



المركز العربي للتخطيط البديل  
המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי  
The Arab Center for Alternative Planning

במקום מתכננים למען זכויות תכנון (ע"ר)  
بمكوم مخططون من اجل حقوق التخطيط  
Planners for Planning Rights BIMKOM

# עקרון השוויון וסוגיית הייצוג ההולם במערכת התכנון בישראל

אוקטובר 2007



المركز العربي للتخطيط البديل  
المركز العربي لتכנון אלטרנטיבי  
The Arab Center for Alternative Planning

במקום מתכננים למען זכויות תכנון (ע"ר)  
بمكوم مخططون من اجل حقوق التخطيط  
Planners for Planning Rights BIMKOM

# עקרון השוויון וסוגיית הייצוג ההולם במערכת התכנון בישראל

אוקטובר 2007



יוזמות קרן אברהם  
مبادرات صندوق إبراهيم

The Abraham Fund Initiatives

תודתנו לקרן החדשה לישראל על התמיכה בפעילותנו.

מחקר וכתובה:

יעוץ מקצועי:

עריכה לשונית:

צוות מלווה (לפי סדר א"ב):

סזאר יהודקין, מתכנן ערים

ד"ר אמיר פז-פוקס, עו"ד; ד"ר ישי בלנק

ניר שלו

ענאיה באנה, אדריכלית; נילי ברוך, מתכנתת ערים; ד"ר דליה דרומי; שולי הרטמן, אנתרופולוגית; ח"כ ד"ר חנא סוויד; לי פרלמן.

תודתנו לכל מי שסייעו בהערותיהם והארותיהם להכנת המסמך.

### במקום - מתכננים למען זכויות תכנון

עמותת *במקום* הוקמה במאי 1999 על ידי מתכננים ואדריכלים, במטרה לחזק את הקשר בין מערכות התכנון בישראל לזכויות האדם. המניע להקמת *במקום* היה המפגש היומיומי של פעיליה עם אפליה והפרת זכויות אדם במערכות התכנון השונות בישראל: אפליה בתכנון כלפי בדואים בנגב, אי מתן היתרי בניה לתושבי שכונות במזרח ירושלים, שכונות וערי פיתוח בסטאטוס סוציו-כלכלי נמוך הנתקלות בקשיים במגעייהן עם רשויות התכנון, ועוד.

*במקום* פועלת בכלים מקצועיים, באמצעות צוות שכיר ומתנדב - אנשי מקצוע מתחומי התכנון, החברה והמשפט - לקידום שוויון זכויות וצדק חברתי בנושא תכנון ופיתוח ובהקצאת משאבי קרקע. העמותה מסייעת לקהילות המצויות בעמדת נחיתות מקצועית, כלכלית או אזרחית לממש את זכויותיהן במרחב התכנון. להשגת מטרתיה, פועלת עמותת *במקום* בכלים תכנוניים, משפטיים (באמצעות חוות דעת מקצועיות), מחקרניים, חינוכיים וציבוריים.

### המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי

המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי הינו ארגון לא ממשלתי ללא מטרת רווח, הפועל בישראל. הארגון נוסד ונרשם כעמותה בתחילת שנת 2000. הקמת המרכז קיבלה את ברכת הוועד הארצי של ראשי הרשויות המקומיות הערביות, וועדת המעקב העליונה לענייני האוכלוסייה הערבית וגורמים ציבוריים ופוליטיים, המייצגים את הציבור הערבי בישראל.

המרכז הציב לעצמו כמטרה עיקרית, את ייצוג האינטרסים והצרכים האמיתיים של האוכלוסייה הערבית בישראל בתחומי התכנון, הקרקע, הדיור, הצמיחה והפיתוח. המרכז פועל למען השגת שוויון בהקצאת משאבי קרקע ובמשאבי פיתוח ותכנון, למען העצמה של האוכלוסייה הערבית כדי להגן על הזכויות הבסיסיות שלה, למען שיתוף הציבור הערבי בהליכי תכנון, ולמען שיתוף פעולה ערבי-יהודי לפיתוח כלכלי, חברתי ואנושי, של כל האזרחים במדינה.

שני הארגונים מוכרים על ידי שר הפנים לפי סעיף 100 לחוק התכנון והבניה כגופים ציבוריים מקצועיים הרשאים להגיש התנגדות תכנונית מתוך ראייה ציבורית רחבה ולא רק בראיה נקודתית.

**עמותת במקום - מתכננים למען זכויות תכנון**, ביחד עם **המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי ויוזמות קרן אברהם**, הכינו במשותף את מסמך הנוכחי במטרה להציג חלק מהבעיות והכשלים הקיימים במערכת התכנון, תוך התייחסות פרטנית לזכותו של הציבור הערבי בישראל לשוויון ולייצוג הולם. תת-ייצוג של הציבור הערבי במוקדי קבלת ההחלטות במערכת התכנון הינה בעיה חריפה ביותר הגורמת לאי שוויון בהקצאת משאבים ולהעדר שותפות בעיצוב המרחב הציבורי כולו.

**הצעה לתיקון חוק התכנון והבניה המובאת כאן**, אשר עומדת בפני דיון בקריאה טרומית נועדה לתקן חלק מהגמים הקיימים על ידי שינוי דרך מינויים של החברים במוסדות התכנון על פי עקרונות של ייצוג הולם.

#### המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי

ת"ד 572, עילבון  
טל' 04-6783636  
[www.ac-ap.org](http://www.ac-ap.org)

#### במקום - מתכננים למען זכויות תכנון

רח' עזה 36, ירושלים  
טל' 02-5669655  
[www.bimkom.org](http://www.bimkom.org)

## תוכן העניינים

עמוד 3	<b>מבוא</b> עיקרון השוויון והייצוג ההולם תכנון מרחבי, שוויון וייצוג הולם מטרות נייר העמדה ותכניו
עמוד 6	<b>פרק ראשון - מבנה רצוי למוסדות התכנון</b> הרכב מוסדות התכנון על פי החוק בעיות במבנה של מוסדות התכנון המלצות לשינוי המבנה של מוסדות התכנון
עמוד 14	<b>פרק שני - ייצוג הולם במוסדות התכנון</b> נציגי הציבור הערבי במערכת התכנון: דרישות החוק בעיות וכשלים הנגרמים בשל תת ייצוג של האוכלוסייה הערבית הצעת חוק להבטחת ייצוג הולם במוסדות התכנון
עמוד 19	<b>פרק שלישי - ייצוג הולם בגופי התכנון המקצועיים</b> כוח האדם המקצועי בשירות המדינה בעיות וכשלים הצעות לשיפור המצב בתחום הייצוג ההולם
עמוד 24	<b>סיכום</b>  <b>נספח - הצעה לתיקון חוק התכנון והבנייה</b>

## מבוא

### עיקרון השוויון והייצוג ההולם

במשטרים דמוקרטיים, עיקרון השוויון הוא בבחינת זכות יסוד אשר מעוגנת, במקרים רבים, בחוקת המדינה. משמעותו המשפטית של עיקרון השוויון קובעת כי לכל הפחות, חוקי המדינה יקבעו יחס דומה לכל אזרח באשר הוא, בלי להפלות לטובה או לרעה אדם או קבוצת אוכלוסייה על רקע גזע, מין, דת והשקפה פוליטית או אידיאולוגית<sup>1</sup>. אמנם במדינת ישראל אין חוק יסוד מיוחד בדבר הזכות לשוויון, אבל בית המשפט העליון קבע כי עיקרון השוויון הוא עיקרון-על, שצריך להדריך את פעולתן של כל רשויות המדינה<sup>2</sup>. לאחרונה אף קבע בית המשפט כי לעיקרון זה מעמד חוקתי וכי הוא מהווה חלק מ"כבוד האדם" המעוגן בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

עם השנים התברר כי אין די באיסור אפליה כדי להשיג שוויון מהותי בין קבוצות שונות בחברה. התחורר כי פערים חברתיים והנצחת הכפפתם של חברים בקבוצות מיעוט נוצרים, בין היתר, בשל הדרתם המתמשכת ממוקדי כוח ככלל, ומגופים שלטוניים בפרט. חברים בקבוצות מוחלשות שסובלות מאפליה ודיכוי אינם משתתפים באופן מספק בהליך הפוליטי הרגיל, וכתוצאה מכך כוחם הפוליטי קטן אפילו מחלקם המספרי בחברה. מתן ייצוג הולם לקבוצות אלו במוסדות השלטון, במיוחד בגופים מקבלי החלטות, יפצה ולו במעט על חסך דמוקרטי זה. החשיבות שבמתן ייצוג הולם נעוצה, אם כן, בשתי סיבות עיקריות: הראשונה היא כאמור התקווה שנוכחותם של חברי קבוצות מופלות בגופי שלטון תשפיע על הפעלת הכוח השלטוני, וכתוצאה מכך יהיה השלטון מחויב באופן משמעותי ואפקטיבי יותר לשוויון המהותי. כלומר, מתן ייצוג הולם בקרב מקבלי החלטות יוביל לחלוקת משאבים חברתיים באופן שוויוני והוגן יותר. הסיבה השנייה הינה כי מתן ייצוג הולם יסייע במימוש זכותו של המיעוט ליטול חלק בהליך קבלת החלטות ובעיצוב המדיניות הציבורית והחברתית. לעניין זה חשיבות סמלית רבה, בצד היבטים מעשיים.

ייצוג הולם ושוויוני יוכל להביא לכך שלמיעוט יהיה סיכוי אמיתי וממשי לקבל את החלק שמגיע לו במשאבי החברה והמדינה. חשיבות מיוחדת נודעת לייצוג הולם בקרב נושאי התפקידים בשירות המדינה, שכן לבעלי תפקידים אלה יש השפעה בתחומים רבים, ובכלל זה בקבלת החלטות בדבר חלוקת תקציבים ומשאבים ציבוריים אחרים.

<sup>1</sup> רשימה זו היא כמובן חלקית, וניתן להוסיף עליה איסורי אפליה בקשר לקבוצות אחרות. כדי להעניק לעיקרון השוויון משמעות ותחולה רחבות יותר עשויה להידרש, במקרים מסוימים, התערבות המדינה גם ביחסים שבין פרטים, כגון יחס עבודה או מסחר, ואיסור על פרטים להפלות זה את זה גם בתחומים אלה.

<sup>2</sup> קביעה זו מעוגנת בפסקי דין רבים. ראו למשל ראו בג"צ 6698/95, קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד(1) 258.

## תכנון מרחבי, שוויון וייצוג הולם

במהותו, לתכנון המרחבי השלכות מרחיקות לכת על המרחב ועל החברה בישראל. חשיבותו של התכנון המרחבי באה לידי ביטוי ביכולתו לייצר משאבים ציבוריים ולחלק אותם, באפיון המשפטי של תוכניות המתאר והתוכניות המפורטות השונות, שהן התוצר של ההליך התכנוני, ובהסדרה המשפטית של ההליך התכנוני עצמו. הייחודיות של ההליך התכנוני מתבטאת ביכולתם של גורמים שמחוץ למערכת הממסדית להשתתף בתהליך קבלת ההחלטות שבמסגרתו נקבעת המדיניות הציבורית בתחום זה.

מבחינה נורמטיבית ומשפטית, תוכנית כהגדרתה בחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965 (להלן: "חוק התנו"ב" או "חוק התכנון והבנייה"), היא בגדר חיקוק<sup>3</sup>. תוכניות המתאר והתוכניות המפורטות קובעות את שימושי הקרקע המותרים וכן את זכויות הבנייה, הגבלות ותנאים מחייבים בכל מקום במדינה. לאלה יש השלכות מרחיקות לכת מבחינת בעלי הזכויות בקרקע בתחום התוכנית ומבחינת מי שמתגוררים בסמוך לשטח התוכנית ואף במעגלים מרוחקים יותר. השלכות אלו נוגעות לאיכות החיים, לאיכות הסביבה, למבנה החברתי של היישוב או השכונה ולשווי המקרקעין.

כמו-כן, חוק התכנון והבנייה יוצר הליך ייחודי למסלול קבלת ההחלטות בתחום התכנון ולאישור כל סוג של תוכנית מפורטת, תוכנית מתאר מקומית, תוכנית מתאר מחוזית ותוכנית מתאר ארצית. תוכניות המתאר השונות מאורגנות בסדר היררכי, ועל כל סוג של תוכנית מתאר אמון מוסד תכנון אחר, הכפוף לכללים שקובע החוק באשר להליך אישורה של אותה תוכנית. מוסדות התכנון הם גופים מינהליים ייעודיים, שבסמכותם לדון בתוכניות שמובאות בפניהם ולקבל בענייני החלטות. גופים אלה כוללים נציגים ממונים מהשלטון המרכזי בצד נבחרים ציבור מהשלטון המקומי ונציגי ציבור וגופים חוץ-שלטוניים מסוימים.

