

רחל אלתרמן תמי סתו

עימות והסכמה ביד הלשון

התייחסותן של תוכניות
עירוניות ואזוריות
למגזר הערבי בישראל

מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום

עימות והסכמה ביד הלשון

ניסוחן של תוכניות עירוניות ואזוריות ויחסן למיגזר הערבי בישראל

רחל אלתרמן ותמי סתו

דוח מסכם למחקר

המוגש לקרן על שם תמי שטיינמץ למחקרי שלום

מוסד הטכניון למחקר ופיתוח

המרכז לחקר העיר והאזור

הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל

2000

אודות המחברות:

פרופסור רחל אלטרמן מחזיקת הקתדרה ע"ש דוד עזריאלי, היא חברת סגל במסלול לתיכנון ערים ואזורים שבפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון ומכהנת כראש המסלול. אלטרמן מתמחה בהיבטים המישפטיים והמוסדיים של קבלת החלטות בתיכנון, במדיניות קרקעית, ובתיאוריות התיכנון ופרסמה רבות בנושאים אלה בספרים וכתבי עת מדעיים בעולם.

תמי סתו היא משתלמת לדוקטורט במסלול הנ"ל בהנחיית אלטרמן, ובמחקר הנוכחי שימשה כעוזרת מחקר. היא בעלת תואר ראשון ושני (בהנחיית פרופ' אסא כשר) בפילוסופיה מאוניברסיטת תל-אביב והשלמות בתיכנון ערים בטכניון. סתו מתמחה בהיבטים הלינגוויסטיים של תיכנון ערים ואזורים (המחקר הנוכחי אינו מהווה חלק מהצעת המחקר שלה לדוקטורט).

המרכז לחקר העיר והאזור

מוסד הטכניון למחקר ופיתוח

הטכניון, חיפה 32000

טל – 04-8294019 פקס 04-8294071

© 2000 כל הזכויות שמורות לפרופסור רחל אלטרמן ולמוסד הטכניון למחקר ולפיתוח.

למען הסר ספק, מודגש בזאת כי חבר הסגל ו/או הטכניון ו/או מוסד הטכניון למחקר ופיתוח בע"מ לא יהיו אחראים לכל נזק לרכוש ו/או לגוף ו/או להוצאה ו/או להפסד מכל מין וסוג אשר יגרמו ו/או עלולים להיגרם לכם או למי מטעמכם עקב חוות דעת זאת או דוח זה, או בהקשר אליהם.

For the Elimination of any doubt, it is hereby stressed that the staff member and/or the Technion and/or the Technion Research and Development Foundation Ltd. Will not be liable for any property damage and/or corporeal damage and/or expense and/or loss of any kind or sort that will be caused or may be caused to you or to anyone acting on your behalf, in consequence of this statement of opinion in this report, or in any connection to it.

מוקדש לזיכרו של **אליעזר ברוצקוס**, שהיה ממונה על תוכניות ארציות במינהל התיכנון במישרד הפנים; מתכנן דגול שידע לשלב כושר ביצוע עם שאיפה לצדק חברתי; מי שהקדים את דורו בנושאים רבים, כולל יחסו למיגזר העבי, אך טרם זכה להערכה הראוייה על תרומתו החשובה לתיכנון המרחבי בישראל.

תוכן העיניינים

1	מבוא
1	שאלת המחקר
2	מיבנה הדוח
4	חלק ראשון: תיכנון ערים ואזורים והסקטור הערבי: היסטוריה ותיאוריה
5	פרק 1: תיכנון ערים ואזורים ככלי שילטוני בישראל
5	תיכנון ערים ככלי שילטוני
8	מדיניות התיכנון בישראל מנקודת מבטו של הרוב
12	מדיניות התיכנון בישראל מנקודת מבטו של המיעוט
15	פערים פוטנציאליים בין שני "סיפורי התיכנון"
18	פרק 2: שפה ותיכנון
22	חלק שני: עימותים ואי הבנות בין רשויות התיכנון לבין המיגזר הערבי
21	פרק 3: מגמות ובעיות בתיכנון במיגזר הערבי
22	עימותים האופייניים לתיכנון במיגזר הערבי בישראל
26	תהליכים ומגמות בתיכנון במיגזר הערבי
28	פרק 4: פערי תיקשורת ספציפיים בהקשר היהודי-ערבי בישראל
28	נורמות התיקשורת השונות
30	בעיות נצפות וסוגים חזויים של אי הבנות
34	חלק שלישי: לשון, תוכן, ומה שביניהם - ניתוח של תוכניות ביחסן למיגזר הערבי
33	פרק 5: שיטת המחקר ותיאור חיקרי האירוע
33	בחירת מידגם התוכניות כחיקרי אירוע
34	שיטת המחקר
36	פרק 6: "תוכנית המיצפים"
37	תוכנית המיצפים במבט לאחור
38	שמירה על קרקעות הגליל ("מיסמך רענן וייץ")
39	הצעה לפיתוח אזורי בגליל המערבי
40	הצעה לפיתוח אזורי בגליל המערבי - 1978
40	תוכניות אזוריות
42	סיכום
43	פרק 7: תוכניות מיתאר למחוז הצפון
43	תוכנית מיתאר מחוזית (תמ"מ) מהי?
44	שיטת הניתוח
44	תוכנית מיתאר למחוז הצפון 1972-5

- 49 _____ תוכנית פיתוח ותוכנית מיתאר חדשה למחוז הצפון 1992 - 2000
- 56 _____ פרק 8: תוכנית למטרופולין חיפה
- 56 _____ הרקע לכתובת התוכנית
- 56 _____ ניתוח המיסמך
- 60 _____ סיכום
- 62 _____ פרק 9: פרויקט הכנת תוכניות אב ליישובים ערבים ודרוזים בצפון ("34 היישובים") – 1995-2000
- 62 _____ הרקע להכנת תוכניות האב
- 62 _____ הטקסטים לניתוח
- 64 _____ תהליך גיבוש הפרוייקט התיכנוני
- 66 _____ שקיפת השוואתית של ארבע התוכניות
- 67 _____ "פרוייקט להכנת תוכניות אב ל- 34 יישובים במיגזר הערבי":
- 71 _____ חלק רביעי: תהליכי שינוי מעימות להסכמה - סיכום ומסקנות
- 69 _____ פרק 10: הערכת התוכניות והתמורות
- 69 _____ אמות המידה להערכה
- 71 _____ בחינה והשוואה של התוכניות על פי אמות המידה
- 79 _____ פרק 11: סיכום ומסקנות
- 79 _____ פסק דין קציר (קעדאן) ומשמעותו למחקר הנוכחי
- 80 _____ מסקנות ממידגם התוכניות
- 81 _____ שבע אמות המידה להערכה: מסקנות
- 84 _____ רשימת מקורות

מבוא

מחקר זה עוסק בתיכנון המרחבי, המוכר גם בשם תיכון ערים ואזורים. תיכנון ערים ואזורים מיועד להסדיר את השימוש בקרקע. משום כך הוא נוגע באחד ההיבטים הרגישים והמרכזיים ביותר של הסיכסוך הישראלי-פלסטיני: השליטה בקרקע. ואכן, בעבר היווה התיכנון בישראל כלי להפעלת שליטה פוליטית על אוכלוסיית המיעוט הערבי. משום כך, בקרב אזרחי ישראל הערבים, העמדה הרווחת ביחס לגופי התיכנון ונציגיו נעה בין חשד לעוינות. חלקם הגדול עדיין רואים בתיכנון המרחבי ביטוי של שליטה המדינה במשאב הרגיש והרגשי ביותר עבורם: משאב הקרקע.

אולם תיכנון יכול לשמש לא רק ככלי לשליטה ולריסון, אלא גם ככלי לפיתוח ולשיתוף. במהלך השנים נעה, להשערתנו, מערכת התיכנון בישראל מהשאיפה לשלוט ולהגביל את המיגזר הערבי, לקראת הרצון לקדמו ולפתחו. אין בכוונתנו לטעון שהשאיפה לשלוט ולהגביל באמצעות תיכנון עברה מן העולם, אך לראשונה ניתן לצפות בנסיגה מסוימת במגמת השליטה מצידם של מתכננים ושל הרשויות, ובעלייתה של מגמת הפיתוח והשוויונית. דווקא משום שתיכנון נוגע בנקודה רגישה וטעונה כל כך עבור ערביי ישראל, יש לו גם פוטנציאל להוות גשר ליצירת שיתוף פעולה בינם לבין רשויות המדינה.

שאלת המחקר

שאלת המחקר היא, האם ועד כמה חלו תמורות ביחסם של המוסדות הממלכתיים והמעין-ממלכתיים העוסקים בתיכנון המרחבי (מוסדות התיכנון הסטטוטורי והסוכנות היהודית) כלפי המיעוט הערבי, במקביל לתמורות היסוד שחלו במשך העשורים במימשל ובחברה בישראל. השערתנו היא, שנמצא שינוי הדרגתי בגישתם של מוסדות התיכנון והמקרקעין כלפי הסקטור הערבי: מדומיננטיות של שיקולים ביטחוניים ולאומיים-יהודיים, נראה מעבר אט אט לדגש חזק יותר על שיקולי תיכנון מקובלים, הדומים לשיקולי התיכנון בארצות האחרות: איכות הסביבה, תשתיות ושירותי ציבור נאותים, כושר קיום חברתי-כלכלי ברמה גבוהה, יעילות פיננסית של השקעות ותחזוקה, כהנה וכהנה שיקולים מוכרים.

במחקר זה נשאל, האם ניתן למצוא עדות לתמורות אלה במיסמכי התוכניות שהכינו או אישרו מוסדות התיכנון? הזרקור במחקר מופנה ללשון המיסמכים – למילים הכתובות ולמשקלן: באיזו מידה עולה מתוכם יחס שילטוני לא-שוויוני כלפי האוכלוסייה העברית, והאם – על ידי השוואה של לשון המיסמכים לאורך זמן - ניתן לזהות מגמה של שינוי ביחס זה.

השפעתו של התיכנון – כיוצר עימותים או ממתנם - תלוייה במידה רבה בהיבטים הלשוניים -- דרך ההתבטאות, הניסוח וההצגה -- של תהליכי התיכנון ושל התוכניות. נקודת המוצא שלנו – ושל תיאוריות תיכנון עדכניות בעולם המערבי - היא שבכוחו של תיכנון ערים ואזורים לשמש דווקא ככלי למיתון של עימותים, במקום שימשיך להיות אחד ממוקדי העימות העיקריים בין הסקטור הערבי לבין רשויות המדינה.

השאלה האם תיכנון ערים יהווה כלי מגביל או מפתח, ויתרום להעצמת הקיטוב או לפישורו, תלוייה לא רק בשאיפות הפוליטיות המבוטאות במערכת התיכנון, ואף לא רק בעמדותיהם הפרטיות של המתכננים הפעילים במיגזר הערבי (הללו עדיין ברובם יהודים, אף שבשנות התשעים חל גידול ניכר במיספר המתכננים הערבים). יכולתו של התיכנון להוות כלי מפשר תלוייה ביכולתם של המתכננים להבין את עמדת ה"לקוחות" שלהם, ולגרום ללקוחות להבין אותם. היכולת הזו תלויה ביכולת לתקשר, ואילו היכולת לתקשר תלויה במידה רבה באופן השימוש בשפה על ידי המתכננים – בעל פה ובמיסמכי התיכנון שבכתב.

השפה מהווה באופן מסורתי כלי חשוב בחקר של עימותים, ולפיכך היא גם מהווה חלק חשוב בתיאוריות על מיתון קונפליקטים. בשנות ה-90 רבו המחקרים הדנים בתיכנון ככלי לפישור וליצירת קונצנזוס. שאיפתנו כאן, אם כן, היא לתאר כיצד מהווה השימוש בשפה גורם המשפיע על היכולת לגשר על תפיסות מציאות שונות ואידיאולוגיות שונות, ולמנוע אי הבנות שעשויות לנבוע מהן; כיצד מתבטא השימוש בשפה בהקשר של תיכנון ערים מול המיגזר הערבי בישראל.

למחקר זה שתי מטרות: ליצור מסגרת תיאורטית שתקשר בין ההיבטים הלשוניים של עימותים לבין הגישות השונות לתיכנון ערים ככלי לגישור בעימותים; וליישם מיסגרת זו לבחינה של תוכניות עירוניות ואזוריות בישראל המייצגות תקופות שונות.

לשם כך, נציג בדוח זה את ההקשר המוסדי של תיכנון ערים ואזורים בישראל, נפרסם תיאוריות על ההיבטים הפוליטיים, האידיאולוגיים והלשוניים של פעולת התיכנון, ונתאר את התיאוריות העוסקות בקשר בין שפה ומיתון קונפליקטים. בהמשכו של הדוח, ולאחר בניית המסגרת התיאורטית הכללית, נתאר מימצאים אמפיריים המתווים את "תמונת המצב" שעימה נידרש התיכנון במיגזר הערבי להתמודד. ניתוח מציאות זו באמצעות המסגרת התיאורטית מעלה מסקנות ראשוניות אשר ידריכו את המשך המחקר. בחלקו השני של המחקר, נבחן את השפה שבה נוקטות מידגם של תוכניות המייצגות תקופות ורמות תיכנון שונות באיזור הצפון בישראל. מטרתנו לבחון, באיזו מידה חל שינוי במגמת השימוש בשפת התוכניות: האם השפה שבה נוקטות התוכניות עלולה להמשיך ולהחריף את העימותים בין רשויות התיכנון לסקטור הערבי, או אולי גברו סיכוייה לשמש לכיוון של הבנה, מיתון הקונפליקט, והידברות. חלקו המסכם של המחקר מביא ניתוח השוואתי של תכני וניסוחי התוכניות, ומוציא מהן המלצות עבור המתכננים ורשויות המדינה. בסעיף הבא נציג את מיבנה הדוח באופן מפורט יותר, להתמצאות הקוראים.

מיבנה הדוח

בחלקו הראשון של הדוח נציג את הרקע והכלים התיאורטיים למחקר. הפרק הראשון דן במקצוע של תיכנון ערים ואזורים ובהיסטוריה של התיכנון במיגזר הערבי בישראל. פרק זה יסקור שני "סיפורים" אפשריים של היסטוריה זו – מנקודת מבטו של הרוב ומנקודת מבטו של המיעוט, ויעמוד על המשמעות של הפערים הקיימים בין סיפורים אלו ועל השלכותיהם בהקשר של תהליכי התיכנון במיגזר הערבי בישראל.

פרק 2 מציג מסגרת לניתוח של מיסמכי תיכנון, בה השתמשנו במחקר זה, על מנת לאבחן פוטנציאלים של אי הבנה בקריאת מיסמכי תיכנון על ידי קהלים שונים. היות ומיסמכי מדיניות מהווים את הכלי העיקרי להשפעה בתחום של תיכנון ערים ואזורים, ניתוח כשלי תקשורת שכאלו הוא בעל השלכות רבות על היכולת להשתמש בתהליכי תיכנון ובתוכניות לקראת שיתוף פעולה בין מיגזרי האוכלוסייה.

בחלק השני מוצגות המגמות והבעיות העיקריות בתיכנון במיגזר הערבי בישראל, כפי שעלו מתוך סידרת ראיונות עם אנשי מקצוע הפעילים בתחום זה. בפרק השלישי ננתח את הבעייתיות הייחודית לתיכנון במיגזר הערבי, ונציג מודל לוגי להבנת הקשרים שבין הגורמים השונים. הפרק הרביעי יוקדש למודלים של תקשורת, שישמשו אותנו בחלק השלישי לניתוח המימצאים האמפיריים של שוון התוכניות ויסייעו לנו לאתר מוקדים של אי הבנות וכשלי תקשורת האופייניים לתיכנון מול המיגזר הערבי.

החלק השלישי הוא החלק האמפירי, בו נבחן הלכה למעשה כיצד בא לידי ביטוי היחס של הרשויות והמתכננים למיגזר הערבי, כפי שיחס זה מתבטא בתוכן, מיבנה, ואופן הניסוח (הלשון) של מידגם של תוכנות אזוריות או עירוניות. פרק 5 מציג את שיטת המחקר. בתור חיקרי אירוע בחרנו לסקור סידרה של תוכניות ומיסמכי תיכנון אשר נכתבו במהלך עשרים וחמש השנים האחרונות וחלות על חלקה הצפוני של ישראל – מחוז הצפון ומחוז חיפה. לא בכדי בחרנו באיזור זה דווקא, לסקירת מיסמכי תיכנון שנועדה לבחון את יחסם של המתכננים כלפי המיגזר הערבי. איזור הצפון בישראל, הוא בעל אוכלוסייה מעורבת וטעון קונפליקטים – הן עימותים לאומיים-פוליטיים בין שני מיגזרי האוכלוסייה, והן עימותים "רגילים" של לחצי בנייה ופיתוח מול יעדי שימור הנוף הפתוח, "איכות חיים" מול "איכות הסביבה" וכדומה.

התוכניות שנבחרו הן: תוכנית המיצפים, תוכנית המיתאר המחוזית הראשונה למחוז הצפון, תוכנית המיתאר המחוזית השנייה למחוז זה, תוכנית מטרופולין חיפה, ופרויקט ההכנה של 34 תוכניות אב-מיתאר ליישובים ערביים בצפון. חיקרי האירוע מוצגים בארבעה פרקים, המציגים את התוכניות בסדר הני"ל, שהוא כרונולוגי פחות או יותר. ראוי להציג פרקים אלה במיספר מילים נוספות.

בפרק 6 תיסקר "תוכנית המיצפים" – למעשה, סידרת תוכניות שלידתן לפני למעלה מעשרים וחמש שנה, ויעדן שינוי המאזן הדמוגרפי בגליל ההררי – מאזור בעל רוב ערבי לאזור בעל רוב יהודי. במיסמכי התיכנון הללו אנו מוצאים ביטוי למגמות הפוליטיות המסורתיות של התיכנון בישראל – לתיכנון שתופס עצמו ככלי בסיטואציה של עימות לאומי. בנייתה של מציאות תיכנונית קונפליקטואלית, והמסקנות התיכנוניות –

ושמא אף השגיאות התיכנוניות – שזו הולידה, ייבחנו בפרק זה בראי ניסוחי המיסמכים התיכנוניים ותוכנם.

הפרק השביעי בוחן שתי תוכניות מיתאר עוקבות, שהוכנו, בפער של כעשרים שנה, למחוז הצפון. שתי התוכניות שייבחנו, פורשות את הגישה המימסדית הרשמית, הרגולטיבית, ביחס לתיכנון באיזור בעל אוכלוסייה מעורבת, ובפרט ביחס לתיכנון הנוגע במיגור הערבי באיזור זה.

הפרק השמיני בוחן תוכנית עדכנית יחסית, היא תוכנית אב למטרופולין חיפה, שעל בסיסה נמצאת בהכנה תוכנית מיתאר (ראשונה) למחוז חיפה. בתוכנית מטרופולין חיפה מתגלות מגמות חדשניות יחסית, של תפיסה יותר משתפת ויותר ושוויונית כלפי הסקטור הערבי.

פרק 9 סוקר מקבץ של 34 תוכניות מקומיות. מדובר בפרוייקט תיכנוני להכנה של 34 תוכניות אב ליישובים ערבים באזור הצפון, יוזמה של מינהל מקרקעי ישראל שנולדה בשנת 1995 ועומדת לפני השלמתה. הוא מייצג יוזמה יוצאת דופן וראשונה מסוגה, ועשוי לשפוך אור נוסף על תהליכי שינוי ביחסם של הרשויות למיגור הערבי.

בחלקו הרביעי והאחרון של הדוח נתייחס לממצאים האמפיריים וננתחם על בסיס הרקע התיאורטי שהוצג מוקדם יותר ולאור המגמות שצפינו בהן בתיכנון במיגור הערבי בישראל. מטרתנו כאן היא לבחון את התפתחות גישתם של מוסדות התיכנון למיגור הערבי במיסגרת הכללית של שינויים במחשבת התיכנון, כפי שהיא מוצאת ביטוי ב"מיקרוקוסמוס" של תיכנון באיזור צפון הארץ בעשרים וחמש השנים האחרונות. נבחן ונעריך את התוכניות שבמידגם באופן השוואתי על פי סידרה של אמות מידה, שכל אחת מהן מתבטאת כלל פי סולם אורדינאלי. מתוך ניתוח איכותני זה תתקבל תמונה של ההתפתחויות בגישות, עמדות ואופן הניסוח שבתוכניות, המייצגים את השינויים שחלו ביחסם של המתכננים והמוסדות למיגור הערבי במשך פרק הזמן הנסקר.

בהמשך ננסה להפוך את מסקנות הניתוח ללקחים, ולבחון כיצד ניתן לשפר את המצב הקיים, לפתור את הבעיות עליהן עמדנו בחלקיו הראשונים של הדוח, ולהשתמש בכלים של תיכנון ערים ואזורים על מנת להשיג תהליכים של שיתוף פעולה בין הגופים המימסדיים ובין האוכלוסייה הערבית.

חלק ראשון

**תיכנון ערים ואזורים והסקטור הערבי:
היסטוריה ותיאוריה**

פרק 1:

תיכנון ערים ואזורים ככלי שילטוני בישראל

פרק זה נועד להציג בפני הקוראים את התחום של תיכנון ערים ואזורים. מיקצוע התיכנון פועל בזירה הציבורית, משפיע על הדיון הציבורי ומושפע ממנו. כאן נסקור את היבטי המדיניות הציבורית של המיקצוע בכללו, ואת הרקע ההיסטורי של פעולת מערכת התיכנון בישראל.

תיכנון ערים ככלי שילטוני

תיכנון ערים ואזורים ומקומו במרחב הציבורי

תיכנון ערים ואזורים נוצר והתפתח כתחום מתמחה של השילטון במאות השנים האחרונות. תחילתו בתקנות תברואה ובנייה שהולידו במשך הזמן תחום כוללני הרבה יותר שאמור לשמש כדרך להסדרה של הממדים המרחביים של הקהילה על פי האינטרס הציבורי. כיום מעוגן התיכנון בכלים מוסדיים אשר נועדו להסדיר את השימוש בקרקע, להבטיח את מימושו של אינטרסים ציבוריים בהווה, תוך שמירת האינטרסים של הדורות הבאים. תיכנון מהווה כיום פעילות ממשלתית כמעט בכל מדינות העולם – לפחות ברמה המקומית ולעיתים גם ברמה הלאומית (Alterman 2000a)

בתיכנון המרחבי יש לקחת בחשבון מערכת שלמה של שיקולים, ועל כן מתקבלות החלטות התיכנון כסינתזה מגוונת של נושאים: חברתיים, כלכליים, סביבתיים, פוליטיים, עיצוביים ובטיחותיים. לפיכך פועל מיקצוע התיכנון הן במסגרת המערכת הטריטוריאלית והן במסגרת הציבורית-פוליטית הנרחבת, וזו מקנה לו את כוחו האדמיניסטרטיבי והמישפטי (Chap. 1, Friedmann 1987). כוללנותו של תיכנון ערים ואזורים מבחינה אותו מתיכנון סקטוריאלי (לדוגמה, תיכנון תחבורה, תיכנון בריאות וכד'). השוני מתגלע בגישות, בשיטות, בסוגי התוכניות ובסוגי הכלים למימושן. תיכנון ערים ואזורים שונה מתיכנון סקטוריאלי בכך שהוא אמור להוות ביטוי לא רק לסקטורים השונים אלא גם לאינטרס הציבורי של הכלל (אלתרמן 1994).

ההשלכות של מדיניות קרקעית: תיכנון והשליטה בקרקע

המונח "מדיניות קרקעית" הוא רחב יותר מאשר תיכנון שימושי הקרקע וכולל את חוקי המקרקעין, נוהלי חלוקה ורישום של מקרקעין, זכויות שימוש, פיתוח, העברה, עשיית רווחים, מיסוי, הערכת שווי, וניהול המקרקעין (אלתרמן, 1997: 135-136; 1999).

בישראל הבעלות על הקרקע היא בעיקרה ציבורית – כתשעים ושלושה אחוזים משטח המדינה מנוהלים על ידי מינהל מקרקעי ישראל. בפועל, נתון חלק גדול מקרקעות אלו בחכירה ארוכת-טווח למתגוררים או למשתמשים בהן. שיעור הקרקע הציבורית הגבוה נוצר לאחר שנת 1948, כאשר לקרקעות שרכשו הגופים המיישבים (הסוכנות וק"ל) צורפו קרקעות הערבים שעזבו את המדינה בזמן המלחמה – קרקעות של "נוכחים נפקדים", של ממשלת המנדאט, ועוד. ריכוזים של קרקעות פרטיות נותרו בעיבורי הערים הגדולות, במושבות-לשעבר, וכן ביישובים הערבים שתושביהם נשארו בהם.

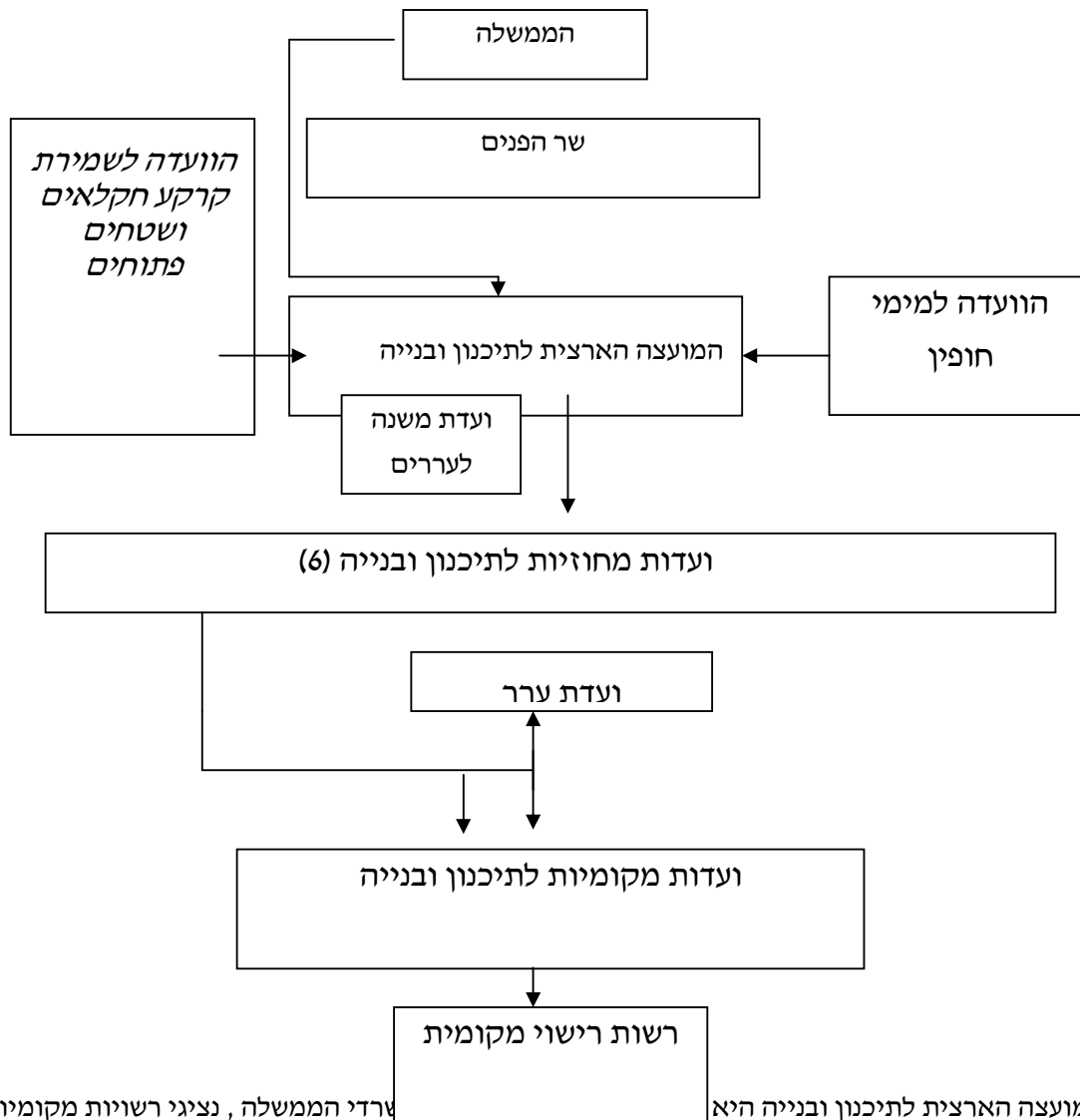
לכאורה המשמעות של מיבנה הבעלות על הקרקע הוא שניתן ליישם בקלות יחסית מדיניות פיתוח מוסדית או ריכוזית. למעשה, המיבנה המרחבי של בעלות על הקרקע גורם לכך, שבמקומות בהם יש צורך גדול במיוחד ביישום של מדיניות פיתוח, דברך כלל יש להתחשב גם בבעלות פרטית ובזכויות פרטיות אחרות על הקרקע. במיוחד נכון הדבר במה שנוגע ליישובים ערבים, שם רוב המקרקעין הם בבעלות פרטית, ושם גם קצב הריבוי הטיבעי של האוכלוסייה גבוה, וצורכי הפיתוח לוחצים. לכך יש השלכות רבות על הדרך שבה פועל התיכנון הממלכתי בסקטור הערבי ועל הרגישות של הנושאים הקרקעיים בעיני מרבית התושבים הערבים בישראל.

מערכת התיכנון והבנייה הסטטוטורית

סמכויותיהם של מוסדות התיכנון בישראל מעוגנות בחוק התיכנון והבנייה - תשכ"ה - 1965. החוק מתווך את פעולת התיכנון כמערכת הירארכית בת שלושה רבדים: המקומי, המחוזי והארצי. לצורך כך קובע

החוק מערכת הירארכית של וועדות תיכנון – החל במועצה הארצית לתיכנון ובנייה, דרך שש הוועדות המחוזיות (מחוזות צפון, מרכז, דרום, חיפה, ת"א וירושלים) וכלה בוועדות התיכנון המקומיות (שתחומן רשות מקומית או מיקבץ של מיספר רשויות מקומיות). השר הממונה על החוק הוא שר הפנים, אך לקראת סוף 1999 הוחלט בממשלה להעביר את סמכויותיו לראש הממשלה או לשר מטעמו. שינוי זה טרם בוצע ובעת כתיבת שורות אלה לא ברור באם ניתן יהיה "להעביר" בכנסת את השינויים הדרושים בחוק.

תרשים 1.1: מוסדות התיכנון והבנייה על פי חוק התיכנון והבנייה תשכ"ה – 1965, על תיקוניו¹



המועצה הארצית לתיכנון ובנייה היא שרדי הממשלה, נציגי רשויות מקומיות, אנשי מיקצוע ונציגי ציבור. הועדה ממלאת ארבעה תפקידים: לייעץ לשר הממונה על חוק התיכנון והבנייה ולממשלה במדיניות תיכנון ובחקיקה; ליזום תוכניות מיתאר ארציות; ליזום את ההכנה והאישור של תוכניות מיתאר מחוזיות; ולשמש כערכאת ערעור לרשויות התיכנון המחוזיות והמקומיות.

¹ מקור ותיאור מפורט: Alterman (2000 b)

שש ועדות התיכנון המחוזיות מורכבות מנציגי משרדי הממשלה, מחברי רשויות מקומיות, ומאנשי מיקצוע. תפקידן ליזום תוכניות מחוזיות, לאשר (ולעיתים אף ליזום) הכנת תוכניות מקומיות, לשמש ערכאה לאישור של סוגים מצומצמים של שימושים חורגים, ולשמוע התנגדויות לתוכניות מקומיות. הוועדות המחוזיות מהוות את המוקד העיקרי לקבלת החלטות התיכנון השוטפות, והן מתערבות במידה לא מועטה בעבודתן של הוועדות המקומיות.

בישראל פועלות כמאה וועדות תיכנון מקומיות. כאשר שטח התיכנון המקומי כולל יותר מרשות מקומית אחת, תכלול הוועדה נציגים ממיספר רשויות. תפקיד הוועדות המקומיות הוא להכין תוכניות מיתאר מקומיות ותוכניות מפורטות, להמליץ לוועדה המחוזית על אישור או דחייה של תוכניות מפורטות או מיתאר שמגישים לוועדה יזמים פרטיים, להעניק התרי בנייה, להפקיע קרקע לצורכי ציבור בתוכנית, להחליט בדבר הגבייה של היטל השבחה ותשלום פיצויים, ועוד כהנה וכהנה החלטות הדרושות להכנת ולביצוען של תוכניות.

חוק התיכנון והבנייה קבע לא רק היררכיה של מוסדות תיכנון, אלא גם היררכיה של תוכניות. החוק מחייב את מוסדות התיכנון להכין תוכניות מיתאר לכל אזורי הארץ, וקובע את ההירארכיה ביניהן: תוכניות מיתאר מקומיות, מחוזיות וארציות. כוחה של תוכנית מיתאר ארצית גובר על זה של תוכנית מיתאר מחוזית וכוחה של זו גובר על תוכנית מיתאר מקומית ותוכנית מפורטת. כל התוכניות נועדו להנחות החלטות של גופי התיכנון אודות תוכניות שבדרגים הנמוכים יותר, אודות הוצאת התרי בנייה, ואודות ההפעלה של כלי תיכנון וביצוע אחרים.

בראש הפירמידה עומדות התוכניות הארציות, שמרביתן תוכניות מיתאר סקטוראליות שמסמנות שימושי קרקע בנושא מסויים בעל חשיבות ארצית כגון כבישים, גנים לאומיים ושמורות טבע, יערות, חופים, מחצבות, תחנות כוח, שדות תעופה, תשתיות אחרות, מיתקני תיירות, וכדומה. עד שנת 1992 לא הוכנו תוכניות סטטוטוריות כוללניות לכל שטח המדינה, להוציא התוכניות לתיפוסת האוכלוסייה הידועה, שקבעה גדלים מקסימאליים של היישובים בכל חלקי הארץ, אך לא עסקה בשימושי הקרקע האחרים. מאז, הוכנו שתי תוכניות כוללניות שחשיבותן רבה: תמ"א 31 קיצרת הטווח שאושרה בשנת 1993, ותמ"א 35 ארוכת הטווח הנמצאת עתה בשלבים מתקדמים של הכנה.²

מטרתן של תוכניות המיתאר המחוזיות היא להגשים את מדיניות התוכניות הארציות במחוז ולהציב יעדים מחוזיים נוספים. מאז שנת 1990 נמצאות תוכניות אלה בתנופה של הכנה או עידכון. תוכניות המיתאר המקומיות מיועדות להגשים את התוכניות המחוזיות והארציות ובנוסף מונה המחוקק קבוצה של מטרות (צרות למדי), האופייניות למסורת של תיכנון פיס (אלתרמן, 1981): פיקוח על פיתוח הקרקע, יצירת תנאי בריאות, היגיינה, בטיחות, ביטחון, תעבורה ונוחות נאותים, מניעת מטרדים ושימור אתרים היסטוריים, ארכיאולוגיים ואתרי טבע. ההנחיות של תוכנית מיתאר מקומית מתבטאות, בדרך כלל, באמצעות הוראות על השימושים המותרים בקרקע, צפיפות הבנייה המותרת, קווי בניין, הנחיות עיצוב, הנחיות בדבר תשתיות, וכדומה. על פי אלתרמן (1981), ניתן לראות בתוכניות המיתאר המקומיות, כמו בתוכניות המחוזיות והארציות, כלי להשגה לא רק של יעדים "פיסיים" מובהקים, אלא גם של יעדים חברתיים, כלכליים וסביבתיים.

נדיר הדבר שההיררכיה של תוכניות פועלת על פי החזון העולה מהחוק: נדיר שיוזמות פיתוח שוטפות נערכות על פי תוכניות מפורטות, התואמות את המיתאר המקומית, התואמת את המיתאר המחוזית, התואמת את כל התוכניות הארציות. בדרך כלל, תוכניות המיתאר המקומיות בישראל מורכבות מפסיפס של מאות או אלפי שינויים נקודתיים שהוגשו כבקשות של יזמים, בעוד התוכניות ה"מקורית" שהשתרעה על כל היישוב, היא ישנה ופסיפס של תוכניות נקודתיות רבות כבר שינה אותה (Alexander, Alterman, -, Law Yone, 1983, אלתרמן 1988).

תוכניות השינוי-למיתאר, המכונות בעגה "תב"ע", מתפקדות בדרך כלל גם במקום תוכניות מפורטות. הן מסמנות באופן נקודתי שימושי קרקע, זכויות בנייה מותרות, דרכים ושטחי ציבור, וכן ואת המיקום, הגודל, והצורה של הבניינים באתר. כך, תהליך התיכנון השוטף שבאמצעותו מאשרים את מרבית יוזמות הבנייה בישראל, איננו ניזום בדרך כלל על ידי רשויות התיכנון עצמן, אלא על ידי גורמי הפיתוח – יזמים

² ראו Alterman 2001 עבור תיאור מפורט של תהליך המעבר לתוכניות הכוללניות.

פרטיים או ציבוריים – הנדרשים להכין תוכנית המהווה שינוי למיתאר המקומית (ולעיתים גם למחוזית ולתמ"א). תוכניות השינוי למיתאר מוגשות לוועדות לא כתיכנון מראש, כפי שציפה המחוקק, אלא סמוך למועד הפיתוח.

ההיררכיה של תוכניות המיתאר מהדרג הארצי ועד למקומי, הופכת את רשיונות הבנייה לכלי להגשמה של מדיניות התיכנון הארצית, אזורית, ומקומית. התרי הבנייה הם כלי פיקוח רב-עוצמה בידי מוסדות התיכנון שכן סטייה כלשהי מהתרי הבנייה מהווה, על פי חוק התיכנון והבנייה, עבירה פלילית. התרי הבנייה הם גם כלי לגביית כספים שונים החלים על פי החוק. לפיכך, הבקאות בהליכי תיכנון והבנייה והנגישות למוסדות התיכנון הם "מיצרך מבוקש" על ידי היזמים – פרטיים וציבוריים כאחד.

אולם, דרך זו של תיכנון מתאימה ליזמים בעלי ממון המסוגלים לממן את ההכנה של תוכניות שינוי למיתאר ויכולים להעסיק אנשי מיקצוע בתחום התיכנון והמישפט כדי "להריץ" את התוכניות במירוץ המיכשולים של הליכי התיכנון. דרך זו אינה מתאימה למשקי בית לא אמידים המעוניינים לבנות את ביתם-הם בלבד, ובמיוחד אין היא מתאימה לבני המיעוטים שאינם מצויים היטב במסדרונות של מוסדות התיכנון ומוסדות הממשלה האחרים. תושבים אלה תלויים הרבה יותר מעמיתיהם שבסקטור היהודי, ביוזמה של הרשות המקומית, מוסדות התיכנון, או הגורמים ממלכתיים אחרים כגון משרד השיכון או מינהל מקרקעי ישראל, כדי שייכנו עבור בעלי הקרקע הפרטיים תוכנית מיתאר חדשה או שינוי למיתאר. יתר על כן, עקב הריבוי הטבעי הגבוה יחסית בסקטור הערבי (המוסלמי), יש בדרך כלל צורך לעדכן את תוכניות המיתאר. ואם לא עודכנו התוכניות והותאמו לצרכים המקומיים השונים, ואם לא ניתן להוציא התרי בנייה לצרכים השוטפים של מישקי הבית, יעמדו התושבים בפני האפשרות להגר למקום אחר, לגור בתנאים לא הולמים, או לבנות באופן בלתי חוקי. דווקא בסקטור הערבי, אפשרות ההגירה מהכפר שהוא בית, בדרך כלל אינה מקובלת או אפשרית (מאיר-ברודניץ, 1983). אלה הן הסיבות, שדווקא בסקטור הערבי, ישנה בולטות מיוחדת לסוגייה, האם ישנה בנמצא תוכנית מיתאר מאושרת, שהוכנה ועודכנה באופן שוטף; ואלה גם הסיבות, מדוע בסקטור הערבי, עולה לכותרות הנושא של בנייה לא חוקית יותר מאשר בסקטור היהודי.

מדיניות התיכנון בישראל מנקודת מבטו של הרוב

שלבי התפתחותה של מדיניות התיכנון בישראל

"ההיסטוריה הרישמית" של התיכנון הישראלי נראית כשילוב של אידיאולוגיה וכורח המציאות. הכותבים על מחשבת התיכנון בישראל מאז 1948 רואים אותה כחלק מהאידיאולוגיה של הציונות. הם רואים את פעולת התיכנון בישראל מאז 1948 במידה רבה גם כתגובה לסידרה של משברים ושל אילוצים חיצוניים – גלי עלייה המוניים ומצב מתמיד של מלחמה. עם זאת, אין להתעלם מכך שחלק ניכר מהאילוצים החיצוניים הללו – ובמיוחד אלה הקשורים בקליטת עלייה – הם ביטוי של המחויבות של מחשבת התיכנון הישראלית לחזון הציוני. לטענת Alterman (c) (2000), שני גורמים שהשפיעו במידה רבה על מדיניות התיכנון בישראל, הם צפיפות אוכלוסייה גבוהה יחסית למרבית המדינות (כ- 300 אנשים לקמ"ר ב 2000) ושיעור ריבוי אוכלוסייה הגבוה ביותר בין הארצות בעלת כלכלה מתקדמת. יתר על כן: ישראל היא המדינה המערבית היחידה שמחוייבת אידיאולוגית לקליטת הגירה (עלייה) במיספרים גדולים, במשך כל שנות קיומה.

מרבית הכותבים על מחשבת התיכנון בישראל קובעים את תחילת התפתחותה עוד לפני קום המדינה. גופים מתכננים התחילו לפעול כבר בא"י המנדטורית, מתוך שאיפה להגשים את האידיאולוגיה והאתוס של הציונות (ברוצקוס, 1988; Weitz, 1995). התיכנון זכה למקום דומיננטי באידיאולוגיה הציונית כאמצעי להגשמת השאיפה להתיישבות יהודית בארץ ישראל. לטענת קיפניס (1988) התיכנון הארצי והאזורי בישראל הונחה בידי שלושה עקרונות שנובעים מהאידיאולוגיה הציונית: א. על הפריסה היישובית היהודית להבטיח שליטה על הטריטוריה הלאומית ועל המשאבים החיוניים, ולהוות נידבך חיוני בביטחון הלאומי הישראלי; ב. רצוי שהיהודים יהוו רוב דמוגרפי בכל האזורים של המרחב הלאומי הישראלי; ג. במרחב הטריטוריאלי הנשלט על ידי יהודים, יהיה מקום רק לטריטוריה לאומית אחת – זו היהודית. בתיאורים השונים שניתן למצוא בספרות על התפתחות מחשבת התיכנון בישראל מתגלים העקרונות הללו, בגילגוליהם השונים במהלך תקופות שונות.

טבלה 1.1: חלוקה סכמתית של תקופות לפי "עמדת הרוב" בתיכנון עירוני ואזורי

מדיניות קרקעית ומדיניות התיישבות ⁴	תיכנון ואידיאולוגיה ³	תקופה
<p>שנות העשרים עד 1948 – אידיאולוגיה ואוריינטציה כפרית של שימושי קרקע.</p> <p>בעיקבות האידיאולוגיה הציונית של "חזרה אל הקרקע" התיישבות נתפסה כהתיישבות חקלאית. האמצעי להגשמת המדיניות היו רכישות קרקע בקנה מידה גדול מערבים במשך תקופת המנדט. המאמצים התיכנוניים התמקדו בטיוב הקרקע ובעיצוב דגמי יישובים</p> <p>..... המשך ...</p>	<p>תקופת הרעיונות הגדולים – סוף שנות השלושים ועד 1952</p> <p>תקופה שהתאפיינה בגישה חיובית ואופטימית ביחס לתיכנון, שנתפס ככלי להגשמת האידיאולוגיה הקונצנזואלית. מתכננים פעלו בשיתוף עם הדרגים הפוליטיים הגבוהים ביותר, ללא ספק בישימותן של התוכניות. התיכנון נשא אופי סובייקטיבי ואינטואיטיבי, שמושפע מעיצוב אדריכלי.</p> <p>המושגים התיכנוניים היו פיזור אוכלוסייה, יצירת מאזן עיר-כפר במחוזות השונים, באמצעות ייסוד ערים חדשות, התחשבות מסויימת בשיקולים אקולוגיים (יצירת פארקים לאומיים ושמורות טבע). שיאה של התקופה (ונקודת הסיום שהמחברים מציינים) היא תוכנית פיזור האוכלוסייה משנת 1952 – התוכנית הארצית הראשונה, והיחידה מסוגה, ששאפה לעצב את דמות הארץ כולה.</p>	<p>טרום הקמת המדינה ועד שנותיה הראשונות</p>
<p>1949 ועד 1963/4 – מיתון האידיאולוגיה הכפרית תוך הקמת יישובים עירוניים חדשים.</p> <p>הצורך בפעולה מיידית הוליד לפשרה עם האידיאולוגיה הכפרית, ולהקמת ערים חדשות (35 ערים בין השנים 1948 ועד 1964). מאידך, נשמרת המטרה של פיזור אוכלוסייה.</p>	<p>תקופת הפעולה – שנות החמישים ותחילת שנות השישים</p> <p>הניסיון להגשים את הרעיונות הגדולים, תולדת התקופה הקודמת, בזמן עלייה המונית, ותוך ניסיון להבטיח שליטה בכל אזורי הארץ הוליד לשינוי בתפיסת התיכנון: התמקדות בהגשמת רעיונות ותוכניות. לא היה מקום לבקרה ולפיכך לא היה משוב וביקורת. התמקדות יותר בהספקת תעסוקה בערים החדשות, ופחות בפיתוח אינטגרלי של המחוזות.</p>	<p>שנות החמישים ותחילת שנות השישים</p>

³ Law Yone and Wilkansky, 1998 ; 1984 Law Yone and Wilkansky

⁴ Alterman and Hill 1986; Alterman 2001 (Chapter 4)

<p>1965-1977 – תחילת ההכרה בצורכייהם של האזורים העירוניים. מודעות גוברת לנושאים סביבתיים.</p> <p>חלק מאופייה "ההגותי" של התקופה הזו היה בחינת הצרכים של האוכלוסיות העירוניות. חוק התיכון והבנייה יצר כלים להשגת קרקע לצורכי ציבור בערים. בתקופה הזו החלו הניסיונות הראשונים לשיקום אזורים עירוניים.</p>	<p>תקופת ההתמקצעות – שנות השישים ותחילת שנות השיבעים.</p> <p>תחושת ביטחון גוברת והתמעטות העלייה, הביאו לשלב שבו ניסו ללמוד מניסיון העבר. היות והתיכון לא הגשים פעמים רבות את מטרותיו, ניסו ליצור תהליך תיכון "מיקצועי" יותר. התיכון הפך טכני יותר, ונתפס ככלי שרת של הציבור ושל הפוליטיקאים. התיכון נתפס כמיקצוע שמייעץ למקבלי החלטות מהן החלופות להגשמת יעדיהם.</p> <p>בתקופה זו נחקק חוק התיכון והבנייה החדש (1965), נוסדה תוכנית הלימודים הראשונה לתיכון ערים, והוקם האגוד המיקצועי-ציבורי הראשון של מתכנני ערים.⁵</p>	<p>אמצע שנות השישים עד אמצע שנות השבעים</p>
<p>1978 ועד שנות השמונים – הפרטה ושיתוף הציבור: עליית כוחו של הסקטור הפרטי מתגלה בפרוייקטים התיכנוניים הגדולים של התקופה הזו: ההתנחלויות בגדה המערבית, והיישובים הקהילתיים בגליל, אשר יוזמו ותוכננו בידי קבוצות מתיישבים.</p> <p>הפרגמנטציה של פעולות התיכון מתגלה גם בפרוייקט חשוב אחר מאותה התקופה – שיקום השכונות, אשר נתן משקל גדול יותר לקבלת החלטות ברמת השלטון המקומי. בנוסף, ובמסגרת פרוייקט שיקום השכונות, החלו בפעם הראשונה ניסיונות ממוסדים לשיתוף הציבור.</p> <p>..... המשך.....</p>	<p>תקופת "שכירי החרב":</p> <p>מלחמת ששת הימים הביאה לשליטה של ישראל בטריטוריות חדשות וחדשה את ה[נטייה] לתיכון פעלתני, של קביעת עובדות (פוליטיות) בשטח. אולם בניגוד לשנות החמישים, התיכון לא נועד להגשים רעיונות גדולים, אלא היווה כלי שרת טכני בתהליך הפוליטי. בנוסף, בעיקבות המהפך השילטוני בשנת 1977 ומגמת ההפרטה בעיקבותיו, כוחות השוק קיבלו תפקיד גדל והולך בתיכון. מגמה זו הוליכה לפרגמנטציה גוברת של הפעולות ועיצוב היעדים התיכנוניים, והתיכון נשא אופי "אד הוקי".</p>	<p>אמצע שנות השבעים ועד שנות השמונים</p>
<p>תפיסת הקרקע כמשאב נדיר</p> <p>החל משנות התשעים, ובעיקבות גל העלייה והמאמצים בעיקבותיו לתיכון בקנה מידה לאומי, חדרה התפיסה שהקרקע היא משאב שעשוי לאזול ושיש לכלכל בזהירות את השימוש בו. תמ"א 31 העדיפה לראשונה שיקולים כלכליים על פני העיקרון הוותיק של פיזור האוכלוסייה והמליצה למקד את מאמצי הפיתוח בשלב ראשון במרכז הארץ ורק בשלב שני, להפנות אותם לפריפריה. תוכנית "ישראל 2020" הדגישה לראשונה את העובדה שמשאבי הקרקע בישראל מוגבלים.</p>	<p>שנות התשעים – מיזוג מחודש של תיכון ופוליטיקה</p> <p>גל העלייה בראשית שנות התשעים הציב אתגר בפני המתכננים, שפעלו בהקשר שונה מזה של שנות ה-50 – במערכת שנשענת יותר על כוחות השוק ופחות על פעולה ריכוזית. מערכת התיכון הסטטוטורית הותאמה לנסיבות, כך שתקל על יוזמות תיכנוניות. בנוסף, לראשונה מזה שנים רבות, החלו בהכנת תוכניות ארציות לפיתוח ולקליטת עלייה (תמ"א 31, תוכנית ישראל 2020 ותמ"א 35)</p>	<p>1989 ועד גל העלייה מבריה"מ לשעבר</p>

⁵ האיגוד לתיכון סביבתי.

