

# עשיית צדק תכנוני באמצעות יישום מנגנון רה-פרצלציה ביישובים הערביים | פרופ' ראסם ח'מאיסי

انجاز العدل التخطيطي بواسطة تطبيق جهاز إعادة  
التوحيد والافراز في البلدات العربية | البروفيسور راسم خمائسي



**עשיית צדק תכנוני באמצעות יישום מנגנון  
רה-פרצלציה ביישובים הערביים**

**انجاز العدل التخطيطي بواسطة تطبيق جهاز إعادة  
التوحيد والافراز في البلدات العربية**

**Obtaining [Spatial] Planning Justice  
through a Reparcelling Mechanism  
(Unification and Distribution) in  
Arab Localities**

**פרופ' ראסם ח'מאיסי**

**بروفيسور راسم خمائسي**

**Prof. Rassem Khamaisi**

**אוקטובר 2017**

עשיית צדק תכנוני באמצעות יישום מנגנון רה-פרצלציה ביישובים  
הערביים

انجاز العدل التخطيطي بواسطة تطبيق جهاز إعادة التوحيد والافراز في  
البلدات العربية

**Obtaining [Spatial] Planning Justice through a  
Reparcelling Mechanism  
(Unification and Distribution) in Arab Localities**

רופ' ראסם ח'מאיסי  
פרופיסור ראסם חמאיסי  
Prof. Rassem Khamaisi

השתתפו במחקר כעוזרי מחקר: מר נסר חיר, מר מוסצפא  
חלאילה, גב' עפיפה חאג' - אבו-גנימה, גב' רקפת רוזנטל,  
גב' תמאם ח'מאיסי

© כל הזכויות שמורות לקרן פרידריך אברט בישראל והמרכז היהודי ערבי, אוניברסיטת  
חיפה

אין להדפיס ללא אישור בכתב מבעלי הזכויות כל חלק מספר זה, אין לייצרו מחדש או  
להשתמש בו בכל צורה שהיא, אלקטרונית או מכנית, או באמצעים אחרים הידועים  
כיום או שיומצאו בעתיד, כולל צילום או הקלטה או כל סוג של מאגרי מידע.

מסת"ב 7-1-92634-965-978 ISBN:

הדעות המובעות בפרסום זה אינן משקפות בהכרח את דעותיה של קרן פרידריך אברט.  
שימוש מסחרי בפרסומים של קרן פרידריך אברט ללא אישורה בכתב אסור בהחלט.  
الآراء الواردة في هذا الكتيب لا تعكس بالضرورة مواقف مؤسسة فريديرخ إيبيرت.  
يمنع بتاتا أي استخدام تجاري لمنشورات مؤسسة فريديرخ إيبيرت دون إذن خطي.

*The views expressed in this publication are not necessarily those of the  
Friedrich-Ebert-Stiftung.  
The commercial use of media published by FES without its written  
permission is strictly forbidden.*

הערה: המפות על העטיפה מציגות מימוש תכנית איחוד וחלוקה בשכונה מזרחית בחסנין, שהכין אדר'  
דיסמונט קפלן.

## הקדשה

**לזכר הורי המנוחים: נזהה ומוחיי אלדין ח'מאיסי, שלימדו וחינכו אותי לכבד ולאהוב את האדם, האדמה והכפר, ולכל האזרחים הערבים הפלסטינים בתקווה שיעמיקו את שייכותם ומחויבותם לפיתוח יישוביהם והמרחב הציבורי ויקדמו בקרבם את תרבות התכנון ויממשו את הצדק התכנוני עבורם וביניהם**

## اهداء

*لذكرى والدي المرحومين، نزهة ومحبي الدين خمائسي، الذين ربوني وعلّموني ان احترم وأحب الانسان والارض والقرية، ولكل المواطنين العرب الفلسطينيين، والذي اتمنى ان يعززوا انتماءهم لتطویر بلداتهم وحيزهم العام، ويطوروا ثقافته التخطيطي لديهم، ويحققوا العدل التخطيطي لهم وبيّنههم.*

המרכז היהודי-ערבי מברך על הוצאתו לאור של מחקר זה ומבקש להודות לצוות ששקד על ביצועו, ולכל המראוינים שהסכימו להשתתף בפגישות עם החוקרים ולתרום מהידע והניסיון לקידום צדק תכנוני בתכנון ופיתוח היישוב הערבי. כמו כן ברצוננו להודות לגב' שונמית קרין על עבודת העריכה, לגב' אמאל עבאס-חליליה על ניהול המחקר במרכז. תודה מיוחדת לגב' יהודית סטלמך מקרן פרידריך אברט על העידוד וההערות המועילות לקידום המחקר, ולקרן על מימונו. תקוותנו שהמחקר יאיר את הנושא החשוב של פיתוח היישוב הערבי ויניח תשתית ידע לתכנון ופיתוח המובסס על צדק והוגנות. המחקר מציע ארגו כלים לקובעי המדיניות ולחוקרי ומפתחי היישוב הערבי, בכלל זה ליישובים וחברות הדומות להן, אשר עשוי לתרום תובנות לממש המלצותיו.

פרופ' ראסם ח'מאיסי

ראש המרכז היהודי-ערבי

## תקציר

שאלות של שוויון, צדק תכנוני וצדק חלוקתי עומדות בבסיס הדיון הציבורי בישראל, בפרט בין האוכלוסייה הערבית למוסדות המדינה ולאוכלוסייה היהודית. מחקר זה פותח צוהר לבירור הצדק התכנוני במעגלים שונים; בין מוסדות המדינה ליישובים הערביים בישראל; בין הרשויות המקומיות לתושבים; ובין התושבים, בעלי הקרקעות לבין עצמם, בכלל זה עשיית צדק עם הנשים שעד היום היו מודרות מהשיח והפרקטיקה התכנונית והקניינית ביישוב הערבי.

הצדק הוא ערך אוטופי שמשותף לפרטים ולקהילות, כמו גם השאיפה להשיגו ולממשו כדי להבטיח שוויון, הוגנות ויציבות. פנים רבות לאידאל הצדק שנוגעות לצדק חברתי, צדק חלוקתי, צדק מעברי, צדק מאחה, צדק מרחבי, צדק סביבתי, צדק תכנוני ונוסיף לכך צדק יחסי. הכוונה בצדק יחסי, היא יצירת מצב שבו הצדדים המעורבים ובעלי העניין חשים מסופקים מהסדר שנקם במקום שלא היה בו צדק בעבר. מסד הידע הקיים הנוגע לצדק המרחבי והחלוקתי בתכנון, והבטחת צדק יחסי באמצעות מנגנון איחוד וחלוקה של קרקע שיצרו איזון צודק ונכון נעים בין שלושה מעגלים; המעגל התכנוני, המעגל הקנייני ומעגל המיסוי. מעגלים אלה נבחנים ברמת הפרט, ברמת היישוב הערבי ובהקרנתם על כלל הציבור. שלוש הרמות האלה חשובות להבטחת צדק תכנוני יחסי, הכולל הכרעה בנושא היקף ההפרשות של בעלי קרקע לצורכי ציבור; יצירת צדק ואיזונים בין בעלי קרקעות, גברים ונשים, התחשבות בערכים הכספיים והתועלות הציבוריות בעת תכנון מרחבי, הכולל הקניית זכות תכנון על רקע זכויות קניין. הקניית זכויות תכנון גורמת להשבחת הקרקע שבבעלות הפרטית, מה שמחייב בעלי קרקעות פרטיות לשתף ולחלוק עם הציבור את הרווחים שהם תוצאה ישירה של השבחת הקרקע. איחוד וחלוקה (reparcellation) צודקים הם

חלק מתהליך של התאמה מחדש של הקרקע (Land Re-adjustment) שהופכים אותה זמינה לפיתוח ומימוש.

מחקר זה עוסק בהעמדת תשתית תיאורטית למנגנון הצדק, בהתבסס על התיאוריה של רולס Rawls, הנחשבת מובילה בנושא זה. הדיון בתיאוריה זו נערך על ידי הצגת היבטים שונים שלה, וגם ביקורות עליה. במחקר הוגדר הצדק היחסי כביטוי של צדק חברתי, חלוקתי ותכנוני. תכנון יחסי גם הוא נושא מורכב, אך תתאפשר לו קיימות אם יופעלו מנגנוני התמרה ופיצוי הולמים. אלה מהווים מרכיב מרכזי במימוש הצדק התכנוני, בכלל זה בעת מימוש מנגנון איחוד וחלוקה, שהינו מנגנון חשוב מאוד לקידום תכנון מפורט. תכנון ופיתוח היישובים הערביים ניצבים מול אתגרים רבים. בראשם, התאמתה מחדש של הקרקע המתבקשת למימוש הפיתוח לצד הבטחה של הפרשה שוויונית של קרקע לצורכי ציבור.

המחקר התמודד עם אפיון תהליך התפתחות התכנון המתארי ביישובים הערביים על רקע צמיחת התכנון בארץ, מהתקופה המנדטורית עד היום. הוא עקב אחר התמורות בתפישות ובעשייה התכנונית דרך הצגת דוגמאות של התכנון המתארי. בד בבד עסק המחקר בהתפתחות משטר המקרקעין מהתקופה העות'מאנית דרך המנדטורית ועד הישראלית מנקודת ראות של הסדר מקרקעין ותואי של חלוקת הקרקע שמניחים את התשתית לתכנון פיסוי, ומקדמים צדק תכנוני ופיתוח המרחב היישובי הפיסוי. החיבור מתמודד באופן ביקורתי עם הבעייתיות, המורכבות והחסמים העומדים בפני תכנון ופיתוח היישוב הערבי מנקודות ראות שונות. על רקע ביקורת זו נעשה מאמץ להציע תפישה תכנונית שונה ליישוב הערבי, כזו אשר תביא למימוש יותר צדק והוגנות נוכח התמורות והמגמות שחווים היישובים הערביים, עתה ובעתיד הקרוב. כדי להביא לצדק תכנוני ומרחבי רב יותר ביישובים הערביים, מציע המחקר ארגז כלים הקשורים לשלושה ממדים של ניהול המרחב:

הממד התכנוני, הממד הניהולי הקשור למיסוי, רישום ותיחום את תחומי השיפוט של הרשויות המקומיות, והממד הקובע את המשטר הקנייני הפרטי והציבורי.

בשאלה כיצד ניתן לקדם הסדר רישום קרקעות המחייב התמודדות עם שרשרת הרישום הפורמלי של הקרקע והחזקה הלא פורמלית בה, עלו הצעות אופרטיביות הכוללות את הממד החברתי, המשפטי והמיסויי שנועדו לקצר הליכים. המחקר עמד על המתחים שהתעוררו בשל הפער בין חוקי המדינה המודרנית, לבין ההלכה הדתית לבין המנהגים בהקשר לניהול הקרקע, חלוקתה, רישומה בין בנים לבנות ותכנונה. זוהו בו האתגרים העומדים בפני תכנון היישוב הערבי לקראת התפתחותו במתכונת עירונית מודרנית של עיר ביניים. בהקשר זה המחקר הציע מסגרת מנחה לתכנון שכונות חדשות המבוסס על מודל מערכתי מודולרי, שבמרכזו תפישה חברתית, קהילתית וערכית, שהתכנון הפיסי נועד לשרת אותה. מודל ותפישה זו שונים מהפרדיגמה הקיימת לפיה ראשית מבצעים תכנון פיסי, והקהילה מתאימה עצמה לתכנון והוראותיו. המחקר בחן דרכים, כלים ומנגנונים שניתן ליישם בתכנון מרחבי, במטרה לקדם ולקיים אותו בחברה הערבית ולהשיג צדק חלוקתי, צדק בין דורי, צדק מעברי והיסטורי בין תושבי היישובים. כך הוא גם צריך לשאוף לאזן בין חדש לישן ולענות על צרכים של מגוון הקהילות ולראות בהפרשות קרקע לצורכי ציבור – דרכים, שטחים למבנה ציבור ולשטחים ציבוריים פתוחים (שצ"פים) – מנוף לפיתוח יישובי. הפרשות אלה יתרמו ליצירת מענה תכנוני מגוון מבחינת פריסה, גודל שטח ויעוד ליישובים העוברים תהליך עיור מהיר.

המחקר זיהה את הסתירה, הקונפליקט וההתנגשות בין תכנון לבין בעלות על הקרקע שקיימים כיום ביישובים הערביים, על מגוון הבעלים, צורות החלוקות, החלוקה המשנית הלא רשומה של קרקע, המחסור בקרקעות לפיתוח ביישוב הערבי, וצמיחת מעמד של מחוסרי קרקע בו. התנגשות זו התרחשה על רקע גורמים חיצוניים,

הקשורים בצמצום המרחב הקרקעי הזמין לפיתוח היישוב הערבי, וגורמים פנימיים, הקשורים בצורת החלוקה של הקרקעות ביישובים הערביים. כדי ליישב התנגשות זו, המחקר מציג דיון רחב בהיתכנות היישום של מנגנון איחוד וחלוקה כמנגנון העשוי לתרום לעשיית צדק תכנוני וחלוקתי, ובלבד שיעשה בו שימוש הוגן ונכון. באמצעות מנגנון זה אפשר יהיה לייצר שטחים לצורכי ציבור שינוהלו על ידי הרשויות המקומיות, ולערוך חלוקה מחדש של הנטל בין בעלים המשביחים את קרקעותיהם ומקבלים זכויות תכנון על זכויות הקניין שלהם. המחקר בחן את מימוש מנגנון איחוד וחלוקה בשלושה מעגלים ראשיים: שמירה וכיבוד זכויות הקניין, עריכת תכנון צודק ומקיים, והקפדה בשימוש במנגנוני התמרה ופיצוי המאפשרים מימוש של צדק תכנוני יחסי וחלוקתי, ובכלל זה הפרשות שטח והקניית זכויות תכנון. בהקשר זה נבחנה היתכנות הפעלתו של מנגנון איחוד וחלוקה משלוש זוויות התמודדות: תכנונית, שמאית ומיסויית.

המחקר הניח מסד של רעיונות העשויים לחולל שינוי מהותי ביישום מנגנון זה ולהגביר את האמון והשימוש בו. מימוש המנגנון מייצר תשתית שוויונית שקופה לכל הציבור, במיוחד של בעלי קרקע הנהנים מזכויות תכנון ונדרשים להפריש זכויות קניין לטובת כלל הציבור במרחב השכונתי והיישובי. זאת ועוד, קביעת סרגל מיסוי שוויוני במעמד רישום הקרקע, מצמצמת את הסרבול ומפחיתה את עלויות רישום המקרקעין. כשבעל החזקה דה-פקטו הופך לבעלים הרשומים כחוק, ניתן להוציא היתר בנייה, למשכן את הקרקע וגם לבצע עסקאות במקרקעין ללא לחצים חברתיים של שותפים בקרקע. כדי לממש מנגנון של איחוד וחלוקה, שיש לו השלכות ישירות על עשיית צדק חלוקתי, המחקר מציע כלים לצמצם את הבערות הפושה בציבור בעניין התכנון על ידי יידוע ושיתוף הציבור, והגברת המודעות שלו בהליכי התכנון, הפיתוח, רישום המקרקעין וגם ביצוע ואחזקה ברמה של ועד שכונה, רשויות מקומיות ומוסדות התכנון.



המחקר נקט בגישה לפיה המלצותיו לא יוצגו רק בסוף החיבור, אלא בגוף הפרקים לאחר ניתוח והצגה ביקורתיים. בהיותו מחקר מדיניות שנועד להשיג יעדים אופרטיביים המייצרים תשתית ידע לקידום צדק תכנוני, והואיל וצוות המחקר מורכב מאנשי מקצוע בתחומי תכנון, שמאות ומיסוי, הוחלט על הצגת המלצות נושאיות. הפרק האחרון מציג סיכום והמלצות מדיניות וכלים אשר עשויים למתן את השונות והפערים בין נשים לגברים על ידי הבלטת זכויות הקניין של הנשים כירשות קרקע עת שהן מקבלות זכויות תכנון שוויוניות על החלק היחסי של הקרקע שבבעלותן, או שיש להן זכות לרשת על פי חוק והלכות דתיות. הבלטה והכרה זו מעניקות כוח לנשים לעמוד על זכויותיהן. יישום מנגנון של איחוד וחלוקה כולל טבלאות איזון בעניין של שטח או התמרה כספית, מכהה עד מאיין את ההבדלים בין בעלי קרקע לבעלי כוח שמתיימרים לזכות בזכויות תכנון יתרות וגם לשלוט בקרקע, ולדחוף הפרשות לצורכי ציבור, בכלל זה מיקום דרכים על שטחי השכנים.

המחקר מורכב משמונה פרקים; הפרק הראשון מציג תשתית תיאורטית למונח צדק, שנבחן מהיבטים שונים, תוך ניסיון להציע חידוש מושגי וגם תוכני. הפרק השני מציג את מערך המחקר. השלישי מפרט את שלבי התפתחות תכניות המתאר ביישובים הערביים על התמורות שעברו עד לשלב הנוכחי. זוהי התשתית לקידום צדק תכנוני ושימוש במנגנון איחוד וחלוקה. הפרק הרביעי עוסק בהצגה מסכמת של התפתחות משטר המקרקעין ביישוב הערבי, והשפעתו על התכנון. בפרק זה אותר ארגז כלים כדי להתמודד עם קידום התכנון ביישובים הערביים, ועם החיבור בין מדיניות התכנון לניהול המרחב באמצעות תיקון, גם של תחומי שיפוט, להסדרת הסוגיה הקרקעית. הפרק החמישי עומד על ייחודיות התכנון ביישוב הערבי במטרה לעשות צדק מתקן באמצעות מסגרת של מודל מנחה המבטא תשתית ערכית. יש להוביל לתכנון צודק של שכונות חדשות ביישובים הערביים המתחשב במרכיבים הקהילתיים, החברתיים והקנייניים.

הפרק הששי עוסק בהבנה תיאורטית ופרקטית רחבה של מנגנון איחוד וחלוקה, דרכי יישומו וכיצד מתבצעות שמאויות שעושות צדק בהתמרה ובפיצוי. הפרק השביעי התמקד בהיבטים של מיסוי כתוצאה של מימוש מנגנון איחוד וחלוקה. הפרק השמיני המסכם מציג תובנות, לקחים והמלצות מדיניות.

מחקר זה הינו חלוץ בתחום ובגישה שלו. מחקרים שונים עסקו בסוגיית איחוד וחלוקה מההיבט המשפטי הקנייני. מחקרים אלה גם שמו דגש על המתרחש ביישובים היהודיים. מחקר זה מחדש הן ברמה התיאורטית והיישומית בכך שהוא עוסק בסוגיית מימוש הצדק היחסי באמצעות מנגנון ההתמרה, ומשלב בין המרכיב התכנוני, לקנייני, להשבחה ולמיסוי ביישובים הערביים. כמו כן, המחקר מציג ארגז כלים של אמצעי מדיניות כדי לקדם את התכנון והפיתוח של היישוב הערבי ולהשיג יותר צדק חלוקתי איתו ובתוכו.

כדי לממש את ארגז הכלים וההמלצות המוצעות לעשיית צדק תכנוני, שהינו חלק מצדק חלוקתי וחברתי, דרושה היערכות של הרשויות המקומיות, מוסדות התכנון, המיסוי ורישום המקרקעין. בפני תכנון ופיתוח היישובים הערביים ניצב כיום אתגר רציני בעקבות קידום ואישור תכניות מתאר כוללניות. על אף חשיבותן, אין די באישור תכניות אלה כדי לפתור את בעיית הוצאת היתרי הבנייה ולקדם את פיתוח היישוב הערבי. לכן מוצע לפעול מיד ובמקביל לקדם תכנון מפורט המבוסס על מימוש מנגנון איחוד וחלוקה הוגן ורגיש, תרבותית וחברתית, ומתחשב בקונטקסט ובייחודיות של היישוב הערבי. יש להקים צוות או ועדה בין-משרדית, בשיתוף נציגות ערבית, שיתמודד עם הצעות רפורמה בשמאות, במיסוי הקרקע ובקידום רישום הקרקעות במקביל ולאחר מימוש מנגנון איחוד וחלוקה. ארוכה עוד הדרך להשגת צדק תכנוני, אך מחקר זה עשוי לפתוח דיון ציבורי בנושא לקראת תכנון ופיתוח מקיים ואיתן של היישוב הערבי בשני העשורים הבאים.

## תוכן עניינים

### עמוד

13	רשימת איורים ולוחות
16	מבוא
<b>26</b>	<b>1.0 מסגרת עיונית</b>
27	1.1 מושג הצדק בדתות, המעצבות תודעה ומנהגים
28	1.2 צדק בראיה של הוגי דעות
34	1.3 סוגי צדק שכיחים
36	1.4 צדק: הערך, התהליך, התוצר
38	1.5 צדק וניוד בין מרחב האפשרויות
41	1.6 צדק אבסולוטי ויחסי
42	1.7 צדק תכנוני
45	1.8 מדינה דמוקרטית, צדק תכנוני
47	1.9 צדק, קיימות והקשר ביניהם
50	1.10 ההתמרה והפיצוי להשגת צדק תכנוני
52	1.11 קונפליקטים סביב השגת צדק תכנוני
54	1.12 בין תכנון לקניין ומיסוי
57	1.13 צדק וסוגיית הקרקע בחברה הערבית
61	1.14 צדק ותכנון בחברה הערבית
63	1.15 צדק תכנוני ומגדר
65	1.16 שימוש במנגנון איחוד וחלוקה להשגת צדק תכנוני
<b>68</b>	<b>2.0 מערך המחקר</b>
69	2.1 הרציונל של המחקר
70	2.2 מתודולוגיית המחקר והמדגם
71	2.3 צוות המחקר
<b>72</b>	<b>3.0 התפתחות התכנון המרחבי</b>
	<b>ביישובים הערביים</b>
72	3.1 ראשית התכנון ביישובים ערביים
75	3.2 שלבי התפתחות התכניות ביישובים הערביים
<b>96</b>	<b>4.0 בעייתיות ומורכבות התכנון</b>
	<b>ביישובים הערביים ומשמעותם לצדק תכנוני</b>
97	4.1 משטר המקרקעין ביישובים הערביים
103	4.2 צמצום שטח הקרקע של רשויות ערביות ומשמעותו לאי הצדק
110	4.3 השלכות של הבעלות על הקרקע על המורכבות התכנונית
111	4.3.1 הבעיות הניצבות בפני תכנון היישוב
112	4.3.2 עיקרי הבעיות הקיימות בתכנון הפיסי

114	4.3.3 הגורמים העיקריים המשפיעים על מימוש הקרע בקרב האוכלוסייה הערבית
120	4.3.4 הגדלת הפוטנציאל הקרקעי- פתרונות וכלים מוצעים
129	4.3.5 חוסר הכרה בייחודיות מוביל לאי צדק תכנוני
133	<b>5.0 תכנון במתכונת הכפרית לעומת מתכונת עירונית למחצה</b>
133	5.1 התגבשות התבנית של הרקמה היישובית
138	5.2 מסגרת מודל מנחה לעשיית צדק תכנוני בתכנון שכונה
140	5.3 ערכים של תכנון, ייצור וארגון מרחבי של שכונה חדשה
146	5.4 סוגיות לדיון בתכנון שכונות חדשות
150	<b>6.0 איחוד וחלוקה, מנגנון להובלת צדק תכנוני</b>
151	6.1 הרציונל של מנגנון איחוד וחלוקה
154	6.2 איחוד וחלוקה בפרספקטיבה כללית
157	6.3 איתור שטחי ציבור באמצעות איחוד וחלוקה
161	6.4 הזיקה בין מנגנון איחוד וחלוקה לבין דיני הפקעה
165	6.5 בעלי עניין המעורבים בהשלמת משימת איחוד וחלוקה
167	6.6 המניע לממש איחוד וחלוקה
170	6.7 מורכבות ההתנגדות לתכנית איחוד וחלוקה
178	6.8 קידום אישור תצ"ר עם הסדרת קניין כבר בשלב ההפקדה
179	6.9 תפקיד שמאי בתהליך איחוד וחלוקה, בין הרצוי למצוי
183	6.10 הקצאת מגרשי תמורה במושאע
185	6.11 סוגיית הירושה לפי שיוך מגדרי והשלכותיה על איחוד וחלוקה
187	6.12 הפרשות לצורכי ציבור בתכנית איחוד וחלוקה : בין הפקעה להשבחה
193	6.13 הכללת חלק מחלקה בתכנית איחוד וחלוקה
194	6.14 שמאות מוטת חברה
199	6.15 עמדות כלפי איחוד וחלוקה
205	<b>7.0 מיסוי צודק על תוצרי איחוד וחלוקה</b>
206	7.1 רציונל המיסוי ביצירת צדק בכלל, ובעת מימוש איחוד וחלוקה בפרט
208	7.2 ריבוי בעלים כמתכון לסכסוכים בתשלומי מס
210	7.3 חסמים בביצוע תכנית איחוד וחלוקה
211	7.4 סוגים של תכניות איחוד וחלוקה

	והקשר למיסוי
212	7.5 מיסוי פעולת איחוד וחלוקה
216	7.6 המחשה של איחוד וחלוקה
226	7.7 בין מס שבח להיטל השבחה
<b>237</b>	<b>8.0 סיכום והמלצות</b>
253	ביבליוגרפיה
263	תקציר המחקר בערבית
271	תקציר המחקר באנגלית

## רשימת איורים ולוחות

עמוד	מספר ותיאור האיור/ לוח
49	<b>איור 1-</b> המקשר והמחבר בין מרכיבי הצדק (חברתי, חלוקתי, הליכי, מבני ופרטני) לבין צדק תכנוני לקראת מימוש קיימות וחוסן חברתי ומרחבי
53	<b>איור 2-</b> משולש התכנון הצודק והמקיים
55	<b>איור 3-</b> הקשרים בין תכנון, לקניין למיסוי לקראת מימוש צדק תכנוני וחברתי
77	<b>איור 4-</b> תכנית מתאר גלילית מנדטורית של מחוז הגליל RP/50/42
79	<b>איור 5-</b> תכנית מתאר מקומית תיחום בנייה ג/429 של כפר כנא שאושרה בשנת 1961
81	<b>איור 6-</b> תכנית מתאר מקומית כפר כנא מס' ג/ 1231 שאושרה בשנת 1979
84	<b>איור 7-</b> תכנית מתאר כפר כנא ג/ 8588 שאושרה בשנת 1999
86	<b>איור 8-</b> תכנית אב של כפר כנא, 2003
87	<b>איור 9-</b> תכנית מתאר כוללנית של כפר כנא, בהכנה 2017.
88	<b>איור 10-</b> תכנית מתאר כללית אכסאל מס' ג/ 16578
89	<b>איור 11-</b> דוגמה למימוש תכנון מפורט ממוגרש בין כפר כנא למשהד.
92	<b>איור 12-</b> מצב קידום תכניות המתאר ביישובים הערביים על פי מנהל התכנון בשנת 2016
100	<b>איור 13 -</b> שלבים עיקריים בתהליך ביצוע הסדר המקרקעין, מעבר ממשטר אגררי מסורתי שבו הרבה קרקע מושאע, למשטר מודרני לפיו לכל חלקה יש "תעודת זהות מוגדרת"

102	<b>איור 14-</b> מפת מסגרת אדמות הכפר של כפר כנא לאחר ההסדר המציגה את מודל חלוקת הקרקע לפי גושים וחלקות.
109	<b>איור 15-</b> התפלגות תחומי השיפוט וחלוקת המרחב בין רשויות מקומיות לפי גבולות תחומי שיפוט.
134	<b>איור 16-</b> מעיין המים ומקום השקיית בעלי החיים, חתנים ליד המעיין, מרחב בוסתני רימונים, מבני הדת, ותפזורת הבנייה על המדרון שעיצב את חזות היישוב כפר כנא
143	<b>איור 17-</b> תרגום הערכים והתכונות המובילים לפיתוח פיסי של שכונות על בסיס צדק תכנוני
144	<b>איור 18 -</b> מערך המרכיבים של מסגרת המודל התכנוני המתרגם את הערכים והתכונות למערכת פיסית המתחשבת בריבוד חברתי הקהילתי, ההרכב ההיררכי של השכונה וספקטרום של סוגי המרחבים הנעים בין הציבורי לפרטי
153	<b>איור 19-</b> למעלה תכנית מקומית ללא איחוד וחלוקה בשכונת דיר אלעמוד ולמנטאר בירושלים המזרחית. למטה תכנית הכוללת איחוד וחלוקה ביוזמת התושבים בכדי להסדיר את הבעלות וההפרשות לצורכי ציבור. התכנית בתהליך אישור
166	<b>איור 20-</b> בעלי עניין המעורבים בתהליך ביצוע מנגנון איחוד וחלוקה
174	<b>איור 21-</b> תרשים זרימה של שלבים ראשיים בהליך הכנת תכנית איחוד וחלוקה עד לרישום תצ"ר
175	<b>איור 22-</b> תמונות לדוגמה: לפני ואחרי תכנון תוך שימוש במנגנון איחוד וחלוקה
219	<b>איור 23-</b> תכנית איחוד וחלוקה בעראבה
222	<b>איור 24-</b> ביצוע תכנית איחוד וחלוקה בדייר חנא

246	<p><b>לוח 1</b> -פרסום משלב בין זכויות תכנון להפקדה לבין הקניית זכויות קניין מוחזקות על בסיס מימוש תכנון המשלב מנגנון איחוד וחלוקה בתוך תכנית מפורטת מופקדת, לקראת עשיית צדק בין בעלים וקיצור הליכים וזירוז הוצאת היתרי בנייה על קרקע מתוכננת</p>
-----	---



## מבוא

הפרדיגמה התכנונית השלטת בישראל עדיין ריכוזית למרות רפורמת הביזור המתחוללת כיום בהצלחה מוגבלת ודיפרנציאלית (אלימלך-מלכא, 2016). פרדיגמה זו מתמקדת בממדים הפיסיים, ופחות בממד הקנייני. הנחת העבודה שלה, שאומצה לאחר שלטון המנדט הבריטי על הארץ, הינה שהתכנון הוא אינטרס ציבורי שעדיף וגובר על האינטרס הפרטי ובכלל זה הקנייני (Davoudi and Strange, 2008; McKay and Murray, 2017). התכנון באותם ימים נערך בצל ממשל צבאי וקולוניאלי בריטי, שהדגיש בעיקר את ממדי הביטחון והבטחת הסדר הציבורי (Khamaisi, 1997). פרדיגמה תכנונית זו פותחה בהקשר של חברה עירונית, לפיה האינטרס הציבורי חשוב מן האינטרס הפרטי שאמור להשתלב בו, והוא מיוצג על ידי הממשלה, השלטת במשטר ריכוזי ומנחיתה את הוראותיה על הדרגים מתחתיה: דרג ביניים מחוזי/אזורי ודרג מקומי עירוני/כפרי. פרדיגמה זו התפתחה לאחר המהפכה התעשייתית, שחוללה ותרמה רבות למהפכה העירונית (לו יון, 2014). מהפכות אלה הצמיחו תהליך מערבי מודרני של תכנון ריכוזי, שמהותו התערבות יזומה של הציבור/הממשלה/העירייה בקביעת סוג, אופי והיקף הפיתוח המותר על הקרקע. עיצוב המרחב מופקד בידי מתכננים פיסיים במטרה ליעל את שימושי הקרקע ולשמור על האינטרסים הציבוריים שמוסדות המדינה או העירייה מופקדים עליהם. בתהליך, הם כופים על בעלי הקרקעות לקבל את הקביעות התכנוניות מלמעלה, תוך התערבות ברגל גסה בקניין הפרטי.

על בסיס פרדיגמה זו, פותחה דוקטרינה תכנונית פיסית בעיקרה ונוצרו מודלים תכנוניים שקבלו ביטוי בדגמים ודוגמאות של תכנויות מתאר מפורטות לערים ולכפרים בארץ. מצד אחד הם אפשרו פיתוח על ידי הקניית זכויות תכנון המוענקות בהתאם לתכנויות פורמליות ומאושרות על ידי מוסדות תכנון פורמליים. מנגד, הם הטילו הגבלות על הפיתוח מבחינת פריסה, היקף, אופי וסוג הפיתוח המותר. כאן

בדיוק שורש הפגיעה הדיפרנציאלית ביישובים שונים וגם בין בעלי קרקעות ביישוב שגרמה לאי צדק ברור בין יישובים על בסיס שיוך אותנו-לאומי, ובין בעלי קרקעות פרטיים אל מול המדינה שהיא בעלת הקרקע הראשית בישראל. על רקע מצב זה נשאלת שאלה מהותית, ואף אתית: האם ההתערבות התכנונית צודקת ודמוקרטית, ומה טיבו של צדק זה בפרוצדורה ובעשייה התכנונית?

הפרדיגמה התכנונית הקנתה זכויות תכנון על זכויות קניין קרקעי שהוענקו תחת משטר המקרקעין העות'מאני, אשר הקנה זכויות רישום של קרקע למחזיקים בה. לאחריו הכתיב המנדט הבריטי פרדיגמה קולוניאלית של רישום והסדרה של מקרקעין, אשר שולבה במשטר המקרקעין העות'מאני ולהם הוסיפו ותיקנו כהנה וכהנה על ידי פקודות רישום והסדרה של קרקעות (גביש, 1990; ; זנדברג, 2007). רישום והסדרת הקרקע יצרו מפת זכויות מקרקעין וקבעו גבולות של חלקות קרקע ורישומן על שם בעלים מחזיקים. חזקות אלה לא היו שוויוניות ולא בהכרח עשו צדק חלוקתי בין פרטים, חמולות, קהילות או יישובים (ח'מאיסי, 1995).

רישום הבעלות ביטא את הסדר והריבוד החברתי והמרחבי ואת יחסי הכוחות בחברה (ח'מאיסי, 2007). סדר זה אינו קבוע אלא דינמי ומשתנה בהתאם למחזור הבין-דורי - מהורים לבניהם או נכדיהם היורשים, בין מוכרים לקונים, ובהתאם להיקף ביצוע עסקאות במקרקעין בשוק חופשי. במקרים אחרים השתמשה המדינה בסמכותה והפקיעה קרקע או כפתה רכישה של קרקעות של פרטים כדי לשרת את מטרותיה, שלא אחת סותרות את מטרות וצורכי הפרט. כך נוצרה מפת הבעלות על הקרקע המהווה בסיס להקניית זכויות תכנון. שילוב בין הקניית זכויות תכנון לבין זכויות קניין קיימות או מועברות עלול ליצור אי צדק חלוקתי, שגובר נוכח הצורך בהפרשות לצורכי ציבור המשרתות את הקהילה כולה במרחב הציבורי לדרכים, למבני ציבור, לשצ"פים ועוד.

רבים הם החסמים הניצבים בפני עשיית צדק תכנוני, המשולב והמתחשב בצדק החלוקתי התכנוני בחברות אגרריות מסורתיות, כמו בחברה הערבית בישראל. משטר המקרקעין בה עדיין שמרני, והיא אינה שותפה פעילה ושוויונית ביצור והנדסת המרחב התכנוני והקנייני שבו היא חיה, בהתחשב במאפייניה ובמגבלותיה. גירעון או שותפות מוגבלת זו, יצרו מציאות שבה אין התאמה בין התכנון המרחבי המוכתב מלמעלה לבין זכויות קניין המוסדרות מלמטה. כאמור, התכנון, שנועד להבטיח אינטרסים ציבוריים, נתקל בקשיים בגלל זכויות קניין קרקעיות, במיוחד נוכח הצורך בהפרשות קרקע לצורכי ציבור. מציאות זו פוגעת בציבור בכלל ופוגעת באופן לא צודק ולא שוויוני בעלי הקרקעות. ההשבחה שמקבלים בעלי קרקעות על בסיס תכנון הנערך על ידי מוסדות התכנון בהתאם לפרדיגמה תכנונית פיסית במהותה, מחייבת פיתוח מנגנונים תכנוניים וקנייניים שיאפשרו הסדרים ופתרונות צודקים יותר בין בעלי קרקעות, בעלי חזקה או יורשים. מחקר זה בא להתמודד עם מנגנונים אלה ולחדש בהם.

התכנון המרחבי הוא כלי מרכזי בגיבוש ובמימוש מדיניות ציבורית שתכליתה להנדס את המרחב, לכוון פיתוח, לתקן עיוותים ולעשות צדק חלוקתי בין בעלי עניין שונים, בין שאלה הם יישובים, ובין שהם בעלים, נשים או גברים. באמצעות התכנון אפשר להקצות, לחלק ולפזר משאבים ברמת המדינה, האזור, היישוב וחלקת הקרקע. תכנון שנכפה על הקהילה מלמעלה עשוי להנציח פערים בין קבוצות של אוכלוסיות ואף בין משפחות ופרטים. בדרך כלל הוא אינו מתחשב בהסדרים הקיימים בקהילה ובין הבעלים, וכפועל יוצא מכך מחדד מתחים או פוגע קשות בחלק מבעלי הקרקע, במיוחד במי שאינם נגישים לעמדות כוח ומוקדי קבלת החלטות. למותר לציין כי התכנון המרחבי הסטטוטורי אינו רק בעל תוצרים ומשמעויות פיסיות, אלא גם חברתיות, כלכליות, סביבתיות וקהילתיות.

תהליך הסדרת הבעלות על הקרקע צריך להתחשב בסדר ובריבוד החברתי והמעמדי הקיימים בתוך היישוב. ריבוד זה גרם לשונות בחלוקת הבעלות על הקרקע בין קהלים שונים; מקצת מהתושבים הם בעלים של מספר רב של קרקעות ולמקצתם יש מעט קרקע בבעלות ובחזקה. פיזור הבעלות על הקרקע אינו מתחשב ואינו שוויוני במרחב היישובי. חלוקת הקרקעות בעידן האגררי המסורתי יצרה חלקות קרקע שאינן מאפשרות תכנון מודרני וניצול יעיל או מימוש זכויות תכנון פרטיות וציבוריות. אחד המנגנונים לתיקון ההתפתחות האורגנית של חלוקת הקרקעות במצבה כיום, הוא איחוד וחלוקה מחדש, ובשמו הלועזי רה-פרצלציה, כאשר מעניקים זכויות תכנון על זכויות הקניין. הענקת זכויות תכנון מתבצעת על ידי הכנה ואישור תכניות מתאר ומפורטות. תכניות אלה מייצרות לפעמים עיוות בין בעלי קרקעות ומתעלמות ממנהגים הרווחים באוכלוסייה. חלק מתכניות אלה מניח מימוש והפעלה של מנגנון איחוד וחלוקה אשר מהותו הינו מנגנון תכנוני וקנייני. מנגנון זה נועד לשנות את צורת החלקות ולהפוך אותן למגרשים המאפשרים פיתוח עירוני וליצור חלוקה שיוויונית בנטל של הפרשות הקרקע למבני ציבור וש"פים בין בעלים שונים. לא מעט מהציבור הערבי, במיוחד בעלי קרקעות, טוען שמנגנון זה אינו עולה בקנה אחד עם התרבות והמנטליות של האוכלוסייה הערבית המסורתית, ולכן נוצרים חסמים בפני מימוש.

למרות ההתנגדות והערעורים על מימוש המנגנון הזה על ידי בעלי קרקעות, מקצת מהוועדות המקומיות לתכנון ובנייה החלו ליישמו בחלק מהיישובים הערביים. לפי שעה המנגנון עדיין לא ייושם במלואו, בשל אותה טענה בדבר אי הלימה לתרבות הערבית וליחסי הכוחות ביישוב. כיום, לרוב היישובים הערביים ישנן תכניות מתאר כוללניות, ישנות וחדשות, שאינן בהכרח מאפשרות הוצאת היתרי בנייה ופיתוח. תכניות אלה קובעות את חלוקת היישוב למתחמי תכנון מפורט. הכנת תכניות מפורטות וביצוען מותנה במימוש מנגנון איחוד וחלוקה. חלק לא מבוטל מבעלי הקרקעות עדיין מתנגד

ליישומו, אם מחוסר ידיעה, ואם מחשש מפני אובדן הקרקע לטובת הציבור ותיקון עיוותים ויצירת צדק תכנוני וחלוקתי יחסי בין בעלי קרקעות, שלא בהכרח ייטיב עמם. בעקבות כך נוצר מתח בין ההנחיות התכנוניות מלמעלה לבין רשויות מקומיות שמבקשות להניח תשתית של מרחבים ציבוריים, ובין בעלי קרקעות פרטיים שונים, החפצים בפיתוח קרקעותיהם והשבחתם אך מתבקשים להפריש את חלקן לצורכי ציבור. חלק מהבעלים, ובמיוחד החזקים בהם, בעלי הנגישות למוקדי קבלת החלטות, מתנגדים לתכנון מתארי ומפורט המבוסס על איחוד וחלוקה. בעלי מגרשים קטנים חוששים מאבדן חלק מהקרקע שבבעלותם, וכי בשארית הקרקע שתישאר בידם אחרי הפרשה יקשה עליהם להוציא היתר בנייה עקב שיטת הבנייה העצמית הנהוגה עדיין ברוב היישובים הערביים.

מטרת המחקר הינה לאפיין את התמורות והמגמות המתרחשות בתכנון, בניהול ובחלוקת הקרקע בשטח. אלו המחייבות את קיומו ומימושו של מנגנון איחוד וחלוקה העשוי לעשות צדק חלוקתי ומעברי בין בעלי קרקעות פרטיים לבין בעלות המדינה, ובין המגוון הגדול של בעלים פרטיים, ובכך לאפשר חלוקה והשתתפות הוגנות בין בעלי הקרקעות השונים "בנטל" הציבורי. הקרקעות אשר נתקבעו בתקופה המסורתית החקלאית מחייבות היום פיתוח עירוני מודרני, והפרשות לצורכי ציבור כנגזרת של השבחתן, ולאחר אישור תכנון מתארי בהן. המחקר מתמודד עם הרציונל והדרכים ליישום מנגנונים לתיקון עיוותים, כמו אלה שנגרמים בעטייה של הפקעת הקרקע מידיים פרטיות, וחלוקת הקרקע בירושה בין גברים לנשים.

המחקר מעלה את השאלות הבאות ומנסה להשיב עליהן:

1. לזהות את אי הצדק בחלוקת משאבי התכנון והקרקע ליישובים הערביים, לעמוד על גורמיו, ועל התמורות שחלו בתכנון היישובי הערבי, ולברר אם אלה תרמו לצמצום הפערים והניחו תשתית למימוש צדק תכנוני.

2. להציג את החסמים הקיימים בפני עשיית צדק תכנוני המשלב צדק קנייני, מרחבי ובין-דורי, תוך מתן תשומת לב לאופן שבו ניתן לעשות צדק ואיזון יחסי בין הצרכים הציבוריים לבין השבחת הקרקעות הפרטיות.
3. לבחון את יישומו של מנגנון איחוד וחלוקה ככלי לעשיית צדק חלוקתי יחסי ויצירת מרחב ציבורי ראוי ואיכותי ביישובים הערביים שישרתו את כלל הציבור.
4. בחינת פיזור הנטל/ההשבחה והתועלות בין בעלי קרקע לבין מחוסרי קרקע ביישובים, באמצעות תכנון מרחבי הצומח מלמטה ומתחשב בצורכי האוכלוסייה.
5. בחינת שימוש בקרקע מדינה ככלי למיתון מתחים ותכנון מקיים ומפתח מרחב ציבורי ביישובים כפריים העוברים תהליך עיור וצומחים בכיוון של ערי ביניים.
6. העמדת כלים תכנוניים, המאפשרים פיתוח יישובי עבור מגוון אוכלוסיית היישובים (בעלי קרקע ומחוסרי קרקע; נשים וגברים; מבוגרים וצעירים).
7. הצגת מודל מודולרי של תכנון המשולב עם בעלות על קרקע החוסך בעלויות, ומגדיל תועלות, החל מתכנון כוללני וכלה במגרוש והוצאת היתרי בנייה/הפרשות שטחים לצורכי ציבור.
8. גיבוש אמצעי מדיניות המקדמים את תכנונם ופיתוחם של היישובים הערביים המשלבים באופן מערכתי בין מרכיבי תכנון, לקניין למיסוי מקרקעין. אמצעים אלו אמורים להיענות לתמורות המתחוללות ביישובים הערביים תוך התחשבות בנדל"ון של קרקעות לצד ירושה בין-דורית שאינה מוסדרת פורמלית, ובכך מקימה חסם מבני ותרבותי בגלל הבדלים בין חוקים, למנהגים לא פורמליים וחוקי הלכה המיושמים באופן חלקי ומייצרים אי צדק מגדרי בין יורשים.

תרומתו התיאורטית של המחקר היא בהתמודדותו עם סוגיות תכנון המוכתב מלמעלה, בחברה כפרית מתעיירת, ששורר בה מתח רב שנסוב סביב משאב הקרקע. התכנון הבעייתי, שגורם לאי הצדק התכנוני אינו תורם לפיתוח מושכל ומאפשר קיימות של היישוב הערבי. המחקר חושף את טיב הקשר בין מדיניות המקרקעין, למדיניות התכנון ולמדיניות המיסוי, במציאות של מעבר מחברה אגררית, לעירונית, ומעבר מיחס ערכי נורמטיבי לקרקע, ליחס כלכלי כתוצאה של הקניית זכויות תכנון מכוונות פיתוח. המחקר דן בדרך בה מתבצעת דמוקרטיזציה בתהליך התכנון, שהיא תוצאה של ביזור מערכת התכנון ויישום הרפורמה בה. תרומתו היישומית של המחקר תוצג על ידי הנחיות וארגז כלים שיפרטו כיצד לממש את מנגנון איחוד וחלוקה, במטרה לתקן עיוותים בין בעלים פרטיים לבין עצמם ובין בעלי קרקע פרטיים לבין המדינה. כל אלה נועדו לקדם את תהליך התכנון של היישוב ואת הסדרת הקרקעות בו, כדי להבטיח קיום של מרחב ציבורי ראוי המספק את המחסור ביישובים הערביים. כך יוצר מענה לביקושים החדשים, לדרישות ולצרכים של האוכלוסייה ותתאפשר הוצאת היתרי בנייה והפרשות לצורכי ציבור, ובמקביל תהיינה השבחות שוויוניות וצודקות יחסית. תהיה בכך תרומה לצמצום תופעת הבנייה ללא היתר והקנסות והעונשים הכבדים הנלווים לה, עונשים שמשיתים את המשפט עד כדי איום בהריסה או הריסת בפועל של מבנים אלה.

התוצר התכנוני היישומי יגבש חבילת המלצות אשר ישמשו את צוותי התכנון, הרשויות המקומיות, הוועדות המקומיות, רשויות מס הרכוש ורשויות רישום המקרקעין – הטאבו. אלה ישמשו גם את מנגנון איחוד וחלוקה ככלי לעשיית צדק חלוקתי יחסי בין בעלי קרקע והציבור כולו "הצורך" את היישוב. לטענת מחקר זה, מנגנון איחוד וחלוקה מותאם לקונטקסט התרבותי, יאפשר איזון בין יצור מרחב ציבורי ראוי (מבני ציבור בגודל ובמיקום מתאים, מערכת דרכים היררכית מנגישה) לבין הקניית זכויות בנייה לבעלי קרקעות

המאפשרים את פיתוח יישוביהם וסביבתם, וקיצור הליכי רישום והסדרה קניינית. זאת ועוד, תכנון על בסיס מימוש מנגנון איחוד וחלוקה יתרום ליצירת תכנון מתחשב וידידותי לקבוצות אוכלוסייה מוחלשות כמו נשים, ילדים, ומבוגרים.

תעוד הטרנספורמציה המתחוללת ביישובים הערביים ויצירת המרחב הסביבתי, הפיסי, החברתי והכלכלי בהם, שאתם התכנון המתארי והמפורט מתמודד הוא חלק מתרומתו של מחקר זה. כמו כן, ממצאיו עשויים לתרום ולהתמודד עם הטענה בדבר ייחודיות התכנון והפיתוח של היישוב הערבי, לפיה מימוש מנגנון איחוד וחלוקה אינו מותאם תרבותית ומנטלית לתרבות הערבית הכפרית (טענת המחקר היא כי הנחה זו אינה מדויקת). מחקר זה הינו חלוץ בתחומו ובגישתו. מחקרים שונים עסקו בסוגיית איחוד וחלוקה מההיבט המשפטי הקנייני. מחקרים אלה הדגישו את המתרחש ביישובים היהודיים. מחקר זה מחדש הן ברמה התיאורטית והיישומית בכך שהוא עוסק בסוגיית מימוש הצדק היחסי באמצעות מנגנון ההתמרה, ומשלב בין המרכיב התכנוני, לקנייני, להשבחה ולמיסוי, ומנגד המחקר עוסק בעיקר במתרחש ביישובים הערבים. כמו כן, המחקר מציג ארגז כלים של אמצעי מדיניות בכדי לקדם את התכנון והפיתוח של היישוב הערבי ולהשיג יותר צדק חלוקתי איתו ובתוכו. מימוש תוצאות והמלצות המחקר, עשוי להסיר חסמים העומדים בפני תכנון מרחבי ראוי ליישוב הערבי, ולהביא לפתרון, או למצער למיתון המתחים בין בעלי קרקע על ידי השתתפות שוויונית בהקצאת קרקע לצורכי ציבור מחד, והקניית זכויות תכנון ופיתוח מאידך.

למחקר שותפים צוות מקצועי בראשות מתכנן ערים, ועוזרי מחקר בעלי מקצוע העוסקים במימוש תכנון (מתכנן ערים ושמאי, דוקטורנט ומומחה בנושא מיסוי מקרקעין, אדריכלית, אשת חינוך ודוקטורנטית בתחום התכנון, ומומחה במנהל ציבורי). צוות מחקר רב-תחומי ערבי זה, מכיר ומעורב בתכנון, בשמאות ובמיסוי תכנוני



ביישובים הערביים. הידע הרב שצבר מקבל ביטוי באיסוף המידע ובניתוח המוצגים בחיבור זה. המתודולוגיה שהמחקר התבסס עליה הינה איכותנית, והיא כללה סיכום ספרות בנושא תכנון בכלל ותכנון ביישובים הערביים, ראיונות מובנים פתוחים עם שלושים וחמישה בעלי מקצוע ונציגי ציבור (ראשי רשויות, מהנדסי רשויות מקומיות, נציגי משרדי ממשלה העוסקים בקידום הרפורמה של התכנון, ראשי ומהנדסי ועדות מקומיות, אנשי אקדמיה, מתכננים ביישובים הערביים, שמאי מקרקעין). הראיונות התמקדו בהערכת מצב התכנון, בזיהוי חסמים ובאיתור פתרונות כיצד להגביר את הצדק התכנוני ביישובים הערביים, בין השאר באמצעות יישומו של מנגנון איחוד וחלוקה. הואיל וחברי צוות המחקר עוסקים בתכנון היישוב הערבי, אלמנט "החוקר כשחקן" מטיב להשתקף בניתוח ובהצגת ממצאי המחקר. כמו כן נסקרו תכניות מתאר מקומיות, לרבות תכניות איחוד וחלוקה שבצורתן, וגם כאלה שהכנתן הסתיימה. למרות המגבלות המתודולוגיות והצגתם של ממצאי המחקר לא באופן מובנה, ניתנה העדפה להצגה הנרטיבית כדי לפשט את הממצאים ולהציג את התוצאות בצורה פחות יבשה.

המחקר מורכב משמונה פרקים, ואלה הם: בפרק הראשון הונחה תשתית תיאורטית למושג הצדק בהיבטים שונים. בפרק השני הוצג מערך המחקר. הפרק השלישי מאפיין את שלבי התפתחות תכניות המתאר ביישובים הערביים על התמורות שחוו עד לשלב הנוכחי, המהווים תשתית לקידום צדק תכנוני ושימוש במנגנון איחוד וחלוקה. הפרק הרביעי עסק בהרחבה בהתפתחות משטר המקרקעין ביישוב הערבי, ובהשפעתו על התכנון. כדי להתמודד עם קידום התכנון ביישובים הערביים הורכב ארגון כלים שמתמודד עם החיבור בין מדיניות התכנון לניהול המרחב באמצעות תחומי שיפוט להסדרת הסוגיה הקרקעית. הפרק החמישי מנסה לעמוד על הייחודיות בתכנון היישוב הערבי כדי לעשות צדק מתקן באמצעות הצעת מסגרת למודל מנחה תכנון צודק של שכונות חדשות ביישובים הערביים. תכנון

צודק מתחשב במרכיבים קהילתיים, חברתיים וקניינים. הפרק השישי דן בהבנה רחבה של מנגנון איחוד וחלוקה, דרכי יישומו וכיצד מתבצעות שמאוויות שעושות צדק בהתמרה ובפיצוי. הפרק השביעי מתמקד בהיבטים של המיסוי המלווה את או הנו תוצאה של יישום מנגנון איחוד וחלוקה. הפרק השמיני מציג תובנות, לקחים המלצות מדיניות וסיכום. מן הראוי לציין כי לאורך החיבור כולו הוצגו המלצות המדיניות וכלים לפתרון לאחר הצגה וניתוח נושאים. כל אחד מהפרקים מסכם המלצות אופרטיביות במטרה להשיג צדק תכנוני והוגנות קהילתית, מרחבית וקניינית.

## 1.0 מסגרת עיונית

פרק זה מניח תשתית עיונית למחקר של צדק תכנוני ומנגנון של איחוד וחלוקה ככלים יישומיים שנועדו לממש את הצדק התכנוני, החלוקתי, והמרחבי היחסי בין בעלי קרקעות והציבור בכלל. בפתח הדברים יוגדרו המושגים צדק, צדק תכנוני, וצדק יחסי בהתאם להתפתחותם במחקר ולאחר מכן ידונו סוגיות הקשורות לתכנון, קרקע וצדק. בפרק זה ננסה לחדש על ידי מסגור (framing) המשגות של צדק באמצעות הגדרה של צדק תכנוני ומנגנונים שבאמצעותם ניתן להשיגו בעת מימוש מנגנון איחוד וחלוקה על ידי התמרה. המשגות אלה וההסברים הנלווים להן יהוו תשתית לפרקטיקה של מימוש צדק תכנוני.

סוגיית הצדק בכלל, והצדק התכנוני בפרט הינן סוגיות מורכבות שלהן הגדרות שונות. בדיון בהגדרות של צדק יש מי שמתרכזים בתפישה של הצדק ובמהותו כערך אוטופי, שהפרט והקולקטיב שואפים להשיגו כיעד; אחרים, והם רבים, מתרכזים בהגדרה ובאפיון הפרוצדורות הקשורות בזיהוי התחומים, נושאים ותפקודיים, שבאמצעותם ניתן לממש תובנות ומהויות של צדק. בחברה דמוקרטית, וגם בחברה שאינה דמוקרטית, אזרחים רוצים להרגיש כי חייהם מתנהלים במסגרת של חברה צודקת. שהיקף החירויות שלהם, ההזדמנויות שהם נהנים מהן, והמצב החברתי והכלכלי שלהם ושל אחרים נקבעים על ידי מוסדות הפועלים על פי כללי צדק ומוסר (דהאן, 2014). האתגר העיקרי הוא כיצד לממש כללי צדק ומוסר במדינה המאמצת את הליברליזם והדמוקרטיה כבסיס למשילות, בעוד שהחברה בה שסועה לתתי קבוצות, ומקצתן, והחברה הערבית בהן, עדיין נוטות לפטריארכליות מסורתית. חברה שמקיימת עד היום מנהגים שיוצרים גירעון בדמוקרטיה מחד, ומאידיך היא סובלת מהפליה וחוסר שוויון המובילים לאי צדק בחלוקת משאבי המדינה, ובכללם אי צדק תכנוני.

## 1.1 מושג הצדק בדתות, המעצבות תודעה ומנהגים

מושג הצדק בדתות השונות נחשב תכונה בסיסית, רצויה וחיונית שבני אנוש נקראים ליישמה בעולם הזה, ולא, ייעשה הצדק על ידי האלוהים בעולם הבא וביום הדין. ביהדות מופיעה הקריאה "צדק צדק תרדוף" (דברים ט"ז 20) וכן "ושפטם צדק בין איש ובין אחיו" (דברים א' 16). בדברי הנביאים קיבל מושג הצדק גם משמעות חברתית - "צדק חברתי". הנצרות הכתירה את הצדק כתכונה השמינית לאחר שבע המידות השמימיות. בהלכה המוסלמית הצדק נחשב לערך אנושי בסיסי עליון, ונזכרה המלה במפורש "عدل", או מרכיבים שלה, עשרים ושמונה פעמים בניסוח זה בקוראן, מה שמצביע על חשיבותה. הצדק הוא יסוד חשוב בחיי הפרט, בחיי המשפחה, בחיים החברתיים והפוליטיים. הוא נתפס גם כדרך הישר, במובן של התאמת ההתנהגות החברתית להנחיות הדתיות.<sup>1</sup> יתרה מכך, האסלאם קובע בקוראן בצורה ברורה ומפורשת כי יש להגשים ולהחיל את ערך הצדק אפילו בקרב אלה השנואים (האויבים) על ידי המוסלמים: "יהוי המאמינים, קיימו את חובתכם לאלוהים והעידו עדות אמת, ואל תגרום לכם טינתכם לאנשים לנהוג באי-צדק, נהגו בצדק, כי אין קרוב מזה ליראת שמים, והיו יראים את אלוהים, כי אלוהים מכיר את מעשיכם לפני ולפנים".<sup>2</sup> (يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ لِلَّهِ شُهَدَاءَ بِالْقِسْطِ وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَاٰنُ قَوْمٍ عَلَىٰ أَلَّا تَعْدِلُوا اعْدِلُوا هُوَ أَقْرَبُ لِلتَّقْوَىٰ وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ خَبِيرٌ بِمَا تَعْمَلُونَ) (المائدة: 8). הצווי הדתי בדבר חשיבות הצדק, הוא גם ביטוי כנגד הנטייה הטבעית של בני אדם לקפח ולנצל ולהיות חסרי הוגנות. הדתות המוניטאיסטיות (המאמינות באל אחד), ודתות אחרות שמייצגות עולם של ערכים מכווני התנהגות חברתית ובונות הלכות של בני המאמינים, הדגישו

<sup>1</sup> ג'וייה קאנסו, (2014) תאאי'מלאת אלעדאלה ואלחורייה פי אלתארק אלסלאמי מה אלעדאלה? מעאלג'את פי אלסיאק אלערבי, 241.

<sup>2</sup> הקוראן, סורת השולחן הערוך, פסוק 8, עמ' 91 (תרגום לעברית אורי רבין).

את הצדק בעשייה היום יומית של בני האדם הכוללים יחס אדם לרעהו, ויחסי משטר לעם.

## 1.2 צדק בראיה של הוגי דעות

גם פילוסופים והוגי דעות מתקופות שונות בהיסטוריה האנושית הדגישו את הצדק כערך הומנטרי ראשון במעלה. מתועדים למשל מאמציו של הפילוסוף היווני אריסטו להמחיש את הצדק כערך על ידי מימוש עקרון היסוד של הצדק החלוקתי הצורני שתואר על ידיו בדברים הבאים: "מודים הכול שיסוד הצדק בחלוקות למיניהן אינו אלא התאמת חלקו של המקבל לזכות מסוימת שמצויה בידו".<sup>3</sup> עקרון היסוד של הצדק החלוקתי הצורני על פי אריסטו הוא למעשה משוואה המקיימת יחס של שוויון בין חלקו של המקבל לבין זכותו באופן שהחלק צריך להיות מותאם לזכות (חידר, 2017). זכות היא צורך של אדם, מעשה שלו או משהו אחר הקשור בו שמקנה לו ערך, ושבגיני הוא זכאי לחלק מסוים. מושג הזכות על פי אריסטו הינו מופשט לגמרי, והוא מייצג דברים שונים (חירות, רכוש, מצוינות) וזאת בהתייחס לקונטקסט ולהשקפת העולם של החברה בה מתקיים או נשאף הצדק. העיקרון הצורני האריסטוטלי אינו קובע אפוא את טיבם של מושאי החלוקה (הטובין שאותם מחלקים) ואת טיבו של בסיס החלוקה (הזכות שעליה מתבססים בחלוקה). נוסף על כך, אריסטו אינו רואה צורך להצדיק את עצם החלוקה, כלומר להסביר מדוע בכלל עולה רעיון החלוקה.<sup>4</sup>

אחד ההוגים המרכזיים במאה העשרים שדנו בהרחבה בשאלות התיאוריה של צדק הוא ג'ון רולס (Rawls, J. 1971, 2001). רולס ניסה לפתח תיאוריה מקיפה בשאלת הצדק בספרו "תיאוריה של

---

<sup>3</sup> אריסטו, (1973) "אתיקה מהדורת ניקומאכוס".

<sup>4</sup> אלעזר וינריב, (2008), בעיות בפילוסופיה של המוסר כרך ב', 189-188 (מהדורה שנייה).

צדק" שראה אור בשנת 1971, והרחיב את התיאוריה בספר "צדק כהוגנות" (Justice as Fairness) שראה אור ב-2001. צדק משמעותו קיום סביר ומינימלי לכל פרט בחברה. רולס מדבר על חלוקה הוגנת ככל האפשר של משאבים בין בני האדם, ושוויון בהקצאת זכויות וחובות בסיסיות (עוזלצברגר, 2004). דהאן (2014) טוען שהתיאוריה של רולס הינה פוליטית ולא כללית, היא חלה על התחום הציבורי ואינה חלה על כל התארגנות ופעילות חברתית או כלכלית. טננבוים (2011) טוען שרולס מציע תיאוריה של צדק לדמוקרטיה של היום, לחברה מודרנית פלורליסטית, חברה שבה קיימת שונות קבוצתית חברתית, שונות באמונות ובמערכות הערכים, ושאושרות החיים בין קבוצות אלו נבדלים אלה מאלה. על פי רולס מדינה צודקת היא מדינה שמתקיים בה שוויון זכויות, לא שוויון נכסים חומריים או רוחניים (עוזלצברגר, 2004).

על אף הביקורת שנמתחה על התיאוריה והטיעונים של רולס בעניין צדק, הוגנות, מוסר, מוצרים ציבוריים, הפרשיות, חלוקת טובין, היא עדיין נשענת על בסיס מוצק שמסביר את הצדק בהקשר של מערכת ליברלית ודמוקרטית. כדי להבין את המשמעות המלאה של המושג, גם של צדק תכנוני, ראוי להזכיר בקיצור את משנתו של רולס ולנסות לבחון את יישומה לאור הסוגיות הנבחנות במחקר זה, כמו גם את שני המונחים שהציג כבסיס להסכמה בין פרטים, שגם הם עקרונות לקידום צדק חלוקתי בחברה. שני המונחים הינם "מצב מקורי" ו"מבנה בסיסי". שני המונחים פועלים על בסיס שני עקרונות של צדק ומסוכמים להלן:

1: עקרון הבחירה (The Liberty Principle), לפיו לכל אדם עומדת הזכות הבלתי ניתנת לערעור, לתבוע לעצמו סכמה נאותה לחלוטין של חירויות יסוד שוות, התואמות את סכמת החירויות שממנה נהנים הכול. הזכויות שבהן מדובר הן כפי הנראה זכויות האדם הבסיסיות המוכרות מההגות הליברלית הקלאסית, המבטאות חירות מעריצות שלטונית.

2: העיקרון השני הוא "עקרון ההפרשיות" המוכר גם כ"עקרון השוני" (The Diverse Principle), או "עקרון הפער" (The Difference Principle). על פי עיקרון זה פערים חברתיים וכלכליים צריכים לעמוד בשני תנאים: ראשית, עליהם להתייחס לתפקידים ולמשרות הפתוחים בפני כולם בתנאים של שוויון הזדמנויות הוגן; ושנית, עליהם להביא רווחה מרבית לבני החברה הנחשלים ביותר<sup>5</sup> (עקרון ההפרשיות).<sup>6</sup>

לפי רולס, המונח "המבנה הבסיסי" של חברה מוסדרת היטב<sup>7</sup> הוא האופן שבו מוסדותיה הפוליטיים והחברתיים העיקריים משתלבים לכלל מערכת אחת של שיתוף פעולה חברתי, והאופן שבו הם מקצים זכויות וחובות בסיסיות ומווסתים את חלוקת התועלות הצומחות משיתוף הפעולה במהלך הזמן. המבנה הבסיסי הוא מערך הרקע החברתי אשר במסגרתו פועלים ארגונים ויחידים. מבנה בסיסי צודק ערב למה שניתן לכנות "צדק רקע".<sup>8</sup>

המונח "המצב המקורי" (Original Position), הטרומ-חברתי לדעתו של רולס, מהווה הכללה לרעיון המוכר של אמנה חברתית. הוא עושה זאת על ידי כך שהוא מציב כמושא ההסכמה את עקרונות הצדק הראשוניים עבור המבנה הבסיסי. המצב המקורי הוא גם מופשט

---

<sup>5</sup> הנחשלים ביותר הוא תרגום המונח the least-advantaged.

<sup>6</sup> ג'ון רולס, (2010). **צדק כהוגנות - הצגה מחודשת** 128.

<sup>7</sup> רעיון החברה המוסדרת היטב - חברה המווסתת באופן אפקטיבי על ידי תפישת צדק ציבורי - הוא רעיון נלווה לרעיון המארגן המרכזי של חברה כמערכת הוגנת של שיתוף פעולה. לומר על חברה פוליטית שהיא מוסדרת היטב פירושו שלושה דברים: ראשית, וכמשתמע מן הרעיון של תפישת צדק ציבורי, זוהי חברה שבה כולם מקבלים, ויודעים שגם האחרים מקבלים, את אותה תפישת צדק פוליטי. מכאן, שהידיעה הזאת מוכרת באופן הדדי. שנית, וכמשתמע מרעיון הוויסות האפקטיבי על ידי תפישת צדק ציבורי, הציבור יודע, או שיש לו יסוד טוב להאמין, כי עקרונות הצדק הללו מסופקים על ידי המבנה הבסיסי של החברה, כלומר על ידי מוסדותיה הפוליטיים והחברתיים העיקריים והאופן שבו הם משתלבים יחד לכלל מערכת אחת של שיתוף פעולה. שלישית, וכמשתמע גם כן מרעיון הוויסות האפקטיבי, האזרחים נבחנים בדרך כלל בחוש צדק יעיל המאפשר להם להבין ולהחיל את עקרונות הצדק הציבורי, ועל פי רוב גם לפעול בהתאם, כפי שמתחייב מעמדתם בחברה, על חובותיה ומחויבויותיה (שם, עמ' 79-80).

<sup>8</sup> ג'ון רולס, לעיל ה"ש 8, עמ' 81-82.

יותר. אל המצב המקורי מגיעים המתדיינים כשהם חפים מכל ידע לגבי מצבם בעולם הממשי - עשירים או עניים, לבנים או שחורים, גברים או נשים וכיוצא בזה, ומהי "תפישת הטוב" (Conception of the Good) שבה הם אוהזים. כדברי רולס: "איש אינו יודע מה מקומו בחברה, מה מיקומו המעמדי או הסטטוס החברתי שלו... מה העלה בגורלו בחלוקת הנכסים הטבעיים והיכולות הטבעיות, מה שכלו, מה כוחו וכדומה".<sup>9</sup> לעומת זאת המונח "מצב מקורי" לצד המאפיין שכונה על ידי רולס "מסך הבערות" (Veil of Ignorance), הם שקובעים את נקודת המבט הדרושה.

בתיאוריה של רולס קיים מסד של מושגים אשר יהווה מסגרת לדיון בעניין הצדק התכנוני ומימוש מנגנון איחוד וחלוקה של מקרקעין על בסיס תכנון מרחבי, מיסוי ורישום מקרקעין. על אף הביקורת על התיאוריה, מושגים כגון הוגנות, יציבות, חלוקה חברתית, הפרשיות או שונות בין בעלים יכולים להנחות דיון זה במסגור הבסיס העיוני שלנו. הביקורת הרלוונטית למחקר על התיאוריה של הצדק וההוגנות הקשורה בה, הן במצב הרקע הן במצב הבסיס, צוינה על ידי המבקר רוברט נוזיק בספרו מ-1974 "Anarchy, State and Utopia". נוזיק ביקר את רולס מנקודת הראות הליברטנית, שאינה רואה בעין יפה כל התערבות של המדינה בענייני הפרט. נוזיק ערער על תאוריות של צדק חלוקתי הפועלות על פי תבנית מסוג "לכל אחד כפי...". על פי נוזיק, עקרון ההפרשיות של רולס הוא תבנית, ולא תוצר של תהליך. מכיוון שכך, יש בו פגיעה בצדק ובזכויות הטבעיות. בנוסף הוא התווה תהליך ובו שלושה כללים:

1. כלל של רכישה ראשונית מקנה לאדם את פרי עמלו.
2. כלל של העברה, ולפיו יש לאפשר את תוצאותיה של כל העברה שהתבצעה באופן צודק.

---

<sup>9</sup> מובא ומתורגם על ידי גרזון, עמ' 130.



3. כלל של תיקון, ולפיו יש לתקן את תוצאותיה של כל העברה שלא התבצעה באופן צודק.

כל חלוקה שאינה תואמת את הכללים הללו, על פי נוזיק, אינה צודקת, וכללי חלוקה הפועלים על פי תבנית, כגון "עקרון ההפרשיות", מבטאים פגיעה לא ראויה בזכות הקניין הפרטי. גם ההוגים מרתה נוסבאום (2000) Martha Nussbaum, ואמריטה סן (2009) Amartya Sen ביקרו את מושג "הטובין הראשוניים" של רולס (שהם נשוא החלוקה). לפיהם טובין אלו (חירויות, עושר כלכלי) הם אך כלים למימוש "יכולות" (Capabilities) ויש להתחשב גם בתנאים החברתיים הגורמים להפיכת הטובין ליכולות, ובמיוחד היכולת להשתתף בדיון החברתי כשווה. לדעת סן, בספרו "The Idea of Justice" (2009), גישתו של רולס היא מסוג הגישות של "טרנסצנדנטליזם מוסדי" המתמקדת ביצירת מוסדות צודקים על בסיס עיון רציונלי, אך יש לנקוט גישה מעשית יותר, המתמקדת בתוצאות (דהאן, 2010).

הוגי דעות אינם אחידי דעה בהגדרה של צדק וקביעת גבולותיו. אם נצא מנקודת ההנחה השכיחה כי צדק הוא מושג שיש להחילו על הקצאתם וחלוקתם של טובין ושירותים, כמובן יהיו מי שישפיעו על המרוויחים תועלות מהחלוקה המחודשת וגם על המפסידים מרה-החלוקה. מכיוון שהם אינם חיים בעולמו של רולס, ואינם מסתתרים מאחורי "מסך בערות", הם מודעים למעמדם ומצבם ביחס להקצאות או רה-הקצאות של טובין חברתיים (חומריים וסימבוליים). המפסידים צפויים להתנגד לחלוקה מחדש, כי הם בעלי היכולת, ובריבוד חברתי מסוים, הם גם החזקים. בכך הם יכולים לממש את הכוח והעוצמות שלהם כדי להתנגד לחלוקה או רה-חלוקה. על בסיס מחלוקות אלה, וניגודי אינטרסים בחלוקת הטובין והשירותים, השאיפה או החתירה לצדק תהיה שנויה במחלוקת, ומימושה יהיה כרוך בתלאות (מרקוזה, 2014). התיאוריות

המופשטות של צדק עדיין עסוקות במציאת אמות מידה מוסכמות לגביו. הדעות עדיין חלוקות כשמורידים את הצדק מהרמה הרעיונית האוטופית לפרקטיקה ממשית. תמיד יהיו מי שירגישו עצמם מקופחים בגלל שלא הוכרעו המחלוקות בעניין אמות המידה הראויות של צדק, כיצד לקבוע אותן, מי יקבע, איך להחילן, כיצד ניתן לאמוד ערך טובין (בכלל זה קרקע) או שירותים, ולקיים ביניהם התמרה (Trade off) כדי לממש צדק חלוקתי, חברתי או תכנוני. כמו כן, נשאלת השאלה, האם יש להחיל אמות מידה על זכאות, תפקוד, צרכים, ציפיות או חוזים בעת קביעה אם חלוקה מסוימת צודקת אם לא? יהיו אשר יהיו הקריטריונים הנקבעים לחלוקה של טובין, שירותים חברתיים ותכנוניים, תמיד יימצאו מי שטוענים להפסד ומי שמרוויחים; המפסידים לא ישלימו עם ההפסד, וישתמשו באמצעים שונים ברשותם בכדי למנוע או לכל הפחות לצמצם את הפסדם (Marcuse, 2012).

על רקע מתח זה של קביעת אמות מידה לגבולות הצדק, נשוב לחיבור בין צדק להוגנות בחלוקה תוך התחשבות בשונות ובהפרשיות הקיימים בין בני אדם, ובין מה שיש או אין להם, כדי לממש את ערך השוויון שאף הוא בעייתי מבחינת ההגדרה וקביעת אמות המידה. ההפרשיות/השונות הינה עובדה קיימת בין בני אדם כפרטים וכקהילות. הפרשיות זו מובנית בתכונות ובמאפייני האדם הטבעיים, האינסטינקטיביים, הקהילתיים ובנכונות/היכולת שלו להתארגן, להתאים ולהסתדר במצבים שונים. גם הפרשיות בין בני אדם וקהילות קיימת בתכונות ובמאפיינים המוחשיים (חומרניים) והלא מוחשיים (סימבוליים, דימויים, נרטיביים). הפרשיות זו משפיעה על תכונות האדם האישיות והיכולת שלו להעפיל ממצב של בערות לידע, וממציאות של חסר למצב של שפע מבחינת כמות ואיכות; וממעמד של נחיתות לשוויוניות ואף עליוניות. לכן, האתגרים בהשגת צדק על ידי גיבוש וקביעת אמות מידה מוסכמות על ידי רוב ההון החברתי השואף ופועל למימוש צדק חברתי ותכנוני, הינם כבירים. נדרשת

להם פעולה מאומצת המייצרת דיאלקטיקה וסינרגיה בין בעלי עניין השותפים להשגת צדק לקראת מימוש הוגנות, שוויוניות ויציבות חברתית.

### **1.3 סוגי צדק שכיחים**

לאחר התייחסות לסוגים שונים של צדק, כגון צדק הליכי, צדק חלוקתי, צדק מעברי וצדק מתקן, מוצגות להלן המשגות שכיחות של צדק, שלהן קשר לצדק תכנוני, לאיחוד ולחלוקה.

**צדק חברתי (Social Justice):** רווחת הסכמה בספרות בדבר הגדרתו של המושג צדק חברתי, אולם, לפי שעה, לא הועלו תיאוריות שהצליחו לתת תשובה מספקת כיצד ניתן לעשות צדק זה (Moore, 2013; טננבוים, 2011; דהאן, 2014). משמעותו הפשוטה של צדק חברתי היא חלוקה שוויונית של משאבי המדינה וחובותיה בין אזרחיה. עקרונות צדק חברתי הם בסיס להחלטה על חלוקת טובין חברתיים וכלכליים. הזכות לטובין, כאשר היא נגזרת מעקרונות הצדק, מטילה חובה על המדינה להעניק לכל אזרחיה את הטובין החברתיים והכלכליים (דהאן, 2014) ולאפשר להם נגישות שווה והוגנת.

**צדק חלוקתי (Distributive Justice):** חוקרים שונים חילקו צדק חברתי לצדק חלוקתי וצדק הליכי. משמעותו של צדק חלוקתי היא חלוקה הוגנת של משאבים, תועלות וגם מטרדים בין אזורים גאוגרפיים, מקומות שונים וקבוצות אוכלוסייה שונות (רוזן-צבי, 2007; צירצ'מן, 2012). צדק מסוג כזה קשה להגדרה וגם להשגה, מכיוון שיתכן שחלוקה צודקת של משאבים ומטרדים לדעת קבוצה אחת, תפגע בקבוצות אחרות (צירצ'מן, 2012). עניינו של צדק חלוקתי הינה אך ורק בתוצאות, ולא בגורמים (רוזן-צבי, 2007).