ייצוג של קבוצות אוכלוסייה שונות במוסדות התכנון נועד לאפשר לאינטרסים ציבוריים רחבים למצוא את ביטויים בהליך קבלת ההחלטות התכנוניות. אך יש לציין כי ייצוגו של הציבור הרחב בגופים הללו אינה אחידה ושלמה. לכאורה, בדרך זאת מאפשר החוק לציבור הרחב להיות שותף בקבלת ההחלטות, להשפיע על הוראות התוכנית, וכך ליטול חלק פעיל בעיצוב המרחב הסובב אותו עוד טרם קבלת החלטה סופית בעניין. עם זאת, שיתופו של הציבור בהליך התכנוני אינו מבטיח את ייצוגן השווה של כלל הקבוצות בחברה הישראלית שהתכנון עשוי להשפיע עליהן, והוא רחוק מלהיות מושלם. הדוגמה הבולטת לכך הינו חוסר ייצוגם של אזרחי המדינה הערבים, המהווים קבוצת מיעוט משמעותית של כ-20 אחוזים מכלל האזרחים במדינת ישראל, בתהליך קבלת ההחלטות במערכת התכנון. אמנם לאחר סיום הליך התכנון במוסדות השונים ניתנת לכלל הציבור האפשרות לממש את זכותו להגיש התנגדות לכל תוכנית חדשה<sup>4</sup>; אבל זכות ההתנגדות היא במהותה רק אפשרות להגיב על תוכנית מסוימת לאחר שההליך התכנוני הסתיים, ואין בה מענה לזכותה של קבוצת המיעוט להיות שותפה בתהליכים של חשיבה וקבלת החלטות בעת התכנון עצמו.

חוק התכנון והבנייה קובע מספר צמתים מרכזיים שבהם מתקבלות החלטות תכנוניות מהותיות בכל הרמות, ואשר בהם משתתפים נציגים של השלטון המרכזי, השלטון המקומי ונציגים מהחברה

<sup>3</sup> ע"א 10213/03, **מרחבי השרון בע"מ נ' דוד מייזליק**. מעמדה של תוכנית מתאר אינו זהה למעמדו של דבר חקיקה ראשי (חוקים). לפי הפסיקה, מעמדה זהה לזה של חקיקת משנה (תקנות ושאר דברי חקיקה מינהלית).  
<sup>4</sup> פרט לתוכניות מתאר ארציות, אשר אישורן הינו בסמכותה של הממשלה, והדרך היחידה להתנגד להן היא באמצעות עתירה לבית המשפט העליון.

האזרחית. לכן ברור כי מימוש זכותו של המיעוט הערבי במדינת ישראל לשוויון ולייצוג הולם צריך להיעשות גם במסגרת מערכת התכנון המרחבי, שאחראית על קביעת אופייה הפיזי והחברתי של המדינה. למרות זאת, חוק התו"ב עצמו לא קובע חובה בדבר ייצוג הולם לציבור הערבי, ובפועל לא קיים ייצוג כזה ברבים ממוסדות התכנון הקיימים.

עד כה לא נערך מחקר מסודר באשר להשלכות הציבוריות של חוסר ייצוג האוכלוסייה הערבית במערכת התכנון. אחד הנושאים שראוי יהיה לבחון הוא האם קיים קשר בין העדר הייצוג לבין המחסור בתוכניות מתאר מקומיות ברשויות מקומיות ערביות שהייה בולט במיוחד עד לפני מספר שנים לא רבות<sup>5</sup>. יש מקום להניח כי חוסר הייצוג של האוכלוסייה הערבית במערכת התכנון תרם לא מעט למצב זה.

### מטרות נייר העמדה ותכניו

המסמך הנוכחי הוכן במשותף על ידי עמותת "במקום - מתכננים למען זכויות תכנון" ו-"המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי". מטרתו היא להציג את הבעיות והכשלים הקיימים במערכת התכנון ובהליך התכנוני, ככל שהדבר נוגע לחוסר השוויון שקיים במערכת בכלל, ובזכותו של הציבור הערבי בישראל לשוויון ולייצוג הולם בפרט, וכן להעלות הצעות לפתרונם.

הפרק הראשון דן במבנה של מערכת התכנון ומציע לשנות את הרכב החברים במוסדות התכנון, בניסיון לתקן את העיוות שקיים בהם ביחסי הכוחות בין השלטון המרכזי, השלטון המקומי ונציגי החברה האזרחית.

הפרק השני מתייחס לחברים הממונים במוסדות התכנון ומציע לשנות את דרך מינויים, על פי עקרונות של ייצוג הולם שייקבעו כתיקון לחוק התכנון והבנייה. נייר העמדה מתמקד במציאת דרכים לצמצום תת הייצוג במוקדי קבלת ההחלטות במערכת התכנון. זאת משום שבעיה זו חריפה ביותר ומביאה לאי שוויון בהקצאת משאבים ולהעדר שותפות בעיצוב המרחב הציבורי. כמו כן קיימים כלים משפטיים שיכולים לסייע ביישום פתרון לבעיה זו בטווח זמן קצר יחסית.

הפרק השלישי עוסק במקום שתופסת האוכלוסייה הערבית המועסקת בגופי התכנון המקצועיים אשר בשירות המדינה ושפועלים ליד כל אחד ממוסדות התכנון השונים. הפרק מציע דרכים לקידום ייצוגה ההולם של האוכלוסייה הערבית בגופים אלה.

<sup>5</sup> ראו נתונים בהמשך המסמך.



## פרק ראשון - מבנה רצוי למוסדות התכנון

### מבנה מוסדות התכנון על פי החוק

חוק התכנון והבנייה קובע מבנה היררכי של מוסדות התכנון, המתפקדים כגופים רגולטוריים שאחראיים על פי החוק על הכנתן של תכניות מתאר ומתוקף תפקידם מבצעים את התכנון המרחבי במדינה, מנהלים אותו ומפקחים עליו, ואשר בסמכותם לדון בתוכניות ולאשרן ולהנפיק היתרי בנייה כפי שאלה מוגדרים בחוק<sup>6</sup>. ההיררכיה של מוסדות התכנון תואמת את ההיררכיה בין תוכניות המתאר השונות, כך שמוסדות התכנון שמצויים גבוה יותר במדרג התכנוני אחראיים לתוכניות המתאר שממוקמות בשלב גבוה יותר בסולם התכנון, והחלטותיהם מחייבות את מוסדות התכנון שמתחת להם בהיררכיה. ברמה הארצית פועלים המועצה הארצית לתכנון ולבנייה והוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות (ות"ל). ברמה המחוזית פועלות שש ועדות מחוזיות לתכנון ולבנייה, וברמה המקומית פועלות 113 ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה<sup>7</sup>.

מוסדות התכנון הם גופים מינהלים בעלי עוצמה רבה, שכן פעולתם כרוכה בייצור של זכויות שימוש באדמות מדינה ובקרקעות פרטיות ובהקצאה של משאבי קרקע ציבוריים יקרי ערך. להחלטותיהם של מוסדות התכנון יש משמעות כלכלית ישירה בנוגע להקצאת תקציבי פיתוח מצד השלטון המרכזי. הקצאתם של תקציבי פיתוח אלו לרשויות המקומיות מותנית בקיומן של תוכניות מאושרות מתאימות ברמה המתארית או המפורטת. לפיכך להחלטותיהם של מוסדות התכנון יש משמעות חברתית, מרחבית, בריאותית, סביבתית וכלכלית רבה. גם בית המשפט העליון עמד על כך בהקשר של הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה<sup>8</sup>.

ככלל, החברים במוסדות התכנון השונים נחלקים לשלוש קבוצות: נבחרים ציבור מהשלטון המקומי; עובדי מדינה המייצגים משרדי ממשלה ונציגי ציבור עצמאיים או נציגים של ארגונים לא-ממשלתיים, שמייצגים קבוצות מוגדרות בחברה הישראלית. התמהיל של חברי הקבוצות השונות במוסדות התכנון השונים משתנה ממוסד תכנון אחד למשנהו. בהכללה ניתן לומר שככל שהדרג התכנוני נמוך יותר, כך הוא כולל יותר נבחרים ופחות גופים ממונים, וככל שדרגתו גבוהה יותר כך יש בו פחות נבחרים ציבור ויותר נציגים של השלטון המרכזי ושל קבוצות אחרות בחברה.

כבר עתה נציין כי בצד מוסדות התכנון שבהם מתקבלות ההחלטות באופן פורמלי פועלים גופי תכנון מקצועיים, שתפקידם לסייע למקבלי ההחלטות. בידי העובדים בגופים מקצועיים אלה כוח רב, שכן הם מוציאים לפועל את המדיניות הכללית שמתווים מוסדות התכנון<sup>9</sup>. החברות במוסדות התכנון והעבודה בגופי התכנון המקצועיים שמסייעים להם מאפשרת לא רק שותפות בתהליך קבלת ההחלטות, אלא גם

<sup>6</sup> במערכת התכנון קיימים גופים נוספים, כמו ועדות המשנה שליד המועצה הארצית (ולנת"ע, ולקחש"פ ועוד) וליד הוועדות המחוזיות (ועדות נפתיות, ועדת התנגדויות) או ועדות הערר הפועלות ברמה המחוזית והארצית. חשיבותם של גופים אלה אינה מוטלת בספק, אך הם אינם מוסדות תכנון במובן הרחב של המונח כיוון שאין בסמכותם לדון בהיבטים התכנוניים השונים של התוכניות וגם לאשר אותן לבדם. על כן המסמך מתמקד רק באותם גופים שמוסמכים לבצע את שתי הפעולות הללו גם יחד.

<sup>7</sup> מתוך נתונים שמפרסם משרד הפנים באתר [www.moin.gov.il](http://www.moin.gov.il).

<sup>8</sup> בג"צ 5848/99, פריצקי נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה ירושלים, פ"ד נד(3) 5.

<sup>9</sup> על תפקידיהם של גופי התכנון המקצועיים נפרט בפרק השלישי.

יכולת לקבל, באופן שוטף, מידע אמין באשר למגמות תכנוניות בכל רמות התכנון ובנוגע לתוכניות שנמצאות בהתהוות. היכולת להשתמש במידע זה מאפשרת לציבור הרחב להשפיע בזמן אמת על הליכי התכנון, לפני שאלה מגיעים לנקודות ההכרעה.

### הרמה הארצית

במועצה הארצית לתכנון ולבנייה יש 32 חברים: 12 נציגים ישירים של משרדי ממשלה<sup>10</sup>: ארבעה נציגים עקיפים של השלטון המרכזי שעובדים במשרדי ממשלה או בגופים שמקורבים לו<sup>11</sup>: עשרה ראשי רשויות מקומיות<sup>12</sup>: ושישה חברים שמייצגים קבוצות אוכלוסייה או גורמים חוץ-ממשלתיים שונים<sup>13</sup>. מחצית מחברי המועצה הארצית מייצגים אפוא משרדי ממשלה, אשר למרות חילוקי הדעות המקצועיים שעשויים להתגלות ביניהם, משקפים את המדיניות התכנונית שמובילה הממשלה. שליש מהחברים במועצה הארצית נבחרים בבחירות ישירות על ידי תושבי הרשות המקומית שבה הם מכהנים. נציגי הציבור והרשויות המקומיות יוצרים איזון מסוים אל מול נציגי הממשלה שממונים מתוך השירות הציבורי.

בוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות (ות"ל) מכהנים 15 חברים: 12 נציגים של משרדי ממשלה; נציג אחד של השלטון המקומי; נציג של הארגונים שעניינם הגנה על הסביבה; ונציג ציבור נוסף<sup>14</sup>. הות"ל נמצאת אפוא בשליטה מלאה של משרדי הממשלה וכמעט אין בה נציגי או נבחרים ציבור.

### הרמה המחוזית

בכל אחת משש הוועדות המחוזיות מכהנים 18 חברים, לפי הפירוט הבא: 11 נציגים של משרדי ממשלה; חמישה נציגים שמתמנים על פי המלצת הרשויות המקומיות שבתחום המחוז; ושני חברים נוספים שמייצגים אינטרסים או מומחיות ייחודית לתחום התכנוני: נציג של ארגונים שעניינם שמירה על הסביבה ונציג של לשכות המאגדות את מקצועות התכנון<sup>15</sup>. בוועדות המחוזיות יש אפוא לממשלה רוב מוצק עוד יותר מאשר במועצה הארצית ואין כל חובה חוקית למנות להן נבחרים ציבור, שכן לפי לשון החוק נציגי הרשויות המקומיות יכול שיהיו ממונים, ולא דווקא נבחרים.

### הרמה המקומית

בהרכבם של מוסדות התכנון ברמה הארצית והמחוזית יש ייצוג למגוון גופים ואינטרסים. בכל הנוגע לוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה, המצב שונה לחלוטין. לכאורה, כל ועדה מקומית לתכנון ולבנייה

<sup>10</sup> חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965, סעיף 2 (ב). בנוסף לאיש משרד הפנים, המשמש כיו"ר קבוע של המועצה ארצית, מכהנים בה 11 חברי ממשלה נוספים או נציגיהם. הממשלה רשאית לשנות מעת לעת את הרכב נציגיה במועצה הארצית, למעט היו"ר. כיום מכהנים במועצה הארצית נציגים של משרדי השיכון, הגנת הסביבה, האוצר, התשתיות, הביטחון, הבריאות, החקלאות, המשפטים, התחבורה, התעשייה ומשרד ראש הממשלה.

<sup>11</sup> חוק התכנון והבנייה, סעיף 2 (ב). הנציגים העקיפים הם שני מומחים בעלי הכשרה בתכנון ובנייה, הבאים ממשרד הפנים וממשרד השיכון; מנהל רשות שמורות הטבע והגנים שממונה מכוח תפקידו על ידי השר להגנת הסביבה; ונציג המוסדות המיישבים, שמוזוהה באופן טבעי עם מדיניות ההתיישבות הרשמית של הממשלה.