כדי לתאר את התפתחותה של מחשבת התיכנון בישראל, נציג בטבלה 1.1 את החלוקה שהציעו שתי קבוצות של חוקרים – שתייהן לחמש תקופות עיקריות. אף שנקודת המוצא ההיסטורית שונה בהם במיקצת-- משנות העשרים (1986, Alterman and Hill) או שנות השלושים (Law Yone and Wilkansky, 1984), חלוקת הזמנים דומה ונקבעת על פי אותם אירועים היסטוריים. ההבדלים בין התיאורים מצויים בפרשנות שניתנה לפעולתה של מערכת התיכנון בתקופות השונות.

לטענת אלטרמן (Alterman 2000b, c) השילוב בין קבוצת גורמים שכוללת את גודלה המצומצם של המדינה, גידול האוכלוסייה, המדיניות לקליטת הגירה, הגידול הכלכלי המואץ וצורכי הביטחון של המדינה – חשפו את ישראל לכוחות תיכנון חזקים הפועלים ברמה הלאומית. טבעי שמעצבי המדיניות בישראל ישאפו להשתמש במדיניות מרחבית ארצית, מחוזית, ועירונית, כדי להשיג מטרות לאומיות. עם זאת, מגמה זאת הולכת ומשתנה. הנטייה כלפי ביזור והפרטה שנפוצה בין המדינות הדמוקרטיות האחרות, מגיעה לאיטה גם לישראל.

ההסבר להבדלי התיכנון בסקטור הערבי על פי עמדת הרוב

אין ספק שלאורך מרבית שנות המדינה, התיכנון המרחבי פעל באופן שונה מול הסקטור הערבי מאשר מול הסקטור היהודי. אפילו בעיין בלתי מיקצועית שמעולם לא ראתה תוכנית מיתאר, ניתן להבחין בקווי שוני רבים. כמעט תמיד, בכפרים הערביים המעוויירי (מועצות מקומיות ואף ערים), ניתן להבחין בחסר בולט בכבישים, מיבני ציבור ושטחים פתוחים בהשוואה למיכסות המקובלות בסקטור היהודי. רמת התחזוקה של מיבני הציבור הקיימים ושל הכבישים לעיתים תכופות נמוכה מהמקובל (אם כי בעשור האחרון ניתן לראות שיפור רב). במרכז הכפר-המעווייר, אך כי קיימים שירותי מיסחר, הם אינם מעידים על רמת השקעות הכלכליות האופייניות ליישובים "יהודיים" בעלי גודל אוכלוסייה דומה.

ניתן להבחין גם בדפוס מיוחד של מיקום המגורים וצורתם: רואים בעיקר בתים נפרדים, אחד לכל משק בית, ולא בתי-דירות – גם לא במרכז היישוב. ככל שמרחיקים לכת ממרכז הכפר-העיר, הבתים מפוזרים יותר, לכאורה ללא סדר מאורגן, תוך "ביזבוז" של שטחי קרקע שביניהם, המשמשים, בחלקם, עדיין לחקלאות. בדרך כלל לא ניתן להבחין במראה האופייני לשכונות חדשות שבבניה מאורגנת (פרטית או ציבורית) כמקובל בסקטור היהודי. מעטים מאוד האזורים המיועדים לתעשייה, ואם זו קיימת בכלל, היא נוטה להיות מיטרד בתוך אזורי מגורים. אם בוחנים את תוכנית המיתאר שבתוקף, רואים ששטח הקרקע המיועד לבנייה, על פי התוכנית (שאינו בייעוד חקלאי), יספיק רק לטווח הקצר בהתחשב בתחזית גידול האוכלוסייה, באם ימשיך אופי הבנייה המסורתית-טיפוסי. התבוננות בתוכנית המיתאר כפי שנראו לפני עשור או שניים, לפני שתוקנו טלאי על גבי טלאי, תראה בדרך כלל קו קשיח התוחם אל גבול הבינוי המותר כחגורה הדוקה למדי.

אם הסיפור ה"רישמי" יסופר על פי עמדת הרוב, ועל פי אמות המידה של "תקינות פוליטית", ההסברים להבדלים יבליטו את העובדה – הנכונה כשלעצמה – שהתיכנון במיגזר הערבי משקף את המאפיינים המיוחדים, הנובעים מהאופי השונה של החברה הישראלית-יהודית לעומת הישראלית-ערבית. יוסבר, שהתיכנון במיגזר הערבי נתקל בקשיים בשל המיבנה המסורתי והתמולתי של הכפרים הערבים. מיבנה זה מקשה מאוד על פעולה משותפת במישור הציבורי, ועל השגת יעדים של טובת הציבור הכללית העומדים ביסודו של התיכנון המרחבי המודרני. יוסבר גם, שהמחסור במיבני ציבור וכבישים נובע מחוסר נכונותם של התושבים הערביים להפריש מקרקעותיהם עבור שיטחי ציבור, כפי שמקובל בסקטור היהודי. כן יוסבר, שעקשנותם של הערבים לבנות בצפיפות נמוכה, בית לכל משפחה-מורחבת, גורמת לפיזור רב של התשתיות וכך גם לייקורן ולקשיי אספקתן ברמה טובה. הרמה הירודה של התחזוקה מוסברת בקשיים הרבים של הרשויות המקומיות שבסקטור הערבי בגביית מיסים מחמת חוסר נכונותם של התושבים להשתתף בנטל הציבורי. מיעוט הרזרבות הקרקעיות לעתיד ותחילת גבולות הבינוי המותר נועדה לשמור על זרבות לתיכנון עתידי מסודר, ועל הקרקע החקלאית, שמירה שלא הייתה מתאפשרת בדרך אחרת (ראו לדוגמה מאיר-ברודניץ, 1983, 1986).

אבישי (בהנחיית אלטרמן, 1992) מרחיבה את מניין הגורמים שיצרו את הבעיות בתיכנון למיגזר הערבי, ואת הפיגור המתמשך ברמת הפיתוח והניהול מוניציפאלי לעומת הסקטור היהודי. לטענת החוקרות, יש להבין את התיכנון במיגזר הערבי בישראל בהקשר הכפול של יחסים בין שתי חברות שמתקיימות בצוותא

תוך יחסי עוינות וניגוד אינטרסים מחד, ושל היחסים בין חברה מערבית-מודרנית וחברה מסורתית מאידך. בין הגורמים הספציפיים להבדלים הבולטים שבתוכנו מונות החוקרות את הגורמים הבאים:

- ◆ שליטה של הממשל הצבאי בכפרים עד אמצע שנות השישים;
- ◆ רגישות לא מספקת על ידי מוסדות התיכון לאופי המיוחד של החברה הערבית ובעיותיה;
- ◆ נכונות מוגבלת של המיגזר הערבי לשיתוף פעולה עם גורמי התיכון; העדר מסורת דמוקרטית;
- ◆ הבעיה התקציבית של מרבית הרשויות המקומיות המהווה "גלגל סחור";
- ◆ הפקעות הקרקע הרבות שבוצעו עד לשנות השישים גרמו לרגישות רבה בקרב הסקטור הערבי לכל מדיניות ממלכתית הנוגעת למקרקעין, והביאו לחוסר אמון במוסדות התיכון;
- ◆ בעלות פרטית, ברובה, על הקרקע יחד עם מישטר מסורתי של העברת קרקע מדור לדור, ובה-בעת, היעדר כמעט מוחלט של שוק מקרקעי בכפרים-המעויירים שבסקטור הערבי;
- ◆ היעדר נציגים ערביים בוועדות תיכון המחוזיות, הארצית, ובמקומות רבים, אפילו בדרג המקומי⁶ (מאז נכתבה העבודה, חל שיפור קל בנושא זה).

סיכום נקודת מבטו של הרוב על התיכון בישראל ועל תיכון בסקטור הערבי

אם נסכם, נוכל לומר שהסיפור של התיכון המרחבי במדינה, מנקודת מבטו של הרוב, רואה בהקמת המדינה וביסוסה הטריטוריאלי והכלכלי, את היעדים העיקריים, ובצורך שבקליטת גלי העלייה מעת לעת את הנקודות של ציון-דרך ומיפנה. כך, אופי התיכון בשנות החמישים והשישים היה תולדה של הצורך לקלוט עולים; הרגיעה של שנות השבעים והשמונים הייתה תולדת התמעטות העלייה; ומשבר העלייה בראשית שנות התשעים השפיע על התיכון ברמה הלאומית, בכך שהפנה את תשומת הלב לאזילת מלאי הקרקע והגביר את הרגישות הסביבתית. אבל, ההתייחסות לעלייה כסידרת אילוצים שעיצבו את פני התיכון בישראל, גם היא תולדה של העובדה שהתיכון הוא כלי להגשמת המדיניות הממשלתית בדבר הבטחת הריבונות היהודית בארץ. כלומר, בבסיס התפיסה הזו של מדיניות התיכון הלאומית, עומדת ההבנה שהתיכון נועד להוות כלי לקליטת הגירה מסיבית של יהודים לישראל וכלי ליצירת נוכחות טריטוריאלית של יהודים בכל רחבי הארץ. דווקא בתפיסה זו, שעל פיה התיכון עוצב בידי שרשרת אילוצים חיצוניים, מתגלה הכוח הפנימי שעיצב אותו ככלי להגשמת מדיניות ואידיאולוגיה לאומיים. הקשיים שמתגלעים בקשרים שבין מערכת התיכון והציבור הערבי מוסברים, על פי ההשקפה ה"רישמית", בעיקר כתולדה של פערי תרבות בין חברה מודרנית לחברה מסורתית.

מדיניות התיכון בישראל מנקודת מבטו של המיעוט

לטענת יפתחאל (Yiftachel 1998) תיאוריות של תיכון, באופן כללי, נוטות להתעלם מהאפשרות להשתמש בתיכון עצמו ככלי לשליטה חברתית ולדיכוי. למרות הפוטנציאל הפרוגרסיבי – של תיקון חברתי – הטמון בתיכון, יש לראות אותו כתחום שיש לו גם "צד אפל". טענה דומה השמיעו מדעני מדינה מובילים מזה עזרות שנים, מאז חשף צמד החוקרים הידוע Meyerson and Banfield מאוניברסיטת שיקאגו בשנת 1955 את הדרך רוויית השיקולים הפוליטיים וקבוצות עניין חזקות שבה נתקבלו החלטות על מיקום פרויקט דירות לנזקקים בשיקאגו. את צדדיו האפלים של התיכון ניתן להבין על ידי חקירת הקשרים בין תפקיד התיכון לבין מנגנוני השליטה החברתית-פוליטית של המדינה. לדעת יפתחאל יש להתבונן באופן ביקורתי במושגים ופרקטיקות המקובלים בתיכון, ובמיוחד בולט הדבר כאשר מדובר בתיכון מרחבי הנוגע לשליטה בקרקע.

⁶ כיצד, תשאלו, עשוי להתרחש תת-ייצוג בדרך המקומי? התשובה היא, ששרי הפנים לדורותיהם הכלילו את רוב היישובים הערבים במרחבי תיכון שבהם יותר מיישוב אחד, לעיתים מספר ניכר של יישובים. במיקרים כאלה, החוק אינו בהכרח מבטיח ייצוג לכל היישובים. ראו חוק התיכון והבנייה סעיף 19 על תיקונו.

תפקידה של מדיניות התיכנון המרחבי ככלי של שליטה מזדקר לעיין במדינות שנתונות בסכסוך אתני או רב-לאומי, מוסף Yiftachel (1999). במיקרים הללו, הטריטוריה הופכת לכלי בידי הקבוצה השולטת, כדי לבסס שליטה אתנית, זהות קיבוצית ועליונות פוליטית וכלכלית. הממשלות משתמשות באמצעי התיכנון העומדים לרשותן כדי לתמרן את היחסים המרחביים בין הקבוצות האתניות באופן שייתן יתרון לקבוצה האתנית הדומיננטית על חשבון הקבוצות האחרות. בפרט, טוען Yiftachel (1997), התיכנון והפיתוח המרחבי בישראל (בדרג הארצי, המחוזי והמקומי גם יחד) הופעלו כך שבאמצעותם הועברו משאבים קרקע ומשאבים אחרים מידי היישובים שבהם מתגוררת האוכלוסייה הפלסטינית לידי יישובים ומיתקנים המשרתים בעיקר את האוכלוסייה היהודית.

לטענת חמאיסי (1999), העמדה השלילית של האוכלוסייה הערבית כלפי מוסדות התיכנון החלה עוד טרם קום המדינה. האוכלוסייה הערבית התנגדה גם לתיכנון המרחבי שהפעילה ממשלת המנדט - תיכנון מחוזי לששת מחוזות המדינה שהוכן ע"י משרד היועץ לענייני תיכנון בהתבסס על פקודת בניין ערים משנת 1936. האוכלוסייה הערבית התייחסה לתוכניות המרחביות כחלק מהמדיניות הקולוניאלית של המנדט הבריטי ושל התנועה הציונית כאחד.

מנקודת מבטם של אזרחי ישראל הערבים, "נקודת הפתיחה" של מחשבת התיכנון בישראל הייתה בשנת 1948. מלחמת 1948 (מנקודת מבטו של המיעוט אי אפשר לקרוא לה "מלחמת השיחרור") ו"אל נקבה" ("האסוף") שבה בעיקבותיה, שינו באופן דראסטי את היחס המיספרי בין האוכלוסייה היהודית לערבית: מאזור שבו רוב ערבי, הפכה ישראל למדינה בת רוב יהודי. בעיקבות המלחמה, השתנתה גם חלוקת הבעלויות על הקרקעות שבתחום גבולות המדינה. חלק מהיישובים הערבים ננטשו וקרקעותיהם עברו לידי המדינה. היישובים שנתרו, היו נתונים (עד לשנת 1966) במישטר צבאי. בתקופה זו נוצרה הקבוצה הגדולה של "מחוסרי קרקע" (מושג שהוא תולדה של המיבנה הקרקעי המסורתי) בקרב ערביי ישראל.

בשנים שלאחר המלחמה הייתה מלוא השליטה על היישובים הערביים, כולל בענייני תיכנון, מסורה בידי רשויות הצבא. בסוף שנות החמישים, לאחר שהמימשל הצבאי החל להתרופף ולאחר שיפור במצבו הכלכלי של המיגזר הערבי, הפך התיכנון ביישובים הערביים מסודר יותר (מסארווה ומאיר ברודניץ, ראיונות). החל מתקופה זו הוכנו תוכניות מיתאר אזוריות ומקומיות ליישובים הערביים. התוכניות פעלו לאתר את השטח הבנוי המותר ליישובים ולתחום שטח זה ב"קו כחול" (סימון לתחום הבנוי והמתוכנן). סוג זה של תיכנון מגביל היה מיועד בראש ובראשונה למנוע את התפשטותם של השטחים הבנויים בכפרים. אף שזה עצמו אינו עיקרון בלתי מקובל בתיכנון עירוני, הרי בהקשר של תוכניות אלה, תיחום השטח הבנוי לא היה מלווה בחיזוי אמיתי של הריבוי הטיבעי וצרכי האוכלוסייה אלא להפך – היה מיועד "לרסן" את התפשטותה. התחזיות עצמן היו לעיתים תכופות בלתי ריאליות – אך בכיוון הפוך מאשר ביישובים רבים בסקטור היהודי: הנטייה הייתה לכוון של אומדן נמוך יותר מהצפוי, ספק מתוך רצון "לרסן" את גודל היישובים הערבים, וספק מתוך עצימת עיניים, כאילו ש"הבעיה" תיעלם אם יאמדו אותה כקטנה כמותית מהיקפה האמיתי (חמאיסי, 1990). מכיוון שמטרתן העיקרית של תוכניות אלה הייתה להגביל את ההתפשטות המרחבית של "הכפר המתעיר", היו הוראותיהן אלמנטריות ביותר. הן איפשרו לרשויות להחליט באם ניתן להוציא היתרי בנייה (בתחום ה"קו הכחול") אם לאו (מחוץ ל"קו הכחול), ותו לא. לא ניכרה באותה עת דאגה רבה לשירותי ציבור, תשתיות, ושאר המרכיבים של "איכות חיים" בסביבה האנושית הבנויה, שלה דאגו בדרך כלל בסקטור היהודי (אם כי עדיין ברמה של מדינה מתפתחת שבמבט לאחור, הייתה אף היא רמה לא גבוהה).

לפיכך, אין זה פלא שתושבי הכפרים הערביים למדו לזהות את מוסדות התיכנון הסטוטוריים ואת התוכניות מטעמם עם הגבלות, ריסון, ובאותה תקופה עדיין – גם עם לקיחת קרקעות. במקום זאת, תיכנון טוב ראוי שיוזמה עם דאגה להתפתחות מסודרת של היישוב, לאספקה של תשתיות ושירותי ציבור מתאימים, ולהבטחה של איכות חיים מיטבית בנסיבות. לאורך כל השנים היה פער בין התיכנון במיגזר היהודי והערבי.

ניתן למצוא בכתובים שני סוגי הסברים לפער זה (הקשורים זה בזה – אך שניהם אינם מספקים): טענות על כך שהמיבנה האירגוני של מערכת התיכנון פועל לרעת המיגזר הערבי, וטענות על כך שלמעשה מערכת התיכנון משמשת ככלי בידי בעלי האידיאולוגיה ששאפה להגביל ולצמצם את היקפו והתפתחותו של המיגזר הערבי. נציג טענות אלה אחת אחת.

הטענה המיבנית

הטענה המיבנית, היא כי במרבית שנות המדינה, התיכנון במיגזר הערבי היה בעיקר תיכנון מסדיר – שתפקידו להסדיר את הגידול הטיבעי ולקבוע את המותר והאסור בבנייה הפרטית – ולא תיכנון יוזם ומפתח, שבו משקיעים הגופים הממלכתיים (או הפרטיים) כספים ומשאבים אחרים באופן מאורגן ומתוכנן לצורך הפיתוח המסודר של היישוב ושגשוגו. לעומת זאת, בסקטור היהודי בישראל, במרבית שנותיה, בלט התיכנון היוזם והמפתח יותר מאשר התיכנון המווסת. באמצעות התיכנון היוזם הוקמו מאות יישובים חקלאיים, עשרות ערים חדשות, מאות שכונות חדשות, ואלפי יוזמות של תשתיות לאומיות ואזוריות, שעיקרן היה מופנה לסקטור היהודי. מעניינת בהקשר זה טענתם של Law Yone and Wilkansky (1998), כי למעשה פועלות בישראל שתי מערכות תיכנון במקביל. המערכת הסטטוטורית, הפורמלית, של תיכנון מווסת מכוחו של חוק התיכנון והבנייה, וזו אמורה לפעול, לפחות על פניו, באופן זהה בכל המיגזרים שבאוכלוסייה ובכל אזורי המדינה, מתוקף של חוק המדינה. אולם לצידה פועלת מערכת תיכנון שניה, בלתי פורמלית ("יוזמת" במינוח דלעיל) הפועלת במהלך השנים באמצעות גופים ממשלתיים שונים וכן באמצעות גופים מעין-ממשלתיים – הסוכנות היהודית והקק"ל.⁷

המערכת הבלתי פורמלית הייתה עד לשנים האחרונות ממש, סגורה בפני המיגזר הערבי, אך במשך השנים חל שינוי הדרגתי בנושא התשתיות. בשנות השמונים ובעיקר מאז שנות התשעים הואץ השינוי החיובי וראינו את ראשית ההשקעות הציבוריות בשיכון ואת ההאצה של השלמת הפער ברמת שירותי הציבור. בשנים האחרונות אנו עדים גם לראשיתו של מהפך במדיניות הקרקעית הלאומית – הקצאה של קרקעות ציבוריות (אף אם בקנה מידה צנוע), שחלקן נלקח מתושבי הכפר בעבר, ועתה הם חוזרים לצורכי התושבים בכפר, בעיקר כדי להקים שירותי ציבור משופרים.

בנוסף לכך, נעדרים גופים מיישבים מטעמה של האוכלוסייה הערבית, וסיבה מיבנית זו מקשה מאוד על הקמה של יישובים חדשים עבור הסקטור הערבי או על הרחבה יזומה של יישובים קיימים.⁸ חוק הליכי תיכנון ובנייה תש"ן – 1990 (הידוע בכינויו " חוק הול"לים") היה ההזדמנות הראשונה שבה עמד בפני הסקטור הערבי כלי שבאמצעותו היה בידם להביא לאישור מזורז, תוכניות למיתחמים שלמים. האירוניה היא, כמובן, שחוק הול"לים היה מיועד בדיוק לצרכים האידיאולוגיים ה"קלאסיים" של תיכנון לאומי מנקודת מבטו של הסקטור היהודי – לקליטת העלייה בעת משבר שנות התשעים המוקדמות. אלא שבתקופה של שנות התשעים, מדינת ישראל פעלה כבר לא רק באמצעות ה"ביצועים" שאפיין את פעולות הממשלה בעשורים הראשונים, אלא גם באמצעות חוק ממלכתי השווה לכל נפש. דרך זו, והעיתוי של שנות התשעים, כבר לא איפשרה אפליה מפורשת בין הסקטור היהודי לערבי (Alterman 2000 d).

למחברת שורות אלה (ר. א.) זכורות היטב תגובות הפליאה, המבוכה, ואף הרוגז, של נציגים לא מעטים של גופי תיכנון ממלכתיים, אשר בשבועות הראשונים לאחר כניסתו של חוק הול"לים לתוקף ביוני 1990, נוכחו לדעת מהר מאוד שלא מעט ראשי מועצות בסקטור הערבי ראו את הפוטנציאל הטמון בחוק לזירוז הליכים ראשי המועצות שבסקטור הערבי היו מעוניינים לעקוף הן את המיכשולים מבית (התנגדויות של תושבים וחברי מועצה שעיקבו חלק מהתוכניות בעבר) והן מיכשולים מטעמם של המוסדות הממלכתיים הרבים המעורבים בהליכי התיכנון. אלה האחרונים, שבעבר לעיתים "שמו רגל" ולא מיהרו לאשר, היו מחוייבים תחת החוק החדש לפעול במהירות ראויה. כל דחייו בסקטור הערבי היה עלול לבלוט לרעה כאפליה גלויה, לעומת הזריזות ו"יישור הפינות" שאפיין את הליכי האישור המזורז בסקטור היהודי (אלתרמן ופרנגלר 1998 ; 2001 ; Alterman 2000d).

חולשתו של התיכנון ברשויות המקומיות הערביות נובע גם מדלות הכוח המיקצועי-מינהלי ברשויות אלה.⁹ בדרך כלל אין ביישובים אלה מחלקות תיכנון ראויות לשמן, בדומה ליישובים הקטנים בסקטור היהודי, וללא כל יחס לאוכלוסייה הגדולה בהרבה שביישובים ערבים רבים, שיעור הגידול הטיבעי הגבוה, והצרכים להשלמת פערים בשירותי ציבור ובאיכות הסביבה. אפילו מערכת מינימאלית הדרושה על פי החוק לא תמיד קיימת במלואה בחלק מהיישובים הערביים. הדבר מתקשר עם העובדה, שבארבעה העשורים

⁷ עבור ניתוח כללי של כל גופי התיכנון בישראל בדרג הארצי ויחסי הגומלין ביניהם לאורך הזמן ראו ב – Alterman 2000b.

⁸ טענה דומה השמיע בהקשר זה אחד המרואיינים – ארכי' דוב צ'רנוברודה (בראיון, 24.3.99).

⁹ מתוך ראיון עם דר" רססם חמאייסי.

הראשונים למדינה לא היה כלל – או כמעט כלל - ייצוג לסקטור הערבי בוועדות המחוזיות ובמועצה הארצית, ורק בשנות התשעים החלה נציגות כזו, עדיין בשיעור צנוע שאינו מקביל לשיעור אוכלוסייה זו במדינה (הצעת חוק לעגן בחוק נציגות הולמת של הסקטור הערבי הונחה על שולחן הכנסת בשנת 2000¹⁰).

הטענה האידיאולוגית

ועתה לטענה האידיאולוגית כהסבר לפער-התיכנון. יש לקחת בחשבון את יעדיה הלאומיים המסורתיים של מערכת ככלי להגשמת החזון הציוני. חמאיסי (1999) רואה את המאפיינים הריכוזיים וההיררכיים של מערכת התיכנון הישראלית ככוח למימוש יעדי על לאומיים בתיכנון. מטרת העל של התיכנון הישראלי הן יישוב יהודי התפוצות והבטחת שליטה טריטוריאלית בכל אזורי המדינה. המטרות הללו נוגדות את האינטרסים של המיעוט הערבי, אשר חש שהגשמתן נעשית על חשבונם. הערבים רואים לפיכך בתיכנון הסטטוטורי כלי שליטה ופיקוח שמופעל כנגדם בידי הממשלה. "טענה זו ממשיכה להתקיים למרות התמורות החיוביות שהתרחשו בתיכנון הארצי בישראל מבחינת תכנון, אופיו ושינוי יעדיו, בכלל זה יחס לאוכלוסייה הערבית" (חמאיסי, 1999).

על פי Newman (1989) ו Yiftachel (1997), שימוש המדיניות הקרקעית הכללית ובמיוחד מדיניות ההתיישבות כאמצעים להבטחת שליטה טריטוריאלית יהודית בכל שטחי הארץ. בתוך כך, איבדו הערבים את נכסיהם הטריטוריאליים המשותפים. חלק ניכר מהקרקע שהועברה לרשות המדינה בשנת 1948 שימשה לצורכי היישובים היהודים (Yiftachel, 1999). מדיניות ההתיישבות הממשלתית נועדה "לייחד" אזורים שנשלטו קודם לכן בידי ערבים, ולמחוק באזורים הללו את זיכרונות הזהות הפלסטינית. כל המשאבים, האנרגיה והתוכניות כוונו להעמקת השליטה היהודית ולהעברת משאבים מהמיגזר הערבי ליהודי – במיוחד, משאב הקרקע.

יפתחאל (Yiftachel 1997) מדגים כיצד מדיניות ההתיישבות יצרה ריבוד חברתי על בסיס אתני (כשהערבים מצויים בתחתית הסולם) תוך הפניית קבוצות אוכלוסייה שונות ליישובים מסוגים שונים. בין השאר, נשמרה הפרדה בין יישובים יהודים וערבים, תוך הקפת יישובים ערביים ביישובים יהודים ותחמת הערבים ליישוביהם (Yiftachel, 1999). ההבדלים החברתיים הללו הודגשו בידי המיבנה המוסדי שהפריד את השילטון המקומי לפי סוג היישוב (כלומר, לפי סוג האוכלוסייה). כתוצאה מכך, נוצרו חללים "הומוגניים" שקיבעו את הסגרגציה של המרחב. התהליך הזה הוסווה בשיח על המטרה המאחדת של יצירת זהות וטריטוריה יהודית.

השינוי שחל בתחילת שנות התשעים במדיניות הקרקע וההתיישבות (שאותו אני מכנה "תהליך ההפרטה הזוחלת"; אלתרמן, 1999) העשיר בפועל או בכוח קבוצות אוכלוסייה מסויימות של חוכרים של מקרקעי ישראל, כגון חלק מתושבי המושבים (ממעמדות חברתיים שונים), מיקצת מתושבי הקיבוצים, חלק מחוכרי הקרקעות שבערים, ולא מעט חברות-ענק פרטיות או ממלכתיות-לשעבר שהופרטו החל משנות השמונים. אך מאחר שבסקטור הערבי כמעט כל הקרקעות הן פרטיות, ומעטים מאוד אלה המתגוררים או בעלי עסקים על מקרקעי ישראל, הרי תהליך זה של חלוקה מחדש של העושר הציבורי, מדלג על הסקטור הערבי. אומנם, גם בסקטור היהודי רק קבוצות מסויימות באוכלוסייה נהנו מתהליך "ההפרטה-הזוחלת", וגם בתוך הסקטור היהודי גדלו מאוד הפערים הבין-קבוצתיים ותחושת הקיפוח של אוכלוסיות שביישובים וערים בפריפריה ושל תושבי שכונות מצוקה. אולם עובדה היא, שרובם ככולם של הנהנים החדשים הם יהודים.

פערים פוטנציאליים בין שני "סיפורי התיכנון"

הבאנו עד כה שתי נקודות מבט על מערכת התיכנון בישראל בעבר ובהווה. סעיף זה בא להשוות ולחדד את הפערים שבין הסיפורים הללו. אלו הן שתי גירסאות שונות, אשר ההיכרות עם כל אחת מהן מניבה תפיסה

¹⁰ ניתן ללמוד גם ממחקרו של אבו ריא (1995) בנושא קרוב, שגילה כי ייצוג היישובים הערביים במועצות האזוריות אליהן הם משתייכים לוקה בחסר, וכי הנציגים מתקשים להבין את המיבנה האירגוני והמנהלי של המועצות, אינם נוכחים בתדירות גבוהה בישיבות המועצה, ולפיכך השפעתם על קבלת ההחלטות בה מוגבלת.

שונה, עולם מחשבה שונה. המתכננים והגורמים האחרים הפועלים במסגרת המימסד התיכנוני בארץ פועלים ברובם מתוך עולם מחשבה שונה מזה שיפעלו בו אנשי המיקצוע ונציגיו הניבחרים של המיגזר הערבי. פערי התפיסה הללו ימשיכו לצבוע בגוונים שונים כל פעולה וכל תהליך תיכנוני עבור המשתתפים בתהליכים הללו. טבלה 1.2 מסכמת את יסודות השוני בשני "הסיפורים" על מטרותיו ואמצעיו של התיכנון הלאומי בישראל. הטבלה מחולקת אופקית לשישה נושאים: אידיאולוגיה עיקרית, מיבנה המערכת, הגורמים שנועדה לשרת, מוקד העימות, התפקיד העיקרי של התיכנון, והשוואת הדגש הפרטי לעומת הציבור. בכל שורה בטבלה מוצגים זה מול זה עמדת הרוב ועמדת המיעוט.

אידיאולוגיה עיקרית: הסיפור הרישמי של התיכנון הישראלי, מדגיש את הקשר המקורי שלו לאידיאולוגיה הציונית ולצורכי בניית מדינה והשגת ביטחון. התיכנון מקומו לתוך בין האידיאולוגיה לסידרה של אילוצים חיצוניים: מתיחות ביטחונית, כלכלה של מדינה מתפתחת, צפיפות אוכלוסייה ושטח מוגבל – ובעיקר, המשברים החוזרים שנבעו מהצורך בקליטת גלי עלייה. כל הגורמים הללו מקבלים משקל נכבד בתיאור עיצובה של מדיניות התיכנון בישראל. תפיסה כזו של התיכנון רואה בו בעיקר כלי טכני שמוצדק ואף ראוי, לרותמו לשם השגת יעדים שונים על פי הצרכים הלאומיים הנובעים מגוון של מצבים ובעיות משתנים. על פי תפיסה זו, התיכנון איננו אידיאולוגיה בפני עצמה אלא כלי שרת.

לעומתו, הסיפור האלטרנטיבי רואה את הגורם העיקרי בעיצוב מדיניות התיכנון הישראלית כגורם האידיאולוגי – גורם שנשאר קבוע במהלך התפתחותו של התיכנון בישראל ומהווה את מהותו (Law Yone and Wilkansky, 1999). לפיכך, בעיני דוברי המיעוט, התיכנון בישראל אינו כלי טכני, אלא כלי פוליטי מובהק אשר פועל בעקביות להגשמת היעדים של קבוצות העלית בחברה על חשבון הקבוצות החלשות יותר, ובמיוחד על חשבון של המיגזר הערבי.

מיבנה מערכת התיכנון, והגורמים אותם היא נועדה לשרת: קיים פער משמעותי בין שתי התפיסות. בעוד הסיפור הרישמי גורס כי מערכת התיכנון בישראל היא מערכת ממלכתית של אנשי מיקצוע שמגויסים לשירות האינטרס של טובת הציבור בכללותו, על כל גווניו, הסיפור האלטרנטיבי טוען כי מוסדות התיכנון משרתים ומייצגים בעיקר את המוסדות עצמם ואת האוכלוסייה היהודית. בפועל, הם יטענו, הציבור הוא סקטוריאלי, אלא שלחלק מהסקטורים ישנו ייצוג מיידי וחזק במוסדות התיכנון ולחלק אחר אין. ההבדל במצבם של המיגזר היהודי והערבי נובע במידה רבה מהפרדה מיבנית שאיפשרה להפעיל את המערכת הציבורית של פיתוח והתיישבות במיגזר היהודי בלבד, או בעיקר, והותירה את המיגזר הערבי כמעט-יתום מיזמות ציבורית. יתירה מזו, פעולתה של מערכת התיכנון הרגולטיבית כוונה למנוע את דרך הפיתוח שהייתה פתוחה בפני מיגזר זה.

לפיכך, **מוקד העימות** שנוצר מעת לעת מתוך פעולת מערכת התיכנון במיגזר הערבי זוכה לזיהוי שונה בשתי הגירסאות. למעשה, מופיעות בשתי ישויות שונות העונות לשם "מערכת התיכנון". לפי הסיפור הרישמי, נכשלת מערכת התיכנון מפעם לפעם בתפקידה משום שלמרות כוונותיה הטובות, היא אינה מצליחה להתאים את עצמה לנומרות המיוחדות של האוכלוסייה הערבית, או "לקדם" את האוכלוסייה הערבית למציאות שמהווה את בסיסו של התיכנון הציבורי.

טבלה 1.2: עמדת הרוב מול עמדת המיעוט בהצגת מטרות התיכנון העירוני והאזורי ואמצעיו

עמדת המיעוט	עמדת הרוב	
פעולה עקבית ומתוכננת להגשמת שליטה טריטוריאלית	צרכי ביטחון, התמודדות עם עלייה ומשברים, אילתור ו"ביצועים"	אידיאולוגיה עיקרית
מיבנה כפול: מערכת סטטוטורית פורמאלית שיוויונית לכאורה המסווה מערכת לא פורמלית, לא שיוויונית. מאז שנות השמונים, מגמת התקרבות.	פורמאלי, מקצועי, הירארכי. מאז שנות השמונים הופך פתוח יותר לכלכלת השוק וליזומה פרטית.	מיבנה המערכת

מטרות פוליטיות של היהודים שבין אזרחי המדינה, על חשבון המיעוטים שבה.	מטרות אידיאולוגיות שבהסכמה כללית (בעשורים הראשונים למדינה) או "טובת הציבור" (מאוחר יותר)	נועד לשרת
סיכסוך עמוק על זכות השליטה על הקרקע	התנגשות בין יעדי תיכנון מודרניים לבין מנהגים ואורחות חיים של חברה מסורתית	מוקד עימות
סימון גבולות	ויסות שימושי קרקע	תכני התיכנון
עימות בין האינטרס הקיבוצי של הרוב, ובין האינטרס הקיבוצי של מיעוט	עימות בין אינטרס ציבורי ובין מיקבץ של אינטרסים פרטיים	פרטי/ציבורי

הגירסה החלופית תטען אחרת – שכוונת מערכת התיכנון מלכתחילה הייתה דווקא ליצור פיגור בהתפתחותו של המיגזר הערבי ולצמצם את צעדיו. לפחות עד לשנים האחרונות, שבהן אנו משערות שחל שינוי, אחד מיעדיה של מערכת התיכנון היה להשיג שליטה טריטוריאלית מקסימלית של הציבור היהודי בכל חלקי הארץ. כחלק ממאמץ זה, נעשו פעולות של "ייהוד" של החלקים שיש בהם רוב ערבי. לפי גירסה זו, תת-הפיתוח ביישובים הערבים לא היה תוצאה אקראית של כשל תיכנוני, אלא הצלחה של מדיניות תיכנון שכוונה להעביר משאבים – הן משאבים כלכליים והן משאבי קרקע – באופן שיטתי מן הציבור הערבי לציבור היהודי. בהמשכו של מחקר זה נרצה לבחון את ההשערה, שיעדי ריסון אלה מותנו מאוד במשך שני העשורים האחרונים, וששנים האחרונות ישנם אף מקרים של היפוך של המגמות, לכיוון של סגירת פערים על ידי "אפליה מתקנת".

התיכנון בישראל – מחריף או ממתן את הסיכסוך?

מחקר זה אינו מתיימר לשפוט את מערכת התיכנון הישראלית לשבט או לחסד, ולקבוע את הערך המוסרי של פעולותיה בחמישים השנים האחרונות. מטרתנו בסעיפים דלעיל הייתה להסביר את העובדה שקיימות תפיסות שונות על מטרותיה של מערכת התיכנון המרחבי בישראל בהקשר של יחסי יהודים וערבים.

הצגת "הסיפור הרישמי והסיפור האלטרנטיבי" ניסתה להקצין את הדברים, ומובן שמרבית השחקנים הפועלים בזירת התיכנון יחזיקו בגירסת ביניים כלשהי בין הסיפורים השונים. אולם בעיקרו של דבר, כאשר מגיעים מתכננים¹¹ כדי לקבל החלטות תיכנון אודות יישוב או אזור ערבי, יטו הגורמים המעורבים בתיכנון – המתכננים ונציגי התושבים – להחזיק בגירסאות שונות של הסיפור. הגירסאות הללו בונות עבורם מציאויות שונות.

הפרשנות לפעולתו של התיכנון במיגזר הערבי בישראל צפויה להמשיך ולהיות שנויה במחלוקת, וגורמים שונים ימשיכו לבנות לעצמם גירסאות שונות. במצב זה, גם המסרים הכתובים (שבתוכניהם) או בעל-פה (הסברים והודעות של רשויות התיכנון ואנשי המיקצוע), עשויים לעורר מחלוקות של פרשנות או פערים בהבנה. מהותה ותפקידה של התיקשורת בין רשויות התיכנון לבין ה"צרכנים" שבסקטור הערבי – במובן של מסרים כתובים או בעל-פה – הם המוקד של הפרקים הבאים.

¹¹ הללו הם עדיין, בדרך כלל, יהודים, אם כי מאז שנות התשעים גדל מיספרם של הערבים בין אנשי המיקצוע.

פרק 2: שפה ותיכנון

פרק זה יתווה את אופן המחקר והניתוח של הכלי הלשוני העיקרי: כתיבה וניסוח של מיסמכי מדיניות בתחום התיכנון. נציג מיסגרת בת שלושה רבדים לניתוח מיסמכי תיכנון. בכל רובד ורובד משולבות הגדרות של מושגים ומיבנים תיאורטיים רלבנטיים. השאיפה הכוללת של ניתוח המיסמכים היא לאבחן ולאפיין את פערי ההבנה האפשריים כאשר שני הקהלים השניים – המיעוט והרוב – קוראים את אותם מיסמכי תיכנון.

הרובד הראשון: הבסיס לניתוח של מיסמך מדיניות – של תוכנית – הוא בחינת ההיבטים הלשוניים "הטכניים" שלו כדי להסביר מה מחולל הבנה או אי הבנה של המיסמך.

תורת השיח היא תחום שמכיל אוסף של כלים מדיסציפלינות שונות המכוונים כולם לניתוח של אלמנטים לשוניים, שמעבר לרמת המישפט. אלו מגוונים באורכם (החל בפיסקה וכלה בטקסט השלם) וגם במדיום התיקשורת (כתב או שיחות).

יחידות הניתוח של תורת השיח אינן רק גדולות יותר ממשפט, אלא אף מורכבות ממנו, ומהוות מיבנים בעלי יסודות סוציולוגיים ותרבותיים. השאיפה בתורת השיח היא לנתח את המבע הלשוני באופן רב ממדי, ותמיד מתוך ההקשר שבו הוא נתון. תורת השיח בוחנת מבעים לשוניים מתוך הקשרם, בשפה הטבעית, ואין היא עוסקת בדוגמאות שהומצאו לצורך המחקר. עם זאת, במקדד המחקר נמצא הטקסט עצמו ולא הקשריו החברתיים.

משום כך תורת השיח מתמקדת במיבנה הטקסט, ובקשר שבינו לבין התהליכים שבאמצעותם מפיקים הדוברים את משמעותו ומפרשים אותה. הנחת יסוד חשובה בתורת השיח היא שהטקסט הוא מובנה, ויש לו מיבנה מסוים וספציפי (בהתאם לז'אנר שלו) שהדוברים מונחים לפיו ומצפים למצוא אותו. מתוך הנחת היסוד הזו, יכולים החוקרים לדון בתקינותם של טקסטים, באירגון הידע כפי שהוא משתקף בטקסטים וכפי שהוא מושפע מהם. לפיכך, חלק גדול מתורת השיח מוקדש לגורמים שמשפיעים על המיבנה של השיח ועל הדרך שבה המיבנה המוסכם הזה משפיע על הפרשנות שאנו מיחסים לחלקים מתוכו.

הכלים התיאורטיים של תורת השיח מאפשרים לנו לזהות עמימות או דו משמעות מובנית בטקסט. ניתן לאתר בעזרתם מגוונים לבניית משמעות בדרכים בלתי מפורשות. במיקרים שכאלו, הקוראים אמורים לשחזר את המשמעות של הטקסט מתוך השערות ביחס לציפיות הגלויות של הדובר ובדבר הרלבנטיות האופטימלית שהמבע יכול להגיע אליה. במיקרים כאלה, קיים בטקסט מידע מובלע שאנו הקוראים אמורים לפרש בדרך מסויימת. המשמעות שהקוראים יכולים להפיק מתוך הטקסט מורכבת, אם כן, מן הטקסט עצמו ומהציפיות שמפתחים הקוראים ביחס אליו.

תהליך הקריאה נשען, לפיכך, על מערכת של מוסכמות (קונבנציות) המשותפת לכותב ולקורא. אי הבנות עלולות להיווצר כאשר קיימים פערים במערכות של הכותב והקורא. דוגמא שכיחה לאי הבנה ברמה הזו, היא השימוש בביטויים אידיומאטיים שאינם מוכרים לקוראים.

הרובד השני: כאשר מכלילים במיסגרת הניתוח של הטקסט, גם הנחות על כוונות "מניפולטיביות" יותר העומדות מאחורי אי ההבנה, ניתן להסביר אירועים נוספים של אי הבנה או אי הסכמה.

תורת השיח הביקורתית מהווה פיתוח של תורת השיח. היא בוחנת את השיח באותם כלי ניתוח של תורת השיח, אולם נוסף לה רובד נוסף, אשר נולד מן השאיפה לחשוף את מערכות היחסים ואת הקשרים שבין השיח ובין תצורות הכוח החברתיות (van Dijk 1993, 1994). חוקרים באסכולה זו משתמשים בהליכים לניתוח מגוון רחב של סוגי שיח. השאיפה לחבר בין ניתוח השיח עצמו, לניתוח התצורות החברתיות האופפות אותו, יוצרת את הרובד הנוסף של קישור בין ניתוח ברמת המיקרו ובין רמת המאקרו של תופעות חברתיות (van Dijk, 1990). כלומר, שאיפתם של החוקרים היא להרחיב את הניתוח השיטתי של השיח, ולהחיל אותו (כשיטת ניתוח) גם על ההקשר החברתי/פוליטי של השיח כדי לחשוף את האופן שבו תצורות חברתיות ופוליטיות, נשמרים משועתקים ומקבלים לגיטימציה בשיח.

כיוון החקירה הזה מוליך לניתוח טקסטים פרוטוטיפיים: כלומר, להתמקדות בניתוח של טקסטים שאינם מהווים רק מקרה פרטיקולרי, אלא מהווים ז'אנר שניתן לחשוף דרכו הקשר חברתי מסוים. לדוגמה, ניתוח של שיחות בין אנשי מיקצוע ללקוחות (Fisher, 1991; Bogoch, 1994; Coupland et al, 1994), ניתוח של אידיאולוגיות (Fairclough, 1989, van Dijk, 1991, 1993) או ניתוח של אמצעי שיח ודרכיו (van Dijk, 1988; Chilton, 1990).

נראה שהמתודולוגיה של תורת השיח הביקורתית, שמכוונת לחשוף קשרים בין אידיאולוגיה ותצורות שיח דומיננטיות, מתאימה במיוחד למחקר הנוכחי. על פי נקודת ההשקפה הביקורתית לניתוח השיח, אי הבנות אינן מיקריות בלבד, אלא הן תוצר של עיוותים במאזן הכוחות בין הקוראים לכותבים. בידי הכותבים הכוח להשתמש במיבנים הטקסטואליים על מנת להסוות מידע או לשבש אותו. לחילופין, אי ההבנה עשויה להיות בלתי מכוונת, אך שורשיה נעוצים בפערי כוחות שאינם מאפשרים לקוראים לרדת לסוף דעתם של הכותבים.

דוגמא לפערי הבנה מן הסוג הזה ניתן למצוא בשימוש מופרז בז'רגון. הז'רגון מהווה דוגמא ייחודית לכשל כתיבה, משום שבעיקרו הוא מהווה ביטוי לקיומה של קהילה מיקצועית ולהתבטאות מיקצועית, ולכשעצמו אין בו כל רע (הוא מאפשר קיומה של תיקשורת מדויקת ויעילה בין מומחים בתחום). דא עקא, שכאשר נעשה שימוש בז'רגון במיסמכים שמיועדים לציבור הרחב, מקשה הדבר על הבנתם. הקושי הזה אינו קושי "תמיים" – אף אם השימוש בז'רגון לא נעשה במזיד – משום שהוא חוסם באופן סמכותני את ההבנה מפני מי שאינו בעל סוד. השימוש בז'רגון מהווה, אם כן, אמצעי (מודע או לא מודע) בידי קהילה מיקצועית לשמר את כוח המידע בין חבריה.

בהקשר לנושא התיכנון כלפי הציבור הערבי בארץ, בולטת בעיה נוספת (עלתה בראיונות עם נאף אבו שרקיה, דוב צ'רנוברודה) של יראת כבוד מוגזמת מפני סמכות. תוארו מיקרים בהם נציגי ציבור ערבים שהיה נוכח בעת הצגת תוכנית, נמנעו מלהציג למתכננים שאלות, או לתת ביקורת למיסמכי תיכנון שהועברו לעיונם, משום שהתייראו מפני סמכותם המיקצועית של המתכננים. יש בכך גורם שעלול להחריף עוד יותר את הפוטנציאל לאי הבנה הנובעת מפערי כוחות.

הרובד השלישי: המחקרים שדנים באי הבנה (cross talk) על בסיס שוני תרבותי מספקים ממד נוסף להסבר של פערי הבנה. אפשר אולי לומר, שבהקבלה ל"סיפור הרישמיי" ולסיפור האלטרנטיבי על מערכת התיכנון בישראל, שתוארו בחלקו בפרק הראשון -- הסברים על בסיס שוני תרבותי יבחנו את פערי התיקשורת מבחינת הרקע התרבותי והאידיאולוגי לפעולה התיכנונית. מחד, הסברים אלו יכולים לפעול מתוך הטענה שהפערים התרבותיים בין ערביי ישראל ובין מוסדות התיכנון מכשילים בעקביות ניסיונות לתיכנון יוזם במיגזר הערבי. על בסיס הנחה שכזו ניתן יהיה לבנות הסברים ספציפיים לאי הבנות מתוך שימוש בכלים של תורת השיח. מנגד, שימוש בניתוח שיח ביקורתי יכול להוות יישום מתודי של הטענה שהתיכנון במיגזר הערבי בישראל מהווה מימוש של אידיאולוגיה מדינית.

מושג נוסף, "כשירות תיקשורתית", משמש בחקירה של הפעילות הלשונית בתרבויות שונות. Dell Hymes טבע את המונח, כהרחבה של מושג הכשירות הלשונית של חומסקי, אשר מתאר את היכולת להשתמש בשפה באופן נכון על בסיס ידע דיקדוקי. הכשירות התיקשורתית לעומתה היא היכולת להשתמש בשפה באופן נאות, ונבנית על בסיס הידע למי מותר לומר מה, ומתי. החוקים של כשירות תיקשורתית מעצבים את השיח ומושפעים מהתפקוד ומההקשר של התיקשורת בתרבות מסוימת. הכשירות התיקשורתית נבנית כחלק מחוזה שקושר בין הדוברים והשומעים בקהילה מסוימת.