**צדק הליכי (Procedural Justice):** פירושו של צדק הליכי (פרוצדורלי) הוא קבלת החלטות שוויונית והוגנת בחלוקת הטובין

והרעות החברתיות, בהנחה שהליכים הוגנים יביאו לתוצאה הוגנת (שורק, 2014; רוזן-צבי, 2007). הטענות לצדק הליכי מתמקדות במידת ההגינות של התהליך עצמו ולא בתוצאותיו (רוזן-צבי, 2007). חשוב לציין שצדק חלוקתי וצדק הליכי אינם מבטלים זה את זה, אבל יכול להיות שלכל תהליך תהיה תוצאה שונה.

**צדק מעברי (Transitional Justice):** משמעותו של צדק מעברי הינה הכרה בעוולות העבר ותיקון שתורמים לגיבוש דמוקרטיה ושלוש בני-קיימא. צדק מעברי עוסק בתהליכים ובמנגנונים שבאמצעותם מדינות וקהילות מתמודדות עם עוולות העבר כדי להבטיח עתיד של שלום, פיוס וכיבוד זכויות אדם (הורוביץ, 2017). מנגנונים אלה כוללים ועדות אמת, משפטים פליליים, תכניות פיצויים ושיקום, רפורמות חוקתיות ומוסדיות ועוד. להבדיל מן העבר שבו מנגנונים אלה הופעלו במעבר ממלחמה לשלוש, או ממשטר למשטר, היום מנגנונים אלה מופעלים גם תוך כדי סכסוך מתמשך ואף בהיעדר מעבר למשטר דמוקרטי (שם).

**צדק מתקן (Retributive Justice):** צדק מתקן הוא מתן גמול אשר מאזן מחדש איזון שהופר בעולם (שורק, 2014). חשוב להבחין בין צדק חלוקתי לצדק מתקן, הבחנה שהציג לראשונה הפילוסוף היווני אריסטו. במהלך ההיסטוריה של הרעיונות התייחס המושג צדק חלוקתי לאמות-מידה לחלוקתם של טובין חברתיים וכלכליים בין פרטים: הכנסה, עושר, הזדמנויות, חירויות, סיכונים, עלויות והגבלות חברתיות, בעוד שהמושג צדק מתקן התייחס לאמות-מידה לגזירת עונשים שבהם חייב לשאת מי שהפר את הנורמות והחוקים החברתיים, הפרה שגרמה אי-צדק לזולתם (דהאן, 2014). מחקרים על תיאוריות של צדק מתמקדים לעתים קרובות בצדק חלוקתי, בעוד שעל פי תיאוריית ההוגנות של רולס הבדלים בחלוקה אינם יכולים להסביר אי-צדק (Holtslag-Broekhof, Marwijk, Beunen & Wiskerke, 2016). כנזכר, ההתמקדות במחקר זה תהיה בצדק חלוקתי ובמנגנון איחוד וחלוקה כמנגנון להשגת צדק חלוקתי, אך

השגת צדק אינה תלויה אך ורק בתוצאות, אלא גם בכללים ובתהליכים שבאמצעותם משיגים צדק. האם ניתן להשיג צדק ללא שילוב של צדק חלוקתי והליכי?

#### **1.4 צדק: הערך, התהליך, התוצר**

קשה לנסח מהו צדק בהיותו מושג מופשט. עם זאת ניתן לאמוד את קיומו באמצעות בחינת פעולות, שיח, השתתפות בעלי עניין, וגם תוצר של הכוונה ליצר צדק. בדרך כלל, הצדק מוגדר בשתי קטגוריות-על מכילות - צדק חלוקתי וצדק הליכי - המתחברות יחדיו ומרכיבות את הצדק החברתי (דהן, 2007). בדיון ובשיח הציבורי עולה המושג צדק כשאיפה וכערך רצוי לקראת פיתוח עיר צודקת (Harvey, 1973), או מרחב צודק הכולל תיקון עוולות, חלוקת משאבים וטובין ושירותים ציבוריים. שורק (2014) מציין כי צדק הוא ערך אנושי, חברתי ומדיני בסיסי לקיום חיים מתוקנים בקהילה אנושית. אפשר לתחום את ההגדרה של צדק חברתי במובנים מצומצמים, הכוללים חלוקת על בסיס שוויוני, טובין כגון קרקע למשל, באמצעות מדד של שטח לנפש. לחילופין, ניתן להרחיב את המושג לתחומים שאינם מצטמצמים רק לחלוקת הקיים או תיקון הפליות, אלא באומדן היקף ההזדמנויות והעוצמות העשויות להיווצר לקבוצות אוכלוסייה או לפרטים על ידי מתן זכויות שוויונית לכל אדם לבחור ולהיבחר, שפותחים בפניו מסלול מובילי באמצעות חלוקת משאבי הכוח ומימוש הצדק הפוליטי בחברה. במובן הרחב של צדק האם הכוונה לשאוף למימוש צדק מבני (בין-אזורי, בין-קבוצתי, בין-נושאי), או להתמקד בצדק פרטני, ללא קשר לקבוצת האוכלוסייה או ליישוב אליו הוא משתייך, בכדי לתקן הפליות ופגיעות בעבר ובהווה כתוצאה של תנאים מבניים? הניוד התודעתי והמדעי בקביעת הגדרות של צדק במובנו הרחב לעומת המסויג, מוביל חלק מהחוקרים והוגי הדעות להתמקד בהבהרת המושג

והערך של צדק. מחקרים אחדים מדגישים את תהליך עשיית הצדק, ואילו אחרים את התוצר של התהליך שמנחה השאיפה להשיג צדק.

הדגש על הצדק ההליכי (Procedural justice) הוא על תהליך עשיית הצדק ופירושו קבלת החלטות שוויוניות והוגנות בחלוקת הטובין החברתיים והרעות החברתיות. בתהליך משותפים בעלי עניין בקביעת אמות המידה ויישומן, כך שתהליך עשיית הצדק הוא תהליך משותף ומשתף ומאפשר לבעלי טובין להיות שותפים אפקטיביים אמיתיים בכל השלבים. כך, לכל אדם מזומנת האפשרות והבחירה החופשית להביע את עמדתו ולהציג את מבוקשו והאינטרסים שלו תוך דיון עם זולתו מצד אחד, ומנגד להיות חשוף ומודע למגבלות המערך של ביצוע המשימות וגם מכלול האינטרסים והעמדות של אחרים בתהליך של עשיית צדק.

הביקורת על הצדק ההליכי נובעת ממרכיבים מהותיים ופרוצדורליים. מבחינה מהותית, לכל תהליך שותפים בעלי תפקידים ושחקנים שביניהם יש שונות בבסיס הידע, הכוח וההשפעה. מבחינה פרוצדורלית, בכל תהליך משותפים שחקנים ובעלי תפקידים שונים, שמחזיקים במערך של נורמות, ערכים, יעדים ועמדות פוליטיות ונושאות שונות, אשר עשויים להשפיע על ביצוע התהליך. חלק מהפרוצדורות קבועות בחוקים ובתקנות קשיחים, אחרות ניתן לפתח במהלך העשייה לקראת מימוש המשימה, ובהקשר של מחקרנו - ביצוע איחוד וחלוקה. לכן, בהחלט ייתכנו סתירות בין אינטרסים או עמדות של בעלי עניין, שגם אם הם שותפים לתהליך דה-פקטו, דה-יורה עמדותיהם וצורכיהם יזכו לתשומת לב פחותה, אם בכלל, והרי מצב שיוצר חוסר צדק תהליכי העלול להשפיע על התוצרים של התהליך. אי לכך, ובמטרה להבטיח ככול שניתן צדק והוגנות, ופחות בערות לפי הגדרותיו של רולס, יש לדאוג ליותר שקיפות בתהליך עשיית הצדק ומתן מעמד כמעט שווה לשחקנים ובעלי עניין השותפים לתהליך, או מי שעשויים או עלולים להיות מושפעים מתוצריו.

הביטו הממשי לערך הצדק וגם לצדק ההליכי הוא התוצר, כמו צדק חלוקתי. על פי התפישה השכיחה, צדק חלוקתי עניינו אך ורק בתוצאות ולא בסיבות ובגורמים (רוזן-צבי, 2014). צדק חלוקתי (Distributive Justice) עניינו בחלוקה של הטובין החברתיים והרעות חברתיות בין בני אדם באופן שוויוני והוגן (Kaswan, 2002). צדק הליכי וצדק חלוקתי יכולים להשתלב ולהוביל לתוצאה זהה, בעת שמימוש הליכים הוגנים מוביל לתוצאות הוגנות אם כי במקרים אחרים הם יכולים להניב תוצאות שונות (Kaswan, 1997). בעת עשיית צדק חלוקתי, לקראת מימוש צדק חברתי, בולטת "החלוקה השוויונית" כנושא מורכב כשלעצמו, אם לוקחים בחשבון את הערכים והתפישות השונים של בני אדם, ומשלבים אותם בממד הזמן והמקום. התיאוריה הפשטנית הבסיסית של שוויון היא כי יש לחלק את הטובין, המשאבים והשירותים באופן שוויוני על פני האנשים והמרחב. לעומתה, תיאוריה מורכבת ומתוחכמת של שוויון חורגת מעקרון השוויוניות המוחלטת ולוקחת בחשבון את עקרון ההפרשיות והשונויות בין אנשים, גמול הולם, ערך דיפרנציאלי והעדפה מתקנת כדי להניח תשתית למימוש השוויון, הצדק וההוגנות. לפיכך, בכל דיון על עשיית צדק נדרשת הבחנה בין הצדק כערך, לבין תהליך עשיית הצדק ותוצר הצדק. הצדק כערך נשאר כמעט קבוע, אך תהליך השגתו מותנה בשאלות כמו: כיצד מיישמים אותו? מי הם השחקנים השותפים? ומה הם יחסי הכוחות ביניהם בתהליך? לאלו תוצרים הם מובילים? במורכבות זו יתמודד הדיון על הצדק התכנוני ומימוש מנגנון איחוד וחלוקה כתהליך וכתוצר.

### **1.5 צדק וניוד בין מרחב האפשרויות**

החיים החברתיים אינם סטטיים, אלא דינמיים וכמותם גם התנהגותו של האדם במרחב. בהקשר של עשיית צדק חברתי, צדק תכנוני, צדק חלוקתי וצדק הליכי דינמיות זו משתקפת בשלושה צירים מאתגרים: ציר אחד קשור בממד הזמן, ציר אנכי של

התחלופה הבין-דורית, הירושה וחלוקת הטובין העוברות מדור לדור, הן בתוך מעגל המשפחה הן במעגל הקהילה. במעגל המשפחה, הירושים מחלקים ביניהם את הקרקעות של הוריהם או סבותיהם, בהנחה שרכוש זה נשאר במשפחה. מכוח מעמדם כיורשים הם יהיו זכאים לצדק שאולי פסח על הוריהם, או לחילופין ייפגעו הם עצמם כבעלי הרכוש הקרקעי שהוריהם שמרו עליו. במעגל הקהילה, ייתכן שקהילה שלמה תיפגע כתוצאה של מעבר משטרי או היפוך סטטוס בעקבות כיבוש, מלחמה או שינוי מדיניות במשטר המקרקעין. דוגמה לכך היא הקהילה הערבית בישראל, שהפכה למיעוט וחלק מקרקעותיה, הפרטיות והציבוריות, הופקעו לטובת קהילה אחרת. פגיעה זו צמצמה את מרחב האפשרויות שלה על ידי כוחות חיצוניים, שכפו עליה חלוקה של טובין ציבוריים. דוגמה אחרת הינה האוכלוסייה הערבית הבדואית בנגב, שנפגעה בגלל שינוי מעמדה והמצב הגאופוליטי, לצד השינוי במשטר המקרקעין שאינו מכיר במנהגים של הקהילה הבדואית. נפגע גם המעגל הבין-דורי בתוך המשפחות, כקולקטיב קהילתי, שכיום מחפש צדק על ידי מימוש הסדרים או פתרון אשר יגדיל את מרחב האפשרויות שלו ( Shmueli and Khamaisi, 2015). עוד דוגמה שקשורה בשינוי המשטר ובמדיניות המקרקעין בישראל בהסדרים חברתיים בתוך צורות יישוב הם הקיבוצים והמושבים. בעבר קיבלו חבריהם קרקעות מדינה כדי שיעבדו אותם כקולקטיב, ויממשו מטרות סוציו-כלכליות וגאופוליטיות כחלק ממפעל בניין האומה והמדינה. אך כיום, לצד הפרטתם, נתגלעו מחלוקות בין החברים לבין עצמם ובנים לבין תושבי ערי הפיתוח על השגת פתרונות צודקים.

הציר השני, האופקי, קשור לממד **המרחב** - מיקומם המרחבי של הטובין והשירותים (הקרקעות). ציר שמייצר מרחב אפשרויות דיפרנציאלי שמתבטא בערכים הישירים, הנגישות וההזדמנויות. טיבו של המרחב אינו אחיד, איוזפליטי (מישורי), הוא אינו עשוי מקשה אחת, ומתקיימת בו הפרשיות. הפרשיות זו מציבה אתגר של



השגת צדק בממד המרחבי בין מקומות, בין יישובים ובין חלקות; ומעלה שאלה בסיסית: האם אחידות הינה בסיס לשוויוניות או שמא השונות היא בסיס ליצירת מגוון? האתגר הוא לחפש מנגנונים ואמות מידה כדי לממש צדק בין שונים ולייצר שוויוניות ביניהם, בהתחשב במורכבות המושגים שוויוניות והוגנות.

הציר השלישי הוא ציר רגשי, תודעתי ותדמיתי. כרוכים בו רגשות, נרטיבים, דימויים ותודעה של אנשים שלא נעשה איתם צדק בגלל נסיבות שונות. הם נאלצים לחיות בחוסר שביעות רצון ורגשות קיפוח כי הצדק פסח עליהם, אם בשל יחסי כוחות, בערות, ואם מתוך כפייה. ציר זה גורם לצמצום מרחב האפשרויות של הפרט או הקולקטיב, המחפשים הוגנות ורה-ארגון של מערכת היחסים עם הצד הפוגע. במקרים רבים התוצאה היא חוסר אמון במערכת הממסדית, או הפרטית, גם אם זו מנסה לתקן ולעשות צדק הליכי או חלוקתי. ציר זה מציב אתגר של מתן פיצוי לצד הנפגע על תקופת סבל ואי צדק ביחס לתועלות מהטובין הציבוריים שזכה בהם הצד הפוגע. מקרים אלה, הקוראים למימוש סוגים של צדק כגון צדק מעברי, מזדמנים בחלוקה לא הוגנת בתוך המשפחה בין יורשים, ובמיוחד בין בנים לבנות, בין חזקים לחלשים, בין בנים בכורים לצעירים. ברמה הקולקטיבית, מצבים אלה מזדמנים בקרב פליטים או מגורשים מאדמתם. קשה לתת להם פיצוי הולם והגון ולעשות צדק, והם ככל הנראה ימשיכו לשאת בתחושות אי הצדק שנגרם להם, לצד הפגיעות הציר התודעתי מצמצם את מרחב האפשרויות הן בדיון עם קבוצות הנפגעים, הן בעת ניסיון לקיים צדק חלוקתי, בגלל התניות מקדמיות בסגנון, "קודם עשו צדק מעברי, ולאחר מכן נתמודד עם צדק מקיים".

הבעייתיות במרחב האפשרויות של עשיית צדק גוברת שעה שעוסקים בשאלה של הצדק הישיר לעומת העקיף: הצדק הישיר - האם הפרט, ששוואף לעריכת צדק ישירות אתו הוא הנהנה, או שמא הצדק העקיף

- הנעשה מול מערכת ציבורית כגון רשות מקומית, ולפיו הפרט נהנה מהטובין והשירותים שהיא מספקת למי שחיי במרחבה? הפתרון לכך הוא יצירה של מרחב אפשרויות על ידי פיתוח תפיסה מודולרית, רב-מערכתית להשגת צדק חלוקתי והליכי, המובילים לצדק חברתי. לא ניתן להסתפק בתפישה ליניארית, חד-ממדית של עשיית צדק. שלושת הצירים של זמן, מרחב ורגש, על כל המשתמע מהם, חשובים לפיתוח צדק תכנוני, המאפשר קיימות וחוסן חברתי.

### 1.6 צדק אבסולוטי ויחסי

קשה לנסח במדויק מהו צדק, בשל מופשטותו המושגית. עם זאת ניתן להגדירו באמצעות מושגים של גבולות ואמות מידה מוחשיים העשויים להסביר מטפורה של צדק. מושגים כגון הוגנות, שוויוניות, הפרשיות, מגוון/שוניות הינם בסיס להגדרה של צדק והשגתו. סמל בתי המשפט הוא מאזניים, שמייצגים משקל שווה לכל בני האדם. לא אחת שופטים גוזרים פסקי דין לא בהכרח כדי לעשות צדק, אלא כדי לקיים את הוראות החוק על בסיס שוויוני ולפי הראיות המוצגות בפניהם. תהליך השיפוט מבוסס אמנם על מאמץ לעשות צדק הליכי, אך מסיבות שונות, כגון יכולת כלכלית שמאפשרת לשכור עורכי דין מוכשרים, הכרעת הדין אינה בהכרח צודקת. לכן, במקום הצדק האבסולוטי "Absolute Justice", ניתן להשיג צדק יחסי "Relative Justice". משמעותו של צדק יחסי איננה ויתור על השאיפה לממש את הצדק האבסולוטי, אלא לממש צדק חברתי באמצעות עשיית צדק יחסי, צדק חלוקתי וצדק הליכי.

באמצעות הצדק היחסי ניתן לממש את השוויון וההוגנות בחלוקת התועלות וההפגעות מהטובין והשירותים הציבוריים הנקבעים על פי אמות מידה מוסכמות בחברה, תוך התאמתם להקשרים הסוציו-פוליטיים, סוציו-תרבותיים וסוציו-כלכליים. כמו כן, באמצעות ניתן גם לקיים אקוויליבריום (equilibrium), שיווי-משקל דינמי

בחברה, בין פרטיה ובין קהילות שונות החולקות אותם משאבים, כולל תכנון וקרקע. שיווי משקל זה עשוי להביא ליציבות חברתית. במסגרת מימוש הצדק היחסי ניתן לערוך **התמרה** Tradeoff בטובין ובשירותים, ובהם גם הקרקע, ובעת מימוש צדק תכנוני לכלול את מנגנון איחוד וחלוקה בקרקע. התמרה זו הינה מנגנון בסיסי וחשוב המאפשר עשיית צדק יחסי חלוקתי הליכי וחברתי, ועם זאת מימוש מנגנונים ואמות מידה לקראת יצירת צדק יחסי. בהיעדר התמרה, תמשך התביעה לעריכת צדק יחסי, שעשייתו קשה.

קיימת כמובן בעייתיות בקבלת ההמשגה של צדק יחסי כמניע לעשייתו. בעלי עניין שונים עשויים לטעון לאמות מידה פרטניות או מבניות המוסכמות עליהם בכדי לקיים את הצדק היחסי בשלושת הצירים שהוצגו (הזמן, המרחב, ההרגשה). כך מתגלעות מחלוקות סביב מדד "היחסיות" בעשיית צדק יחסי. בחברות שסועות ורב-תרבותיות בעלות מערכים נורמטיביים וערכיים שונים, לבד מסדר יום סוציו-פוליטי נבדל, ויחסי כוחות א-סימטריים, מתעוררת אי-הסכמה על אופי ואמות המידה של הצדק היחסי עוד לפני שפועלים להשיגו. כל צד מחזיק בתפישה ובפרקטיקה שלו לעניין הצדק היחסי. למשל, רק חלק אחד בחברה הישראלית מקבל את הבסיס החוקי של המדינה ליישב מחלוקות בעניין ניהול משטר המקרקעין; חלק אחר נותן עדיפות למנהגים בניהול הקרקע, ובחברה יותר דתית-מסורתית ההלכה הדתית היא הקובעת. כך מתפתחת מחלוקת מהותית ופרוצדורלית בין חוק, למנהג להלכה וניצבת כחסם בפני עשיית או קיום צדק כולל או צדק יחסי בעת יישוב מחלוקות על הקרקע. לכן, בעשיית צדק יחסי עדיין קובעים ההוגנות והשוויוניות, אך מתווסף לו מנגנון ההתמרה וההסכמיות בין בעלי עניין.

### **1.7 צדק תכנוני**

צדק תכנוני הוא צדק הכולל צדק חלוקתי ותהליכי ומוביל למימוש צדק חברתי ומרחבי. בצדק תכנוני קיים אפוא ביטוי למכלול מושג

הצדק כערך, כתהליך וכתוצר שבמהלך עשייתו מתקיימות הרבה התמרות המתחשבות בהפרשיות ובשונות לקראת השגת הוגנות בין-אישית ומרחבית בשלושת הצירים - הזמן, המרחב והרגש. תכנון במהותו הינו פעולה ציבורית הבאה לחלק טובין ציבוריים עכשוויים ועתידיים בהתאם למטרות ויעדים אשר נקבעים על ידי החברה באמצעות נציגיה הפוליטיים, החברתיים והמקצועיים (Carmon and Fainstein, 2013; Innes, 1995). התכנון המתארי הסטטוטורי הפורמלי, הינו קביעת ייעודי קרקע וחלוקת משאבים המקנים זכויות תכנון על הקרקע לפי סוגי היעודים שמקבלים אישור ממוסדות התכנון הממלכתיים. זכויות תכנון אלה קובעות אם מותר לבנות או להשתמש בקרקע לבנייה, מה מותר לבנות, מהם אחוזי הבנייה, לאיזה שימושים נועדו ובאיזו תקופה. בעלי קרקעות שיש להם זכויות קניין, יכולים לממש את זכויות התכנון בהתאם לנקבע בתכניות.

אם נקבל את ההנחה הרווחת שצדק הוא מושג מטפורי שמחילים על חלוקתם והקצאתם של טובין ושירותים, ובכללם זכויות תכנון, אזי ברור כי מימוש זכויות תכנון ישפיע לא רק על מי שיפיקו תועלות ויזכו ליותר זכויות והשבחות מהחלוקה וההקצאה התכנונית, אלא גם מי שנמנעו מהם זכויות תכנון על זכויות הקניין שלהם, שיפסידו זכויות בגלל מגבלות/הגבלות התכנון.

התכנון המרחבי הינו מנגנון פוזיטיביסטי, שנועד להנדס את המרחב, החברה, הכלכלה והסביבה במטרה ליעל את השימוש במשאבים ולמקסם את התועלות המצרפיות לפרטים ולקולקטיב הקהילתי והציבורי (Mattilam, 2003). מטרות אלה עלולות להיות מעוותות ומעוותות על ידי שימוש בתכנון כאמצעי קיפוח של קבוצות אוכלוסייה, או לחילופין כדי להקנות זכויות יתר לקהילות מסומנות. התכנון המרחבי יכול לצמצם פערים מרחביים, ליצר יותר הוגנות בין-אישית ובין בעלי קרקע ויישובים בחלוקת המשאבים התכנוניים, ולהביא יותר שוויוניות, ומכאן גם צדק חלוקתי באמצעות מימוש

צדק הליכי. התכנון והתוצר התכנוני הם חלק מפעולה חברתית המושפעת מעולם הערכים, הנורמות והיעדים של העוסקים בתכנון, ביניהם המתכננים וקובעי המדיניות, ולפיכך הם אינם ניטרלים. התכנון הוא גם כלי פוליטי העלול ליצר פערים ואי-צדק משהוא הופך להיות תכנון רגולטיבי, מסדיר ומקפח, ומקנה זכויות בהתאם לשיקולים זרים המושפעים מעמדות הכוח של השותפים לו.

התכנון אינו רק מחלק משאבים וטובין ציבוריים ושירותים קיימים אלא גם משפיע על חלוקה עתידית. במהלך התכנון הכוללני הרציונלי, שהינו שכיח במערכת התכנון בישראל, ולפיו נבנתה מערכת התכנון הריכוזית ההיררכית ותהליך העשייה התכנונית בישראל. זה כולל בחירה ובניית צוות תכנון, קביעת גבולות מרחב התכנון, איסוף נתונים ומידע על אזור התכנון, זיהוי בעיות המחייבות פתרון תכנוני, בניית פרוגרמה המשקפת את צורכי התכנון, גיבוש חלופות תכנון, ובחירת חלופת תכנון רצויה. לתהליך ממושך זה, שותפים שחקנים רבים בעלי ידע או בערות דיפרנציאלית, שעלולים להטות את החלטות התכנון, אם אלו שגורמות אי-צדק ואם אלו שמפתחות מנגנוניים מתקנים המגבירים את מימוש הצדק החלוקתי.

התכנון הינו פעולה ציבורית הנקבעת על ידי גוף ציבורי מתווה מדיניות, שבמהותה מעדיפה את האינטרס הציבורי על פני האינטרס הפרטי. במקרים לא מעטים מוקרב האינטרס הפרטי על מזבח האינטרס הפרטי. הקרבת האינטרס הפרטי נתפשת כבלתי הוגנת ולא צודקת מבחינת בעלי הקניין הפרטי, ובכך נוצר לנו אי-צדק פרטני. מנגד, נשאלת השאלה הקשורה לצדק מבני, בין-קהילתי או בין-אזורי, וזו היא: מי קובע את המדיניות הציבורית, ואת מי היא באה לשרת ולזכות ביותר טובין ושירותים ציבוריים? שאלה זאת בולטת עוד יותר בחברות שסועות ומתעמתות שיש ביניהם א-סימטריה ביחסי הכוחות ובשליטה על קביעת המטרות והמדיניות הציבורית. במקרים אלה הטובין והמשאבים הציבוריים מחולקים בהתאם

לסדר קדימויות שנועד לשרת את החזקים והשולטים בחברה, ולממש את מטרותיהם ברמה ארצית, אזורית ומקומית (Healey, 2006). לכן, ראיה או תפישה פשטנית של תכנון כפעולה חברתית הבאה לממש את האינטרס הציבורי בחלוקת המשאבים, הינה נאיבית במקצת, במיוחד בחברות הנאבקות והמתחרות ביניהן על ניהול המשאבים הציבוריים וניכוסם. בקונטקסט של חברות במאבק, היכן שיחסי הכוחות אינם סימטריים, ויש בעלי שליטה מוחלטת שפועלים לייצר ולנכס לעצמם את המרחב בהתאם למטרותיהם, לעומת מי שצורכים את המרחב ומנסים להתגונן, נוצר מצב בו התכנון לא יכול להיות מנגנון צודק, והוא מושפע ממבנה יחסי הכוחות. אם לא יתוקן המבנה הבסיסי יוצר מעגל קסמים של אי-צדק מבני גם בעת מימוש התכנון בתפישה הפרוצדורלית המוכרת והנהוגה בתכנון.

### **1.8 מדינה דמוקרטית, צדק תכנוני**

תכנון בהגדרה הינו התערבות ממסדית להשגת מטרות ומדיניות רצויות. התערבות זו אינה בהכרח דמוקרטית. לעתים היא נכפית וקמים לה מתנגדים בהיותה, לטענתם, תהליך לא דמוקרטי ומעולל חוסר צדק. תהליכי התכנון והבנייה הם מהתחומים החשובים ובעלי ההשפעה שבסמכות השלטון, והשלכותיהם אינן ניכרות רק במישור הפיסי. הם משפיעים גם על הריבוד החברתי ועל רמת החיים, ומערבים שיקולים של שוויון, צדק חלוקתי והדרה חברתית (נגיד, רבים באקדמיה ובשטח מאמינים שאמצעי להשגת צדק חברתי הוא קיום תהליך תכנון על פי צדק הליכי, תהליך הוגן מבחינת קבלת ההחלטות, ושיתוף הציבור בדרך שסוללת צדק חלוקתי (צ'רצ'מן וסילברמן, 2012). על פי גישת הזכאות אין חלוקת משאבים חברתיים וכלכליים שניתן להגדירה מראש כצודקת, ואין קריטריונים עצמאיים לקביעת תוצאות צודקות מחוץ להליכים,

שרק אותם ניתן להגדיר כצודקים (דהאן, 2014). הרבה מתורת התכנון מתמקד בתהליכי התכנון ובתפקיד המתכנן מבלי לנתח את האילוצים החברתיים-מרחביים שבהם פועלים המתכננים או את המרחב האובייקטיבי-העירוני (Fainstein, 2010). במהלך השנים חוקרים רבים בדקו את משמעותו של הצדק וחלוקת המשאבים במרחב, ואת הגינותו של תהליך התכנון. אחת החוקרות בתחום זה היא סוזן פיינסטיין אשר פיתחה מודל של "העיר הצודקת" המושתת על שלושה מרכיבים: שוויון בחלוקת משאבים במרחב על פי צרכים וזכויות של שכונות ויישובים; מגוון זהותי והכרה בקבוצות מיעוט ומתן ביטוי להכרה זו בתכנון העירוני; דמוקרטיה, הוגנות בתהליכי קבלת ההחלטות (Fainstein, 2006, 2010).

סמי סמוחה (2000), מגדיר את ישראל כמדינה דמוקרטית אתנית, והליקוי היחיד של דמוקרטיה אתנית הוא היעדר שוויון אזרחי ופוליטי, שכן זכויות המיעוט בה פחותות מזכויות הרוב. האם ניתן להשיג צדק בלי שוויון? מנגד, גיאנס ויפתחאל (2004) גורסים שישאל אינה מדינה דמוקרטית מכיוון שאינה מקיימת מרכיבים מהותיים של דמוקרטיה כמו הענקת חירויות פרט ושוויון לכל אזרחיה, הן כפרטים הן כבני קבוצות אתניות (סמוחה, 2000). בעניין תכנון המרחב יפתחאל וגיאנס (2004) גורסים שברמה פורמלית, ישראל כוננה משטר דמוקרטי ב-1948; אך במקביל החלה בפרויקט מרוכז של "ייהוד" הקרקע וכל מערכות העוצמה. פרויקט הייהוד הסתייע באורח משמעותי בקהילה היהודית העולמית, אשר לא רק השתתפה ברבים מן המיזמים הישראליים אלא גם עקפה את מנגנון המדינה על-ידי יצירת ארגונים יהודיים פרה-ממלכתיים הפועלים בישראל כזרועות של המדינה, ובראשם הסוכנות היהודית וקרן קיימת לישראל. גופים אלה עוסקים ברכישת קרקע ובתכנון והקמת יישובים בישראל. לפי צ'רצ'מן וסילברמן (2012), המצב בישראל מצביע על חוסר האיזון במערכת התכנון, ועל תהליכי התכנון המרחבי במדינה שנוטים להתעלם מסוגיות של צדק חברתי.

בשנים האחרונות, להבדיל משנות החמישים, מקבלי החלטות בישראל נתנו משקל רב יותר למטרות ציוניות ולאומיות מאשר למטרות של צדק חברתי וחלוקתי (Hananel, 2009). היבט של צדק חברתי בתכנון הינו גורם בעל חשיבות רבה, במיוחד במדינות בעלות מגוון תרבותי רב, בהן מערכת שלטונית ריכוזית, צפיפות רבה ואי שוויון בחלוקת הרווחה (שם). ישראל אומנם מגדירה עצמה כמדינה יהודית ודמוקרטית, אך מנצלת מערכת שליטה קרקעית-מרחבית כדי לעצב את הגאוגרפיה האתנו-לאומית, אשר כוללת בעלות על מקרקעין, תכנון עירוני ואזורי וקבלת החלטות בנושאים מרחביים, שמעמידים את נושא הצדק החברתי במבחן. לפי מודל העיר הצודקת של פיינסטין (2006), תכנון צודק מחייב עמידה על שלושה עקרונות: שוויון בחלוקת משאבים, הכרה בקבוצות מיעוט והוגנות בקבלת החלטות. אחת מסוגיות התכנון בישראל היא סוגיית הקרקע בחברה הערבית, ואי-השוויון בחלוקתה ותכנונה שקשורים להתעלמות מתמשכת של המדינה מזכויותיהם של הערבים-הפלסטינים בקבוצת מיעוט לאומית. אי-צדק בחלוקת קרקעות המדינה, והפקעה של קרקעות מבעלים ערבים באמצעות החלת חוקים שחוקקו מוסדות דמוקרטיים, מאיימים על הצדק החברתי בישראל ומשפיעים על מהותה הדמוקרטית של המדינה, המעדיפה את יהדותה על פני הדמוקרטיה בה. אקלים רווי מתח ומאבק על הקרקע משפיעים על התכנון המקומי ועל מנגנון איחוד וחלוקה שיידון בהמשך.

### **1.9 צדק, קיימות והקשר ביניהם**

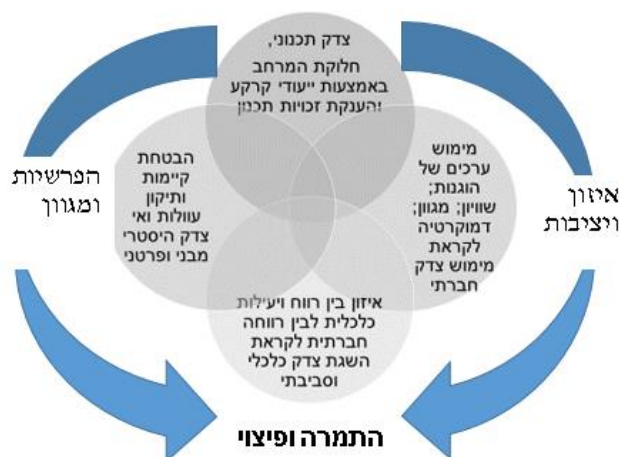
צדק תכנוני הינו חלק מצדק חברתי וחלוקתי. השגת צדק תכנוני מחייבת להבטיח קיימות, הוגנות ואיתנות. כמובן שמושגים אלה, והפעילויות הנגזרות מהם קשים להגדרה ולמדידה, הואיל והם מבטאים ערכים מטפוריים אוטופיים רצויים. למושג הקיימות לדוגמה, שהתפתח עם התיאוריה הסביבתית ההוליסטית (Campbell, 1996), יש חשיבות רבה לקיום צדק תכנוני. קיימות



מושגת גם על ידי תכנון בר-קיימא, המוביל להבטחת פיתוח בר-קיימא. בדרך כלל קיימות מוצגת על ידי משולש המחבר בין המרכיב הכלכלי, החברתי והסביבתי ומחבר בין שלושת ה-E-ים: 'כלכלה' [Economy] הכוללת גם יעילות; שוויוניות או הוגנות Equality or [Equity]; וסביבה [Ecology]. תכנון בר-קיימא משלב בין הבטחה לרווח כלכלי, לרווח חברתית שמתקיימים בה הוגנות מרחבית אזורית, קהילתית ואינדיבידואלית. אפשר להציג תכנון בר-קיימא המשולב עם צדק מרחבי וחברתי לקראת מימוש צדק תכנוני על בסיס משולש הקיימות הסביבתי של סקוט קמפבל (מרקוזה, Campbell, 1996, 2014). הצדק התכנוני, על מכלול מרכיביו הסוציו-תרבותיים, סוציו-כלכליים, וסוציו-פוליטיים, תפקודיים ומבניים, בסביבה העכשווית, וכהמשך של העבר והיערכות לעתיד, בכלל זה יצירת הזדמנויות פיתוח וקיימות, מבטא את האיזון הדינמי בין מרכיב הצדק (Pearsall and Pierce, 2010). מרכיבי צדק אלה של מטרות ציבוריות וחלוקת הטובין הציבוריים בצורה הוגנת לעתים מניחים בסיס להתמרה, באמצעות פיצויים חומריים, תודעתיים ורגשיים, ולעתים הם בסיס להמשך הקונפליקטים והמתחים. השגת קיימות וחוסן חברתי מותנית במנגנוני התמרה ופיצוי שמבוססים על תהליך דמוקרטי השתתפותי, סימטריה ביחסי הכוחות בין המשתתפים בתהליך ופשרות וגישור בין המגוון וההפרשיות, בין הכוחות ובעלי העניין. בלעדי התנאים האלה ואמות המידה שיסוכמו מראש, תפחת ההוגנות ואתה גם מימוש הצדק התכנוני.

## איור 1

המקשר והמחבר בין מרכיבי הצדק (חברתי, חלוקתי, הליכי, מבני ופרטני) לבין צדק תכנוני לקראת מימוש קיימות וחוסן חברתי ומרחבי



הקיימות והצדק התכנוני, הסכמה על מנגנוני וערכי ההתמרה ואמות המידה של הפיצוי הם התשתית ליצירת תהליכי האיזון והיציבות הדינמיים בממד הזמן, המרחב והרגשות, שמאפשרים להתגבר על ההפרשיות והמגוון ולהשיג קיימות חברתית. התמרה בהסכמה ועל בסיס הוגן הינה כלי שהמתכננים, או מי מטעמם, כגון שמאים שמופקדים על עריכת טבלאות איזון בעת הפעלת מנגנון איחוד וחלוקה, יכולים לממש בתהליך התכנון וגם בתוצר התכנון. המתכננים אינם רק מי שעוסקים ביצירת התכניות, אלא גם שותפים לקבלת החלטות ולקידום הבירוקרטי הפרוצדורלי של התכנון. שלב התכנון עובר מרעיון שנועד לפתור בעיה ועד ליצירת מתווה ותמהיל יישומי להסדרה של יחסים בין בעלי זכויות תכנון דיפרנציאלים, שהן תוצאה של החלטות תכנוניות שונות. רעיון האיזון הוא מהותי ליצירת הבסיס להתמרה ולקראת מימוש צדק תכנוני ובאמצעותו צדק חברתי וחלוקתי. הניסיון לחבר בין גורם

ההתמרה והפיצוי לבין מרכיבי הצדק המשולבים בעשייה התכנונית המורכבת מוצגים באיור 1 לעיל. מורכבות זו מלווה בקבלת החלטות רבות, בכלל זה בעניין טיב ההתמרה והפיצוי ומידת הקבלה של המרוויחים לעומת המפסידים בעשייה התכנונית ובתוצר התכנוני. עשיית הצדק עלולה ליצור מצב לפיו כולם מרוויחים או מפסידים במידה שווה. לכן המידתיות היא היא המפתח בקביעת מנגנון ההתמרה והפיצוי.

### **1.10 ההתמרה והפיצוי להשגת צדק תכנוני**

מימוש אופרטיבי של התכנון המרחבי-הפיסי הסטטוטורי נעשה על ידי קביעת ייעודי קרקע שונים ומגוונים באמצעות "איזור - Zoning". כך נקבעים מגוון ייעודי קרקע המקנים זכויות תכנון דיפרנציאליות ומאפשרים יצירת רקמה יישובית פיסית בעלת משמעות כלכלית וחברתית. איזור זה מעניק הזדמנויות פיתוח של ערכים שונים, מייצר ומקצה שטחים לצורכי ציבור כגון דרכים, מבני ציבור, ושטחים ציבוריים פתוחים. במקביל לכך האיזור קובע את גבולות הפיתוח. השטח שנכלל בגבול התכנית ומאפשר פיתוח נקרא בשפת המתכננים הקו הכחול. שטחים אחרים שאינם ניתנים לפיתוח נותרים מחוץ לקו הכחול, והערך הכלכלי והחברתי שלהם פחות. הערכים הכלכליים של השטחים הנכללים בתוך הקו הכחול הם דיפרנציאליים, לפי סוגי הייעוד שמקנה להם התכנון. כך, תכנון שאושר בשטח מסוים, שבעברו היה חקלאי ולא יועד לפיתוח, בעל ערך שונה בין שטח שקיבל אישור לפיתוח לשטח שלא קיבל אישור לפיתוח, אישור התכנית וקביעת איזור ישנו את ערכי הקרקע. האתגר בתנאים אלה הוא כיצד לאזן בין ערכי הקרקע השונים שייצר האיזור מחד, ומאידך איך לפצות את בעלי הקרקעות אשר חלק מהקרקע בבעלותם הופרש או הופקע לטובת ייעודים ציבוריים ובכללם דרכים? המנגנון שפותח והונהג כדי לייצר צדק חלוקתי יחסי בין בעלי

הקרקע, כחלק מהצדק התכנוני, הינו מנגנון התמרה באמצעות איזון ערכים והענקת פיצוי בעין או בכסף.

סוגיית ההתמרה והפיצוי הינה גם סוגיה סוציו-תרבותית וסוציו-כלכלית, ואף יש בה ממדים רבים של תפישות ועמדות סוציו-פוליטיות של פרט או קולקטיב קהילתי. חברות מערביות, ליברליות והישגיות הפועלות לפי מודל כלכלי של שוק חופשי, יכולות לבסס את מנגנון ההתמרה שלהן על קביעת ערכים כספיים, קבלתם מן הנהנה או תשלומם לנפגע, כדי ליצר איזון בהפרשות הנוצרות כתוצאה מהפעולה התכנונית. בחברות פטריארכליות, מסורתיות-שיוכיות, הפועלות לפי מודל כלכלי מסורתי, ההחלטות האינדיווידואליות הכלכליות אינן מבוססות על מקסימיזציה של הרווח הכלכלי אלא מעורבים בהן שיקולים חברתיים, שיוכיים וסימבוליים. ההחלטות לעניין מנגנוני הניוד, ההתמרה והפיצוי בהקשר לקרקע ולאופי ההזדמנויות הכלכליות המוקנות על פי איזור, הן אחרות. ב"כלכלה מסורתית חברתית" החלטות הפרט מושפעות מהערכים החברתיים השיוכיים שלו למשפחה המורחבת, לחמולה, לשיוך האתנו-לאומי, המושפע גם ממיקומו הסוציו-מרחבי של הנכס, השיוך התרבותי של מרחב הנכס ומעמד בעל הנכס בריבוד החברתי. לכן, בחברה מסורתית שוק הקרקעות והנדל"ן פועל בתנאים חופשיים למחצה מבחינת האינדיבידואל (חימאיסי, 2015), המשבשים את מרכיבי ההתמרה והפיצוי. נכללים בתוכם שיקולים לא רק של ערך כלכלי הנקבע לפי כללי שוק חופשי, אלא שיקולים סוציו-ערכיים כגון כבוד, שיוך חברתי ותרבותי, סדר קדימות למימוש ההתמרה, סמלים וקשרים למקום/לרכוש והסביבה בו תתבצע ההתמרה שאין להם דבר וחצי דבר עם שיקולים כלכליים טהורים. מורכבות זו דורשת הכרה וערנות מצד המתכננים, כמו גם יותר יצירתיות וחשיבה מחוץ לקופסא בהצעה של מודלים תכנוניים לא שגרתיים. הפיצוי הכספי למשל, אינו הפתרון הבלעדי להתמרה, אלא יכול להיות משולב עם

שטח קרקע בעין (מ"ר קרקע), הענקת זכויות תכנון, גם אם הן עתידיות ולא בהכרח מיושמות ומושגות מיד.

### **1.11 קונפליקטים סביב השגת צדק תכנוני**

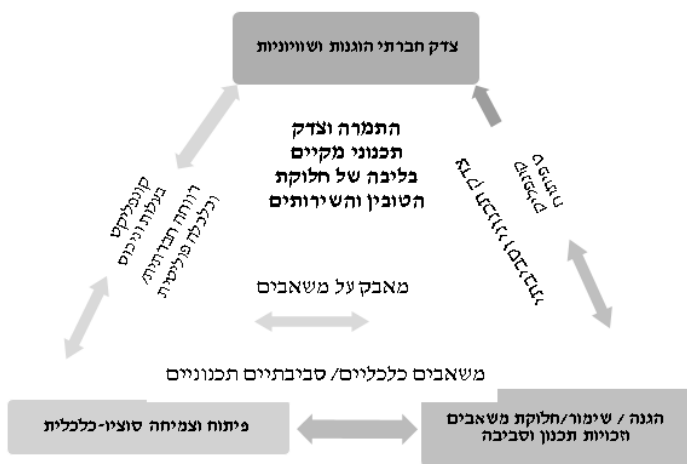
מימוש מנגנון ההתמרה והפיצוי מורכב מאין כמוהו ומלווה במתחים ובעימותים רבים. הבעייתיות המרכזית טמונה בעובדה שחלק מבעלי הקרקע, הנפגעים מן האיזור התכנוני, מתנגדים לפיצוי מבחינה עקרונית. לגבי דידם, שוויה של הקרקע אינו ניתן למדידה במטבע ויש להם קשר ערכי ורגשי לקרקע, מעבר למשמעותה הגאוגרפית או התפקודית, שכרוך בסמליותה לנרטיב שלהם. נפגעים אחרים, מתנגדים לקביעת בסיס ערך ההתמרה לפי בעלים קודמים, מי שרוכשים קרקע בשוק חופשי, או הערכה שמאית נהוגה. לצד האיזור, עולה שאלה כיצד לפצות בעלי קרקעות שכלל אינן נכללות בתחומי הקו הכחול של התכנית? הם מנועים מלהשתתף במשחק ההתמרה והפיצוי על בסיס תכנית מתאר או תכנית מפורטת שלא כללה את הקרקעות שלהם כלל ועיקר. בתנאים אלה מתגלעים הרבה מתחים וקונפליקטים, שלהם השלכות ישירות על היעדר הוגנות ושוויון בין בעלי עניין שונים, במיוחד כאשר בני משפחה או חמולה, מפוצלים בין חלקות שנכללו בשטח המותר לבנייה בעוד אחרים נותרו ללא שטח חקלאי או פתוח על פי תכנית האיזור. העשייה התכנונית של האיזור והתיחום שנקבעים על ידי תכנון מסדיר/רגולטיבי ומגביל פיתוח מחדדת עוד יותר את המתחים.

בתהליך התכנון מתעוררים קונפליקטים רבים אותם הוא נועד להסדיר כדי לחולל קיימות וצדק תכנוני. לקונפליקטים אלה ממדים רבים ולמקצתם זיקות לנושאים ותחומים אחרים, שקשה להפריד ביניהם, וסביר להניח שהם מונעים צדק מבני ותהליכי. עם זאת אפשר, למצער, לקיים הסדרים תכנוניים אשר יהוו בסיס ליצירת נקודות מפנה. זיהוי הנקודה, התחום, הנושא, ואף האיש/הפרט

שהוא המפתח ליישוב הסכסוכים באמצעות עריכת צדק תכנוני ופיתוח תהליך של הוגנות חברתית, הינה משימה חשובה בתהליך התכנון, שאינה מצטמצמת לתחום התכנון הפיסי, אלא משתלבת בתכנון חברתי, כלכלי, סביבתי/מרחבי ועוד. באיור 2 נעשה ניסיון לזהות את מרכיבי הסכסוכים השונים הקשורים לעשייה התכנונית השואפת להשיג צדק תכנוני, ובאמצעותו צדק חברתי. באיור מוצג מעין מודל המבוסס על מודל של סקוט קמפבל, שעסק בחיבור בין צדק חברתי וקיימות. ניסינו להרחיבו לתחום של הצדק התכנוני כמשימה שיש לשלב לקראת הסדרת קונפליקטים בדרך להשגת צדק חברתי, מרחבי וחלוקתי. האיור משלב בין שלוש הקדימויות התכנוניות העקרוניות של תכנון יישובי צודק, צמיחה יישובית הוגנת ושוויונית, ויצירת איזון בייעודי קרקע. כל השלושה מלווים בעימותים על חלוקת משאבים, בעלות, ניכוס ופיתוח וכיצד לתכנן ולנהל את המרחב באופן מקיים וצודק יותר ( מבוסס על 2013 Campbell, 1996).

## איור 2

משולש התכנון הצודק והמקיים



תכנון אפוא, הינו גם תהליך אשר באמצעותו מיישבים סכסוכים ומסדירים מחלוקות. בתהליך תכנון דליברטיבי-דיוני מתקשר (Deliberative Planning) (Healey, 2006), מתקיים נוהל של שיתוף ציבור אמתי והוגן של בעלי עניין, קרי בעלי קרקעות, ונהנים ונפגעים כאחד יכולים להציג את עמדותיהם ותפישותיהם ולשמוע עמדות ותפישות של אחרים. בתכנון המתקשר מתנהל דיאלוג מתמשך שנועד ליישב את המחלוקות, ולייצר הסכמה על מנגנוני ההתמרה וערכי הפיצויים. התוצר התכנוני הינו תכנית מתאר או/תכנית מפורטת המקנה זכויות תכנון באמצעות איזור. בגלל מעמדה החוקי כתכנית מאושרת היא הבסיס ליישוב הסכסוכים והיא התשתית להחלטות של יזמים ורשויות ציבוריות, כולל בתי משפט, שנדרשים להכריע בעניין סכסוכי זכויות גבול או קניין המחברים לזכויות התכנון, ובין רשויות ציבוריות לפרטים ובין פרטים לבין עצמם. יצירת צדק תכנוני בין שבאמצעות התמרה, בהנחה שזו מקובלת על השותפים לתהליך התכנוני, ובין שהיא מהווה ברירת מחדל של רשויות מקומיות ורשויות תכנוניות לקיום וקידום אינטרסים ציבוריים, נדרשת בתהליך התכנון, הכולל עשיית צדק הליכי (Fainstein, 2009).

### **1.12 בין תכנון, קניין ומיסוי**

הניסיון לאמוד את הצדק התכנוני כשלעצמו אינו מאפשר להבין את משמעותו בעת הקניית זכויות תכנון מבלי לחבר אותו לזכויות הקניין: למי שייכת הקרקע ומי בעל הזכות להשתמש בה?; כך גם לא ניתן לבחון את מדיניות המיסוי הנקבעת על ידי גופים ציבוריים, בעיקר המדינה והרשויות המקומיות, בעת הקניית זכויות תכנון על זכויות הקניין. לא במקרה חוק תכנון ובניה התשכ"ה-1965 קבע תוספת שלישית לחוק, אשר פירטה את הקשר בין זכויות תכנון לקניין ולמיסוי המבוסס על היטל השבחה. בסעיף 196א לתיקון משנת 1981 נאמר: "ועדה מקומית תגבה היטל השבחה בשיעור, בתנאים שנקבעו בתוספת השלישית ועל פיה" (מנהל התכנון, 2017):

124). החיבור בין שלושת המרכיבים הללו הוא הבסיס להבנת מכלול הצדק התכנוני וההוגנות המלווה את הפעולה התכנונית. נקדים ונציין כי בכל אחד מהתחומים - התכנון, הקניין הקרקעי (הבעלות על הקרקע), והמיסוי הממשלתי והעירוני - מתקיימות פעולות חלוקה על בסיס קיום צדק או אי צדק מהותי, מבני, פרטני, חלוקתי ותהליכי (ראה איור 3). בהרבה מקרים גם מגובשים אמצעי מדיניות וננקטים פעולות בתחומים אלה בכדי לעשות צדק. אך חיבור זה יבחן את הקשר בין התכנון לקניין ולמיסוי בכדי לאמוד את מנגנוני ההתמרה והפיצוי באמצעות מימוש מנגנון איחוד וחלוקה שחוק תכנון ובנייה מציין. אלא שקיימים חסמים שונים ביישומם, שגורמים אי צדק ופוגעים בבעלים ומגבירים את אי האמון של הציבור בתכנון ובמוסדות התכנון במיוחד המקומיים, שהם הזרוע הביצועית של שלטון החוק, ובהם נתקל האזרח בבואו לקבל שירותי תכנון והיתרי בנייה.

### איור 3

הקשרים בין תכנון, לקניין למיסוי לקראת מימוש צדק תכנוני וחברתי





ההיגיון הפשוט ביסוד הקניית זכויות תכנון הוא שרשות ציבורית מעניקה זכויות של: (1) מה לבנות או לפתח, (2) באיזה היקף וסדר גודל, (3) היכן ו-4) בעבור מי? מענה לארבע השאלות המהותיות האלה מונח בתכניות מתאר או מפורטות המקבלות אישור של מוסדות תכנון ציבוריים מקומיים ועל-מקומיים במטרה להסדיר ולייעל את ייעודי הקרקע ולהנדס את המרחב היישובי לטובת האזרחים. מאליו ברור כי לצד הענקת זכויות תכנון קיימת היתכנות סבירה של פגיעה במי שאינם זכאים לזכויות תכנון או שאלה נשללות מהם. החלטות תכנוניות מתבצעות על שטח מסוים, בבעלות מסוימת שיש עליו זכויות קניין, כלומר, זכות בלתי מעורערת להשתמש בקרקע. זכויות הקניין קובעות מי בעלי הקרקע, על איזה שטח, והיכן גבולותיו. השילוב בין זכויות התכנון לזכויות הקניין מהווה תנאי הכרחי למימוש זכויות תכנון. קיום זכויות תכנון וזכויות קניין דיפרנציאליות, הוא מתכון לחוסר צדק תכנוני, שתיקונו מחייב את המדינה באמצעות רשויות המס, ועדות תכנון ורשויות מקומיות, להטיל סוגים של מיסוי כמו מס שבח, מס קניה ורכישה, מסים על רישום. סוג אחד של מיסוי מתבצע במהלך עסקאות במקרקעין שכוללות העברת קנייניות מאדם אחד לאחר, דרך מכירה, קניה, ירושה, העברה ללא תמורה, או הפקעה למטרות ציבוריות הקבועות בחוק כגון דרכים, מבני ציבור, שטחים ציבוריים ועוד. שורת ההיגיון וההנחה הן כי ביצוע עסקאות במקרקעין גורמת להשבחתה של הקרקע, רכוש בעל ערך גבוה, ומי שיש לו רכוש, או יש לו היכולת לרשום רכוש הוא אדם אמיד דיו כדי לשלם מס למדינה אשר תשתתף בתועלות הפרטיות לטובת תועלות ציבוריות. במקביל מתבצע מיסוי על הענקת זכויות תכנון, בהנחה כי הענקתן לבעל הקניין משביחה את הקרקע שלו והוא נהנה מהתועלות כתוצאה של החלטות תכנוניות. על עליית ערך הקרקע שנגזרת מהשבחות, נדרש בעל הקרקע לשלם מס למוסדות התכנון, הידוע כהיטל השבחה. היטל השבחה מוגדר על פי התוספת השלישית של חוק תכנון ובניה (תיקון לסעיף 196א): "השבחה"- עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תכנית, מתן

הקלה או התרת שימוש חורג; " (מנהל התכנון, 2017 : 170). סוג מס זה נגבה על ידי ועדה מקומית לתכנון ובנייה ובאמצעותה מועבר חלקו לרשויות המקומיות. בעל הקניין, לאחר שהוכחה זיקתו כבעל זכות קניינית, יכול להגיש בקשה לקבלת היתר בנייה ולממש את זכויות התכנון המוקנות על פי תכנית מתאר מקומית מפורטת. בהתאם למימוש זכויות התכנון, הוועדה המקומית לתכנון ובנייה תקבע את ערך מס היטל ההשבחה שיש לשלם על השבחת הקרקע.

עשיית צדק תכנוני, אינה מאפשרת להפריד בין התכנון, לקניין ולמיסוי. בשלושת המרכיבים נדרשת הוגנות שתישם באמצעות התמרה ומיסוי. קיימות אסכולות שונות לעניין עומק החיבור והקשר בין שלושת המרכיבים למימוש צדק תכנוני באמצעות איחוד וחלוקה. אומנם חוק תכנון ובניה התשכ"ה-1965 התייחס לקשר בין תהליך ואישור התכנון, לקניין ולמיסוי, אך הותיר את קביעת אמות המידה, הערכים, תהליך ההסדרה של הקרקע ומימוש התשלום לחוקים ותקנות אחרים. חוק התכנון והבניה מסדיר ומאפיין את הזכויות בהיבט התכנוני, ואילו חוק המקרקעין מאבחן ומאפיין את הזכויות מהפן הקנייני (צדיק, 2017); וחוקי מס רכוש קובעים את תהליך תשלום המיסים.

### **1.13 צדק וסוגיית הקרקע בחברה הערבית**

סוגיית הקרקע היא אחת הסוגיות המרכזיות במתח בין מדינת ישראל לציבור הערבי. מתח זה מקבל ביטוי ברמה הארצית, האזורית והיישובית ונוגע עד לרמה של החלקה והמגרש. הוא הבסיס לחוסר האמון ואי הצדק החלוקתי והתכנוני. הקרקע או הטריטוריה הינה מרחב חיים בסיסי של כל אדם, וכבר נאמר כי האדם הינו חיה טריטוריאלית, ואף שורש האדם נגזר מהדם ומרכיב את האדמה (דם, אדם, אדמה והמקביל בערבית دم, آدم, أدیم). לא ניתן לחשוב על חיים של אדם בהיעדר קרקע, "הקרקע היא המנוף העיקרי להתפתחותו ולצמיחתו של יישוב" (לוז, 2007). מעבר לרצון הטבוע באדם

לטרטוריה, השליטה בקרקע מהווה סימן היכר חשוב לבעלות ולשייכות על האדמה והארץ. היעדר קרקעות פנויות לתכנון ובנייה מונע פיתוח של יישוב וקידום מטרות בתחומי התעשייה, החינוך, השבחת תשתיות היסוד ובעצם משפיע על איכות וסגנון החיים של התושבים ועל יכולתם לממש שאיפות בתחומים חברתיים, כלכליים ואישיים (שם). לא ניתן לראות את זכות הנגישות לקרקע כנפרדת מזכויות בסיסיות אחרות, והיא קשורה באופן גורף לזכויות של פרטים שמימושן אינו אפשרי ללא קרקע ומבנים (Mengie, 2015). לכל אדם בחברה יש אינטרס וצורך שונים בקשר לשימוש בקרקע, וחוקי ומדיניות השימוש בקרקעות צריכים להתאים לדרישות הקרקע השונות. (Mengie, 2015), טוען שמערכת נוקשה מדי של העברת קרקע לציבור עלולה להדיר כליל חלק מהחברה משוק המקרקעין, בעוד גישה גמישה מדי עלולה לגרום לשחיתות אנדמית וכתוצאה מכך לשלטון רע.

מרבית הקרקעות בעולם המערבי הן בבעלות פרטית (אלתרמן וחננאל, 2015), כולל הקרקעות החקלאיות, והבעלות הציבורית היא בעיקר על קרקעות בעלות שימושים ציבוריים מובהקים כגון שמורות טבע, אגמים, יערות, תשתיות ושימושים ביטחוניים. בישראל לעומת זאת, כ-93% מהקרקעות הן בשליטה, בניהול ובעלות ציבורית בעוד 7% בלבד הם בבעלות פרטית (שם). על פי השנתון הסטטיסטי לישראל 2016, רק 5.6% משטח ישראל (22.072 קמ"ר) הינו שטח בנוי (למ"ס; 2017: 7). ישראל היא מבין הבודדות בקרב מדינות ה-OECD שבהן מדיניות הבעלות הלאומית על הקרקע מהווה חלק מרכזי בשיח ובהתנהגות הפוליטית, עם חשיפה תקשורתית ציבורית (אלתרמן וחננאל, 2015) ומרכיב מרכזי במאבק הלאומי. לכן השימוש הפרטי בקרקע תלוי במידה רבה בנכונתה של המדינה להתיר ולאפשר שימוש כזה (Barak-Erez, 2008). כיום 3.5% מהקרקע במדינת ישראל נמצא בבעלות פרטית של אזרחים ערבים. מיותר לציין כי שטח זה אינו

מחולק באופן שוויוני בין בעלים ויישובים ערביים, ואינו זמין כולו לפיתוח כפי שיובהר בהמשך.

ממבט ראשון אפשר לטעון כי שורר חוסר צדק חלוקתי בקרקע בין ערבים ויהודים בישראל. עולה התביעה אפוא שצריך להבטיח את עקרון הצדק החלוקתי או עקרון השוויון בחלוקת משאבים על פי פיינישטין. לפי נאסר (2012), צדק חלוקתי מושתת בעיקר על ערך השוויון המהותי, המבטיח לכל האזרחים נגישות שווה למשאבי המדינה. בעיקרו של רעיון הצדק החלוקתי קיים החשש מחלוקה בלתי הוגנת של המשאבים בין בני החברה. זה כולל שאלות יסוד הנוגעות להצדקות של פתרון תביעות מתחרות על משאבים סופיים, כמו: מהי חלוקה צודקת?, ומהן התכונות המזכות את הפרט לתבוע נתח צודק? (Gaba, 2006). יפתחאל (2000) טוען, שחלק מהמתח בין האוכלוסייה הערבית למדינה קשור לתחום הקרקע, התכנון וחלוקת המרחב. זאת ועוד, דו-קיום אזרחי וערבי לא יוכל להתקיים בלא התייחסות הולמת לנושא חלוקת המרחב וללא התקדמות לקראת שוויון אזרחי, ושמשטר הקרקעות סותר את עקרון השוויון האזרחי, שנחשב לאחד מעקרונות היסוד של הדמוקרטיה.

מאז הקמת המדינה קרקעות בבעלות ערבים אזרחי ישראל נפלו טרף להפקעה מתמשכת, שעה שהאוכלוסייה הערבית גדלה בקצב מהיר ובהתאם גדלו גם צרכיה בשטחים לפיתוח מלאכה ותעשייה, אזורי מסחר, מבני ציבור ושטחים לבנייה ודיור (יפתחאל, 2000, רייטר, 2013). נכון שהופקעו קרקעות גם מידי יהודים לפי פקודת קרקע רכישה לצורכי ציבור (זנדברג, 2007), אך רייטר טוען שדו"חות של מנהל מקרקעי ישראל מראים שמרבית קרקעות אלה הופקעו באזורים המאוכלסים ברובם בערבים (כמו אזורי הצפון, ירושלים והדרום), ומיעוטן באזורים שעיקר אוכלוסייתם יהודית, למשל אזור המרכז. הוא מוסיף גם שרוב האדמות שהופקעו מערבים משמשות בעיקר את הציבור היהודי (שם). על פי תפישת החברה הערבית בארץ, הבעלות על הקרקעות מנוהלת על ידי המשפחה או על ידי החמולה

לטובת כלל חבריה (רייטר, 2013). תפישה זאת השתנתה לטובת הקניין הפרטי, האינדיבידואלי. אומנם עדיין קיים מרחב קרקעי/טריטוריה בה מרוכזים בני חמולה אחת, אך כיום שולט הקניין הפרטי. חלק גדול מהאוכלוסייה הערבית נוטה לשמר דפוס קרקע מסורתיים, שמשמשים אותה גם כאמצעי התגוננות מפני הממסד הפוליטי הנשלט על ידי הרוב היהודי, שכופה את דרכי ניהול הקרקע (חי'מאיסי, 2007). המטענים וההקשרים הלאומיים אינם גורעים מחובת המדינה לנהוג באזרחיה הערבים על פי עקרונות ראויים של צדק חלוקתי. לחברה הערבית צרכים לגיטימיים, הנובעים, בין היתר, מגידול טבעי (נאסר, 2012). "המדינה ומעצם היותה מדינה, יש לה מחויבות לספק את התנאים הדרושים להתפתחות אזרחיה - כל אזרחיה" (וסלי, 2013). חובתה של ישראל כמדינה דמוקרטית להקצות לחברה הערבית קרקע על פי דפוסים ועקרונות שוויוניים, כמו לכל האוכלוסייה.

פרט להפקעות הקרקע שהשפיעו על האזרחים הערבים, מציינת ועדת אור (2003) שיישובים ערביים רבים "הוקפו" בשטחים כמו אזורי ביטחון, מועצות אזוריות יהודיות, גנים לאומיים ושמורות טבע, כבישים מהירים וכיוצא באלה, המונעים את אפשרות התרחבותם בעתיד או פוגעים בהם. מנגד, זנדברג טען שההפקעות מערבים לא פגעו בהם במידה רבה (זנדברג, 2007). אף על פי כן גורס רייטר שהמציאות המרחבית והכלכלית באזורי מגוריהם מצביעה על בעיה חריפה בתחומים רבים הקשורים לסוגיות הקרקע, ובתודעתם של האזרחים הערבים התקבעה התחושה שהם נפגעו קשות ממדיניות המקרקעין של מדינת ישראל (רייטר, 2013). (Moore 2013), טוענת כי שיקולי הצדק החלוקתי כמו שווי הקרקע, סוגה ומיקומה הם שיקולים רלוונטיים וחשובים לתביעות טריטוריאליות ושטח, אך הם אינם המוקד העיקרי. סוגיית הזכאות לקרקע צריכה אפוא להיבחן מנקודת ההתחלה, ולשקול ברצינות הראויה את החזקות הקשורות למקום.

#### 1.14 צדק ותכנון בחברה הערבית

התכנון המרחבי בישראל התמקד לאורך כל שנות קיומו בשני נושאים מרכזיים: הדגם המרחבי של ההתיישבות ומערכת שימושי הקרקע (חסון, 2015). לפי ח'מאיסי (2010), תהליך התכנון המרחבי בישראל מתאפיין במאבקים, תחרויות והתנצחויות על חלוקת משאבי הקרקע והזכויות התכנוניות הניתנות בהם. לגרסתו, תכנון מרחבי אינו פעולה טכנית, אלא פעולה חברתית פוליטית, הנגזרת ממדיניות ציבורית כוללת. זו על פי רוב מבוססת על אידאולוגיה סוציו-פוליטית וכלכלית שמיושמת באמצעות מנגנון התכנון המרחבי, שאחראי על חלוקת משאבים בין קבוצות האוכלוסייה השונות ועיצוב המרחב (שם). במסגרת חלוקה זו נוצר אי צדק תכנוני ברמה הארצית, המחוזית והמקומית. (Hananel (2009), בחנה במחקרה את הקשר בין חלוקת המרחב והפיתוח הכלכלי והחברתי של עיירות הפיתוח בישראל, ומצאה כי מדיניות תכנון ומדיניות הקצאת וחלוקת קרקעות שאינן מתיישבות עם עקרון הצדק החלוקתי עלולות להחריף את אי-השוויון בחברה. מסקנתה היא שמדיניות חלוקת אזורי המרחב שאומצה על ידי ממשלת ישראל, רשויות התכנון וסוכנויות ממשלתיות אחרות לאורך שנים סותרת את עקרונות הצדק החלוקתי והשוויון החברתי (שם). גביזון וגריידי שורץ (2005), מסכמות כך:

אי השוויון בצפיפות וברמת גישה למקרקעין בין המגזר היהודי למגזר הערבי איננו תוצאה של שליטה דיפרנציאלית שונה בקרקע יחסית לגודל המגזר, אלא בשילוב של גורמים היסטוריים, קנייניים, תרבותיים.

במסגרת שיח הזכויות בולט המאבק בין ערבים ליהודים על זהות המדינה, הקצאת משאבים ושילוב במערכות המדינה. מתפתח בו דיון אודות זכויות התכנון של ערבים ובדואים המתייחס להקצאה הוגנת של הקרקע, לייצוג בתהליכי תכנון ובתהליכי קבלת החלטות (חסון,

2015). הקרקע נתפסת כמשאב במובן שהיא מסייעת לאנשים לממש את תכניות החיים שלהם, והיא רכיב הכרחי לפרויקטים פרטיים וקולקטיביים (Moore, 2013). על פי דו"ח עמותת סיכוי (2011), תהליך הכנת התכניות במגזר הערבי ואישורן חושף בעיות חוזרות ונשנות: מחסור בקרקע, בנייה ציבורית מעטה, בנייה בלתי חוקית וסכסוכי קרקעות. בהיעדר התקדמות בתחום זה פנו הערבים והבדואים לשיטות חדשות של תכנון מלמטה, תוך מעבר מתכנון מסנגר לתכנון הקורא תגר על המערכת הקיימת. הדבר בא לידי ביטוי בהקמת גופים שונים שמבטיחים זכויות תכנון עבור האוכלוסייה הערבית. גופים אלה הם חלק מעמותות ששמו לעצמן למטרה להבטיח מימוש של צדק תכנוני וקרקעי באמצעות זכויות תכנון ולהגן על בתים מפני צווי הריסה. נמנים עמם אגודת הארבעים, המועצה האזורית לכפרים הלא מוכרים בנגב, סיכוי, מוסאוא, צומוד, המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות (חסון, 2015). פייטלסון (2016), טוען שבג"צ הקרקעות אשר ביטל או שינה שורת החלטות של מועצת מקרקעי ישראל הביא לתפנית במדיניות מקרקעי ישראל, ולהכפפת בפועל בשיקולי התכנון, ובעקבות כך התחזק כוחו של התכנון המסדיר ביחס לתכנון היוזם.

מיותר לציין כי התכנון ביישובים הערביים עבר תמורות ושינויים, וכמוהו גם מדיניות התכנון הארצית. חיבור זה לא ירחיב את היריעה על חוסר הצדק התכנוני ההיסטורי כלפי האוכלוסייה הערבית שנחקר במחקרים אחרים (חימאיסי, 1990; 1993; 2016; נאסר, 2012). הוא מתמקד בתמונת המצב העדכנית של הכנת תכניות מתאר כוללניות לאחר שנת 2000, והקשר שלהן למימוש צדק תכנוני באמצעות מנגנון איחוד וחלוקה.

## 1.15 צדק תכנוני ומגדר

הנשים הן כמובן חלק מהחברה, ותכופות הן הנפגעות מאי קיום צדק בין קבוצות אוכלוסייה שונות. עם זאת קיימת ייחודיות בחוסר הצדק הנלווה למצבן כחלשות והמוחלשות בחברה, שקשור לשונות בין חברה דמוקרטית ליברלית לבין חברה פטריארכלית מסורתית במימוש צדק תכנוני וחלוקתי. יתרה מזאת, קיימת שונות במימוש זכויות התכנון לנשים והתייחסות לצורכיהן הייחודיים מבחינה תפקודית ומבנית. בחברות מסוימות אין הקפדה על אכיפת חוקי המדינה או חוקי ההלכה הדתית שעשויים להקנות להן יותר צדק מגדרי, וכופים עליהן את המנהגים המקנים העדפה ויתרון לגברים על פניהן. אי צדק זה, רווח גם ביישובים הערביים (ח'מאסי, 2007). לוטן (2005), גורסת שמדיניות התכנון מופקדת בידי בעלי מקצוע, על פי רוב גברים. המתכנן המודרני רואה באוכלוסייה מקשה אחת, ואינו מבחין בין זהויות שונות בתוכה אלא בזהות "ממוצעת" כלשהי שהתכנון מגדיר כ- "האדם הממוצע", הגדרה שאינה מבחינה בשונות בין תתי האוכלוסיות והמגדר. מדינת ישראל, והחברה הערבית בכלל זה, לא המציאה את האפליה המגדרית, היא העתיקה ושכללה אותה (פנסטר, 2006). צורכי נשים וילדים לא באו לידי ביטוי מפני שהתכנון היה, במידה רבה "תכנון מלמעלה", והתבסס על עקרונות יסוד קבועים מראש, בלי שיתוף האוכלוסייה ובלי להיעזר בידע המקומי (לוטן, 2005). השינוי בתפישה זאת בעולם החל בשנות ה-60, כשהשיח הפוליטי-חברתי-תרבותי במערב, השתנה מהגמוניה של המדינה בתחומי החיים השונים, לשיח המתחשב בזכויות אדם, ביחסים בין האזרח לבין המדינה ובמאבקים פוליטיים וחברתיים של קבוצות 'אחרות' (פנסטר, 2006). מתכננים וחוקרים דרשו לראות בתרבות, בחברה ובמגדר חלק מזהות לגיטימית ובת-תוקף שהינה גוף ידע בתכנון (שם).

צירצ'מן וסילברמן (2012), טוענות שבשנים האחרונות ניכרים סממנים של התעניינות גוברת בהיבטים מרחביים בקרב מספר גדל



והולך של ארגונים חברתיים. האגודה לזכויות האזרח למשל, והקליניקה למשפט ותכנון שמטרתן לסייע לאנשים, ארגונים וקבוצות למצות זכויות תכנוניות. לבד מאלה קמו ארגונים המסייעים להתארגנות קהילתית בנושאי תכנון, בהגשת התנגדויות לתכניות מסוימות, או בניסיונות להשפיע על תכנון מתגבש. ביניהם עמותת במקום – מתכננים לזכויות תכנון, האגודה לזכויות האזרח, והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי הפועלים בכדי לשמור את זכויות התכנון של חברות מוחלשות, בכלל זה הנשים, גם באמצעות מחאה והצעת חלופות למדיניות הממסדית הקיימת. יש ארגונים שהקדישו את פעילותם לקידום מדיניות תכנון ברמה הארצית, כמו המטה לתכנון אחראי, שמנסה לקדם ייצוג של ערבים במוסדות התכנון (ח'מאיסי, 2010) ולקדם עיקרון של קיימות המשלבת היבטים חברתיים, כלכליים וסביבתיים. חשוב לציין שקבוצות רבות היום מנסות לקדם תכנון אלטרנטיבי ופיתוח קהילתי בתחום הדיור על ידי השתתפות של נציגי ארגונים חברתיים בוועדות התכנון. כולן עשויות להעצים את השיח התכנוני אודות צדק חברתי, זכויות אנשים החיים בעוני, ושוויון בחלוקת משאבים במרחב – נושאים שאינם זוכים כיום לתשומת לב ראויה בשיח התכנוני (צ'רצ'מן וסילברמן, 2012).

מימוש זכויות התכנון וקיום צדק חלוקתי ותכנוני המתחשב בצורכי הנשים אמורים לבלוט יותר בסדר היום הציבורי על רקע התעוררות עמותות העוסקות בשימור זכויות מגדריות, העלייה ברמת החינוך וההשכלה של נשים והשתתפותן המואצת בתעסוקה יצרנית חוץ ביתית. במסגרת היענות לתביעות למימוש צדק תכנוני וחלוקתי גם לנשים, בכלל זה בעת חלוקה של רכוש בין יורשים או שינוי ייעוד ואיזור תכנוני, מתפתח לעתים משבר משפחתי הנסב סביב היקף הרכוש שבו יזכו הבנות, מיקומו, כמה זכויות תכנון נכללות בשטח, והאם מוצעות להן התמרות ופיצויים ומה טיבם. תיאורטית, החוקים במדינה דמוקרטית אמורים לשלול תופעות של הפליה

מגדרית. אך בפועל קיים אי צדק גם בעת מימוש מנגנון איחוד וחלוקה כפי שידון בהמשך.

### **1.16 שימוש במנגנון איחוד וחלוקה להשגת צדק תכנוני**

התפישה של צדק חלוקתי ותכנוני מקבלת ביטוי במנגנון איחוד וחלוקה מחדש (רה-פרצלציה), המוכר בישראל בחוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965 (סעיפים 122-128), ומיושם במקומות שונים בעולם (חימאיסי, 2017). החוק, באמצעות מנגנון זה, מתיר למוסדות התכנון לאחד מגרשים ולחלקם לבעלים השונים באופן שעולה בקנה אחד עם הצרכים התכנוניים החדשים, וכולל שינויים בייעוד המקרקעין ובזכויות הבנייה (תומר, 2012). תכנית איחוד וחלוקה משנה בהליך תכנוני, כפוי או מוסכם, על פי חוק תכנון ובניה את גבולות חלקות הקרקע שבתחום תחולת התכנית ויוצרת מגרשים חדשים בייעודים שונים הנקבעים על ידי המתכנן המודד, ומוקצים על ידי שמאי מקרקעין בטבלאות הקצאה. העתקה של חלקות המקור למגרשים במיקום אחר ובשטחים שונים מחייבת גם שינוי רישום בפנקסי המקרקעין, שישקף את מערך המגרשים החדש (צדיק, 2017). הליך איחוד וחלוקה נדרש במקום שבו החלוקה הקיימת אינה מאפשרת את ניצול הקרקע ופיתוחה, הן לטובת בעל הקרקע הן לטובת הציבור הרחב. מנגנון איחוד וחלוקה הוצע ככלי שידרש לצרכים הגוברים של היישובים הערביים בנסיבות הסוציו-תרבותיות, המבניות, הכלכליות והפוליטיות העכשוויות (חימאיסי, 2015). חימאיסי (2017) טוען, שאחת המטרות של יישום מנגנון איחוד וחלוקה היא הבטחת שוויוניות והוגנות בין בעלי הקרקע הנכללים במתחמי התכנון המפורט, ולפי רוב התיאוריות שוויון והוגנות נחשבים לעקרונותיו של צדק חברתי. מנגד, מנגנון האיחוד והחלוקה שכוונתו להבטיח צדק חלוקתי בין בעלי הקרקעות אינו פותר בעיות אלה בפרקטיקה. ההיפך הוא הנכון, הוא עלול לעכב, ואפילו להקפיא את פיתוח היישובים הערביים משום שהוא יקשה על הוצאת היתרי בנייה לפי תכניות המתאר החדשות (נאסר, 2012).

