

הצעה לייצוג נאות של המיעוט הערבי במערכת התכנון הארצית בישראל

הנא חמדאן¹

יוסף ג'בארין²

מבוא

התכנון הארצי בישראל תורם רבות לעיצוב דמותה, מרחביה, כלכלתה וסביבתה של המדינה, באמצעות תוכניות מתאר ארציות מגוונות. לתוכנית הארצית הראשונה³ של ישראל, שעוצבה על ידי המתכנן אריה שרון ב-1951, היו השפעות מרחיקות לכת על עיצוב המרחב הפיסי של הארץ. מאז ועד לתוכנית המתאר הארצית האחרונה – תמ"א 35, שאושרה בסוף 2005 – היתה לתכנון הארצי השפעה ניכרת על המרחב הגיאופוליטי, הגיאוגרפי והדמוגרפי של ישראל. תוכנית מתאר ארצית קובעת "את התכנון של שטח המדינה כולה" ומתייחסת, בין השאר, ליעודי הקרקע ושימושיה, אזורי תעשייה, התוויית רשת הדרכים הראשיות, מיקומם של קווי מסילת הברזל, קווי אספקה ארציים, נמלים, תחנות כוח ומתקנים של רשת החשמל. התוכנית כוללת גם הוראות בענייני שטחי נופש, ייעור ושימור קרקע; הוראות בדבר שימור עתיקות, מקומות קדושים, ערכי נוף ושטחים טבעיים; מקומות למפעלים וליעדים ציבוריים בעלי חשיבות ארצית; ותחזית התמורות בחלוקת האוכלוסייה במדינה, שלבי פיתוחה והעיתוי הרצוי של כל שלב, תכנון יישובים – גודלם החזוי, סוגיהם ומיקומם וגודלם של יישובים חדשים.

מכל הסיבות האלה, התכנון הארצי השפיע ועודנו משפיע רבות על הגיאוגרפיה ומרחבי החיים הפיסיים, הכלכליים והחברתיים של המיעוט הערבי בישראל. עד כה לא התנהל דיון מספיק בעניין זה, ובמיוחד לא בהקשר של הזכויות של המיעוט במערכת התכנון הלאומי. מאמר זה עוסק במעמדו של המיעוט הערבי במערכת התכנון הארצית. המאמר ישתמש בתוכנית הארצית האחרונה בישראל, תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור – תמ"א 35, לצורך ניתוח מעמדם של הערבים בתכנית זו. על סמך הניתוח יוצגו בסופו של דבר הצעות לשילוב המיעוט הערבי במערכת התכנון הארצית ולמתן ייצוג נאות למיעוט זה. החלק הראשון של המאמר יציג את מטרותיה של תוכנית מתאר ארצית משולבת – תמ"א 35, ויתאר את מכיניה ואת מרכיבי ועדת ההיגוי וועדת העבודה שלה. החלק שאחריו יציג בקצרה את הבעיות המרחביות של המיעוט הערבי, שבהן אמורה לטפל תמ"א 35. בנוסף לכך, חלק זה יבחן באיזו מידה מטפלת תמ"א 35 בבעיות אלה. על סמך הניתוח הזה, החלק האחרון של המאמר יציג הצעות לייצוג נאות של הערבים במערכת התכנון הארצית.

מטרותיה של תוכנית מתאר ארצית – תמ"א 35

מראשית דרכן, ב-1951, תוכניות המתאר הארציות התעלמו מהצרכים של המיעוט הערבי בישראל ולא שיתפו אותו בעשייה התכנונית ובקבלת החלטות חשובות הקשורות בעיצוב המרחב הפיסי,

¹ מתכנתת ערים ואזורים במרכז עדאלה.

² מרצה בחוג לתכנון וללימודים אורבניים במכון מסצ'וסטס לטכנולוגיה (MIT), ארצות הברית.

³ שרון, אריה, 1951. תכנון פיסי בישראל: התוכנית הפיסית הארצית הראשונה לישראל, המדפיס הממשלתי, ירושלים.

