצוי

אולם זנדברג מנקה מהתמונה אותה הוא יוצר, כל הבטחת שווא, כל ניצול לרעה של התקנות כדי להקנות מראית עין לגיטימית לגזל קרקעות, כל מניפולציה של ההגדרה "נפקד" או של קרקע מאוות וכל שינוי יורדי בהגדרה מי רשאי לעשות מה עם אדמתו. אך אין בכוונתי לטעון כאן לעוול אלא לטעון באשר ל"מסר". כוונתי למסר שמשדרת המדינה לאזרחיה הערבים-פלסטינים כאשר היא חוטפת כל רגב אדמה, מגדירה מיהו אויב ומי עוין, מקדמת פיתוח וחונקת אותו – הכול לפי האבחנה בין יהודי לערבי.

די בטקסט של זנדברג עצמו, על פרטיו העשירים, על מנת להמחיש זאת. בנוסף, אין מחסור בעדויות אחרות. אך זנדברג מבצע תפנית הראויה לתשומת לב. הוא טוען כי "אם היינו מנטרלים את האופי האתני של הקרקע ומניחים כי הנפגעים כמו גם הנהנים היו בני אותו לאום [ניתן היה] להצדיק את הפקעתה לצורך הקמת יישובים חדשים או לצורך פיתוח של אזור פלוני שהיו לצורך ציבורי דחוף." (זנדברג, 1999:2007). אך ראו: המדיניות הזו, כל הצעדים הללו, ננקטו למעשה על יסוד הקו המפריד בין יהודי לערבי – ראו את השימוש במונחים של "תקיעת טריז", "שליטה" או "דה-טריטוריאליזציה". אך כעת, זנדברג מבקש מאיתנו להניח את האבחנה הזו בצד, כדי שנוכל להתרשם מהגינותה של המדינה, מדבקותה בחוק, על פרטיו ורזיו. יש כאן תקשורת במעין מלכוד (double bind): תקשורת המשתבשת, מאחר שבעלי העוצמה אוסרים על עצם העמדת ההנחות העל-תקשורתיות (metacommunicative) בסימן שאלה. זו תקשורת שמועברים בה, ברמות נבחנות זו מזו, מסרים הסותרים זה את זה (Bateson, 2000).<sup>2</sup>

השניות הזו במסרים מורגשת בעוצמה במקרה של בעלי האדמות הערבים בשטח השיפוט של משגב, אליהם התייחסתי קודם לכן. עליהם לקבל את הדרתם מפיתוח תוכניות המתאר של משגב, הפוגעות ביכולתם להשתמש באדמה שבבעלותם, בלי שיוכלו להשיג על תפיסת ההפרדה בין יהודים לערבים שביסוד הקמתה של המועצה האזורית משגב מלכתחילה.

2. בייטסון מוזכר כאן בגלל הדיון שלו במצב המלכוד הכפול (double bind) בתקשורת ובפרמטרים המטה-תקשורתיים שלה. לטעמי, אבחנותיו באשר למורכבויות התקשורת הן רבות ערך בפני עצמן, בלי קשר לאטיולוגיה של הסכיוופרניה שבה הוא דן.

**"המדינה משדרת  
לאזרחיה הערבים-  
פלסטינים מסר  
כאשר היא חוטפת  
כל רגב אדמה,  
מגדירה מיהו אויב  
ומי עוין, מקדמת  
כיתוח וחונקת  
אותו - הכול לפי  
האבחנה בין יהודי  
לערבי"**

בעלי הקרקע הערבים במשגב מנועים אמנם מלקרוא תיגר על ההנחות שבבסיס השיח, אבל חבר הכנסת חנא סוויד (מסיעת חד"ש) מבחין היטב במשמעות של השיח המשטרי הטבוע בפעולות המדינה. במהלך כנס יפו האחרון (9.9.2012) תחת הכותרת "מה בין אדמה—קרקע ו/או אל-ארד ליחסי יהודים-ערבים בישראל?", תיאר סוויד את החוויה של הרס בית בתואנה של "בנייה בלתי חוקית":

יש לאדם אדמה, ויש לו האמצעים כדי לבנות — בעבודה עצמית, בעלויות נמוכות, הכול ישנו שם, ממש ערוך לפניו — אבל הוא לא יכול לבנות. המשטר הישראלי משתמש בנושא הבניה הבלתי חוקית על מנת לשלוט באוכלוסייה הערבית. בית הוא זכות יסוד של האדם. להרוס ביתו של אדם זה לרמוס ולכתוש אותו."

להלכה ולמעשה, משרד המשטר מסר ברור כשמש. כמה מהדוברים בכנס שוב יעצו לפלסטינים אזרחי ישראל לזנוח את המאבק האידיאולוגי או את החתירה ה"דון קישוטית"

**"המשטר  
הישראלי משתמש  
בנושא הבניה  
הבלתי חוקית  
על מנת לשלוט  
באוכלוסייה  
הערבית. בית  
הוא זכות יסוד  
של האדם. להרוס  
ביתו של אדם זה  
לרמוס ולכתוש  
אותו"**

לתיקון העוול ההיסטורי, לטובת התמקדות בבעיות מקומיות קונקרטיות, בדברים שניתן לפתור. בהיגד שאולי היה מתאים יותר לציונות של השנים המוקדמות של המאה הקודמת, נאמר להם כי עליהם להגיע להכרה ולהשלמה עם כך שאין ציונות ללא "גאולת הקרקע" (היהודית) וכי עליהם להיות מעשיים ולבחור בטקטיקה שלא תאיים על היהודים ותגרום להם להיות פרנואידיים עוד יותר. אך נציגי האזרחים הפלסטינים בכנס טענו בתגובה לדברים שהושמעו כי זהו הדיבור של האדון, ורמזו בכך לדיון של הגל בנושא, או אולי לזה של לאקאן שיצא מדבריו של הגל.

הרושם שלי היה שכנס זה, מעצם הגדרת הסוגיות, היה תקוע בפולמוס שלא ניתן היה ליישבו, ושבתור שכזה הוא תרם לקיבעון החיץ בין יהודים וערבים, חיץ שמבחין ומפריד בין אזרח לאזרח. דוברים בכנס אמרו: "אנו עוברים על הנושאים

האלה כבר מזה שנים רבות. יש שינויים. מצד אחד אפשר להתחיל לראות את האור שבקצה המנהרה. מצד שני, נראה שהדברים תקועים. בכנס זה אנחנו רוצים לשאול – למה העניינים עדיין תקועים? ובכן, השתתפתי במספר כנסים כאלה בעשרים השנים האחרונות – כנסים שעסקו בקיפוח אזרחיה הפלסטיניים של ישראל ובצורך בפעולה ממשלתית לתקנו. הייתי אומר שהתימה המרכזית של כנסים אלה, במהלך כל אותה תקופה, הייתה שאולי קיימת הזנחה, אולי קיימים מחסומים, אך הדברים נתונים בתהליך של שינוי ואפשר להתחיל לראות את האור בקצה המנהרה. התימה לא השתנתה: כנסים כאלה הם מביין המכשירים שבעזרתם מנהלת החברה שלנו את ההפרדה היהודית-ערבית שבבסיס החברה הישראלית; מנהלת את ההפרדה ובכך תומכת בהמשך קיומה.

בכנס זה, טען אורן יפתחאל – גיאוגרף, מומחה לתכנון ולוחם ידוע למען זכויות הקרקע של ערבים בישראל – כי תכנון מהווה פעילות אנושית אופטימית מעצם טבעה. אחד מהמרוויינים שלי אכן מסכים כי מצב העניינים אולי השתנה בשנים האחרונות: הוא השתנה בגלל שהערבים פיתחו ידע ומיומנויות מקצועיות ששיפרו את יכולתם להתמודד עם הממשל וסוכניו; המאבק המיומן יותר של פקידיים מקומיים ומומחים ערביים כופה על המדינה ורשויותיה להגיב בדרכים יותר מועילות.

לסיכום, המדינה מפעילה פרקטיקות כוחניות. הפרקטיקות הללו יוצרות עולם של קיום מוגבל. תקשורת או עימות בנוגע להנחות העולם המפוצל שביסוד התנהלות המדינה נפסלים על הסף, והמדינה אף טוענת שהפרקטיקות שלה הוגנות ומאוזנות. יחד עם זאת, נציגים, שתדלנים ופרשנים מגיבים והמחלוקת נבנית באופן מעגלי סביב עצמה.

אני סבור שההפרדה היהודית-ערבית, עליה מבסס המשטר את הפרקטיקות שלו, מובילה למעילה באמון, לבגידה. מעצם היותה מדינה, יש למדינה מחויבות לספק את התנאים הדרושים להתפתחות אזרחיה – כל אזרחיה, ולא רק חלק או קבוצה אחת על חשבון קבוצה אחרת, ובוודאי לא פיתוח של חלק אחד במטרה לדכא או לחנוק את הפיתוח של חלק אחר. לא מספיק לקוות לפיתוח על דרך חלחול או טפטוף סביל מלמעלה למטה. קידום הפיתוח מחייב מדיניות פעילה הנשענת על משאבי קרקע ומשאבים אחרים שבבעלות המדינה. מבחינה זו, דומני כי אפשר לומר שהמדינה הישראלית לא עומדת במחויבות שלה וכוּגדת באזרחיה הערבים, ובכך באינטרסים המהותיים שלה עצמה.

ואולם ניתן לחשוב על עולם אחר, עולם שבו התושבים הערבים ביישוביהם פועלים

**"ההפרדה  
היהודית-ערבית,  
עליה מבט  
המשטר את  
הפרקטיקות שלו,  
מובילה למעילה  
באמון, לבגידה"**

כאזרחים בוגרים ואוטונומיים אשר מקיימים את הזכות לתכנן בעצמם את כיווני ההתפתחות העתידית של יישובם; עולם שבו המדינה, יחד עם התושבים, מנהיגיהם ואנשי התכנון שלהם, היו בוחרים בכמה מהיישובים הערביים ויוצרים תנאים מתאימים להתפתחותם כמרכזים אזוריים – לטובת האוכלוסייה והרשויות המקומיות הערביות והיהודיות בסביבתם גם יחד. מהלך שכזה אולי יהיה חזק דיו כדי לחולל שינוי במצב שהינו מקובע עד כאב היום. ודאי שמהלך כזה היה משנה את השיח ויוצר עולם תקשורת חדש.

מאמר זה עושה שימוש רב בספרו של המחבר *State Practices and Zionist Images: Shaping Economic Development in Arab Towns in Israel* הוצאת Berghahn Books שפרסמה אותו ב-2006. הקורא מופנה לפרסום זה לפרטים נוספים בנושאים הנדונים כאן.

ברצוני להודות לרחל בן שטרית ולעמי אשר שעמלו על תרגום המאמר לעברית ועריכתו הלשונית.

אני מבקש גם להודות לקורא האנונימי על הערותיו אשר היו מועילות ובמיוחד בנושא אדמות המאות.

## ביבליוגרפיה

אלתרמן, ר. (1999) "בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית: מדיניות קרקע עתידית לישראל", ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

בנא-ג'רייס, ע. (2009) "התכנון הארצי והשפעתו על התפתחות הישובים הערביים." עילבון: מעל"א.

הללי, א. (1983) "הזכויות במקרקעין: רקע היסטורי-כללי של התפתחות הקניין בארץ, בתוך: שמואלי, א., סופר, א., קליאוט, נ. (עורכים) (1983) " ארצות הגליל", חיפה וירושלים: החברה למחקר מדעי שימושי באוניברסיטת חיפה ומשרד הביטחון, 610-575.

הסוכנות היהודית לישראל (1974) "הגליל ההררי: הצעת יעדים ומשימות לפיתוח" (תזכיר), ירושלים: הסוכנות היהודית לישראל.

הראובני, ע. (1965) "דחפורים נוגסים בסלעי הגליל" מעריב, 29 באוגוסט, 3

זנדברג, ח. (2007) "מקרקעי ישראל: ציונות ופוסט-ציונות", ירושלים: האוניברסיטה העברית.

חמאיסי, ר. (1993) "מתכנון מגביל לתכנון מפתח ביישובים הערביים בישראל", ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

יפתחאל, א. (1994) "תכנון מרחבי, שליטה קרקעית ויחסים יהודים-ערבים בגליל" עיר ואזור, מס' 23 (ספטמבר): 97-55.

יפתחאל, א. (1997) "שומרים על הכרם: מג'ד אל-כרום כמשל", רעננה: המרכז לחקר החברה הערבית בישראל.

ישראל, משרד השיכון (1977) " פיתוח עירוני מואץ בגליל", משרד השיכון, אגף הפרוגרמות, היחידה לתכנון ערים .



פולמוס הקרקעות

ישראל, משרד מבקר המדינה (1967) "דו"ח שנתי ל-1966" (מס' 17), ירושלים: משרד מבקר המדינה.

כהן, ה. (2000) "הנפקדים הנוכחים: הפליטים הפלסטינים בישראל מאז 1948", ירושלים: המרכז לחקר החברה הערבית בישראל.

כרמון, נ. ליפשיץ, ג., ואחרים (1990) "ההתיישבות החדשה בגליל – מחקר הערכה", חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.

לזו, נ. (2007) "השיח הקרקעי והתכנוני בין רוב למיעוט במדינת ישראל: סכסוך הקרקעות משגב-סח'נין כמשל", ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

מנהל מקרקעי ישראל (1965) "דין וחשבון על פעולות מנהל מקרקעי ישראל לשנת התקציב 1964/65" (מס' 4), ירושלים.

מעל"א (מרכז ערבי לתכנון אלטרנטיבי) ובמקום – מתכננים למען זכויות תכנון (2012) "התכנון המתארי ביישובים הערביים בישראל: תמונת מצב", מעל"א בעילבון, במקום בירושלים.

סופר, א. (1977) "נצרת – אגד ערים גלילי בהתהוות", נופים (מס' 9-10): 187-196.

סופר, א. (1998) "לקראת אוטונומיה חבלית בגליל – בדלנות ערבית בפתח?", הרצאה בכנס

בכותרת "הישוב הערבי בישראל – בסיס אוטונומי או דגם אינטגרטיבי?" של מרכז דיין ללימודי מזרח התיכון ואפריקה, אוניברסיטת תל אביב, 23 בנובמבר 1998.

סופר, א., פינקל, ר. (1988) "המצפים בגליל – מטרות, הישגים, לקחים", רחובות: המרכז לחקר התיישבות כפרית ועירונית.

עדאלה והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי (2006) "מצוקות הקרקע והדיור", ניר עמדה שהוגש לוועדת הפנים והסביבה של הכנסת.

קדמן, נ. (2008) "בצדי הדרך ובשולי התודעה: דחיקת הכפרים הערבים שהתרוקנו ב-1948 מהשיח הישראלי", ירושלים: ספרי נובמבר.

קידר, ס. (1998) "זמן של רוב, זמן של מיעוט: קרקע, לאום ודיני ההתיישנות הרוכשת בישראל", עיוני משפט כ"א (3): 665-746.

קיפניס, ב. (1982) "הצעה לארגון מוניציפאלי של אזורי ההתיישבות החדשה בגליל", מסמך שהוכן עבור המחלקה להתיישבות כפרית, מרחב הצפון, הסוכנות היהודית לא"י.

קנו, ג. (1992) "בעיית הקרקע בסכסוך הלאומי בין יהודים וערבים (1917-1990)", תל אביב: ספריית הפועלים.

רבינוביץ, ד. (1994) "החטא הקדמון", הארץ, 3 בפברואר, 1

Bar-Gal, Y., Soffer, A. (1981) "Geographical changes in the traditional Arab villages in Northern Israel", Durham, England: Center for Middle Eastern and Islamic Studies, University of Durham

Bateson, G. (2000) "Steps to an ecology of mind", Chicago: University of Chicago Press, 201-229.

Dascal, M. (2010) "Types of polemics and types of polemical moves", in Capone, A. (ed.) "Perspectives on language use and pragmatic: A volume in memory of Sorin Stati" Munich: Lincom, Reprinted from "Proceedings of the 6th Conference on Dialogue Analysis", Prague, 1996.

Gavish, D., Kark, R. (1993) "The cadastral mapping of Palestine, 1858—1928." The Geographical Journal 159 (1): 70—80.

Gerber, H. (1987) "The social origins of the modern Middle East", Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers; London: Mansell Publishing.

Jiryis, S. (1976) "The Arabs in Israel", New York: Monthly Review Press.

Kedar, A. (Sandy) (2001) "The legal transformation of ethnic geography: Israeli law and the Palestinian landholders 1948—1967", *NYU Journal of International Law and Politics* 33 (4): 923—1000.

Kipnis, B. (1984) "Role and timing of complementary objectives of a regional policy: The case of Northern Israel." *Geoforum* 15 (2): 191—200.

Kipnis, B. (1987) "Geopolitical ideologies and regional strategies in Israel", *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 78 (2): 125—138.

Kislev, R. (1976) "Land expropriation: History of oppression", *New Outlook* 19 (6): 23—32. (This is an English condensation of a series of six articles that appeared in the Hebrew daily *Ha'aretz* in July 1976.)

Peretz, D. (1958) "Israel and the Palestine Arabs", Washington, D.C.: Middle East Institute.

Shafir, G. (1989) "Land, labor and the origins of the Israeli-Palestinian conflict 1882—1914", Cambridge: Cambridge University Press.

Shehadeh, R. (1982) "The land law of Palestine: An analysis of the definition of state lands." *Journal of Palestine Studies* 11 (2): 82—99.

Wesley, D. A. (2006) *State practices and Zionist images: Shaping economic development in Arab towns in Israel*, New York and Oxford: Berghahn Books. Second edition forthcoming (2012).

Yitachel, O. (1992) "Planning a mixed region in Israel: The political geography of Arab—Jewish relations in the Galilee". Aldershot, England: Avebury, Ashgate Publishing.



# חוק התכנון והבנייה: שיתוף הציבור בהליכי התכנון

כיצד מתאפשרת תוצאה אשר בה מצד אחד קיימת תחושת קיפוח מצד הציבור, בעוד מהצד השני חוק התכנון והבנייה כופה על היזם או הרשות לשתף את הציבור ולהיות שותף לגורלו

ד"ר בועז ברזילי, שמאי מקרקעין\*. המאמר פורסם לראשונה בחוברת מקרקעין יד/4, אוקטובר 2015, הוצאת רונן

## א. מבוא

המונח "שיתוף הציבור" כוונתו הענקת האפשרות לשתף בתהליך התכנון אוכלוסייה שלא מהווה חלק ממוסדות התכנון ואינה בעלת מקצוע העוסקת בתכנון המתווה. בין מטרתיו של השיתוף להעניק הזדמנות לציבור להתבטא ולהשפיע על תהליך התכנון בזמן נתון ובמסגרות קבועות ולהיות שותף לגורלו. שיתוף הציבור נתפס כחיובי והכרחי לניהול תקין של תכנון<sup>1</sup>.

לשיתוף הציבור מטרות עקיפות נוספות וביניהן כלי חינוכי המחנך לערכי דמוקרטיה<sup>2</sup>; עירוב והעצמה קהילתית<sup>3</sup>; שקיפות והוגנות בתהליך התכנון וצבירת ידע מקומי.

---

\* המחבר הנו שמאי מקרקעין בעל משרד פעיל, גיאוגרף המתמחה בתכנון עירוני ומרצה בתחומי התכנון והבנייה באוניברסיטת חיפה ובאוניברסיטת תל-אביב. עד שנת 2007 כיהן כחבר ועדת ערר מס שבח שליד בית המשפט המחוזי בחיפה.

1. צ'רצ'מן, א. וסדן, א. (2003) (עורכות), השתתפות: הדרך שלך להשפיע, עמ' 22-7. הוצאת הקיבוץ המאוחד.

2. ישי, י. "דמוקרטיה ייצוגית, דמוקרטיה משתתפת", מתוך: צ'רצ'מן וסדן, שם, עמ' 25-38.

3. סדן, א. (1996) "העצמה ועבודה קהילתית", חברה ורווחה, ט"ז, עמ' 143-162.

שיתוף הציבור יכול לשרת קבוצות שונות מקרב בעלי העניין, לדוגמה: שימוש בהליך השיתוף ומינופו ככלי שוקי או צמצום ההתנגדויות לתכנית ולפיכך קיצור הליכי התכנון.