הגדרת הכשירות התיקשורתית מבליטה את הקשר בין תיקשורת מוצלחת לבין קיומה של מיסגרת קהילתית. גישה מניחה (הנחה שנויה במחלוקת) שתיקשורת טובה תלוייה בקונצנזוס בין חברי הקהילה (Hodge, 1998).

המושג של כשירות תיקשורתית גורר הבחנה בין היכולת התיפקודית הלשונית והתיקשורתית של דובר, הבחנה שממושגת במונחים "שדה שפה" (language field) ו"שדה דיבור" (speech field) (Ventola, 1987). שדה שפה כולל את כל הקהילות הלשוניות שפרט מסוים מסוגל לתקשר בתוכן בזכות היכרותו עם השפות המשמשות בהן, ואילו שדה הדיבור כולל את הקהילות הלשוניות שפרט מסוגל לתקשר בהן בזכות היכרותו עם החוקים התקפים לדיבור. שדה הדיבור יהיה, אפוא, תת קבוצה של שדה השפה של הדובר.

חלק שני

**עימותים ואי הבנות בין רשויות התיכנון
לבין המיגזר הערבי**

פרק 3:

מגמות ובעיות בתיכנון במיגזר הערבי

כבסיס להמשך המחקר האמפירי אודות שפתן של תוכניות עירוניות ואזוריות, ערכנו סידרה מקדימה של ראיונות עם אינפורמנטים נבחרים בעלי היכרות מעמיקה עם התיכנון במיגזר הערבי. הראיונות נערכו במגמה לעמוד על המאפיינים הכלליים של מציאות התיכנון בסקטור הערבי. אף שהראיונות נערכו עם אנשי מיקצוע ולא עם נציגי הציבור הערבי, בכל אחד מהראיונות ניתן היה למצוא "פרשנות" לנקודת המבט של המיעוט ביחס לתהליכי התיכנון.

סידרת הראיונות נמשכה כשלושה חודשים במשך שנת 1999, וכללה 8 מתכננים ואנשי אקדמיה בעלי ניסיון עשיר בתיכנון בסקטור הערבי בישראל. שמותיהם מוצגים בקופסה, לפי מועד הראיון.

רשימת המרואיינים לפי מועד

- ◆ מר נאيف אבו שרקייה, 7.3.99. חבר בוועדת המעקב אחרי התיכנון האזורי-ארצי שליד ועד ראשי הרשויות בסקטור הערבי.
- ◆ ד"ר רחל וילקנסקי, 21.3.99. אדריכלית ומתכננת ערים. ממונה על הכנת תוכניות מיתאר מקומיות במשרד הפנים, כולל היגוי של הכנת 32 תוכניות מיתאר חדשות בסקטור הערבי שהוזמנו בשנת 1998-9.
- ◆ ד"ר ראסם חמאסי, 22.3.99. מתכנן ערים וגיאוגרף, בעל ניסיון עשיר בתיכנון לסקטור הערבי, יועץ לתוכניות הארציות "ישראל 2020" ו- תמ"א 35, תוכניות למטרופולין חיפה ולמחוז חיפה, ומרצה באוניברסיטת חיפה. בעל פירסומים אקדמיים בנושא של תיכנון בישראל ויחסו לסקטור הערבי.
- ◆ ארכ' דוב צ'רנוברודה, 24.3.99. אדריכל ובונה ערים. בעל משרד פרטי לאדריכלות ותיכנון, העורך מזה עשרות שנים תוכניות מיתאר ליישובים ערביים.
- ◆ ד"ר יצחק שניל, 26.4.99. מתכנן ערים וגיאוגרף. מרצה בכיר במחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטת תל-אביב. ערך מיספר מחקרים אודות ההתפתחות של מגורים ב"כפרים" ערביים ודרוזים בישראל.
- ◆ ארכ' מוסטפה אבו-רומי, 6.6.99. אדריכל ובעל הכשרה בתיכנון ערים ואזורים. בעל משרד פרטי המתמחה בתיכנון ובינוי בסקטור הערבי, ופעיל בשותפות יהודית-ערבית לקידום הסקטור הערבי.
- ◆ דר' מיכאל מאיר ברודניץ, 7.6.99. ארכיטקט ומתכנן ערים. מומחה להתפתחות היישובים הערבים בישראל ובעל פירסומים אקדמיים בנושא זה. מרצה-חוץ בטכניון, ובעל משרד פרטי העורך מזה עשרות שנים תוכניות מיתאר ליישובים ערביים.
- ◆ ד"ר מיכל סופר, 7.6.99. אדריכלית ומתכננת ערים. מתכננת בכירה בצוות "ישראל 2020", הטכניון, ובצוות "תוכנית למטרופולין חיפה ולמחוז חיפה". הראיון עסק ביחס של התוכנית המטרופוליטנית + לסקטור הערבי במחוז.
- ◆ פרופ' שאול עמיר, 8.6.99. מתכנן ערים ואדריכל נוף. מראשי צוות התיכנון "תוכנית מחוזית למחוז חיפה" וראש צוות תיכנון לעוספייה. המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.

בפרק זה נציג תמצית של מימצאי הראיונות. בחרנו לסקור, בשלב זה, שני נושאים עיקריים: הבעיות שמולן עומדים המתכננים במהלך עבודתם במיגזר הערבי; והתהליכים ומגמות השינוי במשך השנים בתיכנון מול

הסקטור הערבי. תיאור הבעיות כפי שמציגים אותן "אנשי השטח" מיועד להשלים את סקר הספרות שהובא בפרק הראשון.

פרק זה משמש כבסיס לחלק השלישי המחקר – ניתוח של השפה המשמשת בתוכניות עירוניות ואזוריות נבחרות, והאופן המשוער שהשפה משפיעה על החרפה או מיתון של מתחים בין רשויות המדינה לבין הסקטור הערבי.

עימותים האופייניים לתיכנון במיגזר הערבי בישראל

מתוך הראיונות ניתן לזהות את אוסף העימותים המיוחדים שמולם ניצבים המתכננים הפועלים מול הסקטור הערבי. חלק מהבעיות עלו רק באחד הראיונות, וחלקן שבו ועלו בדבריהם של מיספר אינפורמנטים. מיקבץ הבעיות חולק למיספר קטגוריות: בעיות היסטוריות, בעיות הנובעות ממישטר הקרקע המסורתי ביישובים הערביים, ותוצאות בעייתיות.

בעיות היסטוריות

הבעיות הנופלות תחת קטגוריה זו נובעות מן ההיסטוריה של העימות הערבי-ישראלי, והתפקיד שמלאה מערכת התיכנון במהלכו. תולדתן בגישה חשדנית או עוינת של אחד או שני הצדדים, אפריורי, לפעולת התיכנון.

תפיסת המתכננים כ"אנשי המיסד": בפעולתו במיגזר הערבי המתכננים נתפסים לא כאנשי מיקצוע שמגויסים בידי הרשות או הציבור, אלא כנציגים של המיסד שדרכם יש להפנות את הבקשות כלפי המיסד הממשלתי. בראיון עם ד"ר ראסם חמאיסי (22.3.99) הוא טען שקיימת "אי הבחנה בין מה התיכנון ומה מערכת התיכנון יכולה לעשות ובין מדיניות הממשלה בכלל..". לטענת ד"ר חמאיסי, חוסר ההבחנה הזו גוררת התייחסות למתכננים כאל נציגי המיסד, אשר מסוגלים להעניק "הטבות" ליישובים (כגון הגדלת תחום השיפוט שלהם) ולא כאנשי מיקצוע הפועלים לטובת ציבור תושבי היישוב. פיסה זו גוררת עיוותים בתהליך התיכנון וביכולת התוכנית להביע את צרכי האוכלוסייה.

"תחושת המצור": המשקעים שנוצרו בשל שנים של הפקעה או לקיחה של קרקעות בדרכים שונות (בדרך כלל לא באמצעות מערכת התיכנון אלא על ידי חוקים אחרים), גורמים להתייחסות חשדנית לכל תהליך תיכנון עדכני, מתוך מחשבה שהוא עלול להוות כסות ללקיחת קרקעות נוספת. בראיון עם ארכי מוסטפה אבו רומי (6.6.99) הוא מציין שלתושבים ביישובים ערביים אין אמון במיסד והדבר גורם גם לטרפודן של פעולות שנעשות ללא כוונה להפקעת קרקעות (לדוגמה, פיתוח אזורי תעשייה ביישובים ערבים שנתקע בשל התנגדות לסלילת דרכי גישה). ד"ר מאיר ברודניץ טוען כי "בגלל הקונפליקט היהודי ערבי שברקע, אנשים שמדברים על יישוב ערבי מפסיקים להיות רק מתכננים". ד"ר ברודניץ מדגיש כאן בעייתיות כפולה: לא רק שהסקטור הערבי ונציגיו חושדים במתכננים, אלא שגם המתכננים (בעיקר, בוועדות התיכנון) נוטים להפוך למעין נציגים של הסקטור הערבי בצבת שבעימות הישראלי-ערבי. בראיון עם ד"ר סופר היא תיארה את התגובות הבעייתיות מצד הרשויות שבהן נתקלו מתכנני התוכנית למטרופולין חיפה שניסו, במודע, לנקוט בגישה שוויונית. הדיון בתוכנית היה לדעתה "עירוב של אמוציות עם חשיבה רציונלית".

אי-מימוש תוכניות: עובדה היא שבמשך עשרות שנים הוכנו תוכניות במיגזר הערבי שלא מומשו, אם משום שמיבנה התוכניות התנגש במידה חמורה עם מיבנה הבעלות המסורתית על הקרקע ביישוב וצורכי האוכלוסייה, ואם משום שלא נמצאו משאבים מספיקים למימוש ההשקעות הציבוריות הדרושות בתוכנית. דברים אלה הביאו לעירעור הערך של תוכניות בעיני המיגזר הערבי, ולהתייחסות אליהן כדברים בטלים ("כלאם פאדי" – כפי שציטט פרופ' שאול עמיר).

לדברי ד"ר רחל וילקנסקי, במהלך שנות השבעים נערכה סידרת תוכניות ליישובים ערבים בצפון הארץ, ששמשה להסדרה בלבד של המצב הקיים. התוכניות הללו לא הקצו שטח לפיתוח ולא הוקצו להן תקציבים נאותים. היא משערת שפעולות תיכנון אלו פורשו ביישובים הערבים כניסיון לתחום את היישוב ולרסן את התפתחותו, ולא כניסיון כן לאפשר את שגשוגו.

לטענת ד"ר מאיר ברודניץ, ביישובים ערבים מגשימים פחות תוכניות משום שמאחורי התיכון לא עומדים המשאבים הדרושים. הבנייה בשטח נעשית ללא תיכון מסודר וללא תשתיות – ומטלות הפיתוח הציבוריות מתבצעות רק באופן חלקי. כיון שתוכניות לא בוצעו ולא נאכפו, מתייחסים אליהן במיגזר הערבי רק ככלי להגדלת תחום הבניין.

יש מעט ייצוג ומעורבות של הסקטור הערבי בתיכון ברמות גבוהות: בתיכון ברמות הלאומית והמחוזית כמעט ואין מעורבות של המיגזר הערבי. לטענת ד"ר חמאסי, הדבר גורר נתק בין הקלט התיכוני מן המיגזר הערבי ובין התוצרים התיכוניים של המערכת – ופער זה מקרין גם על התיכון ברמה המקומית.

בעיות הנובעות מהמיבנה המסורתי:

בקטגוריה זו בעיות הנובעות מהמיבנה המסורתי השונה של החברה הערבית, אשר הניגוד בינו לבין מיבנה החברה המודרנית שמערכת התיכון הישראלית בנויה לפעול בה, מוליך לעימות מובנה בפעולתה של המערכת בסקטור הערבי.

חמולתיות בהנהגה המקומית: העובדה שבעבר – ולעיתים גם כיום – ההנהגה המקומית ביישובים הערבים הורכבה מנציגי חמולות אשר לא ייצגו את כלל היישוב, ודאגו לפיתוח האינטרסים החמולתיים על חשבון האינטרסים הכלליים ביישובים בלמה מאמצי פיתוח. המיבנה החמולתי עורר חשדנות בפנים היישוב, ביחס לטוהר הכוונות של הרשות המקומית עצמה. יש לציין, כי ד"ר חמאסי ומר אבו רומי ציינו את המגבלה הזו כגורם היסטורי שחשיבותו הולכת ופוחתת (ראו הסעיף הבא, על מגמות בתיכון במיגזר הערבי). לטענת פרופ' שאול עמיר המתח בין אינטרסים פרטיים וציבוריים גורם לכך שתושבים ערבים נוהגים להגיש אך ורק התנגדויות הנוגעות להיבטי התוכנית הנוגעים ישירות למגרשים שלהם, ולא ביחס ליישוב כולו.

מיבנה הבעלות ומישטר הקרקע המסורתי: בניגוד למרבית היישובים היהודים בישראל, ביישובים הערבים נשמרה לרוב בעלות פרטית על הקרקע. מצב זה שונה ומייחד את התיכון ביישובים הערבים, ועלול להוות בעיה עבור מתכננים המורגלים במציאות שונה – בפרט, כאשר הבעלות הפרטית על הקרקע משולבת במסורת של היצמדות לקרקע וביחס חשדני כלפי התיכון, שמא הוא מהווה מסווה להפקעת קרקעות.

ד"ר מאיר ברודניץ טוען כי מתכננים נוטים להתייחס לקרקע בתור משאב רציף, ומתעלמים ממערך הבעלות על הקרקע ומגבולות החלקות בידי בעלים פרטים. לכאורה, כלי התיכון בחלקם, נועדו לשנות מציאות זו. אולם ביישובים הערבים הבעלות על הקרקע היא הנושא העיקרי. הבעיה העיקרית היא לתכנן באופן שיתיישב עם מיבנה הבעלות על הקרקע. מר אבו שרקייה אמר בשיחה איתו כי הבעלות על הקרקע כרוכה גם ביחס ייחודי אליה, שאינו קיים במיגזרים אחרים. הקרקע נתפסת כערך לעצמה, כתשקיף של מיבנה המישיפחות ("הכבוד" של אדם) ואינה בעלת ערך כלכלי בעיקר. לפיכך, לא רק שאין להחליף קרקע בכסף, אלא שאף אין רצון להחליף חלקה אחת באחרת, ועל כן לא קיים שוק כלכלי משוכלל במקרקעין ביישובים הערביים.

ארכי' דוב צ'רנוברודה ציין בראיון את הפן האחר שנובע מהיחס הייחודי לקרקע: הבקיעות הרבה של תושבים ערבים במקרקעין שלהם וכושרם לזהות בקלות את חלקותיהם על תשריטים. לטענתו, היחס לקרקע מאפשר לערבים להבין טוב יותר את הכלים התיכוניים, ויש להם מודעות גבוהה לענייני תיכון – לחיוב ולשלילה. גם מאיר ברודניץ ציין כי "בכפר ערבי, כשעושים קו על מפה מייד כולם יודעים באיזו חלקה מדובר".

סטנדרטיזציה מיותרת: טענה שחזרה בדבריהם של מתכננים שונים, היא, שעצם הניסיון להחיל על היישובים הערביים נורמות של תיכון ומשפט שנקבעו באופן כללי בחוק או בנוהג, הוא בעייתי. הרקע לתיכון ביישובים ערבים שונה מאוד (בשל אורח החיים ומיבנה הבעלות על הקרקע) מאשר ביישובים יהודים בישראל. הניסיון לכפות על האוכלוסייה הערבית, בשם השוויון-לכאורה, נורמות של תיכון מגביל על פי המקובל בסקטור היהודי, מוליך לעימותים. בלשונו של ד"ר מאיר ברודניץ: "צריך... לעבוד עם אזמל מנתחים; ואילו חוק התיכון והבנייה הוא טוריה. בדימוי אחר: המתכנן נמצא במצב של פיל בחנות חרסינה".

והרי מיספר דוגמאות לסטנדרדיזציה שמשמעותה שוויון-לכאורה במקום הבחנה ראוייה:

1. **הגדרת צפיפות מגורים:** דוגמה למשמעות של הניסיון להחיל נורמות שוות-לכאורה על הסקטור הערבי כמו על הסקטור היהודי היא הדרישה לצופף אזורי מגורים קיימים לפני אישור הגדלה של תחום הבנייה של היישוב. לדרישה הזו, הנובעת מעקרונות של התיכנון הארצי שפותחו החל מראשית שנות ה-90 (פרויקט "ישראל 2020, תמ"א 31, ודוח אלטרמן ו'צרצ'מן, 1998) יש, כמובן, נימוקים תיכנוניים מצויינים: חיסכון בתשתיות, שמירה על שטחים ירוקים, הקטנת הפגיעה במשאבים סביבתיים. מוסדות התיכנון מנסים להחיל נורמה זו גם על הסקטור הערבי. אלא מאי? גם בסקטור היהודי החלת הנורמה היא דיפרנציאלית. היא חלה בעיקר על יישובים עירוניים במרכז הארץ, וגם שם – מידת הצלחתה תלויה בפועל במידת "האסרטיביות" של היישובים השונים. וממילא, אין נורמה זו חלה על יישובים פרבריים, או אף עירוניים שבאזורים המסומנים לעידוד של פיזור האוכלוסייה (היהודים) אליהם.

ביישובים הערבים, אף אלה שעברו תהליכי עיור-למחצה, נוצר מצב שאין אפשרות אפקטיבית לצופף את שטחי המגורים הקיימים. ד"ר מאיר ברודניץ כינה את התפיסה שצפיפות הבינוי שם נמוכה, כ-"טעות אופטית". בפועל, החלקות הריקות-לכאורה מיועדות לבנייה לדורות הבאים ובעיני בעליהן הן מנוצלות כבסיס קרקעי לקיומו המשפחתי-מסורתי של הדור הבא. בינתיים, פרנסי היישוב נאבקים על הגדלת תחום הבנייה, לכאורה בניגוד לנורמות הכלל-ארציות.

לטענת מר אבו רומי, הדרישה לציפוף אזורי מגורים ביישובים הערבים, אינה סבירה בשל האחוז הגבוה יחסית של שטחי מגורים יחסית לכלל שטח היישוב, ובשל המחסור בתשתיות ושטחי ציבור אפילו בצפיפות המגורים הנוכחית. לטענת ד"ר מיכל סופר, בפועל, קיימת ביישובים הערבים בנייה רוויה וצפופה משום שמיספר הנפשות במישקי הבית המורחבים בבתי רבים, גבוה בהרבה מאשר בתים חד-משפחתיים דומים בסקטור הערבי. ובכל זאת, אין הנציגים בוועדות המקומיות מבחינים בהבדל.

לטענת דר' חנא סוואיד (בישיבת המועצה הארצית לתיכנון ובנייה, 9.3.99) שיעור ניצול של 70% המתבקש על פי הסטנדרט הכללי-לכאורה, אינו מתיישב עם דפוסי הבעלות במיגזר הערבי.

2. **הגדרה שונה של בעיות התיכנון:** לטענת פרופ' עמיר, המתכננים גילו בעיות תשתית ובעיות סביבה שהתושבים עצמם "לא רואים כבעיה" – לדוגמה מיקום שטחים לבתי ספר. טענה זו משקפת בעיה שעלתה מתוך סקר הספרות -- כי הערכים והתרבות השונה של המיגזר הערבי ושל המתכננים (שרובם שייכים לרוב היהודי), גוררים ראייה שונה של הצורך והתפקיד של תיכנון עירוני.

3. **מיכסות להקצאת שטחי ציבור והנורמות להקצאת קרקעות לצורכי ציבור:** מיכסות אלה (לצורכי דרכים, מידרכות, שטחים פתוחים, מוסדות ציבור, וכד') עומדות בסתירה ליכולת להשיג קרקע לצורכי ציבור במיגזר הערבי. בשל הבעייתיות של הפקעות קרקע אין אפשרות בדרך כלל להשיג ביישובים הערביים הפרשות קרקע ללא תמורה של ארבעים האחוזים. לעומת זאת, בסקטור היהודי מקובל כבר מזה זמן לדרוש הקצאה של יותר מ- 40% עבור רוב סוגי הבנייה למגורים (אלטרמן וויטק 1991; מרגלית ואלטרמן, 1998: 5-63). לטענת מאיר-ברודניץ, תוכניות שמנסות לדבוק בסטנדרטים לא יתממשו בשל ריבוי ההתנגדויות. לדבריו "אני כאילו עושה מה שלפי כל מצפון מיקצועי נחשב תיכנון לא טוב – אבל יש תוכנית, ואנשים יכולים לבנות בתים" (נאמר ביחס לבניית כביש בשיפוע גבוה מהסטנדרט, על מנת להימנע מהפקעות קרקע).

תוצאות העימותים

הבנה מועטה של מטרות התיכנון: לנוכח ההגבלות ההיסטוריות על התיכנון ביישובים ערבים, אין הבנה מספקת מהו תיכנון "מיקצועי" ומה הוא יכול להשיג. טענה שחזרה אצל מתכננים רבים הייתה כי התושבים הערביים רואים בתיכנון אחד מהשניים: איום על כושרם לבנות את בתיהם, או דרך להרחבת תחום וזכויות הבנייה עלי ידי שינוי התוכנית התקפה. אינו הם מודעים ליתרונות של תיכנון כוללני: השבחת איכות החיים והסביבה של הציבור כולו והבטחה של רמת שירותי ציבור נאותה לכולם.

פרופ' שאול עמיר אומר: "אני מוצא שצריך פעולות יזומות להחדיר בקרב הסקטור הערבי את הרעיון של מה זה תיכנון ולמה זה טוב להם". הוא מתייחס להבדל בין תיכנון נקודתי, שמאפשר להוציא התרי בנייה, לבין תיכנון שניחן ב"ראיה כוללת של עתיד היישוב". לטענת פרופ' אמיר, ההשקפה הצרה על תיכנון היא

אחת הסיבות העומדות מאחורי סירוב התושבים הערבים להפריש לצורכי ציבור ארבעים אחוזים מהמגרשים שבבעלותם.

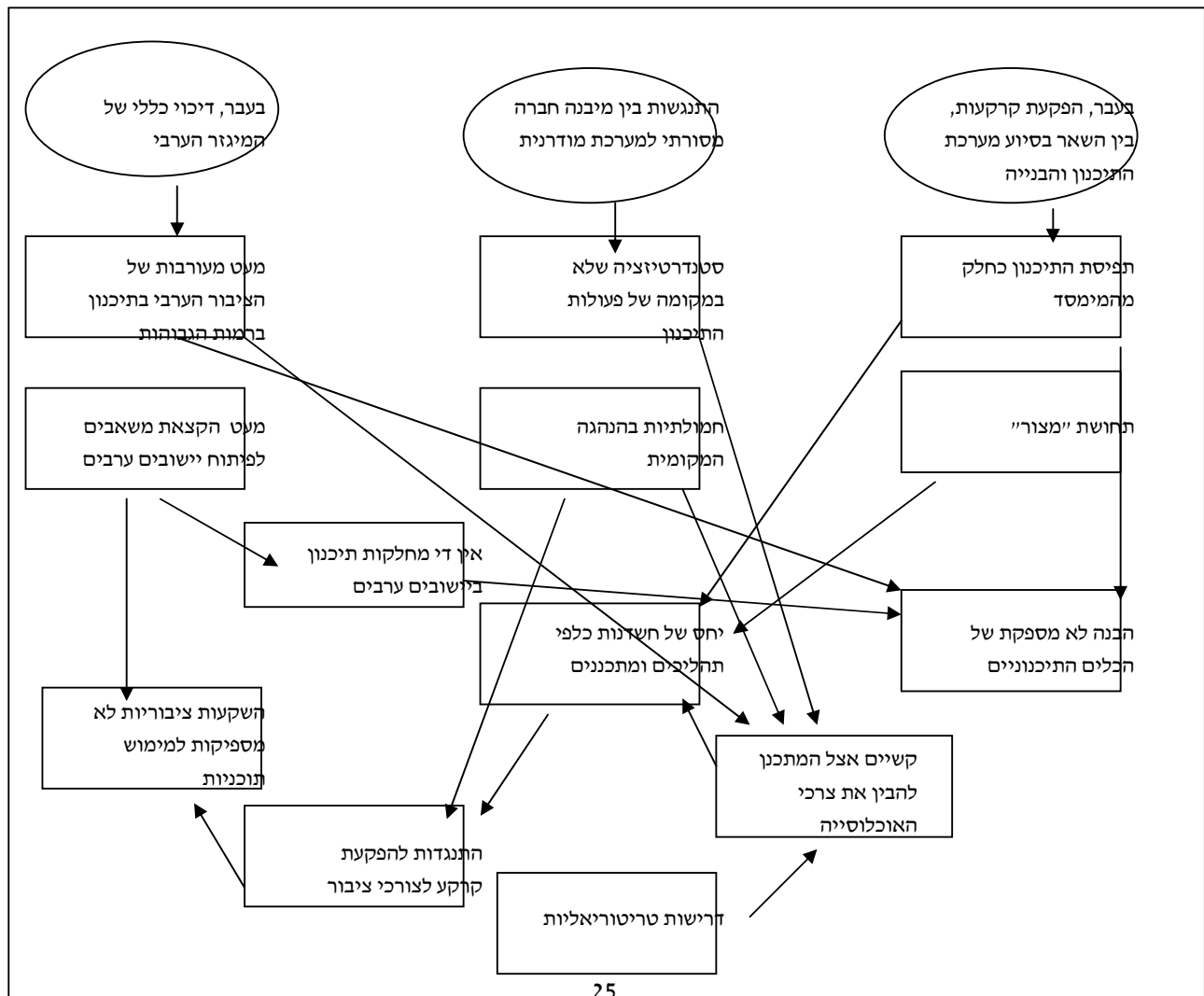
מר אבו שרקייה מתייחס לפעולת מערכת התיכנון בכללותה, וטוען כי ראשי הרשויות הערבים אינם מבינים את ההיררכיה של תוכניות בישראל ואת המשתמע ממנה: "ראשי רשויות אינם מבינים את החשיבות של תוכניות מיתאר מחוזיות או ארציות... (הם) לא מבינים שתוכנית מחוזית משפיעה על תוכנית מקומית". לטענתו, אין הבנה מספקת גם לרלבנטיות של תיכנון לטווח ארוך – ראשי הרשויות מודעים רק להשפעות של תוכניות לשנה שנתיים הקרובות. לגבי התיכנון ארוך טווח, הם "מתעוררים רק בשלב שהמודדים כבר נכנסים לשטח".

ד"ר חמאיסי טוען כי "ברוב המיקרים התיכנון בתוך היישוב הערבי הוא פשוט נחות" וכוונתו לכך שהתיכנון נוטה להיות נקודתי וסקטוריאלי, במקום תיכנון כוללני ותפקודי. לטענתו, כחלק מתחושת המצור של היישובים הערבים, המטרה היחידה שרואים ראשי רשויות בתיכנון היא הנמקה להרחבת תחום השיפוט של היישוב ולא כמדיניות מכוונת של פיתוח.

מודל לניתוח העימותים:

מתוך מיקבץ הבעיות והטיפולוגיה שלהן, הרכבנו "מודל לוגי" המציג את השערותינו בדבר מיכלול המישותנים והקשרים היוצרים יחד, בתהליך מורכב, את הקונפליקט בין רשויות התיכנון לבין המיגזר הערבי בישראל.

תרשים 3.1: מודל לוגי של הבעיות בתיכנון במיגזר הערבי



בתרשים 3.1, שלושת הגורמים החוץ-תיכנוניים מסומנים במעגלים בחלק העליון של האזור. מתחת לכל גורם מובאת רשימת הבעיות הנובעות ישירות ממנו, ובהמשך מראה התרשים כיצד קשורות הבעיות זו בזו. הבעיות המובאות בתחתית התרשים מהוות "סימפטומים" של התיכנון במיגזר הערבי בישראל, אשר המתכננים נתקלים בהן במגע עם התושבים (וכן נתקלים בהם התושבים, במגע עם מערכת התיכנון). אוסף הסימפטומים והבעיות הללו גוררים את תחושות התסכול והחשדנות שתיארו האינפורמנטים בראיונות.

תהליכים ומגמות בתיכנון במיגזר הערבי

סעיף זה סוקר, מתוך דברי האינפורמנטים, את ההשתנות ההיסטורית של מציאות התיכנון במיגזר הערבי בישראל. חילקנו לשניים את המידע המובא כאן: תהליכים שניתן לזהות בציבור הערבי ביחס לתהליכי תיכנון, ומגמות של מערכת התיכנון ביחס לציבור הערבי. אמנם, יש לזכור כי חלוקה זו מלאכותית במידת מה וברור כי היא תלוייה.

מגמות של שינוי ביחסו של הציבור הערבי לתהליכי תיכנון:

התמונה המוצגת במודל הלוגי אינה סטטית. באופן כללי, ישנן מגמות של החלשת הקונפליקט. נתאר תמורות אלה בשני מישורים: שינוי ביחסו של הציבור הערבי לתהליכי התיכנון, ושינוי ביחסו של מוסדות התיכנון לסקטור הערבי.

עליית כוחה של המנהיגות המקומית: שנים מהאינפורמנטים – ארכי אבו רומי ומר אבו שרקייה – ראו את נקודת המפנה ביחס הציבור הערבי למערכת התיכנון ביום האדמה הראשון, בשנת 1976. לדברי מר אבו רומי אחרי שנת 76 החלה להופיע מנהיגות משכילה ומגוייסת מבחינה פוליטית, והתחילה התערורות של דרישות ובקשות לפיתוח ולתיכנון. מר אבו שרקייה התייחס להקמת ועדת ההיגוי הערבית לתיכנון, שהוקמה לאחר אירועי יום האדמה. גוף זה הוסמך לעקוב אחרי פעולת גופי התיכנון והוא פועל ליידיע את ראשי הרשויות הערבים ולהסביר להם את התוכניות. לטענתו, פעולת הוועדה וההתנגדויות שהיא מעוררת מעודדת את האינטרס של מערכת התיכנון לשיתוף הציבור הערבי (ראו בהמשך).

"התמקצעות" המנהיגות המקומית הנבחרת (סוף החמולתיות): אינפורמנטים רבים ציינו שחלה התמקצעות של נציגי הרשויות המקומיות במיגזר הערבי וזו מביאה ליכולת גדולה יותר להפיק תועלת מתהליכי התיכנון במישור של כלל-היישוב. פרופ' עמיר טוען, בהתבסס על ניסיונו בתיכנון בשני יישובים של המיעוט הדרוזי: "... כל המנהיגים שם הם קציני צבא, אבל בין זה (ההבנה שלהם א המערכת) ובין העניין בפוליטיקה והמשפחה... התחילו להבין שצריך לטפל בבעיות של העתיד ושתיכנון זה לא רק שהממשלה לוקחת להם דברים, אלא אם עושים את זה איתם זה יכול להגן על הזכויות שלהם".

לטענת ד"ר מיכל סופר, גם כיום אנשי המיקצוע והנציגים הפוליטיים ביישובים הערבים נמצאים במישורים שונים. אנשי המיקצוע רציניים ומיקצועיים ביותר, מדברים בשם האנשים ומצליחים לנסח את הצרכים שלהם. לעומתם, נציג פוליטי מסויים עשה "הצגה של נלחם על זכויות" וכלל לא התייחס באופן קונקרטי לדיון בתוכנית.

מעבר מתיכנון "טריטוריאלי" לתיכנון "פונקציונליסטי" – מינוח זה הוצג על ידי ד"ר ראסם חמאסי. הוא דן ב"תחושת המצור" אשר הולכה לתפיסה מעוותת של התיכנון בעיני המיגזר הערבי, אך ורק ככלי להגשמת שאיפות טריטוריאליות. לטענתו, ניתן לראות כיום מעבר "לכיוון של חשיבה, תפיסה יותר פונקציונליסטית מאשר טריטוריאליסטית... מתחילים להבין שהם יכולים להגדיל את הטריטוריה שלהם אבל לא להשיג כלום". אולם, לדבריו, מגמה זו מצויה בתחילתה ועדיין אינה בולטת בקרב הציבור הערבי.

מגמות במערכת התיכנון ביחס לסקטור הערבי:

מתיכנון מגביל לתיכנון מפתח: מדבריהם של אינפורמנטים רבים השתמע כי הגישה המגבילה שגילתה המערכת לגבי יישובים ערבים היא נחלת ההיסטוריה. בעיניהם, "ייהוד הגליל" ועקרונות דומים במאבק הציוני הם עניין של העבר. כך, לדוגמה, אומרת ד"ר סופר: "בתמ"מ 2 שטרם הופקדה, ייהוד הגליל עוד מופיע כאחד היעדים. בתוכנית שלנו למטרופולין חיפה לא... ייהוד הגליל לא נאמר ולא נתפס כיעד". לדברי מר אבו רומי "בכל התיכנון הארצי לא הזכירו כמעט ארבעים שנה את המיגזר הערבי, ופתאום מכניסים אותו".

אחד הנושאים שעלו במובהק בהקשר למגמה זו, היא היוזמה החדשה (סוף שנות התשעים ועד היום) להכנת תוכניות אב ומיתאר לשלושים וארבעה יישובים ערבים. לדברי ד"ר וילקנסקי, משרד הפנים עושה מאמץ מיוחד לקדם את התיכנון במיגזר הערבי והיוזמה שלו נפלה "על אוזניים קשובות" בשל הפערים הגדולים הקיימים כיום. לדברי מר אבו רומי, התוכנית לשלושים וארבעה היישובים מהווה צעד גדול, משום שמעורבים בו כל מוסדות הממשלה, מצד אחד, והתושבים והמנהיגות המקומית מן הצד השני, ומשום שנעשה במודע מאמץ ליצור תיכנון מפתח לטווח הארוך.

שיתוף נציגי ציבור ערבים בתיכנון ברמות המחוזית והארצית: ניתן לראות היום מאמצים שעושים צוותי תיכנון לשיתוף נציגי הציבור הערבי בתהליך התיכנון ולקבלת משובים מהם בשלבי מפתח שונים. לדברי מר אבו שרקיייה, תמ"א 35 ותוכנית מטרופולין חיפה מהוות דוגמה למגמה זו. צוות תוכנית מטרופולין חיפה הזמינו לוועדת ההיגוי שלהם את כל ראשי הרשויות ומהנדסי הרשויות הערבים הכלולים בשטח התוכנית. בדומה לכך, מתכנני תמ"א 35 זימנו מהשלב הראשונים של תהליך התיכנון ראשי רשויות הערבים. בוועדת ההיגוי של תמ"א 35 נכלל ראש מועצה של יישוב ערבי – ד"ר חנא סוואיד – הגם שביוזמתו, והוא מהווה "צינור מידע" לציבור הערבי ביחס לתוכנית המיתאר הארצית.

רגישות גדולה יותר לצורכי הציבור הערבי: מגמה נוספת המעידה על השאיפה לפיתוח היישובים הערבים היא עליית המודעות לתיכנון שמתאם לצורכי המיגזר הזה. חלק ממגמה זו מתגלה בהכנסת מתכננים ערבים לעבודה בפרוייקט 34 היישובים (לדברי ד"ר וילקנסקי) מתוך הנחה שיגלו רגישות לצורכי האוכלוסייה.

פרופ' עמיר דן בנושא מזווית אחרת, ומציין שהוא נוהג לעודד מועמדים להיכנס למסלול לתיכנון ערים ואזורים, על מנת שיהיו יותר מתכננים במיגזר הערבי. לטענתו, אנשי מיקצוע אלו יכולים להוות גשר בין מערכת התיכנון ובין התושבים ונציגי היישובים.

פרק 4:

פערי תיקשורת ספציפיים בהקשר היהודי-ערבי בישראל

נורמות התיקשורת השונות

בהקשר הישראלי הערבי קיימים, מלבד הפערים הפוליטיים וההיסטוריים בתפיסת המציאות, גם פערים תרבותיים הנוגעים ישירות לנורמות התיקשורת.

שתי מסורות של דיבור:

לטענת Katriel (1987) ניתן לזהות בהקשר הישראלי לפחות שני סיגנונות תקשורתיים האופייניים לאזרחי הארץ. הסיגנון של דיבור "דוגרי" מקובל אצל הצברים ילידי ישראל ולעומתו הסיגנון של נימוס ה"מוסאיריה" נהוג אצל ערביי ישראל. שני המודלים הללו אינם סיגנוניים גרידא, אלא מכלילים בתוכם תפיסות שונות של המציאות החברתית.

דיבור "דוגרי" מהווה ביטוי של תרבות "היהודי החדש" בישראל. הוא מקושר באופן מסורתי לאתוס של שוויון, סולידריות וכנות. ניכרת בו העדפה לסיגנון דיבור פשוט וישיר. הערכים שסיגנון התיקשורת הזה מטפח הם פשטות ובהירות, מתוך שאיפה להפוך את כוונות הדובר ברורות ככל האפשר. מבחינה סיגנונית, דיבור "דוגרי" ייתן עדיפות לפשטות במיבנים דקדוקיים, בסמנטיקה וברטוריקה על פני אפשרויות מורכבות יותר. קיימת גם העדפה להתבטאות מצומצמת על פני ניסוחים ארכניים.

מבחינת הערך החברתי שלו, סיגנון ה"דוגרי" נועד ליצור הקשר שוויוני ובלתי פורמלי בשיח. הדוברים אינם נרתעים מלחלוק זה על דעתו של זה, והמחויבות העיקרית של דובר היא למסירת דעותיו, ולא להתאמה לדברי בן שיחו.

לעומת זאת, ה"מוסאיריה" מקנה חשיבות עליונה ליצירת יחסים חברתיים הרמוניים. הדובר צריך, מעל לכול, להתאים עצמו לעמדת בן שיחו. נקיטה בגישה של מוסאיריה משמעה שעל הדובר להיות רגיש לנימוס כלפי האחר עד לנקודה של סתירת עצמו. המטרה שלו בשיח אינה להגדיר את גישתו או להדגיש אותה, אלא להימנע מעימות עם עמדת בן שיחו. מובן, שסיגנון תקשורתי זה עומדת בסתירה לסיגנון הדוגרי. יתירה מזו, המשמעות של סיגנון המוסאיריה היא שהדובר שומר על מרווח בין עמדתו האישית ובין עמדתו הפומבית – מה שעומד בסתירה לערך של כנות שהסיגנון הדוגרי מקדש. ערך נוסף שאינו משותף לשני הסיגנונות התיקשורתיים הללו הוא שוויוניות: בעוד שלשון "דוגרי" משותפת לכל בני השיח במידה שווה, המוסאיריה נתונה בהקשר חברתי ברור, שבו בעל המעמד הנמוך יותר נדרש לנקוט בסיגנון הנימוס הזה כלפי בעל המעמד הגבוה, יותר מאשר במצב ההפוך, בדומה למצב שבו אדם מבקש לרצות את רעהו.

עימותים ואי הבנות אפשריים בהקשר הישראלי ערבי

בסעיף זה ננסה לנסח על בסיס הידע התיאורטי שהוצג כאן, את המקורות האפשריים לאי הבנות – מיבניות או מקריות – שיתרחשו בהקשר של השיח התיכנוני בין רשויות הממשלה לבין המיגזר הערבי בישראל. באופן כללי, אי הבנות נובעות משימוש בסיגנונות תקשורתיים שונים או מבנייה שונה של הקשר. יש לשים לב, עם זאת, לאי הבנות מכוונות: הן מצד האוכלוסייה הערבית, והן -- בעיקר -- מצד המימסד התיכנוני.

אפשר לנתח את הפוטנציאלים לאי הבנות לפי חלוקתם לשני ממדים – מיקרי/מובנה והקשרי/סיגנוני. החלוקה למיקרי/מובנה מבחינה בין אי הבנות מזדמנות, חד-פעמיות, ובין אי הבנות העולות מתוך מיבנה השיח והקשרו. הבחנה זו חשובה עבורנו משום שהיא ממקדת את תשומת ליבנו באותן אי הבנות "כרוניות" שאינן תלויות באירועים מיקירים או ביחסים בין אישיים משתנים. המסקנות מתוכן יהיו תקפות למיקרים אחרים ויוכלו להוות בסיס להנחיות לשיפור התיקשורת בעתיד. החלוקה להקשר/סיגנון מבחינה בין אי הבנות הנובעות מפערים בהקשר שבונה כל בן שיח לדברים הנאמרים, ואשר צובעים באור שונה את הנאמר – ומולן, אי הבנות הנובעות משימוש באמצעים תקשורתיים שונים, החל בסיגנון דיבור אישי וכלה

בשפה שונה. סוג חלוקה זה מאפשר למתכננים לדעת לאילו אי הבנות עליהם לצפות מתוך ההקשר השונה בו נתונים הם ובני שיחם, ולאילו אי הבנות עשויים להוליד פערי הסיגנון.

עם זאת, יש לשים לב שהחלוקה אינה חדה: קשה לדעת לפעמים מהם הכשלים התקשורתיים המקריים ומהם הכשלים התקשורתיים שנובעים ממיבנה השיח. כמו כן, קשה להפריד בין בנייה שונה של הקשר ובין שימוש בסיגנונות תקשורתיים שונים (כפי שעולה מהניתוח של (Conor-Linton (1999).

טבלה 4.1: סיווג סכמטי של אי הבנות

גורם מזדמן	גורם מיבני	
1. אי הבנה נקודתית של משמעות המבע; אי הבנה נקודתית של התפקיד או החשיבות של אירוע שיח מסויים.	2. פערים מיבניים בתפיסת המצב. תפיסה שונה על התפקיד והפעולה של תיכנון בישראל; פערים בידע על פעולת מערכת התיכנון בין מי ש"בפנים" ומי ש"בחוץ"; תפיסה שונה של צרכי המיגזר הערבי.	בניית הקשר שונה
3. שימוש נקודתי שונה בסיגנון תיקשורת: הבדלים בין-אישיים בין הדוברים באירוע שיח מסויים; אי הבנה ביחס לפונקציה של סיגנון תקשורתי מסויים, באירוע שיח מסויים.	4. סיגנונות תיקשורת שונים: הבדלים בין דוברים ילידים ולא ילידים של עברית או ערבית; הבדלים בין סיגנונות תקשורתיים שונים של "צברים" ושל ערבים-ישראלים.	שימוש בסיגנון תיקשורת שונה

נביא הדגמה של ההשלכות הלשוניות של כל אחד מארבעת המיקרים שבטבלה 4.1:

1. **אי הבנה נקודתית:** לדוגמה, אי הבנה של ביטוי מסויים (לא בשל שימוש בז'רגון, אלא בשל התייחסות שונה לנושא). או אי הבנה של טענה נקודתית – שוב, בשל רמת היכרות שונה של הנושא.

2. **פערים מיבניים בתפיסת המצב:** הבנת הטקסט מוטית כתוצאה מהדרך השונה בה תופסים המשתתפים את נסיבות האירוע. לדוגמה, הבנה שונה של כוונת המיסמך כתוצאה מצפיפות שונות לגביו.

3. **שימוש נקודתי שונה בסיגנון תקשורת:** אי-הבנות שנובעות משימוש בז'רגון. קשוי קריאה של הדיוטות במיסמכי תיכנון, משום שאינם מכירים את המיבנה ויודעים באיזה חלק שלהם "נמצא הבשר".

4. **סיגנונות תקשורת שונים:** אי הבנה לגבי דרך פעולתם של מיסמכי תיכנון. לדוגמה, ידיעה לא מספקת באשר לעיתוי ולדרך שבה ניתן להעלות התנגדויות למיסמכי תיכנון ולמתכננים, דבר המביא לפגיעה ביכולת של נציגי רשויות ערבים להשתתף בתהליכי תיכנון.

פרט לסוגים של כשלי הבנה שתוארו כאן, אין להתעלם מן האפשרות לקיומן של אי הבנות מכוונות – שיבושים והעלמות מידע. ניתן לומר שכל אחד מארבעת סוגי אי-ההבנות "התמימות" שבטבלה 4.1 ניתן למניפולציה על מנת לחסום או לשבש מעבר מידע בכוונה וביודעין. הדוגמא הנפוצה ביותר היא שימוש יתר בז'רגון מקצועי או העמסת יתר של נתונים, מתוך מטרה להפוך את מיסמכי התיכנון לקריאים רק ל"בעלי עניין". גם מניפולציה של אופני הצגת תוכניות, עיתוי הגשתן לציבור בעל העניין, והתעלמות מנקודת הראות והאידיאולוגיה של חלק מהאוכלוסייה הם דוגמה לשימוש מניפולטיבי ביכולת לשבש מסרים.

בעיות נצפות וסוגים חזויים של אי הבנות

בסעיף זה ננסה לתחום את הבעיות שתוארו ונותחו בפרק 3 לתוך שיטת המיון שהוצגה בסעיף הקודם, בטבלה 4.1. המסקנה העיקרית מהסיווג הסכימטי שם הייתה כי במחקר זה יש להבחין בין אי-הבנות מזדמנות ובין אי-הבנות מובנות. ענייננו כאן באי-הבנות מובנות שניתן לחזותן ולקדם את פניהן. לפיכך, נתרכז כאן בחלקה השמאלי של הטבלה ונשבץ בתוכו את אי-ההבנות הצפויות בתהליך התיכנון.

מן הראוי להבחין בהקשר זה בין שני כיווני אי הבנה: אי-הבנה של התושבים/הצרכנים באשר לניסוח התוכנית או דברי המתכננים; ואי-הבנה של המתכננים את דברי התושבים או רצונותיהם. חשוב לפתח את הסיווג באופן סימטרי, שאם לא כן עלולה להיווצר תמונה מטעה, לפיה המתכנן מבין היטב את צרכי האוכלוסייה ואת רצונותיה, והבעיה היחידה היא לגרום לאנשים מולו להבין את דבריו. במציאות, נראה שאי-הבנות עלולות לחול משני הצדדים: כשם שהבנה לקוייה על ידי התושבים של תהליך התיכנון ותוצריו עלולה למנוע מהם לבטא את רצונם ולהגשימו, כן עלול המתכנן שלא להבין את דרכי הביטוי של התושבים ובכך להתקשות לתכנן עבורם כראוי.

סיווג הגורמים לאי הבנות בהקשר לתיכנון במיגזר הערבי יהיה אפוא דו ממדי: הממד הראשון הוא *מקורה של אי-ההבנה* (הקשר המבע או סיגנון התקשורת) והשני - *כיוון אי ההבנה* (המתכננים או התושבים). בטבלה 4.2 מוצגים הגורמים לאי-הבנות לפי ארבע הקטגוריות הנוצרות מהצלבת שני הממדים.

הגורמים לאי הבנות מצידם של המתכננים כרוכים בעיקרם באופי השונה מאוד של תהליך תיכנון הנדרש ביישוב ערבי, לעומת התיכנון הנהוג במרבית היישובים בארץ. כפי שפורט מוקדם בפרקים מוקדמים יותר, ביישובים הערבים נוהגת בעלות פרטית על הקרקע שאינה מוכרת במרבית היישובים היהודים, וגורם זה והגישות הכרוכות בו משנים את האפשרויות הפתוחות בפני המתכנן. הניסיון לכפות סטנדרטים אחידים בתיכנון היישובים הערבים מוליך בהכרח לעימותים, שבהם עשוי המתכנן, שאינו לגמרי מודע לשאיפות התושבים באשר לקרקע, לגלות עמדות שיראו לו "בלתי רציונליות". כאשר מתכננים נתקלים בהתנגדות לשיקולים ולמדיניות הנראים להם כ"תיכנון נכון", וכאשר ההתנגדות הזו מתמשכת למרות הטענות התיכנוניים התקפים המובאים מולה, גוברת אצלם תחושת התסכול ובהכרח תפחת המוטיבציה שלהם לשיתוף הציבור וליידועו.

מתכננים הבאים לעבוד ביישוב ערבי להבין, כי השיקולים התיכנוניים שהם מורגלים בהם – כמו גם האמצעים התיכנוניים שהוא רגיל שיעמדו לרשותם – יתכן שאינם תקפים במקרה הנוכחי. עליהם להבין כי הויכוח (הלגיטימי!) עם התושבים על המטרות והאמצעים התיכנוניים אינו מתקיים בשני הצדדים על בסיס אותה התפיסה דווקא. יתכן שההתנגדות שבה הם נתקלים אינה תולדה של חשיבה בלתי רציונלית, אלא של שאיפות שונות ו"תמונת עתיד" שונה של תושבי היישוב.