<sup>12</sup> חוק התו"ב, סעיף 2 (ב) (7). ראשיהן של שלוש הערים ירושלים, תל אביב-יפו וחיפה הם חברים קבועים. בנוסף להם מוסמך שר הפנים למנות שבעה ראשי רשויות מקומיות אחרות, כל עוד יהיו בין אלה ראשיהן של שתי עיריות, שלוש מועצות מקומיות ושתי מועצות אזוריות. על השר למנות לפחות ראש רשות מקומית אחד מהגליל ולפחות אחד מהנגב.

<sup>13</sup> חוק התכנון והבנייה, סעיף 2 (ב). חבר אחד מבין הרשומים בפקס המהנדסים והאדריכלים, נציגה אחת של ארגוני הנשים, חבר אחד שהוא נציג הטכניון, חבר שהוא בעל הכשרה מקצועית בסוציולוגיה, נציג אחד של ארגון הגג של הגופים הציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה ונציג אחד של הדור הצעיר.

<sup>14</sup> חוק התו"ב, סעיף 6א.

<sup>15</sup> חוק התו"ב, סעיף 7 (א).

אמורה להיות זהה למועצת הרשות המקומית שבה היא פועלת; אך למעשה אין זהות מוחלטת בין התחום המוניציפלי של הרשויות המקומיות לבין שטחיהם של "מרחבי התכנון המקומיים", כפי שמגדיר חוק התכנון והבנייה את תחום האחריות של הוועדות המקומיות<sup>16</sup>.

ככלל, ועדה מקומית לתכנון ולבנייה אמורה לכלול אך ורק אנשי ציבור שנבחרו בבחירות ישירות על ידי תושבי הרשות המקומית שעל שטחה חולשת אותה ועדה. בפועל, רק 81 מתוך 221 רשויות מקומיות שקיימות כיום בארץ<sup>17</sup>, תחום מרחב התכנון המקומי חופף לשטח השיפוט של הרשות המקומית<sup>18</sup>. כלומר, רק 37 אחוזים של הרשויות המקומיות נהנות מוועדה מקומית לתכנון ובנייה משלהן. ככלל, הרכב הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה הינו מליאת המועצה של אותן רשויות מקומיות<sup>19</sup>. כדי להקל על הדיונים ועל תהליך קבלת ההחלטות קובע החוק האפשרות להקים ועדת משנה לתכנון ובנייה, ומספר החברים בה נע בין שבעה ל-11, בהתאם למספר החברים במועצת הרשות המקומית<sup>20</sup>. בכל מתכונת שהיא, החברים בוועדה המקומית לתכנון ובנייה במקרים אלה הם נבחרים ציבור מקומיים.

יתר 140 רשויות מקומיות נמצאות בתחומיהם של 32 מרחבי תכנון מקומיים משותפים למספר רשויות מקומיות<sup>21</sup>, ולכל מרחב תכנון שכזה יש ועדה מקומית מרחבית החולשת על מלוא שטחו של כל הרשויות המקומיות הכלולות בו. מספר החברים בוועדות המקומיות המרחביות הינו שמונה, כולל יושב הראש שהוא הממונה על המחוז במשרד הפנים או נציגו<sup>22</sup>, כלומר, איש השלטון המרכזי. כמו יושב ראש הוועדה, גם יתר חבריה ממונים על ידי שר הפנים, וזאת מתוך רשימת מומלצים שהגישו לו הרשויות המקומיות שבמרחב התכנון המקומי ותוך ניסיון לייצג את כל הרשויות המקומיות הכלולות בו<sup>23</sup>. מבנה זה של ועדה מקומית מרחבית משתנה רק במקרה שלפחות אחת מהרשויות המקומיות שבתחום מרחב התכנון הינה בעלת אוכלוסייה של יותר מ-35,000 תושבים. במקרה כזה מספר החברים בוועדה המקומית הוא 17 במקום שמונה, ויושב הראש שלה הוא נציגה של הרשות המקומית הגדולה ביותר, ולא הממונה על המחוז<sup>24</sup>. מצב זה מתקיים היום רק בשתי ועדות מקומיות מרחביות<sup>25</sup>.

## בעיות במבנה של מוסדות התכנון

### הרמה הארצית והרמה המחוזית

במוסדות התכנון הארציים והמחוזיים קיים חוסר איזון מובנה בין נציגי הממשלה, מצד אחד, לבין אנשי השלטון המקומי ונציגי הציבור הרחב, מצד שני. במוסדות אלה יש רוב ברור לנציגי השלטון

<sup>16</sup> חוק התוי"ב, סעיף 13.

<sup>17</sup> 67 עיריות, 104 מועצות מקומיות, 48 מועצות אזוריות ושתי מועצות מקומיות תעשייתיות.

<sup>18</sup> מתוך נתונים שמפרסם משרד הפנים באתר [www.moin.gov.il](http://www.moin.gov.il).

<sup>19</sup> חוק התוי"ב, סעיף 18 (א).

<sup>20</sup> חוק התוי"ב, סעיף 18 (ה)(2). ועדת המשנה המקומית היא הגוף שדן בתוכניות ומכריע בהן ברוב המקרים. לצורכי החוק, ועדת משנה מקומית היא הוועדה המקומית לתכנון ובנייה.

<sup>21</sup> מתוך נתונים שמפרסם משרד הפנים באתר [www.moin.gov.il](http://www.moin.gov.il).

<sup>22</sup> חוק התוי"ב, סעיף 19 (א)(1).

<sup>23</sup> חוק התוי"ב, סעיף 19 (א)(2). כמובן, לא תמיד ניתן לייצג את כל הרשויות המקומיות שבמרחב התכנון.

<sup>24</sup> חוק התוי"ב, סעיף 19 (א)(1).

<sup>25</sup> ועדה מקומית קריות, שבמרחב התכנון שלה נמצאות קריית ביאליק (כ-36,700 תושבים), קריית ים (כ-37,500 תושבים) וקריית מוצקין (כ-39,800 תושבים); וועדה מקומית עירון, שבמרחב התכנון שלה נמצאת אוס אל פחם (כ-41,100 תושבים) ועוד חמש רשויות מקומיות קטנות יותר. שתי הוועדות פועלות במחוז חיפה.

המרכזי, והדבר מבטיח שהממשלה תוכל לקדם תמיד את מדיניות התכנון שלה, בהתאם לשיקוליה ולתפיסת עולמה. גם אם מבחינות מסוימות רצוי להעניק לממשלה יכולת שליטה רחבה ברמת התכנון העליונה, שכן הממשלה היא הרשות המבצעת, דומה שראוי לחשוף את מדיניות התכנון הכוללת של ישראל לביקורת ציבורית צמודה יותר. לאור ההשפעה העצומה של גופי התכנון הארציים, רצוי למצוא איזון הולם יותר בין גורמים ממונים לגורמים נבחרים ולתת קול חזק יותר לנבחרים ונציגי קבוצות שונות. מאחר שהחוק מאפשר לנציגים של מגוון קבוצות ואינטרסים להיות שותפים בתהליך קבלת ההחלטות ברמת התכנון הארצית והמחוזית, ראוי למצוא את האיזון הנכון ביניהם, כדי לצקת תוכן ממשי לכוונות המחוקק. בנוסף לכך חשוב לפעול למען השגת ייצוג הולם של כלל הקבוצות באוכלוסייה ולשוויון בתהליכי קבלת ההחלטות.

### הרמה המקומית

בוועדות התכנון המקומיות קיימת בעיה הפוכה: כאן יש צורך דווקא לאזן את השליטה של גורמים פוליטיים מקומיים על ידי גורמי מקצוע ממונים. בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה של רשות מקומית אחת מכהנים רק נבחרים ציבור בשלטון המקומי, וקיים חשש שאלה יפעלו לעתים מתוך מניעים אישיים ולא לטובת כלל התושבים ולרווחתם. מינויים לוועדות המקומיות של כמה אנשי מקצוע ונציגים של החברה האזרחית, שיהיו חסינים מפני לחצים פוליטיים, יכול לסייע ביצירת מוצר תכנוני ראוי וסביר יותר. אמנם גם כיום נוכח מהנדס הרשות המקומית באורח קבע בדיוני הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, אבל הוא אינו חבר בה ואין לו זכות הצבעה.

מנגד, במרחבי תכנון שבהם פועלות ועדות מקומיות מרחביות שמשותפות לכמה רשויות מקומיות, לרשות המקומית ולנציגיה הנבחרים יש יכולת מועטה להשפיע על כיווני הפיתוח שלה. בוועדות מקומיות מרחביות אין כמעט ייצוג ישיר של נבחרים הציבור שמייצגים את האוכלוסייה המקומית, ולכן אין להם היכולת להשפיע על ההליך התכנוני. בעיה נוספת טמונה בעובדה שבהגדרה, בוועדה מקומית מרחבית אין אפשרות לתת ביטוי מלא לכל הדעות הקיימות בכל מועצה של כל אחת מהרשויות המקומיות שכפופות לאותה ועדה. ההחלטות התכנוניות שנוגעות לרשות המקומית מתקבלות על ידי נציג של השלטון המרכזי ונציגיהן של רשויות מקומיות אחרות. בוועדות מקומיות מרחביות מתעוררת אפוא בעיית הייצוג ההולם ביתר שאת: ההחלטות התכנוניות מתקבלות על ידי ועדה אשר חלק גדול מחבריה אינו מייצג את תושבי היישוב ואינו נבחר על ידם באופן ישיר. כך נוצר מצב של חוסר ייצוג הולם לאוכלוסייה בכל הנושאים הקשורים בתכנון ובנייה, שלהם כאמור השפעה ישירה על חייה היומיומיים.

בידי שר הפנים נתונה הסמכות להכריז בצו על מרחב תכנון מקומי עבור רשות מקומית אחת או יותר, וזאת לאחר שהתייעץ עם המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, עם הוועדה המחוזית ועם הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר.<sup>26</sup> החוק לא קובע קריטריונים לתיחום מרחב תכנון מקומי, ובפועל יש עיוותים רבים בצווים שמפרסם בעניין השר. כך קיימות ועדות מקומיות מרחביות שבהן שתי רשויות מקומיות בלבד,<sup>27</sup> ובצדן ועדות מקומיות מרחביות המונות עשר<sup>28</sup>, 11<sup>29</sup> ואפילו 12 רשויות מקומיות.<sup>30</sup> חוסר האחידות מוצא את ביטויו גם במספר התושבים שנמצאים תחת אחריותן של הוועדות המקומיות

<sup>26</sup> חוק התו"ב, סעיף 13 (ב).

<sup>27</sup> לדוגמה, הוועדה המקומית המרחבית אור יהודה-אזור שבמחוז תל אביב.

האחידות מוצא את ביטויו גם במספר התושבים שנמצאים תחת אחריותן של הוועדות המקומיות השונות: בצד ועדות מקומיות של רשות מקומית אחת שבה פחות מ-10,000 תושבים<sup>31</sup>, יש ועדות מקומיות מרחביות שמספר התושבים הכפופים להן עולה על 100,000<sup>32</sup>.

האופן הרירותי שבו נקבעים גבולותיהם של מרחבי התכנון פוגע באופן רחב ביישובים שמעורבים בכך. לרשויות מקומיות כמו יקנעם עילית (כ-18,200 תושבים), קריית מוצקין (כ-39,800 תושבים) ומועצה אזורית גזר (כ-20,000 תושבים) אין ועדה מקומית עצמאית, והליכי התכנון שלהן מתנהלים במסגרת ועדות מקומיות מרחביות. בה בעת, לרשויות מקומיות אחרות, שבהן מספר קטן יותר של תושבים כמו למשל עיריית בית שאן (כ-16,200 תושבים), מועצה מקומית קריית טבעון (כ-13,700 תושבים) או מועצה אזורית חוף השרון (כ-8,800 תושבים), יש ועדות מקומיות עצמאיות. התנהלות הליכי התכנון במסגרת של ועדה מקומית מרחבית פוגעת מצד אחד באוכלוסיית הרשויות המקומיות שנמצאות באותו מרחב תכנון מקומי, כיוון שכאמור לא כל הדעות שקיימות בקרב נבחר הציבור של הרשות המקומית יכולות להישמע בעת הדיון על העתיד התכנוני של היישוב בכלל, ועל התוכניות השונות בפרט. מצד שני, העדר קריטריונים אחידים לקביעת מרחבי התכנון המקומיים גורם לאפליה בין הרשויות המקומיות השונות.