החברתי והכלכלי.⁴ לדוגמה, בעקבות גל ההגירה שהגיע לישראל בראשית שנות ה-90, הורתה המועצה הארצית לתכנון ובנייה על הכנת תוכנית מתאר ארצית משולבת לקליטת עלייה (תמ"א 31). תהליכי התכנון של תוכנית זו החלו בתקופה שבה שלטה בישראל ממשלה בראשותו של יצחק שמיר. הממשלה הבאה, בראשות יצחק רבין, אישרה אותה בשנת 1993. יעדיה העיקריים של תמ"א 31 היו יישום מרבי של מדיניות פיזור האוכלוסייה, תוך מתן דגש על חיזוק ירושלים, הנגב והגליל.⁵ הערכה של תמ"א 31 מלמדת שהתוכנית התעלמה באופן טוטלי מהצרכים המרחביים, החברתיים והכלכליים של היישובים הערביים בארץ. בנוסף לכך, ניתוח ההרכב של ועדת ההיגוי וועדת העבודה שעסקו בתכנון תמ"א 31 מראה, שהמועצה הארצית התעלמה מקיומו של מיעוט ערבי, המהווה כ-20% מכלל האוכלוסייה בישראל. מיעוט זה לא זכה לייצוג בוועדות השונות ששקדו על הכנת התוכנית. לדוגמה, בצוות התכנון, בוועדת ההיגוי הארצית ובוועדת העבודה לא נכללו נציגים ערבים כלשהם. מגמת ההתעלמות מהמיעוט הערבי נמשכה גם בהכנת תמ"א 35.

הכנת התוכנית החלה ב-5 בנובמבר 1996, אז הורתה המועצה הארצית על תכנון תוכנית מתאר ארצית משולבת – תמ"א 35. הממשלה אישרה את התוכנית בסוף 2005. היעדים העיקריים של התוכנית הם: הכוונת הפיתוח והשימור על פני המרחב של מדינת ישראל באמצעות חלוקת מרחב התכנון הארצי לאזורי תכנון המסווגים לפי מרקמים, קביעת הוראות ועקרונות להרחבת השטח המבונה, להכנת עקרונות לשימור וטיפול השטחים הפתוחים, לשיפור ועיצוב השטח המבונה; עיצוב הנחיות בנושא סביבה, נוף ותחבורה וקביעת שלבי ביצוע ויחס לתוכניות אחרות.

מטרת העל של התוכנית היא: "א. פיתוח המרחב של ישראל באופן שיאפשר השגת המטרות של החברה הישראלית על מרכיביה השונים ומימוש ערכיה כמדינה יהודית, כחברה קולטת עלייה וכמדינה דמוקרטית".⁶ בנוסף לכך, התוכנית מציבה סדרי עדיפות לפיתוח: "מתן עדיפות לפיתוח ירושלים כבירת ישראל, הגליל והנגב – בדגש על מטרופולין באר שבע שיהווה מנוף לפיתוחו".⁷ התוכנית גם שואפת ל"פריסה מאוזנת של האוכלוסייה בין חלקי המדינה השונים, תוך הדגשת הפיתוח המרבי של הנגב ופיתוח מאוזן של הגליל".⁸

בנוסף לכך, תמ"א 35 מבקשת להתייחס לשונות של הקבוצות המרכיבות את החברה הישראלית ומדגישה את הצורך לתת "מענה תכנוני לצרכים ולמאויים של קבוצות האוכלוסייה השונות בתשומת לב לקבוצות הראויות להתייחסות מיוחדת". התוכנית מדגישה את הצורך ל"פיתוח גישות תכנוניות חדשות לאוכלוסייה הערבית בישראל, אשר יאפשרו הקטנת הפערים בינה לבין האוכלוסייה היהודית ואשר ייתנו מענה מרחבי יעיל לתהליכי השינוי הכלכלי, החברתי והתרבותי העוברים עליה".⁹ במטרות אלו יש כדי לקדם את האינטרס התכנוני של האוכלוסייה הערבית, אך השאלה היא מידת יישומן והשתקפותן בתשריט הסופי. אמנם, על פי רוב, שפת התכנון ומטרותיה של תוכנית זו שונות במקצת משפת התכנון וממטרותיהן של תוכניות ארציות ומחוזיות קודמות

⁴ ראו לדוגמה: תוכנית לתפרוסת הגיאוגרפית של אוכלוסיית ישראל בת 5 מיליונים, 1972; תוכנית מתאר ארצית לתפרוסת הגיאוגרפית של אוכלוסייה בת 7 מיליון תושבים בישראל, ת.מ.א/6/1, 1985.

⁵ Lerman Raphael and Lerman Edna (1992), *A Comprehensive National Master Plan for Construction, Development and Absorption of Immigrants #31*. In Golani Y., Eldor S., and Garon M., *Planning & Housing in Israel in the Wake of Rapid Changes*. pp. 29-47. Ministry of the Interior - Israel, Ministry of Construction and Housing - Israel.

