

**BIMKOM** بِمَكُوم

Planners for Planning Rights مخططون من أجل حقوق التخطيط

# התחום האסור

מדיניות התכנון הישראלית בכפרים הפלסטיניים בשטח C

יוני 2008

 **Oxfam Novib**

הקן החדשה לישראל  
**New Israel Fund**  
الصندوق الجديد لإسرائيل

**כתיבה:** ניר שלו, אלון כהן-ליפשיץ

**עריכה לשונית והגהה:** ניר שלו

**תחקיר:** אלון כהן-ליפשיץ, דיאנה מרדי, ניר שלו

**עבודת שטח:** דיאנה מרדי

**מיפוי:** נאוה שיר

**ייעוץ משפטי:** עו"ד נטע עמר-שיף, "שומרי משפט – רבנים למען זכויות האדם",  
עו"ד סלימאן שאהין, "מרכז ירושלים לסיוע משפטי ולזכויות אדם" (JLAC)

**תמונת השער:** בית מגורים שנהרס על ידי המינהל האזרחי בכפר אל פונדוק;  
תצלום: אלון כהן-ליפשיץ; עיבוד תמונה: גאמא עיצובים

**עיצוב:** גאמא עיצובים

# בִּמְקוֹם بِمَكُوم BIMKOM

מתכננים למען זכויות תכנון (ע"ר) محفظون من اجل حقوق التخطيط Planners for Planning Rights  
רחוב עזה 36, ירושלים 92382 • טל. 02-5669655 • פקס. 02-5660551 • E-mail: bimkom@netvision.net.il

**עמותת "במקום" – מתכננים למען זכויות תכנון** הוקמה ב-1999 על ידי מתכננים/ות ואדריכלים/ות במטרה לחזק את הקשר בין מערכות התכנון לזכויות האדם. עמותת "במקום" פועלת בכלים מקצועיים כדי לקדם שוויון זכויות וצדק חברתי בתחומי התכנון והפיתוח ובהקצאת משאבי קרקע. העמותה מסייעת לקהילות המצויות בעמדת נחיתות מקצועית, כלכלית או אזרחית בכל הנוגע למימוש זכויותיהן בשדה התכנון

## תוכן העניינים

5	פתח דבר
7	מבוא
7	מחדל תכנוני
10	הדו"ח ומטרותיו
13	<b>פרק ראשון: תהליכי פרגמנטציה בגדה המערבית</b>
13	הסכם הביניים
15	אמצעים פיזיים
17	ההשלכות בתחום התכנון והבנייה
19	סיכום
21	<b>פרק שני: ניכוס המרחב – מדיניות המקרקעין הישראלית</b>
21	התנחלויות כצורך צבאי
22	אדמות המדינה החדשות
23	חוק הקרקעות
24	מדיניות ההכרזות
25	רכישת קרקעות בשוק הפרטי
26	העסקה הסיבובית
27	ההשלכות התכנוניות
28	סיכום
29	<b>פרק שלישי: חוקי התכנון והבנייה בשטח C</b>
29	מערכת התכנון לפי החוק הירדני: מבנה וסמכויות
30	מדרג התוכניות
31	היתרי בנייה ופעולות הפיקוח
32	שינויי החקיקה שערכה ישראל
34	אין ועדות מקומיות, לפלסטינים אין ייצוג
36	סיכום
37	<b>פרק רביעי: בתזוזה מתמדת – תהליכי התפתחות בכפר הפלסטיני</b>
37	הכפר המגובב
38	רוחות של שינוי
39	יישובי הבת
41	סיכום
43	<b>פרק חמישי: שרידים מעידן שחלף – תוכניות המתאר הגליליות המנדטוריות</b>
43	מבוא
44	חלק ראשון: התוכניות והוראותיהן
44	רקע היסטורי ומטרות
47	ייעודי הקרקע והשימושים המותרים
47	הבנייה באיזור החקלאי
59	הבנייה באיזורי הפיתוח
62	חלק שני: יישום התוכניות על ידי המינהל האזרחי
63	פרשנות מחמירה ושגויה
68	סירוב לאשר הקלות
69	סירוב להתיר חלוקת קרקע
70	קשיים הכרוכים בשימוש העכשווי בתוכניות
72	סיכום

74	מקרה-מקום: אום א-ריחן – שמורת יער לפלסטינים, איזור פיתוח למתנחלים
77	מקרה-מקום: יאנון – צו הריסה לכביש הגישה היחיד לכפר
79	נספח: היתרי בנייה מכוח תוכניות המתאר הגליליות
81	<b>פרק שישי: קו תיחום – תוכניות המתאר המיוחדות</b>
81	מבוא
82	עקרונות התיחום
83	המטרות הנסותרות והגלויות של התוכניות
85	התשריט וההוראות
88	רמת הפירוט
97	[אי] יישום התוכניות
98	חישובי קיבולות
104	שיקולים סביבתיים
109	תוכניות מפורטות
110	דרכים: עוד אמצעי להגבלת הבנייה הפלסטינית
112	תוכניות המתאר המיוחדות בראי החוק
113	סיכום
115	מקרה-מקום: ברטעה – כפר אחד, שני עולמות תכנוניים
118	מקרה-מקום: זיף – הבנייה באתרי ארכיאולוגיה – למתנחלים בלבד
122	מקרה-מקום: גיפתליק – אוטוסטרדה וירטואלית בחבל ארץ נידח
127	<b>סיכום ומסקנות</b>
129	נספח 1: יישובים ותושבים פלסטיניים בשטח C
135	נספח 2: מילון מונחים

## רשימת מפות ותמונות

8	החלוקה המינהלית של הגדה המערבית
40	בנייה מגובבת בגרעין הכפר נעלין
40	יאסוף – כפר-רחוב
49	הפרגמנטציה של הגדה המערבית
50	מחוללי פרגמנטציה בין שכם לסלפית
50	הפיצול המינהלי-התכנוני של הכפר ולגיה
51	אדמות המדינה בגדה המערבית
52	אום א-ריחן
54	יאנון
56	תוכניות המתאר הגליליות המנדטוריות בגדה המערבית
57	חלוקת קרקע וזכויות הבנייה לפי תוכניות המתאר הגליליות
64	צו הריסה מנומק שהוציא המינהל האזרחי
89	תוכנית המתאר המיוחדת לכפר אל פונדוק
89	קראוות בני חסן ותוכנית המתאר המיוחדת
90	תוכנית המתאר המפורטת של הכפר פסאיל
91	רמת הפירוט בתוכניות לכפרים פלסטיניים ובתוכניות להתנחלויות
92	תוכניות המתאר בברטעה אל ר'רבייה ובברטעה א-שרקיה
94	גיפתליק
96	זיף

## פתח דבר

מאז הקמתה סייעה עמותת "במקום" פעמים רבות לכפרים פלסטיניים בשטח C שאינם מוכרים על ידי השלטון הישראלי ושעבורם לא הוכן תכנון עדכני. כפרים אלה סובלים מתופעה מתמשכת ורחבת היקף של הריסות מבנים ותשתיות.

הסיוע הנקודתי ש"במקום" ניסתה להושיט לכפר זה או אחר הוביל אותנו עד מהרה למסקנה, כי הריסות הבתים הן סימפטום לבעיה עמוקה יותר: התעלמותה של ישראל מצורכי האוכלוסייה הפלסטינית בשטח C ומדיניות שמטרתה להגביל את התפתחותם של היישובים הפלסטיניים באיזור. כדי לבחון מדיניות זו לעומקה נדרשה מסגרת אחרת, רחבה יותר, החורגת מעבר לבעיות הקונקרטיות של תושב פלסטיני זה או אחר, שלביתו הוצא צו הריסה. הדו"ח הנוכחי נועד לספק את נקודת המבט הכוללת.

"התחום האסור" מתאר את המציאות התכנונית באיזור וחושף את הכלים התכנוניים שבהם נוקטת ישראל כדי לצמצם במידת האפשר את הגידול באוכלוסייה הפלסטינית בשטח C, המקיף כ-60 אחוזים מאדמות הגדה המערבית.

היקפו הנרחב של הדו"ח נגזר מהרצון לחשוף את הפרקטיקה התכנונית שבה משתמשת ישראל עשרות שנים בגדה המערבית. מורכבות הנושא חייבה ניתוח של הפרטים הקטנים ביותר. אנו תקווה שהמידע והנתונים, שנחשפים כאן בחלקם בפעם הראשונה, יובילו לשינוי במדיניות הישראלית באיזור ויאפשרו לפלסטינים החיים בשטח C לקבל את הזכויות הבסיסיות המגיעות להם בתחומי התכנון והבנייה.



## מבוא

תכנון ובנייה מהווים שנים רבות את אחת מנקודות החיכוך היומיומיות הקשות ביותר בין השלטון הישראלי לבין הציבור הפלסטיני בגדה המערבית. הסכם הביניים (1995) עם אש"ף, שמכוחו הועברו לרשות הפלסטינית כל סמכויות התכנון בשטחי A ו-B (ביחד כ-40 אחוזים מהגדה המערבית), היה אמור לצמצם קונפליקט מתמשך זה. אבל בשטח C (כ-60 אחוזים מהגדה המערבית), שנותר תחת סמכות ישראלית תכנונית מלאה, מדיניות השלטון הישראלי, הפועל להגבלת הבנייה הפלסטינית ולמניעתה, רק הוחמרה.

בשטח C מתגוררים כיום כ-150,000 פלסטינים. כ-47,000 מהם חיים ב-149 יישובים שמלוא שטחם הבנוי מצוי באזור C, והשאר בכפרים שחלק מבתיהם נמצאים בשטחי A ו-B, וחלקם האחר בשטח C. לפיכך, למדיניות התכנון הישראלית נודעת השפעה ניכרת על אוכלוסייה פלסטינית גדולה.

מראשית 2000 ועד ספטמבר 2007 הוציא המינהל האזרחי הישראלי צווי הריסה ל-4,820 מבנים שהקימו פלסטינים בשטח C – בממוצע, צווי הריסה לכ-714 מבנים בשנה. למרות הליכים שונים שנקטו בעלי המבנים כדי למנוע את הריסתם, כולל עשרות עתירות לבג"צ, באותה תקופה נהרסו בשטח C 1,626 מבנים פלסטיניים – בממוצע, כ-240 מבנים בשנה.<sup>1</sup>

מאחורי הסטטיסטיקה היבשה מסתתרים סיפורים כואבים של משפחות שנותרו בלא קורת גג ושל מי שאיבדו את רוב רכושם. מוסדות התכנון במינהל האזרחי אינם מהססים להפעיל את סמכויות האכיפה שהוקנו להם גם במקרים הומניטריים מובהקים. כך, ביוני 2007 הוציאה ועדת המשנה לפיקוח במינהל האזרחי צו הריסה לאוהל שהקים הצלב האדום עבור זוג זקנים בכפר גוואוויס אשר בדרום הר חברון, לאחר שמבנה הקבע שלהם נהרס קודם לכן על ידי השלטון הישראלי. בהחלטתה בדבר הריסת האוהל, ששטחו שישה מ"ר, ציינה הוועדה כי "כל עוד המדובר בבנייה ללא היתר כנדרש על פי דין, הרי שאין משמעות לזהות הגורם המממן את הבינוי" (הצלב האדום). נכון למועד כתיבת שורות אלו, האוהל עדיין לא נהרס, אבל לפי הנהלים הנהוגים אצלן, רשויות האכיפה במינהל האזרחי יכולות להרוס אותו בכל מועד, ובלי התראה נוספת.<sup>2</sup>

למדיניות התכנון המגבילה של השלטון הישראלי, אשר באיזורים רבים אינה מאפשרת בנייה פלסטינית חדשה, יש השלכות קשות נוספות, מעבר להריסה בפועל של מבנים. אחת התוצאות של מדיניות זו היא צפיפות דיור גדולה, למשל כאשר המשפחה גדלה, אבל לא מתירים לה להרחיב את ביתה. במקרים רבים נאלצים זוגות צעירים לעזוב את כפרם ולעבור ליישובים פלסטיניים אחרים, שנמצאים בשטחי A או B.

## מחדל תכנוני

התופעה של ריבוי הריסות המבנים בשטח C היא סימפטום לבעיה יסודית במערכת היחסים שבין האוכלוסייה האזרחית לבין השלטון. באופן עקרוני, תופעה שכזו עשויה לשקף מחדל שלטוני – תכנון לא עדכני, שאינו עונה על צורכי האוכלוסייה ומאלץ אותה לבנות בלי היתרים. היא עשויה לנבוע גם מפעילותם של יזמי נדל"ן, אשר על מנת להתעשר במהירות, יעדיפו לבנות תוך חריגה מהמותר לפי התוכניות המאושרות.

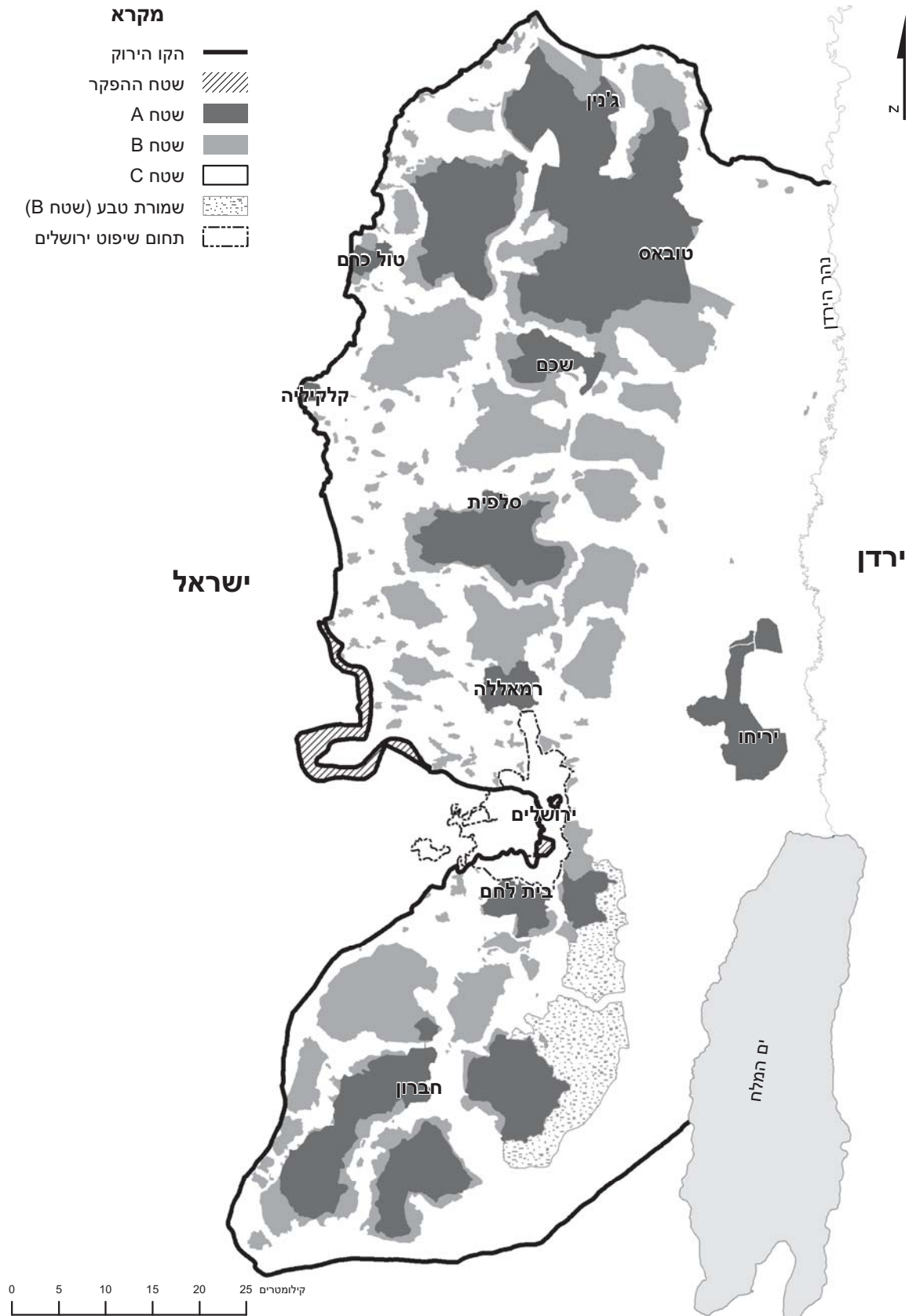
ואולם, בשטח C, רוב הבנייה הפלסטינית היא ביוזמה פרטית ובאה לענות על צרכים מידיים של הבונה ומשפחתו, בעיקר כתוצאה מהתרחבות המשפחה. שאיפה להתעשרות מהירה היא אפוא גורם שולי, אם בכלל, אצל הפלסטינים שבונים בשטח C.

את מצב התכנון והבנייה בשטח C, לרבות הריסות הבתים, יש לבחון בהקשר הרחב של הקונפליקט הגיאוגרפי-פוליטי המתמשך בין ישראל לבין הפלסטינים. המקום המרכזי שהתכנון והבנייה תופסים בעימות זה אינו ברור תמיד לציבור בישראל ובעולם, אבל גורמי המפתח בשלטון הישראלי ואצל הפלסטינים מודעים לו היטב. 41 השנים שבהן נמצאת האוכלוסייה הפלסטינית בגדה המערבית תחת כיבוש ישראלי סיפקו לשני הצדדים הוכחה חותכת לכך, שקביעת עובדות בשטח באמצעות בנייה היא

<sup>1</sup> דובר המינהל האזרחי, תשובה לבקשה לפי חוק חופש המידע שהגיש ניר שלו, 19.11.2007. הנתון מתייחס רק לפעולות אכיפה מינהליות בגין הפרות של חוקי התכנון והבנייה, ואינו כולל מבנים שנהרסו מטעמים ביטחוניים.

<sup>2</sup> פרוטוקול ועדת המשנה לפיקוח מסי' 14/07 מה-28.6.2007 בתיק 129-131/07.

## החלוקה המינהלית של הגדה המערבית



הדרך הטובה ביותר להבטחת השליטה האפקטיבית בקרקע. אם לומר זאת באופן בוטה ופשטני משהו, במקום שבו קיימת בנייה ישראלית, הציבור הפלסטיני מודר ממשאבי הקרקע, על כל המשמעויות המרחביות והפוליטיות הכרוכות בכך. לעומת זאת, במקום שבו קיימת בנייה פלסטינית, לא יוקמו התנחלויות ישראליות והשליטה בקרקע תהיה בידי פלסטינים. סוגיות של תכנון ובנייה הן אפוא היבט אחד – חשוב, אך לא בלעדי – במאבק רב מערכתי מתמשך בין פלסטינים לישראלים על הקרקע, אך הדו"ח הנוכחי יתמקד רק בנושאי התכנון והבנייה.

אין מדובר בעימות בין גורמים שווי משקל. למינהל האזרחי הישראלי משאבים סטטוטוריים-חוקיים וכלכליים גדולים, שלאזרח הפלסטיני הממוצע אין כל אפשרות מעשית להתמודד איתם בהצלחה. אין לשכוח גם כי אף לגרסתה הרשמית של ממשלת ישראל, שטח C נתון תחת תפיסה לוחמתית זמנית ואינו חלק מישראל הריבונית.<sup>3</sup> מעמדה זאת נובע כי הסמכות של השלטון הישראלי באיזור להטיל מגבלות על הפיתוח והבנייה הפלסטיניים מצומצמת מאוד, בהשוואה לסמכותו של שלטון ריבוני. למרות זאת, המינהל האזרחי מגביל מאוד פיתוח פלסטיני בשטח C, בטענה שגורלו של איזור זה צריך להיקבע במשא ומתן על הסכם הקבע. בה בשעה, ישראל ממשיכה לאפשר בנייה נרחבת בהתנחלויות הפזורות בשטח C, כאילו בנייה זאת אינה קובעת עובדות בקרקע וכאילו אין לה השלכות כבדות משקל על הסכם הקבע העתידי.

בכל מערכת שלטונית – הן באיזור הנתון תחת תפיסה לוחמתית והן בתחומי מדינה ריבונית – לרשויות יש השפעה ניכרת על המוטיבציה של האוכלוסייה האזרחית ליטול חלק בהליכי התכנון והבנייה ולהגיש בקשות להיתרי בנייה. נכונותו של הציבור לבנות כחוק תלויה תלות הדוקה בניסיון העבר ובסיכוי שיש לו, להערכתו, לקבל היתרי בנייה. ככל ששיעורן של הבקשות להיתרים שנדחות גדול יותר, כך פוחתת המוטיבציה של הציבור להגיש בקשות שכאלו – שהרי עצם הגשתה של בקשה להיתר כרוכה בהוצאות לא מבוטלות ואין בה כל טעם אם ידוע מראש שסיכוייה להתאשר קלושים.

הבחנה זאת אינה רק תיאורטית. בעשור הראשון לשלטון הישראלי בגדה המערבית הונהגה בו מדיניות תכנונית שונה בתכלית מזו שמפעיל המינהל האזרחי כיום. באותה תקופה, עד סוף שנות ה-70 של המאה ה-20, ברוב חלקי הגדה המערבית עדיין לא הוקמו התנחלויות ישראליות, והבנייה הפלסטינית לא נתפסה על ידי השלטון הישראלי כגורם שיש לפעול נגדו. תוך הקפדה על קריטריונים תכנוניים כלליים (למשל, שמירה על מרחק מתוואי דרכים) הנפיק השלטון הישראלי באותה תקופה אלפי היתרי בנייה לפלסטינים במרחב הכפרי של הגדה המערבית. חשוב מכך – רוב הבקשות להיתר שהוגשו זכו לאישור, ועובדה זאת עודדה את הציבור הפלסטיני להגיש בקשות להיתר מראש, לפני הקמת המבנה, או במלים אחרות: לבנות כחוק.<sup>4</sup>

מצב עניינים זה השתנה בשנות ה-80 של המאה ה-20, עם התרחבות מפעל ההתנחלויות והתפשטותו אל גב ההר, שם מתגוררת רוב האוכלוסייה הפלסטינית בגדה המערבית. באותה תקופה השתרשה אצל גורמי מפתח בשלטון הישראלי התפיסה שלפיה התפרסות הבנייה הפלסטינית היא מכשול משמעותי למפעל ההתנחלויות ולאינטרסים ישראליים אחרים (למשל, שליטה באיזורים שנתפסו כבעלי חשיבות ביטחונית גדולה, כמו בקעת הירדן), שכן פירושה אחיזה של פלסטינים באותם משאבי קרקע, שהממשלה הועידה להתנחלויות ולצרכים ישראליים נוספים. החל בתקופה זאת מסתמנת מגמה עקבית של צמצום השטח שמיועד עבור האוכלוסייה הפלסטינית והגדלה ניכרת של המרחב שמוקצה להתנחלויות ולאינטרסים ישראליים. תפיסה זאת מצאה את ביטויה בירידה ניכרת בשיעור היתרי הבנייה שאושרו לפלסטינים, ועד מהרה נרשמה גם ירידה מתמשכת במספר הבקשות שהוגשו.

תופעה זאת הגיעה לשיאה בשנים האחרונות, אחרי הסכם הביניים והחלוקה המינהלית של הגדה המערבית לשטחי A, B ו-C. לפי התפיסה שמנחה את הרשויות הישראליות, פתרונות התכנון עבור האוכלוסייה הפלסטינית צריכים להימצא בעיקרם בשטחי A ו-B אשר בשליטה פלסטינית מלאה, בעוד ששטח C – כאמור, 60 אחוזים מהגדה המערבית – נועד כמעט רק לשימוש ישראלים. עמדה זאת הובילה לצמצום דרסטי במספר היתרי הבנייה לפלסטינים, עד כדי היתרים בודדים בשנה, ולירידה חדה במספר הבקשות להיתרים שמגישים פלסטינים (ר' טבלה 1). זאת ועוד: מאחר שהציבור הפלסטיני יודע היטב כי סיכוייו לקבל היתרי בנייה מהשלטון הישראלי קלושים, בקשות להיתרים מוגשות כמעט תמיד לאחר שהמבנה כבר הוקם בפועל ולאחר שמוסדות התכנון הישראליים נקטו נגדו צעדי אכיפה.

<sup>3</sup> לדוגמה, סעיף 12 להשלמת טיעון מטעם המדינה בבג"צ 1526/07 **אחמד עיסא עבדאללה יאסין ואח' נ' ראש המינהל האזרחי ואח'**, 5.7.2007, שם נטען בין היתר כי "לאורך שנות הממשל הצבאי באיזור, נדרשו רשויות האיזור לערוך איזון עדין בין תפיסת היסוד בדבר זמניותו היחסית של משטר התפיסה הלוחמתית באיזור לבין מעמדם של יישובים אזרחיים ישראליים באיזור".

<sup>4</sup> פגישה עם אדריכל שלמה חייט, לשעבר מנהל לשכת התכנון בבית אל, 15.8.2007.

טבלה 1: מדיניות התכנון הישראלית בגדה המערבית:  
רישוי בנייה פלסטינית במרחב הכפרי<sup>5</sup>

שנה	מספר הבקשות להיתר שהוגשו	מספר הבקשות שאושרו	שיעור הבקשות שאושרו
1972 <sup>6</sup>	2,199	2,134	97%
1973 <sup>7</sup>	1,466	1,409	96%
1988	1,682	532	32%
1989 <sup>8</sup>	1,586	402	25%
2000	182	5	2.7%
2005	189	13	6.9%

יש להדגיש כי הנתונים לשנים 1972 עד 1989 מתייחסים לכל המרחב הכפרי בגדה המערבית (אך לא לערים הפלסטיניות), ואילו הנתונים מ-2000 ואילך מתייחסים רק לשטח C. לפי נתוני המינהל האזרחי, בין ינואר 2000 לספטמבר 2007 הוגשו למוסדות התכנון הפועלים במסגרתו 1,624 בקשות של פלסטינים להיתרי בנייה – בממוצע, 241 בקשות לשנה. מבין 1,624 הבקשות הללו, אושרו רק 91 – בממוצע, 13 בקשות בשנה. שיעור הבקשות שאושרו, במשך שבע השנים הללו, הוא 5.6 אחוזים.<sup>10</sup>

ראוי לציין כי נתוני הטבלה, ובפרט הנתונים מהעשור האחרון, אינם משקפים את מלוא היקף הבנייה הפלסטינית בשטח C. בגדה המערבית יש כ-150 כפרים אשר תוכניות המתאר המיוחדות, שהכין להם המינהל האזרחי, חלות בעיקר בשטח B, אך כוללות מקרקעין (לרוב בהיקף מצומצם) גם בשטח C. ככלל, המינהל האזרחי אינו נוקט פעולות אכיפה בתחומי התוכניות הללו, שבהן מתבצעת להערכתו בנייה בלי היתר ובלא כל בקרה תכנונית של מאות יחידות דיור בשנה.<sup>11</sup> עם זאת, נתוני הטבלה מצביעים בבירור על שינוי קיצוני במדיניות התכנון הישראלית לאורך השנים.

## הדו"ח ומטרותיו

מטרת הדו"ח הנוכחי היא לזהות את גורמי העומק התכנוניים שאחראים להיקף העצום של הריסות מבנים בשטח C, תוך התמקדות במגבלות התכנוניות שמטילה ישראל על הבנייה הפלסטינית בשטח C בכלל, ובכפרים קטנים שנקלעו ללב המחלוקת הקרקעית בפרט. ראוי להדגיש כבר בשלב זה במה לא נעסוק. הדו"ח אינו מטפל בתכנון ובבנייה בשטחים שבאחריות פלסטינית מלאה (שטחי A ו-B). עם זאת, הדו"ח עוסק גם בכפרים פלסטיניים אשר רוב שטחם הבנוי נמצא באיזורים A או B, אך חלקים משטחם הבנוי ואו חלק ניכר מאדמותיהם נמצאים בשטח C. החלוקה המינהלית לשטחי A, B ו-C, שבוצעה בניגוד לכל קריטריון תכנוני וגיאוגרפי, הובילה לכך שבמקומות שונים רוב עתודות הקרקע לבנייה פלסטינית נמצאות באיזורים שבשליטה ישראלית מלאה.

<sup>5</sup> הנתונים ל-1972 ול-1973 כוללים רק בנייה למגורים. היתרים נוספים ניתנו למבני ציבור. ניסיונותינו להשיג עוד נתונים לגבי העשור הראשון לכיבוש הגדה המערבית לא צלחו, מאחר שהחל מ-1975 סווגו הדו"חות הרשמיים בנושא כסודיים.

<sup>6</sup> היחידה לתיאום הפעולה בשטחים, משרד הביטחון, השטחים המוחזקים 1972/1973: נתונים על הפעילות האזרחית ביהודה ושומרון, רצועת עזה וצפון סיני, עמ' 217. שנת 1972 התאפיינה במספר גדול במיוחד של בקשות להיתרי בנייה ושל היתרי בנייה מאחר שרק ב-1971 הוקמו ועדות תכנון בממשל הצבאי הישראלי והתאפשר מתן היתרים.

<sup>7</sup> היחידה לתיאום פעולה בשטחים, משרד הביטחון, השטחים המוחזקים 1973/1974: נתונים על הפעילות האזרחית ביהודה ושומרון, רצועת עזה וצפון סיני, 1976, עמ' 164.

<sup>8</sup> מקור הנתונים לשנים 1988 ו-1989: Anthony Coon, *Town Planning under Military Occupation: An Examination of the Law and Practice of: 1988 and 1989*, England: Al Haq and Dartmouth Publishing Company, 1992, p. 133.

<sup>9</sup> הנתונים לשנים 2000 ו-2005 לקוחים מתשובתו מה-19.11.2007 של דובר המינהל האזרחי לבקשה לפי חוק חופש המידע שהגיש ניר שלו.

<sup>10</sup> שם.

<sup>11</sup> תשובת המינהל האזרחי על פנייה לפי חוק חופש המידע שהגיש מר ניר שלו, 19.11.2007; תשובת המינהל האזרחי על פנייה לפי חוק חופש המידע שהגיש מר ניר שלו, 6.4.2008.

במסגרת איסוף הנתונים והמידע עבור הדו"ח ביקרנו ב-40 יישובים פלסטיניים באיזור. בכפרים שבהם לא הצלחנו לבקר, בדקנו את התפרסות הבנייה בשטח באמצעות תצלומי אוויר. מידע באשר למצב התכנוני בכפרים באיזור קיבלנו מהמינהל האזרחי. בנוסף לנתונים העדכניים, הדו"ח הוא במידה רבה תוצאה של תחקיר רחב היקף על תהליכי ההתפתחות של הכפרים הפלסטיניים בגדה המערבית ועל ההיסטוריה התכנונית שלהם.

הדו"ח לא עוסק בתכנון בשטחי הגדה המערבית שסופחו לירושלים אחרי 1967. למרות שגם בירושלים המזרחית יש הריסות בתים בהיקף לא מבוטל, בין המצב השורר שם לבין המציאות בשטח C קיימים הבדלים בסיסיים. אחת הסיבות לכך היא שבירושלים המזרחית החילה ישראל באופן חד צדדי את חוק התכנון והבנייה הישראלי, בעוד שבשטח C נותר על כנו חוק התכנון הירדני, שהיה בתוקף טרם כיבוש הגדה המערבית ב-1967, כפי ששונה על ידי צוים צבאיים ישראלים. בעיות התכנון והבנייה בירושלים המזרחית נדונו בהרחבה בדו"ח "מלכוד תכנוני", שפורסם ב-2004.<sup>12</sup>

אחת משאלות היסוד שמתעוררות בכל עיסוק בנושאי תכנון ובנייה בשטח C נוגעת להגדרתם של היישובים הפלסטיניים. עמדתו של המינהל האזרחי היא כי רבים מהכפרים הקטנים בשטח C, שהתפתחו בתקופת המנדט או אחריה, אינם יישובים של ממש אלא מקבצים של מבנים לא-חוקיים, שאין צורך או הצדקה להכיר בהם הכרה תכנונית או מוניציפלית – למרות שרבים מהם מתגוררים עשרות ואף מאות בני אדם.

מבלי להיכנס לעומקה של סוגיה זאת, די אם נציין כי השלטון הישראלי עצמו קבע הגדרות רשמיות לעניין מעמדם של היישובים הפלסטיניים באיזור. ב-1967, זמן קצר אחרי כיבוש הגדה המערבית, ערכה ישראל באיזור מפקד אוכלוסין, שהכנתו הוטלה על הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. במסגרת המפקד הוגדר המונח "יישוב" כך: "כיישוב נחשבה כל נקודה מיושבת באופן קבוע השוכנת מחוץ לתחום של יישוב אחר ונפקדו בה לפחות 50 אנשים".<sup>13</sup> להגדרה מספרית זאת – אוכלוסיית קבע של 50 בני אדם לפחות – עונים מרבית הכפרים הפלסטיניים המוזכרים בדו"ח הנוכחי.

הדו"ח נפתח בארבעה פרקים קצרים, שנועדו לספק רקע כללי למצב התכנוני של היישובים הפלסטיניים בשטח C.

**הפרק הראשון** מתאר את התופעה המרחבית הבולטת ביותר באיזור: הפרגמנטציה של הגדה המערבית. הוא סוקר את התהליכים ההיסטוריים ואת הגורמים השונים, שהפכו את המרחב של הגדה המערבית משלמות גיאוגרפית למקבץ של קנטונים פלסטיניים, המנותקים במידה רבה מהקשרים בין-יישוביים. הפרק מבחין בין שני סוגים עיקריים של מחוללי פרגמנטציה: אמצעים פיזיים, כמו מכשול ההפרדה ושטחי ההתנחלויות הישראליות, ואמצעים מינהליים-משפטיים, כמו צוים צבאיים שמגבילים את חופש התנועה של האוכלוסייה הפלסטינית.

**הפרק השני** מוקדש לאחד מגורמי הפרגמנטציה המשמעותיים ביותר: מדיניות המקרקעין הישראלית. מאז 1967 נקט השלטון הישראלי אמצעים שונים כדי להעביר קרקע, שנחשבה קודם לכן לרכוש פרטי פלסטיני, לחזקת המדינה. אמצעים אלה כללו תפיסת אדמות פלסטיניות פרטיות והכרזה על מאות אלפי דונמים בגדה המערבית כעל אדמות מדינה. במקביל לתהליכים אלה, ששינו את מפת הבעלויות על הקרקע באיזור, אימץ השלטון הישראלי מדיניות שלפיה אדמות מדינה מיועדות כמעט רק לשימוש ישראליים: למתקני צבא ותשתית ישראלים ולהתנחלויות. הזיקה ההדוקה שנוצרה בין הבעלות על הקרקע, מצד אחד, לבין הזהות האתנו-לאומית של מי שמורשה להשתמש בה, מצד שני, הפכה לאחת מבעיות היסוד התכנוניות של האיזור.

**הפרק השלישי** מתאר את המערכת החוקית שבכפוף לה מתבצעים התכנון והבנייה בשטח C. ישראל נמנעה מביטולו של חוק התכנון הירדני מ-1966, שהוחל על הגדה המערבית חודשים ספורים לפני כיבושה, אבל חוללה בו רוויזיה מקיפה באמצעות צוים צבאיים. אלה שינו לחלוטין את מבנה מוסדות התכנון, את הרכבם ואת סמכויותיהם. הצוים יצרו מערכת ריכוזית בשליטה ישראלית מלאה, וביטלו את ועדות התכנון המקומיות בכפרים הפלסטיניים, את ועדות התכנון המחוזיות ואת הייצוג של האוכלוסייה הפלסטינית במוסדות התכנון, כפי שנקבעו בחוק התכנון הירדני. במקביל אפשרו הצוים ליצור מערכת תכנון נפרדת להתנחלויות הישראליות, שלהן הותר להקים ועדות תכנון מקומיות.

<sup>12</sup> נתי מרום, מלכוד תכנוני: מדיניות תכנון, הסדר קרקעות, היתרי בנייה והריסות בתים במרחב ירושלים, ירושלים: "עיר שלם" ו"במקום", דצמבר 2004.

<sup>13</sup> מפקדת כוחות צה"ל, מפקד האוכלוסין תשכ"ז-1967, ירושלים: הוצאת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תשכ"ח, עמ' 29.

**הפרק הרביעי** דן במבנה של הכפרים הפלסטיניים ובתהליכי התפתחותם לאורך השנים. אלה כוללים הקמת כפרי בת ומעבר הדרגתי מבנייה צפופה ומגובבת לבנייה המתפרסת על פני שטחים נרחבים יותר. כל תכנון הולם חייב להתייחס למאפיינים אלה של הבנייה הכפרית הפלסטינית.

אחרי ארבעת הפרקים הפותחים באים שני פרקים, המהווים את לב-לבו של הדו"ח והבוחנים לעומק את שני הסוגים העיקריים של תוכניות המתאר שחלות על הקהילות הפלסטיניות שמתגוררות בשטח C.

**הפרק החמישי** מוקדש לתוכניות המתאר הגליליות שהוכנו בתקופת המנדט, אך נותרו עד היום בתוקף ברוב שטח C. בתקופת המנדט, וגם בעשור הראשון לשלטון הישראלי באיזור, תוכניות אלו היוו כלי עיקרי להוצאת היתרי בנייה. אולם מראשית שנות ה-80 של המאה ה-20, במקביל להרחבת מפעל ההתנחלויות, התחילו מוסדות התכנון הישראליים להשתמש בהן בעיקר לצורכי אכיפה נגד בנייה פלסטינית ולשם מניעתה. לפי מדיניותו העכשווית של המינהל האזרחי, כמעט בלתי אפשרי לקבל היתרי בנייה מכוח תוכניות המתאר הגליליות המנדטוריות. הפרק מראה שמצב עניינים זה אינו כורח המציאות: ביישום נכון וגמיש, תוכניות המתאר הגליליות עשויות לספק פתרונות תכנוניים לכפרים קטנים ובינוניים גם בעת הנוכחית.