למרות שגם רשויות מקומיות יהודיות נכללות בוועדות מקומיות מרחביות, חלקן היחסי של הרשויות המקומיות הערביות בוועדות אלו גדול במיוחד. כפי שניתן לראות בלוחות 1 ו-2 להלן, **הרוב המכריע (66 מתוך 73) של הרשויות המקומיות הערביות פועלות במסגרת ועדות מקומיות מרחביות, בעוד שבמחצית מהרשויות היהודיות יש ועדות מקומיות עצמאיות (74 מתוך 148)**. כל זאת בלי קשר למספר תושביהן: המועצה המקומית עראבה (כ-19,600 תושבים) כפופה לוועדה המקומית המרחבית לב הגליל, והמועצה המקומית תל שבע (כ-13,000 תושבים) פועלת תחת הוועדה המקומית המרחבית שמעונים. לעומתן, מועצות מקומיות יהודיות שבהן מספר תושבים קטן בהרבה, כדוגמת קצרין (כ-6,500 תושבים) או להבים (כ-5,400 תושבים), מתנהלות כוועדה מקומית עצמאית. בנוסף לכך, במקצת המקרים אין כל קשר גיאוגרפי ותפקודי בין היישובים השונים שצורפו יחד במסגרת אותה ועדה מקומית מרחבית. כך, כל שש המועצות המקומיות הבדואיות בנגב שנמצאות במרכז ומזרח הנגב<sup>33</sup>, נכללות במסגרת הוועדה המקומית המרחבית שמעונים לצד חמש מועצות אזוריות שחולשות על צפון-מערב הנגב ובהן יש רק יישובים יהודים<sup>34</sup>. קשה להצביע על מאפיינים תכנוניים, חברתיים, גיאוגרפיים או תפקודיים המצדיקים את הכללתן של המועצות המקומיות הבדואיות, מצד אחד, והמועצות האזוריות היהודיות, מצד שני, במסגרת אותה ועדה מקומית מרחבית לתכנון ובנייה.

<sup>28</sup> לדוגמה, הוועדה המקומית המרחבית מבוא העמקים שבמחוז צפון, שכוללת את הרשויות המקומיות אכסאל, בסמת טבעון, יפיע, יקנעם עילית, כפר כנא, משהד, עילוט, עין מאהל, ריינה ורמת ישי.

<sup>29</sup> לדוגמה, הוועדה המקומית המרחבית שמעונים שבמחוז דרום, שכוללת את הרשויות המקומיות אשכול, בני שמעון, חורה, כסיפה, לקיה, מרחבים, ערעה שבנגב, שגב שלום, שדות נגב, שער הנגב ותל שבע.

<sup>30</sup> לדוגמה, הוועדה המקומית המרחבית הגליל המזרחי שבמחוז צפון, שמונה את הרשויות המקומיות אל בטוף, בושתאן אל מרג', בויעינה נוג'ידאת, דבוריה, טורעאן, יבנאל, כפר כמא, כפר תבור, מגאר, מגדל, עילבון ושבלי אום אל נגב.

<sup>31</sup> למשל, היישובים עומר (כ-6,100 תושבים) ומצפה רמון (כ-4,500 תושבים) שבמחוז דרום, אשר לכל אחד ועדה מקומית. נתוני האוכלוסייה ביישובים השונים מעודכנים לשנת 2005 (מתוך קובץ היישובים 2005, רשימת היישובים אוכלוסייתם

וסמליהם, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה [http://gis.cbs.gov.il/website/yishuvim/yishuvim\\_2005/XLS/bycode.xls](http://gis.cbs.gov.il/website/yishuvim/yishuvim_2005/XLS/bycode.xls).

<sup>32</sup> לדוגמה, הוועדה המקומית המרחבית מבוא העמקים (ראו רשויות מקומיות בהערה 28 לעיל: סה"כ כ-115,000 תושבים) שבמחוז צפון והוועדות המקומיות המרחביות עירון (שכוללת את הרשויות המקומיות אום אל פחם, באקה-ג'ית, בסמ"ה, כפר קרע, מעלה עירון וערעה: סה"כ כ-121,000 תושבים) וועדה מקומית מרחבית קריות (שכוללת את הרשויות המקומיות קריית ביאליק, קריית ים וקריית מוצקין: סה"כ כ-114,000 תושבים).

<sup>33</sup> תל שבע, שגב שלום, כסיפה, ערעה בנגב, חורה ולקיה.

<sup>34</sup> אשכול, בני שמעון, מרחבים, שדות נגב ושער הנגב.

**לוח 1: רשויות מקומיות בעלות ועדות תכנון מקומיות עצמאיות**

סוג הרשות המקומית	רשויות יהודיות	רשויות ערביות	סה"כ רשויות מקומיות
עירייה	48	5	53
מועצה מקומית	9	1	10
מועצה אזורית	16	1	17
מועצה מקומית תעשייתית	1	0	1
סה"כ	74	7	81

**לוח 2: רשויות מקומיות בוועדות תכנון מקומיות מרחביות (משותפות למספר רשויות)**

סוג הרשות המקומית	רשויות יהודיות	רשויות ערביות	סה"כ רשויות מקומיות
עירייה	8	6	14
מועצה מקומית	36	58	94
מועצה אזורית	29	2	31
מועצה מקומית תעשייתית	1	0	1
סה"כ	74	66	140

**המלצות לשינוי המבנה של מוסדות התכנון**

הרמה הארצית והרמה המחוזית

לפי פסיקת בית המשפט העליון, נושאים שהם מטבעם "הסדרים ראשוניים" צריכים להיות מוסדרים על ידי המחוקק בהליך דמוקרטי, שקוף ופומבי, ולא בהליכים מינהליים על ידי גורמים ממונים ולא נבחרים<sup>35</sup>. קביעה זו קשורה באופן הדוק לחשיבות ההגנה על העיקרון המצוי בלב הדיון כאן, הוא עיקרון השוויון<sup>36</sup>. לאור האמור לעיל, מבנה מוסדות התכנון הארציים והמחוזיים הינו בעייתי, שכן הוא מעניק לגורמים מינהליים סמכות לבצע חקיקת משנה (תוכניות מתאר ארציות ומחוזיות) שיש לה השלכות מרחיקות לכת. זאת בשעה שלפי הפסיקה, ראוי היה שהחלטות מסוג זה יתקבלו בחקיקה ראשית על ידי הכנסת. אמנם במקרה זה הוסמכו לכך מוסדות התכנון במפורש על ידי המחוקק, אבל ראוי לפרש הסמכה זו באופן מצמצם, שכן היא פוגעת בסדר הדברים הנכון במשטר דמוקרטי ובהפרדת הרשויות בין הרשות המחוקקת, מצד אחד, לבין הרשות המבצעת, מצד שני. יתרה מזאת, ההסדר הקיים מאפשר פגיעה מתמדת בקבוצות מוחלשות ובקבוצות מיעוט, אשר אינן מיוצגות כלל או אינן מיוצגות בצורה הולמת בגופי התכנון המנהליים. תת הייצוג מדייר את הקבוצות הללו ממוקדי קבלת ההחלטות הנוגעות לעיצוב המרחב הציבורי עבור כלל החברה הישראלית, ואף עלול להוביל לאישורן של תוכניות מתאר שהן מפלות באופן מהותי.

<sup>35</sup> בג"צ 11163/03, ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (טרם פורסם).  
<sup>36</sup> שם.

מדברים אלה עולה כי ייתכן והפתרון הרצוי מבחינת ייצוג נאות של כלל חלקי האוכלוסייה הוא העברת הסמכות לדון בנושאים תכנוניים ולקבל בעניינם החלטות לידי הרשות המחוקקת, דהינו: הכנסת. פתרון זה הינו מרחיק לכת ודורש לא רק דיון עקרוני ומעמיק לגבי מיקומן הנכון של סמכויות התכנון הציבורי, אלא גם בחינה של ההשלכות הצפויות על המעשה התכנוני עצמו מעצם העברת מוקד קבלת ההחלטות לבית המחוקקים במקום מוסדות התכנון שבסמכות משרד הפנים. דיון שכזה נמצא מעבר לגבולות נייר העמדה הנוכחי ולכן נציג חלופות לפתרון הבעיות השונות במסגרת המושגית של חוק התכנון והבנייה הקיים.

לכאורה, ניתן לפתור את הבעיה של חוסר שוויון והעדר ייצוג הולם במוסדות התכנון הארציים והמחוזיים על ידי שינוי הרכבם. במסגרת זאת ניתן יהיה להגדיל במוסדות אלה את מספרם של נבחרי השלטון המקומי ושל נציגים מתוך החברה האזרחית, על חשבון אנשי השלטון המרכזי. ההרכב הראוי ייתן ביטוי לקבוצות רבות יותר בחברה וימנע שליטה מוחלטת של משרדי הממשלה במוסדות התכנון. מימוש ההצעה מחייב שינויי חקיקה; מאחר שקשה להניח שמשרדי הממשלה יהיו מוכנים לוותר על מוקדי הכוח שלהם במערכת התכנון, הסיכויים לקבלתה של הצעה זאת נמוכים.

אפשרות אחרת, אשר תשפר ולו במעט את יחסי הכוחות במועצה הארצית לפחות, הינה למנות חברים מומחים עצמאיים שאינם נציגים של משרדי הממשלה. חברים אלה ימונו על ידי השרים הנוגעים בדבר (פנים, שיכון) מקרב מאגר מומחים, שיכלול אנשי מקצוע שעובדים בשוק הפרטי או באקדמיה. כך יתרחב מגוון הדעות שימצאו את ביטוין בדיון בהחלטות התכנוניות, ותימנע כהונתם של חברים מומחים ממונים, שהחלטותיהם נוטות להיקבע לפי מדיניות המשרד שבו הם מועסקים. שינוי זה אינו דורש תיקוני חקיקה וניתן להפעילו באופן מיידי, על ידי קביעת נוהל חדש. ואולם, מאחר שגם שינוי זה כרוך בצמצום כוחו של השלטון המרכזי במוסדות התכנון, צפויים קשיים ביישומו.

#### הרמה המקומית

ברמה המקומית יש להבחין כאמור בין הבעיות הקיימות בהרכבן של ועדות התכנון העצמאיות, השייכות לרשות מקומית אחת בלבד, לבין אלו שמתגלעות בהרכבן של ועדות התכנון המקומיות המרחביות, שמשותפות לכמה רשויות מקומיות. בהתאם לכך, הפתרונות המוצעים בכל אחד משני המקרים שונים.

ביחס לקבוצה הראשונה, מוצע לקבוע כי לוועדות המקומיות העצמאיות יצורפו כמה חברים עצמאיים, שהם מומחים בנושאי תכנון, פיתוח מקומי וסביבה. אלה יוכלו להעשיר את הדיון המקצועי בדעותיהם ואף לאזן בהצבעותיהם את האינטרסים הצרים, אשר לעתים מניעים את נבחרי הציבור בשלטון המקומי. מימוש ההצעה מחייב שינויים בחוק התכנון והבנייה, ויש לצפות כי נבחרי הציבור ברשויות המקומיות, כמו גם גורמים אינטרסנטיים אחרים יפעלו נגדה ויקשו על קבלתה.

ביחס לוועדות המקומיות המרחביות, מוצע לקבוע נהלים וקריטריונים ברורים להכרזה על מרחבי תכנון מקומיים. זאת בהתחשב בסוג הרשות המקומית, בשטחה, בגודל אוכלוסייתה ובקשרי הגומלין שבינה לבין רשויות מקומיות אחרות במרחב. לפי קריטריונים אלה ניתן לקבוע, תוך פרק זמן קצר, אלו רשויות מקומיות יזכו לוועדה מקומית עצמאית, ואלו רשויות מקומיות יפעלו במסגרת מרחבי תכנון משותפים. לאחר מכן אפשר יהיה לשרטט מחדש את תחומיהם של כל מרחבי התכנון המקומיים בארץ. כתוצאה

ממהלך שכזה ייתכן שרשויות מקומיות, שמהוות כיום מרחב תכנון מקומי עצמאי, ימצאו את עצמן במרחבי תכנון מקומיים משותפים למספר רשויות מקומיות. לעומתן, רשויות מקומיות, אשר נמצאות כיום במרחב תכנון משותף, עשויות לזכות בוועדה מקומית עצמאית משלהן.

כאמור, הסמכות המינהלית לקבוע את מרחבי התכנון המקומיים נתונה בידי שר הפנים. לכן, כדי לממש את ההצעה שלעיל אין צורך בשינויי חקיקה כלשהם, ודי בקביעת נהלים חדשים בלבד. הצעה זו בדבר מדיניות מרחבית שוויונית ניתנת אפוא לביצוע כמעט מייד, אך יישומה עלול להיתקל בקשיים רבים. הניסיון שנרכש במסגרת התוכנית לאיחוד רשויות מקומיות (2003) מלמד כי אפשר יהיה לשפר את מעמדן של רשויות מקומיות בסדר גודל בינוני ומעלה, אשר כפופות כיום לוועדות מקומיות מרחביות. ואולם, הסיכויים לגרוע מסמכויותיהן של רשויות קטנות, אך חזקות מבחינה חברתית, כלכלית או פוליטית, הם נמוכים למדי. נראה שגם בעתיד ימשיכו רשויות קטנות אלו ליהנות מוועדות מקומיות עצמאיות משלהן, תוך אפליה לרעה של רשויות מקומיות סמוכות גדולות יותר, שימשיכו להיות כפופות לוועדות מקומיות מרחביות.



## פרק שני - ייצוג הולם במוסדות התכנון

### **נציגי הציבור הערבי במערכת התכנון: דרישות החוק**

כפי שראינו בפרק הקודם, חוק התכנון והבנייה יוצר מבנה היררכי של מוסדות, שתפקידם לנהל את הליכי התכנון ולפקח עליהם. בכל אחת משלוש הרמות של מוסדות התכנון (הארצית, המחוזית והמקומית) פועלות ועדות בהרכבים שונים, ולכל אחת מהן סמכויות מוגדרות. פרק זה מתמקד במוסדות ברמה הארצית וברמה המחוזית, שבהם קיים רוב לנציגי הממשלה. כפי שהוסבר מקודם, מבנה מוסדות התכנון וההליך התכנוני מותירים קבוצות חברתיות שונות בלתי מיוצגות או מיוצגות בחסר. קבוצות אלה כוללות, באופן בולט, את אזרחי ישראל הערבים, שמהווים כ-20 אחוזים מאוכלוסיית המדינה.