⁶ תוכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור תמ"א 35, 1999. כרך א: עיקרי התוכנית ומדיניות התכנון, עמ' 10.

⁷ ראו: הוראות תמ"א 35 : <http://www.moin.gov.il>

⁸ ראו הערה 7 לעיל.

⁹ ראו הערה 7 לעיל, עמ' 11.

שעסקו בייהוד המרחב ובפיזור האוכלוסייה, אך שפת תכנון זו אינה משתקפת בצורה הולמת בתוצר הסופי, היינו בתשריט הסופי של תמ"א 35.

שיטת העבודה

שיטת העבודה במאמר זה מבוססת על גישת ההערכה של תכניות (Evaluation Method). קיימות גישות שונות לבחינת התייחסותה של תוכנית מתאר לקבוצת אוכלוסייה מסוימת.¹⁰ באופן כללי, אפשר להבחין בין סוגים שונים של הערכת תוכניות. ההבחנה העיקרית היא בין הערכה ש"אחרי" (ex-post) לבין הערכה ש"לפני" (ex-ante). בהערכה שאחרי מתמקדים בניתוח ההשפעות המעשיות של התוכניות ומדיניות התכנון שבוצעו כבר. הערכה ש"לפני" עוסקת בהשפעות הצפויות והחזויות של התוכניות אשר לא בוצעו עוד. ענייננו הוא בהערכה ש"לפני", מאחר שתמ"א 35 מציעה מדיניות תכנון וקביעות תכנוניות שיישומן החל רק לאחרונה.

בהתחשב במאפייניה של תוכנית מתאר ארצית משולבת, המתייחסת לנושאים מרחביים, חברתיים, כלכליים וסביבתיים רחבים, המונח הערכה יוגדר במאמר זה כניתוח של מידת השגת המטרות של המיעוט הערבי במסגרת תמ"א 35. במלים אחרות, אנו נערוך השוואה בין המטרות העיקריות של המיעוט הערבי בכל הנוגע לפיתוח מרחבי, חברתי וכלכלי לבין התפוקות של תוכנית המתאר הארצית.

ברור לנו, שקיימים שני סוגים של מטרות: (1) המטרות הממסדיות – אלה שהציבה המועצה הארצית לתכנון ובנייה; (2) המטרות הרצויות למיעוט – כלומר יעדיו של המיעוט הפלסטיני בישראל. במאמר זה, ההערכה של תמ"א 35 תיעשה מנקודת המבט של מטרות המיעוט הפלסטיני. כדי לאפיין את מטרותיהם של הערבים ביחס לתכנון הארצי בישראל בוצע סקר אמפירי, המבוסס על שאלון מובנה בשפה הערבית. השאלון כלל שאלות חברתיות-כלכליות ושאלות הקשורות בבעיותיו של המיעוט הערבי בנושאי מרחב, תכנון ופיתוח. המדגם כלל 517 מרואיינים, נשים וגברים מעל גיל 18 המתגוררים ביישובים הערביים בצפון, במשולש ובנגב, וכן בערים מעורבות. בחלק הבא יוצגו מטרותיו של המיעוט הערבי בכל הנוגע לפיתוח מרחבי, חברתי וכלכלי של היישובים הערביים. המטרות שיוצגו מבוססות על תוצאות הסקר. נתייחס גם לשאלה באיזו מידה תמ"א 35 נותנת מענה למטרות אלה.

התייחסותה של תמ"א 35 למיעוט הערבי בישראל

הסקר האמפירי שבוצע בקרב הערבים מצא, שלדעתם מטרות הפיתוח והתכנון העיקריות הקשורות בתכנון הארצי של החברה הערבית בישראל הן: צדק ושוויון מרחבי, שוויון בהקצאה חברתית, כלכלית וסביבתית בין המיעוט הפלסטיני והרוב היהודי בישראל. בחלק זה נבדוק באיזו מידה מושגות מטרות אלה במסגרת תמ"א 35 מנקודת הראות של המיעוט הערבי בארץ. נדגיש, שחלק זה מציג בקצרה רק כמה מהמטרות של הערבים בכל הנוגע לפיתוח ותכנון ארצי, מחמת מגבלות על היקף המאמר על פי דרישות המערכת.

¹⁰ ג'בארין, יוסף, ויוברט, לו-יון, 1998. התכנון העירוני ביישובים הערביים בישראל: סוגיית הקצאת שטחים לצורכי ציבור, מחקר הערכה. סדרת מחקרי המרכז לחקר העיר והאזור, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון, חיפה.