ההכרה בחשיבות של שיתוף הציבור בהליכי התכנון הביאה את המחוקק להטמיע במסגרת חוק התכנון והבנייה הוראות אשר יחייבו את היזם או הרשות התכנונית לשתף את הציבור בהליכי התכנון ולצורך כך אף קבע המחוקק כללים לגבי אופן הפנייה לציבור, איתורו ומסירת ההודעה.

למרות ההכרה בחשיבותו של שיתוף הציבור בהליכי התכנון, הפוטנציאל הערכי והחינוכי הטמון בו ובהזדמנות שהוא מתעתד להעניק לקהילה להיות מעורבת בגורלה, קיימת עדיין תחושה בקרב הציבור שהתכנון משרת בעיקר את היזם בעל העניין, אשר מנתב את התועלת לעצמו תוך הטלת העלויות החיצוניות על כלל הציבור, כאשר כלל הציבור נושא בעלויות התכנון או חלקן, אולם לא שותף מלא למטרותיו ותועלותיו של התכנון<sup>4</sup>.

מטרת מאמר זה לבחון כיצד מתאפשרת תוצאה אשר בה מצד אחד קיימת תחושת קיפוח מצד הציבור, בעוד מהצד השני חוק התכנון והבנייה כופה על היזם או הרשות לשתף את הציבור ולהיות שותף לגורלו.

מסגרת הטיעון של המאמר – סקירה היסטורית קצרה של התפתחות רעיון שיתוף הציבור בהליכי התכנון; הדרגות השונות של שיתוף הציבור; שיתוף הציבור בחוק התכנון והבנייה; ביקורת על שיתוף הציבור בחוק התכנון והבנייה; בסיכום המאמר יתקיים דיון בשאלה: האם שיתוף הציבור המוצע בחוק התכנון והבנייה מספק שיתוף אמתי שיש בו להתמודד עם הביקורת לעיל?

---

Barzilay B, Schnell I, (2008), "Conservation plans — Model for economic exploitation", *The Open Urban Studies Journal*, 2008, 1, 19-24.

## ב. התפתחות רעיון שיתוף הציבור

רעיון שיתוף הציבור התפתח בשנות השישים בארצות-הברית על רקע חוסר אמון של הציבור בממסד. כמסגרת שיתוף הציבור ביקש המחוקק להכניס קהלים שונים לתוך תהליך התכנון מתוך כוונה לקדם את התכנון ויחד עמו ערכים נוספים כמו: קידום ערכים דמוקרטיים; התאמת התכנון לקבוצות השונות באוכלוסייה ("הגישה המתקשרת"); חינוך לערכים דמוקרטיים ביניהם להקשיב, לשתף ולהשפיע; קידום חברתי באמצעות העצמה של קבוצות חלשות באוכלוסייה; הענקת לגיטימציה ציבורית למהלכים והחלפת מידע.

### **"רעיון שיתוף הציבור התפתח בשנות השישים בארצות-הברית על רקע חוסר אמון של הציבור בממסד"**

בשנות השמונים, לאחר צבירת ניסיון בהליכי שיתוף הציבור, התפתחה ביקורת על תהליך השיתוף. הביקורת התמקדה בכשלים בתהליך עצמו ובמסגרת זו הועלו שאלות רבות. חלק מהשאלות נגעו לקהל היעד: מיהו קהל היעד אותו משתפים? מיהו הציבור הרלוונטי אותו יש לשתף? כיצד מכניסים לתהליך התכנון אוכלוסיות מודרות? האם ניתן לנהל שיתוף יעיל בין קבוצות כוח שונות?

שאלה נוספת במסגרת הביקורת על תהליך שיתוף הציבור נגעה להעמסת עלויות השיתוף בין היזם לציבור. מי אמור לשאת בעלויות השיתוף הנכפות על היזם לתועלת כלל הציבור?

לביקורות שלעיל לוותה ביקורת אידיאולוגית אשר עסקה בעיקר במתח שבין תכנון המבוסס על ידע מקצועי של מומחים אל מול ידע מקומי נצבר מאנשי הקהילה עצמה. במסגרת זו נשאלו שאלות כמו:

### **האם הציבור יודע טוב יותר?**

האם הציבור אינו מושפע מטווח אינטרסים צר שלו עצמו, כמו למשל תופעת "לא בחצרי האחורית?" (ניסיון להעביר שירותים נדרשים אולם בעלי עלות ציבורית ומטרדים למקומות מרוחקים יותר על-אף נחיצותם, מוכר בראשי התיבות ("nimby"). או תופעת "הנוסע החופשי" (free rider).

האם המתח בין קבוצות הכוח השונות לא מטה את התהליך לטובת החזקים ובעלי האינטרסים באופן שהשיתוף מהווה כלי בידי החזקים?

כיצד ניתן להכריע כאשר בזירה נמצאים אינטרסים מנוגדים? למשל מגרש ציבורי, האם להקים עליו מעון לקשישים? בית כנסת? ספרייה?

ביקורת נוספת הופנתה כלפי יעילות ההליך עצמו שעיקרה פגיעה במהירות וביעילות הליך קבלת ההחלטות, הצפת מידע באופן לא יעיל, כאשר לציבור אין מה לעשות איתו, העדפת מידע מקבוצות חזקות הנשענות על מומחים וחוות דעת הכרוכות בעלויות גבוהות<sup>5</sup>.

ביקורות אלו הוליכו לניסיון לזהות ולנתב תהליכי שיתוף שונים לתהליכי תכנון שונים. משנות התשעים ואילך מתמקד המחקר בניסיון לתת מענה לתהליך השיתוף בקבוצות אוכלוסייה שונות ובסוגי תכנון שונים, תוך ניסיון לזהות כשלים וחזקות בהליך השיתוף התכנוני.

למרות הביקורת על שיתוף הציבור לפיה המונח "טובת הציבור" הוא מונח מוטה, שכן בחברה מתקיימות קבוצות שונות עם שאיפות שונות ולעתים מנוגדות, ולמרות הביקורת על כך שהתכנון מוטה ערכים ועל כן אין לראותו כמקצועי בלבד, מקובל לראות בשיתוף הציבור תהליך רצוי, המגביר את השקיפות של תהליך התכנון, המשקף ערכים פלורליסטיים ומעניק יכולת ביטוי לקבוצות מגוונות על-אף האינטרסים השונים שלהן המוצגים בתהליך. מקובל לראות בידע המצטבר של הציבור ובהכרת הקהילה המקומית את צרכיה ככלי שיכול לשפר את תהליך התכנון ובמקום בו לא תצלחנה ההחלטות להיות טובות יותר, לפחות הן תהיינה מקובלות יותר, בעלות הסכמה רחבה יותר ובעלת השפעה ממתנת להתנגדויות ולשינויים עתידיים.

---

5. ראו גם:

Martin M. & Edward B., **Politics, Planning and the Public Interest**, New York: The Free Press of Glencoe, 1964, pp. 11-15, 322-329.



## ג. הדרגות השונות של שיתוף הציבור

שיתוף הציבור יכול להיעשות במספר דרגות ועוצמות, במעגל שיתוף פעיל או שיתוף סביל. יש לבחון, האם כל מדרג של שיתוף מקיים את עקרונות השיתוף המרכזיים, כגון: יצירת שקיפות ובהירות של תהליכי התכנון וקבלת ההחלטות; מידע מוקדם, פתוח ונגיש לכל בצורה שוויונית; אפשרות לתושבים יחידים, לקבוצות ולבעלי אינטרס להיות שותפים בתהליך התכנון בצורה שוויונית והוגנת; חובת דיווח (accountability) של רשויות התכנון לתושבים, על-ידי הנמקת והבהרת הרציונל של קבלת ההחלטות המאפשרת התערבות מושכלת של הציבור בהליך התכנוני וכד'.

**"מקובל לראות  
בשיתוף הציבור  
חהליך רצוי,  
המגביר את  
השקיפות של  
חהליך התכנון,  
המשקף ערכים  
פלורליסטיים  
ומעניק יכולת  
ביטוי לקבוצות  
מגוונות"**

לצורך חשיבה ארוכת טווח יש לקבוע מנגנון (פלטפורמה) במסגרת ארגון או מערכת בה ייעשה פיתוח ויישום תהליכים לשיתוף ציבור, כאשר השיטות והטכנולוגיות יותאמו לעניין, למקומות ולאוכלוסיות השונות, כגון: תשתיות אינטרנט, דוור, מסירות אישיות וכד'. על מנגנונים אלו להיקבע על-ידי מקבלי ההחלטות, באופן אשר ישקף את מידת נכונותם לשתף את הציבור, בשילוב טכנולוגיות לקידום שיח שוטף ומתמשך עם הציבור.

ישנן מספר דרכים בהן מקובל להשתמש בדרך לשיתוף הציבור בהליכי התכנון לדוגמה:

6. ראו גם:

אריאלה, ו. ואלתרמן, ר. (1991) שיתוף הציבור בתכנון: החוק, הנוהג, ועמדות מקבלי ההחלטות, סיוטת עבודה, בהוצאת המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון; וקסמן, א. ובלאנדר, ד. (2002), דגמים של שיתוף אזרחים, נייר עמדה מס' 26, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

Ernest R. Alexander, *Approaches to Planning*, Philadelphia: Gordon and Breach, 1992, pp. 1-11.

## שיתוף מוקדם בשלבי התכנון

קבוצות מיקוד - איסוף קבוצה קטנה של אנשים לדיון בנושאים המוצגים על-ידי מנחה. משמש לבחינת רעיונות ונושאים נתונים מראש ופחות לנושאים חדשים. קבוצת המיקוד מאפשרת גיוס פעילים חדשים. ניתן למנות ראשי קבוצות לקבלת החלטות בנושאים שונים המתהווים לאורך הדרך.

שולחנות עגולים - דיונים סביב שולחן עגול לדיון והבהרת עניינים השנויים במחלוקת. לא מתאים במקום בו קיים קונפליקט מהותי או ניגוד עניינים מהותי בין צדדים. בכל שולחן צריך שיהיה מנחה מקצועי ניטרלי שיוביל את הדיון. יש להתאים מראש את המשתתפים סביב כל שולחן. הצבעת השולחן תחייב את יתרת המשתתפים.

מרחב פתוח (Open Space) - מקום פתוח ללא סדר יום קבוע. זרימה חופשית של דוברים מתוכננים מראש. מתאים לצורך זיהוי רעיונות חדשים, חינוך ציבור ופיתוח ערכי דמוקרטיה. מתאים לקהל רחב והטרונגי. משך הדיונים - מספר ימים מצומצם. קיים קושי בארגון מנהלי מכיוון שלא ידוע מספר הדוברים והמשתתפים הפעילים, ולפיכך ניהול דיון מסוג זה עלול להיות יקר באופן יחסי. ניתן לשלב הרצאות והסברים בנושאים שונים, אליהם ייכנס משתתף המתעניין בהיבט מסוים. תתבצע חלוקה לקבוצות לימוד/דיון עם אפשרות מעבר בין הקבוצות.

קבוצות מערכות מומחים (Nominal group) - קבוצות קטנות ומגובשות. מנוהלות על-ידי מנחה. הדיון מתקיים במספר סבכים, בו כל משתתף רושם את רעיונותיו, לאחר הרישומים העצמאיים כל משתתף מקריא את רעיונותיו אשר נרשמים על-ידי המנחה. בשלב הבא מתקיים דיון סביב כל רעיון לצורך הבהרתו. לאחר מכן כל משתתף מדרג את הרעיונות שנראים לו מתאימים ביותר. לאחר הדירוג מתקיים דיון בתוצאות ואם אין הסכמה חוזרים על שלב הדירוג וחוזר חלילה עד לגיבוש הסכמה.<sup>7</sup>

מפות מנטליות (Mind Maps) - ציור אסוציאטיבי של רעיונות. תהליך מורכב הדורש קבוצות קטנות ומדריך מנוסה. כל משתתף רושם על דף גדול את הסוגיה בה הוא מעוניין לדון ומקיף אותה בעיגול. בשלב הבא כל משתתף מצייר "ענפים" בין העיגולים לפי

---

7. שיטת דלפי מבוססת על רעיון ה-"Nominal Group", ראו להלן.

חוק התכנון והבנייה: שיתוף הציבור בהליכי התכנון

הקשרים אסוציאטיביים (מהעיגול המרכזי החוצה לתתי ענפים). ניתן להשתמש בצבעים לענפים בעלי מכנה משותף. בשלב הבא המפות מוצגות על-ידי כל המשתתפים ומנסים ליצור מפה משותפת.

**צוותי עבודה – בחירה של נציגים לתהליך בהתאם לתחומי התמחות. קביעת מועדים, סדרי דיון והפצה.**

טכניקת דלפי - מבוססת על גישת "מערכת מומחים". אולם לעומת גישה זו, טכניקת דלפי מסתייעת ביכולת מומחים בעלי ידע רב בתחומם, באופן בו מתקיים ניסיון להתכנס לערכים קונצנזואליים, שלא מעדיפים התכנסות סביב דעתו של משתתף מסוים, במטרה להגיע לתוצאה טובה יותר מדעה יחידה של מומחה בקבוצה (גישה המכונה "Collective Intelligence") במערכת "פנים אל פנים" על-ידי מנחה חיצוני, בלא שהמשתתפים פוגשים זה את זה וזאת במטרה למנוע השפעה של משתתף כריזמטי או מוכר<sup>8</sup>.

סיעור מוחות - מעודד מחשבה פתוחה וחדשנית, בדרך כלל במטרה להציע רעיונות ופתרונות חדשים ומקוריים. להפעלת דיון כזה דרוש מומחה עם שילוב נכון של מומחים ולא מומחים. בתחילת הדיון מציג המנחה את שלבי הדיון ורעיונותיו. לאחר מכן יציגו המשתתפים רעיונות רבים ככל האפשר. אין לשפוט או להעניק ציון לרעיון. כל הרעיונות נרשמים. לאחר מכן עורכים דיון סביב כל רעיון. בשלב הבא נערך מיון וסינון של הרעיונות באמצעות שיטת מערכת המומחים.

מכירה פומבית של רעיונות - ניתן לקיים לאחר דיון פתוח/שולחן עגול וכד'. בשלב הראשון מתבקשים המשתתפים לבחור תשובה לשאלה אחת עקרונית (למשל על-פי איזה עיקרון ייקבע השימוש בשטח ציבורי נתון, מה העיקרון החשוב ביותר לבחירת שימוש מסוים וכד'). בשלב השני רושמים כל נושא על כרטיסיה. בשלב הבא מחלקים למשתתפים סכום כסף וירטואלי. שולפים מחבילת הכרטיסיות כרטיסיה ומאפשרים לכל אחד "לרכוש" את הפתרון המוצע, אשר "יימכר" לבעל ההצעה הגבוהה ביותר. כך ממשיכים עד שנגמרות הכרטיסיות. לאחר מכן, כל רוכש מדרג את רכישותיו על-פי

---

8. ראו בהרחבה: ברזילי ב. (2013) תורת השמאות, עקרונות גישות ותהליכים, הוצאת בורסי 2013, פרק 11 (טכניקת דלפי), עמ' 153-162.

גובה סכום הרכישה. בשלב הבא כל מתמודד מקבל "10 נקודות השפעה", מציג את "רכישותיו" והמתמודדים מעניקים נקודות השפעה לכל רעיון. בשלב האחרון מדרגים את הרעיונות מהרעיון שקיבל הכי הרבה נקודות השפעה וכן הלאה בסדר יורד.

**קפה עולמי** - התכנסות סדרתית באווירה נינוחה. לא נדרש מנחה לשולחן אלא לאירוע כולו. דיון סביב שולחן יתקיים במשך כחצי שעה, לאחר ישיבה אקראית, ויתועד על-ידי מתעד שייבחר. לאחר מכן כל קבוצה תציג את התובנות אליהן הגיעה. בשלב הבא יתקיים בסבב נוסף תוך החלפת המשתתפים סביב כל שולחן ומינוי מחודש של מתעד הדיון. מומלץ לקיים לפחות שלושה סבבים. בשלב האחרון קובעים את הנושאים החשובים שהועלו ותיעודם.

**חקר עתיד** - הגדרת חזון ויעדים במספר סדנאות חופשיות באווירה נעימה ומשחררת. מיועד לארגון המבקש לשנות דפוסי התנהלות. המנחה צריך להיות מיומן בעידוד חשיבה קבוצתית. אפשר להשתמש בהומור וברעיונות יצירתיים. בתחילה המנחה מציג את זיהוי הסוגיות לדיון. שלב לאחר מכן הוא שלב החלימה. יש לאפשר מגוון רעיונות גם אם אין להם למראית עין אחיזה ממשית במציאות. בשלב השלישי מנתחים את הרעיונות, קובעים מה מעשי ומה לא מעשי תוך ניסיון להגיע לדרכי פתרון נבחרות.

### **יידוע והזמנה לשיתוף**

**פרסום דבר התכנון** - פרסום יכול שיהיה על עצם קיומו הליך התכנון, או קריאה לציבור להגיע לעיין במסמכי התכנית ולהביע דעתם.

**פרסום מסמכי תכנון** - ניתן לפרסם חלקים ממסמכי התכנון עצמם בשלב שלאחר גיבוש המסמך באופן ראשוני או מתקדם, וניתן לפרסם באופן שוטף בכל מהלך התכנון ובנקודות זמן קבועות הן פרסום על עצם תהליך השיתוף והן על התכנית עצמה.

### **התייעצות ושיתוף עקיף**

סקרים ושאלונים המשמשים בעיקר למחקר כמותי או תיאורטי. מחייב מידע מוקדם על קהל היעד ועל הסוגיות העומדות על הפרק. בדרך כלל מספר המרואיינים גדול ממספר המשתתפים בשיטות האחרות ולפיכך קיימת השפעה תדמיתית גדולה באופן יחסי. צריך צוות מומחה לבניית השאלון וניתוח התוצאות.

חוק התכנון והבנייה: שיתוף הציבור בהליכי התכנון

שימוע ציבורי - באמצעות אספות, ועדות משותפות עם התושבים או נציגיהם, סדנאות, ימי עיון או מפגשים יזומים אחרים.

שיתוף גופים מקצועיים אשר ייתכן שיהיו גופים מייצגים לקבוצות שונות המושפעות או שיכולות להיות מושפעות באופן ישיר מההליך התכנוני או שיתוף קבוצות הפועלות בשם ציבור כללי.

הצבעות או משאל - מתאים לשאלות עקרוניות לטווח ארוך. הגישה יקרה ומכיוון שהיא מיועדת לכלל הציבור יש לצמצם את החלופות המוצגות. דורש ניתוח סטטיסטי של התוצאות. מתאים למשל לבחינת הקצאת משאבים לתכנון על-ידי יו"ר ועדה מקומית או ראש עיר מבין מספר חלופות.

האולפן השקוף - תצוגה חזותית של התכנון. הציבור עובר ומעייין בתצוגה ומעיר הערותיו והצעותיו שנרשמות כבסיס לדיון מאוחר אצל המתכנן.

### סולם השיתוף של ארנסטיין

אחת החוקרות המרכזיות בתחום שיתוף הציבור היא החוקרת שרי ארנסטיין<sup>9</sup>, אשר סיווגה את הגישות השונות של שיתוף הציבור בסולם לפי רמות שיתוף (מהנמוכה לגבוהה)<sup>10</sup>:

- אי שיתוף, או שיתוף למראית עין בלבד  
1. מניפולציה (Manipulation) - שיתוף הציבור "למען הפרוטוקול" בלבד כאשר למעשה התכנית כבר מגובשת.
2. חשיפה לתהליך (Therapy) - ללא הענקת אפשרות מעשית להתערב ולהשפיע.

---

9. Arnstein, Sherry R. "A Ladder of Citizen Participation" JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp 216-224.

10. ראו בנספח א' להלן.

שיתוף סמלי<sup>11</sup>

3. יידוע - באמצעות הודעה חד כיוונית (Informing).

4. התייעצות (Consulting) - ביצוע סקרים, שימוע וכד'.

שיתוף מסוג זה יועד ליצור תחושת "ריצוי" בקרב האוכלוסייה ללא הענקת אפשרות לשיתוף אמתי.

5. פייסנות/ריצוי (Placation) - הענקת אפשרות להשתתף בוועדות או בדיונים ללא אפשרות ממשיית להשפיע וללא כוח אמתי.

שיתוף ממשי על-ידי העברת כוח<sup>12</sup>

6. שותפות בהחלטות (Partnership)

7. האצלת כוח (Delegated power)

8. שליטה של אזרחים בתהליך (Citizen control).