הוראות חוק שונות מעגנות כיום את זכותם של אזרחי ישראל הערבים לשוויון ולייצוג הולם בשירות המדינה ובגופים ציבוריים מסוימים. חוק שירות המדינה (מינויים) כולל הוראה כללית בדבר ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בקרב העובדים בשירות המדינה<sup>37</sup> ומטיל על הממשלה את האחריות ליישמה<sup>38</sup>. בנוסף לכך נקבעו בחקיקה הוראות מיוחדות להבטחת ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בגופים מוגדרים. כך קובע חוק החברות הממשלתיות כי בהרכב דירקטוריון של חברה ממשלתית יינתן ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית<sup>39</sup>, וכי ייצוג הולם של האוכלוסייה הערבית מתחייב בכל גוף שהוקם מכוח חיקוק ואשר חבריו מתמנים על ידי שרים<sup>40</sup>. החוק מחיל הוראות אלו על כל הגופים המפורטים בתוספת לחוק<sup>41</sup>, ובהם המועצה הארצית לתכנון ולבנייה<sup>42</sup> והוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות<sup>43</sup>. הוועדות המחוזיות אינן מוזכרות בתוספת לחוק החברות הממשלתיות, ועל כן לכאורה אין חובה להחיל עליהן את ההוראות בדבר ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית. ואולם, למרות העדר אזכור מפורש של הוועדות המחוזיות, לדעתנו יש מקום לפרש בהרחבה את חובת הייצוג ההולם כפי שמוגדר בחוק החברות, ולהחיל אותו גם עליהן.

אמנם, המונח "ייצוג הולם" או "ביטוי הולם לייצוג" של אוכלוסייה הינו מונח עמום שדורש פרשנות, ואין הכרח שהדרישה לייצוג של האוכלוסייה הערבית במוסדות האמורים יהיה זהה לשיעורה באוכלוסיית המדינה. ייתכן כי במקרים מסוימים, ייצוג הנמוך באופן יחסי מהשיעור באוכלוסייה הכללית יהווה יישום הולם של הוראות החוק. עם זאת, כפי שעולה מהנתונים המובאים בלוח 3 להלן, ברי לכל כי המצב הקיים אינו עומד במבחן המקל ביותר האפשרי לפרשנות הדרישה לייצוג הולם. **כך, בוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות ישנו רק נציג אחד לאוכלוסייה הערבית, ואילו במועצה הארצית לתכנון ולבנייה ישנם שני חברים ערבים בלבד מתוך 32 חברים במליאת המועצה. דברים אלה מצביעים על מצב של תת-ייצוג של האוכלוסייה הערבית ביחס לשיעורה באוכלוסייה**

<sup>37</sup> חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959, סעיף 15 א (א).

<sup>38</sup> חוק שירות המדינה (מינויים), סעיף 15 א (ב).

<sup>39</sup> חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, סעיף 18א1.

<sup>40</sup> חוק החברות הממשלתיות, סעיף 60א.

<sup>41</sup> חוק החברות הממשלתיות, סעיף 60 א (ב) (5).

<sup>42</sup> חוק החברות הממשלתיות, סעיף 9 לתוספת.

<sup>43</sup> חוק החברות הממשלתיות, סעיף 17 לתוספת.

הכללית במדינה. המצב בוועדות המחוזיות חמור אף הוא, כיוון שבחלק מהן האוכלוסייה הערבית לא זוכה לייצוג כלשהו. גם בוועדות המחוזיות שבהן מכהנים נציגים של הציבור הערבי, מספרם אינו תואם בדרך כלל את שיעורה של האוכלוסייה הערבית באותו מחוז או במדינה כולה. משום כך, **נדרשת מדיניות של העדפה מתקנת בכל הנוגע למינוי חברים במוסדות התכנון השונים, כדי להגיע לייצוג שישקף את שיעור האוכלוסייה הערבית במדינה כולה.**

**לוח 3: חברים ערבים במוסדות התכנון הארציים והמחוזיים בהשוואה לשיעורם באוכלוסייה**

מוסדות תכנון	מספר החברים במוסד	מספר חברים ערבים <sup>44</sup>	אחוז החברים הערבים	שיעור האוכלוסייה הערבית <sup>45</sup>
המועצה הארצית לתכנון ולבנייה	32	2	6.3%	19.7%
הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות	15	1	6.7%	
ועדות מחוזיות	18	2	11.1%	52.8%
		1	5.5%	23.3%
		1	5.5%	8.1%
		0	0%	1.4%
		0	0%	29.8%
		1	5.5%	15.0%
צפון				
חיפה				
מרכז				
תל אביב				
ירושלים				
דרום				

לאור אופי תפקידן של הוועדות המחוזיות, יש הגורסים כי הייצוג צריך לשקף את חלקו היחסי של הציבור הערבי באותו מחוז. נושא זה כבר עלה לדיון בבית המחוקקים בשנת 1999 במסגרת הצעה לתיקון חוק התו"ב שמטרתה אף היא הייתה לתקן את חוסר הייצוג של האוכלוסייה הערבית במוסדות התכנון. לפי הצעת החוק דאז, שניים מתוך עשרת הנציגים של השלטון המקומי במועצה הארצית יבואו מהמגזר הערבי<sup>46</sup>. על פי ההצעה, נציגי המגזר הערבי במועצה הארצית ימונו על ידי שר הפנים, לפי המלצתו של הארגון שמייצג את המספר הגדול ביותר של רשויות מקומיות ערביות. הצעת החוק לא פירטה מי הוא אותו ארגון. בדיון בוועדת הפנים של הכנסת בעניין הצעת החוק הוחלט להחיל את התיקון המוצע גם על הוועדות המחוזיות ולקבוע, כי לכל אחת מהוועדות המחוזיות ימונה לפחות נציג ערבי אחד מקרב חברי הוועדה מהשלטון המקומי. ההצעה שעלתה במהלך הדיון קבעה כי במחוזות שבהם מהווה הציבור הערבי יותר מ-15 אחוזים מהאוכלוסייה יוגדל בהתאם מספרם של נציגי הרשויות המקומיות הערביות בוועדות המחוזיות<sup>47</sup>. בסופו של דבר הצעה זו לא הובאה לדיון נוסף בוועדות הכנסת ולא זכתה להפוך לחוק בין היתר, ככל הנראה, עקב הקושי להגדיר בחוק את חלקיות הייצוג בכל מחוז ומחוז.

<sup>44</sup> לפי מידע שנתקבל ממנהל התכנון ומלשכות התכנון המחוזיות השונות במשרד הפנים במהלך החודשים ינואר-יוני 2007.  
<sup>45</sup> שיעור האוכלוסייה הערבית חושב לפי נתונים בדבר אוכלוסיית המדינה והמחוזות השונים, מעודכנים לסוף שנת 2005 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי 2006, [http://www1.cbs.gov.il/shnaton57/st02\\_06.pdf](http://www1.cbs.gov.il/shnaton57/st02_06.pdf)).  
<sup>46</sup> הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 52) (ייצוג לאוכלוסייה הערבית בוועדות התכנון והבנייה), התש"ס-2000, הצעת חוק מס' פ/130.  
<sup>47</sup> הכנסת, ועדת הפנים ואיכות הסביבה, 10/04/2000.

### בעיות וכשלים הנגרמים בשל תת ייצוג של האוכלוסייה הערבית

הליקויים שקיימים בייצוגו של המיעוט הערבי בכל מוסדות התכנון נובעים, כאמור, הן מהוראות חוק אשר אינן מספקות, והן מבעיות ביישומן של הוראות החוק הקיימות. העדר ייצוג הולם לקבוצות מסוימות באוכלוסייה פוגע לא רק בקבוצות אלו, שמוצאות את עצמן בעמדת נחיתות תכנונית וביכולת פחותה להשפיע על החלטות התכנוניות. העדר ייצוג שכזה פוגע גם באמון שרוחש הציבור כולו בהליך התכנוני ובמידת הלגיטימיות שממנה נהנים מוסדות התכנון בעיני האוכלוסייה הערבית. העדר ייצוג הולם פוגע גם פגיעה מוסרית ביכולתה של מערכת התכנון הסטטוטורית לקבל החלטות ולפעול על פיהן. העדר ייצוג לאינטרסים של קבוצות שונות ולרצונותיהן מעוות גם את תוצאותיו של ההליך התכנוני, אשר אמור לתרום לרווחתה של כלל האוכלוסייה, ולא רק של חלק ממנה.

פעמים רבות מתקבלות החלטות תכנוניות במסגרת קואליציות אד הוק שנוצרות בין חברי המוסד לצורך נושא מסוים. העדר ייצוג ראוי של האוכלוסייה הערבית פוגע גם ביכולת לקדם תוכניות על ידי מנגנון זה של יצירת שותפויות עם חברים אחרים במוסד. יש להזכיר כי בידי הקבוצות המודרות מצוי ידע ייחודי וחיוני לתהליך התכנוני, אשר ראוי כי מוסדות התכנון יביאו אותו בחשבון בעת קבלת החלטות. דברים אלה נכונים שבעתים באזורים שבהם האוכלוסייה הערבית מהווה רוב או מיעוט גדול. הדוגמה הבולטת בהקשר זה היא העדר של תכנון מתארי ותכנון מפורט ראויים ביישובים ערבים או בשכונות ערביות ביישובים מעורבים, כאשר במקביל קיימת אכיפת חוק שכוללת קנסות כבדים והריסת בתים נגד מי שנאלצים לבנות את ביתם ללא היתר מכיוון שאין תוכניות מתאר או תכניות מפורטות שמאפשרות לבנות כחוק.

הוראות החוק בדבר מינוים של נציגי ציבור למוסדות התכנון ברמה הארצית והמחוזית (למשל, אנשי ארגוני הסביבה) מתמלאות דרך שגרה. הליקויים שקיימים בייצוגו של המיעוט הערבי נובעים מבעיות ביישומן של הוראות החוק (בהקשר לחוק החברות הממשלתיות), וגם מכשלים וליקויים בחקיקה עצמה (בהקשר לחוק התכנון והבנייה). כיום כל החברים הערבים במוסדות התכנון ברמה הארצית והמחוזית באים מקרב השלטון המקומי ואין אף חבר ערבי שמייצג את השלטון המרכזי במוסדות התכנון<sup>48</sup>. בהקשר זה חשוב לציין גם כי לשני ראשי הרשויות הערבים היחידים שהם חברים במועצה הארצית אין ממלאי מקום ערבים, כך שייתכן מצב בו דיוני המועצה יתקיימו ללא אף נציג ערבי<sup>49</sup>.

מכאן שהכשל העיקרי נעוץ בהעדר ייצוג בקרב החברים הממונים במוסדות התכנון, שהם הנציגים של משרדי הממשלה השונים. הייצוג הדל של הציבור הערבי במוסדות התכנון הארציים והמחוזיים מהווה דוגמה מובהקת לכך, אם כי בעיות בייצוגה של האוכלוסייה הערבית מתגלעות גם במוסדות התכנון ברמה המקומית. לרוב הרשויות המקומיות הערביות אין כאמור ועדה מקומית עצמאית<sup>50</sup>, והן כפופות לוועדות תכנון מקומיות מרחביות, המשותפות לכמה יישובים. בניגוד לוועדות מקומיות עצמאיות,

<sup>48</sup> בהתאם לרשימת החברים המעודכנת לחודש יוני 2007, רק אחד ממלאי המקום של נציג משרד ראש הממשלה במועצה הארצית הינו ערבי, מתוך 45 החברים וממלאי המקום שהם נציגים ישירים של השלטון המרכזי ועוד 16 שהם נציגים עקיפים שלו במוסדות התכנון כפי שהוגדרו בפרק הראשון. עד לאחרונה כיהן חבר ערבי במועצה הארצית לתכנון ובנייה כנציג הדור הצעיר, אך המינוי הסתיים

<sup>49</sup> אין ספק כי שני נציגים יחידים לא יכולים להשתתף בכל הדיונים או להיות שותפים בכל ועדות המשנה של המועצה.

<sup>50</sup> כפי שצוין בפרק הראשון, מתוך 73 הרשויות המקומיות הערביות, 66 כפופות לוועדות תכנון מקומיות מרחביות ורק בשבעה רשויות מקומיות ערביות יש ועדה מקומית עצמאית.

שבהן חופף הרכב הוועדה את הרכבה של מועצת הרשות המקומית, בוועדות המרחביות אין ייצוג מלא לנבחרי הציבור בשלטון המקומי, על מגוון דעותיהם.

כתוצאה מעיוותים אלה, האוכלוסייה הערבית בישראל אינה שותפה באופן ראוי בתהליך קבלת ההחלטות התכנוניות בכל הרמות: המקומית, המחוזית והארצית. הייצוג החסר של האוכלוסייה הערבית במוסדות התכנון יוצר רושם של אפליה פסולה, הן בתהליך העבודה והן בעצם ההחלטות התכנוניות הנוגעות באופן ישיר או עקיף לציבור הערבי. לדוגמה, כך הם פני הדברים בנוגע לקידום תוכניות מתאר או תוכניות פיתוח עבור יישובים ערבים, או בעת דיונים בנושאים עקרוניים, כמו מדיניות בתחום הריסת בתים שנבנו ללא היתר בשכונות או ביישובים ערבים.