טבלה 4.2: סיווג גורמים לאי הבנות בהקשר של התיכנון במיגזר הערבי

מצד התושבים	מצד המתכננים	
"תחושת המצור" פערי ידע על פעולת מערכת התיכנון זיהוי בין הממשל למערכת התיכנון	מיבנה שונה של בעלות על הקרקע סטנדרטיזיית יתר של פעולת התיכנון	אי הבנות הנובעות מבניית הקשר שונה
שפה ממוקצעת שפה זרה נורמות דיבור ישיר	נורמות דיבור עקיף	אי הבנות הנובעות מסיגנון תקשורת שונה

אי הבנות הקשריות שעלולות להתרחש בצד התושבים, נובעות בעיקרן מתוך אותו מיכלול של בעיות שסיווגנו בפרק הקודם כ"בעיות היסטוריות". הכוונה, לאוסף התפיסות והגישות שנובע מתפקידה המגביל המסורתי של מערכת התיכנון במיגור הערבי, ושמגמות השינוי המורגשות במערכת טרם השפיעו עליו. הסימפטום העיקרי לגישות אלו, שחזר ונשנה בדבריהם של האינפורמנטים, היה התפיסה שהתיכנון צריך להיות מכוון כולו לצורך "הפשרת" שטחים נוספים לבנייה, ותו לו, והחשד שמא אין התיכנון אלא מסווה להפקעת קרקעות נוספת.

אחד הגורמים הסיגנוניים שעלולים להביא לאי הבנות, הן מצד המתכננים והן מצד התושבים, הוא נורמות התקשורת השונות במיגורים השונים. יתכן שתושבים ערבים יהססו להביע התנגדויות מפורשות משום שהדבר יראה להם בלתי מנומס. מקרה חריף במיוחד, שתיאר מר אבו-שרקיה בראיון, היה הימנעותם של נציגי ציבור מלהגיב על הצגת תוכנית של מתכנן, משום שהלה נשא תואר אקדמי, ואין זה מנומס לסתור בפומבי את דבריו של דוקטור או פרופסור. השוני בין נורמת הידברות זו, לנורמות ההידברות הנהוגות בשיח הציבורי הרווח בארץ, עלול להביא לכך שהמתכננים לא ישמעו את תגובות התושבים והתנגדויותיהם (שהן קלט הכרחי לתיכנון טוב) וכן שהתושבים יחושו שאין להם הזדמנות להביע את דעתם – או שהם הביעו את דעתם, וזו לא נשמעה.

גורם לאי הבנה שאינו מיוחד דווקא להקשר התיכנון במיגור הערבי הוא בעיית התמקצעותה של שפת התיכנון. מתכננים, כמו כל אנשי מקצוע אחרים, נוטים להשתמש במינוח טכני, בהצגת נתונים מתומצתת או מיספרית, ובשימוש בסכמות מידע מוסכמות (לדוגמה, סימון צבעוני על גבי תשריטים) שאינם נגישים לציבור הרחב. אופייני שאנשי מקצוע אינם מודעים כלל לכך שהם נוקטים בלשון טכנית ולא בשפת יום יום (משום שעבורם, התבטאויות שכאלו מהוות עניין שביום יום). למרות ערכה של השפה המקצועית בפיתוח התוכניות עצמן, יש לשים לב שלא תהפוך למכשול בהצגת המידע לציבור ובשיתופו. בראיון עם ד"ר מאיר-ברודניץ, תיאר זה כיצד הוא מתגבר על המינוח הטכני (במקרה הטעון מאוד של הסבר המונח "צפיפות מגורים") על מנת להבטיח הבנה, בהצגת התוכנית לציבור. הקפדה על מינוח נגיש הכרחית להבטחת שקיפותו של תהליך התיכנון, ונגישות המוצר התיכנוני לתגובות.

על המתכננים לקחת בחשבון את הגישות הללו בבואם לתכנן בישוב ערבי, ולהבין כי עם כל הצער, המעמד שניתן להם הוא למיטב "על תנאי". בהקשר זה, יש לשים לב במיוחד לשימוש בשפה ולהימנע מביטויים שנולדו בתקופה "המגוייסת" של מערכת התיכנון. בתוך אלה עלולות להיכרך קונוטציות לשאיפות התיכנוניות מאותה התקופה (דוגמת הביטוי "ייחוד הגליל"). המלצה נוספת להתמודדות עם גישות כאלו היא להפוך את תהליך התיכנון לשקוף ככל האפשר, ולהרבות במתן מידע החל משלבים מוקדמים, על מנת ליצור בסיס של אמון. לדוגמה, ארכי אבו-רומי ציין כי במהלך תיכנון של ישוב ערבי שערך לאחרונה שותפו קבוצות מן האוכלוסייה החל מהשלבים המוקדמים של התיכנון. שיתוף הציבור כלל הסבר על מהות וחשיבותו של תיכנון אסטרטגי. דרך נוספת שציינו מיספר אינפורמנטים (ד"ר סופר; פרופ' עמיר) כאמצעי לבניית אמון, היא לקיים פגישות עם נציגי ציבור על גירסאות ראשונות של מיסמכי התיכנון, ולשלב את הערותיהם במיסמך הסופי. האמון נבנה גם על ידי הקראה של חלקי המיסמך שמבטאים מפורשות את הרצונות של התושבים, או משקפים את האינטרסים שלהם.

חלק שלישי:

**לשון, תוכן, ומה שביניהם -
ניתוח של תוכניות ביחסן למיגזר הערבי**

פרק 5:

שיטת המחקר ותיאור חיקרי האירוע

החלק השלישי של המחקר מוקדש לבחינה הלכה למעשה של תוכניות ומסמכי תיכנון שייצגו עבורנו את מחשבת התיכנון בישראל במשך עשרים וחמש השנים האחרונות. מתוך תוכנם ולשונם נבקש ללמוד אודות יחסם של מוסדות התיכנון למיגור הערבי בכל תוכנית לחוד, ולהצביע על שינויים שחלו לאורך זמן (אם היו כאלה).

בחירת מידגם התוכניות כחיקרי אירוע

כדי להשיג מטרות מחקר אלה, היה צורך לבחור מידגם של תוכניות לבדיקה מפורטת. כדי לעמוד על יחסם של המוסדות המתבטא בתכנים של התוכניות, היה צורך להתמקד בתוכניות בדרג על-מקומי – אזורי, מחוזי או ארצי. זאת משום שבדרג המקומי, במעט התוכניות המקומיות שיש בהן מיסמכים מעבר לתשריט ותקנון טכני, אין בדרך כלל התייחסות השוואתית גם ליישובים היהודיים שמחוץ לקו התוכנית ועל כן אין זו דרך יעילה לבחון את עמדת המוסדות. לנוכח מיספרם המועט של התוכניות האזוריות לאזור מסויים, היה ברור אפוא, שבמחקר הנוכחי אין טעם בשימוש בשיטה של דגימה אקראית. במקום זאת, בחרנו בשיטה של חיקרי אירוע.

בבחירת חיקרי האירוע שאפנו למכנה משותף מסויים. המכנה המשותף שבחרנו היה האזור. נחוץ היה, כמוכן, לבחור באזור שבו נמצאים יישובים ערביים לא מעטים. בחרנו בחלקה הצפוני של המדינה, שם נמצאים מרבית היישובים הערביים בישראל. חלק זה כולל את מחוז הצפון ומחוז חיפה, והתוכניות שבחרנו חלות על מחוזות אלה או על אזורים מסויימים בתוכם. לא בכדי בחרנו באזור זה דווקא, לסקירת מסמכי תיכנון שנועדה לבחון את יחסם של המתכננים כלפי המיגור הערבי. אזור הצפון הוא בעל אוכלוסייה מעורבת וטעון קונפליקטים – לא רק עימותים פוליטיים בין מיגורי אוכלוסיות, אלא גם עימותים "תיכנוניים נטוי" של שימור מול פיתוח באזור שיש לו נכסים נופיים רבים ואשר מצוי בעשרות השנים האחרונות בלחצי פיתוח הולכים וגוברים.

לצד המכנה הגיאוגרפי המשותף, בבחירת חיקרי האירוע שאפנו גם לייצג מיספר מישתנים החשובים למטרות המחקר – תקופות שונות, מוסדות-יוזמים שונים, ומעמד סטטוטורי שונה.

רצינו שהתוכניות שנבחר ייצגו תקופה מספיק ארוכה בהיסטוריה של תיכנון בישראל כך שנוכל לעמוד על תמורות ומגמות במחשבת התיכנון. מאידך, לא רצינו להפליג רחוק מדי בהיסטוריה כדי שלא להתקל בשנות המדינה הראשונות – שנים של התהוות ולמידה בסיסית, עת ישראל הייתה מדינה מתפתחת ומוסדותיה עובריים. לפיכך בחרנו להתחיל את מחקרנו בתוכניות שניזומו החל מאמצע שנות ה-70, כאשר חוק התיכנון והבנייה משנת 1965 כבר היה מוכר וממוסד למדי וכאשר נורמות השילטון והמישפט כבר התבססו דיים. בנוסף לשונות בתקופה, שאפנו גם לבחור חיקרי אירוע השונים מבחינת סוג התוכנית, יוזמיה, ומעמדה המישפטי-מינהלי. כך, בחרנו הן תוכניות סטטוטוריות שמתכונותן הבסיסית מוכתבת בחוק אך המתכננים יכולים להוסיף דברי הסבר כראות עיניהם, והן תוכניות חוץ-סטטוטוריות, המכונות לעיתים תוכניות אב, או תוכניות פיתוח. שאפנו גם לגוון במוסדות יוזמי התוכניות ובמתכננים.

אילווצים הקשורים בהיקף המחקר הגבילו אותנו לחמש קבוצות של תוכניות ("קבוצות" אמרנו משום שחלקן מורכבות מיותר ממיסמך-תיכנון אחד או יותר מתוכנית אחת). בטבלה 5.1 מוצגת השוואה בין חיקרי האירוע שבחרנו על פי מישתנים אלה.

להוציא את שתי התוכניות למחוז הצפון, אין התוכניות שחקרנו חופפות זו לזו – לא מבחינת היקפן, יעדיהן ולא מבחינת איזור התיכנון שהן חובקות. נראה לנו שהצגתן זו לאחר זו תצליח לפרוש סידרה של מיקרי-מיבחן המאפשרים לבחון את מחשבת התיכנון לאורך זמן, כלפי נושא משותף (היחס למיגור הערבי) ובמרחב גיאוגרפי משותף בחלקו (כל התוכניות עוסקות באזור צפון הארץ, אך גבולותיהן חופפים רק בחלקם).

טבלה 5.1: השוואה בין חיקרי האירוע

מועד האישור	מעמד מישפטי-מינהלי	מועד התיכון	המתכננים	תחום גיאוגרפי	הגוף היוזם	התוכנית (או מיקבץ התוכניות)
	אישור מינהלי בלבד	סוף שנות ה-70 ותחילת שנות ה-80	מתכננים עובדי האגף להתיישבות כפרית בסוכנות	הגליל ההרי (במחוז הצפון)	הסוכנות היהודית וקק"ל	"תוכנית המיצפים" (לקט מיסמכים)
1986	סטטוטורי (חוק התו"ב) – המיסמך שאושר אחר מהמקורי – הושלם במשרד הפנים	התחיל ב-1975	א. וכמן, ד. ינאי, י. לו-יון (הטכניון); א. סופר	מחוז הצפון (בגבולותיו הסטטוטורי-טוריים)	משרד הפנים (על פי חוק התו"ב)	תמ"מ 2 - תוכנית המיתאר הראשונה למחוז הצפון
	סטטוטורי (חוק התו"ב) + מיסמכים נלווים	התחיל ב-1992	ד. שפר, ש. עמיר, א. פרנקל, י. לו-יון (הטכניון)	מחוז הצפון (בגבולותיו הסטטוטורי-ריים)	משרד הפנים (כנ"ל)	תמ"מ 2 - תוכנית מיתאר שנייה למחוז הצפון (שינוי מקיף לראשונה)
	לא סטטוטורי – מיעץ רב-מישרדי	התחיל ב-1998	אדם מזור ויגאל צמיר, ראשי צוות תיכון	מחוז חיפה וחלק ממחוז הצפון	משרד הפנים (על פי המלצות תמ"א 31)	תוכנית למטרופולין חיפה (בסיס לתוכנית מיתאר למחוז חיפה)
	אב – לא-סטטוטורי אך בסיס לתוכנית מיתאר	1998 - 2000	משרדי תיכון פרטיים שונים בפיקוח חברות מנהלות	יישובים ערביים הכוללים במחוז הצפון	מינהל מקרקעי ישראל, משרד הפנים ומשרד רה"מ	פרויקט ההכנה של תוכניות אב/מיתאר ל-34 יישובים ערביים

שיטת המחקר

שיטת המחקר כוללת סקירה של תוכנם של המיסמכים, סקירת מיבנה המיסמך, ולאחר מכן - ניתוח לשוני של הטקסטים ודרכי ניסוחם. ניתוח המיסמכים יערך אפוא במתכונת כפולה: דיווח על תכנם (במקרה שיתואר רצף של מיסמכים, דווח על ההתפתחות התוכנית ביניהם) וניתוח הסיגנון הרטורי והאמצעים הלשוניים שלהם.

ארבעה פרקים שבחלק זה מציגים את הממצאים המפורטים של ניתוח חמשת חיקרי האירוע. סדר הפרקים עוקב אחרי חמש קבוצות התוכניות שבטבלה, פחות או יותר בסדר כרונולוגי. פרק 5 סוקר את "תוכנית המיצפים" – למעשה, סידרת תוכניות שלידתן לפני למעלה מעשרים וחמש שנה, ויעדן שינוי המאזן הדמוגרפי בגליל ההרי – מאזור בעל רוב ערבי לאזור בעל רוב יהודי. במסמכי התיכון הללו אנו מוצאים ביטוי למגמות הפוליטיות הותיקות של התיכון בישראל – לשימוש בתיכון ככלי להשגת יעדים במצב של עימות לאומי. בפרק זה נבחן כיצד נבנתה מציאות תיכונית קונפליקטואלית בראי ניסוחי מסמכי התיכון ותוכנם.

פרק 6 מציג שתי תוכניות: הוא משווה בין שתי תוכניות מיתאר שהוכנו למחוז הצפון בפער של כעשרים שנה. תוכנית מיתאר היא בעלת תוקף וחשיבות מיוחדים, היות ויש לה תוקף סטטוטורי אשר הופך את הכנתה ואישורה לתהליכים ארוכים ומורכבים. העובדה שהתוכנית מקבלת תוקף סטטוטורי משמעה גם, שלגופים ולאנשים רבים יש אינטרס להתנגד לה, מחשש שתגביל את פעולותיהם בעתיד. שתי התוכניות שייבחנו, פורשות את הגישה הממסדית הרשמית, הרגולטיבית, ביחס לתיכנון באיזור בעל אוכלוסייה מעורבת, ובפרט ביחס לתיכנון הנוגע במיגזר הערבי באיזור זה. מאחר שמדובר בתוכניות עוקבות לאותו מחוז ובמתכונת מישפטית-זהה – במעין "ניסוי מבוקר" – יהיה בידנו, באמצעות השוואה בין שני מיסמכים התיכנון, לזהות את ההבדלים והשינויים שחלו ביחסם של מוסדות התיכנון למיגזר הערבי.

הפרק השביעי מציג תוכנית עדכנית, שהכנתה הסתיימה לאחרונה (2000) - תוכנית אב למטרופולין חיפה. זוהי תוכנית פיתוח גמישה יותר מאשר תוכנית מחוזית סטטוטורית, והיא משמשת להכנת תוכנית המיתאר למחוז חיפה, שאף היא בשלבי סיום. בתוכנית מטרופולין חיפה מתגלות מגמות חדשניות, של תפיסה שתפנית יותר ושוויונית יותר, אשר משלימות את התמונה הדיאכרונית של רצף התוכניות.

פרק 8 אינו סוקר תוכנית אחת אלא פרויקט תיכנוני להכנת תוכניות אב-מיתאר מקומיות ל – 34 יישובים ערביים באזור הצפון. יוזמה זו נולדה באמצעו שנות ה – 90 ועומדת היום לפני השלמתה. פרויקט זה מהווה את היוזמה הממוקדת הגדולה ביותר שנערכה לקידום התיכנון המקומי במיגזר הערבי בישראל והוא חדשני מבחינות רבות. עיקר העניין בבחינת הפרויקט תיכנוני זה תהיה לאו דווקא בתוצריו, אלא בדרך שבה הגיעו הרשויות השונות להחלטה להשקיע זמן, כסף ומאמץ בפרויקט זה.

פרק 6: "תוכנית המיצפים"

בפרק זה נעסוק לא בתוכנית אחת מגובשת, אלא בסידרת מסמכי תיכנון אשר נכתבו בין השנים 1976-1980 ובעקבותיהם הוקמו, תוך זמן קצר, עשרות ישובים בגליל ההררי. הישובים הללו כונו "מיצפים", מונח שכלל הניראה לא בא לתאר את אופיו של היישוב אלא את תהליך הקמתו (סופר, 1986). באופן כללי, מנחה את סידרת התוכניות הללו השאיפה להביא לגידול בפלח האוכלוסייה היהודי באזור הגליל המרכזי והמערבי – יעד המכונה "ייהוד הגליל". סידרת המיסמכים שסקרנו (ואשר למען הנוחות נכנה אותם בסיכומם "תוכנית המיצפים") כוללת חמישה מיסמכי תיכנון, חלקם קצרים, מעין מיזכרים, חלקם ארוכים. הם מתוארים בטבלה 6.1. על ארבעת המיסמכים הראשונים נדווח כאן במפורט. האחרון (והמאוחר יותר) משמש רק כקרקע.

טבלה 6.1: מיסמכי התיכנון בנושא 'תוכנית המיצפים'

1. **שמירת קרקעות הגליל (הצעה לביצוע)**. כתב: רענן וייץ, סביבות סוף שנת 1978 (אין תאריך). זה אינו "תוכנית" במובנה הרגיל, אלא מזכר פנימי של קק"ל ובו מנסח מר וייץ את מטרות ועיקרי תוכנית המיצפים. במקומות שונים מכונה, כנראה, מיסמך זה או מיסמך קרוב לו "תוכנית המיצפים". אף שאינו ההצעה הראשונה לביצוע הפרוייקט, וקדמו לו דיונים ומזכרים מרובים על הקמת מצפים/מצפורים בגליל, זהו כפי הנראה הניסוח המלא הראשון של מטרות ואמצעים הקשורים בפרוייקט התיישבותי זה.
2. **הצעה לפיתוח אזורי כולל בגליל המערבי**. כתבו: גוטסמן מנחם, דוכן תלמה, לזר שמואל, פלאי דוד, יולי 1978. הגוף המכין: המחלקה להתיישבות כפרית של הסוכנות היהודית לארץ ישראל (להלן: "המחלקה להתיישבות כפרית"), צוותי התיכנון של חבל הצפון ושל חבל הגליל. אף שתוכנית זו אינה מהווה שלב ראשון בשאיפה ל"ייהוד הגליל", הרי זו הפעם הראשונה שבה דנים במאמץ התיישבותי ממוקד לצורך ייהודו של חבל ארץ זה.
3. **פרוייקט התיישבות חדשה בגוש צלמון**. טיוטא לדיון דצמבר 1979, לא צוינו שמות המחברים. הגוף המכין: המחלקה להתיישבות כפרית, חבל הגליל. תוכנית - פברואר 1980, כתבו: חיים וייס, מנחם לוריא, טל פרי, הגוף המכין: המחלקה להתיישבות כפרית, חבל הגליל. בצירוף למיסמך הטיוטא, שני אלו מהווים המשך המפרט את צעדי ההתיישבות בחלק מן האזור בו דנה תוכנית המיצפים.
4. **תוכנית פיתוח אזורית כוללת גוש שגב**. יולי 1976, כתבו: נחום מרקובסקי, שמעון היימן, שלמה יעקבי, שמואל לזר, אברהם שמחה, הגוף המכין: המחלקה להתיישבות כפרית, הצוות לתיכנון אזורי כולל. זהו המיסמך המוקדם ביותר מבין אלו שינתחו כאן, ואולי אין לכלול אותו ממש בתחומי "תוכנית המיצפים" – אלא שיש בו מאפיינים אשר חוזרים מאוחר יותר במסמכי התיכנון האחרים, בפרט פיתוחן של צורות התיישבות חדשות, על בסיס לא חקלאי.
5. **שגב 1983-1992, תוכנית פיתוח אזורית**. כתבה: מרים בוזי, אפריל 1983, הגוף המכין: המחלקה להתיישבות, חבל הצפון. מיסמך זה הינו האחרון והמאוחר שבחבורה, והוא מהווה כמעט "מבט לאחור" על הפרק ההתיישבותי שאותו ננסה לנתח כאן. אף שגם בו דנים בהקמת יישובים חדשים, מדובר בשארית הישובים שעל הקמתם הוחלט בשלבים קודמים.

ניתוח התוכנית המיצפים מתבסס, בין היתר, על שלושה דוחות הערכה שנכתבו אודותיה בידי אחרים:

1. ארנון סופר ורחל פינקל: המצפים בגליל – מטרות, הישגים, לקחים, המחקר לחקר התיישבות כפרית ועירונית – פרסומים בבעיות פיתוח אזורי, רחובות 1986. מחקר זה הוזמן על ידי הסוכנות היהודית – הגוף העיקרי שייזם והוליד את תוכנית המיצפים בשלביה השונים.
2. כרמון, לו-יון, ליפשיץ, עמיר, צ'מנסקי וקיפניס: ההתיישבות החדשה בגליל – מחקר הערכה, המרכז לחקר העיר והאזור, חיפה 1989. מחקר זה הוזמן בשנת 1986 בידי המועצה הארצית לתיכנון ולבנייה.
3. עמירם דרמן. זהו מחקר בהיקף מצומצם יותר מן השניים האחרים, אשר בחן חקר אירוע אחד (מצפי כמון ומכמנים) וניסה לעמוד על המידה בה הגשימה תוכנית המיצפים, במקרה זה, את אחד מיעדיה: בלימת הבנייה הבלתי חוקית על אדמות מדינה.

תוכנית המיצפים במבט לאחור

שני מחקרי ההערכה העיקריים (1 ו-2 לעיל) מדגישים את העימות הקרקעי בין המדינה לסקטור הערבי כמתג העיקרי שהביא ליוזמת המיצפים. הגורם המניע העיקרי היה התרבות האוכלוסייה הערבית בגליל בשנים שקדמו לתיכנון, והידלדלותה המקבילה של האוכלוסייה היהודית בו. הדרך להתמודדות עם "הלחץ הדמוגרפי" (כרמון ואח', 1990) הייתה במאמץ התיישבותי מוגבר. מאמץ זה התבטא בהקמת מיספר גדול (26 לפי סופר ופינקל, 52 לפי כרמון ואח') של יישובים קטנים ברחבי הגליל.

על מנת להגיע לפריסה מירבית של יישובים, פותחו צורות התיישבות חדשות. הללו מוקמו במידה רבה לפי שיקולים של תפיסת שטח ולא שיקולים על פי שיקולים כלכליים או סביבתיים אחרים. היישובים החדשים – אף שהיו כפריים באופיים – לא נשענו עוד על אמצעי ייצור חקלאיים שבאתרים רבים לא היו זמינים במידה שתוכל לתמוך בכלכלת היישוב (תוכנית פיתוח גוש צלמון 1979, תוכנית פיתוח גוש שגב 1976). במקומם, מצאו המתכננים חלופות התיישבותיות דוגמת כפר תעשייתי, מירעה וכד'. בסופו של דבר כונו היישובים "מצפים" או "מיצפורים". יש הטוענים שמונח זה נועד להבחין בתהליך ההקמה והתיכנון המזורז הייחודי לתוכנית, ולא דווקא להגדיר צורת התיישבות מסוימת (סופר ואח', 1986).

הליך התיכנון המזורז שאפיין את הקמת המצפים (ושיש הטוענים שהיה כרוך במיספר קיצורי דרך של הליכי תכנון תקינים) נבחן לעומק במחקרי ההערכה. השאיפה שלא להציב מגבלות בירוקרטיות מיותרות על דרך הפיתוח, הביאה להגשמה מהירה של היעדים התיכנוניים (תפיסת שטח, יישוב אתרים) אך לעיתים, תוך פגיעה בערכים אחרים. כך לדוגמה, הוקמו יישובים בקרבת העיר כרמיאל שהפכו פרברים שלה, תוך שהם מציגים לה תחרות ומחלישים את כוח משיכתה. מצפים אחרים הוקמו תוך פגיעה באזורים בעלי רגישות נופית גבוהה. בעיה נוספת שמצינים מחקרי ההערכה, היא כי הבסיס הכלכלי של חלק מן המצפים לא היה ריאלי. מעניין לציין, כי עשור-ומחצה שנים לאחר שנערכו מחקרי ההערכה מתגלה כי לטווח הארוך מצדיקה המציאות דווקא את המתכננים (לפחות, ביחס לתיירות פנים כמקור כלכלי באזור הצפון).

במבט לאחור, מסכימים מחקרי ההערכה כי תוכנית המיצפים השיגה במידה רבה את יעדיה – איכלוס מהיר של אזור הגליל ההררי והקמת מיספר מקסימלי של נקודות יישוב. הם מבקרים את התוכנית באשר ליחס עלות/תועלת של הפרוייקט ההתיישבותי, דהיינו, בטענה כי המאמצים האדירים שהושקעו בהקמת המצפים היו יכולים, אולי, לשאת פירות רבים יותר לו היו מושקעים במיספר מצומצם יותר של נקודות יישוב או בחיזוק היישובים הקיימים באזור.

נושא אחר שעלה במחקרי ההערכה הוא מטרה משנית של תוכנית המיצפים (שאינה מופיעה במרבית המיסמכים התיכנוניים הקשורים בפרוייקט זה) – הגבלת תפיסת קרקעות מדינה בידי ערבים תושבי האזור וריסון הבנייה הבלתי חוקית עליהן. חלקם של המצפים הוקמו בנקודות אסטרטגיות, שהוגיהן חשבו שיוכלו לשמש לפיקוח על האוכלוסייה הערבית באזור. מחקרי ההערכה גילו כי הקמת המצפים או שלא השפיעה על הבנייה הבלתי חוקית, שהייתה זעומה ממילא, או שאף המריצה אותה – כפי הנראה, בעקבות שיפור התשתיות והכבישים באזור.

להלן נביא ניתוח של מסמכי תיכנון הקשורים בפרוייקט המצפים. יודגש, שאין זו סקירה ממצה של כל המיסמכים הקשורים בפרוייקט התיישבותי רחב היקף זה – אלא סקירה של מיסמכים מרכזיים שהוזכרו בטבלה 5.1. המיסמכים ייסקרו כאן לפי סדר כרונולוגי כדי לאפשר מעקב אחרי ההתפתחות הרעיונית במשך קרוב לעשר שנים של תיכנון המצפים. בסוף הדיון בכל מיסמך, נציג סיכום בתוך "קופסה".

שמירה על קרקעות הגליל ("מיסמך רענן וייץ")

מדובר במיסמך קצר, בן שני עמודים, שלא נועד לפירסום, אלא מהווה סיכום ומצע לסידרת דיונים שהתנהלו באותה תקופה בגופים המיישבים (הסוכנות, משרד הפנים, קק"ל, מנהל מקרקעי ישראל). בחלקו הראשון של המיסמך – שהוא ענייניו כאן -- מתואר הרקע לפרוייקט ההתיישבותי ומטרותיו. בחלק זה עובר המחבר בהדרגה מתיאור "יבש" של המצב בשטח (תיאור גבולותיו של הגליל) עד להצדקה (נרגשת) של הצורך בהקצאת משאבים להתיישבות בו. העימות שבין יהודים ללא-יהודים מהווה את ציר הטיעון הנושא את הקורא אל המסקנה.

המיסמך פותח בתיאור גבולותיו הגיאוגרפיים והגדרתו של "הגליל ההררי" ובאוכלוסייה היושבת בו. המטרה היא להוכיח את עדיפותם – המיספרית והמרחבית – של הלא יהודים באזור זה. כאן וגם בסעיף הבא הודן במטרות ההצעה המחבר חוזר וטוען שמרבית הקרקעות בגליל מצויות בתחום שליטתם או השפעתם של ישובים לא יהודים. הוא עובר לטענה נורמטיבית מחמירה בהקשר זה: השפעת הלא-יהודים על קרקעות המדינה היא על ידי שימוש לא חוקי בקרקע. לאחר מכן הוא מתייחס לצורך בשינוי המצב שתואר עד כה, אשר מוגדר כ"שתי הבעיות" (עדיפות מיספרית ופריסה נרחבת בשטח של לא-יהודים). המחבר קושר את הפתרון בחזקה על הקרקע, זאת באמצעות הקמת מצפים בגליל.

לאחר שהובהר הצורך בהקמת מצפים בגליל מפרט המחבר את אופן הקמתם. מכאן והלאה ניסוחו של המיסמך אינו עשיר ב"חומר גלם רטורי" – נראה שלאחר שביסס את הצורך בפרוייקט התיישבותי, עובר המחבר ישירות לטפל בפרטים הביצועיים ללא צורך בהנמקות נוספות. זאת ועוד, הניסוח כמעט כולו הינו בלשון עתיד – כלומר, דן בתוכנית וביישומה. המחבר אינו משתמש בשום התניות, לדוגמה: הניסוח הינו "ייוקמו 30 מצפים" ולא "יש להקים 30 מצפים", "רצוי להקים 30 מצפים" וכו'. התוצאה היא ניסוח תמציתי מאוד, אשר מוליד תמונת עתיד בהירה, בעלת אופן עובדתי: בניסוח שכזה, העתיד אינו נתפס כתלוי בהחלטות המתקבלות עתה, אלא כעובדה מוגמרת שהמיסמך בא לחזות אותה.

המאבק בין האוכלוסייה היהודית והלא יהודית משמש כציר העיקרי לטיעון המצדיק את הפרוייקט ההתיישבותי. מעניין לבחון כיצד נבנה טיעון זה. האיזכור הראשון לו מצוי בפיסקה הראשונה: "איזור זה... כולל בתוכו אוכלוסייה... אשר מהם 32% יהודים ו-68% לא יהודים". כאן נקבעת הקטגוריזציה הבסיסית של המציאות או של מצע התיכנון: החלוקה בין יהודים ללא יהודים באזור. החלוקה הזו, מבחינתו של המחבר, מהווה חלוקה ערכית, כפי שמראה המשפט הבא: "גם הפריסה בשטח מראה עדיפות לאוכלוסייה הלא יהודית...". (הדגשה ע"י המחברות). דהיינו, החלוקה אינה מהווה "סתם" נתון סטטיסטי, אלא תוצאה של תחרות בין שתי אוכלוסיות נבדלות, אשר אחת מהן השיגה עדיפות על פני השניה.

בסעיף הבא, הטבלא, מודגש הפער בין שתי האוכלוסיות על ידי הכנסת קטגוריה של קרקעות "בהשפעה". התוצאה היא תמונה של אוכלוסייה פסיבית (יהודית) ואוכלוסייה "משפיעה" אשר מוליכה בתחרות על הקרקע. מעניינות המרכאות המקיפות את המילה "השפעה". הן חוזרות גם בסעיף הבא ("...כמחצית מקרקעות המדינה... בתחום "ההשפעה" של היישובים הלא יהודים") שבו מפרט מר וייץ את כוונתו בביטוי "השפעה": "...למעשה הם נתפסים ע"י לא יהודים, העושים לעתים שימוש לא חוקי ע"י שינוי ייעודם". דהיינו, השפעה אף היא אינה בגדר תיאור מצב סתמי, אלא מהווה ביטוי (או מסווה) להפרה נורמטיבית של המצב התקיין – היא תוצאה של "תפיסה" (דהיינו, פעולה כוחנית) ואף של פעילות בלתי חוקית.

כאשר עוברים מהצגת הבעיה לדיון בדרכי הפיתרון מחרף הטון הרגשי ומגיע לכלל ביטויים רטוריים חריפים: "לפתרון שתי הבעיות... חייבת מדינת ישראל לתת עדיפות ראשונה במחשבת תיכנון והקצאת משאבים כי בנפשנו היא". הקריאה להפניית משאבים (תוך פנייה לפן הלאומי – מדינת ישראל) נעשית מתוך הדגשת הצורך החריף בשינוי המצב הקיים.

לאחר שהציג את דחיפות הצורך בפיתרון, מנמק המחבר את הדרך לפיתרון: "הבסיס לכל פיתרון הוא זמינות הקרקע הלאומית ורכישת קרקעות נוספות". הביטוי האמוטיבי כאן מדגיש את היותו של הפתרון המוצע הפתרון היחיד לבעיה. הפתרון שבו דן המיסמך הינו, אפוא, שינוי המאזן הקרקעי בשטח לטובת היישובים היהודים. הנחת היסוד של הכותב והקוראים היא כי בסופו של דבר, המטרה התיכנונית ברמה הלאומית היא הגברת הנגישות של הקרקע באזור לצורכי יהודים. המשפט הבא מחזק מסקנה זו, מתוך שהוא מדגיש שוב את הבעייתיות במצב הקיים במילים: "... מדי שנה פוחתת כמות הקרקעות שיבואו

בחשבון **בתיכנון הפתוח של הגליל**. תיכנון ופיתוח אם כן, יכולים להתבצע רק על קרקע במצויה "בהשפעה" של אוכלוסייה יהודית, ולא "בהשפעתה" של אוכלוסייה לא-יהודית.

ההתרה הסופית של הטיעון באה במשפט/פיסקה האחרון בסעיף: הקמת מצפים. אלו נתפסים כתשובה לצורך בתפיסת קרקעות, שמהווה מצידה תשובה לצורך בפתרון שתי בעיות: הן בעיה של חוסר איזון דמוגרפי, והן בעיה של שינוי באיזון הקרקעי.

"מיסמך רענן וייץ - 1978"

תחילתו של המיסמך בנויה כטיעון רטורי, הכולל תיאור מצב, הגדרת המצב כבעייתי, ומתוך כך – הדגשת הצורך בהשקעת משאבים לפתרון הבעיה. במהלך הטיעון בולטים ביטויים אמוציונליים ("בנפשנו היא", "חיונית") לצידן של הנמקות כמותיות, מעין-אובייקטיביות (חישובי שטחים בדונמים ובאחוזים).

באופן ברור, האוכלוסייה הערבית מוצגת כבעיה. פרויקט ההתיישבות כולו מוצג כחלק מקונפליקט קרקעי בין יהודים ללא-יהודים. אחיזת קרקעות בידי יהודים מוצגת כתגובה ל"מצב דינמי" שבו הקרקע באזור נתפסת בידי הישובים הלא יהודים.

אופיו של המיסמך ביצועי בברור, מרביתו דנה בלוחות הזמנים ובתקציב הנדרש למימוש פרויקט ההתיישבות. רק כשליש ממנו מהווה טיעון המצדיק את הפרוייקט. לא מובא כל נימוק לבחירת האמצעים – בין אם למימוש מטרת העל של פרויקט ההתיישבות, ובין אם לדרך שבה בוחרים לממש את המטרה הזו.

המיסמך אינו מהווה "נקודת זינוק" לפרוייקט ההתיישבותי, אלא נוסח מסכם של מיספר שנים של פגישות ודיונים שעסקו ברצון להקים "מצפים" או "מצפורים" באזור הגליל והצפון. יש לראות בו לפיכך לא ניסוח ראשוני של התוכנית ומטרותיה, אלא ביטוי לשאיפות תיכנוניות שכבר היו קיימות בשטח (במידה מפורשת, מאז שנת '76: לו-יון מתוך כרמון ואח', 1988) ואף נוסחו במידה לא מעטה של פירוט. יש לראות בו ביטוי של עמדות קיימות, ולא ניסוחן של עמדות חדשות.

הצעה לפיתוח אזורי בגליל המערבי

מיסמך זה נכתב ביולי 1978, ומהווה "טיוטא פנימית ראשונה לדיון" – אם כי לא ברור מן המובא בו, בפני איזה גוף התקיים הדיון. בתקציר ("עיקרי ההצעה") מתייחסים הכותבים באופן ישיר לנושא העניין המרכזי עבורם: מיעוט האוכלוסייה היהודית באיזור התיכנון. עבור הכותבים, מהווה נושא זה בעיה שיש לפתור אותה באמצעים תיכנוניים שונים – התיישבותיים ואחרים.

מטרת התוכנית מנוסחת, אפוא, כבר בעמודה הראשון כמניעת תפיסת שטחים בידי בני מיעוטים אשר "תמנע בעתיד האפשרות של פריסת ישובים יהודים והקצאת משאבים אחרים בתחום האזור". המחשבה התיכנונית היא פוליטית במובהק, בלתי מסווה, ומטרתה שמירת אפשרויות פתוחות בפני המיגזר היהודי להתיישבות וניצול עתידיים של איזור התיכנון. דרך הפעולה העיקרית (אם כי לא היחידה) שמונים המתכננים היא פריסה של יישובים יהודים חדשים לשם תפיסת שטח בידי יהודים באיזור. פריסת היישובים נועדה להבטיח מטרה זאת, על ידי יצירת "צירי" יישובים על פסגות ההרים. צירים אלו אמורים למנוע רצפי יישובים ערבים (היישובים הערבים בגליל המרכזי מתרכזים בבקעות). בנימוקים הספציפיים לאיתור היישובים החדשים תדיר למצוא נימוק של מניעת רצף בין יישובים ערבים סמוכים, או יצירת רצף בין יישובים יהודים קיימים.

באופן כללי ההתייחסות לתושבים הערבים באיזור התיכנון היא כבעיה שיש לפותרה, ולא כאוכלוסייה שיש לתכנן עבורה. נצטט מתוך המיסמך:

"לאחרונה, בשל ריבוי הטבעי המהיר של אוכלוסיית המיעוטים בגליל, ובשל לחצים חברתיים, כלכליים ופוליטיים בתוך מיגור זה, עדים אנו לתופעה של התפשטות (1) הולכת וגוברת של מיגור המיעוטים אל מחוץ לתחומי הכפרים המסורתיים – תופעה אשר אליה מתלווים פלישה (1) לקרקעות מדינה ושטחי אש, בנייה בלתי חוקית, בנייה חוקית ללא הכוונה (2) ותוכנית מנחה וכו'. ההתפשטות ותפיסת הקרקעות (1) נעשות ללא סדר וללא רציפות גיאוגרפית ועל כן משתלטים (1) להלכה, בני המיעוטים על שטחים גדולים מאוד, למרות שלמעשה שולטים (1) הם על שטחים קטנים יחסית. תוצאתו הצפויה של תהליך זה היא שעל ידי תפיסת שטחים (1) קטנים יחסית ישלטו המיעוטים (1) על הגליל המרכזי כולו, ותמנע בעתיד האפשרות של פריסת ישובים יהודים והקצאת משאבים (3) אחרים בתחום האזור". (הדגשות של המחברות).

ההדגשות שבטקסט והמיספור של הביטויים נועדו לגלות את האמצעים הרטוריים ששימשו למה שניתן לכנות "הפיכת המיגור הערבי לאוייב" באמצעות תיאור אובייקטיבי-לכאורה של המצב הקיים באיזור התיכונן. השימוש במושגים טעונים, צבאיים לכאורה (התפשטות, פלישה, תפיסת שטחים, שליטה – מונחים שסומנו במס' 1) מציג את תהליכי התפתחות הישובים הערבים כפעולות צבאיות של כיבוש ותפיסת שטחים ולא כתהליכים טבעיים של גלישת אוכלוסייה מאזורים בנויים. מעניין להשוות את הניסוח הזה לניסוח של תהליך מקביל של הקמת ישובים יהודים המנוסח באופן נייטרלי תוך שימוש במונחים "מקצועיים" תיכנוניים (פריסה והקצאת משאבים – מסומן במס' 3). אמצעי רטורי נוסף הוא הדגשת חומרת הפעולות של התושבים הערבים (מסומן במס' 2). פירוט הפעולות הולך מן החמור אל הקל: פותח בפלישה, עובר לבנייה בלתי חוקית ומסיים בבנייה חוקית בהיעדר תוכניות.

הסעיף "תיכנון הסקטור הערבי" (במסגרת פעולות תיכנון לטווח הבינוני) מונה שלוש שורות (!) ומצויה בו שורת אמירות כלליות: הצורך בקביעה האם יוכנו תוכניות פיתוח עבור המיגור הערבי; הצעה להכנת מים וקרקע; הצעה להכנת תוכניות אזוריות ומפורטות "בשלב שני".

קיים אם כן, דיסוננס בולט בין החלק שמקבלת האוכלוסייה הערבית בסקירת הרקע לתיכנון (שם עוסקים הכותבים בעיקר בפריסת ומגמות ההתפתחות של ישובים ערבים) ובין החלק המוקדש לתיכנון לעתיד לאוכלוסייה זו. ניתן לומר, באופן כללי, כי הישובים הערבים נתפסים כמצב קיים שיש לפעול לשינויו, ולא כ"אוכלוסיית היעד" של התיכנון.

בקריאה כללית, בולט הניסוח "מיליטריסטי" של התוכנית. תיאור הרקע לתיכנון עושה שימוש נרחב במטפורות השאובות מתחום הקרבות (ראו את ניתוח הפיסקה לדוגמה). גם ניסוח התוכנית עצמה (תפיסת צירים כדי לנתק רצפים) רומז על דרך חשיבה צבאית-טקטית. העולם המתואר אינו עולם של יישוב ופיתוח של איזור בימי שלום, אלא של מעין מאבק בין שני כוחות נייחים המנסים "לתפוס ככל יכולתם" במהירות האפשרית. גישה זו היא שהביאה, כמובן, להליכים הזריזים (ומקוצצים) שאפיינו את תוכנית המצפים.

הצעה לפיתוח אזורי בגליל המערבי - 1978

המיסמך התיכנוני כולו מנוסח באופן "מיליטריסטי" משהו. הוא מזכיר את המיסמך הקודם מתוך שהוא דן באוכלוסייה הערבית כמצע או כרקע הבעייתי המחייב תכנון של פרויקט התיישבות. תפיסת המציאות שהמיסמך מבסס בחלקו הראשון (הצגת הרקע) היא מציאות של עימות, שבו שני צדדים נאבקים על טריטוריה משותפת. האמצעים התיכנוניים הקבילים במצב כזה יהיו, בדיון, אמצעים "מעין צבאיים" – פריסת צירים, תפיסת קרקעות, אחיזה בשטח. למרות העובדה שתיכנון במיגור הערבי כלול בין הפעולות שמונה התוכנית, למעשה אין היא דנה בכך אלא מתייחסת לצורך בפעולה שכזו כחלק מן התיכנון המפורט בעתיד.

תוכניות אזוריות

בסעיף זה נדון במצורף בשני מסמכי תיכנון אשר פרשו יחדיו תוכניות לפיתוח שני אזורים בגליל: פרויקט התיישבות חדשה בגוש צלמון משנת 1980; ותוכנית פיתוח אזורית לגוש שגב משנת 1976. התוכנית המאוחרת יותר לגוש שגב, משנת 1983, משמשת רק כרקע להשוואה.

פרוייקט התיישבות חדשה בגוש צלמון – 1979 ו- 1980

שני מסמכי התיכנון (טייטא ומיסמך סופי) דנים בהקמת יישובים כפריים חדשים בגוש צלמון, כאשר עיקר תשומת הלב מוקדשת לביסוס הכלכלי של היישובים. ההתיישבות להיבטים אחרים של איתור מיקום היישובים ותפיסת קרקעות אינם קיימים כמעט. כמו כן, כמעט ואין התיישבות לתושבים הערבים באזור התיכנון. מעניין לציין, כי הפרק הדין בהיסטוריה של האזור, מהווה עמוד אחד המקיף את התקופה החל מכיבושי השבטים בתקופת יהושוע ועד לזמננו. עיקרו של הפרק עוסק בהתיישבות היהודית באזור במהלך אלפי השנים הללו, וכמעט שאין בו התיישבות לתושבים. במיסמך אף אין כמעט התיישבות ליישובים הקיימים באזור – כולל יישובים יהודים – אלא רק לפיתוחה של התיישבות נוספת.

בניגוד בולט להתעלמות הכוללת כמעט בדוח מן האוכלוסייה הערבית, מיוחסות מירב מטרות התוכנית לקונפליקט היהודי-ערבי: מתוך ארבע מטרות שמונים המחרים, השלוש הראשונות מתייחסות בדרך זו או אחרת לקונפליקט הקרקעי באזור. המתכננים מציבים שלוש מטרות: פיזור אוכלוסייה יהודית; הגדלת סך האוכלוסייה היהודית באזור; ושליטה על קרקעות. אלה משמשים כהצדקה עיקרית לפרוייקט. רק במקום הרביעי הם מונים מטרה "תיכנונית כללית" -- העלאת רמת החיים באזור והשוואתה או שיפור יחסית לרמת החיים במרכז הארץ. כלומר, המטרות הנמנות הן במפורש מטרות של האוכלוסייה היהודית -- ואף לא של האוכלוסייה היהודית באזור, אלא מטרות לאומיות, אשר התוכנית האזורית משמשת כלי להגשמתן.

מעטים מאוד האיזכורים של התושבים הערבים באזור במהלך התוכנית כולה. מעניין אפוא לשאול היכן ומדוע אוכלוסייה זו זוכה לאיזכור. שני המקומות בהם יש התייחסות לאוכלוסייה הערבית הם ההקדמה לתוכנית ותיאור מטרותיה. באיזכורים הבודדים הללו מובלעות שתי התייחסויות אפשריות לאוכלוסייה זו: האחת כגורם נייטרלי המהווה חלק מתיאור האזור, ואילו השנייה כגורם בעייתי המהווה מגבלה תיכנונית. האם ייתכן כי התושבים הערבים נתפסים כיסוד נייטרלי באזור, כל עוד אין עוסקים בסוגיית השליטה על הקרקע. אולם כאשר מגיעים לדון בסוגייה זו, חוזרים המתכננים לנקוט בלשון הקונפליקט הקרקעי.

תוכנית פיתוח אזורית לגוש שגב (1976 בהשוואה ל 1983)

בסעיף זה נדון בתוכנית פיתוח אזורית כוללת מיולי 1976 (המחלקה להתיישבות כפרית, חבל הצפון). למעשה, הסמך זה מקדים את תוכנית המיצפים, והדיון בו מהווה רק פן משלים לה.

מיסמך זה מגדיר את איזור התיכנון כגוש "דל אוכלוסין" בלב איזור מיושב בצפיפות באוכלוסייה ערבית. בתיאור האוכלוסייה באזור התיכנון מונים המחברים שני יישובים יהודים (אחד נטוש למחצה: שגב), ישוב ערבי (כאוכב) בסמוך לאזור וכן קבוצת יישובים ערבים סביבו המונים סה"כ 34,000 נפש. למעשה, באמצעות התחימה הזו נוצר אזור "ריק" מאוכלוסין ופנוי ליישוב.

בדומה לתוכנית ההתיישבות בגוש צלמון, גם כאן הרקע ההיסטורי פותח מכיבושי השבטים ומתמקד ביישובים היהודים שהתקיימו באזור במהלך השנים. הכותבים ראו לנכון לציין את מקורם היהודי של שמות היישובים הערבים בשולי איזור התיכנון. הנתונים הגיאוגרפיים והאקלימיים מתוארים בהרחבה.

המטרות הנדונות במיסמך מדברות על איכלוס, ללא התייחסות לאוכלוסייה הערבית (אין בכך תמה, שכן ארגון והתנוית הרקע לתיכנון יוצרים כאמור, איזור שהינו *טבולה ראזה*, ללא אוכלוסייה ערבית, ואשר יש ליישובו). הן מתייחסות להקשרים כלליים יותר: פיתוח הגליל כולו ותוכנית ארצית לפיזור אוכלוסייה.

מעניין שהכותבים מדברים (בסעיף הדין בתפיסת התיכנון) על מיעוט האוכלוסייה כבעיה, לדוגמה: "המציאות הנוכחית... המתבטאת באוכלוסייה מעטה ופעילות כלכלית בהיקף מצומצם מכבידה על פתוח שירותים כלכליים וקהילתיים... זאת, תוך התעלמות מהאוכלוסייה הקיימת בשטח. הם מחייבים מכאן פרישה של "נקודות ישוב יהודיות" כפתרון למיעוט הפעילות באזור. ראשית, אנו רואים כאן את פעולתה של גישה תיכנונית השבויה בתפיסה של סכסוך אתני (לאומי) – גם כאשר מודעים המתכננים לצורך בקיום בסיס אוכלוסייה לתמיכה בשירותים, הם לא ינצלו את האוכלוסייה הקיימת במקום. שנית, מעניין מדוע בתגובה לקושי במתן שירותים ברמה מספקת, מדברים המתכננים דווקא על פרישה של יישובים (שמטיבים,

יהיו קטנים ודלי אוכלוסין) – גם כאן, נראה לי, שבויים המתכננים בגישה אחת ואינם רואים לה תחליף (פרישה וריבוי ישובים כבסיס לתפיסת שטח ופיתוח אזורי).

ניכרת במיסמך זה התעלמות מפורשת מן התושבים הערבים בסמיכות מקום. ההתייחסות הישירה היחידה בכתובים, היא לכך שהמיסמך מתעתד להתעלם מהם. ושוב, גם כאן מוצאים דיון מפורט מאוד בהיבטים שונים של פיתוח אזורי ושל פיתוח היישובים. דיון זה מניח את תפיסת מפת ההתיישבות כעובדה קיימת, מוגמרת, שעתה הגיעה השעה לנסות ולהפיק ממנה את המיטב.