1. צדק ושוויון מרחבי

1.1 היישובים הערביים הבלתי-מוכרים: התוכנית מתעלמת לחלוטין מקיומם של היישובים הערביים הבלתי מוכרים בנגב ובצפון הארץ. היא אינה מתמודדת כלל עם סוגיה זו ואינה מספקת פתרונות למצוקתם של עשרות אלפי אזרחים המתגוררים ביישובים אלה (כ-70 אלף תושבים מתגוררים ב-40 יישובים בלתי מוכרים בנגב). יישובים אלה אינם מסומנים על המפה או בתשריטים של תמ"א 35.¹¹ בהתייחס להתעלמותה של התוכנית מהיישובים הלא מוכרים ולהימנעותה מהתמודדות עם בעיה זו טוענים מתכנני תמ"א 35:

"בעניין היישובים הלא מוכרים בנגב ידיהם כבולות על ידי משרד הפנים ומינהלת הבדווים, המתכננים הקמת ארבעה-חמישה יישובים חדשים לבדווים בנגב".¹²

עד היום הנהיגו מוסדות התכנון וההתיישבות הפורמליים והמעין פורמליים, כמו הסוכנות היהודית, מדיניות של "ייחוד המרחב". מדיניות זו באה לידי ביטוי בפיזור האוכלוסייה היהודית במרחבים "דלילי אוכלוסייה", השתלטות על הקרקע על ידי הפקעת קרקעות מידי ערבים והבטחת שימוש יהודי בלעדי במקסימום שטחים אפשריים, לעומת מזעור השטחים שבשימוש האוכלוסייה הערבית. בהסתמך על מדיניות זו, המדינה אינה מכירה בכפרים הערביים הבלתי מוכרים בנגב. בד בבד היא פועלת נמרצות לקידום בנייתם של יישובים יהודיים באזור ולהקמתן של התיישבויות בודדים, המשתרעות על עשרות אלפי דונמים. יחסה של תמ"א 35 ליישובים הלא מוכרים הוא המשך של מדיניות מפלה ובלתי צודקת זו.

1.2 תחומי השיפוט של היישובים הערביים: כמעט כל היישובים הערביים סובלים מתחומי שיפוט שאינם עונים על הצרכים של תושביהם כבר בהווה. עתודות הקרקע ביישובים אלה הולכות ואוזלות ואין בהן כדי להבטיח פיתוח הולם בטווחי זמן שונים. מצב זה יוצר בעיות של מחסור בקרקע לצרכים שונים, כמו מגורים, תעשייה, שירותי ציבור ושטחים פתוחים.¹³ מדיניות המקרקעין של ישראל הובילה לחלוקה בלתי צודקת של המרחב בין ערבים ליהודים, וזו בתורה יוצרת בעיות מרחביות חמורות של מחסור בתשתיות, העדר אפשרויות פיתוח וכד'. בסוף שנת 2000, שטח השיפוט של המועצות המקומיות הערביות היה רק כ-2.5% משטחה של המדינה.¹⁴ הרוב המכריע של השטח הנותר נמצא בשליטה מוניציפלית יהודית.¹⁵ לדוגמה, נפת באר שבע משתרעת על שטח של 12,945 קמ"ר. תחום השיפוט של שבעת היישובים הערביים הממוקמים בנפה זו משתרע על שטח של 59.957 קמ"ר, המהווה 0.5% מכלל שטח הנפה.¹⁶ האוכלוסייה

¹¹ נדגיש שהמדינה הכירה במספר מצומצם למדי של יישובים ערביים, הן בצפון והן בנגב, אך עשרות יישובים עדיין סובלים ממחסור בשירותים בסיסיים, הנובע מאי-ההכרה בקיומם.

¹² אלגזי, יוסף, 7.3.1999. "קיפוח מתוכנן היטב", הארץ.

¹³ ראו הערה 10 למעלה.

¹⁴ יפתחאל, אורן, 2000. "קרקעות, תכנון ואי שוויון: חלוקת המרחב בין יהודים וערבים בישראל", נייר עמדה, מרכז אדוה, עמ' 7.

¹⁵ יפתחאל, אורן, וקדר, אלכסנדר (סנדי), 2000. "על עוצמה ואדמה: משטר המקרקעין הישראלי", תיאוריה וביקורת, מס' 16, עמ' 67-100, עמ' 84.