עד לשנת 2002 היה מחסור בולט בתוכניות מתאר מקומיות ברשויות הערביות. **בעוד שבאותה שנה 67 אחוזים מהרשויות המקומיות היהודיות נהנו מקיומה של תוכנית מתאר מקומית תקפה, רק 14 אחוזים מהרשויות המקומיות הערביות זכו לכך**<sup>51</sup>. יתרה מזאת, רוב תוכניות המתאר המקומיות ברשויות הערביות הוכנו בשנות ה-80 של המאה הקודמת מתוך תפיסה מצמצמת של צילום המצב הקיים, מבלי להותיר אפשרויות רבות לפיתוח מקומי עתידי. יש מקום להניח כי העדר הייצוג של האוכלוסייה הערבית במערכת התכנון תרם לא מעט לחוסר התכנון ביישובים הערבים במשך שנים רבות. אמנם, בשנים האחרונות נערכות כ-130 תוכניות אב ותוכניות מתאר מקומיות עבור 82 יישובים ערבים, אשר מהווים ביחד 69 רשויות מקומיות ערביות<sup>52</sup>, ואין ספק לכך שקידום תוכניות המתאר ואישורן ישפרו באופן ניכר את האפשרויות לפיתוח מקומי ביישובים הערבים. אבל, גם אם כל התוכניות המתאר הנמצאות בצנרת יאושרו למתן תוקף, בעיות שונות הנובעות מחוסר הייצוג של האוכלוסייה הערבית במערכת התכנון או במוקדי קבלת החלטות הקשורות אליה, צפויות להימשך. כך, לדוגמה, יש להניח כי תת הייצוג של הציבור הערבי הוא אחד הגורמים לתקצוב הנמוך הנועד לתכנון הפיזי ביישובים הערביים (כתשעה מיליון שקלים, שהם כ-10 אחוזים בלבד מהתקציב הכולל שמייעד משרד הפנים למטרה זאת), וגם לניצול הנמוך של אותו תקציב (כ-11 אחוזים בלבד)<sup>53</sup>. יש לקוות כי עם השלמת התכנון יוקצו גם המשאבים הנדרשים לביצוע עבודות התשתית והפיתוח, שבלעדיהן לא ניתן יהיה ליישם את התוכניות החדשות.

### הצעת חוק להבטחת ייצוג הולם במוסדות התכנון

בחודש מאי 2007 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון - ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית במוסדות התכנון), התשס"ז-2007<sup>54</sup>. התיקון נועד להביא להגדלת הייצוג של הציבור הערבי

<sup>51</sup> שלום (שולי) דיכטר וד"ר אסעד גאנם (ע'), *דו"ח עמותת סיכוי 2001-2002*, 2002, [www.sikkuy.org.il/2002/2002.html](http://www.sikkuy.org.il/2002/2002.html), גל התכנון הנוכחי חל על רוב רובן של הרשויות המקומיות הערביות (69 מתוך 73). רוב התוכניות נערכות ביוזמת מינהל התכנון במשרד הפנים, וזאת במסגרת אשכולות לתכנון ביישובים ערבים וותיקים. שאר התוכניות הוכנו במסגרת הליכי ההכרה וההקמה של מספר יישובים עבור האוכלוסייה הבדואית בנגב. הנתונים מופיעים באתר האינטרנט של משרד הפנים, [http://www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/mainmenu.nsf/4DF815EA4AC4E503C2256BA6002EE732/19000.BEB3D50BEEE4225722F0045D4EF/\\$FILE/News.pdf](http://www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/mainmenu.nsf/4DF815EA4AC4E503C2256BA6002EE732/19000.BEB3D50BEEE4225722F0045D4EF/$FILE/News.pdf).

<sup>52</sup> בשנת 2006 נוצלו כ-2,190 מיליון שקלים בלבד מתוך 8,875 מיליון שקלים שתוקצבו. התקציב לשנת 2007 דומה לזה שניתן בשנת 2006 (אמין פארס, *חלקם של האזרחים הערבים בתקציב המדינה לשנת 2007 לפי הוראות התקציב*, מרכז מוסאוא, 2007, ע' 9).

<sup>53</sup> הצעת חוק פרטית (פ/2586/17) של חברי הכנסת חנא סוייד (חד"ש) ואופיר פינס פז (עבודה), שהוגשה בתמיכתם של 16 חברי כנסת נוספים מסיעות שונות. הנוסח המלא של הצעת החוק מובא בנספח.

במוסדות התכנון. הצעת החוק משנת 1999 שהוזכרה לעיל לא הייתה יכולה להביא לפיתרון מלא של חוסר הייצוג הקיים במוסדות התכנון כיוון שביקשה להבטיח ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית רק בקרב נציגי השלטון המקומי במועצה הארצית ובוועדות המחוזיות. בניגוד לכך, ההצעה הנוכחית מבקשת לתקן את חוק התכנון והבנייה כך שיקדם את ייצוג ההולם של האוכלוסייה הערבית בקרב כל החברים הממונים בכל מוסדות התכנון. זאת על ידי חיוב השרים הממונים לפעול על פי העיקרון של ייצוג הולם. בנוסף להם, ימשיך להתקיים ייצוג של האוכלוסייה הערבית בקרב אנשי השלטון המקומי שחברים במוסדות התכנון בהתאם לחלקה באוכלוסיית המדינה או במחוז המתאים.

המיעוט הערבי בישראל סבל במשך שנים מאפליה, הנמשכת גם כיום, בתחומי המקרקעין, התכנון והדיר, נושאים שבעניינם יש למוסדות התכנון סמכויות ישירות. מעצם מהותו, התכנון המרחבי יכול להוות כלי לאפליה או לשוויון בתחומים רבים של חיי האזרחים, ובהם דיר, סביבה, חינוך, בריאות ועוד. ייצוג הולם של האוכלוסייה הערבית במוסדות התכנון יש בו משום אמירה ברורה, סמלית ומעשית כאחד, בדבר החשיבות שהמדינה מייחסת לאזרחיה הערביים ולדעותיהם. ייצוג הולם פירושו שהציבור הערבי צריך להיות שותף מלא בקבלת ההחלטות במוסדות התכנון, לפי חלקו היחסי באוכלוסייה.

ההצעה לתיקון החוק התכנון והבנייה קובעת במפורש את החובה בדבר ייצוג הולם, אבל לא דנה בשאלה מה הוא ייצוג הולם והאם זה צריך לשקף את שיעורה של האוכלוסייה הערבית במדינה כולה, במחוז או במרחב התכנון שעליו חולש מוסד התכנון הנוגע בדבר. זאת כיוון שמטרת ההצעה הינה להביא לייצוג הולם מתוך הבנה כי עצם הייצוג והעבודה המשותפת בוועדות השונות יכולים להביא לשוויון האזרחים הערבים במדינה, לפחות ככל שמדובר בנושאים של תכנון, פיתוח ובנייה.

הצעת החוק מחילה את חובת הייצוג הולם רק בעניינם של חברי מוסדות התכנון המתמנים על ידי שרי הממשלה. לפי ההצעה, חובה זאת לא תחול על אותם נציגים הנבחרים בבחירות דמוקרטיות ישירות, כמו למשל נבחר הציבור המכהנים בוועדות מקומיות עצמאיות, וגם לא על הנציגים של השלטון המקומי במוסדות התכנון ברמה הארצית וברמה המחוזית. ההצעה מטילה על השרים שממונים נציגים למוסדות התכנון לפעול כדי להבטיח, ככל הניתן, ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בכל המוסדות הללו. עד להשגת יעד זה, ההצעה מחייבת את השרים להפעיל העדפה מתקנת ולמנות, במידת האפשר, נציגים ערבים למוסדות התכנון. האחריות הכוללת ליישום ההיבט של ייצוג הולם במסגרת חוק התכנון והבנייה תהיה בידיו של שר הפנים.

כפי שצוין לעיל, התוספת לחוק החברות הממשלתיות החילה את חובת הייצוג ההולם על המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ועל הות"ל<sup>55</sup>, מבלי שהדברים מיושמים באופן מלא. התיקון המוצע מייתר את ההתייחסות הזאת בחוק החברות הממשלתיות, שכן הוא קובע את חובת הייצוג ההולם במסגרת חוק התכנון והבנייה עצמו.

<sup>55</sup> חוק החברות הממשלתיות, סעיפים 9 ו-17 לתוספת.

## פרק שלישי - ייצוג הולם בגופי התכנון המקצועיים

### כוח האדם המקצועי בשירות המדינה

ליד כל אחד ממוסדות התכנון פועל גוף מקצועי, שתפקידו לייעץ לו ולספק לו תמיכה מקצועית וארגונית. הגופים המקצועיים הם מינהל התכנון ליד המועצה הארצית; המזכירות של הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות; לשכות התכנון המחוזיות ליד כל אחת מהועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה; ואגפי ההנדסה שליד כל אחת מ-113 הוועדות המקומיות. בפרק זה נתמקד בגופים המקצועיים הפועלים ברמה הארצית וברמה המחוזית.

לשכות התכנון המחוזיות במשרד הפנים מספקות לוועדות המחוזיות ייעוץ מקצועי בכל הנוגע לתכנון, לעיצוב המרחב ולפיתוח המחוז שעליו הן מופקדות. כל העבודה באשר לבקרה תכנונית, לליווי תוכניות מקומיות ולאישור יוזמות פיתוח של גורמים פרטיים וממסדיים מתבצעת בלשכות התכנון המחוזיות. בצד הוועדות המחוזיות, לשכות התכנון מהוות ציר מרכזי עבור מערכת התכנון כולה, מאחר שהן מהוות גורם מקשר בין התכנון ברמת המיקרו, שמתבצע ברשויות המקומיות, לבין התכנון ברמת המקרו, שמתנהל במועצה הארצית ובמינהל התכנון. למרות שלשכות התכנון המחוזיות אמורות לספק שירותים לאוכלוסיית המחוז שעליהן הן מופקדות, כיום כמעט ואין בהן עובדים מקצועיים ערבים. לפי נתוני משרד הפנים המפורטים בלוח 4 להלן, בחלק מלשכות התכנון המחוזיות אין כלל עובדים מקצועיים ערבים, ובלשכות התכנון האחרות יש עובד מקצועי ערבי אחד או שניים בלבד.

לוח 4: העובדים המקצועיים הערבים בלשכות התכנון המחוזיות<sup>56</sup>

מחוז	סה"כ עובדים מקצועיים	מספר עובדים מקצועיים ערבים	אחוז העובדים הערבים	שיעור האוכלוסייה הערבית <sup>57</sup>
צפון	17	1	5.9	52.8%
חיפה	12	0	0	23.3%
מרכז	25	2	8.0	8.1%
תל אביב	16	1	6.3	1.4%
ירושלים	12	0	0	29.8%
דרום	15	2	13.3	15.0%

מספרם הקטן של עובדים ערבים בגופי התכנון המקצועיים מהווה פגיעה קשה בזכות הייצוג של אוכלוסיית ישראל הערבית. בלשכת התכנון של מחוז צפון לדוגמה, שם מהווה הציבור הערבי קצת יותר ממחצית האוכלוסייה, יש רק עובד מקצועי ערבי אחד מתוך 17 עובדים מקצועיים. בלשכות התכנון של

<sup>56</sup> לפי מידע שמסר מר ישראל ענב, סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש במשרד הפנים, 08/01/2007.

<sup>57</sup> שיעור האוכלוסייה הערבית חושב לפי נתונים בדבר אוכלוסיית המדינה והמחוזות השונים, מעודכנים לסוף שנת 2005 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי 2006, [http://www1.cbs.gov.il/shnaton57/st02\\_06.pdf](http://www1.cbs.gov.il/shnaton57/st02_06.pdf)).

מחוזות חיפה וירושלים, שבהם מגיע שיעור האוכלוסייה הערבית ל-23 וכמעט 30 אחוזים מהאוכלוסייה בהתאמה, אין אף לא עובד מקצועי ערבי אחד מתוך 12 עובדים מקצועיים.

**המצב הקשה ביותר מתגלה בשתי יחידות המטה ברמה הארצית: מינהל התכנון שבמשרד הפנים ומזכירות הות"ל שבמשרד לתשתיות לאומיות.** מינהל התכנון נותן ייעוץ מקצועי למועצה הארצית לתכנון ולבנייה והאחראי על ראייה תכנונית רחבה וארוכת טווח, בעוד שמזכירות הות"ל מייצעת לוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות. מספר העובדים במזכירות הות"ל הינו מצומצם, אך במינהל התכנון ישנה מצבת כוח אדם של 42 עובדים מקצועיים. **בשני הגופים המקצועיים הללו, שלהם השפעה רבה על התכנון הארצי ומתוקף זה על דמותה של המדינה כולה ועל רווחת החיים של כלל אזרחיה, אין אף לא עובד מקצועי ערבי אחד**<sup>58</sup>.