התוכנית המאוחרת יותר לגוש שגב, משנת 1983, ניתן לראות שינוי כמעט קיצוני בגישת התיכנון. במהלך חמש שנים בלבד המפרידים בין המיסמכים, משתנים הן הנמקות התיכנון והן טווח התיכנון. תוכנית זו בנויה על תחזיות לטווח של עשר עד עשרים שנים, והיא שמה דגש על מיקום של מרכזים אזוריים תוך שימוש במודלים של גרביטציה ומרחקי נסיעה. מודלים אלה לוקחים בחשבון, עבור חלק מהשירותים, גם את הביקוש של האוכלוסייה הערבית. אולם יש להזכיר, שהקמתו של גוש שגב – בחירתו לפיתוח, גודל היישובים שבו, אופי האוכלוסייה שתוכננה לו, ושירותי הציבור שסופקו לו – כל אלה תוכננו על ידי המיסמך המקורי משנת 76, תוך התעלמות מהאוכלוסייה הערבית כלקוחה של התיכנון.

התוכניות לגושי צלמון ושגב:

התוכניות המקוריות אינן מזכירות כמעט את התושבים הערבים באזור. לכאורה, הדבר מובן מאליה: אין תושבים ערבים באזור. למעשה, כיון שהגדרת האזור נעשתה במכוון כדי להוציא ממנו ישובים ערבים (בולט במיוחד המקרה של כאוכב, המהווה "חור" במפת תחום השיפוט של המועצה האזורית) מדובר בהתעלמות מכוונת ולא מקרית.

דבר זה צורם לעין, משום שהבעיה העיקרית שבה מתלבטים המתכננים בתוכניות אלו היא של ספי כניסה לשירותים שונים והצורך בהגדלת או באיגוד יישובים על מנת לספק ספי כניסה אלו. אנו רואים כאן כיצד פוגע הדגש על היעדים הלאומיים ביכולת למצוא פתרונות תיכנון מושכלים לבעיות של תושבי האזור ולהביא לפיתוחו עבור כל תושביו.

סיכום

באופן כללי, ניתן להבחין באוסף המיסמכים במעבר רטורי משימוש במונחים כמו-צבאיים, למונחים "ענייניים" יותר. מעבר מדיון בתפיסת שטחים לדיון בפיתוח יישובים קיימים. מעבר מהתייחסות ישירה מאוד לאוכלוסייה הערבית, לדחיקתה לרקע והתמקדות במאמצי הפיתוח של היישובים החדשים (ובמידה רבה מאוד, גם של האזור כולו) ועד להתעלמות מהם במיסמך האחרון שנסקר, כאילו היה השטח "טבולה לאזה" – איזור ריק מתושבים.

האם יש כאן ביטוי למעין סיפור מערבון, שבו נכנסים קודם החיילים לשטח, כובשים אותו ולאחר מכן באים המתיישבים בעקבותיהם ונפנים לעיסוקים של פיתוח הקרקע ומחיה ממנה? במהלך חמש שנים הוחלפה רטוריקה לוחמנית בביטויים תיכנוניים "שפויים" של פיתוח התיישבותי ואזורי. פעולה מזוהת תוך לוחות זמנים של חודשים הוחלפה בתחזיות לטווח של עשר ועשרים שנה, ומיקום יישובים על צירי הרים מתוך הנמקות של תפיסת שטח הוחלף במיקום מרכזים אזוריים לפי מודלים של גרביטציה ומרחקי נסיעה.

עם זאת, הנורמליזציה לכאורה של מסמכי התיכנון אינה צריכה להסוות את העובדה שעדיין השקפתם קונפליקטואלית. תפיסת העימות בהמיסמכים המאוחרים מתבטאת בהתעלמות מן היישובים הערבים. להתעלמות זו השלכות מרובות על דרך התיכנון ותוצאותיה – נראה כי היא הגבילה את המתכננים בפיתוחה של תפיסה אזורית מלאה יותר, ולבטח פגמה קשות ביכולתם ליצור שיתוף פעולה בין היישובים היהודים והערבים באזור התיכנון.

פרק 7:

תוכניות מיתאר למחוז הצפון

פרק זה בוחן שתי תוכניות מיתאר מחוזיות שהוכנו על פי חוק התיכנון והבנייה למחוז הצפון. הראשונה הוכנה בשנים 3-1972, הופקדה בשנת 1976, אך אישורה התעכב עד שנת 1986 (לאחר שנערכו בה שינויים רבים). הכנתה של השנייה החל בשנת 1992 והיא ובשנת 2000 היא נמצאת בשלב ההפקדה.

בשל היקפה של תוכנית מתאר, והעובדה שהיא כוללת חלקים שצורתם ותוכנם (תשריט ותקנון) נקבע, במידה רבה, על ידי החוק, יתמקד ניתוח הטקסט ב"ספרים החיצוניים" שבין מסמכי התיכנון. שני המיסמכים שינתחו כאן הם:

1. **מיסמך הרקע שנכתב עבור תוכנית המיתאר המקורית למחוז הצפון:** תוכנית מיתאר למחוז הצפון, סקרים, תיכנון ומגמה מחוזית. צוות התיכנון: א. וכמן, ד. ינאי, י. לו-יון, א. סופר, פורסם על ידי מרחב תיכנון מחוז צפון (מדינת ישראל, משרד הפנים), לא מצויין תאריך. הערכה: 1973.
 2. **מצע להכנת תוכנית המיתאר המחוזית החדשה – כרך שני:** תוכנית פיתוח ותוכנית מיתאר מחוז הצפון, שינוי מס' 9 לתמ"מ 2, כרך שני: תוכנית פיתוח – מחוז הצפון, צוות התיכנון: ד. שפר, ש. עמיר, א. פרנקל, י. לו-יון, פורסם על ידי הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור, 1992.
- בנוסף על סקירת המיסמכים הללו נעזרנו בראיונות עם פרופ' שאול עמיר, פרופ' יוברט לו-יון וד"ר אמנון פרנקל, כולם מהטכניון, ותודתנו נתונה להם.

תוכנית מיתאר מחוזית (תמ"מ) מהי?

הגורם העיקרי המבחין בין תוכניות מיתאר מתוכניות אחרות (לדוגמה: תוכניות אב, תוכניות סקטוריאליות, תוכניות השקעה, וכדומה) הוא שהן נערכות ומקבלות תוקף על פי חוק התיכנון והבנייה (ועל כן הן קרויות "תוכניות סטטוטוריות"). על פי החוק קיימים ארבעה סוגים עיקריים של תוכניות: תוכנית מיתאר ארצית, תוכנית מיתאר מחוזית, תוכניות מיתאר מקומית, ותוכנית מפורטת. בישראל, משמעות התוקף הסטטוטורי היא שכולם – מוסדות ופרטיים כאחד – חייבים לציית להוראותיהן של תוכניות אלה. תוכניות בדרג הנמוך יותר חייבות לתאום לתוכניות בדרגים הגבוהים יותר ואסור להן לסטות ימינה או שמאלה. תוכניות המיתאר מהוות את שלדו של מערך התיכנון הרגולטיבי בישראל. המשמעות שלחן מרחיקות לכת במובן המישפטי והכלכלי – הן קובעות זכויות בניה, משפיעות על ערך הקרקע, על איכות החיים. תוכניות מיתאר בישראל מהוות מיסמך מחייב כל עוד לא שונו (הן לעולם לא "מתישנות" במובן המישפטי), ואפשר לשנות אותן רק על פי הדרך הקבועה בחוק (באותה הדרך שבה הוכנו).

תוכניות אב – אלטרנטיבה לא-סטטוטורית – נכנסו לשימוש רק לאחרונה. תוכנית אב היא מיסמך המציג את המדיניות של הרשות שהכינה אותה ואת המלצותיה כלפי אחרים. ניתן לשנות אותה בכל עת, על פי מדיניותו של המוסד שהכין אותה. גופים אחרים חופשיים אף הם להכין תוכניות אב או מדיניות שמותיהן של תוכניות לא סטטוטוריות אינם קבועים ומוסכמים והן עשויות להיקרא בשמות שונים, כגון או תוכנית פיתוח, תוכנית אסטרטגית, או תוכנית מדיניות.

במשך תקופה ארוכה העניין הציבורי בתוכניות מיתאר מחוזיות בישראל לא היה גדול, כיוון שאנשים לא הבינו את משמעותן. תוכניות אילו היוו "סנדביץ" – דרג ביניים -- בין תוכניות המיתאר הארציות והמקומיות. תוכנית מחוזית אמורה לתאום עם תוכנית המיתאר הארצית ולהנחות את תוכניות המיתאר המקומיות. מחוק התיכנון והבנייה משתמע שלוש תפקידים לתוכנית מיתאר מחוזית (מגן ואלטרמן, 1985): ביצוע תוכנית המיתאר הארצית במחוז והגשמת מדיניות לאומית בו; מתן הנחיות תיכנון ישירות למחוז, ובכללן ויסות התיכנון והבניה; ותיאום ופתרון קונפליקטים בין-יישוביים הכרוכים בניגודי אינטרסים בין הרשויות המקומיות. בנוסף לתפקידים הפורמליים של תוכנית המיתאר המחוזית זיהו מגן ואלטרמן באמצעות סקר עמדות את התפקיד של ריכוז וארגון המחשבה התיכנונית במחוז.

באופן כללי, תהליך הכנתה של תוכנית מיתאר מקורה ביוזמה של המועצה הארצית לתיכנון או של ועדת תיכנון מחוזית. המועצה הארצית רשאית לתת הוראות לוועדה המחוזית מה לכלול בתוכנית. לאחר מתן הוראה לוועדה המחוזית להכנת תוכנית, מחויבת הוועדה המחוזית להגיש את התוכנית לאישור המועצה בתוך חמש שנים (יש לציין, כי הוועדות המחוזיות בישראל לא עמדו בדרישה זו). לאחר דיון בתוכנית, המועצה הארצית מפקידה אותה לעיון הציבור. משמעות ההפקדה היא כי במשרדי הוועדה המחוזית יוצג עותק של התוכנית, תוך פירסום הודעות על הפקדת העותק בעיתונות, ובמשך חודשיים או שלושה כל המעוניין רשאי לעיין בתוכנית. בשלב זה כל המעוניין בקרקע רשאי להגיש התנגדות לתוכנית וכן רשאיות להתנגד גם רשויות מקומיות או מהנדסי ועדות מקומיות הכלולים במחוז וגם רשויות מקומיות שכלולות במחוז.

עם תום שלב ההפקדה על המועצה הארצית לדון בכל אחת מההתנגדויות ולהחליט אם לקבל או לדחות או לקבל חלקית אותן ואם לאשר את התוכנית כפי שהופקדה, או בשינויים. אחרי אישור המועצה מתפרסמת הודעה על אישור התוכנית ולאחר מכן היא מקבלת תוקף. לאחר שתוכנית מיתאר מחוזית קיבלה תוקף, כל תוכניות המיתאר המקומיות והמפורטות שיוכנו בתחומה חייבות לתאם את הוראותיה, ואין לשנות הוראות אלו אלא על ידי תוכנית מיתאר מחוזית חדשה, אשר תעבור אף היא את "ויה דולרוזה" של תהליך האישור הסטטוטורי. במציאות התיכנון בישראל, תהליך הכנתה ותהליך אישורה של תוכנית מיתאר מחוזית נוטים להתארך מאוד – כפי שנראה בפרק זה – לעיתים אף אינם זוכים כלל להשלמה.

שיטת הניתוח

היות ושני המיסמכים ארוכים, לאחר סקירה כללית של המיבנה שלהם ננתח רק קטעים נבחרים, הרלבנטיים לנושא המחקר. שני מיסמכים אלה אינם מהווים חלק פורמאלי של תוכנית המיתאר (הכוללת, על פי הגדרתה בחוק, תשריט והוראות כתובות) אלא את הבסיס התיכנוני שמתוכו נגזרו התוכניות הסטטוטוריות. במידה רבה, ניתן לומר שדווקא מיסמכים "חיצוניים" אלה הם מיסמכי התוכנית המשמעותיים יותר לצרכינו. דווקא מיסמכים אלה הם ה"מדברים" והמכילים את החלקים המציגים את הדרך, המטרות והאמצעים והם יכוננו בשם "תוכנית" על כל מי שאמון על תורת התיכנון.

המיסמך הראשון הוא דברי ההסבר לתוכנית: סקירת הרקע לתיכנון ואוסף של מקורות. המיסמך השני מהווה תוכנית פיתוח ששמה כבסיס להכנת תוכנית המתאר. בשניהם שואפים הכותבים להציג את תפיסתם לגבי האזור, בעיותיו העיקריות והמטרות התיכנוניות הנובעות מאלו. ניתן, אם כן, לזקק מתוכם עקרונות ורעיונות אשר הנחו את המתכננים בעבודתם.

שני המיסמכים אשר נסקור בפרק זה נכתבו לאותה המטרה, עבור אותו האזור, ואף חלק מן הכותבים משותפים לשניהם, אולם הן נכתבו בתקופות שונות: מפרידות ביניהם כעשרים שנים מעת חיבורן. לפיכך, נוכל ללמוד מהן על תמורות בגישות התיכנון בכלל, וביחס למיגזר הערבי במיוחד. הן ישמשו לנו כשתי נקודות ציון לצורך השוואה בהמשך.

תוכנית מיתאר למחוז הצפון 5-1972

הרקע להכנת התוכנית

הכנת תוכנית המיתאר למחוז הצפון החלה בשנת 1972, ביוזמת משרד הפנים ועל פי חוק התיכנון והבנייה תשכ"ה - 1965 אשר חייב הכנת תוכניות מיתאר מחוזיות תוך חמש שנים מיום אישור החוק (ומעטים המחוזות שעמדו בכך). התוכנית הובאה בפני הוועדה המחוזית בשנת 1973, פורסמה להפקדה באוקטובר 1975, אך פורסמה למתן תוקף רק בפברואר 1986, לאחר שנערכו בה שינויים רבים¹². במהלך השנים הוכנסו שינויים בתוכנית המתאר, העיקרי ביניהם שינוי 3 המוסיף לתחום אזור התיכנון את רמת הגולן, וכן תיקונים שכללו תוספות של ישובים חדשים (חלקם, המיצפים).

¹² תודתנו למתכננת תמר לקס מלישכת התיכנון מחוז הצפון, על עזרתה אודות הליכי תוכנית זו.

הסיבה להליך האישיור הארוך, לדברי פרופ' לו-יון שהיה חבר בצוות המתכננים, היא כי לסוכנות, למשרד השיכון, לממ"י ולגופים אחרים היה אינטרס לשמור לעצמם חופש פעולה מירבי ללא ההגבלות הנובעות מתוכנית מיתאר מאושרת. היות ומשרד הפנים (באותה התקופה) היה משרד חלש, נעדר תקציבים ביצועיים, הוא לא היה מסוגל להביא את התוכנית לידי אישור. משרדים בעלי כוח רב יותר, כמו משרד השיכון ומינהל מקרקעי ישראל, העדיפו מצב של היעדר תוכנית.

מיבנה המיסמך

נסקור כאן רק את הדוח הנלווה לתוכנית המיתאר המחוזית. התוכנית הסטטוטורית כוללת תשריט (שהיה בנוי "טלאים" שהורכבו מעובדות בשטח) ומתקנון המפרט את ייעודי הקרקע המסומנים בתשריט ואת המותר והאסור בכל סוג שימוש. נסקור את הכרך הכולל את הרקע לתיכנון ואת מדיניות התיכנון אשר לפיהם נוסח התקנון ונקבע התשריט.

הדוח הוא באורך בינוני (כששים עמודים), וכולל מפות, איורים וטבלאות. הכרך מכיל אוסף של מידע שאינו מאורגן ממש באופן שיטתי בפרקים, אלא כסידרת סעיפים המפרטים את הרקע לתיכנון, שיטת התיכנון והנחיות מדיניות שניתנו לצוות המתכננים. כלומר, הכרך מכיל אוסף אקלקטי של קטעים שלא נכתבו בידי צוות המתכננים אלא לוקטו יחדיו בידיהם. מחברי הדוח לא הכניסו באוסף זה ארגון לוגי ברור, והדבר מקשה במידת מה על הבנתו.

הכרך נפתח בתיאור מטרות – שאינו אלא ציטוט מתוך חוק התיכנון והבנייה (תשכ"ה). הוא ממשיך בתיאור צוותי העבודה, תמצית של תהליך העבודה, רשימת המפות וכו'. דהיינו, המחברים פותחים במסירת מידע טכני על אופן הכנת התוכנית ותוקפה.

הסעיפים שינותחו להלן הם: נקודות מוצא לתוכנית מחוזית למחוז הצפון (נספח 1, עמ' 41-34); ציון הבעיות במחוז (עמ' 54-43); מטרות התוכנית ויעדיה (עמ' 58); ותיאור מפורט של התוכנית (עמ' 10). סקירת הסעיפים הללו תאפשר עמידה על ההנחיות שקיבלו המתכננים והאופן שבו עיצבו אותן במהלך תהליך העבודה לכלל המטרות התיכנוניות.

ההנחיות להכנת תוכנית המתאר

בנספח לדוח כלול מיסמך ההנחיות שהכין משרד הפנים כיסוד להכנת התוכנית. מחבריו הם מר אליעזר ברוצקוס (הממונה על תיכנון ארצי במשרד הפנים) ומר דוב ארביט (מנהל הלשכה המחוזית לתיכנון מחוז הצפון). ראוי לשים לב שבניגוד לנוהג כיום, באותה העת טרם הנהיגו וועדות היגוי רב-משרדיות, ומשרד הפנים לבדו פיקח על הכנת התוכנית. הדוח משמש כהנחיה לצוות המתכננים, ונכלל במיסמך הסופי. המיסמך כולל הגדרת עקרונות כלליים ואחריהם אוסף של קביעות פרוגרמטיות אשר המתכננים אמורים היו לעבוד לפיהן. ביניהן, התייחסות ליעדי האוכלוסייה של התוכנית הארצית שהייתה תקפה באותו זמן, חלוקת המחוז לאזורי תיכנון, והנחיות כלליות בנושאים שונים.

המבוא, הדין בהנחיות מדיניות כללית, מתייחס בתחילתו ליחס הדמוגרפי בין אוכלוסייה יהודית וערבית במחוז: "תפקידה של התוכנית המחוזית לסייע לאפשרויות של איכלוס יהודי מכסימלי במחוז בכלל ובתחום החלקים הפנימיים, הצפוניים והמזרחיים במיוחד". ההתייחסות למיגזר הערבי אינה מוגבלת רק ליחס הדמוגרפי בינו לבין האוכלוסייה היהודית באזור, ובפסקאות הבאות מתייחסים המחברים לפיתוח ישובים כפריים (ערבים ויהודים) בכלל, ולסוגיית הבסיס הכלכלי של כפרים ערבים בפרט. יש לציין, כי המחברים מניחים "שיהיה ניתן למשוך חלק מהגידול הזה (של האוכלוסייה הערבית) לערים היהודיות ומעורבות של רצועת החוף...". בקריאת הפסקאות הללו מתעוררת תחושה, כי בניגוד למסמכי תיכנון אחרים המחברים כאן אינם חשים מאויימים נוכח רוב ערבי קיים או צפוי באזור – אולי משום שהם צופים הגירה של התושבים הערבים מחוצה לו.

ההנחיות הספציפיות יותר אינן מתייחסות לקיומו של עימות לאומי באזור – כפי שהובלט במסמכי תיכנון שנכתבו מיספר שנים מאוחר יותר (ושנסקרו בפרק הקודם). הרמז היחיד לחשש כזה נמצא בסעיף העוסק באיתורים אפשריים של התיישבות נוספת, ובו דנים המחברים באפשרות להקמת ישובים חקלאיים לאורך הגבולות ובאזורים שונים בצפון (ביניהם אזורים אשר יושבו מאוחר יותר במסגרת פרויקט המצפים).

בסעיף נפרד הם דנים בהקמת ישובים קבועים נוספים עבור הבדואים, וביניהם גם ישוב עירוני למחצה. זאת ועוד, בחלקם של הסעיפים הם דנים במשותף במיגוז היהודי והערבי (לדוגמה, מיקום אתרי תעשייה, פיתוח מרכזים אזוריים, פיתוח מרכזים עירוניים קיימים, איתור מרכזי תירות).

ההנחיות שהכין צוות משרד הפנים בראשותו של אליעזר ברוצקוס יכולות אפוא להיחשב, יחסית למסמכי תכנון אחרים מאותה התקופה, (ואפילו יחסית למיסמכים מאוחרים יותר) כמיסמך שוויוני למדי. הוא יוצר מצע לתיכנון שמיועד לכל תושבי המחוז – יהודים וערבים גם יחד. בסעיף הדן במסילות ברזל, ממשיכים המחברים ומפליגים למה שמקץ עשרים וחמש שנה יכול עדיין להיחשב אך לאוטופיה: "יש להביא בחשבון בימי שלום עם מדינות ערב את חידוש של מסילת הברזל דרך העמק ברוחב המסילה הנורמלית... במסילה ללבנון יש להביא בחשבון פס מסילה שני... " ועוד הם ממשיכים ודנים באוטוסטרדה לכיוון ביירות ודמשק. מיסמך זה הוא תעודת כבוד לחשיבה ארוכת הטווח ולעמדותיו השוויוניות של ראש המחלקה לתוכניות ארציות (דאז), אליעזר ברוצקוס.¹³

ציון הבעיות במחוז

סעיף זה במיסמך התוכנית נכתב בידי צוות המתכננים עצמו, לאחר שקיבלו לידם את הנחיות משרד הפנים שתוארו בסעיף הקודם. לדברי המתכננים, כתיבת התוכנית קדם תהליך של פגישות עם חברי הועדות המקומיות שבמחוז ודיונים בועדה המחוזית.

המחברים סוקרים רשימה של בעיות תיכנוניות, אשר הראשונה והאחרונה שבהן נוגעות לתושבי המחוז הערבים. הבעיה הראשונה – אשר זוכה לפירוט הרב ביותר – היא הירידה באוכלוסייה היהודית באזור. הם מביאים דוח דמוגרפי להסבר ונימוק הבעיה הזו, ומצביעים בו על קיומו של "אזור הררי" שיש בו רוב ערבי מובהק. ביחס לכלל אוכלוסיית המחוז, בוחנים המחברים את שיעור האוכלוסייה היהודית יחסית לכלל האוכלוסייה במדינה ויחסית לכלל אוכלוסיית המחוז, ומגיעים למסקנה כי:

"...מצטיירת תמונה עגומה מאוד על מ. הצפון מבחינת אוכי יהודית... התמונה מעמידה בספק את כל המונח והמפעל בשם 'יהוד הגליל'... קיימת סכנה מוחשית מאד של הפיכת אוכי יהודית במ. צפון למיעוט בקרב כלל אוכי המחוז" (הדגשות וקיצורים במקור).

בניגוד לעמדתם של אנשי משרד הפנים שהכינו את מיסמך ההנחיות, מחברי התוכנית מציגים את האיזון הדמוגרפי במחוז לא רק כבעיה, אלא כסכנה – מצב שיש להפנות מאמצים על מנת לתקנו. גישה זו מוכרת, כפי שראינו במסמכי התיכנון של המיצפים ותשוב בתוכניות שיכתבו בשנים הבאות. עם זאת, מעניין לציין כאן כי אחת מן המסקנות אליהן הם מגיעים היא:

"כל מאמץ בעתיד להפנות אוכי יהודית למ. צפון צריך להתרכז בחבל ההר "המצטיין" ביכולתו באוכי יהודית".

מסקנה זו מובאת לאחר שמוקדם יותר באותו הסעיף טענו הכותבים כי החלוקה הרשמית לנפות מעמעמת את תמונת המצב הדמוגרפית וכי החלוקה לחבל ההר והעמקים המקיפים אותו, היא שמציגה את הרוב הערבי (הקיים בהרים). המסקנה שמוציאים מכך המתכננים, היא כי יש להפנות את האוכלוסייה היהודית (הכוונה לעולים, אשר ניתן ליישבם בהתאם למדיניות פיזור האוכלוסייה הארצית) אל האזור בו מתקיים רוב ערבי. הסעיף מסתיים במשפט "לאור המגמות על כל משמעויותיהם ברורים הצעדים שצריכים להינקט במהירה ובצורה רצינית כדי לשנות כמה מגמות שליליות ומסוכנות מבחינת האינטרס הלאומי של מדינת ישראל". מצויה כאן שוב חזרה לאסטרטגיה של קריאה לפעולה בהולה לנוכח הסכנה. אולם מעניין לציין שלא כאן ולא בשום מקום אחר מזכירים המחברים מהי, בעצם, הסכנה הטמונה בקיומו של רוב ערבי באזור – זו נראית כהנחת יסוד ברורה מאליה לכותבי ולקוראי המיסמך.

הניסוח האחיד כמעט במיסמך משתמש במונח "אוכלוסיית מיעוטים" במקום "אוכלוסייה ערבית". השימוש במינוח הזה הינו טעון, או שנראה טעון במבט לאחור. כינוי האוכלוסייה הערבית "מיעוטים" מגדיר אותם באופן בלעדי יחסית למדינת ישראל ולאוכלוסייה הדומיננטית בה, ומכחיש את הקשר שלהם

¹³ ועל כן מוקדש דוח זה לזיכרו.

לקבוצות ערביות אחרות מחוץ לישראל (בדומה לכינויים "ערביי ישראל" המקובלים על יהודים-ישראלים כיום או "פלסטיני תושב ישראל" הנפוץ בקרב ערביי ישראל). עם זאת, יש לזכור שאנו עוסקים במבט לאחור ושקשה לשפוט את המשמעות המובלעת בביטוי זה ממרחק של עשרים וחמש שנים.

הבעיה האחרונה (מיספר 12) נוגעת אף היא לתושבי המחוז הערבים, ומכונה בידי המתכננים "בעיית הבדואים באזור". לדבריהם יש כאן חזרה ל"בעיה דמוגרפית" – אשר הם מציגים בקצרה. הם מביעים את הקושי בהנעת הבדואים לעבור ליישובי קבע ("ריכוזים") המתוכננים עבורם ואת המצב בשטח בו נוצרים יישובים. בלשון המיסמך "ריכוזים" -- מינוח אשר אינו משמש לתיאור יישובים יהודים, לא אז ואף לא היום – מתייחס אך ורק לאוכלוסיית הבדואים, אשר "מתפרסים על אזורים ענקיים, בדרך כלל של אדמות המדינה".

כלומר, הבעייתיות העיקרית לפי הצגת הדברים אינה מצבה של האוכלוסייה, אלא קיומו של תהליך בלתי ניתן לבקרה של מעבר התיישבות בלתי מתוכננת באופן שתופס קרקעות מדינה.

מטרות התוכנית ויעדיה

סעיף קצר זה בתוכנית ממשיך את תיאור הבעיות התיכנוניות, ומהווה יחד עימו את המצע לתוכנית המתאר, כפי שפותח בידי המתכננים. זהו סעיף מצומצם יחסית, המתאר את יעד העל של התוכנית, רשימת יעדי המשנה שלה. יעד העל מנומק ומפורט יחסית, ולאחריו באה רשימת יעדים המוצגים באופן תמציתי, ללא פירוט והנמקה.

יעד העל הינו "העלאת הרווחה הכלכלית של אוכלוסייה האזור תוך הצעה למדיניות חדשה של פיזור האוכלוסייה והתוכניות הארציות ותוך שמירה על ייחודו של האזור". כלומר, מטרתה של התוכנית משלבת שלושה היבטים: פיתוח כלכלי; ויסות התהליכים הדמוגרפיים; שמירה על נוף.

בפיסקה הבאה מתייחסים הכותבים ישירות לבעיה הדמוגרפית כ"שורש" התפיסה התיכנונית: "מתוך בחינת הנתונים בדוח הדמוגרפי והנתונים הכלכליים... עולה כי בעיית דלילות האוכלוסייה היהודית באזור והתנאים החברתיים-כלכליים... הם שתי הבעיות העיקריות של האזור והן תלויות זו בזו, כך שקשה להחליט איזה מהם המשתנה הרצוני ואיזה מהם המשתנה התלוי." דהיינו, המתכננים רואים את התמעטות האוכלוסייה היהודית ואת נחשלותו הכלכלית של המחוז כשני הצדדים של אותו המטבע, אשר יש לטפל בהם יחדיו. התפיסה הזו כורכת יחדיו השגת רוב יהודי ופיתוח אזורי – כך שלא ניתן לתאר, לדוגמה, אזור מפותח כלכלית בעל רוב לא יהודי או לחילופין, השגת רוב יהודי באזור בלתי מפותח. כפי שנראה בהמשך תפיסה זו, הקושרת פיתוח בהגדלת האוכלוסייה היהודית באזור, תחזור על עצמה גם בתוכנית המיתאר החדשה, שם יהיו לה השלכות נקודתיות של קשירת הפיתוח האזורי בעיקר ביישובים היהודים בו.

תיאור מפורט של התוכנית

תיאור התוכנית מובא בראשיתו של המיסמך, לפני תיאור ההנחיות והבסיס שגיבש צוות המתכננים לתהליך העבודה. כאן בחרנו לשנות את הסדר, משום שהדבר מאפשר לעמוד באופן כללי על תהליך גיבושה של המדיניות המובאת בתוכנית – עד לתוצר הסופי.

בעיקר, נסקור כאן את הסעיף הראשון שבחלק זה של התוכנית: "החלוקה הגיאוגרפית של האוכלוסייה לפי לאום, אזורי משנה ויישובים מרכזיים". סעיף זה, התופס כמחצית העמוד (ארבע פסקאות), מובא ראשון בתיאור המפורט של התוכנית, ועוסק רובו ככולו בסוגיית הגדלת האוכלוסייה היהודית ושינוי היחס הדמוגרפי באזור הצפון. העובדה שהוא מובא בראש התוכנית מקנה לו חשיבות; שאר הסעיפים בתוכנית "ייצגעו" ברשם שמותיה קריאתו ויובנו ביחס אליו. זהו גם הסעיף היחיד שאינו מקבל ביטוי כמותי בחישובי שטחים או בהמלצות להקמת מתקנים וכד' – כך שהמדיניות המבוטאת בו אמורה להתממש באמצעות כלל התוכנית.

הסעיף בן ארבע פסקאות. הפיסקה הראשונה דנה בצורך בהגירה של אוכלוסייה יהודית לאזור; הפיסקה השנייה דנה בהקמת יישובים לבדואים; הפיסקה השלישית דנה בהשגת רוב יהודי באזור; הפיסקה הרביעית

– המצומצמת – דנה בשמירת האוכלוסייה הכפרית. הפיסקה הראשונה חוזרת במובלע על הטענות שהועלו בהצגת הבעיות התיכנוניות, כי קיים חשש לקיומו של רוב ערבי באזור: "הריבוי הטבעי הגבוה של האוכלוסייה הלא יהודית... מחייב הפנית אוכלוסייה יהודית ניכרת לאזור ובעיקר למרכזו". כמו כן מדברת הפיסקה על החלוקה לאזור ההר והמישור, תוך שימת דגש על "ייהוד" לב המחוז ההררי. כלומר, מובאת כאן שוב (אם כי מבחינת קורא התוכנית, בפעם הראשונה) הטיעון בדבר הצורך בהפניית משאבים ליהוד המחוז בשל החשש מיצירת רוב ערבי בו.

מסקנות לגבי תוכנית מיתאר מחוז הצפון הראשונה

מתוך סקירת חלקי המיסמך ברצף כרונולוגי משוער – החל בהנחיות, עבור דרך המיסמכים שנכתבו במהלך תהליך התיכנון, וסיים בהנחיות התוכנית המוגמרת – נראה כי הנושא של השגת רוב יהודי במחוז הצפון קיבל את מירב משקלו לא בהנחיות הראשוניות לתיכנון שהכינו מתכנני מישרד הפנים, אלא צף במהלך תהליך התיכנון ומיקד אליו מידה רבה של תשומת לב. כותבי ההנחיות מטעם מישרד הפנים נוקטים בגישה רגועה יחסית, ומניחים כי ממילא יחול תהליך של הגירה מן הישובים הערבים למישור החוף.

מה מקורו של הפער בגישה המתבטאת בהנחיות שניתנו למתכננים ("הזמנת" העבודה) ובין הגישה המתבטאת בתוכנית עצמה ("המוצר")? האם ניתן למצוא כאן, בדיעבד, פערים בין גישת יחידת התיכנון המרכזית של מישרד הפנים, לגישה שהתקיימה בועדה המחוזית (הגוף התיכנוני הפעיל בשטח) ושאר הגופים הפעילים בהכנת התוכנית? יתכן שהמעבר ממרכז לפריפריה, מהחלטות תיכנוניות ברמה הארצית למדיניות התיכנון ברמת המחוז, הניע את מתכנני התוכנית לחרוג מרוח ההנחיות שניתנו להם על ידי מתכנני מישרד הפנים (וכמובן, ייתכן גם שגישת מישרד הפנים לא תאמה את דעותיהם האישיות של מתכנני התוכנית).

לחילופין, יתכן שההנחיות שניתנו בעל פה ישירות למתכננים היו שונות ממה שהועלה על הכתב. לפער כזה, בין מדיניות "פשט" ומדיניות "דרש" יכולים להיות שני הסברים: הראשון, כי כותבי הנחיות ניסו להימנע מניסוחים שעלולים להיתפס כבעייתיים – אולם הסבר זה מתקשה לעמוד נוכח רוח התקופה. בשנים בהן חוברת התוכנית, ובתקופה שאחריה (למעשה, עד שנות השמונים) לא נתפסו הצהרות כגון אלו שנותחו כאן (השגת רוב יהודי וכד') כבעייתיות¹⁴. להפך, הן היו בגדרו הבטוח של הקונצנזוס הלאומי (שבסקטור היהודי). הפער שבין הכתוב לכוונה עשוי לנבוע דווקא מהכיוון ההפוך: משום שרעיונות כאלו נחשבו מוסכמים על הכל, יתכן שלא היה צורך להצהיר עליהם במפורש, או להתעכב עליהם, במתן ההנחיות למתכננים. הם היוו קדם-הנחה לכל העוסקים בתחום.

עם זאת, יש לציין כי המחברים שואפים להגדיל את שיעורה של האוכלוסייה היהודית באמצעות פיתוחם של הישובים הקיימים, ופיתוחו החברתי והכלכלי בכלל של האזור ולא באמצעות הקמת ישובים יהודים חדשים (כפי שיופיע מאוחר יותר). הקשירה בין פיתוח כלכלי ובין "שיפור" המאזן הדמוגרפי, כאמור, מהווה תפיסה תיכנונית אשר תחזור ותופיע בתוכנית המיתאר החדשה למחוז הצפון. [נראה כי זהו "ד"ר ג'קיל" של המתכננים הישראליים: "מיסטר הייד" הוא השאיפה להגדלת הרוב היהודי על ידי תפיסת אדמות]. באופן פרדוקסאלי, הישובים החדשים שהתוכנית דנה בהקמתם הם דווקא ישובים ("ריכוזים") בדואים.

לזכותם של המתכננים נחזור ונדגיש, כי החל בהנחיות למתכננים ועד פירוט תוכנית המתאר, מאוזכרים ישובים ערבים ויהודים יחדיו בסעיפי התיכנון השונים – כגון הקמת אתרי תיירות, חישוב שטחים לתעשייה (הדוגמא המובאת היא של העיר נצרת) וכד'.

¹⁴ וספק רב אם עד היום נחשבות הצהרות שכאלו בעייתיות בקרב כל ציבור המתכננים ומעצבי המדיניות.

תוכנית פיתוח ותוכנית מיתאר חדשה למחוז הצפון 1992 - 2000

הרקע לכתיבת המיסמך:

העבודה על השינוי המקיף לתוכנית מיתאר למחוז הצפון החלה בתחילת שנות התשעים וכתיבת המיסמך נמשכה כשנה ומחצה. שלא כמו בתוכנית המקורית, שהוזמנה וקיבלה היגוי רק ממישרד הפנים, מזמיני התוכנית החדשה היו, בנוסף למינהל התיכנון במשרד הפנים, גם מינהל מקרקעי ישראל, משרד השיכון ומחלקת ההתיישבות של הסוכנות היהודית. נציגי כל אלה שימשו בועדת ההיגוי. העבודה נמסרה לצוות מתכננים מן המרכז לחקר העיר והאזור שבטכניון (ראו טבלה 5.1).

התוכנית נכתבה במקורה בתחילת גל העלייה הגדול מבריה"מ לשעבר. לאחר שמחוז הצפון סבל מהגירה שלילית משמעותית בשנות השמונים, המתכננים שאפו לנצל את גל העלייה ולהביא לתנופת פיתוח במחוז – ואכן, התייחסות לפיתוח המחוז כמסר העיקרי של התוכנית חזרה על עצמה בדבריהם של מרבית האנשים שראינו בקשר לתוכנית זו. תוכנית הפיתוח נערכה כבסיס לתוכנית המתאר. שניים מצוות המתכננים (פרופ' שאול עמיר וד"ר אמנון פרנקל) אמרו כי לאחר בחינת התוכניות שנערכו בעבר למחוז הצפון, אשר שאפו לפתח את צידו המזרחי של המחוז, סברו הכותבים כי יש לפתח דווקא את מרכז הגליל באופן מדורג יותר ובסופו של דבר, יקרין הפיתוח גם אל הגזרה המזרחית. לדברי ד"ר פרנקל, שתי הנחיות הפיתוח העיקריות של התוכנית היו לפתח מוקדים קיימים תחת הקמת ישובים חדשים וכן השאיפה לאזן בין פיתוח ובין שימור ערכי נוף. לפיכך, כחלק מהכנת תוכנית המיתאר ערך צוות התיכנון סיווג של הקרקעות בכל המחוז על פי מידת הערכיות של השטחים הפתוחים בהן והגדירו מגבלות פיתוח סטטוטוריות ביחס לקרקעות על פי מידת רגישותן.

לדברי ד"ר פרנקל, המתכננים שאפו למידה מסויימת של שיתוף הציבור בתהליך התיכנון – גישה חדשנית לעומת התוכנית הקודמת. בשלב התיכנון הם בנו שאלון עמדות ששימש לקבלת תשומות מראשי רשויות מקומיות (הראיונות ברשויות ערביות נערכו על ידי מתכנן ערבי). כן ערכו סבב פגישות בין ראשי הרשויות במחוז טרם מסירת התוכנית לוועדה המחוזית, על מנת לשמוע את הערותיהם. בראיונות המוקדמים הם ביקשו לדעת, בין היתר, באילו נושאים ניתן לצפות לשיתוף פעולה בין המיגור היהודי והערבי במחוז וממנו הגיעו למסקנה שיש מקום לשיתוף פעולה בנושא הפיתוח הכלכלי. לטענתו, לפיכך ממליצה התוכנית על אזורי תעשייה משותפים לישובים ערבים ויהודים, ועל פרויקטים משותפים לשני המיגורים. נושא זה, כפי שנפרט בהמשך, גרר אחריו ביקורת מצד בעלי העניין הערבים.

הנוסח המקורי של התוכנית הושלם באוגוסט 1993 והוגש לוועדת ההיגוי, בראשות משרד הפנים, אשר הפיץ אותו בין ראשי הרשויות המקומיות במחוז. מאותו שלב ואילך, היה צריך להתחיל תהליך האישור הסטטוטורי של התוכנית שראשיתו דיונים בוועדה המחוזית. בדיונים אלו ובפורומים שונים הועלו התנגדויות אשר עיכבו את תהליך האישור במשך שנה וחצי. תקופה זו – בשיאו של גל העלייה והפעולות התיכנוניות המואצות שנעשו בגינו – הביאה שינויים רבים ברמת התיכנון הארצית, והפכה את נוסח התוכנית למיושן. כשנתקבלה לבסוף החלטה על העברת התוכנית להפקדה על ידי המועצה הארצית היא הוחזרה, אפוא, לידי המתכננים על מנת שיעדכנו אותה. תהליך העידכון, ההשבה לוועדה המחוזית, קבלת הערותיה של המועצה הארצית ועריכת השינויים על פיהן, כל אלה ארכו זמן רב. רק בשנת 2000 קיבלה המועצה הארצית החלטה להפקיד את התוכנית ובעת כתיבת דוח זה היא עומדת לעיון הציבור ולהגשת התנגדויות על ידי כל המעוניינים – דהיינו, היא עדיין מצויה בעיצומו של תהליך מתן התוקף הסטטוטורי. עם זאת, בראיון עם פרופ' עמיר ציין זה כי חלקים של התוכנית (כגון תשריט הרגישות הסביבתית) משמשים מזה זמן לצורך קבלת החלטות ומשפיעים על קביעת המדיניות באזור.

עד למועד ההפקדה לא הייתה התוכנית נגישה לעיונו של הציבור הרחב (וגם עתה הנגישות מוגבלת למדי בזמן ובמקום). פרט לראשי הרשויות המקומיות שכינהו במחצית הראשונה של שנות התשעים ושלחם הופצו עותקי התוכנית להערות, קשה היה לאדם מהשורה להגיע למיסמכי התוכנית.

מיבנה התוכנית

לכאורה, המיסמך שינותח כאן מתוך התוכנית של שנות התשעים דומה במיתארו הכללי למיסמך המקביל משנות השיבעים לאותו מחוז: שניהם מהווים מצע להכנת תוכנית סטטוטורית וההקשר המוסדי להכנתם, ואף כמה מחברי צוות התיכנון, דומים למדי. אולם עשרים השנים שחלפו נתנו את אותותיהם בנוסח ובצורה שונים מאוד של תהליך תיכנון ונוסח התוכניות. שני המיסמכים בנויים בצורה שונה ומשתמשים בשפה שונה – מילולית וחזותית כאחד.

מיסמך הרקע של תמי"מ החדשה מציג את תוכנית הפיתוח, שמשמשת כיסוד לתוכנית המיתאר. המיסמך ארוך יחסית, כמאתיים וחמישים עמודים, והוא כולל שני חלקים. החלק הראשון מציג את עקרונות התיכנון ואילו השני, הארוך יותר, מציג בפירוט תחומים שונים של תוכנית הפיתוח. לחלק הראשון נקדיש את מרבית תשומת ליבנו בניתוח הטקסט ונתמקד במיוחד בחלקים העוסקים בעקרונות התיכנון המרחבי ובפרוגרמת הפיתוח. מבין פרקי החלק השני נתייחס לשני נושאים הקשורים באופן ישיר לנושא המחקר – יעדי האוכלוסייה והמיגור הכפרי.

המיסמך משתמש באמצעי תקשורת שונים – הוא מכיל קטעי טקסט, מפות, תרשימים וטבלאות. פרקים רבים כוללים פרוגרמות מפורטות וחישובים כמותיים.

ניתוח הטקסט של התוכנית

עקרונות התיכנון המרחבי

עקרונות התיכנון המרחבי מוצגים בפרק הראשון בתוכנית. שם מתואר תהליך הפיתוח עליו ממליצה התוכנית – תהליך "זחילה" ממערב המחוז למזרחו. הסעיף הראשון מתאר את הקווים המנחים הכלליים לפיתוח. בין שאר הדברים, טוענים הכותבים כי תהליך פיתוח אשר ינוע מן הגזרה המערבית למרכזית במחוז "יתמוך בהגדלת האוכלוסייה היהודית בגזרה זו (המרכזית) בה יחסי גודלי האוכלוסיות הוא בעייתית במיוחד". משפט זה חושף שתי קדם-הנחות של המתכננים: הראשונה, כי פיתוח האזור נועד למשוך אוכלוסייה יהודית, ולא ערבית. ההנחה השנייה, כי רוב ערבי באזור הינו "בעייתית".

ניתן לצפות כי ההנחה המובעת בתחילת המיסמך, ואשר קושרת את הפיתוח למיגור היהודי ולניסיון לשנות את יחסי האוכלוסייה, תיוותר בעינה אצל קוראי המיסמך בהמשך עיונם בו. זאת, למרות שמאוחר יותר התוכנית דנה בצורה מפורשת בפיתוח המיגור הערבי במחוז ובכמה מקרים אף מזהה תחומים בהם צריך המיגור הערבי ליהנות מהשקעות גדולות יותר. כלומר, אותם מבעים "חיוביים" ביחס למיגור הערבי עשויים להתעמעם אצל קורא אשר נחשף מוקדם יותר לטענות הכלליות הקושרות פיתוח למיגור היהודי באופן כמעט בלבדי.

הסעיף הבא מפרט את הסעיף הראשון בדבר תחומי הפיתוח. המאמץ העיקרי אליבא דמתכננים צריך להיעשות בפיתוח ישובים עירוניים בגזרה המרכזית של המחוז, בפרט כרמיאל והיישובים הסובבים אותה מצפון ומשולש נצרת-מגדל העמק-עפולה בדרומו. מעניין לציין כי פסקה זו אינה מזכירה כמעט אף ישוב ערבי. ואולם במפה אשר הפיסקה מתייחסת אליה, הישובים הערבים אמנם מסומנים. למעשה, מתוך אחד עשר ישובים באזור הרלבנטי, ששה הם יישובים ערבים – והמפה מציגה אותם ואתרים תעשייתיים שהיא מייעדת לפיתוח בסביבתם¹⁵.

סיגנונו של הפרק מתומצת משהו, וכולל מונחים מקצועיים מרובים (דוגמת: "הפריסה המרחבית", "קיבולת התשתית התחבורתית" ועוד). סיגנון ניסוח זה עשוי להקשות על מי שאינם אנשי מקצוע. דוגמה נוספת היא: "...נוכח בעיות של צפיפות והשפעות חיזוניות שליליות של גודש בדרכים וזיהום סביבתי, קיים פער גדול בין העלות השולית החברתית לבין העלות השולית הפרטית". לשון זו עלולה להוות מחסום בפני

¹⁵ יש לציין, כי בראיונות עם מחברי התוכנית הסבירו הללו כי התשריט מציג את המצב הקיים בשטח, על כל היישובים המצויים בו וכי יש ליחס חשיבות רבה יותר לטקסט ביחס להצהרה על מדיניות התיכנון וכוונות המתכננים. עם זאת, כאמור, מצויים בתשריט סימונים של אזורי תעשייה אזוריים בקרבת יישובים ערבים שהתוכנית ממליצה על הקמתם.

קוראים שאינם בקיאים בז'ארגון המקצועי של מתכננים. בפרט, לענייננו, עשויים ניסוחים שכאלו להוות מחסום בפני שיתוף אוכלוסייה ערבית בלתי מקצועית בתהליכי התיכנון.

פרוגרמת הפיתוח

מתכננים ישראלים נוהגים לכנות במונח "פרוגרמה" תחשיבים כמותיים המשמשים לעריכת אומדנים של מספר יחידות הדיור, שטחי הקרקע הדרושים, שטחי הציבור הנחוצים, וכדומה. פרק קצר זה מכיל שילוב של טקסט וטבלאות ומפרט היבטים כמותיים שונים של תוכנית הפיתוח של המחוז. הפרק מכיל את הסעיפים הבאים: יעדי אוכלוסייה, תעסוקה, דיור, שירותים ציבוריים והמיגור הכפרי.

הפרק דן בפרוגרמות – כלומר, בחיזויים כמותיים – בתחומים שונים של תוכנית הפיתוח. הפרוגרמה אמורה לתת ביטוי כמותי להתפתחויות העתידיות באזור כפי שהתוכנית חוזה ומבקשת לכוון אותן. לפיכך הפרק מכיל שילוב של טקסט המתאר באופן מילולי את שאיפות המתכננים וטבלאות כמותיות המפרטות באחוזים או במספרים מוחלטים את הביטוי הכמותי של שאיפות אלו.

הסעיף הפותח – יעדי אוכלוסייה – דן בחלוקת אוכלוסיית המחוז לשלושה מיגזרים: יהודים ותיקים, עולים חדשים ו"לא יהודים"¹⁶. הסעיף חוזה גידול באוכלוסיית המחוז עקב קליטה של עולים חדשים בטווח הקצר וריבוי טבעי בטווח הארוך, ומעבר מרוב לא יהודי קטן בהווה לרוב יהודי ברור עד שנת 2005.

בסעיפים הבאים – המפרטים פרוגרמות לתחומי הדיור, התעסוקה והשירותים הציבוריים – חוזרת ההפרדה למיגזרי אוכלוסייה. בחלק מן הפרוגרמות ההפרדה שלובה בטקסט ובחלקן היא מתגלה בטבלאות. ההפרדה כאן היא למיגזר עירוני או כפרי יהודי, ולמיגזר הלא יהודי. מעניין, שבמיגזר הערבי לא ראו המתכננים לנכון להפריד בין המיגזר העירוני לכפרי¹⁷, למרות שבמיגזר הערבי קיימים ישובים עירוניים לצידם של ישובים כפריים (אם כי ההבדלים ביניהם עשויים להיות עמומים יותר מאשר במיגזר היהודי).