חלוקה נוספת מסווגת את השיתוף כשיתוף פעיל (אקטיבי) ושיתוף סביל (פסיבי). השיתוף הפעיל הוא תהליך מתמשך של גיבוש עמדות בו מוגמשות השאלות ונוצר דיאלוג ישיר של הציבור עם המתכנן או עם הרשויות כמו למשל קבוצות דיון, ועדות היגוי המורכבות מתושבים וכד'. תהליך כזה מקיף מספר מצומצם של תושבים ברמת מעורבות גבוהה. בשיתוף הסביל מתקיימת העברת מידע מהמתכנן או הרשות לציבור, לעיתים מתאפשר לציבור להגיב, אולם לא נוצר שיח אמתי. כמו למשל מודעות בעיתון, כתבות בטלוויזיה, דיור ישיר, סקרים לעמדות התושבים וכד'. תהליך כזה מקיף מספר רב יותר של תושבים משתתפים ברמת מעורבות נמוכה.

---

11. מכונה גם "טוקניזם" (tokenism).

12. מכונה גם "כוח אזרחי". כוונתו הענקת אפשרות לכלל הציבור לרבות אוכלוסיות עניות או ללא השפעה פוליטית, לקחת חלק במשמעותי בבניית עתיד העיר.

ניתן למיין את שיתוף הציבור לשלוש גישות לפי זמן התפתחותן:

- **תכנון מסנגר -** שנות השישים, נוצר במטרה לתת ייצוג הולם בתהליך לאינטרסים של קבוצות חלשות שאינן מיוצגות בו באופן טבעי, על-ידי הכנסת מתכננים אשר מייצגים את האינטרסים הספציפיים של קבוצות אלו לתוך תהליך התכנון<sup>13</sup>.
- **תכנון משתף -** שנות השבעים, מטרתו ליצור שיתוף פעולה בין שחקנים שונים המעורבים בתכנון על מנת להגיע להבנות ופשרות בתכנית על-ידי איתור השחקנים הרלוונטיים והכנסתם לתהליך התכנון<sup>14</sup>.
- **תכנון מתקשר -** גישה שהחלה בשנות השמונים, בה שחקנים שונים מדברים על האינטרסים שלהם, מעבדים אותם ומשנים אותם. השחקנים אינם מגיעים לפשרה אלא לחלופה מועדפת ואופטימלית עבור כולם. הגישה מפתחת חשיבה מעבר לאינטרס הפרטי ומעודדת בניית שיח משותף המקדם אינטרסים משותפים<sup>15</sup>.

בשנים האחרונות נעשו ניסיונות במסגרת המחקר לאינטגרציה בין הגישות השונות על-ידי פיתוח המושג "קיימות חברתית בעיר", הדנה בקיום חברה בריאה המקיימת את עצמה בהרמוניה חברתית ומבטיחה זאת גם לדורות הבאים<sup>16</sup>. כל זאת באמצעות שוויון (הדרישה לחלוקת משאבים במרחב על-פי צרכים וזכויות של שכונות ויישובים); מגוון זהותי (הדרישה להכרה בקבוצות מיעוט ומתן ביטוי להכרה זו בתכנון העירוני); דמוקרטיה (הדרישה להוגנות בתהליכי קבלת ההחלטות). הטענה היא כי רק שילוב נכון של הגורמים ושאיפה עקבית לשפרם יובילו לכינונה של העיר הצודקת. הכוחות העומדים מולה הם אלו המבקשים להוביל לתנאים אשר יקטינו את מידת הצדק בתכנון העירוני,

---

Davidoff, P. (1965) "Advocacy and Pluralism in Planning", In: Faludi (Ed.), 1973, .13  
**A reader in planning theory**, p. 277-296.

Healey, P. (2003) "Collaborative Planning in Perspective", **Planning Theory** 2; .14  
101-123.

Fainstein, S.S. (2000) "New Directions in Planning Theory", **Urban Affairs Review** .15  
35, p. 451-478.

.16 שם.

לדוגמה: מקסום רווחים של יזמים ובעלי הון, פוליטיקאים שרוצים לבסס שלטון ריכוזי וניסיונות להעברת העלויות לציבור.

## ד. שיתוף הציבור בחוק התכנון והבנייה

תנופה ממשית לעקרון שיתוף הציבור בתכנון בישראל הגיעה כדרישה מהציבור לאחר מלחמת יום הכיפורים במסגרת דרישה כללית לרפורמה במדינה אשר נבעה בין היתר מתחושות הציבור כי קיים נתק בינו לבין מעצבי המדיניות ומקבלי ההחלטות. מלחמת יום הכיפורים נתפסה כאירוע של כישלון מקבלי ההחלטות, והתחושה הייתה כי לו הייתה קיימת שקיפות רבה יותר במערכת השלטון ייתכן שהטעות הייתה נמנעת. לכך התלוו היחלשות בתפקיד האידיאולוגיה בארץ, ביזור ברמת השלטון המקומי ועלייה ברמת החיים שהובילה לירידה בסולידריות החברתית והכרה בצורך להעצים את מרכזיות הפרט על חשבון מרכזיות מנגנוני השלטון בחיי האזרח.

בשנות התשעים חלה נסיגה בתחום שיתוף הציבור עם העלייה ההמונית ממדינות חבר העמים. המדינה הפעילה כלים ביצועיים לקליטת העולים, באופן שפגע במידת השיתוף. בתחום התכנון הכללי הוקמו הול"ל (ועדות תכנון לבנייה למגורים ולתעשייה) שמטרתן קיצור וזירוז הליכי תכנון ואישור תכניות, תוך צמצום שיתוף הציבור בתהליכים אלו.

בבסיס שיתוף הציבור עומדים שלושה עקרונות משפטיים מרכזיים: עקרון הדמוקרטיזציה של ההליך המינהלי, זכות הטיעון ועקרון השקיפות.

עקרון הדמוקרטיזציה של ההליך המינהלי תומך בשיתופם של היחיד והכלל במעשי השלטון המינהלי ובכלל זה, בין היתר, שמיעת הציבור, גוון מקורות המידע, ריענון המחשבה, הגברת הסולידריות של היחיד עם הממסד ושמיעת דעתו של הרוב הדומם<sup>17</sup>.

---

17. ע"ם 10112/02 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה ואח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה – מחוז ירושלים ואח', פ"ד נח(2) 2004, 817 (29.12.03) ואתר מקרקעין: [www.mekarkein.co.il](http://www.mekarkein.co.il) (להלן: "אתר מקרקעין").



**”תנוכה מעשיח  
לעקרון שיחוך  
הציבור בתכנון  
בישראל הגיעה  
כדרישה מהציבור  
לאחר מלחמת יום  
הכיפורים במסגרת  
דרישה כללית  
לרפורמה במדינה”**

עקרון זכות הטיעון, מתחום המשפט המינהלי המעוגן בכללי הצדק הטבעי, לפיו לא ניתן לקבל החלטה מינהלית מבלי שניתנה למי שעלול להיפגע ממנה הזדמנות הוגנת להשמיע את טענותיו לגבי הפגיעה העתידית<sup>18</sup>.

עקרון השקיפות מבטיח הענקת מידע לאזרח במטרה להכינו מראש להשפעת התכנון ובמקרה של פגיעה אפשרית הענקת אפשרות להתגונן בפני פגיעה זו.

בחוק התכנון והבנייה מספר סעיפים המטמיעים את עקרון שיתוף הציבור:

- יזם תכנית מפורטת ותכנית מתאר מקומית - "משרד ממשלתי, ועדה מקומית או רשות מקומית. וכן כל מי שיש לו עניין בקרקע... (סעיף 61א(ב)). זכות היזום למי שיש זכות קניינית או חוזית.
- פרסום בדבר הליכי הכנת התכנית לצורך יידוע הציבור (שקיפות המידע). אופן הפרסום וצורתו מוגדרים בסעיף 1א(א) בחוק התכנון והבנייה.
- הודעה על הכנת תכנית (סעיף 77) – מדובר ביידוע הציבור.
- תנאים למתן היתר בתקופת ביניים וקציבת זמן הקפאת התכנון שבסעיף 77 (סעיף 78). מדובר ביידוע הציבור.
- הודעה על הפקדת תכנית (סעיף 89) – יידוע הציבור המאפשר הגשת התנגדויות לפי סעיף 100.
- הודעה על אישור תכנית (סעיף 117).

---

18. בג"ץ 288/00 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה ואח' נ' שר הפנים ואח', פ"ד נה(5) 673, (29,8.01), ואתר מקרקעין.

- הודעה על בקשת הקלה או שימוש חורג במסגרת בקשה להיתר בנייה (סעיף 149). יידוע הציבור המאפשר הגשת התנגדויות.
  - הודעה על רשימת בניינים ושימושים חורגים (סעיף 178) במהלך תכנון משנה ייעוד/שימוש. יידוע הציבור המאפשר הגשת התנגדויות.
  - הזכות להגיש התנגדות (סעיף 100) – זכות זו רחבה יותר ממי שזכותו להגיש תכנית, הזכות מורחבת ל"מעוניין בקרקע... הרואה עצמו נפגע". כלומר בעל זיקה קניינית או בעל זיקה קרובה לקרקע (בעל אינטרס לגיטימי וכלכלי) גם ללא זכות חוקית, קרי בעלי נכסים הנמצאים בסמוך לתכנית והיא יכולה לפגוע בהם, למשל על-ידי הסתרת נוף, אור וכד'. זכות זו עומדת גם למי שיש לו זיקה אישית לתכנית ואינו בעל זכות, כמו אדריכל או מהנדס שנטלו חלק בהכנתה<sup>19</sup>. זכות ההתנגדות נתונה לגוף ציבורי או לגוף שיש לו עניין ציבורי בתכנון (למשל החברה להגנת הטבע, רשות שדות התעופה ביחס לגובה מבנים ומכשולי טיסה וכד').
  - חובת מסירת מידע – מסירת מידע על-ידי הוועדה המקומית בדבר תכניות הנוגעות לקרקע וזאת על-פי חוק חופש המידע.
  - הרכב הוועדות - הכוללות נציגי ציבור וגופים מקצועיים.
- לכאורה, חוק התכנון והבנייה מאפשר את שיתוף הציבור בשלב הייזום, בשלב היידוע ובהליך התנגדויות.

## ה. ביקורת על שיתוף הציבור בחוק התכנון והבנייה

עיקר הביקורת הנוגעת לסעיפי החוק המטמיעים את שיתוף הציבור בחוק התכנון והבנייה נוגעת לתזמון השיתוף ביחס לשלב התכנוני. מכאן מתרחבת הטענה לכך שהחוק מתמקד

---

19. ע"א 2962/97 ועד אמנים – חוכרים ביפו העתיקה ואח' נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, תל-אביב ואח' (19.5.98), אתר מקרקעין.

חוק התכנון והבנייה: שיתוף הציבור בהליכי התכנון

בידוע ולא בשיתוף, כלומר כאשר כבר יש מתווה תכנית ונותר רק ליידע. אין שיתוף מוקדם.

ביקורת נוספת טוענת שאין חובה ליזום שיתוף אקטיבי. כלומר, האזרח יכול להתנגד לתכנית שכבר השקיעו בה הרבה מאוד זמן וכסף וכל שינוי בשלב זה יעכב את מימושה.

ביקורת ביחס לשיתוף "מגיב" - השיתוף שמעבר ליידוע הוא "מגיב" בלבד ובשלב מאוחר יחסית בהליך (של ההתנגדויות) ולפיכך נפגעת האפקטיביות של התכנון. מעבר לכך הוא עלול ליצור רושם אצל המתנגד שהתנגדותו, בשלב זה של התכנון, לא תישמע בלב חפץ.

הגדרת הציבור אותו יש לשתף בשלב ההתנגדות - ההתנגדות עצמה מוגבלת לבעלי עניין או לבעלי מקרקעין סמוכים ואינה חלה על תכנית מתאר ארצית (שמיעת מתנגדים על-ידי המועצה הארצית נעשה על-פי רצונו הטוב של המוסד ולא מעוגן בחקיקה)<sup>20</sup>.

---

20. ביקורת על שיתוף הציבור בשלב ההתנגדויות, ראו גם: נמדר, א. קרנר, ע., "עקרונות שיתוף הציבור בהליכי התכנון וזכות הטיעון לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965", מקרקעין יד/3 (יולי 2015) עמ' 24-3 ואתר מקרקעין.



**החוק מתמקד בידוע הציבור ולא בשיתוף, כלומר כאשר כבר יש מתווה תכנית ונותר רק ליידע. עבודות בניין הנמל בתל אביב. צילום: זולטן קלוגר, ארכיון הצילומים של "קק"ל**

חוק התכנון והבנייה: שיתוף הציבור בהליכי התכנון

נגישות למידע - נגישות נמוכה למידע למי שאינו גובל בתכנון. אם לדוגמה הולכים לשנות גן בשכונה שלי, שלא גובל ולא סמוך אלי, החוק לא מחייב ליידע אותי באופן אישי בדואר רשום או להציב שלט סמוך למקום מגורי, מעבר לפרסום כללי שמרבית הציבור לא עוכב אחריו. כלומר התעלמות מהשלכת הפריסה הגיאוגרפית של התכנון אל מעבר לגבולות הצמודים של התכנון.

מסקנות אלו תומכות בממצאי מחקרו של הארווי משנת 1985 ולפיו התכנון מהווה רכיב נוסף במנגנון המשעתק את הסדר המרחבי-חברתי הקיים, כאשר המסד מגייס את השיתוף כאמצעי לניטור כעסים והשקטתם.<sup>21</sup>

מסקנות דומות נמצאו במחקר שנערך בישראל ולפיו<sup>22</sup>:

**"יש פער ברור בין  
מה שמחננים  
אומרים לציבור  
בוועדות לבין  
התכניות שהם  
מוציאים ומאשרים  
בשטח"**

מתכננים ממסדיים משתמשים בכוח מוסדי סמלי כדי להצדיק את בחירותיהם. באותו הזמן, השימוש בכוח סמלי לא נעשה באופן אחיד, אלא מתאפיין בקורלציה ברורה למשתנים חברתיים כלכליים. באזורים הפחות אמידים של העיר מתכנני העיר נוטים להרחיב את הצדקותיהם, ונוטים יותר להשתמש בכוחם הממסדי ככל שמתקרבים לשורות הנמוכות במפה החברתית-כלכלית.

יש פער ברור בין מה שמתכננים אומרים לציבור בוועדות לבין התכניות שהם מוציאים ומאשרים בשטח.

למרות הרטוריקה הנהוגה בוועדות התכנון מאז גל המחאה החברתית בקיץ 2011 המכוונת לשיח החברתי, מעט ממעשי התכנון מונעים מכוח תפיסה חברתית.

---

.Harvey, D. (1985) *The Urbanization of Capital*, Oxford: B. Blackwell .21

Margalit & Kemp,. (2015), *Justifying planning decisions Institutional response to planning objections in Israel*, 29th Annual AESOP 2015 Congress July 13-16, 2015 Prague, Czech Republic. .22

מכאן שמנגנון השיתוף יוצר מראית עין של שיתוף באופן המפחית לכאורה את דאגות הציבור מהתכנית, ויוצר מנגנון המסכל התנגדויות עתידיות לעת הפקדת התכנית. מנגנון זה תורם לשמירת הדגם של "דמוקרטיה ייצוגית" ונותן תחושה שגויה של השתתפות<sup>23</sup>.

## ו. סיכום

"שיתוף הציבור" מכוון לשותף בתהליך התכנון אוכלוסייה רחבה במטרה להעניק הזדמנות לציבור להתבטא ולהשפיע על תהליך התכנון בזמן נתון ובמסגרות קבועות. שיתוף הציבור נתפס כחיובי והכרחי לניהול תקין של תכנון. מעבר למטרות המרכזית, לשיתוף הציבור מטרות עקיפות נוספות וביניהן, כלי חינוכי המחנך לערכי דמוקרטיה; עירוב והעצמה קהילתית; שקיפות והוגנות בתהליך התכנון וצבירת ידע מקומי.

הביקורת ציבורית בישראל שצמחה לאחר מלחמת יום הכיפורים והכרת השלטון בחשיבותו של שיתוף הציבור בהליכי התכנון הביאה את המחוקק להטמיע במסגרת חוק התכנון והבנייה הוראות המחייבות את הרשות התכנונית לשותף את הציבור בהליכי התכנון.

השיתוף המתחייב מכוח חוק התכנון והבנייה לא הפיג תחושת הציבור בדבר הדרתו מהליכי התכנון, והיותו כלי המשרת בעיקר את היזם בעל העניין המנתב את התועלת לעצמו תוך הטלת העלויות החיצוניות על כלל הציבור, הנושא בעלויות התכנון או חלקן, כשהוא לא שותף מלא למטרותיו ותועלותיו של התכנון.

הביקורת על שיתוף הציבור במסגרת חוק התכנון והבנייה מצדיקה את תחושותיו של הציבור שלעיל. הביקורת על תהליכי השיתוף מכוח חוק התכנון והבנייה חופפת במידה

---

23. Alfasi, N. (2003) "Is public participation making urban planning more democratic? The Israeli experience", **Planning Theory & Practice**, Vol. 4(2), p. 185-202  
וראו גם: אלפסי, נ. (2002). "בין 'שיתוף הציבור בתכנון' לדמוקרטיה תכנונית", **אופקים בגיאוגרפיה**, 55, עמ' 78-60.

**"מנגנון שיתוף  
הציבור בישראל  
תורם לשמירת  
הדגם של  
"דמוקרטיה  
ייצוגית", אך  
בכועל מעניק  
תחושה שגויה של  
השתתפות"**

רבה את הביקורת האקדמית עוד משנות השישים<sup>24</sup> שעיקרה הוא כי השיתוף עוסק ביידוע. השיתוף שמעבר ליידוע הוא "מגיב" בלבד ובשלב מאוחר יחסית בהליך (של ההתנגדויות) ולפיכך נפגעת האפקטיביות של התכנון. מעבר לכך השילוב המאוחר עלול לצור רושם אצל המתנגד שהתנגדותו, בשלב זה של התכנון, לא תישמע בלב חפץ. הביקורת דנה בהגדרת הציבור אותו יש לשותף ובנגישות הנמוכה למידע שיש למי שאינו גובל בתכנון.

מנגנון שיתוף הציבור בחוק התכנון והבנייה משמש כלי לניטור כעסי הציבור והשקטתם, תוך פער בין השיתוף ככלי רטורי למצב בפועל בו מתכננים משתמשים בכוחם המוסדי על מנת לכפות את בחירתם. כלומר פער בין מה שמתכננים אומרים לציבור בוועדות לבין התכניות שהם מוציאים ומאשרים בשטח. באופן זה, למרות ההלימה בין הרטוריקה התכנונית לצדק החברתי, בפועל, מעט ממעשי התכנון מונעים מכוח תפיסה חברתית.

מנגנון השיתוף בישראל יוצר מראית עין של שיתוף באופן המפחית לכאורה את דאגות הציבור מהתכנית ויוצר מנגנון מסכל התנגדויות עתידיות לעת הפקדתה. מנגנון זה תורם לשמירת הדגם של "דמוקרטיה ייצוגית" ומעניק תחושה שגויה של השתתפות.

---

24. ראו ארנסטיין, ה"ש 9 לעיל.