בחברה הערבית יש לרשויות יכולת מוגבלת להוציא לפועל מדיניות של איחוד וחלוקה (ח'מאיסי, 2007). ח'מאיסי (2017) טוען, שמנגנון זה מיושם בעיקר ביישובים היהודיים שבהם הפיתוח נעשה על קרקע בבעלות פרטית או בבעלות משותפת בין המדינה לפרטים, אך חסמים סוציו-חברתיים במנגנון זה אינם מעודדים את יישומו ביישוב הערבי. הספרות מתייחסת לסיבות המקשות על יישום מנגנון זה בשטח: חוסר ידע והתחשבות של המתכננים במורכבות הא-פורמלית של בעלויות מסוימות על הקרקע; חוסר אמון של הציבור במוסדות התכנון ובמנהלי הקרקע; חוסר התאמה בין התכנון הסטטוטורי ומנהגי החברה הערבית; אי שיתוף הציבור מראשית תהליך התכנון (ח'מאיסי, 2015; מאיר ברודניץ, 2013). ואכן יש הצעות כיצד ליישם מנגנון זה, אך שיעור התכניות לאיחוד וחלוקה שאושרו ובוצעו ביישובים הערביים דל מאוד (נאסר, 2012). צ'רניאבסקי וצ'רניאבסקי (2013), שבחנו במאמרם את השאלה איזו מבין האפשרויות לאיחוד וחלוקה הינה הפתרון ההוגן והצודק ביותר, טוענים ששאלת הצדק וההוגנות בתכניות איחוד וחלוקה קשורה כבר בשלב המקדמי (לפני עריכת טבלת הקצאה ואיזון). אם מטרת מנגנון זה היא השגת צדק חלוקתי מדוע אזרחים מתקשים לקבלו ומתנגדים לביצועו, וכיצד פותרים התנגדויות אלו? כדי שאדם יהיה חלק מהיישום הוא צריך להיות פעיל ושותף בתכנון. האם ניתן להשיג צדק חלוקתי באמצעים ובכלים הנכפים מלמעלה? (Fainstein 2006) טוענת, שיתרונות החלוקה מחדש משרתים את מי שיש לו, בעוד שהעלות הגבוהה של השגת הון עצמי באמצעות חלוקה מחדש מעוררת תרעומת בקרב מי שצריך להקריב. כתוצאה מכך מתחולל משבר לגיטימציה אפילו עד כדי הפיכת נגד או מלחמת אזרחים. היא מוסיפה שבאי הכרה בקוהרנטיות של הקולקטיבים והיחסים המבניים שלהם זה עם זה, אנו מתחמקים מבעיה חברתית יסודית של חלוקה מחדש – כיצד להימנע מהטלת נטל בלתי מקובל על האמידים!.

ברזילי (2006), התייחס לשימוש בכלי של איחוד וחלוקה בישראל. לטענתו, נעשה בו "שימוש ציני", המנוגד לתכליתו המקורית שהינה מניעת קיפאון בשימוש במקרקעין מרובי בעלים ושמירה על שוויון וצדק חלוקתי. הוא גורס שרציונל נוסף של איחוד וחלוקה הוא הימנעות הרשויות מלשלם פיצויי הפקעה לבעלי המגרשים או פיצויים של זכויות בנייה, אם יידרשו כאלה. ברזילי טוען שהשימוש בכלי זה על ידי הרשויות מנוגד לעיקרון הצדק החלוקתי ושנטילת שטח מבעליו הפרטיים במסגרת איחוד וחלוקה נחשבת הפקעה במובנה הרחב של המילה, ושבתי משפט רבים הכירו בטיעון זה (שם).

פרק זה העמיד את התשתית העיונית לצורך בחינת המצב התכנוני הקיים ביישובים הערביים, וההיערכות לקראת מימוש מנגנון איחוד וחלוקה ככלי העשוי לקדם צדק תכנוני וחלוקתי בהם ולהביא לניצול יותר יעיל והוגן של הקרקע. במקביל יתרום המנגנון להגדלת היצע הקרקעות הזמינות לפיתוח ביישובים ולצרכים הגדלים של הבנייה והפיתוח בהם. המנגנון צפוי לתרום להורדת מחירי הקרקע לבנייה, ולקדם הסדר לבנייה ללא היתר ולצמצום הריסתה, ועם זאת להפחית את הקנסות, האגרות וההיטלים שמטילים בתי המשפט על פורעי החוק.

## 2.0 מערך המחקר

מהות המחקר הינה לברר את האתגרים והבעייתיות העומדים בפני מימוש צדק תכנוני באמצעות יישום מנגנון איחוד וחלוקה, במעבר ממשטר קרקעי של חלקות או תתי-חלקות שאפיין את התקופה האגררית, לעידן של "מגרוש", דהיינו חלוקת החלקות למגרשים שניתן לבנות בהם על פי תקנות, דרישות והנחיות תכנוניות מתאר ותכנוניות מפורטות. שימוש במנגנון איחוד וחלוקה היכן שיש הסדר בקרקע, או חלוקה למגרשים במקומות שלא עברו הסדר, הינו כלי העשוי לקדם צדק תכנוני וצדק חלוקתי מחד, ומאיך להגדיל את היצע השטחים המיועדים לצורכי ציבור ולהביא לתכנון ממוסד וליעול שימושי הקרקע התורמים לחסכון במשאבים.

הגישה שנקטה במחקר זה הינה ביקורתית כלפי התפישה העיונית של צדק בכלל, כלפי צדק תכנוני בהקשר של תכנון, ובקרב האוכלוסייה הערבית בישראל בפרט. המחקר בוחן את הקשר בין תכנון, לבעלות על הקרקע, למיסוי, כדי לעמוד על התהוות צדק תכנוני, חלוקתי וחברתי לאחר מימוש מנגנון איחוד וחלוקה. ברקע המחקר עמדו המשימות האלה:

1. לברר את אי הצדק הקיים בחלוקת משאבי תכנון כלפי האוכלוסייה הערבית.
2. לבחון את מנגנון איחוד וחלוקה ככלי ליצירת צדק חלוקתי ויצירת מרחב ציבורי ראוי ביישובים הערביים.
3. לעמוד על הנגשת הכלים התכנוניים המאפשרים פיתוח יישובי עבור מגוון אוכלוסיית היישובים: בעלי קרקע לעומת מחוסרי קרקע; נשים לעומת גברים; מבוגרים לעומת צעירים.
4. הצגת מודל תכנון החוסך בעלויות ומגדיל תועלות, החל מתכנון כוללני עד למגרוש והוצאת היתרי בנייה והפרשות שטחים לצורכי ציבור.

5. בחינת דרכים/כלים/מנגנונים שניתן לממשם בתכנון מרחבי, שמקדמים אותו ומבטיחים צדק חלוקתי, מעברי והיסטורי בין תושבי היישובים.

## 2.1 הרציונל של המחקר

א. המחקר נועד להציע כלי מדיניות, אסטרטגיות וכללים אשר יצרו חלוקה צודקת ושוויונית של משאבי הקרקע והתכנון בין בעלי עניין, על ידי ביסוס מחקרי להבניתו ולהבנתו של מנגנון איחוד וחלוקה.

ב. מנגנון זה מניח תשתית שוויונית שקופה לכל הציבור, ובמיוחד לבעלי קרקע הנהנים מזכויות תכנון ונדרשים להפריש זכויות קניין לטובת כלל הציבור במרחב השכונתי והיישובי. זאת ועוד, יצירת סרגל שוויוני של מיסוי בעת רישום הקרקע, מצמצמת את הסרבול הבירוקרטי ומפחיתה את עלויות רישום המקרקעין. המחזיק דה-פקטו בקרקע הופך לבעליה הרשום על פי חוק, רישום שמאפשר הוצאת היתר בנייה, משכון הקרקע וגם ביצוע עסקאות במקרקעין ללא לחצים חברתיים של שותפים בקרקע.

ג. מימוש מנגנון איחוד וחלוקה, שיש לו משמעות ישירה על יצירת צדק חלוקתי, מחייב את ידוע ושיתוף הציבור, את הגברת מודעות הציבור בעת התכנון, הפיתוח, ורישום המקרקעין וגם במהלך ביצוע ואחזקה ברמה של ועד שכונתי, רשות מקומית ומוסדות התכנון.

ד. מיתון השונות והפערים בין נשים לגברים מתאפשר על ידי הבלטת זכויות הקניין של נשים כיורשות קרקע, וקבלת זכויות תכנון שוויוניות על החלק היחסי של הקרקע שבבעלותן, או זכות לרשת על פי חוק והלכות דתיות. הכרה זו מעניקה כוח לנשים לממש את זכותן. מנגד, מימוש מנגנון איחוד וחלוקה הכולל טבלאות איזון בעין של שטח, או התמרה כספית, מוחקים את ההבדלים בין בעלי קרקע

ובעלי כוח שמתיימרים לזכויות תכנון וקרקע, ודוחפים הפרשות לצורכי ציבור, בכלל זה מיקום דרכים על שטחי השכנים.

## 2.2 מתודולוגיית המחקר והמדגם

הואיל והמחקר נוטה לתחום של מחקר מדיניות יישומי, ננקטה מתודולוגיית מחקר איכותנית. זו כללה סיכום ספרות בנושא תכנון בכלל ותכנון ביישובים הערביים בפרט; ביצוע ראיונות מובנים פתוחים עם שלושים וחמישה בעלי מקצוע ונציגי ציבור (חמישה ראשי רשויות, שישה מהנדסים ברשויות המקומיות, שמונה נציגי משרדי ממשלה גם מי שעוסקים בקידום הרפורמה של התכנון; שישה ראשי ועדות מקומיות, מהנדסים ועורכי דין של ועדות מקומיות, שלושה אנשי אקדמיה, ארבעה מתכננים ביישובים הערביים, ושלושה שמאי מקרקעין). הראיונות התמקדו בהערכת מצב התכנון, זיהוי חסמים ואיתור פתרונות מנקודת ראות של הגברת הצדק התכנוני ביישובים הערביים, גם דרך מימוש מנגנון איחוד וחלוקה. לבד מראיונות מובנים נערכו שיחות עם בעלי קרקעות ואישי ציבור ערבים, כדי לעמוד על דעותיהם בדבר צדק תכנוני ושימוש במנגנון איחוד וחלוקה. נסקרה התקשורת, הערבית והכלל ארצית, כדי לבחון את האווירה ואופן הצגת נושאי תכנון ובנייה ונסקרו פסקי דין ודוחות שמאות ומסמכי תכניות מתאר שונים (כפר כנא; סחי'נין; באקה אלעירביה; ג'ית; טורעאן; דיר חנא; אכסאל; שבלי; אם אלג'נים; קלנסווה, ודיר אלעמוד אלמנטאר במזרח ירושלים). כמו כן נסקרו תכניות מפורטת של איחוד וחלוקה שכבר הותנעו וגם כאלה שהכנתן הסתיימה (תכנית בדיר חנא, בסחי'נין, בעראבה, באכסאל, בדיר אלעמוד ואלנטאר בירושלים המזרחית, ובכפר כנא).

צוות המחקר הורכב כולו מבעלי מקצוע העוסקים בתכנון היישוב הערבי, ואיפשר להישען על מתודולוגיה של "החוקר כשחקן" בניתוח ובהצגת ממצאי המחקר. החוקרים, המעורבים יום-יומית בתהליכי

תכנון, שמאות ומיסוי תרמו רבות להבנת תהליכי התכנון, החסמים והמגבלות והסוגיות הקשורות באיחוד וחלוקה. הוחלט להציג את הממצאים, הדיון והניתוח באופן נרטיבי על אף המגבלות המתודולוגיות הכרוכות בכך, כדי לפשט את הממצאים ולהגיש את התוצאות בצורה פחות יבשה.

### **2.3 צוות המחקר**

צוות המחקר הורכב מאנשי מקצוע בראשות מתכנן ערים, ועוזרי מחקר העוסקים בתכנון (מתכנן ערים ושמאי, דוקטורנט ומומחה בנושא מיסוי מקרקעין, אדריכלית, אשת חינוך ודוקטורנטית בתחום התכנון, ומומחה במנהל ציבורי). הידע הרב שצבר צוות רב תחומי ערבי זה מקבל ביטוי באיסוף המידע והניתוח המוצגים בחיבור זה.



### **3.0 התפתחות התכנון המרחבי ביישובים הערביים**

לא ניתן להבין את אי הצדק התכנוני הקיים ביישובים הערביים ללא הבנת המסורת של התפתחות התכנון בהם. תכנון זה לא צמח מלמטה כמענה לצורכי תושבי היישובים, אלא שימש כלי שליטה בידי השלטונות אשר כפו את התכנון המרחבי על האוכלוסייה. זה נועד לשרת מטרות שלטוניות מחד, ומאידך לקדם תהליכי מודרניזציה ועיור בקרב האוכלוסייה הערבית שברובה הייתה אוכלוסייה כפרית. הערים הקטנות שהתפתחו באופן אורגני על בסיס כללים ומנהגים מקומיים התחשבו בצרכים מקומיים, בעולמות היופי והאסתטיקה המוכרים, בקצב הפיתוח הדרוש, בטכנולוגיות הבנייה במסורת המקומיות ועוד. הבנת העמדות, התפישות והחששות של האוכלוסייה הערבית מהתכנון המתארי, ועמדותיה כלפי איחוד וחלוקה, רישום מקרקעין ומיסוי מחייבים נבירה אל תוך ההקשרים הגאופוליטיים, והמאבקים הלאומיים והסוציו-תרבותיים אשר ליוו את התפתחות התכנון ששימש ככלי הסדרה, הגבלה ואף שליטה בפיתוח המקומי. בעיני האוכלוסייה המקומית נתפש תכנון זה ככלי מקפח ומצר הזדמנויות פיתוח. עד עצם היום, ולמרות התמורות שייסקרו במהלך פרק זה, הציבור הערבי בישראל עדיין מרגיש פגוע מהתכנון המתארי והמפורט שאינו מותאם לצרכיו, שלא היה הוגן כלפיו, ויצר אי צדק תהליכי וחלוקתי.

#### **3.1 ראשית התכנון ביישובים הערביים**

התכנון המרחבי המתארי הפורמלי ביישובים הערביים עבר תמורות מאז יובא עם החלת המנדט הבריטי על א"י-פלשתינה ב-1921. הרציונל התכנוני התגבש וצמח באנגליה, והועבר למושבות הבריטיות כחלק מביצור השליטה הביטחונית והמנהלית בהן. לפי פקודת בניין ערים 1921, החלה הכנת תכניות המתאר המקומיות לערים וגם הוקמו ועדות מקומיות לתכנון ובנייה כדי לממשן באמצעות הנפקת היתרי בנייה. בה בעת החל תהליך הסדר מקרקעין שכלל את מיפוי

הקרקע ורישומה לפי פקודת הסדר ורישום המקרקעין בשנים 1928-1921, ונוסדה מחלקת המדידות שהחלה במדידה וברישום המקרקעין (גביש, 1991). תהליך התכנון לווה את תהליך הסדר המקרקעין בעיקר בערים. אז גם הרשויות המקומיות והעיריות קיבלו מעמד של ועדות מקומיות לתכנון ובנייה שניהלו את התכנון המקומי כולל חלוקה למגרשים. בשנת 1936, חל שינוי מהותי במדיניות התכנון המנדטורי על הארץ, והתקבלה פקודת בניין ערים 1936 שכללה הכנת תכניות מתאר מחוזיות לכל הארץ והכנת תכניות מתאר מקומיות ליישובים הכפריים. תוקפה של פקודת בניין ערים זו נמשך לאחר הקמת מדינת ישראל, והיא הוותה בסיס לחוק התכנון והבנייה שאושר בכנסת ישראל בשנת 1965-התשכ"ה, ופירט את מוסדות התכנון, סוגי התכניות, הסמכויות, הנהלים לביצוע התכנון, הפיקוח והענישה. חוק התכנון תקף עד עצם היום הזה, לרבות תיקונים והשלמות שמספרם הגיע לכ-117 (מנהל התכנון, 2017).

המורשת התכנונית המנדטורית כוננה מערכת תכנון ממלכתית, ריכוזית ומורכבת, הבנויה על משטר כובש, שבראש ובראשונה מבצר את שליטתו במנגנוני המנהל הציבורי ודרכם באוכלוסייה המקומית ויישוביה. מורשת זו הפרידה בין התכנון, לקניין, למיסוי מבחינה ניהולית ופרוצדורלית, על אף שהתוצאה חיברה וקשרה ביניהם. התפישה התכנונית לפיה עדיף האינטרס הציבורי על פני האינטרס הפרטי עדיין רווחת, תפישה שהקלה להפקיע קרקע מבעלים פרטיים. מסורת זו, קבעה מערכת תכנון היררכית בה הדרג הארצי הוא הפוסק, הקובע והמחייב את הדרגים שמתחתיו. היררכיה זו הינה ביטוי לתפישה ולרציונל של ממשל פטריארכלי, שהמנגנוניים הליברליים המודרניים רק הבטיחו את מרותו על הפרט, בעל הקרקע, ועל הטריטוריה.

המורשת הבריטית שהנהיגה את התכנון המתארי גם לאחר הקמת מדינת ישראל, עוגנה בחקיקת חוק תכנון ובניה התשכ"ה-1965, שבמהותו שימר אותה, לצד כל התיקונים הרבים שתוקנו במהלך

השנים כדי להתאים את תכני החוק להתפתחויות שחלו בחברה בישראל, ולשינויים במדיניות התכנון, בכלי התכנון ובאידאולוגיה הסוציו-פוליטית. בראשית ימיה של המדינה, הפכו הערבים לאזרחיה, ובה בעת עברו היפוך סטטוס מרוב למיעוט נשלט. שאיפותיהם למימוש פרויקט לאומי של הקמת מדינה ערבית-פלסטינית עם סיום המנדט נגוזו, וממשלת ישראל הטילה עליהם ממשל צבאי, והנהיגה כלפיהם מדיניות בקרה ופיקוח והפקעת קרקעות, ובכלל זה גם תכנון מגביל מסדיר (בויםל, 2007). בד בבד החלה המדינה החדשה בכינון מוסדותיה ובבניית האומה, פיתוח ומימוש תכנון מרחבי יזום, ושליטה ציבורית בקרקע. שליטה בקרקע ובמשאב התכנון היזום תרמו למדינה הצעירה כוח וכלים להקים יישובים יהודיים, ליישם מדיניות של פיזור האוכלוסייה היהודית ולכנס ולרכז את האוכלוסייה הערבית כאמצעי לבלימת התרחבותה והתפתחותה. זוהי התשתית לחוסר הצדק המהותי כלפי האוכלוסייה הערבית שנפגעה ממדיניות התכנון והפיתוח שיעדה והכלים שעמדו לרשותה נועדו לשרת בראש ובראשונה את האוכלוסייה היהודית.

מערכת התכנון עברה תמורות רבות וממערכת ריכוזית הפכה למערכת המזוהה יותר עם ערכים חברתיים, קיימות סביבתית ופיתוח כלכלי. פיטלסון (2012), כינס את התפתחות מערכת התכנון בישראל בארבע תקופות: התיישבות וניכוס (1948-1965), הסדרה (1965-1990), מאבק תשתיות (1990-2002), ומ-2002 ואילך נמשכת התקופה הרביעית בה גובר השיח האזרחי הקורא לצדק חלוקתי, צדק סביבתי וצדק תכנוני. לצד תמורות אלה גם התכנון ביישובים הערביים פשט ולבש צורה ומהיעדר תכנון עבר לתכנון מגביל ומקפח, דרך תכנון מסדיר, ועד לתכנון מסדיר מתחשב. התפתחות זו מלווה בשינוי בדרכי השימוש בתכניות מתאר מקומיות. מתכניות תיחום בנייה, לתכניות מתאר מקומיות, לתכנון אב ומתאר, לתכנון כוללני ומפורט (חימאיסי, 2016). התכנון המתארי והמפורט לאוכלוסייה

הערבית לא היה מותאם תרבותית ומבנית ליישוביה, ובשל כך נוצר אי צדק מבני, תהליכי ותוצאתי. כיום גוברת המודעות הציבורית לצורך בתכנון ובהוגנות תכנונית, בין שכתוצאה של עליית הצרכים ובין שבשל צמצום הבערות התכנונית שליוו חלק מהציבור, במיוחד הציבור הערבי, בשני העשורים הראשונים להקמת המדינה. אלה עדיין נותנים את אותותיהם ברגישות הקיימת לשיח התכנוני ביישובים הערביים שתובעים את זכות התיקון לצדק תכנוני.

### **3.2 שלבי התפתחות התכניות ביישובים הערביים**

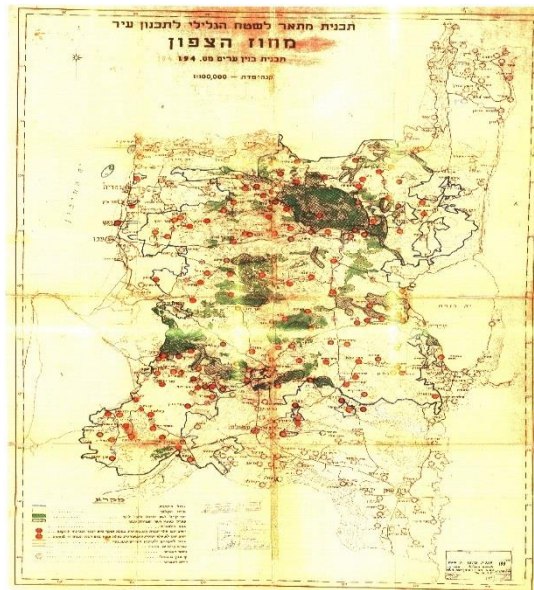
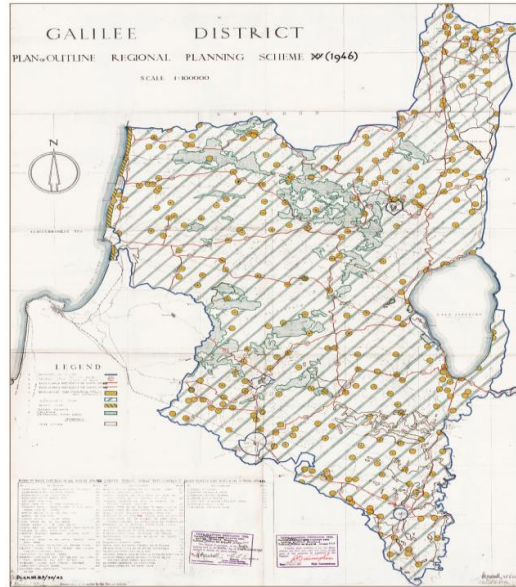
את התפתחות התכנון ביישובים הערבים ניתן לסכם בארבעה שלבים, שקיבלו ביטוי בארבעה מודלים של תכנון (ח'מאיסי, 2016). שלבים אלה יוסברו באמצעות דוגמאות של תכניות שהוכנו ליישוב כפר כנא למשל, שגדל מכפר המונה כ-2,750 נפש בשנת 1949, לעיירה בינונית שמונה כ-22 אלף נפש בשנת 2017. כפר כנא ייצג 64 יישובים ערביים בינוניים וגדולים שהוכנו להם תכניות תחום הבנייה (ח'מאיסי, 1990).

תכנון תיחום והגבלת בנייה: אלו תכניות שהוכנו בצל הממשל הצבאי בין השנים 1957 לשנת 1965, טרם אשרור חוק תכנון ובניה התשכ"ה-1965. הן הוכנו בהתאם לדרישות והנחיות פקודת בניין ערים 1936 המנדטורית, שהייתה תקפה עדיין. התכניות נועדו לתחום את השטח המיועד לפיתוח, להגביל את התרחבות השטח הבנוי של היישוב ולבלום את הזחילה לשטחים חקלאיים בבעלות פרטית (ראה איור 5). הן הוו בסיס להוצאת היתר בנייה והסדרה מנהלית לבנייה הקיימת (יום-טוב, 1985). התכנון נערך ללא שיתוף התושבים ונכפה מלמעלה במטרה להטוות מסגרת אשר תקבע את המרחב המותר לפיתוח הכפר, שמעבר לו נאסרו הבנייה והפיתוח. התכנון לא התחשב בבעלות על הקרקע ובהסדרי הבעלות הקיימים בחברה. על פי רוב לא כללו התכניות את הבנייה הקיימת, והן עודדו ודחפו את ציפוף הבנייה על ידי הקניית שיעורי זכויות בנייה גבוהים בגרעין השטח

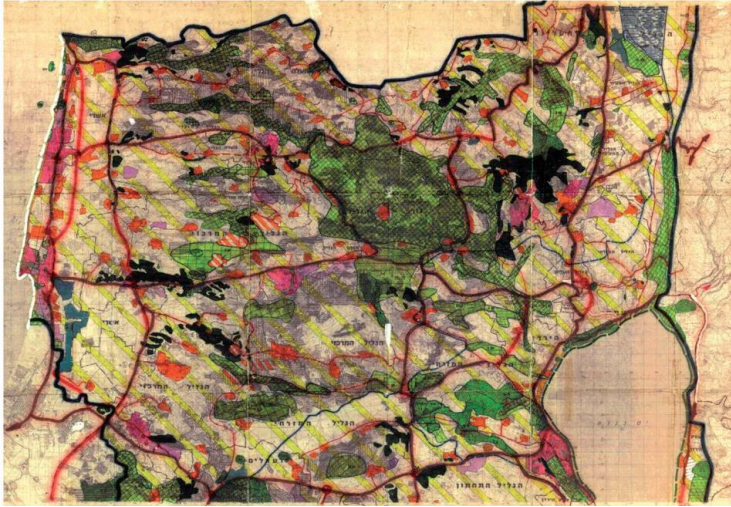
הבנוי. מטרתן הייתה, כאמור, עיבוי השטח הבנוי, והנחת תשתית חוקית להנפקת היתרי בנייה בהתאם לפקודת תכנון ובניין ערים (1936) (חמאיסי, 1990; Razin, 2015). תכניות אלה נתפשו בקרב התושבים ככלי להגבלת הפיתוח על ידי הממסד ואף כהכשר מטעמו לצמצם את תחומי השיפוט של יישוביהם, ואף להפקיע מהם קרקעות פרטיות. עד לעת הזו התפתחו היישובים הכפריים ללא תכנון מקדים ועל פי תכניות מאושרות. יצוין, כי התכניות המחוזיות המנדטוריות אפשרו בנייה גם בשטחים חקלאיים (Coon, 1992) ולכן, תכנון מתארי מקומי חדש זה פגע בפיתוח הכפרים ובזכויות התכנון המוקנות שלהם בשטחים החקלאיים. עם אישור תכניות מחוזיות, כגון תכנית מתאר מחוזית תת"מ 2 למחוז הצפון, בוטלו התכניות המחוזיות המנדטוריות שחלו על השטח, כגון תכנית RP/50/42 (ראה איור 4) שחלה על מחוז הגליל (הצפון). למותר לציין כי תכניות אלה לא התייחסו לסוגיית איחוד וחלוקה, ולא עסקו כלל ועיקר במושגים של צדק תכנוני.

## איור 4

תכנית מתאר גלילית מנדטורית של מחוז הגליל RP/50/42



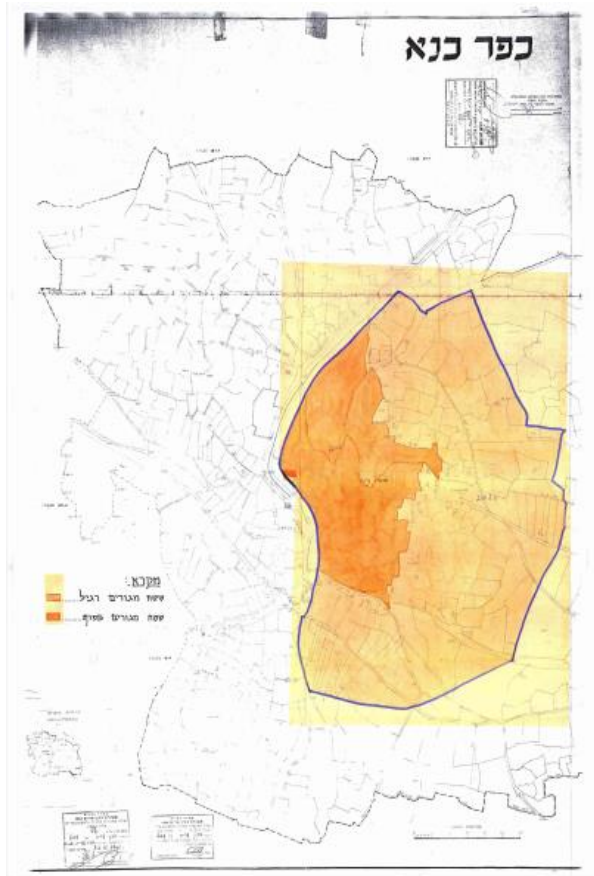
מקור : אתר מנהל התכנון



מקור : אתר מנהל התכנון

## איור 5

תכנית מתאר מקומית תיחום בנייה ג/429 של כפר כנא שאושרה  
בשנת 1961



מקור: מנהל התכנון

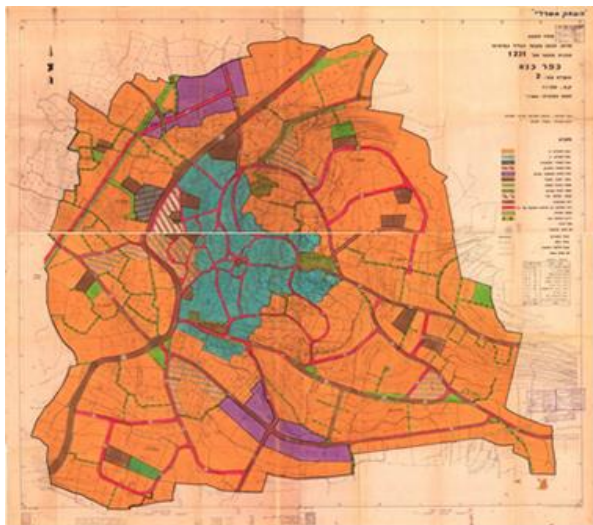
**תכנון מגביל ומסדיר.** שלב שני בהכנת תכנית מתאר מקומית ליישוב שהחל לגדול ולעבור תהליך עיור עצור, שלא לווה בהגירה מהיישוב או בקליטת מהגרים אליו. עיקר הגידול של האוכלוסייה התבסס על שיעור ריבוי טבעי גבוה. תכנית מתאר זו הוכנה על פי דרישות חוק



תכנון ובניה התשכ"ה-1965, המחייב את הוועדה המקומית לתכנון ובנייה להכין תכנית מתאר מקומית ליישובים במרחב התכנון שנקבע לה, תוך שלוש שנים מהכרזה על הקמת מרחב תכנון מקומי וקביעת גבולותיו. התפישה התכנונית של איזור בתכנית המתאר, קביעת ההנחיות לתכנון והוצאת היתר בנייה לפי התכנית נעשו בגישה דואלית. מצד אחד על ידי עידוד ודחיפה לפיתוח לפי מתכונת עירונית מודרנית, ומנגד על ידי הימנעות מחלוקת חלקות הקרקע למגרשים ושימור מבנה חלקות הקרקע במתכונת הכפרית. הניוד בין המתכונת הכפרית לעירונית יצר בסיס תכנוני מעוות שאינו עונה על צורכי הפיתוח של היישוב, ולא כלל קרקעות בבעלות פרטית שדרושות לפיתוח מידי. התוצאה הייתה כמובן המשך הבנייה והפיתוח ללא תכנון, תוך חריגות מהתכניות שאושרו, ובנייה ללא היתר מחוץ לגבול הכחול שתחם את גבולות הפיתוח על פי התכנון המגביל המסדיר. מערך הדרכים התבסס על דרכים קיימות (ראה איור 6). דרכים מוצעות על פי התכנית לא יושמו, ושטחים ציבוריים מיועדים בקרקע פרטית לא הופקעו כי הרשויות המקומיות לא שותפו בהכנת תכנית אלה, וחסר להן הכוח ליישמן. לא זו אף זו, הן ראו בהן תכניות שאינן עושות צדק תכנוני עם היישוב על שום שהקצו שטחים מועטים מדי לפיתוח וגם לא עשו צדק בהפרשות קרקע לצורכי ציבור באופן שוויוני בין בעלים שנים. תכניות אלה גם לא כללו הנחיות לאיחוד וחלוקה, אלא אפשרו להוציא היתרי בנייה על פי חלוקה מוסכמת על חלקות קרקע שלמות, או על פי חלוקה מוסכמת משנית, לא פורמלית, בין בעלים שותפים.

## איור 6

תכנית מתאר מקומית כפר כנא מס' ג/1231 שאושרה בשנת 1979



מקור : אתר מנהל התכנון

**תכניות מגבילות, מסדירות ומעבות:** תכנון אשר המשיך את עשור שנות השבעים של המאה שעברה. שלב זה החל בשנות השמונים המאוחרות ובראשית שנות התשעים. היו יוזמות של הכנת תכניות מתאר מקומיות מרחיבות, ותכניות מתאר מאושרות להגדלת השטחים המיועדים לפיתוח ביישובים הערביים. מוסדות התכנון החלו להפנים את הצורך לממש הנחיות תכנון הכוללות ייעוד שטחים לצורכי ציבור, בכלל זה שטחים ציבוריים פתוחים, ופיתוח מערך דרכים תקני ורחב שכלל בתוכו איים ירוקים. בשלב זה גם המודעות של הציבור להרחבת תחומי התכנון של היישובים גדלה. כמו כן המודעות לצרכים של תכנון יישובי ככלי להגן מפני הבנייה ללא היתר התפתחה בקרב הציבור הרחב וראשי הרשויות, כמו גם הדרישות הגוברות לייעוד שטחים לצורכי ציבור. אך האוכלוסייה המקומית

העדיפה לייעד שטחים לפיתוח מגורים. תכניות אלה הוכנו גם בצל ועדות ציבוריות שעסקו באפשרויות להילחם ולבלום את הבנייה הלא חוקית ולמנוע את המשך התרחבות הבנייה ביישובים הערביים, ולכן גבולותיהן נקבעו בהתאם למיקום הבנייה הקיימת (ראה איור 7). מנהל מקרקעי ישראל הוא שיזם לרוב הכנת תכניות מפורטות או לחלופין הרחבת תכניות מתאר מקומיות על קרקעות בבעלות מדינה. בכל מקרה גם תכניות אלה לא עשו צדק תכנוני עם היישובים הערביים ולא העמידו תשתית תכנון מותאמת ומספקת לפיתוח בהם. כמו כן, תכניות אלה לא קבעו הנחיות מחייבות לקידום תכנון מפורט באמצעות מנגנון איחוד וחלוקה, בכדי למגרש את השטחים המיועדים לפיתוח במרחב היישוב, בכלל זה יעוד דרכים ושטחים לצורכי ציבור ראויים לפיתוח במרחב השטח היישובי המתוכנן. התוצאה הייתה המשך פיתוח אורגני מצרפי, כולל עיבוי וציפוף בשטחים המאושרים לבנייה, ולא בהכרח על בסיס תכנון יזום מסדר הכולל הפרשות שוויונות של שטחים לצורכי ציבור. עם זאת הצורך בייעוד ובהקצאת שטחים לצורכי ציבור קיבל לפחות ביטוי רטורי שלא תורגם להקצאת שטחים בתכניות, מה שיצר מחסור חמור במרחב הציבורי בתוך היישוב.

תכנית המתאר של כפר כנא המדגימה דור של תכניות כאלה, היוותה בסיס להוצאת היתר בנייה והקניית טבלת זכויות בנייה וזאת מבלי לצרף לתכנית נספחי בינוי המנחים את עיצוב החזות והנוף היישובי ותכנון עתידי של מערך הדרכים. כל הבנייה ביישוב התבססה על בנייה עצמית, על אף שאוכלוסיית היישוב גדלה מ-3600 נפש בשנת 1961 לכ-21,000 בשנת 2015. הצורך לייעד שטחי מדינה בניהול מנהל מקרקעי ישראל, כדי להידרש לצורכי המגורים של מחוסרי הקרקע ביישוב, דחף את המנהל ליזום תכניות מפורטות המחולקות למגרשי בנייה לחכירה למי שאין בבעלותם קרקע. איור 8, מציג את תכנית מתאר כפר כנא כדוגמה. רואים כי בחלקו הדרומי של היישוב התכנון היזום מחלק את השטח למגרשים של בנה ביתך, אזור שבו אנו עדים

לתכנון יזום מסדרי הכולל מערך דרכים ושטחים ציבוריים פתוחים, בשונה משאר חלקי יישוב. תכניות אלה החלו להוות מודל לחיקוי גם בקרקעות פרטיות, מה שהמריץ תכנון מתארי ומפורט המבוסס על מימוש מנגנון איחוד וחלוקה.

## איור 7

תכנית מתאר כפר כנא כנא ג/8588 שאושרה בשנת 1999



מקור: אתר מנהל התכנון

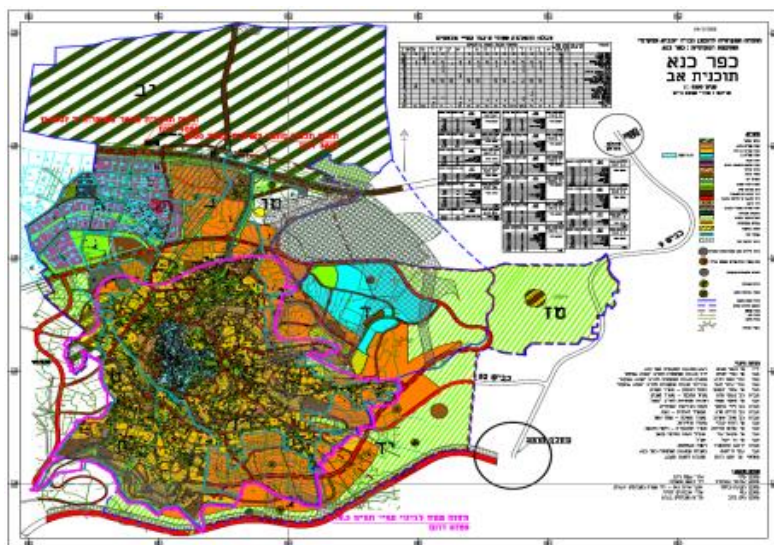
**תכנון מפתח מותנה באמצעות תכניות אב ומתאר כוללניות.** זהו שלב חדש שמוגדר כשלב הרביעי בתכנון היישוב הערבי (ח'מאיסי, 2016). שלב זה החל בראשית שנות האלפיים, ומסמל את ראשיתה של יוזמה ציבורית ממשלתית להכנת תכניות אב ומתאר מקומיות ליישובים ערביים רבים. התכנית הממשלתית קיבלה ביטוי בפרויקט תכנון 34 יישובים ערביים ביוזמתם של משרד ראש הממשלה, מנהל מקרקעי

ישראל, משרד הפנים והרשויות המקומיות. בעקבותיה נודעה יוזמה של משרד הפנים ורשויות מקומיות שכללה הכנת תכניות מתאר לארבעה אשכולות של 20 יישובים ערביים בקירוב. בד בבד, חלק מהוועדות המקומיות המרחביות לצד רשויות מקומיות החלו בהכנת תכניות מתאר ליישובים המנוהלים תכנונית על ידי ועדה מקומית. למשל, מבוא העמקים הכינה תכניות אב ליישובים המנוהלים על ידה כמו כפר כנא, משהד, רינה ועין מאהל. מאז מימוש הרפורמה בתכנון החלו בהכנת תכניות מתאר כוללניות ליישובים ערביים. בעשור האחרון מקודמות תכניות מתאר כוללניות לכמעט שליש מהיישובים הערביים (ראה פירוט ונתונים בהמשך). יוזמות אלה, מלמעלה ומלמטה, יצרו שפה וגישה חדשה בתכנון הערכי, הנוטה לעשיית צדק תכנוני עבור ובתוך היישוב הערבי. השפה והתכנים חיברו בין שלוש הרמות של תכנון מקומי, מחוזי וארצי. הגישה החדשה כללה שלוש רמות של תכניות שהוכנו ליישובים ברמה המקומית.

**הרמה הראשונה:** הכנת תכנית אב כלל יישובית שאינה מקבלת מעמד סטטוטורי. היא מאומצת על ידי הרשות המקומית ומוסדות התכנון ותהווה מסמך מדיניות כולל לפיתוח היישוב לקראת שני העשורים הבאים. תכניות אלה נועדו לזהות את לחצי הפיתוח ביישוב המתעיר, ולהבטיח את הקצאת השטחים לפיתוח מגורים, פיתוח כלכלי, פיתוח לצורכי ציבור ושטחים ציבוריים פתוחים אשר יספקו את החסר ויענו על הצרכים הגדלים ביישוב. למשל, תכנית האב של כפר כנא, שהוכנה כאמור ביוזמה של הוועדה המקומית מבוא העמקים והרשות המקומית, מיועדת לפיתוח היישוב לקראת יעד אוכלוסייה של כ-35 אלף נפש בשנת 2035 (ראה איור 8). תכנית זו קבעה הנחיות לתכנון היישוב על פי התקנות החדשות, המחייבות הכנת תכניות מפורטות למתחמי תכנון מפורט הכוללות מתחמי איחוד וחלוקה, שיאפשרו מגרוש השטח המתוכנן וייעוד של שטחים לצורכי ציבור על פי ספר המכסות הארצי בעת מימוש התכנון המפורט.

## איור 8

תכנית אב של כפר כנא, 2003



מקור: הוועדה המקומית לתכנון ובנייה מבוא העמקים

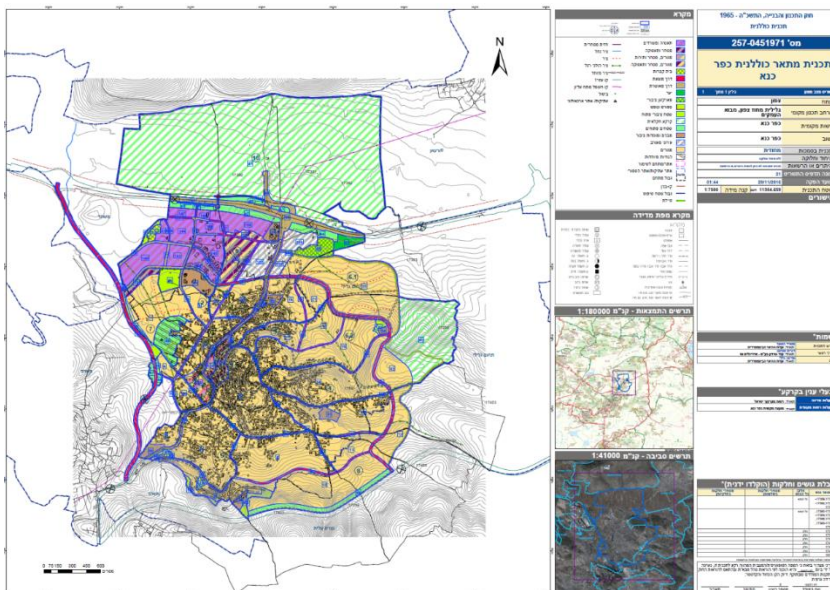
התכנית אומצה עקרונית על ידי הרשות המקומית ומוסדות התכנון. היא מהווה בסיס להכנת תכנית מפורטת ולהכנת תכנית מתאר כוללת ליישוב.

**הרמה השנייה:** קידום תכנית אב לתכנית מתאר כוללת סטטוטורית. תכנית זו קובעת את גבולות הפיתוח של היישוב לקראת שני העשורים הבאים, כולל תכנון הקיים והחדש, ופיתוח שכונות בשטחים חדשים שאינם בנויים. המשמעות אינה בהכרח שאפשר יהיה להוציא לפיה היתרי בנייה, אלא שהדגש יושם על קביעת שטחים מיועדים לפיתוח יישובי, התוויית השלד הציבורי הכולל מערך דרכים ראשי, השטחים המיועדים למבני ציבור והשטחים הציבוריים הפתוחים. התכנית קבעה את חלוקת שטח תכנית המתאר למתחמים להכנת תכניות מפורטות. אפשר לעקוב אחר תהליך זה

בכפר כנא בתכנית הכוללנית הנמצאת בשלב מתקדם לקראת אישורה להפקדה. תכנית המתאר הכללית יישובית לא איתרה שטחים ציבוריים פתוחים מקומיים, אלא קבעה הנחיות פרוגרמטיות לכל מתחם ואת כמות השטחים הציבוריים שיש ליעד, וזאת גם כדי למתן את ההתנגדויות לתכנית. התכנית מציבה אתגר של תכנון שכוונתו חדשות ביישוב הערבי, ועשיית צדק תכנוני באמצעות מנגנון איחוד וחלוקה.

## איור 9

תכנית מתאר כוללנית של כפר כנא, בהכנה 2017.



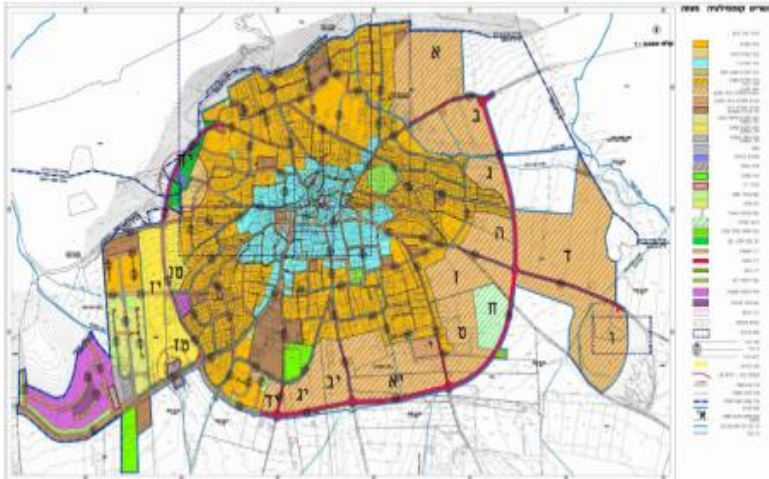
מקור: מועצה מקומית כפר כנא

התכנית אומצה עקרונית על ידי הרשות המקומית ומוסדות התכנון, ונמצאת לקראת אישור להפקדה. היא מהווה בסיס להכנת תכנית מפורטת לפי מתחמים לרבות הנחיות של איחוד וחלוקה.



## איור 10

תכנית מתאר כללית אכסאל מס' ג/16578



מקור: מועצה מקומית אכסאל

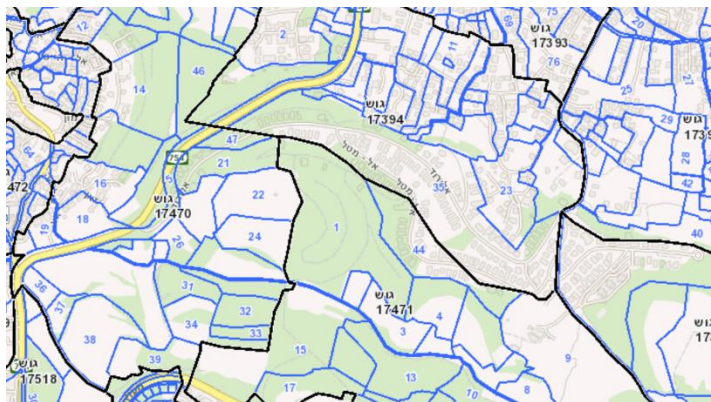
התכנית הוכנה במסגרת פרויקט האשכולות והתבססה על תכנית אב שפותחה לתכנית מתאר סטטוטורית. היא כוללת חלוקה למתחמים לתכנון מפורט על בסיס איחוד וחלוקה.

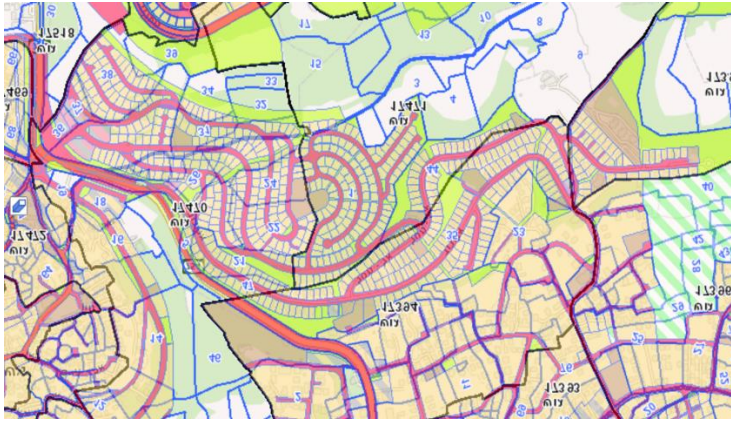
**הרמה השלישית:** הכנת תכניות מפורטות למתחמי תכנון, שגבולותיהם נקבעו בתכנית מתאר כללית או כוללנית. תכניות אלה זיהו את הצרכים לשנת יעד מסוימת על פי תכנית אב ותכנית מתאר מאושרות. במקרים לא מועטים תכניות מפורטות אלה כוללות את הרחבתם של השטחים המיועדים לפיתוח. הן כוללות שינוי יעוד של תכניות ארציות ותכניות מחוזיות ובכלל זה שינוי ייעוד של תכניות מקומיות. תכניות אלו הוכנו או יוכנו בעתיד על ידי צוותי תכנון רב-תחומיים, בהנחיית תקנות והנחיות כלליות של תדריכים להקצאת שטחים לצורכי ציבור. התדריכים מחייבים הקצאת שטחים לצורכי

ציבור - שטחים ציבוריים פתוחים ושטחים למבני ציבור או שטחים משולבים. חלק מהשטחים מוקצים על קרקע בבעלות פרטית ואילו אחרים על קרקעות בבעלות מדינה. מתחמי תכנון מפורטים אלה כללו בחלקם הנחיות בדבר הצורך לאיחוד וחלוקה. מנגנון איחוד וחלוקה עשוי ליצר הזדמנות לעשיית צדק תכנוני גם באמצעות הסדרה. יש למגרש את השטחים המיועדים על ידי קביעת גבולות של מגרשי בנייה למגורים מחד גיסא, ומאידיך גיסא לאפשר הפרשות שוויוניות לצורכי ציבור מבעלי קרקע פרטית לאחר השבחתה, בין שלמגורים ובין שלפיתוח אחר. הפרשות השטחים לצורכי ציבור החלו לטפס לכדי 40% מהשטחים הנכללים בתכנית ובעלות פרטית. שטחים אלה מתפלגים בין ייעודים שונים כגון מערכת דרכים, שטחים למבני ציבור, ושצ"פים.

## איור 11

דוגמה למימוש תכנון מפורט ממוגרש בין כפר כנא למשהד.





מקור : אתר Govmap

בחלק העליון נראה מצב חלוקת השטח על פי חלקות לפני איחוד וחלוקה. בחלק התחתון מגרוש השטח על פי תכנית איחוד וחלוקה. חלק מהתכנית נעשה ביוזמת ממ"י בדרום כפר כנא; חלקה האחר ביוזמת בעל הקרקע. למרות המגרוש עדיין לא הוסדר הרישום (נלקח מאתר גובמאפ).

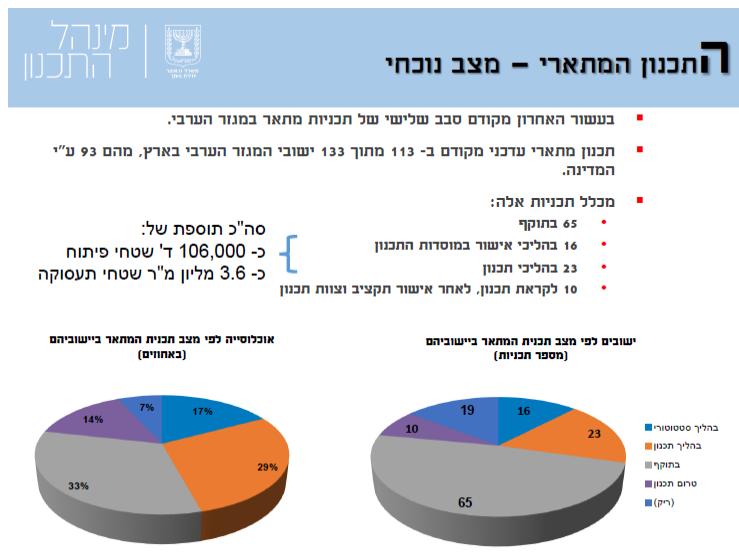
התמורות בהכנת תכניות המתאר והתכניות המפורטות ליישובים הערביים ממשיכות ללבוש ולפשוט צורה. עד שנות התשעים של המאה שעברה תכניות המתאר היו יותר כלליות ולפיכך גם גמישות. מצב זה משתנה וכיום כללים אוניברסליים מנחים את עבודת מוסדות התכנון המושתתת על המבא"ת (מבנה אחיד להכנת תכניות מתאר), שנכנס לתוקף בשנת 2006 וכולל את היישובים הערביים. מאז שנת 2000 גברה המודעות של מוסדות התכנון, ואיתם של הרשויות המקומיות, לצורך ליישום הנחיות תכנון אוניברסליות המחייבות ייעוד והקצאת שטחים ציבוריים בתכנית המתאר, שמירה על איכות הסביבה, אימוץ הנחיות של המשרד להגנת הסביבה, או לחילופין רשות הניקוז או רשות העתיקות, והנחיות משרד התחבורה. הנחיות אוניברסליות אלה לא ניתנות ליישום אלא אם מקצים די שטחים לצרכי ציבור ומוסדות התכנון אינם מאשרים

תכניות שאינן כוללות את הצרכים הציבוריים בהתאם להנחיות אלה. גם ברמה המקומית נציגי הרשויות המקומיות החלו לפתח מודעות גוברת לצורך בייעוד שטחים ציבוריים פתוחים, דרכים וכדומה, והחלו לראות בשטחים הציבוריים צורך חיוני לפיתוח היישוב וליצירת מענה הולם לצורכיו. מקצת מבעלי הקרקעות החלו לייחס חשיבות לקרקע בבעלותם לא רק בממד הערכי הנורמטיבי אלא בממד הנדל"ני. נכונותם להפריש קרקע לצורכי ציבורי גברה עם השבחת הקרקעות שבעלותם. מוסדות התכנון אינם מאשרים תכניות ללא יצירת מענה הולם של שטחים מיועדים ומוקצים לצורכי ציבור, גם מתוך קרקע בבעלות פרטית. התפתחה גם מודעות להשבחה של קרקע פרטית שמייעדת שטחים ראויים לצורכי ציבור על פי התקנות וההנחיות האוניברסליים של מוסדות התכנון. מיותר לציין כי מנהל מקרקעי ישראל, בתוקף סמכותו כמנהל הקרקעות שבעלות המדינה וקרקעות ציבוריות, יזם הכנת תכניות שכללו הקצאת שטחים לצורכי ציבור. חלקן יצרו מענה לצורכי הפיתוח של שכונה המתוכננת על קרקע בבעלות פרטית, וסיפקו חלק מהמחסור בשטחים ציבוריים שהיו קיימים בתחום השטח הבנוי או בתחום שטח המתאר שהוכן בשלב השני והשלישי של הכנת תכניות ביישובים הערביים. השלב השלישי של התהליך כלל לאחרונה יוזמה להכנת תכניות מתאר כוללניות בהתאם לתיקון 101 ו-104 לחוק התכנון והבניה התשכ"א-1965. תיקונים אלה מהווים את התשתית לרפורמה בתכנון ובאישור תכניות על ידי מוסדות התכנון, כמו גם בהכנת תכניות מתאר מפורטות המוגשות לותמ"ל (הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים למגורים) (ראה איור 12). בתכניות אלו מודגשת הדרישה של מוסדות התכנון להקצאת שטחים לצורכי ציבור, בין שבתכניות המוצעות ובין שבתכניות המקודמות למוסדות התכנון השונים. כדי לממש את המדיניות והצורך בשטחים פתוחים, נדרשת הכנת תכניות מפורטות הכוללות איחוד וחלוקה כדי להבטיח שוויוניות בהפרשות מבעלי קרקעות וארגון מחדש של החלוקה על הקרקע באופן שתאפשר ניצול יעיל של השטחים. התפתחות זו

עשויה לקדם את הצדק התכנוני ליישובים ולאוכלוסייה הערבית, ולתקן חלק מהעיוותים וחוסר ההוגנות התכנונית שנגרמו להם עד התפתחות השלב הרביעי בתכנון היישובים.

## איור 12

מצב קידום תכניות המתאר ביישובים הערביים על פי מנהל התכנון בשנת 2016



מקור: מצגת של מנהל התכנון, משרד האוצר

מן הראוי לציין כי התפתחות שלבי התכנון אינה ייחודית ליישובים הערביים, ומאפיינת גם את הכנת התכניות ליישובים היהודיים. דהיינו, על פי פייטלסון (2012), המעבר משלב בניית האומה או שלב ההתיישבות, הניכוס והייחוד לשלב התשתיות בדור הרביעי, היו מקבילים לפיתוח שלבי התכנון ביישוב הערבי. בהבדל אחד, והוא שהיישובים הערביים סבלו פגיעה קשה מהתכנון, בעוד שהיישובים היהודיים התפתחו. הטיפול והמדיניות הדואלית המפלה בתכנונם, לא רק בביצוע או אי ביצוע התכניות, אלא בתכני התכניות וגם בהיקף

השטחים המיועדים שכלל לא התחשבו בצורכי האוכלוסייה הערבית, העמיקו את תחושות חוסר הצדק התכנוני. רגשות אלה עדיין מלווים את הציבורי הערבי שנותר חסר אמון כלפי כוונות הממסד התכנוני לתקן את אי הצדק ולקדם תכנון העשוי לייצר מענה לצרכיו.

החל מהשלב הרביעי בהכנת תכניות המתאר ביישובים הערביים החלה המדינה לחולל שינוי בתפישה ובתהליך התכנון שהפך אותו למשתף יותר, ועונה על הצרכים היישוביים, גם אם באופן חלקי. השינוי כלל הכנת תכניות יזומות על שטחים בבעלות מדינה ובגבולות תכניות המתאר המקומיות. נכללו בו גם תכניות מפורטות להקמת שכונות חדשות ביישובים הערביים, גם על קרקע בבעלות המדינה, הגובלות בתכניות מתאר מאושרות ומרחיבות אותן. רוחות חדשות נשבו ונרקמה שפה חדשה בקרב חלק גדול מהציבור הערבי שהבין את האפשרויות הטמונות בתכנון ככלי יעיל לפיתוח יישוביו, ונראו ניצני נכונותו לשותפות. כל אלה בראו אקלים נוח יותר לציבור ולמנהיגיו לדרוש הכנת תכניות מתאר הכוללות הפרשות לצורכי ציבור. כעת ניצב האתגר התכנוני בשלב של התכנון המפורט, בהתאם להנחיות תכניות כוללניות, הכוללות שימוש במנגנון איחוד וחלוקה ותכנון שלד ציבורי מפורט על בסיס מגרוש חלקות קרקע. אתגר זה מבטיח התקדמות להסדרה הקניינית גם בתכניות מפורטות של איחוד וחלוקה והתמודדות עם מרכיב המיסוי, שהם יסודות בעשיית צדק תכנוני שטרם זכו לטיפול.

פירוט התכנון המתארי עלול לחולל אי צדק כשלעצמו, בהתאם לאמרה הנפוצה לפיה "השטן חבוי בפרטים הקטנים". האתגרים של התכנון המפורט שנועד לעשות צדק תכנוני מתחלקים לארבעה מעגלים. המעגל הראשון, הוא כיצד להתמודד עם בעלי הקרקעות הגובלות בגבול התכנון המתארי אך לא נכללו בפיתוח, ואיך ניתן לעשות איתם צדק שעה שרק חלק מהחלקה נכללה בגבול הכחול, וחלקה האחר נותר מחוץ לגבול הפיתוח? המעגל השני, עניינו הוא כיצד להכין תכנית איחוד וחלוקה הגיונית ושוויונית של חלוקת

השטח למגרשים וקביעת מנגנוני התמרה ופיצוי הולמים שיניחו את היסודות לצדק תכנוני? המעגל השלישי עוסק בטיבו של התכנון השכונתי החדש והאם הוא עונה על צרכי האוכלוסייה הערבית. אתגר זה יהווה בסיס להתמודדות עם האתגר השני, של מימוש מנגנון איחוד וחלוקה המבוסס על תכנון שכונתי ראוי לפיתוח עתידי, ומייצר מחברים נכונים ומשלימים בין הקיים המתוכנן/למאושר החדש. המעגל הרביעי, קשור ביכולות של הרשויות המקומיות ומוסדות התכנון המקומיים לממש את התכנון ולהביא לפיתוח תכנון הוגן וצודק המייצר מציאות והרגשה של צדק תכנוני, לא רק עבור בעלי קרקעות אלה עבור הציבור המתגורר בשכונה וביישוב? מחקר זה שואף להתמודד עם אתגרים אלה באמצעות ארגז כלים חדש ולו חלקי, אך דרושה עוד עבודה רבה כדי להתמודד עם אתגרים אלה מבחינה תיאורטית ויישומית.

האתגרים מתחדדים על רקע התמורות והמגמות המתפתחות ביישובים הערביים כגון צמצום במספר בעלי הקרקעות הפרטיים שבחזקתם ובבעלותם שטחי קרקע גדולים, לצד גידול בשיעור מחוסרי הקרקע בכלל, ושיעור בעלי הקרקעות הפרטיות שבבעלותם שטחים קטנים. לעתים הם זכאים לירושה בחלקות קרקע שאינן רשומות פורמלית על שםם, אך הם המחזיקים בקרקע. במקרים מסוימים הם בעלי זכות ירושה שמתחלקת עם שאר האחים והאחיות. בעבר, רוכזו קרקעות היישוב בידי מספר מסוים של בעלים והקרקע לא נסחרה בשוק החופשי. כיום, החלה להתפתח תפישה נדל"נית של השבחת הקרקע, כך שזמינות מערכת דרכים תקנית, וייעוד שטחים לצורכי ציבור איכותיים על פי התקנות, עשויים להשביח את הקרקע. הרשות המקומית הערבית התחזקה והחלה לבסס מערכת אמון עם מוסדות התכנון, בכלל זה ועדות מקומיות מרחביות שאליהן שייכות רוב הרשויות המקומיות הערביות. תהליך העיור המתחדש הפך את היישובים הכפריים למעין ערי ביניים, בהן עלה הצורך לשטחים ציבוריים לצד צמיחתם של מעמדות ביניים

שהחלו לצרוך חלק מהשטחים הציבוריים ביישובים היהודיים  
הסמוכים. כעת נשאלת שאלה על אופי העירוניות של היישוב הערבי.



## **4.0 בעייתיות ומורכבות התכנון ביישובים הערביים ומשמעותם לצדק תכנוני**

טענה שכיחה רווחת בציבור הערבי לפיה ראוי שהתכנון עבור יישוביו יהיה שונה מאשר זה עבור יישובים אחרים. נשאלת השאלה מה מבדיל ומייחד את התכנון ביישובים הערביים משאר היישובים בישראל, או במקומות אחרים, אם בכלל? היישובים הערביים בישראל מונים כיום יותר מ-133 יישובים מוכרים, ומאכלסים כמיליון וחצי אזרחים. גודלם נע מעיר, המונה כ-80 אלף תושבים, לכפר, המונה כאלף נפש, שביניהם קיימים הפרשיות והבדלים. בכל תכנית מתאר מקומית עשויים אפוא להיות מרכיבים ייחודיים רבים שצוותי התכנון אמורים לקחת בחשבון כדי לייצר פתרונות ולהציע הסדרים תכנוניים המותאמים לקונטקסט המקומי. עם זאת לימוד תהליך התכנון ביישובים הערביים באמצעות כמה תכניות מעלה את הבעייתיות והמורכבות במצבם ובמעמדם המחייבים התייחסות שונה לקראת מימוש צדק תכנוני.

בעייתיות ומורכבות אלה הינן דינמיות ומשתנות בד בבד עם ההתפתחות הסוציו-תרבותית והסוציו-כלכלית, המושפעת מגורמים מבניים, התנהגותיים ותפקודיים - חיצוניים ופנימיים. ובהתאם לכך כמה קודות מעכבות את פיתוח הצדק התכנוני וההוגנות המרחבית. להלן סיכום של מקצת מהבעייתיות והמורכבות הקשורה לדיון בעניין צדק תכנוני ושימוש במנגנון איחוד וחלוקה. הבסיס למימוש מנגנון איחוד וחלוקה הינו הסתירה וההתנגשות בין מודל חלוקת הקרקעות מבחינת הקיים - צורה, גודל ובעלות, לבין התכנון הבא להקנות זכויות תכנון על הקרקע, ובמקביל ליעד שטחים לצורכי ציבור, שלא ניתנים להשגה על רקע משטר הקרקעות הקיים. סתירה זו מחייבת יישוב דרך הבטחת קיום צדק תכנוני.

#### 4.1 משטר המקרקעין ביישובים הערביים

נקדים ונציין כי קיים קשר חזק בין מדיניות התכנון לבין מדיניות המקרקעין. מימוש והשלמה של צדק תכנוני מותנה בעשיית צדק חלוקתי בקרקע. מדיניות המקרקעין הממלכתית בישראל, על אף התמורות שחלו בה, עדיין מהווה אמצעי וגורם בסיסי לארגון מרחבי ומאפשרת הזדמנויות פיתוח ומנחה את התכנון הארצי, המחוזי והמקומי. מדיניות המקרקעין כוללת שלושה מרכיבים: הבעלות, התכנון והניהול המוניציפלי. מדיניות זו גם מנחה את ומשפיעה על מדיניות וערכי המיסוי. מרכיבי מדיניות המקרקעין עדיין מרוכזים בסמכות ובאחריות הממשל המרכזי, שבאמצעותם מאורגן ומעוצב המרחב היישובי, הארצי והאזורי, ומייצר דיפרנציאליות בין יישובים, ובין קהילות. להסדרת הבעלות נחקק חוק יסוד: מקרקעי ישראל, והוקם גוף ממלכתי - מנהל מקרקעי ישראל (ממ"י), ועתה רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) - שהוא בעלת השליטה והניהול בכ- 93% משטח המדינה. חלק משטח זה עבר תהליך הפרטה או הוחכר לפרטיים ומשמש למגורים או פרויקטים כלכליים, או מוחכר לרשויות המקומיות למטרות הקמת פרויקטים ציבוריים. שליטת מדינת ישראל ברוב הקרקעות במדינה מקורה בתהליך היסטורי וגאופוליטי. בשלושת העשורים הראשונים להקמת מדינת ישראל. חלק מהקרקעות שבבעלות המדינה כיום, הופקעו מבעלותם של אזרחים ערבים על פי חוקים וטיעונים שונים. חלק אחר מקרקעות המדינה הוא הפקעת קרקעות של פליטים ערבים-פלסטינים שגורשו או ברחו במהלך המלחמה בשנת 1948 ואחריה. מקצתם עדיין עקורים ומוגדרים כפליטי פנים והם אזרחי המדינה, אך לא קיבלו את נכסיהם הקרקעיים בחזרה (ח'מאיסי, 2016א). הפקעות אלה צמצמו את שטחי הקרקע בבעלות אזרחים ערבים, גם באזור הסמוך לשטח הבנוי של יישוביהם ומהווים חלק מאי הצדק המהותי ביחסים בין המדינה לאזרחיה. השלכותיו על אי קיום צדק תכנוני כלפי היישובים הערביים ניכרות עד היום.

שליטת המדינה בקרקע כבעליה ומנהליה, הקנתה לה יכולת לקבוע מדיניות הקצאה ומיסוי, ואפשרה לנהל מדיניות תכנון פיסי יזום פתוח, שכלל הקמת יישובים יהודיים והרחבת יישובים קיימים על ידי הקצאת שטחים לשכונות חדשות, תשתיות לאומיות ופרויקטים כלכליים. מנגד, אפשרה לה שליטה זו להגביל את הפיתוח היישובים הערביים באמצעות תכנון תוחם, מגביל ומסדיר, שכלל הקצאות לא מספקות של קרקע לפיתוח שכונות מגורים ומבני ציבור בהן. בה בעת קביעת גבולות תחומי השיפוט עם כינון של רשויות מקומיות ביישובים הערביים, הגבילה אותם גם כן. שליטת המדינה בקרקע עיצבה וקבעה את מפת תחומי השיפוט של הרשויות המקומיות, בכלל זה הרשויות הערביות. אשר לניהול המוניציפלי של הקרקע, כ-82% משטח המדינה נכללו בתחומי השיפוט של מועצות אזוריות יהודיות, וכ-4% בלבד משטח המדינה נותר עדיין מחוץ לתחומי השיפוט של הרשויות המקומיות וללא מעמד מוניציפלי. כך שמבין השיקולים המרכזיים להתוויית גבולות השיפוט של היישוביים היו שיקולים גאופוליטיים (Hasson and Razin, 1990), המושפעים גם ממשטר הבעלות על הקרקע. רוב קרקעות המדינה נשארו מחוץ לתחומי השיפוט של רשויות מקומיות ערביות. לא למותר לציין כי חלוקת המרחב לפי תחומי שיפוט היא ביטוי לאי הצדק המרחבי שיובהר בהמשך.

מדיניות המקרקעין בישראל ממשיכה את מדיניות משטר המקרקעין העות'מאנית והמנדטורית ונועדה לערוך הסדרי קרקע ורישום הקרקע על שמות בעלים, ולתחם את גבולות החלקות מחד, ומאידך לאתר את הקרקעות בבעלות מדינה. תהליך הסדר המקרקעין שהחל בארץ כבר בראשית המאה העשרים, כלל תיחום של היישובים כאשר העות'מנים פעלו לעריכת המפות הפיסקליות של גבולות הכפרים והבעלות בהם לצורך מיסוי לאחר חוק הטאבו בשנת 1861, ובעיקר לאחר הרחבת ההסדר מהערים לכפרים בשנת 1913. בתקופת המנדט, הבריטים, פעלו ביתר שאת לערוך הסדר מקרקעין על פי

פקודות שחוקקו ועל ידי מחלקת המדידות שהקימו כגוף מבצע לממש את ההסדר על ידי מיפוי הבעלות ואיתור מיקומה הגאוגרפי על ידי ארגונה לפי גושים וחלקות בתוך מפת אדמות הכפר, ורישום הזכויות בספרי האחווה. תהליך תיחום הכפרים הסתיים כבר בשנת 1935, ועד אז תוחמו 963 כפרים (גביש, 1991). לאחר השלמת הכנת המפות הפיסקליות, שהכנתן החלה כאמור בתקופה העות'מאנית, החלו הבריטים להכין מפות קדסטוריות לצורכי רישום הקרקעות בספרי האחווה בהתאם לסיווג הבעלות על הקרקע על פי חוק הקרקעות העות'מאני 1858, ופקודת הסדר המקרקעין 1928 המנדטורית.

יש להבחין בין תחום המסגרת הקרקעית או "אדמות הכפר", לבין הבעלות על הקרקע. אין הכרח שכל הקרקע הנמצאת בתחום המסגרת הקרקעית של יישוב או כפר משמעותה שהיא נמצאת בבעלות תושבי אותו כפר. בתחום המסגרת הקרקעית של כפר מוצאים קרקע מואת, אמירי, מתרוק ווקף וגם בעלות פרטית. השיוך הקרקעי לפי תחומי מסגרת קרקע יישובית נעשה, בין היתר, ליצירת בסיס לניהול הקרקעות מבחינת מיסוי ורישום מקרקעין, על פי סדר ברור של יישובים, גושים חלקות (סולל, 1991).

לפני ההסדר, גבולות הבעלות נקבעו לפי גבולות העיבוד והחזקה של הקרקעות בפועל. לא הייתה מפה פורמלית מוכרת שקבעה את גבולות החלקות והגושים, ומעבדי הקרקעות הכירו בגבול הקרקע לפי המשטר האגררי הנהוג. עריכת ההסדר הביאה לסידור ואיתור גבולות החלקות ושייך אותן לבעלים רשומים. זו הייתה חלוקה אשר הפכה את לוחות התביעות על בעלות ללוחות של זכויות על בעלות הרשומים בלשכת רישום המקרקעין. תהליך הסדר זה כלל מספר שלבים המסוכמים בקיצור באיור 13 להלן. המפה שנוצרה לאחר הסדר זה היא מפה קדסטורית המחלקת את השטח לפי גושים וחלקות והחלקות משויכות ורשומות בלשכת רישום מקרקעין בטאבו. מפה זו מהווה תשתית שעליה מכינים את תכנית האיזור, ויש

כוונה לשנותה ולהתאימה לתמורות בחלוקת הקרקע והתכנון החדשים שחלים כיום.

### איור 13

שלבים עיקריים בתהליך ביצוע הסדר המקרקעין, מעבר ממשטר אגררי מסורתי שבו הרבה קרקע מושאע, למשטר מודרני לפיו לכל חלקה יש "תעודת זהות מוגדרת"



תהליך רישום הקרקע באמצעות תהליך קדסטרי רשם את הקרקע על שם הבעלים המחזיקים, שהוכיחו והוכרו כבעלים. לוח התביעות פורסם בצרוף מפה לתקופה של כ-60 יום, לצורך הגשת התנגדויות. היה ולא עלו התנגדויות לתביעות הבעלות, נרשם המחזיק בפועל שהפך לבעלים הפורמליים של הקרקע על פי חוק ולא רק על פי המנהג. לכל חלקה שנרשמה בטאבו נוצרה "תעודת זהות" שכוללת את הפרטים הבאים: שמות הבעלים/הבעל, החלקים של הבעלות בנכס/בחלקה, שטח החלקה, מספר החלקה, מספר הגוש, שם היישוב והאזור. על בסיס תהליך הסדר פורמלי זה, נוצרה מפת החלקות והבעלות ונעשה מעין פירוק השיתוף במושאע המסורתי. המושאע התבססה על עיבוד קולקטיב חמולתי דו-עונתי של חלקת קרקע. מן הראוי לציין, כי בהיות החברה גברית ופטריארכלית, על פי רוב נרשמה הקרקע על שם הגברים המעבדים, ובמקרים רבים מדי לא כובדה זכותן של הנשים על פי ההלכה הדתית, וכך נוצר אי צדק

מבני בין גברים לנשים בחברה כבר מהשלב הראשון של רישום הקרקעות.<sup>10</sup>

בדיקה של מאפייני מפת חלוקת הקרקעות בתוך מסגרת "אדמות הכפר", על פי ההגדרה המנהלית המנדטורית, מראה שנוצר מעין מודל טיפוסי של חלוקת קרקעות, החוזר על עצמו ברוב היישובים הערביים. מודל זה הינו תוצר מצרפי ומשלב של משטר הקרקעות המסורתי, שאומץ בחלקו על ידי משטר המקרקעין העות'מאני, ואחריו המשטר המנדטורי. מפת חלוקת הקרקעות הייתה תוצאה של מפת העיבוד והחזקות שהייתה קיימת ברוב היישובים הכפריים הערביים. השטח הבנוי לא עבר מיפוי והסדר, ולכן הוגדר כשטח בנוי, לא נקבעו בו גבולות של חלקות ולא בוצע בו רישום של בעלות בספר הטאבו. מסביב לו מופו החלקות שהיו קטנות מבחינת שטח ומיועדות לעיבוד אינטנסיבי של פלחה, ירקות ומטעים. ככול שמתרחקים מהשטח הבנוי גדל שטח החלקות כי מקצתן עובדו על ידי משפחה מורחבת בשיטת המושאע המסורתי. אחרות לא עובדו כלל, והוגדרו שטחי מוואת על פי חוק הקרקעות העות'מאני. באזורים הרריים צורות החלקות אינם רגולריים, אלא מורכבים בגלל תנאים פסיים שהקשו על עיבוד, לעומת שטחים מישוריים בהן החלוקה של חלקות הקרקע היא רגולרית, מסודרת וכמעט סימטרית וזאת בגלל היתכנות העיבוד החקלאי הנוח יחסית (ראה איור 14). מבחינה חברתית נשמר המרחב החמולתי שחולק לחלקות בין ראשי משפחות, וכך, נוצרו מקבצי חלקות השייכות לקרובי משפחה בני חמולה אחרת או בעלות קשרי נישואין. זאת ועוד, הריבוד החברתי קיבל ביטוי בחלוקת ורישום הקרקע. אנשים ממשפחות אמידות החזיקו בקרקע מרובה

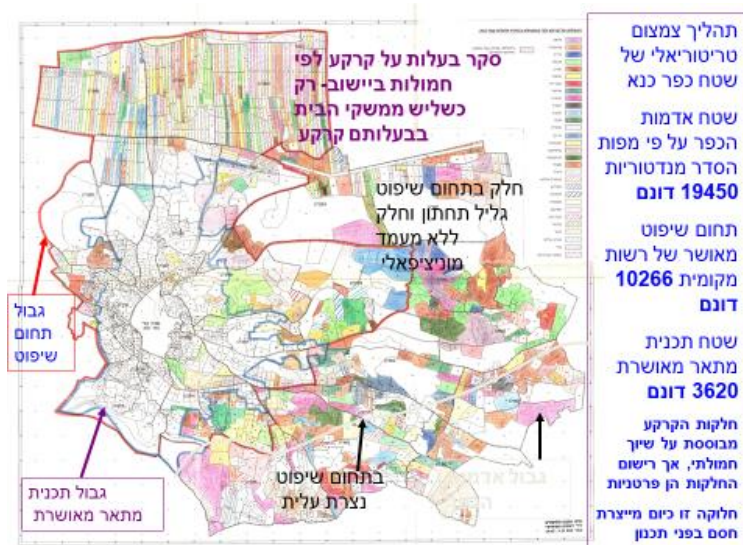
---

<sup>10</sup> מבדיקה שבצעתי במספר נסחי רישום היסטוריים, עות'מאניים וגם מנדטוריים, כמעט ולא מצאתי רישום על שם של נשים. גם במשפחה שלי, ח'מאסי, שבדקתי את נסחי הרישום המנדטוריים על הקרקעות של סבי בכפר כנא, והן לא מעטות, התברר שכולם נרשמו על שם ארבעת הבנים החיים, ואילו אחותם לא נזכרה ברישום בנסחי רישום, וגם אחייניתם לא קבלה את זכויות הקרקע של אביה שנפטר טרם הרישום.