הסעיף האחרון, הדן בפרוגרמה למיגזר הכפרי, מפרט את יעדי האוכלוסייה במיגזר זה. המתכננים כוללים במיגזר זה אך ורק ישובים הקטנים מ-2,000 נפש, והיישובים הערבים מהווים חלק קטן מתוכם – ברובם ישובים בדואים בלתי מוכרים. סעיף זה עוסק, אפוא, בעיקרו בישובים כפריים יהודים (מושבים, קיבוצים וישובים קהילתיים). מדיניות הפיתוח המוצהרת בו היא הרחבת הישובים הקיימים ולא הקמת ישובים חדשים. מדיניות זו חלה, כמובן, גם על המיגזר הערבי אלא ששם לא הייתה מעולם בעבר מדיניות של הקמת ישובים חדשים (להוציא ליעדים מסויימים, כמו ההצעה להקים עיר חדשה סמוך לעכו – כפר מכר – הצעה שנכשלה). רק בנושא של הצורך בהקמת יישובי קבע לבדואים חורגת תוכנית זו מהמדיניות הכללית, והמתכננים ממליצים להקים ישובים חדשים או להכיר רשמית בישובים שהוקמו דה פקטו בשטח¹⁸.

בפרק הפרוגרמה ממשיכה אפוא התוכנית המחוזית החדשה לבטא את השאיפה המסורתית של השגת רוב יהודי באזור הצפון. אולם בניגוד למדיניות שרווחה עד סוף שנות השמונים שעודדה הקמה שת יישובים חדשים וקיבלה ביטוי מובהק בתוכנית המיצפים ובתמ"מ צפון המקורית, התמ"מ החדשה נוקטת במדיניות של עיבוי הישובים היהודים הקיימים – בעיקר באמצעות קליטת עלייה מסיבית. העמימות ביחס להגדרת הישובים הערבים כישוים כפריים או עירוניים מקבלת משנה חשיבות בהקשר זה, משום שכזכור, עקרונות התיכנון המרחבי מתווים מדיניות של עיבוי וחיזוק הישובים העירוניים דווקא. העמימות בהגדרתם של הישובים הערבים ככפריים או עירוניים עלולה, אם כן, להוציא אותם בנושאים מסויימים מרשימת הערים שייחננו מהשקעות ותהליכי הפיתוח שעליהם ממליצים המתכננים עבור הישובים המוגדרים מפורשות כישוים עירוניים.

¹⁶ הלישכה המרכזית לסטטיסטיקה נוהגת לסווג עולים חדשים שאינם יהודים אך הם בני משפחה של יהודים (בדרגות הקירבה שקובע חוק השבות) בקטגוריה של "יהודים". לפיכך, יש להניח ש"לא יהודים" מתייחס בעיקר לערבים, דרוזים וצ'רקסים.

¹⁷ לעניין זה רלבנטיות הערותיו של ד"ר חנא סוויד, בישיבת המועצה הארצית לתיכנון שדנה בת.מ.מ. 2. מר סוויד העיר כי קיימת עמימות בהגדרת הישובים הערבים – פעם הם מוגדרים כישוים כפריים, ופעם כעירוניים. לטענתו, עמימות זו מכוונת.

¹⁸ לפי ראיון עם ד"ר פרנקל. לדבריו, המתכננים פעלו לקביעת קריטריונים לפיהם יש להכיר בישובי בדואים בשטח ולהעניק להם סטטוס של ישוב קבע. הם עשו זאת במידת מה בניגוד לדעת הגופים מזמיני התוכנית ובסופו של דבר המליצו על הכרה בשישה ישובי בדואים חדשים, אשר חלק מהם זכו למעמד רשמי במרוצת הזמן ומצויים בתשריט התוכנית.

הפרק נע בין ניסוח של תחזיות בלשון עתיד (דוגמת: "בתקופת תוכנית הפיתוח... תגיע אוכלוסיית מחוז הצפון לכ-1,007 אלף נפש..") לבין תיאור חישובי התחזיות בהווה העושים שימוש בתיאורים מספריים. השפה הכמותית "היבשה" והתיאורים העובדתיים של מה שיתרחש בעתיד מסווים במידה רבה את מה שהינו, למעשה, ציפיות מן העתיד. סיפור זה, הפורש את התפתחותו של מחוז הצפון בשנים הבאות כתוצאה של קליטת עליה בו, מוצג אם כן לא כשאיפות תיכנוניות, אלא כהיסטוריה שלעתיד-לבוא.

בז'ארגון המקצועי, כמו בתוכנית, המונח "יעדי אוכלוסייה" מתייחס לגודל הרצוי שאליו שואפת התוכנית ושעליהם מבססים את הפרוגרמה התיכנונית. יעדי האוכלוסייה משמשים כדי להסביר את חישובי הפרוגרמה הנושאים הבאים לאחריהם והופכים אותם בהירים יותר לאנשי המקצוע. ועם זאת, מתעורר החשש כי מיקצת מהקוראים שאינם אנשי מיקצוע עלולים להבין, בטעות, שמדובר בתחזית ריאליסטית ולא רק במטרות שסיכויי מימושן אינם בהכרח גבוהים. זאת, משום שהסעיף אינו משתמש בביטויי התניה (כגון "השאיפה היא", "יתכן ו... וכד").

הסעיף השלישי, הדרך בתעסוקה, מקבל טון נורמטיבי השונה מאוד מן הסיגנון העובדתי היבש של שאר הפרק. הוא נפתח במילים: "פיתוח מקורות תעסוקה הינו המשימה החשובה ביותר...".

הסעיף האחרון, הדרך במיגור הכפרי, הוא הנרטיבי ביותר בפרק. סעיף זה מכיל תחזיות, הערכות והמלצות ומשתמש בביטויים מספריים מועטים יחסית.

יעדי אוכלוסייה

פרק זה, הראשון בחלק הקרוי "תוכנית הפיתוח", מציג פירוט של יעדי האוכלוסייה. הפרק מצומצם בהיקפו וכולל מידה שווה כמעט של טקסט ושל מפות וטבלאות המתארות את גידול האוכלוסייה במחוז לפי ישובים. בולטת במיוחד בפרק זה ההתייחסות המצומצמת למיגור הערבי – באזור שבתקופת תהליך התיכנון שרר בו רוב לא יהודי. ההתייחסות היחידה היא לשאיפה (המובעת כתחזית) לגידול בשיעור האוכלוסייה היהודית במחוז במהלך התקופה. נראה כי ההסבר להתעלמות-לכאורה זו הוא שהמתכננים דנים באוכלוסייה היהודית תוך חלוקתה לעולים חדשים וותיקים, ומקדישים חלק נכבד מן הפרק לדיון בתהליכי איכלוס וקליטה של אוכלוסיית העולים. בניגוד למיגור היהודי, במיגור הערבי לא צפו המתכננים (בצדק) הגירה לאזור, ולפיכך הוקדשה לו פחות תשומת לב.

עם זאת, תוצאת הדבר היא שעיקר הדיון בפרק הוא בתהליכי איכלוס ופיתוח שאינם נוגעים כלל למיגור הערבי – ובפרט, פיתוחן של הערים היהודיות כרמיאל ונצרת עילית. עוד רואים כאן חזרה על תופעה שנתגלתה בפרק הראשון: בעוד שהטקסט כמעט ואינו מזכיר את המיגור הערבי, המפה מראה חלוקה למיגור היהודי והערבי, ולפיכך מוצגים בה ברורות הישובים הערביים באזור.

שירותים ציבוריים ופרטיים

זהו אחד הפרקים הארוכים בתוכנית, אשר מחזיק כחמישים עמודים. זהו גם אחד הפרקים בהם היינו מצפים להתייחסות מפורשת למיגור הערבי, היות ואספקת שירותי ציבור מותנית במיגור הצרכני (מיגורים שונים צורכים שירותים שונים) ובאופי היישוב. ואכן, בהקדמה לפרק מציינים הכותבים כי "כמחצית מאוכלוסיית המחוז הינה יהודית וחצייה השני אוכלוסייה לא יהודית – ערבית, דרוזית וצ'רקסית...". זהו אחד האיזכורים הבודדים לאופיו הפלורליסטי של המחוז, בתוכנית המתמקדת ברובה במיגור היהודי על גווניו, אך מתייחסת למיגור הלא יהודי כמקשה אחת.

דווקא בפרק זה ההתייחסות למיגור הערבי היא לדעתנו מלאה והוגנת. הפרק דן באופן מפורש באספקת שירותים במיגור הלא יהודי, בהשקעות הנדרשות עבורם, ומציין את הנקודות בהן יש לסגור פערים בין המיגורים. התוכנית שמה דגש מיוחד של אספקת שירותי חינוך למיגור הלא יהודי, ובצורך בהשקעות גבוהות יותר במיגור זה לצורך סגירת פערים ולאור הגידול הטבעי הגבוה בו. יתכן שמדובר כאן אף במידה מסויימת של "אפלייה מתקנת" (מבלי שהמתכננים נוקטים בביטוי זה). ההתייחסות המפורשת והישירה לצורכי המיגור הערבי חוזרת בכל הסעיפים הדנים באספקת שירותי ציבור.

ההנחה המובעת בתחילת המיסמך קושרת את הפיתוח למיגור היהודי ולניסיון לשנות את יחסי האוכלוסייה. ניתן להניח שעמדת יסוד זו, אף שאינה מובלטת ברוב פרקי התוכנית, תיוותר בעינה אצל קוראי המיסמך בהמשך עיונם בו. זאת, למרות שמאוחר יותר התוכנית דנה בצורה מפורשת בפיתוח המיגור הערבי במחוז ובכמה מקרים אף מזהה תחומים בהם צריך המיגור הערבי ליהנות מהשקעות גדולות יותר.

הפרק העוסק בשירותי ציבור מציין את הנקודות בהן יש לסגור פערים בין המיגורים. התייחסות מפורשת וישירה לצורכי המיגור הערבי חוזרת בכל הסעיפים הדנים באספקת שירותי ציבור. התוכנית שמה דגש מיוחד על הצורך בהשקעות גבוהות יותר במיגור זה לצורך סגירת פערים ולאור הגידול הטבעי הגבוה בו. יתכן שמדובר כאן אף במידה מסויימת של "אפליה מתקנת" (מבלי שהמתכננים נוקטים בביטוי זה).

יחסה של התוכנית לשיתוף פעולה כלכלי בין המיגורים

בראיונות שקיימנו עם חלק מכותבי המיסמך, ושבהם התייחסו לרעיונות ולמסרים העיקריים של התוכנית, בלטו מסרים שוויוניים הנוגעים בפיתוח משולב ובשאיפה לסגור פערים בין המיגור הערבי והיהודי במחוז הצפון. ראינו לעיל שבכול הנוגע לשירותי חינוך וציבור, מסרים אלה גם מעוגנים הלכה למעשה בתוכנה של התוכנית. האם כך הדבר גם לגבי מדיניות העידוד לשיתוף כלכלי בין ישובים ערבים ויהודים?

לדברי המתכננים, הם המליצו שאזורי תעשייה יהיו משותפים לישובים יהודים וערבים וששני המיגורים יוכלו ליהנות מהם ומהמיסים שהם מניבים. בפועל, בשל הצורך לאזן בין פיתוח לשימור הנוף, המליצו המתכננים שלא להקים אזורי תעשייה נוספים ולפתח את האזורים הקיימים. דא עקא, שאזורי התעשייה הקיימים במחוז מצויים ברובם בשטחי השיפוט של רשויות יהודיות ולפיכך כאשר בוחנים את תוכנית ההשקעות בתעשייה במחוז, לא נראות השקעות בפיתוח תעשייה בתחומי היישובים ערביים (או בהסדר אזורי שיניב להם חלק מהמיסים). לפיכך, ההמלצות לפרוייקטים משותפים ולהנאה מוניציפאלית הדדית מאזורי התעשייה האזוריים נותרות אפוא בגדר משאלות שבלב.

על נגישותן של התוכניות לציבור הרחב

טרם שנדון בתגובות לתמ"מ 2, יש מקום לבחון את השאלה – אילו תגובות ציפו המתכננים לקבל? במילים אחרות, האם מצפים המחברים של תוכניות מיתאר מחוזיות, במציאות התיכנון בישראל, ל"תגובות מהשטח" על התוכנית שלהם?

כאמור, תהליך אישורה של תוכנית מיתאר מחוזית כולל הפקדה בת חודשיים-שלושה במשרדי הועדה המחוזית. בפועל, תקופה זו עשויה להמשך עד לאישור התוכנית. במהלך תקופה זו זכאי כל בעל או בעלת עניין לבחון את התוכנית, ואם הם רואים עצמם נפגעים הימנה – זכאים הם להגיש התנגדות אשר תידון במהלך אישור התוכנית ומתן תוקף לה. במקרה של תמ"מ 2 דאגו חברי ועדת ההיגוי להפקיד עותק של דברי ההסבר ותוכנית הפיתוח בידי ראשי הרשויות המקומיות שבמחוז הצפון. אולם הנגישות למיסמכים אלה עבור הציבור הרחב מוגבלת. המיסמך שמוצג במהלך הפקדת התוכנית אינו זה שניתחנו כאן. אין הוא מכיל דברי הסבר, אלא רק תשריט והוראות הנלוות לו, והללו הכתובים בלשון טכנית ומישפטית. למי שאינם אנשי מיקצוע, יקשה לפענחם והם אף עלולים שלא להבין נכוחה ולטעות בהחלטותיהם.

משיחה עם מתכננת בועדה המחוזית צפון עולה כי המיסמכים הסטטוטוריים של התוכנית המחוזית הראשונה (שבתוקף, עם שינויים מעת לעת) נגישים לעיון הציבור, אולם מיסמך הרקע שניתחנו לעיל, אינו נגיש כלל וכלל. הציבור שבא לעיין בתוכנית זו מורכב ברובו מאדריכלים ואנשי מקצוע אחרים, הנדרשים לה לצורך עבודתם המקצועית. "הציבור הרחב" – ב על העניין ה"קטנים" מן השטח שאינם אנשי מיקצוע בתחומי הבנייה או המישפט – לרוב לא רק שאינו מודע לאפשרות לעיין בתוכנית המתאר, אלא אף אינו יודע שהיא עשויה להשפיע על ערכי המקרקעין שבידו ויש לה השלכות ישירות אפילו על היתרי בנייה.

יתירה מזו, הפקדת התוכנית נעשית בשלב בה כבר גובשה התפיסה התיכנונית, ובמידה רבה, הסיכויים למעורבות של הציבור הרחב, מחוץ למעגל אנשי המיקצוע, הם קטנים למדי. זאת, משני טעמים: הטעם הראשון הוא, שבלב ההפקדה התוכנית כבר הופכת למיסמך סטטוטורי שאינו נהיר להדיוטות; והטעם השני, הוא, שמאחר שההפקדה היא בשלב שבו מקבלי החלטות כבר שלמים עם התוכנית, והמיסמך בשל ומלא, הסיכויים לשכנע את חברי וועדות התיכנון לערוך שינויים מפליגים בתוכנית, אינם רבים.

המסקנות לגבי האפשרות לתת מידע בהיר לציבור ולשתפו בשלבים שבו ניתן עדיין להשפיע באופן יעיל, חשובות במיוחד עבור המחקר הנוכחי, הבוחן את היכולת להגיע לשיתוף רב יותר ולתקשורת מלאה יותר בין "היצרנים" של התיכנון בישראל, לבין ה"צרכנים" מהמיגזר הערבי. יש משמעות רבה לכך שתנאי הכנתן של תוכניות מיתאר מחוזית בישראל, כפי שהללו מתבטאים בשתי התוכניות שחקרנו, מצמצמים במידה רבה את האפשרות למסור מידע "שקוף" לציבור באשר לשאיפות ולמטרות של התוכניות, ומותירים את התיקשורת בינו לבין המתכננים ברמה של התנצחות לגבי "השורה התחתונה" של התוצר התיכנוני, בשלב בו הציבור נאלץ לנקוט בעמדה מתגוננת, כמשתמע מהביטוי שבחוק, להגיש "התנגדות" לתוכנית.

תגובות לתוכנית

במשך שלב הכנת התוכנית, יצרו המתכננים קשר עם מקבלי החלטות ונבחרו ציבור באזור (נדגיש – רק אלה שכיהנו באותה העת). התוכנית נתקלה בתגובות שליליות רבות של נציגי הציבור, עוד טרם שלב ההפקדה והגשת ההתנגדויות הרשמית. מרביתן של התגובות לתוכנית לא עלו מן המיגזר הערבי אלא – לדברי ד"ר פרנקל – נגעו דווקא למדיניות המוצעת, שתרסן את ההקמה של ישובים חדשים במחוז ותגביל את הפגיעה בשטחים ירוקים. עם זאת, במידע שנתקבל ממרואיינים ערבים, עלו נקודות ביקורת אחדות של המיגזר הערבי על התוכנית.

מתכנן הערים נאיף אבו שרקייה עוסק בהסברת התוכנית לראשי הרשויות הערביים מטעם וועדת ההיגוי הערבית לתיכנון, שכן ראשי רשויות ערביים לרוב אינם מבינים את חשיבותן של תוכניות מיתאר מחוזיות או ארציות ואינם מתייחסים בכובד ראש לתוכניות שבטווח הארוך או שמעבר לרמה המקומית. לדבריו, אחרי הסבר התוכנית, התנגדו לה כל ראשי הרשויות הערביות. ברוב מישרדי הרשויות הללו, עמדו שני כרכי התוכנית בארון ספרים, מאחורי שולחנו של ראש הרשות, וניכר היה שאיש לא קרא בהם. כתשעים אחוזים מראשי הרשויות בצפון לא ידעו מהי תוכנית מיתאר מחוזית, מהי חשיבותה ומה מטרתה.

ד"ר חנא סוואיד, מהנדס אזרחי המשמש כראש מועצה מקומית עלאבון וחבר במועצה הארצית לתיכנון ובנייה, מבקר¹⁹ את התוכנית מבחינות רבות: נעשה בה שימוש לקבלת החלטות טרם אישורה, לא היה שיתוף מספיק של המיגזר הערבי בתהליך הכנתה, ובמיוחד, האיזכור הדל והסלקטיבי של המיגזר הערבי בתוכנית. לטענתו, התוכנית אינה מזכירה את אתרי תיירות נוצרים במסגרת "נקודות החן של הצפון", אינה מתייחסת למסגדים כאשר היא דנה במדיניות לגבי בתי כנסת, ואינה מזכירה מיגזר זה כאשר היא קובעת אמות מידה לעידכון התוכנית. ביקורת בדבר הטיפול הלא מספיק של התוכנית בסקטור הערבי חזרה גם בדבריו של מר אבו שרקייה, שאמר ש"ראשי הרשויות הופתעו לשמוע שהתוכנית אינה מדברת על האוכלוסייה הערבית ולא פותרת את הבעיות שלה".

הבעיה העקרונית השניה שהעלה ד"ר סוואיד היא חוסר הגדרתם של ישובים ערבים כישוים כפריים או עירוניים, לעומת הבחנה שכזו שנעשתה בישובים יהודים. לטענת ד"ר סוואיד, זוהי "עמימות מכוונת" אשר מנוצלת בהתייחסות להרחבת ישובים. נקודה נוספת שהעלה, היא כי יעדי האוכלוסייה שמפרטת התוכנית אינם רלבנטית עבור ישובים ערבים משום שבהם לא קיימת הגירה אלא האוכלוסייה גדלה אך ורק כתוצאה של ריבוי טבעי. כלפי הישובים היהודים משמשים יעדי האוכלוסייה שבתוכניות לויסות ההגירה לישובים – לעודדה או להרתיעה, אך בישובים ערבים אין אפשרות למעשה לווסת את גידול הישובים ויש צורך לאפשר את הצמיחה הטבעית ולספק את צורכיהם של כל התושבים הנולדים או מתחתנים לתוך היישוב.

¹⁹ מתוך דבריו של ד"ר סווייד בישיבת המועצה הארצית שבה הוצגה תמ"מ 2, תאריך 9.3.99.

אחת הבעיות העיקריות להן התייחסו האינפורמנטים נגעה להגבלות על הקמת אזורי תעשייה ולבעייתיות העולה בשיתוף אזורי תעשייה. לדברי מר אבו שרקייה, התוכנית אמנם מדברת על "שיתוף", אולם ראשי הרשויות הערבים מפרשים זאת כאיחוד רשויות ולפיכך מתנגדים לשיתוף. יתירה מזו, עקב ניסיון שלילי בעבר שיש לשובים ערבים משותפות באזורי תעשייה הם יתנגדו לשותפויות כאלו בעתיד. לטענתו, ראשי הרשויות מבינים שבמונח "שיתוף" כרוך הניסיון להגיע לפשרה בין אינטרסים של רשויות שונות ובהתדיינות כזו תמיד הרשויות החזקות יותר – בד"כ היהודיות – הן ששיגו את האינטרסים שלהן.

תשובתם של המתכננים (בראיונות עמם) לביקורת שהועלתה ביחס להגבלות על הקמת אזורי תעשייה, הייתה כי ביקורת זו נובעת מחוסר ידע של המבקרים באשר לסמכויותיה ותפקידה של תוכנית מתאר. לדבריו, חלוקת הארנונות, ושימוש באזורי תעשייה כבסיס כלכלי לרשויות מקומיות אינם נכללים במיסגרת של הנושאים שבהם תוכנית סטטוטורית מוסמכת לעסוק, ולפיכך הביקורת על התוכנית אינה עניינית.

האומנם אין ביקורת זו עניינית? כלומר, האם יכולה תוכנית פיתוח ותוכנית מיתאר להתעלם ממצב שבו קיים חוסר איזון בחלוקה של אזורי תעשייה בין המיגזרים במחוז? שהרי פער זה יגרור אחריו את המשך אי השוויון ברמת הפיתוח של הרשויות המקומיות שתבטא בהכנסות ממיסים ובנושאים אחרים. אמנם, נכון הדבר שאין בכושרה של תוכנית מיתאר לחייב השקעות בפיתוח אזורי תעשייה, וכי הקצאת שטחים לאזורי תעשייה אין די בה כדי להבטיח פיתוח אזוריים כאלו. אולם ראוי היה להסביר דברים אלו במפורש, ואולי אף להמליץ על הצורך בבחינה מחודשת של חלוקת הארנונות מאזורי התעשייה המשותפים, על מנת להדגיש את מטרות הפיתוח השוויוני במחוז. כפי שעומדים הדברים, נקטו הכותבים בשיקולים תיכנוניים "טובים" ונכוחים, אולם לא הסבירו אותם באופן מפורש והתוצאה היא שהמלצותיהם, בתחום זה, מסתכמות בהנצחת הפערים הקיימים.

פרק 8: תוכנית למטרופולין חיפה

הרקע לכתיבת התוכנית

תוכנית מטרופולין חיפה היא האחרונה בסידרת תוכניות אב אזוריות שעל הכנתן המליצה תמ"א 31 - תוכנית המיתאר הארצית לכל המדינה שאושרה בשנת 1993. קדמו לה תוכניות למטרופולין ת"א, למטרופולין באר שבע ולמטרופולין ירושלים. תוכנית אב אינה מיסמך סטטוטורי, אלא מיסמך מדיניות מנחה שנועד לקבוע עקרונות פיתוח לטווח הארוך למחוז חיפה ולחלקים של מחוז הצפון. התוכנית למטרופולין חיפה נועדה להוות בסיס להכנת תכנית מיתאר סטטוטורית למחוז חיפה - מחוז שמעולם לא הייתה לו תוכנית מיתאר מחוזית.

מזמיני ויוזמי התוכנית הם משרד הפנים, מנהל מקרקעי ישראל ומשרד השיכון. העבודה על התוכנית החלה בספטמבר 1997 והיא הוגשה לאישור הועדה המחוזית באוגוסט '98. ביוני 1999 הועברה התוכנית לאישור המועצה הארצית בצירוף הערות של מחוז הצפון ומחוז חיפה.

לדברי ד"ר מיכל סופר, חברה בצוות המתכננים, מכיני התוכנית דגלו בשיתוף פעולה מרחבית בין כל התושבים באזור ובשוויון לאוכלוסייה הערבית במחוז חיפה. על רקע עמדות אלה התעוררה התנגדות לתוכנית אשר עיכבה את העברתה לאישור המועצה הארצית. המחברים נמנעו במכוון מלהשתמש במונחים כגון "ייהוד הגליל", אף שלדעתם רצוי למשוך אוכלוסייה יהודית נוספת לגליל. אולם לדעתם, הדבר נועד לטובת שני המיגזרים, משום שהוא יחזק את האזור מבחינות שונות. כלומר, תוספת אוכלוסייה יהודית נתפסת אצל הכותבים כאמצעי לפיתוח האזור ולא כיעד אידיאולוגי-לאומי העומד בפני עצמו.

בנוסף לעמדה הנייטרלית הזו, מוסיפה ד"ר סופר, מצויות בתוכנית גם אמירות על הצורך לצמצם פערים. בפרט, בתוכנית מודגש הצורך בתוספת שטחים המותרים לבנייה ביישובים ערביים, ולעיתים גם לתחומם המוניציפאלי. במילים אחרות, אומרת ד"ר סופר שההבחנה שנעשתה בתוכנית בין ישובים ערביים ויהודים לא נבעה מאפלייה שלילית אלא להפך, נועדה למנוע שימוש במקדמי גידול אחידים, שהרי שימוש בהם היה מביא לאפלייה בכך היה מסווה את מצוקת השטחים לבנייה ביישובים הערבים.

ד"ר סופר טוענת גם שנושא צפיפויות בנייה ותוספת שטחים ליישובים ערבים הוא נושא טעון ומשום כך הכותבים ביקשו להציג אותו באופן ברור, בין השאר באמצעות המחשה במפות -- "לשים את זה על המפה ולהראות איך זה נראה".

ניתוח המיסמך

מיבנה התוכנית

התוכנית היא מיסמך עב כרס (כמעט ארבע מאות עמודים) אשר הופץ לחברי ועדת ההיגוי, הועדות המחוזיות (מחוז צפון ומחוז חיפה), נציגי היישובים השונים במחוז חיפה ונציגי גופים שונים המעורבים בתיכנון המחוזי. כלומר, התוכנית נועדה ככל הנראה להיקרא בידי אנשי מקצוע ואנשים אחרים המעורבים ומעורבים בתיכנון העירוני והאזורי.

המיסמך כולל שפע של מידע, הן על הרקע לתיכנון והן על תהליך התיכנון עצמו. המיסמך עושה שימוש באופני תקשורת מרובים, וכולל שפע של מפות ותרשימים באיכות גרפית גבוהה ומאירת עיניים. הדוח מכיל ששה חלקים עיקריים. כותבי הדוח עשו ניסיון מסויים להתמודד עם שפע החומר תוך שמירה על אורך סביר על ידי "דחיסה" של גלעין התוכנית לחלק השני, מיד לאחר המבוא המציג את מדיניות הפיתוח הכוללת. דבר זה עלול לגרום בעיה בהקשר הנוכחי, משום שדווקא החלקים השוויוניים שדנים בהקצאה שווה בין המיגזרים של שטחים לפיתוח נמצאים בחלק החמישי, בו מוצגת הפרוגרמה הכמותית עבור האוכלוסייה והיישובים. לפיכך, דווקא מגמות השוויון שבתוכנית זו עלולים להיבלע בים הנתונים, במיוחד כאשר מדובר בקוראים המעוניינים בעקרונות ולא בפרטים.

בקריאה כללית מתקבל רושם שניסוחו של המיסמך מפורט מאוד אך בלתי אישי. מפורט, משום שהכותבים מקדישים מאמץ להסביר את תהליך התיכנון והמתודולוגיה שלו, הגם שהדבר נעשה בלשון מקצועית. לדוגמה: "בתהליך סינון והתאמה צומצם מרחב האפשרויות התיאורטי של תבניות וממדים לחמש חלופות תיכנוניות כוללניות...". עולה רושם של ניסיון ליצור תהליך בהיר ושקוף, אף אם הדברים מיועדים במיוחד לקהילייה המיקצועית.

הסיגנון הוא בלתי אישי וטכני. בדרך כלל נמצא במיסמך ניסוחים סבילים, לדוגמה: "השטחים המבונים הקיימים הוגדרו כנקודת המוצא לאיתור סכמטי...". רבים גם הניסוחים המעין-תיאוריים, לדוגמה: "(חזון) הצפון "הגדל" מבטא שאיפה לגידול דמוגרפי...". – אשר מחליף את הניסוח האפשרי: "בחזון הצפון "הגדל" אנו שואפים ל...". ניסוחים שכאלו מסווים את עמדות הכותבים, ומציגים אותן כתיאורים אובייקטיביים המנוסחים בלשון סבילה. ניסוחים כאלה אופייניים לכתובה מדעית (Biber, 1988). עולה הרושם כי כותבי התוכנית נוקטים באסטרטגיית הכתיבה הבלתי אישית יותר מהנדרש בכתובה המיקצועית בתיכנון, שהרי מיסמכי תיכנון, בניגוד למדע, מיועדים למעגלים רחבים של מקבלי החלטות וציבורים.

קטעי התוכנית שננתח כאן הינם, לפי סדר הופעתם במיסמך: המסגרת התיכנונית (עמ' 16-3), חזון התוכנית (עמ' 29-19), המערך החברתי: מדיניות מנחה (עמ' 115-103); יעדי אוכלוסייה: פרוגרמה כמותית (עמ' 179-199); מערך שימושי הקרקע: פרוגרמה לפיתוח (עמ' 230-199).

המסגרת התיכנונית

חלקו הראשון של המיסמך מציג כהקדמה לתוכנית את המסגרת החשיבתית ותהליך העבודה של המתכננים. בחלק זה מתוארת גם הדרך בה נקבעו הגבולות של אזור התיכנון והמטרופולין, ומוצגות החלופות מהן נבחרה לבסוף התוכנית.

בפתיחה מציגים הכותבים את ארבע שאלות היסוד אשר מיקדו סביבן את עקרונות מדיניות הפיתוח. אחת השאלות הכוללניות הללו דנה באוכלוסייה המעורבת – היהודית והערבית – במחוז חיפה. אם כן, החל מראשית הדוח מציגים המתכננים במרכז המדיניות את הרכבו ההטרוגני של האזור, ומקנים לכך משקל שווה בין נושאי-עניין תיכנוניים אחרים, ניטראליים יותר, כגון היחס בין המטרופולין למרחב הארצי, והצורך באיזון בין פיתוח ושימור.

בהמשך מצהירים הכותבים כי "...נעשה מאמץ לשמור על שקיפות ובהירות ההחלטות התיכנוניות. עקרונות התיכנון מוצגים על רקע הרציונאל לקבלתם, זאת כדי לאפשר דיון ציבורי מושכל...".

חזונה של התוכנית

סעיף זה נפתח באמירה "תמונת העתיד במידה והיא זוכה להסכמה רחבה, היא הבסיס לשינויים המיועדים...". אבל מאוחר יותר, אין רמז לתשובה לשאלה, כיצד ניתן להגיע לאותה הסכמה רחבה. הכותבים מסבירים מהו החזון; מתארים את "הבסיס האובייקטיבי" – התחזיות על מגמות דמוגרפיות וכלכליות; מתארים בקצרה את ארבע המטרות העיקריות לתוכנית; מתארים את הבעיות ודרכי פתרון; ומתארים בפירוט את המטרות. אך בשום מקום אין הצהרה ברורה על החזון, אלא הוא אמור לעלות, ככל הנראה, מכלל האמור בפרק.

למעשה, קשה מאוד להבין במה המדובר בסעיף זה. הרעיונות המובאים בו עטופים במעטה מאוד כבד של ז'רגון או של שפה מתמקצעת או סתם של מושגים מורכבים ועמוסים מטפורות. בעיקר תורמת לכך הנטייה להסביר שוב ושוב את העקרונות התיאורטיים, מה שמאוד מקשה על הקורא לנפות מן התיאוריה הכללית את הרעיונות הרלבנטיים ישירות לתוכנית.

המטרות והיעדים:

בדומה לסעיפים אחרים, גם כאן המחברים פותחים בהגדרה כללית של מהותם של מטרות ויעדים. הפיסקאות המקדימות מתארות אידיאולוגיה כללית ולא מאוד ברורה, כגון: "בשלב זה של הצגת התוכנית ומרכיביה, המטרות והיעדים מבטאים תפיסה כלכלית, חברתית וסביבתית משולבת לטווח הארוך...".

המחברים מונים עשר מטרות: שלוש כלכליות, שלוש חברתיות, שלוש סביבתיות ואחת "תבניתית כוללת". לא ברור מה משמעותה של האחרונה: מה פירוש יצירת "תבנית איכותית ייחודית לכלל המטרופולין"? המטרות כולן מנוסחות במונחים כלליים: "מיבנה משק בר-קיימא בחזית החדשנות והטכנולוגיה". מעניינות אותנו, במיוחד, שתיים מבין המטרות החברתיות: צימצום פערים, ויצירת אינטגרציה תוך הדגשת שוני וייחודיות.

בפירוט המטרות החברתיות דנים המתכננים בשאיפה להביא לשוויון הזדמנויות על ידי יצירת מוקדי תעסוקה ושירותים משותפים (תוך שמירה על אזורים מגורים נפרדים). בעוד ששתי הפיסקאות הראשונות מדברות באופן כללי על "קבוצות אוכלוסייה", בפיסקה השלישית מוזכרת לראשונה האוכלוסייה הערבית, כאשר זירו העיור בישוים ערבים מובא כיעד של התוכנית.

המערך החברתי: מדיניות מנחה

בחלק זה פותחים המחברים בעניין העיקרי עבורנו: "במטרופולין קיימות שתי אוכלוסיות לאומיות: יהודית וערבית" ועוסקים מיד בנושא הפערים שביניהן. מסתבר שזהו הנושא העיקרי במישור החברתי שכותבי התוכנית מבקשים להתמודד עימו. למעשה, מגדירים לעצמם המתכננים מטרה בהיקף לאומי משהו: "מידה ניכרת של השתלבות האוכלוסייה הערבית בשגשוג... ללא הרגשת תסכול והיגררות להתנצחות חברתית ופוליטית בשל המשך קיומם של הפערים...". כלומר, הם דנים בסכסוך הקיים בין האוכלוסייה הערבית והיהודית במטרופולין בתור "התנצחות" שהבסיס לה היו פערים גיאוגרפיים וסוציו-כלכליים.

בהמשך הפרק, מנתחים הכותבים את קווי השוני בין האוכלוסיות מן הבחינות הגיאוגרפית, דמוגרפית וסוציו-כלכלית, וכן מנתחים את ההבדלים הקיימים בתוך כל אחת מן האוכלוסיות. חלק זה של הפרק משמש מעבר של הצגת הרקע הקיים למדיניות הפיתוח החברתית, והוא מאופיין בניסוחים קרים, נטולי שיפוט ערכי.

עקרונות הפיתוח הם עיקר הצגת המדיניות החברתית שמציעה התוכנית. תמצית שלהם מובאת בפיסקה המקדימה: "עקרון השוויוניות חייב לקבל משקל רב אל מול עקרון היעילות... לאפשר פריסה רחבה של ההזדמנויות על פני כל המטרופולין באמצעות פיתוח נמרץ של דרגי הביניים של המדרג היישובי...".

בסעיף הדין בצמצום פערים בין ישובים ערביים ויהודים ישנו ניתוח ארוך של המשמעויות הכלכליות שיהיו להנצחת הפערים או לצמצומם. המתכננים בוחנים את חוסר השוויון בין יהודים לערבים במטרופולין לא רק מנקודת מבט אידיאולוגית – תהיה זו אידיאולוגיה לאומית (כפי שראינו בתוכנית המיצפים) או אידיאולוגיה חברתית (כפי שמצאנו בתמ"מ 2 ובפתיחת התוכנית הנוכחית) – אלא מנקודת מבט של יעילות כלכלית והשאיפה להגשים את מכלול המטרות של פיתוח המטרופולין. הפער שבין עמדה מעשית שכזו לבין העמדות האידיאולוגיות-לאומיות ששלטו בתהליכי התיכנון עשרים שנה מוקדם יותר, בולט לעין. ניתן לראות כאן, אולי, המשך של מגמה שהתגלתה בתמ"מ 2 בשאיפה לאחד אזורים תעשייה של ישובים יהודים וערבים מטעמים של ייעול השימוש בקרקע – דהיינו, מגמה של מבט פחות פוליטי ויותר מקצועי על הבעיות התיכנוניות. נותרת כמובן, השאלה האם מבט שכזה יזכה להערכה הן מצד הממסד והן מצד התושבים הערבים שאולי מבקשים דווקא לדבוק בהשקפות פוליטיות יותר.

מעניין לציין, שבצד העובדה שחשיבות ראשונה מוקנית לשיפור תנאי התעסוקה והמגורים של האוכלוסייה הערבית במחוז, גם תוכנית זו אינה מקפידה על שוויון במדיניות כלפי שני המיגזרים. כאשר בוחנים מקרוב את ההיבטים המרחביים של מדיניות הפיתוח החברתית, רואים שהמושג "מילוי של צרכי האוכלוסייה הערבית" עדיין מתפרש כצורך "לתמרץ בנייה רוויה"; ואילו על מנת למשוך אוכלוסייה יהודית מבוססת ליישובי הפריפריה, מציעים דווקא את המדיניות ההפוכה – לעודד בנייה צמודת קרקע.

בהמשך הפרק אנו מוצאים ביטוי למדיניות חיובית חזקה כלפי המיגזר הערבי: "פיתוח הישובים הערביים קודם ובמקביל לקליטת המהגרים אל המטרופולין". קשה להעלות על הדעת שמנסחי תוכנית אפילו עשר שנים מוקדם יותר, היו "מעזיזים" להצהיר כי במצב של תחרות על משאבים יש להעדיף את צרכי הישובים הערבים על קליטה של מהגרים יהודים באזור התיכנון; וגם אם היו מעזיזים לכתוב כך במיסמך טיוטה,

ספק אם אמירה כזו הייתה שורדת את המסננת של מקבלי ההחלטות – ואילו כאן מדובר במיסמכי תיכנון שכבר עברו מסננת זו.

חשוב לשים לב שאפילו הכינוי "מהגרים", במקום "עולים", הוא שימוש חדש מאוד בשדה של שפת התוכניות בישראל. מונח זה, המציב מושג ניטראלי מתחום הגיאוגרפיה במקום מושג ותיק ומקובל מתחום האידיאולוגיה הלאומית, משקף אולי טוב ביותר את השינוי הגדול שחל בשפתם של המתכננים ומקבלי ההחלטות גם יחד.

מבחינות רבות, מה שמסתתר בפרק זה מהווה מהפיכה במחשבת התיכנון בישראל. זו הפעם הראשונה שבה מצאנו תוכנית בהיקף כזה אשר העיקרון הראשי שלה הוא השוואת פערים בין האוכלוסייה הערבית ליהודית, ושהשוואת פערים זו מנומקת באופן ענייני ובלתי ערכי ומהווה מוטיב ראשי וחוזר בכל עקרונות הפיתוח המרחבי הנגזרים מן המדיניות החברתית.

נציין גם, שלשונו של פרק זה ברורה וישירה הרבה יותר מאשר של חלקים אחרים בתוכנית; יתכן משום שכאן לא נעשה שימוש רב במונחי ז'רגון תיכנוני, או אולי משום שהמסר כאן היא ברור וייחודי. או שמא ההפך הוא הנכון: משום שהלשון ישירה יותר, מתבלט ממנה מסר עז ובוולט.

פרוגרמה כמותית

יעדי אוכלוסייה:

מחציתו הראשונה של החלק הדין בפרוגרמות בתוכנית מוקדשת לנושא של גודל האוכלוסייה הצפוי או הרצוי ("יעדי אוכלוסייה"). בדרך כלל, פרקים מעין אלה הם בעלי אופי טכני מאוד ואינם שקופים לקורא ההדיוט. ניכר כי מחברי התוכנית התאמצו לחרוג מכלל זה ולהסביר את משמעותה וחשיבותה של הפרוגרמה בכלל הפעולה התיכנונית – דהיינו, להסביר מה מקומם של קביעת "יעדי אוכלוסייה" וכי אין המדובר בצפי "קשה" אלא בהנחיות גמישות אשר באות לבטא באופן כמותי את מדיניות התיכנון. אלא שכתוצאה ממאמץ זה פותח הפרק שוב במעין-סקירה תיאורטית, בלשון גבוהה ומורכבת, על משמעותן של פרוגרמות לדוגמה: "...הערכים הנקובים בלוחות הפרוגרמה מבטאים גם יעדים לעידוד הגידול באוכלוסייה וגם יעדים למיתון הגידול. לכן, לעיתים הם משקפים ערכי מינימום ולעיתים ערכי מקסימום...".

גם בפרק זה בולטים המסרים השוויוניים. השוויון עולה קודם כל מהבחינה המיספרית גרידא: המתכננים שואפים לתוספת של מיליון נפש לאוכלוסיית המטרופולין עד לשנת היעד 2020, שמחציתם יהודים ומחציתם ערבים. חשוב להדגיש כי בניגוד לכל התוכניות הקודמות אין המתכננים בתוכנית זו עוסקים בשיעורה היחסי של כל אחד מהמיגזרים בתוך כלל תושבי האזור. המסרים שוויוניים גם משום שהם מדגישים "מירקם חברתי הרמוני ושיתוף פעולה" כגורם איכותי אשר אם יושג, יהווה מנוף ותמריץ לפיתוח המטרופולין. בהתאם לכך, נגזרת מדיניות הפיתוח המתבטאת מאוחר יותר בפירוט הפרוגרמות ליעדי אוכלוסייה ולמערך שימושי הקרקע ללא הבחנה בין מיגזרי האוכלוסייה הערבי והיהודי.

בהקשר ליעדי האוכלוסייה, דנים המחברים שוב בבעיה של תת-עיוור הישובים הערבים וזהו אחד הנושאים שזוכים לדיון באריכות יחסית בפרק הנדון. המחברים מאתרים מוקדי פיתוח עירוני ליישובים הערבים או מוגדים משותפים ליישובים ערבים ויהודים. הקוראים מקבלים תחושה של טיפול שוויוני בשני המיגזרים באופן אמיתי וממשי.

מערך שימושי הקרקע:

פרק פרוגרמתי זה נועד ליישם את יעדי האוכלוסייה מן הבחינה הקרקעית – כלומר, להצביע על הקצאת הקרקעות הדרושה לפיתוח, בכדי לשכן את כמויות האוכלוסין אשר הפרק הקודם נקב בהן. זהו הפרק בעל "המטען הנפיץ" ביותר בתוכנית, משום שהוא שם באופן מוחשי את אמירות המדיניות שקדמו לו "על המפה" – וממחיש כיצד יראה המטרופולין אם תיושם מדיניות הפיתוח שתוארה בתוכנית.

משום כך, יש משמעות רבה לכך שבין הנחות המוצא שמפרטים המחברים בפתיחת הפרק מובא הסעיף הדין ב"סגירת פערים בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית". המחברים טוענים כי על מנת להשוות בין רמות הפיתוח בישובים היהודים לערבים יש להוסיף שטחים ניכרים ליישובים הערבים. זוהי אמירה חריגה וחלוצית בנוף התיכנון הישראלי, מה גם שהיא מובאת בהקשר לנושא בו עוסק הפרק – הניסיון לאזן בין דרישות הפיתוח (הגוררות הקצאת שטחים לבניה) ובין הדרישות של שימור הנוף. המחברים מתייחסים

במישרין לקונפליקט הזה – קונפליקט סביבתי, לא לאומי – וטוענים כי "מדיניות החיסכון בקרקע מתייחסת לשאלה "איך לפתח" והיא מופעלת באופן שיווינוני על יהודים וערבים כאחד... – דהיינו, מדיניות החיסכון בקרקע אינה צריכה למנוע הקצאת שטחים נוספים ליישובים ערבים, אלא לכוון את פיתוחם של שטחים אלו.

זוהי אמירה חשובה משום שהיא מהווה סטייה רבת חשיבות מהרטוריקה שהייתה נהוגה בתוכניות הרשמיות בישראל, כפי שראינו בחיקרי האירוע הקודמים. הללו פעמים רבות הגבילו את ההקצאה של תוספות שטחים ליישובים ערבים בנימוק של שימור הנוף; משמע, מדיניות השימור הופעלה באופן שונה כלפי הסקטור היהודי לעומת הערבי ובכך "תרמה" להחמרת הקונפליקט בין המיגזר הערבי לרשויות התיכונן והקטינה את אמונו של מיגזר זה ביעדי התיכונן וברשויות האמונות על השגתם. לעומת זאת, בתוכנית למטרופולין חיפה אנו עדים להתקדמות משמעותית לקראת הקטנת הקונפליקט ויצירת אמון ביעדי התיכונן: שימור הנוף אמור לשרת את שני המיגזרים, ואין הוא שוב משמש כיעד לערטל את המטרה של ריסון התפתחותו של המיגזר הערבי דווקא.

אמירה חדשה ואף מהפכנית במשמעותה לגבי היחס למיגזר הערבי, עוסקת בצפיפויות הבנייה והדירור ביישובים ערבים. לאחר סקירה טכנית ארוכה למדי הדנה ביעדי הצפיפות וכוללת שפע של נתונים כמותיים על פי דגמי היישובים, אומרים המחברים כי הצפיפות העירונית הקיימת ביישובים ערבים גבוהה מן הרצוי, ולפיכך יש לצמצמה. ההשלכות המעשיות של טענה כזו היא שיישובים ערבים עירוניים יזדקקו, בממוצע, ליותר תוספת שטחים מאשר היישובים היהודים!!!²⁰ אפילו במבט של ההיסטוריה הקרובה של התיכונן בישראל, זוהי טענה מהפכנית. שהרי עד לתוכנית זו מוצאים דווקא דרישות הפוכות -- להגביר את צפיפות הבנייה ביישובים הערבים כדי לצמצם את שטחיהם, ועוד כהנה וכהנה דרכים לרסן את התפתחותו של הסקטור הערבי.

סיכום

בתוכנית למטרופולין חיפה, תוכנית שנות האלפיים, ניכרת גישה חדשה, כמעט מהפכנית, כלפי האוכלוסייה הערבית. יחסית לתוכניות האחרות שנסקרו בחלק זה, אנו מוצאים גישה שוויונית, השואפת לפתח במידה שווה (לעיתים, אף תוך הפליה מתקנת) את המיגזר הערבי והמיגזר היהודי באזור מטרופולין חיפה ואשר רואה בתושבי הערבים של האזור שותפים שווים אשר כלל שגשוגו של האזור תלוי בפיתוח היישובים שלהם ובשגשוגם.

נוסיף כאן השערה, כי הגישה השוויונית-יחסית שבתוכנית זו נובעות גם מאופיו של האזור. בשאר התוכניות שהצגנו עד כה הוגדר אזור תיכונן המכיל רוב ערבי, מה שהזין את חששותיהם של המתכננים מה"אויב" הדמוגרפי. ואילו באזור מטרופולין חיפה קיים כיום וגם חזוי רוב יהודי. יתכן שעובדה זו "פטר" את המתכננים מאימתה של הדמוגרפיה, שהתגלתה בחריפות כה רבה בתוכניות שעסקו במחוז הצפון.

גם אם להשערה הנ"ל יש תוקף, אין בה כדי להמעיט מגודל התמורה שתוכנית המטרופולין מייצגת. בתוכנית זו נעשה שימוש שונה במונחים המובהקים אשר שימשו את המתכננים בתוכניות הקודמות. בתוכנית למטרופולין חיפה אין שימוש בביטוי "ייהוד" כלל, והמילה "פיתוח" אינה משמשת ככיסוי לאפליה לטובתו של הסקטור היהודי. כמו כן, אין להמעיט במשמעותו של השימוש במונח "הגירה" – במקום "עלייה" – ביחס לאוכלוסייה היהודית. השימוש במונח זה לא עבר "בשקט": בעיקבותיו באו תגובות חריפות של ראשי רשויות יהודים באזור התיכונן.

²⁰ לאחר הסברים חישוביים שונים, עוברים המתכננים ליישום בפועל של עקרונות אלו וממחישים אותם במפה המציגה את התוספת הנדרשת להרחבת היישובים. מפה זו מדגימה את התפשטות היישובים בעתיד. המשך הפרק אינו דן מפורשות בהבדלים שבין אוכלוסייה ערבית ויהודית, אלא בעקרונות פיתוח והקצאת קרקעות כלליים עבור שני האוכלוסיות – אולי משום שהמפה אמורה היתה להמחיש באופן ברור את כוונות המתכננים.

ברור לנו, שהתמורות בלשון אינן בהכרח מייצגות גם תמורות בעמדות. אולם לדעתנו, תמורות אלה מצביעות על סדקים באידיאולוגיה ששררה בעבר. למיזער, השפה החדשה מייצגת מצב ביניים, שניות מסויימת. לעיתים היא מאפשרת – על ידי האפקט של "תקינות פוליטית" – לשתף האידיאולוגיות לחיות זו לצד זו, באותו מיסמך תיכנון. הערפל הנוכחי יפורש על ידי מקבלי ההחלטות בעתיד, על פי המשקל שיתנו לאידיאולוגיה ה-"ישנה" לעומת ה"חדשה".