**הפרק השישי** דן בסוג השני של תוכניות המתאר שקיימות בכפרים פלסטיניים מסוימים בשטח C. מדובר בתוכניות המתאר המיוחדות, שהוכנו ואושרו על ידי המינהל האזרחי הישראלי. המאפיינים הבולטים של התוכניות הללו הם שטח המצומצם, רמת הפירוט הנמוכה המאפיינת אותן, התעלמות מוחלטת מחלוקת הבעלויות על הקרקע, וברוב המקרים – גם הימנעות מהכללת אדמות מדינה בתחומי התוכנית. מדובר בתוכניות שאינן עומדות בסטנדרטים תכנוניים מקובלים ושאינן בהן כדי לספק פתרונות הולמים לצרכים העכשוויים והעתידיים של האוכלוסייה הפלסטינית. התוכניות קובעות רמת צפיפות (מספר יחידות דיור לדונם) גבוהה ביותר, שבפועל לא ניתן לממשה. בהתבסס על צפיפות זאת, נוהג המינהל האזרחי לייחס לתוכניות המתאר המיוחדות קיבולות אוכלוסייה מוגזמות, שנותנות כביכול פתרונות לצורכי הכפר עשרות ולעתים מאות שנים קדימה, ובכך להצדיק הריסת מבנים שהוקמו מחוץ לתחומיהן.

בסופם של כל אחד מהפרקים החמישי והשישי משובצים סיפוריהם הספציפיים של כפרים, אשר ממחישים את התוצאות המעשיות של המצב התכנוני שחל בהם. כך, בסיומו של פרק החמישי מתוארים מקרים של כמה כפרים בשטח C, שהתוכניות היחידות שחלות עליהם הן תוכניות המתאר הגליליות המנדטוריות. כפרים אלה סובלים מריבוי של צווי הריסה ושל הריסת מבנים, הכל בטענה כי הבנייה המתבצעת בהם עומדת בסתירה להוראותיהן של תוכניות המתאר הגליליות. בסוף הפרק השישי משובצים כמה מקרים של כפרים, שהמינהל האזרחי הכין עבורם תוכניות מתאר מיוחדות.

**פרק הסיכום** מביא בתמצית את ממצאי הדו"ח ואת המסקנות העולות מהם.

בסופו של הדו"ח באים כמה נספחים. **נספח 1** כולל נתונים תכנוניים בסיסיים על כל 149 היישובים הפלסטיניים, שמלוא שטחם הבנוי נמצא בשטח C:<sup>14</sup> שמם, מיקומם, מספר תושביהם וסוג התוכניות שחלות עליהם. למרות שמדובר בדו"ח תכנוני, הוא מכוון לא רק למתכננים, אלא גם למקבלי החלטות ולציבור הרחב. כדי להקל את הקריאה על מי שאינם בקיאים בתחומי התכנון והבנייה, צירפנו ב**נספח 2** מילון מונחים.

אנו מקווים שהדו"ח הנוכחי, שמאחוריו עבודת תחקיר ממושכת, יתרום תרומה משמעותית להבנת הנושא המורכב של תכנון ובנייה בשטח C. אנו שואפים לכך שהבנה זאת תתורגם לשינוי חיובי במדיניות התכנון המופעלת בשטח C ולצמצום ניכר בהיקף הריסות המבנים, ועל ידי כך תתרום גם להקטנת עוצמתו של החיכוך היומיומי בין האוכלוסייה האזרחית הפלסטינית לבין השלטון הישראלי.

<sup>14</sup> כאמור, בשטח C נמצאים גם מתחמים בנויים של מאות כפרים נוספים, שרוב שטחיהם הבנויים נמצאים באיזורים A ו/או B.

## תהליכי פרגמנטציה בגדה המערבית

אחת התופעות הבולטות ביותר בגדה המערבית היא ביתור המרחב ופיצולו לתאי שטח נפרדים, שמקיימים ביניהם קשרים רופפים (ר' מפה בעמ' 49). אמנם אין מדובר בתופעה חדשה; הפרגמנטציה של הגדה המערבית החלה זמן קצר אחרי 1967, וקשורה קשר הדוק לשינוי מפת הבעלויות על הקרקע באיזור ולמפעל ההתנחלויות. ואולם, בשנים שחלפו מאז פרוץ האינתיפאדה השנייה ב-2000 הגיעו תהליכי הקיטוע של המרחב לשיאם.

ניתן לחלק את הגורמים השונים שיצרו את המרחק המרוסק של הגדה המערבית לשתי קבוצות עיקריות. **האמצעים הפיזיים** כוללים בין היתר את ההתנחלויות עצמן, שמיקומן נקבע בניסיון לפצל את המרחב ולשלוט בו; חסימות קבועות וזמניות; שטחי ביטחון מיוחדים (שב"מים) וגדרות שהוקמו סביב ההתנחלויות; כבישים עוקפים, כבישים המיועדים רק לישראלים וכמובן את מכשול ההפרדה.<sup>15</sup>

למרות שיש להם נוכחות גלויה ודומיננטית במרחב, יעילותם של הגורמים הפיזיים מותנית במידה רבה בקיומם של **אמצעים מינהליים**. אכן, במקרים רבים אין לאמצעי הפיזי, כשלעצמו, משמעות רבה בלעדי האמצעי המינהלי שמשלים אותו. כך, אפילו באלמנט פיזי רציף כמו מכשול ההפרדה יש פתחים שונים (שערים חקלאיים ואחרים, מעברים על תוואי כבישים ראשיים ומשניים ועוד). לכאורה פתחים אלה מאפשרים מעבר חופשי לשני צדי המכשול. אבל בפועל, המעבר מוגבל מאוד (ובמקרים רבים כלל אינו אפשרי) לפלסטינים, שעליהם הוחלו אמצעים מינהליים שונים האוסרים את המעבר אל הצד "הישראלי" של המכשול.<sup>16</sup>

התוצאה המשולבת של האמצעים הפיזיים ושל הצעדים המינהליים היא פגיעה קשה בחופש התנועה ובתפקוד היומיומי של הפלסטינים שמתגוררים באיזור. פגיעה זאת מתבטאת בכל אחד מתחומי החיים, ובכלל זה בשדה התכנון והבנייה. מטרתו של הפרק הנוכחי היא לתאר בקצרה את התהליכים ההיסטוריים שהובילו לפרגמנטציה של הגדה המערבית, לסקור את האמצעים הפיזיים והמינהליים העיקריים שיצרו אותה ולהצביע על השלכותיה בתחום התכנון והבנייה.

### הסכם הביניים

בספטמבר 1995 חתמו ישראל ואש"ף על הסכם זמני לחלוקה מינהלית של הגדה המערבית. ההסכם, שנודע בכינוי "אוסלו ב'", עורר בישראל מחלוקת ציבורית ופוליטית קשה, ואושר בכנסת ברוב דחוק.<sup>17</sup> אצל הישראלים נתפס ההסכם כצעד מרחיק לכת, שיאפשר לפלסטינים לממש את שאיפותיהם הלאומיות ולהקים מדינה בגדה המערבית. באופן פרדוקסלי, דווקא הסכם הביניים – אשר למרות זמניותו נותר בתוקף עד היום הזה – תרם יותר מכל מחסום או גדר לפרגמנטציה של הגדה המערבית ולהפיכתה לארץ קנטונים.

לפי ההסכם חולקה הגדה המערבית לשלושה איזורים מינהליים. **שטח A**, שכלל את הערים הפלסטיניות, הועבר לניהול פלסטיני מלא; **שטח B**, שהקיף את רוב האיזורים הבנויים בכפרים הפלסטיניים, נמסר לניהול פלסטיני אזרחי מלא, אך נותר תחת שליטה ביטחונית ישראלית; **ושטח C** – הכולל את ההתנחלויות, הכבישים הראשיים ושטחים נרחבים במרחב הכפרי – שם הועברו לרשות הפלסטינית סמכויות אזרחיות מסוימות, אך כל נושאי הביטחון והסוגיות הנוגעות לקרקע (תכנון ובנייה, שמורות טבע וכדומה) נותרו בשליטה ישראלית מלאה.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs), *Preliminary Analysis of the Humanitarian Implications of the April 2006 Barrier Projections - Update*, האו"ם, 2006. הדו"ח מופיע באתר [www.reliefweb.int/hic/opt](http://www.reliefweb.int/hic/opt).

<sup>16</sup> הכרזה בדבר סגירת שטח מסי' 02/03 (מרחב התפר), 2.10.2003. להרחבה בנושא זה ר' "במקום", בין גדרות: המובלעות שיצר מכשול ההפרדה, אוקטובר 2006, עמ' 13-16.

<sup>17</sup> הכנסת ה-13, פרוטוקול ישיבת המליאה מסי' 376, 5.10.1995, <http://www.knesset.gov.il/Tql/mark01/h0027737.html#TQL>.

<sup>18</sup> חגי הוברמן, "מפות הסכמי אוסלו הן מפות ההתיישבות היהודית – ההתיישבות הכתיבה את קווי הנסיגה", אצל: אברהם שבות (עורך), העלייה אל ההר: ההתיישבות היהודית המתחדשת ביהודה ושומרון, ירושלים: ספריית בית אל והמכללה האקדמית יהודה ושומרון, 2002, עמ' 137.

חלוקת השטחים שנקבעה ב-1995 שונתה בהסכמים מאוחרים יותר (הסכם ואי, 1998; מזכר שארם, 1999), שעיצבו את המפה המינהלית העדכנית של הגדה המערבית. באופן רשמי מקיף כיום שטח A כ-18 אחוזים מאדמות הגדה המערבית, שטח B – כ-22 אחוזים ושטח C – כ-60 אחוזים.<sup>19</sup> אולם נתון זה אינו משקף במלואה את השליטה הישראלית בשטח. בהסכם ואי הוגדרו שלושה אחוזים משטחה הכולל של הגדה המערבית, שהפכו במסגרת ההסכם לשטח B, “כשטחים ירוקים ו/או שמורות טבע”, שבהם לא תותר “בנייה חדשה”. התוצאה המעשית של הגדרה זאת היא שלרשות הפלסטינית אין סמכות תכנונית בשטחים אלה, והיא אינה רשאית להוציא בהם היתרי בנייה – ממש כמו המציאות השוררת בשטח C. מנקודת מבט תכנונית, רק 19 אחוזים מקרקעות הגדה המערבית הם אפוא שטח B, ואילו שטח C מקיף 63 אחוזים מאדמותיה.<sup>20</sup> גם כיום שולטת אפוא ישראל שליטה מלאה – ביטחונית, אזרחית ותכנונית – ברוב הגדה המערבית.<sup>21</sup>

בשטח C נותרו בעיקר אדמות חקלאיות של יישובים פלסטיניים, שמתחמיהם הבנויים נמצאים בשטחי A ו-B. אבל למרות שרוב האוכלוסייה הפלסטינית מצאה את עצמה בשטחי A ו-B, כ-150,000 תושבים פלסטינים נותרו בשטח C. כ-47,000 מהם חיים ב-149 כפרים – רובם קטנים – שמלוא שטחם הבנוי נמצא באזור C (ר' נספח 1). בנוסף להם מתגוררים בשטח C עוד למעלה מ-100,000 פלסטינים. אלה חיים בכפרים שחלק משטחם הבנוי נמצא באזורים A ו-B, אך בתיהם הוקמו באותו חלק בנוי של הכפר שנכלל בשטח C.

למרות חשיבותו, ההיבט הכמותי משקף רק באופן חלקי את תמונת המצב. שטח C אשר בשליטה ישראלית מלאה מתאפיין ברציפות יחסית. הוא כולל כמעט את כל החלק המזרחי של הגדה המערבית, מהמורדות המזרחיים של גב ההר ועד נהר הירדן, ובנוסף לכך שטחים נרחבים בחלקה המערבי והמרכזי. שטחי A ו-B יוצרים גושים גדולים ורציפים רק בצפון הגדה המערבית, בעיקר במחוז ג'נין – איזור שמספר ההתנחלויות בו היה קטן כבר ב-1995, בעת החתימה על הסכם הביניים.<sup>22</sup> בניגוד לכך, באזורים נרחבים במרכז הגדה המערבית, במערבה ובדרומה, שטחי A ו-B הם מעין איים המוקפים מכל עבר בשטח C (ר' מפה בעמ' 8).

הפריסה המרחבית של שטחי A, B ו-C אינה משקפת היגיון גיאוגרפי או תכנוני כלשהו. העיקרון הראשי שהכתיב אותה היה דמוגרפי: הרצון להעביר לשליטת הרשות הפלסטינית את רוב האוכלוסייה הפלסטינית, ובה בעת להותיר תחת שליטה ישראלית מלאה שטחים נרחבים ודלים ככל הניתן בתושבים פלסטינים. בזמן החתימה על הסכם אוסלו ב', עקרון ההפרדה הדמוגרפית נתפס על ידי גורמי ממשל בכירים בישראל כאחד ההיבטים החיוביים ביותר בהסכם. בדיון בכנסת, שבסופו אושר הסכם הביניים, הדגיש שר הבינוי והשיכון דאז, בנימין בן אליעזר, את יתרונותיו של ההסכם, מנקודת מבטו: “2.7” אחוזים מכלל השטח [הכוונה היא לשטח A, אשר בהסכם אוסלו ב' הקיף רק כשלושה אחוזים מאדמות הגדה המערבית. כאמור, היקפו של שטח A הורחב בהסכמים מאוחרים יותר לכ-18 אחוזים משטחה הכולל של הגדה המערבית] נמסרו לשליטה מוחלטת לידי הפלסטינים ואיתם ביחד הרוב המכריע והמאסיבי של האוכלוסייה הפלסטינית.”<sup>23</sup> ההיגיון הדמוגרפי שהכתיב את החלוקה המינהלית הוביל לכך שבשטח C נותרו כיום כ-150,000 פלסטינים בלבד, למרות שהוא מקיף את רוב אדמות הגדה המערבית. בה בעת, כל ההתנחלויות, הדרכים המובילות אליהן ומחנות הצבא נותרו בשליטה ישראלית מלאה והוגדרו כשטח C.<sup>24</sup>

<sup>19</sup> ר' את הנוסח המלא (באנגלית) של הסכם ואי מה-23.10.1998 באתר האינטרנט של משרד החוץ הישראלי, <http://www.mfa.gov.il/NR/exeres/EE54A289-8F0A-4CDC-93C9-71BD631109AB.html>. ר' גם חגי הוברמן, שם (הערה 18), עמ' 137.

<sup>20</sup> אנו מודים ליחזקאל לין ממשרד התיאום לעניינים הומניטריים (OCHA) של האו"ם על הבהרה זאת.

<sup>21</sup> החלוקה המינהלית הרשמית אינה משקפת תמיד את המציאות בשטח. כך, מאז פרוץ האינתיפאדה השנייה פועל צה"ל לעתים קרובות בשטחי A, תוך הפרת הסמכויות הביטחוניות המוקנות באזורים אלה לרשות הפלסטינית. בה בעת, המינהל האזרחי מתייחס לאזורים מסוימים בצפון הגדה המערבית, אשר בסמוך להם שכנו ההתנחלויות שפוננו בהתנתקות, כאל שטחים שבאחריות של הרשות הפלסטינית, למרות שהגדרתם הרשמית היא כשטחי C.

<sup>22</sup> הרצף המאפיין את השטחים בשליטה מינהלית פלסטינית בצפון הגדה המערבית התגבר עוד יותר אחרי פינוי ההתנחלויות גנים, כדים, שא נור וחומש במסגרת ההתנתקות (2005).

<sup>23</sup> ר' את פרוטוקול הדיון בכנסת (הערה 17 לעיל).

<sup>24</sup> אורי סביר, התהליך: מאחורי הקלעים של הכרעה היסטורית, תל אביב: ספרי חמד – ידיעות אחרונות, 1998, עמ' 200, 205-206, 268, 273.

## אמצעים פיזיים

החלוקה המינהלית שעליה הוחלט בהסכם הביניים היוותה מבחינות רבות הכרה דה פקטו בתוצאות פעולתם של תהליכים פיזיים שונים, שהחלו בגדה המערבית כבר ב-1967. תהליכים אלה, שפיצלו את המרחב לתאי שטח נפרדים, סובבים רובם ככולם סביב מפעל ההתנחלויות.

121 ההתנחלויות הרשמיות ו-100 המאחזים שפרוסים בשטח C הם זה זמן רב גורם דומיננטי בעיצוב המרחב ובפיצולו, וגם האלמנט הדינמי ביותר מבחינה תכנונית. באיזור, שלא הוקמה בו ולו עיר פלסטינית אחת חדשה מאז 1967, פעל השלטון הישראלי באופן נמרץ ויעיל כדי ליצור את התשתית התכנונית שאפשרה את הקמתם של עשרות יישובים ישראלים, ובהם ארבע ערים (מעלה אדומים, אריאל, ביתר עילית, מודיעין עילית). באופן אירוני, הפעילות התכנונית הנמרצת בהתנחלויות באה דווקא בתקופה שהתאפיינה בתת-פיתוח ובהעדר תכנון הולם ליישובים הפלסטיניים בכלל, ולכפרים בפרט (ר' הפרקים החמישי והשישי).<sup>25</sup>

גם בלי אלמנטים פיזיים אחרים, ההתנחלויות יוצרות באופן בלתי נמנע פרגמנטציה של המרחב. בנוסף למרכיבים האזרחיים של ההתנחלויות (השטח הבנוי, תוכניות התכנון, תחומי השיפוט, כבישי גישה ועוד), קיימים מרכיבים צבאיים הקשורים אליהן (מתקני צבא ושמירה, שטחי אש ועוד), וכל אלה מבתרים את המרחב. יש להזכיר בהקשר זה כי כבר ב-1996, זמן קצר אחרי החתימה על הסכם הביניים, פורסם צו צבאי שהכריז על תחומי ההתנחלויות כשטח צבאי סגור לפלסטינים. הצו קובע כי כל פלסטיני שברצונו להיכנס לתחומי התנחלות חייב לקבל היתר פרטני מהמפקד הצבאי.<sup>26</sup> אמצעי מינהלי זה הפך את מרחב ההתנחלויות לאיזור שהציבור הפלסטיני אינו מורשה להשתמש בו, וברוב המקרים אף אינו רשאי כלל לשהות בו.

שטח C מקיף כ-3.4 מיליון דונם. אמנם שטח הבנוי של ההתנחלויות הוא רק כ-52,000 דונם, המהווים 1.5 אחוזים משטח C, אבל תחומי השיפוט שלהן כוללים למעלה מחצי מיליון דונם.<sup>27</sup> המועצות האיזוריות הישראליות שהוקמו בגדה המערבית (שומרון, מטה בנימין, גוש עציון, הר חברון, ערבות הירדן, מגילות) חולשות על מאות אלפי דונם נוספים. הפריסה הגיאוגרפית של תחומי השיפוט של ההתנחלויות והמועצות האיזוריות – שרבות מהן פזורות במקומות שבהם יש כפרים פלסטיניים רבים – יוצרת חיץ פיזי בין יישובים פלסטיניים שונים, תוך פגיעה קשה ביחסי הגומלין המרחביים ביניהם.

מאז הסכם הביניים נסללו בגדה המערבית **כבישים עוקפים** רבים, המיועדים רק לישראלים. אלה נועדו לאפשר למתנחלים ולישראלים גישה מהירה ובטוחה אל תחומי הקו הירוק וממנו, וכך תנועה בין התנחלויות שונות בעומק הגדה המערבית. מבחינות רבות, כבישים אלה מהווים את הביטוי המובהק ביותר לפרגמנטציה של הגדה המערבית. דוגמה מובהקת לכך מספקים הכבישים העוקפים שנסללו לאורכו של כביש 60, הוא כביש האורך הראשי של הגדה המערבית – דרך גב ההר ההיסטורית. כביש 60, שבעבר חיבר את כל הערים הפלסטיניות הראשיות, מחברון בדרום ועד גינין בצפון, משקף היטב את הקשרים המרחביים שהתקיימו בין היישובים הפלסטיניים השונים בגדה המערבית בכלל, ואת היחסים שביניהם לבין העיר ירושלים בפרט.

רציפות זו הופרה באמצעים שונים. כיום כביש 60 מחולק לקטעים שביניהם מפרידים מחסומים. הנסיעה בקטעים מסוימים בכביש (ירושלים) אסורה ככלל על פלסטינים, אלא אם כן קיבלו לכך היתר מיוחד. במקום כביש 60, שהפך לדרך בלתי רציפה, נסללו עבור המתנחלים כבישים עוקפים, שמתחברים לצירים הראשיים ומאפשרים תנועה מהירה, הן בין ההתנחלויות והן ביניהן לבין ישראל. כבישים עוקפים אלה קוטעים אף הם את המרחב הפיזי ויוצרים תאי שטח שונים שהכניסה אליהם לפלסטינים מוגבלת או אסורה. כך המצב בכל הנוגע לכביש העוקף שנסלל ממזרח לשטח הבנוי של הכפר עין יברוד, ואשר מוביל להתנחלות עפרה. מאז סלילת הכביש, וביתר שאת לאחר האינתיפאדה השנייה, מהווה הכביש מעין גבול לא רשמי עבור תושבי עין יברוד, וגישתם אל אדמותיהם החקלאיות שממזרח לכביש מוגבלת מאוד.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Anthony Coon, שם (הערה 8), עמ' 59, 65, 200.

<sup>26</sup> צו בדבר הוראות ביטחון (יהודה ושומרון) (מס' 378), התש"ל-1970, הכרזה בדבר סגירת שטח (יישובים ישראלים). ההכרזה בוצעה לראשונה ב-1996 וחדשה ב-2002.

<sup>27</sup> "שלום עכשיו", ופרצת - בינוי ופיתוח של התנחלויות מוחץ לתחומי השיפוט הרשמיים, 2007, עמ' 7. מקור הנתונים הוא במינהל האזרחי.

<sup>28</sup> סיום בעין יברוד, 5.7.2007. ר' גם התנגדות שהגישה עמותת "במקום" לכביש עוקף נוסף שתכננה ישראל באיזור, <http://www.bimkom.org/communityView.asp?projectId=1&projectId=46>.

בצד הכבישים העוקפים יש בגדה המערבית דרכים רבות, ובהן כבישים ראשיים, ששימוש פלסטינים בהן נמנע כיום באופן חלקי או מוחלט. המפורסם שבהם הוא כביש 443, בקטע שבין העיר מודיעין לבין מחנה עופר. מאז פרץ האינתיפאדה השנייה באוקטובר 2000 נחסמו בקוביות בטון הדרכים שמובילות מהכפרים הפלסטיניים באיזור אל כביש 443. כך יוצר הכביש עצמו הפרדה פיזית בין השטחים הפלסטיניים שבצדו האחד לבין אלה שבצדו השני. המעבר ביניהם מתאפשר רק בדרכים משניות ובאמצעות מנהרות שהוקמו מתחת לכביש 443.<sup>29</sup>

אלמנטים פיזיים נוספים שתורמים לפיצול המרחב הם אמצעי ביטחון שונים, שנועדו להגן על ההתנחלויות. הבולטים שבהם הם מאות **החסימות** השונות, הכוללות קוביות בטון, ערימות עפר ומחסומים מאוישים על ידי חיילים. לדוגמה, פלסטיני שמבקש להגיע משכם לסלפית – המרוחקות זו מזו מרחק אווירי של 15 ק"מ בלבד – נאלץ לעבור בידוק ביטחוני מקיף בשלושה מחסומים מאוישים קבועים, תהליך שאורך שעות ארוכות. מחסומים אלה ממוקמים על כביש 60, במרחק של כ-25 ק"מ מזרחה לקו הירוק. הסיבה העיקרית לקיומם היא הרצון להגן על ההתנחלויות השונות (אלון מורה, הר ברכה, איתמר, כפר תפוח ועוד) הפרוסות משני צדי הכביש באיזור זה. המיקום המדויק של המחסומים הותאם אף הוא לפריסתן של ההתנחלויות במרחב. כך, מחסום חווארה, אחד המחסומים המאוישים הגדולים בגדה המערבית, הוצב בסמוך לכביש הגישה היוצא מכביש 60 ומוביל להתנחלות אלון מורה (ר' מפה בעמ' 50).

רוב ההתנחלויות הגדולות מוגנות על ידי **מכשול ההפרדה**, שפיתוליו חודרים לעומק הגדה המערבית על מנת להותיר אותן ואת תוכניות ההרחבה העתידיות שלהן בצד "הישראלי" של התוואי.<sup>30</sup> למכשול יש השלכות מרחיקות לכת על הזיקות המרחביות באיזור. התוואי העדכני של המכשול מותיר בצדו "הישראלי" כ-10 אחוזים משטחה הכולל של הגדה המערבית. איזור זה, המכונה על ידי מערכת הביטחון "מרחב התפר", הוכרז כשטח צבאי סגור לפלסטינים.<sup>31</sup> אלפי הפלסטינים המתגוררים במרחב התפר מופרדים במידה רבה משאר חלקי הגדה המערבית, ובכלל זה מהערים הפלסטיניות הגדולות שמהוות עבורם מוקד לאספקת שירותים חיוניים בתחומי החינוך, הבריאות והמינהל. פיתולי המכשול יצרו 11 מובלעות פנימיות, שרובן מוקפות על ידי המכשול משלושה צדדים, ורק פתח צר מחבר ביניהן לשאר חלקי הגדה המערבית. גם תושבי המובלעות הפנימיות, שמספרם עולה על 200,000 בני אדם, הופרדו במידה רבה מהערים הפלסטיניות שמספקות להם שירותים חיוניים.<sup>32</sup>

השפעתיו השליליות של המכשול אינן מצטמצמות רק לתושבי המובלעות. במרחב התפר נמצאים עשרות אלפי דונמים של אדמות חקלאיות פוריות, ששייכות לחקלאים שמתגוררים בצד "הפלסטיני" של המכשול. ישראל מגבילה מעבר פלסטינים אל אדמותיהם החקלאיות שנכלאו בצד "הישראלי" של המכשול על ידי שורה של אמצעים פיזיים ומינהליים. המעבר אל השטחים החקלאיים מתאפשר רק דרך שערים שנפתחים לפרקי זמן מוגדרים. רשות המעבר בשערים ניתנת רק לפלסטינים שקיבלו לצורך זה היתר מיוחד, וכתנאי להנפקת ההיתר דורש המינהל האזרחי ממבקש ההיתר להוכיח את בעלותו על הקרקע – משימה לא פשוטה בגדה המערבית, שבה רוב האדמות אינן רשומות בטאבו.<sup>33</sup> למכשול נודעות גם השלכות פוליטיות כבדות משקל. כך, באיזור אריאל מגיע התוואי למרחק של כ-22 ק"מ מזרחה מהקו הירוק, תוך הותרת ההתנחלות עצמה וכביש הגישה אליה (כביש 5, "חוצה שומרון") במעין "אצבע" שתחובר לישראל באמצעות המכשול. באופן דומה, תוואי המכשול שממזרח להתנחלות מעלה אדומים תוכנן במרחק של כ-13 ק"מ מזרחה מהקו הירוק. התוואי באריאל ובמעלה אדומים מחלק את הגדה המערבית לשלושה קנטונים נפרדים (זה שמצפון לאריאל, זה שבין אריאל למעלה אדומים וזה שמדרום למעלה אדומים) ומונע רצף טריטוריאלי שבלעדיו לא תיתכן מדינה פלסטינית בת קיימא.

התנחלויות רבות, שלא ניתן היה לכלול אותן בצד "הישראלי" של המכשול, מוגנות על ידי **שטח ביטחון מיוחד (שב"מ)**. בניגוד למכשול הרציף, השב"ם הוא אמצעי הגנה מקומי – מערכת הכוללת גדר אלקטרונית, גדר תיל וכביש, ברוחב כולל של כ-50 מטרים – אך גם הוא קוטע את המרחב ומפצל אותו לתאי שטח נפרדים.

<sup>29</sup> לאחרונה הגישו האגודה לזכויות האזרח ותושבי כמה כפרים פלסטיניים שלאורך כביש 443 עתירה לבג"צ נגד סגירת הכביש לתנועת פלסטינים. בג"צ 2150/07 **עלי חסיין מחמוד אבו צפיה ואח' נ' שר הביטחון ואח'**. נכון למועד כתיבת שורות אלו, עדיין אין הכרעה בעתירה.

<sup>30</sup> "בצלם" ו"במקום", במסווה של ביטחון: הרחבת התנחלויות בחסות מכשול ההפרדה, דצמבר 2005.

<sup>31</sup> הכרזה בדבר סגירת שטח מסי 02/03 (מרחב התפר), 20.10.2003. הכרזה זאת הוחלה לעת עתה רק על מקטעי הגדר שבין אלקנה לנהר הירדן, אך אין ספק כי בעתיד תורחב גם לשאר חלקי המכשול.

<sup>32</sup> בין גדרות, שם (הערה 16), הדו"ח כולו, ובמיוחד עמ' 17-22.

<sup>33</sup> שם, עמ' 36.

100 המאחזים<sup>34</sup> שהוקמו בגדה המערבית אחרי הסכם הביניים תורמים אף הם לפרגמנטציה של המרחב. מאחזים אלה, הבנויים במרבית המקרים בעומק הגדה המערבית, חולשים על שטחים נרחבים בהרבה מהמתחם הבנוי בהם. דרכי הגישה אל המאחזים חוצות איזורים נרחבים בגדה המערבית ומהוות גורם נוסף בביתור המרחב ובצמצום השטח הרציף הזמין לאוכלוסייה הפלסטינית.

בנוסף להתנחלויות ולתשתיות האזרחיות והביטחוניות שמשרתות אותן, בגדה המערבית יש עשרות מחנות צבא ישראלים ומאות אלפי דונמים שמוגדרים כאיזורי אימונים או כשטחי אש. גם שטחים אלה סגורים, ככלל, בפני פלסטינים. לדוגמה, בדרום הר חברון הכריז צה"ל כבר בשנות ה-70 של המאה ה-20 על כ-30,000 דונם כשטח אש. מאז הוארך צו זה שוב ושוב. באיזור שהוכרז כשטח אש יש 12 כפרים פלסטיניים. בנוסף לפעולות האכיפה הרגילות שנוקט המינהל האזרחי נגד בנייה פלסטינית בכלל, בשטח האש מופעלים צעדים חריפים במיוחד, כולל גירוש פיזי של התושבים, בגין "שהייה באופן בלתי חוקי בשטח צבאי סגור"<sup>35</sup>. שטחי אש וכן איזורים נרחבים שהוכרזו כאדמות מדינה מגודרים, והמינהל האזרחי אינו מאפשר לפלסטינים להשתמש בהם, ולו לצורכי מרעה. אכן, הקצאת אדמות מדינה בכפוף למפתח אתנו-לאומי – דהיינו: התרת השימוש בהן כמעט רק לישראלים – היא גורם מפתח נוסף בפרגמנטציה של הגדה המערבית ובצמצום מרחב המחיה של האוכלוסייה הפלסטינית (ר' פרק שני).

### ההשלכות בתחום התכנון והבנייה

עד 1967 היתה הגדה המערבית, כולל ירושלים המזרחית, יחידה גיאורכטונית רציפה. הביטוי המובהק ביותר לכך היה כאמור מערכת הדרכים, שאפשרה מעבר חופשי וישיר מדרום הגדה המערבית עד צפונה. מבחינה מינהלית, באיזור פעלו מוסדות תכנון בשלוש רמות – המקומית, המחוזית והארצית – אשר היוו כולם גם יחד חלק ממערכת תכנון אחת (ר' פרק שלישי). תהליכי הפרגמנטציה של הגדה המערבית, שהחלו כבר ב-1967 ואשר התעצמו מאוד אחרי הסכם הביניים, חיסלו למעשה את האחדות והרציפות שאפיינו את האיזור בעבר.

#### ולג'ה: כפר אחד, שלוש רשויות מינהל ותכנון

הכפר ולג'ה, שבו מתגוררים כ-2,000 תושבים,<sup>36</sup> נמצא מדרום לירושלים. על פי החלוקה המנדטורית של הכפרים בפלשתינה-א"י, אדמותיו השתרעו משני צדי הקו הירוק. שטח אדמות הכפר שממזרח לקו הירוק הוא 5,062 דונם. לאחר כיבוש הגדה המערבית ב-1967 והרחבת תחום השיפוט של ירושלים, נכללו 2,712 דונם מאדמות ולג'ה בשטח ירושלים המורחבת. למרות זאת, רק בשנות ה-80 של המאה ה-20 התברר לרשויות הישראליות כי כמחצית מהשטח הבנוי של הכפר, שנחשב עד אז ליישוב במחוז בית לחם, נופלת בתחום השיפוט של ירושלים.<sup>37</sup>

ב-1995 אישר המינהל האזרחי לוולג'ה את תוכנית המתאר המיוחדת 1628, שהתוותה שני איזורי בינוי בשטח כולל של כ-230 דונם. זמן קצר לאחר מכן נחתם הסכם הביניים, אשר מכוחו נקבעו באדמות הכפר שני מתחמים שהוגדרו כשטח B, בעוד שאר הקרקעות אשר מחוץ לתחום השיפוט של ירושלים הוגדרו כשטח C. המתחמים שנקבעו כשטח B לא חפפו במדויק את גבולותיה של תוכנית המתאר המיוחדת. בהסכם ואי (1998), אשר במסגרתו הורחבו שטחי A ו-B ברחבי הגדה המערבית, בוולג'ה ננקטה פעולה הפוכה: מעמדו של חלק מהמתחם, שהוגדר בהסכם הביניים כשטח B שבאחריות אזרחית פלסטינית, שונה דווקא לשטח C שכל הסמכויות בו הן בידי ישראל. האדמות שהגדרתן שונתה משטח B לשטח C נמצאות בסמוך לגבול תחום השיפוט של ירושלים המורחבת.<sup>38</sup>

<sup>34</sup> ר' <http://www.peacenow.org.il/site/he/peace.asp?pi=58>

<sup>35</sup> "בצלם", חרב הגירוש: אלימות, התנכלויות ואי-אכיפת החוק בדרום הר חברון, ירושלים: יולי 2005, עמ' 6, 10-8.

<sup>36</sup> זאת לפי מידע שמקורו באנשי הכפר עצמו. לפי הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה, באמצע 2007 התגוררו בוולג'ה 1,746 בני אדם.

<sup>37</sup> עובדה זו התגלתה במסגרת עתירה שהוגשה נגד הריסת בית על ידי המינהל האזרחי. עורך הדין, שייצג את בעלי המבנה, טען כי למינהל האזרחי אין סמכות להרוס את הבית, שכן הוא נמצא בשטח שסופח לישראל. המדינה בדקה את הטענה ומצאה כי ב-1967, כאשר סומנו במפות הגבולות של ירושלים המורחבת, הקו אכן חצה את הכפר לשניים. כתוצאה מכך, חלקו המערבי נכלל בתחום השיפוט של ירושלים.

<sup>38</sup> שיחה עם ראש מועצת ולג'ה, 9.3.2008.

כתוצאה מתהליכים אלו של חלוקה מינהלית, תושבי ולג'ה מצאו את עצמם כפופים לשלוש רשויות תכנון שונות: בשטח הכפר שנכלל בתחום השיפוט של ירושלים (2,712 דונם) הוחל חוק התכנון והבנייה הישראלי, וסמכויות התכנון הן בידי הוועדה המקומית והוועדה המחוזית של מחוז ירושלים. באותם חלקים שהוגדרו כשטח C (2,235 דונם) חל חוק התכנון הירדני, כפי שתוקן בצוים צבאיים, וסמכויות התכנון הן בידי המינהל האזרחי. ואילו באותם מתחמים שהוגדרו כשטח B (115 דונם) סמכויות התכנון הן בידי הרשות הפלסטינית (ר' מפה בעמ' 50).

בימים אלה מכין משרד אדריכלים ישראלי תוכנית מתאר לכפר. למרות החלוקה המינהלית של אדמות הכפר, התוכנית מתייחסת אל ולג'ה כאל יחידה שלמה. תהליכי הפקדתה ואישורה של תוכנית זאת צפויים להיות מורכבים במיוחד: עורכיה ייאלצו לחלקה לשלושה מתחמים נפרדים, אשר כל אחד מהם יידון בפני רשות תכנון אחרת.

בכל הנוגע לתכנון פיזי, שטחי A ו-B חד הם, שכן בשני האיזורים, סמכויות התכנון והבנייה הן בידי הרשות הפלסטינית. זאת בניגוד לשטח C, שם סמכויות אלו נתונות בידי המינהל האזרחי הישראלי. על רקע הסכסוך הפוליטי המתמשך באיזור, פיצול האחריות התכנונית בין שני גופים אלה לא מאפשר תכנון איזורי כולל ליישובים הפלסטיניים, אשר יתייחס לא רק לכל כפר, עיירה ועיר כנקודת יישוב עצמאית, אלא גם לקשרי הגומלין ביניהם. המינהל האזרחי אישר אמנם תוכניות איזוריות לכבישים, לתחנות תדלוק ולאנטנות סלולריות, אבל אלו משרתות בעיקר את ההתנחלויות הישראליות, ואין בהן כדי לענות על הצרכים התכנוניים האיזוריים של היישובים הפלסטיניים.