מאחרים, וכתוצאה מרישום הקרקעות על פי ההסדר הם זכו ביותר שטח במרחב היישוב.

## איור 14

מפת מסגרת אדמות הכפר של כפר כנא לאחר ההסדר המציגה את מודל חלוקת הקרקע לפי גושים וחלקות.



מקור: החוקר

על המפה סומן תהליך צמצום השטח על ידי הפקעות והחלטות מנהליות ממשלתיות, שיצרו חוסר צדק חלוקתי ותכנוני. על רקע צמצום מכון ויזמה ממשלתית להעברת קרקעות היישוב לטובת נצרת עלית מדרום, תשתיות ארציות כגון דרכים, קווי חשמל, קווי גז, נותר השטח ללא מעמד מוניציפלי מוגדר במזרח היישוב, על אדמות בבעלות ובחזקות תושבי כפר כנא.

## 4.2 צמצום שטח הקרקע של רשויות ערביות ומשמעותו לאי הצדק

גורמים מספר משפיעים על צמצום הקרקע שבבעלות אזרחים ערבים, על הקרקע המתוכננת לפיתוח על פי תכניות מתאר מאושרות, והקרקעות שנכללות בתחומי שיפוט של הרשויות המקומיות הערביות. צמצום השטח מגביר את התחרות על אחזקת השטח הנותר הפוטנציאלי לשימוש הפרט, החמולה או הקולקטיב הקהילתי השיוכי. הבעיה מחריפה ככל שמתחזקת מציאות מחסור עקב אי הקצאה מספקת של המדינה של קרקעות לטובת התושבים הערבים מחד גיסא, וככל שמוגבלים הפיתוח וההתרחבות באמצעות מנגנון תכנון מתארי והוצאת שטחים מתחום שיפוט היישוב מאידך גיסא. הכללתם בתחומי השיפוט של רשויות מקומיות אזוריות יהודיות סמוכות, עוד מגבירה את תחושת המצור. מציאות המחסור ותחושת המצור בקרב האזרחים הערבים יצרו בסיס לאי צדק תכנוני וחלוקתי כלפי האוכלוסייה הערבית, אשר אמצה שיח של קורבנות כלפי מדיניות התכנון ומדיניות התכנון הארצי והמחוזי. מצב זה חידד רגישות יתר בקרב האוכלוסייה הערבית בעניין הקרקע, תכנונה, הנהגת מנגנונים של איחוד וחלוקה או עריכת הסדר מקרקעין, מחשש מפני איבוד קרקע, ללא תמורה של תועלות מוחשיות.

צמצום שטח המאפשר פיתוח לרשויות מקומיות ערביות קשור לקביעת תחומי השיפוט שלהן. המדינה פעלה להקמת רשויות מקומיות כדי להסמיך אותן לנהל את הפיתוח המקומי ולספק שירותים מקומיים לאזרחי היישובים. עם כינון רשות מקומית, שר הפנים הוא המוסמך לקבוע את תחום השיפוט שלהאו לתקן אותו. קביעת תחום השיפוט של הרשויות המקומיות לא כללה את המסגרות הקרקעיות של "אדמות הכפר" ביישובים הערביים. חלק גדול מאדמות הכפרים הערביים שנתרו נכללו בתחומי שיפוט של יישובים יהודיים או מועצות אזוריות יהודיות. בחינת תחום השיפוט



שנקבע לרשויות המקומיות הערביות בהשוואה לתחום המסגרת הקרקעית שלהם, מראה כי באף יישוב לא נכללו כל אדמות הכפר בתחום השיפוט של היישוב. בדיקה של המסגרת הקרקעית לעומת תחום השיפוט של 49 רשויות מקומיות ערביות העלתה, כי בשנת 1945 שטח המסגרת הקרקעית של יישובים אלה היה 1,104,837 דונם. לעומת זאת תחום השיפוט של אותן רשויות בשנת 1994 הצטמצם ל-387,181 דונם, כלומר הפחתה של 18.5%. הכרסום הדרסטי בתחום הקרקע השייכת ליישובים הערביים לא היה פרופורציוני לגודל תחום המסגרת הקרקעית. הוא נקבע על ידי משרד הפנים משיקולים שונים, כשהתפישה שמנחה את צמצום השטח מסתכמת בשתי נקודות עיקריות: הראשונה, צמצום הטריטוריה של היישובים הערביים ומניעת רצף טריטוריאלי ביניהם. השנייה, העמדת שטח חף ממגבלות מוניציפליות או מגבלות בעלות לצורך הקמת פרויקטים לאומיים והתיישבות יהודית.

בין מפת הבעלות על הקרקע לבין קביעת תחום השיפוט בלט קשר שהשפיע על קביעת תחום השיפוט. קובעי תחום השיפוט של היישובים הערביים דאגו שרוב קרקעות המדינה או אלה שהופקעו לטובתה, לבד ממקצת הקרקעות הפרטיות יוצאו מתחומי השיפוט של היישובים הערביים. תופעה זו בולטת במיוחד בעת מיפוי תחום השיפוט על רקע הבעלות על קרקע, ביישובים כמו כפר קאסם, כפר כנא, עראבה, כאבול וטרעאן. הכוונה מאחורי הוצאת השטח וצמצום הטריטוריה של היישובים הערביים הייתה, כאמור, הגדלת הטריטוריה שבשליטתה הבלעדית של המדינה, גם ללא התנגדות של רשות מקומית, כדי להשיג את יעדיה הלאומיים המרחביים באמצעות הקמת פרויקטים אשר נועדו ליישב, לחזק ולפתח את האוכלוסייה היהודית במרחב של היישובים הערביים. קרקעות המדינה היו מכשיר יעיל להשגת מטרה זו.

קביעת תחום שיפוט הנה החלטה מוניציפלית-מנהלית ופוליטית אשר משפיעה באופן ישיר על פוטנציאל הפיתוח של היישוב, ואינה

קשורה לנושא הפקעת הבעלות על הקרקע. בעלי קרקע פרטיים המשיכו אפוא להחזיק בקרקעותיהם שנכללו בעבר בתחום אדמות הכפר, ולאחר מכן הוצאו מחוץ לתחום השיפוט שלו. אך פעילות ההפקעה המסיבית, והסמכות של מועצה אזורית לקבוע ייעוד של שטח נתון בהתאם לתכנון יזום וללא שיתוף הבעלים או ידיעתם, גרמה לטשטוש ההבחנה של חלק גדול מבעלי הקרקעות בין הבעלות על קרקע לבין תחום השיפוט. לכן הייתה ועודנה קיימת התנגדות של רשויות מקומיות ערביות ובעלי קרקעות להוצאות קרקע מחוץ לתחומי שיפוטן. בבסיס ההתנגדות עומדת התביעה של ראשי רשויות מקומיות ובעלי קרקעות ערבים להכליל את כל תחום מסגרת הקרקעות שהייתה לפני הקמת מדינת ישראל בתחום השיפוט של אותו יישוב. תביעה זאת נועדה לתקן עיוות היסטורי, לצמצם את סיכויי הפקעת קרקע בבעלות פרטית כאשר היא נמצאת בתחום יישוב יהודי או מועצה אזורית סמוכה, לצד הגדלת סיכויי הפיתוח של אותו יישוב על ידי הגדלת תחום שיפוטו.

מבדיקה של 49 רשויות מקומיות ערביות התברר, שאין ולו רשות מקומית אחת שאינה תובעת הרחבת תחום שיפוט בשל תחושת חוסר הצדק בקביעת תחום שיפוטן. הנימוקים העיקריים לבקשות להרחבת גבולות השיפוט מסתכמים במניעים הבאים:

א. מניע היסטורי-פוליטי; מטרתו הכללת כל תחום אדמות הכפר - היישוב (תחום המסגרת הקרקעית, 1945) בתחום השיפוט של היישוב כדי לתקן עיוות היסטורי שפגע באוכלוסיית היישוב כשהוצאו חלק מקרקעותיה מחוץ לתחום.

ב. מניע פיתוח היישוב; הכללת קרקע מדינה בתחומי השיפוטתאפשר ליזום ולתכנן פרויקטים שהבעלות הפרטית על קרקע מהווה עכבה וחסם בפניהם.

ג. מניע מוניציפלי; פעילות כלכלית (מחצבה, אזור תעשייה, פארק, מסעדות ועוד) סמוכה לתחום השיפוט מגבירה ומאיצה את ההכנסות העצמיות.

ד. מניע תכנוני; תכנון שטחים לפיתוח מגורים, מבני ציבור ושטחים כלכליים תענה על הצרכים הגדלים של התושבים.

ה. מניע כלכלי; הגדלת הפעילות והיזמות הכלכלית ביישוב הכוללת הגדלת שיעור המועסקים וההשתתפות בכוח העדבה במיוחד בקרב נשים, מה שתורם להגדלת ההכנסות העצמיות של רשות מקומית מפעילויות כלכליות שצריך לפתח אותן ביישוב.

מאז ראשית שנות התשעים ניכרת היענות חיובית של משרד הפנים וועדות חקירת גבולות השיפוט לחלק מתביעותיהן של הרשויות המקומיות הערביות לתקן את גבולות השיפוט שלהן. בבדיקה שנערכה ביישובים כגון: שפרעם, כפר כנא, כפר קאסם, עראבה, טורעאן ומשהד התברר כי התיקונים שנתקבלו היו תיקונים נקודתיים וסמליים בלבד, שכללו שטח קטן שסופח ליישובים התובעים את הרחבת תחומי השיפוט. שטח זה בדרך כלל, אינו משפיע על יצירת התנאים ליזום פרויקטים גדולים אשר מאפשרים שינויים מבניים או גורם לתיקון עיוות היסטורי שתובעים ראשי רשויות ערביות. כל מטרתם של תיקוני הגבול ביישובים הערביים הייתה להכליל בתים קיימים שנמצאו מחוץ לתחומי שיפוטם. יישובים אשר נענו בחיוב לחלק מתביעותיהם, ובהם שפרעם, משהד, כפר קאסם וכפר כנא, ממשיכים לתבוע את הרחבת גבולות השיפוט הואיל ואין די בתיקונים שנעשו ולא מוצה הצדק איתם.

העניין והצורך של רשויות מקומיות לתקן את גבולות השיפוט שלהן מתגבר. בשנות ה-70 של המאה שעברה, 27 ועדות דנו בבקשות להרחבת תחומי שיפוט שהוגשו על ידי הרשויות המקומיות; בשנות ה-80 גדל מספרן ל-69 ועדות, ובשנות ה-90 ל-131 ועדות (ספקטור

בן-ארי, 2015). בשנים 2009-2013 הוגשו כ-115 בקשות לשינוי שטחי שיפוט. בעקבות זאת הוקמו בשנים אלה כ-65 ועדות לחקר גבולות (חלק מהוועדות נתנו מענה לכמה בקשות לשינוי שטח שיפוט), ובגין 50 בקשות לא הוקמו ועדות, מסיבות שונות.

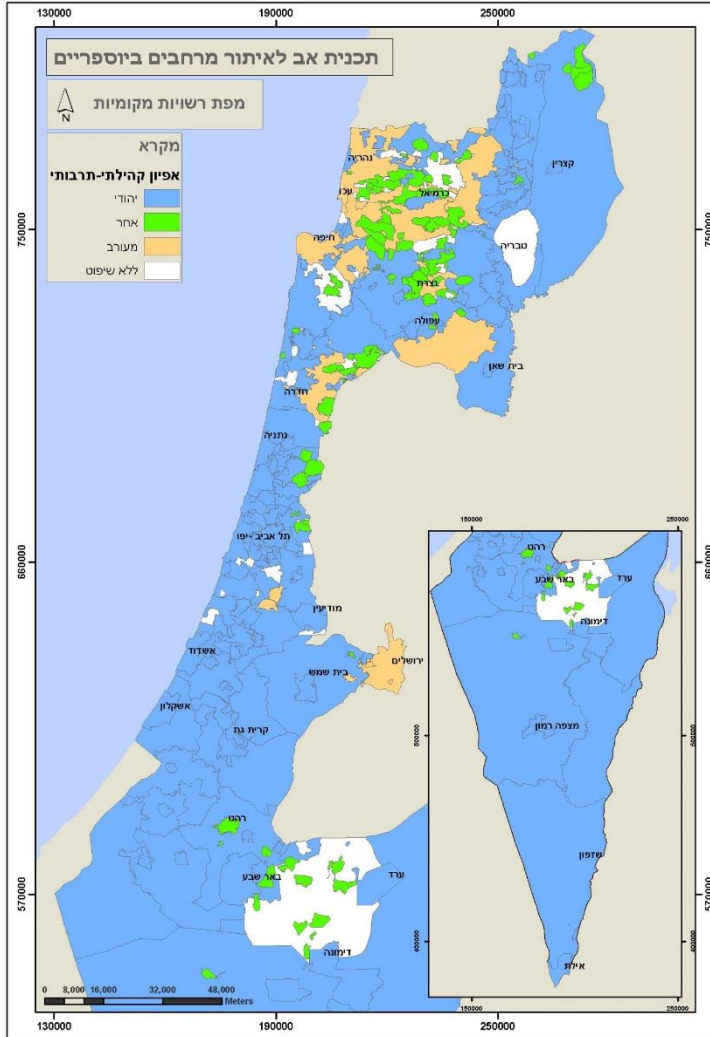
בין השנים 2011-2014, סקרה גבי מיכל גולדשטיין ממשרד הפנים, 100 בקשות לשינויי גבולות שיפוט שהוגשו כדי להקים ועדות לחקירת גבולות. הבקשות התפלגו ל-52 בקשות מרשויות מקומיות ערביות, ו-48 בקשות מרשויות מקומיות יהודיות. בתקופה זו, 18 בקשות של רשויות מקומיות לא נענו, לעומת 34 בקשות שהוקמו עבורן ועדות חקירת גבולות. בשנת 2014 פעלו 27 ועדות לחקירת גבולות, מהם 10 (37%) ועדות שטיפלו בבקשות של רשויות מקומיות ערביות (מצגת של גבי מיכל גולדשטיין שהוצגה ביום 12.12.2014, בכנס של ראשי רשויות ערביות – אינג'אז). בבדיקה שנערכה בשנת 2006 לתחומי שיפוט של 78 רשויות מקומיות ערביות, המהוות כ-93% מכלל הרשויות המקומיות הערביות, התברר כי סך כל תחום השיפוט בהן עמד על 617,011 דונם שהם כ-3% משטח מדינת ישראל. לעומת זאת, האזרחים הערבים הגרים ברשויות מקומיות אלה מהווים כ-14% מאוכלוסיית המדינה. מבחינת התפלגות הבעלות על הקרקע באותן 78 רשויות עולה, כי רק 310,763 דונם הן בבעלות פרטית, ומהווים כ-50.4% משטחי השיפוט שלהן; 235,154 דונם הם בבעלות המדינה וקק"ל, בניהול מנהל מקרקעי ישראל, ומהווים כ-38.1% מתחומי שיפוטן; 65,574 דונם, כ-10.6% מן הקרקעות בבעלות, עדיין נתונים בסכסוך בין פרטים למדינה, ורק 5,520 דונם כ-0.9% נתונות בבעלות הרשויות המקומיות.

הצורך והעניין הגוברים בשינוי תחומי השיפוט והקשיים העומדים בפניהם בשל ההשלכות הטריטוריאליות, הצמיחו רעיון של חלוקת העושר וההכנסות בין רשויות מקומיות על ידי קביעת אזורי חלוקה. אלה נועדו לעשות צדק בחלוקת ההכנסות מפרויקטים כלכליים

כחלק מההתמרה והפיצוי ולאזן את חלוקת ההכנסות בין רשויות מקומיות סמוכות. החשיבות של עשיית צדק בחלוקת המרחב בין הרשויות המקומיות היא בכך שהיא עשויה להגדיל את היצע הקרקעות הפוטנציאליות הזמינות לפיתוח היישוב ולתכננו ללא מגבלות של תחום שיפוט. היא גם תשחרר את האוכלוסייה מתפישה והרגשה של מצור ותקדם את הצדק התכנוני החלוקתי.

## איור 15

התפלגות תחומי השיפוט וחלוקת המרחב בין רשויות מקומיות, לפי גבולות תחומי שיפוט



מקור :

[http://iplan.gov.il/Pages/OpenTerritory/OpenTerritory/biosphereArea\\_extra.aspx](http://iplan.gov.il/Pages/OpenTerritory/OpenTerritory/biosphereArea_extra.aspx)

עיון במפה מעיד על מיעוט השטח היחסי שבתחום השיפוט של רשויות מקומיות ערביות. עוד גורם הקשור בצמצום יחסי של השטחים קשור בריבוי האוכלוסייה והעלייה בצרכיה. חלוקת המרחב בין יותר אנשים מקטינה את ממוצע השטח הפוטנציאלי בבעלות פרטית, ואולי גם זה העשוי להיות מיועד לפיתוח על פי תכנון מתארי או מפורט. הקטנת השטח באופן יחסי בעקבות גידול האוכלוסייה מגביר את התחרות עליו, מעלה את ערכו, ומי שבעלותו שטח או חזקה לא בנקל יוותר עליו או אפילו על חלק ממנו, גם בעת שימוש במנגנון של איחוד וחלוקה. הקטנת השטח הפוטנציאלי לפיתוח כתוצאה של מגבלות תחומי השיפוט, תכנון וחלוקה בין יותר אנשים מהווה חסם בפני הפעלת מנגנון של איחוד וחלוקה ומימוש צדק תכנוני.

#### **4.3 השלכות של הבעלות על הקרקע על המורכבות התכנונית**

הקרקע/המרחב הוא גורם מפתח בתכנון ופיתוח כל יישוב. בחברה הערבית הכפרית העוברת תהליך עיור, קיימת זיקה חזקה לקרקע ורואים בה ערך נכסי משפחתי שממעטים לסחור בו. יש העדפה מובהקת ומקובלת של הורשתו מדור לדור כחלק מהמחויבות הבין-דורית. הדורות המבוגרים מקצים את הקרקע לבניהם באופן ששומר את הקרקע בבעלות משפחתית, וכך במקרים רבים נשמרות זכויות הבנייה ואינן משווקות על בסיס מסחרי.<sup>11</sup> עמדה זו של האוכלוסייה הערבית כלפי הקרקע נטועה בערכים תרבותיים, חברתיים וכלכליים, ומקצתה היא תגובה גאופוליטית וסוציו-תרבותית לחשש מפני הפקעת הקרקעות, תהליך ממנו סבלה רבות. תהליך ההפקעות שכלל העברת קרקע מחזקה קניינית פרטית לידי המדינה השפיע על עמדת האוכלוסייה כלפי התכנון הפיסי וניהול המקרקעין, ובכללם קביעת

---

<sup>11</sup> שגל יי ופארס א' (1996). לקראת בנייה רוויה ביישובים הערביים בישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

תחומי השיפוט. מחקר זה לא יעסוק כמובן בנושא הפקעת הקרקעות, מלבד בהקשר של מימוש מנגנון איחוד וחלוקה. אך כל העוסק בתכנון ופיתוח מקרקעין ביישובים הערביים נדרש להכיר ולהבין את משמעותו של נושא כאוב זה לניהול התכנון והפיתוח בהם. פיתוח המגורים ביישוב הערבי נעשה בעיקר דרך בנייה עצמית, הן על קרקע פרטית והן על קרקע שבבעלות המדינה לאחר חכירתה על ידי פרטים. אופן פריסת הבעלות בקרקע, המחולקת באופן דיפרנציאלי ולא סימטרי בין המשפחות, הכתיב את כיווני הפיתוח של היישוב הערבי ויצר בעיות המקשות על תפקודו כיום ועל הפיתוח הנדרש בו. להלן נסכם את ההשלכות של הבעייתיות והמורכבות של הבעלות על הקרקע על קיימות, על צדק תכנוני ועל מימוש המנגנון של איחוד וחלוקה, במטרה להטיב ולהבין את הקשר בין התכנון לבעלות על הקרקע ואת הבסיס לדרכי הטיפול בהם.

#### **4.3.1 הבעיות הניצבות בפני תכנון היישוב**

מתכנני תכניות האב והמתאר ביישובים הערביים מתמודדים עם כמה בעיות שעיקריהן מובאים להלן:

- א. היצע המגורים מבוסס על בנייה עצמית על קרקע בבעלות פרטית או בבעלות מדינה.
- ב. הדימוי לפיו חסר ניצול יעיל של זכויות בנייה מוקנות בתכניות מתאר מקומיות מאושרות. רשויות התכנון ומשרדי הממשלה טוענים שהיקף הקרקעות המתוכננות ביישובים הערביים אינו מנוצל כראוי, ולכן אין צורך להרחיב את תכניות המתאר ולהגדיל את היצע הקרקעות לפיתוח היישובים. ניצול יעיל היה מונע את מצוקת הקרקע לצורכי פיתוח מגורים, שירותים ותעסוקה ביישובים הערביים. לטענה זו יש השלכות על צפיפות הבנייה למגורים בהם, ואין הבחנה בין מדד הצפיפות לפי מספר נפשות לדונם ברוטו לעומת מספר הדירות לדונם ברוטו. כמו כן אין הבחנה מספקת בשונות הקיימת בצפיפות בין חלקי היישוב



השונים.

ג. קיים קושי והתנגדות להפקעת קרקעות לצורכי ציבור מקרקעות פרטיות, הנמצאות בתוך תכניות קיימות מאושרות. על כן קיים מחסור של קרקע לצורכי ציבור מבחינה כמותית ומבחינת הפריסה.

ד. שוק המקרקעין ביישובים הערביים הינו מוגבל ואינו פועל כשוק פתוח המעודד פיתוח עסקי נדל"ן בקרקע ובבתים. כיום, חלק מהקרקע אמנם מתוכננת, אך היא פנויה ולא מנוצלת לבנייה אלא נשמרת לדורות הבאים של בני אותה משפחה. בשל ריבוי הבעלים מתגלעים סכסוכים על קרקע בין היורשים, שאינם פועלים לרשום ולהסדיר את הבעלות על הקרקע באופן פורמלי וברור גם למתכננים.

ה. חלוקת הקרקע הפרטית המשנית בין יורשים ו/או בין בעלים פרטיים למדינה עדיין לא מוסדרת סופית ולא רשומה בספרי הנכסים על פי מפות ותשריטי חלוקה פורמליים ומאושרים על ידי מוסדות התכנון. הדבר המקשה על המתכנן לאתר ולזהות את גבולות הבעלות הפרטית.

#### **4.3.2 עיקרי הבעיות הקיימות בתכנון הפיסי**

- קיימת צפיפות גבוהה יחסית במרכז היישוב לעומת צפיפות נמוכה בשוליים.
- קיימת שונות גדולה בצפיפות בין מתחמים ואזורים שונים ביישוב.
- קיים מחסור בשטחים פנויים לבנייה למגורים בשטח היישוב, בתחום התכנון הקיים.
- קיים מחסור בקרקע לצורכי ציבור, לדרכים, למבני ציבור ולתשתיות ציבוריות אחרות הן ברמה השכונתית והן ברמה הכלל יישובית.
- בתחום היישוב הבנוי קיימים שטחים פנויים שאינם בנויים ושזמינותם לבנייה נמוכה בשל אופי הבעלות על הקרקע בהם.

הבעלים משמרים קרקעות אלו לבניהם כחלק מהמחויבות לדורות הבאים, בין שמחשש שלא תמצא קרקע לבנייה, ובין שמרצונם להבטיח שבניהם ימשיכו להתגורר ביישובי מולדתם; לעתים קרקעות אלה נתונות בסכסוך בין בעלים ויורשים רבים או מחזיקים ורוכשים.

- רווחת תופעה של בנייה ללא היתר על קרקע שאינה מיועדת למגורים מחוץ לתכנית, עקב אי התאמה בין התכנון לבעלות על הקרקעות, ומחסור בדיור חלופי ביישוב. בדרך כלל הבנייה ללא היתר גובלת בגבולות התכנית (כמובן להוציא את הכפרים הלא מוכרים שהם סוגיה נפרדת וקצרה היריעה במחקר זה מלעסוק בנושא זה ובקרקעות הנגב, שהם ביטוי של אי צדק תכנוני זועק לשמיים וממתין לפתרון מידוי).

- צורת החלקות הקיימות לפי ההסדר המקורי, האגררי, לא מתאימה למגרשי בנייה ומצריכה חלוקה ותכנון מחדש. מדובר במקרים בהם חלקות התחלקו בין יורשים, או נמכרו, אך ללא תכנית חלוקה המבוססת על תכנון מקדים המאפשר ניצול יעיל של הקרקע.

- לפי שעה הביקוש לבנייה קבלנית-עסקית למגורים מוגבל ובעל יכולת ויתרונות מועטים מכדי להתחרות בשוק הבנייה העצמית, הן מבחינת עלות, תהליך הבנייה, הצפיפות ותהליך המימון.

- מספרם של מחוסרי קרקע פרטית גדל בגלל תהליך הירושה המקטין את השטחים המורשים מחד, ומאידיך מי שלהוריו כלל אין קרקע להוריש הפכו להיות מחוסרי קרקע. אין בבעלותם קרקע או דיור מעבר לזה שהם מתגוררים בו כיום.

- משקי בית צעירים מחוסרי קרקע פועלים נמרצות לרכוש מגרש בשטח חקלאי צמוד דופן לשטח בעל פוטנציאל להיכלל בשטח תכנית המתאר או המפורטת שהרשות המקומית תיזום להרחבת היישוב. בד בבד גדל מספר אנשי הנדל"ן העוסקים במכירה של קרקע חקלאית שרכשו, וחלוקתה למגרשים שלא על בסיס תכנון מתאר ומכירתה למחוסרי קרקע, מתוך צפי שבעתיד יבנה עליה.

### 4.3.3 הגורמים העיקריים המשפיעים על מימוש הקרקע בקרב האוכלוסייה הערבית

#### א. גורמים חברתיים

1. הקרקע, כמקור סמכות, נשמרת בידי הדור המבוגר, והדור הצעיר עדיין אינו חופשי לנהלה.
2. הבעלות הפרטית על הקרקע, הירושה הבין-דורית והעדר עסקי נדל"ן משמרים את המבנה המרחבי- השיוכי של הקרקע.
3. הקרקע נתפסת בעיני החברה הערבית כנכס מועדף הקובע את מעמדם וגורלם של הפרט והחברה.
4. הגידול באוכלוסייה, העלייה ברמת החיים של האוכלוסייה והעלייה בציפיות אינם מוצאים מענה הולם באספקה שוטפת של קרקע לפיתוח.
5. מספר קטן יחסית של משפחות מורחבות מחזיקות במרבית אדמות היישוב.
6. מחוסרי קרקע רבים, ביניהם פליטים משנת 1948, בדואים שרוכזו או הגיעו להתגורר ביישוב, מהגרים או מי שבגלל תהליך הירושה הפכו למחוסרי קרקע.
7. מחיר האדמה גבוה מאוד במקרה של מכירה, מחיר שידה של אוכלוסייה ממעמד סוציו-כלכלי נמוך אינה משגת. בשל העלייה ברמת ההשכלה והשינוי בסוגי משלחי היד, עובדים ערבים רבים נהנים מהכנסה קבועה ומהטבות סוציאליות וכך צוברים הון שמאפשר להם רכישה של קרקעות. מלבד זאת, הולכת ופוחתת חשיבותן של הקרקעות החקלאיות משום שהן כבר לא מהוות מקור הכנסה משמעותי. לכן, גדל הביקוש והלחץ על בעלי קרקעות למכור את הקרקעות שבבעלותם, ומעלה את מחירי הקרקע.
8. הבדלנות המרחבית בין האוכלוסייה היהודית והערבית

מקטינה את מרחב ההזדמנויות של האוכלוסייה הערבית. הרגשת המחסור בקרקע גוברת, ובהיעדר פתרונות פוטנציאליים למגורים עבור הדורות הבאים מאמירים מחירי הקרקע, ומונעים פעולות נדל"ניות בה.

9. הקצאה מוגבלת של קרקעות מדינה ביישובים הערביים מגדילה את התחרות על קרקע פרטית. מנגד, מונהגת מדיניות שתכליתה תביעה ממוסדות התכנון להתייחס לקרקע מדינה כאל "קרקע פרטית", כך שהיקף ההפרשות לצורכי ציבור לא יעלה על 40 אחוזים. אלה גם אלה מגבירים את מצוקת הקרקע לצורכי ציבור ביישובים הערביים.
10. מחיר קרקע מדינה גבוה אשר לא מאפשר למעוטי יכולת ולמעמד בינוני נמוך מקרב האוכלוסייה הערבית להחכיר. כמו כן, עלויות פיתוח גבוהות בקרקעות המוצעות על ידי המדינה המתווספות למחיר הקרקע הגבוה ממילא, דוחפים את משקי הבית הערביים, בני המעמד הבינוני-נמוך ונמוך, לחפש הזדמנויות פיתוח ובנייה בקרקע פרטית, או שהם הופכים למחוסרי קרקע וחסרי פתרון מגורים זמין.

## **ב. גורמים פוליטיים-מנהליים**

1. קיימת תחושה בקרב התושבים כי השלטונות מעוניינים להפקיע ולנשל את בעלי הקרקע מקרקעותיהם. תחושה זו מבוססת על ניסיון העבר, והעדר שינוי מהותי במדיניות וביחס הכללי במדינה כלפי האוכלוסייה הערבית.
2. עד עתה לא השכילו השלטונות להכיר בצרכים הייחודיים של המגזר הערבי לעומת המגזר היהודי.
3. לרשויות המקומיות יש קושי לבצע הפקעות של קרקעות ולממש הפרשות לצורכי ציבור. קושי זה נובע ממחסור בכלים תקציביים, ניהוליים ומשפטיים שאינם עומדים לרשותם, וכן מהנורמות המקובלות בחברה הערבית.

4. ההפרדה בין מוסדות התכנון – הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה – לבין הרשויות המוניציפליות, יוצרת מצב של כפילות, ניגודי אינטרסים ומאבקים בין שתי רשויות. רוב היישובים הערביים שייכים לוועדות מקומיות מרחביות שמופקדות על התכנון ומתן היתרים לפיתוח. הרשויות המקומיות הערביות אמנם חברות בוועדות אלה אך הן נטולות סמכות לאשר תכניות, להעניק היתרי בנייה ולהפריש קרקעות לצורכי ציבור.
5. יכולת מוגבלת מאוד של הרשויות המקומיות להוציא לפועל מדיניות של איחוד וחלוקה והפקעות לצורכי ציבור או הפקעות ללא תמורה, בגלל ביזור הסמכויות והחוקים המגבילים אותן.
6. הפקעות/הפרשות נקודתיות של עד 40% מהקרקע הפרטית, גורמות לפגיעה ולהתמרמרות של הציבור הנפגע, שזוכה לתמיכה והזדהות של יתר האוכלוסייה והרשות המקומית.
7. מחסור כמעט מוחלט של מערך המסביר ומסדיר את צורכי הציבור הקרקעיים.
8. חוסר שיתוף פעולה של הציבור ביישובים בנושא התכנון המסדיר הנאכף במסגרת החוק, ואי התייעצות אתו כבר מהשלב הראשון של התכנון. יש לערב את הציבור במודל התכנוני הנוצר ולא לכפותו עליו.
9. נטל כספי כבד מוטל על הרשויות המקומיות הנאלצות לרכוש שטחים לצורכי ציבור. מנגד, ועדות מקומיות מצמצמות את מספר המקרים בהם יש לשלם פיצויים. מדיניות זו מקבלת ביטוי כבר משלב התכנון ובמהלך האישור והביצוע.
10. בידי ממ"י (מנהל מקרקעי ישראל) מוחזקות אדמות מדינה שיכולות היו לעזור לתושבים. אך אי הכללתן בתחומי השיפוט של היישובים, החזקתן ללא תכנון וללא מדיניות המאשרת את החכרתן לתושבים, חוסר מוכנות להחליפן בתמורה לקרקע שהופקעה לצורכי ציבור בתוך היישוב, מטילים צל על ממ"י כגורם פעיל בהקלת הנטל על התושבים והיישובים, וכספקית של

היצע קרקע מגוון לפיתוחם.

11. אי מוכנות של רשויות שונות ומשרדי ממשלה שונים לשיתוף, לאיגום ולקיצור התהליכים גוררת ניצול לא יעיל של הקרקע או העדר ניצול משותף של שטחים פוטנציאליים.

### **ג. גורמים פיסיים**

1. פריסת הקרקעות שבבעלות המדינה אינה תואמת בדרך כלל את התפרוסת הנדרשת לייעוד שטחי ציבור בשכונות קיימות ומאוכלסות.
2. קרקעות בבעלות פרטית מחוץ לתחומי השיפוט או התכנון של היישוב לא ניתנות לניצול או למימוש.
3. צורתן או גודלן של החלקות הקיימות אינן תמיד מתאימים למגרשי בנייה. גם החלוקה בין יורשים נעשית ללא כל שיקול של תכנון המאפשר ניצול לבנייה מודרנית לאחר הפרשות קרקע לצורכי ציבור ראויים.
4. המבנה הפיסי של היישובים הערביים הררי ברובו ומקשה על פיתוח רצף של מגורים. המבנה מייקר את עלויות הפיתוח ואת היקפי הקרקעות המיועדות לצורכי ציבור.

### **ד. גורמים בירוקרטיים/משפטיים**

1. רישום לא מוסדר של המקרקעין. פעמים רבות הבעלים המחזיקים לא רושמים את הקרקעות על שמם. לעתים בשל חוסר מודעות, לעתים אי רצון לשלם מסים ולעתים בגלל קשיים או מגבלות בתהליך הרישום עצמו.
2. עיכוב בתהליך הרישום ובהסדר השטח הבנוי של היישוב, או בשטחים המוגדרים בסכסוך. הטענה הנפוצה לעיכוב היא של מחסור בתקציבים, או בעייתיות עם הבעלים, שמשאירים שטחים ללא הסדר ביישוב הערבי.

3. אדמות רבות נמצאות בבעלות משותפת של מדינה ובעלים פרטיים ואינן מוסדרות או נמצאות בסכסוך.
4. קיימות קרקעות המופקדות בידי המדינה בניהול ממ"י, הממוקמות מסביב ובתוך היישובים כאדמות נפקדים נוכחים פנימיים ו/או פליטים, שתושבים ערבים אינם רוצים לנצלם. אלה שייכים לנורמות, ערכים והסדרים פנימיים בתוך החברה.
5. מדיניות ממ"י הנה החכרת קרקע, ולא העברת בעלות. בעיני האוכלוסייה אדמות מוחכרות נחשבות פחותות ערך לעומת אדמות פרטיות, ואף כשניתן להמיר מעמד של חוכר במעמד של בעלים לאחר רפורמת הקרקעות של רמ"י, נערמים קשיים ומחדלים בירוקרטים שחוסמים את רישום הקרקע, ומימוש הרפורמה.
6. העדר זמינות מנגנון של פיצוי קרקע שוות ערך במקום קרקע מופקעת ו/או מיועדת לצורכי ציבור. עד היום, הפיצוי הוא כספי ובערך נמוך הפוגע קשות בבעלים פרטיים אשר התכנון מיעד את קרקעותיהם לדרכים ולצורכי ציבור.

#### ה. גורמים פיסקליים/כלכליים

- 1 תהליך הבנייה העצמית במגזר הערבי "הולם" את היכולת הכלכלית של האוכלוסייה הערבית. בשנים האחרונות חלה התעוררות לצורך לצופף את הבנייה במסגרת בנייה קבלנית, רוויה ספונטנית או יזומה ומתוכננת, כולל מספר יוזמות ממשלתיות, ונוסף על הציפוף הבין-דורי. עם זאת, על פי חימאיסי (2015), האוכלוסייה הפונה לפתרונות דיור בבנייה רוויה היא אוכלוסייה ללא בעלות על קרקע פרטית גם לא בעתיד הנראה לעין. יתר על כן, האוכלוסייה הערבית ודיירי הבנייה הרוויה מעידים על העדר אטרקטיביות ואי שביעות רצון מהדירות והתשתיות בשכונות האלה, ולפיכך הבנייה הרוויה, בצורתה הנוכחית, אינה מהווה פתרון למצוקת הדיור.

- 2 חסר מימון ביניים לבנייה עסקית ציבורית ברמה גבוהה ובמחיר סביר ובר תחרות.
- 3 חסר מימון ביניים לרכישת קרקעות או לפיתוח תשתיות.
- 4 רוב משקי הבית הערביים שייכים למעמד נמוך. אומנם מתפתח מעמד בינוני ערבי, אך הוא עדיין קטן יחסית ואינו מבוסס דיו ובעל מסורת שמאפשרים לו פיתוח שכונות חדשות של מעמדות ביניים.

### **הגורמים השונים שתוארו לעיל, מעלים מספר סוגיות מרכזיות הדורשות פתרון:**

1. מתן מענה למחוסרי קרקע לבנייה למגורים במחירים סבירים והגדלת היצע הקרקעות הזמינות לפיתוח ביישובים.
2. אספקה של קרקע לשטחי ציבור על פי הצרכים המוכחים של האוכלוסייה ופריסה נכונה התואמת את פריסת הצרכנים ביישוב.
3. הגברת ניצול הזכויות בתחום המתוכנן של היישוב, בהתחשב בתשתיות קיימות.
4. צמצום "פער הקיבולת" בין קיבולת נומינלית לריאלית כדי לממש זכויות בנייה מוקנות.
5. הבטחת פיתוח תשתיות סבירות ביישובים בהתאם לתכנון יזום מקדים.
6. רה-תיחום ותיקון עיוותים בתחומי השיפוט של יישובים בהתחשב גם בשיקולים תכנוניים.
7. יישוב ההתנגשות בין הבעלות על הקרקע ומודל חלוקתה הקיים לבין תכנון מודרני המאפשר הפרשות לצורכי ציבור, ועשיית צדק בחלוקת נטל ההפרשות בין הבעלים.



#### 4.3.4 הגדלת הפוטנציאל הקרקעי - פתרונות וכלים מוצעים

להלן סיכום תמציתי של כל כלי או אמצעי העשויים לשמש להתמודדות עם הבעייתיות והמורכבות של הבעלות על הקרקע. הפעלתם תתאפשר באחריותן של כמה מערכות מנהליות ושלטוניות קיימות, כדי להשיג צדק תכנוני. ואלו הם גופי הביצוע להפעלה משולבת של הכלים והמצעים, שסביבם יש לארגן את הפעלת האמצעים המוצעים:

1. מערכות או מוסדות התכנון והבנייה - ועדות מקומיות, ועדות מחוזיות, הוועדה הארצית.
2. מערכות השלטון המקומי - רשויות מקומיות ומוסדות מלווים.
3. מערכות הביצוע הממשלתיות - רמ"י, משרד הבינוי והשיכון, משרד האוצר, משרד הפנים, ומשרדי ממשלה אחרים, כגון משרד ראש הממשלה.
4. המערכת המחוקקת - חוקים, תקנות, נוהלים והסדרים.
5. מערכת הפיקוח והמשפט - פיקוח, אכיפה, תביעה ובתי משפט, הסדרה.

הדברים הבאים מסבירים את הפעולות השונות שאפשר לנקוט כדי להגביר את פוטנציאל המקרקעין ביישובים הערביים.

##### 1. הסדרת הזכויות ורישום המקרקעין

תנאי ראשוני לניצול יעיל של המקרקעין הוא קביעה ברורה של בעלי הזכויות בהם. פעמים רבות הרישומים בנסחי הרישום אינם תואמים את הבעלות המחזיקה בפועל. לדוגמה, יתכן מצב בו בנסח הרישום מופיעים בעלים שכבר נפטרו, אך היורשים או יורשי היורשים טרם רשמו את הקרקע על שמם. יש להסדיר את הרישום שכן כל פעולה משפטית הכרוכה בהסכמת הבעלים הנה בעייתית וגורמת לעיכוב

בזמינות הקרקע. מימוש מנגנון איחוד וחלוקה הוא הזדמנות לבצע משימה על בסיס תכנון המקנה זכויות תכנון ומאפשר הפרשות לצורכי ציבור.

בחלקות רבות הנמצאות בבעלות משותפת (מושאע), נהוגה מזה שנים חלוקה בעין, שאינה רשומה בספרי המקרקעין. פעמים רבות התכנון שנעשה מתעלם מחלוקה בעין ועלול לפגוע בחלק מבעלי הקרקע. על מנת שהתכנון יהיה הוגן ככל האפשר יש לקדם את הסדר המקרקעין על ידי שימוש בפקודת הסדר המקרקעין, ולהגביר את מודעות הציבור לתהליך הרישום, הן על ידי פישוט התהליך וקיצורו הן על ידי הורדת העלויות הכרוכות בו.

## **2. הכנת תשריטי חלוקה**

דרושה הכנת תשריטי חלוקה בחלקות הנמצאות בבעלות משותפת והסדרתם, כדי ליצור מגרשים המתאימים לבנייה ולקבוע דרכי גישה. לפי סעיף 137 לחוק התכנון והבניה-1965:

בעל קרקע שחלה עליה תכנית שאושרה ואינה כוללת חלוקת קרקע, רשאי להגיש לאישור הועדה המקומית תשריט לחלוקת אותה קרקע; לא יינתן היתר לבניה על הקרקע כאמור אלא בהתאם לתשריט חלוקת קרקע שאושר או, באין תשריט כאמור בהסכמת הועדה המחוזית.

רישום תשריטי החלוקה דרוש כדי לשלול פעולות לפי תשריטים שונים וסותרים. כמו כן, צריך לפשט את תהליך ההכנה ואישור תשריטי חלוקה, לקצרו ולהוריד את עלותו לאזרחים. תשריט זה ניתן לביצוע בהסכמה וגם בהיעדר הסכמה, כפי שיובהר בהמשך.

## **3. איחוד וחלוקה מחדש (רה-פרצלציה)**

ההסדר לביצוע תכניות מאושרות על ידי חלוקה חדשה מוגדר בחוק התכנון והבניה פרק ג', סימן ז' סעיפים 120-128, שעוסקים ברה-פרצלציה בהסכמת הבעלים וללא הסכמתם. החוק קבע כללים לשימוש בכלי זה כדלקמן:

- כל מגרש שיוקצה יהיה סמוך ככל האפשר למקום המגרש המקורי ;
  - השווי היחסי של כל מגרש שיוקצה יהיה קרוב ככל האפשר לשווי היחסי של המגרש המקורי ביחס לכל המגרשים ;
  - באין אפשרות לשמור על היחסיות כאמור, יקבעו תשלומי איזון בין בעלי המקרקעין באמצעות הוועדות המקומיות ;
- באמצעות כלי זה ניתן להפריש שטחים לצורכי ציבור באופן שהנטל יתחלק באופן שוויוני בין בעלי כל החלקות במתחם.

עד כה נעשה שימוש מועט בכלי הזה ביישובים הערביים. בשלב הראשוני רצוי לעשות איחוד וחלוקה במתחמים שאינם גדולים, אינם מסובכים מבחינת הרכב הבעלויות ואינם בנויים, תוך נקיטת פעולות הסברה לבעלי הזכויות במקרקעין שבמתחם. מוצע להתחיל במימוש מכשיר זה של איחוד וחלוקה בשטחים פנויים שנכללים בתכניות המתאר החדשות כחלק מהרחבת תכנית מתאר או רה-תכנון תכנית המתאר. כדי להבטיח את הפעלת המנגנון יש צורך לבנות אמון בין הבעלים למוסדות ולמנגנונים המפעילים אותו. כמו כן צריך להבטיח את פישוט הליכי הרישום החדשים והשלמתם תוך תקופה קצרה, כדי להימנע מהוצאות כספיות מיותרות וגדולות לבעלים. יש להעמיד סכום כספי לרשות הרשויות המקומיות ו/או הוועדות המקומיות לביצוע הרה-פרצלציה. עם זאת יש לדאוג להפעלת מנגנון זה בשטחים מתוכננים פנויים. מוצע גם שהמתחם בו יבוצע מנגנון האיחוד והחלוקה מחדש יתפרס על פני שטח סביר של כמאה דונם בקרוב, כדי להקל על התהליך. (כמובן שיש לקחת בחשבון משתנים כמו מספר בעלים, היקף הקרקע הציבורית במתחם, צורות החלקות וגודלן בעת קביעת גודל המתחם).

מנגנון זה הוא מורכב ובעייתי לעשיית הצדק התכנוני. לשם כך, יוקדש לו פרק שלם בהמשך.

#### 4. הפקעה בתשלום/פיצוי עבור הפקעה

בחוק התכנון והבניה בפרק ח' סעיפים 188-196, הוגדרו המטרות שלשמן מותר להפקיע בתמורה ושלא בתמורה. החוק הגדיר שיעור הפקעה של עד 40% ללא תמורה לצורכי גנים, שטחי נופש וספורט, בנייני חינוך, תרבות, דת, בריאות ועוד.

על פי החוק ניתן להפקיע קרקע רק אם היא מצויה בתחום בו חלה תוכנית מתאר או תוכנית מפורטת שייעדה את הקרקע לצורכי ציבור, לאחת המטרות המפורטות בסעיף 188 לחוק. שיעור הפקעה של עד 40% ללא פיצוי לפי סעיף 190 לחוק, הוא שיעור הפקעה גבוה שאינו מיושם במגזר הערבי, על אף שהוא נועד לרווחתו בתוך היישובים. ההמלצה היא ששיעור ההפקעה ללא פיצוי יהיה לכל היותר 25%. מעבר לכך יינתן פיצוי לפי סעיף 190 א. ב לחוק תכנון ובניה, או התמרה אחרת שתבטיח עשיית צדק. כמו כן הפקעה זו או ההפרשה מהקרקע נדרשת לקבוע סף מינימלי של גודל חלקה או מגרש כדי לא לפגוע בבעלי קרקעות קטנים (הכוונה היא לבעלי מגרשי בנייה קטנים של חצי דונם). בעלי מגרשים קטנים ישלמו כסף להתמרה, בכדי לקיים בינם לבין בעלי חלקות קרקע גדולות צדק יחסי. המלצה זו מתחשבת בבעלות הפרטית על הקרקע, גודל היישובים ונסיבות ניצול הקרקעות המיועדות לצורכי ציבור. על פי חוק מס שבח מקרקעין, התשכ"ג-1963, סעיף 5, "מכירת זכות במקרקעין, וכן הפקעת זכות במקרקעין שיש עמה תמורה – יראו בהן לעניין חוק זה כמכירת זכות במקרקעין". כיום, על פי החוק ניתנת התמורה עבור הפקעה החייבת במס שבת. יש מקום לבחון ואולי להמליץ על הפחתה במס השבח במקרה של פיצויים עבור הפקעה, או על ביטולו בכלל.

#### 5. חילופי מקרקעין

אחת האפשרויות להשגת קרקע לצורכי ציבור היא החלפת מקרקעין בין בעלים פרטיים וציבוריים. מקרקעין בבעלות פרטית הנמצאים

בתחום הבנוי של היישוב עשויים להתאים לצורכי ציבור. לעומת זאת, קרקע הנמצאת בבעלות המדינה שניתן להקצותה לשימושים ציבוריים, לא תמיד נמצאת בסמיכות לשטח הבנוי של היישוב. מבחינת התושבים ותפקוד היישוב, הקמת מתקנים ציבוריים בקרקע זו לוקה בחסר. הפתרון למצב זה עשוי להיות חילופי מקרקעין בין המדינה ובין הבעלים הפרטיים. לעניין מס שבח, חילופי מקרקעין לא יחשבו כעסקה החייבת במס אם לא שולמה תמורה כספית בהחלפה זו, כאמור בסעיף 65 לחוק מס שבח: "החלפת מקרקעין בשל צו רשות מוסמכת שניתן על פי דין, כשלא שולם גם סכום הפרש או בשווה כסף – תהיה פטורה במס". גם במקרה זה, יש מקום לבחון ולהמליץ על הפחתה במס השבח או ביטולו, אם במסגרת ההחלפה התקבלה גם תמורה כספית.

החלפת קרקע יכולה לכלול החלפת שטחים מתוכננים שאינם מנוצלים בקרקעות מחוץ לשטח המתוכנן. כך, בעל הקרקע המתוכננת יעביר את הקרקע בבעלותו לרשות המקומית או אף לזים לבניית מגורים, ובתמורה יקבל קרקע חלופית מחוץ לשטח המתוכנן, תוך התחשבות בערך הקרקע שישתקף בשטח הקרקע החלופית. בעת החלטה על החלפת הקרקע ייחתמו שני חוזים בין המחליפים בקרקע - "המוכר והרוכש". עסקה זו של החלפה לא תחויב במסים כמו עסקה רגילה במקרקעין. מוצע להפעיל מנגנון של החלפת קרקע "קרקע תמורת קרקע" גם בתחום הדרכים ומבני הציבור. עיקרון החלפת קרקע מקובל יותר על הציבור הערבי מאשר הפיצוי הכספי על הקרקע המופקעת לצורכי הציבור. צוות המחקר תומך בעיקרון זה וקורא למוסדות המדינה (רמ"י, משרד האוצר ומשרד הפנים) ליישמו.

## **6. רכישת קרקע לצורכי ציבור**

חלופה אחרת להשגת מקרקעין לצורכי ציבור היא רכישתם בתשלום מבעליהם הפרטיים על ידי הרשות המקומית. חלופה זו היא יקרה לרשות ומבחינת בעל הזכויות במקרקעין היא עשויה להיות פחות משתלמת מחילופי מקרקעין בשל החלת חובת תשלום מס השבח במקרה זה.

לעניין זה רצויה חקיקה המקנה קדימות לציבור ברכישת כל קרקע לצורכי ציבור. מימוש חלופה זו יחייב את משרדי האוצר והפנים להעמיד משאבים כספיים לרשות הרשויות המקומיות לצורך רכישת קרקעות, לבד ממימון ביניים לביצוע הפיתוח.

## **7. קביעת תנאים בתקנון התב"ע לאבטחת שטחי ומבני ציבור**

בתקנון של מתחמים חדשים, בשלב של הכנת תב"ע, ניתן לקבוע תנאים להוצאת היתר שיבטיחו את הקמתם של המתקנים הציבוריים בתחום התב"ע, ותנאים לביצוע בניית מגורים ועסקים.

קביעת תנאים עשויה מצד אחד להוות זרז לרשות המקומית למצוא כלים ומקורות מימון לאבטחת מתקני ציבור במתחם החדש, אולם מנגד היא עלולה להיות גורם מעכב של הבנייה למגורים. כדי להימנע מעיכוב הביצוע והפיתוח יש להעמיד מימון ביניים לרשויות המקומיות לסלילת הדרכים, לגידור השטחים המיועדים למבני ציבור ולסיכול חדירה פרטית אליהם, לצד הסדרת זכויות הבעלים על ידי החלפת קרקע או תשלום פיצויים.

## **8. מתן תמריצים למימוש זכויות קיימות**

אחת מהאפשרויות להגדיל את מצאי המגרשים לבנייה בתחום היישוב הקיים היא מתן תמריצים לבעלי הזכויות בדמות הקלות והנחות במסים ואגרות. כך לדוגמה, על בנייה בקומה נוספת יחול היטל השבחה נמוך יותר מהקבוע בחוק או כלל לא יחול. אפשרות

נוספת היא לקבוע דרוג במתן ההנחות כך שככל שמגדילים את זכויות הבנייה או ככל שעולים בגובה יופחתו שיעורי היטל ההשבחה למינימום. חלופה אחת אפשרית לעידוד הבנייה במתחמים קיימים היא מתן הנחות בארנונה או קביעת פטור מארנונה לתקופה מסוימת.

שימוש יעיל בכלי זה מחייב בדיקה מוקדמת לגבי אפשרויות העיבוי והציפוף של היישוב הקיים, יכולת נשיאה של התשתיות הקיימות ומתן מענה לצורכי ציבור לאוכלוסייה שתתווסף.

לצד התמריצים הניתנים על ידי מוסד תכנוני או רשות מקומית, המדינה תעמיד קרן למימון ביניים שתכסה את הוצאות התפעול של כלי זה. חלופה אחרת היא שמשדד הפנים יגדיל את מענק האיזון לרשות המקומית אשר תספק תמריצים למימוש יעיל בקרקעות, בכלל זה "גיוס" קרקעות לצורכי ציבור. משדד הפנים כבר נוקט גישה דומה כאשר הוא מעניק "מלגה" לרשויות מקומיות לא גירעוניות.

#### **9. קביעת פרק זמן מוגבל למימוש הזכויות**

דרך אחרת העשויה ל"עודד" את מימוש זכויות הבנייה היא קביעת סנקציות במידה בה הבנייה לא תמומש תוך פרק זמן המתחשב במחזור הדורות במשפחה. כך למשל החלת חובת רכישת מגרשים פנויים על הרשות המקומית, אם תוך פרק זמן מסוים לא תתממש הבנייה בהם. החלת היתר להפקעת זכויות וכן רכישה עשויים לזרז את בעלי הזכויות במקרקעין לממש את זכויותיהם לבנות או לחלופין למכור את זכויותיהם במקרקעין לגורם שלישי, שיממש את הזכויות הקיימות על ידי עידוד עסקאות קומבינציה.

היה והרכישה תמומש, הרשות המקומית יכולה לתפקד כגורם קבלני ויזמי שיבנה במקרקעין ויציע אותם למכירה. בכל אחת מהדרכים, היצע הדירות ביישוב יגדל או יביא להגדלת השטחים בהם ניתן לפתח ולהפעיל מתקנים ציבוריים. יש לעגן כלי זה בחוק ראשי/חקיקת משנה או תקנות, כחלק משאר הכלים וההמלצות המוצעים במחקר. עוד יש לקבוע הנחות/פטורים במסי המקרקעין, היטל השבחה, מס

שבח כדי להעניק לבעלי הזכויות במקרקעין יתרון כלכלי ותמריץ לממש את זכויותיהם בקרקע שבבעלותם.

#### **10. שיווק קרקע מדינה - רמ"י בתנאי מימוש מקסימליים**

מנהל מקרקעי ישראל הנו גורם מרכזי המשווק קרקע לבנייה עצמית גם ביישובים הערביים. כדי שניצול הזכויות במקרקעין שבבעלות המדינה יהיה גבוה ככל האפשר, רצוי שגודל המגרשים המשווקים ליחידת דיור יהיה מינימלי, בסביבות 400 מ"ר לבנה ביתך, ושיווקם יותנה במימוש מקסימלי של הזכויות במקרקעין. עוד יש לפתח טיפוסים בניין ובינוי חדשים המאפשרים צפיפות התחלתית גבוהה יותר.

רשות מקרקעי ישראל תתכנן ותשווק מגרשים לקבלנים במחיר מוזל כדי שיבנו מבני דירות, כאשר הוזלת מחיר הקרקע תקבל ביטוי ממש במחיר הדירה או הבית במתכונת "בנה דירתך". מחיר הקרקע הוא מנגנון קריטי ליצירת תנאים לפיתוח היישובים הערביים ובכלל זה ניצול יעיל של הקרקע. רמ"י מפעילה מדיניות של טבלאות מחירים נמוכים, הלוואות מיקום באזור פיתוח א' וכדומה. אפשר להנהיג מדיניות זו גם ביישובים הערביים במטרה להוזיל את מחירי הקרקע המתוכננת בהם.

#### **11. יצירת קרן לרכישת קרקע לצורכי ציבור באמצעות גביית מסים/היטלים בעת מימוש**

אפשרות נוספת להשגת קרקע לצורכי ציבור או להקמת מבני ציבור היא יצירת קרן באמצעות גביית היטל "כופר שטחי ציבור" בשלב מימוש. קביעת היטלים מעבר לאלו הקיימים דורשת עיגון משפטי ועשויה להוות מעמסה כספית נוספת על בעל הזכויות בקרקע שחייב בתשלום אגרות בנייה, היטלי פיתוח ולעתים גם היטל השבחה.

חלופה אחרת הנראית ישימה יותר, ותואמת את רוח החוק, היא יעוד הכספים שנגבים בגין היטלי פיתוח והיטל השבחה ל"קופה סגורה", שתהווה מקור מימון להשגת קרקע לצורכי ציבור, לפיתוח שטחים



ציבוריים או להקמת מבני ציבור ביישובים הערביים, בצורה התואמת את החקיקה בדבר היטל השבחה.

## **12. הכללת שטחים חדשים בתחום תכנון ושיפוט היישובים הערביים**

מטרתו של כלי זה היא להגדיל את היצע הקרקעות הזמינות לפיתוח ביישובים הערביים ולשחרר את התושבים ובעלי הקרקעות מתחושת "המצור". כך גם ישתנה האקלים של תחרות והתנצחות עם היישובים היהודיים, שמעכב את אפשרות מימושן של קרקעות או פיתוח עסקי נדל"ן ביישובים הערביים.

הגדלת היצע קרקעות מתוכננות פנויות תעודד את עסקי הנדל"ן, כי תפחית את הצורך של בעלי זכויות לשמור אותן ליורשיהם. היא תגדיל את היצע הקרקעות בבעלות ציבורית מהן ניתן ליעד חלק למבני ציבור, ותחזק את גישת התכנון המפתח. פיתוח שטחים אלה יעשה בשלבים, בהתאם לביקושים מוכחים ועל פי תנאים מקדימים הכוללים העמדת היצע קרקעות לצורכי ציבור ו/או קביעת לוח זמנים לפיתוח. הכללת שטחים חדשים תאפשר למתכננים ולמפתחים לעבוד ביחידות שטח גדולות המאפשרות גמישות בפיתוח. כלי זה הוא חלק מתפישה המשלבת בין תכנון לטווח ארוך לבין זאת המיועדת לביצוע בטווח הקצר. נראה לנו כי הגישה החדשה שהחלה בהכנת תכניות ביישובים ערביים היא גישה נכונה בהנחה שתאומץ על ידי מוסדות התכנון, ויש להשלים אותה על ידי הכנת תכניות מתאר או תכניות מפורטות כולל אלה המבוססות על צדק תכנוני ועל השימוש במנגנון איחוד וחלוקה.

בחלק מהיישובים שהיו בעבר בתוך מועצה אזורית נקבע תחום שיפוט שכלל רק תכניות מתאר מאושרות. יישובים אלה קבלו מעמד מוניציפלי עצמאי אך לא נערך להם שינוי בתחום השיפוט. דרוש קיצור הליכים לשינוי תחום שיפוט שאינו מחייב הקמת ועדת חקירה. אם תכנית אב של יישוב אומצה על ידי הוועדה המחוזית

לתכנון ובנייה, אזי תחום השיפוט יהיה, לכל הפחות, תואם את תחום תכנית האב. הסכם בין רשויות יאומץ על ידי שר הפנים בהליך מזורז, כדי לא לעכב אישור תכנית מתאר ו/או תכניות מפורטות נקודתיות.

#### 4.3.5 חוסר הכרה בייחודיות מוביל לאי צדק תכנוני

המודעות לאישור תכניות של מתכנני תכניות מתאר ועובדי ציבור במשרדי הממשלה, מלווה בהכרה בבעייתיות ובמורכבות השונה בתכנון ופיתוח היישובים הערביים. אלא שההכרה זו אינה מנוסחת באופן רשמי במסמכי תכנון ארציים וחוזיים המנחים תכנון מקומי, או אף בסעיפים נפרדים בחוק תכנון ובניה, מלבד בהגדרה של יישוב מיעוטים, שבו מתגוררים יותר מ-80% של אוכלוסייה לא יהודית. אומנם ברמת המדיניות ובהחלטות ממשלה קיימות החלטות ייעודיות בעניין האוכלוסייה הערבית, כגון עבודת צוות 120 יום שהגיש את המלצותיו בשנת 2015. המלצות אלו אומצו בהחלטת ממשלה מס' 208 (דר/18) ובעקבותיה גם החלטת ממשלה 922, והן מהוות בסיס להקצבה ייעודית לפיתוח היישובים הערביים ולהקצאת תקציבים ייעודיים להכנת תכניות מתאר מקומיות לרבות בעזרת מנגנון איחוד וחלוקה.

חוסר הכרה זה משתקף למשל בתכנית מתאר ארצית תמ"א 35 וגם בעדכון 1 משנת 2016, אשר הכירה ביישובים יהודיים קהילתיים, אך אשר ליישובים הערביים נכללו במכלול שישה דגמי יישובים שנקבעו לפי גודל אוכלוסיית היישוב, מיקום גאוגרפי לפי מחוז, ולפי המרקם היישובי נקבעו הנחיות התכנון ותחום הפיתוח (פולגון הפיתוח). התכנית קבעה אמנם הפחתה במקדם הצפיפות ברוטו לפי מעמד סוציו-כלכלי, אך החלטה רוחבית זו שכללה את היישובים הערביים לא התחשבה ברבדים המורכבים והבעייתיים של תכנון בהם וכך הנציחה חוסר צדק מבני והליכי במימוש צדק תכנוני עבור האוכלוסייה הערבית ביישוביהם המופרדים גאוגרפית. למותר לציין כי רוב מוחלט של העוסקים במלאכת התכנון ברמה הארצית,

המחוזית והמקומית הם מתכננים יהודים (ח'מאיסי, 2010). לרוב הם מגלים פחות רגישות ומקצתם בורים אשר לבעייתיות ולמורכבות התכנונית ולרוח המקום של היישוביים הערביים. כך נוצרות ומאושרות תכניות שרחוקות מלהתאים ולהידרש לצורכי היישוב הערבי ולעתים אף סותרות אותם (יום-טוב, 1985). חלק מהמתכננים פועלים ממניעים אידאולוגיים כדי לכפות מודלים תכנוניים מערביים על היישובים הערביים, מנקודת ראות הדוגלת בהשוואת היישובים הערביים לאלו היהודיים ועל פי אמות מידה אחידות. מתכננים אלו סבורים כי קביעת אמות מידה תכנוניות דיפרנציאליות המותאמות למאפייני האוכלוסייה והיישוב הערבי עלולות דווקא להזיק למגזר במקום להועיל לו. אם מכינים לכל היישובים תכנון לפי אמות מידה שונות, ולא לפי אמות מידה של "הישראלי הממוצע", הן עלולות דווקא לפגוע ביישובים הערביים בעוד שכפיית המודרניזציה העירונית התכנונית היא לטעמם תהליך אשר מקדם את היישוב הערבי.

המתכננים והממסד התכנוני המתנגדים להכרה פורמלית ממוסדת בייחודיות התכנונית של היישובים הערביים, טוענים כי הם מנועים מלקבוע אמות מידה ייחודיות מחשש שיעוררו התנגדות מצד גורמים שונים ביישוב היהודי או הערבי. אלה יטענו נגד הפלייתם לרעה עקב התחשבות ייחודית ייעודית בצרכים המיוחדים של היישובים הערבי המקבל ביטוי בהפחתת הצפיפות, הגדלת השטח המיועד לפיתוח או כל החלטה או פעולה תכנונית שנועדה להביא להפליה מתקנת או לעשיית צדק מתקן בתכנון היישוב הערבי.

יהיה זה נאיבי לטעון כי הייחודיות של פיתוח היישוב הערבי הינה אבסולוטית, כמו שמודל התכנון הנרקם ליישוב אינו קבוע וכלל מרכיבים שמותאמים לתכונות, ולאופי הצרכים של היישוב. הייחודיות אפוא תלויה בקונטקסט של המקום, הזמן, הגודל והתכונות הסוציו-כלכליות והסוציו-תרבותיות של היישוב. בתכנון

היישוב הערבי קיים הרבה מן המשותף עם יישובים בכל מקום בעולם, ובכללם יישובים יהודיים הדומים להם מבחינת גודל, תכונות דמוגרפיות, פיסיות, כלכליות. עם זאת בולטת ההתמודדות עם הייחודיות בקונטקסט מסוים של יישוב העובר ממתכונת של כפריות מסורתית לעירוניות מודרנית. הוא ניצב בפי אתגר תכנוני כיצד לייצר מודל תכנוני מנחה פיתוח ביישוב, כולל בשכונות החדשות המתוכננות ובהתחשב במנגנון איחוד וחלוקה. בהקשר זה יוצגו הנחיות לתכנון היישוב הערבי הכולל את השכונות החדשות המתוכננות ומאפשרות באמצעות מוסדות התכנון השונים. הצעת מסגרת המודל התכנוני המנחה, קובעת עקרונות אשר מחייבים התאמה לכל שכונה או רובע מתוכנן, כדי לבטא את הזהות הסוציו-תרבותית של הקהילה, ולקדם פתרון תכנוני שיעשה צדק חלוקתי המאזן בין המרחב הפרטי לציבורי, ובין המרכיבים הערכיים, התפקודיים והאסתטיים.

למרבה הצער, התכנון הארצי, המחוזי והמקומי הלא מפורט שם דגש על יצירת תכנית מתאר מקומית ואישורה על ידי מוסדות התכנון בכדי שתהווה בסיס מנהלי להוצאת היתר בנייה, אך תגביל את תחום פיתוח היישוב בהתאם לתפישה של הקטנת השטח המיועד לפיתוח. תכניות המתאר המאפשרות מאפשרות הוצאת היתרי בנייה גם על קרקע בבעלות פרטית, ללא שימוש במנגנון איחוד וחלוקה. עם זאת הן אפשרו לוועדות המקומיות לאשר תכניות חלוקה של חלקות למגרשים מבלי לבחון את כלל השלכותיהן על פיתוח היישוב. התוצאה הייתה התרחבות של היישובים על בסיס תכנית מתאר, מאושרת אמנם, אך שאינה מתכננת כראוי את היישוב, ואינה מתחשבת במאפייניו הייחודיים. תכניות מתאר מאפשרות, על פי רוב כללו את השטח הבנוי וקבעו את גבול תכנית המתאר "הקו הכחול" התוחם בפילוגן- גבול מקיף- את הבתים הקיימים שחלקם נבנו ללא היתר. התכנית באה ליצר תשתית להלבנת בתים אלה, אך מדיניות התכנון הינה עיבוי וציפוף בשטחים שנכללו בתכניות המתאר. תכניות

אלה הסמיכו את הרשויות והוועדות המקומיות לפעול לתכנון היישוב בגבולות תכנית מתאר מאושרת, מבלי להעמיד להם את הכלים והשטחים הדרושים לפיתוח היישוב. כך נוצרו ואושרו תכניות מתאר שאינן מתייחסות לפיתוח המרחב הציבורי בצורה ראויה, אשר נדרשת למציאות ולעתיד היישובים המתעיירים (ח'מאיסי, 2016).

עם התפתחות השלב החדש בתכנון היישובים הערביים על פי תכניות מתאר כוללניות, שחלקן אושרו ואחרות שנמצאות בשלב אישור ותכנון מתקדמים, עולה האתגר של התכנון המפורט של השכונות החדשות שיקבעו את אופי, צורה ותפקוד היישוב הערבי הבינוני. התכניות הכוללניות קבעו את גבול המתאר הכללי של פיתוח היישוב, וחילקו אותו למתחמי תכנון מפורטים. הנחת המתכננים היא כי התכנון המפורט יהיה מבוסס על מימוש מנגנון איחוד וחלוקה שיאפשר תכנון הנוטה לעשיית צדק חלוקתי בהפרשות קרקע לצורכי ציבור מחד, ומאידך מאפשר גמישות בבחירת מיקום השטחים המיועדים לצורכי ציבור, בכלל זה התוויית מערג הדרכים המשרת את היישוב הקיים וההרחבות המוצעות, שיהיו חלק מהרקמה היישובית העתידית.

## 5.0 תכנון במתכונת הכפרית לעומת מתכונת עירונית למחצה

### 5.1 התגבשות התבנית של הרקמה היישובית

היישוב הערבי מתפתח ומשתנה בגודלו, בצרכיו ובאופיו והתמורות הללו מחייבות גם שינוי של השיח והשפה מחד גיסא, ובניית תכנון כוללני ומפורט המאפשר עשיית צדק תכנוני מאידך גיסא. כנזכר, היישוב הערבי הכפרי התפתח באופן אורגני, ללא תכנון מקדים יזום. פיתוח שימושי הקרקע בכפר המגובב והמכונס נעשה בהתאם להקצבה לצרכים, לפי טכנולוגיית וחומרי הבנייה, עולם המנהגים, אמצעי הייצור ורמות הצריכה שהכתיבו את הבנייה הורנקולרית. חזות היישוב התעצבה על פי התנאים הפיסיים, כשהיא משתלבת ומשולבת בתוך הרקמה הפיסית של גרעין הכפר. התפתחות רקמה בנויה זו מוכרת כהתפתחות אדריכלית נטולת ארכיטקטים (עראף, 1985; חימאיסי, 1993, 2016). המרחב הציבורי ברקמה זו כלל את המעיין, הבאר היישובית והשטח מסביבו הנקרא "מראח- מרח", הכוונה למקום בו נאספים תושבי הכפר ומקום מנוחה לבעלי החיים (ראה איור 16). הוא כלל מערך דרכים היררכי, שעקב אחרי בניית הבתים, ומשרת את בתי הכפר, מסגד או כנסייה מוקפים ברחבה, גורן שמתחלק לפי חמולות ובית קברות.

## איור 16

מעיין המים ומקום השקיית בעלי החיים, חתנים ליד המעיין, מרחב  
בוסתני רימונים, מבני הדת, ותפזורת הבנייה על המדרון שעיצב את  
חזות היישוב כפר כנא



מקור : צלם לא מוכר

בתי המגורים התרחבו על ידי תוספת בנייה בהתאם להתפתחות מחזור הדורות. הביקוש לבנייה היה מועט בשל שיעור הריבוי הטבעי הנמוך ביחס לשיעור תמותה גבוה, והייתה הגירה של אוכלוסייה לערים כמו חיפה, יפו, שכס וירושלים. הבריטים החלו בהכנת תכניות מתאר לערים, וקבעו הנחיות כלליות להוצאת היתרי בנייה על פי תכניות מחוזיות שהוכנו אחרי אישור פקודת בניין ערים 1936. על פי הנחיות אלה היה צורך להכין תכניות מתאר לכפרים ולהסדיר את הבנייה בהם, משימה שלא בוצעה ברוב הכפרים הערביים בארץ. לאחר הקמת מדינת ישראל, ובמיוחד בסוף שנות ה-50, המדינה החדשה החלה ליזום הכנת תכניות מתאר ליישובים הערביים הכפריים. תכניות אלה נקראו תכניות "תיחום הבנייה". הן נועדו, כאמור, לתחום את התפשטות הבנייה בכפרים, ולקבוע הנחיות

מסדירות ומגבילות להוצאת היתרי בנייה, במקום ההנחיות שנקבעו על ידי שלטונות המנדט הבריטי. המניע המרכזי ליזום תכניות אלה היה טריטוריאלי ומנהלי. הכוונה הייתה לצמצם את השטח בו מתפתחת הבנייה בכפרים ולהגביל את התפשטותם. תכניות אלה קבעו זכויות בנייה בשיעורים גבוהים יחסית כדי לעודד את ציפוף הבנייה. זכויות בנייה מוקנות נקבעו על פי תכניות מקומיות, כצעדים ראשונים לקראת פיתוח היישוב הערבי על פי מתכונת עירונית של חלוקה למגרשים וקביעת שיעורי צפיפות הנעים בין 4-6 יח"ד לדונם נומינלי. תכניות אלה היוו את הבסיס להענקת היתרי בנייה בהתאם לייעוד שנקבע מלמעלה, ללא שיתוף ומעורבות התושבים (יום-טוב, 1985).

הסדרת הבנייה קיבלה ביטוי בגידול אוכלוסייה, התפשטות השטח הבנוי, וכינון רשויות מוניציפליות לניהול היישובים במקום ההנהגה המסורתית. תכנון היישוב היה מבוסס על תכנון רציונלי, לפיו התושבים הרציונליים מממשים יעדים עירוניים ומודרניים המוכתבים על ידי קובעי מדיניות, לרווחת כל התושבים, גם הערבים הכפריים. התפיסה הרציונלית הנחתה את מוסדות התכנון הממשלתיים ללא התחשבות במרכיבים הסוציו-תרבותיים והמציאות הגאופוליטית אליה נקלעו התושבים הערבים אחרי שהפכו להיות מיעוט במולדת. בהיעדר אוריינטציה תרבותית וקהילתית מקומית בתכניות תחומי הבנייה, נוצרים ניגודים וסתירות בין התכניות המוכנות והמאושרות מלמעלה לבין ההתפתחות האורגנית מלמטה שכפופה לקודים, מנהגים והתרבות המקומית, היכולות הכלכליות והיחסים בין הביקוש הגדל וההיצע המוגבל של הזדמנויות הפיתוח. התוצאה היא אי התאמה בין התכנון על פי הרציונל של מעבר היישוב הכפרי למתכונת עירונית, מבלי להציע מנגנוני מעבר מתחשבים ומקלים.