דבריה של חברת צוות התיכנון, דר' מיכל סופר, משקפים היטב את מצב-הביניים שעולה מהשימוש הנוכחי בלשון: "היום הדברים פחות גלויים והומוגניים. יש עירוב של אמוציות עם חשיבה רציונלית – משהו שיש לו מדדים ברורים. ויש המון מיסוך. גם בגלל מגמות של "פוליטיקלי קורקט"; אנשים שחושבים על ייחוד הגליל לא יגידו את זה. זה יוצר בעיה לראשי רשויות ולאנשי מקצוע ערבים, להבין מי הוא זה שעומד מולם".

נותרה השאלה, עד כמה השפיעה הלשון החדשה והמדיניות השוויונית החדשה שבתוכנית זו למיתון העימותים שבין רשויות התיכנון לבין האוכלוסייה הערבית? האם נציגי המיגזר הערבי מבחינים שתוכנית זו מייצגת מדיניות חדשה ושוויונית יותר? לטענת ד"ר סופר, אף שכל ראשי הרשויות הכלולים בתחום התוכנית הוזמנו להשתתף בישיבות ההיגוי של התוכנית, ראשי הרשויות הערבים ניצלו את הבמה שניתנה להם פחות מאשר ראשי רשויות יהודים. הם היו חשדנים וגילו נטייה לציניות, השרו אווירה ש"מסדרים אותם" או הפעילו לחץ באמצעות דיבורים נוקבים או צעקות.

המסקנה היא, שחרף המגמה החדשה – הכמעט מהפכנית – העולה מהלשון והתוכן של תוכנית זו, אין בכוחה של תוכנית אחת, רעננה וחדשנית ככל שתהיה, לתקן את מידת אי-האמון הרבה בין המיגזר הערבי לבין רשויות התיכנון שיצרה מדיניות התיכנון ושפת התיכנון שרווחו במשך העשורים הקודמים. עימות שנוצר על ידי מוסדות התיכנון תוך שימוש בכלי התיכנון וסמכויות החוק, קשה לתקן בהינף קולמוס של מתכננים אחרים, שוחרי שיוויון. את מצב האמון יהיה צורך לתקן על ידי בנייה מודעת ומושכלת של לשון חדשה, שקופה ובהירה, ועל ידי מדיניות תיכנון וביצוע שישקפו את המגמות החדשות הלכה למעשה.

פרק 9:

פרוייקט הכנת תוכניות אב ליישובים ערבים ודרוזים בצפון (34 היישובים) - 1995-2000

הרקע להכנת תוכניות האב

פרוייקט הכנת תוכניות אב ברשויות ערביות בצפון מהווה חידוש מבחינות רבות בנוף התיכנוני בישראל. אמנם, בסוף שנות השבעים נערכה סידרת תוכניות ליישובים ערבים בצפון, אולם לדברי ד"ר רחל וילקנסקי שימשו תוכניות אלו להסדרה בלבד של המצב הקיים, לא ייחדו שטח לפיתוח נוסף ולא היו קשורות בתקציבי פיתוח נוספים. התוכניות היוו אפוא, מבחינת התושבים, ניסיון לתחמת היישובים ולא לפיתוחם. שימוש כזה בכלי התיכנון הממשלתי ובחוקים הביא לרמה גבוהה של אי אמון של האוכלוסייה הערבית כלפי רשויות התיכנון.

בסוף שנת 1994, תחילת שנת 1995, החלה חברת עדיאל לטפל בקידום תוכניות מטעם מינהל מקרקעי ישראל. לדברי אדר' דן סתיו, מנהל מחלקת האדריכלות במינהל, בתחילה הייתה כוונה צנועה יותר – לשקם או להשלים תשתיות ולהקים מיתחמי מגורים ליישובים ערבים, בכל מקום שנראה שיש סיכויים וצורך לממש תיכנון ופיתוח. הרעיון היה לקחת אדמות מינהל וליצור פוטנציאל קרקעי לפיתוח, משולב בתיכנון תשתיות. באותה עת לא הייתה כוונה לתיכנון כולל או לכיסוי נרחב של הסקטור הערבי.

מכיוון שנטען שאין זה תפקיד המינהל לתכנן תשתיות ביישובים באופן כללי, גם על קרקע פרטית (המאפיינת את מרבית היישובים הערביים), הופסקה עבודת התיכנון. התשתיות תוכננו רק במידה שהיו קשורות בפיתוח מיתחמים וכך עלה הרעיון להכין לחלק מן היישובים פרוגרמות כלכליות – אשר הפכו לשלב הראשון בהכנת תוכניות האב. כעבור זמן קצר הופסקה העבודה עם חברת עדיאל ואז הוציא ממ"י מיכרז מיוחד לניהול של הכנת תוכניות האב. את המשך הטיפול והתיכנון העבירו לחברות הניהול הרגילות הפועלות עבור מינהל מקרקעי ישראל. בשלב זה נוצרה היוזמה השאפתנית והתקדימית – להכין תוכניות ל 25 יישובים בסקטור הערבי.

הסתבר שנושא התיכנון המקומי בסקטור הערבי נמצא במעין וואקום: למרבית היישובים הערביים אין מספיק מימון – או רצון – להכנה של תוכנית כוללת. משרד הפנים, שהוא הגוף המופקד באופן רישמי על התיכנון הפיסי ברשויות המקומיות אך אין בידיו משאבים כספיים מספיקים, טרם הספיק לתמרץ את ההכנה של תוכניות מיתאר עדכניות לחלק גדול מהיישובים בסקטור זה (ובכך אין סקטור זה יוצא דופן לעומת התיכנון המקומי בחלק גדול מהסקטור היהודי, וגם שם ישנו פיגור וחסר גדול בתיכנון כולל עדכני). כך נכנס ממ"י לוואקום הבין-מישרדי, ובכך יצר תקדים חשוב שבמיקרה הנוכחי, החל דווקא בסקטור הערבי.

מכיוון שתוכניות מיתאר נתונות להליך אישור ארוך ובעייתי, בחרו מתכנני המינהל להכין תוכניות במתכונת של תוכניות אב. הללו זקוקות רק להסכמה של הרשויות השונות (ובמיוחד הרשות המקומית), אך לא לאישור פורמלי. על סמך תוכנית האב ניתן יהיה להכין תוכנית מיתאר סטטוטורית או תוכנית מפורטות נקודתיות, בהתאם לצורך. הסתבר שהביקוש בסקטור הערבי לשירותי תיכנון מעין אלה הוא רק, ומיספר היישובים שבפרוייקט גדל ל – 34.

הטקסטים לניתוח

פרוייקט 34 היישובים מהווה יוזמה חדשנית בתחום תיכנון עיר ואזור בישראל. זו הפעם הראשונה בה גופי השלטון נוטלים על עצמם משימה תיכנונית בהיקף גדול שנועדה באופן בלעדי לפתח יישובים ערביים. בשל חדשנותו של הפרוייקט, יתרכז מירב המאמץ בפרק זה בניתוח מיסמכים מתהליך ההיגוי וקביעת המטרות הכלליות, ופחות תשומת לב תוקדש לניתוח מפורט של התוכניות. לצורך כך בחרנו במידגם קטן מבין התוכניות שהוגשו עד לזמן כתיבת דברים אלו.

המיסמכים הרלבנטיים לתהליך ההיגוי, שייבחנו כאן (לפי סדר כרונולוגי) מוצגים בטבלה:

מיסמכים מינהליים ששימשו לעזר בניתוח "פרויקט 34 תוכניות האב במיגזר הערבי"

1. 1.5.94 מכתבו של גבי וייסמן, ממונה אזורי לפיקוח מינהל מקרקעי ישראל בעניין תיכנון ופתוח במיגזר הערבי.
2. 23.11.94 – מצע לדיון בעניין פיתוח המיגזר הערבי (צפון) שהוכן בידי מר עמוס פיקסמן, חב' עדיאל.
3. 22.1.95 – מכתבה של אדר' חנה שחורי, מינהל מקרקעי ישראל, בעניין המיגזר הערבי – אישור מתכננים.
4. 7.9.95 – החלטה מס' בנה/35 של ועדת שרים להאצת הבנייה למגורים בעניין הכנת תוכנית אב ותוכניות מפורטות בישובים ערביים ודרוזיים בצפון.
5. 20.9.95 – סיכום דיון שהתקיים במשרד ראש הממשלה בעניין הכנת תוכניות אב ותוכניות מפורטות בישובים ערביים ודרוזיים בצפון.
6. 21.9.95 – החלטת ממשלה מס' 6148, הכנת תוכניות אב ותוכניות מפורטות בישובים ערביים ודרוזיים בצפון.
7. 21.11.95 -- פרוטוקול ועדת היגוי להכנת תוכניות אב ותוכניות מפורטות בישובים ערביים ודרוזים בצפון, שהתקיימה בלשכת הממונה על המחוז ביום שני 20.11.95, רשם: איתן ענבר (ממונה על פרויקטים במחוז הצפון, משרד הפנים).
8. 25.3.98 -- חומר רקע לשיבת עבודה מס' 1 של ועדת ההיגוי לתוכניות אב ומיתאר במיגזר הערבי (חומר רקע לשיבה, שהוכן בידי משרדים שונים).
9. 12.5.98 – חומר רקע לשיבה מס' 2 של ועדת ההיגוי המקצועית, תוכניות אב-מיתאר במיגזר הערבי.
10. 9.6.99 – חומר רקע לשיבת ועדת היגוי תוכניות אב מיתאר במיגזר הערבי.

תוכנם של מיסמכים אלו ייבחנו על מנת להתוות את מסלול קבלת ההחלטות שהולך להשקעה בפרוייקט. בנוסף עליהן יבחנו חלק מ"תוצרי הפרוייקט" -- ארבע התוכניות הבאות, אשר הוגשו בסוף שנת 1999 – תחילת שנת 2000 למינהלת הפרוייקט:

ארבע תוכניות האב שנבחרו לניתוח

1. תוכנית אב כעביה חגי'אג'רה טבאש, אדר' ערן מבל (חברה מנהלת: ר.א.ב. הנדסה בע"מ).
2. תוכנית אב נעורה, אדר' רזיה גלבוע (חב' מנהלת: סיטי-לינק השקעות בע"מ).
3. תוכנית אב אום אל ג'אנם, יוסף ג'בארין וסלאם זועבי (חב' מנהלת: סיטי-לינק השקעות בע"מ).
4. תוכנית אב מיסר, אדר' עמוס ג'ינו (חב' מנהלת: ר.א.ב. הנדסה בע"מ).

כיוון שהתוכניות עומדות עדיין בפני אישורן, לא נוכל לבחון את התגובות אליהן כפי שנבחנו בפרקים הקודמים. עיקרו של פרק זה תהיה לפיכך הערכה משוערת מראש, ולא מבט לאחור.

תהליך גיבוש הפרוייקט התיכנוני

אמצע שנת '94 – תחילת שנת '95: גיבוש "פרוייקט המיגזר הערבי"

שלושת המיסמכים הראשונים ברשימה הם התכתובות פנימיות של מינהל מקרקעי ישראל (ממ"י). מיכתבו של מר גבי ויסמן מתאריך 1 במאי 1994 דן בביקושי קרקע למגורים מול עתודות הקרקע הקיימות במיגזר הערבי, ובצורך "לקבל החלטות בנושא בנייה רוויה ברמה גבוהה ואטרקטיבית" ובהקמת תשתיות. וייסמן מתייחס להסדרי חליפין ולצורך להפוך אותם אטרקטיביים עבור בעלי הקרקעות בישובים, ובהקשר זה אומר כי יש צורך "להגדיר מקומות שיוכרזו בעלי עדיפות גבוהה לחליפין -- ולקבל החלטות במועצת מקרקעי ישראל (כדוגמת מעלות, כפר ורדים, מצפים וכו') ליחס מועדף ללא איזון כספי".

הסעיף שציטטנו ייחודי, משום שהוא משווה את היחס לישובים ערבים בצפון הארץ ליחס המועדף שניתן לישובים יהודים, ואף מציע להעניק עדיפות דומה, לצרכים מסויימים של פרויקט האייתור והשיווק של קרקעות. מיכתב זה מייצג עבורנו את נקודת המוצא לפרוייקט, שאף היא בגדר ציון-דרך של היפוך מגמת העבר: המינהל, שבעבר היה אחד הכלים השילטוניים המובהקים שמטרתו הייתה לרסן את צמיחתם של היישובים הערביים ולמנוע את "השתלטותם" על מקרקעי ישראל, שואף עתה לשווק קרקעות מדינה בישובים הערבים!! יעד זה הוליד את הצורך לאתר את אופני הבנייה המתאימים ואת החסמים (מצב התשתיות) לשיווק ופיתוח היישובים.

המיסמך השני הוא מצע לדיון שהכינה חברת עדיאל ועיקרו הצעה להקמת מינהלת לפיתוח במיגזר הערבי. אנו מוצאים כאן מעבר מן ההתייחסות הצרה לאיתור ביקושי קרקע – משימתו הרישמית של ממ"י, לקראת התייחסות רחבה יותר לנושאי פיתוח לטווח ארוך ביישובים הערבים. ההתמקדות בפיתוח לטווח ארוך מביא לצורך בעריכת סקרים ותיכנון ארוך טווח על מנת לשפר את מצב היישובים באופן כוללני. המיסמך כתוב בלשון מאוד אנרגטית ו"מיבצעית" באמצעות סעיפים קצרים ובניסוחים כגון "מוצע לתקוף את הנושאים בשני ראשיים"²¹. הדבר מעלה על הדעת את דרכי הניסוח, עשרים שנה מוקדם יותר, במיסמכים המוקדמים של תוכנית המיצפים. גם שם, כזכור נעשה שימוש בלשון מעין-צבאית על מנת להעביר מסרים "ביצועיסטיים". אולם כאן נשוא התיכנון בדיקת הפוך: לא עוד שליטה וריסון של הכפרים הערביים, אלא דאגה לפיתוחם. השפה האנרגטית משמשת גם לתיאור של הזנחת היישובים הערבים כבסיס רטורי לשיכנוע בנחיצות הפעולה התיכנונית. לא עוד התעלמות, אלא הסתכלות ישירה על הבעיות והסיבות להן.

בינואר 1995 כותבת אדר' חנה שחורי, אשר מונתה בינתיים למרכזת פרויקט המיגזר הערבי, על הצורך בתיכנון משולש-טווחים – שיקום תשתיות בטווח המיידי, הכנת תוכניות בניין בטווח הביניים והכנת תוכניות מיתאר אזוריות בטווח הארוך. אנו רואים כאן קבלה ופיתוח נוסף של השאיפה לתיכנון ארוך טווח אשר הופיעה במיזכר של חברת עדיאל, כאשר האינטרסים הישירים של ממ"י (שיווק קרקעות) מקבלים מקום משני – בתיכנון לטווח הביניים ולא בטווח המיידי.

מעניין לציין, כי יש נימה של דחיפות ובהילות בניסוח המיסמכים הראשונים: במכתבו של גבי ויסמן נאמר שקיים "נתון של דחיפות עד נקודה קריטית", ובמיזכר של חברת עדיאל נאמר כי "יש לטפל בהקדם". לעומתם, שחורי מצביעה על הצורך בתהליך ארוך ומסודר, שבו יוקדש שלב לאיסוף נתונים. שחורי מציין אבחנה העומדת גם בבסיסו של המחקר הנוכחי: "יותר מאשר ביישובים יהודיים, מבוססת העבודה... על אמון הנבנה לאורך זמן בין המתכננים וראשי הרשויות". יש לזכור ששחורי היא נציגה רישמית של ממ"י, ובמיקרה זה, מתכננת ותיקה ששירתה שנים רבות בתור אדריכלית ראשית של מחוז חיפה. ניתן להניח שמתוקף תפקידה הקודם הייתה שותפה, מן הסתם, גם לחלק מאותו אי האמון שנוצר במשך השנים ושממ"י – הגוף המופקד על קרקעות המדינה - היה אחד הגופים המובהקים שמדיניותם

²¹ למעשה, המיסמך מנוסח ברטוריקה "ביצועיסטית" ונלהבת עד כדי כך, שבסיומו טוען המחבר כי "...לאחר הפקת לקחים אפשר יהיה לתקוף את כל המיגזר הערבי..."

בעבר הביאה למצב הנוכחי. מיכתבה ממחיש את המעבר שחל בסוף שנת 1994 ותחילת שנת 1995, עת שהתגבש במנהל "פרוייקט המיגזר הערבי", מחשיבה בהולה נוסח "יש לפתור בעיות בוערות בשטח" לשאיפה ליצור תהליך ארוך טווח של תיכנון, שחלק מהיבטיו כולל יצירת מערכת יחסים של אמון בין הרשויות הערביות לבין ממו"י והמוסדות הממלכתיים האחרים.

ספטמבר 1995 – החלטות ממשלה

קובץ המיסמכים הבא מציג החלטה של ועדת השרים להאצת הבנייה למגורים וסיכום של דיון במשרד ראש הממשלה שבא בעקבותיה. ההחלטה קיבלה תוקף של החלטת ממשלה, והיא עוסקת בהכנת תוכניות אב ביישובים הערבים והדרוזיים בצפון הארץ. החידושים העיקריים במיסמכים אלו לעומת קבוצת המיסמכים הקודמת, היא כניסתם של "שחקנים חדשים" למגרש – משרדי הפנים, השיכון ואיכות הסביבה. פרויקט התיכנון מתרחב בשלב זה, מפסיק להיות פרויקט פנימי של מינהל מקרקעי ישראל וזוכה באופי ממלכתי ורחב יותר.

החלטות הממשלה דנות בהכנת תוכניות אב לקבוצה של 25 או 19 יישובים (בהחלטת ועדת השרים או בישיבה במשרד רה"מ, בהתאמה). הקריטריונים לבחירת היישובים הם "יישובים בהם קיימת קרקע זמינה לשווק, קיים מחסור של קרקע למגורים, לתעסוקה ולשימושים אחרים" (מיסמך מטעם המינהל למזכיר הממשלה, 7 בספטמבר). דהיינו, הקריטריונים לבחירת היישובים כפולים: לא רק אפשרויות של המינהל לשווק קרקע, אלא גם צורכי הפיתוח ביישובים עצמם.

החלטת ועדת השרים עוסקת בחלוקת הסמכויות בפרוייקט, תוך שהיא מגדירה את החלוקה במימון בין משרד הפנים לממו"י. בנוסף, קבעה הוועדה אילו גופים אחראים לבחירת היישובים שיכללו בפרוייקט ואילו גופים ירכיבו את ועדת ההיגוי שתלווה אותו.

הדיון במשרד רה"מ ממשיך את הדיון בבחירת היישובים שיכללו בפרוייקט, תוך שמוצגת רשימה בת 19 יישובים. המיסמך מציין את סוג הנתונים שיש לברר ביחס לכל אחד מהם, על מנת לבדוק את התאמתו. הנתון הראשון ברשימה הוא הערכת כמות הקרקע הזמינה לשיווק, והאחרון, ניתוח של צורכי היישוב. רשימת הנתונים מהווה הרחבה לעומת הרשימה המוקדמת, והיא כוללת התייחסות למצב התיכנון הקיים בשטח – "מצאי התוכניות הקיימות, איכותן...".

כדי להבין יותר לעומק את מעמדו של פרויקט זה מול נושאי הקונפליקט הוותיקים בין רשויות התיכנון לבין המיגזר הערבי נציין, כי הנתון השני ברשימה הינו "הערכת האפשרות להגיע לניצול אינטנסיבי של הקרקע". מינוח זה ניתן לפרש בשני אופנים: כהמשך של מגמות הריסון של התפשטות היישובים הערבים, שפגשנו כיעד גלוי בשנות השיבעים והשמונים, או לחלופין, כיישום של מדיניות התיכנון הכללית שפותחה אז כלפי רוב האזורים במדינה – גם בסקטור הערבי כדי לייעל את השימוש בקרקע, לאפשר פיתוח של תשתיות נאותות, ולהיטיב עם איכות החיים של תושבי היישובים הערביים.

נזכיר שעמימות מעין זו של ניסוח המטרות מצאנו גם בתוכנית המיתאר החדשה למחוז הצפון ובתוכנית למטרופולין חיפה – התוכניות של שנות התישעים. בתקופה זו הפך הציפוף ליעד של שוחרי איכות הסביבה ועל כן זכה להיחשב בעיני המתכננים כ"תקין פוליטי". האם תחת הכסות של איכות הסביבה רובץ עדיין גם היעד של ריסון האוכלוסייה הערבית? מן הסתם תערובת המניעים מורכבת וגם המתכננים עצמם לא ישכילו לתת למרכיבה שיעור מדויק.

סוף 1995 – אמצע 1999: ישיבות ועדת ההיגוי

בפרוטוקול ועדת ההיגוי שנפגשה בסוף 1995 רואים את ההמשכיות עם החלטות הממשלה, והניסיון להעביר אותן לפסים אופרטיביים. ניכר שנציגי משרד הפנים וממו"י מנסים להעביר את הפרוייקט לתיכנון ארוך טווח – "כולל ומאורגן" – מול נציג משרד רה"מ שמנסה להגביל את הפרוייקט ל"מנדאט הרישמי" שקיבל. נושא נוסף שמוצג בפרוטוקול הוא הבעייתיות של אספקת קרקעות לבנייה ביישובים. הסוגייה האם לתכנן לא רק את אדמות המינהל אלא את כל היישוב מקבלת פנים חדשות: ההגבלה לאדמות מנהל אינה

נתפסת רק כעניין של סמכויות אלא כנושא של כושר ביצוע לגבי קרקעות פרטיות. במיסמך זה מוצאים לראשונה תפיסה, שהפיתוח על מקרקעי ישראל יכול לשמש כמנוף לפיתוח של היישוב כולו.

בישיבה זו נקבעה מסגרת הפרוייקט, והצוות המקצועי שילווה אותו. עם זאת, יש פער של שנתיים וחצי בין ישיבה זו ובין ישיבת ועדת ההיגוי הבאה. במהלך השנתיים הללו חלו שינויים פרסונליים ומיבניים שונים – גם בהרכבה של ועדת ההיגוי, וגם בדרך הניהול של הפרוייקט. הוא הועבר לידי שתי חברות מנהלות – חברת סיטי-לינק וחברת ר.א.ב.. הללו ריכזו את עבודת צוותי המתכננים ביישובים השונים.

נייר "האסטרטגיה" שהכנה חב' ר.א.ב. לקראת ישיבת ועדת ההיגוי (מרץ 1998) מציג שינוי דגשים מסויים במטרות הפרוייקט. בין שתי מטרות העל שמונה המיסמך, חל היפוך בסדר: "קידומו של המיגור הערבי" באה ראשונה, לפני "העמדת קרקעות... לצורך פיתוח ושיווק". מגמה זו נמשכת ומודגשת ביתר שאת במיסמכים שהוכנו לקראת ישיבת ועדת ההיגוי השניה, בתחילת מאי 1998. במועד זה נערכה עבודת הכנה לגיבוש מיפרטי תיכנון וצוותי מתכננים ליישובים השונים, ולמעשה גובשה דרך התיכנון הכוללת לכל הצוותים טרם היציאה לתיכנון פרטי ליישובים השונים. אנו יכולים לראות כאן התגבשות של יעדי הפרוייקט בכללו. חב' סיטי-לינק הכינה לקראת ישיבה זו מיסמך אשר תיאר את "פירוט עבודת התיכנון" ולמעשה, קבע עבור צוותי התיכנון את פורמט תהליך התיכנון והתווה את פעולותיהם לעתיד (איסוף נתונים, עריכת פרוגרמה, גיבוש מטרות ויעדים וכדומה). הפורמט תהליך התיכנון תואם ל"אידיאל" של תיכנון כוללני מלא, ולא של תיכנון נקודתי; דהיינו, הפורמט מתאים לגיבוש של מדיניות ארוכת טווח תוך לקיחת כל ההיבטים האפשריים בחשבון ותוך איסוף נתונים מעמיק. אין מדובר עוד בתהליך תיכנון קצר-מועד הממוקד בפיתרון של בעייה נקודתית.

יתירה מזו, תהליך התיכנון כפי שהתוותה חברת סיטי-לינק הולך עוד יותר רחוק מן המקובל בתיכנון ה"נורמטיבי" כיום בישראל, והוא מפנה לשיתוף הציבור בשלב הקריטי של גיבוש המטרות והיעדים. למיסמך נלווה ניספח מיוחד לעניין שיתוף הציבור ובו נאמר כי נושא זה נועד "כדי ליצור לגיטימציה של התיכנון המרחבי". משמע, המתכננים לקחו בחשבון את הבעייה המרכזית שעליה עמדנו בהרחבה בחלקו הראשון של דוח זה: הדה-לגיטימציה המצטברת של התיכנון המיסמדי בקרב היישובים הערביים והצורך בבנייה מודעת של אמון. כפי שתיארנו, הבעיה הזו טופלה באופן מזדמן על ידי מתכננים שונים ב"עבודת שטח" ובניסיונות להידברות ישירה עם התושבים ונציגיהם, אך ניסיונות אלה פעמים רבות לא עלו יפה. ואילו כאן, מנסים מתווי המדיניות של הפרוייקט ליצור באופן מאורגן, בתהליך התיכנון, "נישה" אשר תאפשר הידברות במסגרת הכנת התוכנית, בתקווה שניתן יהיה ליצור הסכמה רחבה בציבור ה"לקוחות" של התוכנית שהיא טובה ומיטבה וראוי לפעול לפיה.

מתוך דוח הפעילות שצורף למיסמכים, עולה שנערכו שני סבבי פגישות של החברות המנהלות ונציבי הגופים האחרים ביישובים המיועדים לתיכנון. במהלך פגישות אלו הם הציגו בפני מקבלי ההחלטות ביישובים את הפרוייקט כולו על מטרותיו, ואת צוותי המתכננים שיעבדו ביישובם.

הדוח האחרון של ישיבת וועדת ההיגוי הנמצא בידינו הוכן לקראת יוני 1999. עולה ממנו כי תהליכי התיכנון ביישובים כבר הביעו לשלב של הערכת החלופות ונקבע מועד להצגת התוכניות בפני ועדת ההיגוי. דהיינו, בין מאי 1998 ויוני 1999 נערכו תהליכי התיכנון ביישובים השונים ועמדו בפני השלמתם. שיתוף הציבור היה אמור להתבצע באמצעות ועדת היגוי מקומית בכל יישוב, אשר הייתה אמורה לכלול "נציגי הציבור, שייצגו מגוון דעות רחב ככל האפשר ביישוב... על בסיס שיוכי: משפחה, דת, גיל מין וכו' ועל בסיס הישגי...". לועדת ההיגוי המקומית הוקצה מקום בהליך אישורה ואימוצה של התוכנית, אולם המקום העיקרי לאישור התוכנית ולקבלת משוב נשמר עדיין לועדת התיכנון המחוזית. רק לאחר אישורה של זו, הועברו התוכניות להצגה בפני ועדת ההיגוי הכללית.

יש לציין כי החברות המנהלות הכינו פורמט מפורט להכנת התוכניות ולהגשתן, אולם מתוך סקירת ארבע התוכניות לדוגמה העלתה, שלפורמט זה לא נמצא ביטוי בתוכניות (ראו הסעיף הבא). בפועל, דרך עריכת התוכניות הייתה שונה בכל מקרה ומקרה, על פי השקפתו המיקצועית של כל מתכנן ומתכנן.

סקירת השוואתית של ארבע התוכניות

לבדיקה מעמיקה בחרנו ארבע תוכניות מבין ה- 34, בחלוקה של שתיים שתיים, לכל חברה מנהלת. לא גילנו הבדלים תוכניים או סיגנוניים משמעותיים בין החברות המנהלות. יחד עם זאת, כאמור, הפורמטים

של התוכניות היו שונים זה מזה וברי שהמחברים לא עקבו באופן הדוק אחרי הנחיות הכתיבה שניתנו להם מטעם החברות המנהלות.

בולט השימוש בשפה מקצועית "אדריכלית" – כלומר, לא דווקא מושגי ז'רגון או ניתוחים כמותיים, אלא שימוש בעולם המושגים והדימויים הצורניים והמרחביים המקובלים על ידי אדריכלים. הללו בלטו כבסיס לתיכנון ולעיצוב החלופות. והרי דוגמה לניסוח: "ציר נופי אורכי מחבר את הפונקציות הציבוריות הפזורות לאורכו..." (בתוכנית אב נעורה); וכן, "תוכנית המיתאר הקיימת התוותה מערכת קשרים בסיסית בלבד, בכדי לתת מענה אלמנטרי לצרכים הקיימים ביישוב" (תוכנית אב מיסר). עם זאת, יש לציין שב"גלעין" של מסמכי התיכנון – פיתוח החלופה הנבחרת – ממעטים בדרך כלל המחברים להשתמש בז'רגון מיקצועי מיותר ובדרך כלל, המדיניות שהם מציעים מנוסחת בלשון ברורה ושקופה.

למרבה הצער, על מנת להגיע לחלק של פיתוח החלופה הנבחרת, על הקוראים לצלוח דפים רבים הגדושים בניתוחי נתונים, חישובים פרוגרמטיים ותיאור התהליך התיכנוני. פעמים רבות כאמור, הללו טעונים בלשון ממוקצעת וקשה להבנה. את דרכם של הקוראים הפוטנציאלים השואפים להבין את המדיניות המומלצת חוסמים אפוא, שני מכשולים: הלשון הז'רגונית מחד, והפורמט המקצועי מאידך, המניח כי הקוראים ידעו לבור לעצמם את החלק החשוב במיסמך ולהתמקד בו. למעשה, צריך אדם לקרוא תוכניות מיספר לפני שיבין לאיזה חלק של המיסמך לדפדף על מנת למצוא את עיקרי המדיניות המוצעת. טוב היו עושים המחברים לו היו מבליטים את עיקרי המדיניות, על מנת שהקוראים יוכלו להגיע אליהם ביתר קלות.

"פרויקט להכנת תוכניות אב ל- 34 יישובים במיגזר הערבי":

פרויקט 34 היישובים מהווה "מהפיכה זוטא" בגישות לתיכנון במיגזר הערבי בישראל. עיקרה של המהפיכה הוא בגישה הבסיסית כלפי התושבים הערבים ביישובים. בניגוד לתוכניות בעבר אשר שאפו במקרים רבים להגביל את היישובים או לפקח עליהם, התוכניות שהוכנו בפרויקט זה שואפות, לפחות על הנייר, לאתר אפשרויות לפיתוח ולהרחבה של היישובים.

הגישה החדשנית הזו ליוותה את הפרויקט מתחילתו והיא שהולידה את המאפיינים החדשניים שלו. הפרויקט התחיל מניסיון של ממ"י לאתר קרקעות לשיווק ביישובים ערבים. כלומר, הגישה שעמדה מלכתחילה ביסוד הפרויקט ראתה בתושבים הערבים לא מי שיש לרסנו, אלא לקוחות-שבכוח, אשר מוסדות המימשל שואפים לשרת אל ידי הקצאה של קרקעות המדינה כדי שישפרו את רמת חייהם האישית והציבורית. גישה א-פוליטית זו הזינה מאוחר יותר, הליכי תיכנון ששאפו לשיתוף הציבור. ניתן לשער שהליכים אלה תרמו במשהו למיתון העימות המסורתית בין הסקטור הערבי לרשויות המדינה (אך הבדיקה של מידת תרומתם היא מעבר למחקר הנוכחי).

האם יהווה הפרויקט תחילתה של מגמה חדשה בתיכנון, הקצאת קרקעות, ופיתוח תשתיות במיגזר הערבי? מוקדם כעת להשיב תשובה פסקנית על שאלה זו, ויש לבחון את השלכותיו בעתיד ואת המידה שבה הצליחו המתכננים ליצור תהליכים פתוחים ודמוקרטיים, ולבנות אמון הדדי, כפי שנתכוונו. במידה רבה תלוי דבר זה בנגישותן ושקיפותן של התוכניות שהוכנו ועוד יוכנו במיסגרתו.

חלק רביעי:

**תהליכי שינוי מעימות להסכמה -
סיכום ומסקנות**

פרק 10:

הערכת התוכניות והתמורות

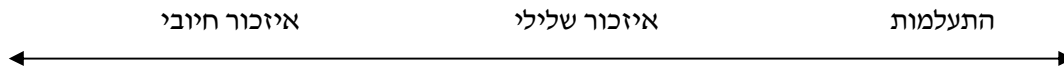
בפרק זה נתייחס למימצאים וננתחם על בסיס הרקע התיאורטי שהוצג מוקדם יותר ולאור המגמות בתיכנון במיגזר הערבי בישראל שעליהן הצבענו בפרקים הקודמים. מטרתנו כאן היא לבחון את התפתחות מחשבת התיכנון, כפי שתוארה ב"מיקרוקוסמוס" של תיכנון באיזור צפון הארץ בעשרים וחמש השנים האחרונות. כאן נציג מדדים שיאפרו להשוות את התוכניות שבחנו על פי מיספר סולמות שפיתחנו לצורך זה. מתוך ניתוח איכותני זה תתקבל תמונה בהירה יותר של ההתפתחויות בגישות, עמדות ואופן ההתנסחות של המתכננים במשך למעלה מחצי היובל שסקרנו – ראשית שנות ה-70 ועד שנת 2000.

אמות המידה להערכה

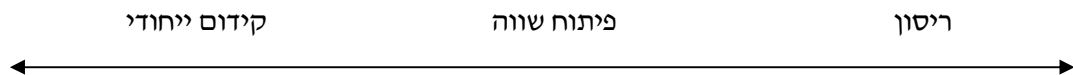
בסעיף זה נבחן את התוכניות שתוארו בפרקים הקודמים על פי סידרה של אמות מידה להערכה, הגזרות מתיאוריות התיכנון. אמות מידה אלה יאפשרו לנו גם להשוות בין התוכניות, על בסיס סולמות אורדינאליים שפיתחנו. הסולמות ניבנו על מנת לבחון את התפתחות המחשבה התיכנונית במדדים רלבנטיים לפיתוח שיתוף פעולה הדדי, הן מבחינת תוכנם של מסמכי התיכנון והן מבחינת ניסוחם. אמות המידה שפיתחנו, והסולמות הנלווים להן, מתחלקים לשני ראשים: אלה הנוגעים לתוכנם של המיסמכים, ואלה הנוגעים לניסוחם.

<u>סולמות של ניסוח:</u>	<u>סולמות של תוכן:</u>
אוייב מול לקוח	מהתעלמות ועד איזכור
חסימה מול גגישות	מאפלייה שלילית ועד "אפלייה מתקנת"
שקיפות מול עמימות	משליטה ועד שיתוף הציבור
	מבדלנות ועד מאמץ לשיתוף פעולה

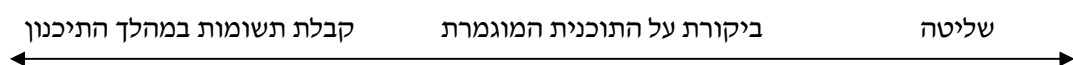
(א) מהתעלמות ועד איזכור חיובי: נקודת הפתיחה הנדרשת בניסיון לשיתוף פעולה ולהדדיות, היא הכרה בקיומו של האחר. חלק מהתוכניות שנסקרו כאן מבליעות ומכחישות את קיומם של תושבים ערבים באיזור התיכנון. זוהי לדעתנו עמדה קיצונית השוללת את הלגיטימיות של תושבים אלו. כנגדה של ההתעלמות עומד איזכור האוכלוסייה הערבית. איזכור יכול להיות שולל או מחייב, בדרגות שונות. הסקאלה הנוצרת היא אפוא:



(ב) מאפלייה שלילית ועד "אפלייה מתקנת": חלק מן התוכניות דנות באופן ברור במיגזר הערבי בהקשר של שליטה וריסון (לדוגמה, הגבלת ההתפתחות של היישוב, או מניעת תפיסת אדמות מדינה) ובשם יעדים לאומיים אלה, מחילות למעשה אפלייה שלילית. מולן, עומדות תוכניות אשר דנות בצרכי הפיתוח של היישובים הערבים ובצורך להביאם למצב של שיוויון באמצעות "אפלייה מתקנת". בין שני הקטבים הללו מצויות דרגות הביניים של התייחסות אחדותית-שווה לפיתוח ישובים יהודים וערבים כאחד.



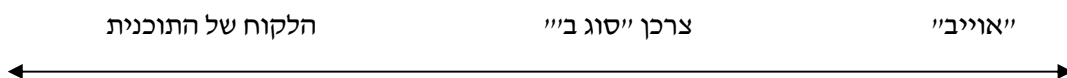
(ג) משליטה ועד שיתוף הציבור: מדד זה אינו אופייני דווקא לתיכנון במיגזר הערבי, אלא באופן כללי להתפתחות מחשבת התיכנון בישראל – עם זאת, השלכותיו על נשוא המחקר גדולות כל כך, שראינו מקום ליחד לו חלק מן הדיון. התפתחות הדיון הציבורי בתיכנון ערים ואזורים בישראל נעה בשנים האחרונות בהתמדה לכיוון של פתיחת תהליכי התיכנון ליתר שיתוף ודמוקרטיזציה. מול המגמה של הכנת תוכניות בידי קבוצות מצומצמות של בעלי מקצוע, אשר הייתה נהוגה בעבר, מתפתחת כיום המגמה של שיתוף הציבור הרחב וקבלת תשומות ממנו בתהליך התיכנון. המדדים בסקאלה זו נעים בין שליטה (חוסר שיתוף מוחלט) ובין שיתוף ציבור בדרגות שונות, המתבטא בשלב שבו ניתן לציבור להשפיע על תהליך התיכנון.



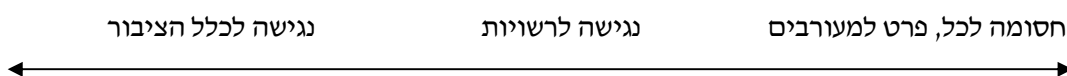
(ד) מידת המודעות לצורך בשיתוף פעולה: כאן לא מדובר בסולם אורדינאלי, אלא בתשובה "כן" או "לא" לשאלה, האם עשו המתכננים ניסיון ליצור שיתוף פעולה בין שני מיגזרי האוכלוסייה, כגון באמצעות הקצאה של אזור תעשייה משותף או שירותי ציבור משותפים, באמצעות הסדרים מוסדיים או פיננסיים, וכדומה.



(ה) "אוייב" מול לקוח: סולם זה בוחן את המינוחים בהם משתמשים כותבי התוכניות ביחס לתושבים הערבים. בקצה אחד של הסולם נמצא תפיסה ממנה עולה שהתושבים הם מעין-אוייבים והתוכנית מהווה כלי במאבק (הטריטוריאלי) כנגדם. מנגד, נמצאת התפיסה של התושבים כצרכנים של התוכנית, האמורה לשרת את מטרותיהם. בין שני הקטבים הללו מצויות דרגות התייחסות הרואות בתושבים הערבים צרכנים אך "בדרגה שניה", שיעדיהם אינם עומדים בראש מעייניה של התוכנית, אלא כפופים ליעדים לאומיים או אזורים.



(ו) חסימה מול נגישות לכל: מדד זה בוחן את נגישותן של התוכניות לעיונו של הציבור. נגישות זו יכולה להתבטא בדרכים שונות: הפצה יזומה מצידם של המחברים, הפקדה פורמאלית של התוכנית, או פירסום בלתי פורמאלי באמצעים שונים. מדד זה קשור, אך אינו זהה, לסקאלה של שיתוף הציבור: נגישותה של התוכנית מהווה תנאי הכרחי אך לא מספיק לתהליך של שיתוף הציבור.



מהאוכלוסייה הערבית וצרכיה. כמו כן, המחברים עודם משתמשים בטרמינולוגיה של שינוי המאזן הדמוגרפי בצפון.

תוכנית האב למטרופולין חיפה מגלה שפע של איזכורים חיוביים של התושבים הערבים באיזור – לא רק בהקשר של הקצאת משאבים לקידום, אלא בעיקר בתפיסה הרואה בהם כלי ותנאי לקידומו הכולל של האיזור.

מסמכי המדיניות בפרוייקט 34 היישובים משתמשים אף הם, מטבע הדברים, באיזכור חיובי של האוכלוסייה הערבית, הנתפסת כצרכן הלגיטימי של תהליכי התיכנון.

ניתן לראות התקדמות של נוסח התוכנית על פני סולם זה במהלך הזמן, תוך מעבר לאיזכורים חיוביים יותר של המיגזר הערבי בתוכניות. התקדמות זו אינה צריכה להסוות אמביוולנטיות מסויימת ועירוב של גישות המתגלה בחלק מן התוכניות, גם המאוחרות יותר, והמתבטאת גם בשפה של "תקינות פוליטית".

ב. מאפלייה שלילית ועד "אפלייה מתקנת"

בסעיף זה בולטות "נקודות הקצה" על הסקאלה: תוכנית המיצפים, שיחסה אל יישובי המיגזר הערבי הוא חד צדדי ונועד להפלות אותם לרעה ולרסן את התפשטותם, מול פרויקט 34 היישובים שנועד לקדם את היישובים הערבים, ובמידת מה, אף להפעיל מדיניות של "אפלייה מתקנת". בתוך, בדרגה של "פיתוח שווה", סיווגנו את תוכניות המיתאר והאב המחוזיות. תוכנית מיתאר צפון מדגישה יותר שיוויון טכני, ואילו תוכנית המיתאר למחוז חיפה, המאוחרת יותר, נעה יותר לכיוון השיוויון המהותי.

אפלייה שלילית	פיתוח שווה	"אפלייה מתקנת"
+		תוכנית המיצפים (סוף שנות ה-70, שנות ה-80)
+	+	תמ"מ 2 – תוכנית המיתאר הראשונה למחוז הצפון משנות ה-70
	+	תמ"מ 2 – תוכנית מיתאר למחוז הצפון – שינוי מקיף 92 (הופקד 1999)
	+	תוכנית למטרופולין חיפה ומיתאר למחוז חיפה (1998 – בשלבי סיום)
		הכנת תוכניות אב/מיתאר ל-34 יישובים ערביים (1995 – בהכנה)

נציין, שבתוך דרג הביניים – "פיתוח שווה" – עשויות לחול דרגות שונות של שיוויון – משיוויון רק לכאורה ועד שיוויון אמיתי. האחרון יחול כאשר היחס יהיה שוויוני באופן מהותי, ושני המיגזרים יזכו לדיון באותה טרמינולוגיה, באותם מדדים ובאותם כלים, מתוך התייחסות הן למאפיינים הדומים של כל קבוצה, והן לאלה השונים. כך תושג טובת שני הציבורים – היהודי והערבי כאחד – במידה שווה ללא אפלייה. אולם, גישה של שוויונית-טכנית לשני המיגזרים עלולה לשמש ככסות לאפלייה מהותית; זאת, משום שהמציאות החברתית-כלכלית השונה בין שני הציבורים עלולה להפוך את השימוש באותם כלים כמותיים ומרחביים עבור שני הסקטורים, לשימוש מפלה.

דוגמא לכך היא צפיפויות בנייה – נושא שנדון בפרקים הראשונים. כזכור, השוואה פורמלית של צפיפויות בנייה בין יישובים ערבים ליהודים, אף שלכאורה יש לה טעמים נכוחים מבחינת הרצון לשמור על משאב

הקרקע, עלולה להביא לתוצאה של קיפוח הישובים הערבים. צפיפות גבוהה, במיקרה זה, עלולה לכפות אורח חיים הזר לרבים בסקטור הערבי ונוגד את המסורת הקרקעית והמשפחתית, ואינה מתאימה למערך שירותי הציבור החסר. העיתוי של דרישת הצפיפות שגבר לקראת סוף שנות ה-90, צובע אף הוא את הדרישה בצבע חשוד, זאת משום שדווקא בשנים אלה גבר מאוד הביקוש לבתי מגורים צמודי קרקע בסקטור היהודי, וחרף המדיניות הלאומית להמעיט בבנייה כזו, מיספר התחלות הבנייה מסוג זה דווקא גדל (אלתרמן וצ'רצ'מן 1998). לפיכך, גישה של שוויון פורמאלי במקרה זה עלולה להיות נגועה באפליה-למעשה.

על פי סולם זה ניכרת התקדמות כלפי הקוטב השוויוני במהלך השנים. בעוד תוכנית המיצפים הייתה מיועדת בגלוי לאפליה שלילית, מיקבץ התוכניות האחרון שניתחנו – פרויקט 34 היישובים – מיועד באופן ברור לקידום של היישובים הערבים. את שתי תוכניות המיתאר המחוזיות הנמצאות בדיון בשנת 2000 (מיתאר למחוז הצפון בהפקדה ומיתאר למחוז חיפה בשלבי הכנה מתקדמים) נסווג בדרגות שונות בתוך, בקטגוריה של שאיפה לשוויון, וניכרת מגמה של התקדמות במשך הזמן כלפי הקוטב של "אפליה מתקנת".

3. משליטה לשיתוף הציבור

אנו רואים כאן תהליך של התקדמות מתהליכי תיכנון "סגורים" יחסית, בפרט תוכנית המיצפים אשר נערכה בקרב הגופים השלטוניים וההתיישבותיים ללא שיתוף של מיגזרים ציבוריים רחבים יותר, ועד לפרוייקט 34 היישובים אשר עיגן מראש תהליך לשיתופו של ציבור הצרכנים של התוכניות בדרכים שונות ובשלבים שונים בתהליך התיכנון.

תשומות במהלך התיכנון	השמעת תגובות לתוכנית מוגמרת	תהליך תיכנון סגור	
		+	תוכנית המיצפים (סוף שנות ה-70, שנות ה-80)
	+	+	תמ"מ 2 – תוכנית המיתאר הראשונה למחוז הצפון משנות ה-70
	+		תמ"מ 2 – תוכנית מיתאר למחוז הצפון – שינוי מקיף 92 (הופקד 1999)
+	+		תוכנית למטרופולין חיפה ומיתאר למחוז חיפה (1998 – בשלבי סיום)
+			הכנת תוכניות אב/מיתאר ל-34 יישובים ערביים (1995 – בהכנה)

גם בתוכניות האזוריות-מחוזיות ניתן להבחין בתהליך של התקדמות-מה בסולם שיתוף הציבור, אולם התקדמות זו עדיין צנועה. שתי תוכניות המיתאר למחוז הצפון, זו של שנות ה-70 וזו של שנות ה-90, נערכו על פי תהליך התיכנון הסטטוטורי המקצה מקום לתגובה ציבורית בשלב הפקדת התוכנית לעיון הציבור. אולם בשינוי המקיף של שנות ה-90 פעלו המתכננים מעבר לכך. הם הנהיגו מידה של שיתוף הציבור מעבר לנדרש. בתוכניות מחוז הצפון של שנות ה-90 נערכו ראיונות עם נציגים נבחרים של היישובים השונים הן בסקטור היהודי והן בערבי ולמועצות הופצו מיסמכי התוכנית כדי לעודד תגובות, אך לא נערכו פעולות ניכרות לשיתוף הציבור הרחב. כך, בשנת 1999, כאשר התוכנית באה בפני המועצה הארצית לתיכנון ולבנייה לצורך שלב ההפקדה, לא היו כל סימנים של עיניין בין ראשי הרשויות. הסתבר,

שרובם התחלפו במשך שנות הכנת התוכנית, וה"זיכרון" לא נשמר במערכת. מתכנני התוכנית לא ערכו עידכון מעת לעת של תהליך השיתוף החד-פעמי.

נוסח דומה של שיתוף הציבור נערך גם במיסגרת של תוכנית המיתאר למטרופולין ולמחוז חיפה, אך כאן הייתה גם וועדת היגוי רחבה שבה היו מיוצגים גם יישובים בסקטור הערבי. המתכננים נפגשו עם נציגים שונים וקיבלו את הערותיהם על גירסאות ראשונות של התוכנית. לעדותם, חלק מההערות הללו אף מצאו ביטוי בכתב בגרסתה האחרונה של התוכנית. אף כי אין זה הליך מלא של שיתוף ציבור – המתבטא בתשומות במהלך בחירת החלופה המועדפת ועיצובה – הוא מהווה התקדמות משמעותית לקראתו. מוקדם מדי לדעת, באם תהליך זה של שיתוף הציבור ישא פירות לאורך זמן או שמא יהיה גורלו כגורל תהליך השיתוף של תמ"מ 2.

גם בתחום זה מצאנו התקדמות עם השנים. התקדמות זו משקפת מגמה של התיכנון בישראל באופן כללי, הלומד לאיטו שיש לשתף את הציבור, ומגמה זו אינה פוסחת על התיכנון בסקטור הערבי (אם כי יתכן שקיצבה איטי יותר). עם זאת, היקפו של שיתוף הציבור שמצאנו נוטה עדיין להיות מוגבל לנציגים נבחרים וממעט בחיפוש הדרך לציבור הרחב.