### סולם השיתוף של ארנסטיין

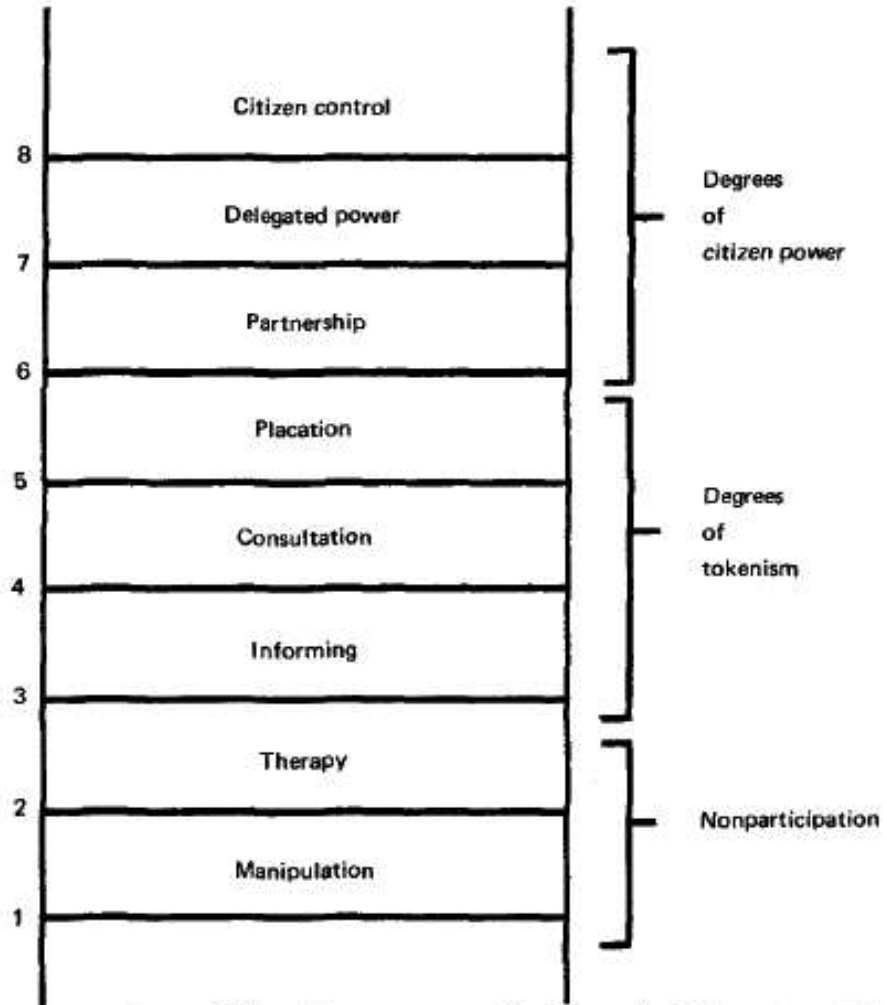


FIGURE 2 *Eight Rungs on a Ladder of Citizen Participation*



# הבעלות על הקרקע מחסם למנוף: יישום מנגנון הרה-פרצלציה

בעיית הקרקעות הפרטיות ביישובים ערביים העומדת כחסם לפיתוח, והמנגנון העשוי להפוך את הבעלות הפרטית על הקרקע ביישובים ערביים למנוף לפיתוח

**פרופסור ראסם ח'מאיסי מתכנן ערים וגיאוגרף, החוג לגיאוגרפיה ולימודי סביבה, אוניברסיטת חיפה. פורסם לראשונה על ידי מכון וולטר ליבך לחינוך לדו-קיום יהודי-ערבי, אוניברסיטת תל אביב. עורכים: יצחק שנל, גדעון ביגר ואנדה רוזנברג**

## מבוא

הבעלות על הקרקע מהווה אחת הסוגיות הבסיסיות בעיצוב היחסים בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית ולמדינה. מאז הקמתה בשנת 1948, פעלה מדינת ישראל באופן שיטתי על מנת לשלוט בקרקע באמצעות העברת רוב הקרקעות לבעלות (ח'מאיסי, 2003). זו הושגה באמצעים שונים כגון רכישה, השתלטות בכוח/כיבוש ושימוש בחוקים על מנת להעביר קרקע שבבעלות ו/או בחזקה פרטית ערבית, לידי המדינה. המדינה לא הסתפקה בשימוש בחוקים מהתקופה העות'מאנית והמנדטורית, אלא פעלה גם לחקיקת חוקים, גיבוש מדיניות ונקיטת אמצעים שונים שאפשרו לה להפקיע קרקעות בהיקפים גדולים, מידי אזרחיה הערביים לשימוש למטרות המדינה. במקרים מסוימים היו הפקעות מבעלים יהודים, כגון הפקעה בהתבסס על חוק תכנון ובניה 1965 וחוק חוצה ישראל 1994. כמו כן, נקטה המדינה במדיניות של תכנון מסדיר ומגביל על מנת לצמצם את המרחבים לפיתוח עבור האוכלוסייה הערבית. המדינה פעלה תוך שימוש במטריצת בקרה מרחבית ואישית כלפי האוכלוסייה הערבית. מטריצה זו כללה את הממד הקנייני, התכנוני והניהולי של הקרקע שבבעלות ובחזקה ערבית. אומנם, חלק מהחוקים הם אוניברסאליים ומתייחסים לכול אזרחי המדינה, אך

במציאות המבנית, התרבותית והגיאופוליטית של האוכלוסייה הערבית, חוקים אלה פוגעים יותר כבעלי הקרקע הערביים.

על רקע התרבות הערבית הכפרית, המסורתית והפטריארכאלית, האב משתמש בקרקע כמשאב לשליטה בבניו (סלימאן ושנל, 2013). תופעה זו אינה ייחודית לאזרחים הערבים הפלסטינים, אלא קיימת בחברות ערביות ואחרות, אך בקונטקסט של מאבק לאומי והמצב הגיאופוליטי היא מקבלת ביטוי מיוחד בשליטה בטריטוריה. על רקע ההקשרים בין הגורמים התרבותיים, החברתיים, והלאומיים-גיאופוליטיים, צמחה מדיניות רישום, הסדרה, ניהול ותכנון הקרקע אשר בבעלות ערבית בישראל. מציאות זו של מאבק ומתח לאומי, חוסר אמון וחשש מאיבוד הבעלות על הקרקע על ידי הפקעות, ניכוס וניהול המרחב הציבורי, יצרה חשש בקרב הערבים לגבי כל ניסיון לתכנן ולנהל את הקרקע. יחסים אלה שבסיסם חשש וחוסר אמון בין האזרחים הערביים לבין המדינה, במציאות של מאבק לאומי והבדלים סוציו-תרבותיים, יצרו חסמים בעניין רישום, הסדרה, תכנון הקרקע ופיתוח (ח'מאיסי, 2004; שר שלום, 2011; המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, במקום, 2012). חסמים אלה מהווים נטל על פיתוח היישוב הערבי, ופוגעים בו קשות. מול המאבק החיצוני על הקרקע, בתוך החברה עצמה (אם כיורשים, שכנים, מוכרים ו/או קונים) קיימים מאבקים, כפי שנסביר בהמשך, שתרמו להגברת חסימת הפיתוח בקרקעות פרטיות. השאלה העומדת למבחן היא כיצד להפוך את שארית הקרקעות הפרטיות ביישובים הערביים לזמינים לפיתוח על מנת שיהפכו מנטל למנוף.

כוונתו של מאמר קצר זה, לשפוך אור על בעיית הקרקעות הפרטיות ביישובים ערביים והיותם חסם לפיתוח גם כאשר קרקעות אלה מיועדות לפיתוח מתוקף תוכניות מתאר מאושרות. כמו כן, ננסה להציע מנגנון העשוי למתן את החסם ולאפשר את הפיכת הבעלות הפרטית על הקרקע ביישובים ערביים למנוף לפיתוח, ברמת הפרט וברמת הקולקטיב, תוך כדי הפרשת קרקעות לצורכי ציבור. המנגנון המוצע הוא מנגנון הרה-פרצלציה, איחוד וחלוקה (כהן, 2008). מנגנון זה מוכר בחוק התכנון והבניה 1965, ומיושם במקומות שונים בעולם, כולל במדינת ישראל, ביישובים היהודיים בהם הפיתוח נעשה על קרקע בבעלות פרטית או קרקע בבעלות משותפת בין המדינה לפרטיים, במטרה לממש פעולת איחוד וחלוקה. ישנם הטוענים שמנגנון זה לא ניתן למימוש במציאות של היישוב הערבי, בגלל חסמים סוציו-תרבותיים ופוליטיים וכן בגלל חוסר אמון בין הצדדים. הטענה כאן היא כי שימוש במנגנון זה הפך להיות הכרחי בשטחים המתוכננים החדשים ובאלה העומדים בפני רה-תכנון. הסיבות לכך ידונו באופן תמציתי במאמר זה.

הבעלות על הקרקע מחסם למנוף: יישום מנגנון הרה-פרצלציה

המאמר מבוסס על סקירת ספרות קצרה, תצפיות בהשתתפות כותב המאמר, בהיותו גם מתכנן חוקר, הפועל לקידום התכנון והפיתוח ביישובים הערביים. כמסגרת זו, אומצה המתודולוגיה של "החוקר כשחקן" וכשותף, המכיר ממקור ראשון את תהליך התכנון, הניהול והסדרת הקרקעות הפרטיות ביישובים הערביים.

## הבעלות על הקרקע כחסם – רקע כללי

**"אחוז תחום  
השיפוט של  
הרשויות  
המקומיות  
הערביות רק  
5,520 דונם הם  
בבעלות הרשויות  
המקומיות והם  
מהווים כ-0.9%**

הקרקע מהווה משאב שזמינותו והתכנונית הינה תנאי הכרחי ליזום פרויקטים המיועדים לפיתוח כלכלי, מגורים, הקצאת שטחי ציבור, פיתוח תשתיות וכו'. בדרך כלל, בעלות על קרקע מהווה מנוף לפיתוח, אך בנסיבות הסוציו-פוליטיות, הסוציו-כלכליות והמבניות הקיימות במגזר הערבי, הפכה הבעלות על הקרקע להיות גורם מעכב. הסיבה העיקרית לכך היא מדיניות התכנון המגבילה פיתוח ביישובים הערביים, ברמת היישוב מחד, והגבלת הזדמנויות הבחירה של הערבים למוביליות ברמה הכלל ארצית מאידך. צמצום השטחים שבבעלות ערבית וגם של אלה המתוכננים והמופשרים לפיתוח תרמו להתהוות מציאות של מחסור וחיזקו את הרגשת המצור המרחבי בקרב אזרחים ערביים.

קשה לאתר נתונים מדויקים על היקף הקרקעות בבעלות פרטית בכלל ובבעלות ערבית בפרט. על פי הנתונים הזמינים, היקף הקרקעות בבעלות אזרחים ערביים כיום נאמד בכ- 730,000 דונם המהווים כ- 41% מסך הקרקעות הפרטיות במדינת ישראל. השאר (59%), כ- 1.07 מיליון דונם, הם בבעלות פרטית יהודית. קרקעות פרטיות אלה לא כוללות את הקרקעות הנתבעות על ידי האוכלוסייה הערבית הברואית בנגב. שאר השטחים הם בבעלות, שליטה וניהול מנהל (כיום רשות) מקרעי ישראל, ומספר קטן הוא בבעלות גופים ציבוריים למחצה, כגון הכנסיות הנוצריות, וועדי וקף – הקדש מוסלמי- שהוקמו בחלק מהיישובים הערבים (ח'מאיסי, 2003; שר שלום, 2011). נערכה בדיקה על בסיס דו"ח של מנהל מקרעי ישראל שפורסם בשנת 2005, בנושא התפלגות הבעלות על הקרקע בתחום השיפוט של 78 רשויות מקומיות ערביות שתחום שיפוטן הסתכם בכ- 617,011 דונם, המהווים כ- 3% משטח המדינה. נמצא כי כ- 50.4% משטחי תחום השיפוט

של הרשויות המקומיות הערביות, הם קרקעות בבעלות פרטית, היתר אשר בבעלות המדינה מנוהל על ידי מנהל מקרקעי ישראל. מתוך שטחים אלה, רק 5,520 דונם הם בבעלות הרשויות המקומיות והם מהווים כ- 0.9% משטח תחומי השיפוט של הרשויות המקומיות הערביות. כ-65,574 דונם, המהווים כ-10.6%, מוגדרים כקרקעות בסכסוך בין המדינה לפרטיים.

הנתונים הקיימים מראים כי בממוצע רק כ-30% משטחי השיפוט של הרשויות המקומיות מיועדים לפיתוח על פי תכניות מתאר או אב יישוביות, ורק כ- 20% מהשטחים מתוכננים בפועל לפיתוח.

על בסיס הנתונים של עמותת סיכוי (שר שלום, 2011: 8), עולה כי שטח הקרקעות בבעלות פרטית של אזרחים ערביים, הנמצא מחוץ לתחום השיפוט של היישוב, מסתכם בכ- 314,325 דונם (43%). לעומת זאת, השטח בבעלות פרטית שבתוך תחום השיפוט של רשויות ערביות (65 רשויות), נאמד בכ- 291,909 דונם (40%). כ- 123,766 דונם (17%) הנמצאים בתוך תחום השיפוט של הרשויות הערביות שנבדקו, מוגדרים כמושע (בין מנהל מקרקעי ישראל לפרטיים). הגדרת הקרקע כמושע, אם זה בין המדינה לפרטיים, או בין פרטיים לבין עצמם, עקב ריבוי הבעלים והמחזיקים בקרקע בשל תהליך הירושה הבין דורי, ו/או תהליך המסחור בקרקע שאינו מלווה בפירוק שיתוף או הסדר, מהווים גורמים מעכבים ומקשים והופכים את הבעלות הפרטית לחסם לפיתוח.

הנתונים המוצגים לעיל חושפים כי הדימוי הנהוג בשיח הציבורי, הטוען כי כל הפיתוח בקרב האוכלוסייה הערבית מתקיים על קרקע בבעלות פרטית, אינו מדויק. לא כל הקרקעות הכלולות בתחום השיפוט של הרשויות המקומיות הערביות, הן בבעלות פרטית של אזרחים ערביים. כמו כן, קיימת בעיה של קרקעות בסכסוך – מושע – בין המדינה לפרטיים, לא רק בקרב האוכלוסייה הערבית הברואית כנגב, אלא גם בצפון הארץ ובמרכזה.

הבעלות על הקרקע מחסם למנוף: יישום מנגנון הרה-פרצלציה



”בחברה הערבית, האב משתמש בקרקע כדרך לשליטה בבניו”. שיעור עברית באבו גוש.  
צילום: קרן היסוד

## גורמים התורמים להפיכת הבעלות על הקרקע לחסם

השאלה הנשאלת היא מדוע הפכה הבעלות על קרקע, האמורה להעצים ולחזק את בעליה, לחסם פיתוח המעכב יישום פרויקטים המיועדים לענות לצורכי האוכלוסייה ביישובים הערביים. התשובה לכך מורכבת מגורמים חיצוניים ופנימיים. הגורמים החיצוניים קשורים במשטר המקרקעין אשר מנהיגה המדינה כלפי האוכלוסייה הערבית. משטר זה הביא לצמצום הקרקעות שבבעלות אוכלוסייה זו, באמצעות שימוש במספר תהליכים: הפקעת קרקעות על ידי המדינה על בסיס שיוך לאומי של בעל הקרקע – בתהליך זה איבדו האזרחים הערביים כמחצית מהקרקעות שהיו בבעלותם; מדיניות תכנון המקטינה את השטחים המיועדים לפיתוח, כך שאומנם חלקת הקרקע נשמרת קניינית בבעלות פרטית אך לא ניתנת למימוש או אינה זמינה לפיתוח; אי אמון במדיניות ובכלים הניהוליים בהם נוקטת המערכת הממסדית המנהלת את המקרקעין; הדרת האוכלוסייה הערבית מהמרחב הציבורי וכינוסה למרחב השיוכי שלה, ואף למרחב הפרטי. תהליכים אלה תרמו ליצירת תחושות פחד וחשש בכל מה שנוגע לקרקע (תכנון, רישום, הסדרה וכד').

הגורם הפנימי העיקרי קשור בתהליך הירושה הנובע מריבוי האוכלוסייה וריבוי יורשים לעומת יציבות שטח הקרקע. גורם פנימי נוסף הוא התנהגות האוכלוסייה הערבית, החצויה בין תפיסות מסורתיות שמרניות לבין צרכים מודרניים. בנוסף, דילמות של משטר ניהול המקרקעין בין החוקים למנהגים להלכה, מהוות חסם הנובע מגורמים חיצוניים ופנימיים כאחד.

העובדה שהמדינה מנהיגה משטר מקרקעין המפלה את האוכלוסייה הערבית, ואינו מתחשב דיו בצרכים של אוכלוסייה זו ובמנהגים השוררים בקרבה, יוצרת יחסים מורכבים וסבוכים בין המדינה לבין אזרחיה הערביים. מדיניות מוסדות התכנון ויישומה תרמו רבות להפיכתה של הבעלות הפרטית לגורם מעכב לפיתוח, על ידי דרישה ממבקש או מקבל היתר בניה להוכיח בעלות על קרקע, אותה קרקע אשר ירש מסבו והוא מחזיק בה ללא רישום פורמאלי. כמו כן הדרישה לחלק את החלקה שגבולותיה נקבעו בתקופה האגרארית, על פי התכנון העכשווי המחייב חלוקה למגרשים לבנייה, מייצרת סכסוכים בין בעלים/מחזיקים. בעיה נוספת כרוכה בשינוי ייעודי השטח בעת קביעת גבולות התכנון ושינוי היעוד. חלק מהבעלים שאדמותיהם נכללות בתחום התכנון אינם מתכוונים לממש פיתוח בהן, אלא לשמור אותן לדורות הבאים ולא לערוך בהן עסקות נדל"ן. בעלי קרקע אחרים הזקוקים לקרקעות לבניה הם בעלי קרקעות שממוקמות מחוץ לגבולות

הבעלות על הקרקע מחסם למנוף: יישום מנגנון הרה-פרצלציה

תכנית המתאר באופן שהם מצטרפים למחוסרי קרקע לבניה בתחום תכנית המתאר, למרות שבבעלותן קרקע.

מצד שני, האוכלוסייה הערבית עוברת תמורות התנהגותיות ומבניות המשפיעות על ההתנהלות הפנימית שלה ומתבטאות בעליית ערך הקרקע. הדגש על הפרט בקניין הקרקעי, ולא על החמולה כמוסד סוציו-פוליטי. העלייה ברמה ובסגנונות החיים הביאו להתגברות התביעות מהרשות המקומית לתכנון ולפתח שטחים ציבוריים שאינם זמינים על פי התכנון הקיים. כיום השיח הנהוג בעניין הבעלות על הקרקע ביישובים הערבים מטעה, בהציגו את הבעיה כקיימת בכל מקום, על כן סוגיה זו לא נבחנת לעומק. כמעט שני שליש מהאזרחים הערביים הם מחוסרי קרקע בבעלותם הפרטית, מעבר למגרש/ השטח בהחזקתם כיום. נוסף על כך, הקרקע שבבעלות פרטית ביישובים הערביים, אינה מחולקת באופן שוויוני בין הבעלים מבחינת גודל ומיקום השטח במרחב היישוב. חוסר שוויוניות זו בהחזקת הקרקע בבעלות פרטית איננה ייחודית, אלא קיימת בכל מקום, אך ההכלה הקיימת כאן מטעה ומייצרת דעות קדומות המשפיעות ומייצרות חסמים. מחסור בהיצע הזדמנויות מגוונות למגורים ולשטחים ציבוריים ביישובים הערביים ומחוצה להם, מחריף את בעיית הקרקע הפרטית ומגביר את הפיכתה לחסם. מחסור זה נובע ממדיניות ההפרדה הנהוגה בין אזרחים ערבים ליהודים, וגם מכמות מוגבלת של הקצאת קרקעות מדינה לפיתוח ביישובים ערביים.

להלן נסכם חלק מההיבטים השונים של הבעיה ברמה המהותית והתהליכים שהביאו לכך שהבעלות הפרטית על הקרקע מהווה חסם לפיתוח:

1. דגם הבעלות על הקרקע ביישובים הערביים צמח בחברה אגרארית שהתבססה על חקלאות. צורת חלוקת הקרקע לחלקות באזורים הרריים הייתה בהתאם לחזקה ולעיבוד בפועל. לכן נוצרו חלקות בעלות צורה לא רגולארית ולא סימטרית. כמו כן, חלוקת הקרקע בין היורשים נערכת במקרים לא מעטים גם היא על בסיס עיבוד חקלאי, וכך לא ניתנת התייחסות ליצירת חלקות בעלות צורה המאפשרת פיתוח ראוי. ההסכמות וההסדרים הקיימים בין בעלים/ מחזיקים יורשים, יצרו תלות של בעל/מחזיק בקרקע בגבולות הקרקע, והנכונות של היורשים/מחזיקים בקרקע לשנות גבולות אלה הינה מועטה ביותר. צורת החלקות שהתפתחה בחברה האגרארית וחלוקת המשנה של חלקות אלה, איננה מאפשרת תכנון על פי הסטנדרטים והתקנות של מגרשים לבניה מודרנית. היא גם איננה מאפשרת הפרשת קרקעות לצורכי ציבור

שתענה לצרכים החדשים של היישוב ושל החברה שהפכה פחות מבוססת על חקלאות כמקור כלכלי. חלוקת קרקע לחלקות על בסיס מנהגים וכללים חברתיים, שאינם מתיישבים עם חוקים ותקנות תכנוניים והשלמת רישום מחד גיסא, והפרגמנטציה של חלקת קרקע בין יורשים וקונים רשומים מאידך גיסא; חלוקת שטח החלקה לתת-חלקות קטנות שלא ניתנות לניצול; חוסר המוכנות של החברה הערבית למעבר מחלקה למגרש בקרקעות פרטיות – כל אלה הופכים את הבעלות הפרטית לחסם לפיתוח.