תכנון היישוב הערבי היטלטל, אם כן, בין שימור הכפריות לבין קידום העירוניות. היטלטלות זו גם קיבלה ביטוי במימוש הרציונל



של הכנת, יישום ואכיפת תכניות מסדירות ומגבילות בנייה קיימת, תוך שהיא קובעת הנחיות מעודדות ציפוף ועיבוי השטח הבנוי. בשטחים הלא בנויים, ובבתים שנבנו על פי שיטת הבנייה העצמית, בחירת מקום המגורים מבוססת על זמינות קרקע בבעלות יוזם הבנייה ואפשרות הנגישות אליה. תשומת לב שולית בלבד ניתנת למעמד הקרקע מבחינה תכנונית; כך מצטמצמת ההתערבות בפיתוח היישוב, והסמכויות והאחריות על הפיתוח מואצלות לרשויות המקומיות ונשמרים ההסדרים החברתיים הקיימים בקרב הקהילה. בתנאים אלה גוברת הגישה של מימוש התכנון הרציונלי הדיפרנציאלי, מבחינת יצירת איזון בין תכנון היישוב הכפרי לגודל האוכלוסייה הנוטה למתכונת עירונית למחצה, ונערכת תכנית של יישוב בן עשרת אלפים תושבים ויותר, תוך הקצאת מרחב ציבורי ראוי. מצד אחד, תכניות המתאר שהוכנו ליישובים הערביים עד סוף שנות התשעים של המאה שעברה שמו דגש על הקניית זכויות בנייה עירוניות למגורים (בשיעורים של 168% בנייה לדונם, המתנשאת לגובה של עד ארבע קומות, ובקיבולת נומינלית של בין 8-10 דירות לדונם). מנגד, הקניית זכויות למגורים, התעלמה מהצורך בהקצאת שטחים ראויים לצורכי ציבור, למבני ציבור, לשטחים פתוחים ולמערכת דרכים היררכית ראויה. הסתירות והניגודים בין המטרות והיעדים של התכניות, לבין זכויות בנייה מוקנות וזמינות מרחב ציבורי החלו כבר עם הכנתה ואישורה של תכנית מתאר של תחום הבנייה, והמשיכו להשתקף בתכניות מתאר כלל יישוביות. סתירות אלה ניכרו בין רצונות התושבים לשמר את מתכונת הכפריות שלהם, של אספקת מגורים על בסיס שיטת הבנייה העצמית על קרקע בבעלות פרטית, בצד צריכה מועטה של מרחבים ציבוריים, ואי נכונות להפריש לשם כך קרקעות בעיקר מבעלי קרקע פרטיים, למרות השבחת הקרקע שנגזרה מאישור התכניות; לבין תביעות גוברות לפיתוח מרחב ציבורי על פי מתכונת עירונית פיסית ואינסטרומנטלית, המחקה את העיר היהודית הסמוכה המתוכננת והמפותחת על פי תכנון עירוני יזום.

הכנת תכניות ליישוב כפרי שמעודדות פיתוח לפי מתכונת עירונית, ושאינן כוללות שטחים ציבוריים ראויים, ואף לא שכונות מגורים חדשות על בסיס בנייה יזומה, השפיעה על שימור חזות יישובית מגוונת. ניכרת בה שונות בצורות הבנייה, לצד מחסור מוכח של שטחים ציבוריים המעצבים את חזות היישוב. גם מיעוט השטחים הציבוריים הפתוחים, מערך הדרכים הצר המושתת על מתווה הדרכים החקלאיות המסורתיות, המתרוקות, פיזור השטחים למבני ציבור בשולי היישוב תרמו למגוון מבחינת גובה בנייה, צורת וחומרי בנייה, רמת הגימור של הבנייה וצפיפות דיפרנציאלית יורדת עם המרחק מגרעין היישוב כלפי השוליים. תמונת המצב במרבית היישובים, עירוניים ועירוניים למחצה, עדיין מורכבת מהחלטות מצרפיות של פרטים, המעצבים את חזות היישוב. המעורבות של הרשות המקומיות ורשויות ציבוריות אחרות, מתמקדת במרחב הציבורי המצומצם יחסית. התוצאה היא נוף, קו רקיע, וחזות יישובית ייחודית של היישוב העובר תהליך עיור סלקטיבי שמשלב בין שימור דפוסים קהילתיים וסוציו-תרבותיים כפריים, לבין פיתוח אינסטרומנטלי עירוני והיברידי. מה שמתחיל לעצב את המרחב ההיברידי, שעדיין מדגיש את המרחב הפרטי בעל אוריינטציה של מתכונת כפרית, הוא ריבוי האוכלוסייה והשטח הבנוי, לבד מעליית הצרכים לפיתוח מרחב ציבורי בעל אוריינטציה עירונית.

המעקב אחר פיתוח המרחב הציבורי, ויצירת החזות היישובית העירונית שנוצרה בעקבות הפיתוח הטבעי והאורגני הלא מתוכנן, למרות תכניות המתאר המאושרות, מראה שתכניות אלה לא הקצו שטחים לצורכי ציבור, ולא קבעו הנחיות מחייבות המעצבות את חזות היישוב ועונות לצורכי הפיתוח של האוכלוסייה הערבית. הפער בין תכני התכניות המאושרות מאז אישור תכניות תחומי הבנייה, ועד הכנה ואישור של תכניות אב וכוללניות חדשות שהוכנו ליישובים ערביים לקראת פיתוח מתכונת עירונית, יצר מחסור חמור בשטחים

ציבוריים פתוחים, המאפשרים ומקדמים פיתוח מרחב ציבורי ביישוב המתעייר. לאחר ברור ולימוד לקחי העבר של התפתחות היישוב וזיהוי צרכיו, האתגר התכנוני הוא להציע מסגרת של תכנון היישוב והשכונות החדשות ביישובים הערביים המבוססת על ערכים של צדק, לקראת פיתוח לעתיד.

## **5.2 מסגרת מודל מנחה לעשיית צדק תכנוני בתכנון שכונה**

אתגר המודל של תכנון שכונתי ביישוב הערבי, במסגרת השכונות החדשות במתחמי התכנון המיועדים לפיתוח בתכניות הכוללניות, ובהתבסס על היתכנות סבירה למימוש מנגנון איחוד וחלוקה של הקרקעות, מעלה את השאלה הבאה: האם מודל התכנון האורגני של בנייה עצמית על קרקע בבעלות פרטית, עם מערך דרכים מסתעפות ללא סדר והיררכיה ברורה הוא אשר ימשיך להוביל פיתוח של שכונות חדשות ביישוב הערבי, או שצריך לפעול על פי עקרונות, ערכים ומנגנוניים מנחים לתכנון שכונות אלה? מאלי ברור כי ערכים ומנגנונים אלה יהיו בסיס לארגון ייעודי הקרקע ויקדמו פתרונות של צדק תכנוני בשכונות אלה, לא רק מנקודת ראות של בעלי הקרקעות השואפים להשביח את קרקעותיהם, אלא כדי שיהיו בהם תועלות ציבוריות, בין שעבור דיירי העתיד בשכונות ובין שעבור מי שעשויים להשתמש במרחבים הציבוריים. שכונות אלה יענו לדרישות של מי שמייחלים או שואפים לראות יישוב מפותח וממוסד, נוח להתמצאות ולניהול, שטוב לחיות בו מבחינה קהילתית, נעים לעין מבחינה אסתטית, בטוח מבחינה סוציו-תרבותית ומותאם לתרבות המקומית. דהיינו, נקודת המוצא של עריכת צדק תכנוני בשכונות החדשות חורגת מעשיית צדק רק עם בעלי הקרקעות על בסיס ערך הקרקע וההתמרות האפשריות במסגרת איחוד וחלוקה. היא מכוונת לתכנון שכונות לטובת כלל הציבור, בתקנים ובאיכות העונים על מאווי וצפיותיו ומעניקים לו דימוי חיובי בעיני תושביו, ומשחררים אותם משיח ותחושה ומציאות של מצוקה ונחשלות.

מסד של ערכים והנחיות לתכנון שכונתי אשר יהווה בסיס רעיוני למודל של תכנון שכונתי מותאם לקונטקסט של היישוב הערבי הבינוני בשלב התעעירות מובא להלן. מסגרת מודל זה תהווה בסיס לתכנון פיסי וארגון ייעודי קרקע העשויים להנחות מתכננים, מודדים ושמאים בקביעת הנחיות להכנת מנגנוני התמרה ופיצוי בעת מימוש התכנון המפורט, שכולל מימוש מנגנון איחוד וחלוקה, וקובע את פריסתם של ייעודי הקרקע בשכונה המתוכננת וחיבורה ליישוב. המטרה בהצגת מסגרת מודל זה, היא מעבר מהגישה הטכנית המעוגנת בתפישה של מנגנון האיחוד והחלוקה, לתפישה המבוססת על רעיונות תכנון קהילתיים המתורגמים לתכניות פיסיות במרחב. דהיינו, היחלצות ממצב של התנגשות בין מימוש תכנון נכון וצודק לשכונה שמתפתח לפי עקרונות של צדק תכנוני ומאפשר ייעול בשימושי הקרקע, לעבר דגם של חלוקת הקרקע הפרטית לפי גושים וחלקות שצמחו בתקופה האגררית, ועוגן פורמלית במפת הסדר לפי משטר המקרקעין הנהוג. בהנחה שאין מגבלות של מפה קדסטרית מוסדרת המחייבת רה-פרצלציה, מה יהיה אופי השכונה הערבית החדשה ומה יהיו העקרונות המכוננים של שימושי הקרקע בה? זוהי אינה שאלה תיאורטית אלא מעשית לחלוטין, על רקע תכנון שכונות חדשות היום ביישובים הערביים והגשתם לאישור על ידי הותמ"ל.

המחקר יצמד לגיבוש תפישה כללית מנחה ולא ייכנס לפרטים. מספר גורמים משפיעים על תכנון ופיתוח השכונות, כגון גודל השכונה, מיקומה והתנאים הפיסיים בה, מאפייני הקהילה, אמצעי התחבורה, טכנולוגיות וחומרי הבנייה, ערכי היופי והאסתטיקה של החברה. עם זאת המרכיבים המכוננים של תכנון שכונה עשויים להצמיח שכונות חדשות. להלן כמה ערכי תכנון שניתן לאמץ באופן מצרפי כדי להבטיח עשיית צדק תכנוני וחברתי.

### 5.3 ערכים של תכנון, ייצור וארגון מרחבי של שכונה חדשה

כדי להקים שכונה שמושלתת על צדק תכנוני וחברתי קיים צורך לגבש מסד של ערכים מכוננים שיהיו מקובלים על החברה כולה ועל הקהילה המיועדת לאכלס את השכונה. חלק מערכים אלה אפשר לתרגם לאמות מידה פיסיות וסביבתיות מרחביות, המקבלות נראות פיסית, אחרים הם תוצאה של התכנון הפיסי.

- **זהות** – כל שכונה תבטא את זהותה המקומית ותקבע לה סממני זיהוי המבדלים ומתייגים אותה. הזהות יכולה להתגבש על ידי הקהילה המקומית ולבטא את נרטיב של השכונה שיש ליצרו עבורה. הקהילה בשכונה תפתח "אזרחות שכונתית" כביטוי של היחידות שלה במרחב היישוב.

- **תרבות** – לכל חברה יש זיקה תרבותית שמבטאת את עולם הערכים, הנורמות השאיפות, המנהגים, השפה והמורשת - מוחשית ולא מוחשית. בעת תכנון השכונה יש לזהות את סממני התרבות של הקהילה המקומית כדי להבטיח את ביטוייה בשכונה ולא להעתיק תרבותית מקומית אחרת. תרבות זו יכולה לקבל ביטוי במבני הציבור, צורות הבנייה, צבעי הבנייה, והסמלים בשכונה.

- **מגוון** – שאלת המגוון הינה מהותית בתכנון יישובי ושכונתי. קיימות אסכולות המדגישות את האחידות *Uniformity* לעומת המגוון והגיוון *Diversity* הן בצורת הבנייה הן בשימושי קרקע מעורבים. עדיף המגוון בשכונה כדי לענות להפרשיות ולהבדלים בין אנשים, ובכך לתרום לקידום הצדק התכנוני המעמיד מרחב אפשרויות עבור אוכלוסיות מגוונות מבחינת טעמים וצרכים, גם אם הם נעים במרחב של זהות ותרבות משותפות.

- **מוביליות** – הכוונה במוביליות הינה לממד הגאוגרפי; דהיינו, נגישות והנגשה פיסית של משקי בית לפי צורכיהם

והעדפותיהם מבחינת מגורים ומבחינה תחבורתית ורגלית בתוך השכונה ואליה; מדובר גם בממד הסוציו-תרבותי והתפקודי, כך שהאנשים יכולים לעבור ניעות חברתית בתוך השכונה ולהשאיר אותה צעירה, חיה ותוססת על יד הבטחת מגוון השימושים המעורבים.

- **גמישות** – קביעת מסגרת שתאפשר גמישות מהותית ופרוצדורלית כדי לקיים את מרחב האפשרויות אשר יענו לתמורות ולהתפתחויות הדינמיות בשכונה. כך יתאפשר קיום של צדק תהליכי לא רק לאוכלוסיית השכונה ולגדלים בה אלא גם למהגרים אליה. הגמישות תאפשר לתושבי השכונה לאמץ דפוסי התנהגות שונים עקב התפתחות טכנולוגית חומרית, או לשנות את סגנונות החיים של הפרט ומשק הבית.

- **פתיחות** – השכונה תהיה פתוחה לחידושים של צורות בנייה, תחבורה, תפקודים וגם קהילות. השכונה גם תהיה פתוחה לסביבתה על ידי יצירת מחברים בתפישה של פנים מול פנים, ולא של שכונות מגודרות (*Gated Community*). הפתיחות משרתת לא רק את דיירי השכונה אלא גם את הבאים בשעריה, ומושכת אותם אליה. השכונה תהיה משלימה ומחוברת לשכונות קיימות ביישוב ולא מובדלת מהם, למרות הזהות הייחודית והמיתוג שהיא משדרת.

- **רוח המקום והזמן** – לכל יישוב צומח יש הרוח המסכמת את מצרפי המאפיינים והתכונות של המקום והזמן. תכנון שכונה חדשה צריך לשמור על ביטוי של רוח הזמן והמקום ולתחזק אותו. המתכננים, ובמיוחד אדריכלים, יכולים לתת לרוח הזמן ביטוי בתכנון הפיסי, התפקודי והאסתטי של היישוב.

- **שוויון הזדמנויות** – משמעותו של ערך השוויון היא להעניק הזדמנות וחופש בחירה שוויוניים לכל דייר או בעל עניין

בשכונה. כל פרט יהיה חשוף למידע על השכונה אשר יעמוד לרשות הציבור באופן שקוף. שוויון הזדמנויות בין בעלי קרקע ימנע את הנבערות מכל אדם שיש לו עניין בשכונה. השוויון יקבל ביטוי בזכויות ובחובות של דיירי השכונה שיפתחו לעצמם אזרחות שכונתית שתעצים את תחושת השייכות שלהם אליה.

- **סובלנות** – הפרט והקהילה המאכלסים את השכונה, או מי שיש להם זכויות קניין בשכונה, יאמצו ערכים של סובלנות בעת גיבוש מנגנוני התמרה ופיצוי. סובלנות הינה ערך ותכונה אשר מעידה על הנכונות להכיל את האחר והשונה, ולבנות איתו גשרים חברתיים, קהילתיים ופיסיים.

- **פשרנות** – הפשרנות הינה ביטוי של סובלנות, ונכונות לקבל את עקרון ההתמרה והפיצוי כדי לקדם הוגנות בשכונה צודקת. פשרנות הן ביטוי לתכנון פיסי, קהילתי והתנהגותי של הפרט והקולקטיב ביחסיהם עם הממסד העירוני ועם השכונות הגובלות, ובכללם גם בעלי קרקעות אשר אינם פועלים לממש את זכויות הבנייה המוקנות בקרקעותיהם. הנכונות להתפשר מתבטאת במיקום שטחים ציבוריים ומערכת דרכים המשרתים את השכונה ומחברים אותה עם כלל היישוב.

- **צדק** – חלוקה של התועלות והפגיעות של הטובין והשירותים הציבוריים באופן הוגן ובשיתוף בעלי עניין. צדק הוא ביטוי תוצאתי לפיתוח שכונה שבה יש רמת אמון ותחושת שייכות של התושבים לשכונה ואיש אל רעהו. ערך הצדק כולל את הערכים והתכונות השונים שהוצגו לעיל ומבקש להכלילם בתכנון, בפיתוח, אכלוס, ניהול ואחזקת השכונה כחלק ממערך היישוב.

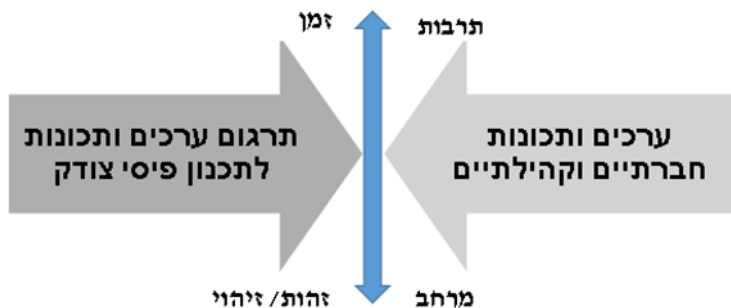
על בסיס הערכים והתכונות האלה, מוצע לגבש תכנון פיסי שכונתי המתרגם אותם לתכנון פיסי- תפקודי המשלים את מרקם היישוב,

ועם זאת מציג מסרים ומרחבים חדשים לפיתוחו המקבלים ביטוי בזמן ובמרחב, כפי שמוצג באיורים 17, ו-18 להלן.

### איור 17

תרגום הערכים והתכונות המובילים לפיתוח פיסי של שכונות על בסיס צדק תכנוני

תרגום פיתוח הדיאלקטיקה והסינרגיה בין ערכים, תכונות התנהגותיות חברתיות לתכנון פיסי

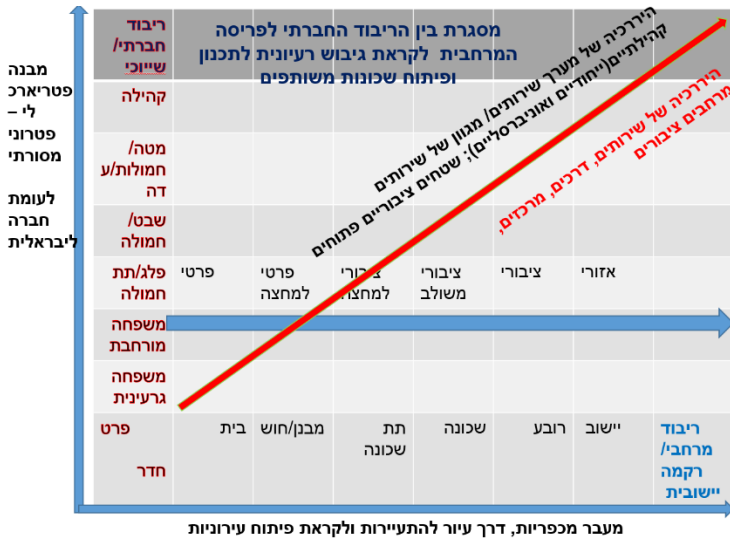


פיתוח תכנון גמיש המאפשר שינוי והשתנות בממד הזמן, המקום/ מרחב והרגשות/ נרטיבים



## איור 18

מערך המרכיבים של מסגרת המודל התכנוני המתרגם את הערכים והתכונות למערכת פיסית המתחשבת בריבוד החברתי הקהילתי, ההרכב ההיררכי של השכונה וספקטרום של סוגי המרחבים הנעים בין הציבורי לפרטי



תרגום הערכים לתכנון הפיסי של השכונה, השואף לקידום צדק תכנוני, מחייב מעבר מגישה תכנונית ליניארית לגישה מודולרית רבת מרכיבים. בגישה זו מוצעים כמה צירים משתלבים המבוססים על היררכיה ויוצרים ביניהם סינרגיה. הציר האנכי מבוסס על הריבוד החברתי/קהילתי המתחשב בתבניות החברתיות השייכות ביישוב הערבי שגם הן הופכות לקהילות. היחידה הבסיסית של הפרט, המשפחה הגרעינית, ועד לחמולה/לקהילה. בציר זה האוכלוסייה מתנדנדת בין המודל החברתי הפטריארכלי לליברלי, תוך שהיא מייצרת דפוסי התנהגות היברידיים. בציר האופקי, שמסמל ציר מרחבי גאוגרפי, מתקיימת היררכיה של מעבר מחדר לבית ועד לשכונה, כמקבילה לריבוד החברתי במרחב. בציר זה, פיתוח המרחב

ממתכונת כפרית אורגנית למתכונת עירונית מתוכננת מצמצם את ההתנגשות בין הסדר הבעלות הקיים על הקרקע לזה הדרוש לפיתוח השכונה על פי הערכים והתכונות שהוצגו. מימוש מנגנון של איחוד וחלוקה יעצים את הצדק החלוקתי, ויאפשר גמישות תכנונית. על הציר המרחבי הגאוגרפי, מוצע לפרוס את מערך השירותים הציבורי המקבל ביטוי בהיררכיה של שש רמות, הכוללות ספקטרום של רמות וצורות של שטחים הנעים משטח פרטי מוחלט ועד לשטח ציבורי ברמה האזורית. שני צירי אלכסונים חוצים את הציר החברתי, הציר הגאוגרפי המרחבי וזה הממקם שטחים לצורכי ציבור, וכוללים היררכיה של שירותים ותשתיות ציבוריות ומערך דרכים לשימוש גלי ותחבורתי מוטורי - ציבורי ופרטי.

השאלה הנשאלת היא מה הוא סוג השירות או ייעוד הקרקע המכונן והמעצב של הרקמה השכונתית שסביבו מארגנים קהילה ושימושי קרקע: מבנה דת, חינוך, שצ"פ, מרכז מסחרי, מערך דרכים? כל שכונה מצריכה מרכז המחבר את הקהילה בה. גודלו ואופיו של מרכז זה נגזרים ממדיה של השכונה וממידת החיבור שלה לשכונה השכנה או למרכז היישוב. כמה משתנים משפיעים על בחירת הפרויקט המכונן שסביבו מארגנים את מערך המגורים המגוון בשכונה, כגון התנאים הפיסיים, הנגישות בתוכה ואליה, פריסת השטחים הפתוחים המשלבים בין שטחים ציבוריים פתוחים (שצ"פ), לשטחים פרטיים פתוחים (שפ"פ).

תכנון שכונה צודק, מקיים ושוויוני, הוא זה אשר מקדיש תשומת לב מרבית לצרכים של אוכלוסיות מיוחדות על ידי הנגשתם בצורה ראויה לשירותים ולתשתיות ושילובם בחברה. צריך לדאוג לשוויוניות בין נשים לגברים בשכונה ולהקדיש תשומת לב לצרכים של הילדים והמעמדות השונים באוכלוסייה. כמו כן, שכונה בריאה היא זו שתמיד יכולה להתחדש, להפגיש בין דייריה והבאים בשעריה, ולאפשר מעבר מכפריות לעירוניות ללא משברים מיוחדים.

הצעה אופרטיבית של צוות המחקר היא להקים ועדת היגוי המלווה את התכנון שבה יהיה ייצוג לכל מגוון בני היישוב עוד קודם שמתכננים שכונה. הם יגבשו את עקרונות ואופי השכונה, יערכו דיון פתוח על מרכיביה, ויעשו צדק תהליכי בתכנון השכונה בהתבסס על מסד ערכים שהשכונה או היישוב נועדה לספק או לסמל. למרבה הצער, בברור שנערך באמצעות שיחות עם מתכננים, ראשי רשויות וגם נציגי יישובים, לבדוק האם קיים מסד ערכי כתוב וחזון ברור של תכנון שכונות חדשות ביישובים הערבים, הסתבר כי לא הייתה כל משנה סדורה ברורה ואף לא ועדת היגוי מייצגת המקדימה ומלווה תכנון שכונה. כך, שאף על פי שקיימת עשייה תכנונית ראויה להערכה הפועלת לקידום הפיתוח ביישובים הערביים וליצירת מענה חלקי לצורכי האוכלוסייה, לרוב עדיין חסרה הכרה של התושבים באופי השכונה ובתכנון העתידי, ולכן משתמר שיח התכנון המקפח שאין בו תועלת לאוכלוסייה. עיקר הדיון והמעורבים בו הם בעלי הקרקעות, שעסוקים בהתגוננות מפני הפקעה מהקרקע הפרטית בתכנון המוצע, מה שמיד מעלה את סוגיית עריכת צדק חלוקתי מנקודת ראותם, תוך הזנחה ואף התעלמות מתכנון השכונה על פי עקרונות וערכי הצדק התכנוני. הטיית תשומת הלב מדיון טכני על כמה הפרשות/הפקעות לצורכי ציבור יהיו מקרקעות פרטיות בעת מימוש מנגנון של איחוד וחלוקה, לדיון מהותי יותר על תכנון היישוב הערבי בכלל והשכונות החדשות בו, יועילו לפיתוחם בעתיד ולרווחת האוכלוסייה שתתגורר בהן.

#### **5.4 סוגיות לדיון בתכנון שכונות חדשות**

להלן כמה סוגיות המנחות את הדיון סביב הצדק התכנוני בתכנון ופיתוח שכונות חדשות. כמובן שאלה נועדו רק לפתוח את הדיון ואינן מתיימרות לסכם את כל ההיבטים הדורשים התייחסות. **מתכונת השכונה.** חלק מהציבור הערבי טרם הפנים את התמורות

שהתחוללו במעבר מכפריות לעירוניות. בשיח הכללי אנשים מדברים על השאיפה לכפריות. בפרקטיקה של חיי היום יום, נוטה האוכלוסייה ליותר עירוניות. הדימוי של עירוניות בתודעה של אנשים שאולה מהעיר הגדולה. עדיין לא צמח מודל של תכנון המשלב אלמנטים כפריים של קהילתיות שיוכיות עם אלמנטים עירוניים. מודל היברידי כזה הוא צו השעה כדי לפתח שכונות ומרחבים ציבוריים המאפשרים לפרט ולקהילה לחיות בהם ולהשתייך אליהם. פיתוח השכונה יתבסס אפוא על אלמנטים עירוניים, ולא בהכרח משתמע מכך רק צפיפות גבוהה ובנייה רוויה. ניתן לייצר רקמות של רובעי מגורים ושכונות המתפתחות על בסיס מתכונות עירוניות המותאמות לרוח המקום, הזמן והחברה והכוללים מרחבים ציבוריים, המאפשרים חיזוק הקהילתיות ועם זאת פיתוח ושימור הפרטיות והאנונימיות. יצירת מרחב אפשרויות מגוון הוא חיוני ליצירת שכונה הוגנת וצודקת.

**מגוון דיור.** בשכונה יש ליצר תמהיל נכון וגמיש לפתרונות מגורים שונים וצפיפויות דיפרינציאליות. מיותר לציין כי רוב היישובים הערביים נותרו יישובים קטנים בדרגים הנמוכים של ערי ביניים *intermediate towns* מבחינת גודלם. תכנון הרובעים והשכונות ישאב מערי הגנים ויאפשר לייצר איזון נכון בין צפיפות לבין קיימות בחוסן ובאיתנות.

**צפיפות.** מדד זה הינו בעל משמעות תפקודית ונורמטיבית. הדעה הרווחת לפיה רק בנייה רוויה/צפופה היא הפתרון העירוני, איננה הפתרון היחיד. אפשר להגיע לצפיפויות של יחידות דיור/או נפשות לדונם שהן סבירות מבחינה כלכלית, תפקודית ואסתטית. אפשר לציין ספקטרום של צפיפות מינימום ומקסימום ולתת מרחב אפשרויות לנייד ביניהם לפי צרכים ולפי אופי השכונה והתנאים הפיסיים והקהילתיים של דיירה. בהקשר זה אפשר לזהות את הקיבולת הריאלית של השכונה באמצעות מקדם מימוש ראוי לזכויות הבנייה המוקנות לפי התכנון המוצע, תוך הקצאת שטחים ציבוריים מודולרים מבחינת גודל, מיקום/פריסה, שימוש ושיוך

קהילתי.

**פיתוח משלים.** מפגש נכון ומשלים בין היישוב הקיים הממשיך להתפתח לפי תכנון שעוקב אחרי פיתוח ובינוי, לבין התכנון החדש המכוון את הפיתוח והבינוי. החיבוריות של הפיתוח המשלים מבחינה פיסית, קהילתית ותפקודית יאפשר "נחיתה רפה" של התכנון החדש במרחב היישוב והמשך של הפיתוח האורגני, תוך מצאי נכון והולם למרחב הציבורי בשכונה החדשה המספקת את החסר בשכונות הקיימות.

**עירוב שימושים.** תכנון רובעי או שכונתי יהיה מבוסס על תמהיל נכון והגון של עירוב שימושים, תוך מתן תשומת לב לאיכות החיים של האוכלוסייה ומניעת זיהומים ומפגעים סביבתיים. תמהיל של עירוב שימושים גם יגזר מאופי השכונה, מיקומה במרחב היישוב והקשרים שלה עם שכונות גובלות ומרכז היישוב המסורתי שהתפתח באופן אורגני.

**תכנון ופיתוח השכונה עם הקהילה.** קיימת אומנם בעייתיות בשיתוף התושבים או הציבור בתכנון שכונתי, הואיל והתכנון הוא ידע מקצועי ומחייב מומחיות ויכולת הסתכלות מחוץ לשגרה. עם זאת, מעורבות הציבור באמצעות שיטות שונות, בין השאר כדי להוציא אותו ממצב של נבערות מקצועית לקראת פיתוח תכנון צודק, הינה משימה שיש לקדמה בתהליך התכנון, המשלב חשיבה על התכנון עד שלב ניהול הפיתוח. מעורבות זו הינה חיונית לצמצום הניכור בין האדם למקום מגוריו, ולהגברת האחריות שלו על פיתוח סביבתו. כך גם תגבר הסבירות לשינוי השיח, השפה וההתנהגות לקראת יותר הוגנות ועשיית צדק, על כל מרכיביו.

עם מסגרת מודל תיאורטי, הנחיות ואמות מידה מעשיות מוצע לבחון את הצורך ביצירת צדק תכנוני במימוש מנגנון איחוד וחלוקה העשוי לקדם את מסגרת המודל המוצע בתכנון שכונות חדשות, או ברה-תכנון שכונות קיימות ביישובים הערבים בשלב המעבר שלהם. כעת, הבעלות על הקרקע וארגון החלקות לפי הצורות והבעלות הקניינית

מייצרים חסם בפני הרציונל למימוש צדק תכנוני ברמה המקומית,  
וזאת במקביל ובהמשך לעריכת צדק תכנוני ברמה הארצית  
והאזורית, הכולל את השיח, השפה והפרקטיקה התכנונית.

## 6.0 איחוד וחלוקה, מנגנון להובלת צדק תכנוני

הרצון המובנה של הציבור הוא עשיית צדק בתכנון קרקע שאינה מחולקת באופן צודק עוד בטרם תחל פעולת התכנון בה. השאלה היא כיצד לערוך צדק תכנוני במשטר מקרקעין הכולל חלוקה שאינה צודקת מטבעה? האם ניתן לממש מטרה זו? התשובה מורכבת וקצרה ידו של התכנון להגיע לצדק מוחלט. עם זאת, נראה כי ניתן באמצעות מלאכת התכנון לתקן עוולות ולערוך סדר מרחבי ולאפשר סביבה צודקת יותר ומתוקנת, על ידי שימוש בטכניקות וכלים של התמרה ופיצויים המותאמים לתנאים הסוציו-תרבותיים, המבניים והתפקודים החדשים. מפת חלוקת הקרקע הפורמלית והלא-פורמלית הקיימת, מקשה על יצירת תכנון שהולם את הצרכים החדשים ביישוב הערבי, כפי שהוגדרו במסגרת המודל התכנוני שהציע המחקר לשכונות החדשות. מנגד, אין גם אפשרות ליצור תשתית של ייעודי קרקע ציבוריים המתחלקים בין בעלים ומחזיקים בקרקע באופן הוגן ושוויוני בהתאם לצדק יחסי. לשם כך קיים צורך להשתמש במנגנון איחוד וחלוקה ככלי המשלב בין הממד התכנוני, הקנייני והמיסוי לקראת השגת צדק תכנוני וחלוקתי. על אף שכלי של "איחוד וחלוקה", מצוי בארסנל הכלים התכנוני כמעט מאז ומעולם, השימוש בו הפך נפוץ רק בשנים האחרונות. להתרחבות השימוש בתהליכי האיחוד וחלוקה יש סיבות מגוונות, ואלה הן: (1) הפסיקה המשפטית והספרות המקצועית שהבהירו וחדדו את הכללים להפעלת המכניזם של איחוד וחלוקה. הכרה במנגנון האיחוד וחלוקה כמכשיר לעשיית צדק חלוקתי (או, אם תרצו, כמכשיר לחלוקת אי הצדק); (2) פסיקת בית המשפט שאפשרה לעשות שימוש בכלי זה כתחליף להפקעה; (3) תקן 15 של מועצת שמאי המקרקעין; (4) מעבר לתוכניות רחבות היקף שמצריכות את השימוש בכלי; (5) הסמכת הוועדות המקומיות לאשר תוכניות

איחוד וחלוקה, וכך הלאה.<sup>12</sup> חלק זה של המחקר יעסוק בהיבטים השונים של מנגנון איחוד וחלוקה בראייה ביקורתית של מידת התאמתו למצבם של היישובים הערביים, לקראת מימוש צדק תכנוני, ובכלל זה אמצעי ההתמרה והפיצוי שהוא מעמיד ומידת יישומם בחברה הערבית.

### 6.1 הרציונל של מנגנון איחוד וחלוקה

הרציונל הבסיסי העומד מאחורי מימוש מנגנון איחוד וחלוקה הינו יישוב המחלוקת, הסתירה וההתנגשות בין חלוקת הקרקע והבעלות עליה, שאינם תואמים תכנון מתארי המאפשר התווית מערכת דרכים ותשתיות נאותה, והקצאת שטחים לצורכי ציבור בשל חלקות הקרקע הלא שוויוניות מבחינת גודל ופריסה, והאיבה בין בעלים פרטיים. מיתון ההתנגשות והקונפליקט מתאפשר על ידי הסדרה של חלוקת הקרקע הפרטית וארגונה מחדש על פי תכנון מקדים. הסדרת הקרקע שנערכה ונרשמה בעת התקופה האגררית, תאמה את שיטת העיבוד החקלאי שהיה גמיש דיו להתמודד עם צורות החלקות המגוונות. המעבר מחברה אגררית לעירונית מחייב רה-ארגון של סדר הקרקעות שהתפתח ונוצר בתקופה האגררית, הואיל וסדר זה רחוק מלהתאים לצרכים של חברה עירונית מודרנית. לולא הסדר חלוקת הקרקע שנערך ביישובים הערביים לפני התקופה המנדטורית ובהמשך הישראלית, השימוש במנגנון איחוד וחלוקה היה מתייטר באופן פורמלי. באדמות שאינן מחולקות, כגון חלקות גדולות או חלקות בבעלות המדינה, לא עורכים רה-פרצלציה - איחוד וחלוקה מחדש, אלא מסתפקים בחלוקה למגרשים. התכנון לא נתקל בקושי של חלוקה מוקדמת

---

<sup>12</sup> [https://www.saf.co.il/noa/new\\_8855](https://www.saf.co.il/noa/new_8855)

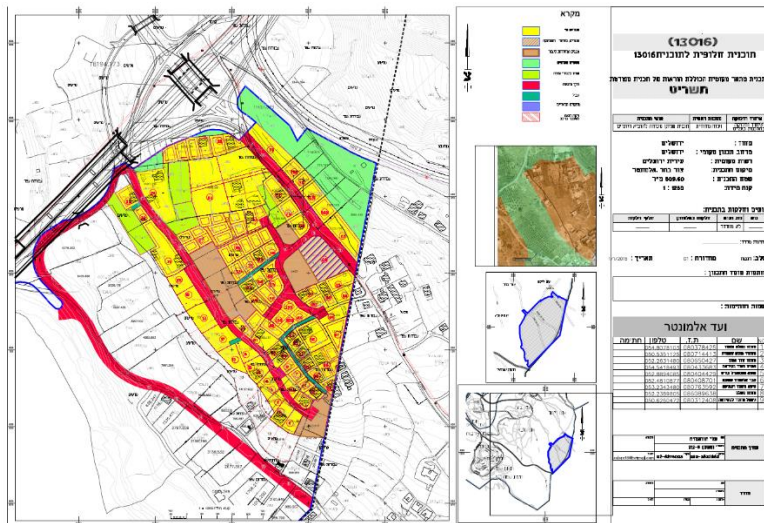
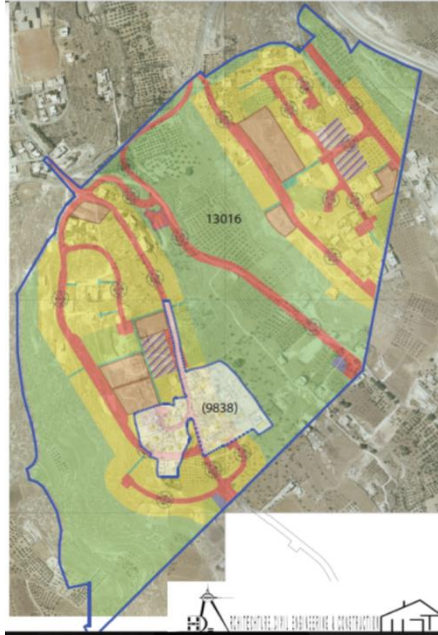


של בעלות על קרקע או בהתנגשות עם חלוקה של חלקות, רשומות או מוחזקות לא פורמלית, בבעלויות פרטיות קיימות.

רציונל נוסף של מימוש מנגנון איחוד וחלוקה הוא בהסדר חלקות הקרקע והחלפתם במגרשים המאפשרים בנייה. ההנחיות, הדרישות וההחלטות התכנוניות נועדו ליצר מענה לצורכי האוכלוסייה לפי המודל התכנוני המוצע בתכנית מתאר מקומית או מפורטת, המהנדסת ומעצבת את המרחב היישובי. תהליך ה"מגרוש", הינו ביטוי של המעבר מחברה אגררית כפרית לחברה עירונית, ומבנייה אורגנית, מפוזרת ולא אחידה לבנייה עירונית מסודרת, יזומה ונגישה לאמצעי תחבורה מוטוריים. באמצעות המגרוש גם ניתן לממש את הצדק החלוקתי ולהפעיל מנגנוני התמרה ופיצוי. למנגנון המגרוש חשיבות גם בעת שמבצעים פרצלציה של חלקה שלא עברה הסדר. כ-10% משטח השיפוט של היישובים הערביים נתון עדיין בסכסוך בין פרטים למדינה, שלא בהכרח עברו הסדר של רישום לחלקות. במצב זה אפשר לבצע תהליך של מגרוש כחלק מתהליך ההסדר, שכולל את חלוקת החלקות החקלאיות שאינן מחולקות ואינן רשומות פורמלית. ההסדר והמגרוש יתבססו על תכנון מתארי ומפורט המקדים את חלוקת הקרקע כפי שהדבר נעשה בכפר רומנה באזור בית נטופה. כך גם במזרח ירושלים, בשכונות הפלסטיניות בקרקעות שעדיין לא הופקעו, ובשטחים פלסטיניים רבים בגדה המערבית בהם לא נעשה הסדר הפורמלי. החלוקה נותרה לפי גושים פסיקליים, המחייבים הסדר. במצבים אלה, התכנון אמור להיות בסיס למגרוש ועריכת פרצלציה כפי שהדבר התרחש בשכונת דיר אלעמוד אלמנטאר שנחקרה במסגרת מחקר זה ותוצג בהמשך (ראה איור 19).

## איור 19

למעלה תכנית מקומית ללא איחוד וחלוקה בשכונת דיר אלעמוד ולמנטאר בירושלים המזרחית. למטה תכנית הכוללת איחוד וחלוקה ביוזמת התושבים בכדי להסדיר את הבעלות וההפרשות לצורכי ציבור. התכנית בתהליך אישור



מקור: אד' עלי חואמדי

המצאת או קבלת שטחים לצורכי ציבור שירשמו על שם הרשות המקומית (אורני ואלתרמן, 2008), ושניתן יהיה להקים בהם מבנים ציבוריים ולייעדם לשטחים פתוחים לצורכי ציבור, הינה משימה קשה לביצוע ללא שימוש במנגנון איחוד וחלוקה וללא הפקעה/הפרשה בתשלום דמי פיצויים או דמי רכישה. עם זאת מתגלעות מחלוקות ורווחות דעות שונות בדבר הפקעה/הפרשה של קרקעות לצורכי ציבור באמצעות מנגנון איחוד וחלוקה שיוצגו בהמשך. קיים אם כן רציונלי מובנה לשימוש במנגנון של איחוד וחלוקה, כדי לייצר מענה לצורכי האוכלוסייה ולהשיג צדק תכנוני, שבלעדיו יהיה קשה לממשו.

## **6.2 איחוד וחלוקה בפרספקטיבה כללית**

מנגנון איחוד וחלוקה נהוג במקומות רבים ברחבי העולם (כהן, 2008). מנגנון זה התפתח בחברה ליברלית, המכבדת את זכות הקניין הפרטי המעוגן בחקיקה מקומית, מתוך מטרה לאזן בין האינטרס הציבורי לפרטי (אלתרמן, 1996). חלוקה מחדש של קרקעות אחרי ביצוע הסדרה ורישום הינו כלי המשמש בעיקר להשגה ומימון של שירותי ציבור, באמצעות חלוקת הנטל והתועלת בין בעלי הקרקע הפרטיים לציבור. מנגנון איחוד וחלוקה הוא כלי חשוב להשגת שטחי ציבור, וגם אלטרנטיבה להפקעה, שהינה רכישה בכוח של אדמות בבעלות פרטית (קמר, 2013). בגרמניה לדוגמה, החוק קובע כי יישום חלוקה מחדש מבטל את הצורך בהפקעה. במדינות שונות, חלוקה מחדש הינה שיטה ותיקה שמאפשרת השבחה ופיתוח בקרקעות. חלוקה מחדש החלה ביוזמת בעלי חלקות ובתמורה להשבחת חלקותיהם, ובכדי לאפשר פיתוח, ועוגנה בחוק לראשונה בגרמניה, בסוף המאה ה-19. הליך איחוד וחלוקה אומץ בגרסאות ובהתאמות שונות בארצות שונות, ישירות או בתיווך השלטון הבריטי הקולוניאלי ששלט במדינות רבות והחיל עליהן את הסדר משטר

המקרקעין והתכנון, כגון מדינות מזרח אסיה (יפן, אוסטרליה), הודו, פקיסטאן, נג'ריה ופלשתינה/א"י" (חברוני, 2004; Khamaisi, 1997).

ברוב מדינות מערב אירופה ובמיוחד לאחר מלחמת העולם השנייה, נפוץ השימוש בהליך איחוד וחלוקה שנועד להשיג קרקעות למטרות ציבוריות, לפקח על הפיתוח העירוני בצל מחסור בקרקעות לפיתוח, ולשקם אזורים שנהרסו במלחמה. אך למעשה, הליך זה החל מוקדם יותר במערב אירופה בקרקעות חקלאיות. כאמור, בעלי הקרקעות הם שיזמו חלוקה מחדש לצורך שיפור צורתן, כתוצאה מדפוס ירושה שלא אפשרו ישימות לגידול תוצרת חקלאית. מאוחר יותר, עם האצת מגמות העיור, הליך זה שימש למתן אפשרויות בנייה ופיתוח עירוניים (חברוני, 2004). למרות זמינותו של המנגנון, ישימותו מוגבלת מסיבות שונות: בגרמניה ובצרפת למשל, הוא מיושם לרוב באזורים כפריים ופחות בעירוניים. מיעוט השימוש מיוחס לחוסר ידע ומומחיות בו בפינלנד, שוודיה, נורווגיה והולנד. לעומתו, על אף שבארצות הברית הליך זה אינו מעוגן בחוק, לאחרונה קיימת היתכנות להפעלתו. באנגליה, משאביו הכלכליים של השלטון המקומי לאחר מלחמת העולם השנייה אפשרו לו לבחור בהליך הפקעת קרקע במקום חלוקה מחדש לצורך השגת קרקעות לצורכי ציבור, חלופה שגם היא נבחנה אז. היום, בשל מיעוט משאביו של השלטון המקומי, שבים וממליצים על אימוץ הליך איחוד וחלוקה להשגת שטחים לצורכי ציבור (חברוני, 2004).

בישראל, מסמיך חוק התכנון והבניה פרק ג' להפקיע מקרקעין פרטיים לצורכי ציבור, ללא תמורה, עד 40%. תכניות איחוד וחלוקה מחדש, הינן אחד הכלים החשובים לתכנון קרקע ולקידום אישור תוכניות, כפי שהינן אחד הכלים המנוצלים עד יתרה בידי רשויות התכנון והשלטון המקומי להשגת קרקע לצורכי ציבור ללא תמורה (אלתרמן, 1985).

במבט השוואתי כללי בארצות דוברות אנגלית, לא נמצא הסדר מקביל לזה הקיים בישראל ביחס להפקעה ללא תמורה. זכותו של אדם לקבל פיצוי מלא עבור תפיסת קרקע על ידי גוף מנהלי, נחשבת לעיקרון יסודי חוקתי. יחד עם זאת, קיימות דרכים אחרות להשגת קרקע לצורכי ציבור ואף להשגת מימון עבורה. בבריטניה לדוגמה, הספרות המקצועית העוסקת בדיני התכנון והבנייה, מתארת את ההסדרים הסטטוטוריים של הפקעה (Compulsory Acquisition), אך אין כל דיון באשר להפקעה ללא תמורה. מנגד, שימוש נכבד מאד נעשה בתכנון באמצעות הסכמים ומשא ומתן, כחלק מתהליך הוצאת היתר תכנוני (Planning Permission). לרשויות התכנון יש מלוא הסמכות על פי חוק לערוך הסכמים על מנת להגביל או לווסת את הפיתוח או השימוש בקרקע, לרבות הסכמים בעלי אופי תקציבי. החוק הבריטי אינו מבחין באופן ברור באופן שבו היזם משתתף בנטל אספקת שירותי הציבור, בין אם בדרך של הפרשה בעין ובין שבאמצעות מימון ואף הקמה של מבנה ציבור על חשבונו.

במישור המשפטי, הפסיקה המשפטית בבריטניה מערערת על הסמכות לדרוש קרקע לצורכי ציבור ללא תמורה, כתנאי למתן היתר תכנון. הנימוק לכך הוא כי תנאי זה הינו בלתי סביר, בין היתר, בגלל שקיימת אפשרות להשיג קרקע לצורכי ציבור באמצעות הפקעה בתמורה. בארצות הברית לעומתה, לא ניתנה הוראה ברורה ומפורשת בחוק באשר לסמכות ההפקעה ללא תמורה, הן במישור המקומי הן במישור הפדרלי. הוראה כזו נוגדת את החוקה ונחשבת ללקיחה (Taking) ללא פיצוי. עם זאת, כחלק מבקרת התכנון במוסדות התכנון, נהוג לדרוש הקדשה (Dedication) של קרקע לצרכים מסוימים, כאשר חישוב השטח תלוי בכל מקרה לגופו ובחוקי המדינה עצמה, מה גם שצרכים אלו מצומצמים יותר מאשר בישראל. בארצות הברית קיימת הבחנה ברורה בין הקצאת קרקע בעין לבין מימון וביצוע הבנייה לשירות הציבור. מהאמור עולה כי ברוב מדינות ארצות הברית, לא קיימת חקיקה מפורשת בנושא,

המצב המשפטי שונה ממדינה למדינה, כאשר בחלקן היא מנוגדת לחוקה, ובאחרות חוקית בתנאים מסוימים (אלתרמן, 1985).

### **6.3 איתור שטחי ציבור באמצעות איחוד וחלוקה**

אחד הרציונאלים העיקריים למימוש מנגנון איחוד וחלוקה הוא השגת קרקע לצורכי ציבור. באמצעות הפרשות לצורכי ציבור ניתן להגיע לצדק תכנוני חלקי, המאזן בין התועלות שבעל הקרקע זוכה בהן לצד הקניה של זכויות תכנון באמצעות איזור, לבין החלק מהקרקעות שלו המופרש לטובת הציבור. המסגרת שהתווה חוק התכנון והבניה, המאפשרת לרשות ליטול מזכויות הפרט בקרקע ולהעבירן לידי המדינה או לידי הרשות המקומית הינה דרך הפקעה, לפי פרק ח' לחוק התכנון והבניה (מנהל התכנון, 2017). קביעת ייעוד ציבורי בתכנית מפורטת הינה השלב הראשון, וביצוע ההפקעה לפי סעיף 189 הינה השלב השני בתהליך המפנה להוראות פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור 1943). לבעל הזכויות בקרקע שאדמתו הופקעה, עומדת מלוא הזכות לפיצויים בגין כל שינוי ייעוד בדיעבד למטרה שאינה ציבורית, בהתאם להוראות סעיף 197 לחוק התכנון והבניה, המציין פגיעה תכנונית, ובגין נטילת הקרקע לפי פקודת הקרקעות (כהן, 2008).

על פי תכנית מאושרת המשביחה קרקע פרטית, קיימת היתכנות לנטילת מקרקעין פרטי ללא תמורה. לאחר ייעודה לצורכי ציבור על פי התכנית, תעמוד האפשרות החוקית להעברתה של הקרקע המיועדת לצרכים ציבוריים לידי הרשות המקומית, לכאורה בדרך לגיטימית נוספת בהתאם לחוק התכנון והבניה. מדובר על הפרשה לצורכי ציבור במסגרת תכנית איחוד וחלוקה ללא פיצוי, לפי פרק ג', בהתאם לסעיפים 120-122 לחוק התכנון והבניה. מנגנון זה הינו מועדף על פני הפקעה מכוח חוקים אחרים המסמיכים הפקעה לצורכי ציבור. שכיחות השימוש במנגנון איחוד וחלוקה בוועדות התכנון והרשויות המקומיות גדלה והולכת, בזכות מנגנון ההסדרה

התכנוני והקנייני העצמאי השלובים בו (כהן, 2008). זאת מאחר שהוא עשוי לקדם מדיניות פיתוח עירוני ושימוש יעיל ומיטבי בקרקע ובשטחים המופרשים לצורכי ציבור, על פי תכניות שבוחנות את צורכי היישוב או השכונה בצורה כוללת. כמו כן מנגנון זה של איחוד וחלוקה מהווה כלי ליישום אסכולות תכנוניות שונות שעניינן התחדשות עירונית, ציפוף ומניעת זחילה עירונית בלתי נשלטת לשטחים חקלאיים (כהן, 2009). בישראל, מנגנון זה פותח בנסיבות שונות, החל מדברי חקיקה, דרך פרשנות לחוק התכנון והבניה, ועד פסיקות שניתנו בעניין השני הקצוות, אך לא באופן ברור ומפורש.

באמצעות התכנון המיישם מנגנון איחוד וחלוקה, בשלב הראשון של החלוקה מחדש מאוחדות כל החלקות לכדי חטיבת קרקע אחת, ומתקיימים בה זכויות יחסיות לכל הבעלים הרשומים פורמלית. בשלב השני, מוסדרים הייעודים באמצעות הגדרת המגרשים לייעודים שונים, בין היתר, הקצאת שטחי ציבור בהתאם לפרמטרים פרוגרמטיים המבטאים את צורכי השכונה, על סמך החזון שגובש על יד המתכננים ליישוב/לשכונה אשר יענה על צורכי האוכלוסייה הפוטנציאלית שתשתכן בה. החלקות שבעלות פרטית בתחום התכנית קודם אישורה, נכללות בטבלת האיזון לשם קביעת השווי היחסי של כל בעל זכויות. זאת לאחר הפרשת השטחים לצורכי ציבור, בהתאם לכמות ולפריסה המבוססות על שיקולים תכנוניים, ותוך שמירה על השווי היחסי של המגרשים אחרי החלוקה ביחס למצב ערב אישור התכנית. בהיעדר עיקרון זה ייקבעו תשלומי איזון (קמר, 2009), במטרה לייצר התמרה ופיצוי ולעשות צדק חלוקתי הנגזר מהצדק התכנוני.

ניצני תוכניות איחוד וחלוקה הוטמעו בנוסח של פקודת בניין ערים 1936, שקבע כי ניתן לאשר תכנית איחוד וחלוקה רק בהסכמת כל בעלי הקרקע הכפופים לתכנית. לאחר קשיים ביישום הפקודה מחמת ראייתם הצרה והמצומצמת של חלק מבעלי הקרקעות, תוקנה הפקודה בשנת 1957, והתירה תכנית איחוד וחלוקה גם ללא הסכמת

כל הבעלים. הליך זה הוסדר מאוחר יותר בסעיפים 121-122 לחוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965, ובשנת 2009 הותקנו תקנות איחוד וחלוקה המסדירות את תהליך ביצועם (אלתרמן וחברוני, 2008).

נטילת מקרקעין לצורכי ציבור בהליך אחר, שלא בדרך הפקעה, משתמעת מסעיף 26 (א) לחוק התכנון והבניה. הסעיף קובע, כי מקרקעין שהופקעו על ידי הוועדה המקומית או שיש להקנותם לה בדרך אחרת מכוח התכנון עצמו, או על פיו, יירשמו על שם הרשות המקומית. הפרשנות המשתמעת מלמדת כי ההפקעה אינה הדרך היחידה לנטילת קרקע לצורכי ציבור, וכי קיים מתווה נוסף בחוק התכנון והבניה להקניית שטח לצורכי ציבור (כהן, 2008). פרשנות זוהי, אך באחוז שונה של הפרשה לצורכי ציבור במסגרת איחוד וחלוקה, משתמעת מתיקון דיני רכישת קרקעות משנת 1964. בחלק הקובע נכתב כי לעניין חישוב האחוזים של חלקה שמותר לרכוש ללא פיצויים, אין מביאים בחשבון רכישה מכוח חלוקה חדשה לפי סימן ז' לפרק ג' לחוק התכנון והבניה. דהיינו, המחוקק ראה בהליך של איחוד וחלוקה מסגרת לגיטימית לרכישת קרקע לצורכי ציבור (כהן, 2008).

על בסיס התשתית החוקית הקיימת, ובמסגרת חוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965, עומדות שתי דרכים לרשותן של הרשויות המקומיות להשגת קרקעות לצורכי ציבור, כשברירת הבחירה בידיהן אשר לאמצעי ההפקעה: הראשונה, הפקעה מכוח פרק ח' לחוק, המתייחס למימוש הפקעה לאחר אישור תכנית מפורטת הכוללת איחוד וחלוקה; השנייה, חלוקה מחדש לפי פרק ג' סימן ז' לחוק. הברירה השנייה מאפשרת השבחה לכלל הבעלים על אף שנותר בידיהם שטח מצומצם יותר. הם אינם נפגעים, ואין לפצותם מקופת הציבור (הרשות המקומית או הוועדה המקומית לתכנון ובניה) אלא בהשבחה כתוצאה מהפיתוח. בדרך זו הושגה קרקע לשירות הציבור (כהן, 2008).



יש להפריד בין בעלים חוכרים מרמ"י לבין בעלות פרטית. פסק דין: אדם, שיח וסיג ופסק דין: צפריה, מסבירים מתי הפקעה מזכה בפיצויים. הפקעה בכפייה ונטילת קרקע באמצעות הסכם החכירה מהחוכר, כשהקרקע היא חלק מהמשבצת הקבועה שלו והחוכר לא היה צד להליכי התכנון, מזכה בפיצוי. לעומת מצב שבו החוכר היה צד להליכי התכנון ועל אף שניטלה ממנו הקרקע אין יסוד של כפייה בדומה להפקעה.

תוכנית איחוד וחלוקה מחדש מוסדרת בחוק, כשמטרתה הינה קידום אינטרסים פרטיים וציבוריים כאחד, בכלי הסדרה תכנוני וקנייני כאחד, כאשר לרוב האינטרס הציבורי עשוי לשרת את הפרטים המעורבים בתכנית. סעיף 121 לחוק התכנון והבניה פוסק כי ניתן לקבוע בתכנית מפורטת או תכנית מתאר מקומית הוראות בדבר איחוד וחלוקה של מגרשים בין בעליהם, בבעלות נפרדת או משותפת. הדבר מאפשר שינוי בצורתם הפיסית של המגרשים והרכב הבעלויות הקנייניות, כדי לתכנן את הקרקע בהתאם לצרכים הרלוונטיים של המקום והזמן, ולשם ניצול יעיל של פיתוח הקרקע (אלתרמן וחברוני, 2006).

מן הראוי לציין כי אין בהכרח ליטול שיעור שווה של הפקעה מכל בעל זכות בתחום התכנית, דהיינו, 40% מכל חלקה, ואין משמעות הדבר כי שיעור זה ניטל מכל בעל חלקה. שטח הקרקע של כל בעל מגרש נקבע בסופו של דבר על פי שיקולים תכנוניים ומתוך מטרה עיקרית מנחה של שמירה אופטימלית על שוויון יחסי. היה ונבצר, מטעמים כאלה ואחרים, לממש תנאי זה, ניתן ליישב זאת בין הבעלים באמצעות תשלומי איזון (כהן, 2008). כמו כן, חוק התכנון והבניה קובע כמה עקרונות ביחס לתכנית איחוד וחלוקה ללא הסכמת הבעלים, במטרה להפחית את הפגיעה בזכויות הקניין, כגון: שמירה על קרבה פיסית בין המגרש החדש לישן, שמירה על השווי היחסי של המגרש ביחס לשווי הכולל של המגרשים הכלולים בתכנית, במצב המאושר ובמצב החדש, כך שההשבחה של מגרש בודד הינה תמיד

ביחס לשווי הכלכלי של המקרקעין בטרם אישור התכנית החדשה (חברוני ואלתרמן, 2008). כך לדוגמה, תוכנית שחלה על 100 דונם של שטח חקלאי, בעקבות אישור תוכנית מפורטת המשנה את ייעוד הקרקע וכוללת איחוד וחלוקה מחדש, ייועדו 40 דונם לשטחי ציבור, מבני ציבור וכדומה, ו-60 דונם ייועדו למגורים. שווי הקרקע בת 60 דונם בייעוד למגורים, גבוה משווי 100 הדונם שבייעוד חקלאי ערב אישור התכנית, כך שניתן להבחין בהשתקפות ערך ההפרשה לצורכי הציבור בשוויה של הקרקע בייעוד למגורים (כהן, 2008). בתקופה האחרונה מוקדשת חשיבות רבה לעקרון ההתאגדות והיישום בקביעת איחוד וחלוקה ללא הסכמה, ואנו נתקלים ביישום עיקרון זה תכופות בתוכניות לחילופי מקרקעין בערים מרכזיות וגדולות כמו תל אביב, שבה נעשות התוכניות על מתחמים גדולים. במצב כזה, עקרון הישימות עולה על עקרון הקרבה שכן הוא מטיב עם הרוב, חוסך בזמן ומקצר הליכים. בעלי החלקים בקרקע אשר מתנגדים לתוכנית יכולים לקבל קרקע אחרת במסגרת חילופי מקרקעין וניוד זכויות ולהרוויח מן ההשבחה שנוצרת מן הניוד.

#### **6.4 הזיקה בין מנגנון איחוד וחלוקה לבין דיני הפקעה**

הקשר בין מימוש מנגנון האיחוד לבין דיני הפקעה לא נידון דיו על ידי בתי המשפט, ושופטים נחלקו בשאלה האם יש בהליך הקצאת שטחי ציבור, במסגרת חלוקה מחדש לפי סעיפים 121-122 לחוק התכנון והבניה, משום הפקעת קרקע? ואם התשובה אכן חיובית, האם להכפיפה לכל המגבלות והכללים החלים על דיני ההפקעות והקבועים בסעיפים 188-196 לחוק התכנון והבניה? לעניין זה קיים מרווח של שיקול דעת, מאחר שהוראות חוק התכנון והבניה אינן ברורות וחד משמעיות בעניין זה. ההפך הוא הנכון, הוראות החוק מתאפיינות במשמעות דואלית, הניתנת לפרשנות לשני הכיוונים (כהן, 2008). לפי מסקנותיו של כהן, העיקרון המנחה במימוש מנגנון איחוד וחלוקה בתכניות הינו חלוקת הנטל וההטבות בצורה הוגנת

בין בעלי הזכויות הקנייניות למקבלי זכויות התכנון. מעין צדק חלוקתי המתקיים במרווח שבין המטרה לאמצעי. מנגנון זה טומן בחובו פיצוי כלכלי מובנה בהליך החלוקה מחדש, לרבות בצורת זכויות בנייה, לעתים קרובות בשיתוף והסכמת רוב בעלי הזכויות, ולעתים בלעדיתם. בהשוואה להפקעה, הליך זה אינו נכפה על ידי הרשויות הממשלתיות והמקומיות כפי שנהוג בדיני ההפקעות. על כן, סבור כהן (2008), כי הפרשה לצורכי ציבור המתקיימת כחלק בלתי נפרד מתוכניות איחוד וחלוקה מחדש, אינה צריכה להיות כפופה לדיני ההפקעות, בשל חוסר ההתאמה בין הוראות פרק ח' של חוק תכנון ובניה לבין דיני החלוקה החדשה, בנקודות שיפורטו בהמשך (הולצמן-גזית, 2011).

גם בתי המשפט מתלבטים בין הפקעה על פי דיני ההפקעות לבין שימוש במנגנון איחוד וחלוקה. לפני שנים מספר, התקבלו בעניין זה שתי פסיקות מנוגדות בבתי המשפט המחוזיים. בעוד מהפסיקה בפרשת הרטבי נ' משרד הפנים, עולה כי הפרשת קרקע לצורכי ציבור במסגרת תכנית איחוד וחלוקה אינה כפופה לדיני ההפקעה, התקבלה פסיקה סותרת בפרשת מסיקה נגד הוועדה להשלמת תכניות. בית המשפט העליון איחד את הערעורים שהוגשו בעניין לכדי דיון אחד, אך ללא הכרעה מנומקת בין שתי הגישות, וביטל את שתי הפסיקות שהתקבלו בבתי הדין המחוזיים, נוכח התפשרות הצדדים (אלתרמן וחברוני, 2008).

לעניין הוראת הפיצוי שנקבעה בסעיף 197 לחוק, במקרה של הפרשה מעל 40%, כהן (2008) סבור כי אין מקום להחיל הוראה זו על איחוד וחלוקה. כל אימת שבעל המקרקעין זוכה להשבחת המקרקעין, בדרך כלל באמצעות תוספת זכויות בנייה העולה ברוב המקרים על ערך ההפרשה, אין לומר כי הקרקע ניטלה ללא פיצוי. אם אלה פני הדברים זכאית המדינה להפקיע יותר מ-40% או שיעור שווה ערך יחסית להשבחה. בתוכניות איחוד וחלוקה, קיימת זיקה בין נטילת שטחים לצורכי ציבור לבין המטרה, באמצעות הקשר הישיר בין

ההפרשה לצורכי ציבור לבין ההטבה שבעלי הקרקעות עצמם מפיקים מהפרשה זו. זאת בשונה מתחושת הקיפוח של מי שניטל ממנו רכושו בהליך של הפקעה. תהליך של הפרשות לצורכי ציבור באמצעות מנגנון איחוד וחלוקה שנעשה בשיתוף הציבור ומקיים צדק הליכי, בונה אמון בין הפרט לבין הרשות התכנונית או הרשות המקומית שמבצעות את ההפרשה.

מכשול נוסף בפיתוח זיקה בין חלוקה מחדש לדיני ההפקעה הינו סעיף 196 לחוק, שקובע להשיב לבעליה קרקע מופקעת במקרה של אי מימוש המטרה הציבורית. הדבר אינו אפשרי במסגרת חלוקה מחדש, ועלול להביא לביטול התכנית כולה ולהתפוררות המנגנון, ואף לא ברור מי מבעלי הקרקעות זכאי להגנה זו מכוח דיני ההפקעה. גם השתהות של הרשות המקומית במימוש מטרת ההפקעה הציבורית עשויה לבטלה. הנטיה לכך פחותה במסגרת תכנית איחוד וחלוקה, שהרי בהליך זה לא נפגעים הבעלים, בהיותם מפוצים א-פריורי באמצעות השבחת קרקעותיהם וקבלת זכויות תכנון, ולעתים בתשלומי איזון במקרים של הפרשות יתר או שינוי בערך הקרקע (כהן, 2008).

סוגיה חשובה שעולה מבירור הזיקה בין מימוש מנגנון איחוד וחלוקה מחדש לסעיפים 188-196 לחוק התכנון והבניה, הינה סוגיית הקצאת שטח לרשות המקומית במסגרת תכנית איחוד וחלוקה שלא לצורכי ציבור. הפסיקה שהתירה הפרשות לצורכי ציבור בדרך אחרת הסתמכה על סעיפים 26 סעיף קטן א לחוק התכנון והבניה, ועל תיקון דיני ההפקעה לצורכי ציבור 1964. נטילת קרקע לצורכי ציבור במסגרת תכנית איחוד וחלוקה אכן לגיטימית, מידתית וסבירה. על אף שנראה כי רשימת המטרות הציבוריות במסגרת סעיף 188 סעיף קטן ב לחוק הינה רשימה סגורה, אין הוראה מפורשת להחילה על תכניות איחוד וחלוקה. מנגד, חוק התכנון והבניה אינו מסמיך את הרשות המקומית ליטול קרקע לעצמה שלא למטרה ציבורית מובהקת. בפסיקה משפטית (עת"מ 1725/03), נקבע כי בהעדר הוראה

מפורשת בחוק התכנון והבניה, אין לאפשר זאת בדרך עקיפה "בדלת האחורית". ניתן לעשות כן במסגרת תכנית איחוד וחלוקה, כשמעמדה של הרשות שווה ערך למעמדו של כל בעל זכויות הזכאי להקצאה על פי טבלת ההקצאה שבתכנית. בית המשפט בפרשת קצנף (ה"פ 9 (ת"א) 1455/96), פסל הקצאה שלא לצורכי ציבור מבלי שהרשות תרמה והשתתפה ככל הבעלים בתחום התכנית, לפי המנגנונים הקבועים בסעיפים 121-122 לחוק התכנון והבניה (כהן, 2008).

הדעות חלוקות בדבר הפרשה לצורכי ציבור במסגרת תכנית איחוד וחלוקה מחדש לפי הסעיפים 121-122, אם הינה הפקעה כפויה לכל דבר ועניין ואינה מוצדקת. עמדה זו מבוססת על הוראות **חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו**, וכן על ניסוח הסעיפים 120-128 לחוק התכנון והבניה. בניסוח אין התייחסות מפורשת לסמכות הפרשת קרקע לצורכי ציבור במסגרת תכנית איחוד וחלוקה ללא הסכמה. נוסח החוק קובע, שניתן לכלול בתכנית הוראות בדבר איחוד וחלוקה של מגרשים, מבלי לאזכר הפרשת שטחים לצורכי ציבור. ועל כן, לתוכניות איחוד וחלוקה ישנה זיקה חזקה לדיני ההפקעה למטרות ציבוריות, הקבועות בסעיפים 188-196 לחוק. מנגד, **חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו**, אינו מחייב לגבי הפרשנויות לעיל. סעיף 10 לחוק היסוד קובע שאין לפגוע בהוראות חוק שהיו קיימות. עניינו של חוק היסוד הינו הגנה על זכות הקניין במכלול החוקים הקיימים המסמיכים הפקעה וכן שמירה על סבירות, מידתיות ויעילות שבפגיעה בקניין הפרטי (אלתרמן וחברוני, 2008).

אישור **חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו** בשנת 1992, הניח תשתית חדשה ביחסים בין תכנון לקניין, באופן שלא ניתן לפגוע בזכויות קניין הפרט, המוגנות מכוח חוק יסוד זה, מבלי להבטיח לו פיצוי הוגן מחד, ומאידך שהפגיעה תהא שוויונית בין השותפים לתכנית. מימוש מנגנון איחוד וחלוקה הכולל הפרשות לצורכי ציבור מתבצע כיום בהתחשב **בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו** כדי לנסות לשמור על קיומו של צדק

תכנוני. בפרקטיקה של מימוש מנגנון איחוד וחלוקה על ידי הוועדות המקומיות, הרשויות המקומיות והצוותים המקצועיים מעורבים בתכנון המתארי על בסיס מנגנון איחוד וחלוקה, הן בקביעת שמאות והן במיסוי.

### **6.5 בעלי עניין המעורבים בהשלמת משימת איחוד וחלוקה**

תהליך מנגנון איחוד וחלוקה הינו מורכב וכולל פעולות ושלבנים רבים, ומעורבים בו הרבה בעלי עניין, שאינם בהכרח אחידי דעים בדבר מימוש צדק תכנוני. במקרים לא מעטים מתגלעים ניגודי אינטרסים המעכבים עשיית צדק תכנוני בביצוע המנגנון. אלה מייצרים אקלים של חוסר אמון במנגנון זה, עד כדי חששות מפני כניסה לתהליך של ביצוע איחוד וחלוקה, ועריכת שינוי בסדר הבעלות הקיים מבחינת גבולות מוסכמים. לכן, בעת מימוש מנגנון של איחוד וחלוקה יש ליצור אקלים מעודד ומסיר חסמים שקיימים בתהליך התכנון, החלוקה, המיסוי ורישום הקרקע בספרי לשכת רישום המקרקעין. איור 20 מסכם את הגופים המעורבים באופן ישיר במימוש התהליך של ביצוע מנגנון איחוד וחלוקה. בכל גוף ובכל שלב ננקטים צעדים לקידום תהליך איחוד וחלוקה וקיימים נהלים/הסדרים ושיקולים העלולים לחסום את הקידום בקצב ראוי, או לעכב אותו. רבים מהתושבים ובעלי העניין אינם מודעים למורכבות התהליך ולריבוי הגופים המעורבים בו, עד כדי נבערות של ממש, או למצער, אי בהירות. הבערות מגבירה את חששות בעלי הקרקעות, במיוחד בעלי השטחים המצומצמים, החלשים מבחינה כלכלית ושאינם נגישים דים למוקדי קבלת ההחלטות. מנגד, לעתים הרשות המקומית היא החלשה, וחסרה את הקדר המקצועי שיוביל את התהליך של תכנון מפורט ויישום מנגנון איחוד וחלוקה. בעשרים מקרים של תכניות מפורטות שאימצו מימוש מנגנון איחוד וחלוקה, נמצא כי התהליך ממושך, נמשך על פני יותר מעשור, וברוב התכניות עדיין לא הסתיימה הליך רישום סופי וחלוט של מעבר מחלקה למגרוש

על שם הבעלים המחזיקים. בהמשך, נצביע על הבעיות המבוססות על לימוד מקרים שונים של תכניות וראיונות שבוצעו עם מגוון בעלי עניין השותפים בתכנון, ברישום, בניהול התכניות ובביצוע תהליך איחוד וחלוקה. מאליו ברור כי עדיין קיימות לקונות משפטיות וניהוליות סטטוטוריות, ואמות מידה קבועות המאפשרות בניית תהליך שקוף. לכן, נדרש כל גוף ממסדי לקבוע אמות מידה לקידום התהליך, תוך בחינת הממשקים עם גופים אחרים במטרה להקל על התהליך ולקצרו. כך יגבר האמון בתהליך מימוש מנגנון איחוד וחלוקה שחיוני כל כך לקידום התכנון, בעיקר ביישוב הערבי. כמותו חשובים גם הפיכת התכניות הכוללניות המאושרות לתשתית לקראת הוצאת היתרי בנייה, לצד פיתוח שטחים לצורכי ציבור ברוח המודל התכנוני שעקרונותיו וערכיו מסוכמים באיור 20.

## איור 20

בעלי עניין המעורבים בתהליך ביצוע מנגנון איחוד וחלוקה



## 6.6 המניע לממש איחוד וחלוקה

התשתית הרעיונית והמניעיים למימוש מנגנון איחוד וחלוקה הוצגו מנקודת ראות תכנונית של מוסדות התכנון, הרשות המקומית ובעלי הקרקע. בסעיף זה יתמקד הדיון בנקודת ראות שמאית.

1. תכנון מחדש של שטח כלשהו או תכנון של שטח שבו הייעוד הקיים הוא חקלאי, בעל רקע חלוקה לחלקות ותת חלקות, לרוב מחייב יצירה של חלקות רישום חדשות, כולל מגרוש, שתואמות את התכנון החדש, כדי לאפשר הפרשה של שטחים לצרכים ציבוריים ולשמור על חלוקה הוגנת בין בעלים/מחזיקים המקוריים של הקרקע. במקרים של מספר חלקות או תת חלקות המחולקות באופן לא פורמלי, שהרשות המקומית או בעלי הזכויות בקרקע מעוניינים לנצל בצורה האפקטיבית ביותר, הם נדרשים לעשות רה-ארגון של חלוקה זו והפיכתה למגרשים שניתן לנצלם באופן יעיל ללא פחת תכנוני. כשמתנהל תהליך של התחדשות עירונית או כשיש התארגנות עצמאית של בעלי הזכויות בקרקע להביא לשיפור והשבחה של הנכסים, כפי שקורה בתהליך פינוי בינוי, או במקרים שיש להסדיר את השטח הבנוי של גרעין היישוב שלא עבר הסדר כדי לאפשר רישום והוצאת היתר בנייה, לקבל משכנתא או לסחור בנכסים, מתחייב מימוש מנגנון איחוד וחלוקה או חלוקה.

2. לרשות המקומית יש עניין לקיים איחוד וחלוקה כדי להבטיח הפרשה של שטחים לצורכי ציבור. המנגנון גם יאפשר לה לספק שירותים נאותים לתושבים, כחלק מסל השירותים שרשות אמורה לספק. במצב זה הרשות המקומית נשענת על הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, שמספקת לה שירותי תכנון ושבסמכותה לאשר תהליך איחוד וחלוקה מחדש, גם במחיר כפייטו על בעלי הזכויות בקרקע, אם קיימים כמה בעלים שאינם מצליחים להגיע להסכמה לגבי אופן התכנון. התערבות



הוועדה המקומית מונעת אי-הסכמה ביניהם שעלולה להביא לקיפאון בפיתוח.

3. בעלי קרקע אשר בבעלותם חלקת קרקע משותפת, מעוניינים להסדיר את הבעלות על ידי פירוק השיתוף, ועל ידי יזום הכנת תכנית מפורטת שמשנה את ייעוד הקרקע למטרות בנייה. במצב כזה תהיה התארגנות עצמאית של כל או רוב בעלי הזכויות בקרקע כדי שתהליך האיחוד והחלוקה מחדש ייעשה בהסכמת כל הצדדים.

4. לבד מעשיית סדר פיסי לאזור המתוכנן, תכניות עוסקות בהסדרת זכויות הבעלות במקרקעין, כלומר הסדרה קניינית בין הבעלים הרשומים בטאבו והפיכתם ליחידת שטח/מגרש זמין לפיתוח. לרוב, אזור מסוים במצב "נורמלי" יהיה מחולק ליחידות קרקע רשומות לפי מספרי גושים וחלקות. כל חלקה תהיה רשומה על שם בעליה או כמה בעלים במושג - בבעלות משותפת - המוגדרת בסעיף 27 לחוק המקרקעין כלהלן: "מקרקעין שהם של כמה בעלים, בעלותו של כל אחד מהם לפי חלקו מתפשטת בכל אתר ואתר שבמקרקעין ואין לשום שותף חלק מסוים בהם". מצב הדברים כמתואר לעיל מביא למציאות קניינית בעייתית, לפיה כל אחד מהשותפים בחלקה תלוי ביתר השותפים בכל הנוגע לניהול זכויותיו והפקת תועלת מהן. מכאן עולה החובה ל"פיצול" הזכויות בין בעלים דרך חלוקה שמבטיחה שוויון וצדק ביניהם. נכון להיום, סדר קנייני כזה מושג באמצעות תכניות חלוקה (פרצלציה) ו/או איחוד וחלוקה (רה-פרצלציה) המלוות בטבלת הקצאות ואיזון.

פרצלציה היא תכנית חלוקה בתוך גבולות החלקה הרשומה, לעומתה רה-פרצלציה שהיא תכנית איחוד וחלוקה מחדש של החלקות הרשומות, לפיה נמחקים כל הגבולות הקיימים ומתייחסים לשטח המתוכנן כאל מתחם אחיד שמחולק למגרשים.

איחוד וחלוקה מחדש הוא בעצם תהליך יישום של תכנית מפורטת או תכנית מתאר מקומית הנוגעת לאיחוד מגרשים סמוכים וחלוקתם (לאחר האיחוד) לפי התוכנית החדשה. כפי שצוין קודם, בהרחבה, הרציונל מאחורי תהליך זה הוא לאפשר פיתוח של השטח, יצירת גבולות ברורים, הבטחת גישה לכל מגרש וניצול מרבי שלו לטובת בעליו והציבור.