התכנון האיזורי נועד לספק צרכים כללי-יישוביים שנגזרים מפריסת הכפרים והערים במרחב ומקשרי הגומלין ביניהם. אין מדובר רק בתשתיות כלל-איזוריות כמו מערכות דרכים, מתקנים טכניים (תחנות ממסר וכדומה) ותחנות תדלוק. יישובים בסדרי גודל שונים מקיימים זה עם זה יחסים הדדיים מורכבים. כפרים קטנים תלויים בכפרים גדולים יותר או בעיירות לצורך אספקת שירותים חיוניים כמו חינוך ובריאות. שירותים בסף כניסה גבוה<sup>39</sup> יותר (למשל, בתי חולים) קיימים רק בערים, שתלויות בכפרים לצורך אספקת תוצרת חקלאית טרייה. תושבי הכפרים מהווים מצדס גורם צרכני, שמאפשר את קיומם של נותני השירותים בערים ובעיירות.<sup>40</sup> המערך המורכב של יחסי הגומלין הללו מתקיים כולו במרחב, והוא תלוי בתשתית תכנונית הולמת, שתאפשר את קיומו ואת תפקודו התקין. ריסוק המרחב לתאי שטח נפרדים, שהזיקות ביניהן רופפות, אינו מאפשר ליחסי הגומלין החיוניים הללו להתקיים באופן תקין.

לדוגמה, מערכת החינוך מורכבת מכמה שכבות: מהחינוך בגיל הרך, דרך החינוך היסודי והעל-יסודי ועד החינוך האוניברסיטאי. רוב הכפרים הפלסטיניים מסוגלים לספק חינוך לגיל הרך, ורבים מהם גם חינוך יסודי. ואולם, בכפרים רבים אין בתי ספר תיכוניים. כפרים אלה נסמכים על יישובים גדולים יותר (עיירות או ערים), שבהם פועלים בתי ספר תיכוניים המשרתים גם את אוכלוסיית הכפרים הסמוכים. מטבע הדברים, אוניברסיטאות קיימות רק במרכזים עירוניים גדולים. תכנון נאות של מערכת החינוך מחייב היכרות של יחסי הגומלין המורכבים שהיישובים השונים מקיימים ביניהם במרחב, ויצירת תשתית תכנונית-פיזית שתענה על צורכיהם. תשתית זאת כוללת לא רק מערכת דרכים נטולת חסימות, אלא גם מספר נאות של כיתות לימוד במספר הולם של בתי ספר, שיספקו חינוך לכל הקהילות הפרוסות ברדיוס נתון מסביב להם. הצורך החיוני בתכנון איזורי שכזה נפגע קשות במצב שבו הגדה המערבית מפוצלת לתאי שטח נפרדים, שחלקם תחת אחריות מינהלית ישראלית וחלקם תחת אחריות מינהלית פלסטינית.

גם התכנון ברמה המקומית נפגע מאוד מהפרגמנטציה המינהלית והפיזית של הגדה המערבית. למרות הניסיונות להותיר בשטח C מקסימום שטח ומינימום פלסטיניים, כיום חיים בו כ-150,000 פלסטינים (ר' נספח 1). האחריות לאספקת צורכיהם התכנוניים מוטלת על המינהל האזרחי, אבל בפועל, אפשרויות הפיתוח והבנייה בכפרים הפלסטיניים אשר בשטח C כפופות לאינטרסים של ישראל בכלל, ולשאיפות ההתנחלות שלה בפרט (ר' הפרקים החמישי והשישי).

<sup>39</sup> המונח "סף כניסה" מתייחס לתלות הכלכלית-החברתית בין גודל האוכלוסייה ביישוב נתון לבין רמת השירותים שהוא מסוגל לספק לתושביו. לדוגמה, כדי שתהיה הצדקה כלכלית וחברתית לפתוח מרפאה קבועה ביישוב מסוים, צריכות להתגורר בו לפחות כמה עשרות משפחות. השקעה בשירותי בריאות בסף כניסה גבוה יותר – למשל, מרפאות מומחים – תהיה מוצדקת ואפשרית רק ביישובים גדולים, שבהם אלפי תושבים. הקמת בית חולים תאפשר רק בעיר שמקיימת זיקות עם יישובים קטנים רבים, ושמאפיינת בנגישות תחבורתית גבוהה.

<sup>40</sup> בין גדרות, שם (הערה 16), עמ' 17-18.

למרות שחלק הארי של היישובים הפלסטיניים נמצא בשטחי A ו-B, לרבים מהם יש אדמות בשטח C. כאמור, החלוקה המינהלית לשטחי A, B ו-C לא התבססה על עקרונות גיאוגרפיים או תכנוניים כלשהם, וכתוצאה מכך אדמותיהם של כפרים רבים ואף ערים, שהמרכז הבנוי שלהם מצוי בשטח A או B, פרוטות בשטח C. במקרים רבים אחרים, חלק מהמתחם הבנוי של הכפר מוגדר כשטח B ואילו חלקו האחר נותר בשטח C.

בהיבט התפקודי של חיי הכפר, החלוקה המינהלית של אדמותיו בין שטחי A, B ו-C היא שרירותית לחלוטין. אבל ברגע שהבנייה הפלסטינית חורגת אל מחוץ לשטחי A ו-B, היא חשופה לצעדי אכיפה מצד המינהל האזרחי, כולל צווי הריסה והריסות בפועל. החלוקה המינהלית של אדמות אותו כפר בין שטחי B ו-C הופכת את המרחב של הכפר עצמו – ואף את המרחב המקיף את שטחו הבנוי – למרחב מפוצל, שחלקו מנוהל על ידי ישראל וחלקו על ידי הרשות הפלסטינית.

### סיכום

הגדה המערבית עברה מאז 1967 תהליכים מתמשכים של פרגמנטציה. תהליכים אלה התבצעו הן במישור הפיזי והן במישור המינהלי. מבחינות רבות, שיאם היה בהסכם הביניים מ-1995, שחילק את סמכויות התכנון והבנייה באיזור בין המינהל האזרחי לבין הרשות הפלסטינית, וזאת לפי קריטריונים דמוגרפיים, ולא בכפוף לאמות מידה גיאוגרפיות-תכנוניות. בעקבות הסכם הביניים נסללו כבישים עוקפים רבים להתנחלויות, וכך הואצה הקמתן של שתי מערכות דרכים נפרדות – אחת לישראלים ואחת לפלסטינים.

על אלמנטים אלה נוספו, מאז פרוץ האינתיפאדה השנייה ב-2000, מאות מחסומים קבועים וארעיים שהגבירו עוד יותר את ריסוק המרחב ליחידות שטח נפרדות, שמקיימות ביניהן קשרים מוגבלים ורופפים. במכשול ההפרדה, על המשטר המינהלי הנלווה אליו, ניתן לראות את הביטוי האולטימטיבי לפרגמנטציה של הגדה המערבית. במימדיו הדרמטיים וברציפותו קורע המכשול מהגדה המערבית כעשירית משטחה, תוך פיצולה לשלושה קנטונים נפרדים: הצפוני (עד אצבע אריאל), המרכזי (עד מובלעת מעלה אדומים) והדרומי.

מעל ומעבר לפגיעה בזכויות אדם בסיסיות (חופש תנועה, הזכות לחינוך, לבריאות, לפרנסה ועוד), שהיא תוצאה בלתי נמנעת מפיצול המרחב, הפרגמנטציה של הגדה המערבית משפיעה השפעה רבה על תחום התכנון. מעצם טבעו, התכנון ברמה האיזורית יכול להתבצע כראוי רק במרחב רציף ושלם. במצב שבו המתחמים המבונים ביישובים פלסטיניים רבים הם לא יותר מאשר איים של שטח B בלב מרחב עצום שמוגדר כשטח C, התשתית התכנונית – שבלעדיה לא ניתן לאפשר את קשרי הגומלין המורכבים שיישובים שונים מקיימים זה עם זה – תלויה באישורו של המינהל האזרחי. מאחר שהשיקולים שמדריכים את מוסדות התכנון במינהל האזרחי הם בעיקרם הבטחת עתידו של מפעל ההתנחלויות, הצרכים היומיומיים של הכפרים הפלסטיניים אינם זוכים להתייחסות ראויה. התוצאה היא תת תכנון או תכנון לא הולם, הן ברמה האיזורית והן ברמה המקומית.



## ניכוס המרחב: מדיניות המקרקעין הישראלית

לשאלת הבעלות על הקרקע יש משמעות קריטית בכל הנוגע לתכנון ולבנייה בשטח C. מדיניותו של המינהל האזרחי הישראלי היא שבנייה ופיתוח פלסטיניים צריכים להתבצע, ככלל, רק על קרקע בבעלות פלסטינית פרטית, ואף זאת בכפוף למגבלות שונות. את הקרקע הציבורית – אדמות המדינה – מייעד המינהל האזרחי באופן כמעט בלעדי להתנחלויות ולמתקני צבא ותשתית ישראליים. התוצאה היא זיקה חזקה בין הבעלות על הקרקע לבין הזהות האתנו-הלאומית של מי שמורשה להשתמש בה.

הפרק הנוכחי סוקר בקצרה את התהליכים שיצרו את תמונת המצב הקניינית השוררת כיום בשטח C ובוחן את השלכותיה התכנוניות על הכפרים הפלסטיניים שבאיזור.

### התנחלויות כצורך צבאי

האמצעי הראשון שבו נקטה ישראל כדי להשתלט על אדמות פלסטיניות בגדה המערבית היה הוצאת צווי תפיסה צבאיים. בין השנים 1967 ו-1979 שימשו צווי צבאיים לא רק לצורך תפיסת אדמות לשם הקמת מחנות צבא, אלא גם עבור התנחלויות. באותה תקופה טענה ישראל כי ההתנחלויות האזרחיות שהוקמו על האדמות שנתפסו בצווי צבאיים (קריית ארבע, מתתיהו, בית אל, התנחלויות בבקעת הירדן ועוד) נועדו לשרת מטרה ביטחונית, ולכן תפיסתן חוקית. בשלושה מקרים שונים, בג"צ אישר עמדה זאת.<sup>41</sup>

השימוש הנרחב בצווי תפיסה צבאיים הסתיים ב-1979, בעקבות פסק הדין בבג"צ אלון מורה. בניגוד למקרים קודמים, הפעם קיבל בית המשפט את טענת העותרים, תושבי רוג'יב, ולפיה תפיסת אדמותיהם לצורך הקמת אלון מורה אינה חוקית, מאחר שנעשתה עבור ההתנחלות, ולא למטרה ביטחונית. החלטה זאת של בית המשפט התקבלה לאור הנסיבות יוצאות הדופן של המקרה, שכללו מחלוקת בין גורמים בכירים במערכת הביטחון באשר לחשיבות הצבאית של ההתנחלות במקום, וכן את דברי המתנחלים עצמם, שהצהירו כי מטרתם אידיאולוגית-התיישבותית, ולא ביטחונית.<sup>42</sup>

השופטים פסקו כי **במקרה הספציפי של אלון מורה**, תפיסת האדמות אינה חוקית, מאחר שנעשתה לצרכים אזרחיים; בג"צ לא פסל באופן עקרוני תפיסת אדמות פלסטיניות פרטיות לשם הקמת התנחלויות. השופטים קבעו כי הדבר יתאפשר רק במקום שבו ההתנחלות אכן נועדה למלא בראש ובראשונה תפקיד צבאי-ביטחוני.<sup>43</sup>

### שטחים סגורים

בנוסף לתפיסת אדמות פרטיות עשה השלטון הישראלי שימוש רב בהליך קצר ופשוט יותר: הכרזה על שטח צבאי סגור. שטחים נרחבים, בני עשרות אלפי דונמים, בעיקר בבקעת הירדן, אך גם בדרום הר חברון<sup>44</sup> ובמקומות אחרים בגדה המערבית, הוכרזו על ידי המפקד הצבאי כשטח סגור. במקרים רבים, אך לא תמיד, הדבר נעשה לשם אימונים צבאיים.

<sup>41</sup> בג"צ 258/79 פלאח חסין אברהים עמירה ו-9 אח' נ' שר הביטחון (תפיסת אדמות מתתיהו). ר' גם בג"צ 302/72 שיח' סולימאן חסיין עודה אבו חילו ואח' נ' ממשלת ישראל (תפיסת אדמות ימית); בג"צ 606/78 סלימאן תופיק אויב ו-11 אח' נ' שר הביטחון ואח' (תפיסת אדמות בית אל).

<sup>42</sup> מתוך דברי השופט בכור בפסק הדין בבג"צ 390/79 עזת מחמד מוסטפה דויקאת ו-16 אח' נ' ממשלת ישראל ואח'.

<sup>43</sup> ר' הערה 42 לעיל.

<sup>44</sup> חרב הגירוש, שם (הערה 35). דו"ח זה של "בצלם" מתייחס לשטח סגור המקיף כ-30,000 דונם בדרום הר חברון. למרות שחלקים נרחבים בו אינם משמשים לאימונים צבאיים, המינהל האזרחי מנסה לגרש מתחומי את שוכני המערות הפלסטיניים, המתגוררים שם זה זמן רב.

סגירת שטחים מבוצעת מכוח צו צבאי, הקובע כי "מפקד צבאי רשאי להכריז על כל שטח או מקום שהם סגורים", ולאסור על כניסת בני אדם לתחומיו ועל שהותם בו.<sup>45</sup> זאת למעט "תושב קבע", שהתגורר במקום קודם להכרזתו כשטח סגור. מי שמפר את הצו ונכנס לשטח סגור בלי היתר מיוחד מהמפקד הצבאי צפוי לעונש של עד חמש שנות מאסר או קנס גבוה.<sup>46</sup>

ההכרזה על איזור כעל שטח צבאי סגור פירושה שפלסטינים, שלא התגוררו בתחומו קודם לכן, אינם רשאים לעבור אליו. בשטח צבאי סגור אין למעשה אפשרות לבנייה ולפיתוח. באיזורים שבהם פרוסים שטחים סגורים רבים, אלה מהווים מרכיב משמעותי במגבלות המוטלות על הבנייה הפלסטינית. לדוגמה, בכפר ג'יפתליק אשר בבקעת הירדן (ר' עמ' 122), גבולות המתחם שהמינהל האזרחי מתיר בו בנייה ופיתוח נקבעו במידה רבה בהתייחס לשטחים הסגורים הסמוכים.

תפיסת מקרקעין לצרכים צבאיים אינה ההליך היחיד שמאפשר לריבון ליטול את החזקה באדמות פרטיות. לפי החוק השורר בגדה המערבית, השלטון רשאי להפקיע קרקע פרטית לצורכי ציבור (דרכים, גינות ציבוריות וכדומה).<sup>47</sup> לפיכך, לא ניתן לבצע הפקעת אדמות פלסטיניות לשם הקמת התנחלויות. למרות זאת, לפחות במקרה אחד, מעלה אדומים, הופקעו 10,000 דונם אדמות פלסטיניות עבור ההתנחלות.<sup>48</sup> קרקעות פלסטיניות פרטיות רבות נוספות הופקעו עבור כבישים להתנחלויות, בטענה שהם משרתים גם פלסטינים, ולשם סלילת כבישים עוקפים שהוקמו אחרי החתימה על הסכם הביניים (1995).

## אדמות המדינה החדשות

לפסק הדין בפרשת אלון מורה היתה השפעה דרמטית על מדיניות ההתנחלות הישראלית. בשל החשש מכישלונות נוספים בבית המשפט הופסק השימוש בצווי תפיסה צבאיים לצורכי התנחלות.<sup>49</sup> ואולם, ישראל המשיכה להשתמש בהם למטרות שהוגדרו כביטחוניות,<sup>50</sup> כמו גם בבניית התנחלויות בשטחים שנתפסו בצוים צבאיים שהוצאו בעבר, לפני פסק הדין בעניין אלון מורה. במקביל גיבשה ישראל מנגנונים אחרים לצורך הבטחת עתודות קרקע להתנחלויות. החשוב שבהם היה הכרזה על אדמות מדינה.

המונח "אדמות מדינה" הוגדר לראשונה בצו בדבר רכוש ממשלתי, שפורסם כבר ב-1967 (להלן: "צו 59").<sup>51</sup> בגרסתו המקורית הגדיר הצו אדמות מדינה כאותם מקרקעין אשר ב"יום הקובע" (7.6.1967) היו שייכים למדינת אויב (ירדן) או רשומים על שמה.<sup>52</sup>

תפיסה סטטית זאת<sup>53</sup> של המונח "אדמות מדינה", שצילמה את המצב הקנייני ששרר בשטח ערב כיבוש הגדה המערבית ב-1967, לא עוררה כל קושי כל עוד ניתן היה לתפוס קרקעות עבור התנחלויות בעזרת צוים צבאיים. לאחר פסק הדין בפרשת אלון מורה והפסקת השימוש בצווי תפיסה למטרות התנחלות, ההגדרה הסטטית לא ענתה עוד על הצרכים. האדמות שהיו שייכות לממלכה הירדנית לפני כיבוש הגדה המערבית הקיפו כ-700,000 דונם<sup>54</sup> (מתוך 5,640,000 דונם, שהם שטחה היבשתי

<sup>45</sup> סעיף 90 בצו בדבר הוראות ביטחון (יהודה והשומרון) (מס' 378), התש"ל-1970.

<sup>46</sup> שם, סעיף 92.

<sup>47</sup> חוק הקרקעות – רכישה לצורכי ציבור, חוק מס' 2 לשנת 1953.

<sup>48</sup> ר. בן בשט וא. סילברסטון, תכנון איזורי כולל מטה בנימין, מועצה איזורית מטה בנימין יהודה ושומרון, ההסתדרות הציונית העולמית חטיבת ההתיישבות חבל ירושלים/חבל התיכון, נובמבר, 1983, עמ' 33.

<sup>49</sup> שלמה גזית, פתאים במלכות: 30 שנות מדיניות ישראל בשטחים, תל אביב: זמורה ביתן, 1999, עמ' 244.

<sup>50</sup> רק לצורך הקמתו של מכשול ההפרדה נתפסו בצוים צבאיים עשרות אלפי דונמים של אדמות פלסטיניות פרטיות.

<sup>51</sup> צו בדבר רכוש ממשלתי (יהודה והשומרון) (מס' 59), תשכ"ז-1967.

<sup>52</sup> סעיף 1 לצו 59, בגרסתו המקורית. בנוסף לכך הגדיר הסעיף כרכוש ממשלתי גם רכוש שהיה שייך ביום הקובע "לתאגיד אשר למדינת אויב זכות כל שהיא בו".

<sup>53</sup> איל זמיר, אדמת המדינה ביהודה ושומרון: סקירה משפטית, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 1985, עמ' 28.

<sup>54</sup> לאמיתו של דבר, פחות מ-600,000 דונם היו רשומים בטאבו על שם הכתר הירדני, אבל בדיקה של מסמכים אחרים (בעיקר נסחי מס רכוש) העלתה שכ-100,000 דונם נוספים הם לכאורה בגדר רכוש ממשלתי. ר' השטחים המוחזקים 1973/1974, שם (הערה 7), עמ' 76; אריה שלו, האוטונומיה – הבעיות ופתרונות אפשריים, המרכז למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת תל אביב, אוגוסט 1979, עמ' 117.

הכולל של הגדה המערבית<sup>55</sup>), רובם בבקעת הירדן ובמדבר יהודה, בעוד שהממשלה ביקשה להקים התנחלויות בעיקר בגב ההר, שם כמעט ולא היו אדמות מדינה.<sup>56</sup> כדי להקים התנחלויות בהיקף ובפריסה הגיאוגרפית שעליהם החליטה הממשלה, נדרש מנגנון ש"יצר" אדמות מדינה חדשות.

האמצעי המינהלי שהתגבש היה הכרזה על קרקעות, שלא סווגו עד אז כרכוש ממשלתי, כאדמות מדינה. לצורך זה שונו ההגדרות הכלולות בצו 59 ונקבע כי גם אדמות שבעלותה של ממשלת ירדן עליהן נוצרה אחרי 1967 הן רכוש ממשלתי.<sup>57</sup> ההכרזות עצמן בוצעו בכפוף לפרשנות הישראלית לחוק הקרקעות העות'מאני (להלן: "חוק הקרקעות") מ-1858, שהוטמע בחקיקה הירדנית לפני 1967.

### אדמות נפקדים

קטגוריה נפרדת וייחודית של אדמות בניהול ממשלתי היא נכסי נפקדים, בעיקר קרקעות של פלסטינים שנמלטו מהגדה המערבית במלחמת ששת הימים. שטחן נאמד בכ-430,000 דונם.<sup>58</sup> צו מיוחד<sup>59</sup> מקנה לממונה הישראלי על הרכוש הממשלתי והנטוש את הסמכות לנהל נכסי נפקדים, להחכירם, להשכירם ובמקרים מסוימים אף למוכרם. אין מידע אמין לגבי היקף נכסי הנפקדים שנמצאים כיום בתחומי התנחלויות. מבקר המדינה תיאר לפחות מקרה אחד, שבו הקצה הממונה אדמות נפקדים לצורך בנייה בהתנחלות, אך נטען כי הקצאה זאת בטעות יסודה.<sup>60</sup>

### חוק הקרקעות

חוק הקרקעות, שמטרתו העיקרית היא הפרטה הדרגתית של אדמות והעמקת הגבייה של מיסי רכוש ושל מיסים חקלאיים,<sup>61</sup> מגדיר כמה סוגים של מקרקעין. אלה נבדלים זה מזה בפריסה המרחבית שלהם, בשימושים שלהם נועדו ובעלות עליהם. בהקשר של מדיניות ההכרזות הישראלית נודעת חשיבות רק לשניים מסוגים אלה.

**אדמת מוואת (קרקע מתה)** היא קרקע בלתי מיושבת ובלתי מעובדת, שהבעלות עליה שייכת למדינה. מדובר באדמות שנמצאות במרחק של 2.5 ק"מ או יותר מהבתים האחרונים של הכפר, אשר היו קיימים ב-1858, בעת שחוק הקרקעות נכנס לתוקף.<sup>62</sup>

**אדמות מירי**, שיעודן חקלאי, משתרעות בין אדמות המוואת לבין הבתים הקיצוניים של הכפר, אשר היו קיימים ב-1858. הן מהוות מעין טבעת, שמקיפה את הגרעין הישן של הכפר ברדיוס של 2.5 ק"מ מכל עבר. יש להדגיש כי גם קרקעות לא מעובדות שנמצאות בטבעת זאת הן מירי, ולא מוואת. ברוב האיזורים של הגדה המערבית, למעט מדבר יהודה, המרחקים בין הגרעינים ההיסטוריים של הכפרים הפלסטיניים אינם עולים על חמישה ק"מ. וכך, אדמות מירי של כפר אחד גובלות באדמות מירי של כפר אחר. התוצאה היא שבגב ההר, שם ביקשה ישראל להקים את רוב ההתנחלויות, אין אדמות מוואת.<sup>63</sup> רוב-רובן של ההכרזות על אדמות מדינה, שביצעה ישראל בגדה המערבית, חלו על מקרקעי מירי, ולא על אדמות מוואת.

<sup>55</sup> ר' <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/we.html>. הנתון אינו כולל את השטחים שסופחו לירושלים אחרי 1967 ושטח של כ-220,000 דונם בים המלח. הנתון כולל את שטח ההפקר, אשר לפני 1967 היה איזור מפורז בין ישראל לבין ממלכת ירדן.

<sup>56</sup> דני רובינשטיין, "ממצאי סקר הקרקעות בגדה: רוב שטחי המדינה בגדה – במדבר יהודה", דבר, 2.5.1980.

<sup>57</sup> סעיף 1 לצו 59 בגרסתו המעודכנת.

<sup>58</sup> השטחים המוחזקים 1973/1974, שם (הערה 7), עמ' 76.

<sup>59</sup> צו בדבר נכסים נטושים (רכוש הפרט) (יהודה והשומרון) (מס' 58), תשכ"ז-1967.

<sup>60</sup> מבקר המדינה, דו"ח שנתי 56 א של מבקר המדינה, 2005, עמ' 220-221.

<sup>61</sup> אבינועם מאיר, "בחנינה אלטרנטיבית של שורשי הקונפליקט הקרקעי בנגב בין הממשלה לבדווים: היבטים גיאוגרפיים", קרקע מס' 63, אוגוסט 2007, עמ' 14-51.

<sup>62</sup> סעיפים 6 ו-10 לחוק הקרקעות. ר' גם פליאה אלבק ורן פליישר, דיני מקרקעין בישראל, ירושלים: הוצאת המחברים, 2005, עמ' 53-54.

<sup>63</sup> שיחה עם פרופ' דוד גרוסמן, לשעבר בחוג לגיאוגרפיה באוניברסיטת בר אילן, 20.9.2007. לדברי פרופ' גרוסמן, זאת היתה גם עמדתה של פליאה אלבק, שמתוקף מעמדה כמנהלת המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה, מילאה תפקיד מרכזי בהליכי ההכרזות על אדמות מדינה בגדה המערבית.

חוק הקרקעות קובע כי בכל הנוגע לקרקעות מירי, הבעלות על האדמה עצמה שייכת למדינה, אבל זכות השימוש בה שייכת לפרט.<sup>64</sup> את זכות השימוש ניתן לקבל, תמורת תשלום, בהקצאה ישירה (הסכם חכירה או קושאן) מהמדינה. דרך חלופית לקבלת זכויות באדמות מירי היא עיבוד וחזקה מתמשכים לאורך עשר שנים, בלי הקצאה מראש על ידי המדינה. עיבוד וחזקה מתמשכים מקנים למחזיק בקרקע זכות לרשום אותה על שמו בטאבו, ובלבד שהמדינה לא התנגדה בפועל לעיבוד.<sup>65</sup> מנגד, בתנאים מסוימים, הפסקת העיבוד החקלאי למשך שלוש שנים או יותר מאפשרת למדינה ליטול בקרקע את החזקה ולמכור אותה במכירה פומבית, כדי שהקונה יעבדה.<sup>66</sup>

ההבחנה המקורית בין הבעלות על הקרקע לבין זכות השימוש בה כמעט התבטלה בחוק תורכי מ-1913, ששינה את חוק הקרקעות וקבע כי אדם שאדמת מירי רשומה על שמו בטאבו רשאי לעשות בה כרצונו, ובכלל זה להפסיק לעבדה. זאת בלא שלמדינה נותרות בה למעשה זכויות כלשהן.<sup>67</sup> בהקשר של מדיניות הקרקעות הישראלית, יש אפוא חשיבות קריטית לעניין הרישום בטאבו. לאור הוראותיו של החוק מ-1913, עמדתו של השלטון הישראלי עצמו היא שלא ניתן להכריז על אדמת מירי, שרשומה בטאבו כרכוש פרטי של פלסטינים, כעל קרקע מדינה – גם אם אינה מעובדת.

עד 1967 נרשמו בטאבו, במסגרת הסדרי מקרקעין<sup>68</sup> שבוצעו ביוזמה ממשלתית (תחילה של שלטונות המנדט ואחר כך של הכתר הירדני), כ-30 אחוזים משטח הגדה המערבית,<sup>69</sup> בעיקר באיזור שכס, גינין, רמאללה ובקעת הירדן.<sup>70</sup> זמן קצר אחרי כיבוש הגדה המערבית הקפואה ישראל בצו צבאי את הסדרי הקרקעות ביוזמה ממשלתית.<sup>71</sup> כתוצאה מכך, 70 אחוזים מאדמות הגדה המערבית נותרו בלי רישום בטאבו, עובדה שלימים אפשרה לישראל לטעון כי רבות מהן הן "רכוש ממשלתי".

## מדיניות ההכרזות

לפי הפרשנות הישראלית לחוק הקרקעות, אדמות מירי שאינן מעובדות עיבוד חקלאי רציף ושאין רשומות בטאבו על שם פלסטינים הן רכוש ממשלתי, גם אם היו מעובדות בעבר.<sup>72</sup> בכפוף לפרשנות זאת, הכריזה ישראל בין השנים 1979 ו-1992 על 908,000 דונם בגדה המערבית כעל אדמות מדינה.<sup>73</sup> זאת בנוסף ל-700,000 דונם (רובן קרקעות מוואת) שסווגו כאדמות מדינה ב-19 שנות השלטון הירדני באיזור. פלסטינים שאדמותיהם הוכרזו כרכוש ממשלתי היו רשאים להגיש התנגדויות שנדונו בפני ועדת עררים צבאית, אבל כמעט בכל המקרים, העררים נדחו. וכך, במשך 13 שנים בלבד,<sup>74</sup> הגדילה ישראל את ההיקף של אדמות המדינה באיזור לכ-1.6 מיליון דונם, המהווים קרוב ל-30 אחוזים משטחה היבשתי הגדה המערבית (לא כולל ירושלים המזרחית; ר' מפה עמ' 51). זאת ועוד: ההכרזות בוצעו בעיקר בגב ההר, באיזורים שהממשלה ייעדה להתנחלויות. לפיכך, הפריסה המרחבית של אדמות המדינה החדשות היתה שונה מאוד מזו של הקרקעות שסווגו כרכוש ממשלתי תחת שלטון ירדן, אשר היו כאמור בעיקר במדבר ובבקעת הירדן.

<sup>64</sup> סעיף 3 לחוק הקרקעות.

<sup>65</sup> סעיף 78 לחוק הקרקעות.

<sup>66</sup> סעיף 68 לחוק הקרקעות.

<sup>67</sup> משה דוכן, דיני קרקעות במדינת ישראל, מהדורה שנייה, מורחבת ומתוקנת. ירושלים: הוצאת המחבר, תשי"ג, עמ' 83. ר' גם פליאה אלבק ורן פליישר, שם, (הערה 62), עמ' 47-48.

<sup>68</sup> המונח "הסדר מקרקעין" מתייחס להליך שמתבצע בשטח נרחב (בדרך כלל ביישוב שלם) ואשר במסגרתו נבחנות הזכויות בקרקעות שבתחומי ונקבע למי הן שייכות. התוצר הסופי של הסדר מקרקעין הוא רישום מדויק בטאבו, בליווי מפות מדידה, של כל האדמות הכלולות בשטח שבו בוצע ההליך.

<sup>69</sup> טליה ששון, חוות דעת (ביניים) בנושא מאחזים בלתי מורשים, ירושלים, 1.2.2005, עמ' 61.

<sup>70</sup> פליאה אלבק, "השימוש בקרקעות ביהודה ובשומרון לצורך ההתיישבות היהודית: היבטים משפטיים ומבחן המציאות", אצל: אברהם שבות (עורך), העלייה אל ההר: ההתיישבות היהודית המתחדשת ביהודה ושומרון, ירושלים: ספריית בית אל והמכללה האקדמית יהודה ושומרון, 2002, עמ' 223-224.

<sup>71</sup> צו בדבר הסדר קרקעות ומים (יהודה ושומרון) (מס' 291), תשכ"ט-1968.

<sup>72</sup> פליאה אלבק, קרקעות ביהודה ושומרון, לשכת עורכי הדין – ועד מחוז תל אביב-יפו, 1985, עמ' 7; איל זמיר, שם (הערה 53), עמ' 22. השינוי בצו 59 נועד לאפשר לישראל ליטול את החזקה באדמות מירי שעובדו בעבר, אך עיבודן הופסק אחרי 1967 או בסמוך לכך. ר' איל זמיר, שם, עמ' 20.

<sup>73</sup> מבקר המדינה, שם (הערה 60), עמ' 206.

<sup>74</sup> ההכרזה על אדמות מדינה הופסקה ב-1992, אחרי עלייתה לשלטון של ממשלת רבין השנייה. עם חילופי השלטון ב-1996 הוחל שוב באיתור שטחים שיועדו להכרזה (מבקר המדינה, שם, עמ' 207), אבל ככל הידוע לנו, היקף הקרקעות שהוכרזו כאדמות מדינה מאז 1996 מצומצם יחסית.

### אדמות פלסטיניות פרטיות בהתנחלויות

למרות כל הצעדים שישראל נקטה כדי להבטיח להתנחלויות עתודות גדולות של אדמות מדינה מוכרזות, בהתנחלויות רבות יש קרקעות בבעלות פרטית פלסטינית. שטחים אלה כוללים אדמות שעליהן ניצבים כיום בתי מתנחלים, אך גם מובלעות של אדמות פלסטיניות, שמקפות מכל עבר באדמות מדינה מוכרזות. למרות שהסטטוס הקנייני של אדמות המובלעות לא השתנה, לבעליהן אין כמעט אפשרות להגיע אליהן ולממש את בעלותם עליהן.

לאחרונה פרסמה תנועת "שלום עכשיו" דו"ח שלפיו כ-30 אחוזים משטח ההתנחלויות הוא אדמות פרטיות פלסטיניות.<sup>75</sup> למרות שהמינהל האזרחי חולק על ממצאים אלה, גם לגרסתו יש בהתנחלויות שונות אדמות פרטיות פלסטיניות בהיקף ניכר.<sup>76</sup>

### רכישת קרקעות בשוק הפרטי

בעקבות פסק הדין בפרשת אלון מורה השתנתה מדיניות הממשלה גם באשר לרכישת אדמות על ידי ישראלים. בעוד שבעבר נאסר על יחידים מישראל לרכוש קרקעות בגדה המערבית, אחרי פסק הדין הוחלט "לעודד יזמים ישראלים לרכוש אדמות הסמוכות ליישוב קיים או מתוכנן".<sup>77</sup> למרות זאת, רק חלק קטן מהאדמות שעליהן הוקמו התנחלויות נרכשו על ידי ישראלים בשוק הפרטי.<sup>78</sup> אחת הסיבות לכך היא תעשיית הזיופים שנקשרה ברכישת הקרקעות בגדה המערבית.

העובדה שרוב אדמות הגדה המערבית אינן רשומות בטאבו פתחה כר נרחב לזיופים. במקרים רבים המוכר הפלסטיני כלל לא היה בעל זכויות בקרקע, במקומות אחרים השטח שנמכר היה גדול בהרבה מהחלקה שבבעלות המוכר, ובמקרים מסוימים זויפו חתימותיהם של המוכרים.<sup>79</sup> פליאה אלבק, מנהלת המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה, העריכה כי "תשעים ותשע מתוך מאה הצעות של ערבים מיהודה ושומרון למכור קרקע ליהודים מישראל – הינן רמאויות, ולצערנו כתוצאה מכך תשע מתוך עשר קניות של יהודים ישראלים היו קניות מדומות".<sup>80</sup>

### אדמות יהודים

לפני 1948 רכשו יהודים אדמות באיזורים שונים בגדה המערבית. תחת השלטון הירדני נוהלו אדמות אלו על ידי האפוטרופוס הירדני. מקרקעין אלה ידועים בכינוי "אדמות יהודים", מונח המבחין ביניהם לבין אדמות שנרכשו על ידי ישראלים אחרי 1967. למרות שאדמות היהודים רשומות בטאבו, ישראל מתייחסת אליהן כאל רכוש ממשלתי, משום שהוחזקו ונוהלו בידי מדינת אויב (ירדן). שטחן הכולל של אדמות היהודים בגדה המערבית הוא כ-32,000 דונם.<sup>81</sup>

בין השנים 1979 ו-1983 בוצעו בגדה המערבית עסקאות רכישת רבות על ידי ישראלים. בתקופה זאת לא נהגו החברות הישראליות לרשום בטאבו את הקרקע שרכשו, והשלטון הישראלי לא דרש מהן לעשות כן. מבחינת הרשויות, די היה **בטענת רכישה** כדי לאפשר לזים להתחיל בבניית התנחלות. מצב זה השתנה בשנות ה-80 המוקדמות של המאה ה-20, עם חשיפת

<sup>75</sup> דרור אטקס וחגיית עופרן, עבירה גוררת עבירה: בניית התנחלויות על קרקעות בבעלות פרטית פלסטינית, "שלום עכשיו", צוות מעקב התנחלויות, אוקטובר 2006. בדו"ח המקורי נטען כי 40 אחוזים משטחי ההתנחלויות הם אדמות פרטיות פלסטיניות, אולם בעקבות מידע נוסף שמקורו במינהל האזרחי פרסמה "שלום עכשיו" דו"ח מתוקן, ולפיו הנתון הנכון הוא כ-30 אחוזים בלבד. הדו"ח המתוקן נמצא באתר האינטרנט של התנועה, [www.peacenow.org.il](http://www.peacenow.org.il).

<sup>76</sup> נדב שרגאי, "דו"ח: 40% משטחי ההתנחלויות – אדמות פלסטיניות פרטיות", הארץ, 22.11.2006.

<sup>77</sup> שלמה גזית, שם (הערה 49), עמ' 244.

<sup>78</sup> פליאה אלבק, שם (הערה 70), עמ' 230-231.

<sup>79</sup> שלמה גזית, שם (הערה 49), עמ' 245; פליאה אלבק, שם (הערה 72), עמ' 12-16.

<sup>80</sup> פליאה אלבק, שם, עמ' 12.

<sup>81</sup> מפקדת איזור יהודה ושומרון, דין וחשבון שנת הממשל השמינית, 1975, עמ' 122.

מקרי תרמית רבים, שבהם מכרו חברות נדל"ן לאזרחים ישראלים מגרשים שכלל לא היו שייכים להן. לאור זאת החליט משרד המשפטים ב-1983 כי הקמת התנחלויות על קרקע שנרכשה תותר רק אחרי שהאדמה תירשם בטאבו על שם היזם הישראלי.<sup>82</sup> רישום מקרקעין בטאבו בשטח C אפשרי כיום רק במסגרת מה שמכונה "רישום ראשון". מדובר בהליך מורכב וממושך, שנעשה ביוזמה ובמימון פרטיים, לפי חוק ירדני<sup>83</sup> וכמה צווים צבאיים ישראלים.<sup>84</sup> במסגרת ההליך נדרש מבקש הרישום לפרסם הודעה, כדי לאפשר לתושבי הכפר, שבאדמותיו מדובר, להתנגד לבקשת הרישום.