¹⁶ לוח א' 4: יישובים נבחרים לפי שטח השיפוט ונקודות ציון מרכזיות. מידע סטטיסטי לנגב. <http://www.negev.co.il/statis/ch1.asp>

הערבית מהווה 26% מכלל האוכלוסייה בנפה.¹⁷ דוגמה נוספת המבליטה את האפליה ואי הצדק בהקצאות קרקעות מתקבלת מהשוואת תחום שטחי השיפוט של הערים השכנות נצרת ונצרת עילית. אוכלוסיית נצרת מונה 63.8 אלף תושבים, ואוכלוסייתה של נצרת עילית היא 43.9 אלף תושבים.¹⁸ אף על פי שאוכלוסיית נצרת גדולה פי 1.4 מאוכלוסיית נצרת עילית, תחום השיפוט של נצרת עילית (42 אלף דונם) גדול כמעט פי שלושה מתחום השיפוט של נצרת (14.2 אלף דונם).¹⁹ תחום השיפוט של נצרת אינו מתאים לגודל אוכלוסייתה ולא לצרכים הנוכחיים והעתידים של תושביה. תמ"א 35 אינה פועלת על פי עקרונות הצדק החלוקתי המרחבי ופוגעת בו בטווח המידי והרחוק. הארץ דיווח על התייחסותה של ועדת העבודה של תמ"א 35 לתחום השיפוט של נצרת:²⁰

"לגבי נצרת, למשל, קיימת הצעה להרחיב את העיר לכיוון מערב. ואולם בסוף דצמבר '98, בישיבת ועדת העבודה של תמ"א 35, הוחלט שתוכנית זו סותרת את תוכנית שימור יער אלונים, ולכן הוחלט שהמרקם העירוני של נצרת יצומצם וייקבע במדויק עם משרד השיכון ועם הגופים הירוקים".

1.3 מצוקת המגורים: המיעוט הפלסטיני סובל ממצוקת מגורים, שעליה מצביעים גם ממצאי הסקר. תמ"א 35 אינה מטפלת בבעיה זו באורח סביר ואף מתעלמת ממנה. המחסור במגורים הוא תוצאה של תכנון מתעלם, שאינו נותן מענה לצורכי התושבים הערבים, ושל מחסור בקרקע למגורים במסגרת התוכנית המאושרת. מסיבה זו קיימים היום ביישובים הערביים מבני מגורים רבים ללא היתרי בנייה, שחלקם ממוקמים מחוץ לתוכנית המאושרת. מצב אבסורדי זה משאיר את התושבים הערבים, אשר נאלצו לבנות ללא היתר, תחת איום יומימי של הריסה ופינוי. הוא משקף התעלמות מהצרכים החיוניים ביותר של התושבים ופוגע קשות בזכויות היסוד למגורים, לפיתוח היישוב, לחיבור לתשתיות ועוד.

1.4 היישובים הערביים העקורים והאתרים הקדושים: אחת התוצאות של מלחמת 1948 היתה מאות יישובים ערביים נטושים ועקורים, שתושביהם לא הורשו לחזור אליהם מאז. יישובים אלה נושאים משמעות היסטורית, תרבותית וסימבולית לפלסטינים (כפי שעולה גם מהסקר). יש לשמור ולסמן יישובים אלה בתוכנית הארצית. ממצאי הסקר מראים גם, שהחברה הערבית מביעה חרדה לגורלם של מקומות הוואקף הקדוש של המוסלמים והנוצרים, הנשלטים היום על ידי רשויות שונות אך לא על ידי הקהילות הערביות.

2. שוויון ופיתוח כלכלי הולם

הנתונים הארציים מראים שהפערים הכלכליים בין ערבים ליהודים עמוקים מאוד. הם באים לביטוי ב: (1) אחוזי אבטלה גבוהים - הרוב המכריע של היישובים מוכי אבטלה הם יישובים ערביים; (2) אחוז הנשים הבלתי מועסקות באוכלוסייה הערבית בישראל הוא אחד הגבוהים בעולם. לדוגמה: בנצרת 75%, ברהט 93.4%, באום אל-פחם 87.6%, במגיאר 88.5%; (3) הבסיס הכלכלי של היישובים הערביים חלש מאוד. ענפי התעסוקה ביישובים אלה הם חלשים

¹⁷ עיבוד של נתוני השנתון הסטטיסטי לישראל מס' 56, 2005, טבלה מס' 2.10.

¹⁸ ראו הערה 17 לעיל, טבלה מס' 2.14.

¹⁹ ראו אתר עיריית נצרת http://www.nazareth.muni.il/html/pdf_arabic.html

²⁰ ראו הערה 12 לעיל.