לאחר אישור תכנית חלוקה או איחוד וחלוקה יש לערוך תכנית לצורכי רישום – תצ"ר, שהיא תכנית המסדירה את המגרשים מבחינת מדידה לאחר הפרשות לצורכי ציבור, ורישום לפי הבעלות על המגרש החדש לאחר ההפרשה. תכנית רישום זו תואמת את ההנחיות באותן חלקות שבהן היא עוסקת, חלה עליהן ומבוצעת על ידי מודד מוסמך שעורך את התצ"ר בהתאם להנחיות המרכז למיפוי ישראל (ראה תקנות המדידות, מדידה ומיפוי, התשע"ו – 2016). בשלב הבא, אם הבעלות על הקרקע היא של רמ"י יש להביא לאישורה את התוכנית ולא, מוגשת התכנית ישירות לוועדת התכנון והבנייה. תוקף אישור הוועדה המקומית של התצ"ר הוא לשנה אחת בלבד. המודד המוסמך מכין את מסמכי הרישום הנדרשים כולל תיק חישובים ודואג לאשר אותה במרכז למיפוי ישראל (מפ"י) או על ידי מודד מבקר וקבלת מפה שאושרה כ"כשירה לרישום" בלשכת רישום המקרקעין, לאחר סימון הבעלים של כל מגרש חדש או של בעלי הזכויות בו. לאחר אישור מפת החלוקה למגרשים, שטח המגרש ורשימת בעלי הזכויות במגרש, מוגשת תכנית התצ"ר על פי הפרצלציה החדשה וכל המסמכים הנלווים ללשכת רישום מקרקעין – הטאבו – כדי להשלים את רישום הפרצלציה ולקבל מספרים סופיים חדשים למגרשים שהופכים לחלקות החדשות. הבעלות תירשם עדיין על שם הבעלים הקיימים/הרשומים פורמלית על פי נסח הרישום שהיה תקף לפני עריכת התצ"ר. דהיינו, אין בכוחה של התצ"ר לשנות בעלות או לפתור בעיות של ריבוי בעלי זכויות בקרקע. אם

היו רשומים בעלים מרובים בחלקה, הם ימשיכו ויופיעו כבעלים של המגרשים בהתאם לריבוי המגרשים. התצ"ר מוסמכת לפרק את השטח למגרשים, ולאפשר את רישום השטח הציבורי, קריא הדרכים, ושטח מבני הציבור והשצ"פ על שם הרשות המקומית, לאחר שיופקעו על פי הוראות התכנית. אחת הבעיות שמחייבות התמודדות, הינה כיצד לקצר הליכים ולהביא לפירוק השותפות בין בעלים, לא רק דרך צורת המגרשים אלא גם באמצעות חלוקת המגרשים ביניהם וחלוקת הבעלות. קיצור ההליכים עשוי לתרום לקידום תהליך איחוד וחלוקה ולעשות צדק תכנוני.

#### **6.7 מורכבות ההתנגדות לתכנית איחוד וחלוקה**

חלק מתהליך ההתנגדות לתכנית מתאר ומפורטת הינו שיתוף הציבור, המובנה בתכנית, גם אם השיתוף שלילי. כך, מי שמרגיש נפגע מהתכנית רשאי להגיש התנגדות מתוך ידיעה על הפגיעה ולהבטיח שמירה על זכויותיו ועשיית צדק תכנוני איתו. אומנם, לא ניתן להתנגד לתכנית לאורך כל המהלך התכנוני עד לאישורה של תכנית מפורטת ועד התצ"ר, אך נפתחת האפשרות בפני בעלי הקרקעות שבתחום התכנית להתנגד לה, לתקופה מוגבלת של חודשיים מיום פרסומה להפקדה. תהליך ההתנגדות לתכניות השונות מפורט בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 בסעיפים 106-100. הגשת התנגדות אינה ערובה לקבלתה ולעשיית צדק תכנוני עם המתנגד. כל אדם הרואה בתכנית גורם המשפיע ישירות על חייו רשאי להתנגד לה, בכתב ובצורה מפורטת תוך הדגשת מהות התנגדותו ובאם הוא מבקש את דחייתה על סף או שינויה. בהתאם להיררכיית התכניות, התנגדות לתכנית מתאר מחוזית תוגש לוועדת התכנון הארצית, התנגדות לתכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת תוגש לוועדת התכנון והבנייה המחוזית עם העתק לוועדת התכנון והבנייה המקומית, הכל תלוי ברמת התכנית ובאינסטנציה שהכינה אותה. בתום תקופת ההפקדה תדון ועדת

התכנון הרלוונטית בהתנגדויות באופן מרוכז, בנוכחותם של יזמי התכנית והמתנגדים לה. את החלטתה אם לדחות את ההתנגדות, אם לקבל אותה במלואה או בחלקה, תשלח ועדת התכנון והבנייה בכתב למתנגד, שמצדו רשאי לערער על החלטתה של ועדת התכנון והבנייה לערכאה תכנונית גבוהה יותר, או במקרים מסוימים לבית המשפט.

במקרים בהם התכנית כוללת איחוד וחלוקה למגרשים, כל התנגדות שתתקבל, גם אם באופן חלקי, יכולה לחייב חזרה לשולחן התהליך התכנוני המפרך, הן למתכנן, הן למודד והן לשמאי המקרקעין שערך טבלת איזון לתכנית בשלב הגשתה. מצב כזה יכול לדחות אישור תכנית לזמן רב. לכן, מן הראוי להשקיע רבות בשיתוף הציבור עוד בשלבי גיבושה הראשוניים של תכנית איחוד וחלוקה שכן היא נוגעת ישירות ליחידות הקניין הסופיות שיקבעו ויעצבו את המיקום, הצורה, הערך ומאפייני מקום מגוריו של כל אחד מבעלי הקרקע בתחום תכנית כזו.

אחת הבעיות, הקשורה גם להליך ההתנגדות, מתעוררת במקרה שהקרקע בתחום התכנית רשומה על שם אדם שנפטר, ובפועל היא מוחזקת על ידי יורשים רבים, שלא השלימו את הסדרת הירושה בינם ורישומה בהתאם בטאבו. פעמים רבות היורשים כלל אינם מיוודעים על תהליך ההפקדה, וכך הם מודרים מהליכי ההשתתפות בתכנון ובהתנגדות בגלל כישלונה של הרשות המתכננת לזהות את היורשים או את קיומו של צו ירושה. זוהי תוצאה ישירה של בירוקרטיה המתייחסת לרישום רק כפי שהוא מופיע בנסחי הטאבו המתנהלים בלשכות רישום המקרקעין. בעת תכנית מפורטת קטנה, הכוללת איחוד וחלוקה, נשלחת הודעה לבעלים רשומים בטאבו. אם הבעלים נפטר, אין אפשרות לידע את המחזיקים בקרקע שאינם רשומים פורמלית כבעלים. מצב כזה מהווה פגיעה חמורה בזכותם של היורשים לדעת על התכנית

הנערכת באדמתם, ובמיוחד כשהתכנית כוללת איחוד וחלוקה והקצאת מגרשים בתמורה. לעתים מוקצים מגרשים ומאושרות תכניות, לוחות הקצאה וטבלאות איזון מבלי שהיורשים ידעו על כך דבר וחצי דבר. הבעיה מחמירה עוד יותר כאשר מגרש התמורה ליורשים הוקצה במושאע, קרי כשהם מקבלים מגרש תמורה בבעלות משותפת עם אנשים שלא הכירו מעולם (ראה לדוגמה מגרש הקצאה מס' 313 בתכנית ג/11385 בטבריה, בו היורשים הלא רשומים ידעו על מגרש ההקצאה במקרה ומבירור איתם עולה שהם כלל לא מכירים את יתר השותפים במגרש (מתוך תיק המטופל באופן אישי על ידי השמאי, עוזר המחקר). מחדל חמור במיוחד הוא כאשר יורשים מחמיצים את זכות ההתנגדות שתקופתה מוגבלת לחודשיים מיום הפקדתה של התכנית, ולפעמים גם את ההתנגדות להקצאת מגרש במושאע שתקופתה נקבעה בסעיף 127 לחוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965, לשישה חודשים לפחות מיום הצעת ההקצאה.

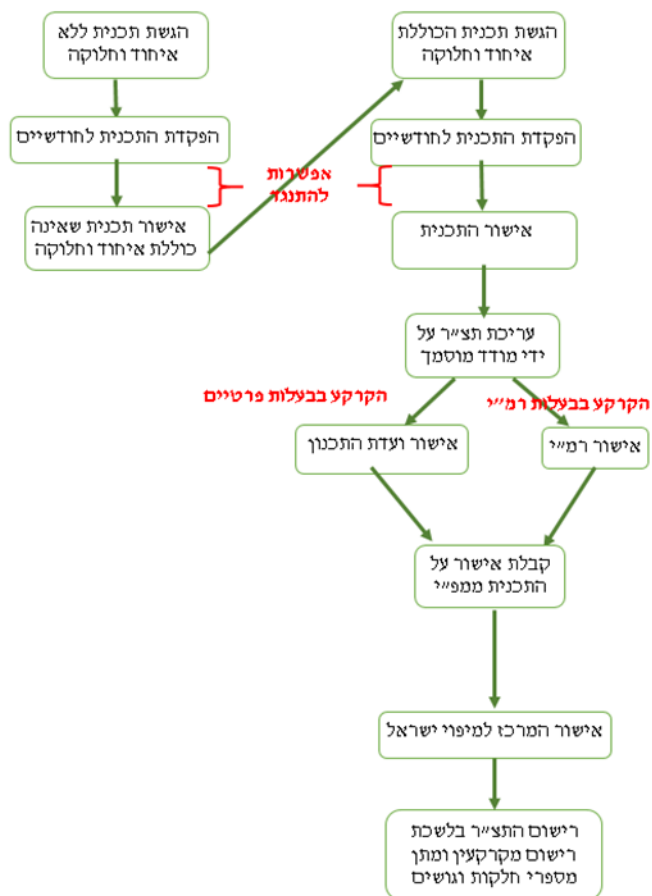
פתרון לבעיה זו, או למצער לצמצומה באופן משמעותי, דורש שינוי הן בתפישת תהליך התכנון כתהליך בירוקרטי מובנה מצדה של ועדת התכנון והמתכנן, והן במבנה התהליך עצמו עד לאישור התכנית שמתנהל ביד רמה ובריכוזיות מובהקת על ידי המהנדס/המתכנן של הוועדה. שינוי כזה מחייב העסקת כוח אדם מקצועי שיזהה את המחזיקים בקרקע (היורשים) ואת אופן חלוקת הירושה ביניהם, מרכיבים אשר ישפיעו רבות על אופן הקצאת מגרשי התמורה. אפשר גם שהמתכנן והשמאי יערכו סקר בעלות מפורט בשיתוף המחזיקים בפועל בקרקע בעת עריכת התכנית, ולא יסתפקו רק ברישום הפורמלי בטאבו. משימה כזאת, המתחילה בזיהוי המחזיקים בקרקע בפועל ומסתיימת בהקצאת מגרשי תמורה בהתאם, ראויה להיעשות בידי שמאי מקרקעין אשר ממילא מופקד ואחראי על התאמת לוחות ההקצאה וטבלת האיזון לכל שינוי במצב הקנייני. כך ישתמר שוויים היחסי של המשתתפים

בתכנית באופן זהה הן במצב הנכנס - לקראת ביצוע השמאות וקביעת ערכים לחלקות לפי שווי מ"ר לפני התחלת התכנון ומימוש מנגנון איחוד וחלוקה, והן במצב היוצא, דהיינו, קביעת ערך של מ"ר במגרש לאחר שינוי הייעוד ומגרש החלקה לפי מנגנון איחוד וחלוקה.

שינוי כזה יביא להגדלת עלויות התהליך התכנוני, גידול שלא יתקבל באהדה, בלשון המעטה, בקרב ועדות התכנון והבנייה ועשויה לסכל תהליך של צדק תכנוני, ולהנציח את הבערות של בעלי הקרקעות האמורים ליהנות מתכנון הוגן, גם אם אינם הבעלים הרשומים מכוח המנהגים או ממעמד יורשים. בד בבד, כדי להתגבר על אי עשיית צדק תכנוני מן ראוי לחייב איוש של משרת שמאי מקרקעין בכל ועדות התכנון והבנייה. זה יפעל לאיתור הבעלים כבר משלב ראשוני של תהליך התכנון וייקח בחשבון את צורכיהם, מעמדם ומצבם, פעולה שננקטה כבר במספר ועדות תכנון ובנייה, וביניהן ועדת קרית אונו. מינוי שמאי במשרה מלאה בוועדה מקומית יקל רבות על עבודתם של השמאים החיצוניים המספקים שירותים לוועדות. ייווצר מרחב לשפה משותפת בין הוועדה לשמאים החיצוניים, יהיה ייצוג לאינטרסים של מגוון בעלי הקרקע ויתקיים תהליך תכנוני ושמאי הוגן, המבוסס על ידע ממקור ראשון ומהשטח, ולא רק על בסיס הנחות והנחיות של השמאי הממשלתי או מי מטעמו.

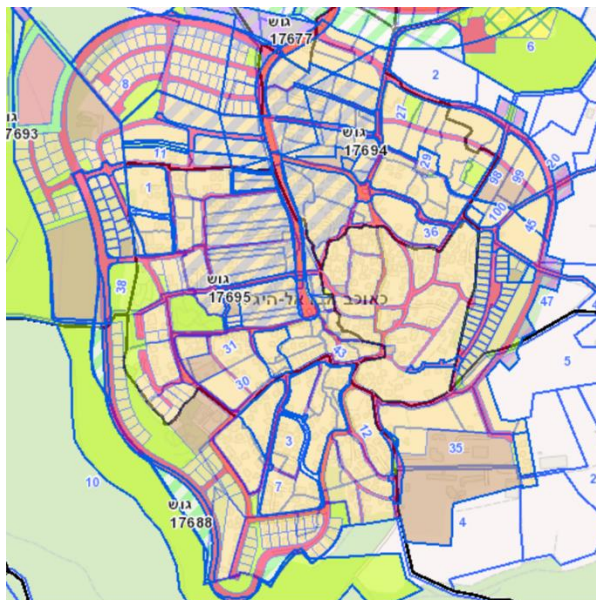
## איור 21

תרשים זרימה של שלבים ראשיים בהליך הכנת תכנית איחוד וחלוקה עד לרישום תצ"ר



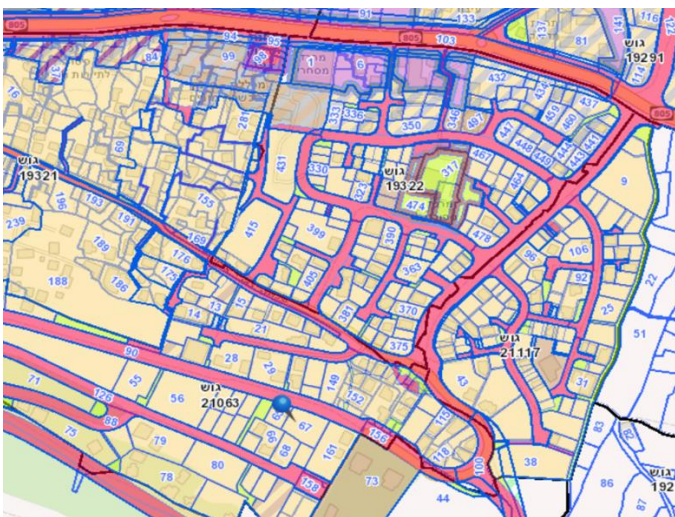
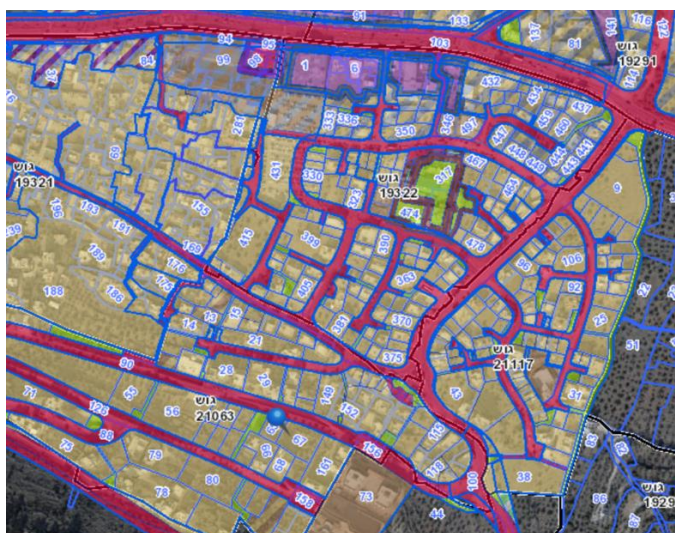
## איור 22

תמונות לדוגמה : לפני ואחרי תכנון תוך שימוש במנגנון איחוד וחלוקה

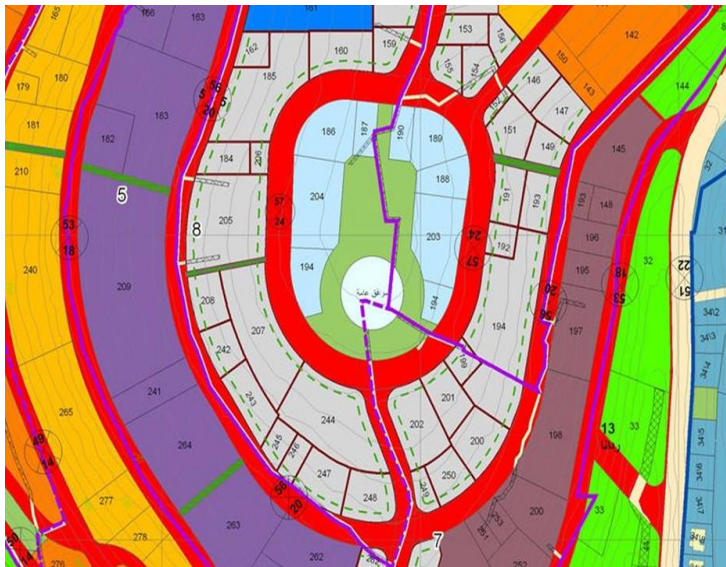


תוכנית מתאר - כאוכב אבו אל היג'א





תוכנית מפורטת מזרח סכנין



תוכנית מפורטת שכונת אלקריינה רמאללה

## 6.8 קידום אישור תצ"ר עם הסדרת קניין כבר בשלב ההפקדה

קיצור התהליך הממושך של הכנת תכנית מפורטת ועל פיה הכנת תצ"ר, מחייב לא רק הצעת פתרון לקיצור תהליך ארוך זה אלא גם לקיצור שרשרת הרישום. כך, המחזיק או הבעלים הלא פורמלים יהפכו לבעלים פורמליים ויסייעו להתמודד עם הבעייתיות הכרוכה במימוש מנגנון איחוד וחלוקה בחברה הערבית. התמודדות עם שתי בעיות שכיחות אלה שמייחדות את סוגיית הבעלות על הקרקע ביישובים הערביים מאפשרת לשלב שני תהליכים בתכנית אחת, או במקביל כפי שיפורט להלן.

כאמור, לאחר הפקדתה של תכנית, קיים פרק זמן של חודשיים להגשת התנגדויות. לאחר שוועדת התכנון והבנייה דנה בהתנגדויות, ייתכן שהיא תקבל את חלקן. התנגדויות שיתקבלו, כולן או מקצתן, עשויות לחייב שינויים מהותיים בהוראות התכנית ו/או בתשריט. השינויים עשויים ליצור מצב תכנוני חדש לפיו נפגע מאן דהוא שלא נפגע קודם. ברם, ניטלה ממנו הזכות להתנגד שכן נגמר פרק הזמן שנקצב לכך על פי חוק. אי דיוק במדידה אצל עורך התכנית גם הוא יביא לתצ"ר השונה מתשריט התכנית עצמה. כידוע, התצ"ר חשוב בהרבה מתשריט התכנית, שכן זהו התשריט לפיו ירשמו המגרשים בטאבו. כדי להתמודד עם בעייתיות זו ולהבטיח עשיית צדק תכנוני עם מי שלא הצליחו להתמודד עם ועדת ההתנגדויות, מוצע אחד הפתרונות היעילים ללקונה זו: הקדמת שלב הכנת התצ"ר והצמדתו לשלב הפקדת התכנית תסנן בו זמנית את ההתנגדויות המשפיעות מהותית על התכנית, תוך מתן הודעה עליהן לכל הבעלים. כך ניתן יהיה להגיע לאישור התכנית המפורטת כשהיא תואמת לתצ"ר, שירשם באופן מושלם ויבטא נאמנה את עיקרון שיתוף הציבור ויידועו על כל השלכות התהליך התכנוני, כולל התנגדויות מהותיות. כלומר,

ההמלצה היא להקדים את הפקדת התכנית בתכנית מדידה מותאמת לצורכי מרכז מיפוי ישראל (מפ"י) ומאושרת על ידו, המבוססת על תת"ג (תכנית תיעוד גבולות). על רקע תכנית מדידה זו תוכן התכנית המפורטת שתהיה משותפת ומוסכמת על המתכנן, המודד והשמאי ועם בעלי העניין בקהילה. תכנית מפורטת זו תכלול הפרשות לצורכי ציבור, ובה בעת רישום המגרשים עם הבעלים המקוריים על פי הרישום בטאבו, לצד טבלה של רשימת המחזיקים במגרשים כיום. כך, בעת פרסום התכנית המפורטת להפקדה היא תכלול בסיס לתצ"ר עם רישום ואיתור בעלי התביעות/הזכויות במקרקעין. בעת פרסום התכנית להפקדה ולהתנגדויות תתאפשר התנגדות לא רק לייעודי הקרקע אל גם לחלוקה למגרשים ולרישום הבעלות על המגרשים וגם לטבלאות האיזון וההפרשות. כך ניתן לחסוך זמן ולקצץ בריבוי השלבים.

שילוב שלבים בעת פרסום הפקדת התכנית להתנגדויות לצד דיון על ההתנגדויות המשלבות בין המרכיב התכנוני למרכיב הקנייני, כולל הפרשות לצורכי ציבור, בחינת ערכי הקרקע לפי טבלאות איזון וגם רישום הקרקע, ינפיקו טבלת בעלות בדומה לטבלת תביעות בעלות על פי תהליך ההסדר של מפ"י, שתהפוך לטבלת זכויות לרישום בטאבו לאחר מתן תוקף לתכנית. שילוב זה הוא רפורמה חשובה לקידום הצדק התכנוני בכלל, וביישוב הערבי בפרט.

### **6.9 תפקיד שמאי בתהליך איחוד וחלוקה, בין הרצוי למצוי**

בהליך הכנת תכנית מפורטת הכוללת הוראות בדבר איחוד וחלוקה, מעורב כיום שמאי בשלביו הסופיים של תהליך התכנון, כאשר התכנון הפיסי מוכן וטבלאות ההקצאה ערוכות על ידי אדריכל התכנית. נכון להיום, מלאכתו של שמאי המקרקעין היא לאזן בין שוויים היחסי של כל המשתתפים בתכנית האיחוד

וחלוקה באופן שמבטיח כי סך כל שווי זכויותיו היחסי של כל אחד מהמשתתפים במצב הנכנס, יישמר גם במצב היוצא (אורני ואלתרמן, 2008), כלהלן:

<b>מצב נכנס</b>	<b>מצב יוצא</b>
<u>שווי זכויות נישום בחלקות</u>	<u>שווי זכויות נישום במגרשי הקצאה</u>
סהכ שווי החלקות בתכנית	סהכ שווי מגרשי ההקצאה בתכנית

בתכניות איחוד וחלוקה ללא הסכמת בעלים ניתן להגיע לאיזון המיוחל באמצעות קביעת תשלומי איזון בין אותם משתתפים, כך שמשותף שקיבל מגרש תמורה בעל שווי יחסי הגבוה משווי זכויותיו היחסי במצב הנכנס, יחויב לשלם למשותף שמצבו נפגע. מצב דברים זה מעלה את שאלת מידת הצדק בקביעת איזון, התמרה ופיצוי שווה כסף בין המשתתפים בתכנית, באופן שאדם פלוני מחויב "לוותר" על זכותו בקרקע תמורת כסף ובמקביל אדם אלמוני מחויב לקבל זכויות יתר בקרקע ולשלם תמורתו כסף (גם אם אין לו). המצב רגיש הרבה יותר כשמדובר בחברה הערבית המסורתית השמרנית, בה "השמירה" על הזכות בקרקע נתפשת כ"פרה קדושה". לכן, לאדם פלוני קביעת עובדה של ויתור על חלק מהקרקע תמורת תשלום כספי נחשבת לבלתי סבירה, כאשר תמיד יעדיף האדם הסביר להתאזן בקרקע ולא בכסף. לאור האמור, ובכדי להימנע מלהיכנס להתנגדויות ועיכובים מצד בעלי הקרקעות, נוהגות ועדות התכנון והבנייה הפועלות ביישובים הערביים להורות, כבר מראשית התהליך, לשמאי המקרקעין להימנע מתשלומי איזון. זוהי מגבלה שנתקל בה השמאי עוד בתחילת דרכו בעריכת טבלת הקצאות ואיזון לתכנית איחוד וחלוקה שאינה בהסכמת הבעלים, שגם כך אינה פרי רצונם הטוב של המשתתפים בה. למותר לציין כי בתכנית איחוד וחלוקה בהסכמת כל הבעלים אין לקבוע תשלומי איזון ויש להגיע לאיזון מלא דרך הקצאת זכויות בקרקע בלבד.

עבודתו של שמאי המקרקעין בהכנת טבלאות ההקצאה והאיזון מסתמכת הן על הוראות פרק ג' סימן ז' לחוק התכנון והבניה, הן על תקן שמאי מס' 15 ועל הפסיקה. שלוש המסגרות האלו מתוות את עבודתו של השמאי בעריכת טבלאות ההקצאה והאיזון. מבדיקה מעמיקה של שלוש המסגרות דלעיל, עולה כי אין בהן כל הוראה או התייחסות המקנה ערך כלשהו לפן הסוציו-תרבותי ו/או להעדפותיו של הפרט, אלא קיימת התמקדות מוחלטת בערך הכלכלי של הנכס בשוק החופשי של זכויותיהם של המשתתפים באיזון. כלומר, הנחת העבודה הבסיסית בטבלת האיזון היא כי העדפותיהם של המשתתפים זהות לחלוטין בכל הנוגע למגרשים המוקצים, הן מהבחינה התכנונית הן מהבחינה הפיסית. הנחה זו מבוססת על חברה עירונית, ליברלית וקפיטליסטית שבה שוק המקרקעין פועל כשוק חופשי במטרה למקסם רווחים, שוק שעדיין לא קיים במקומות רבים בחברה הערבית.

בסופו של תהליך זה מתקבלת חלוקה מאוזנת מבחינה כלכלית בלבד, שבודאי אינה אופטימלית מבחינת העדפותיהם וצרכיהם של המשתתפים באיזון. התהליך גם מתעלם משיקולים סוציו-תרבותיים, ערכים וסימבולים ומיחסם הרגשי של הבעלים לקרקע והתנגדותם לסחור בה בשוק החופשי או סרובם לתת לה ערכים כלכליים בלבד. מכאן ניתן להצביע על הנחיצות הרבה בהכללת המרכיב החברתי בלקסיקון של שמאי המקרקעין ובעריכת טבלאות האיזון. ברם, כפי שהוסבר, שמאי המקרקעין נכנס לתמונה בשלב מאוחר – שלב ההגשה – לאחר התכנון הפיסי ועריכת טבלת הקצאות על ידי האדריכל. למעשה הוא מקנה ערך כלכלי נטו לתכנון הפיסי ולחלוקת המגרשים שעשה האדריכל על דעת עצמו. מכאן מתקבלת תמונת מצב במונחי כסף לחלוקה המוצעת על ידי האדריכל שבעקבותיה נעשים מספר שינויים בשטחי המגרשים, צורותיהם, מיקומם והקצאתם לבעלים,

במטרה לאזן את שוויים הכספי היחסי של כל המשתתפים בתכנית לפי שווי שוק של זכויות וללא מתן משקל כלשהו לצרכים והעדפות השונים אצל האנשים/הבעלים.

יתרה מזאת, לשמאי המקרקעין קיים מרווח רחב של שיקול דעת במלאכת עריכת לוחות ההקצאה וטבלאות האיזון, שמתבטא באופן מובהק בהפעלת מקדמי התאמה שונים, הן בגין המאפיינים הפיסיים והקנייניים של החלקות במצב הנכנס והן בגין אותם מאפיינים של מגרשי התמורה במצב היוצא. שיקול דעת זה, משוחרר מכל ביקורת או עקרונות מנחים, נתון אפוא להבנתו, לפרשנותו ולחוות דעתו המקצועית של כל שמאי. במצב כזה, בשתי תכניות באותו יישוב, ייתכן שניתן מקדם הפחתה של 0.9 בגין צורת מגרש לא רגולרית בתכנית ראשונה, ומקדם 0.8 בגין אותה צורה בתכנית שנייה, או מקדם הפחתה של 0.9 בגין הקצאת מגרש במושאע בתכנית ראשונה ו-0.95 בתכנית השנייה, וכדומה.

השמאים מנצלים את חופש שיקול הדעת הזה כדי להגיע לטבלאות איזון "מאופסות" ללא תשלומי איזון – בהתאם לדרישתה של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה – גם כאשר הדבר מחייב הפעלת מקדמים שאינם ריאליים או אינם נהוגים באותו אזור.

עבודת השמאי בתהליך התכנון לקידום תכניות מפורטות של איחוד וחלוקה ויצירת מנגנוני התמרה ופיצוי באמצעות טבלאות איזון מונחית ומעוותת על ידי שיקולים כלכליים של ועדות תכנון ובנייה שמחבלות בעשיית הצדק התכנוני, ההליכי וגם התוצאתי חלוקתי. מצב זה נוצר כאשר מעברו האחד של המתרס כניסת השמאי לתהליך התכנון מתאפשרת רק לאחר סיום התכנית, כשהיא מוכנה לשלב ההגשה והאישור, וכאשר המתכנן לבדו ערך לוח הקצאות על פי שיקול דעתו הבלעדי (בד"כ בהתחשב באזור השטחים בלבד). מעברו השני של המתרס הוראה ברורה לשמאי

מהוועדה המקומית, הלא היא מעסיקתו, לאזן את ההקצאות ללא תשלומי איזון. השמאי, כמי שמנהל משרד שבין לקוחותיו נמנית ועדה מקומית לתכנון ובנייה המספקת לו חלק נכבד מפרנסתו, מנוע מלעכב את התכנית ולבקש שינויים מהותיים בהקצאות שנעשו על ידי המתכנן, ושניתן להן אור ירוק ממהנדס/מתכנן הוועדה שכל מעייניו נתונים לקידום התכנית מהר ככל האפשר. לכן, נאלץ השמאי להגיע "לאיזון" המיוחל באמצעות ניצול המרווח הרחב של שיקול הדעת, משוחרר מכל ביקורת או הנחיה ברורה, למרות שדבר זה אינו מקיים צדק חלוקתי ותכנוני.

צמצום תופעה זו מותנה בניתוק התלות בין השמאי לבין ועדות התכנון והבנייה, באמצעות מניעת רשימות פנימיות "מוסכמות" ביניהם וביטול התלות לפרנסתו של השמאי בהתנהלות הוועדה והאינטרסים שלה. זאת ועוד, יש צורך חיוני מאוד להנחיל בין כל הגורמים הקשורים בתהליך התכנון את חשיבותו של השמאי בתהליך, ועוד יותר מכך את חשיבותה של עבודה תקינה ללא מגבלות ואילוצים בתהליך עריכת טבלאות האיזון. ראוי גם לקבוע הוראות ברורות והנחיות מחודדות בנוגע לקביעת מקדמים בטבלת האיזון.

#### **6.10 הקצאת מגרשי תמורה במושאע**

עקרון ההתמרה מהווה אחד ממרכיבי היסוד של פיצוי לקראת מימוש צדק חלוקתי יחסי באמצעות מנגנון איחוד וחלוקה. בתהליך התכנון יש לבעלי המקצוע תפקיד חשוב במימוש עקרונות ההתמרה וקביעת אמות מידה ליישומן. ביניהם השמאי, המשחק תפקיד מכריע בקביעת ההתמרה ועשיית הצדק. חשיבות זו מקבלת ביטוי טכני בהחלטות על קידום מימוש מנגנון איחוד וחלוקה. חשיבות טכנית זו אמורה להשתנות, כמו תפקידם של בעלי מקצוע אחרים כדי לממש תהליך צדק תהליכי.



מטרת העל במלאכתו של השמאי, כפי שתוארה לעיל, המתרכזת באיזון טבלת ההקצאות, מביאה פעמים רבות למצב בו השמאי/האדריכל מקצה מגרשים שהבעלות על הקרקע בהם תהיה משותפת, במושאע, כשלפעמים המושאע כולל עשרות אנשים שמקצתם גם שותפים בחלק שולי ממגרש ההקצאה. כך נפתח פתח בפני בעלי החלק השולי לעשוק את בעלי החלקים הגדולים במגרש ולמכור להם את חלקם המינורי במחירים מופקעים, בתמורה "למתן האפשרות" לבעלי החלקים הגדולים לנצל את זכויות הבנייה במגרש ההקצאה. זוהי תוצאה ישירה של אזלת היד לשנות את הבעלות הפורמלית על הקרקע גם בתהליך מימוש מנגנון איחוד וחלקה. רישום של הבעלים המקוריים יגרר על המגרש גם לאחר צמצום שטחו בעקבות הפרשות לצורכי ציבור.

חמור מכך הוא מצב בו ההקצאה נעשית בשיטת "מפרוז", לפיה מוגדרים גבולות המגרש והבעלות לאדם בודד הרשום בטאבו, אלא שלעתים האדם נפטר ויורשיו נכנסו בנעליו. נוצרים בפועל שני עיוותים: הראשון, הוא התייחסות לשווי מגרש ההקצאה כאל שווי במפרוז – הגבוה לא פחות מ-10% משווי מגרש במושאע. העיוות השני, הוא באי הבטחת ניצול הזכויות כיאה במגרש ההקצאה, ללא עושק מצד בעלי החלקים הקטנים בירושה או קיומם של חלקים מספיקים להבטחת קורת גג לכל היורשים.

התמודדות עם הבעיה מחייבת בדיקה מעמיקה ומהותית של המצב הקנייני על ידי המתכנן, המודד והשמאי שיוכלו לזהות מקרים בהם מדובר ביורשים, שהם המחזיקים בפועל או עשויים להיות מחזיקים עם מימוש הירושה, ולא האדם הרשום בטאבו. כיום, לוחות הקצאה וטבלאות איזון מסתמכות רק על הרישום בטאבו, לכן מן הראוי לקבוע הוראה המחייבת את השמאי הממשלתי, ועדות התכנון ולשכת רישום המקרקעין להתייחס למחזיקים

בקרקה בפועל (יורשים וכו'). פרק ההמלצות, ינסה להתמודד עם גיבוש המלצות בנושא זה כך שתפקיד השמאי לא יהיה טכני בקביעת מנגנוני ההתמרה אלא יתחשב במורכבות של הבעלות והיתכנות מימוש הייעוד התכנוני במגרש.

### **6.11 סוגיית הירושה לפי שיוך מגדרי והשלכותיה על איחוד וחלוקה**

ההתמודדות עם סוגיית הירושה והרישום הקנייני הלא פורמלי מקשה על מימוש מנגנון איחוד וחלוקה. הסוגיה הופכת מורכבת יותר כשהירושה נעשית באופן דיפרנציאלי, ולא צודק, בין נשים לגברים. על פי ההלכה האסלאמית, חלקו של הגבר בירושה הוא פי שניים מחלקה של אשה. במקרים בהם הנפטר השאיר אחריו צוואה ויורשים שהסדירו את נושא הירושה וערכו רישום בלשכת רישום המקרקעין, כל אחד לפי חלקו בצוואה, הקושי הצפוי בהליך איחוד, חלוקה ורישום תצ"ר יפחת, שכן התהליך ייעשה בהתאם לרישום היורשים בטאבו על פי חלקם הרישום בצו הירושה. בהעדר צוואה, חלקת הקרקע נשארת רשומה על שמו של הנפטר בלשכת רישום המקרקעין, וחלוקת הירושה יכולה להיעשות בשתי הדרכים האלה:

- בהסכמת כל היורשים, ניתן לפנות לבית דין שרעי המתנהל בהתאם להוראות דת האסלאם. הירושה תחולק בין היורשים לפי הוראת ההלכה האסלאמית, קרי, יורש זכר יקבל פי שניים מיוורשת נקבה, וכך גם ירשמו הזכויות, או על פי צו חלוקת העיזבון של בית המשפט, או בית דין שרעי המתחשב בהסדרים ובהתמרות המוסכמים בין היורשים על פי המנהג. במצב כזה, בבוא המתכננים ואנשי המקצוע כולל השמאי לערוך תכנית איחוד וחלוקה ולוחות הקצאה ואיזון, יביאו בחשבון את הזכויות כפי שנרשמו בטאבו בהתאם לחלוקה על פי ההלכה האסלאמית, באופן שיוצר איזון התואם הן להלכה הדתית הן לרישום בטאבו על פי החלטת בית הדין השרעי.

▪ היה ואחד היורשים או יותר מתנגד להליך השרעי, פונים להליך אזרחי, בתהליך שנקרא חלוקת ירושה על פי דין. היורשים נדרשים להגיש בקשה לצו ירושה לרשם לענייני ירושה במשרד המשפטים, והירושה תחולק ביניהם לפי חוק הירושה, התשכ"ה-1965, כלהלן: אם בן או בת הזוג עודם בחיים יקבלו מחצית מהירושה והמחצית השנייה תחולק באופן שווה בין כל הילדים (זכרים ונקבות). בהעדר בן או בת זוג, תחולק הירושה באופן שווה בין כל הילדים (זכרים ונקבות). במצב כזה, בבוא אנשי המקצוע לערוך תכנית איחוד וחלוקה ולוחות הקצאה יביאו בחשבון את הזכויות כפי שנרשמו בטאבו, בהתאם לחלוקה על פי דין. משתמע מכך שבעקבות חלוקת הירושה ורישומה על פי דין, נוצר איזון זכויות הנוגד את הוראות הדת האסלאמית.

בחברה הערבית מתנהל כיום ויכוח על פי איזו שיטה לנהוג, לפי ההלכה, לפי המנהגים או לפי חוק המדינה (חימאיסי, 2007). ויכוח זה פוגע בזכויותיהן של נשים הואיל והן פחות נגישות לתהליך התכנון וניהול הקרקע ולמוקדי קבלת החלטות הנתפשים כאחוזות גבריות בחברה שעדיין מאמצת את מודל ההתנהגות הפטריארכלי, במיוחד בנושא קרקע והפוליטיקה המקומית ברשויות המקומיות. התוצאה הינה, במקרים לא מעטים, שמימוש טכני של תהליך האיחוד והחלוקה אינו לוקח בחשבון את זכויות הנשים. כך, החלקים הנזקפים לזכותן מועטים, או שהן מקבלות מגרשים פחות ראויים למימוש, מה שדוחף אותן לוותר על זכויותיהן לאחיהן. תכופות נאלצות נשים לוותר על זכויותיהן בקרקע בגלל המנהגים, לפיהם האחים במשפחה זוכים בנתח הגדול יותר של השטח בעת חלוקת העיזבון.

תהליך הירושה המחייב על פי המנהגים במקומות רבים ביישובים הערביים אינו עושה צדק עם הנשים, שעדיין תלויות בגבר בחברה

מסורתית פטריארכלית. גם בעת יישום מנגנון איחוד וחלוקה הצדק הבסיסי אינו מתקיים. אומנם לאחרונה נשמעים קולות המבקשים לעשות צדק בחלוקת הירושה של הקרקע בין בנים לבנות, אך מימושו מתבושש. כדי לממש צדק תכנוני וחלוקתי על בסיס שיוך מגדרי, נדרש לתקן את העיוות הקיים. על צוות התכנון המקצועי, הכולל את מי שמופקד על מימוש תהליך שיתוף הציבור, לפעול כדי לערב יותר נשים בתהליך התכנון ולחלץ אותן מהבערות בנושא זכויותיהן בתכנון בכלל, ובקרקע בפרט. בה בעת, המתכננים הפיסיים, כולל השמאי והמודד, צריכים להיות מודעים לרגישות הנושא ולתמוך בעשיית צדק מגדרי ולתת לו ביטוי ממשי בתהליך ובתוצר התכנוני, הכולל איזור, מגרוש ורישום זכויות בטאבו.

#### **6.12 הפרשות לצורכי ציבור בתכנית איחוד וחלוקה: בין הפקעה להשבחה**

ההקדמה הרחבה לפרק זה עסקה בהתפתחות ההפקעה על פי יישום מנגנון איחוד וחלוקה והניסיון של הרשויות המקומיות בשימוש בו. הפעלת המנגנון עשויה לייצר לרשויות המקומיות כמות של קרקע לצורכי ציבור מבלי שהיא מפקיעה ומשלמת פיצויים. באמצעות מנגנון האיחוד והחלוקה מחדש ופסיקת בית המשפט, נוצרה לרשויות מקומיות הזדמנות לצבור נכסי קרקע ולרכז קרקעות מסוג "מתרוקה" המיועדות לשימוש ותועלת הציבור. לאחר ריכוזה ניתן להפוך אותה לקרקע לשימוש ציבורי או מסחרי, מבלי להזדקק להפקעה או לתשלום פיצויים. האיזונים המובנים בתוכנית, מאיינים את הצורך לשלם פיצויי הפקעה, באמצעות הקצאה משביחה של זכויות בנייה.

הליך ההפקעה, כפי שהוא מוסדר בפרק ח' לחוק תכנון ובניה, התשכ"ה-1965, מאפשר לרשות ליטול מזכויות הפרט בקרקע ולהעבירן לידי המדינה או הרשות המקומית שבתחומה בוצעה

ההפקעה בהתאם לסעי' 126 לחוק התכנון והבניה. הליך הפקעה מחייב לייעד את הקרקע על פי תכנית מתאר מקומית או מפורטת לאחד מצורכי הציבור שמוגדרים בסעי' 188 (ב) לחוק התכנון והבניה. כיום, מוכרות שתי דרכים לגיטימיות להשגת יעדים בנוגע לשטחים ציבוריים. האחת, היא ההפקעה "הקלאסית" מכוח חוק התכנון והבניה ופקודת הקרקעות, והשנייה, היא הפרשות לצורכי ציבור בהליך איחוד וחלוקה מחדש.

ההלכה הפסוקה המסורתית קובעת, כי כאשר נדרשת קרקע לצורך ציבורי כלשהו, מוקנה לרשות התכנון הבחירה בין הפקעה "קלאסית", על פי דין, או הפרשה במסגרת תכנית איחוד וחלוקה מחדש (ראה בג"צ 88/483 פריימן נ' שר הפנים, וגם בג"צ 70/26 בר נ' שר הפנים). נושא נטילת הקרקע במסגרת איחוד וחלוקה לא נקבע באופן מובהק במסגרת החוק, אלא מתקבל כתוצאה מפרשנות מורחבת למספר סעיפים בחוק התכנון והבניה. למשל, סעי' 26(א) לחוק קובע כי:

מקרקעין שהופקעו על-ידי הועדה המקומית או שיש להקנותם לה בדרך אחרת מכוח חוק זה או על פיו יירשמו בפנקסי המקרקעין על שם הרשות המקומית שבתחומה נמצאים המקרקעין, או על שם המדינה אם נקבע הדבר במפורש בתכנית או אם אין רשות מקומית כאמור.

(שם)

הניסוח "בדרך אחרת" מרמז כי נטילת קרקע לצורכי ציבור אינה חייבת להתבצע במסגרת הפקעה "רגילה". סעי' 4(1) לחוק תיקון דיני רכישה לצרכי ציבור, התשכ"ד-1964 קובע, כי בחישוב סך האחוזים מהחלק שמותר להפקיע ללא תשלום פיצוי אין להביא בחשבון הפרשות לצורכי ציבור שהופרשו במסגרת תכנית איחוד וחלוקה בהתאם לפרק ג' סימן ז' לחוק התכנון והבניה. מהאמור ניתן להסיק כי המחוקק הכיר באיחוד וחלוקה כמעין מסגרת חוקית לרכישת קרקע לצורכי ציבור. לעומת זאת, קיימת ביקורת

חריפה על הוראות החוק דלעיל (ראה לדוגמה עת"מ (ת"א) 01/1044 אילנה תמיר נ' שר הפנים).

כיום נושא ההפרשות לצורכי ציבור במסגרת איחוד וחלוקה אינו מוסדר ומעוגן בחוק בדומה להפקעה רגילה שנעשית מכוח חוק התכנון והבניה ו/או פקודת הקרקעות. במסגרת תכנית איחוד וחלוקה ניתן להקצות מגרשים בייעוד ציבורי לטובת הרשות המקומית או המדינה. עפ"י הוראת סעי' 122 לחוק התכנון והבניה מגרשים אלו לא מובאים בחשבון במסגרת טבלת האיזון שעורך השמאי (ראה גם עת"מ (ת"א) 96/807 עו"ד הרטבי נ' שר הפנים).

העיוות נוצר כאשר במצב הנכנס (לפני עריכת תכנית איחוד וחלוקה) אין בבעלות הרשות או המדינה כל זכות בקרקע המשתתפת בתכנית, אולם, במצב היוצא (עקב עריכת תכנית איחוד וחלוקה) היא צוברת מגרשים לצורכי ציבור שכלל אינם נכללים בתשיב האיזון שעורך השמאי, והם נכנסים באופן אוטומטי "מתחת לקו" במונחי הלקסיקון השמאי. משמע, כי הרשות או המדינה תקבל שטחי ציבור במסגרת תהליך איחוד וחלוקה ולא הפקעה כמשמעה בחוק. כאן עולה השאלה עד כמה ניתן להפריש שטחים לצורכי ציבור במסגרת איחוד וחלוקה? האם להתייחס להפרשות כאל הפקעה? הרי החוק לא קבע במפורש התייחסות ברורה להפרשות מן הסוג הזה? על פי הפסיקה כיום, באם ההפרשות לצורכי ציבור אינם עולים על 40% המותרים על פי חוק התכנון והבניה ללא פיצוי, אזי אין מניעה מלהקצות שטחים אלו לטובת הרשות או המדינה, גם כשלא עמדה להן כל זכות במצב הנכנס, לפני עריכת תכנית איחוד וחלוקה.

הטענה דלעיל מתחזקת משום שעל פי רוב תכניות איחוד וחלוקה נושאות עמן הוראות בנייה חדשות המטיבות ומשביחות את המקרקעין, גם כאשר השטח שנותר בידי הבעלים הצטמצם עקב

ההפרשות לצורכי ציבור. עובדה זו מתיישבת הן עם רוח חוק יסוד: **כבוד האדם וחירותו** 1992, הן עם המטרה מאחורי תשלום פיצויי הפקעה - להעמיד את בעל הזכות או בעל ההטבה במקרקעין שהופקעו, באותו מצב כספי שבו היה עומד אלמלא ההפקעה (ראה ע"א 87/589 משרד השיכון נ' הרצל בירנבוים).

על אף המוסבר לעיל, שיעור ההפקעה ללא תשלום פיצויי נקבע עד שיעור מסוים בחוקים השונים כלהלן:  
סעי' 20 (2) לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור, 1943) – עד 25% משטח החלקה הרשום.  
סעי' 190 (1) לחוק התו"ב, התשכ"ה-1965 – עד 40% משטח החלקה הרשום.  
העיקרון בקביעת השיעורים הללו הוא ההנחה כי ההפקעה תביא אתה, מטבע הדברים, השבחה למקרקעין, ובעיקר השבחה בדמות פיתוח תשתית עירונית וציבורית.

כדי למנוע מצב בו מופקעים חלקים בשלבים ששיעורם המצרפי עולה על 40% משטח החלקה המקורי, חוקק החוק לתיקון דיני הרכישה לצרכי ציבור, התשכ"ד-1964. על פי הוראת סעי' 2 בחוק, היה ונרכש מכוח החוק חלק מחלקה, ולימים נרכש מכוח אותו חוק או מכוח חוק אחר, חלק נוסף מאותה חלקה, לא יעלה השטח הכולל הנרכש (המופקע ללא תשלום פיצויי על 25% משטח החלקה המקורית (40% כשההפקעה הקודמת בוצעה מכוח חוק התו"ב).

מהאמור לעיל אין להסיק כי במסגרת תכנית איחוד וחלוקה ניטלים שטחים זהים לצורכי ציבור מכל בעלי הקרקע, כי נושא נטילת הקרקע נעשה מתוך שיקולים תכנוניים ובהתאם לצרכים של האזור המתוכנן. לכן, אין לצפות שבעריכת טבלת ההקצאות והאיזון יתבצע האיזון על סמך שטחי ההקצאה בלבד, אלא יש לתת משקל למיקום המגרש, ייעוד אטרקטיבי יותר, זכויות בנייה

במגרש ועוד. הבעיה היא שביישובים הערביים לרוב ירצו התושבים שטח הקצאה גדול ככל האפשר ללא התייחסות ליתר מאפייני המגרש, בעיה שמחייבת לפעמים שינוי בתכנון ליצירת שטחי הקצאה דומים ככל האפשר על חשבון טיב התכנון.

שאלה נוספת הנשאלת כאן היא מה הדין כאשר ניטלים שטחים מעבר ל-40%, או כאשר תכנית האיחוד והחלוקה מפחיתה את שוויים של המקרקעין? בדרך כלל נטילת קרקע במסגרת איחוד וחלוקה מחדש תפטור את הגוף המפקיע מתשלום פיצויי הפקעה, לאור היווצרות פיצוי בדרך אחרת, שלרוב משתקפת בהשבחת המקרקעין ופיתוחם (ראה ת"א (ירושלים) 04/6152 הוועדה המקומית לתו"ב ירושלים נ' עו"ד יצחק פרייברג כנאמן של הבעלים בחלקה היסטורית 3 גוש 30107, ראה גם בג"צ 70/26 בר נ' שר הפנים). למרות האמור לעיל, קורה לפעמים כי תכנית איחוד וחלוקה פוגעת בשוויים של המקרקעין במצב היוצא ביחס למצב הנכנס. במצב כזה יש לפעול לפי סעי' 197 בפרק ט' לחוק התו"ב, התשכ"ה-1965. סעיף זה קבע הנחיות שעשויות לזכות את בעל הקרקע הנפגע כתוצאה מהחלטה תכנונית בפיצויים מהוועדה המקומית, או מהיזם שגרם לפגיעה התכנונית.

מחד גיסא, הוראת הפיצוי על פי סעי' 197 מסויגת מלחול על הפקעה, ומאידך גיסא, נטילת קרקע במסגרת איחוד וחלוקה אינה נופלת בגדר הפקעה, בהתאם להוראת סעי' 4 (1) לחוק לתיקון דיני הרכישה לצרכי ציבור, התשכ"ד-1964. חוק זה קבע כי לעניין חישוב האחוזים שמותר להפקיע מחלקה ללא תשלום פיצוי, אין מביאים בחשבון נטילות קרקע שבוצעו מכוח חלוקה חדשה, כמשמעה עפ"י פרק ג' סימן ז' לחוק התו"ב. על פי חוק התכנון והבניה, רשאי מי שנגזר עליו שיתוף שלא בהסכמתו, כתוצאה מהליכי איחוד וחלוקה, לתבוע מהוועדה המקומית לרכוש ממנו את המקרקעין. כלומר, ועדה מקומית, שאישרה איחוד וחלוקה, עשויה



למצוא את עצמה חשופה לתביעה כספית של הבעלים לקנות מקרקעין שהוקצו להם, דרישה שלעתים עלולה להגיע לסכומים ניכרים. החוק נותן לרשות המקומית כלים לצמצם את החשיפה, על ידי קביעת תקופת התיישנות לתביעות מסוג זה, אבל לא נרשם אף מקרה כזה. לכן, אפשר לציין ברמת סבירות גבוהה שכל מי שנכפתה עליו שותפות במסגרת תוכנית איחוד וחלוקה, רשאי לדרוש מהוועדה המקומית לרכוש את הקרקע. ועדה מקומית שתרכוש את הקרקע תהייה רשאית למכור אותה, באישור משרד הפנים והממונה על הרשויות המקומיות. בסופו של דבר מדובר באירוע תזרימי, אבל גם אירוע מסוג זה עשוי לגרום קושי תקציבי גדול לקופת הרשות המקומית, שמחייב מודעות בעת הפעלת מנגנון איחוד וחלוקה.

המודעות הגוברת לערך הקרקע וחששם של בעלי הקרקע מפני הסדרים כפויים באמצעות מנגנון איחוד וחלוקה טכנית, לצד התחזקות המעורבות המשפטית בתהליכי תכנון, עלולים להפעיל לחצים רבים על תהליך ההפקעות והפרשות הקרקע לצורכי ציבור. רישומן על שם הרשות המקומית, או שיתוף מאולץ של בעלי הקרקע עם הרשות המקומית במגרשים או במושאע עלולים לחבל בתהליך איחוד וחלוקה, ובהזדמנות של רשויות מקומיות לצבור קרקע לצורכי ציבור או לשימושים נוספים.

עדיפות אפוא הפרשות לצורכי ציבור שירשמו על שם הרשות המקומית באמצעות מימוש מנגנון איחוד וחלוקה, אך ילוו בהפקעה שאינה פוגעת בבעלים המקוריים, אלא משביחה את קרקעותיהם. במקרים אלה ניתן לומר כי מימוש תהליך איחוד וחלוקה הכולל השבחה של שארית הקרקע לאחר הפרשות לצורכי ציבור, הינו צודק והוגן יותר בהשוואה להפקעה על פי חוקים ותקנות אחרים.

### 6.13 הכללת חלק מחלקה בתכנית איחוד וחלוקה

חלקות הקרקע ביישובים הערביים גדלות והולכות ככול שמתרחקים מהשטח הבנוי (ראה איור 14, עמ' 66), ושכיח בהן ריבוי של בעלים רשומים או יורשים ובעלי חזקה פוטנציאליים. לא פעם גבולות תכניות מתאר או מפורטות, הכוללים יישוב של מנגנון איחוד וחלוקה, אינם מכילים את כל שטח החלקה אלא רק נתח ממנה. במקרים אלה עולה השאלה מה תהיה ההתייחסות הקניינית לבעלים הרשומים בטאבו, וכיצד ניתן לעשות צדק חלוקתי וצדק שמאי בתכניות מתאר מפורטות ביישובים הערביים?

נדרשת התייחסות למקרים בהם גבול החלקה חורג מגבול התכנית המפורטת, ובשטח נערכת תכנית הכוללת איחוד וחלוקה החלה רק על חלקים מהחלקות, כאשר לחלקה המקורית ייעוד חקלאי ואילו התכנית מייעדת חלק ממנה למגורים. ברמה העקרונית, מנקודת מבטו של השמאי, כל אחד מהבעלים הרשומים בטאבו מקבל התייחסות בטבלת האיזון הן במצב הנכנס והן במצב היוצא לפי חלקו היחסי בחלק החלקה הכלול בתכנית. הבעיה נוצרת כאשר הבעלים הרשומים הגיעו להסכמות, בין שבעל פה ובין שבכתב (ללא כל תשריט חלוקה בר תוקף), לפיהן כמה בעלים לא יכללו בהקצאה. מעברו האחד של המתרס, מנוע השמאי מלהתעלם מפילו מאחד הבעלים הרשומים בטאבו, מעברו השני של המתרס יוצר עיוות של המציאות כפי שסוכמה בין הבעלים, שכוללת בין היתר תשלומים בינם לבין עצמם ופשרות אחרות שכבר יושמו.

גם אם יומצא לשמאי תשריט חלוקה מאושר כחוק, לפיו רק חלק מהבעלים יכללו בתכנית האיחוד והחלוקה ויקבלו מגרשי הקצאה, מתעוררת השאלה כיצד בכלל אפשר להבטיח צדק חלוקתי אם כל תכנית איחוד וחלוקה עתידית שתחול על יתרת שטח החלקה

תפריש ממנה שטח לצורכי ציבור בשיעור נמוך מזה שהופרש בתכנית הקודמת, שחלה בשלב הראשון של החלוקה? או לחילופין, אם תקודם תכנית עתידית שתחול על מלוא שטח החלקה, ובמצב הנכנס בטבלת ההקצאות והאיזון יופיעו הבעלים שנכללו בתכנית הקודמת כבעלי מגרשי מגורים, עם שווי יחסי גבוה משמעותית מאלה שנשארו מחוץ לה? מצב זה יביא להקצאות בעלות בשווי גבוה יותר לבעלים אלה גם במצב היוצא בהשוואה לבעלים שלא נכללו בתכנית הקודמת. כלומר, נוצר מצב לפיו בעלים שנכללו בתכנית הקודמת זכו ברווח הוני מצרפי גבוה יותר מאשר מי שלא נכללו בתכנית הקודמת.

גם לו נעשה הדבר בהסכמת השותפים בחלקה המקורית, יגרם עוול ויפגע הצדק החלוקתי לשמו נערך לוח ההקצאות וטבלת האיזון. אדם מן השורה יתקשה להסכין עם עוול כזה ולפענח את סיבת היווצרותו והשלכותיו. חסרות עדיין הנחיות חוקיות המורות כיצד להתמודד תכנונית ושמאית עם מצב כזה, ומן הראוי אפוא לקבוע בחוק ו/או בתקן השמאי הממשלתי הוראה ברורה, שתמנע זאת מראש. אפשר גם להימנע מלהיכנס למצב זה כבר בשלב התכנון כך שגבול תכנית מתאר מקומית או מפורטת יהיה חופף לגבולות של חלקות מקומיות, או גבולות מוסכמים בין בעלים על בסיס חלוקה משנית.

#### **6.14 שמאות מוטת חברה**

קביעות השמאות וההנחיות שמקבל השמאי בעת קביעת ערכי קרקע מבוססות על שיקולים כלכליים בלבד. אלא שביישובים הערביים, כאמור, לקרקע יש ערכים חברתיים וסימליים (ח'מאיסי, 2016), שהשמאות חייבת להתייחס אליהם בעת קביעת הערכים וההתמרות למימוש צדק תכנוני. מומלץ אם כן להסב את תשומת לבם של השמאים ומוסדות התכנון לממד הסוציו-

תרבותי, שייקרא **שמאות מוטה חברה**, ברוח ההתאמה לקונטקסט התרבותי והמבני של צורכי האוכלוסייה הערבית, ובהתחשב גם ברוח הפסיקה בנושא. בפסק דין עמותת תלמוד תורה והישיבה הגדולה עץ חיים בירושלים נ' ועדה מקומית לתכנון ובנייה ירושלים שניתן בביהמ"ש העליון, ציינו כבוד השופטים א' ריבלין, א' גרוניס וס' ג'ובראן בהחלטתם כי: "מטרת תכנית איחוד וחלוקה מחדש הינה ליצור התאמה ואיזון בין צרכי הפרט במימוש ההנאה מהקרקע לבין צרכי הציבור בשימושי קרקע לטובת הכלל". במילים אחרות, ניתן להגדיר את תהליך איחוד וחלוקה מחדש כתהליך שמטרתו ליצור חלוקה צודקת והוגנת בנטל ההפרשות לצורכי ציבור בין בעלי הקרקעות בתחום התכנית.

על פי עקרון הצדק החלוקתי, תועלת או נטל כלשהו צריכים להתחלק באופן צודק בין כל הצדדים. לדוגמה, אוצרות טבע ומים צריכים להתחלק בין תושבי המקום בצורה הוגנת. חברוני ואלתרמן בספרם צדק חלוקתי במקרקעין (2008), מציינות:

על פי אבינרי (2002), הדיון הקלאסי בצדק חלוקתי מתרכז בשאלה כיצד מחלקים אובייקט כלשהו בין הפרטים העשויים להיות שונים זה מזה בזכויותיהם, בצרכיהם וכיוצא באלה. סוגיית הצדק החלוקתי נדונה לראשונה ע"י אריסטו באתיקה הניקומאכית שבה הוא ניסח את עקרון הפרופורציונאליות. על פי רעיון זה, יש לחלק טובין על פי הזכויות שאנשים מביאים להקשר הנדון. כאשר הזכויות ניתנות לכימות, יש להביא לכך שהתוצאה הסופית תהיה פרופורציונלית, כלומר ביחס ישר לזכויות.

(חברוני ואלתרמן, שם).

נושא הצדק החלוקתי בענף המקרקעין, נקשר כך או אחרת בחלוקת העושר או הפגיעה בעושר כתוצאה מביצוע פעולות (פיסיות או תכנוניות) במקרקעין. חלוקה כזו נעשית בדרך כלל באמצעות הטלת היטל השבחה על המתעשר מאישור תכנית, קביעת פיצויים לפי סעי' 197 לחוק התכנון והבניה למי שנפגע

מאישורה של תכנית וכדומה. שאלת הצדק החלוקתי מתחילה הרבה לפני כניסתו לתמונה של שמאי המקרקעין. ניצניה ניכרים מרגע ההרהורים של עורך התכנית על אופי התכנון הפיסי. האם להביא בחשבון את כל השטח המיועד לתכנון כמתחם איחוד וחלוקה אחד שבגיננו יערוך השמאי טבלת איזון אחת, או לחלק את התכנית למספר מתחמי תכנון מפורט שבגין כל אחד מהן יערוך השמאי טבלת איזון? או האם בכלל לקבוע שרק חלק מסוים משטח התכנית יכלול הוראות בדבר איחוד וחלוקה? מי מבין שלוש השיטות תעשה צדק חלוקתי והוגן בחלוקת הנטל הציבורי? על השאלה דלעיל עדיין אין תשובה אחידה, שכן כל תכנית תיבחן לגופה ותותאם לה השיטה העדיפה ביותר. הדין דלעיל מעלה שאלה חשובה לגבי מידת התייחסותם של החוק, הפסיקה ותקן שמאי מס' 15 לעקרונות מובהקים המגדירים מהו צדק חלוקתי?

#### ▪ **החוק**

סעיפים 121 ו-122 לחוק התכנון והבניה התשכ"א-1965 קבעו הוראות בדבר תכנית הכוללת איחוד וחלוקה. סעי' 121 קובע, כי בתכנית מותר לקבוע הוראות לאיחוד וחלוקה, הן בהסכמת הבעלים הן בהיעדרה. ברם, הסעיף איננו מציין מקרים שבהם מן החובה לקבוע הוראות בדבר איחוד וחלוקה מחדש, וכפועל יוצא הוראות בדבר עריכת טבלת הקצאות ואיזון.

בדיקה מעמיקה בסעיפי החוק מעלה גם שאין כל הגדרה של מטרת האיחוד והחלוקה מחדש, אין כל הוראה או פירוט ברור באילו מקרים ראוי לכלול את שטח התכנית בשלמותו כמתחם איחוד וחלוקה, באילו מקרים ראוי לחלקה למספר מתחמי תכנון מפורט ובאילו מקרים ראוי להוציא חלק מתכנית מאיחוד וחלוקה מחדש.

#### ▪ **תקן מס' 15 של הוועדה לתיקה שמאית – מועצת שמאי המקרקעין**

בסעיף קטן מס' 6.1. לתקן מספר 15 דלעיל קיימת התייחסות לנושא חלוקת התכנית המפורטת למספר מתחמי תכנון כלהלן: "בתכניות שבשטחן אזורים המתאפיינים ברמות שווי שונות, יפעל השמאי להגדרתם של מתחמי איחוד וחלוקה נפרדים בעלי ערכי קרקע דומים במצב הנכנס". סעיף קטן מס' 6.2. לתקן דלעיל מתייחס שוב לנושא חלוקה למספר מתחמים כלהלן: "בתכניות איחוד וחלוקה מחדש שבהן חלקות בנויות וחלקות שאינן בנויות אשר בהן תרומת המחוברים עלולה לגרום לעיוות בהקצאות, יפעל השמאי ככל האפשר לקבוע מתחמי איחוד וחלוקה נפרדים לחלקות הבנויות ולחלקות שאינן בנויות."

#### ■ פסיקה וספרות

הפסיקה המפורסמת העונה על השאלה מתי ראוי להשתמש באמצעי של איחוד וחלוקה הינה פס"ד איראני שניתן על ידי כב' השופט מצא בבהימ"ש העליון, לפיו נקבע כלהלן:

חלוקה חדשה" (ריפרצלציה בלע"ז) מהווה אמצעי לתכנון שטחי קרקע על-פי תפיסה המיועדת לספק צרכים חדשים. היא מתבקשת ונדרשת במקום בו החלוקה הקיימת איננה מאפשרת פיתוח השטח וניצולו הרציונלי, לטובת בעלי הקרקע ולטובת הציבור... עיקרו ביצירת שיתוף כפוי, על-ידי איחוד מגרשיהם של בעלים שונים ליחידה קרקעית אחת, ופירוק השיתוף שנוצר, בדרך של חלוקת הקרקע על יסודו של תכנון חדש.

מהאמור דלעיל ניתן להסיק כי השופט מצא רואה באמצעי "איחוד וחלוקה" כלי המקל בתהליך פיתוח הקרקע כאשר החלוקה הקניינית והתכנונית הקיימת בשטח מהווה מכשול בפני פיתוח יעיל וישים. תכנית הכוללת איחוד וחלוקה מחדש תיושם במצב בו קיים צורך תכנוני לשנות את צורותיהן של החלקות הקיימות ו/או להפריש מהן שטחים לצורכי ציבור.

לכך התווספה מטרה חדשה, שנקבעה בפס"ד עמותת תלמוד תורה והישיבה הגדולה עץ חיים כשקבע כב' השופט ג'ובראן כלהלן:

... תכנית איחוד וחלוקה נתונה בידי הרשות התכנונית על-מנת שתמצה את התועלת המרבית משטחי מקרקעין הנמצאים בתחומה לטובת הפרט והכלל (ראו נמדר, פגיעה במקרקעין - פיצויים בגין נזקי תכנית, 2002, בעמ' 164). מטרתה של תכנית איחוד וחלוקה מחדש הינה ליצור התאמה ואיזון בין צרכי הפרט במימוש ההנאה מהקרקע לבין צרכי הציבור בשימושי קרקע לטובת הכלל.

בפסק הדין חתר כב' השופט ג'ובראן למטרת הצדק החלוקתי ביישום תכנית איחוד וחלוקה, על ידי איזון והתאמה בין הנאת הפרט וטובתו לבין טובת הציבור וצרכיו.

שמאות מוטת חברה הינה מרכיב מרכזי בעשיית צדק תכנוני וחלוקתי. בשמאות מעין זו עולות כמה סוגיות, ואלה הן :

- א. קביעת ערך הקרקע לא תתבסס על הערכת השמאי הממשלתית, כי חלק מהקרקע כלל אינו סחיר. קשה אפוא לתחום אותו בערך כלכלי בלבד, אלא יש לכלול מקדמים סוציו-תרבותיים מותאמים לחברה וליישוב בו מתבצעת השמאות.
- ב. סוד ידוע לכל הוא כי ערך עסקאות המקרקעין/הנכסים המדווחים לרשויות המס אינם הערכים הנכונים שעל בסיסם ניתן לקבוע ערך כלכלי, ובכלל זה פיצוי או התמרה.
- ג. ההתמרה והפיצוי המועדפים אינם נמדדים בערכים כלכליים ולא בהכרח בזכויות בנייה מוקנות המבטאות ערכים של חברה מודרנית, אלא בשטח ובמיקומו.
- ד. סכסוכים בין שכנים או משפחות מורחבות או אי הסכמות שמעכבים אפשרות של התמרה רציונלית משיקולים אמוציונליים, מחייבים את הגמשת הקריטריונים של ההתמרות בהתחשב בסוג היחסים הקיימים בין שכנים בקרקע.

### 6.15 עמדות כלפי איחוד וחלוקה

עמדות והתייחסויות של בעלי עניין לשימוש במנגנון איחוד וחלוקה מובאות להלן. עמדות אלה נדלו מתוך ראיונות שנערכו לצורך המחקר. למותר לציין כי השיחות שהתקיימו עם המרואיינים היו ארוכות מאד ובחרנו להציג את עיקריהן. עם זאת נראה לנו כי קיים צורך לבצע מחקר מעמיק יותר העוסק בעמדות ותפישות של מגוון בעלי עניין בנושא איחוד וחלוקה, ודרכי פיתוח.



קיימים הבדלי עמדות לפי מחזור דורות. יש להבדיל בין שני דורות, הדור המבוגר (זקני הדור, הסב והאב) והדור הצעיר, כשעד היום מתקשה הדור המבוגר להסכים למימוש מנגנון איחוד וחלוקה, ללא קשר להיקף הבעלות על הקרקע. כל ניסיון של ביצוע איחוד וחלוקה נתפש כשיטה חדשה להפקיע את הקרקע. ניכרת הסכמה מסויגת לשנות את גבולות החלקה כפי שנקבעו בעבר ועובדו על ידם. יש מוכנות להפריש מעט לדרכים שישרתו את החלקה, עם ביצוע שינוי ייעוד הקרקע. ניכרת התנגדות להתמרה על ידי פיצוי כספי או זכויות בנייה. מוכנות להפריש קרקע מותנית בערך שווה מבחינת שטח לזה המופרש מהשכנים. שינוי הבעלות לילדים, והורשת קרקע לבנות באופן שוויוני נתקלת בנוקשות. מעטים מבין המבוגרים ציינו את מוכנותם לקיים את ההלכה האסלאמית בעניין הירושה. לעומת זאת, הצעירים היום מודעים יותר ליתרונות של איחוד וחלוקה וחשוב להם מאוד תכנון שיענה על צרכים כמו חניה מסודרת ושטח ציבורי. לכן חלקם יוזמים תהליך של איחוד וחלוקה על מנת לייעל את השימוש בקרקע. עם זאת, עדיין ניכר קושי בתפישת הכלל של התהליך כמשרת את החברה הערבית. גם הצעירים רוחשים חוסר אמון למוסדות התכנון לעניין יישום שוויוני והוגן של מנגנון איחוד וחלוקה.

בעלי קרקע מדור המבוגרים אינם מוכנים להפריש מהקרקע שלהם לשטח ציבורי, מלבד כאמור לדרכים ובשוויוניות עם השכנים; לעומתם, בקרב הדור הצעיר קיימת מוכנות, אבל לא פחות חשובים להם שוויון וצדק. כלומר הפרשה או הפקעה לא שוויונית מבעלי קרקע שכנים, מעוררת התנגדות לתהליך האיחוד והחלוקה. השוויון בהפרשות, שקשה לקיימו, מתבצע רק בקרקע. צעירים שטרם התנסו מעדיפים התמרה בשטח קרקע חלופית על פיצוי בכסף או בזכויות בנייה.

**ההתייחסות השכיחה לאדמה הינה רגשית**  
ומשפיעה מאוד על ההחלטות בדבר הפקעות ושינויי גבולות באמצעות מנגנון איחוד וחלוקה. חוסר האמון ברשויות הארציות והמקומיות, והפחד מפני אובדן הקרקע גורמים לסירוב לאפשרות של איחוד וחלוקה. מנגד, הם מודעים לערך הקרקע ולחשיבות הנדל"נית או כלכלית, אך אינם מעלים על דעתם לסחור בקרקע. לצד זאת, קיימת אי החלטיות בדבר שימוש יעיל בקרקע באופן שישרת גם את הדורות הבאים, על ידי ציפוף ומימוש זכויות בנייה מוקנות, חרף המודעות למשאב החשוב והנדיר הזה.

## הרשויות המקומות

ראשי הרשויות המקומיות מברכים על מימוש מנגנון איחוד וחלוקה, הגם שהם מודעים היטב לקשיים הכרוכים בכך. הם מטילים את האחריות למימוש המנגנון על הוועדות המקומיות ועל המדינה. להם חסרים הסמכות והמשאבים לקדמו, למרות חשיבותו. מרואיינים התייחסו לראשי הרשויות המקומיות כפחדנים בביצוע כל תהליך הקשור בקרקע פרטית, כגון הפקעות, וכמי שדואגים בראש ובראשונה למעמדם כראשי מועצות. כתוצאה מהיזומה המוגבלת של הרשויות, תכניות רבות תקועות כשראש מועצה נמנע מלהוביל תהליכי תכנון ובכללם איחוד וחלוקה בקרקע פרטית, משיקולים של ביצור קשריו הטובים עם הבעלים. בשלב מסוים הסתמנה אכזבה מהתנהגות ראשי המועצות והודגשה חוסר מודעותו של הציבור. תפקיד המועצה נתפש כמחייב קשר יותר אינטנסיבי עם הציבור ושיתופו בתהליך התכנון מראשיתו. התוצאה תקדם את תהליך אישור התכניות ותעניק גיבוי לרשויות המקומיות.

ביקורת נשמעה על חוסר מקצועיות של הרשויות המקומיות; חלק גדול מנציגי המועצות אינם משתתפים בוועדות התכנון, ואינם מגיעים מוכנים לדיונים בהשוואה לנעשה במועצות יהודיות. לצד הביקורת יש מי שסבורים שבשנים האחרונות חל שינוי לטובה וראשי מועצות שונים מוכנים ליזום וליישם תהליכי תכנון ביישוביהם ובכלל זה קידום תכנון מקומי, איחוד וחלוקה, והפקעות קרקעות

לצורכי ציבור כדי לפתח דרכים המשרתות גם שכונות חדשות.

## **הוועדות המקומיות**

אלה עושות כמיטב יכולתן לקדם תכנון, איחוד וחלוקה. מגלגלות את האחריות לפתחם של ראשי רשויות מקומיות המעכבים קידום. התייחסותם של בעלי הקרקעות ונציגי הרשויות המקומיות לוועדות נוגעת בעיקר להרכבן. הדומיננטיות היהודית בוועדות, מייצרת תחושה של חוסר תקווה, ושל אי אכפתיות (של חברי הוועדה) מצרכיה של החברה הערבית. השפעתם של ראשי הרשויות הערביות בוועדות אינה מורגשת.

מרואיינים בעלי קרקעות הביעו חוסר אמון בוועדות המקומיות, ובממסד. אף על פי כן יש מי שחושבים שלאחרונה חל שינוי בקרב חלק מהוועדות המנוהלות על ידי דור חדש, ובהן יש יותר אמון לצד אכזבות. הוועדה המקומית פועלת במסגרת אילוצים פוליטיים ונכלאת בין הפטיש, של הוועדה המחוזית, לסדן, של הרשויות המקומיות ובעלי הקרקעות. לכן תפקידה בקידום התכנון המפורט נתקל בקשיים, גם כאשר מדובר בעשיית צדק תכנוני על פי חוק. נציגי הוועדות סבורים שקידום התכנון המקומי קשור ברובו הגדול בעבודת המועצות המקומיות כמו הכנת תשתיות למשל, שמעכבות בהרבה מקרים בגלל פוליטיקה מקומית.

## **המתכננים**

הקושי העיקרי מבחינתם הוא תכנון בקרקע פרטית. עדיין מתקשים לייצר מודל תכנון מותאם תרבות ותומכים בקידום תכנון, איחוד וחלוקה. כלואים בין מלחציים מכל צד (בעלי קרקעות, הרשויות

המקומיות, הוועדות המקומית והמחוזית). הם נדרשים ל"ספק את הסחורה" על פי הנחיות מוסדות התכנון ולא תמיד מרוצים מכל תכנית. מצביעים על הקושי בשילוב בין התכנון לשמאות ולמדידה לקראת רישום תכניות. חסרים את המשאבים הכלכליים הדרושים כדי לקדם תכנון ראוי ליישוב.

## **ההנהגה הערבית**

חלק מהמרוואיינים (בעלי הקרקע, מתכננים ונציגי הוועדות המקומיות) התייחס להנהגה הערבית (חברי כנסת) באופן שלילי. לטענתם, התנהגותם של חלק מחברי הכנסת הערבים בנושא הריסת הבתים מעניקה הכשר למי שבונים ללא תכנון, ומעניקה לגיטימציה להמשך ההפרות ומעודדת אחרים לנהוג כך. התנהגות פסולה זאת מזיקה לחברה כולה, ותקשה בעתיד לבצע תהליך איחוד וחלוקה. נציגי ההנהגה תומכים בקידום תכנון ביישובים הערביים ורואים בו מנוף למימוש מנגנון איחוד וחלוקה וביצוע תכנון ראוי.