## העסקה הסיבובית

הצבת הרישום בטאבו כתנאי לבניית התנחלויות יצרה קשיים רבים לחברות הישראליות שעסקו ברכישת קרקעות בגדה המערבית. הרישום הראשון הוא הליך ארוך ויקר, שנמשך שנים רבות.<sup>85</sup> יתר על כן: במסגרתו נבדקות בין השאר טענות למעשי זיוף, אשר במקרה שהוכחו יש בהן כדי לשלול מהחברה הרוכשת את הזכות לרשום את הקרקע על שמה.

ככל הנראה בניסיון להימנע מהקשיים הללו, נוצר עד מהרה הליך עוקף רישום, הוא "העסקה הסיבובית". במסגרת העסקה הסיבובית הכריזה המדינה על קרקעות מסוימות כעל רכוש ממשלתי, תוך הסתרת העובדה שזים ישראלי טען כי רכש אותן. עם סיום הליכי ההכרזה הקצה הממונה על הרכוש הממשלתי את הקרקע לזים שלטענתו רכש את האדמה בשוק הפרטי, וזאת תמורת דמי חכירה מופחתים. בדרך זאת נחסכו מהיזם ההוצאות הגדולות הכרוכות ברישום ראשון. מאחר שטענות הרכישה לא נחשפו ברבים, לא היה באפשרותם של תושבי הכפר, שבאדמותיו מדובר, לחשוף זיופים ומעשי מרמה שייתכן ואירעו בעסקת המכר.

ההצדקה הרשמית שניתנה לעסקאות הסיבוביות היתה הרצון להגן על חיי המוכרים הפלסטיניים, החשופים לסכנת רצח בגין מכירת קרקעות ליהודים.<sup>86</sup> ואולם, אין ספק שבעסקאות הללו טמונה, כאמור לעיל, תועלת רבה גם למי שלטענתם רכשו את האדמות.

העסקאות הסיבוביות בוצעו בשיתוף פעולה מצד גורמי ממשל בכירים.<sup>87</sup> ההליך עוגן ב-1984 בתיקון רטרואקטיבי לצו 59, שהרחיב את הגדרת המונח אדמות מדינה וכלל בו גם "רכוש שבעליו ביקש מאת הממונה לנהל אותו והממונה קיבל עליו את ניהולו".

היקפן הכולל של העסקאות הסיבוביות אינו ידוע, אך נראה כי מדובר בשטחים מצומצמים יחסית.<sup>88</sup> ב-1998 החליט המינהל האזרחי להפסיק לבצע עסקאות סיבוביות,<sup>89</sup> אולם באדמות שבהן בוצעו בעבר עסקאות סיבוביות נמשכת כיום בנייה בהתנחלויות.

<sup>82</sup> משה גליק, "רכישת מקרקעין ותרומתן להתיישבות היהודית באזור יהודה ושומרון", אצל: אברהם שבות, העלייה אל ההר: ההתיישבות היהודית המתחדשת ביהודה ושומרון, ירושלים: ספריית בית אל והמכללה האקדמית יהודה ושומרון, 2002, עמ' 233-240, ובמיוחד עמ' 235.

<sup>83</sup> חוק רישום נכסי דלא נידי שלא נרשמו קודם, חוק מס' 6 לשנת 1964.

<sup>84</sup> צו בדבר תיקון חוק רישום נכסי דלא נידי אשר טרם נרשמו (יהודה ושומרון) (מס' 448), תשל"ב-1971; תקנות לרישום מקרקעין (בקשות לרישום נכסי דלא נידי אשר טרם נרשמו) (יהודה ושומרון), תשמ"ד-1984; תקנות לרישום מקרקעין (סדרי הדין בוועדות לרישום נכסי דלא נידי אשר טרם נרשמו) (יהודה ושומרון), תשמ"ד-1984.

<sup>85</sup> ע"א (תל אביב) 1099/90 שלומוב ניסן ואח' נ' שמעון נסג' ואח'.

<sup>86</sup> ר' למשל את תשובת החברות "גרין פארק" ו"גרין מאונט" ו"הקרן לגאולת קרקע תכנון ופיתוח יישובים בע"מ" לעתירה בבג"צ 8414/05 **אחמד עיסא עבדאללה יאסין נ' ממשלת ישראל ואח'.**

<sup>87</sup> לדוגמה, ב-16.11.1990 שלחה פליאה אלבק חוות דעת למתאם הפעולות באיו"ש, ובה הנחתה את הממונה על הרכוש הממשלתי להכריז על מאות דונמים מאדמות הכפר בלעין כעל רכוש ממשלתי. זאת "לאור בקשתה של חברת הקרן שליד מדרשת ארץ ישראל בע"מ" ש"שטח זה כנראה נרכש" על ידה. בעקבות הנחיותיה של אלבק הוכרזו 780 דונם מאדמות בלעין, שיועדו בהמשך לשכונת "מתתיהו מזרח" בהתנחלות מודיעין עילית, כרכוש ממשלתי. אלבק שיגרה העתק מחוות דעתה ליועץ המשפטי לממשלה, לשר המשפטים ולגורמי ממשל בכירים אחרים.

<sup>88</sup> העסקאות הסיבוביות היחידות הידועות לנו התרחשו בהתנחלויות מודיעין עילית וצופין. אינדיקציה לחשיבות המעטה יחסית של עסקאות כאלו מופיעה בדו"ח ששון, שם נאמר כי "במקרים מסוימים בהם לא הצליחו הרוכשים (הישראלים) לרשום את הקרקע על שמם – העבירו אותה לניהול הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש, שהקצה את הקרקע לרוכשים עצמם" (טליה ששון, שם [הערה 69], עמ' 14; ההדגשה נוספה).

<sup>89</sup> עקיבא אלדד, "כך מלבינה ישראל עסקות קרקע מופקקות של מתנחלים בשטחים", הארץ, 27.11.2005.

## ההשלכות התכנוניות

האמצעים השונים שבהם השתמשה ישראל לצורך השתלטות על קרקעות פלסטיניות בגדה המערבית – תפיסה לצרכים צבאיים, סגירת שטחים, הכרזות על אדמות מדינה ורכישות בשוק הפרטי – הובילו לכך שקרקעות רבות בשטח C אינן נמצאות כיום בחזקתם של פלסטינים.

כשלעצמה, עובדה זאת אין בה כדי ליצור בהכרח קשיים תכנוניים. למרות הקשר הקיים ביניהם, הבעלות על הקרקע והתכנון הם תחומים נפרדים. כך, תוכניות מתאר מקומיות בישראל חלות במקרים רבים על עיר שלמה, שהבעלות על קרקעותיה מתחלקת בין מאות ואלפי גורמים פרטיים וציבוריים. זכויות הבנייה שהן מקנות נקבעות במקרים לא מעטים לפי שיקולים תכנוניים ובאופן "עיוור", בלי להעדיף במכוון בעל קרקע זה או אחר.

ואולם, בשטח C יצר המינהל האזרחי זיקה הדוקה בין הבעלות על הקרקע לבין הזהות האתנו-הלאומית של מי שמורשה להשתמש בה. פסק הדין בפרשת אלון מורה קבע כי אדמות פרטיות פלסטיניות מיועדות לשימוש פלסטיני, וכי השלטון הישראלי רשאי ליטול בהן את החזקה רק לצרכים צבאיים מובהקים. למרות שהדבר לא נאמר בפסק הדין, ישראל פירשה אותו כאילו קרקעות שאינן אדמות פרטיות פלסטיניות מיועדות רק לשימוש ישראליים.

עמדה זאת, שבה החזיקו גורמים בכירים במשרד המשפטים,<sup>90</sup> מצאה ביטוי מעשי בשדה התכנון. כבר ב-1987 החליטה מועצת התכנון העליונה (מת"ע) במינהל האזרחי כי תוכניות המתאר לכפרים הפלסטיניים, שנמצאו אותה עת בשלבי הכנה, לא יכללו אדמות מדינה ושטחים שנתפסו למטרות צבאיות.<sup>91</sup> כך נחסמו בפני פלסטינים אפשרויות הפיתוח באדמות המדינה, שהוקצו לשימוש כמעט בלעדי של המתנחלים והצבא.

### אדמות מדינה – בתמורה לריקון השטח מפלסטינים

למיטב ידיעתנו, למדיניות המקצה אדמות מדינה לישראלים בלבד יש רק יוצאים מן הכלל מעטים. אחת הדוגמאות הבולטות לכך היא זו של שבת הג'האלין, בדואים שהועברו בשנות ה-50 של המאה ה-20 מסביבות תל ערד שבנגב אל איזור ואדי קלט שבגדה המערבית. בהתבסס על הסכמי הכירה עם בעלי הקרקע יצרו אנשי הג'האלין התיישבות קבע באדמות הכפרים אבו דיס, סוואחרה א-שרקיה ועזרייה, אך המשיכו בגידול הצאן המסורתי.

ב-1979 הוכרזה ההתנחלות מעלה אדומים כמועצה מקומית והתחילה לגדול, תוך נגיסה במרחב המחיה של הג'האלין. ב-1993, במקביל לקידום תוכנית מתאר חדשה להתנחלות, ניסה המינהל האזרחי להעביר את בני הג'האלין ממקום מושבם. ב-1999, בעקבות עתירות לבג"צ, הושג הסדר שבמסגרתו פונו כ-200 בדואים לאתר חלופי באיזור אבו דיס, שם הוחכרו להם אדמות מדינה מוכרזות והוקצו להם כ-3,000 דונם למרעה. זאת במגמה לאפשר את הרחבת מעלה אדומים לפי תוכנית המתאר.<sup>92</sup>

לאחרונה קם אינטרס ישראלי חדש שאילץ את הרשויות להקצות אדמות מדינה נוספות עבור הג'האלין. התוואי המתוכנן של מכשול הפרדה יותיר את מעלה אדומים, את ההתנחלויות הקטנות הסמוכות ושטחים נרחבים סביבן בצד "הישראלי" של הגדר. בד בבד עם גיבוש התוואי אישר המינהל האזרחי תוכניות מפורטות נוספות עבור הג'האלין, כולן על אדמות מדינה בצד "הפלסטיני" של המכשול המתוכנן. המטרה העיקרית של התוכניות הללו היא להעביר את בני הג'האלין המתגוררים בסמוך להתנחלות אל הצד "הפלסטיני" של הגדר, וכך להבטיח שמובלעת מעלה אדומים, שייצור המכשול, תהיה ריקה מתושבים פלסטינים.

<sup>90</sup> פליאה אלבק עצמה כתבה כי "השימוש ברכוש הממשלתי, ובראש ובראשונה באדמות המדינה, לא צריך להיות לצורכי הציבור המקומי, אלא להיפך, לצורכי המדינה המחזיקה בשטח... אדמות המדינה היו מיועדות להימסר להתנחלויות יהודיות כבר מאז כתב המנדט". פליאה אלבק, "מהן אדמות המדינה? על אדמות המדינה ביהודה, שומרון וחבל עזה", הלשכה (בטאון לשכת עורכי הדין, הוועד המחוזי ירושלים), גיליון מס' 46, ינואר 1999, עמ' 9-11.

<sup>91</sup> פרוטוקול דיון במועצת התכנון העליונה מה-13.12.1987.

<sup>92</sup> להרחבה בנושא זה ר' "בצלם", במורד הסיפוח: הפרת זכויות אדם כתוצאה מהקמת התנחלות מעלה אדומים והרחבתה, ירושלים, יוני 1999.

בהתחשב בפריסה הגיאוגרפית של אדמות המדינה שעליהן הכריזה ישראל, להחלטת מתייע נודעו השלכות כבדות משקל. בעוד שאדמות המדינה הירדניות היו ברובן במדבר המיושב בדלילות, השלטון הישראלי הכריז על קרקעות ממשלתיות בלב האיזורים שהיו מיושבים זה דורות על ידי פלסטינים. כך הפך ההיבט הקנייני לאחד הגורמים העיקריים לפרגמנטציה של הגדה המערבית, שתוארה בפרק הראשון: אפשרויות השימוש בקרקע, שנקבעו לפי מפתח קנייני ואתנו-לאומי, פיצלו את המרחב לתאי שטח נפרדים. בהקשר התכנוני, פירוש הדבר הוא הגבלת הפיתוח והבנייה הפלסטיניים לשטח מצומצם יחסית מסביב לגרעין הבנוי של הכפר. יתר על כן, במציאות הקניינית והפוליטית החדשה שנוצרה, נפגעו גם זיקות בין-מרחביות שונות (למשל, דרכים, מתקני תשתית ומבני ציבור שנועדו לשרת מקבץ של כמה כפרים ערביים), אשר לא יכלו לקבל מענה תכנוני במרחב שהבעלות עליו פוצלה בין פלסטינים, מצד אחד, לבין המדינה והמתנחלים, מצד שני.

## סיכום

בשנות שלטון בגדה המערבית נקטו ממשלות ישראל לדורותיהן, כמעט בלי הבדל בהשתייכותן הפוליטית,<sup>93</sup> שיטות שונות לצורך הבטחת עתודות קרקע להתנחלויות. עד 1979 השיטה העיקרית היתה תפיסת אדמות פרטיות פלסטיניות באמצעות צווים צבאיים. אחרי פסק הדין בפרשת אלון מורה הופסק השימוש בצווי תפיסה למטרה זאת והוחל בהכרזות על שטחים נרחבים בגדה המערבית כעל אדמות מדינה. במקביל עודדה המדינה רכישת קרקעות בשוק הפרטי על ידי ישראלים.

אמצעים אלה, ובייחוד ההכרזות על אדמות מדינה, הוכחו כאפקטיביים יותר מצווי התפיסה הצבאיים. אדמות המדינה, השטחים שנתפסו בצווים צבאיים והקרקעות שנרכשו על ידי ישראלים מקיפים עשרות אחוזים משטח הכולל של הגדה המערבית. ההחלטה לייעד שטחים אלה כמעט אך ורק לצורכי ישראלים פירושה הדרה של הציבור הפלסטיני מחלקים גדולים מהגדה המערבית.

החלטה זאת, וכן העובדה שרוב האדמות שהוכרזו על ידי ישראל כקרקע מדינה נמצאות בגב ההר המיושב בצפיפות בפלסטינים, הובילו לפרגמנטציה של המרחב לפי מפתח קנייני אתנו-לאומי. כך צומצמו עד למינימום אפשרויות הפיתוח והבנייה הפתוחות לפלסטינים, ובמקביל הוקצו מאות אלפי דונמים להתנחלויות הישראליות. התשתית הקניינית שנוצרה בדרך זאת הגבילה מאוד את התפרסותה של ההתיישבות הפלסטינית בגדה המערבית, ולימים היוותה את הבסיס לחלוקה המינהלית שנקבעה בהסכם הביניים (1995), אשר במסגרתה נותרו רוב אדמות המדינה המוכרזות בשטח C.

<sup>93</sup> בהקשר זה, ההבדל העיקרי בין ממשלות המערך לבין ממשלות הליכוד נוגע למיקום האתרים שבהם הוקמו התנחלויות. בעוד ממשלות המערך נמנעו ככלל מהקמת התנחלויות בגב ההר, ממשלות הליכוד תמכו בהתיישבות יהודית בכל רחבי הגדה המערבית, ובגב ההר בפרט. לאור זאת, רוב הקרקעות שממשלות המערך תפסו בצווים צבאיים היו בבקעת הירדן, בעוד שרוב האדמות שהוכרזו על ידי ממשלות הליכוד כרכוש ממשלתי היו בגב ההר.

## חוקי התכנון והבנייה בשטח C

התכנון והבנייה בשטח C כפופים לחוק ירדני שנחקק ב-1966 (להלן: "החוק הירדני"), חודשים ספורים לפני כיבוש הגדה המערבית על ידי ישראל.<sup>94</sup> כמעצמה הכובשת, החוק הבינלאומי מחייב את ישראל לכבד את החוקים שחלו באיזור טרם כיבושו, אלא אם כן יש כורח צבאי או הומניטרי החלטי שדורש לשנותם.<sup>95</sup>

למרות זאת, כבר ב-1971 ביצעה ישראל רוויזיה מקיפה בחוק הירדני, באמצעות צו צבאי ששינה את הוראותיו. רוב השינויים הללו נוגעים למבנה של מערכת התכנון, ולכאורה אינם משפיעים על רוח החוק ומהותו. ואולם, המבנה של מערכת התכנון אינו רק עניין פורמלי. הרכבם של מוסדות התכנון הקבוע בחוק משקף מערכת איזונים מסוימת, וכל שינוי בהרכב זה עלול לערער את מערך האיזונים ולשבשו. כך, החוק הירדני קובע כי בכל ועדות התכנון בגדה המערבית יישב נציג של מערכת הבריאות הציבורית. דרישה זאת בוטלה על ידי ישראל, וכיום אין במוסדות התכנון הפועלים בשטח C נציגות כלשהי של מערכת הבריאות. כתוצאה מכך, בעת קבלת ההחלטות התכנוניות נשקלים שיקולים שונים מאלה שהיו מובאים בחשבון על ידי מוסדות התכנון בהרכבם המקורי.<sup>96</sup> לפיכך, לשינויים המבניים שביצעה ישראל במערכת התכנון בשטח C יש השלכות מרחיקות לכת, הן על תפקודה והן על החלטותיה הסופיות.

### מערכת התכנון לפי החוק הירדני: מבנה וסמכויות

בדומה לחוק התכנון הישראלי, גם החוק הירדני יוצר מערך היררכי תלת-שכבתי של מוסדות תכנון – מהרמה המקומית, דרך הרמה המחוזית וכלה ברמה הארצית – שמעליהם חולש השר הממונה, הוא שר הפנים.

מוסד התכנון החשוב ביותר בחוק הירדני הוא **מועצת התכנון העליונה** (מת"ע), שפועלת ברמה הארצית. מאחר שבזמן חקיקת החוק היה האיזור חלק מממלכת ירדן, מת"ע היתה אחראית על התכנון בכל רחבי הממלכה, ולא רק בגדה המערבית. הרכבה של מת"ע, כפי שהוא קבוע בחוק הירדני, מייצג מגוון רחב של אינטרסים ונקודות מבט.<sup>97</sup> תפקידיה העיקריים הם מתן המלצות לשר הממונה בדבר קביעת גבולותיהם של מרחבי התכנון,<sup>98</sup> אישור תוכניות איזוריות ומתאריות, אישור תקנות ופעולות שונות בתחום הפיקוח על הבנייה. בנוסף לכך משמשת מת"ע כערכאת ערעור על ההחלטות של הוועדות המחוזיות.<sup>99</sup>

**ועדות התכנון המחוזיות** הן מוסדות התכנון המתווכים בין הרמה הארצית (מת"ע), מצד אחד, לבין הרמה המקומית (הוועדות המקומיות), מצד שני. החוק הירדני קובע כי בכל מחוז מינהלי תוקם ועדת תכנון מחוזית ובה שישה חברים, המייצגים מגוון אינטרסים בתחומי התכנון, הבנייה, המשפטים והבריאות. בוועדה המחוזית יושב גם נציג של הוועדות המקומיות שפועלות בתחומי המחוז.<sup>100</sup> תפקידיה של הוועדה המחוזית כוללים אישור תוכניות מפורטות, דיון בהתנגדויות לתוכניות איזוריות ומתאריות והגשת חוות דעת בעניינן למת"ע, וכן פעולות שונות בתחום הפיקוח על הבנייה. בנוסף לכך משמשת הוועדה המחוזית כערכאת ערעור על ההחלטות של הוועדות המקומיות שבתחום המחוז,<sup>101</sup> ונתונות לה כל הסמכויות שבידי הוועדה המקומית.<sup>102</sup>

<sup>94</sup> חוק תכנון ערים, כפרים ובניינים (חוק זמני) מס' 79 לשנת 1966.

<sup>95</sup> תקנה 43 לתקנות הנלוות לאמנת האג בדבר דיניה ומנהגיה של המלחמה ביבשה משנת 1907.

<sup>96</sup> ע"א 1216/98 אבוטבול נ' ועדת העיר.

<sup>97</sup> לפי סעיף 5 לחוק הירדני, תשעת חברי מת"ע כוללים את השר הממונה, את נציג הרשויות המקומיות (ראש עיריית הבירה), את מנכ"ל משרד העבודות הציבוריות, נציג מטעם המועצה הירדנית לבינוי, מנהל רשות השיכון, מנהל לשכת התכנון המקצועית במשרד הפנים, נציג משרד המשפטים (התובע הכללי), נציג ארגון המהנדסים ונציג מערכת הבריאות.

<sup>98</sup> המונח "מרחב תכנון" מתייחס לאיזור שהוכרז כיחידת תכנון נפרדת. לדוגמה, רבות מהערים בגדה המערבית (וגם בישראל) הוכרזו כמרחבי תכנון נפרדים, שלכל אחד מהם מוסד תכנון משלו.

<sup>99</sup> סעיף 6 לחוק הירדני.

<sup>100</sup> סעיף 8 לחוק הירדני.

<sup>101</sup> סעיף 3(8) לחוק הירדני.

<sup>102</sup> סעיף 4(8) לחוק הירדני.

**ועדות התכנון המקומיות** נחלקות לכמה סוגים. במרחב תכנון שבו קיימת עירייה רשאי השר הממונה לקבוע כי מועצת העירייה תשמש כוועדת תכנון מקומית.<sup>103</sup> אפשרות נוספת היא מינויה של מועצה כפרית לוועדה מקומית במרחב תכנון או בחלק ממנו.<sup>104</sup> השר רשאי לקבוע כי במקום מועצת העירייה או המועצה הכפרית תוקם ועדה מקומית בת שישה חברים, ובהם נציגים של השלטון המרכזי ושל השלטון המקומי.<sup>105</sup> תפקידי הוועדה המקומית כוללים הכנת תוכניות מתאריות ומפורטות, דיון בהתנגדויות לתוכניות מפורטות ומתאריות והעברת חוות דעת בעניינין לוועדה המחוזית, אישור תוכניות לחלוקת קרקע (פרצלציה), הוצאת היתרי בנייה ופיקוח על הבנייה.<sup>106</sup>

בצד מוסדות התכנון הללו נודעת חשיבות רבה לשר הממונה, שבין סמכויותיו הכרזה על מרחבי תכנון, בכפוף להמלצת מתי"ע.<sup>107</sup> גורם חשוב נוסף הוא לשכת התכנון, גוף מקצועי שפועל במשרד הפנים. מנהל לשכת התכנון, מומחה לתכנון, אחראי לגיבוש הצעות בדבר הכרזות על מרחבי תכנון ולהעברתן למתי"ע. לשכת התכנון מופקדת גם על הכנת תוכניות איזוריות ומתאריות (אך כאמור, גם ועדה מקומית רשאית להכין תוכנית מתארית), ועליה להגיש סיוע טכני למוסדות התכנון האחרים. בין השאר מוטל עליה לבצע סקר תכנוני,<sup>108</sup> שמהווה תנאי מקדים להפקדתה של כל תוכנית שהיא (איזורית, מתארית או מפורטת).<sup>109</sup> במסגרת הסקר התכנוני נבחנות שאלות שונות הנוגעות לתוכנית המוצעת (הטופוגרפיה ופני השטח, הבעלות על הקרקע, הבניינים הקיימים במקום ועוד). הסקר התכנוני נועד לספק למוסדות התכנון את התשתית העובדתית הדרושה לצורך החלטה בעניינין של תוכניות המוגשות לאישורם.

## מדרג התוכניות

במקביל למבנה ההיררכי של מוסדות התכנון החוק הירדני יוצר מדרג של תוכניות. עם זאת, בניגוד למצב השורר בישראל, בחוק הירדני אין תוכניות מתאר ארציות. התוכנית הנמצאת במקום הגבוה ביותר במדרג הקבוע בחוק הירדני היא **התוכנית האיזורית**, שמקבילה מבחינות רבות לתוכנית המחוזית בישראל. התוכנית האיזורית עוסקת בקביעת גבולותיהם של הערים והכפרים, בהקמת יישובים חדשים, בהוראות בנייה שונות, בדרכים ובתשתיות.<sup>110</sup>

**התוכנית המתארית** חלה על מלוא שטחו של יישוב (עיר, עיירה, כפר) ונועדה להסדיר את ייעודי הקרקע השונים (מגורים, מסחר, תעשייה וכדומה) ברמה הכלל-יישובית. התוכניות המתאריות כוללות התייחסות מפורטת למדי לנושאים כמו דרכים, תשתיות, איזורי מגורים, תעשייה, מבני ציבור ושטחים פתוחים. למרות זאת, ברוב המקרים רמת הפירוט שמאפיינת אותן אינה גבוהה דיה כדי לאפשר הוצאת היתר בנייה ברמת המגרש הבודד.<sup>111</sup> לפי החוק הירדני, מוסדות התכנון חייבים לבחון את הצורך בעדכון של תוכניות מתאריות לפחות אחת לעשר שנים.<sup>112</sup>

**התוכנית המפורטת** קובעת את השימושים המותרים ואת מגבלות הבנייה, וזאת ברמת המגרש הבודד. לפיכך, תוכניות מפורטות מאפשרות הוצאת היתרי בנייה.<sup>113</sup> החוק הירדני מבחין בין שני סוגים של תוכניות מפורטות, בהתאם לגודל היישוב שעליו הן אמורות לחול. בערים הגדולות החוק דורש להכין תוכנית מתארית נפרדת, שבכפוף לה ולהוראותיה יש לגבש תוכניות מפורטות לשכונות השונות. במקרה זה, התוכנית המפורטת היא אפוא הכלי שמאפשר ליישם בפועל את

<sup>103</sup> סעיפים 9(1)א, 9(1)ב לחוק הירדני.

<sup>104</sup> סעיף 9(1)ג לחוק הירדני.

<sup>105</sup> סעיף 9(1)ד לחוק הירדני.

<sup>106</sup> סעיף 2 לחוק הירדני.

<sup>107</sup> סעיף 4(ה) לחוק הירדני.

<sup>108</sup> סעיף 7 לחוק הירדני.

<sup>109</sup> סעיף 14 לחוק הירדני. לטענת המינהל האזרחי, הסקר התכנוני נדרש רק בעת הכנת תוכנית איזורית או תוכנית מתארית, ואין חובה להכינו טרם הפקדתה של תוכנית מפורטת. למרות שעמדה זאת אינה מתיישבת עם לשון החוק, בג"צ קבע לאחרונה כי "נראה כי סקר תכנוני אינו בגדר חובה" ככל שמדובר בתוכנית מפורטת. בג"צ 1526/07 **אחמד עיסא עבדאללה יאסין ו-16 אח' נ' ראש המינהל האזרחי באיו"ש ואח'**, פסק דין מה-5.9.2007.

<sup>110</sup> סעיף 15 לחוק הירדני.

<sup>111</sup> סעיף 19 לחוק הירדני.

<sup>112</sup> סעיף 1(25) לחוק הירדני.

<sup>113</sup> סעיף 5(23) לחוק הירדני.

הוראותיה של התוכנית המתארית.<sup>114</sup> בכפרים ובערים קטנות קובע החוק כי די בהכנת תוכנית אחת: תוכנית מתארית ברמה מפורטת,<sup>115</sup> שמכוחה ניתן להוציא היתרי בנייה.

החוק מטיל על הרשויות חובה מפורשת לתכנן: הוועדה המקומית או לשכת התכנון חייבות להכין תוכניות מתאריות, והוועדה המקומית מחויבת להכין תוכניות מפורטות.<sup>116</sup> לגורמים פרטיים יש זכות לזווג רק תכנון מפורט, ואף זאת רק לגבי קרקע שבבעלותם או שיש להם עניין בה.<sup>117</sup>

החוק קובע תקופת הפקדה של חודשיים לכל תוכנית (איזורית, מתארית, מפורטת), ומאפשר לכל מי שיש לו עניין בדבר להגיש לה התנגדות במהלך תקופה זאת.<sup>118</sup> הסמכות לאשר תוכניות איזוריות ומתאריות היא בידי מת"ע,<sup>119</sup> והסמכות לאשר תוכניות מפורטות היא בידי הוועדה המחוזית הנוגעת בדבר.<sup>120</sup> בנוסף לתוכניות התכנון קובע החוק הירדני הליך להכנתן של **תוכניות לחלוקת קרקע (פרצלציה)** ולאישורן, והדבר הוא בסמכותה של הוועדה המקומית. תוכניות חלוקה אינן עוברות הליך של הפקדה ולא ניתן להתנגד להן.<sup>121</sup> לתוכניות חלוקה יש חשיבות גדולה, מאחר שרבות מהחלקות הקיימות בגדה המערבית גדולות מאוד בשטחן, ומקיפות לעתים קרובות עשרות ומאות דונמים. חלוקתן למגרשים קטנים יותר (למשל, בני זוגים) עשויה לאפשר בנייה בהיקף נרחב מתוקף תוכניות מאושרות, בלא צורך בהליך תכנוני נוסף (ר' פרק חמישי).

### היתרי בנייה ופעולות הפיקוח

החוק הירדני קובע כי אין לבצע עבודת בנייה בתוך מרחב תכנון מוכרז אלא לאחר שניתן לה היתר. המונח "בנייה" מוגדר בצורה רחבה ביותר, כולל הקמת מבנים, תיקונים או הריסתם; עבודות חפירה; התקנת מערכות למיזוג אוויר ולהסקה; ואפילו תוספת אמבטיה או כיור לבניין קיים.<sup>122</sup> את היתרי הבנייה מנפיקה הוועדה המקומית הנוגעת בדבר. על סירוב הוועדה המקומית להוציא היתר בנייה ניתן לערער בפני הוועדה המחוזית. במרחבי התכנון האיזוריים,<sup>123</sup> הסמכות ליתן היתר היא בידי הוועדה המחוזית, ועל החלטותיה ניתן לערער בפני מת"ע.<sup>124</sup>

תפיסת היסוד של החוק הירדני היא כי עבודות בנייה צריכות להיעשות לפי תוכניות מאושרות. האפשרות למתן הקלות מתוכנית מצומצמת בהרבה מאשר בחוק הישראלי: הוועדה המקומית רשאית לאשר הקלה של עד חמישה אחוזים, ובאישור הוועדה המחוזית – של עד 10 אחוזים. לשם השוואה, לפי החוק והתקנות בישראל, ועדה מקומית רשאית לאשר תוספת של עד 20 אחוזים במספר יחידות הדיור ותוספת שטחי בנייה בהיקף של עד 16 אחוזים משטח המגרש.<sup>125</sup> מאחר שהיקף ההקלות מוגבל, החוק אינו קובע חובת פרסום של בקשות להקלה מתוכנית ואינו מאפשר להתנגד להן.<sup>126</sup>

גם האפשרויות לשימוש חורג – למשל, שימוש במבנה, שהתוכנית ייעדה לצורכי מסחר, לשם מגורים – מצומצמות בחוק הירדני. בישראל, הוועדה המקומית רשאית לאשר שימוש חורג למבנה שהוקם אחרי שהתוכנית החדשה נכנסה לתוקף. בחוק הירדני, האפשרות היחידה לשימוש חורג היא במקרה של מבנה קיים, שתוכנית חדשה שינתה את ייעודו. כך, במקום שבו נעשה בעבר שימוש במבנה לצורך מגורים ובאה תוכנית חדשה ושינתה את ייעוד הקרקע למסחר, מותר יהיה, בתנאים

<sup>114</sup> סעיף 23(1) לחוק הירדני.

<sup>115</sup> סעיף 23(2) לחוק הירדני.

<sup>116</sup> סעיפים 7(ג), 9(ה)(2)(א), 19, 23 לחוק הירדני.

<sup>117</sup> סעיף 23(3) לחוק הירדני.

<sup>118</sup> סעיפים 17, 20, 24 לחוק הירדני.

<sup>119</sup> סעיפים 18, 21 לחוק הירדני.

<sup>120</sup> סעיף 24 לחוק הירדני.

<sup>121</sup> סעיפים 28, 29 לחוק הירדני.

<sup>122</sup> סעיף 34(4) לחוק הירדני.

<sup>123</sup> סעיף 8(4) לחוק הירדני.

<sup>124</sup> סעיף 36 לחוק הירדני.

<sup>125</sup> תקנות התכנון והבנייה (סטייה ניכרת מתוכנית), תשס"ב-2002. תוספת שטחי בנייה מותרת בהקלה רק ביחס לתוכניות שהופקדו לפני אוגוסט 1989.

<sup>126</sup> סעיף 37 לחוק הירדני.

מסוימים, להמשיך להשתמש במבנה לצורך מגורים.<sup>127</sup> כל בקשה לשימוש חורג יש להפקיד "כאילו היתה תוכנית מפורטת" ולאפשר לכל הנוגעים בדבר להתנגד לה.<sup>128</sup>

החוק הירדני קובע הליך מסודר לטיפול בבנייה בלי היתר או לבנייה שבוצעה בניגוד להיתר, ומורה למוסדות התכנון להוציא צו הפסקת עבודות במקרה שכזה.<sup>129</sup> עם זאת, עצם ביצועה של בנייה בלתי חוקית לא נחשב לעבירה פלילית לפי החוק הירדני. ההיבט הפלילי נוצר רק אם העבריין מפר צו הפסקת עבודות או צו הריסה שהוציאו מוסדות התכנון.<sup>130</sup> יצוין כי לאחרונה שונו הוראות אלו של החוק הירדני באמצעות צו צבאי, הקובע כי בנייה בלי היתר תיחשב מעתה לעבירה פלילית והעונש עליה יהיה קנס או מאסר שנתיים.<sup>131</sup>

## שינויי החקיקה שערכה ישראל

ב-1971 פרסם המפקד הצבאי צו בדבר חוק תכנון ערים, כפרים ובניינים (להלן: "צו 418"), שהכניס שינויים רדיקליים במערכת התכנון בגדה המערבית.<sup>132</sup> הסיבה הרשמית להוצאת הצו היתה הצורך לשנות את הרכבם של מוסדות התכנון, הקבועים בחוק הירדני, מאחר שהם כוללים נציגים של הממשלה הירדנית, שמטבע הדברים לא ניתן למנותם לוועדות תכנון שפועלות תחת משטר צבאי ישראלי. אולם הצו לא הסתפק בכך והכניס בחוק הירדני שינויים מבניים נוספים, שיצרו דה פקטו מערכות תכנון נפרדות לפלסטינים ולמתנחלים. במובנים רבים, הצו, שפורסם בזמן שבגדה המערבית היו רק התנחלויות ספורות, הכין את התשתית החוקית להפרדה בין מערכת התכנון המיועדת לפלסטינים לבין זו שנועדה לשרת את צרכי המתנחלים. בדרך זאת אפשר הצו לימים פיתוח נרחב בהתנחלויות, בצד הגבלות בנייה חמורות ביישובים הפלסטיניים.

השינוי המשמעותי ביותר שביצע הצו הוא ביטול הוועדות המחוזיות והעברת כל סמכויותיהן למת"ע.<sup>133</sup> מאחר שבחוק הירדני תופסות הוועדות המחוזיות מקום מרכזי ומהוות חוליה מתווכת בין התכנון ברמה המקומית לבין התכנון ברמה האזורית, ביטולן בצו 418 מהווה רוויזיה מהותית של החוק.

בניסיון ליצור ולו למראית עין חלופה לוועדות המחוזיות שבוטלו, קבע הצו כי מת"ע רשאית למנות ועדות משנה, ובלבד שלפחות מחצית מחבריהן יהיו חברי מת"ע.<sup>134</sup> לוועדות המשנה מוקנות להלכה סמכויות של ועדות מחוזיות.<sup>135</sup> למעשה, פתרון טכני זה לא עונה על נורמות בסיסיות של מינהל תקין. ועדות המשנה אינן מוסדות תכנון נפרדים, אלא חלק ממת"ע. ועדות משנה לא נועדו להחליף מוסדות מדרג תכנוני אחר, אלא באו למלא – על ידי האצלת סמכויות – פונקציות מוגדרות, שמוסד התכנון שהן מהוות חלק ממנו מתקשה לבצע בהרכבו המלא. כך מורה חוק התכנון הישראלי כי כל ועדה מחוזית תקים ועדת משנה להתנגדויות, אשר תמלא את תפקידה של הוועדה המחוזית לעניין שמיעת התנגדויות לתוכניות.<sup>136</sup> בישראל, ועדת המשנה אינה מוסד תכנון נפרד מהוועדה המחוזית, אלא אורגן שלו לצורך מילוי תפקידים מוגדרים.

לפיכך, ועדות המשנה שהוקמו מתוקף צו 418 אינן עונות על הצורך במערכת תכנון היררכית, כפי שדורש החוק הירדני. ביטול הוועדות המחוזיות ריכז את כל סמכויותיהן בידי גוף אחד (מת"ע, על ועדות המשנה שלה), וזאת בניגוד לתפיסה הבסיסית של החוק הירדני, שמייחס, בדומה לחוק התכנון הישראלי, חשיבות רבה דווקא לדרג הביניים של הוועדה המחוזית. משמעותה המעשית של הריכוזיות שנוצרה היא בקרה מקסימלית של השלטון הישראלי המרכזי (ממשלת ישראל באמצעות המינהל האזרחי) על התכנון והפיתוח ביישובים הפלסטיניים, להיבטיו השונים: תוכניות מתאר, תוכניות מפורטות והיתרי בנייה.