2. תלות בקרקע ובמיקומה בשל תפיסות ערכיות ובשל חשש משינוי העלול להוות בסיס לסכסוכים בין שכנים, מקשה על השגת הפרשות לדרכים ולצורכי ציבור על פי תקנים המאפשרים ניצולם באופן יעיל.

3. בעלי קרקעות לרוב אינם מוכנים לוותר על חלק מקרקעותיהם הפרטיות לצרכי ציבור ודרכים, במיוחד במקרה של מתח בין פרטיים, משפחות/ חמולות. מציאות זו מונעת את האפשרות של שוויוניות ואיזון בין בעלים פרטיים בקרקע, בעת הענקת זכויות בניה, השבחת קרקע וכו', תוך כדי הפרשות לצרכי ציבור.

4. מפת הבעלות החוקית הרשומה בספרי האחוזה בנסחי הרישום, אינה בהכרח מייצגת תמונה נכונה של המחזיקים בפועל את החלקות. קיימים יורשים, חוכרים וקונים שהם עדיין במצב של מושע (הללי, 1983). בנסחי הרישום מופיעים בעלי הקרקע הרשומים המתחלפים לפי דורות שונים בהיותם יורשים, או שחלקם בעלי זכויות רשומים בחלקים קטנים כתוצאה מחלוקת העיזבון או הירושה, או בחלקות מוחזקות קטנות בעקבות חלוקת החלקה לתת חלקים המוחזקים בין יורשים או קונים מבעלים מקוריים. הדבר מפריע גם לבעלי זכויות בחלקות גדולות לנצל את זכויותיהם התכנוניות. ריבוי בעלים וצמצום היקף הקרקע בבעלות פרטית, יוצרים חוסר כדאיות של הבעל/ היורש לשנות את הסטאטוס קוו של חלוקת הקרקע.

5. סכסוכים ואי הסכמות חברתיות בתוך המשפחה והקהילה מעכבים את האפשרות של מימוש זכויות קנייניות או תכנוניות במקרקעין והסדרה תכנונית.

6. חלקות הקרקע מתחלקות בין בעלים רשומים/ מחזיקים רבים. בין בעלים אלה מתקיימת לפעמים מודעות דיפרנציאלית בקבלת החלטות בנוגע ליוזמת פיתוח



ויישומו ולמימוש זכויות תכנון. הדבר משפיע על התכנים התכנוניים, על קביעת ייעודי קרקע ועל ההליך הסטטוטורי של אישור התכנית בכללותו.

7. סכסוך בין בעלים לבין מינהל מקרקעי ישראל אשר לקח, לאחר שהפקיע, זכויות בקרקעות של קרובי משפחה פליטי פנים או חוץ, על פי חוק נכסי נפקדים – מחד, ומאידך – ריבוי של בעלים בקרקע עקב ירושה או מכירה – יצרו מצב שניתן לקרוא לו "מושע מודרני". מצב זה מתבטא בריבוי בעלים על חלקות פרטיות, דבר נפוץ בקרקעות מוסדרות. היות ולרוב אין בין בעלים אלה הסכמה לגבי פיתוח הקרקע, מצב זה מעכב את תהליך מימוש הזכויות הקנייניות והתכנוניות, ניצול יעיל של השטח וכן – הפרשת שטחים לצורכי ציבור ולדרכים תקניות.

8. שטח חלקת הקרקע הינו קבוע/ סטאטי. לעומת זאת, הבעלים על הקרקע מתחלפים ומתרבים. חלקם יורשים או מחזיקים בקרקע בפועל אך זכויותיהם בקרקע אינן רשומות באופן פורמאלי. לא מתבצעת בין הבעלים השונים חלוקה מסודרת למגרשים או תכנית לפירוק השיתוף. כך נוצרת בעיה של זיהוי בעלים ולכן קיים קושי רב בניסיון להגיע להסדר עם בעלי הזכויות בקרקע.

9. המיסוי הגבוה, המוטל על כל בעל/מחזיק בקרקע הרוצה לבצע רישום קרקעותיו או לערוך הסדר לפירוק שיתוף, וכן מורכבות תהליכים אלה, גורמים לכך שבעלי זכויות בקרקע נמנעים מלבצע אותם.

10. מעל כל זה – תהליך הפקעת קרקעות, הנהגת תכנון מגביל והדרה של הערבים מניהול המרחב הציבורי, הגבירו את אי האמון של בעלי הקרקעות הערביים במערכת הממסדית בכל מה הנוגע לניהול הקרקע (תכנון, הסדרה קניינית ופיתוח). אי אמון זה יוצר חששות, רגישויות וסכסוכים, המעכבים מימוש תהליכים הנראים במהותם הגיוניים וצודקים ואף עשויים למתן ולהפחית את הבעייתיות הקשורה בבעלות הפרטית על הקרקע.

הגורמים המצוינים לעיל, חוברים יחדיו, בנסיבות ובמקומות שונים והופכים את סוגיית הבעלות על הקרקע לחסם. מציאות זו גרמה לעלייה במחיר הקרקע ולפגיעה ביכולתן של משפחות רבות לפתור את בעיית הדיור. גורמים מעכבים אלה מחייבים התמודדות

והתרה על מנת לאפשר מדיניות של תכנון ופיתוח ביישוב הערבי, בהתאם להצהרות של תוכניות הממשלה ותביעות התושבים.

## תכנון המחייב שימוש במנגנון איחוד וחלוקה

בעשור האחרון מופעלת יוזמה ממשלתית של מוסדות התכנון ושל רשויות מקומיות, ואף יזמות פרטית, להכנת תכניות מתאר ומפורטות חדשות, ליותר משני שלישי מהיישובים הערביים. שני פרויקטים מוצהרים מרימים את הדגל להכנת תכניות אב/מתאר חדשות ליישובים הערביים. הראשון הוא פרויקט תכנון 34 יישובים ערביים; השני – תכנון אשכולות יישובים הכולל חמישה אשכולות. בנוסף לפרויקטים ממשלתיים אלה, הוכנו תכניות ביוזמת רשויות מקומיות, כגון מועצה מקומית טורעאן, וביוזמת בעלי קרקע פרטיים. המטרה המוצהרת של תכניות המתאר החדשות היא לתת מענה לצרכים הגוברים של היישובים הערביים, בנסיבותיהם הסוציו-תרבותיות, המבניות, הכלכליות והפוליטיות העכשוויות. על מנת שמטרות אלה תושגנה, נדרש כי התכנון החדש ישנה את גישתו ואת תכניו, על ידי הצגת שטחים חדשים לפיתוח ורה-תכנון של שטחים שייעודם אושר אך לא ניתן ליישום.

לשם כך, מוצע ליצור כלים ולהפעילם בצורה מושכלת על ידי גורמים המעורבים בתכנון ופיתוח היישובים הערביים. אין כוונה במאמר קצר זה להתעמק בהערכת התכניות, אלא להציע היערכות מתאימה של מוסדות התכנון לקראת שימוש בכלי של איחוד וחלוקה שנקבע בחוק התכנון והבניה 1965, סימון ז: חלוקה חדשה, ופרק ד': חלוקה ואיחוד של קרקעות. על פניו, הפעלת כלי זה על ידי המוסדות הקיימים נראית פשוטה, אך במציאות הסוציו-פוליטית, התרבותית והקניינית של בעלי הקרקעות ביישובים הערביים, היא מורכבת ודורשת הערכות כבר בשלב התכנון המתארי. בתכניות המתאר החדשות סומנו השטחים החדשים המיועדים לפיתוח והם מהווים בממוצע כחמישית משטח תכניות אלה. השטחים החדשים מחייבים הכנת תכניות מפורטות על מנת שיהיו זמינים לפיתוח. התכנון המפורט חייב להתמודד עם הבעלות הפרטית המורכבת על הקרקעות ובכלל זה, ריבוי הבעלים, הברלים בין בעלים רשומים למחזיקים, וכן- עם צורות החלוקה והעברתן למצב של מגרשים זמינים לפיתוח. עם זאת, יש לנסות לאזן בין יישום החוקים לבין התחשבות במנהגים והמסורת של החברה הערבית.

הבעלות על הקרקע מחסם למנוף: יישום מנגנון הרה-פרצלציה

להלן תובא הצעה להערכות תכנונית, ארגונית ותקציבית שתאפשר את השימוש במנגנון איחוד וחלוקה תוך כוונה לשנות את עמדת האוכלוסייה הערבית כלפי תהליך הרישום וניהול הקרקע.

המטרות העומדות ברקע ליישום מנגנון איחוד וחלוקה מסתכמות בנקודת הבאות:

1. הקטנת אי האמון במוסדות התכנון ובמנהלי הקרקע (חלוקה, מיסוי ורישום).
2. הבטחת שוויוניות והוגנות בין בעלי הקרקע הנכללים במתחמי התכנון המפורט.
3. עריכת הסדרים קנייניים על פי מנהגי החברה הערבית ובהתאם למסגרת חוקית (ח'מאיסי, 2007).
4. הפיכת קרקעות מתוכננות לזמינות לפיתוח על פי תכניות מאושרות, על ידי קביעת גבולות מגרשים.
5. התוויית מערכת דרכים תקנית ואיתור שטחים לצורכי ציבור המתאימים מבחינת גודלם ומיקומם.
6. צמצום הסכסוכים החברתיים והמשפטיים על קרקע.
7. הפחתת גלישת הבניה לשטחים חדשים ופיזור ללא תשתיות תקניות ותכנון מכוון.

## **הערכות כללית לקראת הפעלת מנגנון איחוד וחלוקה**

לקראת הפעלת המנגנון של איחוד וחלוקה יש צורך בנקיטת מספר פעולות בעלות השלכות מערכתיות אופקיות ואנכיות. להלן נציע מספר פעילויות העשויות ליצור את התשתית להגברת האמון ולהביא לקפיצת מדרגה בחשיבה ובהתנהגות של חלק מהאוכלוסייה הערבית ממשטר התנהגותי קנייני, מסורתי מסתגר, למצב בו ניתן לזהות את האינטרסים ולממש אותם על ידי אימוץ עיקרון ההתמרה "Trade off", הניוד

"Mobility" ופתיחות לשינויים. פעילויות אלה מחייבות הכנת תכנית עבודה למימושן ולפיתוחן והעברתן תוך הבהרות בפני הקהילה.

1. שינוי השיח התכנוני ושפת התכנון כך שיתנו מענה לצרכי המגזר הערכי תוך יצירת הזדמנויות מגוונות לפיתוח יישובי מעבר להסדרת השטח הנכלל בתכניות מתאר קיימות.

2. יצירת מודעות למורכבות הבעיה של תכנון ופיתוח בקרקע פרטית ביישובים הערביים והשלכותיה, בקרב ההנהגה היישובית, בקרב בעלי קרקעות, וכן – בקרב מקבלי החלטות בדרגים השונים של המערכת הבירוקרטית והציבור בכלל.

3. הכנת מודל מוחשי, על ידי מוסדות התכנון, המציג ומדגים את אופן הפעולה של מנגנון איחוד וחלוקה. המודל יתבסס על תרשים זרימה, יתחיל משלב התכנון וימשיך עד לרישום המגרש על שם הבעל/המחזיק בקרקע. מודל זה יהיה מפורט דיו כך שמחזיקים ובעלי קרקעות יכירו את התהליך על כל אבני הדרך שלו ויבינו את התועלות מול העלויות. על מנת להקל בקשיים שבתהליך יש לנקוט במספר צעדים כגון עירוב הציבור, גיבוש מדיניות ברורה מראש, יצירת נהלים ותקנות ואף שינויים בחוק, אם ידרש. המודל יהיה נגיש ופתוח בפני הציבור. הוא יהווה קו מנחה למתכננים ויהיה מערכתי ומתחשב בבעלי עניין שונים מבין אלה שיעברו את תהליך הרה-פרצלציה. המודל יציג תמהיל ואבני בוחן לביצוע, בנוסף להנחיות כיצד לעבור אבני בוחן אלה לקראת מימוש התהליך.

4. הכנת תכנית אב/מתאר המתחשבת בפריסת הבעלות (בעלים ומחזיקים) ומגדילה את היצע הקרקע לפיתוח, תוך הצעת שלבי פיתוח בהתאם לתמהיל ברור של הבעלים. יש צורך להגמיש את הקריטריונים על מנת להיענות לצורכי האוכלוסייה הערבית המגוונת, בהיותה בשלב מעבר מחברה כפרית מסורתית שמרנית לחברה עירונית, מודרנית יותר.

5. היערכות פוזיטיבית של המוסדות הציבוריים ושל המנגנון התכנוני בנוגע לתהליכים של רישום קרקע ומיסוי הנוגעים לניהול הקרקע והסדרתה הקניינית, התכנונית והביצועית. הערכות זו נדרשת במטרה לקצר את משך התהליכים ולהגדיל את

הבעלות על הקרקע מחסם למנוף: יישום מנגנון הרה-פרצלציה

התועלות במימושם. במקביל לקיצור התהליכים, נדרשת גם הפחתת עלויות המיסוי המכבידות על ביצוע הרישום והסדרת החלוקה למגרשים.

## מסגרת על מימוש המנגנון של איחוד וחלוקה

לשם מימוש ההערכות המערכתית מוצע ליצור מסגרת ליישום התהליך של איחוד וחלוקה. ללא גיבוש מסגרות מערכתיות אלה, הכוללות רבדים מקצועיים, משפטיים ותכנוניים, ביצוע התהליך עלול להישאר מקורקע ונקודתי.

להלן הצגה מתומצתת של הדרישות להערכות בכל אחד משלשת התחומים:

1. הקמת צוות מקצועי, "צוות גיבוש" רב תחומי שבו יהיו שותפים מתכננים, שמאים, משפטנים ומודדים, המייצגים השקפות ותפיסות של הסקטור הציבורי והפרטי. צוות זה יערוך לימוד והפקת לקחים מפרויקטים קיימים, יכין מודל מערכתי פשוט וברור להפעלת מנגנון איחוד וחלוקה על פי הכלים הזמינים. אם יידרשו שינויים בחוקים הקיימים או התקנת תקנות חדשות, צוות זה יציע אותם. הצוות יעבוד בשקיפות כך שמנהיגי יישובים, מתכננים ובעלי קרקעות יכירו ויבינו את התהליך, המוצר הסופי, הלו"ז והעלויות מול התועלות.
2. הקמת "מינהלת/רשות ביצוע" המורכבת מנציגי משרדי המשפטים, האוצר, השיכון, הפנים, רשות מקרקעי ישראל והרשויות המקומיות, במטרה להביא לביצוע תהליך של איחוד וחלוקה ללא עיכובים של חסמים מבניים, בירוקרטיים והתנהגותיים. תפקידה של מינהלת/רשות הביצוע יהיה לנהל את התהליך של איחוד וחלוקה כפרויקט ייעודי שיש לו משימות מוגדרות בזמן וביעדים.
3. הקמת "קרן פיתוח" ממשלתית אשר תממן את ביצוע התהליך של איחוד וחלוקה. קרן זו תעמיד מימון לרשות ועדות מקומיות על מנת שיבצעו פעולות של איזונים, הפרשות לצורכי ציבור ובנייה של תשתיות (פריצת דרכים, גידור שטח ציבורי וכד'), הפקת מפות קדסטריות חדשות על פי תכניות מפורטות, וכו'. קרן זו תמומן מתקציב המדינה ותעמיד מימון ביניים לרשות הועדות המקומיות ו/או למינהלת/

רשות הביצוע. חלק ממימון הביניים יוחזר לקופת המדינה לאחר תקופה מסוימת; חלק אחר יהפוך בטווח ארוך למענק לוועדות המקומיות.

נראה לי כי שלושת מעגלי הפעולה הנ"ל הם חיוניים לביצוע התהליך של איחוד וחלוקה, על מרכיביו ושלביו השונים. כמובן יש צורך להכין פרוגרמה מפורטת המגדירה את מטרת כל אחד מהמרכיבים הנ"ל, דרך עבודתו, המקורות התקציביים ודרך התנהלותו.

## הערכות תכנונית

לקראת יישום התהליך של איחוד וחלוקה נדרשת הערכות של הצוות המכין את תכנית האב/ המתאר של היישוב בשיתוף עם הרשות המקומית ומוסדות התכנון, על מנת להכין את התשתית הנדרשת להבטחת הצלחת התהליך. ההערכות המוצעת כוללת:

1. הכנת סקרים של בעלות על קרקע ברמה של חלקה ושל מתחם תכנוני, הן ביחס לבעלים רשומים והן ביחס למחזיקים בפועל. בהכנת המפות יש לשתף מודד ושמאי בנוסף לבעלי הקרקעות.
2. אבחנה בין שטחים מתוכננים ומאושרים לבין שטחים חדשים לתכנון. מומלץ להימנע ככול האפשר מהפרת האיזון בשטחים בהם התכנון מאושר, על מנת להימנע מהצורך ברה-תכנון, דבר שיקשה מאד על התהליך.
3. קביעת גבולות המתחמים באופן מודולארי וגמיש ככל הניתן, כך שאפשר יהיה לשנותם תוך כדי שמירה על אחוז דומה/שווה של הפרשות לצורכי ציבור מכל אחד מהבעלים/ המחזיקים בקרקע.
4. קביעת גבולות המתחמים כך שבאופן עקרוני יתאמו את גבולות חלקות הקרקע המקוריות. הדבר רלוונטי במיוחד לגבי חלקות קטנות. לגבי חלקות גדולות, ניתן יהיה לחצות אותן תוך כדי שמירה על איזון זכויות הבעלות על הקרקע.

הבעלות על הקרקע מחסם למנוף: יישום מנגנון הרה-פרצלציה

5. ביצוע הפרשות לצורכי ציבור, מכל מתחם, באופן שוויוני, יחסית לסך הכול ההפרשות הנדרשות בתכנית המוצעת ולחלק את נטל הפרשות אלה, בין חלקות סמוכות, תוך כדי שמירה על איזון ביניהן.

6. ביצוע הפרשות שוויוניות גם בין אדמות פרטיות לאדמות מדינה. מומלץ להקים פרויקטים גדולים, דורשי שטחים נרחבים, על שטחים כבעלות המדינה ובניהול מנהל מקרקעי ישראל. קרקעות אלה גמישות יותר לתכנון ולהפרשות. כמו כן, בשלב ראשון יש להגדיל את שיעור השטחים המוקצים למטרות ציבוריות מאדמות מדינה על מנת להפחית את התנגדות הבעלים הפרטיים הזקוקים לקרקע לפתרון בעיות הדיור.

7. מיפוי גבולות השטחים של המחזיקים בפועל בקרקע, בנוסף לאלה של הבעלים הרשומים.

8. הבנת המורכבות הדיפרנציאלית של המתחמים השונים תוך כדי התהליך של איחוד וחלוקה.

9. זיהוי קבוצת בעלים פרטיים של קרקעות המגלים נכונות לבצע איחוד וחלוקה בהסכמה, מול קבוצת בעלים המחייבים התערבות חיצונית על מנת לבצע את התהליך של איחוד וחלוקה ללא הסכמה.

10. הגדלת היצע השטח המיועד לפיתוח והכנת תכנון המאפשר דרגות חופש לבעלי הקרקעות ולשמאים לנייד קרקע ולהקנות זכויות בניה הגורמות להשבחת הקרקע.

11. הצעת פיתוח בשלבים המבוססים על גמישות ביצועית.

12. ערוב שמאי ומורד בהגדרת המתחמים, בנוסף לנציגי היישוב והועדה המקומית.

13. ביצוע תהליך החלוקה למתחמים תוך כדי שמירה על איזונים ותוך כדי התחשבות בשווי הקרקע על פי זכויות הבניה המוקנות בה ולפי גודל השטח. בעלי הקרקע הפרטיים מעדיפים את האיזונים על בסיס גודל שטח ולא על פי שווי קרקע. מנהל

מקרקעי ישראל או בעלים יזמים גמישים יותר ומגלים יותר נכונות לקבל איזונים על פי שווי הקרקע.