## 7.0 מיסוי צודק על תוצרי איחוד וחלוקה

מיסוי בכלל, ובהקשר של הקרקע בפרט, נחשב לאחד האמצעים במדיניות הציבורית התורם לעשיית צדק או להעמקת אי הצדק. החלטת הממשלה על ביטול מס על קרקע חקלאית בשנת 2000, יצרה אורה חיובית בקרב האוכלוסייה הערבית שלא ראתה במס זה מס צודק שהכביד על בעלותם הפרטית על הקרקע. לכן, הנהגת מדיניות מיסוי מתחשבת ומקלה, במיוחד על קרקע שאינה מיועדת להפקת רווחים אלא התקבלה ומועברת בירושה, תהיה מנגנון שעשוי לקדם צדק חברתי וחלוקתי. גם המיסוי על השבחת קרקע בעת שימוש במנגנון איחוד וחלוקה משמעותי מאד לעשיית צדק. כאמור, מתחזקת הדעה כי מימוש איחוד וחלוקה מחדש של חלקות קרקע חקלאיות מהווה תנאי הכרחי לתכנון מודרני ולהבטחת איכות חיים ביישובים הערביים, שהעימותים סביבו מרבים לעכב את הפיתוח. על מנת להבטיח את הצלחת מנגנון איחוד וחלוקה צריך, בין היתר, לעודד רישום של הקרקע על שמותיהם של בעלים נוכחיים המחזיקים בקרקע, להגביר את המודעות למנגנון זה בקרב האוכלוסייה ולעודד אותה להשתמש בו על ידי מתן הטבות והקלות גם בתחום המיסוי על הקרקע. הצלחת מנגנון האיחוד והחלוקה יתרום לקידום התכנון והפיתוח, יאפשר הוצאת היתרי בנייה ורישום משכנתאות, יניע את הכלכלה המקומית ויוביל ליציבות כלכלית וחברתית. מלבד זאת, המנגנון יאפשר הקצאת קרקע לצורכי ציבור כבסיס לחלוקה רציונלית של חלקות, באופן שיאפשר תכנון מודרני ומרווח. מטרת פרק זה היא לצייר תמונת מצב המתארת את דרך השימוש במנגנון האיחוד והחלוקה בתכנון ביישוב הערבי, לבחון את נושא המיסוי על פעולות האיחוד והחלוקה ולהסיק מסקנות שיבססו המלצות ישימות וקונקרטיות לשימוש יעיל והוגן בכלי זה.

## **7.1 רציונל המיסוי ביצירת צדק בכלל, ובעת מימוש איחוד וחלוקה בפרט**

למסים יש תפקיד חשוב שכן גבייתם מממנת את השירותים שמספקת הממשלה וכלי לחלוקה של ההכנסות. בה בעת, הם מקטינים את ההכנסה הפנויה של משקי הבית ואת התמורה לעבודה ולהשקעה בנכסים ובהון אנושי, ובכך הם מעוותים את הקצאת המקורות ומקטינים את התמריצים לעבוד ולהשקיע. המתח בין חיוניות המסים לבין הנטל הכלכלי שהם גורמים, הופך את המיסוי לאחד הנדבכים המרכזיים במדיניות הממשלה. על מקרקעין מוטלים המסים הבאים: מס רכישה המוטל על הרוכש, מס שבח המוטל על המוכר על הרווח הריאלי ממכירת מקרקעין, כמו כן מוטל מס הכנסה על רווחים ממכירת מקרקעין המהווים מלאי עסקי בידי המוכר (קבלנים, מתווכים וסוחרי מקרקעין) ומס הכנסה על השכרת מקרקעין.

אחת ממטרות מנגנון האיחוד והחלוקה היא מקסום של ניצול הקרקע על ידי הבטחת גישה לכל מגרש, יצירת גבולות ברורים של המגרשים וקביעת ייעודם ואחוזי הבנייה המותרים בכל מגרש ומגרש. מקסום הניצול יוביל לעלייה ניכרת בשווי הקרקע. אם השווי היחסי מסך כל שווי הקרקע של מי מהבעלים לפני התכנית נשמר גם לאחר אישורה, לא מדובר באירוע מס, להיפך, כי רואים במי שהגדיל את חלקו כרוכש זכויות נוספות מזה שחלקו היחסי קטן.

פרצלציה היא תכנית איחוד וחלוקה מחדש (רה פרצלציה) או רק חלוקה של מקרקעין שמטרתה לתרגם את החלוקה המופיעה בתוכנית בניין ערים – תב"ע – לחלקות שניתן לרשום בטאבו, בלשכות המקרקעין (כהן, 2008). עיקרו של ההליך הוא ביצירת שיתוף כפוי על ידי איחוד מגרשיהם של בעלים שונים ליחידה קרקעית אחת, ופירוק השיתוף שנוצר בדרך של חלוקת הקרקע על יסודו של תכנון חדש (ברזילי, 2017). רווחות טענות לפיהן מנגנון זה לא ניתן ליישום במציאות של היישוב הערבי בגלל חסמים סוציו-

תרבותיים ופוליטיים, כמו מדיניות התכנון המגבילה פיתוח בהם, וחוסר האמון ששורר בין הבעלים המשותפים שהופכים את הבעלות הפרטית על הקרקע לחסם בפני פיתוח (חימאיסי, 2017).

בחירה בהליך תכנוני זה נובעת משתי סיבות עיקריות: א). מניעת מצב בו ריבוי בעלים בקרקע ו/או היעדר הסכמה ביניהם יגרום לקיפאון ויפר את הצדק החלוקתי גם במיסוי וגם בחלק היחסי של השטח. הכוונה היא במקרה של הפרשה לצורכי ציבור מתוך מספר חלקות, שעקב מיקומן, אינה מתחלקת באופן שוויוני. אז ניתן לאחד את החלקות, להפריש את השטח לצורכי ציבור ולחלקן מחדש באופן השומר על השווי היחסי ביניהן ערב התכנית החדשה. ב). עוד סיבה לאיחוד וחלוקה חדשה היא ההימנעות מתשלום פיצויי הפקעה (ברזילי, 2017). איחוד וחלוקה מחדש הוא תהליך יישום של תכנית מפורטת או תכנית מתאר מקומית הנוגעת לאיחוד מגרשים סמוכים וחלוקתם (לאחר האיחוד) לפי התוכנית החדשה, כדי לאפשר פיתוח של השטח וניצול מרבי שלו לטובת הבעלים והציבור. מדובר באיחוד של מספר חלקות לחלקה אחת ולהיפך.

כנזכר, בשלב ראשון בוחרים שטח הכולל חלקות בבעלויות שונות אותן מאחדים למעין חלקה אחת על מנת לחלקה מחדש בדרך המתאימה ביותר לצורכי התכנון והפיתוח. מאחדים את השטח שנבחר למעין יחידת תכנון אחת על ידי רישום או באופן רעיוני, ובכך מתבטלת החלוקה הקיימת. מחלקים את החלקה המאוחדת לחלקות חדשות בגדלים שונים ובייעודים שונים ומקצים שטחים לצורכי הציבור. קובעים את מיקומם של שימושי הקרקע ומחשבים את שווי הקרקע הסחירה לצורך האיזון, לפני התכנון ואחריו, על מנת לשמור על ערך יחסי זהה של המגרש החדש לזה של המגרש המקורי.

רק מודד מוסמך יכול להכין תכנית לצורכי רישום – תצ"ר – התואמת את תכנית בניין ערים באותן חלקות שבהן עוסקת התוכנית. לאחר מכן יש לאשר את התוכנית על ידי רשות מקרקעי



ישראל אם זו אדמת מדינה. באתרים אלה או אתרים שבהם יש לא יותר מ-50% קרקע פרטית, הכנת תכנית מפורטת לאיחוד וחלוקה מורכבת פחות מהכנת תכניות לקרקע בבעלות פרטית (טל, 2010). אם האדמות הן פרטיות, נדרש פירוט. אם הקרקע היא בבעלות פרטית, תהליך התכנון המפורט מורכב וממושך יותר. דא עקא, שרוב השטחים בתחום תכניות המתאר ובתחום השיפוט של היישובים הערביים הם בבעלות פרטית (חי'מאיסי, 2007), שהובילה לחלוקת הקרקעות על בסיס מנהגים ומוסכמות חברתיות שאינם מתיישבים עם החוקים והתקנות התכנוניים העכשוויים שהפכו את הבעלות הפרטית לחסם בפני פיתוח (חי'מאיסי, 2017). לאחר מכן הגשת התוכנית לוועדה המקומית לתכנון ובנייה – תוקף אישור הוועדה המקומית של התצ"ר הוא לשנה אחת. המודד המוסמך מכין את מסמכי הרישום הנדרשים – תיק חישובים ודואג לאשר אותה במרכז למיפוי ישראל (מפ"י) או אצל מודד מבקר ומקבל מפה שאושרה כ"כשרה לרישום".

## **7.2 ריבוי בעלים כמתכון לסכסוכים בתשלומי מס**

מרבית הסכסוכים ביישובים הערביים מתנהלים סביב חלוקת הקרקע בין המשפחות השותפות בה, כאשר הקרקע עדיין רשומה על שמות הבעלים המקוריים ולא קיים רישום מעודכן. ככל שעובר הזמן מתרבים השותפים בקרקע שקרבת המשפחה ביניהם הולכת ומתרחקת ושניגודי האינטרסים ביניהם הולכים ומעמיקים. השטח העומד לזכות כל יורש (סלימאן, 2012) קטן ומתעוררת בעיה של מי משלם את המסים המוטלים על החלקה, וכיצד חבות המס מתחלקת ביניהם.

בחלק גדול מהיישובים הערביים זקני העדה הם עדיין הבעלים והשולטים בקרקע כיורשים או כמי שהקרקע רשומה על שמם. על קרקע זו מוטלים מסים שהיו בתוקף לפני הקפאת המיסוי על קרקע חקלאית בשנת 2000, ועדיין רובצים על חלקות אלה החובות

הקודמים שלא בוטלו. ההורים המבוגרים מעכבים את רישום העברת הקרקע על שמות הבנים היורשים כמנגנון שליטה בצעירים מחד (סלימאן, 2012), ומאידך גם מקצת מהבנים הצעירים אינם ששים להעביר את הקרקעות על שמם מחשש מפני חבות המיסים. הבעלות החוקית על הקרקע אמנם נותנת בידי ההורים כוח שליטה בצעירים מהמשפחה המורחבת, אך הם לא מודעים מספיק לצבירת חובות המיסוי הכוללים את הקרן, ההכנסות, הריביות וההצמדות. הבעלות החוקית גם מונעת מהם לקבל הטבות סוציאליות מהביטוח הלאומי לאחר גיל 65, כבעלי נכסים שאינם מיועדים למסחר. כך הופכת הבעלות על הקרקע ממנוף לנטל, בגלל מדיניות המס. דפוס ההתנהלות של בעלי הקרקע שממשיכים לשמר אותה, הופכים לנטל כלכלי בגלל המיסוי הרב המושט על הקרקע החקלאית. מיסוי זה ממשך להיות בעין, ואף מאמיר עם שינוי הייעוד של הקרקע לפיתוח, או במקרה של ביצוע עסקאות במקרקעין, בהם עוברת הקרקע ללא תמורה ליורשים לצורכי בנייה, גם בעת מימוש מנגנון איחוד וחלוקה. ביצוע תכניות איחוד וחלוקה פותחת פתח להשגת כמה יעדים, ואלה הם:

- הימנעות מהפקעה והשגת קרקע לצורכי ציבור שלא בדרך מנגנוני ההפקעה הרגילים, שנתקלים בהתנגדויות רבות.
- חלוקת הקרקע לפי צרכים חדשים עשויה לפתור בעיות הנוצרות כתוצאה מן הקושי להתמודד עם חלוקת קרקע מיושנת ולקויה, כמו היעדר פיתוח עירוני יעיל בשל מבנה או צורה של חלקות שאינו מאפשר בנייה. דרך תכנית איחוד וחלוקה ניתן לנצל את המרחב התכנוני למימוש מטרות תכנוניות.
- הגדלת מלאי הדיור.

- צדק חלוקתי של הפשרת קרקע לצורכי ציבור שמתחלקת באופן שווה בין כל בעלי החלקות, בשיעור קטן יותר על כל אחד.
- חילוץ ממערך בלתי רצוי של בעלויות במושע.
- שיתוף פעולה בין הבעלים.
- שיתוף הבעלים בתכנון.
- השבחת הנכסים ועלייה בערך המקרקעין בעקבות החלוקה המחודשת.

### **7.3 חסמים בביצוע תכנית איחוד וחלוקה**

מספר חסמים מעכבים את מימוש מנגנון האיחוד והחלוקה, שלהם השלכות על מיסוי הקרקע, בין שהקרקע חקלאית ובין שייעודה משתנה לפיתוח מגורים. והנה הם:

- קשיים בהובלת הליכי פירוק השיתוף במתחמי מושע בין הבעלים הפרטיים ורשות מקרקע ישראל.
- חשדנות וחוסר מוכנות של פרטים המחזיקים בקרקע לקחת חלק בתהליכים הנדרשים לביצוע התכנית. חלק גדול מבעלי הקרקעות שומרים את הקרקע המתוכננת לפיתוח עתידי לבניהם ומחויבותם לדורות הבאים.
- בעלי קרקעות לרוב אינם מוכנים לוותר על חלק מקרקעותיהם הפרטיות לצורכי ציבור ודרכים. ועדות ורשויות מקומיות לא נוטות לייעד שטחים לצורכי ציבור או לדרכים תקניות בשל החשש מפני תשלום פיצויים לבעלי קרקעות, וכן בשל החשש מפני לחץ פוליטי וחברתי ביישוב. כתוצאה מכך, מקצת מראשי הרשויות נרתעים מלייעד שטחים מקרקעות פרטיות לדרכים ולשטחי ציבור.
- מחסור בבסיס הנתונים עבור אופן חלוקת הבעלות. מפת הבעלות החוקית הרשומה בספרי האחוזה בנסחי הרישום אינה

בהכרח מייצגת תמונה נכונה של המחזיקים בפועל את החלקות. לאורך זמן נוצר מספר גדול של בעלי זכויות בעלות על קרקע. מקצתם הם בעלי זכויות פוטנציאליות לא רשומות, וחלקם לא מחזיק באופן ישיר בקרקע, בעקבות הסדרי ויתור בתוך המשפחות על חלוקת ההחזקה.

- חובות עבר למס רכוש עבור הבעלים השונים.
- שרשור חובות עבר בגין מיסוי מקרקעין.
- יתרון כלכלי לאי רישום בגלל חבות המס הגבוהה שכדי להימנע ממנה בוחרים הצדדים לא לדווח על עסקאות המכר שמתבצעות ביניהם. הקרקע נשארת רשומה על שם הבעלים המקוריים.
- במספר יישובים ערביים בארץ טרם נערכו הליכי הסדר מקרקעין בשטח הבנוי הישן של היישוב.

#### **7.4 סוגים של תכניות איחוד וחלוקה והקשר למיסוי**

קיימים שני סוגים של מימוש מנגנון איחוד וחלוקה הנבדלים מבחינת טיבם ודרגת המיסוי המושתת עליהם:

**א. איחוד וחלוקה שלא בהסכמה** - כאשר לא כל בעלי הקרקע מסכימים להגיש בקשה לאיחוד וחלוקה נקראת התכנית איחוד וחלוקה שלא בהסכמה. לוועדה המקומית לתכנון ובנייה יש הסמכות לאשר תהליך איחוד וחלוקה מחדש ולכפות אותו על בעלי הזכויות בקרקע אם יש שני בעלים או יותר שאינם מצליחים להגיע להסכם לגבי אופן התכנון. התערבות הוועדה מונעת קיפאון בהליכים. בסוג זה של תכנית טבלת האיזון וההקצאה חתומה על ידי שמאי מקרקעין.

**ב. איחוד וחלוקה בהסכמה** - התארגנות עצמאית של כל בעלי הזכויות בקרקע מחייבת הסכמה בין כל המעורבים. איחוד וחלוקה בהסכמה יכול להתבצע גם על ידי כל בעל קרקע

שמעוניין להסדיר חלוקה חדשה על הקרקע שלו. בסוג זה של תכנית טבלת ההקצאה תהיה חתומה על ידי כל הבעלים. בסוג הראשון, איחוד וחלוקה שלא בהסכמה, תיבחן השאלה האם מדובר בעסקה החייבת במס על ידי בדיקת טבלת האיזון וההקצאה שהוכנה על ידי שמאי המקרקעין ועל ידי בחינת מצבו של כל בעלים ובעלים בחלקה לפני ואחרי הפעולה.

בסוג השני, איחוד וחלוקה בהסכמה, תיבחן השאלה האם מדובר בעסקה החייבת במס על ידי בדיקת טבלת ההקצאה והתשריט החתום על ידי כל הבעלים. במקרים אלו, הסבירות שמדובר בעסקה החייבת במס הינה נמוכה הואיל והצדדים יקפידו על חלוקה שוויונית ללא תשלומי איזון.

#### **7.5 מיסוי פעולת איחוד וחלוקה**

כאשר מאחדים שתי חלקות לצורך הקמת בניין, ייחשב האיחוד למכירה, היות שכל צד מוכר את חלקו לזולתו (קיום עסקת חליפין). המחוקק קבע שבין אם נעשה האיחוד מרצון ובין שבכפייה, יהיה פטור ממס בתנאי שאין תשלומי איזון בין שני הצדדים. במידה ויחולו תשלומי איזון בין הצדדים, הם יהיו חייבים במס בהתאם לסעיף 67 לחוק מיסוי מקרקעין, היות שמדובר ברכישת חלק מהקרקע על ידי אותו צד שחלקו גדל מבחינת שטח או מבחינת שווי.

סעיף 67 לחוק מיסוי מקרקעין קובע פטור ממס שבח בחלוקת מקרקעין ו/או באיחוד מקרקעין בהתקיים התנאים המצטברים הבאים:

- חלוקת מקרקעין או איחוד מקרקעין.
- לא שולם סכום הפרש בכסף או שווה כסף.
- יחסי הזכויות של הצדדים נשמרו בהתאם לחלקם בזכות המקורית.

הפטור לפי סעיף 67 לחוק מיסוי מקרקעין, יחול על פעולה רצונית של הצדדים הנוגעת לקרקע או לרצף קרקעות המהוות חטיבת קרקע אחת. כאשר מדובר באיחוד של חלקות גובלות או רצופות לשם תכנון מחדש, ניתן לקבל את הפטור כבר בשלב ההסכמי מבלי להזדקק לאישור התוכנית על ידי רשויות התכנון לפי חוק התכנון והבנייה. כאשר מדובר בחלקות לא רצופות, למשל חלקות שביניהן עובר כביש, יינתן הפטור באיחוד לפי תכנית כמשמעה בחוק התכנון והבנייה. כלומר, יהיה ניתן לאחד בפטור לפי סעיף 67 חלקות הכלולות במסגרת הקו הכחול של התוכנית אף אם עובר ביניהן כביש.

אם במסגרת החלוקה או איחוד המקרקעין העבירו הצדדים תשלומי איזון (בכסף או בשווה כסף) או שהחלוקה נעשתה שלא על פי אותו יחס זכויות מקורי, יחויב במס החלק העודף (הזכות שבשלה שולם סכום ההפרש). בחינת הגדלת הזכויות המקוריות או הקטנתן הינה על פי שווי הזכויות ולא על פי השטחים. לצורך חישוב מס שבח ישוקללו הנתונים הבאים:

- המוכר: מי שהקטין את זכויותיו המקוריות במקרקעין לאחר הפעולה (איחוד/חלוקה).
- הרוכש: מי שהגדיל את זכויותיו המקוריות במקרקעין לאחר הפעולה (איחוד/חלוקה).
- שווי המכירה: שווי הזכות הנמכרת.
- שווי הרכישה: בהתאם לסעיף 29א(ב) לחוק מיסוי מקרקעין יש לקבוע שווי רכישה חלקי משווי הרכישה המלא של הזכות.

ברוב המקרים, הדבר מסורבל ומסובך יותר ביישובים הערביים, הואיל ומס השבח ויתר ההיטלים החלים על המוכר הנהנה מתהליך השבחת הקרקע, משולמים בפועל על ידי הקונה, ובכך מכבידים עליו את עלויות רכישת המגרש או חלקת הקרקע לבנייה. זאת ועוד, קיימים הבדלים והבחנה בתשלום היטל השבחה על רכישת דירות

לעומת רכישת מגרש לבנייה. דירות נהנות בחלקן מפטור, ובקרב האוכלוסייה היהודית מרבית רכישת המגורים נעשית באמצעות רכישת דירה. לעומת זאת, רוב אספקת הדיור ביישובים הערביים נעשה על ידי בנייה עצמית של בית על מגרש קרקע (חי'מאיסי, 2015), המחויב בתשלום מסים שונים וביניהם היטל השבחה, שמכביד משמעותית את העלויות על משק הבית. זוהי תוצאה של תנאים מבניים שיצרו מגבלות של פתרונות מגורים חלופיים בדיור.

הן פעולת איחוד המקרקעין והן פעולת חלוקת המקרקעין שעמדו בתנאים המצטברים וקיבלו פטור ממס שבח לפי סעיף 67 לחוק, תהיינה זכאיות לפטור ממס רכישה לפי תקנה 27(א). כלומר, הפטור ממס רכישה יחול על אותו חלק פטור ממס שבח, וחבות מס רכישה תחול על אותו חלק החייב במס שבח. תאריך ושווי הרכישה של הזכות במקרקעין שהתקבלה במכירה פטורה ממס לפי סעיף 67 לחוק יקבעו בהתאם להוראות סעיף 29א(א) לחוק. שווי הרכישה יהיה השווי שהיה נקבע לזכות במקרקעין שנמכרה במכירה הפטורה, דהיינו, שווי הזכות המקורית שהייתה בידי המוכר לפני פעולת האיחוד או החלוקה.

בעבר ניתן הפטור רק בתנאי שחלוקת המקרקעין בוצעה בין בעלים משותפים, ולפי חלקם בזכות. החלקים נמדדו על-פי שוויים ולא על-פי גודלם הפיסי, כאשר הייתה הוראה מקלה אשר לא איינה את הפטור ממס במקרה שהפרשי השווי לא עלו על 5%. במקרה בו הבעלים המשותפים לא העריכו נכון את שווי החלקים, או כאשר לא ביצעו מכירות איזון מוקדמות לפי הצורך, החיוב במס היה על מלוא ערך הממכר.

עוד טרם לרפורמת רבינוביץ<sup>13</sup> שפורסמה בשנת 2002, תוקן חוק מיסוי מקרקעין ואפשר פטור ממס גם על איחוד חלקות ולא רק על

---

<sup>13</sup> ועדה לרפורמה במס הכנסה שבראשה עמד רו"ח יאיר רבינוביץ. הוועדה הוקמה בחודש פברואר 2002 והגישה את המלצותיה בחודש יוני 2002.

חלוקתן. ביחס לחלוקה, בחן המחוקק גם את תשלום או אי-תשלום ההפרש של תשלומי האיזון, וגם את הפרשי השווי. תיקון 55 של חוק מיסוי מקרקעין משנת 2005 הרחיב את הגדרת החלקות הניתנות לאיחוד, כך שאיפשר איחוד לא רק של חלקות צמודות, אלא גם במקום שבעבר היה בלתי אפשרי לבצע איחוד או חלוקה, או לראות חלקות כרצופות בשל כביש שעבר מכוח הפקעה. ואכן, אחת מהחלטות המיסוי שפורסמו מאשררת חלוקת מקרקעין בין קרובים על אף העובדה שכביש עובר בין החלקות השונות. יתר על כן, תיקון 55 משנה את הגדרת החלוקה הפטורה, ועל מנת לקבוע זכאות לפטור די בכך שלא שולם הפרש בכסף או בשווה כסף, ואין הוראה הקובעת התחשבות בחלקי הבעלים בזכות.

מאז תיקון 55 אין אפוא חשיבות אמתית ליחס החלוקה, לפני ואחרי החלוקה, ובלבד שמשותפים בה כל בעלי המקרקעין ושלא שולמו בגינה תשלומי איזון. עם זאת, ועל אף העובדה שזוהי מצוות המחוקק, יתכן מצב של אי סבירות קיצונית בין יחס החלקים בזכות לבין החלוקה, שעשוי להוביל את רשות המיסים לטעון כי קיימת תמורה במקום אחר, או כי יש לזקוף תמורה כלשהי. טענה מסוג זה הינה טענה קשה, ונטל ההוכחה יהיה על רשויות המס. במקרים כאלה, על בעל הקרקע להוכיח שהפעולה נעשתה בתום לב וללא תשלומי איזון.

---

מטרתה הייתה בחינה מחודשת של מערכת המיסוי במדינה. עיקר המלצותיה היו: הקטנת המס הכולל, הטלת מס על הכנסות ורווחים משוק ההון ותוכניות חיסכון, שינוי בכללי המיסוי של הכנסות שהופקו מחוץ לישראל על-ידי תושב ישראל, כך שהכנסות הפטורות ממס בישראל יהפכו לחייבות במס, וביטול פטורים אחדים. תוך שישה שבועות הפכו המלצותיה לחלק מפקודת מס הכנסה, במסגרת תיקון מס' 132 לפקודת מס הכנסה. להמלצות הוועדה הייתה השפעה ישירה על מיסוי העסקאות במגזר הערבי, כחלק מהאוכלוסייה במדינת ישראל.



## 7.6 המחשה של איחוד וחלוקה

דוגמה להמחשה של ביצוע איחוד וחלוקה היא זו: ניתן לראות שבאמצעות מימוש מנגנון איחוד וחלוקה אפשר לתכנן בצורה יעילה יותר, ללא תשלמי איזון וללא תשלומי מס. הנהנים במקרה זה הינם הבעלים הזוכים לקרקע מושבחת עם תכנון מודרני, ללא תשלומי איזון. זהו האינטרס של הוועדות המקומיות שמבצעות את הפקעת השטחים הציבוריים, ללא ההליך המקובל וללא תשלומי פיצויי הפקעה.

בשלב הראשון יוצרים איחוד כפוי בין כל בעלי הזכויות בקרקע. לאחר מכן מתכננים מחדש את השטח המאוחד, ולבסוף, מפרקים את האיחוד ומחלקים את השטח בין כל בעלי הזכויות. בדרך כלל פעולה כזאת מובילה להתנגדויות מצד בעלי הקרקע היות וכל אחד מהם נאחז בחלקו שירש מהוריו ואין לו כל נכונות להיות שותף או לקבל זכות במקום אחר מזה שקבל מהוריו, אפילו במרחק של מטרים ספורים ואפילו במחיר של השבחת הקרקע.

### דוגמה 1: כללית טיפוסית מנחה

- מצב רישומי קיים – קרקע חקלאית. שווי הקרקע בשלב זה נקבע על בסיס מיקום החלקות, אופי היישוב ובעיקר עסקאות להשוואה של קרקעות דומות באותו יישוב.

חלקה 1, ראסם, 1 דונם, שווי 250,000 ₪ .
חלקה 2, נסר, 1 דונם, שווי 250,000 ₪ .
חלקה 3, מוסטפא, 1 דונם, שווי 250,000 ₪ .
חלקה 4, עפיפה, 1 דונם, שווי 250,000 ₪ .
חלקה 5, אמאל, 1 דונם, שווי 250,000 ₪ .

- שלב ראשון: שינוי ייעוד, "מחיקת" החלוקה הקיימת.

חלקה אחת בשטח של 5 דונמים  
הבעלות ראסם, נסר, מוסטפא, עפיפה ואמאל,  
כל אחד 20% – במשותף.

○ שלב שני : יצירת תכנון חדש.

מגרש 1 מגורים	מגרש 2 מגורים	מגרש 3 מגורים	מגרש 6 גינה ציבורית
מגרש 7 דרך חדשה			
מגרש 4 מגורים	מגרש 5 מגורים		מגרש 8 גן ילדים

○ שלב שלישי : הקצאת זכויות חדשות על גבי התכנון החדש.

שטח כל מגרש מגורים הינו 400 מ"ר, שווי כל מגרש מגורים הינו 1,000,000 ₪. סך כל שווי הזכויות הפרטיות 5,000,000 ₪. ראסם, נסר, מוסטפא, עפיפה ואמאל יקבלו, כל אחד, מגרש מגורים בשווי של 20% מסך כל שווי הזכויות הפרטיות בתחום התכנית.

על פי הוראות הפעולה להכנת תכנית איחוד וחלוקה, המגרש החדש צריך להיות כמה שיותר קרוב למקומו המקורי, טרם נכפה האיחוד. השווי היחסי של המגרש החדש יהיה זהה לשווי המגרש הישן. בעל חלקה שהשווי היחסי שלה גבוה לעומת החלקות האחרות, ובהשוואה למה שהיה לפני תהליך האיחוד והחלוקה, יצטרך לשלם תשלומי איזון לוועדה המקומית לתכנון ובנייה.

במקרים של תשלומי איזון, הוועדה מהווה צינור להעברת הכספים בין השותפים לתוכנית. בעל הקרקע שחלקו היחסי גדל, ייחשב מבחינה כלכלית, כרוכש זכות שעליו לשלם את התמורה בגין החלק

שהתווסף לו. בעל הקרקע שחלקו היחסי קטן, ייחשב כמוכר זכות בקרקע והוא יקבל כספים תמורת מכירת חלק מהזכות שלו.

ברוב המקרים בחברה הערבית הוועדה המקומית נמנעת מלהגיע למצבים של תשלומי איזון בשל התנגדות הפרטים להגדלת/הקטנת חלקם היחסי בקרקע. מצב דברים שעשוי להוביל לתכנון לקוי שכל מטרתו לחמוק מתשלומי איזון כדי לרצות את הפרטים ולמנוע התנגדויות.

הרציונל מדוגמה זו: דרך פעולת האיחוד והחלוקה ניתן לחלק את הקרקע בין השותפים, לאחר השבחתה, ללא חבות מס. ניתן להפקיע שטחי ציבור ללא תשלום פיצויי הפקעה לבעלים.

### **דוגמה 2: איחוד וחלוקה בהסכמת כל הבעלים - שכונת בי"ס תיכון, עראבה**

תכנית ג/17664, תכנית איחוד וחלוקה בהסכמת כל הבעלים, שכונת בי"ס תיכון עראבה מאושרת מיום 12/7/2010. שטח התוכנית 19.63 דונם. המתחם בבעלות מדינת ישראל כולל 13 מגרשים למגורים בשטח כולל של 9.127 דונם המוחכרים לתושבי הכפר עראבה. חלקם הקימו בתי מגורים במגרשים שבבעלותם. המתחם נופל בשש חלקות, שונות בשלושה גושים שונים.

# איור 23

## תכנית איחוד וחלוקה בעראבה

נתונים כלליים			
שטח	מספר חלקות	מספר דוכנים	מספר בתים
10,000.00	100	100	100

### תוכנית איחוד וחלוקה בעראבה

מס' תכנית: 17664/ג

עיריית נתניה

מנהל תכנון ועריכת תוכניות: אילנה ז'ורניץ

מס' רישום: 10000

תאריך: 2010

מס' דוכן: 10000

תחום התמחות כללי - סדר: 10-1000 / 1:20,000

תחום מבט סביבה - סדר: 100-1000 / 1:5,000

שטח	מספר חלקות	מספר דוכנים	מספר בתים
10,000.00	100	100	100



משמאל, מצב מאושר: על המתחם חלה תכנית ג/4014 שמיעדת אותו לאזור מגורים א', שטח לבנייני ציבור ודרכים.



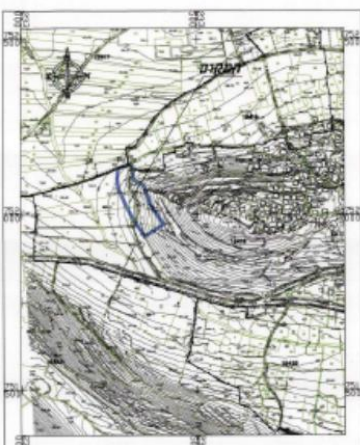
מימין מצב מוצע: תכנית האיחוד והחלוקה משנה את ייעוד המתחם לאזור מגורים ב', שטח למבני ציבור, שטח ציבורי פתוח, שביל ודרכים ומחלקת את המתחם ל-13 מגרשים למגורים. באיור 22, מפה מצבית של מתחם התוכנית נכון להיום: תשעה מתוך 13 המגרשים המיועדים למגורים הינם מגרשים בנויים, שבתי המגורים עליהם קיימים עוד לפני הכנת תכנית האיחוד וחלוקה. לא נבנו בתים חדשים במגרשים הריקים לאחר אישור התוכנית.

הואיל ומדובר במתחם שבבעלות יחידה של המדינה, כאשר חלק ממנו מוכר לאנשים פרטיים שונים אשר הקימו את בתיהם במתחם עם היתרי בנייה ומחזיקים בחלקים במושאע ממנו, הפתרון האידיאלי להסדרת הבעלות והחזקה היה באמצעות תכנית איחוד וחלוקה שמסדירה את החזקה והבעלות במגרשים הבנויים והריקים. מדובר באיחוד וחלוקה בהסכמת כל הבעלים ולכן אין צורך בטבלת איזון. היות ואין תשלומי איזון וכל אחד מהפרטים קבל את חלקו היחסי במתחם, מדובר בעסקה הפטורה ממיסים. הרציונל מדוגמה זו הוא כי פעולת האיחוד והחלוקה בהסכמת כל הבעלים המשותפים מאפשרת לחלק את הקרקע כך שלכל אחד מהשותפים תהיה חלקה שלמה ונפרדת בבעלותו הבלעדית, ללא תשלומי מיסים. ניתן להגדיל את השטחים הציבוריים ללא ההליך הקלאסי של ההפקעה.

**דוגמה 3: איחוד וחלוקה ללא הסכמת הבעלים ועל פי טבלאות איזון, מערב זיר חנא.** תכנית מספר גלג/9631/ 10/ 45 מאושרת מיום 9/11/2014. מדובר במתחם לאיחוד שנוצר כתוצאה מתוכנית ג/9631 מאושרת מיום 13/9/2001 הכולל אחד עשר מגרשי מגורים ושטחי ציבור ששטחם הכולל 11.477 דונם. מטרת התכנית הינו איחוד וחלוקה ללא הסכמת הבעלים, תוך הגדלת השטחים למטרות ציבור.

## איור 24

### ביצוע תכנית איחוד וחלוקה בדיר חנא



**תרשים התמצאות כללית קני"מ 5000**

**תכנית מס' 451019631/ג**  
דיר חנא  
**בתע"ש לאיחוד וחלוקה ללא הסכמה-מערב דיר חנא**

תכנית מפורטת  
תחומים

שם המגזין	מספר המגזין	מספר המטרים	שם המגזין
מגזין 451019631/ג	11	11	מגזין 451019631/ג

המרחב: \_\_\_\_\_  
 מרחב חכונ מסומן: \* כב גולני \*  
 רשות מקומית: מ.מ. דיר חנא  
 שטח חכונות: 1477 מ"ר  
 סגל מידע: 1:500


**נושאים וחלוקות בתוכנית**

שטח	סוג	שטח חכונות	שטח חכונות
11	חכונה	11	11

מסמכים מוצגים בתוכנית:

שם המסמך	תאריך
מסמך 11/11	2.11.2016
מסמך 11/11	9.11.2016

מס' תכנית: 451019631/ג : תאריך: 10.10.2016

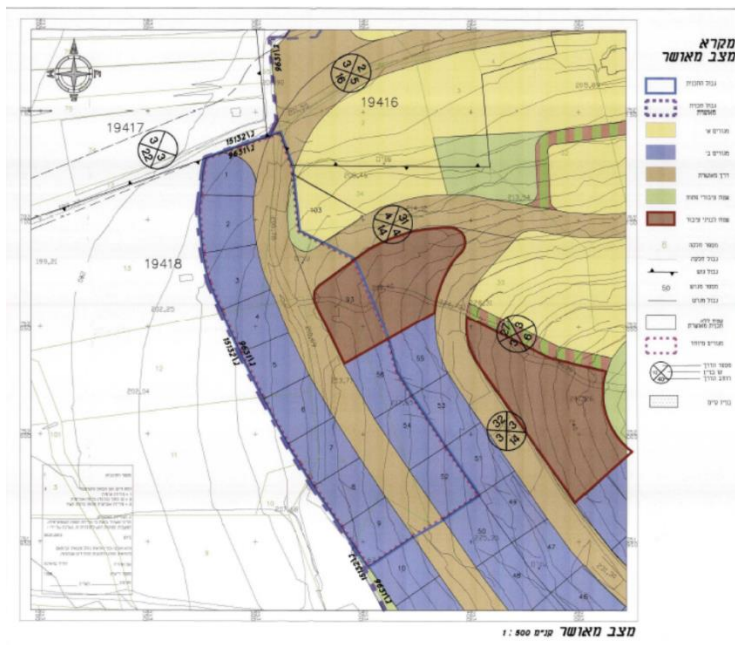


**תרשים סביבה קני"מ 2500**  
**ש"פ תכנית 15132/ג**

שם המגזין	מספר המגזין	מספר המטרים	שם המגזין
מגזין 451019631/ג	11	11	מגזין 451019631/ג

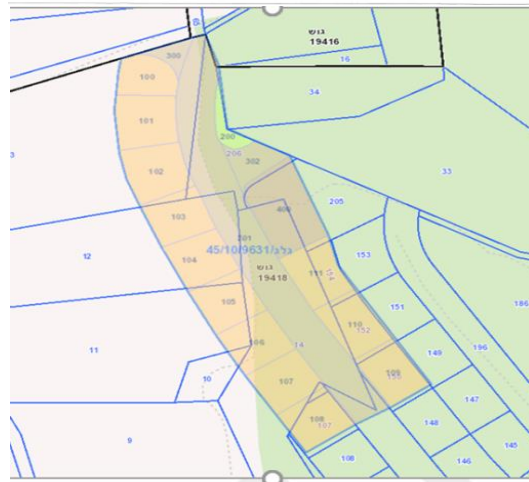
מס' תכנית: 451019631/ג : תאריך: 10.10.2016

מצורף המצב המאושר: על המתחם חלה תכנית ג/9631 ותוכנית ג/15132 שמייעדות אותו לאזור מגורים ג', שטח לבנייני ציבור, שטח ציבורי פתוח, דרכים וחלוקה למגרשים.



להלן המצב המוצע: תכנית איחוד וחלוקה משנה את ייעוד המתחם לאזור מגורים ב', שטח למבני ציבור, שטח ציבורי פתוח, שביל ודרכים ומגדילה את השטח הציבורי על חשבון שטחי המגורים.





טבלת הקצאה ואיזון - מצב נכנס [להדגמה]: היות שמדובר בתכנית איחוד וחלוקה ללא הסכמת הבעלים יש צורך בטבלת הקצאה ואיזון שתפרט את השווי ההתחלתי היחסי של חלקו של כל אחד מהבעלים, ביחס לשווי הכולל של מתחם התוכנית.

טבלת הקצאה ואיזון										
לרשימת פנימי 65-10-9831										
מס' סידורי	גוש	חלקה	שטח חלקה	שטח חלקה הרשומה	שם הבעלים הרשום	שטח חלקה הכולל בחלוקה	שטח חלקה הכולל בחלוקה הרשומה	מס' יחידת הבנייה	מס' יחידת הבנייה	שטח יחסי לבעלים
1	19418	131	431	34	מדינת ישראל	1.00	1.00	חלקאו	1	0.0031
2	19418	111	5,094	521	אשרקי אדוארד	0.50	53777504	חלקאו	1	0.0227
3					אשרקי אמנון	0.50	23206139	חלקאו	1	0.0227
4	19418	112		1339	מפדי עמנואל	0.25	9017730	חלקאו	1	0.0292
5					חגא עמנואל	0.25	5891525			0.0292
6					עמנואל חגא	0.25	38915257			0.0292
7					עמנואל מפדי	0.25	50177302			0.0292
8	19418	113	9,264	2269	מחמוד מחמוד אריסד וחסין	1.00		חלקאו	1	0.1977
9	19418	14	7,357	3354	עיסא חגא	0.20	29154291	חלקאו	1	0.0572
10					חיסמוטא בעים	0.40				0.1350
11					עוסמאן עלי	0.34	37575514			0.0994
12	19418	115	92,181	3956	מדינת ישראל	1.00		חלקאו	1	0.3447
סה"כ										11.477
										1.00000

טבלת הקצאה ואיזון - מצב יוצא: הטבלה מראה את השווי הסופי היחסי של חלקו של כל אחד מהבעלים ביחס לשווי הכולל של מתחם התוכנית, נוסף למיקום/המגרש שיתקבל על ידי כל אחד מהבעלים.

טבלת הקצאה ואיזון										
לרשימת פנימי 65-10-9831										
מס' סידורי	מס' שטח	מס' שטח	שטח חלקה	שטח חלקה הרשומה	שם הבעלים הרשום	שטח חלקה הכולל בחלוקה	שטח חלקה הכולל בחלוקה הרשומה	מס' יחידת הבנייה	מס' יחידת הבנייה	שטח יחסי לבעלים
1	19418	131	431	34	מדינת ישראל	1.00	1.00	חלקאו	1	0.0031
2	19418	106		581	אשרקי אדוארד	0.2816	9.2816	חלקאו	1	0.0227
3	19418	106		581	אשרקי עמנואל	0.2816	9.2816	חלקאו	1	0.0227
4	19418	104		581	מפדי עמנואל	0.2390	9.2390	חלקאו	1	0.0292
5	19418	104		581	חגא עמנואל	0.2390	9.2390			0.0292
6	19418	104		581	עמנואל חגא	0.2390	9.2390			0.0292
7	19418	104		581	עמנואל מפדי	0.2390	9.2390			0.0292
8	19418	101		421	מחמוד מחמוד אריסד וחסין	1.0000	1.0000	חלקאו	1	0.1977
9	19418	101		421	עיסא חגא	0.2794	9.2794			0.0372
10	19418	101		421	חיסמוטא בעים	0.7206	9.7206			0.1309
11	19418	111		581	עוסמאן עלי	0.3274	9.3274	חלקאו	1	0.0994
12	19418	108		581	מדינת ישראל	0.2128	9.2128			0.0347
13	19418	107		581	מדינת ישראל	1.0000	1.0000			0.0347
14	19418	108		581	מדינת ישראל	1.0000	1.0000			0.0347
15	19418	109		581	מדינת ישראל	1.0000	1.0000			0.0347
16	19418	110		581	מדינת ישראל	1.0000	1.0000			0.0347
17	19418	111		581	מדינת ישראל	1.0000	1.0000	0.0347		
18	19418	112		581	מדינת ישראל	1.0000	1.0000	0.0347		
19	19418	113		581	מדינת ישראל	1.0000	1.0000	0.0347		
20	19418	114		581	מדינת ישראל	1.0000	1.0000	0.0347		

באירור 23 מוצגת מפה מצבית של מתחם התוכנית, נכון להיום: על אף שחלפו קרוב לשלוש שנים מיום אישור תכנית האיחוד והחלוקה, לא נבנו בתים במתחם התכנית. הוגש מספר קטן של בקשות להיתר שנדחו על ידי הוועדה המקומית בשל אי השלמת התנאים. לבד מהתנאים הטכניים הפשוטים הסיבה העיקרית לדחיית הבקשות הינה אי רישום הבעלות בטאבו על שם הפרטים. פעולה זו תבוצע עם השלמת רישום תוכנית האיחוד והחלוקה.

לסיכום, מדובר בתכנית איחוד וחלוקה ללא הסכמת הבעלים שהוכנה על ידי הוועדה המקומית במטרה להגדיל את השטח למבני ציבור על חשבון שטחי המגורים. כתוצאה מתכנית האיחוד והחלוקה ללא הסכמת הבעלים גדלו השטחים הציבוריים ללא צורך בהליך הפקעה מקובל, ומבלי לשלם פיצויים לפרטים. מנגד, מי שהחזיקו שטחים במושאע במספר של חלקות זכו למגרשים מוגדרים נטו המיועדים למגורים. בהיעדר תשלומי איזון, הואיל וחלקו היחסי של כל בעלים במצב נכנס שווה לזה שבמצב יוצא, אין מדובר בפעולה החייבת במיסים.

דרך פעולת איחוד וחלוקה וללא הסכמת כל הבעלים השותפים ניתן היה לחלק את הקרקע כך שלכל אחד מהשותפים תהיה חלקה שלמה ונפרדת בבעלותו הבלעדית, ללא תשלומי מיסים. ניתן להגדיל את השטחים הציבוריים ללא ההליך הקלאסי של הפקעה. עיכוב בהשלמת רישום תכנית האיחוד והחלוקה ימנע מתן היתרי בנייה, שהתנאי להוצאתם הינו רישום בעל החלקה בטאבו לפי המספרים החדשים של החלקות לאחר פעולת האיחוד וחלוקה.

### **7.7 בין מס שבח להיטל השבחה**

אין חולק על כך שהבעלות על הקרקע הינה משאב כלכלי חשוב המעניק לבעליו יתרון כלכלי ומעמד חברתי ביחס לבני הקהילה האחרים. כמו כן אין חולק על כי חלוקת הבעלות על הקרקע אינה אחידה. יש מי שיש להם ויש מי שאין להם, וקצרה היריעה כאן מלדון

בגורמים השונים לכך. די בקביעה שהחלוקה של משאב הקרקע אינה שוויונית בגלל חוקי הטבע/החיים. משאב הקרקע מתחלף בין אנשים והבעלות עליו והחזקה בו אינן קבועות, כמו גם השימוש בו שאינו קבוע. מוצר הקרקע הינו סחיר וגם התועלת ממנו הינה דיפרנציאלית. דיפרנציאליות זו מושפעת מהגודל, המיקום, התנאים הפיסיים והתועלות הפרטיות והציבוריות המופקות מהקרקע. על בסיס הרצון לאזן בין התועלות של בעלי קרקע לבין הקהילה הושתו מיסים על קרקע, כדי למנוע ריכוז של התועלות בידי הבעלים או הרוכשים, ולאפשר לקהילה, שהבעלים הוא חלק ממנה, ליהנות גם כן. לשם כך נקבעו, בין היתר, שני סוגי מיסים הקשורים בהשבת קרקע: מס שבת, הנגבה כשבעל קרקע מוכר לצד שני. עצם המכירה או ההעברה מהווה אינדיקטור של ביקוש לקרקע ולכן הערך שלה עולה. זכותו של הציבור ליהנות מעלייה זו, ועל כן משלם המוכר אחוז מהרווח שלו לציבור, בצורת מס שגובים רשויות המס במדינה המודרנית. לעומת זאת היטל השבחה מוטל על קרקע אשר יעודה שונה כתוצאה של החלטה תכנונית וערכה עלה.

גובה מס שבח הוא דיפרנציאלי ונקבע על פי מדרגות ועשוי להגיע לשיעור של כ-48% מההערכה השמאית של הקרקע על ידי רשויות המס. גם במקרים של ירושה או מתנה בתוך המשפחה, ההעברה אינה פטורה מתשלום מס שבח. חוק המקרקעין קבע את גבולות יחסי הקרבה בתוך המשפחה המזכים במדרגות מס נמוכות. ככול שמרחיקים מגבולות הגדרה זו מדרגות המס עולות. כמו כן, גם דרך ושנת רישום הקרקע על ידי הבעלים/ההורים, שעשויים להוריש או למכור, השפיעה על מדרגות המס (ע"פ תיקון לחוק, כעבור זמן שיעור מס שבח מתכנס ל-25% עבור כל העסקאות). מורכבות וגובה מדרגות מס השבח הם מגבלה וחסם בפני רישומה הפורמלי של הקרקע בלשכת רישום המקרקעין. תנאי לרישום בלשכת רישום המקרקעין הוא קבלת אישור ממס רכוש על תשלום המסים והיעדר חובות על הנכס. על פי החוק, המיסים על הקרקע הם מיסי עין, דהיינו, ללא

הבדל מי הבעלים על הקרקע. המיסים מוטלים על בעלים שמבקשים לרשום אותה פורמלית. על פי חוק מס שבח והיטל השבחה, ישלם המוכר המחזיק בקרקע את המס ביום המכירה. אולם ברוב המקרים ביישובים הערביים קיים נוהל ומנהג שמיסים אלו ישולמו על ידי הקונה. המסים מאמירים משנוצרה שרשרת של בעלות דה-פקטו. דהיינו, נעשו עסקאות במקרקעין, בתמורה או שלא בתמורה, כולל מכירה לצד שלישי או ירושה לנינים. אך דה-יורה הם עדיין רשומים על שם הבעלים הראשון מעת ביצוע ההסדר ורישום הזכויות מהתקופה המנדטורית או מהעשור הראשון להקמת מדינת ישראל. על קרקעות אלה גם הוטלו מסי רכוש שהוקפאו בשנת 2000 על פי החלטת ממשלה, אך החובות הקודמים לא בוטלו.

למס שבח יש ההיגיון והרציונל הנורמטיבי שלו, אך שיעוריו גבוהים ומכבידים ומטילים עומס כלכלי על בעלי הקרקע ומי שמתעתדים לרכוש מגרש לבנייה, או לקבלו בירושה ולרשום אותו כדין. במציאות של היישובים הערביים, שבהם אין שוק חופשי והקרקע מועברת מהורים לילדים בירושה או כעסקת חליפין בתוך המשפחה המורחבת, נדרש תיקון של ההסדרים וההסכמים אשר נערכו בעבר. ערכה של הקרקע היה אז נמוך יותר, ועיקר השימוש בה היה חקלאי. אך כיום קרקע זאת הפכה זמינה לפיתוח, שמתעכב בשל החלוקה המסורתית על פי המנהגים. לכן נערכים הסדרי חליפין שנועדו לייעל את השימוש בקרקע. על אף שהסדרים אלה אינם נערכים למטרות רווח כספי, קבלני או נדל"נסטי, החוק והנהלים לצורך קביעת השומה וגבייתה אינם מבחינים בכך. ההערכות השמאיות, שהן הבסיס לתשלום המס, הן דרקוניות ופחות מתחשבות בקונטקסט הייחודי של שוק המקרקעין החברתי ביישובים הערביים. קביעות השמאות הן בגדר אי צדק מבני שפוגע יותר בערבים, בעלי הקרקע הפרטית. יש לציין כי במקרים רבים ההערכות של רשות המיסים אינן מגיעות לכדי 40% מהשווי הריאלי והאמתי. יש עניין לגלגל את

חבות המס לפתחו של הקונה במקום כדין למוכר, עוד הכבדה של הנטל על רוכשי הקרקע.

במקרים מסוימים, מיסוי זה אינו משתנה כשחלקת הקרקע נכללת בתכנית איחוד וחלוקה, והמס ממשיך להיות מוטל על חלקת הקרקע. כנזכר, מנגנון איחוד וחלוקה חל על חלקת הקרקע קודם למגרוש, בהתאם לקביעת התכנית, ומשאיר את נטל הבעלות והרישום לשלב מתקדם של רישום התצ"ר והעברת/הסדרת הבעלות/החזקות. אז יתבעו רשויות המס את פירעונם של החובות הקודמים נוסף על חובות חדשים, אם יחולו כאלה כתוצאה של חישובי טבלאות האיזון. כך, הפך מס שבח חסם בפני קידום מנגנון איחוד וחלוקה ומעכב את עשיית הצדק החברתי, החלוקתי והתכנוני. למשל, קיום הסכם של חלוקת עיזבון בין יורשים, של מספר מורשים עם ריבוי בעלים במספר חלקות סמוכות. זוהי דוגמה לאיחוד וחלוקה מחדש, אולם ברוב המקרים, בשל הבעייתיות בהוכחת חזקה של הבעלים ובשל ריבוי היורשים, העסקה תהיה חייבת במיסים.

כדי להתמודד עם חסם מס שבת, יש לבצע שינוי במדיניות המיסוי, בדומה לשינוי במס הרכוש שהביא להקפאתו על קרקעות חקלאיות. אשר לביצוע איחוד וחלוקה, מתפתח תהליך מעניין של בעלי קרקעות המחלקים את הקרקע ביניהם למגרשים, או יזמים שרוכשים קרקע בסמוך לגבול המיועד לפיתוח של היישוב. בשטחים אלו מתבצעת יוזמה תכנונית של הכנת תכנית מפורטת בלחץ הבעלים, שמחלקים אותם למגרשים לבנייה (שגודלם נע בין 400-500 מ"ר). במקרים רבים חלקות חקלאיות אלה עדיין לא רשומות בלשכת רישום המקרקעין והמסוי עליהן לא מוסדר כחוק. לרוכשים או ליורשים את המגרש אין כל כוונה לבצע בו עסקאות קומבינציה או ליזום פרויקטים כלכליים של בנייה למכירה, בדומה למה שקיים בסמוך ליישובים ולמושבות יהודיות. מדיניות המיסוי צריכה להבחין בין רוכש מגרש לפתרון בעיית מגורים פרטית לבין מי שכוונתו להתעשר מרכישה זו. ללא הבדל אם הקרקע נתקבלה בירושה ו/או במתנה בתוך המשפחה או

שנרכשה תמורת כסף. האינדיקטור להבחנה זו הינו בעייתי, אך הקמת ועדה מקצועית מיוחדת אשר תבחן את משמעות ההכבדה של מס השבח על על משקי בית, במיוחד הערביים, תועיל. שינוי מדרגות המס בהתאם לסולם המתחשב במאפיינים החברתיים והתרבותיים של בעלי הקרקע יקל על רישומה ויקדם את הסדר הבעלות. יש לקבוע אמות מידה ומדרגות מיסוי דיפרנציאליות לבעלי קרקעות הנכללים בתכנית איחוד וחלוקה. יש לבטל חובות או לקבוע מנגנונים המתמרכים בעלי קרקעות להיות שותפים במימוש מנגנון איחוד וחלוקה והסדר הבעלות. אלה יתרמו לא רק לקידום התכנון, אלא להסדרת הבעלות ההופכת לא רק לבעיה כלכלית, אלא גם לבעיה חברתית ומהווה חסם ועכבה בפני מימוש זכויות בנייה בקרקע גם לאחר קידום מנגנון איחוד וחלוקה.

עוד סוגיה הקשורה במיסוי של השבחת קרקע הינה סוגיית היטל השבחה. גם היטל זה מכביד על מימוש הבנייה למגורים ועל מימוש הצדק החברתי. המס נגבה, כאמור, על פי התוספת השלישית לחוק תכנון ובניה. בהיטל השבחה מובנים מנגנונים סוציאליים העשויים לתמרץ את קידום מנגנון האיחוד והחלוקה ולהידרש לצורכי הבנייה בפיתוח היישוב הערבי וקידום הצדק התכנוני. נקדים ונציין כי היטל השבחה הינו סוג של מס אשר נגבה על ידי הוועדה המקומית לתכנון ובניה, ובאמצעותה חלק מהמשאבים מועברים לרשות המקומית. היטל זה מבוסס על עשיית סוג של צדק חלוקתי, שמטיב להשתקף בדברי ההסתייגות של השופט נ' הנדל לפסק דין דנא 15/6298 הוועדה המקומית לתכנון ובניה פתח תקווה נ' שלום ירושלים דיבון שניתן ביום 29.6.2017.

... סברתי כי "מן הראוי לתן משקל מוגבר לתכלית החוק": מחד גיסא, שיקול הצדק החלוקתי הניצבים ביסוד היטל השבחה מורים כי על מחזיקים במקרקעין לשתף את הציבור ברווחים שהפיקו כתוצאה מהחלטות תכנוניות של הרשויות - ולמצער, לשאת בעלויות הליכי התכנון והפיתוח שבגינם התעשרו..." (עמ' 27).

הרציונל הנורמטיבי הינו אפוא שיתוף והחזר הוצאות לציבור מרווחים אשר בעל קרקע זוכה בהם כתוצאה של תכנון ופיתוח הקרקע. מנגנון איחוד וחלוקה על בסיס תכנית מפורטת מאושרת על ידי מוסדות התכנון הינה אמצעי למימוש זכויות תכנון של בעל קרקע. עם זאת, במציאות של היישוב הערבי ובתהליך אספקת המגורים בו כיום, בהתחשב בשרשרת הבעלות הפרטית על הקרקע ושימורה במשפחה כחלק מהמחויבות הבין-דורית של ההורים, נראה כי סייגים אלה מחייבים התייחסות שונה כדי לקיים צדק חברתי המתחשב בהקשרים הסוציו-תרבותיים והמבניים.

מאפייני שוק הקרקעות והדירור ביישובים הערביים שתוארו בהרחבה, נבדלים מאד משוק הקרקעות והדירור ביישובים יהודיים דומים מבחינת גודל וצורת התפתחות (עיירות, מושבות). מחקר זה מבקש לתקוף את היטל ההשבחה בקצרה, מנקודת ראות של עשיית צדק תכנוני וחלוקתי. נטען כי היטל ההשבחה מהווה מעמסה מכבידה על משקי בית ערביים יותר מאשר על משקי בית יהודיים בשל העובדה שרוב הקרקעות במשק היהודי נרכשות/נחכרת מרשות מקרקעי ישראל. פעולה זו איננה חייבת בתשלום היטל השבחה, אך עשיית צדק תכנוני מחייבת התחשבות בערך של היטל השבחה ובזכאות לפטור לפי סעיף 19(ג)(1) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965. המוטיב הנורמטיבי של ההתחשבות בקביעת מקדמים קשור בנקודת המוצא של הדירור/המגורים כמוצר חברתי, וכמותו הקרקע בבעלות פרטית. אומנם הוא בעל ערך כלכלי אך בראש ובראשונה הוא משאב חברתי. הדירור הוא מצרך יסוד לכל משק בית, אך השאלה היא האם משק הבית גורף רווחים לצד הדירור שהוא מספק לעצמו, או מסתפק ברווחה האישית? האם רווחה זו מחויבת בתשלום מס, ובאיזה גובה? סביר להניח כי זוגות צעירים הדואגים לעצמם לדירור זקוקים לסיוע ציבורי, ולא להכבדה בנטל המסים בדמות היטל השבחה. סוד ידוע הוא בקרב האוכלוסייה



הערבית כי המשפחה הגרעינית, ובמקרים מסוימים אף המשפחה המורחבת, מתגייסת להקים בית לאכלס את הזוג הצעיר הכולל גם דירה. החוק קובע מונח של דירה, ולא בית, מושג שכיח במציאות של היישובים הערביים, כשיש היתכנות שהבית יכלול בעתיד מספר דירות למשפחה הגרעינית כשתתרחב למשפחה מורחבת, או שבאותו מבנה גרים אחים או הורים עם בנים. בבית זה ממשיכה המשפחה להתגורר כל ימי חייה וחייהם. אין תחלופה ולא מתבצעות עסקאות בדירה/בבית. נפוצים המקרים בהם הבנייה נעשית על קרקע בבעלות פרטית של יוזם הבנייה, או בנכס משפחתי של הורים שהעניקו היתר לבנם לבנות עליו או שהוא חכר. לכן רבים המקרים בהם מזהים הבחנה בין מבקש היתר הבנייה לבעל הנכס החתומים על הבקשה, עקב קשיים סוציו-קנייניים או כלכליים המקשים על העברה פורמלית של המגרש/החלקה/תת החלקה על שם מבקש ההיתר. תהליך הבנייה עד גימור נמשך תקופה ארוכה בשל אילוצים כלכליים. היעדר או מגבלות זמינות של דיור קבלני או ציבורי כחלופה לבנייה עצמית על קרקע פרטית, מכבידים על מציאת דיור ביישוב הערבי ויוצרים שכבה של נזקקי דיור. הדיור כמצרך חברתי, מחייב התחשבות של מערכת המיסוי כולל הערכות של ערך השבחות, ויש לתת על כך את הדעת.

מחוקקי התוספת השלישית לחוק התכנון והבניה היו מודעים ליסודות החברתיים של מצרך הדיור ולכן מצאו פתח להחריגו על ידי מתן פטור במצבים סוציאליים. בתי המשפט התמודדו עם גבולות הפרשנות של מימוש הפטור, וקיימות מספר הלכות בפסיקה בעניינו. פסק הדין האחרון שיצא בנושא לאחר הלכת צרי מיום 26.6.2003, הוא הלכת חמאסי מיום 22.7.2008. אלה עסקו במתן פרשנות לגבולות הפטור לפי סעיף 19 (ג) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, וכך פסקו השופטים המכובדים :

הכלל הוא חובת תשלום היטל השבחה ובצדו חריגים, ובהם החריג שבסעיף 19 (ג) לתוספת השלישית לחוק, המאפשר ליתן פטור מהיטל השבחה בגין בנייה או

הרחבה של דירת מגורים בהתקיים מספר תנאים, לרבות דרישה כי הדירה תשמש למגורי המחזיק בקרקע או קרובו וכי שטחה הכולל לאחר הבנייה או ההרחבה לא יעלה על 140 מ"ר. הפטור ניתן בשני שלבים: בתחילה נדחה מועד התשלום ולאחר 4 שנים שבהן התגורר בדירה המחזיק בקרקע או קרובו, יהפוך הפטור למוחלט.

(דנא 15/6298 : 3).

ההלכות בדבר פטור מהיטל השבחה נעות מפרשנות מצומצמת, הנותנת פטור אחד לדירה בקרקע, לפרשנות מורחבת, לפיה הפטור יחול על כל מחזיק שותף בקרקע הממלא אחר תנאיו, או פרשנות המתייחסת רק לחידוש והרחבת הבנייה הקיימת הכוללת בנייה חדשה. ממד נוסף לפרשנות, האם ליתן פטור לדירה על חלקת קרקע גדולה ומרובת בעלים לבין פרשנות מצטמצמת למגרש בנייה ניתן למצוא בעמ"נ 14-01-27360, ועדה מקומית לתכנון ובניה- הגלבוץ נ' זועבי, 2.8.2015. הכוונה איננה להיכנס לדיון משפטי בעניין גבולות הפטור (גודל דירה, מספר הזכאים בחלקה, גודל החלקה המזכה ועוד). בפסקי הדין וההלכות התוו השופטים המכובדים דרך והורו למערכת התכנון ולמדינה כיצד לנהוג. אך ראוי לשפוך אור על עוד נקודת התייחסות שיש לשקול כדי לעשות צדק עם הזכאים לפטור, על ידי חקיקה או תקינה מתאימה. וכך חותם את פסק דינו כבוד השופט נ' הנדל:

אני מצטרף, אפוא, לחוות דעתה של חברתי הנשיאה מ' נאור - כמו גם לקריאת חברי המשנה לנשיאה א' רובינשטיין למחוקק לשפוך אור על היקף הוראות הפטור באמצעות תיקוני חקיקה. הדגש אינו על חקיקה בכיוון מסוים, אלא שהמחוקק יאמר את דברו.

(דנא 15/6298 הועדה המקומית לתכנון ובניה פתח תקוה נ' שלום ירושלים דיבון עמ' 31, פורסם בבנו).

על בסיס קריאה זו של השופטים לממשלה ולכנסת להבהיר ולהגדיר את גבולות הפטור, ועל רקע הצהרות הממשלה לקדם את עשיית הצדק החברתי במיוחד בשוק הדיור, נראה כי יש צורך ממשי בהחלת הפטור מתשלום היטל השבחה על היישובים הערביים בהם הדיור

הוא מוצר חברתי. לפטור מהיטל השבחה או להפחתתו יש השלכות כלכליות על הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה, ובאמצעותן על הרשויות המקומיות. עם זאת, המדינה משקיעה משאבים ממשלתיים בקידום התכנון ביישובים הערביים על פי החלטת ממשלה 922, ובד בבד מתבצעות יזומות פרטיות של תכנון מפורט כולל השלמתו לשלב אישור תצ"ר על חשבונם של בעלי הקרקע. במקרים אלה, מהי ההשקעה של מוסדות התכנון שיתוגמלו באמצעות גביית היטל השבחה? זאת ועוד, על רקע צמצום השטחים המיועדים לפיתוח והזמינים לבנייה, ושוק קרקעות שאינו פועל בתנאים של שוק חופשי, ערך הקרקע מאמיר למחירים שאינם מייצגים את השוק האמתי ברוב היישובים הערביים. שמאי הוועדות המקומיות, באמצעות השמאי הממשלתי, צריך לפעול לפי הנחיות כדי לקבוע ערכי סף עליונים ולהפחית את גובה היטלי השבחה המשולמים. מלבד זאת, יש להגדיל את מספר הזכאים על ידי החלה של אמות מידה על הפטור מתשלום היטל השבחה. למשל, משתנים הכוללים את המצב הסוציו-כלכלי של מבקש הבקשה להיתר בנייה; גודל הבית, גודל המגרש, הכלתו של המגרש בתכנית חדשה של איחוד וחלוקה ועוד. אלה אמות מידה שניתן באמצעותן לייצר מדד מצרפי (בדומה לממד סוציו-כלכלי) אשר יהיה תקף באופן רוחבי, ויכלול משתנים ומדדים באוריינטציה של היישוב הערבי בכדי לעשות צדק בגביית היטל השבחה.

על בסיס האמור מוצע שהמדינה תקים צוות מקצועי שיבחן מחדש את מידת וטיב הצדק הקיים במס השבח והיטל השבחה. צוות זה יבחן את החוק ודרכי יישומו מנקודת ראות המתחשבת בהקשרים הסוציו-תרבותיים של החברה, ללא קביעה על פי מדד "ממוצע", או אימוץ קודים ודפוסי התנהגות עירוניים מודרניים ליברליים, שלא ניתן לכפותם על חברה כפרית, עירונית למחצה, ומסורתית פטריארכלית. התפיסה העירונית הרווחת היא כי שינוי ייעוד הקרקע והקניה של זכויות תכנון, משמעם רווח תיאורטי לבעל הקרקע; אך

בהרבה מקרים ביישובים הערביים, הקניה זו נועדה לפתור מצוקת מגורים ולבנות בית, ולא לגרוף רווחים מספקולציה נדלניסטית בקרקע. עדות לכך הינו הפער המובהק בין הקיבולת הנומינלית של תכניות המתאר לבין הקיבולת הריאלית, המצביע על מקדם מימוש נמוך של זכויות בנייה. מציאות זו נדרשת להשתקף גם במדיניות המיסוי.

סוגיית המיסוי הינה מרכיב מרכזי בעשיית צדק חברתי. קביעת ערכי המיסוי נגזרת מהחלטות תכנוניות של מוסדות התכנון הפועלים באמצעות בעלי המקצוע שלהם (מתכנן, מודד ושמאי), והחלטות קנייניות שבהם מכריע המוסד התכנוני, המנייד את מיקום וגודל השטח והזכויות המוקנות על פי טבלאות האיזון ומפת המגרוש שנוצרת לאחר תהליך איחוד וחלוקה. מיסוי זה מהווה חלק ממנגנון ההתמרה שבו מעורבים הרשות המקומית, הוועדה המקומית ורשויות המס לקראת רישום סופי של התוצר של מימוש מנגנון האיחוד והחלוקה - הוא התצ"ר. המחקר העלה כי הוועדות המקומיות דואגות לא לשלם פיצויים או טבלאות איזון לבעלי קרקעות כדי לחסוך בהוצאותיהן, צעד שעלול להשליך על עשיית צדק תכנוני בעריכת תכנון הולם העונה על צורכי האוכלוסייה.

מוסדות התכנון מתאמצים למנוע עסקאות במקרקעין, וראייה נאיבית ופשטנית עשויה לפרש זאת כחסכון בהוצאות המיסוי. אך בדיקה מעמיקה מגלה כי שימור הרישום הפורמלי הקיים של הקרקעות, טרם ביצוע מנגנון איחוד וחלוקה, מייצר בעיה של ניצול המגרשים שאינם רשומים על שם הבעלים המחזיקים או אלה שרכשו אותם אך לא השלימו את הרישום הפורמלי של עסקת המקרקעין. המחזיקים בפועל אמורים לממש את הפיתוח והבנייה בהם ולהעביר את הקרקע על שםם על ידי ביצוע שרשרת של עסקאות קרקע, המתגלגלות בין ריבוי בעלים פורמליים ובעלי זכויות בקרקע, שמחייבת תשלום מסים כבדים. גם תשלומי היטל השבחה הם מעמסה כבדה על משק הבית הבונה על הקרקע. כיום המיסוי על

הקרקע ביישובים הערביים מייצר אי צדק כלפי בעלי הקרקעות. אי צדק זה מחייב תיקון ורפורמה רצינית שתבטיח קיימות של צדק תכנוני וחלוקתי בהתחשב בקונטקסט של היישובים הערביים, יקדם מימוש מנגנון איחוד וחלוקה עד סיום הרישום בפועל של המגרשים על שם המחזיקים ויאפשר פיתוח ללא הכבדה מיותרת.

## 8.0 סיכום והמלצות

לא נדרש מחקר כדי להאיר עד כמה אנו רחוקים עדיין מעשיית צדק בתכנון ופיתוח היישובים הערביים. אף על פי כן, המחקר התחקה אחר התמורות והמגמות המקדמות את מימושם של מקצת מהצרכים התכנוניים של היישובים הערביים, הגם שהמלאכה מרובה, והדרך ארוכה. זיהוי הדרך החדשה ופגיעה זהירה בה הינם שלב התקדמות חשוב להשגת המטרה. כיצד לייצר תכנון מותאם לצורכי היישובים הערביים שיענה על צורכי האוכלוסייה ויצמצם את העיוותים ההיסטוריים הקיימים, שתרמו רבות לצמיחת התופעה של בנייה ללא היתר, שפגעו בפיתוח היישובים ויצרו מצב של אי צדק חלוקתי, חברתי וכמובן תכנוני. הצדק התכנוני הינו ערך, תהליך ושאיפה של הציבור כדי להביא לפיתוח יישוביו. אך עשיית הצדק נתקלת בחסמים רבים שחלקם חיצוניים, וקשורים במדיניות הממסד הממשלתי ומוסדות התכנון, בעוד אחרים הם פנימיים וקשורים לתפישות, עמדות ודפוסים של האוכלוסייה הערבית עצמה. נותר אפוא לנסות לייצר תשתית לגיבוש חבילת המלצות מדיניות ולהציע ארגז כלים אשר עשויים לפתוח צוהר למימוש צדק תכנוני וליישום מנגנון איחוד וחלוקה, שיקדמו את עשיית הצדק התכנוני והשוויון ויתרמו לקידום התכנון והפיתוח ביישובים הערביים.

רוח חוק התכנון והבניה והמדיניות התכנונית המיושמת באמצעות כלים ומערכת בירוקרטית הינם בעייתיים, כי במהותם הם צמחו מתרבות שלטונית ומנהלית שיש בה מרכיבים זרים ליישובים הערביים. לא הושקע די מאמץ מחשבתי להתאמתם למצב של האוכלוסייה הערבית והשלטון המרכזי נהנה ממסד של חוקים ותקנות ריכוזיים שהעניקו לו כוח לשלוט ולממש את מדיניותו, שהתאימה ליעדים הגאופוליטיים והמנהליים שהתווה. כך נוצרה אי הלימה מובהקת בין מדיניות התכנון וכלי התכנון, שמתיימרים להיות אוניברסליים, לבין היישוב הערבי ונוצר הבסיס לאי צדק

תכנוני. אי הצדק התכנוני הקיים אינו רק מרכיב פרוצדורלי, אלא מאגם בתוכו מספר רב של מאבקים וסתירות נורמטיביות, סוציו-תרבותיות וגאופוליטיות. ניכרים אמנם ניסיונות נקודתיים להתאים את התכנון למציאות ביישוב הערבי, אך ניסיונות אלה עדיין שאובים מתפישה הגמונית שמבקשת לכונן יישוב, דפוסי התנהגות סוציו-מרחביים ופיסיים המחקים את העיר היהודית, המערבית, הקפיטליסטית. העיר המערבית כמודל לחיקוי, גם תכנוני, מתנהלת בקיבעון תכנוני מחשבתי לפיו היא הדגם הטוב ביותר, ולפיכך ראוי שגם האוכלוסייה הערבית תנהג ותשאף לשכמותה. מכאן, שצריך להכין אותה תכנונית למטרה זו. נראה כי עדיין לא הצלחנו לפתח פרדיגמה תכנונית מותאמת למגוון היישובי הקיים בישראל, ובכלל זה להתחשב בייחודיות הנסיבתית של היישובים הערביים, שגם בתוכם וביניהם מתפתחת שונות. הדוקטרינה התכנונית בישראל הכופה את עצמה על תכנון היישובים הערביים ללא התאמה נסיבתית ותרבותית מהווה בסיס לאי צדק תכנוני. זה מתבטא בשיח ובשפה התכנונית, בתוצרים התכנוניים ובאקלים בו נעשה תהליך התכנון. אקלים מתוח, רווי קונפליקטים אתנו-לאומיים, טריטוריאליים המוליד עומס יתר של בעיות סוציו-תרבותיות, כלכליות, פוליטיות (פנימיות וחיצוניות). גם התכנון הטוב ביותר לא יוכל להן, וידו קצרה מלערוך בהן צדק, אך הוא יכול לתרום להן לטוב ולרע.

עמדות ותפישות המוצא של חלק גדול מהערבים, הנוטלים חלק ברמות שונות של תהליך התכנון המתארי, עדיין מבוססות על חשש וחוסר אמון, וכורכות בין סוגיות טריטוריאליות, קנייניות, מוניציפליות, כלכליות ונרטיביות, באופן שמוסיף לבלבול ומעכב את קידום תהליכי ותוצרי התכנון, גם כאלה שעשויים לענות על צרכי היישוב או לפתוח הזדמנות לפיתוח בו. חלק מעמדות אלה קשורות ברמת הנבערות והבורות ההדדית הקיימת בחלק מהציבור הערבי, הארצי והמקומי, ומצד נציגי הממסד השלטוני היהודי השולטים במשאבי התכנון. נבערות ובורות אלה הולידו שיח מאשים, מנוכר,

קנאי ולא הגון המטה את הדיון והעשייה התכנונית לאפיקים אחרים המעכבים תכנון הגון ועונה לצרכים. לצד הלחץ הגובר על הצורך בפיתוח, מרחפים האיום על הריסת מבנים, תביעות בבתי המשפט ותשלום קנסות כבדים, ודיווחים שליליים של התקשורת המקומית והארצית, כתובה ואלקטרונית, על הבעיות התכנוניות שמוזינים את האקלים המתוח. כל אלה כאחד מדכאים את המאמץ התהליכי המורכב לקידום תכניות מתאר מקומיות ומפורטת ביישובים הערביים.

מתוך המחקר עלו הסוגיות המהותיות והמבניות המשפיעות על ומעכבות את עשיית הצדק התכנוני, במציאות של חברה שסועה שיש בה מאבקי כוח ומתחים עמוקים המחייבים התמודדות גם במישורים אחרים. המחקר חשף בצורה ברורה את הקשר בין צדק תכנוני לצדק חלוקתי ולצדק חברתי בישראל בכלל. אי צדק שורר בהרבה מקומות בעולם ובחברות שונות, ובישראל גם בין יישובים בעלי דמיון בשיוך האתנו לאומי. על בסיס לימוד המצב התגבשה חבילת המלצות מדיניות אשר יתרמו לקידום פיתוח הצדק התכנוני ביישובים הערביים. חלק מההמלצות הוצגו ונדונו בגוף המחקר ובמסגרת הדיון בפרקים השונים, ועל כן די בכמה המלצות מדיניות וארגז כלים למימושן כנגזר מהמחקר באוריינטציה של מימוש מנגנון איחוד וחלוקה.