באופן כללי, שיעורה של האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית בשירות המדינה הינו נמוך יחסית. בשנים 2003-2005 רק כ-5.5 אחוזים בלבד מכלל עובדי המדינה נמנו עם קבוצות אלו<sup>59</sup>, למרות שהן מהוות כ-20 אחוזים מאוכלוסיית המדינה. בתחום התכנון המרחבי המצב חמור עוד יותר. כפי שקורה ביחידות האחראיות על נושאים תכנוניים במשרד הפנים, גם במשרדי הממשלה אחרים שעניינם תכנון ופיתוח מרחבי (המשרד לאיכות הסביבה, משרד הבינוי והשיכון, משרד התשתיות הלאומיות, משרד התחבורה) אשר נציגיהם יושבים במוסדות התכנון השונים, אין כמעט עובדים ערבים מקצועיים<sup>60</sup>. **לפי נתונים שמפרסמת נציבות שירות המדינה, בשנת 2005 היקף כלל העובדים הערבים, הדרוזים והצ'רקסים באותם משרדים נע בין 1.3 ל-3.1 אחוזים בלבד**<sup>61</sup>.

## בעיות וכשלים

גופי התכנון המקצועיים מורכבים מאנשי מקצוע שעובדים בשירות המדינה, ומעצם תפקידם אמונים על האינטרס של כלל הציבור. חרף ההשפעה העצומה שיש להם על התכנון המרחבי בישראל, העדר ייצוג הולם בגופי התכנון המקצועיים כלל לא נדון בעבר. אמנם לעובדים הזוטרים באותם גופים מקצועיים אין זכות הצבעה בסוגיות תכנוניות המובאות לפתחם של מוסדות התכנון, אך יש להם השפעה רבה על תהליכי התכנון ועל אופן גיבוש ההחלטות בעניין תוכניות המתאר השונות ברמות המחוזית, המקומית ובעיקר המפורטת. בה בעת, העובדים הבכירים בגופי התכנון המקצועיים הם שותפים של ממש בעיצוב המדיניות התכנונית בכל הרמות, ובפועל הם אלה שמקבלים בסופו של דבר את ההחלטות התכנוניות. מכאן החשיבות העקרונית הטמונה בייצוג הולם של האוכלוסייה הערבית בקרב עובדי הציבור המקצועיים שאחראים על תהליכי התכנון בכל הרמות.

<sup>58</sup> לגבי מינהל התכנון לפי מידע שנמסר על ידי מר ישראל ענב, סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש במשרד הפנים בתאריך 08/01/2007. לגבי מזכירות הות"ל, לא נתקבלה תשובה לפנייה בכתב בנדון ממשרד התשתיות הלאומיות והדברים נכונים על סמך הכרות עם גורמי הוועדה של מחברי המסמך.

<sup>59</sup> מדינת ישראל, נציבות שירות המדינה, אגף בכיר (תכנון ובקרה) דו"חות שונים [מתוך אתר האינטרנט של הנציבות [www.civil-service.gov.il](http://www.civil-service.gov.il)].

<sup>60</sup> מהמשרד להגנת הסביבה נמסר שאין עובדים מקצועיים ערבים ביחידות המשרד העוסקות בתכנון סביבתי, אם כי ישנם 16 עובדים ערבים מקצועיים ביחידות אחרות של המשרד. ממשרד הבינוי והשיכון וממשרד התשתיות הלאומיות לא התקבלו תשובות לפניית בנדון, אך ככל הידוע למחברי המסמך, מספר העובדים הערבים המקצועיים במשרדים אלה מצומצם ביותר.

<sup>61</sup> מדינת ישראל, נציבות שירות המדינה, אגף בכיר (תכנון ובקרה) **ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזים והצ'רקסים בשירות המדינה - דוח לשנת 2005** [מתוך אתר האינטרנט של הנציבות [www.civil-service.gov.il](http://www.civil-service.gov.il)].

אין ספק שהמצב אינו תקין אפילו בהיבט החוקי-הפורמלי הצר, שכן הוא עומד בניגוד לדרישה הקבועה בחוק שירות המדינה (מינויים) בדבר חובת מתן ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בקרב עובדי המגזר הציבורי. מהבחינה המהותית, העדר ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בגופי התכנון המקצועיים מונע מהאזרחים הערבים במדינה להיות שותפים אמיתיים בתהליך עיצובו של המרחב הציבורי בארץ בכלל, ובאזורים שבהם הם מהווים מרכיב משמעותי באוכלוסייה בפרט. נושא זה נדון במסגרת עתירה שהוגשה לבג"צ בשנת 2000 בדרישה למנות חברים ערבים לוועדה המחוזית במחוז צפון, שם מונה הציבור הערבי כאמור קצת מעל למחצית האוכלוסייה<sup>62</sup>. בתשובתה לבית המשפט טענה המדינה כי בשל האופי המקצועי של הוועדה והכישורים הנדרשים מחבריה אין מועמדים מתאימים להתמנות כחברים בוועדה המחוזית בקרב בני מיעוטים שעובדים במשרדים ממשלתיים<sup>63</sup>. המדינה הודיעה גם בבית המשפט כי בשנים האחרונות נעשים מאמצים לקלוט עובדים ערבים מקצועיים בשירות המדינה, ואלה יוכלו, בבוא העת, להתמנות גם כחברים במוסדות התכנון. לאור כל זאת דחה בג"צ את העתירה.

תשובת המדינה לבג"צ עשויה היתה להניח את הדעת, לו היתה ניכרת כיום, שבע שנים מאוחר יותר, התקדמות של ממש בייצוג הערבים בגופי התכנון המקצועיים. תמונת המצב העגומה שתוארה בלוח 4 מוכיחה כי אין די בהוראות חוק שירות המדינה (מינויים) הקיים כדי להביא לפתרון הבעיה. מנתונים שמקורם בנציבות שירות המדינה עולה כי המדינה אכן מפעילה מדיניות של העדפה מתקנת, ובשנים האחרונות אכן פורסמו מכרזים ייעודיים שמטרתם לקלוט בשירות המדינה עובדים ערבים, דרוזים וצ'רקסים. ואולם, היקפם של מכרזים אלה נותר נמוך, ומספרם אף הלך והצטמצם ביחס לכלל המכרזים שפורסמו<sup>64</sup>. בפועל, אחוז העובדים הערבים שנקלטו בשירות המדינה בהתחשב לכלל המכרזים שפורסמו בין השנים 2002-2004 נע בין 10 ל-13 אחוזים, ואילו בשנת 2005 צנח שיעורם על פחות משלושה אחוזים<sup>65</sup>.

על השיעורים הנמוכים של כוח אדם מקצועי במערכת התכנון כעובדים בשירות המדינה מתווספת בעיה נוספת, אשר מקשה עוד יותר על הניסיונות לקלוט עובדים חדשים במערכת הציבורית, תוך שמירה על עיקרון של ייצוג הולם. מגמת ההפרטה שפוקדת את מדינת ישראל בשנים האחרונות מביאה לתופעה שבמסגרתה רוכשת המדינה עבודות ושירותים בשיטה של מיקור-חוץ (outsourcing). לפי שיטה זאת, הרווחת גם במערכת התכנון, משרדי הממשלה מזמינים מחברות קבלניות ביצוע של עבודה תכנונית מוגדרת, שכוללת לעתים מערך שלם של שירותים, ובהם בדיקת תוכניות מתאר ותכניות מפורטות ואחריות על הקשר עם עורכי התכניות מטעם מוסדות התכנון שבאחריות המדינה; תפעול של ועדות הערר; וכדומה. החברות הקבלניות שמספקות לגופי התכנון שירותים מקצועיים ומינהליים הן חברות פרטיות שאינן מחויבות לעמוד בדרישות החוק בדבר ייצוג הולם ועל כן לא מוטלת עליהן החובה להעסיק אנשי מקצוע ערבים.

מדברים אלה עולה כי העדר תשתית ראויה של כוח אדם ערבי מקצועי המועסק במערכת התכנון הממסדית יגרום לכך שלא יגדל בשירות המדינה דור של עובדים מקצועיים ערבים, שיוכלו להתמנות על

<sup>62</sup> בג"צ 9472/00, הוועד הארצי לראשי הרשויות הערביות בישראל ואח' נ' שר הפנים ואח'.

<sup>63</sup> פסק הדין בבג"צ 9472/00, הוועד הארצי לראשי הרשויות הערביות בישראל ואח' נ' שר הפנים ואח'.

<sup>64</sup> בין השנים 2002-2004 נועדו בין שישה לשמונה אחוזים מן המכרזים לאוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית ואילו בשנת 2005 פחות מחמישה אחוזים מהמכרזים היו יעודים לאוכלוסייה זו. מדינת ישראל, נציבות שירות המדינה, אגף בכיר (תכנון ובקרה) דו"ח לשנת 2005, www.civil-service.gov.il.

<sup>65</sup> שם.



ידי השרים השונים כחברים במוסדות התכנון. מכאן שהבטחות המדינה במסגרת תשובתה בבג"צ 9472/00 מתקיימות באופן חלקי, אם בכלל.

### הצעות לשיפור המצב בתחום הייצוג ההולם

במסגרת המלצותיה של ועדת אור, אשר מונתה לחקור את אירועי אוקטובר 2000, נקבע כי על המדינה ליזום תוכניות לסגירת הפערים בין האוכלוסייה הערבית לבין הציבור היהודי, בין השאר תוך שימת דגש על תחום התעסוקה<sup>66</sup>. כדי להביא ליישום ההמלצות הקימה הממשלה בשנת 2004 ועדת שרים מיוחדת בראשות שר המשפטים דאז, יוסף לפיד<sup>67</sup>. ועדת לפיד המליצה על הקמתה של רשות ממשלתית לקידום מגזר המיעוטים, אשר תטפל בבעיות הייחודיות לו ותדאג למניעת אפליה ותקדם את ייצוגו ההולם בשירות המדינה<sup>68</sup>.

הנתונים שהוצגו מקודם מלמדים כי גם בחלוף כשבע שנים מאז אירועי אוקטובר ושלוש שנים אחרי אימוץ המלצותיה של ועדת לפיד על ידי הממשלה, היעד של ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בשירות המדינה בכלל, ובגופי התכנון המקצועיים בפרט, רחוק מלהתקיים. על כן מוצע לפעול באופן מידי וביתר שאת ליישום מלא של הוראות חוק שירות המדינה (מינויים) ולקבוע לעניין זה לוח זמנים מוגדר, תוך הפעלת מדיניות של העדפה מתקנת שמטרתה לקלוט עובדים ערבים אזרחי המדינה למערכת התכנון הציבורית.

חשוב לציין כי קיימת תשתית טובה של אנשי מקצוע ערבים בתחומי האדריכלות, התכנון העירוני והאזורי וההנדסה האזרחית. מדי שנה לומדים במוסדות להשכלה גבוהה כ-150 סטודנטים ערבים בתחומים אלה, ומתוכם בין 25 ל-30 מסיימים תארים אקדמיים (תואר ראשון עד שלישי)<sup>69</sup>. לכן אפשר לפתח תוכניות לימוד מכוונות תעסוקה, שתאפשרנה לבוגרים במקצועות המתאימים להשתלב בכוח האדם המקצועי בשירות המדינה תוך כדי לימודיהם או מיד לאחר סיומם. ניתן גם לעודד סטודנטים ערבים להיכנס למסגרת לימודים כזאת באמצעות מלגות בשנים מתקדמות ללימודיהם בתמורה לעבודה בגופי התכנון המקצועיים בשירות המדינה. תשובת המדינה לבג"צ שאוזכר לעיל מלמדת שאכן ישנו רצון מצידה לפתור את חוסר הייצוג של האוכלוסייה הערבית במערכת התכנון באמצעות העדפה מתקנת. מצופה, אם כן, שהמדינה תגבה עמדה זו במתן אמצעים הולמים, כדוגמת תמיכה כספית בקרן אשר תהיה אחראית על אותן מלגות.

במציאות שבה ממשיכה המדינה להשתמש בשיטות של מיקור-חוץ כדי לתת שירותים שהיא מחויבת לספקם על פי חוק, חשוב לתקן את חוק חובת המכרזים ולהטיל חובה בדבר ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית על כל מי שמגיש הצעות לביצוע עבודות או למתן שירותים עבור המדינה. נציבות שירות המדינה תפקח על מימושה של הוראה זאת. מאחר שהמגמה שמסתמנת במגזר הציבורי הינה הפרטת שירותים וצמצום כוח האדם שנמצא ביחסי עובד-מעביד ישירים עם המדינה, אפשר גם ליצור מאגר מידע מסודר

<sup>66</sup> דו"ח ועדת אור, ועדת החקירה הממלכתית לברור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000, ע' 767.

<sup>67</sup> ועדת השרים לעניין ועדת אור בראשות סגן ראש הממשלה ושר המשפטים יוסף (טומי) לפיד. המלצות ועדת לפיד אומצו על ידי הממשלה ביוני 2004.

<sup>68</sup> דו"ח ועדת לפיד, ע' 10.

<sup>69</sup> לפי נתונים שמסר מר יאסר עואד, מנהל פרויקט ייצוג הולם והעדפה מתקנת בעמותת סיכוי לשוויון אזרחי.