14. גילוי מודעות לכך שקביעת גבול המתחם היא פעולה טכנית אך היא יוצרת דינאמיקה ויש לה השלכות חברתיות קנייניות.

15. ביצוע פעולת החלוקה למתחמים לאחר גיבוש תכנית המתאר והבאתה בפני תושבי היישוב להסכמתם על פריסת היעודים.

16. עריכת מפגשים עם נציגי הבעלים והמנהיגות המקומית על מנת להציג את החלוקה למתחמים ואת התהליך של איחוד וחלוקה במטרה לקבל את הסכמתם. מומלץ לא לעורר אצל בעלי הקרקעות ציפיות שלא ניתן לממשן, וכן – לגלות רגישות בנוגע לנושא הבעלות על הקרקע במערכת הקהילתית.

17. התייחסות לבעלי הקרקע על בסיס פרטי, אינדיבידואלי ולא על בסיס שיוך חמולתי. כמובן, אין להתעלם ממסגרת השיוך החמולתי או העדתי, אך מסגרת זו לא תהווה הבסיס לתיחום מתחמי התכנון.

18. הגדלת השטחים המיועדים לפיתוח, ועם זאת מיקום צרכים ציבוריים הדרושים שטחים נרחבים, כגון בתי ספר, על קרקעות מדינה על מנת שלא לפגוע קשה בבעלים פרטיים.

הצעדים הנ"ל ינקטו בעת התכנון על מנת שלא יהפכו לחסם בעת הביצוע ומימוש הפיתוח. כמובן צעדים אלה אינם מספיקים; יש צורך לגבות אותם בצעדים נוספים ובבניית מנגנונים המפחיתים עלויות, מפחיתים מתחים ומגשרים על סכסוכים.

## סיכום

החברה הערבית במדינת ישראל נמצאת עתה בשלב מעבר. מעבר זה דורש הקצאת קרקעות מדינה לפיתוח, בנוסף להפרשות קרקע לצרכי ציבור מבעלים פרטיים, לאחר הגדלת השטחים המתוכננים לפיתוח והשבחת קרקעותיהם. האוכלוסייה הערבית מבחינה



הבעלות על הקרקע מחסם למנוף: יישום מנגנון הרה-פרצלציה

בין הדרישה שלה להשיב קרקעות שהופקעו ממנה על ידי המדינה לבין תכנון וניהול קרקעות פרטיות. קרקעות פרטיות אלה יכולות להפוך למנוף לפיתוח, אם תהליך התכנון והסדרת הבעלות ורישומה יהיו גמישים ויתחשבו בהסדרים הקיימים ובמנהגים של האוכלוסייה הערבית (ח'מאיסי, 2007), במקביל לקיצור הליכי הרישום והפחתת המיסוי. נראה לי כי תכניות האב והמתאר החדשות לחלק מהישובים הערביים מעמידות כאתגר את אופן מימושם. ללא יישום המנגנון של איחוד וחלוקה ספק אם הפוטנציאל הטמון בתכניות אלה ימומש. לכן הרה-פרצלציה הינה חיונית לפיתוח יישובים הערביים. נראה שיישום מנגנון זה הכרחי לגבי הרבה יישובים על מנת לפתור מחלוקות פנימיות, להסדיר את רישום הקרקע ולהשיג הפרשה לצורכי ציבור שוויונית ומאוזנת, מבעלים פרטיים.

## ביבליוגרפיה

הללי, א. (1983) "הזכויות במקרקעין: רקע היסטורי כללי של התפתחות הקניין בארץ", בתוך: שמואלי, א. סופר, א. וקליאוט נ. (עורכים), "ארצות הגליל", אוניברסיטת חיפה ומשרד הביטחון, חיפה.

ח'מאיסי, ר. (2003) "מנגנון שליטה על הקרקע ויהוד המרחב בישראל", בתוך: אל חאג מץ ובן אליעזר, א. (עורכים), "בשם הביטחון", אוניברסיטת חיפה, חיפה, 449-421.

חמאיסי, ר. (1994) "הבעלות על הקרקע כגורם מעצב מרחבים ביישובים הערביים", אופקים בגיאוגרפיה, 40-41: 43-56.

ח'מאיסי, ר. (2004) "חסמים בתכנון היישובים הערבים בישראל", מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.

חמאיסי, ר. (2007) "בין מנהגים לחוקים, תכנון וניהול הקרקע ביישובים הערביים", מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.

כהן, מ. ר. (2008) "איחוד וחלוקה", בורס הוצאה לאור. ירושלים.

סלימאן, ס. י. שנל, (2013) "בחירת חלופות הדיור בקרב האוכלוסייה הערבית במדינת ישראל", בתוך: קליאוט נ., י. צ'רני, (עורכים), "עיונים במחקר- חיפה וצפון הארץ", המרכז לחקר חיפה והצפון, אוניברסיטת חיפה, חיפה, 120-92.

שר שלום, ר. (2011) "חסמים לסיכויים: סוגיות ברישום המקרקעין בחברה הערבית בישראל, מיפוי חסמים והמלצות מדיניות", מסמך מדיניות מס' 2, סיכוי, ירושלים.

המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי ובמקום, (2012) "התכנון המתארי ביישובים הערבים בישראל: תמונת מצב", במקום, ירושלים.

# כריית החול הימי בישראל

## – החטא ועונשו

התועלת מכריית החול פוגעת בציבור ומטילה עליו עלויות שהן מעל ומעבר להנאתה של אותה קבוצה מצומצמת הנהנית מכרייתו

ד"ר בועז ברזילי, שמאי מקרקעין\*. המאמר פורסם לראשונה בחוברת מקרקעין טו/4, אוקטובר 2016, הוצאת רונן

### א. מבוא

**"זעקות אותם  
גופי אינטרס כי  
רגולציה, לדבות  
מיסוי על החול  
הימי, תייקר את  
עלות הבנייה אין  
בה מעש. העלות  
של החול מכלל  
הבנייה היא  
פחות מאחוז"**

בישראל קיימת רגולציה שתפקידה לשמור על חול הים כמשאב מתכלה שלחסרונו עלות ציבורית גבוהה מאוד. למרות הרגולציה בישראל המשתלבת גם עם אמנות בינלאומיות ואזוריות, כריית החול הימי אינה נעצרת וכד בכד רזרבות החול הולכות ומצטמצמות. כרייתו של החול נעשית בעיקר על-ידי גופים פרטיים המונעים משיקולי עלות תועלת מקומית, תוך חוסר מעש ולעתים עידוד מצד השלטון, המשתף פעולה עם אותם גופים בניגוד להמלצותיו הוא.

זעקות אותם גופי אינטרס כי רגולציה, לרבות מיסוי על החול הימי, תייקר את עלות הבנייה, והזעקה כי ההתחממות הגלובלית היא האשמה המרכזית בדילול חול הים וחופי הים,

---

\* המחבר הינו שמאי מקרקעין בעל משרד פעיל, גיאוגרף המתמחה בתכנון עירוני ומרצה בתחומי התכנון והבנייה באוניברסיטת תל-אביב. עד שנת 2007 כיהן כחבר ועדת ערר מס שבח שליד בית המשפט המחוזי בחיפה.

אין בהן ממש. העלות של החול מכלל הבנייה היא פחות מאחוז. מיסוי סביר יגדיל את עלות הבנייה כשיעור זניח. כך גם ביחס להתחממות הגלובלית. נוח למי שמפיק הון כלכלי ופוגע בסביבה, להפנות אצבע מאשימה להתחממות כדור הארץ. זה מטיל את האחריות למציאת הפתרונות ולמימון על השלטון ומסיט את תשומת הלב הציבורית מניצול המשאבים על-ידי בעל העניין.

המחקר הניאו-ריאליסטי בגיאוגרפיה, מכיר בהטיית ההון ממיזמים לקבוצת בעלי עניין על חשבון הציבור, תוך שימוש במנגנון המאפשר הפקת רווחים הגורם לפגיעה באוכלוסייה רחבה הנושאת בעלות, מעבר לרווח העודף לקבוצה הנהנית<sup>1</sup>. במילים אחרות, התועלת לקבוצה הנהנית המצומצמת, פוגעת בציבור ומטילה עליו עלויות שהן מעל ומעבר להנאתה של אותה הקבוצה. אחד המנגנונים הוא שימוש בחקיקה ככלי המאפשר את התופעה<sup>2</sup>.

במאמר זה, יודגש תוך שימוש בנתונים משווים, כי חוסר המעש של השלטון, אי אכיפתו את החלטותיו הוא, עצימת העין ואף שיתוף הפעולה עם קבוצות העניין הנהנים מהמשאב הציבורי, הביאו מקומות אחרים בעולם לכדי משבר כלכלי לאומי ואף לקרבנות אדם.

מאמר זה יתמקד בכריית החול הימי בישראל. מבנה הטיעון יהיה: תיאור מקרה מהאיים המלדיביים, סקירת נתונים כלליים על כריית החול בישראל, תיאור קצר של העלות

---

1. Harvey, D. *Justice, Nature and Geography of Difference*, Oxford: Basil Blackwell (1996).

2. ראו גם:

Barzilay Boaz, Schnell I, (2008), "Conservation plans – Model for economic exploitation" *The Open Urban Studies Journal* 1, 19-24.

ברזילי, בועז. "שמאות מקרקעין כמשל", *מקרקעין* י' 6 (נובמבר 2011), עמ' 64-72 ואתר מקרקעין: [www.mekarkein.co.il](http://www.mekarkein.co.il) (להלן: "אתר מקרקעין").

ברזילי, בועז. "התחדשות עירונית: תמ"א 38 כמקרה נבחן", *מקרקעין* יב/5 (ספטמבר 2013), עמ' 43-62 ואתר מקרקעין.

ברזילי, בועז. "דילמת הגמישות התכנונית אל מול היציבות בחוק התכנון והבנייה", *מקרקעין* טו/3 (יולי 2016), עמ' 85-95 ואתר מקרקעין.

הציבורית כשהדיון יתמקד בנזק הסביבתי, סקירת רגולציה במבט השוואתי במטרה להפנות את הזרקור לפעילות אנושית ולמנגנון החוקי המאפשר להטות את ההון לקבוצות מצומצמות, ובמטרה עקיפה להעלות לשיח המקצועי והציבורי את הנזק שנגרם כבר כיום והצפוי להתרחב עד כדי משבר כלכלי לאומי, אם לא תמוסד ותבוא לידי שליטה כריית החול בישראל. תיאור המקרה שלעיל באיים המלדיביים, מהווה גורם ממחיש לכישלון ארוך שנים במעש, לעצימת עיניים ואף לשיתוף פעולה של השלטון עם בעלי עניין בהקמת תשתיות שאינן מתחשבות בסביבה. היום, כאשר בכל שנה איים נוספים מתכסים ונעלמים מתחת לפני הים, כשמצוקת החול גובה קורבנות, דומה כי ההתעוררות והמעשה שיוזם השלטון במדינת המלדיביים, הוא מעט מדי ומאוחר מדי. ישראל קרובה לנקודה זו<sup>3</sup>.

**ב. האיים המלדיביים – תיאור מקרה**

**"כאשר נכרה חול בסמוך לפני השטח מתוך הים, חוות שלמות של אלמוגים נהרסות ונכחדות. המאזן האקולוגי משתנה ומעשה טבע של מיליוני שנים שנוצר וסייע לשמור על הטופוגרפיה, הולך ונעלם"**

מדינת האיים המלדיביים מורכבת מיותר מ-1,200 איים (אטולים). כמאתיים מהם מאוכלסים. מרבית פני שטחם של האיים (כ-80%) בגובה של עד מטר מעל פני הים והמקום הגבוה ביותר עובר במקצת את שני המטרים.

במהלך המאה העשרים עלו פני המים בכ-20 ס"מ וכל שנה ושנה יותר ויותר איים נעלמים מתחת לפני המים. אם תתמש תחזית ההתחממות ועליית מפלס הים בעקבותיה, במאה הנוכחית יעלה מפלס המים בעוד כ-60 ס"מ ויותר ויעמיד בסכנת קיום ממשית את המדינה. הצונמי שהתרחש בשנת 2004 מחק בתיים רבים, שינה את פני מפת המדינה והעיר את מי שהיה זקוק לפעמון האזהרה.

3. מאמר המתמקד בהתחממות הגלובלית ובהשלכותיה על שוק המקרקעין המקומי, ראו: ברזילי, בועז. "בית על החוף בעידן ההתחממות – כלום לא השתנה?", מקרקעין 3/1 (מאי 2008), עמ' 65-76 ואתר מקרקעין.

שיכונם של הפליטים שבתיהם ישקעו מתחת לפני הים, באיים שייוותרו, יגרום לציפוף בלתי נסבל. לפיכך כבר היום פועל השלטון להקמת קרן לרכישת שטחים במדינות סמוכות יחסית (אוסטרליה, הודו וכד') על-מנת לשכן שם את הפליטים שעתידים לבוא.

השלטון במלדיביים פועל נמרצות לעצירת ההתחממות הגלובלית בכל הקשור למעשה ידי אדם המשפיעה על האקלים. הוא פועל להתקנת קולטי שמש, חשמל ירוק וטורבינות רוח, להקמת קרנות לפרויקטים סביבתיים ולרכישת קרקעות במקומות בטוחים יותר לקראת הגירת אוכלוסייה. קל לגייס אומה שרואה בעין את עליית המפלס ובתים קורסים חדשות לבקרים, שרואה את המוות מול העיניים ושמבחינתה זה להיות או לחדול.

אלא שלא ניתן להאשים את ההתחממות הגלובלית לבדה. יש אינטרס כלכלי לחלק מקבוצה משפיעה להפנות את האצבע המאשימה לאקלים לבדו. אחד מהגורמים המרכזיים לנזקים הסביבתיים הוא כריית חול הים. כריית חול ביבשה או במים רדודים יחסית עולה פחות ומסובכת פחות מכרייתו במעמקים. כאשר נכרה חול בסמוך לפני השטח מתוך הים, הטבע מוצא פתרונות ומשלים חול מהמקום הגבוה לנמוך. חוות שלמות של אלמוגים נהרסות ונכחדות. המאזן האקולוגי משתנה ומעשה טבע של מיליוני שנים שנוצר וסייע לשמור על הטופוגרפיה, הולך ונעלם.

המבנה הגיאוגרפי של האיים המלדיביים והנזק הממשי הנראה לעין כבר היום, מאפשר לראות באיים אלו מעין "מעבדת" מחקר לנזקים הצפויים לשאר המקומות בעולם, בהם הנזק אינו מוחשי עדיין.

נוח למי שמפיק הון כלכלי ופוגע בסביבה, להפנות אצבע מאשימה להתחממות כדור הארץ. זה מטיל את האחריות למציאת הפתרונות ולמימון על השלטון ומסיט את תשומת הלב הציבורית מניצול המשאבים על-ידי בעלי העניין.

כריית החול הימי בישראל – החטא ועונשו



מילוי חול ושימוש בו להכשרת איים (בעיקר לשימושי נופש ותיירות). צילום: בועז ברזילי

## ג. כריית החול בישראל

מקורו של החול בישראל מאזור הדלתא במצרים. משם הוא מגיע באמצעות זרמי הים בכיוון מזרח וצפון, שוקע בחופי ישראל וממשיך לנדרד צפונה. בשנות השבעים של המאה העשרים הוקם סכר אסואן במצרים, אשר קטע את מהלך זרימתו החופשית של הנילוס ויחד עמו את תנועתם החופשית של גרגרי החול בדרכם לדלתא. כתוצאה מכך הואטה זרימת גרגרי החול שהובלו על-ידי זרמי הים לחופי ישראל. החול שנצבר ובחלקו הגדול נערם בסיני ממשיך להגיע לישראל, אבל כיוון שמצבורי החול אינם מתמלאים בקצב ריקונם, קיימות הערכות שבטווח של כמה עשרות שנים תיעצר אספקת החולות הן לסיני והן לישראל.

מחשבה לטווח ארוך הייתה מתחשבת במחסור עתידי צפוי זה, אולם לא זה המצב בישראל, שכן לצד הירידה בכמות החול הזמינה, מתווסף מכשול נוסף מעשה ידי אדם – הקמת מבנים באזור החוף: נמלים, מעגנות, שוברי גלים ותשתיות אחרות. אלו חוסמים את סחיפת החול הקיים בכיוון הנדידה של החולות, וגורמים להצטברותו בסמוך למרינות ולמבנים שעוצרים אותו. החול אינו נודד ואינו משלים את זה הנודד הלאה מעבר לאותו המכשול. חלק מהחול הנודד מזרחה נערם לדיונות. ביחד עם זאת ממשיכה כריית החול הימית. בין היתר כתוצאה מכריית החול והקמת מבנים ותשתיות באזור החוף הולך ומצטמק חוף הים בקצב משתנה של 80 ס"מ לשנה בקירוב.

לצד הקמת התשתיות בחופי הים, מתבצעת כריית חול גם לצורכי בנייה, סליחה, עבודות תשתית ולמילוי במקומות בהם החול התרוקן במטרה לעכב הרס מידי, שאף היא תורמת את חלקה להפחתת כמות החול בחלק מהחופים מהם נלקח. מחסור בחול הים שיתגלה בישראל בטווח של דור ופחות מכך, יהפוך לבעיה כלכלית לאומית. לצד המחסור לבנייה תמשיך האצה של נסיגת קו החוף, ייגרמו נזקים למערכת האקולוגית החופית והימית, ייפגעו באתרים ארכיאולוגיים וכד'.

נושא כריית החול הימי סובל מהיעדר תקנים בינלאומיים ומניהול לא עקבי. החקיקה הפנימית במדינת ישראל מוגבלת בהיקפה עד לקצה המים הריבוניים. הסמכויות בסביבה הימית חסרות ומחולקות בין גורמים שלטוניים שונים, כאשר אין גורם מרכזי אחד הבוחן את הסביבה הימית כמכלול ומאזן בין כלל השימושים והאינטרסים השונים. עקב כך לא כל החוקים נאכפים באופן מלא, אם בכלל. לצד אלו קיימים בעלי עניין הנהנים כלכלית מהמצב הקיים, אשר לעתים רותמים את מקבלי ההחלטות המאפשרים להם לנצל את



המשאב הציבורי בניגוד להחלטות קודמות, באופן בו מנותב ההון הציבורי לכיסם, תוך הטלת העלות על כלל הציבור.

**"הסמכויות  
בסביבה הימית  
חסרות ומחולקות  
בין גורמים  
שלטוניים שונים,  
כאשר אין גורם  
מרכזי אחד הבוחר  
את הסביבה הימית  
כמכלול ומאזן בין  
כלל השימושים"**

גם ההתחממות הגלובלית תורמת את חלקה. אולם הטלת האחריות המתקיימת היום בשיח הציבורי על ההתחממות הגלובלית, מהווה עצימת עיניים ולעתים התמקדות נוחה, המשמשת קבוצות של בעלי עניין, להטיית תשומת לבו של הציבור מהגורמים שלעיל מעשה ידי אדם.

בשנת 1964 נחקק חוק האוסר על כריית חול בקו החוף. עד אז, אבדו כ-10 מיליון מ"ק חול מחופי הארץ<sup>4</sup>. לקטעי חוף רבים נגרמו נזקים חמורים, וחלקם לא השתקמו עד היום. בעקבות החקיקה, התרכזה כריית החול בדיונות הנמצאות מזרחה מהחוף. משנות השישים ועד היום נכרו כ-60 מיליון מ"ק של חול דיונות ממישור החוף ונופי דיונות רבים נעלמו. בשנת 2001 אושרו תכניות לכריית חול במישור רותם שבנגב, שנועדו

להסיט את מקורות החול למשק הבנייה ממישור החוף, אולם הרחקת אתרי הכרייה אל הנגב גרמה לעלייה תלולה במחירי החול<sup>5</sup>. במקרים מסוימים ניתן אישור מיוחד לכריית חול ימי לצורך הקמת תשתיות לאומיות. מכיוון שמדובר ברישיונות אד-הוק, בניגוד לכריית חול יבשתי כריית החול מהים נעשתה ונעשית ללא מדיניות וללא תכנית מסודרת. כריית החול הימי לבניית הנמלים בישראל נעשית בניגוד לקביעת מסמך המדיניות לניהול מימי החופין של ישראל משנת 1999 המציין שיש לאסור כריית חול באזורים שעומקם עד 30 מ' כדי למנוע פגיעה בהזנת החול לחופים שתגרום להידלדלותם.

