

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

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

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

## מבוא

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

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

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

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

הבעלות על הקרקע מחסם למנוף: יישום מנגנון הרה-פרצלציה

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

## הבעלות על הקרקע כחסם – רקע כללי

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

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

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

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

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

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

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

הבעלות על הקרקע מחסם למנוף: יישום מנגנון הרה-פרצלציה



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

## גורמים התורמים להפיכת הבעלות על הקרקע לחסם

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

## תכנון המחייב שימוש במנגנון איחוד וחלוקה

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

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

הבעלות על הקרקע מחסם למנוף: יישום מנגנון הרה-פרצלציה

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

המטרות העומדות ברקע ליישום מנגנון איחוד וחלוקה מסתכמות בנקודת הבאות:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

הבעלות על הקרקע מחסם למנוף: יישום מנגנון הרה-פרצלציה

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

## מסגרת על מימוש המנגנון של איחוד וחלוקה

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

להלן הצגה מתומצתת של הדרישות להערכות בכל אחד משלשת התחומים:

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

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

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

## הערכות תכנונית

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

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

הבעלות על הקרקע מחסם למנוף: יישום מנגנון הרה-פרצלציה

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

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

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

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

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

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

11. הצעת פיתוח בשלבים המבוססים על גמישות ביצועית.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## סיכום

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



הבעלות על הקרקע מחסם למנוף: יישום מנגנון הרה-פרצלציה

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

## ביבליוגרפיה

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

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

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

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

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

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

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

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

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