<sup>127</sup> סעיף 1(1) לחוק הירדני.

<sup>128</sup> סעיף 1(3)32 וסעיף 3(3) לחוק הירדני.

<sup>129</sup> סעיף 1(1)38 לחוק הירדני.

<sup>130</sup> בג"צ 4204/91 יעקב מקמילן ואח' נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה.

<sup>131</sup> צו בדבר תכנון ערים, כפרים ובניינים (תיקון מס' 19) (יהודה והשומרון) (מס' 1585), התשס"ז-2007. הצו נחתם ב-25.1.2007.

<sup>132</sup> צו בדבר חוק תכנון ערים, כפרים ובניינים (יהודה והשומרון) (מס' 418), תשל"א-1971. הצו שונה פעמים רבות מאז הוצאתו, והדברים שלהלן מתייחסים לגרסתו המעודכנת.

<sup>133</sup> סעיף 2(2) לצו 418.

<sup>134</sup> סעיף 7 לצו 418.

<sup>135</sup> אהרון משניות, "התכנון והבנייה ביהודה ושומרון – סקירה משפטית", בתוך: אהרון משניות (עורך), דיני התכנון, הבנייה והמקרקעין באזור יהודה והשומרון: הדין, תחיקת הביטחון והפסיקה, לשכת היועץ המשפטי לאזור יהודה והשומרון, המינהל האזרחי לאזור יהודה והשומרון, 1996, עמ' 23.

<sup>136</sup> סעיפים 11א ו-11ב לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965.

שינוי מבני מהותי נוסף שביצע צו 418 הוא ביטול האפשרות בדבר מינויה של מועצה כפרית לוועדת תכנון מקומית. במקום המועצות הכפריות מורה הצו על הקמתן של "ועדות תכנון הכפרים", הפועלות במסגרת המינהל האזרחי והמתמנות – כמוהן כמת"ע – על ידי המפקד הצבאי.<sup>137</sup> במלים אחרות, ככל שהדבר נוגע למרחב התכנון הכפרי בגדה המערבית, צו 418 ביטל גם את הוועדה המקומית וגם את הוועדה המחוזית, תוך ריכוז מלוא סמכויותיהן בידי מת"ע.

כתוצאה מכך, כל ההחלטות התכנוניות הנוגעות למרחב הכפרי הפלסטיני בשטח C מרוכזות כיום בידי גורם אחד (מת"ע), וזאת בלי שלדרג המקומי (מועצות הכפרים) או המחוזי יש סמכות כלשהי בעניינן. מבנה ריכוזי זה מבטיח שהתכנון במרחב הכפרי יתבצע מתוך תפיסה מונוליטית הנקבעת על ידי השלטון המרכזי – המשטר הצבאי הישראלי. יש להזכיר כי עם ביטול הוועדות המקומיות בכפרים הפלסטיניים, חובת התכנון שמטיל עליהן החוק הירדני (הכנת תוכניות מתאריות ותוכניות מפורטות) הועברה למת"ע וללשכת התכנון, שגם בה עובדים כיום רק ישראלים.

בעוד שצו 418 שלל מתושבי הכפרים הפלסטיניים את הייצוג במוסדות שקובעים את תכנון יישוביהם, הוא יצר מסגרת תכנונית נפרדת עבור ההתנחלויות. הצו קובע כי מפקד האיזור רשאי למנות ועדת תכנון מקומית מיוחדת, וזאת בתנאי שמרחב התכנון שבמסגרתו תפעל "אינו כולל תחום של עירייה או מועצה כפרית".<sup>138</sup> מינוח נייטרלי לכאורה זה מתייחס כמעט רק למצב אפשרי אחד: למרחב תכנון שאין בו עירייה או מועצה כפרית פלסטינית קיימת, דהיינו: למרחב תכנון של התנחלות. הצו מוסיף וקובע כי מפקד האיזור רשאי להקנות לוועדת התכנון המיוחדת סמכויות של ועדה מחוזית.

צו 418 הכניס אפוא שינויים מבניים מרחיקי לכת בחוק הירדני. בלי לשנות כמעט דבר מהוראותיו המהותיות, הצו יצר בסיס למערכת תכנון נפרדת וייחודית להתנחלויות, שם פועלות ועדות מיוחדות שרשאיות להנפיק היתרי בנייה ובמקרים מסוימים אף לאשר תוכניות מפורטות. בה בעת, הצו ביטל מוסדות תכנון ששירתו את האוכלוסייה הפלסטינית במרחב הכפרי ואשר ייצגו אותה, שלל את יכולתם לתת היתרי בנייה וריכוז את כל סמכויותיהם בידי מת"ע.<sup>139</sup>

### פיצול האישיות של ועדת המשנה לפיקוח

טענות נגד המבנה הבעייתי של מערכת התכנון, כפי שנקבע בצו 418, הובאו פעמים אחדות לפתחו של בג"צ. לאחרונה דחה בית המשפט עתירה שהגישו תושבים מהכפר הפלסטיני ברטעה א-שרקיה נגד מת"ע וועדות המשנה שלה.

העותרים בנו 14 מבני מגורים בלי היתר. לאחר שוועדת המשנה לפיקוח של מת"ע הוציאה להם צווים להפסקת עבודות, הגישו העותרים לוועדה בקשות להיתר. הבקשות נדחו, והעותרים הגישו ערר נגד החלטתה זו של ועדת המשנה לפיקוח. לפי הנוהל המקובל במינהל האזרחי, העררים נדונו בפני ועדת המשנה לתכנון מקומי, שדחתה את העררים והורתה להרוס את המבנים (ר' גם עמ' 117 בפרק השישי).

בבית המשפט טענו העותרים כי "הערר שקוים בעניינם לוקה בניגוד עניינים מובנה, שכן הן חברי הגוף השומע את הערר והן חברי הגוף המקבל את ההחלטה המקורית – נמנים עם מועצת התכנון העליונה".<sup>140</sup>

בפסק דין מפי השופטת ברלינר דחה בג"צ את הטענה. בית המשפט ציין כי לפי חוק התכנון הירדני, הגוף שמוסמך לדון בערר, המוגש נגד החלטתה של ועדה מקומית לדרחות בקשה להיתר, הוא הוועדה המחוזית. פסק הדין קבע, כי לפי צו 418 הוקנו לוועדת המשנה לפיקוח גם סמכויות של ועדה מקומית וגם סמכויות של ועדה מחוזית. ככל שהדבר נוגע לבקשות להיתרי בנייה, פועלת ועדת המשנה לפיקוח כוועדה מקומית, ועל החלטתה לדרחות בקשה להיתר ניתן להגיש ערר לוועדת המשנה לתכנון מקומי, שלה סמכויות של ועדה מחוזית. בית המשפט לא מצא פסול בכך שאותו גוף עצמו – ועדת המשנה לפיקוח – מתפקד בעניינים מסוימים כוועדה מקומית, ואילו בנושאים אחרים כוועדה מחוזית, למרות שהחוק הירדני עושה הבחנה ברורה בין הסמכויות ותחומי האחריות של שתי הוועדות הללו.

<sup>137</sup> סעיפים (4)2 ר-4(א) לצו 418.

<sup>138</sup> סעיף 2א לצו 418.

<sup>139</sup> סעיף 5 לצו 418 שימר את ועדות התכנון המקומיות במרחבי תכנון הערים. עם הסכם הביניים והעברת כל הערים בגדה המערבית לשלטון פלסטיני מלא (איזור A), איבד סעיף זה מחשיבותו, שכן בשטח C, שם נמצאת האחריות התכנונית בידי ישראל, אין כלל ערים פלסטיניות.

<sup>140</sup> סעיף 1 בפסק הדין בבג"צ 10408/06 מוסטפא קבהה ואח' נ' מועצת התכנון העליונה באיזור יהודה ושומרון, 25.9.2007.

בג"צ דחה גם את טענת העותרים ולפיה קיים ליקוי בסיסי בכך שבשתי הוועדות (ועדת המשנה לפיקוח, ועדת המשנה לתכנון מקומי) מכהנים חברים השייכים לאותו גוף (מת"ע). לדברי בית המשפט, כדי לעמוד בכללים בסיסיים של מינהל תקין, די ש"בהרכב ועדת משנה הדנה בערר לא ישתתף אדם אשר היה חלק מהרכב ועדת המשנה אשר קיבלה את ההחלטה המקורית".<sup>141</sup>

## אין ועדות מקומיות, לפלסטינים אין ייצוג

העיקרון בדבר ייצוג הולם של האוכלוסייה המקומית בהחלטות תכנוניות הנוגעות לה התקבל בשנים האחרונות כיסוד חשוב במערכת התכנון בישראל.<sup>142</sup> למרות שאושר לפני יותר מ-40 שנה, החוק הירדני אִפשר ייצוג מסוים של תושבי האיזור במוסדות התכנון, בקובעו כי מועצה כפרית עשויה להתמנות כוועדת תכנון מקומית. אפילו במקרה שבו החליט השר למנות למרחב תכנון כפרי ועדה מקומית שאינה מועצת הכפר, החוק קובע חובת ייצוג לתושבי האיזור ומורה כי לפחות שניים מחברי הוועדה (ראש המועצה המקומית וחבר המועצה המקומית) יהיו נציגיהם של תושבי הכפרים. אף בעניין הוועדות המחוזיות מורה החוק כי מבין ששת חבריהן, אחד יהיה "נציג ועדת התכנון המקומית" שבתחומי המחוז.

צו 418 ביטל לחלוטין את ייצוגה של האוכלוסייה הפלסטינית הכפרית במוסדות התכנון, שלהחלטותיהם יש השלכות מרחיקות לכת על איכות חייה ועל עתידה. ראוי להדגיש כי מצב זה נוצר עם פרסום הצו ב-1971, שנים רבות לפני הסכם הביניים והחלוקה המינהלית של הגדה המערבית לשטחי A, B ו-C. שלילת האפשרות שמועצה כפרית תשמש כוועדה מקומית וביטול הוועדות המחוזיות ריכזו את כל סמכויות התכנון במרחב הכפרי בידי מת"ע, שבהרכבה הנוכחי כוללת בעלי תפקידים שונים במינהל האזרחי, ואין בה פלסטינים כלל.<sup>143</sup> גם בוועדת המשנה לתכנון מקומי אין כיום פלסטינים,<sup>144</sup> ואף בוועדת המשנה לפיקוח, שמוציאה בכל שנה מאות צווי הריסה למבנים פלסטיניים, מכהנים רק ישראלים עובדי המינהל האזרחי. יש להזכיר כי לפני החתימה על הסכם הביניים (1995) העסיקו מוסדות התכנון במינהל האזרחי גם עובדים פלסטיניים, בעיקר בתפקידים זוטרים. ואולם, גם בתקופה זאת, ההחלטות החשובות התקבלו על ידי עובדי המינהל הישראליים.<sup>145</sup>

דומה כי לאחר הסכם הביניים השתרשה בקרב גורמים בכירים בשלטון הישראלי התפיסה שלפיה שטח C נועד רק לצרכים ישראליים, בעיקר לפיתוח התנחלויות, ואילו הפתרונות התכנוניים לאוכלוסייה הפלסטינית צריכים להימצא כמעט באופן בלעדי בשטחי A ו-B. תפיסה זאת מוצאת את ביטויה לא רק ביצירת מערכת תכנון המאוששת רק על ידי ישראלים ובהעמקת האכיפה נגד בנייה פלסטינית באיזור, אלא גם באימוץ תוכניות מתאר שאושרו בתחומי ישראל, אישורן בהליכים הקבועים בחוק הירדני והחלתן על שטח C. לדוגמה, לאחרונה אישרה מת"ע לשטח C תוכנית מתאר איזורית לאנטנות סלולריות, המעתיקה – בשינויים מעטים – את הוראותיה של תוכנית המתאר הארצית הישראלית למתקני שידור זעירים, שאושרה על ידי ממשלת ישראל ב-2002. מטרתה המוצהרת של התוכנית האיזורית היא ליישם בשטח C את הוראותיה של תוכנית המתאר הארצית הישראלית.<sup>146</sup>

לטענת המינהל האזרחי, אין כל חובה חוקית לשתף את התושבים המקומיים בהליכי התכנון על ידי מינוי נציגים מטעמם למת"ע או לוועדות המשנה שלה. לשיטתו, "פרסום התוכנית לעיון הציבור והדיון בהתנגדויות המוגשות על ידי התושבים יש

<sup>141</sup> שם, סעיף 8 לפסק הדין.

<sup>142</sup> ע"א 2663/99 מור שמגר נ' המועצה המקומית רמת השרון ואח'.

<sup>143</sup> הרכב מת"ע, כפי שמונה ב-31.5.2006, כולל תשעה חברים: מנהל לשכת התכנון, היועץ המשפטי לאיזור יהודה ושומרון, ראש תחום תשתית במינהל האזרחי, נציג משרד הביטחון, קצין המטה לענייני איכות הסביבה במינהל האזרחי, קצין המטה לענייני מדידות במינהל האזרחי, המפקח על התעבורה במינהל האזרחי, הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש וקצין המטה לשמורות טבע במינהל האזרחי. לאחרונה דחה בג"צ עתירה שתקפה את הרכבה הנוכחי של מת"ע בטענה שאינו עולה בקנה אחד עם הוראות החוק הירדני. בג"צ 1526/07 אחמד עיסא עבדאללה יאסין ו-16 אח' נ' ראש המינהל האזרחי באיו"ש ואח', פסק דין מה-5.9.2007.

<sup>144</sup> לדוגמה, ב-25.4.2007 דנה ועדת המשנה לתכנון מקומי בהתנגדויות שהוגשו לתוכנית שהכינה לשכת התכנון לכפר זיף שבדרום הר חברון. חמשת חברי הוועדה כללו רק ישראלים עובדי המינהל האזרחי. גם בשאר ועדות המשנה של מת"ע אין כיום חברים פלסטינים.

<sup>145</sup> Anthony Coon, שם (הערה 8), עמ' 61.

<sup>146</sup> תוכנית מתאר איזורית (תמ"א) 56. התוכנית הופקדה בנובמבר 2007 ועמותת "במקום" הגישה לה התנגדות. ב-27.2.2008, אחרי שמיעת ההתנגדות והכנסת שינויים מסוימים בהוראות התוכנית, החליטה מת"ע לאשרה למתן תוקף.

בו משום שיתוף הציבור בהליך התכנוני<sup>147</sup>. קביעה זאת מתעלמת מההבדלים המהותיים שבין שני סוגים שונים ומובחנים של שיתוף הציבור: ייצוג במוסדות התכנון עצמם, שם משמשים נציגיו כבאי כוחו המופקדים על האינטרסים שלו; וייצוג במובן הצר של האפשרות להגיש התנגדויות לתוכניות שהופקדו. עצם היכולת להגיש התנגדויות אין בה כדי להבטיח שהתנגדויות אלו ישפיעו על ההחלטות התכנוניות. כמו החוק הישראלי, גם החוק הירדני מקנה למוסדות התכנון חופש פעולה כמעט מוחלט בכל הנוגע להתנגדויות, ומאפשר להם לקבלן באופן מלא או חלקי וגם לדחות אותן כליל.<sup>148</sup> לעומת זאת, ייצוגו של הציבור המקומי על ידי נציגים מטעמו במוסדות התכנון – הקבוע כאמור בחוק התכנון הירדני – עשוי להבטיח שהאינטרסים שלו יובאו בחשבון בעת קבלת ההחלטות התכנוניות. הדרתה של האוכלוסייה הפלסטינית ממוסדות התכנון – באמצעות צו 418 – פוגעת אפוא קשה באינטרסים התכנוניים שלה.

גם הזכות להגיש התנגדות לתוכנית – אפשרות שצו 418 מעולם לא ביטל – אינה מובנת מאליה, ככל שמדובר בפלסטינים. מטבע הדברים, לא ניתן להגיש התנגדות אפקטיבית לתוכנית בלי לעיין בה קודם לכן. בתוכניות שהופקדו להתנחלויות ניתן לעיין בלשכת התכנון במינהל האזרחי בבית אל או במשרדי הוועדה המקומית המיוחדת בהתנחלות הנוגעת בדבר. לשכת התכנון נמצאת בתוך המחנה הצבאי בבית אל, שהכניסה אליו מוגבלת. לפיכך, לפלסטינים אין כמעט אפשרות להגיע למקום לצורך עיון בתוכנית שהופקדה. הוועדות המקומיות המיוחדות נמצאות בתחומי ההתנחלויות, שמוגדרות מאז 1996 כשטח צבאי סגור לפלסטינים (ר' עמ' 15). כל פלסטיני שמבקש להיכנס להתנחלויות כדי לעיין בתוכנית שהופקדה נדרש לקבל לצורך זה היתר מיוחד – הליך בירוקרטי שאורך זמן רב.

### תושבי הכפר שמעו על התוכנית הודות לתשקיף הנפקה בבורסה

באמצע 2006 הפקידה מת"ע תוכנית מפורטת למתחם מגורים בשכונת "נאות הפסגה" אשר בהתנחלות מודיעין עילית. מת"ע פרסמה בעיתונים מודעות על דבר הפקדתה של התוכנית החדשה, שמספרה 210/4/2/1, אבל תושבי הכפר הסמוך בלעין, שעל חלק מאדמותיו נועדה התוכנית החדשה לחול, לא ראו את המודעות ולא ידעו כי הופקדה תוכנית שהם רשאים להתנגד לה.

על ההפקדה נודע להם רק הודות לצירוף מקרים. ב-22.8.2006 פרסמה חברת "נאות הפסגה", הבונה בשכונה, תשקיף לצורך הנפקה בבורסה. באחד מסעיפי התשקיף הוזכר דבר הפקדתה של תוכנית 210/4/2/1. פעילים ישראלים, שמקיימים קשר רציף עם תושבי בלעין, עיינו בתשקיף ולאחר מכן השיגו עותק מהתוכנית המופקדת. ואולם, בשלב זה חלף הזמן המותר להגשת התנגדויות (60 יום ממועד הפרסום בעיתונים). רק בהתערבות עורך דין ניאותה מת"ע לאשר לאנשי בלעין ארכה להגשת התנגדות.

בפברואר 2007 דנה ועדת המשנה להתנגדויות של מת"ע בארבע התנגדויות שהוגשו לתוכנית: שתיים מטעם אנשי בלעין, אחת על ידי עמותת "במקום" ואחת מטעם תנועת "שלום עכשיו". רוב הטענות שנכללו בהתנגדויות נדחו, ובפברואר 2008 התוכנית פורסמה למתן תוקף.

בנוסף לכך, תשריטי התוכניות של ההתנחלויות ותקנוניהן כתובים בעברית, ומי שאינו בקי בשפה זאת אינו מסוגל להבינם כהלכה. מסיבות אלו, רוב הפלסטינים אינם יכולים לעיין בתוכניות שהופקדו להתנחלויות, ואין ביכולתם להגיש נגדן התנגדויות אפקטיביות.

המינהל האזרחי נוהג לפרסם את דבר הפקדתן של תוכניות שהוכנו לכפרים פלסטיניים בשניים מהעיתונים העיקריים המופצים באזור, אלא שעיתונים אלה אינם מגיעים באופן סדיר לרבים מהכפרים בשטח C. מוסדות התכנון בבית אל לא נוהגים להודיע לראשי הכפרים על הפקדת תוכניות הנוגעות ליישוביהם או להתנחלויות סמוכות. כתוצאה מכך, במקרים רבים אין תושבי הכפרים מודעים כלל לעובדה שהופקדה תוכנית שיש בה כדי להשפיע עליהם, ובתום תקופת ההפקדה מאושרת התוכנית בלי שהוגשה לה ולו התנגדות אחת.

<sup>147</sup> בג"צ 1598/93 מחמוד עליאן עווד עבדלכרים ואח' נ' שר הביטחון ואח'. הודעה מטעם ב"כ היועץ המשפטי לממשלה, 17.6.1993, סעיף 22.

<sup>148</sup> סעיפים 18(1), 20(3), 24(3) לחוק הירדני.

אם לא די בכל אלה, הנהלים של המינהל האזרחי מערימים קשיים נוספים על דרכו של פלסטיני שמתעתד להגיש התנגדות לתוכנית. החוק הירדני קובע כי במסגרת התנגדויות לתוכנית יש לכלול, "במידת האפשר", מפות ומסמכים להבהרה.<sup>149</sup> את ההוראה המסויגת הזאת תרגם המינהל האזרחי לדרישה מחמירה, ולפיה לא תידון התנגדות לתוכנית שחלה על מקרקעין שאינם רשומים בטאבו (אלה מהווים כזכור כ-70 אחוזים משטח הגדה המערבית), אלא אם צורפו לה מפת מדידה עדכנית ומסמכים המוכיחים את זיקתו של המתנגד לקרקע. בנוסף לכך דורש המינהל האזרחי מהמתנגד להגיש תצהיר חתום בפני עורך דין.<sup>150</sup> זאת למרות שחוק התכנון הירדני, בניגוד לחוק בישראל, אינו דורש תצהיר.

דרישות אלו מטילות נטל כלכלי כבד על מי שמבקש להגיש התנגדות, ויוצרות קשיים לוגיסטיים ניכרים. כדי להגיש התנגדות נדרש המתנגד – גם אם מדובר באדם עני שמתפרנס מחקלאות – לשכור את שירותיו של מודד מוסמך, שיכין עבורו מפת מדידה של החלקה ששייכת לו; להמציא מסמכי בעלות (נסחי מס רכוש וצווי ירושה); ולחתום על תצהיר בפני עורך דין – וכל זאת בתוך תקופת ההפקדה הנמשכת חודשיים. דרישות אלו משמען הוצאות ניכרות של מאות ואלפי שקלים, שרבים מהפלסטינים בשטח C אינם מסוגלים לעמוד בהן.

בשל כל אלה, זכות ההתנגדות המוקנית לפלסטינים ניתנת למימוש רק במקרים מעטים. המציאות בשטח C היא אפוא העדר ייצוג של האוכלוסייה הפלסטינית בכל הרמות של מערכת התכנון: לא זו בלבד שבמוסדות התכנון עצמם אין נציגים פלסטיניים, אלא שגם יכולתו של פלסטיני תושב האיזור להגיש התנגדות לתוכניות שהופקדו מצומצמת מאוד. מציאות זאת עומדת בסתירה מהותית לרוחו של החוק הירדני ולמטרותיו.

## סיכום

השינויים שהכניסה ישראל בחוק התכנון הירדני, באמצעות צווים צבאיים, רוקנו אותו למעשה מתוכנו. במקום מערכת היררכית תלת-שכבתית (ועדות מקומיות, ועדות מחוזיות ומת"ע) יצרה ישראל מערכת תכנון ריכוזית, אשר ככל שהדבר נוגע לפלסטינים, כוללת רק מוסד תכנון אחד (מת"ע). עובדה זאת, וכן ההרכב המונוליטי של מת"ע, שכוללת רק ישראלים עובדי המינהל האזרחי, יצרו הדרה של הציבור הפלסטיני ממוסדות התכנון, וכתוצאה מכך גם התעלמות כמעט מוחלטת מהאינטרסים שלו בתחומי התכנון והבנייה.

בה בעת יצר צו 418 מערכת תכנון נפרדת למתנחלים, שלהם הוקמו ועדות מקומיות משלהם. זאת ועוד: ציבור המתנחלים מיוצג גם בחלק מוועדות המשנה של מת"ע, ובמיוחד בוועדת המשנה להתיישבות, שדנה בתוכניות להתנחלויות.<sup>151</sup> וכך, בעוד שהאוכלוסייה הפלסטינית נותרה בלא ייצוג כלשהו במערכת התכנון, ואף יכולתה להגיש התנגדויות שהופקדו צומצמה מאוד, זכו האינטרסים של המתנחלים לייצוג נרחב. באופן לא מפתיע, התוצר הסופי של מערכת התכנון הקיימת בשטח C הוא תכנון מודרני ומפורט להתנחלויות, לעומת תכנון חלקי, מגביל ולעתים אף ארכאי ליישובים הפלסטיניים.

<sup>149</sup> סעיף 1(21) לחוק הירדני.

<sup>150</sup> לדוגמה, ב-25.10.2006 פרסמה ועדת המשנה להתיישבות מודעה בעיתון "הארץ" בדבר הפקדתה של "תוכנית מפורטת מס' 214/8" לבית עלמין בהתנחלות הר אדר. במודעה נכתב בין היתר כי "באיוורים לא מוסדרים, לא יילקחו בחשבון נסחי רישום של משרדי מס רכוש ללא צירוף מפה טופוגרפית מצבית הערוכה בידי מודד מוסמך המתארת את הנכס, מיקומו, גודלו, וכו', וכן לא תילקח בחשבון התנגדות בלתי מנומקת ומבלי שהוכחה זיקתו של המתנגד לתוכנית המופקדת. כך יש לצרף תצהיר, המאומת על ידי עורך דין והמאמת את העובדות שעליהן ההתנגדות מסתמכת".

<sup>151</sup> בוועדת המשנה להתיישבות יש 12 חברים (לעומת תשעה במת"ע עצמה). בצד שבעה חברים נציגי מת"ע, יש בה גם חמישה נציגים של התנחלויות. פרוטוקול ישיבה מס' 8/05 של ועדת המשנה להתיישבות, 28.9.2005.

## בתזוזה מתמדת : תהליכי התפתחות בכפר הפלסטיני

הפריסה העכשווית של הכפרים הפלסטיניים בגדה המערבית ואופי הבנייה בהם הם תוצאה של תהליכים דמוגרפיים, גיאוגרפיים, כלכליים וחברתיים, שראשיתם בסמוך לתחילת המנדט הבריטי בפלשתינה-א"י (1920). לגורמי התכנון נודעה רק השפעה שולית על תהליכים אלה, למרות ניסיונותיהם החוזרים והנשנים להכתיב, באמצעים תכנוניים, את דפוסי התפתחותו של הכפר הפלסטיני. אכן, אחד המכשולים הראשיים בדרך לתכנון הולם של הכפרים באיזור הוא הניסיון של השלטונות לכפות על תושביהם כיווני התפתחות הסותרים את שאיפותיהם ואת נטיותיהם. לפיכך, היכרות של תהליכי ההתפתחות הספונטניים של הכפרים הפלסטיניים חיונית לא רק לצורך הבנת הצרכים התכנוניים של תושביהם, אלא גם לשם גיבושה של תפיסה תכנונית הולמת, שניתן יהיה ליישמה הלכה למעשה.

### הכפר המגובב

בניגוד להתנחלויות הישראליות, שהוקמו בהחלטת השלטון או בחסותו, היישובים הפלסטיניים נוצרו ברובם באופן ספונטני, וההתפתחויות והשינויים שעברו עליהם במרוצת הזמן נקבעו מתוך זיקה מקומית לקרקע, למקורות מים ולדרכים. גורמים רבים משפיעים על ההתיישבות הפלסטינית ועל התפרסותה,<sup>152</sup> ומהם נתמקד בשלושה גורמים, שלהם נודע תפקיד מרכזי בעיצוב דמותו של הכפר הפלסטיני: ביטחון, אספקת מים ומקור הכנסה ופרנסה.

**ביטחון**: עד סוף המאה ה-19 סבלו יישובי הקבע בגדה המערבית מהתקפות תכופות של שבטים נודדים ומחוסר ביטחון כללי ששרר באיזור כתוצאה מירידת כוחו של השלטון המרכזי באימפריה העות'מאנית המתפוררת.<sup>153</sup> בתקופה זאת תפסו שיקולי ביטחון מקום מרכזי בהתוויית מיקומם של הכפרים הפלסטיניים ובקביעת אופי הבינוי בהם.

לרוב מוקמו הכפרים באתרים שאפשרו תצפית טובה על האדמות החקלאיות ועל דרכי הגישה לכפר,<sup>154</sup> במקרים רבים בכיפות הרריות.<sup>155</sup> השטח הבנוי היה במתכונת של הכפר המגובב: בנייה צפופה ביותר על פני שטח מצומצם, המוקף לעתים קרובות בחומות (ר' תמונה בעמ' 40):<sup>156</sup> "היישוב היה בנוי כמעין חווה מבוצרת",<sup>157</sup> כדי להתמודד עם איומי הביטחון מבחוץ. כלפי פנים חולק המתחם הבנוי לגושי מבנים, שכל אחד מהם יוחד לחמולה או לקבוצה דתית נפרדת (בכפרים שבהם התגוררו בני יותר מדת אחת). הסיבה לכך היתה עימותים וסכסוכים פנימיים בין הקבוצות השונות בתוך הכפר, אשר ההפרדה הפיזית נועדה להתמודד עמם. בכפר בודרוס, למשל, מספר גושי המבנים בגרעין המגובב של הכפר תואם במדויק את מספר החמולות ביישוב.<sup>158</sup>

**אספקת מים**: שיקול מכריע נוסף היה הקרבה למקור מים. בעידן שבו לא היתה טכנולוגיה לשאיבה ממונעת של מים, תלותו של היישוב במקור מים סמוך (מעייין או בורות אגירה) היתה מוחלטת. מיקום הכפר נקבע אפוא בהתייחס למקורות המים ולתצורות סלע (קירטון וחור) לא מחלחלות שאפשרו לחצוב בורות אגירה.<sup>159</sup>

<sup>152</sup> דוד גרוסמן, "התפתחות יישובי בת' בשולי השומרון – תהליכים וגורמים", אצל: אבשלום שמואלי, דוד גרוסמן, רחבעם זאבי (עורכים), יהודה ושומרון: פרקים בגיאוגרפיה יישובית, ירושלים: בית הוצאה כנען, תשל"ז, עמ' 396.

<sup>153</sup> משה רביד, חובב טלפז, דני פרימן, יפרח זילברמן ואברהם שבות, איזור יהודה ושומרון עד שנת 2005, בית אל: המינהל האזרחי, דצמבר 1990, עמ' 71; דוד גרוסמן, שם, עמ' 405-406.

<sup>154</sup> משה ברור, "זחילה והתפרסות של כפרים ביהודה ושומרון", אצל: אבשלום שמואלי, דוד גרוסמן, רחבעם זאבי (עורכים), יהודה ושומרון: פרקים בגיאוגרפיה יישובית, ירושלים: בית הוצאה כנען, תשל"ז, עמ' 369.

<sup>155</sup> אלישע אפרת, יהודה ושומרון – קווים לתכנון פיסי אזורי, ירושלים: משרד הפנים – אגף התכנון, 1970, עמ' 68.

<sup>156</sup> משה ברור, שם (הערה 154), עמ' 372; דוד גרוסמן, הכפר הערבי ובנותיו: תהליכים ביישוב הערבי בארץ ישראל בתקופה העות'מאנית, ירושלים: הוצאת יד יצחק בן צבי, 1994, עמ' 41-42.

<sup>157</sup> דוד גרוסמן, שם, עמ' 41.

<sup>158</sup> משה ברור, שם (הערה 154), עמ' 371.

<sup>159</sup> משה ברור, שם, עמ' 368-369.

**מקור קיום ופרנסה:** כיישובים חקלאיים, הכפרים הפלסטיניים היו תלויים לפרנסתם באדמות המעובדות ובשטחי המרעה. רוב הכפרים הוקמו באתר סמוך ונגיש למקורות הקיום – ליד האדמות החקלאיות ואיזורי המרעה. התלות בחקלאות מצאה את ביטויה גם בהימנעות מבנייה בקרקעות הראויות לעיבוד חקלאי ובהעדפה בולטת לבנייה על אדמות טרשים חשופות.<sup>160</sup>

השיקולים השונים שהכתיבו את מיקום הכפר עלו לעתים בקנה אחד זה עם זה, אך לעתים הולידו דרישות מנוגדות. הבנייה על אדמות טרשים שירתה בעת ובעונה אחת לפחות שני אינטרסים חשובים: הגנה על מקורות הקיום (אדמות חקלאיות) ואספקת מים (אפשרות לחציבת בורות מים לא מחללים). אך במקרים מסוימים, ההיצמדות למקור מים (מעייף) עמדה בסתירה לשיקולי הביטחון, למשל כאשר המעיין היה בשטח נחות מבחינה טופוגרפית. במקרים אלה, הכפר הבנוי הוקם בריחוק ממקור המים, תוך מתן עדיפות לשיקולי ביטחון על פני צמידות למעיין.<sup>161</sup>

השיקולים העיקריים שמאחורי מיקומם של הכפרים הפלסטיניים שיקפו אפוא מלכתחילה מערכת מורכבת של איזונים, כאשר משקלו היחסי של כל שיקול משתנה ממקום למקום ועם חילופי הנסיבות לאורך ציר הזמן. למרות חסרונותיו הברורים – איכות חיים ותנאים ירודים – הדגם המגובב היווה פתרון מועדף כל עוד המצב הביטחוני חייב זאת. ירידת משקלו של הגורם הביטחוני הביא לעלייה במשקלם של גורמים אחרים, ולשינוי ניכר באופי הבנייה ובהתפרסותו במרחב של הכפר.

## רוחות של שינוי

במאה השנים האחרונות התחוללו באיזור תמורות דמוגרפיות, גיאופוליטיות, כלכליות וחברתיות שערערו את האיזונים במערכת השיקולים שהכתיבה עד אז את מיקומם של הכפרים הפלסטיניים ואת אופיים המבוצר והמגובב.

מאז שנות ה-70 של המאה ה-19 נרשם גידול מואץ באוכלוסיית הכפרים בגדה המערבית. הגידול הדמוגרפי בא הודות לפעולתם של גורמים שונים, ובהם עלייה ברמת הרפואה הציבורית, שיפור מערכת הדרכים, תהליך – גם אם אטי – של אורבניזציה, וצמיחה כלכלית.<sup>162</sup> מגמה זאת של גידול דמוגרפי הואצה מאוד תחת המנדט הבריטי. ב-28 שנות המנדט (1920-1948) גדלה אוכלוסיית הכפרים בגדה המערבית ב-70 אחוזים בקירוב.<sup>163</sup> גידול האוכלוסייה יצר ביקוש גובר לקרקע וצורך בבנייה נוספת, מחוץ לכפר המגובב. במקביל הואץ תהליך הקמתם של כפרים חדשים (ר' בהמשך), וכתוצאה מכך, מתקופת המנדט ועד הכיבוש הישראלי עלה מאוד מספר הכפרים שאוכלוסייתם קטנה (100-300 תושבים).<sup>164</sup>

השלטון המרכזי החזק של תקופת המנדט יצר תחושת ביטחון והקהה במידה רבה את שיקולי ההתגוננות מפני שבטים פולשים, שהיוו עד אז גורם מרכזי בבחירה בדגם המגובב. מערכת הדרכים החדשה שסללו שלטונות המנדט שיפרה אף היא את מצב הביטחון, שכן היא יצרה נגישות לכפרים שעד אז היו מבודדים ואפשרה התערבות מהירה של המשטרה במקרה הצורך.<sup>165</sup>

התפתחויות טכנולוגיות הפכו גורמים שהיו בעבר רבי חשיבות לשיקולים שוליים בהווה. כך, הכנסתן לשימוש של משאבות ממונעות ושל צנרת מים צמצמה מאוד את הצורך בצמידות הפיזית למקור המים, ואפשרה להקים את בתי הכפר בריחוק ניכר ממקור זה.<sup>166</sup> הנגישות המשופרת לערים פתחה אפשרויות שלא היו קיימות בעבר לעבודות חוץ לא-חקלאיות, והדבר הוביל לירידה בחשיבות המיוחסת לקרקעות הראויות לעיבוד. אם בעבר הוקמו בתי הכפרים רק על אדמות טרשים שאינן ניתנות לעיבוד, הרי שבעשורים האחרונים תושבים רבים בכפרים הפלסטיניים אינם נרתעים מבנייה בלב השטחים המעובדים ועל אדמות חקלאיות פוריות.<sup>167</sup> ראוי לציין כי מאז האינתיפאדה הראשונה (1987) ולאור המציאות הפוליטית

<sup>160</sup> משה ברור, שם, עמ' 369.

<sup>161</sup> משה ברור, שם, עמ' 369.

<sup>162</sup> דוד גרוסמן, שם (הערה 156), עמ' 16-19.

<sup>163</sup> משה ברור, שם (הערה 154), עמ' 373-374.

<sup>164</sup> אלישע אפרת, שם (הערה 155), עמ' 80.

<sup>165</sup> משה ברור, שם (הערה 154), עמ' 373.

<sup>166</sup> משה ברור, שם, עמ' 373; דוד גרוסמן, שם (הערה 152), עמ' 404.

<sup>167</sup> משה ברור, שם, עמ' 376.

והמצוקה הכלכלית באיזור עלתה שוב חשיבותה של החקלאות, ותושבים רבים בכפרים חזרו לבסס עליה את פרנסתם.

במשך תקופה מצומצמת יחסית של כמה עשורים התחוללו אפוא בעת ובעונה אחת שינויים מרחיקי לכת בתנאי היסוד הדמוגרפיים, הביטחוניים והטכנולוגיים-הכלכליים של היישובים הפלסטיניים בגדה המערבית. כל אחד מהשינויים הללו בפני עצמו, וכולם במשולב, הפכו את דגם הבנייה המגובב, שנהנה מיתרון יחסי בעבר, לחיסרון ואף לנטל. המגמה החדשה היתה שיפור תנאי הדיור ואיכות החיים על ידי יציאה מהגרעין המגובב של הכפר ובנייה מרווחת יותר, המתפרסת על פני שטחים נרחבים בסמוך לו או מסביבו.