לצד כל אלו נמשכת כרייה לא חוקית. איסור כריית החול הימי (למעט מקרים אד-הוק לפרויקטים נרחבים, כמפורט לעיל) ומיקומם של אתרי כריית החול המותרים בנגב,

4. גוליק, אברהם (2000), "דינמיקה ומאזן החול בחוף הישראלי", ים וחופים. המשרד לאיכות הסביבה, ירושלים, עמ' 223-229.

5. המשרד לאיכות הסביבה, החברה להגנת הטבע, רשות הטבע והגנים, קק"ל, השירות ההידרולוגי, מכון ירושלים לחקר ישראל (2003). שימור חולות מישור החוף – מסמך מדיניות.

המעלים את מחיר החול, מהווים תמריץ לכרייה בלתי חוקית ולגניבת חול שכשלעצמה, גורמת נזק רחב היקף למאגרי החול במדינת ישראל ולפגיעה בערכי הטבע והנוף.<sup>6</sup>

הצפי הוא שבמהלך דור אחד ופחות מכך, צפוי להיות מחסור החורג מעתודות הכרייה המאושרות כיום (התחזיות מביאות בחשבון גם את פעילות הבנייה הצפויה בנמל חיפה ואשדוד).<sup>7</sup>

ניהול כריית החול היבשתי בישראל נעשה לפי מדיניות תכנון וניהול כוללת שפורסמה בתמ"א 14 ב', שהיא תכנית המתאר הארצית לכרייה וחציבה למשק הבנייה והסלילה. תכנית זו קובעת שאפשר למלא את הפער בביקוש לחול באמצעות הגברת השימוש בחומר ממוחזר, שימוש בחול מחצבה וניצול החומר הטפל הרב הנותר מכריית פוספטים.

פיתוח טכנולוגיות (שימוש בפסולת בניין גרוסה) לא מספיק להדביק את קצב צריכת החול הימי. חול הוא משאב חסר לא רק בישראל, מדובר בבעיה עולמית שדורשת פתרון ועל כן קיימת מוטיבציה לפתח תחליפים לשימוש בחול.<sup>8</sup>

עתודות נוספות של חול ימי במעמקים של 30-50 מ' מתחת לפני המים, מכוסות במעטה טין וחרסית שעוביו 3-6 מ'. כרייתו תהווה חיסול של מערכות גידול ימיות.<sup>9</sup> מאגר נוסף נמצא מערבית לרכס הכורכר הטבוע (נמצא על קרקעית הים בעומק של 40-30 מ' והוא חופף לקצה הרצועה החולית. הערכות מדברות על פוטנציאל של 400 מיליון מ"ק חול המכיל 30%-50% חומרים דקים (טין וחרסית) מתחת לשכבת חרסית דקה יחסית, אך ללא סינון מוקדם של החומר הדק החול הזה אינו מתאים לשמש חומר מילוי. הסינון מייקר מאוד את מחירו של החול ולכן כרייתו עלולה להיות לא כדאית מבחינה כלכלית.<sup>10</sup>

---

6. שם.

7. אסיף, מליס, ספיבק ואנוש (1999), מימי החופין של ישראל – מסמך מדיניות, הוועדה למימי חופין.

8. צוראל, דרור (2015). השפעות ביולוגיות של כריית חול והטלתו בים, פרק 3.

9. ברוקוביץ' ערן וסימוביץ' מיכל (עורכים) (2015). כריית חול ימי בישראל – תמונת מצב, השלכות סביבתיות והמלצות, סיכום והמלצות של ועדת מומחים. תל-אביב, האגודה הישראלית לאקולוגיה ולמדעי הסביבה.

10. שם.

מאגר נוסף מקורו בהרס סלעי הכורכר שבתוך הים (עומק 100 מ') ומחוצה לו<sup>11</sup>. שימוש בו יגרום להרס בתי גידול.

## ד. הנזקים של כריית החול הימי

לא כל ההשפעות שבכריית חופי הים ניתנות להערכה. קל וחומר כאשר מדובר בהשפעות עקיפות, למשל הגירת אוכלוסייה ממקומות בהן ההרס יהיה ניכר<sup>12</sup>. התקציר שלהלן מתמקד בהשפעות השליליות המתגלות והניכרות לעין כבר היום:

- בליה של חוף הים – החוף הישראלי עובר תהליך של בליה הדרגתית ומתקדמת. שטחם של חופים טבעיים חוליים רבים שיש בהם מצוקים הצטמצם בעקבות הפיתוח החופי, שוכרי הגלים, כריית חול מהחוף, הקמת מבנים על קו החוף (כמו מרינות ומזחים) ותשתיות הסמוכות לו. חסימת תנועת החולות בזרם החופי מקטינה את פוטנציאל החול השב מן הים אל החוף. הקמת המבנים הימיים חסמה עד כה את דרכם של מיליוני ממ"ק של חול שהצטברו מדרום לשוכרי הגלים והמזחים אינם מאפשרים את תנועתם צפונה. חסימת החול על-ידי המבנים הימיים גרמה בכמה מקומות להתמעטות החול מצפון להם ופגעה במערכת הטבעית<sup>13</sup>.

11. גולן (2013), חקר מדף היבשת על אומדן נפח החול הזמין לצורך בניית איים מלאכותיים, דוח ביניים של חקר ימים ואגמים למשרד האנרגיה.

12. בשנת 2008 כתבתי מאמר על השפעת ההתחממות הגלובלית על שוק המקרקעין בישראל, בין היתר נשען המאמר על תחזיות דאז של הגירת אוכלוסייה (מאפריקה צפונה), הגירת אוכלוסייה לישראל ובתוך ישראל ושינויי ביקוש בין אזורים. מאמר זה אינו עוסק בהשפעות הישירות על שוק המקרקעין. ראו: ברזילי בועז, "בית על החוף בעידן ההתחממות – כלום לא השתנה?", מקרקעין 3/1 (מאי 2008), עמ' 65-76 ואתר מקרקעין.

13. ראו ה"ש 5 לעיל.



**“הקמתו של הנמל הביאה להצטברות של כמויות חול גדולות בצדו הדרומי של הנמל, ולצמצום כמות החול מצפון לנמל”. נמל אשדוד. צילום: עיתונות**

הקמת פרויקטים כמו מעגנים חדשים או הרחבתם של קיימים, איים מלאכותיים וכד', יכביד על המחסור בחול. הקמת אי מלאכותי בשטח 1,000 דונם לבדו דורשת כ-20 מיליון ממ"ק חומר מילוי<sup>14</sup>.

כרייה ימית יכולה להשפיע על שינויים בקו החוף בשתי דרכים: הפרעה לאספקת הסדימנט לחוף ושינוי בדפוס פעילות הגלים (אופיים וגובהם) וכתוצאה מכך על הבליה של קו החוף, מצוקים ומבנים. בזמן הכרייה נוצרים בקרקעית הים בורות הגורמים לערכול מוקדם של הגל, שלעצמו משנה את קו החוף. תהליך עליית מפלס מי הים עלול להאיץ תופעות אלו<sup>15</sup>.

- **המצוק החופי** – מצוקי הכורכר הקרובים לחוף הים, ובמיוחד אלה הנמצאים בקטע שבין חוף תל ברוך בתל-אביב לבין החוף של גבעת אולגה, הולכים ונהרסים בתהליכי גידוד. צמצום כמויות החול בחופי ישראל שהווה חיץ בין גלי הים למצוקים, האיץ את תהליכי הגידוד ואת הרס המצוק.

- **חופי הרחצה** – כריית החול מצרה את קו החוף עד להיעלמותו (ראו למשל חוף סדני-עלי מצפון להרצליה שנעלם).

בליית קו החוף והשינוי במשטר הגלים עלולים להשפיע על האזור החופי גם בדרכים עקיפות: סערה עלולה ליצור הצפה של פנים היבשה בגלל הרס הדיונות המגנות על החוף, אובדן קרקע בעלת ערך כלכלי רב ובעלת חשיבות חברתית, כלכלית ואקולוגית, לערעור ההגנות החופיות המלאכותיות והצפה של השטחים שמאחוריהן.

לניצול משאב החול הימי יש פוטנציאל להשפעה שלילית על החי והצומח הימי, הן בשל פעולות הכרייה עצמן, והן כתוצאה מפעולות ההטלה של החול, קרי הזנה מלאכותית של חופים בחול<sup>16</sup>:

---

14. גוליק, ה"ש 4 לעיל.

15. ברוקוביץ' וסימוביץ', ה"ש 9 לעיל.

16. צביאלי, דב. (2015). ניהול משאב החול הימי לאורך חופי הים התיכון של ישראל, המשרד להגנת הסביבה, היחידה הארצית להגנה על הסביבה הימית.

- **השפעות ביולוגיות ישירות** – פגיעה ישירה בבעלי חיים המתקיימים על קרקעית הים או בסמוך אליה עד כדי הרס של בתי הגידול. תהליכי השיקום וההתחדשות של אתרי הכרייה יכולים לארוך שנים ארוכות. הפגיעה חמורה במיוחד בשיטת הכרייה ה"רדודה" המתפרשת על פני שטח גדול וכורה את שכבת החול העליונה (20 ס"מ), בהשוואה לכרייה העמוקה של כ-2 מ' מפני הקרקע, המשתרעת על שטח מצומצם יחסית.

- **השפעות ביולוגיות עקיפות** – עלייה בריכוז החומר המרחף במים עלולה להשפיע ישירות על בעלי חיים מסננים. ההשפעה יכולה להיות ניכרת גם למרחק של קילומטרים מאתר הכרייה. השפעות נוספות של הרחפת הסדימנטים הן חסימת אור וכתוצאה מכך פגיעה בפעילות הפוטו-סינתטית של הצמחייה הימית, וכן פגיעה ביכולת ההתמצאות במרחב של בעלי חיים, ועקת חמצן בגוף המים ובקרקעית, כאשר מזהמים הטמונים בחול שבקרקעית עשויים להצטבר ברקמות השומן של בעלי החיים ולעבור במארג המזון.

הטלת החול אף היא בעלת השפעות ביולוגיות שליליות, הדומות במהותן לאלו הנובעות מהכרייה. היא עלולה לכסות סלעי חוף ובכך לפגוע באוכלוסיית החי והצומח המתקיימת בהם:

- **תהליך הכרייה עצמו** – בכלל זה רעש מכונות הכרייה, יוצר הפרעה משמעותית למגוון בעלי חיים: שינויי התנהגות, הפרעה במציאת מזון או באיתור טורפים. טווח ההשפעה יכול להגיע למרחק של עשרות קילומטרים מהאזור. בתהליך כריית החול הימי החוף נעשה תלול יותר בעקבות שינוי בשבירת הגלים, ונוצרת פגיעה משמעותית במגוון ועושר המינים<sup>17</sup>.

- **פגיעה באתרים ארכיאולוגיים** – בליה של מצוק הכורכר החופי, שהיא תהליך המואץ כתוצאה מכריית חול ימי, גורמת להתמוטטות של אתרים המצויים על המצוק ובתוכו, כמו במקרה של אשקלון ושל אפולוניה.

---

17. ברוקוביץ' וסימוביץ', ה"ש 9 לעיל.

הפגיעה בחופי הים אינה נחלתה של ישראל בלבד, לשם ההמחשה להלן מספר מצומצם של מקרים נוספים שנחקרו:

- גרמניה – לחוף הבלטי בגרמניה מאפיינים דומים לחוף הישראלי בכך שיש לו גאות ושפל מינוריים, זרמי סערות גבוהים, מקור החול מוגבל לארוזיה של קו החוף ולא לנהרות. אתר הכרייה ממוקם מחוץ לאזור הסעת החול ופעילות הכרייה מתרחשת בעומק 8-13 מ' בשאיבה ניידת שמסירה כל פעם שכבת עומק של 0.5 מ'<sup>18</sup>. מפות בתימטריות מהתקופה שלפני כריית החול (1976-1979) (ואחריה -2002) (1996) שהוזנו למודל יחד עם נתוני גלים וזרמים, לא מצאו השפעה ישירה של פעילות הכרייה על הרבדת החול החופי בגלי הים, ועל ההגנה על החול. אתרי הכרייה מתמלאים תוך חודשים ספורים מתום הכרייה. יחד עם זאת נמצא כי קיימת ירידה משמעותית בנפח ההסעה החופית כתוצאה משינויים קלים בבתיםטריה (1 עד 2 מ'). החוקרים מסבירים כי מקור החול היחיד במערכת הוא מבליה של החופים והמצוקים החוליים לאורך החוף וכי אירועים חריגים של זרמים חזקים (70-100 ס"מ לשנייה) המתרחשים אחת לכמה חודשים/שנים הם שאחראים להסרת הסדימנט מהחוף ולהרבדתו באתרי הכרייה. כלומר, במקרה זה, כרייה הובילה למילוי אזור הכרייה על חשבון האזור החופי. מרבית השינויים שחלו בקו החוף יוחסו למבנים המלאכותיים וההגנות לאורך החוף. המסקנה הייתה שחול שהוצא מהמערכת לא יחזור אליה ויתבטא בהשפעה שלילית על מאזן החול בחוף<sup>19</sup>.
- מרוקו – פעולות כריית החול החופי במרוקו הן מהגדולות בעולם ובעלות השפעות סביבתיות גדולות מאוד. מחקר שנערך בשנת 2007 צפה ביום אחד במאות משאות המובילות חול ימי. חלקים נרחבים מהסביבה הימית הוסרו ונהרסו<sup>20</sup>. כריית החול

---

18. Kortekaas, Bagdanaviciute, (2010). "Assessment of the Effects of Marine Aggregate Extraction on the Coastline: An Example from the German Baltic Sea Coast",

**Journal of Coastal Research** SI 51, pp 205-214

19. ברוקוביץ' ערן, צמל ענת (2013). כריית חול ימי והשפעתה על מערכות אקולוגיות ועל הסביבה החופית – מסמך רקע, האגודה הישראלית לאקולוגיה ולמדעי הסביבה.

20. Pilkey, O.H., Young, R.S., Kelley, J. and Griffith, A.D. (2007) **Mining of Coastal Sand: A Critical Environmental and Economic Problem for Morocco**, White

הובילה להרס של אתרי תיירות פוטנציאליים; הרס וחורבן של מערכות אקולוגיות חופיות לרבות אתרי קינון של ציפורי חוף וצבי ים, צמחייה, ביצות חוף, עופות מים ואורגניזמים אחרים; פגיעה אסתטית; לא נותרו רזרבות חול להגנה מפני סופות ואירועים גליים גדולים; שחיקה של קו החוף; הרס אתרים ארכיאולוגיים.

- מזרח אסיה (ראו לעיל דוגמת האיים המלדיביים) – כריית החול תורמת להרס מערכות אקולוגיות, העלמות כפרים, שקיעת בתים, הגירת אוכלוסייה ואף מקרי מוות.

## ה. הרגולציה במבט השוואתי

על מנת לבחון את הכשל הרגולטיבי שהביא למחסור בחול ים וגרם לנזקים סביבתיים כתוצאה מכריית החול הימי, נערכה סקירה השוואתית למספר רגולציות ממקומות נוספים ברחבי העולם.

### מוסדות בינלאומיים

אמנת הים – אמנה בינלאומית המסדירה את המשפט הבינלאומי הפומבי<sup>21</sup>. האמנה מגדירה אזורים ימיים ומסדירה את הזכויות והחובות של המדינות החברות לגבי שימוש, פיתוח ושימור באותם אזורים. בין היתר עוסקת האמנה גם בכרייה. מעל 160 מדינות לקחו חלק בוועידה ובכללן ישראל. בשנת 1994 האמנה נכנסה לתוקף (דיוני הוועדה הסתיימו בשנת 1982) כאשר 60 מדינות חתמו עליה<sup>22</sup>. הגם שמדינת ישראל אינה חתומה על האמנה, היא מכבדת אותה בהיותה שותפה למשפט הבינלאומי הנהוג<sup>23</sup>.

---

Paper, Western Carolina University.

21. The United Nations Convention on the Law of the Sea: [www.un.org/Depts/los/convention\\_agreements/convention\\_historical\\_perspective.htm](http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_historical_perspective.htm).

22. ברוקוביץ' ערן (עורך). (2014). כריית חול ימי: מדיניות, רגולציה והיבטים כלכליים, האגודה הישראלית לאקולוגיה ולמדעי הסביבה.

23. מינהל התכנון, משרד האוצר (2015). מסמך מדיניות למרחב הימי של ישראל ים תיכון, דוח שלב א' – סקירה וניתוח מצב קיים, כרך א' – עיקרי הממצאים, טיוטה לפרסום לציבור.



הרשות הבינלאומית לקרקעית הים – גוף בין-ממשלתי המורכב מ-165 מדינות בנוסף לאיחוד האירופי, שמטרתו לנהל את כל הפעילות הקשורה לחציבת מינרלים בשטח הבינלאומי של קרקעית הים, כלומר מרבית שטח האוקיינוסים. ישראל אינה אחת מאותן מדינות<sup>24</sup>.

**אמנת ברצלונה – אמנה אזורית לשמירת הסביבה הימית ואזורי החוף של הים התיכון** (UNEP-Barcelona Convention) אשר חברות בה 22 מדינות, לרבות ישראל. ישראל חתמה ואשררה בשנת 1978 את האמנה. בשנת 2005 התקבלו תיקונים אשר הרחיבו את תחולת האמנה גם לסביבה החופית<sup>25</sup>. בין מטרות האמנה: שליטה בזיהום הימי, ניהול בר קיימא של המשאבים הימיים והחופיים הטבעיים, שילוב הסביבה בפיתוח הכלכלי והחברתי, הגנה על המורשת הטבעית והתרבותית, חיזוק הסולידריות בקרב מדינות חוף ים תיכוניות ותרומה לשיפור איכות החיים. במסגרת האמנה נחתמו שבעה פרוטוקולים, שניים מהם רלוונטיים לנושא כריית החול הימי:

- פרוטוקול בדבר הגנת הים התיכון מפני זיהום ים ממקורות יבשתיים – נכנס לתוקף בשנת 1983 ותוקן במשך השנים. ישראל אשררה את התיקון בשנת 2009. עיקרי הפרוטוקול – מניעה וצמצום של הזיהום באזור הים התיכון, המגיע משפכי נהרות ושפכי מתקנים ימיים או מפעילות יבשתית; מתן עדיפות לביטול הדרגתי של החדרת חומרים רעילים, עמידים או מצטברים ביולוגית. הפרוטוקול מונה תחומי פעילות מועדפים ביניהם נושא הכרייה.
- פרוטוקול בדבר הגנת הים התיכון מפני זיהום הנובע מניצול מדף היבשת – נכנס לתוקף ב-2011. טרם אושרר על-ידי ישראל. רשויות אחראיות על ניהול השטח הימי יפקחו ויאשרו פעילויות בשטח הימי והחופי לאחר בחינת סקר השפעה על הסביבה, לרבות בחינת הנזק שעלול להיגרם למדינות אחרות. קביעת תקנים בעניינים שיש להם השפעה על איכות הסביבה הימית. הפרוטוקול לא מבחין בין כרייה יבשתית לכרייה ימית ואינו מעודד רגולציה בעניין כריית החול<sup>26</sup>.

---

24. ברקוביץ', ה"ש 22 לעיל.

25. ה"ש 23 לעיל.

26. ברקוביץ', ה"ש 22 לעיל, עמ' 19-15.

## רגולציה השוואתית מדינתית להמחשה

אנגליה – הגוף האמון על מתן היתרי כריית חול ימי הוא ארגון הניהול הימי (Marine Management Organization). הארגון החל לפעול בשנת 2010 כרשות רגולטורית, המאחדת את מקבלי ההחלטות עם מנגנוני הביצוע, כמטרה לאפשר ניהול בר קיימא של האזור הימי (הגנה על הסביבה; בריאות הציבור; מניעת הפרעה למשתמשים במרחב הציבורי הימי) כמטרה לצמצם את הנזק הסביבתי. לפני מתן רישיון לכריית מחצבים בים יש לבצע הערכה ובחינה הכוללות מיפוי קרקעית הים ותכנית פיקוח. במהלך עבודות הכרייה יתבצע תהליך מתמשך של פיקוח והערכה יסודית, ובתום תקופת הרישיון ייבחן המצב בפועל והתאמתו לתחזיות שהיוו בסיס להענקת הרישיון.