**הכרה בשונות כבסיס לצדק תכנוני**; ועדת גזית אשר בחנה את נתוני הבנייה הבלתי חוקית במגזרים השונים והסיבות לה, גיבשה המלצות מספר, שאחת מהן התייחסה לתכנון המפורט במגזר הערבי. נשמעה בה הקריאה להתייחס באופן שונה ודיפרנציאלי למתחמים הבנויים הקיימים ביישובים הערביים תוך לקיחה בחשבון מצבים ואילוצים נתונים הקשורים הן לתהליכים מסורתיים ותרבותיים והן לתוצאות של מדיניות תכנונית כפויה. בדומה לה, תמ"א 35 הכירה בצורך להידרש לצרכים של קבוצות האוכלוסייה השונות בחברה הישראלית על פי פילוח ושונות, תוך איתור התפישות, הרצונות



והמרכיבים שלהן וכיבוד המגוון והמורשת התרבותית של כל קבוצה. ברוח זו, וכדי לעשות צדק תכנוני יש צורך לשנות את הפרדיגמה של חיקוי המודל התכנוני המתפתח בעיר היהודית שלכאורה מוביל לעשיית צדק. התפישה הטכנית של חיקוי וההעתקה של המודל התכנוני מהעיר המערבית/היהודית ליישוב הערבי עלולה להצמיח בעיות רבות וניכור חברתי. יש להבטיח כמובן תכנון נכון ומותאם לחיים המודרניים, אמצעים וטכנולוגיות, תחבורה פרטית וציבורית מאפשרת הנגשה נכונה, ופיתוח מרחב ציבורי נאות. כל אלה הם צרכים בסיסיים שמתבקשים בכל עיר או יישוב ביניים, גם זה הערבי. עם זאת נותרו ערכים אחרים שדורשים התייחסות. הכרה בשונות ובהפרשיות הינה חלק מבסיס לעשיית צדק. לשם כך, מוסדות התכנון והמתכננים הארציים, ואף חוק תכנון ובניה בסעיף 1 הגדירו "יישוב מיעוטים" כיישוב ש-80% לפחות מתושביו אינם יהודים, על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה" (מנהל התכנון, 2017: 14). אך מעבר להגדרה זו לא מוצגת התייחסות לתכני התכנון, המעמידים פתרונות מתקנים לעשיית צדק תכנוני. קיימת דילמה של גבולות הבידול ומשמעותם לערכי השוויון במדינה דמוקרטית וקיים צורך להקים צוות מקצועי ציבורי, בדמות צוות 120 יום, שמשמיתו תהיה לגבש חבילה של אמצעים, כלים ותקציבים אשר יתחשבו בייחודיות של תכנון ופיתוח היישוב הערבי באופן שמקדם את הצדק התכנוני ומביא את היישוב לנקודת זינוק הולמת להתפתחות עתידית. ההמלצות יהפכו להחלטות ממשלה או תקנות שר אשר יאומצו על ידי צוותי תכנון ומוסדות תכנון כדי לצמצם פערים בקידום התכנון של היישוב הערבי. צוות זה ישתף ייצוג ערבי הולם בקבלת החלטות, שיעניק להן בסיס לגיטימי רחב בקרב הציבור הערבי.

**הפחתת הבערות והגברת שותפות פעילה בעשייה**; בסקירה של הפעילות התכנונית הענפה ביישובים הערביים ועבורם במוסדות התכנון השונים, התברר כי השיח השלט הוא ביקורתי כלפי קצב העשייה, שאינו ראוי ואינו מדביק את הצרכים. כמו כן, גם ראשי

הראשיות המקומיות, האמורים להוביל את התכנון ביישוביהם, עדיין חוששים לעשות זאת, וברוב הרשויות המקומיות חסרות מחלקות הנדסה ותכנון פעילות שיוכלו להתמודד עם האתגרים התכנוניים. חלק לא מבוטל מהציבור, הרשויות המקומיות והמנהיגות הפוליטית ביישובים הערביים ממתין לעשייה התכנונית שיזמו הממשלה, ומוסדות התכנון. מוסדות התכנון, יש לומר, פועלים לפי היגיון בירוקרטי טיפוסי של רצון בהמשך השליטה, וקידום עניינים לפי הקצב שלהם ובהתאם ללחצים שהציבור מפעיל עליהם. המודעות לכך שהתכנון הוא מקצוע מורכב, ואישור תכניות הינה משימה מורכבת וממושכת, שמעורבים בה הרבה בעלי אינטרסים לעתים תוך ניגודים וסתירות, לא מחלחלת דיה לתודעה של הציבור הערבי וחלק ממנהיגיו. לכן, ניכרת נטייה להמתין ליוזמת הממשלה לפעול לשינוי ולייצר את התכנון. במקרים לא מעטים ההנהגה המקומית חוששת מקבלת אחריות של יוזמה תכנונית והובלת תהליך תכנון ואישור בגלל שיקולים פוליטיים מקומיים. במקרים אחרים יוזמה מקומית נחסמת על ידי נציגות ממסדית, משום שאינה תואמת את האגינדה והקצב שלה, ולעתים סותרת הנחיות או יעדים שאינם תואמים את צורכי היישוב הערבי עצמו. אבל, מתחיל תהליך של יתר שקיפות בעשייה התכנונית, בחשיפה לתכנון וגם בקידום הפעילות התכנונית. הרבה מידע מתפרסם דרך הרשתות האלקטרוניות ומועבר לציבור, ואף על פי כן עדיין שורר אקלים של חוסר ידע, וחשש מפני חשיפה למורכבות התכנון. אלה מעצימים את הנבערות ומסייעים לגבש דעת קהל שלילית הפוגעים בעשיית צדק תכנוני. לכן מוצע להמשיך בקידום השקיפות בעשייה התכנונית, ובהרחבת המידע המועבר לציבור. הדבר כולל את הגברת הפרסום בעניין הצלחות תכנוניות שנעשו, הקפדה על שקיפות בפני הציבור בזיהוי החסמים המעכבים קידום ואישור תכניות, כולל תמיכה ביוזמות תכנון הבאות מלמטה באמצעות הרשויות המקומיות וקידומן. חשיפת הציבור לעשייה התכנונית הינה חיונית כדי לייצר דעת קהל, לידע אותו, להפנות אותו לכלים שיאפשרו לו לבקר וגם להשתתף

ולהוביל, ולא רק להתלונן. כאמור, לפי שעה עדיין שולט בתקשורת שיח שלילי שקשור בהריסת מבנים, הגבלות פיתוח וקנסות על עבירות בנייה. בניית תכנית משותפת בין נציגי ממשלה, מרכז השלטון המקומי, ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות וועדת המעקב לענייני הציבור הערבי ונציג החברה האזרחית הינה משימה חיונית לשינוי האקלים ולקידום צדק תכנוני. תכנית זו תכלול את הממד ההסברתי לקראת יצירת אקלים משתף, תצמצם או תאיין את החסמים בפני קידום הכנה, אישור וביצוע התכנון, בכללם מימוש מנגנון איחוד חלוקה.

**לא מזינת תל אביב שלטת**; זו היא מטפורה שמשמעותה העמקת הפערים ואי הצדק בין מרכז לפריפריה, ודומיננטיות של המרכז, בדמות העיר תל אביב, על השיח והרפורמה התכנונית. הנורמות והתכנים התכנוניים מיוצרים בדמותה של עיר מרכזית, שבה שוק המקרקעין חופשי, קיימת תחרות על זכויות תכנון ועסקים נדל"ניסטים מובילים. מצב זה אינו קיים בפריפריה, ובמיוחד הוא חסר ביישובים הערביים. לכן, ראוי לפתח תכנים תכנוניים וכלים המותאמים לפריפריה, בכללם מודל תכנוני, משולב עם הקניין החברתי וקצב הביקוש לפיתוח, שהוא שונה מאשר זה של תל אביב, כדי לעשות צדק תכנוני. בהקשר זה גם צריך להצמיח ולשתף צוותי תכנון המייצרים תכניות מקצועיות עבור היישוב הערבי. כיום, בגלל החלטות בירוקרטיות ניהוליות, חברות תכנון גדולות המרוכזות רובן בתל אביב זכו במכרזים להכנת תכניות מתאר כוללניות ליישובים הערביים, וחלקן גם זכו להכין תכניות מפורטת כולל איחוד וחלוקה. הכוונה איננה לשפוט את תוצרי העבודה שלהן, שהמחקר אינו עוסק בהם, ולא ניתן להטיל ספק במקצועיותן של חברות אלה, אך ראוי להדגיש כי ברובן אין די שיתוף של מתכננים ערבים אשר יתרמו לתכנון ברוח המקום, וייצרו שפה תכנונית חברתית שעולה בקנה אחד עם התושבים, צרכני התכנון. שיתוף מתכננים ערבים בצוותי תכנון הינו צעד בונה אמון וממד וערך סגולי של רגישות לתרבות

המקומית, ועשוי להיות סוכן שינוי לקידום צדק תכנוני. ברור שלא נכון לטעון כי מתכננים יהודים, תל אביבים מהמרכז נטולי יכולת וכישורים; אך אין כל סתירה בין יכולתם וכישוריהם לבין ההמלצה להגביר את השיתוף של מתכננים ובעלי מקצוע ערבים, הן בצוותי התכנון הן בממסד התכנוני, כדי לברוא ביחד יצירה תכנונית ולשאת באחריות משותפת לקידום התכנון. כשלעצמו צעד זה יתרום לתיקון עוולות ולפיתוח תכנון הוגן מבחינת התהליך והתוצר ויגביר את אמון הקהילה בו.

**חיבור בין תכנון לקניין;** הפרדיגמה התכנונית בישראל עדיין מתמקדת בממדים הפיסיים של התכנון, אבל, חלה תזוזה וניכרים תשומת לב וקשב רבים יותר לממדים הסוציו-כלכליים, הסביבתיים והקנייניים. הדגש בהתייחסות לתכנון ביישובים הערביים הנו מנקודת ראות קניינית - הבעלות על הקרקע. לכן מומלץ לחזק את הקשר בין התכנון לקניין ולתת כבוד רב יותר לקניין הפרטי בתכנון הפיסי. החשיבות של הקניין בתכנון צודק הינה קריטית במיוחד בעת מימוש מנגנון איחוד וחלוקה. לכן, צוותי התכנון אמורים להיות מודעים לעניין הקניין הפרטי כמרכיב חשוב בייצור המודל התכנוני. לשם כך, דרושים סקרים טרום תכנוניים הממפים את הבעלות על הקרקע ברמת החלקה, כולל הבעלים הרשומים והמחזיקים בפועל. מפה זו חשובה לאתחל את עשיית הצדק התכנוני. לא זאת בלבד, בצוותי התכנון יש להפעיל את השמאים כבר משהשלב הראשון של התכנון על ידי הכנת מפת הבעלות והחזקות, כולל הערכים שלהם באוריינטציה סוציו-כלכלית. מלבד זאת, עקב הבעייתיות ברישום הקרקע בבעלות פרטית, ובמטרה לשלבה באופן הולם בתכנון מתארי ומפורט, מומלץ להקים ועדה בין-משרדית שתפעל לגיבוש אמצעים להתמודד עם רישום הקרקע בבעלות פרטית לקצר ולזרז את ההליכים ולהעניק הקלות במיסוי, עד ביטולם אם יתעורר הצורך, במטרה להתמודד עם גרירת חובות על קרקע המתפלגת בין בעלים רבים. כדי להעניק את הכבוד הראוי לקניין בתכנון, כפי שמבקש

הציבור הערבי, יש ליצור מפת בעלות מוסדרת שעל בסיסה יתבצע התכנון המקצועי במטרה לצמצם פגיעות לא צודקות בקניין הפרטי. יישום המלצות הוועדה הבין-משרדית יכול לקבל תוקף בהוראות שר, או להתקדם בהחלטות ממשלה, ואף שינוי חקיקה.

**פיתוח מנגנון ההתמרה והפיצוי**; עשיית צדק תכנוני הוגן מחייבת שימוש במנגנון התמרה ופיצוי, שהם התשתית למנגנון איחוד וחלוקה והשגת צדק חלוקתי. בחברה הערבית הדגש נותר על התמרה בשטח, והתמרה באמצעות פיצוי כספי וזכויות בנייה נדחית. ועל אף שהתמרה באמצעות זכויות בנייה ופיצוי כספי המקבלים ביטוי בטבלאות איזון, אינם מועדפים, במקומות מסוימים ובקרב מקצת הבעלים או המחזיקים ניכרת מוכנות לקבלם. ככל הנראה, מגמה זו של איתור ערכי התמרה תגבר ותתפתח ולכן צריך להיערך לה במימוש תכנון איחוד וחלוקה. כיום נוצרים עוותים במנגנוני ההתמרה, ולפעמים השותפים מסכינים עם התמרות אלה בעל כורחם. עשיית צדק תכנוני ללא פיתוח מנגנוני התמרה, לא ניתנת להשגה. הואיל והמודעות של בעלי עניין למנגנוני ההתמרה גוברת, הוועדות המקומיות והשמאים העובדים מטעמן מחויבים לפתח מנגנוני התמרה גמישים בעת מימוש מנגנון איחוד וחלוקה. במסגרת מנגנוני ההתמרה שראוי לקדם כדי לתמרץ את האיחוד והחלוקה, מוצע להפריש שטחים לצורכי ציבור מאדמות מדינה יותר מאשר מאדמות של פרטים, כמו למשל שטחי מתרופה שירוכזו ויופרשו לצורכי ציבור ולא יהפכו למגרשים למכירה. ראוי שמועצת רשות מקרקעי ישראל תקבל החלטה כי בתכנית שקרקעות מדינה נכללות בה, הפרשות מאדמות מדינה יהיו ביחס של 25:75. דהיינו, מנהל מקרקעי ישראל ישתתף ב-75% מהפרשות לצורכי ציבור לעומת 25% מפרטים. ברמה הארצית והמחוזית מוסדות התכנון והמוסדות המוניציפליים נדרשים לפתח מנגנוני התמרה כגון רה-חלוקה של המרחב המוניציפלי, ולהגדיל את נתח אדמות המדינה הנכללות בפיתוח היישוב ובשטח המיועד לאיחוד וחלוקה. לרשות המדינה

עומדים כלים שונים שהיא יכולה להעמיד כחלק מההתמרה לקידום תכנון מפורט באמצעות איחוד וחלוקה. כלים אלה כוללים מרכיבים של תמיכות פסיקליות, מרכיבים מנהליים וקרקעיים.

### **שילוב תכנית לצורכי רישום-תצ"ר בתכנית מפורטת הכוללת איחוד**

**וחלוקה**; כפי שעולה מהמחקר אחד החסמים בפני קידום התכנון והסדרת הבעלות לקראת הוצאת היתר בנייה הינו הפערים בין הבעלים הרשומים בטאבו לבין מי שמחזיקים בקרקע בעקבות ירושה או רכישה, שעשויים ליהנות מביצוע התכנון. המחקר זיהה שקיים חסם מרכזי בהסדרת הקרקע המחבר בין תועלות התכנון לבין רישום הקניין הקרקעי והעברתו ממעמד של חזקות לא פורמליות למעמד פורמלי, שיאפשר הוצאת היתר בנייה על פי הרפורמה במערכת התכנון של רישוי זמין ושימוש במערכת מקוונת. מערכת זו מחייבת חיבור בין רישום הקניין לבין מבקש היתר הבנייה למימוש הפיתוח על פי תכנון מפורט. שילוב זה בין הפקדת התכנית המפורטת הכוללת חלוקה של תצ"ר, מבוססת על גישה פוזיטיבית, שקדמה לה בדיקה מעמיקה של הקשר של הבעלים והמחזיקים לקרקע. בדיקה זו תהווה חלק מתהליך התכנון המשלב בין עבודת מתכנן (פיסי וחברתי), שמאי ומוודד. גישה פוזיטיבית הינה היסוד לעבודתו של המתכנן. כזו שלוקחת בחשבון את שיתוף הציבור, את המנהגים הרווחים בקרב צרכני התכנון, ואת ההסדרים והמנהגים בין בעלים המאפשרים צדק יחסי ומבטיחים יציבות. עוד היא מאפשרת שילוב בין התנגדות לתכנון לבין הבעלות על הקרקע, ומשקפת את הפרדיגמה התכנונית המוצעת בחיבור זה, של מתן כבוד לקניין הפרטי בעת התכנון הפיסי. אלה מבין הבעלים/המחזיקים שמתנגדים לתכנון או לחלוקת הבעלות, יגישו את התנגדותם שתיבדק באופן משולב. התנגדות בעלים, בין שלתכנון ובין שלקניין ובין שלשניהם גם יחד, נחשבת להתנגדות הנגטיבית לתהליך התכנון הפוזיטיבי, והיא תידון במשולב בין גורמי התכנון וגורמי הקניין, לקראת הסדרה וקיצור הליכי רישום והוצאת היתרי בנייה. יהיה שילוב בין הממד התכנוני (הקנייני

זכות תכנון), לממד הקנייני (הקניית זכות רישום הקרקע על שם המחזיק), לממד המיסוי (הכולל תשלום מיסי קרקע), ויקוצרו ההליכים כדי להתגבר על שרשרת הבעלות הפוטנציאלית מכות החוקים והתקנות התקפים כיום. קיצור ההליכים המוצע בהעברת רישום מקרקעין לאחר התכנון כדי להתקדם עם מימוש מנגנון איחוד וחלוקה, כולל פרסום להפקדה של תכנית המעניקה זכויות תכנון על בסיס לוח תביעות בעלות, חזקה/בעלות מופרות. זה יהפוך ללוח זכויות של רישום בטאבו לאחר מתן תוקף לתכנית על פי חוק תכנון ובנייה, ורישום קרקע על פי התצ"ר המאושר שכלל תביעות זכויות מחזיקים ועבר לזכויות קניין מוכרות לאחר אישור התכנית למתן תוקף. לוח 1 להלן מסכם דוגמה לשילוב בין פרסום להפקה/למתן תוקף של תכנית עם הקניית זכויות קניין למחזיקים העוברים מלוח תביעות ללוח הקניית זכויות בקרקע עם אישור התכנית כחוק.

### לוח 1

פרסום משלב בין זכויות תכנון להפקדה לבין הקניית זכויות קניין מוחזקות על בסיס מימוש תכנון המשלב מנגנון איחוד וחלוקה בתוך תכנית מפורטת מופקדת, לקראת עשיית צדק בין בעלים וקיצור הליכים וזירוז הוצאת היתרי בנייה על קרקע מתוכננת

גוש	חלקה	בעלים רשומים בטאבו	מגרש לבנייה לאחר הפרשה לצורכי ציבור	בעלים מחזיקים בפועל אשר יממשו את זכויות הבנייה	מחזיק שירשם כבעלים	זכויות בנייה לפי מגרש/שימוש

הצעה זו מסוכמת בכך שבעת פרסום תכנית מפורטת להפקדה ולמתן תוקף היא תכלול את פרסום התצ"ר על פי החזקה בפועל כיום.

פעולה זו עשויה להביא למהפך ביישום הסדר תכנון ורישום קרקע ביישוב הערבי.

**מימוש מנגנון איחוד וחלוקה מושכל**; יישום מנגנון איחוד וחלוקה הינו צורך מוכח המאפשר להתמודד עם תרגום תכניות המתאר הכוללניות, מהרמה הכללית לרמה האופרטיבית והיישומית להובלת הפיתוח ביישוב הערבי. כל המרואיינים צדדו בצורך המידי לממש מנגנון זה, למרות המרוכבות והבעייתיות המלוות את יישומו. המנגנון מאפשר עשיית צדק חלוקתי בהשתתפות הבעלים על הקרקע בהפרשות לצורכי ציבור מחד גיסא, ומאידך גיסא הוא מאפשר פיתוח מרחב ציבורי המשרת את האוכלוסייה המקומית. עם זאת מנגנון זה אינו חף מביקורת ועלול לייצר בעיות וחסמים. הניסיון של מימוש מנגנון זה מלמד על בעיות רבות שנסקרו בדיון כמו גם על הכיוונים להתמודד איתם. יישום מנגנון איחוד וחלוקה מוכרח להיות מושכל ולשלב בין מרכיבים תכנוניים, לקניינים, חברתיים למיסויים. מנגנון מושכל דורש שילוב מקדים בין תכנון פיסי, לקנייני לשמאי. במסגרת מימשו מנגנון זה יש להקפיד על שיתוף בעלי הקרקע מהשלב הראשון כדי להבטיח בניית אמון ועשיית צדק איתם.

מסתמן, אם כן, כי יישומו של מנגנון האיחוד והחלוקה ביישובים הערביים הינו חיוני לפיתוחם. מדובר במנגנון הכרחי לגבי יישובים רבים שיסייע בפתרון מחלוקות פנימיות על גבולות ובעלויות בין השותפים לקרקע. דרך מנגנון זה ניתן להסדיר את רישום הקרקע ולהשיג, מהבעלים הפרטיים, הפרשה שוויונית ומאוזנת לצורכי ציבור. על מנת להבטיח את הצלחת התהליך אנו ממליצים על הפעולות הבאות:

- טיפוח אווירה של שייכות ומחויבות לקהילה וליישובים דרך פעילות חברתית בין התושבים כבר משלב בתי הספר. נבחרי הציבור ומנהיגי היישובים אמורים להוות את חוד החנית בפעילות זאת ועליהם להוביל את השינוי.



- להגדיל את היצע הקרקעות לפיתוח ביישובים הערביים באמצעות הרחבת תחומי שיפוטם והגדלת היצע קרקעות המדינה בהם, על חשבון קרקעות המועצות האזוריות הסמוכות ליישובים הערביים.
- להקל ולקצר את ההליכים ברישום המקרקעין על ידי רישום המחזיקים כבעלים, תוך הפעלת מנגנון ביקורת ובדיקה של זהות המחזיקים/הבעלים בכל מתחם שעליו חלה תכנית איחוד וחלוקה. פעולה זו תאפשר הוצאת היתרי בנייה כמעט באופן מידי, שאחד התנאים להוצאתם הוא שמבקש ההיתר הינו בעל הקרקע הרשום בטאבו. מהנדסי המועצות, העיריות והוועדות המקומיות אמורים להמליץ על תיקון הליך רישום זה אם הם אכן מעוניינים לקצר את זמני הוצאת ההיתרים.
- ביצוע רפורמה במערכת המיסוי, בכל הקשור לתוכניות איחוד וחלוקה, והתאמתה לאופי המיוחד של הסקטור הערבי. להקל בגובה המס בעסקאות ישנות שלא דווחו למשרדי מיסוי המקרקעין, במתחמים שהוכרז עליהם כאזור המיועד לאיחוד וחלוקה. מתן פטור או הקלה ממיסים יעודדו את הרשויות והפרטים לאמץ את תכניות האיחוד והחלוקה ולזרזן, החל באמצעות הוראת שר או החלטת ממשלה, וכלה בשינוי חקיקה. זאת ועוד, הדבר יוביל להכנת תכניות איחוד וחלוקה אמיתיות, שעונות על צורכי הציבור, ולא תכניות שכל מטרתן היא להימנע מתשלומי איזון בין אם מדובר בתכנון מודרני ובין אם לאו.
- הקמת מנגנון פישור וגישור בסכסוכי קרקע במתחמים שהוכרז עליהם כאזור המיועד לאיחוד וחלוקה שבאמצעותו ניתן לפתור, בהליך מזורז, את בעיות רישום הבעלות והירושות של המחזיקים, לבד מבעיות הגבולות והמחלוקות על שימוש ועיבוד בין הבעלים המשותפים בקרקע. במנגנון

זה יכהנו נציגים של משרד המשפטים (הטאבו וההסדר, רשות המיסים, הרשויות המקומיות) ונציגי ציבור בעלי מקצועות רלוונטיים כגון עורכי דין, שמאים, מתכננים ואדריכלים. המנגנון יחל את פעילותו בשלב ההכנות של תכנית האיחוד והחלוקה שתמשך עד לאישורה.

- מתן פתרון תכנוני לבנייה ללא היתר במתחמים שהוכרו עליהם כאזור המיועד לאיחוד וחלוקה. הפתרון המומלץ הוא הכרזה על הליך מזורז של מתן הכשר ולגיטימציה למבנים אלה וחיבורם לרשת החשמל ללא תשלום קנסות. צעד זה מהווה צעד בונה אמון בין הרשויות לאזרחים, שרובם הקימו את בתיהם ללא היתר מתוך אילוץ ובהיעדר קרקעות לבנייה. לצד מתן פתרונות לבנייה הישנה שנבנתה ללא היתר, יש להחמיר בעונשים על בנייה חדשה שתיבנה ללא היתר, על מנת לעקור את התופעה מהשורש. ללא הכנת תכניות וללא הגדלת היצע הקרקעות לבנייה לא ניתן לעקור את התופעה.
- כדי להמחיש את מימוש מנגנון איחוד וחלוקה על פי תוכנית מפורטת (תוכנית שתכלול מרכיבים של מתן לגיטימציה לבנייה קיימת, קיצור ומימון תהליכי רישום בעלות בטאבו) מוצע להכין מודל מפורט המראה את הפתרון התכנוני המוצע. כך יהיו הבעלים עדים לתמונת המצב העתידי לאחר מימוש המנגנון התכנוני בסביבה האורבנית. מודל זה יוכן על ידי צוות התכנון בצורה פיסית, מוחשית וממוחשת בתלת ממד. המודל ימחיש את פעולת מנגנון האיחוד והחלוקה על כל שלביו, כולל פירוט של עלות מול תועלת ואבני דרך, וכל זאת לשם הגברת השקיפות והמודעות לתהליך ומסמוס הרתיעה ממנו. מודל זה יוצג בתהליך התכנון הכולל שיתוף הציבור. מניסיוננו, המחשת הפתרון התכנוני, המראה את המצב הקיים לעומת המצב העתידי המתוכנן, ואת היקף ההפרשות הפוטנציאלי, יתרום רבות לצמצום הנבערות

הציבורית, יגביר את האמון בממסד ויקדם את הפתרון התכנוני המבוסס על איחוד וחלוקה.

■ מוצע להקים צוות רב-תחומי בהובלת רשות המיסים שיגבש חבילת תמריצים לקבוצת הבעלים אשר תגיע לפשרה ותתקדם לקראת תהליך של רישום מוסדר של קרקע, גם על בסיס איחוד וחלוקה. בד בבד, רצוי לתמרץ ועדות מקומיות ובעלים אשר יקדמו תכניות איחוד וחלוקה באמצעות מענקים, בשתי דרכים: הראשונה, משאבים כספיים מקרן ממשלתית שתוקם למטרה זו. השנייה, כוללת הקניית מגוון ועירוב של שימושים בקרקע (מסחר, תיירות, תעסוקה ומגורים) והיקף זכויות בנייה לבעלים אשר הגיעו להסכמות חלוקתיות ביניהם, כולל הסכמות באשר לאופן ההקצאה ולעצם ההקצאה של שטחי ציבור.

■ הקמת ועדה מקצועית בלתי תלויה המורכבת מבעלי מקצוע ואנשי אקדמיה מקומיים שתלווה את כל הליכי התכנון והיישום של תכניות האיחוד והחלוקה ביישובים השונים. תפקידה של ועדה כזאת יהיה, בין היתר, הקפדה על חלוקה מאוזנת ושוויונית של המגרשים בתחום תכניות האיחוד וחלוקה. היינו עדים לאחרונה למספר לא מבוטל של תכניות איחוד וחלוקה שהקצו מגרשים גדולים עם זכויות בנייה דווקא לבעלי הממון מקרב הבעלים, שעמדו להם האמצעים והיכולת לשאת בנטל המיסים. כתוצאה מחלוקה אי שוויונית זו, מי שנבצר מהם לממן את תשלום המיסים זכו במגרשים הקטנים מבין המגרשים בעלי זכויות הבנייה. מעבר לכך, תפקידה של ועדה מקצועית יהיה עמידה על המשמר נוכח דרישות הוועדות המקומיות בכל הקשור להכנת טבלאות איזון. התברר, שחלק לא מבוטל מהוועדות דורשות מהשמאים שטבלת האיזון תהיה מאוזנת ללא שום

קשר למצב בשטח, ובלבד שתהיה ברשותם טבלה מאוזנת שתאפשר להם להימנע מתשלום תשלומי איזון.

▪ על הוועדות המקומיות לשנות את תפישתן כלפי הכנת תכניות האיחוד וחלוקה במגזר הערבי. נכון להיום, הוועדות המקומיות עושות כל שביכולתן להימנע מלהכין תכניות הכרוכות בתשלומי איזון, וזאת כדי להימנע מעימותים, התנגדויות וויכוחים עם בעלי הקרקע. התוצאה היא בהכרח תכנון לקוי ולא מודרני, שאינו עונה על צרכי האוכלוסייה. מומלץ אפוא למנות מבקר תכניות איחוד וחלוקה מקצועי בתוך הוועדות המקומיות.

**צדק תכנוני יתקיים אם ישמרו זכויות הנשים**; מתוך הראיונות, השיחות והבדיקות שנערכו לצורך המחקר עלה, כי תפישת התכנון הינה עד היום באוריינטציה גברית. הנשים הן צרכניות התכנון, אך השפעתן על יצירתו ועיצובו מועטה. הנשים נפגעות מהתכנון הקיים בשתי רמות – הרמה התכנונית והרמה הקניינית. מעורבותן בתכנון, בהליך ובקביעת תכנון, שולית מאד, ולכן התוצר התכנוני נותן תשומת לב זניחה לצורכי הנשים הערביות. ההנחה כי הפגיעה התכנונית משפיעה על גברים ונשים כאחד בעיקרה נכונה. אך ראוי לא להתעלם מהצרכים המיוחדים של הנשים, המושפעות מדפוס ההתנהגות הרווחים בחברה פטריארכלית, וביישובים בינוניים וקטנים. צרכים אלה אותרו על ידי מחקרים רבים ומומלץ לאמצם בתכנון השכונות, כך שהתכנון יתבצע באוריינטציה מגדרית ויממש צדק מגדרי. אי הצדק הזועק לשמים קשור בממד הקנייני כשם שהוא נכרך באי צדק ואי שוויון מגדרי, גם כאשר מיושם מנגנון איחוד וחלוקה, כי מצב הנכנס/המקור אינו צודק מראשיתו מבחינת הקפדה על זכויות הנשים בירושות קרקע. אנו קוראים לעשות צדק קנייני עם הנשים באורח שוויוני לגברים, או לפחות לקיים את ההלכה הדתית, ולחדול מלקדש מנהגים שמדירים את הנשים מקבלת קרקע. קרקע בבעלות נשים תעבור תכנון מפורט כולל מימוש מנגנון איחוד וחלוקה במטרה לשמור על זכויותיהן. זאת ועוד, צריך להגביר את מודעות

הציבור דרך החברה האזרחית ותנועות נשים, להקפיד על זכויותיהן  
בתכנון ולהבטיח עשיית צדק תכנוני איתן.

## ביבליוגרפיה

- אורני, נ' אלטרמן, ר' (1996). **הפקעות קרקע: היחיד מול הציבור**. המרכז לחקר העיר והאזור, חיפה: הטכניון.
- אורני, נ', אלטרמן, ר' (2008). **צדק חלוקתי במקרקעין, תוכניות חלוקה חדשה לפי חוק התכנון והבניה**. המרכז לחקר העיר והאזור, חיפה: הטכניון, מוסד שמואל נאמן.
- אלימלך-מלכא, ל' (2016). מוכנות הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה בפריפריה הצפונית לרפורמה בחוק התכנון והבנייה על פי תיקון 101. **עבודת תזה לאחר קבלת תואר מוסמך**, המחלקה לגיאוגרפיה ומדעי הסביבה, אוניברסיטת חיפה.
- אלפסי, נ' ופורטוגלי, י' (2009). **מבנה חדש לתכנון המרחבי-סביבתי בישראל: הצעה**, חוברת מחקר מס' 4 (ינואר 2009).
- אלטרמן, ר' (1985). "הפקעות קרקע לצורכי ציבור לפי חוק התכנון והבנייה: לקראת הערכה מחדש". **משפטים** טו' 2: 179-245.
- אלטרמן, ר' וחברוני, ח' (2006). חלוקה חדשה של מקרקעין; פגיעה בזכויות הקניין או כלי תכנון מיטבי? **מקרקעין**, פברואר, עמ' 1-82.
- אלטרמן, ר' וחננאל, ר' (2015). **נטורי קרקע: הערכים והשיקולים מאחורי המדיניות הקרקעית בישראל**, תל-אביב: הקיבוץ המאוחד.
- בוימל, י' (2007). **צל כחול לבן**, חיפה: פרדס.
- בניטה, ר' (2015). **רשויות מקומיות בישראל; מסמך רקע לוועדת הפנים והגנת הסביבה**; ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- ברק-ארז, ד' (2005) "צדק חלוקתי במקרקעי ישראל: בעקבות בג"ץ הקרקעות החקלאיות" **המשפט** כרך י, עמ' 291-309 >
- גביש, ד' (1991). **קרקע ומפה: מהסדר קרקעות למפת ארץ ישראל 1920-1948**. ירושלים: יד יצחק בן צבי.
- דו"ח ועדת אור (2003). ועדת החקירה הממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים במאורעות שנת 2000.

דו"ח עמותת סיכוי (2011). **מחסמים לסיכויים: שיווק קרקעות  
מדינה לפיתוח ובנייה ביישובים הערביים**. ירושלים וחיפה:  
עמותת סיכוי..

כנס הרצליה 2007

<http://www.herzliyaconference.org/?ArticleID=2288&CategoryID=285>

דהאן, י' (2014). **תיאוריות של צדק חברתי בישראל**, רעננה:  
האוניברסיטה הפתוחה.  
תל אביב: הקיבוץ המאוחד, עמ' 86.

דהאן, י' (2010). **אחרית דבר לספר צדק כהוגנות - הצגה  
מחודשת**, תל אביב: ידיעות ספרים ספרי עליית הגג.

דניאל פיש (2004) "צדק סביבתי בישראל: המפגש בין דיני זכויות  
האדם ודיני איכות הסביבה" משפט וממשל, כרך ז, 911

הולצמן-גזית, י' (2011). הגבלות על הפקעות קרקעות: מלכתחילה  
ובדיעבד, (בעקבות חוק לתיקון פקודת הקרקעות (רכישה  
לצורכי ציבור) (מס' 3).

וסלי, ד' (2013). "פולמוס הקרקעות", בתוך: **קרקע, דמוקרטיה  
ויחסי רוב-מיעוט**, רמת אביב: אוניברסיטת תל-אביב. חסר!!!

זנדברג, ח' (2007). **מקרקעי ישראל, ציונות ופוסט ציונות**, המכון  
למחקרי חקיקה ומשפט השוואתי, ירושלים: הפקולטה  
למשפטים, האוניברסיטה העברית.

זנדברג, ח' (2013). "צדק חלוקתי מול שלילת מדינת הלאום  
היהודי": בתוך: יצחק שנל, גדעון ביגר ואנדה רוזנברג (עורכים)  
**קרקע, דמוקרטיה ויחסי רוב-מיעוט**, רמת אביב: אוניברסיטת  
תל אביב

חברוני, ח' (2004). **חלוקה מחדש (רה-פרצלציה) ככלי להשגת  
קרקע ומימון לשירותי ציבור**. חסר!!!!

חברוני, ח' ואלתרמן, ר' (2008). **צדק חלוקתי במקרקעין; תכונות  
חלוקה חדשה לפי חוק התכנון והבניה**, חיפה: המרכז לחקר עיר  
ואזור, הטכניון.

חימאיסי, ר' (2016א). **תכנית אב לכפר מדנא, דוח מסכם**, כפר כנא:  
מרכז תכנון ולימודים.

חימאיסי, ר' (1990). תכנון ושיכון בקרב הערבים בישראל, תל אביב: המרכז הבינלאומי לשלום במזרח התיכון.

חימאיסי, ר' (1993). מתכנון מגביל לתכנון מפתח ביישובים הערביים בישראל, רושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

חימאיסי, ר' (1995). הבעלות על הקרקע כגורם מעצב מרחבים חברתיים ביישובים הערביים, **אופקים בגיאוגרפיה**, 40-41: 43-56.

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

חימאיסי, ר' (2008). תכנון מתארי ובעלות על הקרקע כחסמים בפני פיתוח היישובים הערביות, בתוך: גיאניס, א' ועזאיזה, פ' (עורכים), **השלטון המקומי הערבי עם התחלת המאה ה-21; משימות ואתגרים**, תמרה: אבן ח'לדון עמ' 89-126.

חימאיסי, ר' (2015). **בין ערך חברתי לנדל"ני: משק המגורים בקרב האזרחים הערבים בישראל**, קרן פרידריך אברט בישראל, חיפה: המרכז היהודי-ערבי, אוניברסיטת חיפה.

חימאיסי, ר' (2016). **המרחב הציבורי וחזות היישובים הערבים בישראל; הסרת חסמים ומימוש אתגרי פיתוח**, קרן פרידריך אברט בישראל, חיפה: המרכז היהודי ערבי, אוניברסיטת חיפה.

חימאיסי, ר' (2016א). בין אדם לאדמה: הנדסה קניינית ותכנונית מבדילה, בתוך: אוסצקי-לזר, ש'. ויי ג'בארין (עורכים), **אזרחות על תנאי**, חיפה: הוצאת פרדס.

חימאיסי, ר' (2017). "הבעלות על הקרקע מחסם למנוף יישום מנגנון הרה-פרצלציה", **קרקע**, 74.

חידר, ע' (2017). **חסמים בפני השגת וקידום צדק סביבתי בקרב האזרחים הערבים בישראל: ייעור ומחצבות כמקרי מבחן**, חיבור לקבלת תואר דוקטור, חיפה: אוניברסיטת חיפה.

חסון, ש' (2015). "יעיצוב המרחב בישראל בעידן של אי-ודאות", **הרשת הגאוגרפית** 1-39, כרך 8 עמ' 15-39.

טננבוים, א' (2011). "האם ניתן להסכים על צדק חברתי? הערות על הגדלת העוגה ועל חלוקתה (על ספרו של יוסי דהאן תיאוריות של צדק חברתי), **המשפט**, 807-818.



- יפתחאל, א' (2000). **קרקעות, תכנון ואי שוויון: חלוקת המרחב בין היהודים וערבים בישראל**, נייר עמדה מרכז אדווה.
- הורוביץ, ס' (2017). "צדק מעברי בהיעדר מעבר: ועדת אור והשסע האתנו-לאומי בישראל", **משפט, מיעוט וסכסוך לאומי** (קובץ בעריכת ראיף זריק ואילן סבן). עמ' 251-289.
- ינאי, א' וגל, ט' (עורכים) (2017). **מפגיעה לאיחוי: צדק מאחה ושיח מאחה בישראל**, ירושלים: הוצאת מאגנס.
- כהן, מ' (2008). **איחוד וחלוקה**. ירושלים; הוצאת בורסי.
- כהן, מ' (2009). הפרשת קרקע לצורכי ציבור במסגרת חלוקה מחדש, בעקבות פרשת בראון. **מקרקעין**, ח/4.
- מנהל התכנון, (2017), חוק התכנון והבניה התשכ"ה 1965 כולל תיקון 116, אפריל 2017, משרד האוצר, ירושלים.
- מרקוזה, פ' (2014). קיימות וצדק: יעדים לערי המחר; בתוך: פנסטר, ט' ושלמה, א' (עורכים), **ערי המחר: תכנון, צדק וקיימות היום**, תל אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד עמ' 25 – 40.
- נאסר, ק' (2012). **מצוקת הדיור והריסות מבנים בחברה הערבית בישראל: מכשולים נוכחיים והמלצות לשינוי**, דראסאת - מרכז ערבי למשפט ומדיניות. נצרת.
- יום טוב, ש' (1985). **עכבות תרבותיות בתכנון היישובים הערבים בישראל**, גבעת חביבה: המרכז לחקר השלום.
- לוז, נ' (2007). **השיח הקרקעי והתכנוני בין רוב למיעוט במדינת ישראל: סכסוך הקרקעות משגב-סח'נין כמשל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- למ"ס (2017), שנתון סטטיסטי לישראל 2016, לשכה מרכזית לסטטיסטיקה: ירושלים.
- מאיר-ברודניץ, מ' (2013). "הקרקע הפרטית כגורם בתכנון היישובים הערביים" בתוך **"קרקע, דמוקרטיה ויחסי רוב-מיעוט**, רמת אביב: אוניברסיטת תל-אביב.
- נגיד, מ' (2015). **שיתוף הציבור בשלטון המקומי, הניסיון המעשי ולקחיו**, מחקר מדיניות 110, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

סולל, א' (1991). **התיחום הגיאוגרפי של גבולות הזכויות על קרקעות בארץ ישראל ומיפויים**, תל-אביב: המרכז למיפוי ישראל.

מנהל התכנון (2017). **חוק התכנון והבניה, התשכ"ח-1965** כולל תיקון 116, אפריל, ירושלים: המדפיס הממשלתי.

ספקטור-בן ארי, ש' (2014). **הליכים לשינוי שטחי שיפוט ברשויות מקומיות: סקירת עבודתן של ועדות חקירה לשטחי שיפוט בשנים 2009-2013**, ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

צדיק, צ' (2017), תכנית תקפה לאיחוד וחלוקה שטרם נרשמה בפנקס המקרקעין- סטאטוס הזכויות, מקרקעין וערכם, ביטאון לשכת שמאי מקרקעין בישראל, יוני: 56-65.

צירצ'מן, א' (2012). "הגנה על קבוצות בשולי מערכת התכנון: צדק הליכי כאמצעי. בתוך: חסון ש' (עורך) **עיצוב המרחב בישראל - המפה היישובית והקרקעית**, ירושלים: קק"ל וכתר.

צירצ'מן, א' וסילברמן, א' (2012). **שיקולים חברתיים בתכנון מרחבי**, המרכז לחקר העיר והאזור ע"ש קלצניק קרן רוזה לוקסמבורג, חיפה: הטכניון- מכון טכנולוגי לישראל.

צירניאבסקי, י' וצירניאבסקי, ב' (2013). "הקריטריונים לקביעת מתחמי משנה בתכנית איחוד וחלוקה ולא-הכללת שטחים בטבלאות איזון והקצאה", **מקרקעין**, 12 (2): 64-77.

עוז-זלצברגר, פ' (2004). "גיון רולס על צדק ושוויון", **משפט וממשל**, ז. תשס"ה, עמ 459-468.

פייטלסון, ע' (2016). "עיצוב המרחב: עבר הווה עתיד", בתוך: **ישראל 2048 – חשיבה אסטרטגית לתכנון ופיתוח מרחבי**, ירושלים: מינהל התכנון והאוניברסיטה העברית.

פנסטר, ט' ושלמה, א' (עורכים) (2014). **ערי המחר; תכנון, צדק וקיימות היום**, תל אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד.

קמר, א' (2013). **דיני הפקעות מקרקעין**. מהדורה 8, רמת גן: הוצאת מירב.

רוזן-צבי, י' (2007). "של מי הפסולת הזו לעזאזל?! סילוק פסולת וצדק סביבתי בישראל" **מחקרי משפט** כג487

רוזן-צבי, א' (2014). ' צדק סביבי בעיר המחר; בתוך: פנסטר, ט' ושלמה, א' (עורכים), **ערי המחר; תכנון, צדק וקיימות היום**, תל אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד עמ' 41-60.

רזין, עי, חסון, שי וחזן, אי (1994). מאבקים על גבולות מוניציפליים : מועצות אזוריות והמרחב העירוני, **עיר ואזור**, כרך 23, עמ' 5-28.

רייטר, יי (2013). "סוגית הקרקעות" בתוך : **אוגדן מידע החברה הערבית בישראל** (מהדורה שנייה), יוזמות קרן אברהם.

עראף, שי (1985). , עראף شکري، القرية الفلسطينية، مبنى استعمالات اراضي، معليا، جمعية الدراسات العربية، القدس.

שורק, יי (2014). "צדק", **לקס-קיי** (2) : 21-23

תומר, שי (2012). "שחזור זכויות בהליכי איחוד וחלוקה", **מקרקעין**, 11(1) : 107-117.

Abu-Rass, T. A. (1997). *Jurisdiction and Spatial control in Israel: The Case of the Little Triangle*. A Dissertation for Ph.D The University of Arizona.

Agyeman, J. (2013). *Introducing Just Sustainabilities : Policy, Planning, and Practice*. London: Zed Books.

Barak-Erez, D. (2008). Law and Politics in Israel Lands: Toward Distributive Justice Daphne Barak-Erez is a Professor of Law and the Stewart and Judy Colton Chair of Law and Security in the Faculty of Law, Tel Aviv University. The article draws on previous writings, especially: Daphne Barak-Erez, 'Distributive Justice In Israel Lands: Following the Agricultural Lands Case', Hamishpat, vol. 10. *Israel Affairs*, 14(4), 662-680.

Bent Flyvbjerg, (1996), "The Dark Side of Planning: Rationality and "Realrationalität", In: Seymour J. Mandelbaum, Luigi Mazza, and Robert W. Burchell (eds.) *Explorations In Planning Theory*, pp. 383-394.

Campbell, S. (1996). Green Cities, Growing Cities, Just Cities? Urban Planning and the Contradictions of Sustainable Development, *Journal of the American Planning Association*, 62 (3), pp. 296-312.

- Campbell, S. (2013). Sustainable Development and Social Justice: Conflicting Urgencies and the Search for Common Ground in Urban and Regional Planning, *Michigan Journal of Sustainability*, Vol. 1, pp. 75-91.
- Carmon, N. and Fainstein, S. S. (2013). Policy, Planning, and People Promoting Justice in Urban Development, Philadelphia. University of Pennsylvania.
- Davoudi, S. and Strange, I. (eds.) (2008). *Conceptions of Space and Place in Strategic Spatial Planning*, London: Routledge.
- Deborah, S. (2008). Environmental justice in the Israeli context, *Environment and Planning A*, vol. 40, no.10, pp. 2384–2401.
- Harvey, D. (1973). *Social Justice and the City*, Baltimore: John Hopkins University Press.
- Harvey, D. (2008), The Right to the City. *New Left Review*, 53, pp. 23-40.
- Healey, P. (2006). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, 2nd ed. Basingstoke, Hampshire; New York: Palgrave Macmillan.
- Hananel, R. (2009). Distributive justice and regional planning: the politics of regional revenue-generating land uses in Israel. *International Planning Studies*, 14(2), 177-199.
- Holtslag-Broekhof, S. M., Van Marwijk, R., Beunen, R., & Wiskerke, J. S. C. (2016). Perceived (in) justice of public land acquisition. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 29(2), 167-184.
- Hasson, S. and Razin, E. (1990). What is Hidden Behind a Municipal Boundary Conflict, *Political Geography Quarterly*, 9, pp. 267 - 283.

- Hunold, C. and Young, I. (1998). "Justice, Democracy, and Hazardous Sitting", *Political Studies* 46 (1) 82–95 .
- Kaswan, A. (1997). Environmental Justice: Bridging the Gap between Environmental Laws and Justice, *American University Law Review*, no. 47, pp. 222.
- Kaswan, A. (2002). Distributive Justice in the Environment, *North Carolina Law Review*, vol. 81, no. 3. pp. 1062 – 1148.  
<http://scholarship.law.unc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4041&context=nclr>
- Khamaisi, R. (1997). Israeli use of the British Mandate planning legacy as a tool for the control of Palestinians in the West Bank, *Planning Perspectives*, vol. 12, no. 3, pp. 321-340.
- Fainstein, S.S. (2006). *Planning and the Just city*. Conference on searching for the Just City, GSAPP. Columbia University.
- Fainstein, S.S. (2009). Spatial Justice and Planning, retrieved from the web. August 18, 2017:  
<http://www.jssj.org/wp-content/uploads/2012/12/JSSJ1-5en1.pdf>.
- Fainstein, S. S. (2010). *The Just City*. Ithaca: Cornell University Press.
- Gaba, J. M. (2006). Taking Justice and Fairness Seriously: Distributive Justice and the Takings Clause. *Creighton Law Rev.*, 40, 569.
- Innes, J. (1995). Planning theory's emerging paradigm: communicative action and interactive practice, *Journal of Planning Education and Research*, 14 (3) (Spring), pp. 183-189.

- Lefebvre, H. (1996). The Right to the City; In: Eleanore, K. and Elizabeth, L. (eds.), *Writings on Cities*. London: Blackwell, pp. 63-184.
- Marcuse, P. (2012). Justice in Planning, In: Rachel W. and Randall C. (eds.), *Oxford Handbook of Urban Planning*, Oxford: Oxford University Press.
- Mattilam, H. (2003). Aesthetic justice and urban planning: Who ought to have the right to design cities?\* *GeoJournal*, Vol. 58, no. 2–3, pp 131–138.
- Mengie, L. T. (2015). Urban land acquisition and social justice in Ethiopia. *Haramaya Law Review*, 4(1), 129-141.
- McKay, S. and Murray, M. (eds)(2017). *Planning Law and Practice in Northern Ireland*, London: Routledge.
- Nozick R. (1974). *Anarchy, State, and Utopia*, Basic Books, Amazons.
- Nussbaum, M. (2000). *Women and Human Development: The Capabilities Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pearsall, H. and Pierce, J. (2010). Urban sustainability and environmental justice: evaluating the linkages in public planning/policy discourse, *The International Journal of Justice and Sustainability*, Volume 15, no.6. pp.569-580.
- Rawls, B. John, (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, Massachusetts: Belknap Press of Harvard University Press.
- Rawls, B. John, (2001). *Justice as Fairness: A Restatement*. Cambridge, Massachusetts: Belknap Press.

Razin, E. (2015). District Plans in Israel: Post-motem,  
*Environment and Planning C, Government and Policy*,  
Vol. 47, pp. 1-19.

Sen, A. (2009). *The Idea of Justice*, Allen Lane & Harvard  
University Press.

Shmueli, D.F. and Khamaisi, R. (2015). *Israel's Invisible  
Negev Bedouin: Issues of Land and Spatial Planning*,  
Switzerland: Springer Press.

## موجز البحث

تقف قضايا المساواة، العدالة التخطيطية والعدالة التوزيعية في صلب النقاش الجماهيري في إسرائيل، خاصة بين السكان العرب ومؤسسات الدولة والسكان اليهود. تفسح هذه الدراسة المجال لاستيضاح العدالة على مختلف الأصعدة؛ بين مؤسسات الدولة والبلدات العربية في إسرائيل؛ بين السلطات المحلية والسكان، وبين السكان مُلاك الأراضي وأنفسهم، بما في ذلك العدالة مع النساء اللواتي يجري حالياً إقصاؤهن من الخطاب ومن الجانب العملي في التخطيط والملكية في البلدات العربية.

العدالة هي قيمة عليا مشتركة للأفراد والمجتمعات، وكذلك الطموح إلى تحقيقها وتطبيقها لضمان المساواة، النزاهة والاستقرار. لمثل العدالة أوجه متعددة تتعلق بالعدالة الاجتماعية، العدالة التوزيعية، العدالة الانتقالية، العدالة المعافية، العدالة الحيزية، العدالة البيئية، العدالة التخطيطية، ونضيف إلى كل هذا العدالة النسبية. المقصود بالعدالة النسبية هو خلق حالة تشعر فيها الأطراف المشاركة والمعنية بالرضا عن النظام الذي جُسد في المكان الذي إفتقر إلى العدالة في الماضي.

الأساس المعرفي القائم الذي يتعلق بالعدالة الحيزية والتوزيعية في التخطيط، وضمان العلاقة النسبية بواسطة آلية توحيد، افرز وإعادة توزيع الأراضي التي خلقت توازناً عادلاً وسليماً، يتحرك في ثلاثة دوائر: الدائرة التخطيطية، دائرة الملكية ودائرة فرض الضرائب. تُفحص هذه الدوائر على مستوى الفرد، وعلى مستوى البلدة العربية، وفي تأثيرها في مجمل الجمهور. هذه المستويات الثلاثة ضرورية لضمان العدالة التخطيطية النسبية، التي تشمل الحسم في موضوع حجم اقتطاعات من أصحاب الأراضي لأغراض الجمهور، خلق عدالة وتوازنات بين



أصحاب الأراضي رجالاً ونساءً، مراعاة القيم المادية وفائدة الجمهور خلال التخطيط الحضري، الذي يشمل منح الحق في التخطيط على خلفية حفظ وتأمين الحق في الملكية. يؤدي منح الحقوق في التخطيط إلى تحسين الأرض المملوكة بملكية خاصة، الأمر الذي يلزم أصحابها بمشاركة الجمهور في المنافع والأرباح التي هي نتيجة مباشرة لتحسين الأرض وتقاسم هذه الأرباح معه. التوحيد والافراز المجدد (reparcellation) العادلان هما جزء من سيرورة إعادة ملاءمة الأرض وتأهيلها (Land Re-adjustment) لجعلها متاحة للتطوير والاستغلال.

تتناول هذه الدراسة وضع بنية تحتية نظرية لآلية العدالة بناءً على نظرية رولس (Rawls)، التي تُعتبر الرائدة في هذا المجال. يجري النقاش حول هذه النظرية من خلال عرض جوانب مختلفة منها، وانتقادها أيضاً. عرّفت الدراسة العدالة النسبية كانعكاس للعدالة الاجتماعية، التوزيعية والتخطيطية. يُعتبر العدل النسبي في التخطيط معقداً أيضاً، لكن وجوده ممكن إذا تم تفعيل آليات تحويل وتعويض ملائمة، والتي تُشكل عنصراً مركزياً في تطبيق العدالة التخطيطية، بما في ذلك عند تطبيق آلية التوحيد والافراز والتوزيع المجدد، والتي هي آلية هامة جداً للنهوض بالتخطيط التفصيلي وانجازة. إن تخطيط وتطوير البلديات العربية يواجهان الكثير من التحديات. على رأس هذه التحديات، إعادة ملاءمة الأرض الضرورية لتنفيذ التطوير، إلى جانب ضمان تخصيص متساوٍ لأراضٍ للأغراض العامة.

تعاملت الدراسة مع وصف إجراء تطوّر التخطيط الهيكلي في البلديات العربية على خلفية نمو التخطيط في البلاد منذ عهد الانتداب وحتى اليوم. تتبعت الدراسة التحولات في المفهوم والتطبيق التخطيطي من خلال تقديم

أمثلة على التخطيط الهيكليّ. بموازاة ذلك، تناولت الدراسة تطوّر نظام الأراضي منذ الفترة العثمانيّة مروراً بفترة الانتداب وحتى الفترة الحاليّة من منظور تسوية الأراضي ومسارات توزيع الأراضي، التي تضع البنية التحتيّة للتخطيط الفيزيائي، وتدعم العدالة التخطيطيّة وتطوير الحيّز الفيزيائي للبلدة. تتعامل هذه الدراسة بشكل ناقد مع الإشكاليّة، التعقيدات والمعوقات التي تواجه تخطيط وتطوير البلدة العربيّة، من وجهات نظر مختلفة. على خلفيّة هذا النقد، بُذل جهد لتقديم مفهوم تخطيطيّ مختلف للبلدة العربيّة، مفهوم يُوَدّي إلى تحقيق قدر أكبر من العدالة والنزاهة على ضوء التحوّلات والتوجّهات التي تمرّ بها البلدات العربيّة، في الوقت الحاليّ وفي المستقبل القريب أيضاً. لتحقيق أكبر قدر من العدالة التخطيطيّة والحيّزيّة في البلدات العربيّة، تقترح الدراسة صندوق أدوات يتعلّق بثلاثة أبعاد لإدارة الحيّز: البعد التخطيطيّ، البعد الإداريّ المتعلّق بالضرائب، تسجيل وتحديد مناطق نفوذ السلطات المحليّة، والبعد الذي يحدّد نظام الملكيّة الخاصّة والعامّة.

بالنسبة للسؤال كيف يمكن النهوض بتسوية تسجيل الأراضي التي تُلزم التعامل مع سلسلة إجراءات الرسميّة للأرض ووضع اليد غير الرسميّ عليها، قُدمت اقتراحات عمليّة تشمل الأبعاد التالية: الاجتماعيّ، القانونيّ، والضريبيّ التي تهدف إلى اختصار الإجراءات. وقفت الدراسة على التوتّرات التي ثارت بسبب الفجوة بين قوانين الدولة العصريّة والشرائع الدينيّة والعادات والتقاليد في سياق إدارة الأراضي، توزيعها، تسجيلها للبين والبنات وتخطيطها. حدّدت الدراسة التحدّيات التي تواجه تخطيط البلدة العربيّة استعداداً لتطوّرها بصيغة مدينيّة عصريّة للمدينة الانتقاليّة. في هذا السياق، اقترحت الدراسة إطاراً موجّهاً لتخطيط أحياء جديدة يعتمد

على نموذج شامل مودولاريّ، في مركزه فكرة اجتماعيّة، مجتمعيّة وقيميّة، التي يهدف التخطيط الطبيعيّ إلى خدمتها. هذا النموذج والفكرة يختلفان عن الإطار القائم والذي بحسبه يتمّ أولاً التخطيط الطبيعيّ، وعلى المجتمع أن يلائم نفسه لمضامينه وتعليماته. تفحص الدراسة طرقاً، أدوات وآليات يمكن تطبيقها في التخطيط الحيزيّ، بهدف دعمه وتطبيقه في المجتمع العربيّ مع تحقيق العدالة التوزيعيّة، العدالة بين الأجيال، العدالة الانتقاليّة والتاريخيّة بين سكّان البلدات، الموازنة بين الجديد والقديم وتلبية احتياجات المجتمعات المتنوّعة التي ترى في تخصيص الأراضي لأغراض الجمهور (شوارع، مساحات للمباني العامّة وللمساحات العامّة المفتوحة)، محفزاً لتطوير البلدات. سيسهم هذا التخصيص في توفير حلّ تخطيطيّ متنوّع من حيث الانتشار، كبر المساحة والهدف للبلدات التي تمرّ بسيرة سريعة.

حدّدت الدراسة التناقض، المعضلة والتصادم بين التخطيط وملكيّة الأراضي القائمة اليوم في البلدات العربيّة، باختلاف المالكين، أشكال التوزيع، التوزيع الثانويّ للأرض غير المسجّل، النقص في أراضي التطوير في البلدات العربيّة وظهور طبقة معدومي الأراضي في هذا التخطيط. وقع هذا التصادم على خلفيّة عوامل خارجيّة، تتعلّق بتقليص حيز الأرض المتوقّرة لتطوير البلدة العربيّة، وعوامل داخلية تتعلّق بشكل توزيع الأراضي في البلدات العربيّة. لتسوية هذا التصادم، تعرض الدراسة نقاشاً واسعاً حول إمكانيّة تطبيق آليّة التوحيد والتوزيع، بصفتها آليّة يمكنها الإسهام في تحقيق العدالة في التخطيط والتوزيع، إذا ما استخدمت بشكل نزيه وصحيح.

من خلال هذه الآلية يمكن خلق مساحات لأغراض الجمهور والتي تديرها السلطات المحليّة، وإعادة توزيع العبء بين المالكين الذين يحسّون أراضيهم ويحصلون على حقوق تخطيط مقابل حقوق الملكية فيها.

فحصت الدراسة تطبيق آليّة التوحيد والتوزيع في ثلاث دوائر رئيسيّة: حماية حقوق الملكية واحترامها، تنفيذ تخطيط عادل ومُستدام، والحرص العادل على استعمال آليات التحويل والتعويض التي تتيح تطبيق عدالة تخطيطيّة نسبيّة وتوزيعيّة، بما في ذلك اقتطاع مساحات من الأراضي ومنح حقوق التخطيط. جرى في هذا الإطار فحص إمكانيّة تطبيق آليّة التوحيد، الافراز والتوزيع من ثلاث وُجّهات نظر: تخطيطيّة، تخمينيّة وضريبيّة.

وضعت الدراسة أساسًا لأفكار من شأنها إحداث تغيير جوهريّ في تطبيق هذه الآليّة وتعزيز الثقة بها واستخدامها. يخلق تطبيق الآليّة بنية تحتيّة تتسم بالمساواة الشفافة لكلّ الجمهور، وخاصّة أصحاب الأراضي الذين يستفيدون من حقوق التخطيط، ويُطلب منهم الاقتطاع من حقوق الملكية لصالح الجمهور في حيّز الحيّ والبلدة. بالإضافة إلى ذلك، تكوين معيار ضريبيّ مبنيّ على المساواة عند تسجيل الأرض، يقلّص التعقيد ويقلّل من تكاليف تسجيل الأراضي. عندما يُصبح المالك الحقيقيّ المالك المسجّل حسب القانون، يتسنى استصدار ترخيص للبناء، رهن الأرض وكذلك عقد صفقات بخصوص الأراضي من دون ضغط اجتماعيّ من جانب الشركاء فيها. لتطبيق آليّة التوحيد والتوزيع ذات الإسقاطات المباشرة على خلق العدالة في التوزيع، تقترح الدراسة أدوات لتقليل الجهل المنتشر في أوساط الجمهور في موضوع التخطيط من خلال إطلاع ومشاركة الجمهور، زيادة وعيه لإجراءات التخطيط، التطوير، تسجيل

الأراضي، إضافة إلى التطبيق والصيانة على مستوى لجنة الحيّ، السلطة المحليّة ومؤسسات التخطيط.

اتّخذت الدراسة منحىً بموجبه لا تُعرض استنتاجات الدراسة في نهاية المقال، بل في سرد الفصول بعد تحليل وعرض نقديين. بما أنّ هذه الدراسة، هي دراسة سياسات تهدف إلى تحقيق أهداف عمليّة تخلق بنية تحتيّة معرفيّة للنهوض بالعدالة التخطيطيّة، وبما أنّ طاقم البحث يتألّف من مهنيّين في مجالات التخطيط، التخمين والضرائب، فقد تقرّر عرض توصيات في إطار المواضيع المختلفة التي تناولتها الدراسة. يعرض الفصل الأخير إجمالاً وتوصيات تتعلّق بالسياسات وأدوات من شأنها أن تحدّ من التباين والفجوات بين النساء والرجال، من خلال إبراز حقوق ملكيّة النساء كورثات للأراضي عند نيلهنّ حقوق متساوية في حصّتهنّ النسبيّة من الأرض، أو أنّهنّ تتمتّعن بالحقّ في الميراث حسب القانون والشرائع الدينيّة. إبراز الحقوق هذا والاعتراف بها يمنح النساء قوّة للإصرار على حقوقهنّ وعدم التنازل عنها. إنّ تطبيق آليّة التوحيد والتوزيع، بما في ذلك جداول الموازنة بشأن أرض معيّنة، أو التحويل إلى قيمة ماليّة يخفّف، بل قد يمحو الفروق بين أصحاب الأراضي وأصحاب القوّة الذين يسعون إلى الفوز بالمزيد من حقوق التخطيط والسيطرة على الأراضي، وإبعاد اقتطاع المساحات لصالح الجمهور عنهم، بما في ذلك نقل الشوارع إلى أراضي الجيران.

تتألّف الدراسة من ثمانية فصول؛ يعرض الفصل الأوّل بنية تحتيّة نظريّة لمفهوم العدالة الذي يتمّ فحصه من جوانب مختلفة، مع محاولة التجديد في المصطلحات والمضامين أيضًا. يعرض الفصل الثاني منظومة

البحث. أما الفصل الثالث فيورد تفصيلاً لتطوّر المخطّطات الهيكلية في البلديات العربية بكلّ التحوّلات التي مرّت بها حتّى الوقت الراهن. هذه هي البنية التحتية للنهوض بالعدالة واستخدام آليّة التوحيد والافراز والتوزيع. تتناول الفصل الرابع عرضاً إجمالياً لتطوّر نظام الأراضي في البلدة العربية وتأثيره. في هذا الفصل تمّ رصد صندوق أدوات للتعامل مع النهوض بالتخطيط في البلديات العربية ومع الربط بين سياسة التخطيط وإدارة الحيز من خلال الإصلاح في مجالات قانونية أيضاً، لتسوية قضية الأراضي. يتطرّق الفصل الخامس إلى مسائل دقيقة في التخطيط في البلديات العربية بهدف تطبيق العدالة التصحيحية من خلال إطار لنموذج موجّه يعكس البنية التحتية القيميّة. يجب الدفع باتجاه تخطيط عادل لأحياء جديدة في البلديات العربية والذي يراعي مركّبات في المجتمع المحليّ، في المجتمع عامّة وفي مجال الملكية. يتناول الفصل السادس الإدراك النظريّ والعمليّ الواسع لآليّة التوحيد والتوزيع، طرق تطبيقها، إضافة إلى كيفية إجراء التخمينات العادلة في التحويل والتعويض. ركّز الفصل السابع على الجوانب الضريبية نتيجة لتطبيق آليّة التوحيد والتوزيع. أما الفصل الثامن، وهو فصل الإجمال، فإنّه يعرض تبصّرات، استنتاجات وتوصيات لصياغة السياسات في هذا المجال.

تعتبر هذه الدراسة رائدة في مجالها وتوجّهها. لقد تناولت دراسات مختلفة مسألة التوحيد والتوزيع من الجانب القانونيّ المتعلّق بالملكية، أضف إلى أنّ هذه الدراسات سلّطت الضوء على ما يحدث في البلديات اليهودية. تقدّم هذه الدراسة تجديداً على المستوى النظريّ والتطبيقيّ، من حيث إنّها تتناول مسألة تحقيق العدالة النسبية من خلال آليّة التحويل، وتدمج بين مركّبات التخطيط، الملكية، التحسين والضرائب، هذا من ناحية أولى.

ومن ناحية ثانية، تتناول الدراسة بالأساس ما يحدث في البلدات العربية. بالإضافة إلى ذلك، تقدّم الدراسة صندوق أدوات لوسائل السياسات للنهوض بالتخطيط وتطوير البلدة العربية وتحقيق قدر أكبر من العدالة التوزيعية اتجاهها وبداخلها.

لتطبيق صندوق الأدوات والتوصيات المقترحة في الدراسة لتحقيق العدالة التخطيطية، التي هي جزء من العدالة التوزيعية والعدالة الاجتماعية، هناك حاجة إلى استعداد السلطات المحلية، مؤسسات التخطيط، الضرائب وتسجيل الأراضي. يواجه تخطيط وتطوير البلدات العربية اليوم تحديًا جديدًا في أعقاب دعم وتصديق مخططات هيكلية شمولية. بالرغم من أهميتها، إلا إن التصديق على مثل هذه المخططات لا يكفي لحلّ مشكلة استصدار تراخيص البناء والنهوض بتطوير البلدات العربية. لذلك يُقترح العمل فورًا وبموازاة ذلك، دعم تخطيط تفصيلي يعتمد على تطبيق آلية التوحيد والافراز والتوزيع النزيهة والحساسة، ثقافيًا واجتماعيًا، والتي تُراعي السياق والخصوصية للبلدات العربية. ينبغي تشكيل طاقم أو لجنة وزارية بالتعاون مع ممثلين عرب، للتعامل مع اقتراحات الإصلاح في الترخمين، الضرائب، ومعالجة تسجيل الأراضي بموازاة وبعد تطبيق آلية التوحيد والتوزيع، لأنّ الطريق ما زالت طويلة للوصول إلى العدالة، لكنّ هذه الدراسة من شأنها أن تبدأ نقاشًا عامًا حول الموضوع، استعدادًا للتخطيط والتطوير المستدام في البلدات العربية على أعتاب العقدين القادمين.

## **Abstract**

Questions of equality, just planning and just distribution are at the base of the public debate in Israel, particularly between the Arab population and both state institutions and the Jewish majority. This research opens a window to explore just planning in various circles: between state institutions and Arab localities in Israel; between local authorities and residents; and between land-owning residents and themselves, including justice for women, who are currently excluded from the discussion and practice of planning and property in Arab localities.

Justice is a utopian value, common to individuals and communities, as is the aspiration to its achievement and realization in ensuring equality, fairness and stability. Ideal justice has many aspects that touch on social justice, distributive justice, transitional justice, procedural justice, retributive justice, spatial justice, environmental justice, planning justice, as well as relative justice. The intention of relative justice is to create a situation in which the interested and involved parties are satisfied with the reached arrangement, where there was no justice in the past.

The foundation of the existing knowledge regarding spatial justice and justice in distribution, and the guarantee of relative justice by means of a mechanism of reparcellation, unification and distribution of land parcels that creates a just and correct balance, lies between three spheres: those of planning, property and taxation. These spheres are examined on the levels of individuals, Arab localities and their impact on the general public.

These three levels are important to ensuring relative planning justice that includes decisions on the scope of landowners' allocations of land for public needs; creation of justice and balance between female and male landowners, as



well as consideration of financial needs and value to the public while planning spaces. This entails giving planning rights on and according to property rights.

The granting of planning rights causes appreciation and betterment of privately-owned land, which obligates private landowners to share profits from the land appreciation with the public. The just unification and distribution (reparcellation) of land parcels, is part of the process of land re-adjustment to make it accessible to development and realization.

This research deals with creating a theoretical infrastructure for the justice mechanism based on Rawl's theory, regarded as leading on this subject. Discussion of this theory is conducted by presenting different views, even criticism. In this research, relative justice is defined as an expression of social, distributive, and planning justice. Relative planning is also a complicated subject, but it can be realized by the implementation off trade off and suitable compensation mechanisms which are the central components of realizing planning justice, while implementing a mechanism for unification and distribution. This mechanism is very important in advancing detailed planning.

Planning and development of Arab localities presents many challenges. Mainly, land re-adjustment that demands development, alongside equal land allocation, for public needs.

This research deals with characterizing the development of outline planning in Arab localities along with the development of planning in Israel from the mandatory period to this time. It follows changes in perception and planning activity through a display of outline planning examples. At the same time, the research deals with the development of real estate administration from the Ottoman period through

the mandatory period and up till today from the perspective of real estate arrangement and land distribution which lay the infrastructure for physical planning and advance planning justice and the development of the physical locality space.

This research critically deals with the issues, complexity and barriers that stand in the way of planning and developing Arab localities from different perspectives. In light of this criticism, an effort was made to offer a different planning approach to Arab localities. This approach will bring about more justice and fairness, while considering all the changes and trends experienced by Arab localities now and in the near future.

In order to realize greater planning and spatial justice in Arab localities, the research offers a tool box linked to three dimensions of spatial management: the planning dimension; the management dimension associated with taxation, registration and definition of the areas of jurisdiction of the local authorities, and the dimension that determines the property regime, private and the public.

The research offers operative steps which will help to cope with the obstacles of the current procedure of formal registration of land in view of the reality on the ground of informal land ownership. The presented steps refer to the social, legal, and taxation dimensions and are intended to shorten procedures. The research reveals tensions that arise from the gap between modern state laws and religious laws and practices in the context of land administration, distribution, registration as property of men as opposed to registration as the property of women, and their planning.

The research identifies challenges to planning in Arab localities in the face of modern urban development of the mid-sized/intermediate town. In this context, the research suggests a framework for the planning of new

neighborhoods based on a modular systematic model built around a social, community and values based approach that the physical planning is designed to serve.

This model and approach are different from the existing paradigm, according to which physical planning is performed first, and the community suites itself to its contents and instructions. The research examines ways, tools and mechanisms that will facilitate the application of spatial planning so it can be established and advanced in Arab society in order to achieve distributive justice between generations, as well as transitional and historical justice between the residents of Arab localities. Another goal of distributive justice is to balance the new with the old, fulfilling the needs of various communities and seeing land allocation for public needs (ways, land for public structures, and for public open areas) as leverage for locality development. These land allocations will contribute to creating diverse planning solutions regarding division, size of land and purpose for localities which are undergoing a process of rapid urbanization.

The research identified the contradiction, the conflict, and the clash between planning and land ownership in Arab localities – a complex issue due to diverse types of owners, diverse forms of parcels, unregistered secondary distribution of land, the shortage of land for development in Arab localities, and growth of the landless class there. This clash is the result of external causes connected to the diminution of available land for development in Arab localities, and internal factors linked to the way land is distributed in these localities. To settle this conflict, the research presents a broad discussion of the possibility of applying the mechanism of unification and distribution – if used in a fair and correct way – as a means to reach just planning and distribution. Through this mechanism, it will be possible to create areas, managed by local authorities, which will meet

public needs, and re-distribute the burden between owners who are appreciating their land and receiving planning privileges.

The research investigated the use of the mechanism of unification and distribution in three main spheres: preserving and honoring ownership rights, creation of just and sustainable planning, and careful application of trade-off and compensation mechanisms, thus enabling relative and distributive planning justice, including land allocation and planning privileges. In this context, the feasibility of unification and distribution was examined from three perspectives: planning, appraisal and taxation.

The research suggests a variety of ideas which might bring about significant change in applying this mechanism and increasing the belief in and usage of it. Implementing the mechanism creates a transparent and egalitarian foundation for the entire public, and especially for land owners who enjoy planning privileges and are requested to allocate ownership rights to the general public, in the neighborhood and the locality.

In addition, the creation of a 'ruler' of equal taxation for land registration reduces the clumsiness and costs involved in registering land. When a *de facto* owner turns into a registered owner by law, he can receive building permits, mortgage the land and conduct land transactions without experiencing social pressure from co-owners.

In order to implement the unification and distribution mechanism that has direct implications on the creation of distributive justice, the research suggests tools to decrease the prevalent ignorance of the public regarding planning issues by sharing information with the public, involving it in planning processes, strengthening its awareness of planning, development, and land registration as well as in the

implementation and maintenance at the level of neighborhood committees, local authorities and planning institutions.

The research adopts an approach wherein recommendations will not only be presented at the end of the article, but also in the body of the chapters after a critical analysis and presentation. As applied research which is intended to accomplish operative goals that create a knowledge infrastructure to promote just planning, and since the research team is composed of professionals in the areas of planning, appraisal and taxation, it was decided to present thematic recommendations. The last chapter presents a summary and policy recommendations and tools that may mitigate the disparities between women and men by emphasizing women's property rights as land inheritors, in time when they receive equal planning rights over the relative portion of the land they own, or have the right to inherit according to religious laws and regulations. This emphasis and recognition empowers women to assert their rights. Implementing the unification and distribution mechanism, which includes balancing tables of land and monetary compensation, reduces and even eliminates the discrepancies between landowners and power holders who try to receive planning privileges and control land, and enhances the allocation of land for public purposes, including the placement of roads on neighboring lands.

The research includes eight chapters. The first chapter presents a theoretical basis for the term "justice," which was examined from various aspects, while attempting to propose both conceptual and contextual innovation; the second chapter reveals the research; the third details the stages of outline development plans in Arab localities and the changes that they have undergone up to this present day. This is the basis for promoting just planning and implementing the mechanism of unification and distribution. The fourth

chapter deals with a summary presentation of the development of the land regime in the Arab community, and its impact on planning. In this chapter, a toolbox was identified to deal with the advancement of planning in Arab localities, and with the connection between the planning policy and the management of land by means of an amendment, also of jurisdiction areas, for the sake of regulating the land issue. The fifth chapter deals with the uniqueness of planning in the Arab locality in order to make corrective justice through the framework of a guiding model that reflects a value-based infrastructure. There is a need for just planning when building new neighborhoods in Arab localities, while taking into consideration the community, social and property components. The sixth chapter deals with a broad theoretical and practical understanding of the mechanism of unification and distribution, the ways in which it is implemented, and how land appraisals are carried out that do justice in transformation and compensation. The seventh chapter focuses on aspects of taxation as a result of implementing the unification and distribution mechanism. Chapter eight summarizes insights, lessons, and policy recommendations.

This research is a pioneer in its field and approach. Various studies have dealt with the issue of unification and distribution from the legal and property aspects. These studies also usually emphasized the situation in Jewish communities only. The research at hand offers both theoretical and practical innovations; it deals with the issue of the realization of relative justice through the mechanism of transformation, and combines aspects of planning, property, land betterment and taxation in Arab localities. In addition, the research presents a toolbox of policy measures to advance the planning and development of the Arab localities and to achieve distributive justice with and within them.

In order to implement the toolbox and suggested recommendations for just planning – which is part of a distributive and social justice – the local authorities, planning institutions, taxation and land registration facilities are required to prepare themselves. The planning and development of the Arab localities face a serious challenge following the promotion and approval of comprehensive outline plans. Despite their importance, approval of these plans is not enough to solve the problem of issuing building permits and to promote the development of the Arab localities. Therefore, it is proposed to act immediately and at the same time to promote detailed planning based on the realization of a mechanism of unification and distribution which will be implemented in a fair, both culturally and socially sensitive manner that will take into consideration the context and uniqueness of the Arab locality. With and after the implementation of the unification and distribution mechanism, an inter-ministerial team or committee should be established. This team must work in collaboration with Arab representatives, so it can deal efficiently with reform proposals in land appraisal, land taxation and land registration. The road to achieving just planning is still long, but this study is likely to open a public debate on the subject which may lead to the planning and sustainable development of the Arab locality in the next two decades.

# Obtaining [Spatial] Planning Justice through a Reparcelling Mechanism (Unification and Distribution) in Arab Localities | Prof. Rassem Khamaisi