יודגש כי מדובר בתהליך הדרגתי הנמשך גם כיום. למרות שהיציאה מהכפר המגובב החלה כבר בימי המנדט, ולמרות שגורמי התכנון המנדטוריים חיזקו מגמה זאת על ידי פעילות יזומה נגד הבנייה המגובבת (ר' פרק חמישי), הצפיפות בכפרים הפלסטיניים באותה תקופה נותרה גבוהה מאוד (30-40 בני אדם לדונם). בתוך כמה עשורים, היציאה ההדרגתית מהגרעין המגובב והתפרסות הבנייה במרחב הורידה את הצפיפות בשטח הבנוי באופן ניכר, עד לרמה של שמונה עד 12 נפשות לדונם.<sup>168</sup>

השיפור במצב הביטחוני ביטל גם את הצורך למקם את האיזורים המבונים של הכפרים בנקודות טופוגרפיות חולשות, כמו פסגות הרים וגבעות. במקומות רבים הסתמנה זחילה של הכפר כולו מהאתר שבו נבנה הגרעין המגובב מטה במדרון, אל עבר האדמות הפוריות שבעמק. דוגמה דרמטית לתהליך זה מספק הכפר ראס כרכר: ב-1956 היו כל בתי הכפר בפסגת הר. ב-1974, 18 שנה בלבד לאחר מכן, חיו מחצית מתושבי הכפר בבתים מפוזרים במורד ההר.<sup>169</sup> עם זאת, ראוי לציין כי המגמה של הירידה מהגבעה אל המדרון אינה אוניברסלית, ובמקומות לא מעטים ניכרת דווקא מגמה הפוכה של בנייה חדשה על גבעות ופסגות טרשים.<sup>170</sup>

תהליך דומיננטי נוסף היה בנייה לינארית ("שרוך") לאורך דרכים, ובמיוחד לאורך צירים ראשיים שמקשרים בין יישובים שונים. גורמי התכנון בממשלת המנדט ראו בבניית שרוך מפגע וניסו למנוע אותה (למשל, על ידי קביעת קווי בניין גדולים במיוחד ביחס לדרכים ראשיות), אבל בלא הצלחה רבה. התקרבות הבנייה לדרכים, שמאפשרת נגישות קלה יותר למרכזים האורבניים וליישובים אחרים, היא תופעה נפוצה, שמתרחשת בכפרים הפלסטיניים בגדה המערבית גם כיום. הבנייה הטיפוסית בכפרים רבים היא במתכונת של כפר-רחוב, המתפרס ברובו משני צדי הכביש שמחבר אותו לעורק תנועה איזורי (ר' תמונה בעמ' 40).<sup>171</sup>

במקביל לזחילת הכפר כולו מסתמנת במקומות רבים גם תזוזה של מרכז הכפר – מוקד של שירותים כמו מסחר, מלאכה, תחבורה, בריאות ועוד – מהגרעין ההיסטורי אל איזור הגבול שבינו לבין כפר-הרחוב החדש.<sup>172</sup>

### יישובי הבת

התמורות הגדולות שחלו באיזור במאה השנים האחרונות הובילו לא רק לשינויים בכפרים הוותיקים, אלא גם להקמתם של יישובים חדשים רבים. לאמיתו של דבר, תופעה זאת היתה קיימת גם בדורות קודמים. כך, בשולי השומרון המערביים הוקמו כבר במאה ה-18 כפרי בת שייסדו יוצאי כפרים ותיקים. אבל תופעת יישובי הבת הואצה מאוד בסוף המאה ה-19 ובמהלך המאה ה-20, במקביל לשיפור הניכר במצב הביטחון ולתנופה הכלכלית שעברה על האיזור.<sup>173</sup>

רבים מהכפרים בשטח C הם יישובי בת, שהתבססו בהדרגה, תוך ניתוק הדרגתי מכפר האם. כפרי הבת הוקמו במרחק מה מיישוב האם, בלי רצף בנוי ביניהם. זאת בניגוד לכפרים ותיקים שעברו תהליכי זחילה והרחבה, שבהם נשמר רצף בין הבנייה החדשה לבין הכפר הישן.

<sup>168</sup> משה ברור, "המערך הפנימי של הכפר הערבי המסורתי", אצל: דוד גרוסמן וא' מאיר (עורכים), היישוב הערבי בישראל – תהליכים גיאוגרפיים, ירושלים: הוצאת מגנס, תשנ"ד, עמ' 106.

<sup>169</sup> משה ברור, שם (הערה 154), עמ' 376.

<sup>170</sup> דוד גרוסמן, שם (הערה 152), עמ' 407.

<sup>171</sup> משה ברור, שם (הערה 154), עמ' 377-379; משה רביד, שם (הערה 153), עמ' 74.

<sup>172</sup> משה ברור, שם, עמ' 381.

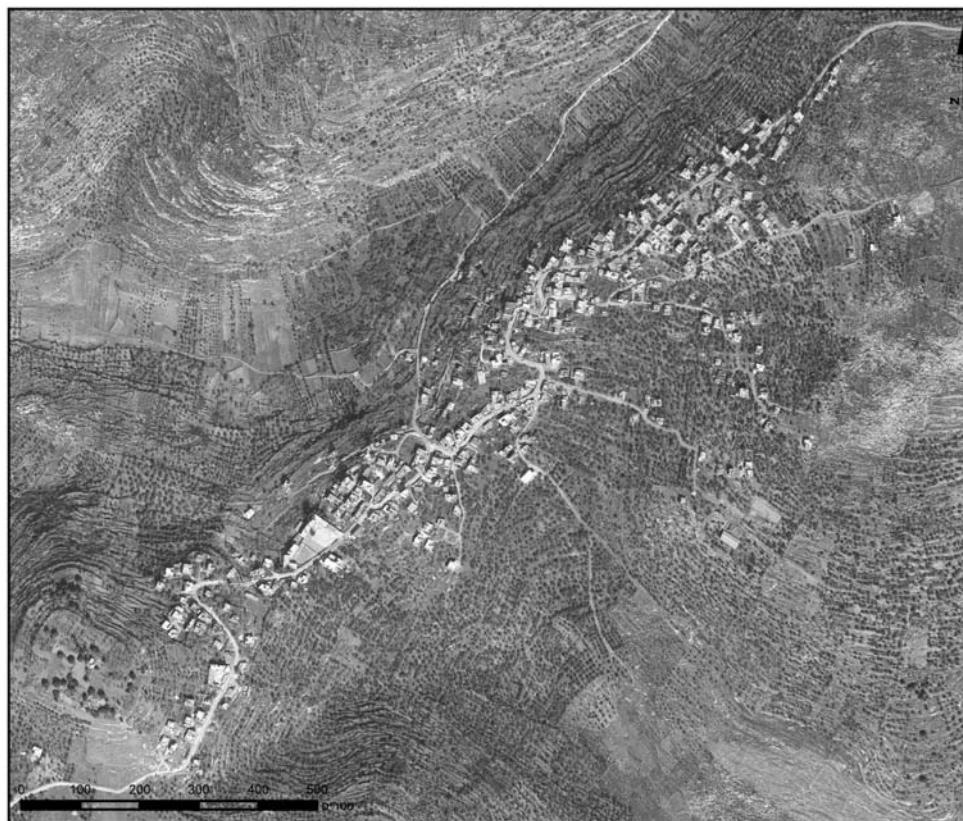
<sup>173</sup> דוד גרוסמן, שם (הערה 152), עמ' 397, 401.

## בנייה מגובבת בגרעין הכפר נעלין



תצלום: ניר שלו

## יאסוף – יישוב פלסטיני שבנוי בדגם של כפר-רחוב



הגורמים שהולידו את כפרי הבת מורכבים – חלקם כלליים וחלקם מקומיים – ולכן קשה לתאר במדויק את מכלול הגורמים שהובילו לייסודו של יישוב זה או אחר. עם זאת, ניתן לתאר כמה גורמים כלליים שהיו שיקול חשוב בהקמתם של כפרי בת.

רבים מיישובי הבת הוקמו במתכונת של כפרים עונתיים. ככל שהמרחק בין בתיו של כפר האם לבין השדות המעובדים (או חלקם) היה גדול יותר, כך גבר הצורך בבניית מעין "סניף" חדש ונפרד שלו. הלחץ הכלכלי לעבד שטחים מרוחקים תפס אפוא במקרים רבים מקום מרכזי בהחלטה להקים יישוב בת. במרוצת השנים ועם התבססותם הכלכלית הפכו יישובים אלה לכפרי קבע.<sup>174</sup> דוגמה לכך מספק הכפר פורוש בית דגין אשר בבקעת הירדן. הכפר הוקם במאה ה-19 כיישוב בת עונתי של הכפר בית דגין, המרוחק ממנו כשישה קילומטרים. בתקופת המנדט כבר היה פורוש בית דגין יישוב קבע, וכיום חיים בו כ-1,200 בני אדם, המתפרנסים מחקלאות שלחין אינטנסיבית.

במקרים לא מעטים, הגורם המידי שהוביל לייסודו של יישוב הבת היה סכסוכים משפחתיים או חמולתיים בכפר האם. אכן, נראה כי לעתים מזומנות הקבוצה שייסדה את כפר הבת סבלה מעמדת נחיתות בתחרות על המשאבים בכפר האם.<sup>175</sup> תושבים אלה נאלצו לנסות את מזלם באתר חדש, במרחק מה מיישוב האם, ומגמה זאת גברה עם הגידול באוכלוסיית הכפרים ועם התחרות המתעצמת על משאבי קרקע בתוכם.

התגבשותם של כפרי הבת ליישובי קבע היתה כרוכה במקרים רבים בליכודם של מקבצי בינוי נפרדים ליישוב אחד. לכן, ובניגוד לכפרים הוותיקים, לרוב כפרי הבת אין גרעין מובהק.<sup>176</sup>

בהתבוננות כוללת, נראה שאותם גורמים שהובילו להתנתקות מהדגם המגובב – שיפור הביטחון, גידול האוכלוסייה וסלילת מערכת הדרכים – תרמו גם ליצירתם של יישובי הבת. כל אלה, ובראשם הגידול הדמוגרפי, יצרו ביקוש גובר לקרקע, אשר במקרים רבים הוביל להקמת יישובים חדשים. תחושת הביטחון המשופרת אפשרה יציאה מהכפר הישן המגובב אל שטחים מרוחקים.<sup>177</sup> תהליכי יצירתם והתבססותם של כפרי בת נמשכת גם כיום, לדוגמה בדרום הר חברון, שם כפרים עונתיים שהתבססו על מגורים במערות טבעיות (למשל, גוואויס) הופכים בהדרגה ליישובי קבע, למרות פעילות נמרצת של המינהל האזרחי נגד ההתיישבות הפלסטינית החדשה.

## סיכום

במאה השנים האחרונות עבר על הכפרים הפלסטיניים בגדה המערבית מהפך של ממש. מכפר מגובב ומכונס, המתפרס על פני שטח בנוי מצומצם, הפך הכפר הפלסטיני הטיפוסי ליישוב המתפרס על פני שטחים נרחבים והמאופיין בבנייה מרווחת ומפוזרת. במקרים רבים התפתחו הכפרים בדגם של כפר-רחוב, ובמקרים אחרים במתכונת של יישוב הבנוי מכמה שכונות לא-רציפות, שאחת מהן משמשת כמרכז הכפר.

כפרים ותיקים רבים התרחבו ועודם מתרחבים על ידי בנייה לאורך דרכים היוצאות מהכפר ומובילות ליישובים אחרים. במקביל לתהליכי הטרנספורמציה בכפרים הוותיקים הוקמו יישובי בת רבים חדשים, רובם בקרקעות חקלאיות מרוחקות מהשטח הבנוי של כפר האם.

אם בעבר היה הכפר הפלסטיני צרפן של שטח קטן בלבד לבנייה, הרי שמילוי צרכיו בהווה ובעתיד מחייב הקצאה של שטחי בינוי נרחבים בהרבה. ככלל, ממשלת המנדט ראתה בעין יפה את הרחבת הכפרים הפלסטיניים, ואף עודדה את היציאה מהגרעין המגובב ואת הבנייה המתפרסת על פני שטחים נרחבים. הוראות הבינוי הכלולות בתוכניות המתאר הגליליות שהוכנו בתקופה זו, ושיידונו בהרחבה בפרק הבא, מספקות לכך עדות ברורה. בניגוד לכך, מדיניות התכנונית העכשווית של המינהל האזרחי מנסה להגביל את התפרסותם של הכפרים הפלסטיניים במרחב ולצמצם ככל הניתן את שטחם הבנוי (ר' פרק שישי). מדיניות זו תאמה את מגמות הבינוי בכפרים הפלסטיניים עד שלהי המאה ה-19, בתקופה שבה הדגם השליט היה הכפר המגובב. כיום, בראשית המאה ה-21, מדיניות זו עומדת בניגוד קוטבי למגמת ההתפתחות הטבעית של הכפרים הפלסטיניים. עובדה זאת היא אחד הגורמים העיקריים להיקף הנרחב של בנייה בלי היתרים ביישובים הפלסטיניים בשטח C ולריבוי הריסות הבתים על ידי המינהל האזרחי.

<sup>174</sup> דוד גרוסמן, שם (הערה 156), עמ' 43-44.

<sup>175</sup> דוד גרוסמן, שם (הערה 152), עמ' 403, 407-408.

<sup>176</sup> משה רביד, שם (הערה 153), עמ' 72-73.

<sup>177</sup> דוד גרוסמן, שם (הערה 152), עמ' 397, 407.



# שרידים מעידן שחלף: תוכניות המתאר הגליליות המנדטוריות

## מבוא

תוכניות המתאר שחלות כיום בכפרים הפלסטיניים אשר בשטח C נחלקות לשני סוגים. לכפרים מסוימים הכין המינהל האזרחי תוכניות מתאר מיוחדות, אשר יידונו בפרק השישי. בכל המרחב הכפרי הפלסטיני אשר מחוץ לתחומיהן של תוכניות המתאר המיוחדות חלות עד היום תוכניות המתאר הגליליות (Regional Outline Planning Schemes) שאושרו בתקופת המנדט. לתוכניות אלו מוקדש הפרק הנוכחי.

בשנות ה-40 של המאה ה-20 הכינו שלטונות המנדט תוכניות מתאר גליליות לכל ששת המחוזות המינהליים, שהרכיבו באותו זמן את פלשתינה-א"י.<sup>178</sup> מעצם תחולתן במחוז שלם, כל אחת מהתוכניות הללו הקיפה שטחים עצומים של מאות ואף אלפי קילומטרים רבועים. שלוש מבין התוכניות הללו – תוכנית RJ/5 למחוז ירושלים, תוכנית S/15 למחוז שומרון ותוכנית R/6 למחוז לוד – חלות עד היום במקובץ על רוב שטחה של הגדה המערבית (ר' מפה בעמ' 56).<sup>179</sup> תוכניות אלו הן אפוא ברירת המחדל בשטח C: הן חלות בכל האיזור, למעט אתרים שבהם הוחלו תוכניות מתאר מיוחדות (ליישובים פלסטיניים) או תוכניות מתאר מפורטות (להתנחלויות).

יישומן של תוכניות המתאר הגליליות – חידוש בקנה מידה עולמי בתקופתן<sup>180</sup> – נתקל בקשיים כבר בימי המנדט, והוראותיהן נאכפו רק באופן חלקי.<sup>181</sup> אף על פי כן, בתקופת המנדט שימשו התוכניות הללו כלי עיקרי לפיתוח המרחב הכפרי ולהוצאת היתרי בנייה במאות כפרים, שלא הוכנו עבורם תוכניות מפורטות (ר' נספח בסוף פרק זה, עמ' 79).

עם הקמת ישראל ב-1948 איבדו בתחומיה תוכניות המתאר הגליליות מחשיבותן, לאחר ששונו והוחלפו על ידי תוכניות מתאר מקומיות, מחוזיות וארציות.<sup>182</sup> למרות שתוכניות המתאר הגליליות שחלות בגדה המערבית מעולם לא בוטלו, הן מילאו תפקיד שולי בזמן השלטון הירדני (1948-1967). ככל הידוע לנו, באותה תקופה התבצעה הבנייה במרחב הכפרי של הגדה המערבית ברובה בלי היתרים ותחת פיקוח רופף.<sup>183</sup>

גם בעשור הראשון לכיבוש הישראלי, שבמהלכו הופקו אלפי היתרי בנייה לפלסטיניים במרחב הכפרי של הגדה המערבית (ר' טבלה 1, עמ' 10), נעשה שימוש ישיר מועט בתוכניות המתאר הגליליות.<sup>184</sup> לדברי שלמה חייט, מנהל לשכת התכנון בשנים 1972-1980, בזמנו ניתנו היתרי הבנייה בכפרי הגדה המערבית לפי נהלים פנימיים, ולא לפי תוכניות מתאר. ואולם, נהלים אלה התבססו על הוראות הבינוי אשר בתוכניות המתאר הגליליות. לפיכך, תוכניות אלו שימשו, אף כי רק באופן עקיף, כלי מרכזי להוצאת היתרי בנייה גם תחת השלטון הישראלי. לפי חייט, לאורך מרבית התקופה שבה כיהן כמנהל לשכת התכנון, האינטרסים ההתנחלותיים של ישראל באיזור היו מצומצמים יחסית, ולכן אפשרו מוסדות התכנון הישראליים בנייה נרחבת בכפרים הערביים, כל עוד זו לא פגעה בתואי דרכים קיימות או מאושרות.<sup>185</sup>

מצב עניינים זה השתנה אחרי עליית ממשלת הליכוד ב-1977 ולאור יעדי ההתנחלות השאפתניים של הממשלה החדשה. באותה תקופה השתרשה בקרב גורמי השלטון הישראליים ההכרה בכך כי המשך הבנייה הפלסטינית במרחב הכפרי מתחרה

<sup>178</sup> אברהם לפידות, תוכניות המתאר הגליליות בתקופת המנדט: אשנב לפעולות התכנון הפיזי הסטטוטורי בארץ ישראל, עבודה סמינריונית לתואר ראשון, ירושלים: המחלקה לגיאוגרפיה, האוניברסיטה העברית, ינואר 1977, עמ' 2, 64. המחוזות הם: גליל, חיפה, שומרון, ירושלים, לוד, עזה.

<sup>179</sup> תוכנית מתאר גלילית נוספת, R/1 למחוז עזה המנדטורי, חלה על שטח מזערי בדרום-מערב הגדה המערבית, ולא תידון בדו"ח זה.

<sup>180</sup> אברהם לפידות, שם (הערה 178), עמ' 47.

<sup>181</sup> אברהם לפידות, שם, עמ' 44-46.

<sup>182</sup> עם זאת, עד היום חלה תוכנית המתאר הגלילית R/6 על שטחים מסוימים במחוז מרכז בתחומי ישראל.

<sup>183</sup> למרות ניסיונות רבים, לא הצלחנו לאתר היתרי בנייה שניתנו במרחב הכפרי של הגדה המערבית בזמן השלטון הירדני.

<sup>184</sup> Anthony Coon, שם (הערה 8), עמ' 70.

<sup>185</sup> פגישה עם אדריכל שלמה חייט, ירושלים, 15.8.2007.

על אותם משאבי קרקע שהממשלה מייעדת להתנחלויות, ולפיכך מהווה מכשול משמעותי למפעל ההתנחלויות ולשליטה הישראלית האפקטיבית בשטח.<sup>186</sup> כבר בשלהי כהונתו של חייט החלו מוסדות התכנון הישראליים משתמשים בתוכניות המתאר הגליליות לצורך מניעת הבנייה הפלסטינית.

### האירוע המכונן: בג"צ אגודת המורים

ב-1978 קיבלו פלסטינים מקלנדיה, חברים באגודת מורים מקומית, היתרי בנייה ל-24 בתי מגורים. ההיתרים ניתנו על ידי מועצת התכנון העליונה (מת"ע) הישראלית, לפי הנהלים שהיו נהוגים בה באותה עת. לאמיתו של דבר, חברי האגודה שאפו להקים שכונת מגורים שלמה, אך לאחר שהובהר להם כי מת"ע לא תאשר לשכונה תוכנית מפורטת, הגישו בקשות להיתרי בנייה אישיים. ב-1979, לאחר שכבר הוחל בבנייה, החליטה מת"ע לבטל בדיעבד את 24 ההיתרים, בטענה שהם סותרים את הוראותיה של תוכנית R/5. היתה זאת הפעם הראשונה שהשלטון הישראלי בגדה המערבית עשה שימוש מגביל בתוכנית מתאר גלילית. עתירה לבג"צ שהגישה אגודת המורים נגד ההחלטה לשלול את ההיתרים נדחתה. ביטול ההיתרים ודחיית העתירה היוו אירוע מכונן, שהוביל לשימוש נרחב בתוכניות המתאר הגליליות לצורך הגבלת הבנייה הפלסטינית ומניעתה.<sup>187</sup> מאז החליטה מת"ע לשלול את 24 היתרי הבנייה שניתנו למורים, המינהל האזרחי הוציא אלפי צווי הריסה למבנים פלסטיניים, בטענה שהוקמו בניגוד להוראה זו או אחרת של תוכניות המתאר הגליליות.

מגמה זאת גברה בשנות ה-80 של המאה הקודמת, אז הפך השימוש המגביל בתוכניות המתאר הגליליות לדפוס פעולה מרכזי אצל מוסדות התכנון הישראליים באיזור. כך הפכו תוכניות המתאר הגליליות לגורם בעל חשיבות עצומה בעיצוב המרחב שבו חיה האוכלוסייה הפלסטינית – חשיבות שלא היתה להן אפילו תחת ממשלת המנדט, שהכינה את התוכניות הללו.

בפרק זה ננתח לעומק את תוכניות המתאר הגליליות ואת אופן יישומן על ידי המינהל האזרחי. בחלקו הראשון נתאר את התוכניות, הרקע להיווצרותן ומטרותיהן. בחלקו השני נבחן בחינה ביקורתית את הדרך שבה מיישמים מוסדות התכנון הישראלים את התוכניות הללו, ונצביע על בעיות תכנוניות ומשפטיות הכרוכות בשימוש העכשווי בתוכניות המתאר הגליליות, שנוצרו בעידן אחר ובמציאות מרחבית ודמוגרפית שונה לחלוטין מזו השוררת בגדה המערבית כיום.

## חלק ראשון: התוכניות והוראותיהן

### רקע היסטורי ומטרות

תוכניות המתאר הגליליות נוצרו על רקע המציאות המרחבית ששררה בפלשתינה-א"י בשנות ה-30 של המאה ה-20. בתקופה זאת נרשם גידול חד ביישוב היהודי וחלה התפשטות של הבנייה היהודית אל מחוץ למרחבי התכנון העירוניים המוכרזים. בנייה זאת בוצעה ברובה בלי היתרים ובלא פיקוח מצד השלטונות. תופעות מרחביות נוספות, שרווחו באותה עת, היו בניית שרוך לאורך כבישים, ובמיוחד לאורך צירי תנועה ראשיים המחברים בין יישובים; בנייה מגובבת וצפופה ביותר בכפרים הפלסטיניים; ופרצלציה (חלוקת קרקע) "פראית" ובלתי מבוקרת, בעיקר ביישובים יהודיים שהוקמו במרחב הכפרי.<sup>188</sup>

תוכניות המתאר הגליליות אינן מציינות מהן המטרות שנועדו להשיג. את המטרות הללו ניתן לגזור מהרקע ההיסטורי להיווצרות התוכניות, מהוראותיהן ומדברים שכתבו המתכננים הבריטיים שערכו אותן. מכל המקורות הללו עולה כי לתוכניות היו שתי מטרות על וכמה מטרות משנה. מטרת העל הראשונה היתה החלת דיני התכנון והבנייה על מלוא שטחה של פלשתינה-א"י; מטרת העל השנייה היתה ליצור כלי למתן היתרי בנייה בשטחים הנרחבים אשר מחוץ למרחבי התכנון העירוניים – בלא צורך בתוכניות נוספות, מעבר לתוכניות המתאר הגליליות עצמן.

<sup>186</sup> שם.

<sup>187</sup> בג"צ 145/80 אלתעאוניה ג'מעית אסכאן אלמועלמון ואח' נ' שר הביטחון ואח', פסק דין מה-22.12.1980.

<sup>188</sup> אברהם לפידות, שם (הערה 178), עמ' 16, 45.

**החלת דיני התכנון והבנייה על מלוא שטחה של פלשתינה-א"י היא כאמור מטרת העל הראשונה של תוכניות המתאר הגליליות.**<sup>189</sup> התוכניות יצרו מסגרת חוקית מחייבת, שקבעה את המותר ואת האסור באיזורים הנרחבים שמחוץ לשטחי התכנון העירוניים. בלי מסגרת זאת, לא ניתן היה לאכוף את חוקי התכנון והבנייה מחוץ לתחומי הערים.

העובדה שתוכניות המתאר הגליליות חלשו על פני שטחים עצומים עשויה ליצור את הרושם, כי הן נועדו לשמש רק מסגרת כללית ומנקה להכנת תוכניות מפורטות, אשר יגדירו את השימושים ואת אופי הבנייה ברזולוציה גבוהה מזו האפשרית בתוכניות גליליות. אכן, תוכניות המתאר הגליליות מתייחסות פעמים אחדות לצורך בתכנון מפורט, שיעשה לפי העקרונות הקבועים בהן.<sup>190</sup>

ואולם, בצד הדגשת הצורך בתכנון מפורט – שכאמור נתפס כאמצעי ליישום הוראותיהן של התוכניות הגליליות, ולא כהליך שנועד לשנותן – כל תוכניות המתאר הגליליות מכילות הוראות חלקיות ברמה מפורטת, והודות לכך ניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה ברמת המגרש הבודד. כך, תוכנית R/5 כוללת הוראות בנייה מפורטות באשר לגודל חלקה מינימלי, לשטח הבנייה המירבי המותר בחלקה, לקווי בניין ואפילו הוראות אדריכליות חלקיות (הסתרת מיכלי מים על גגות). לו מטרתה היחידה של התוכנית היתה קביעת עקרונות מנחים לתכנון מפורט, לא היה מקום להטמיע בה הוראות מפורטות שכאלו.

אחד ממאפייניהן הבולטים של תוכניות המתאר הגליליות הוא עדכון התוכן: השאיפה של שלטונות המנדט היתה לעדכן את התוכניות אחת לחמש שנים.<sup>191</sup> שאיפה זאת מומשה לפחות באופן חלקי: לתוכנית S/15, אשר גרסתה הראשונה אושרה ב-1942, הוכנה גרסה שנייה, שאושרה ב-1948. גם לתוכנית R/6 שאושרה ב-1942 הוכנה גרסה מעודכנת שהופקדה ב-1946, אך בשל סיומו של המנדט הבריטי לא הספיקו השלטונות לאשרה.<sup>192</sup> השוואה בין התוכניות המוקדמות (R/6, R/5) המאושרות ו-S/15 (הראשונה) לבין התוכניות המאוחרות (R/6 שהופקדה ב-1946 ו-S/15 השנייה) מראה כי על פני ציר הזמן, הנטייה אל הקוטב המפורט רק הלכה וגברה. מגמה זאת מוצאת את ביטוייה הן במימד הכמותי (מספר רב יותר של הוראות מפורטות מאשר בתוכניות המוקדמות) והן בהיבט האיכותי. כך, התוכניות המאוחרות מתייחסות לנושאים שכלל לא טופלו בתוכניות המוקדמות, וקובעות בין היתר הוראות מפורטות ביחס לשטח ולגובה מינימליים של חדרי מגורים, לשטח מזערי של חלונות בחדרי מגורים ולמרחק הנדרש בין מבנים לבין קווי חשמל.

תוכניות המתאר הגליליות מאופיינות אפוא במתח מתמיד בין שתי מגמות: מצד אחד, הרצון ליצור מסגרת תכנונית כללית, ברמת רזולוציה נמוכה, ההולמת את התכנון המחוזי. מצד שני, השאיפה לכלול הוראות מפורטות, ברזולוציה גבוהה יותר, אשר מאפשרות הוצאת היתרי בנייה מכוח תוכניות המתאר הגליליות עצמן.

לפיכך, **מטרת העל השנייה של התוכניות היא לאפשר מתן היתרי בנייה מכוחן הן.** יש לזכור כי המערכת המושגת שבמסגרתה נוצרו התוכניות הגליליות היתה תכנון הערים, שמטבעו בא להתוות את הפיתוח במתחם שיועד לבנייה מאסיבית.<sup>193</sup> המושג תכנון מחוזי, כפי שהוא מוכר כיום, לא היה קיים בעת הכנתן של תוכניות המתאר הגליליות.

הטמעתן של הוראות מפורטות בתוכנית ששאר מאפייניה כלליים יוצרת גמישות תכנונית, וזו מאפשרת לענות על הצרכים המשתנים של יישובים כפריים בסדרי גודל שונים. לא כל נקודת יישוב זקוקה בהכרח לתוכנית מפורטת, שהכנתה מחייבת הקצאת משאבים רבים. תוכניות המתאר הגליליות מאפשרות לענות על הצרכים התכנוניים של יישובים קטנים ובינוניים, בני עשרות או מאות תושבים, ולהנפיק בהם היתרי בנייה מכוחן הן. בה בעת, תוכניות אלו יוצרות מסגרת כללית מנקה לצורך הכנת תוכניות מפורטות עבור אותם יישובים, שמימדיהם, מספר תושביהם או הבעיות המרחביות המעייבות עליהם מחייבים זאת. אכן, מבין מאות הכפרים הפלסטיניים שסומנו בתוכניות המתאר הגליליות, רק לשלושה הוכנו בזמן המנדט תוכניות מפורטות. בכל המקרים הידועים לנו, התוכניות המפורטות הוכנו **אחרי** אישורן של תוכניות המתאר הגליליות ולפי

<sup>189</sup> אברהם לפידות, שם, עמ' 16.

<sup>190</sup> למשל, סעיף 21 בתקנון תוכנית R/5 קובע כי הבנייה באיזורי הפיתוח הכפריים תיעשה לפי תוכנית מפורטת או תוכנית פרצלציה, וסעיף 2 בתקנון תוכנית S/15 (תיקון) שאושרה ב-1948 (מכאן ואילך, כל ההתייחסויות לתוכנית S/15 יהיו לגרסה שאושרה ב-1948, אלא אם כן יצוין אחרת) מורה כי הגבולות המדויקים של ייעודי הקרקע השונים המסומנים בתשריט התוכנית ייקבעו בתוכניות מפורטות.

<sup>191</sup> אברהם לפידות, שם (הערה 178), עמ' 17.

<sup>192</sup> תוכנית S/15 בגרסתה הראשונה פורסמה למתן תוקף ב-9.4.1942, ואילו הגרסה השנייה והמעודכנת פורסמה למתן תוקף ב-29.1.1948. גרסתה הראשונה והתקפה של תוכנית R/6 פורסמה למתן תוקף ב-26.2.1942, ואילו גרסתה השנייה והמעודכנת פורסמה להפקדה ב-17.10.1946.

<sup>193</sup> אברהם לפידות, שם (הערה 178), עמ' 5.

העקרונות הקבועים בהן.<sup>194</sup> **הבנייה והפיתוח במאות הכפרים האחרים, שלהם לא הוכנו תוכניות מפורטות, נעשו בתקופת המנדט מכוח תוכניות המתאר הגליליות עצמן.**

בנוסף לשתי מטרות העל, תוכניות המתאר הגליליות נועדו להשיג כמה מטרות משנה:

- 1. למנוע בנייה לינארית (שרוך) לאורך כבישים ראשיים ביישובים לא-עירוניים.**<sup>195</sup> המתכננים הבריטיים ראו בבנייה לאורך צירי תנועה ראשיים תופעה שלילית, הן מבחינת איכות החיים (מטרדים שמקורם בכלי רכב) והן מבחינת פריסת היישובים במרחב. לתפיסתם, בנייה לאורך דרכים עלולה להוביל לביטול הגבולות בין היישובים, שדרכים אלו מחברות ביניהן. כדי למנוע בניית שרוך, התוכניות הגליליות קובעות קו בניין של 60 מטרים בין מבנים לבין תוואי דרכים ראשיות.<sup>196</sup>
- 2. להקטין את צפיפות הדיור בכפרים הפלסטיניים.**<sup>197</sup> דגם הבנייה המגובב, שרווח בתקופת המנדט בכפרים הערביים, התאפיין בצפיפות גבוהה ובהתפשטות מוגבלת של שטח הבנייה במרחב. המתכננים הבריטיים ראו בדגם זה מפגע סביבתי, ותוכניות המתאר הגליליות נועדו להפסיק את הבנייה המגובבת.<sup>198</sup> אכן, התוכניות כוללות הוראות שונות (שטח חלקה מינימלי של 1,000 מ"ר, איסור על הקמת יותר ממבנה מגורים אחד בחלקה, קווי בניין של חמישה מטרים לפחות ועוד), שיש בהן כדי לדלל את הבנייה ולהרחיב את התפרסותה במרחב.<sup>199</sup> ואולם, התוכניות עצמן יוצרות מנגנונים שמאפשרים לעקוף הוראות אלו ולהתיר בנייה צפופה באזורי הפיתוח הכפריים (ר' עמ' 61). מנגנונים אלה היוו כנראה פשרה בין השאיפות התכנוניות של עורכי התוכניות לבין המציאות בשטח (דפוס הבנייה המקובל בכפרים הפלסטיניים). כפי שנראה בהמשך, **מגמה זאת של דילול הבנייה ופריסתה על פני שטחים גדולים עומדת בניגוד מוחלט למדיניות התכנונית של המינהל האזרחי, שמשתמש בתוכניות המתאר הגליליות כדי להגביל ככל הניתן את התפרסותה המרחבית של הבנייה הפלסטינית. לפיכך, השימוש שעושה המינהל האזרחי בתוכניות המתאר הגליליות הוא במהותו שימוש פרדוקסלי.**

- 3. למנוע פרצלציה פראית.**<sup>200</sup> בעיני המתכננים הבריטיים, חלוקה בלתי מבוקרת של קרקעות, שרווחה בתקופת המנדט בעיקר במגזר היהודי, היא גורם לבזבוז של משאבי קרקע.<sup>201</sup> בנוסף לכך, הפרצלציה הבלתי מבוקרת נתפסה כמנוגדת להיגיון התכנוני וכפגיעה בצורך החיוני בהקצאה נאותה של שטחים לדרכים, למבני ציבור ולשאר צרכים כללי-יישוביים.<sup>202</sup> התפיסה הבסיסית של שלטונות המנדט גרסה כי חלוקת קרקע צריכה להיעשות בכפוף לראייה תכנונית, כדי למנוע מצב שבו נקבעות בשטח עובדות שעלולות לסכל תכנון עתידי. בניסיון למנוע פרצלציה פראית, כל תוכניות המתאר הגליליות קובעות כי חלוקת קרקע – אפילו נועדה לצורכי רישום, ולא לשם פיתוח בנייה – תיעשה רק באישורם של מוסדות התכנון.<sup>203</sup>

<sup>194</sup> לפידות, שם, עמ' 57. לפי לפידות, הכפרים שלהם הוכנו תוכניות מפורטות הם סבסטיה, טובאס, ענבא, קלקיליה, לגיון וגילמה (במחוז שומרון שבו חלה תוכנית S/15) ואבו דיס, חלחול, ביר זית וביתוניא (במחוז ירושלים שבו חלה תוכנית R/J/5). כן הוכנו תוכניות מפורטות למספר כפרים שנמצאים כיום בתחומי ישראל או שנחרבו ב-1948. ניסיונותינו לאתר את התוכניות שאותן מזכיר לפידות לא צלחו. פקודת בניין ערים (1936), חוק התכנון שחל בפלשתינה-א"י, חייבה פרוסום בעיתון הרשמי של ממשלת המנדט בעניין הפקדתן של תוכניות מפורטות. במסגרת התחקיר שביצענו עיינו בכל הכרכים של העיתון הרשמי, שפורסמו בין השנים 1942 (אז אושרו תוכניות המתאר הגליליות הראשונות) ו-1948 (סיום המנדט הבריטי), אולם לא הצלחנו לאתר הודעות בדבר הפקדתן או אישורן של תוכניות לכפרים שמוזכר לפידות. לעומת זאת, בבדיקה שערכנו איתרנו הודעות בדבר הפקדתן ואישורן של תוכניות מפורטות לשלושה כפרים פלסטיניים אחרים: סלפית ורפידיה במחוז שומרון ושועפט במחוז ירושלים. לפי בדיקתנו, בזמן המנדט אושרו אפוא תוכניות מפורטות רק לשלושה מכפרי הגדה המערבית. גם אם אושרו תוכניות מפורטות לכפרים הנוספים, שמונה לפידות, אזי מספרם הכולל של הכפרים הפלסטיניים שהוחל בהם תכנון מפורט בתקופת המנדט הוא רק 13.

<sup>195</sup> הנרי קנדל, היועץ לתכנון ערים של ממשלת המנדט ואחד המתכננים שערכו את תוכניות המתאר הגליליות, ציין במפורש כי מניעת בניית שרוך היתה אחת המטרות של התוכניות הללו. ר': Henry Kendall, *Village Development in Palestine during the British Mandate* (in collaboration with K.H. Baruth), London: The Crown Agents for the Colonies, 1949, p. 9; גם אברהם לפידות, שם (הערה 178), עמ' 16.

<sup>196</sup> מכתב של מזכיר הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז שומרון מס' 89/6 מה-2.3.1942. במכתב, שהתייחס לתוכנית S/15 הראשונה (שאושרה למתן תוקף ב-1942, ושהוראותיה זהות לאלו של תוכנית R/J/5) צוין כי אחת ממטרות התוכנית היא מניעת בניית שרוך לאורך צירים ראשיים, וכי האמצעי שיבטיח השגת מטרה זאת הוא קו בניין גדול לאורך הדרכים הללו. ר': גם אברהם לפידות, שם, עמ' 59-62.