של מתכננים ואנשי מקצוע שמעוניינים לעבוד בשירות המדינה, ולהציע את התפקידים השונים כעבודה בקבלנות למי שרשומים במאגר, תוך התחשבות בעקרונות של ייצוג הולם. אמנם, בדרך זו ניתן יהיה לפתור את חוסר הייצוג של האוכלוסייה הערבית בקרב העובדים במערכת התכנון, אך ספק אם עובדים חיצוניים יוכלו להתמנות גם כחברים במוסדות התכנון.

יש צורך למקד את המאמץ בהגברת המודעות לגבי החשיבות שבייצוג הולם בקרב שני גורמים עיקריים. מצד אחד, יש להדגיש בפני האוכלוסייה הערבית את החשיבות שטמונה בנטילת חלק ובשותפות בעבודה מקצועית עבור מערכת התכנון הממסדית שמשרתת את כלל אוכלוסיית המדינה, ולא רק את הרוב היהודי שבה. מצד שני, ראוי לפרוש בפני הגורמים האחראיים על גיוס כוח אדם מקצועי בשירות המדינה את החשיבות שנובעת ממגוון דרכי החשיבה וההדגשים שכל מתכנן מביא עמו, בהתאם לרקע שלו ולחברה שבה צמח. שילוב של שני הדברים הללו יביא לשיפור מעמדה של מערכת התכנון הממסדית כולה.

## סיכום

למתן ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית במוסדות התכנון והבנייה יש ערך מוסף, מעבר למילוי החובה החוקית והמוסרית כלפי קבוצת מיעוט משמעותית במדינה. יישום עקרונות של ייצוג הולם במערכת התכנון בישראל יוכל לבטל את התחושה של הדרת האוכלוסייה הערבית ממוקדי קבלת ההחלטות בכלל, ובתחום התכנון בפרט, ויגביר את אמונו של הציבור הערבי במוסדות התכנון ובהחלטותיהם. לאוכלוסייה הערבית ייחוד תרבותי וחברתי, וההכרה בשונות זו תיתן הזדמנות לשילובה בחיי החברה והמשק בישראל על בסיס שוויוני.

בנוסף להשתתפותם בתהליכי החשיבה וקבלת החלטות, החברות של נציגים ערבים במוסדות התכנון, וכן גיוס של עובדים מקצועיים ערבים לגופי התכנון השונים, יאפשרו להעלות על סדר היום התכנוני את הבעיות התכנוניות העיקריות שמהן סובל הציבור הערבי בדרך בלתי אמצעית. בעיות ארוכות טווח כמו העדר תוכניות מתאר ברשויות מקומיות ערביות, וגם מצוקות יומיומיות כמו בנייה ללא היתר בשל חוסר היכולת לקבל היתרים, יוכלו להגיע לשולחן הדיונים התכנוני ממקור ראשון, דבר שיתרום בלי ספק לגיבוש הפתרונות המתאימים. יש להניח כי ייצוג נאות של האוכלוסייה הערבית בתהליכי התכנון ובעת קבלת ההחלטות יביא לא רק לזירוז בהכנת תוכניות מתאר מקומיות עבור כל היישובים הערבים, אלא גם להשגת התקציבים הנדרשים, על מנת לממש את אותן תוכניות ולהביא לפיתוח היישובים הערבים ברמה זהה ליישובים היהודים.

נייר העמדה הנוכחי מצביע על כמה תחומים במערכת התכנון המרחבי שבהם האוכלוסייה הערבית אינה זוכה לייצוג הולם ומציע דרכים לתיקון המצב הקיים. הליקויים שפורטו נוגעים בעיקר למבנה של מוסדות התכנון, להרכב החברים במוסדות התכנון ולעובדים בגופים המקצועיים בשירות המדינה, אשר מייעצים לאותם מוסדות.

נייר העמדה שם את הדגש על קידום הצעה לתיקון חוק התכנון והבנייה בכל הנוגע להבטחת ייצוג הולם של האוכלוסייה הערבית בקרב החברים במוסדות התכנון הארציים והמחוזיים. זאת מתוך תפיסה בסיסית ששינוי נקודתי זה עשוי להוביל לשינוי הנדרש ולהביא למצב שוויוני יותר בכל מערכת התכנון. חשוב שחוק התכנון והבנייה עצמו יכלול הוראות מפורשות בדבר חובת ייצוג הולם, ולא יסתמך על הוראות הכלולות בחוקים אחרים. כמו חוקים אחרים שדנים בייצוג הולם, הצעת החוק אינה קובעת מה הוא שיעור הייצוג הראוי של האוכלוסייה הערבית במוסדות התכנון השונות: האם לפי שיעור באוכלוסייה הכללית במדינה או האם לפי שיעור האוכלוסייה שמצויה תחת סמכותו של אותו מוסד. נראה נכון יותר כי הדבר ייקבע במשך הזמן, תוך כדי יישום הוראות החוק.

הצעות הנוספות שפורטו במסמך הנוכחי, אם יתקבלו, יתרמו אף הן תרומה משמעותית לקידום השוויון בפני החוק בהיבט של התכנון המרחבי בישראל. אימוץ כל ההצעות במלואן יאפשר להגיע לייצוג הולם של האוכלוסייה הערבית במערכת קבלת ההחלטות הפועלת לפי חוק התכנון והבנייה. הדבר עשוי ליצור את התשתית המתאימה לעבודה משותפת של נציגי שתי האוכלוסיות במדינה בשדה התכנון, ואולי גם בתחומים אחרים.

## נספח - הצעה לתיקון חוק התכנון והבנייה

### הכנסת השבע-עשרה

הצעת חוק של חברי הכנסת  
**חנא סוייד**  
**אופיר פינס-פז**  
דוד אזולאי  
ג'מאל זחאלקה  
רן כהן  
זהבה גלאון  
נאדיה חילו  
עבאס זכור  
דב חנין  
מוחמד ברכה  
שלי יחימוביץ  
אורית נוקד  
יורם מרציאנו  
ראובן ריבלין  
עזמי בשארה  
משה גפני  
מיכאל מלכיאור  
קולט אביטל

2586/17/פ

### הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון - ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית במוסדות התכנון), התשס"ז-2007

1. הוספת סעיף 48ג. בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965<sup>1</sup> (להלן – החוק העיקרי), אחרי סעיף 48ב יבוא:
- " ייצוג הולם (א) בהרכב מוסד תכנון יינתן ביטוי לאוכלוסייה הולם לייצוגה של האוכלוסייה הערבית. הערבית

<sup>1</sup> ס"ח התשכ"ה, עמ' 307.

(ב) שר הפנים יפעל לקידום ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית במוסדות התכנון; עד להשגת ייצוג הולם כאמור, חברים במוסדות תכנון שהם נציגי שרים או מתמנים על ידיהם יהיו, ככל שניתן בנסיבות העניין, מקרב האוכלוסייה הערבית.

(ג) בסעיף זה, "האוכלוסייה הערבית" - לרבות האוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית.

תיקון חוק החברות 2. בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975,<sup>2</sup> בתוספת, פרטים 9 ו-17 הממשלתיות - יימחקו.

## דברי הסבר

במוסדות התכנון השונים שבהתאם לחוק התכנון והבניה קיים חוסר ולעיתים אף תת ייצוג של אזרחים ערבים. הצעת חוק זו באה לתקן את ההפליה ארוכת השנים בתחום זה.

בבסיסה דוקטרינת הייצוג ההולם עומדת השאיפה להביא לייצוג הולם של המיעוט, במוסדותיה השונים של המדינה ובעיקר בגופים מקבלי החלטות. החשיבות שבמתן ייצוג הולם נעוצה במימוש זכותו של המיעוט לשוויון ולנטילת חלק שווה בהליך קבלת החלטות ועיצוב המדיניות הציבורית והחברתית. ייצוג הולם של המיעוט בגוף מקבל החלטות, שמקנה למיעוט עמדת השפעה נאותה, הינו ייצוג המבטא בקרב כלל חברי הגוף את משקלו היחסי של המיעוט באוכלוסייה. רק ייצוג כזה בכוחו להביא לכך, כי למיעוט יהיה סיכוי אמיתי וממשי לקבלת חלקו במשאביה של החברה והמדינה, ובכלל זה התפקידים בשירות המדינה; משאב אחרון זה הנו חשוב במיוחד, שכן התפקידים בשירות המדינה נושאים עמם אפשרות להשפיע בעניינים רבים, ובכלל זה על חלוקת משאבים כספיים ואחרים.

הוראות חוק שונות, מעגנות כיום את זכותם של אזרחי מדינת ישראל הערבים לשוויון ולייצוג הולם בשירות המדינה ובגופים ציבוריים ספציפיים. חוק שירות המדינה (מינויים), כולל הוראה כללית המבטיחה ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בקרב העובדים בשירות המדינה. בצד הוראה זו נקבעו הוראות מיוחדות להבטחת ייצוג הולם בגופים ספציפיים. כך לדוגמא, קובע סעיף 1א18 לחוק החברות הממשלתיות כי בהרכב דירקטוריון של חברה ממשלתית יינתן ביטוי הולם לייצוגה של האוכלוסייה הערבית. בנוסף, מכוח סעיף 60א לחוק החברות הממשלתיות, חלות הוראות סעיף 1א18 הנ"ל על מינויים שנעשו מכוח חוק ובגופים אחרים שהוקמו בחיקוק. סעיף 60א(5) קובע כי "גופים שהוקמו בחיקוק" הם גופים המפורטים בתוספת לחוק זה. סעיף 9 לתוספת מונה את המועצה הארצית לתכנון ובניה, וסעיף 17 לאותה תוספת מונה את הועדה הארצית לתכנון ולבניה של תשתיות לאומיות, שהרכבן כולל נציגי ממשלה וחברים המתמנים ע"י השרים.

<sup>2</sup> ס"ח תשל"ה, עמ' 1.

בנוסף לשני מוסדות תכנון אלה מוחלת החובה, מכוח סעיף 60א הנ"ל, על גופים אחרים, שביניהם המועצה המייעצת, המוקמת לפי הוראות החוק לעידוד השקעות הון, תשי"ט-1959, ושהרכבה כולל נציגים של משרדים ממשלתיים המתמנים על ידי השרים, וכן נציגי ציבור המתמנים על ידי הממשלה.

אף שהאמירה הגלומה בחוקים אלו ברורה היא, בפועל, ייצוג ערבי ישראל במוסדות התכנון אינו משתפר. משום כך יש צורך להביא לתיקון המציאות הקיימת בדרך של הוראת חוק מיוחדת וממוקדת. בדומה לחוקים המובאים לעיל, מטרתה של הצעת חוק זו היא לתת ביטוי קונקרטי לדוקטרינת הייצוג ההולם גם במוסדות התכנון השונים בישראל, לרבות בהרכב הועדות המחוזיות.

מוסדות התכנון הם גופים ציבוריים בעלי עוצמה וחשיבות ייחודיים בכל הקשור לתכנון ולבניה ולהקצאת משאבי קרקע יקרי ערך. כך נאמר לגבי ועדה מחוזית לתכנון ולבניה כי:

"תכנון עיר הוא מעצם טיבו נושא מורכב שהשלכותיו רבות ומגוונות, ויש לו משקל מכריע בקביעת איכות החיים של הפרט והציבור. הוא כורך עמו ומשפיע כמעט על כל היבט בחיי אדם - על איכות המגורים, הכלכלה, הבריאות, חינוך ותרבות, איכות הסביבה, טבע ונוף, תיירות, בטיחות ובטחון, ועוד כהנה וכהנה" (בג"צ 5848/99 פריצקי נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה ירושלים פ"ד נד(3) 5, עמ' 16-17).

המיעוט הערבי הופלה לאורך השנים על רקע לאום ועודנו מופלה כיום בתחומי הקרקעות, התכנון והדיר, תחומים הנמצאים בתחום אחריותן של הועדות המחוזיות לתכנון ובניה התכנון יכול להוות כלי לדיכוי ולאפליה או לשחרור ולשוויון. ברור הוא שייצוג הולם של האוכלוסייה הערבית בועדות אלה יש בו כדי להצביע, סמלית ומהותית, על החשיבות אשר המדינה מייחסת לקולם של אזרחיה הערביים: סמלית, במתן קול לאוכלוסייה הערבית באופן ההולם את ייצוגה באוכלוסייה; ומהותית, מתוך תקווה שייצוג זה יסלול את הדרך, תרתי משמע, לשוויון אמיתי של אזרחי המדינה הערביים במרחב ניכר של תחומי החיים. שיעור הייצוג נקבע, בין היתר, על סמך ההנחה, כי בהיעדרה של הפליה, האוכלוסייה הערבית הייתה זוכה לייצוג בשיעורה היחסי באוכלוסייה בגופים ובמוסדות השונים של המדינה.

על כן, מוצע לקבוע חובת ייצוג הולם בכלל מוסדות התכנון, שתחול רק לגבי חברים במוסדות שהם נציגי שרים או מתמנים על ידיהם. עד להשגת ייצוג הולם, יחויבו השרים הממנים להעדיף מינוי נציג ערבי במוסדות התכנון, ככל שהדבר ניתן. שר הפנים הוא שיפקח על כך.

במקביל, מוצע לתקן את חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, שהחלת הוראותיו בנוגע לייצוג הולם על המועצה הארצית לתכנון ולבניה ועל הוועדה לתכנון ולבניה של תשתיות לאומיות תתייתר עם חקיקתו של חוק זה.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים  
והונחה על שולחן הכנסת ביום  
ד' בסיון התשס"ז - 21.05.07