ארה"ב – החומרים שנכרים מקרקעית הים בשטח השיפוט של ארה"ב משמשים בעיקר לשיקום חופים, כולל פרויקטים של הזנה מלאכותית של חול בחופים ושיקום בתי גידול לחים (wetlands). תחת משרד הפנים האמריקאי פועלת הסוכנות לניהול האנרגיה הימית (Bureau of Ocean Energy Management). עיקר עיסוקה הוא באיתור ופיתוח מאגרי נפט וגז, ויחד עם זאת היא מפעילה תכנית לניהול מינרלים שלא לצרכי אנרגיה מקרקעית הים, בעיקר חול וחצץ (Marine Mineral Program). תפקידה של הסוכנות לדאוג לכרייה באופן בטוח תוך צמצום הנזק לסביבה הימית, החופית והאנושית למינימום האפשרי. הסוכנות מחויבת לערוך סקירה של כל ההשפעות הסביבתיות בהתאם לתהליך המוגדר בחוק על מנת להגן על משאבים פיסיים, ביולוגיים או תרבותיים. תנאים אלה עשויים לכלול מגבלות על תקופת הכרייה, מגבלות על מיקום, דרישות תאורה, דרישות לגבי ציוד ומכשור ואזורי חיץ סביב משאבים תרבותיים ובתי גידול רגישים.

אוסטרליה – תעשיית כריית החול הימי באוסטרליה הינה קטנה יחסית, מקורות החול המוכרים הינם מצומצמים וחסר ידע בנוגע למקורות פוטנציאליים נוספים. המסגרת הרגולטורית האוסטרלית (The Commonwealth Offshore Minerals Act 1994) כוללת מספר חוקים, ומיישמים אותה מספר גופים. בשנת 1979 נחתם הסכם בין השלטון המרכזי והמדינות השונות (Offshore Constitutional Settlement) במסגרתו הוענקה למדינות הזכות לחוקק חוקים מקומיים בנוגע לכרייה במימי החוף וזכות קניין על קרקעית הים תחת חקיקה מרכזית מנחה. החוק נועד להסדיר באופן אחיד את הכרייה במים שבשטחי השיפוט הלאומיים ואת אלה שבשטחי כל מדינה ומדינה. החוק אינו מעניק הכוונה מספקת מבחינת ניהול סביבתי של כריית מינרלים במים. הסוכנות המדעית הלאומית (Geoscience Australia) מספקת מידע ויעוץ מדעי לממשלה, לתעשייה

ולבעלי עניין (עבור מיזמים לאומיים) ובכלל זה, מיפוי קרקעית הים וניהול החוף, ביצוע סקרי מיפוי באזורים בהם מתוכננות פעולות פיתוח תשתית, טיפוח מאגר מידע מדעי לאומי בנושא קרקעית הים ומחקר מדעי בתחום המשאבים הא-כיוטיים, כדי לחזות הפצה של מגוון מינים ובתי גידול ימיים.

בסיכום השוואת הרגולציות בין מדינות (לרבות אלו שנסקרו לעיל), נמצא מכנה משותף, הנובע מהתנגדות ציבורית כללית לכריית מחצבים ביבשה והחמרת הרגולציה ומצד שני מעלייה בביקוש למחצבים. כתוצאה מכך, כריית החול הימי צפויה לעלות בשנים הקרובות לצורך בניית פרויקטים תשתיתיים המתוכננים באזורי החוף האירופיים. על כך נוסף הצורך בכמויות גדולות של מחצבים לצרכי שיקום החוף, העובר תהליכי בליה מואצים. בבחינת הרגולציה, מעבר למוסדות הבינלאומיים (אמנות בינלאומיות), ולמרות הדמיון בקווים המנחים, אין אחדות בין המדינות. קשה לקבוע האם הרגולציה הקיימת במדינות אלו מסייעת בניהול המשאב באופן בר קיימא תוך התחשבות בבעלי העניין השונים.<sup>27</sup>

## ו. הרגולציה בישראל

החול החופי הינו משאב בבעלות המדינה מכוח חוק המקרקעין; פקודת המכרות, 1925 בה החול מוגדר כמחצב; חוק נכסי המדינה, תשי"א-1951; וחוק השטחים התת ימיים, תשי"ג-1953. מספר חוקים עוסקים במשאב הימי<sup>28</sup>:

חוק הזיפיזיף (1964) – עקב כרייה לא מבוקרת וועדה שקמה בעקבות כך, נאסרה כריית חול בשטח שגבולו 150 מ' מזרחה לקו חוף הים התיכון ו-150 מ' מערבה לו. בעקבות זאת הופסקה פעילות הכרייה המאורגנת שפעלה עוד מימי המנדט<sup>29</sup>.

27. ברקוביץ', ה"ש 22 לעיל, עמ' 12.

28. מוצג בסדר כרונולוגי.

29. ה"ש 23 לעיל.

חוק למניעת זיהום ים (הטלת פסולת), התשמ"ג-1983 – החוק קובע איסור הטלת פסולת מכלי שיט (כולל מתקנים ימיים, קבועים או צפים) או מכלי טיס, אלא על-פי היתר הניתן על-ידי הוועדה למתן היתרים. פיקוח ואכיפה מבוצעים דרך קבע על כל המזרימים בהיתר (בעיקר הטלת חול, הטבעת ספינות ועוד).

חוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, התשמ"ח-1988 – החוק עוסק בהטלת פסולת או שפכים לים ממקור יבשתי, לרבות מתקן ימי קבוע. ההטלה אסורה, אלא אם נתקבל היתר לכך על-ידי ועדה מיוחדת. החוק לא עוסק בכרייה בלב ים. החוק נחקק בעקבות אשרור ישראל את הפרוטוקול בדבר הגנת הים התיכון מפני זיהום ים ממקורות יבשתיים באמנת ברצלונה.

חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998 – החוק מגן על ערכי טבע על-ידי הכרזה על שטחים מוגנים – שמורות טבע, גנים לאומיים ותחומים מוגנים, ועל-ידי הגנה על מיני חי, צומח ודומם באמצעות הכרזות כערכי טבע מוגנים, בכל הארץ. מתבצעת אכיפה בשמורות הימות.

מסמך מדיניות למימי החופין של ישראל, 1999, פורסם על-ידי המועצה הארצית לתכנון ובנייה שבמשרד הפנים בשנת 1999 למימי החופין למרחב הים התיכון. המסמך אוסר על כריית חול בעומקים הרדודים מעומק 30 מ' על מנת למנוע פגיעה בהזנת החול לחופים שתביא להידלדלותם. קביעה זו משמשת בבחינות היתכנות להקמת איים מלאכותיים. ומתבססת על קיומם של מרבצי חול הנמצאים מתחת לשכבת טין וכורכר בעומקים העולים על 30 מ'<sup>30</sup>.

חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004 – נועד להגן על הסביבה החופית ואוצרות הטבע והמורשת שבה, לשקמם ולשמרם כמשאב בעל ערכים ייחודיים; לקבוע עקרונות והגבלות לניהול, לפיתוח ולשימוש בני קיימא של הסביבה החופית. האכיפה מוגבלת ואינה מדביקה את קצב והיקף העבירות. מעבר לכך החול החופי משתרע למרחקים ועומקים גדולים יותר מאלו שהחוק חל עליהם<sup>31</sup>.

30. ברוקוביץ', ה"ש 22 לעיל, עמ' 7.

31. ה"ש 23 לעיל.

הוועדה לשמירת הסביבה החופית (הולחו"ף) – מקורו בתוספת השנייה בחוק התכנון והבנייה המסדירה את הקמתה של הוועדה למימי החופין ליד המועצה הארצית. הולחו"ף מחליף את הוועדה למימי חופין. הוועדה מונה 17 חברים מהם 6 נציגים סביבתיים. בהשוואה לוועדות התכנון והבנייה האחרות הרכב הוועדה לשמירת הסביבה החופית הוא לכאורה סביבתי יותר.

חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית-סמכויות פקחים), תשס"ח-2008 – החוק קובע את סמכותה של רשות מקומית גדולה או איגוד ערים שעיקר עיסוקו שמירה על איכות הסביבה לפעול לאכיפת חוקי הסביבה. בפועל, מעט רשויות אימצו את הנושא, ומעט מבין אלו שאימצו את החוק, מיישמות את הסמכויות הקבועות בו<sup>32</sup>.

חוק הגנת הסביבה (סמכויות פיקוח ואכיפה), התשע"א-2011 – מטרתו להגן ולשמור על איכות הסביבה באמצעות עיגון והרחבה של סמכויות הפיקוח והאכיפה של עובדי המשרד להגנת הסביבה.

הצעת חוק האזורים הימיים, תשע"ה-2014 – חוק "מסגרת" שמטרתו להגדיר את האזורים הימיים שבקרב חופיה של מדינת ישראל ולעגן את הזכויות והסמכויות של מדינת ישראל באזורים אלה; עיגון מעמדו של מסמך מדיניות.

הצעת חוק הגנת הים (עיגון זכותו של הציבור באזורים הימיים של ישראל), התשע"ו-2015 – ביוזמת עמותת "אדם טבע ודין" – אגודה ישראלית להגנת הסביבה. מטרתו להביא לניהול מיטבי וארוך טווח של הסביבה הימית בישראל, מתוך ראייה כוללת של הצורך לשמר את משאבי הטבע הגלומים בה, את המערכות האקולוגיות ואת המגוון הביולוגי, בהתבסס על המידע המדעי הטוב ביותר ובהתאם לעקרונות הזהירות המונעת, למען הציבור ולמען הדורות הבאים (אדם טבע ודין).

### חקיקת משנה – תכניות מתאר ארציות

תמ"א 13 – תכנית המתאר הארצית לחופים (1983) – מטרתה להסדיר את התכנון הנוגע לחופי הים התיכון, באופן שיבטיח את השמירה על המשאבים הטבעיים ואת

---

32. ה"ש 23 לעיל.

ייעודם לשמש את כלל האוכלוסייה במדינה, תוך כדי איזון עם הצרכים המחייבים את פיתוח החוף וניצולו. נאסרה בנייה בתוך 100 מ' מקו החוף על מנת למנוע שימושים שאינם מחייבים קרבת חוף ולשמר את חוף הים ככל שניתן כמשאב טבעי הפתוח לציבור כולו (תמ"א 13 חוף הים התיכון). הוראה זו לא נשמרה<sup>33</sup>.

תמ"א 14/ב' כרייה וחציבה למשק הבנייה והסלילה (2005) – התכנית סוקרת את הצרכים הצפויים לעומת המלאי הקיים ודרכים לענות על צרכי העתיד תוך התחשבות ומודעות לשיקולים סביבתיים חברתיים כלכליים. המחסור הצפוי בחומרי גלם וההשלכות של המחצבות על סביבתן חיזקו את הצורך בהכנת תכנית מתאר ארצית שתציע פתרונות יצירתיים להבטחת אספקה סדירה של חומרי גלם עד לשנת 2040, ועקרונות לייעול השימוש במשאב הקרקע. בראשית שנות האלפיים הופסקה הכרייה באתרי מישור החוף בשל ערכיות גבוהה של שטחים אלו וכיום היא נעשית באזור זה רק במסגרת עבודות פיתוח. האתרים במישור החוף שנכללו בתמ"א 14 נגרעו בתכנית זו. בשנים האחרונות אספקת החול מתבססת ברובה על אתרי הכרייה בדרום (מישור רותם וערד), וכן על חול מחצבה<sup>34</sup>.

החקיקה הפנימית במדינת ישראל רבה אולם קיים קושי ביישומה. בכלל זה נתונה הרגולציה במספר כשלים: חלקה מתבססת על צרכי פיתוח, פריסת שימושים וטכנולוגיות שאינם משקפים את המצב כיום; הרגולציה מוגבלת עד לקצה המים הריבוניים; סמכויות האכיפה והפיקוח בסביבה הימית חלקיות ומחולקות בין גורמים שלטוניים שונים, כאשר אין גורם מרכזי אחד, הבוחן את הסביבה הימית כמכלול ומאזן בין כלל השימושים והאינטרסים השונים; כריית החול מהים מנוהלת ללא מדיניות אחידה או תכנית ארוכת טווח.

כיום מנסה להוליך מינהל התכנון מדיניות תכנון וניהול אינטגרטיביים, בשיתוף משרדי ממשלה שונים, אקדמיה, בעלי עניין ובשיתוף מרכזי מחקר של האיחוד האירופי, למרחב הימי<sup>35</sup>.

---

33. על הסיבות ראו בהרחבה: Barzilay, Boaz. (2006), **External Effects of Planning Proceed**, (A thesis for Doctor Degree) Tel-Aviv university.

34. תמ"א 14/ב' (2015), תכנית מתאר ארצית לאתרי כרייה וחציבה – דוח מסכם. מינהל התכנון, משרד הפנים: [www.moin.gov.il/Subjects/Ground/tama14/Pages/tama\\_14\\_b.aspx](http://www.moin.gov.il/Subjects/Ground/tama14/Pages/tama_14_b.aspx)

35. ה"ש 23 לעיל.

## ז. מהלכה למעשה – בחינת פרויקטים נבחרים בחופי ישראל

נמל המפרץ בחיפה – על-פי החלטת הממשלה משנת 2011 קודמה הקמת שתי תכניות מתאר: תמ"א 1/1/ב/13 – תכנית מתאר ארצית להקמת מבנים ימיים במפרץ חיפה, עם הוראות של תכנית מפורטת להקמת מסוף מכולות בנמל המפרץ, ותמ"א 2/1/ב/13 – תכנית מתאר ארצית, עם הוראות של תכנית מפורטת, למקורות החול ועבודות החפירה, להקמת "נמל המפרץ" ונמל הדלק. בין היתר כוללות העבודות הקמת שובר גלים מזרחי חדש, הארכת שובר הגלים הראשי של הנמל והעמקת והרחבת תעלת הגישה לנמל. לצורך הקמת מסוף המכולות של נמל המפרץ נדרשת כמות חול של כ- 12.8 מיליון מ"ק, היקף כרייה שטרם בוצע בישראל. מכלל הכמות, כ-5.5 מיליון מ"ק יתקבלו על-פי התכנון מחפירת אגן נמל המפרץ ותעלת הכניסה. יתר כמות החול (כ-7.3 מיליון מ"ק), תתקבל מחפירה "באזור רצועת החול", האזור המשתרע מצפון לשובר הגלים הראשי של הנמל. קיימות הערכות<sup>36</sup> כי מעבר לפגיעה במערכות אקולוגיות, פגיעה בבתי גידול, הגברת עכירות פני הים, פגיעה בבעלי חיים ובצמחים, הרחפת מזהמים קבורים וכד', תיגרע כמות החול המגיעה באופן טבעי לאזור חופי הקריות שיצטמקו משמעותית.

נמל אשדוד – הקמתו של הנמל הביאה להצטברות של כמויות חול גדולות בצדו הדרומי של הנמל, ולצמצום כמות החול מצפון לנמל. מאז תחילת הקמתו ב-1960 ועד 1995 נלכדו בצדו הדרומי כ-4.5 מיליון מ"ק חול. הנמל הפך למכשול מרכזי לתנועות חול בחוף הישראלי<sup>37</sup>. עם הארכת שובר הגלים הויבה רשות הנמלים לכרות חול שהצטבר מדרום לנמל ולפזרו מצפון לנמל.

כריית החול הימי לבניית הנמלים בישראל אינו תואם את מסמך המדיניות לניהול מימי החופין של ישראל משנת 1999 (ראו לעיל) המבקש לאסור כריית חול באזורים שעומקם עד 30 מ' כדי למנוע פגיעה בהזנת החול לחופים שתגרום להידלדלותם. הקמת

---

36. עמותת אדם טבע ודין, על-פי חוות דעת האקולוג הימי ד"ר בעז מייזל והגיאולוג הימי, פרופ' יעקב ניר.

37. גוליק, ה"ש 4 לעיל.

הנמלים יצרה דרישה רחבה שהביאה לאישור כריית חול מהים לטובת תשתיות אלו על אף המלצות קודמות.

מרינה אשקלון – בעשרות השנים האחרונות, בין היתר וכעיקר בעקבות הקמת מבנים ימיים, עבר החוף באשקלון בליה אשר פגעה בחי ובצומח עד כדי חיסול זנים מרצועה זו. הצרת החוף והתמוטטות המצוקים מומחשת בצילומים שלהלן<sup>38</sup>:



חוף אשקלון אתר ארכאולוגי "אשקלון ים" 1955



מצוק אשקלון 2013

נמל תחנת הכוח בחדרה – סדרה של 21 תצלומי אוויר וניתוח סטטיסטי העלו שינויים ארוכי טווח כ-1.6 ק"מ צפונית לשובר הגלים הצפוני שם הוצר קטע חוף של 100 מ' לערך ב-15 מ' בקירוב, וקטע חוף של 700 מ' לערך כ-50 מ' צפונית לשובר הגלים הצפוני בו חלה התרחבות של כ-100 מ' בסמוך לשובר הגלים הצפוני, שהולכת ומצטמצמת עד כדי 12 מ' במרחק של 700 מ' לערך<sup>39</sup>. 25 שנים לאחר הקמת תחנת הכוח, נמצא כי מרבית התחזיות לגבי ההשפעות העתידיות של התחנה התממשו. טווח השפעתו של המבנה על

38. ברוקוביץ', ה"ש 19 לעיל.

39. לייכטר, מיכל (2004). ניטור שינויים במיקום קו החוף בסמיכות לתחנת הכוח "אורות רבין" עוברת גמר לקבלת תואר מוסמך, החוג לגיאוגרפיה, אוניברסיטת חיפה.



רוחב החופים בסמיכות לו לא עולה על 750 מ' מצפון לתחנה ואילו מדרום לתחנה לא נמצאו שינויים במיקום קו החוף. נמצאו שינויים עונתיים קצרי טווח במיקום קו המים.

## ח. סיכום

החול הימי בישראל הוא משאב מתכלה בבעלות ציבורית. כרייתו נעשית גם ובעיקר על-ידי גופים פרטיים המונעים משיקולי עלות תועלת מקומית, בין בניגוד להמלצות של הדרג הממשלתית<sup>40</sup>, בין בעידודו<sup>41</sup> ובין מחוסר מעש.

**"כריית החול  
בישראל נעשית  
בעיקר על-ידי  
גופים פרטיים  
המונעים משיקולי  
עלות תועלת  
מקומית, בין  
בניגוד להמלצות  
של הדרג  
הממשלתי, בין  
בעידודו, ובין  
מחוסר מעש"**

הרגולציה בישראל משתלבת עם אמנות בינלאומיות ואזוריות, אולם קיומם של הסכמים בינלאומיים ורגולציה מקומית בנושא כריית חול ימי אינם עוצרים את צמצום רזרבות החול הימי בישראל שהולך ומתדלדל.

ערנותו ונכונותו לכאורה של השלטון שבאה לידי ביטוי בהחלטות עוד משנות השישים ואילך, ביחד עם המשך ביצוע הכרייה הימית על-ידי גופים פרטיים בעלי שיקולי תועלת מקומית, לצד חוסר המעש של השלטון להתמודד עם מדיניותו עד כדי אישור תכניות המאפשרות חריגה ממדיניות זו, תומכים בהשערת המחקר הניאו-ריאליסטית בשימוש בחקיקה כמנגנון המטה את ההון ממיזמים לקבוצת בעלי עניין תוך פגיעה והטלת העלות על אוכלוסייה רחבה (דחיקת הרגולציה לצרכיהם של בעלי העניין, תוך אזלת ידו של השלטון המשותף פעולה עם בעלי העניין בניגוד להמלצותיו הוא).

40. ראו מסמך המדיניות לניהול מימי חופין של ישראל משנת 1999, ה"ש 7 לעיל.

41. ראו תמ"א 14/ב, תמ"א 13/ב' על תיקוניה.

היום בישראל נראה רק קצהו של הנזק הסביבתי שנגרם בעקבות המעטתו של החול הימי. תיאור המקרה שלעיל באיים המלדיביים, בו ההתעוררות המאוחרת, חוסר המעש, עצימת העיניים ושיתוף הפעולה של השלטון עם בעלי עניין בהקמת תשתיות שאינן מתחשבות בסביבה, החלו לגבות קרבנות, יכולים להמחיש את הסכנה הממשית.