<sup>197</sup> אברהם לפידות, שם, עמ' 38.

<sup>198</sup> Henry Kendall, שם (הערה 195), עמ' 25.

<sup>199</sup> Anthony Coon, שם (הערה 8), עמ' 77.

<sup>200</sup> מכתב של מזכיר הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז שומרון (הערה 196). ר': גם אברהם לפידות, שם (הערה 178), עמ' 16.

<sup>201</sup> Henry Kendall, שם (הערה 195), עמ' 32.

<sup>202</sup> במכתבו של מזכיר הוועדה המחוזית מחוז שומרון (הערה 196) צוין כי הפרצלציה הפראית שרווחה במחוז "עומדת לעתים קרובות בסתירה לעקרונות הבסיסיים ביותר של התכנון בכל הנוגע להתוויית דרכים, לצורתן של חלקות בנייה ולמימדיהן המינימליים".

<sup>203</sup> לפי לפידות, מטרת משנה חשובה נוספת של תוכניות המתאר הגליליות היא שימור קרקע חקלאית (אברהם לפידות, שם [הערה 178], עמ' 46). אולם לדעתנו, בחינה של הוראות התוכניות מעוררת ספק אם ניתן להתייחס למטרה זאת כאל יעד משמעותי שלהן. כפי שנראה בהמשך, תוכניות המתאר הגליליות מאפשרות בנייה לצרכים שונים ובהיקפים לא מבוטלים בקרקעות שיעודן חקלאי. אמצעי הבקרה העיקרי על היקף הבנייה ביעוד החקלאי הוא באמצעות השליטה התכנונית על חלוקת הקרקע, ולא על ידי איסור גורף על בנייה בשטחים החקלאיים. גם בלי פרצלציה, התוכניות מאפשרות ביעוד החקלאי בנייה לא מעטה, המתפרסת על פני שטחים נרחבים, ואין בהוראותיהן כדי לאפשר שימור מיטבי של קרקע חקלאית.

## ייעודי הקרקע והשימושים המותרים

תשריטיהן של שלוש התוכניות הגליליות הוכנו בקנה מידה של 1: 100,000, ובכולן מסומנים חמישה ייעודי קרקע: דרכים, חוף הים, שמורות טבע ויער, איזור חקלאי ואיזור פיתוח (ר' קטע מהתשריט של תוכנית S/15 בעמ' 57). בתשריט של תוכנית RJ/5 מסומן גם איזור מדברי (מדבר יהודה), שהתוכנית לא קובעת לגביה הוראות בינוי כלשהן, ואף לא איסורי בנייה. שלוש התוכניות אינן מייעדות קרקע לתעשייה, למסחר ולמבני ציבור, אבל מאפשרות שימושים אלה בחלק מייעודי הקרקע.

תוכניות המתאר הגליליות אינן אוסרות על בנייה ופיתוח באף אחד מייעודי הקרקע. הייעודים נבדלים זה מזה בסוג השימושים המותרים, במגבלות המוטלות על הבנייה בהם ובזהותו של מוסד התכנון שמוסמך להנפיק בהם היתרי בנייה (טבלה 2). בייעודים שבהם האפשרות לקבל היתר בנייה היא הכלל (איזור הפיתוח, האיזור החקלאי), הסמכות להנפיק היתרים עבור רוב השימושים נתונה בידי הוועדה המקומית, ורק שימושים חריגים זקוקים לאישור הוועדה המחוזית. בניגוד לכך, בייעודים כמו שמורות הטבע והיער, שבהם הכלל הוא איסור על בנייה,<sup>204</sup> רק הוועדה המחוזית מוסמכת ליתן היתרי בנייה. לפיכך, יישובים פלסטיניים שנמצאים באתרים שסומנו בתוכניות המתאר הגליליות כשמורות טבע כפופים למגבלות בנייה חמורות במיוחד (ר' מקרה-מקום אום א-ריחן, עמ' 74).

טבלה 2: ייעודי הקרקע והשימושים המותרים בתוכנית המתאר הגלילית S/15<sup>205</sup>

הייעוד	שימושים שהוועדה המקומית מוסמכת להוציא להם היתרי בנייה	שימושים שעבורם נדרש אישור הוועדה המחוזית
איזור פיתוח כפרי	בתי מגורים, חניות למכוניות פרטיות, שטחי בילוי ונופש, מועדונים פרטיים, מבני ציבור, בתי מלון, חנויות (באישור משרד הבריאות), מבנים חקלאיים, מתקני מים וחשמל	סוגי מבנים אחרים, שאינם מפורטים בטור השני בטבלה
איזור חקלאי	מבני משק, גינות וחממות, מבני נופש, אורוות ורפתות, לולים, מבני מגורים, מבני שמירה, מתקני מים וחשמל	מבני תעשייה, מבנים המהווים חלק מתוכנית פיתוח מבוקרת, מבנים אחרים שאינם מופיעים בטור השני בטבלה
חוף הים		מתקני רחצה ומבני נופש, מבנים אחרים לפי תוכנית מפורטת
שמורות טבע ויער		מבני מגורים לשימוש עצמי של בעלי הקרקע, מבני חקלאות או ייעור, מבני בילוי – כל אלה טעונים גם את אישורו של פקיד היערות

## הבנייה באיזור החקלאי

תוכניות המתאר הגליליות מגדירות את רוב שטחן כאיזור חקלאי. תפיסת התכנון העכשווית בישראל מניחה שבשטחים שיעודם חקלאי, הבנייה אסורה, למעט יוצאים מן הכלל.<sup>206</sup> לפי תפיסה זאת, הגדרת שטחים בייעוד חקלאי היא אמצעי מרכזי לשמירה על משאבי קרקע וליצירת תשתית לאספקת מזון עצמית, בלא תלות בגורמים חיצוניים. התפיסה התכנונית המנדטורית היתה שונה בתכלית. בעיני המתכננים של ממשלת המנדט, קרקע שיעודה חקלאי נועדה לשמש לא רק לייצור מזון, אלא גם למגוריו של האיכר ומשפחתו ובתנאים מסוימים גם לשימושים אחרים (למשל, שכונות מגורים, תעשייה), שכרוכים בפיתוח אינטנסיבי.

במקרים אחדים שהובאו לפתחם קבעו בתי משפט בישראל כי תוכניות המתאר המחוזיות הישראליות, שאסרו על בנייה למגורים בייעוד החקלאי, גרמו לירידת ערך המקרקעין בהשוואה לתוכניות הגליליות המנדטוריות, שהתירו בנייה למגורים

<sup>204</sup> בהתייחס לתוכנית S/15, קנדל ציין כי ככלל, הכוונה היתה למנוע פיתוח בנייה בשמורות הטבע. Henry Kendall, שם (הערה 195), עמ' 9.  
<sup>205</sup> הבחנה דומה בין שימושים שאישורם הוא בסמכות הוועדה המקומית לבין שימושים יוצאי דופן שרק הוועדה המחוזית רשאית להתירם מופיעה גם בתוכנית RJ/5 ר-6, שאף בהן הוועדה המקומית מוסמכת להוציא היתרי בנייה לרוב השימושים המותרים באיזור הפיתוח ובייעוד החקלאי.  
<sup>206</sup> סעיף 7 לתוספת הראשונה לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965, החל בישראל, אוסר על מוסדות התכנון להוציא היתרי בנייה למטרות "לא חקלאיות" באותם שטחים שסומנו בתוכניות המתאר המחוזיות כקרקעות חקלאיות. החוק מאפשר בנייה בשטחים אלה רק בכפוף לתוכניות מתאר מקומיות או לתוכניות מפורטות, שעברו הליך מיוחד ומחמיר של אישור בפני המועצה הארצית לתכנון ולבנייה או בפני הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים.

גם בקרקעות שהוגדרו כחקלאיות.<sup>207</sup> יתר על כן: בתוכניות המתאר הגליליות, הוועדה המקומית מוסמכת להנפיק היתרים לרוב השימושים המותרים בייעוד החקלאי (ר' טבלה 2), עובדה המעידה על כך שבנייה זאת נתפסה על ידי עורכי התוכניות כתופעה נפוצה (בניגוד לשימושים כמו תעשייה, שמונתים באישור הוועדה המחוזית).<sup>208</sup>

דברים אלה אין כוונתם לטעון שתוכניות המתאר הגליליות מאפשרות בנייה בלתי מוגבלת באיזור החקלאי. אדרבא, אפשרויות הבנייה שהתוכניות מתירות בייעוד החקלאי מצומצמות בהשוואה לבנייה שהן מאפשרות באיזורי הפיתוח. הגבלת הבנייה באיזור החקלאי מושגת על ידי הוראות בינוי שונות (טבלה 3) ובאמצעות בקרה קפדנית על חלוקת קרקע.

### טבלה 3: הוראות הבינוי בייעוד החקלאי בתוכניות המתאר הגליליות

תוכנית	שטח חלקה מינימלי	רוחב חזית מינימלי	שטח תכסית מיירבי למבנה העיקרי <sup>209</sup>	מספר מבנים מיירבי לחלקה <sup>210</sup>	גובה המבנה העיקרי	שטח רצפות מיירבי (מבנה עיקרי) <sup>211</sup>	קווי בניין
RJ/5 R/6 <sup>ר</sup>	1,000 מ"ר	40 מ' ב-RJ/5, 25 מ' ב-R/6 <sup>ר</sup> (למגורים) ולתעשייה (בלבד)	150 מ"ר <sup>212</sup>	מבנה עיקרי אחד + מבנה עזר	שתי קומות	300 מ"ר	5 מ' (אחורי, קדמי וצדדי)
S/15	1,000 מ"ר (למגורים או לתעשייה)	25 מ' (למגורים)	15% משטח המגרש או 180 מ"ר, הנמוך מהשניים (למגורים) <sup>213</sup>	מבנה עיקרי אחד + מבנה עזר	שתי קומות	360 מ"ר	10 מ' (אחורי, קדמי ואחורי)

כל התוכניות הגליליות קובעות כי חלוקת קרקע תיעשה לפי תוכניות פרצלציה (לצורכי רישום) או תוכניות מפורטות שיאושרו על ידי הוועדה המחוזית. תוכניות R/6<sup>ר</sup> ו-RJ/5 מוסיפות קובעות כי בחלקה מקורית, שלא חולקה בחלוקת-משנה, תותר בנייה של מבנה עיקרי אחד בלבד (בתוספת מבנה עזר).<sup>214</sup> התוצאה של הוראה זאת היא איסור על בנייה בחלקה מקורית שחולקה בלי אישור.

הוראות אלו מגבילות מאוד את אפשרויות הבנייה באיזור החקלאי. כמפורט בטבלה 3, בכל שלוש התוכניות, שטח החלקה המזערי בייעוד החקלאי הוא 1,000 מ"ר, וכולן מאפשרות הקמת מבנה מגורים עיקרי אחד בחלקה. במקומות רבים בכפרי הגדה המערבית, שטחה של כל חלקה מקורית מגיע לעשרות ואף למאות דונמים. כדי למצות את זכויות הבנייה שהתוכניות מאפשרות, יש לחלק את החלקה המקורית הגדולה למגרשים בני דונם אחד. האיסור על חלוקת קרקע שלא במסגרת תוכנית פרצלציה או תוכנית מפורטת מאפשר למוסדות התכנון בקרה הדוקה על היקף הפיתוח בייעוד החקלאי – וזאת בלי לאסור בו על הבנייה.

<sup>207</sup> לדוגמה, בבש"א (ת"א) 102920/00 סלע אילן נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה קריית אנו קבע בית משפט השלום כי ערך החלקה החקלאית שבעלות המערערים ירד בעקבות אישורה של תוכנית המתאר המחוזית 197, שהחליפה את תוכנית המתאר הגלילית R/6. לדברי בית המשפט, "תמי"מ 197 סימנה את יתרת השטח בייעוד חקלאי – ללא זכויות בנייה, בניגוד לתוכנית R/6 המנדטורית. גם אם חלה הכרזה על קרקע כחקלאית, הרי שיש הבדל מהותי, מבחינת שווי החלקות, בין קרקע חקלאית מוכרזת – הכוללת זכויות בנייה למגורי חקלאי לבין קרקע חקלאית שאינה כוללת זכויות בנייה, וכל מטרתה לשמש לעיבוד חקלאי. השינויים הללו הביאו לפגיעה בשווים של המקרקעין ולפגיעה בזכויות הקניין של המערערים".

<sup>208</sup> כך קבע גם בית המשפט העליון בע"א 9355/02 מדינת ישראל נ' ג'ורג' יוסף ראשד.

<sup>209</sup> לפי הפרשנות של המינהל האזרחי, מדובר בשטח רצפות. לדעתנו, פרשנות זאת שגויה (ר' בהמשך).

<sup>210</sup> התוכניות אוסרות על הקמת יותר ממבנה עיקרי אחד בחלקה מקורית. בכפוף לחלוקת הקרקע באישור רשויות התכנון, ניתן להקים בחלקה מקורית אחת כמה מבנים. כל התוכניות מורות כי שטחו של מבנה העזר ייקבע על ידי הוועדה המקומית והוא נוסף על שטח התכסית של המבנה העיקרי.

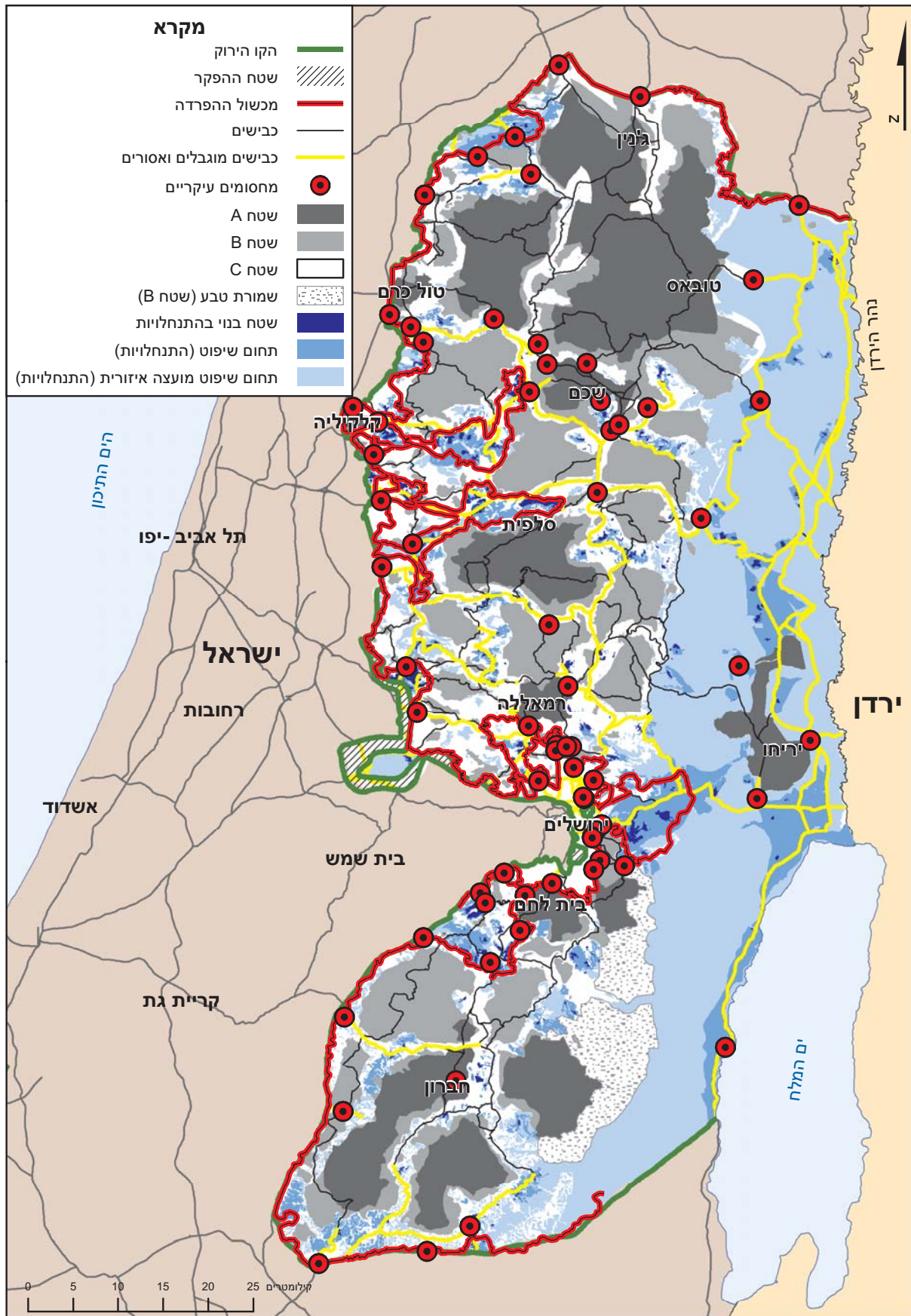
<sup>211</sup> הנתון בדבר שטחי הרצפות המותרים אינו מופיע בתקנוני התוכניות, אלא חושב על ידינו בהתבסס על הוראות הבינוי האחרות הכלולות בהם. את שטח הרצפות המיירבי חישבנו על ידי הכפלת שטח התכסית במספר הקומות המותר. הנתון שמופיע בטבלה זו, וכן בטבלה 4 בהמשך, הוא נתון מינימלי, ומתייחס רק לשטח הרצפות המיירבי המותר מעל פני הקרקע. תקנות התכנון המנדטוריות התירו בנייה נוספת בטופוגרפיה המדרונית האופיינית לגדה המערבית, ושטחי הבנייה הללו – ככל שהם נמצאים מתחת למפלס הדרך הסמוכה ושאינם כרוכים בחריגה משטח התכסית הקבוע בתוכנית – נוספו על שטחי הרצפות המותרים במפלסים שמעל פני הקרקע. ר' חלק ראשון, סעיפים 10<sup>7</sup>, 18 ב"Bye-laws made by the Central Town Planning Commission". התקנות פורסמו בעיתון הרשמי, Official Gazette, 1.11.1925, עמ' 520-555.

<sup>212</sup> למבני תעשייה, ובכפוף לאישור הוועדה המחוזית, תוכניות R/6<sup>ר</sup> ו-RJ/5 מאפשרות שטח תכסית של עד 40 אחוזים.

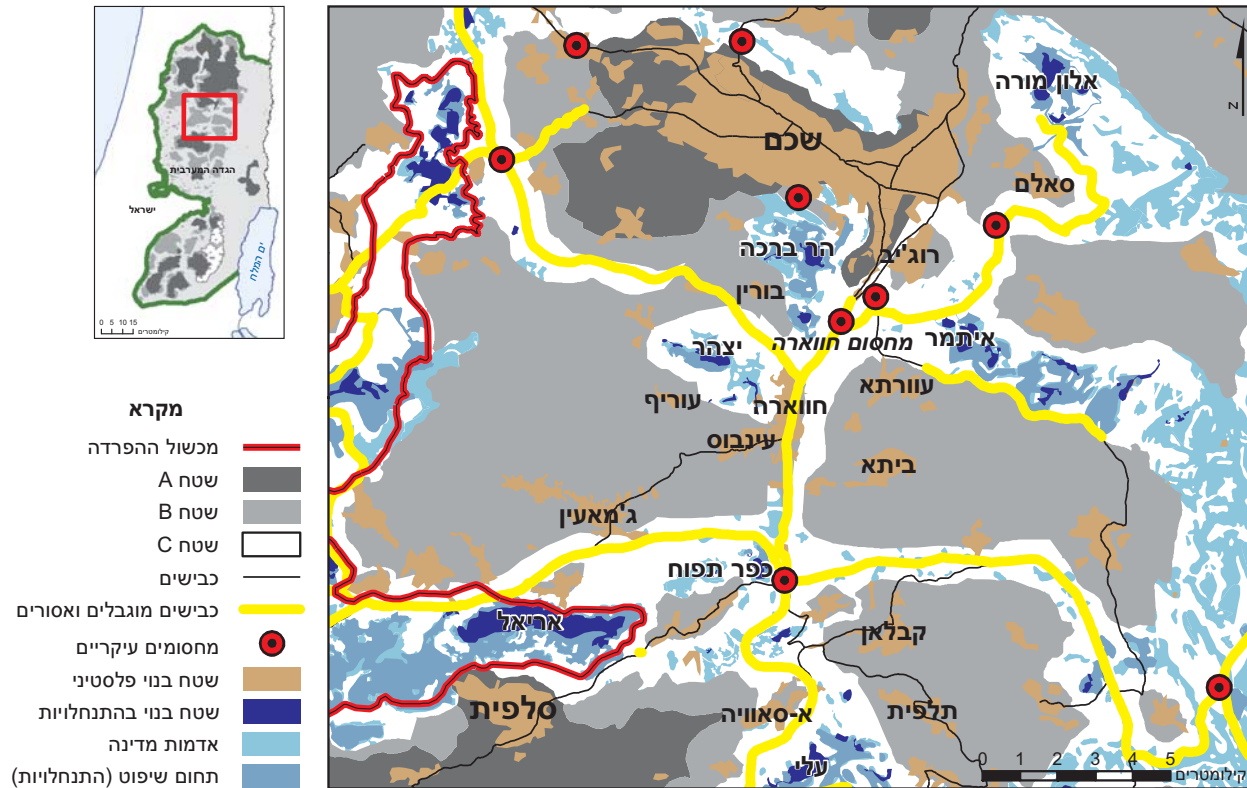
<sup>213</sup> הוועדה המחוזית רשאית לאשר שטח תכסית גדול יותר ומספר קומות רב יותר עבור מבני תעשייה.

<sup>214</sup> סעיף 17 לתקנוני התוכניות R/6<sup>ר</sup> ו-RJ/5.

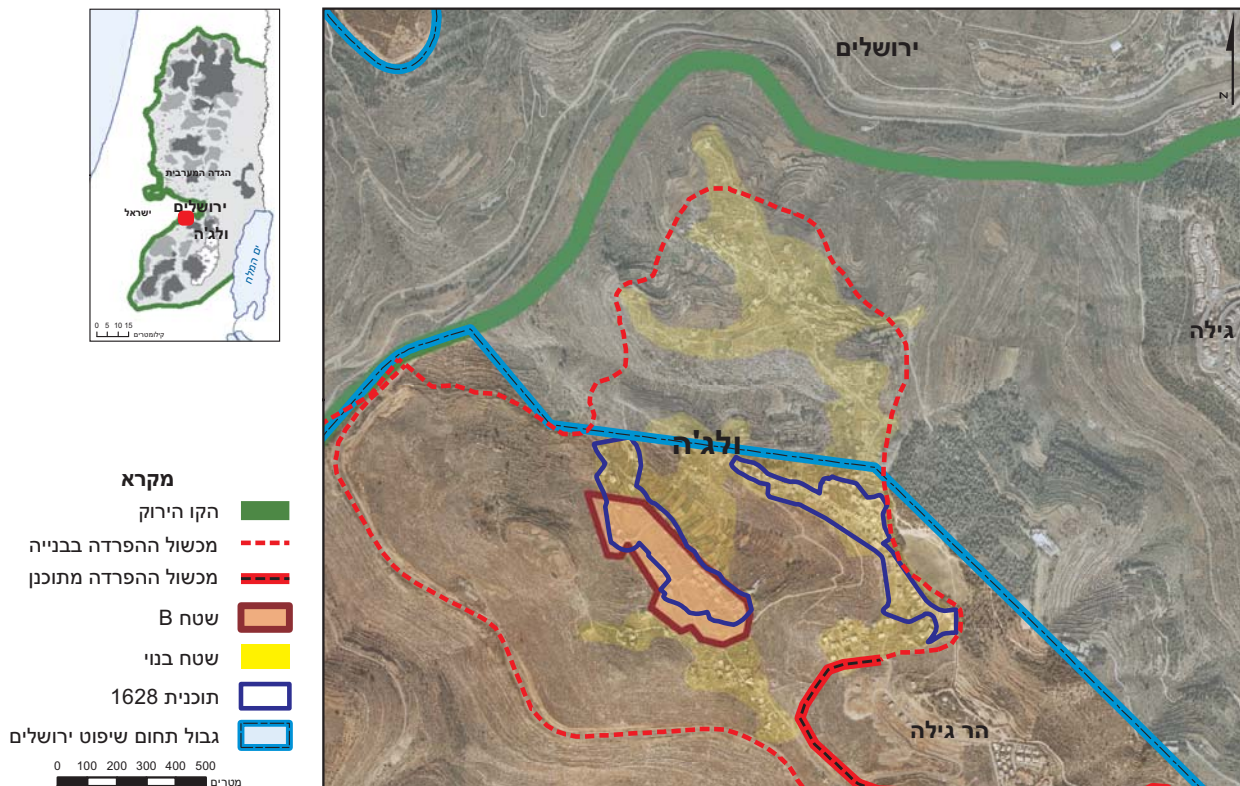
הפרגמנטציה של הגדה המערבית



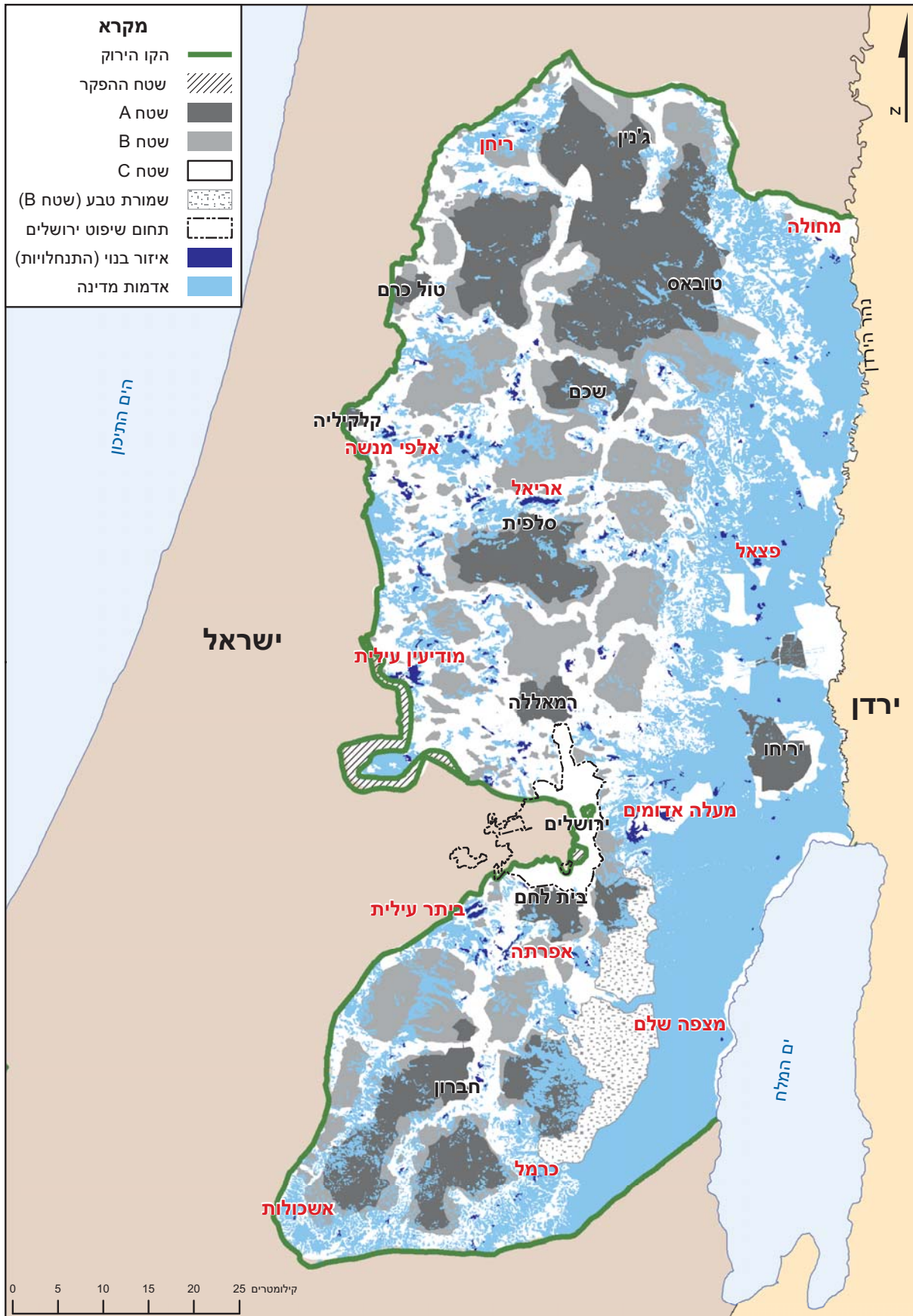
## מחוללי פרגמנטציה בין שכם לסלפית



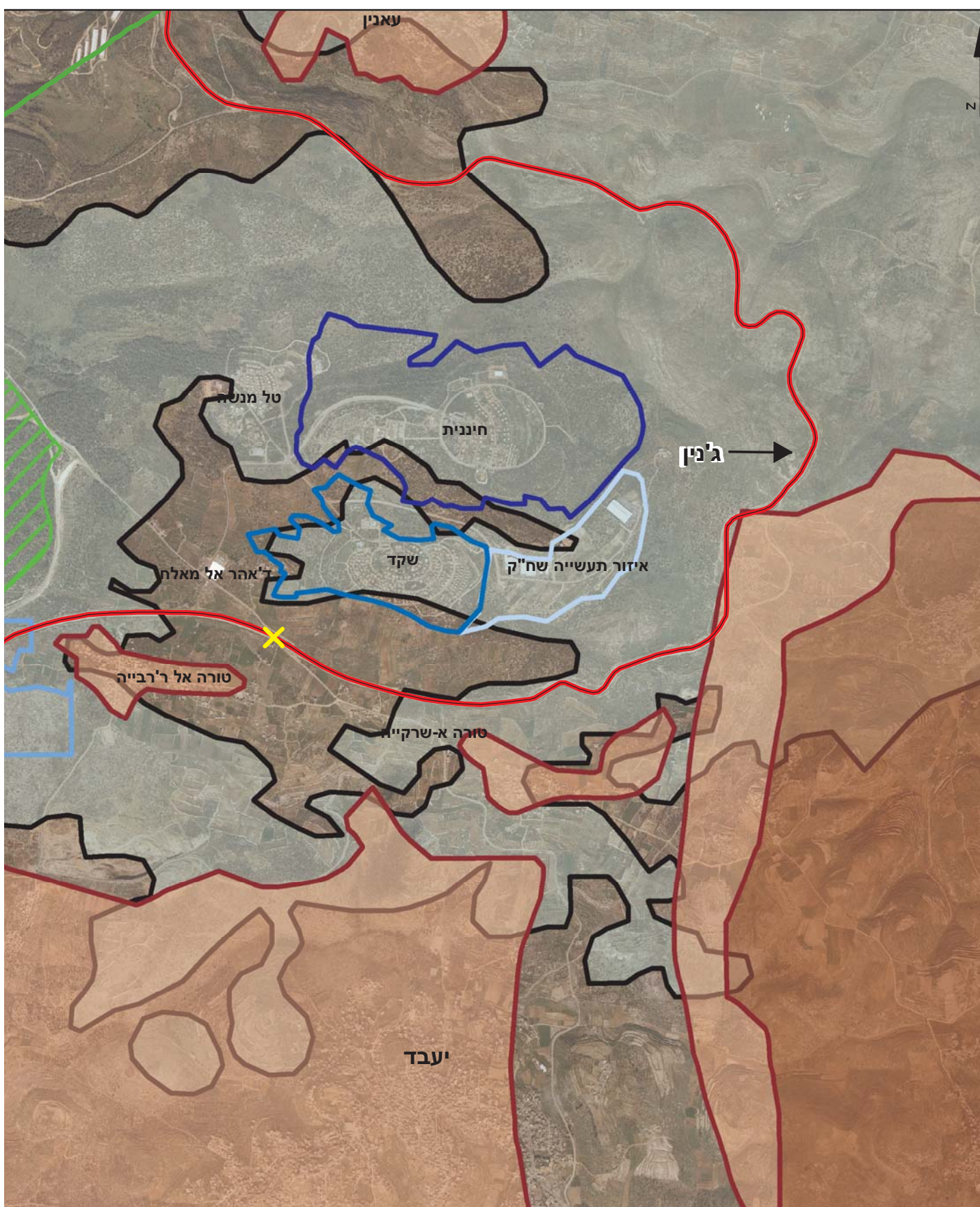
## הפיצול המינהלי-התכנוני של הכפר ולג'ה

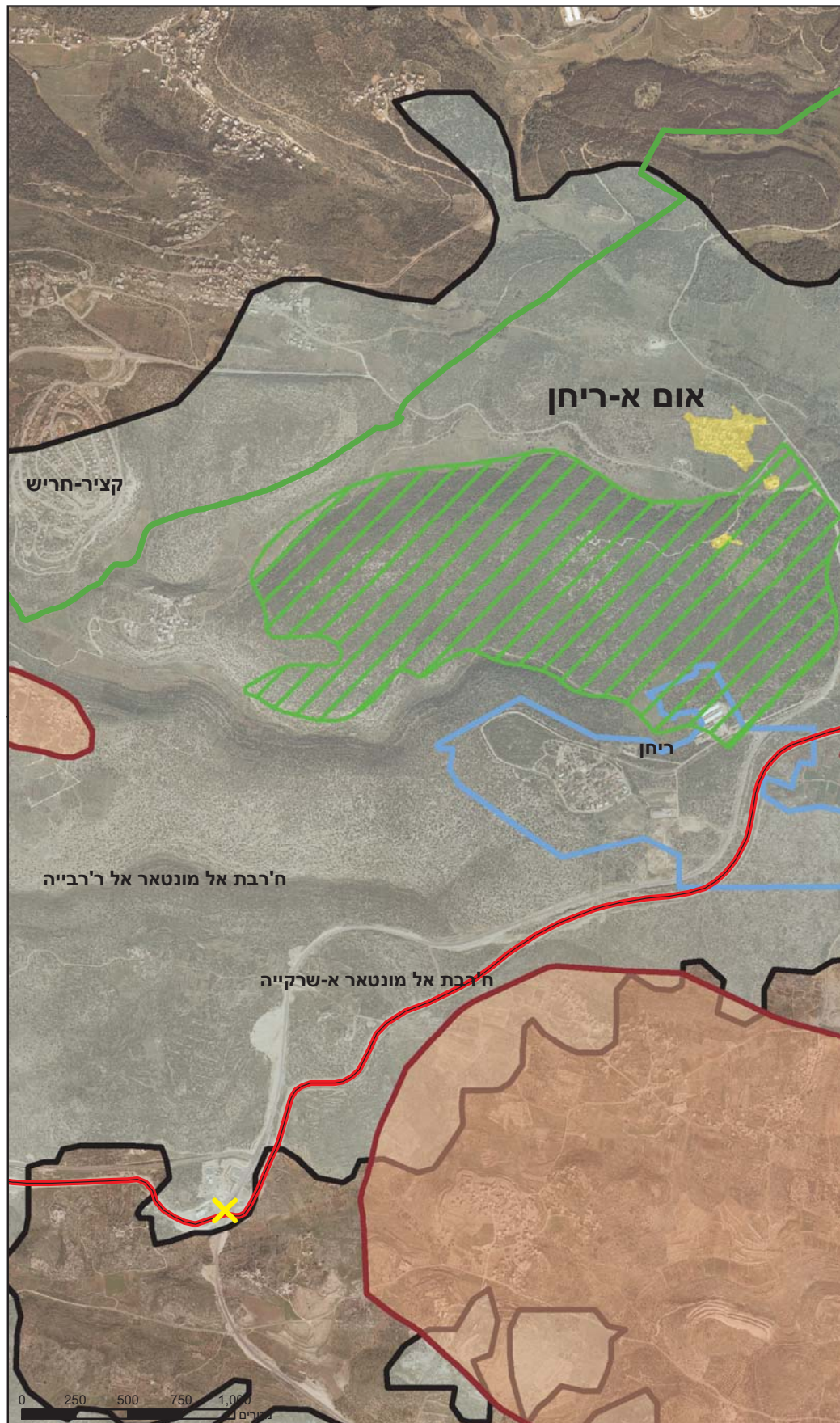


אדמות המדינה בגדה המערבית



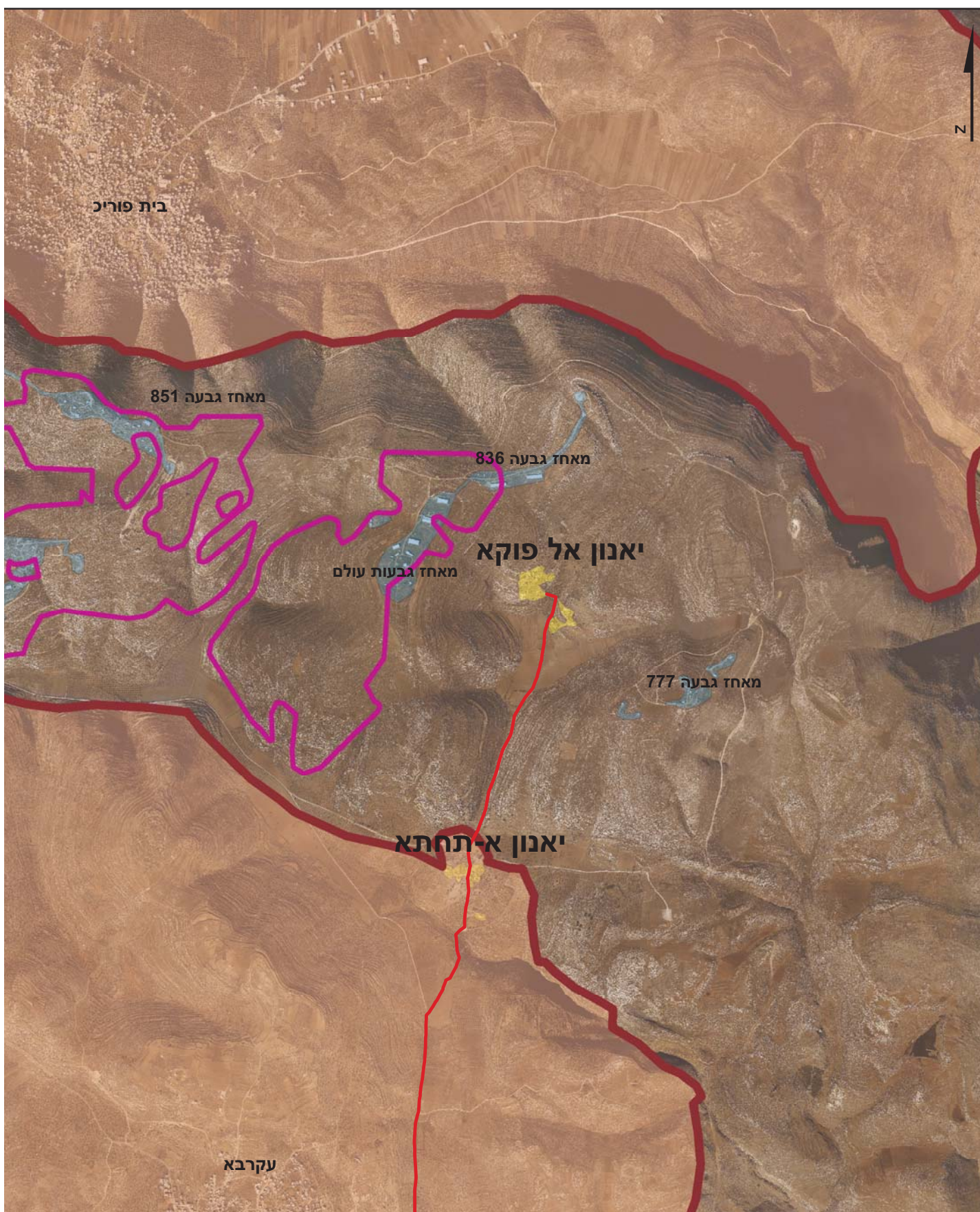
אום א-ריחן, שמורת היער וההתנחלויות הסמוכות