ומסורתיים. כמחצית המועסקים הערבים מתפרנסים מתחום הבנייה ומיעוטם עוסקים בתחומי הניהול והניהול הפיננסי; (4) אי קבלה של מועסקים ערבים לחברות ציבוריות ואחרות, כמו חברת החשמל, או מניעת קבלתם.

הרוב המוחלט של המרואיינים, 95%, אמרו כי הם סבורים שמדיניות הפיתוח הכלכלי של מוסדות המדינה אינה צודקת. תמ"א 35 מתעלמת כמעט לחלוטין מהפיתוח הכלכלי של היישובים הערביים ואף תורמת להגברת הפערים הקיימים בין ערבים ליהודים. לדוגמה, תמ"א 35 מסתמכת בעיקר על אזורי התעשייה הקיימים ואינה מציעה אזורי תעשייה ליישובים הערביים או למקבצים שלהם. כבר הוכח כי ההנחה שאזורי תעשייה ביישובים יהודיים יקלטו את המועסקים הערבים אינה הולמת את המציאות הישראלית. הקמת אזורי תעשייה בניהולם של יישובים ערביים תגדיל את ההכנסות העצמיות של הרשויות הערביות, תיצור מקומות תעסוקה חדשים ותחולל שרשרת של פיתוח כלכלי רצוי.

3. שוויון ופיתוח חברתי ותרבותי הולם

בקרב הערבים בישראל קיים מחסור רב בשירותים ציבוריים ברמת היישוב הבודד. גם ברמה האזורית והארצית סובלים יישובים אלה ממחסור בשירותים כמו מרכזי תרבות, מרכזי מורשת, אוניברסיטה ועוד. המחסור בשירותים חברתיים ותרבותיים ברמת היישוב הבודד מעלה את הבעיה לרמה הארצית בצורה ברורה. למרות זאת, תמ"א 35 מתעלמת מהצרכים החברתיים והתרבותיים הייחודיים של המיעוט הפלסטיני בישראל. התוכנית אינה מכירה בשוני התרבותי בין יהודים וערבים, וכך הפגיעה בתרבות שאינה הגמונית ברורה למדי. מצב חמור זה משתקף בעמדותיהם של המרואיינים, ש-93% מהם מסרו הערכה שלילית על מצב מקומות הבילוי ביישוביהם. 84% מהם תיארו באופן שלילי את מצב שירותי הבריאות ו-72% התייחסו באופן דומה למערכת החינוך.

4. שוויון ופיתוח ושימור סביבתי הולמים

בדרך כלל, מדיניות התכנון השתמשה בצורך לשמר את איכות הסביבה ככלי להגבלת הפיתוח של היישובים הערביים, וכך השפיעה באופן שלילי ופגעה בצורה גסה בפיתוח היישובים הערביים. בניגוד למדיניות זו, יש להקצות שטחים ירוקים ולשמר ערכי נוף, בלי לפגוע באפשרות הפיתוח המרחבי הטבעי וההולם של המיעוט הפלסטיני. תמ"א 35 מתעלמת מהצרכים של היישובים הערביים בקביעת המרקמים השונים, ובמיוחד מרקמי השימור והנוף. בכך היא פוגעת ביישובים ערביים רבים בצורה גסה, ואינה מביאה בחשבון את צורכי הפיתוח של יישובים אלה. לדוגמה, תמ"א 35 תוחמת את היישובים הערביים במעטפת ירוקה, שבאה למנוע התפתחות טבעית ורצויה של יישובים אלה. הטבעות הירוקות אינן פרי צרכים תכנוניים. הן תוצאה של משאלות לב שבמרכזן הרצון למנוע את ה"התפשטות" של היישובים הערביים.

השלכותיה העתידיות של תמ"א 35 על הערבים אזרחי ישראל

לתוכנית מתאר ארצית משולבת – תמ"א 35 צפויות השלכות חמורות על המיעוט הערבי. הנקודות העיקריות שבהן תפגע התוכנית באוכלוסייה הערבית הן:

1. **העמקת הפערים המרחביים בין יהודים לערבים בישראל.** התוכנית מצמצמת, או יותר נכון מקבעת, את "מרחבי המחיה האפשריים" של היישובים הערביים המוכרים ומתעלמת לחלוטין ממרחבי המחיה של הערבים ביישובים הבלתי מוכרים. מבחינת התוכנית יישובים אלה אינם קיימים כלל והשטחים שבהם יושבים תושבי אותם יישובים אינם מיועדים למגורים אלא לצרכים אחרים.
2. **העמקת הפערים הכלכליים בין יהודים לערבים** – הפערים התהומיים הקיימים בתחום התעסוקה (אבטלה, נגישות, אזורי תעשייה, ענפי תעסוקה קיימים וכד') יילכו ויגדלו. התוכנית אינה מציעה פתרונות תעסוקתיים כלשהם למיעוט הערבי.
3. **העמקת הפערים החברתיים** – התוכנית אינה מציעה למיעוט הפלסטיני פתרונות תכנוניים בתחומי המגורים, השירותים החברתיים, השירותים התרבותיים ועוד.
4. **העמקת הניכור בין האזרחים למדינה ומוסדותיה** – מחקרים רבים מתחומי החברה והתכנון האורבני מלמדים שמדיניות מפלה ותוכניות מסוג זה, שאינן מבוססות על שוויון, יש בהן כדי להעמיק את הניכור בין אזרחים ובין המדינה ומוסדותיה הקשורים בכך.

לסיכום, המטרות השונות של הערבים בישראל אינן מושגות בהתאם לתוכנית מתאר ארצית – תמ"א 35. נהפוך הוא, השלכותיה של התוכנית בתחומי החיים השונים חמורות מדי. אף שתמ"א 35 מעצבת את המרחב הארצי של ישראל לשנים הבאות, באופן הנוגע גם לערבים אזרחי ישראל, המועצה הארצית התעלמה משיתופם של הערבים בצורה נאותה. לא במקרה, המוצר הסופי אינו רלוונטי מבחינת המיעוט הערבי.

הצעות לייצוג נאות של הערבים במערכת התכנון הארצית בישראל

מטרת העל של המיעוט הערבי הקשורה בתכנון הארצי בישראל היא: שוויון מרחבי, חברתי, כלכלי וסביבתי בין המיעוט הערבי לרוב היהודי בישראל. תוכנית מתאר ארצית משולבת – תמ"א 35 מתעלמת מעקרונות השוויון הבסיסיים, ובהם השוויון המרחבי-האתני, השוויון בתחום הפיתוח החברתי, הכלכלי והסביבתי והשוויון בהכנת התוכנית. בהתייחס למוצרי התוכנית, מטרותיהם של הערבים אזרחי ישראל אינן מושגות בכלל. יישומה של התוכנית טומן בחובו השלכות שליליות רבות על הערבים. אלה יביאו להגדלת הפערים המרחביים, החברתיים והכלכליים בין יהודים לערבים.

התכנון הלאומי בישראל שואף את כוחו מחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965. חוק זה קובע את ההייררכיה של מערכת התכנון והתוכניות בישראל. בראש הסדר ההייררכי של מוסדות התכנון עומדות הממשלה והמועצה הארצית לתכנון ובנייה, אחריהן באות הוועדות המחוזיות לתכנון ובנייה והוועדות המקומיות לתכנון ובנייה. מבחינת משקלן של התוכניות, בראש הפירמידה עומדות תוכניות מתאר ארציות, אחריהן באות התוכניות המחוזיות, התוכניות המקומיות והתוכניות המקומיות המפורטות. המועצה הארצית רשאית להורות על עריכת תוכנית מתאר ארצית. היא מגישה לממשלה את התוכנית שנערכה לפי הוראותיה, יחד עם הערות הוועדות המחוזיות. הממשלה רשאית לאשר את התוכנית ללא שינוי או, לאחר דיון חוזר במועצה, לאשרה בשינוי או לדחותה. חשיבותה של תוכנית מתאר ארצית משולבת נעוצה בכך שהיא מקבלת את

אישור הממשלה. במלים אחרות, התוכנית מתווה את מדיניות התכנון הארצית לטווח הארוך בהחלטה של הממשלה – המוסד הפוליטי הנבחר והגוף הביצועי הגבוה במדינה. ההיסטוריה של ישראל מלמדת שהערבים אינם שותפים בהרכב הממשלה והם רחוקים ממוקדי קבלת ההחלטות. עד היום המיעוט הפלסטיני, המהווה כחמישית מכלל האוכלוסייה, אינו שותף בתהליך התכנון הארצי, הקובע את עקרונות התכנון העתידיים של המדינה ותורם לעיצובה במובנים רבים. הניסיון המרחבי והצרכים החברתיים והתרבותיים של המיעוט הפלסטיני שונים מאלו של הרוב היהודי במובנים מסוימים. לכן, ועל מנת להציג באופן נכון את הניסיון והדרישות של אותו מיעוט, אנו מציעים שלוש הצעות שיש בהן כדי לשפר את מעמדו של המיעוט הערבי במערכת התכנון הארצי:

א. שינוי בהרכב המועצה הארצית לתכנון ובנייה

פרק ב', סימן א' בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 מתאר בסעיף 2 את הרכבה של המועצה הארצית לתכנון ובנייה (להלן – המועצה הארצית). לפי סעיף זה, המועצה מורכבת משר הפנים או נציגו, אחד עשר חברי הממשלה, שני בעלי הכשרה מקצועית לענייני תכנון ושיכון, מנהל רשות שמורות הטבע והגנים הלאומיים, ראשי העיריות ירושלים, תל אביב-יפו וחיפה, נציגי רשויות מקומיות, חבר בלשכת המהנדסים, נציגה אחת של ארגון נשים, נציג הטכניון, נציג המוסדות המיישבים (לפי המלצת הסוכנות היהודית לארץ-ישראל), בעל הכשרה מקצועית בסוציולוגיה, נציג ארגונים סביבתיים ונציג הדור הצעיר.

כפי שרואים, הרכב זה מתעלם לגמרי מהמיעוט הערבי. אנו מציעים לשנות את הרכב המועצה הארצית כך שיכלול נציגות ערבית שתהווה לפחות 20% מכלל חבריה, לרבות: ראשי רשויות ערביות נבחרים, נציגי ארגונים של החברה האזרחית הערבית, נציגה אחת של ארגון נשים ערבי, אנשי הכשרה מקצועית ואנשי אקדמיה ערבים בתחומי החברה, הכלכלה והתכנון. מוצע בזה, שנציגים אלה ייבחרו לפי המלצה שתגיש ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל לשר הפנים.

מוצע בזאת גם לשנות את הרכב הוועדה לתכנון ובנייה של תשתיות לאומיות (המוקמת על פי סימן א'1 סעיף 6א בפרק ב') וכל ועדת משנה אחרת שתוקם לצורך העיסוק בתכנון ארצי, כך שוועדות אלו יכללו נציגות ערבית שתהווה לפחות 20% מכלל חבריהן.

ב. ייצוג אנשי מקצוע ערבים בצוות התכנון, בוועדת ההיגוי ובוועדת העבודה

אם תוקם ועדת היגוי ו/או ועדת עבודה ליווי הכנת תוכנית מתאר ארצית ואם יוקמו ועדות משנה אחרות הקשורות לתוכנית, יש לוודא שלפחות 20% מהרכבן של ועדות אלו יהיו ערבים, לרבות: ייצוג של ראשי רשויות ערבים נבחרים, נציגות החברה האזרחית ואנשי מקצוע ואקדמיה ערבים. בנוסף לכך, מוצע שצוות התכנון להכנת תוכנית מתאר ארצית יכלול אנשי מקצוע ערבים בתחומים הרלוונטיים לנושא התוכנית. כך לאנשי מקצוע אלה יהיה משקל חשוב בעת קבלת החלטות תכנוניות ומקצועיות בעת הכנת התוכנית.

ג. הבטחת שיתוף נאות של הציבור הערבי בהכנת התוכנית

מוצע שהחוק יבטיח תהליך תכנוני משתף לקבוצות האוכלוסייה השונות בישראל, לרבות המיעוט הערבי. מוצע בזאת לקבוע **חובת שימוע** לנציגי המיעוט הערבי, לרבות: ראשי רשויות, חברי כנסת,

ארגוני החברה האזרחית ואנשי הכשרה מקצועית ואקדמאים ערבים בתחומי החברה, הכלכלה והתכנון. מוצע בזאת שהשימוע יתבצע לפחות בשני שלבים: בשלב הראשוני, בעת התחלת הפעולות להכנת התוכנית, ובשלבים המתקדמים של קבלת החלטות תכנוניות ומקצועיות עיקריות. כל זאת יש לעשות לפני סיכום התוכנית ואישורה. מוצע שהשימוע יתקיים לפני ועדת ההיגוי של התוכנית ו/או המועצה הארצית, צוות התכנון וועדות העבודה.

בנוסף לכך, מוצע שהחוק יאפשר **זכות התנגדות** לתוכניות מתאר ארציות. זכות זו תינתן לרשויות מקומיות, לנציגים של ארגוני החברה האזרחית ולכל אזרח הנפגע מהתוכנית.