4. מבדלנות לשיתוף פעולה

הקריטריון לבחינה בסעיף זה לא מתבטא על סולם אורדינאלי אלא ב"כן" ו"לא". יש מקום לבחון האם תוכניות אזוריות שהוכנו נותנות תשומת לב לצורך בשיתוף פעולה בין הסקטור הערבי ליהודי. תוכנית

ניכר חיפוש של דרכים לשת"פ בין הסקטורים	לא ניכר חיפוש אחר דרכים לשיתוף פעולה בין הסקטורים	
	+	תוכנית המיצפים (סוף שנות ה-70, שנות ה-80)
	+	תמ"מ 2 - תוכנית המיתאר הראשונה למחוז הצפון משנות ה-70
+		תמ"מ 2 - תוכנית מיתאר למחוז הצפון – שינוי מקיף 92 (הופקד 1999)
+		תוכנית למטרופולין חיפה ומיתאר למחוז חיפה (1998 – בשלבי סיום)
לא רלבנטי – תוכנית מקומית	לא רלבנטי – תוכנית מקומית	הכנת תוכניות אב/מיתאר ל-34 יישובים ערביים (1995 – בהכנה)

המיצפים אינה שואפת לשיתוף פעולה, אלא לבדלנות של המיצפים מהיישובים הערביים. שם, מושג "ייחוד הגלילי", היה המניע העיקרי לתוכנית. בקוטב השני נמצאות תוכניות המיתאר/ אב המקומיות שניזומו לאחרונה. מאחר שמדובר בתוכניות מקומיות, הנושא של שיתוף פעולה אזורי אינו ניכר מתוך המיסמכים. כמובן, אין זה אומר שאינו קיים. רשמנו "לא רלבנטי".

מבין שלוש התוכניות האזוריות שנבחנו השתיים המאוחרות יותר – תמ"מ 2 ותוכנית אב למטרופולין חיפה – דנות במפורש בשיתוף פעולה בין יישובים. בפרט, עושה זאת תמ"מ 2 שעוסקת במידה רבה ביצירת אזורי תעסוקה משותפים בין יישובים, בין השאר, שיתוף כזה בין יישובים יהודים לערבים. תוכנית מטרופולין חיפה דנה במוקדי פיתוח עירוניים משותפים ליישובים ערבים ויהודים.

יש לציין, כי עצם המושג של שיתוף הפעולה נתגלה כמושא לבעיות תיקשורת (ראו התגובות לתמ"מ 2). מושג זה אינו נתפס באותה דרך בידי המתכננים מחד, ובין צרכני התיכנון ביישובים הערבים מאידך.

האחרונים רואים במושג זה, משום "מכבדת מילים" לרצון בשליטה קרקעית או כלכלית על ידי הסקטור היהודי. קריטריון זה יש לראות, אפוא, רק במצורף לסולמות האחרים, ובפרט, שקיפות הלשון במיסמכי התיכנון.

בעוד שתוכנית המיצפים משקפת את מגמות ההתבדלות של הסקטור היהודי מהערבי, בשתי התוכניות האזוריות המאוחרות ניכרת תשומת לב של המתכננים לשימוש בכלים של תיכנון ערים ואזורים על מנת להגביר את שיתוף הפעולה בין מיגזרי האוכלוסייה. על מנת לשאת פירות, ראוי שמגמה מבורכת זו תגובה ביכולת טובה יותר של העברת מסרים במסמכי התיכנון ובתהליכי שיתוף ציבור והעלאת המודעות בציבור.

5. מ"אוייב" ועד לקוח

גם כאן יוצרות תוכנית המיצפים – שהיא המוקדמת ביותר במחקרנו - ותוכנית "פרויקט 43 היישובים הערבים" – שהיא המאוחרת ביותר - שתי נקודות קיצון. תוכנית המיצפים סובבת כולה את המושג של "ייהוד הגליל" – תפיסה פוליטית של התיכנון, אשר ראתה בתושבים הערבים באיזור בעיה שיש להתגבר עליה ולא לקוחות של התיכנון. לדעתנו, לא היה הכרח לגזור גישה זו מן העובדות בשטח – ניתן היה להשיג הגירה של תושבים יהודים לאזור גם מתוך התייחסות שונה לתושבים הערבים החיים בו.

פרויקט 34 היישובים מנגד, ניזום מלכתחילה מתוך תפיסה שהתושבים ביישובים הערבים הם לקוחות של ממש – הצרכנים הפוטנציאליים לפעולות התיכנון ומאוחר יותר, השיווק של קרקעות המדינה. הבה נדגיש, שמדובר בפרויקט תיכנון בהיקף גדול – ללא תקדים בסקטור הערבי – שניזום על ידי המוסדות הלאומיים, ובראשו מי אם לא - הגוף הלאומי המובהק שבעבר זוהה דווקא עם מדיניות השליטה והריסון כלפי הסקטור הערבי, מינהל מקרקעי ישראל. לעובדה שפרויקט לאומי זה יצא מלכתחילה מתפיסת התושבים כלקוחות של תהליך התיכנון, צריך שיהיו השלכות על צורת התהליך ותכניו.

לפיכך, בשני הקצוות נמצאים שני פרויקטים לאומיים בעלי תפיסה מנוגדת באשר לתושבים הערבים: בתוכנית המיצפים, היו הלקוחות, התושבים היהודיים- שבכוח (שנחוץ היה למשוך אותם לגליל), ואילו התושבים הערביים היו מעין-"אוייבים". ואילו בפרויקט 34 היישובים, לראשונה בפרויקט בקנה מידה לאומי, התושבים הערביים כולם, ורק הם, הלקוחות.

הלקוח של התוכנית	לקוח סוג ב'	"אוייב"	
		+	תוכנית המיצפים (סוף שנות ה - 70, שנות ה- 80)
+		+	תמ"מ 2 - תוכנית המיתאר הראשונה למחוז הצפון משנות ה - 70
+	+		תמ"מ 2 - תוכנית מיתאר למחוז הצפון - שינוי מקיף 92 (הופקד 1999)
+			תוכנית למטרופולין חיפה ומיתאר למחוז חיפה (1998 - בשלבי סיום)
+			הכנת תוכניות אב/מיתאר ל- 34 יישובים ערביים (1995 - בהכנה)

מעבר לשני הקצוות, ההשוואה העיקרית היא, שוב, בין שלוש התוכניות האזוריות-מחוזיות. בהן הגישה אל התושבים הערבים מורכבת יותר, ומשקפת טוב יותר את הדילמות של המתכננים. שתי תוכניות המיתאר המחוזיות לצפון, המוקדמת והמאוחרת יותר, מתייחסות לתושבים הערבים כ"לקוחות" – אולם בשתיהן מוצג הצורך בשינוי המאזן הדמוגרפי, ועל כן ממשיכה בהן ההתייחסות למיגזר הערבי כבעיה. נראה כי רק בתוכנית מטרופולין חיפה השיגו המחברים שחרור יחסי מגישה זו, והם מתייחסים לאוכלוסייה הערבית כ"לקוח", בעוד שלא ניכרת התייחסות אליה גם כבעיה. זאת ניתן לראות, לדוגמה,

בדרך שבה עורכים מתכננים אלה את הצפי לגידול היישובים הערבים ובדרך שבה הם קובעים תוספות קרקע הנדרשות להרחבת היישובים. לא ניכר כאן חשש מגידול יישובים אלה ומצרכי הרחבתם ואין עדות להטיית הנתונים.

גם בסולם זה ניכרת התקדמות חיובית במהלך הזמן. ההתקדמות ניכרת בעיקר במעבר מתוכנית המיתאר הישנה למחוז הצפון לשתי התוכניות המחוזיות החדשות יותר – תמ"מ 2 לצפון ותוכנית אב-מיתאר למחוז חיפה, שנוקטות בגישה פחות פוליטית ויותר עניינית כלפי היישובים הערבים.

6. מחסימה לנגישות

סולם הנגישות של התוכניות בוחנת באיזו מידה הן חשופות בפועל לעיונם של מעגלים מתרחבים של הציבור.

לגבי תוכנית המיצפים, אחת מנקודות הביקורת המרכזיות שהציגו מחקרי ההערכה הייתה שהליך התיכנון המזורז חסם ביקורת ובקרה אפילו על ידי גופים שלטוניים שונים (למעורבות של הציבור הרחב כניראה לא ציפו באותה עת, לא כל שכן על ידי האוכלוסייה הערבית). תוכנית זו עומדת בקוטב הקיצוני של הסולם - חסימה מוחלטת, פרט לבעלי התפקידים המעורבים ישירות בהכנת התוכנית.

נגישה לכלל הציבור	נגישה לנציגי ציבור	נגישה לרשויות התיכנון	חסומה לכל, פרט למעורבים	
			+	תוכנית המיצפים (סוף שנות ה-70, שנות ה-80)
+ (אבל רק בשלב ההפקדה)		+		תמ"מ 2 - תוכנית המיתאר הראשונה למחוז הצפון משנות ה-70
+ (אבל רק בשלב ההפקדה)	+			תמ"מ 2 - תוכנית מיתאר למחוז הצפון - שינוי מקיף 92 (הופקד 1999)
	+			תוכנית למטרופולין חיפה ומיתאר למחוז חיפה (1998 - בשלבי סיום)
?	+			הכנת תוכניות אב/מיתאר ל-34 יישובים ערביים (1995 - בהכנה)

שלוש תוכניות המיתאר המחוזיות שסקרנו היו נגישות, באופן פורמאלי, לכלל הציבור מעצם הליך ההפקדה המתחייב בחוק. אולם הזדמנות להשפיע הלכה למעשה קיימת דווקא בשלבים המוקדמים יותר. בתוכנית המיתאר הישנה למחוז הצפון לא נעשה מאמץ מיוחד להופכה לנגישה לנציגי הציבור הערבי טרם אישורה. לעומת זאת, בתמ"מ 2 החדשה ובתוכנית האב-מיתאר למחוז חיפה נעשה מאמץ להפיץ את מיסמכי התוכנית לנציגי היישובים הערביים. נגישות זו הייתה מוגבלת לאותם נציגי ציבור (ראשי רשויות) באזור התיכנון, שזכו לקבל עותקים של טיוטת התוכנית בטרם הפקדתה. המיסמכים לא היו, ועדיין אינם, נגישים לציבור הרחב.

תוכנית מטרופולין חיפה, בהיותה תוכנית אב ולא תוכנית מתאר, לא תופקד אי-פעם בפני כל המעוניינים בציבור. אומנם, המתכננים וועדת ההיגוי עשו מאמץ מיוחד להפיץ את דוח התוכנית בקרב ראשי הרשויות ונציגי ציבור שונים באזור התיכנון, אולם תפוצה זו, במספר עותקים מוגבל, רחוקה מלהיות משביעת רצון.

התוכנית – לה השלכות רחבות על תושבי המטרופולין, ובכללותם על התושבים הערבים – איננה זמינה לציבור הרחב.

פרוייקט 34 התוכניות מיועד להניב, בשלב הראשון, תוכניות אב לא-סטטוטוריות. על הללו לא תחול חובת ההפקדה. עם זאת, השאיפה ליצירת תהליך תיכנוני פתוח הביאה להצגת התוכניות בפני ועדות היגוי מקומיות הכוללות נציגי ציבור. נותרה פתוחה השאלה, האם הליכי שיתוף הציבור שנקטו ואולי עוד ינקטו במהלך הפרוייקט אכן יצליחו להביא את התוכניות לידיעתם של כלל תושבי היישובים הערביים; והאם תביא הגישה החדשה לתיכנון במיגזר הערבי שמגלמות תוכניות אלה, למידת אמון רבה יותר של תושבים אלה כלפי רשויות התיכנון וכלפי התיכנון העירוני והאזורי בכללותו.

גם בממד זה ניתן להבחין בשינוי לאורך זמן, מחסימה בפני הציבור הרחב ואפילו מפני הניבחרים ברשויות המקומיות, לכוון של נגישות לכל. אולם ההבדלים בנגישותן של תוכניות עדיין תלויים, בראש ובראשונה בהליכים הפורמליים שהן כפופות להם, והליכים אלה מבטיחים נגישות לציבור הרחב רק בשלב הכמעט-סופי של תהליך התיכנון (שלב ההפקדה). לגבי תוכניות אב, אין שלב כזה. נגישות קודמת תלויה ברצון המתכננים, ובתוכניות שבמידגם, חלה רק הרחבה צנועה של מעגלי הציבורים שעבורם מיסמכי התיכנון הם נגישים באופן מלא, בכל שלבי התיכנון.

7 שקיפות כנגד עמימות (ובחזרה לשקיפות?)

סולם זה נוגע לבהירותן ושקיפותן של תוכניות ובכך עוסק, באופן מהותי, במידת הדמוקרטיה של תהליכי התיכנון ויכולתם לתקשר עם הציבור הרחב. יש להדגיש שסולם זה איננו חד-כיווני וממצאינו אינם בהכרח מקבילים למימצאים בסולמות האחרים. שהרי במובנו של המחקר הנוכחי, שקיפות פירושה הצגה גלויה של אופן ההתייחסות לסקטור הערבי – נושא במחלוקת.

ממצאינו מראים, שדווקא התוכנית הישנה ביותר, תוכנית המיצפים, מגלה שקיפות ובהירות גדולות יחסית בניסוחה – אולי, בשל נגישותה הקטנה לתושבים הערבים ולציבור הרחב בכלל (ראו הסעיף הבא). כך נתאפשר למחבריה לנקוט בגילוי לב כלפי קוראיהם – מקבלי החלטות ואנשי מיקצוע במישור הלאומי (שבאותה עת כלל לא כללו אזרחים ערבים). מידה רבה של שקיפות לגבי היעדים ניתן למצוא גם בתמ"מ 2 הישנה, אף שהייתה תוכנית סטטוטורית הטעונה הפקדה לציבור. שקיפות-יחסית זו חלה במקביל למידת הכוח הפוליטי-ציבורי המועט שהיה אז בידי הסקטור הערבי והקונסנסוס הלאומי-יהודי שחל סביב נושא "ייהוד הגליל".

בהירה ל"איש הפשוט"	בהירה למקבלי ההחלטות	בהירה למקצוענים	בהירה למעורבים	
+				תוכנית המיצפים (סוף שנות ה-70, שנות ה-80) –
			+	תמ"מ 2 - תוכנית המיתאר הראשונה למחוז הצפון משנות ה-70 –
		+		תמ"מ 2 - תוכנית מיתאר למחוז הצפון – שינוי מקיף 92 (הופקד 1999)
	+	+		תוכנית למטרופולין חיפה ומיתאר למחוז חיפה (1998 – בשלבי סיום)
		+		הכנת תוכניות אב/מיתאר ל-34 יישובים ערביים (1995 – בהכנה)

דווקא מסמכי התיכנון המאוחרים יותר, מאז ראשית שנות ה-90, מאופיינים במידת שקיפות נמוכה, לפחות בחלק מהפרקים. בהם צפונות בעיות שעלולות לגרור קשיי הבנה אצל קוראים שאינם "יודעי ח"ף". מחד, בניגוד לתוכניות הוותיקות, תהליך התיכנון מוסבר באופן גלוי ומפורט. אולם מאידך, הסבר זה כרוך בשימוש בשפה מקצועית, מסורבלת לעיתים, והישענות על פורמאטים המוכרים היטב רק למי שבקיאם בעולם התיכנון אך לא מחוצה לו. סממנים אלה עלולים "לסגור" את הבנת המיסמכים בפני כלל הציבור, ובמיוחד בפני תושבים בעלי שפת-אם ומסורת אחרת.

בנושא זה זיהינו מגמה מורכבת של שינוי. בתוכניות הוותיקות הייתה שקיפות באשר ליעדים בשם "הקונסנסוס הלאומי" אך עמימות באשר לתהליך התיכנון. בתוכניות מאוחרות יותר ישנה שקיפות רבה יותר באשר לתהליך התיכנון, אך שקיפות זו מיועדת בעיקר לאנשי המיקצוע. שפת ה"תקינות הפוליטית" מאפשרת עמימות כלפי נושאים גורמי קונפליקט, והיא אף מגבירה את אי-ההבנות שבכוח. נראה שניסוח בלשון בהירה ושקופה מוסיף להיות עקב אכילס של מסמכי ותהליכי תיכנון בישראל באופן כללי – ובאופן מיוחד בנושאים שהם יעד ל"תקינות פוליטית" כלפי הסקטור הערבי.

פרק 11:

סיכום ומסקנות

ערך [הביטחון הלאומי – ר.א.] מדבר בהבטחת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית; ובנסיבות שבהן יש לכך הצדקה – בהתחשב במיקומו או בתכלית הקמתו של יישוב המוקם על קרקע ממלכתית – בכוחו לכרסם ואף לדחות את ערך השוויון (להלן: פתח האיזון). בראשית דרכה של המדינה, היו היקפו וממדיו של "פתח האיזון" האמור רחבים יחסית, לנוכח המשקל שהיה בשעתו לערכים האחרים – וביניהם ערך הביטחון הלאומי – בנסיבות המיוחדות שהיו קיימות אז. ברם, ככל שהמדינה התפתחה והסיכונים שעמדו על דרך ביסוסה כמדינה יהודית ודמוקרטית איבדו מכוחם, כך הלה והצמצום הפתח. כיום ממדיו של הפתח צרים ומצומצמים ביותר; ואיזון כאמור יתחייב בנסיבות נדירות בלבד. לדאבון הלב, טרם הגענו אל המנוחה ואל הנחלה; וכל עוד לא נגיע אליה, לא יהיה ככל הנראה – מנוס מהותרת שרידים מן הפתח האצור על מכונם... על רקע קיומו של פתח האיזון, מוגנים – לשיטתי – מעשי העבר בתחום הקצאת קרקע ממלכתית מפני עיון חוזר ותיקון למפרע.

השופט י. קדמי, דעת מיעוט בג"צ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל ואח' בעניין קציר). ניתן 8.4.2000.

... מרבית השיקולים שהוצגו בפנינו על ידי הסוכנות היהודית מבוססים על אותו סיווג "חשוד" של השתייכות לאומית, וכל מטרתם לא באה אלא לקדם התיישבות יהודית באזור. אכן, השילוב בין התוצאה הבלתי-שוויונית של המדיניות ובין הטעמים הבלתי-שוויוניים שבבסיסה, יוצר "מסה" חזקה של העדר שוויון, "מסה" שאינה מתבטלת ואף אינה פוחתת נוכח הנכונות העקרונית להקצות מקרקעין להתיישבות קהילתית כפריית נפרדת של ערבים. אנו דוחים, אפוא, את הטענה כי בנסיבות העניין שלפנינו לא נפגם עקרון השוויון.

הנשיא אהרון ברק, בדעת הרוב בפסק הדין הנ"ל.

פסק דין קציר (קעדאן) ומשמעותו למחקר הנוכחי

התיכנון העירוני והאזורי בישראל היה מונע בעבר – ובמידה הולכת ופוחתת, מונע גם היום – משיקולים ויעדים שאין להם מקביל ברוב מדינות המערב. היבטים אלה באו לידי ביטוי ביחסם של מוסדות התיכנון למיעוט הערבי. חלק מיחס זה נבע מכך שישראל הייתה (ועדיין היא) היחידה מבין קבוצת מדינות המערב, השרויה במצב של אי-שלום, ובה החרדות הביטחוניות מוחשיות ויום-יומיות.

הציטוטים שהבאנו לעיל מפסק הדין של בג"צ בעניין קציר, העוסק בנושא קרוב למדי לנושאו של מחקר זה²², ממחישים היטב את המיפנה המתרחש בשנים האחרונות במעמדם של השיקולים הלאומיים יהודיים-ביטחוניים בנושאי התיכנון המרחבי והקצאת קרקעות. כפי שמשמע מדבריו של השופט קדמי בדעת המיעוט, אם שיקולים אלה נחשבו בעבר כמצדיקות מדיניות של תיכנון והקצאת קרקעות שכוונה בעיקר לתועלתה של המדינה ותועלתו של הרוב היהודי, הרי כיום, אין למדיניות כזו מקום כלל (לפי דעת הרוב) או שמקומה רק במיקרים מאוד רחוקים וקיצוניים (לפי דעת המיעוט).

אף שמחקרנו בוצע, ברובו, לפני שניתן פסק הדין הנ"ל, מסקנותינו נוגעות ביסודן לפסיקה חשובה זו. אנחנו רצינו לבדוק באיזו מידה מתחולל שינוי הלכה למעשה ביחסם של מוסדות התיכנון והבנייה לסקטור הערבי – שינוי המקביל לתמורות-היסוד שעליהן מצביע השופט קדמי. השערותנו הייתה, שנמצא במיסמכי התיכנון ביטוי לשינוי הדרגתי בגישתם של מוסדות התיכנון והמקרקעין כלפי הסקטור הערבי:

22 השאלה שעמדה בפני בג"צ בעניין קציר היה, האם חוקי מעשהו של מינהל מקרקעי ישראל – זרוע של המדינה – להקצות לסוכנות היהודית קרקעות להקמה של יישוב קהילתי (קציר) ביוזעו שאין בדעת הסוכנות או ועד היישוב, להרשות למשפחה ערבית כלשהי לרכוש יחידת קרקע לבנייה.

מדומיננטיות של שיקולים ביטחוניים ולאומיים-יהודיים, נראה מעבר את לוגיקת חזק יותר על שיקולי תיכנון מקובלים, הדומים לשיקולי התיכנון בארצות האחרות: איכות הסביבה, תשתיות ושירותי ציבור נאותים, כושר קיום חברתי-כלכלי ברמה גבוהה, יעילות פיננסית של השקעות ותחזוקה, כהנה וכהנה שיקולים מוכרים.

במידה לא מבוטלת, מצאנו תימוכין להשערותנו זו: הכיוון הכללי של השינוי שחל "בשטח" תומך בהנחות היסוד שעליהן מושתתת הלכת קציר. אולם, המרחק עוד רב עד שהנורמות של התיכנון "בשטח" יתאמו במלואן עם הציפיות הנורמטיביות של המישפט המינהלי-חוקתי. בינתיים, מימצאנו מראים, "בגדול", כי מגמת השינוי בפועל במשך השנים היא בכיוון הרצוי על פי פסק הדין.

מסקנות ממידגם התוכניות

התוכניות שנבחרו כחיקרי-אירוע ייצגו תחנות נבחרות בהתפתחות מחשבת התיכנון האזורי-עירוני בישראל, כפי שקיבלו ביטוי ביחסם של מתכננים למיגזר הערבי בצפון הארץ. התקופה שבנו היא למעלה מרבע המאה האחרון - 1973-2000. כוונתנו כאן לא הייתה להביא תמונה ממצה ומלאה של כלל המחשבה התיכנונית, ואף לא תמונה מייצגת של המחשבה התיכנונית באזור זה – אלא להמחיש, מתוך מגוון של סוגי תוכניות בתקופות שונות, את התפתחותן והשתנותן של מגמות תיכנוניות ביחס למיגזר הערבי.

את "הסיפור" שמספרות תוכניות אלו פתחנו בתוכניות המיצפים – מאמץ תיכנוני שכוון באופן בלעדי לפיתוחם של יישובים יהודים, תוך התעלמות מהיישובים הערביים באזור, או אף על חשבונם. התקופה מסתיימת 25 - 27 שנים מאוחר יותר, על סף שנת 2000, במאמץ תיכנוני מקביל בהיקפו, שנועד דווקא ליישובים הערביים ומטרתו למלא את החסר בתחום התיכנון שם. אומנם, שני פרויקטים אלה שביצעה הממשלה שונים מאוד וההקבלה שאנו עוזים אינה אלא סימלית (פרויקט המיצפים היה לא רק מבצע של תיכנון אלא גם של ביצוע, ומאחוריו עמדו תקציבים עשירים של הממשלה והסוכנות היהודית ואילו פרויקט 34 היישובים אינו אלא פרויקט של תיכנון טוב יותר), אך גם הסומליות חשובה לענייננו בהצביעה על התמורות בייחסם של המוסדות למיגזר הערבי.

בסדרת חמש התוכניות שחקרנו, פרויקט המיצפים ופרוייקט 34 היישובים יוותרו כנקודות ציון קוטביות, משני עבריו של התיכנון האזורי, ויספקו לנו נקודות ייחוס להשוואה ערכית ביניהם. בתוך, בין שני קצוות אלה, נמצאים מיסמכי תיכנון אזורי כולל – תוכניות מיתאר מחוזית ראשונה למחוז הצפון משנות ה-70, תוכנית מיתאר מחוזית שנייה למחוז זה משנות ה-90, ותוכנית אב למטרופולין חיפה. תחולתן של אלה, מעצם מהותן, היא על שני הסקטורים גם יחד. באמצעות תוכניות אלה ניתן לעקוב אחרי התמורות שחלו ביחסם של מוסדות התיכנון לאוכלוסייה הערבית ומקומה בתיכנון הכולל לרווחת האזור.

מתוך המימצאים המפורטים שהצגנו בפרקים 6 – 9, ניתן להביא מיספר מסקנות כלליות. שני נושאים עיקריים נראים לנו בולטים במיוחד – האחד נוגע בגישתם של המתכננים השונים אל האוכלוסייה הערבית באזור ואילו השני, באופן כללי יותר, בדרכי הכתיבה והתקשורת של התוכניות ובהשפעתן האפשרית על הבנת הקוראים.

לגבי ייחסם את מיסמכי התיכנון כלפי התושבים הערבים באזור, יש לשאול, בראש ובראשונה, האם אוכלוסייה זו מאוזכרת במיסמך או שמא מתעלמים מהם. פרויקט המיצפים נפתח מתוך מודעות גבוהה (ושוללת) לקיומה של אוכלוסייה ערבית באזור התיכנון. המיסמכים הבאים שסקרנו אודות פרויקט זה לא איזכרו כלל את קיומם של יישובים ערבים באזור אלא התמקדו במשימת הקמתם של היישובים היהודיים בלבד. התעלמות זו גרמה לבעיות תיכנוניות ופגמה ביכולת ליצירת שיתוף פעולה ופיתוח הדדי, שהייתה יכולה להתקיים אף בפרוייקט התיישבותי-פוליטי זה. התעלמות מהיישובים הערבים בכללם, או התעלמות מבעיות ספציפיות למיגזר הערבי, היא מירשם בדוק לכך, שמיסמכי התיכנון ישמשו לא להקטנת מתחים או פתרון עימותים, אלא דווקא להחרפתם ולהרעת היחסים בין מיגזרי האוכלוסייה. אין זה פלא שנוצר במהלך השנים (ובכללן, כמובן, השנים שקדמו לפרוייקט המיצפים) פער אמון נכר בין רשויות התיכנון והביצוע הלאומיות לבין המיגזר הערבי. פער אמון זה הקשה מאוחר יותר על המתכננים והתוכניות של שנות ה-90, שכוונותיהם היו במידה רבה לגשר על פערים ולשפר את איכות החיים של האוכלוסייה הערבית, לקבל את אמונם של ראשי היישובים הערביים ותושביהם. הם המשיכו להיתקל בתוצאותיו של פער האמון של העבר.

השימוש בשפה השתנה אף הוא במשך השנים – אך בצורה מורכבת ולא חד-כיוונית. דווקא המיסמכים המוקדמים יותר השיגו דרגת שקיפות ובהירות שנעדרת בחלקה ממיסמכים מאוחרים יותר, כניראה משום שבאותה עת היעדים הלאומיים נחשבו בעיני מוסדות התיכנון כהצדקה מוחלטת, ללא כל "בושה", לייחס לא שיוויני בעליל למיגזר הערבי. מאוחר יותר, התוכניות מגלות שלל של "תחלואי שפה מקצועית" אשר עלולים לפגום בכושר ההבנה של הקוראים "מן השורה". בשנים האחרונות ממש, בשנת ה' – 2000, ניתן להבחין בראשיתה של תופעה חדשה – תופעת הלשון של "תקינות פוליטית" שאף היא מקשה על ההבנה משום שלא ברור אם מאחוריה מסתתרות עדיין הגישות הישנות, מעוררות הקונפליקט.

האין האמור דווקא בהבנתם של קוראים ערבים. שימוש בשפה טכנית-מיקצועית או שפה המשתמעת לשני פנים, מחבל בכושר התיקשורת כלפי הציבור היהודי והערבי כאחד. אולם כאשר על מיסמכי התיכנון לשמש ככלי להקטנת פערי האמון שנוצרו בעבר, שפה טכנית-מיקצועית משפיעה במיוחד לרעה. השימוש הרב במונחי ז'רגון מקצועי, הכללת ניתוחים כמותיים מורכבים (בעיקר בפרקי הפרוגרמות), שימוש בשפה תיאורטית וגבוהה, וניסוחים המיועדים ליודעי-ח"ן – מיקצועי בלבד, עלולים לפגום בהבנתם של הקוראים. באופן אירוני, בעיית השפה המיקצועית יתר על המידה ובעיית השפה ב"קודים" של תקינות פוליטית החמירו דווקא כאשר תהליכי התיכנון הפכו פתוחים יותר ודמוקרטיים יותר. היכולת של המתכננים לפתוח את עבודתם לביקורת ולמשובים מכלל הציבור מהווה כלי חשוב ביותר להשגת לגיטימציה של התיכנון ולהפיכתו לכלי ליצירת שיתוף. יכולת זו מותנית ביכולתם של המתכננים לכתוב כך שיבינו אותם ויכולתם להציג את יעדיהם בגלוי ובאמינות. יש לקוות שככל שתתעצם המודעות לצורך בפתיחת ההליך התיכנוני ולתפוצתן הנרחבת יותר של מיסמכי תיכנון, בסקטור היהודי והערבי כאחד, כן תגבר מודעותם של המתכננים לצורך לנסח את מיסמכי התיכנון בלשון בהירה, שקופה וקריאה לכל. רק אז יוכל התהליך החיובי שעליו הצבענו – היחס השיוויני ההולך וגובר של מוסדות התיכנון הלאומיים כלפי המיגזר הערבי – להניב את הפוטנציאל הגלום בתיכנון ערים ואזורים: לשמש ככלי לגישור ולהפחתת עימותים בין קבוצות באוכלוסייה.

שבע אמות המידה להערכה: מסקנות

בפרק הקודם הצגנו שבע אמות מידה שעל פיהן ניתן לבחון את מגמות השינוי ביחסן של התוכניות שבדקנו למיגזר הערבי, כפי שעולה מאופן ניסוחן. סיווגנו כל אחת מחמש התוכניות שנבדקו, על פי סולם שפותח לצורך יישומן של אמות המידה. כאן נביא את המסקנות העולות מהפעלת שבע אמות המידה.

◆ מהתעלמות ועד איזכור חיובי

כבר על פני סולם ראשון זה, שהוא ה"צנוע" מכולם, ניתן לראות התקדמות של נוסח התוכניות במהלך הזמן: מעבר מהתעלמות כמעט כללית מהמיגזר הערבי בתוכניות האזוריות, ועד לאיזכורים חיוביים יותר. התקדמות זו אינה צריכה להסוות אמביוולנטיות מסויימת ועירוב של גישות המתגלה בחלק מן התוכניות, גם המאוחרות יותר, והמתבטאת גם בשפה של "תקינות פוליטית" – נושא בו נדון ביתר הרחבה מול אמת המידה השביעית.

◆ מאפלייה שלילית ועד "אפלייה מתקנת"

גם על פי סולם זה ניכרת התקדמות במהלך השנים, מהקוטב של אפלייה שלילית, דרך שיוויון, ולקראת הקוטב הקיצוני השני – הקוטב של "אפלייה מתקנת" לתיקון תוצאותיה של האפלייה מהעבר שסימנו הראשונים ניכרים לאחרונה. בעוד תוכנית המיצפים הייתה מיועדת בגלוי לאפלייה שלילית, ובמידת מה גם תוכנית המיתאר המחוזית הראשונה למחוז הצפון, הרי שאת שתי תוכניות המיתאר המחוזיות הנמצאות בדיון בשנת 2000 (מיתאר למחוז הצפון בהפקדה ומיתאר למחוז חיפה בשלבי הכנה מתקדמים) נסווג בדרגות שונות בתווך, בקטגוריה של שאיפה לשיוויון. יתר על כן: ניתן לזהות לאחרונה מגמה של התקדמות כלפי הקוטב של "אפלייה מתקנת". מיקבץ התוכניות הנמצא כיום (2000) בהכנה הקרוי "פרוייקט 34 היישובים" מיועד באופן ברור לקידום של היישובים הערבים. עצם היוזמה של הכנת תוכניות אב לאחוז כה גדול של הרשויות המקומיות בסקטור הערבי היא בבחינת הפלייה מתקנת משום שהרשויות המקומיות בסקטור היהודי עדיין ממתניות ליוזמה מקבילה.

◆ משליטה לשיתוף הציבור

על פני 27 השנים שעליהן משתרעות התוכניות שבדקנו, מצאנו התקדמות עם השנים גם בתחום זה. התקדמות זו משקפת מגמה של התיכנון בישראל באופן כללי, הלומד לאיטו שיש לשתף את הציבור, ומגמה זו אינה פוסחת על התיכנון בסקטור הערבי (אם כי יתכן שקיצבה איטי יותר). עם זאת, היקפו של שיתוף הציבור שמצאנו נוטה עדיין להיות מוגבל לנציגים נבחרים וממעט בחיפוש הדרך לציבור הרחב.

◆ מבדלנות לשיתוף פעולה

בעוד שתוכנית המיצפים משקפת את מגמות ההתבדלות של הסקטור היהודי מהערבי, בשתי התוכניות האזוריות המאוחרות ניכרת תשומת לב של המתכננים לשימוש בכלים של תיכנון ערים ואזורים על מנת להגביר את שיתוף הפעולה בין מיגזרי האוכלוסייה. על מנת לשאת פירות, ראוי שמגמה מבורכת זו תגובה ביכולת טובה יותר של העברת מסרים במסמכי התיכנון ובתהליכי שיתוף ציבור והעלאת המודעות בציבור.

◆ מאוייב ועד לקוח

בהשוואה בין התוכניות במהלך הזמן ניתן להבחין בהתקדמות מהתפיסה הרואה את המיגזר הערבי כ"אוייב" שיש לרסנו והוא אינו ראוי ליחס שווה, לתפיסה של תושבי סקטור זה כלקוחות של התוכניות האמורות לשרת אותן באופן המירבי. המעבר ניכר בעיקר בהשוואה בין תוכנית המיתאר הישנה למחוז הצפון לשתי התוכניות המחוזיות החדשות יותר – תמ"מ 2 לצפון ותוכנית אב-מיתאר למחוז חיפה. שתי האחרונות נוקטות בגישה פחות פוליטית-לאומית ויותר אזרחית כלפי היישובים הערבים.

◆ מחסימה ועד לנגישות

בממד זה ניתן להבחין רק בשינוי צנוע לאורך זמן, מחסימה בעבר בפני הציבור הרחב ואפילו ממידת מה מפני הניבחרים שברשויות המקומיות במיגזר הערבי, לקראת נגישות רבה יותר לציבור. מבחינה זו אין המצב כיום במיגזר הערבי שונה בהרבה מהמצב במיגזר היהודי. ההבדלים בנגישותן של התוכניות בסקטור הערבי, כמו בסקטור היהודי, עדיין תלויים, בראש ובראשונה בהליכים הפורמליים שהן כפופות להם. הליכים אלה אינם מבטיחים נגישות לציבור הרחב אלא בשלב הכמעט-סופי של תהליך התיכנון (שלב ההפקדה). לגבי תוכניות אב, אין שלב כזה. נגישות קודמת תלוייה ברצון המתכננים, ובמאמץ מיוחד של רשויות התיכנון. בישראל באופן כללי, מאמץ כזה נערך רק לעיתים רחוקות. בתוכניות שבמידגם, לא ניתן להבחין אלא בהרחבה צנועה של מעגלי הציבורים שעבורם מיסמכי התיכנון הם נגישים באופן מלא, בכל שלבי התיכנון.

◆ שקיפות כנגד עמימות (ובחזרה?)

בנושא אחרון זה – הנוגע באופן המובהק ביותר לתפקידו של אופן הניסוח והשפה ביחסיהן של רשויות התיכנון והבנייה לסקטור הערבי – זיהינו מגמה מורכבת של שינוי. בתוכניות הוותיקות הייתה שקיפות באשר ליעדים בשם "הקונסנסוס הלאומי" אך עמימות באשר לתהליך התיכנון. בתוכניות מאוחרות יותר ישנה שקיפות רבה יותר באשר לתהליך התיכנון, אך שקיפות זו מיועדת בעיקר לאנשי המיקצוע. שפת ה"תקינות הפוליטית" מאפשרת עמימות כלפי נושאים גורמי קונפליקט, והיא אף מגבירה את אי-ההבנות שבכוח. נראה שניסוח בלשון בהירה ושקופה מוסיף להיות עקב אכילס של מסמכי ותהליכי תיכנון בישראל באופן כללי – ובאופן מיוחד בנושאים שהם יעד ל"תקינות פוליטית" כלפי הסקטור הערבי. מה הסיבות לכך? נוכל להציג שתי השערות.

תהליך ההתמקצעות של התיכנון: התיכנון העירוני-אזורי התמקצע מאוד בשנים שחלפו, והמתכננים סיגלו לעצמם שיטות, שפה, ואמות מידה למצויינות פנים-מיקצועית. תכונות אלה מאפיינות את תהליך ההתהוות של מיקצועות בכל התחומים. בתוכניות המאוחרות שסקרנו, תהליך ההתמקצעות מתבטא

בדיווח מפורט של תהליך התיכנון ושיטות התיכנון שבהם נקטו המתכננים, אך בד בבד, גם בריבוי של ז'רגון מיקצועי.

במיקצועות הנוגעים לציבור הרחב, חל, בהמשך לתהליך ההתמקצעות, תהליך נלווה של "דה-ז'רגוניזציה" כדי לאפשר נגישות רבה יותר לציבור הרחב. כשפי שראינו בפרקים הראשונים, גם בתיאוריות של התיכנון העירוני-אזורי כבר חל שינוי זה, אך נראה שתהליך נלווה זה, טרם הגיע "לשטח" בישראל.

תהליכי ההעצמה של המיגזר הערבי: השערה נוספת נוגעת לתהליכי ההעצמה שחלו בינתיים במיגזר הערבי. קולו של סקטור זה נשמע במוקדי קבלת החלטות ובתקשורת הרבה יותר מאשר בשנות השיבועים והשמונים, ובד בבד, הקונסנסוס על יעדים כגון "ייהוד הגליל" ו"הגנה על קרקעות הלאום" נשחק או נשבר. יחד עם זאת, יעדים אלה עדיין זוכים לתומכים רבים בקרב מוסדות התיכנון מקבלי החלטות, ונבחרו הציבור בסקטור היהודי הן במישור הלאומי והן במישור המקומי. כיצד ניתן ליישב בין שני תהליכים מנוגדים אלה? התוצאה הנרמזת בחלק ממסמכי התיכנון המאוחרים היא שפת ה"תקינות הפוליטית": הסוואה של היעדים השנויים במחלוקת, על ידי שימוש במילים "מכובסות", המשמשות כמעין-צופן נרמז ליודעי-דבר.

אם השערותינו נכונות, הרי ניתן לצפות שמידת שקיפותם של חלקים מסויימים של מיסמכי התיכנון הנוגעים לסקטור הערבי דווקא תלך ותקטן, ומידת העמימות תעלה, עד שיתגברו או ישתנו התהליכים העומדים ביסודותיהם של כל אחת משתי השערותינו: תגבר מודעות המתכננים לצורך המיקצועי בשקיפות לשונית, וכן תגדל עוד יותר מידת ההעצמה והשילוב של בני המיגזר הערבי בחברה ובמיבנה הפוליטי הישראלי.

שבע אמות המידה שהצגנו יכולות לשמש גם כמורות-דרך כיצד יכולים מוסדות התיכנון הממלכתיים והמתכננים לחזק עוד יותר את המגמות החיוביות של שני העשורים האחרונים כפי שעלו ממימצאינו. יישומן של אמות המידה יסייעו לשכלל את הכלים הגלומים בתיכנון ערים ואזורים כדרכים למיתון עימותים והגברת שיתוף הפעולה ובכך, לבצע "אחורה פנה" למגמות העבר, אז שימשו ככלים אלה להרחקה ועימות.

רשימת מקורות

- אבו-ריא עצאם, 1995, הערבים במועצות האזוריות בישראל, סיכוי, העמותה לקידום שוויון הזדמנויות, גבעת חביבה, ירושלים.
- אבישי סמדר, 1992, הבנייה הבלתי חוקית במיגזר הערבי, חיבור על מחקר, בהנחיית רחל אלטרמן, לשם מילוי הדרישות לקבלת התואר מגיסטר למדעים, המסלול לתיכנון ערים ואזורים, הטכניון, חיפה.
- אלחאג' מאג'יד ורוזנפלד הנרי, 1990, השילטון המקומי הערבי בישראל, המכון ללימודים ערביים, גבעת חביבה.
- אלטרמן, רחל, 1981. חוק התכנון והבנייה ותוכנית המיתאר: הנחיות קשיחות או מסגרת גמישה? "משפטים יא (2).
- אלטרמן, רחל, 1988. "תוכנית מיתאר על פי חוק התיכנון והבנייה, מהי? גמישות, תיכנון שוטף ותהליך ההפעלה." עיר ואזור 18.
- אלטרמן, רחל, 1994. "תהליך התיכנון: הבסיס התיאורטי והשלכותיו לקביעת מטרות ויעדים", פרק מתוך דוח שלב א של ישראל 2020: תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים (ראש הצוות, אדם מזור). הטכניון.
- אלטרמן, רחל, 1997. המדיניות הקרקעית העתידית לישראל: מגמות חזויות וכלים להשגת יעדים של תיכנון לאומי. כרך מתוך: מדיניות התכנון הכולל, תכנית אב לישראל בשנות האלפיים, הטכניון ואחי.
- אלטרמן, רחל, 1999. מדיניות קרקע עתידית לישראל: בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית. מכון פלורסהיימר לחקר המדיניות הציבורית, ירושלים.
- אלטרמן, רחל עם מירי ויטק 1991. מהפקעות ועד הסכמים: דרכים להשגת קרקע לצורכי ציבור. המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.
- אלטרמן, רחל ואראלה פרנגלר-רוזמרין, 1997. "חוק הול"לים": הטוב, הרע, והשנוי במחלוקת. המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.
- אלטרמן, רחל וארזה צ'רצ'מן, 1998. צפיפות הבנייה למגורים: מדריך להגברת יעילות הניצול של קרקע עירונית. המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון ומינהל התיכנון, משרד הפנים.
- ברוצקוס אליעזר, 1988, התפתחות מחשבת התיכנון בישראל, עיר ואזור 18, עמ' 188-198.
- ג'בארין יוסף ולו-יון יוברט, 1988, התיכנון העירוני ביישובים הערביים בישראל, סידרת מחקרי המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון, חיפה.
- ורנסקי, אריאלה ורחל אלטרמן, 1990. שיתוף הציבור וחוקי התיכנון והבנייה: צעד אחד קדימה ושניים לאחור. המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.
- ורנסקי, אריאלה ורחל אלטרמן, 1992. שיתוף הציבור בתיכנון: החוק, הנוהג ועמדות מקבלי ההחלטות. המרכז לחקר העיר והאזור. הטכניון.
- חמאיסי ראסם, 1990, תיכנון ושיכון בקרב הערבים בישראל, המרכז הבינלאומי לשלום במזרח התיכון, תל אביב.
- חמאיסי ראסם, 1999, תיכנון ארצי בישראל, רציפות ותמורות: מבט של האוכלוסייה הערבית, (טרם פורסם).

- טורגובניק אפריים, 1984, הממד הפוליטי של מדיניות התיכנון האורבאני בישראל, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, ירושלים.
- מאיר-ברודניץ, מיכאל, 1983. הדינמיקה של השינוי הפיסי בכפרים הערביים בישראל. מתוך: אֲרָצוֹת הגליל, בעריכת א. שמואלי ואח', כרך 2, עמ' 62-745. אוניברסיטת חיפה.
- מאיר-ברודניץ, מיכאל, 1986. הפירבור של היישובים הערביים בישראל, אופקים בגיאוגרפיה, 17-18, עמ' 105-23.
- מגן, נאוה ורחל אלטרמן, 1986. תכניות מתאר מחוזיות בישראל: יעדים, ביצוע והערכה. המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.
- מזור ואח', ישראל 2020: תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים: סיכום. הטכניון, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, 1997.
- קיפניס ברוך, 1988, אידיאולוגיות גיאופוליטיות ואסטרטגיות רגיונאליות בישראל, אופקים בגיאוגרפיה 23-24, עמ' 35-54.

Alexander, Ernest, Rachele Alterman & Hubert Law-Yone, Evaluating plan implementation: The national planning system in Israel. Progress in planning monograph series. Pergamon Press, Vol. 20, Part 2, 1983

Alterman, Rachele. 2000a. *forthcoming*. National-level planning in democratic countries: A cross-national perspective. Chapter 1 in National-Level Planning in Democratic Countries: A Reexamination, edited (and initiated) by Rachele Alterman. Liverpool University Press - Town Planning Review book series.

Alterman, Rachele. 2000b. *forthcoming*. National-level planning in Israel: Walking the tightrope between centralization and privatization. Chapter 11 in National-Level Planning in Democratic Countries: A Reexamination, edited (and initiated) by Rachele Alterman. Liverpool University Press - Town Planning Review book series.

Alterman, Rachele. 2000c. *accepted*. "The Land of Leaseholds: Israel's Extensive Public Land-Ownership in the Era of Privatization". Paper prepared for the forthcoming book edited by Yu Hung Hong on International Experience in Leasing Public Land. Publisher: The Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.

Alterman, Rachele. 2000d. *forthcoming*. Land-use Law in the Face of a Rapid-Growth Crisis: The case of Israel's mass immigration challenge in the 1990s. Washington University Journal of Law and Policy.

Alterman, Rachele. 2001. *forthcoming*. Planning in the Face of Crisis: Housing and urban policymaking in response to mass immigration to Israel in the 1990s. Gordon and Breach, Publishers, New York.

Alterman Rachele and Hill Morris, 1986, Israel, in: Patricios N., (ed.), International Handbook on Land Use Planning, Greenwood Press, New York.

Bogoch Bryson, 1994, Power, distance and solidarity: models of professional-client interaction in an Israeli legal aid setting, Discourse and Society 5:1, pp. 65-88.

Chilton Paul, 1997, The Role of Language in Human Conflict: Prolegomena to the investigation of language as a factor in conflict causation and resolution, Current Issues in Language and Society, 4:3, pp. 174-189.

- Connor-Linton Jeff, 1999, Competing Communicative Styles and Crosstalk: A multi-feature analysis, Language in Society, 28:1 pp. 25-56.
- Fairclough Norman, 1989. Language and Power. London: Longman.
- Fisher, Sue, 1991. A discourse of the social: medical talk/ power talk/ oppositional talk? Discourse and Society, 2:2, pp. 157-182.
- Healey, Patsy, 1997. Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies. Macmillan Press.
- Hodge, Robert (1998), Communication, in: Bouissac P. (ed.): Encyclopedia of Semiotics. New York: Oxford University Press.
- Katriel, Tamar, 1987. Talking Straight: Dugri Speech in Israeli Culture. Cambridge: Cambridge University Press.
- Innes, Judith, 1995, Planning Theory's Emerging Paradigm: Communicative Action and Interactive Practice", Journal of the American Planning Association Vol. 14 (3): 183-90.
- Kallmeyer Werner and Inken Keim, 1999, Divergent Perspectives and Social Style in Conflict Talk, Folia Linguistica, XXX/3-4, pp. 271-298.
- Law Yone Hubert and Wilkansky Rachel, 1984, From Consensus to Fragmentation: the Dynamics of Paradigm Change in Israel, Socio-Economic Planning Sciences, vol. 18 no. 6 pp. 367-372.
- Law Yone Hubert and Wilkansky Rachel, 1998, Continuity and Change in Israeli Planning, paper presented at the conference – “Fifty Years of Planning in Israel”, Technion – Center for Urban and Regional Studies, December 1998.
- Newman David, 1989, Civilian and military presence as strategies of territorial control: the Arab-Israel conflict, Political Geography Quarterly, 8:3, pp. 215-227.
- van Dijk Tenn, 1994, Critical analysis as social analysis, Discourse and Society 5:2, pp. 163-4.
- Ventola Eija, 1987. The Structure of Social Interaction: a Systematic Approach to the Semiotics of Service Encounters, London: Frances Pinter Publishers.
- Weitz, Raanan, 1995. The Future of Israeli Rural Settlements. State of Israel: National Authority for Economics and Planning.
- Yiftachel Oren, 1997, Israeli Society and Jewish Palestinian Reconciliation: Ethnocracy and its territorial contradictions, Middle East Journal, 51:4, pp. 505-519.
- Yiftachel Oren, 1998, Planning and Social Control: exploring the dark side, Journal of Planning Literature, 2:4, pp. 395-406.
- Yiftachel Oren, 1999, Between Nation and State: “fractured” regionalism among Palestinian-Arabs in Israel, Political Geography, 18:3, pp. 285-308.