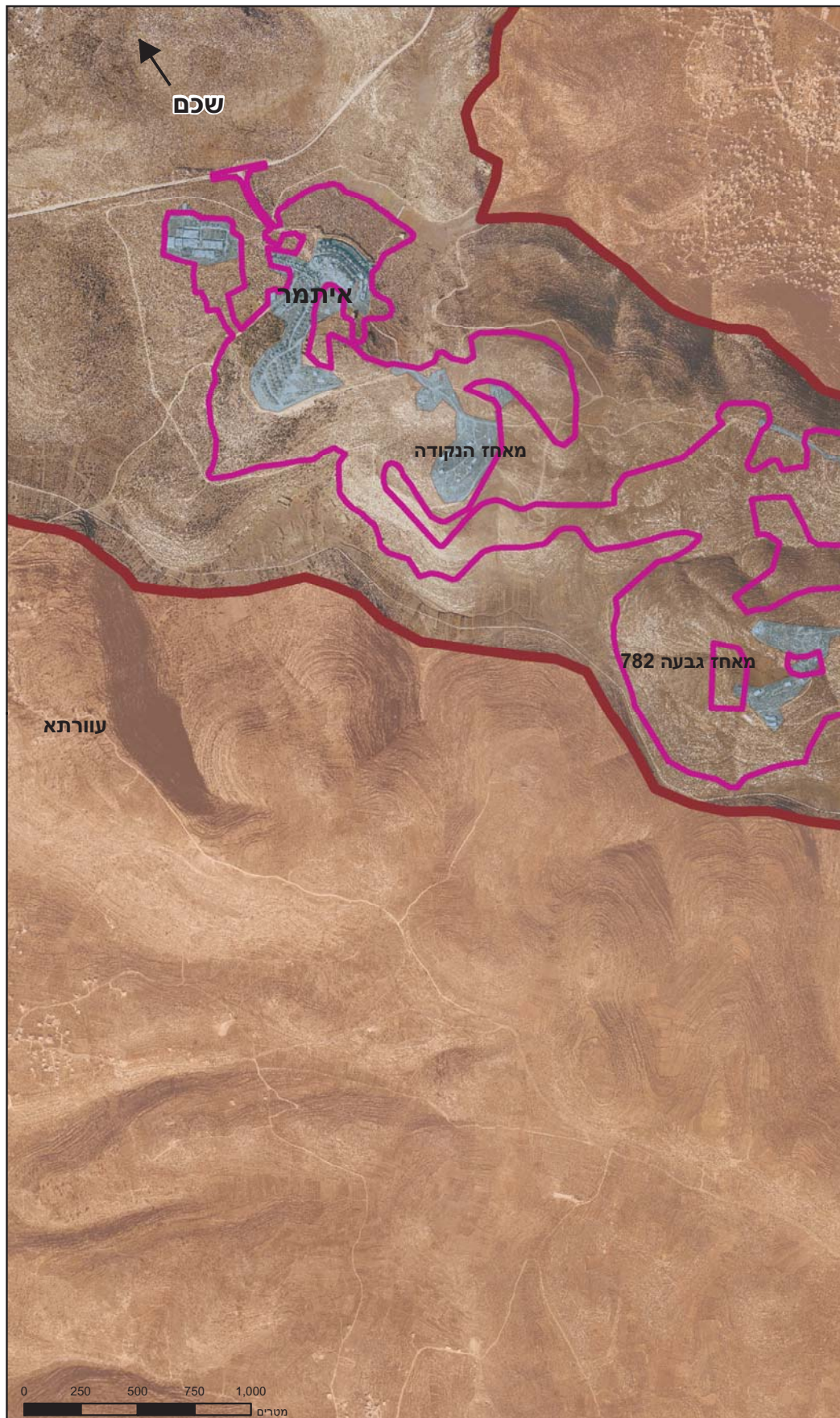




- מקרא**
- הקו הירוק —————
  - מכשול הפרדה —————
  - שטח A —————
  - שטח B —————
  - מעבר X
  - שמורת טבע יער ריחן ————
  - שמורת טבע בתוכנית S/15 ————
- תוכניות (התנחלויות)**
- תוכנית 101 —————
  - תוכנית 102/2 —————
  - תוכנית 103/1 —————
  - תוכנית 199/1 —————

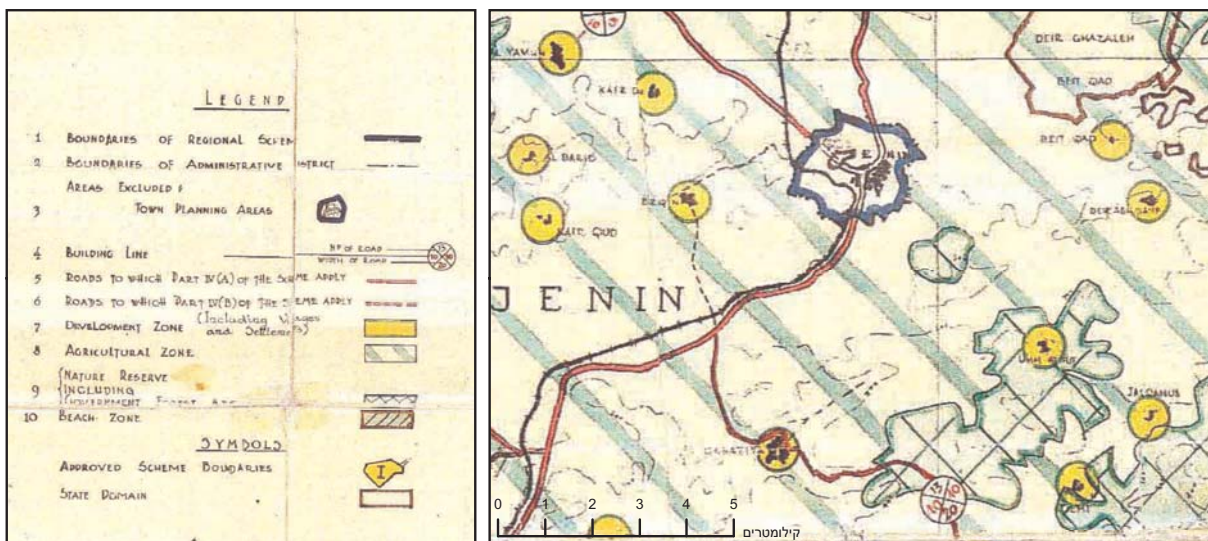
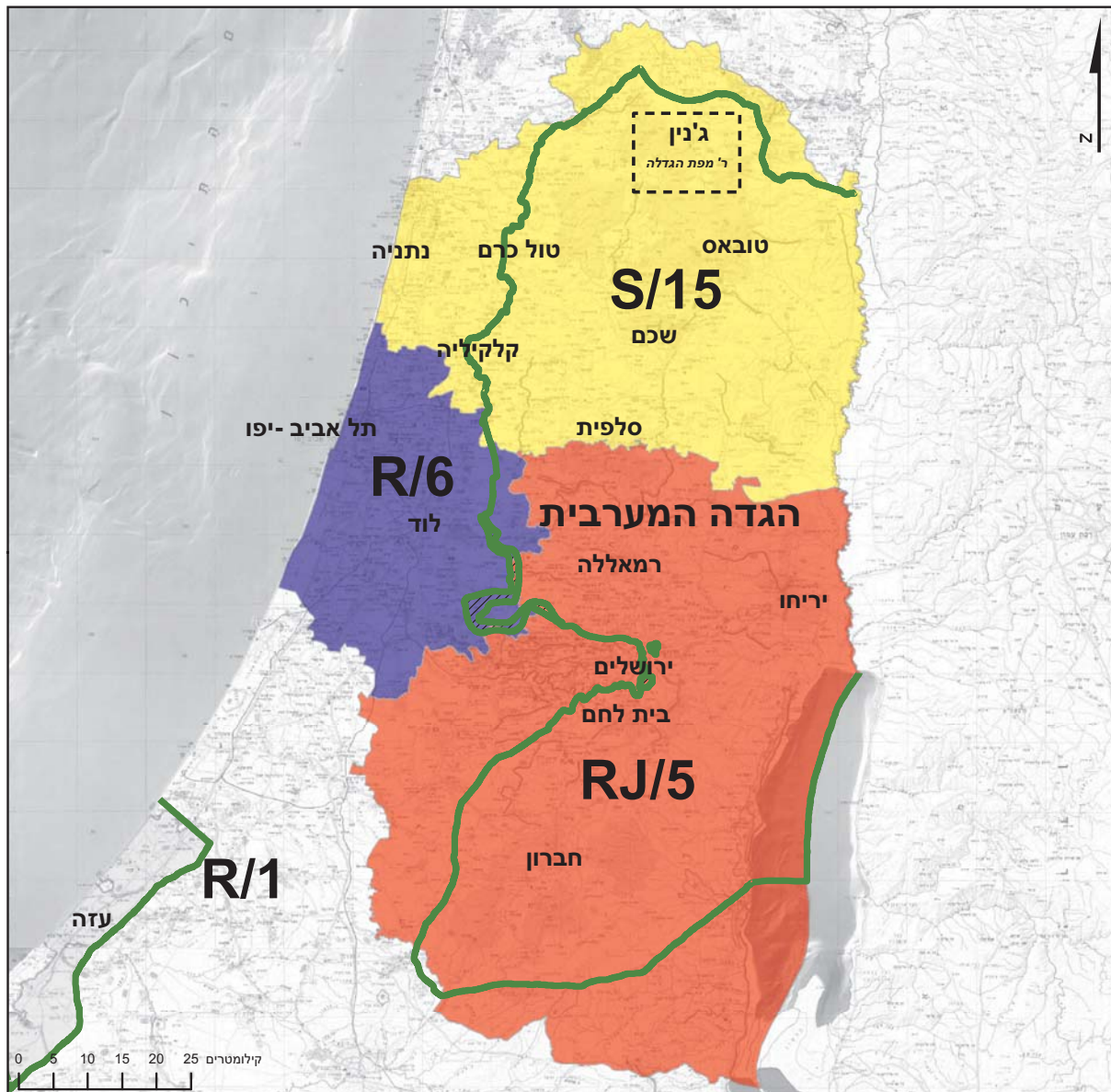
## יאנון, המאחזים שסביבו וכביש הגישה מעקרבה





- מקרא**
- שטח B
  - תוכנית לא מאושרת (איתמר)
  - שטח בנוי (התנחלות ומאחזים)
  - כביש עקרבא-יאנון

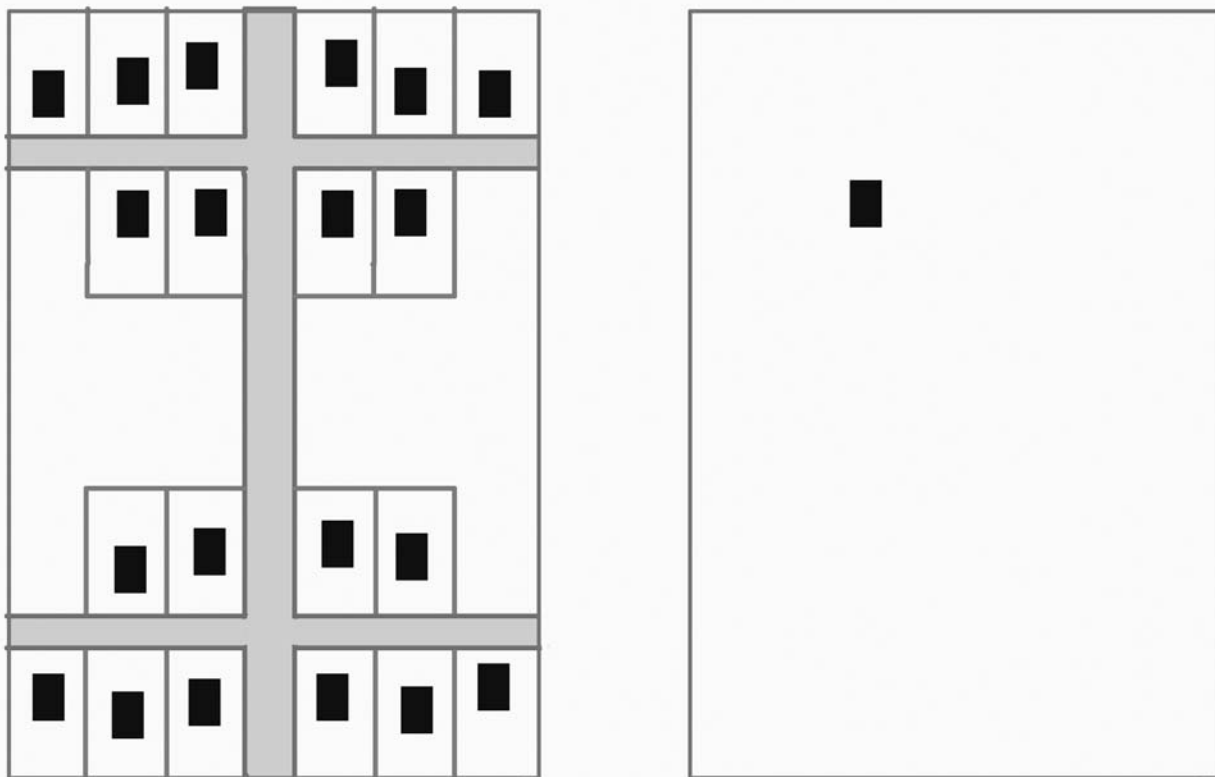
תוכניות המתאר הגליליות המנדטוריות בגדה המערבית



הערה: המפה אינה מראה מרחבי תכנון מקומיים שנמצאים בתוך הגבולות המינהליים של המחוזות המנדטוריים

כך, במקרה של חלקה מקורית טיפוסית ששטחה 40 דונם, התוכניות הגליליות מאפשרות מכוחן הן הקמת מבנה מגורים דו קומתי בודד, אשר עשוי לספק פתרונות דיור לארבע משפחות לכל היותר.<sup>215</sup> במסגרת תוכנית פרצלציה או תוכנית מפורטת, ובלי לסטות כלל מהוראותיהן של תוכניות המתאר הגליליות, ניתן לחלק את החלקה ל-40 מגרשים בני דונם אחד. בהנחה שרק 20 מגרשים ישמשו למגורים וכל השאר יוקצו לדרכים ולצורכי ציבור, חלוקה שכזאת תגדיל את זכויות הבנייה בחלקה המקורית פי 20, ותאפשר הקמת 20 מבני מגורים שעשויים לספק פתרונות דיור לכ-80 משפחות (ר' תרשים בעמ' זה). החלת תוכנית פרצלציה על חלקה מקורית גדולה, שייעודה בתוכניות המתאר הגליליות הוא חקלאי, עשויה אפוא להמציא פתרונות דיור לכפר בינוני בן מאות תושבים. זאת בלי תכנון מפורט כלשהו ובלי לסטות מהוראות הבינוי של תוכניות המתאר הגליליות.

### חלוקת קרקע וזכויות הבנייה לפי תוכניות המתאר הגליליות



התרשים מראה חלקה ששטחה 40 דונם. לפי תוכניות המתאר הגליליות עצמן ניתן להקים בה מבנה מגורים אחד (מימין). בכפוף לתוכנית פרצלציה שתקצה מחצית משטח החלקה לצורכי ציבור, ניתן להקים בתחומיה 20 מבני מגורים ב-20 מגרשי בנייה של דונם כל אחד. זאת בלי לסטות מהוראותיהן של תוכניות המתאר הגליליות

<sup>215</sup> בהנחה ששטח הרצפות המותר הוא 300 עד 360 מ"ר בחלקה, ומאחר שתוכניות המתאר הגליליות אינן מטילות מגבלות על מספר יחידות הדיור, ניתן לבנות בכל חלקה ארבע יחידות דיור (בשטח של 75 עד 90 מ"ר כל אחת).

## תוכנית הבנייה אושרה – בתנאי שיישמר הייעוד החקלאי

ב-1945 הגישה הקרן הקיימת לישראל לוועדה המחוזית במחוז לוד המנדטורי את תוכנית מפורטת R/162 למתחם מגורים בקרקע שרכשה באדמות הכפר חירייה. מטרתה הראשית של התוכנית, ששטחה נמצא כיום בתחומי רמת גן, היתה שינוי ייעודה של הקרקע, שהוגדרה בתוכנית R/6 כאיזור חקלאי, והפיכתה לאיזור פיתוח.<sup>216</sup> בנוסף לכך כללה התוכנית המפורטת הוראות בדבר חלוקת קרקע, התוויית דרכים ועוד.

בפברואר 1945 דנה הוועדה המחוזית בהפקדת התוכנית, והחליטה לבקש חוות דעת משפטית בעניינה. הסוגיה העיקרית שהטרידה את חברי הוועדה היתה האם תוכנית מפורטת כדוגמת R/162, שנועדה לאפשר את הקמתה של שכונת מגורים, סותרת את ייעוד הקרקע החקלאי בתוכנית המתאר הגלילית R/6 ומחייבת את שינויו לאיזור פיתוח.<sup>217</sup>

במארס 1945, לאחר שהתקבלה חוות דעתו של היועץ המשפטי לוועדה, החליטה הוועדה המחוזית במחוז לוד להפקיד את תוכנית R/162, **בתנאי שמטרתה הראשית – שינוי מיעוד חקלאי לאיזור פיתוח – תבוטל**. בהחלטה צוטטו דברי היועץ המשפטי, שקבע כי "מאחר שמבני מגורים, מבני ציבור וסוגי מבנים אחרים מותרים בייעוד החקלאי לפי סעיף 20 להוראות תוכנית המתאר הגלילית [R/6], ניתן לשמר גם בתוכנית המוצעת [R/162] את הייעוד החקלאי".<sup>218</sup> לפי פרשנותה המוסמכת של הוועדה המחוזית המנדטורית, הקמת שכונת מגורים באיזור החקלאי אינה עומדת אפוא בסתירה לייעוד הקרקע בתוכנית R/6, ואין בה משום סטייה מהוראותיה.

תוכנית R/162, שאושרה למתן תוקף ב-1946,<sup>219</sup> ממחישה כיצד תוכנית מפורטת, שכוללת הוראות בדבר חלוקת קרקע, מאפשרת להגדיל באופן ניכר את זכויות הבנייה בשטחים שמוגדרים בתוכניות המתאר הגליליות כאיזור חקלאי. תוכנית R/162 חלה על שתי חלקות מקוריות: האחת בשטח של כ-122 דונם והשנייה בת כ-17 דונם. שטחה הכולל של התוכנית הוא כ-139 דונם. מכוח תוכנית R/6 עצמה ניתן להקים בשתי החלקות שני מבני מגורים בלבד. תוכנית R/162 חילקה את שתי החלקות המקוריות ל-98 מגרשי בנייה למגורים (בשטח של כדונם כל אחד), לשלושה מגרשים למבני ציבור, לשטחים ציבוריים פתוחים ולדרכים. ב-86 מגרשי בנייה התירה התוכנית המפורטת הקמת מבנה דו משפחתי – יחידת דיור לכל חצי מגרש.

בסך הכל אפשרה תוכנית R/162 הקמת 184 יחידות דיור ב-98 מבני מגורים, בעוד שמכוח תוכנית R/6 עצמה, ניתן היה להקים באותה יחידת שטח שני מבני מגורים בלבד ובהם שמונה יחידות דיור לכל היותר.

באותה ישיבה, שבה אישרה הוועדה המחוזית המנדטורית להפקדה את תוכנית R/162, אושרה גם הפקדתה של תוכנית מפורטת R/150, שנועדה לאפשר את הקמתה של שכונת מגורים באתר אחר שתוכנית המתאר הגלילית R/6 מגדירה אותו כאיזור חקלאי. תוכנית R/150 חלה על חלקה בת כ-29 דונם שרכשה חברת "רסקו" באדמות הכפר ג'ליל אל קבלייה (כיום רמת השרון). גם במקרה זה הסכימה הוועדה המחוזית להפקיד את התוכנית רק בתנאי שיישמר ייעודו החקלאי של השטח, בנימוק שאין צורך בהפיכתו לאיזור פיתוח כדי לאפשר את הבנייה המוצעת בתוכנית R/150. במסגרת התוכנית, שפורסמה למתן תוקף ב-1946, חולקה החלקה המקורית ל-21 מגרשי בנייה למגורים, ובנוסף לכך הוקצו קרקעות לדרכים ולשטח ציבורי פתוח.<sup>220</sup> כך אפשרה תוכנית R/150 להקים בשטחה 21 מבני מגורים, בעוד שמכוח תוכנית R/6 עצמה ובלי חלוקת משנה, ניתן היה להקים בחלקה רק מבנה מגורים אחד.

<sup>216</sup> סעיף VI(4) לפרוטוקול ישיבה מס' 93 של הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז לוד מה-16.2.1945.

<sup>217</sup> שם.

<sup>218</sup> סעיף IX(1) לפרוטוקול ישיבה מס' 94 של הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז לוד מה-1.3.1945.

<sup>219</sup> התוכנית פורסמה להפקדה ב-7.6.1945 בתוספת לעיתון הרשמי ופורסמה למתן תוקף ב-23.5.1946.

<sup>220</sup> העתקים של מסמכי התוכניות R/162 ו-R/150 נמצאים בידי "במקום".

באופן מעשי, אפשרויות הבנייה המקסימליות הגלומות בתוכניות המתאר הגליליות הן במקרים רבים תיאורטיות.<sup>221</sup> היכולת למצות זכויות בנייה אלו מותנית כאמור באישור מוסדות התכנון לחלוקת הקרקע, ובלעדיו יתאפשר להקים בחלקה המקורית מבנה אחד בלבד למגורים. תוכניות המתאר הגליליות מאפשרות אפוא מכוחן הן בנייה מוגבלת בייעוד החקלאי. בכפוף לאישור מוסדות התכנון לחלוקת קרקע (בין אם לפי תוכנית פרצלציה ובין אם לפי תוכנית מפורטת), הן מאפשרות הקמת מתחם מגורים שיכול לענות על צרכיו של כפר בינוני.

הוראותיהן של תוכניות המתאר הגליליות בדבר חלוקת קרקע מנסות לכפות אמות מידה תכנוניות מערביות על המרקם החברתי והכלכלי של הכפר הפלסטיני. הדרישה בדבר אישור תכנוני של כל חלוקת קרקע עומדת בסתירה למסורת ולתרבות של החברה הכפרית הפלסטינית, שבה האדמה עוברת בירושה מאב לצאצאיו, ובמקרים רבים, העברה שכזאת כרוכה גם בחלוקת הקרקע בין היורשים – בלי רישום מסודר ובלי אישורם של מוסדות התכנון.

מכל מקום, ההחלטה אם לאפשר בנייה נרחבת בייעוד החקלאי או לא אינה קבועה בתוכניות המתאר הגליליות: השאלה האם ראוי לאשר פרצלציה של הקרקע, שתאפשר הקמת שכונה שלמה באיזור החקלאי, נתונה לשיקול דעתם של מוסדות התכנון. **אולם בהבדל מהיקף הבנייה המותר, התוכניות אינן נותנות למוסדות התכנון שיקול דעת באשר לעצם אפשרויות הבנייה בייעוד החקלאי: הקמת מבנה מגורים אחד בחלקה מקורית שלא חולקה היא בגדר זכות מוקנית, אשר מוסדות התכנון אינם רשאים לשלול אותה.**

בעבר, זאת היתה העמדה הרשמית של השלטון הישראלי בגדה המערבית. בתשובה לעתירתם של חברי אגודת המורים (ר' עמי' 44) הגישה המדינה תצהיר חתום על ידי שלמה חייט, לשעבר מנהל לשכת התכנון, שציין כי

מאז הקמתה מחדש, בשנת 1971, של לשכת התכנון באיו"ש המוחזק בידי צה"ל – לא ראינו להכניס שינויים קיצוניים בדפוסי העבודה כפי שהתפתחו – ככל שידיעתנו מגעת – בתקופת השלטון הירדני: אדם שביקש לבנות בניין בודד על חלקו, ולא נמצאה מניעה תכנונית מיוחדת לכך, לא דקדקנו עמו לדרוש שיגיש קודם – בעבור הבית האחד – תוכנית מפורטת לדקדוקיה, אלא הסתפקנו בבקשת היתר בנייה מפורטת, ועל פיה נתנו היתרים המבוססים על התוכניות הקיימות [תוכניות המתאר הגליליות], בלי שדקדקנו לברר אם הבניין מוקם בשטח התכנון הכפרי המקומי לפי התוכנית המנדטורית, או מחוצה לו, בשטח התכנון הגלילי (או אפילו באיזור שהינו חקלאי על פי התוכנית הגלילית – שכן כך היו רוב האיזורים מחוץ לערים ולכפרים). לא כך כאשר נתבקשו רשיונות להקמת שכונות שלמות... כאן דרשנו תמיד... כי תוגש בראש וראשונה תוכנית ראויה לשמה, ובה הצעת פתרונות לבעיות תכנוניות שונות: חלוקה חדשה, תיחום דרכי גישה ודרכים פנימיות, תשתית, הקצאה לצורכי ציבור והקמת מבני ציבור וכיו"ב.<sup>222</sup>

### הבנייה באיזורי הפיתוח

תוכניות המתאר הגליליות סימנו איזורי פיתוח למאות כפרים שהיו קיימים בזמן הכנתן. סימונם של איזורי הפיתוח נעשה באמצעות עיגול דיאגרמתי בקוטר קבוע של קילומטר אחד ובשטח של כ-785 דונם.

מאז אישור התוכניות בשנות ה-40 של המאה ה-20 הוקמו בגדה המערבית עשרות כפרים נוספים, שבחלקם מתגוררים מאות ואף אלפי בני אדם. מאחר שכפרים אלה לא היו קיימים בעת הכנת התוכניות, עורכיהן לא סימנו עבורם איזורי פיתוח. מרבית היישובים האלה שוכנים בקרקעות שייעודן – לפי תוכניות המתאר הגליליות – חקלאי, ותושביהם נאלצים להסתפק בזכויות הבנייה המוגבלות המותרות בייעוד זה.<sup>223</sup> לפי הנרי קנדל, שעמד בראש מערכת התכנון המנדטורית, כל אחד מאיזורי

<sup>221</sup> סעיף 13 לפסק הדין בע"א 9355/02 מדינת ישראל נ' ג'ורג' יוסף ראשד, הדין באפשרויות הבנייה בתוכנית המתאר הגלילית של מחוז הגליל.

<sup>222</sup> תצהיר תשובה מה-1980. 18.4 בבג"צ 145/80 אלתעאוניה ג'מעית אסכאן אלמועלמון ואח' נ' שר הביטחון ואח'. ההדגשה נוספה. כאמור לעיל, למיטב ידיעתנו בעשור הראשון שלטון הישראלי בגדה המערבית לא נעשה שימוש ישיר בתוכניות המתאר הגליליות לצורך מתן היתרי בנייה, אבל הוראות הבינוי שלהן הוטמעו בהנחיות הפנימיות שבכפוף להן הנפיקו מוסדות התכנון הישראליים היתרים שכאלה.

<sup>223</sup> בג"צ 4154/91 עזמי דודין נ' מפקד כוחות צה"ל באיזור הגדה המערבית. עתירה זאת נגעה לכפר עבדה שמדרום-מערב לחברון, שתוכנית RJ/5 אינה מסמנת עבורו איזור פיתוח, מאחר שלא היה קיים בעת הכנתה. כיום מצוי הכפר עבדה בשטח A שבאחריות תכנונית פלסטינית.

הפיתוח הכפריים שמסומנים בתשריטי התוכניות נועד לאוכלוסיית יעד של 2,000 בני אדם לכל היותר. לדבריו, בכפרים שבהם יעבור מספר התושבים את אוכלוסיית היעד, תידרש הקמתם של שכונות או של יישובים חדשים, ואלה ייבנו באיזורי פיתוח נוספים שיוגדרו בשטח שייעודו, בתוכניות המתאר הגליליות, חקלאי.<sup>224</sup>

במקרים מסוימים, התוכניות הגליליות לא הגדירו איזורי פיתוח עבור כפרים שהיו קיימים כבר בתקופת המנדט. התוכניות לא סימנו עיגולים דיאגרמטיים עבור כפרים שהיו באותה עת קטנים, אך גדלו בהמשך (למשל, אום א-ריחן; ר' עמ' 74). באופן מפתיע, התוכניות לא סימנו איזורי פיתוח גם עבור כפרים מסוימים שכבר בתקופת המנדט היו יישובים גדולים או בינוניים. כך, תוכנית S/15 לא סימנה איזורי פיתוח עבור הכפרים בית איבא (470 תושבים ב-1931) וברטעה (692), בעוד שכפרים קטנים בהרבה – כמו ג'וניד (69) זכו לעיגול דיאגרמטי.<sup>225</sup>

העובדה שתוכניות המתאר הגליליות סימנו איזורי פיתוח רק לחלק מהכפרים שהיו קיימים בעת הכנתן תומכת במסקנה, כי תוכניות אלו נועדו לאפשר בנייה נרחבת גם מחוץ לעיגולים הדיאגרמטיים, דהיינו: בייעוד החקלאי. יהיה זה מופרך לשער שהתוכניות התכוונו למחוק מהמפה כפרים שהיו קיימים באותה עת ושעבורם לא סומנו איזורי פיתוח. נראה כי תפיסת היסוד שהדריכה את עורכי התוכניות היתה שהפתרונות התכנוניים לחלק מהיישובים הקיימים יימצאו במסגרת הבנייה המותרת בייעוד החקלאי, וכי אין צורך להגדיר עבורם איזורי פיתוח.

כך או כך, סימונו של איזור פיתוח עבור כפר מסוים בתוכנית המתאר הגלילית הרלוונטית אין בו כדי להקנות לו בהכרח חסינות מפני פעילות אכיפה של המינהל האזרחי. הכפר יאנון, לדוגמה, זכה לעיגול דיאגרמטי בתוכנית S/15, אך הדבר לא מונע מהמינהל האזרחי להוציא בו צווי הריסה ולהטיל במקום מגבלות חמורות על בנייה ופיתוח חדשים (ר' מקרה-מקום יאנון, עמ' 77).

## הוראות הבינוי באיזורי הפיתוח

תוכניות המתאר הגליליות כוללות הוראות חלקיות באשר לבנייה המותרת באיזורי הפיתוח. ההוראות דומות מאוד לאלו שחלות בייעוד החקלאי. באיזור הפיתוח, שלוש התוכניות מתירות להקים בכל חלקה מבנה עיקרי דו קומתי בודד, בשטח תכסית מירבי של 150 מ"ר (בתוכניות R/6 ו-RJ/5) עד 180 מ"ר (בתוכנית S/15). בנוסף לכך מאפשרות התוכניות הקמת מבנה עזר בשטח של 25 עד 30 מ"ר.<sup>226</sup> שטח החלקה המינימלי זהה לזה הנדרש בייעוד החקלאי (1,000 מ"ר), אבל במתחם הבנוי של הכפר, תוכנית S/15 מאפשרת הקמת מבנים גם על חלקות ששטחן חצי דונם בלבד. תוכניות RJ/5 ו-R/6, שתקנוניהן שרדו רק בחלקם, אינן מפרטות את קווי הבניין באיזורי הפיתוח. ייתכן שהוראות בעניין זה נכללו באותם חלקים של התקנונים שאבדו במרוצת השנים, וייתכן כי התוכניות יצאו מנקודת הנחה שקווי הבניין באיזורי הפיתוח ייקבעו בתוכניות מפורטות או בתוכניות פרצלציה. מכל מקום, תוכנית S/15 קובעת קווי בניין באיזורי הפיתוח (5 מ'); במתחם הבנוי של הכפר היא מאפשרת להקטינם באופן משמעותי (עד כדי קו בניין קדמי 0).

כל התוכניות הגליליות מעודדות תכנון מפורט עבור איזורי הפיתוח. תוכניות RJ/5 ו-R/6 אף קובעות כהנחה כללית כי הבנייה באיזורים אלה תיעשה לפי תוכניות מפורטות. ואולם, בהעדר תוכנית מפורטת, תוכניות RJ/5 ו-R/6 מאפשרות לבנות באיזורי הפיתוח לפי התקנות (Bye laws) התקפות. נראה שתקנות כאלו אושרו על ידי שלטונות המנדט עבור כל אחד מששת המחוזות המינהליים של פלשתינה-א"י, אבל במסגרת התחקיר לדו"ח הנוכחי הצלחנו לאתר רק את התקנות של המחוזות לוד, שומרון, הגליל וח'יפה. מאחר שבתקופת המנדט אושרו תוכניות מפורטות רק לכפרים מעטים בגדה המערבית, נראה שהבנייה באיזורי הפיתוח של רוב היישובים הפלסטיניים באיזור נעשתה באותו זמן לפי תקנות התכנון הללו.

<sup>224</sup> Henry Kendall, שם (הערה 195), עמ' 20-19, וכן התשריט שבין עמ' 18 ו-19. דברים אלה נאמרו בהקשר של תוכנית S/15, אך הם רלוונטיים גם לתוכניות המתאר הגליליות האחרות.

<sup>225</sup> הנתונים לקוחים ממפקד האוכלוסין שביצעה ממשלת המנדט ב-1931. ר' E. Mills, *Census of Palestine, 1931*. Jerusalem: 1932.

<sup>226</sup> 25 מ"ר בתוכניות RJ/5 ו-R/6, 30 מ"ר בתוכנית S/15.

ההוראות העיקריות הכלולות בתקנות התכנון, שפורסמו בעיתון הרשמי של ממשלת המנדט, מפורטות בטבלה 4. ככל הידוע לנו, תקנות התכנון של מחוזות שומרון ולוד המנדטוריים נמצאות עדיין בתוקף בגדה המערבית, מאחר שלא בוטלו בזמן הירדנים וגם לא תחת השלטון הישראלי.<sup>227</sup> אף על פי כן, המינהל האזרחי לא מיישם אותן, וייתכן שאינו מודע לקיומן.

טבלה 4: הוראות הבינוי בתקנות של מחוזות לוד, שומרון, הגליל וחיפה<sup>228</sup>

המחוז	שטח חלקה מינימלי	רוחב חזית מינימלי	שטח תכסית מירבי (המבנה העיקרי) <sup>229</sup>	מספר קומות מקסימלי <sup>230</sup>	שטח רצפות מיירבי <sup>231</sup>	קווי בניין		
						קדמי	אחורי	צדדי
לוד	אין	אין	75% משטח המגרש או 150 מ"ר, הנמוך מהשניים	10 מ' (שלוש קומות)	450 מ"ר	1 מ'	3 מ'	1.5 מ'
שומרון	אין	אין	50% משטח המגרש או 150 מ"ר, הנמוך מהשניים	9 מ' (שתי קומות)	300 מ"ר	4 מ' מציר (אמצע) הדרך	3 מ'	3 מ'
הגליל וחיפה	אין	אין	75% משטח המגרש או 150 מ"ר, הנמוך מהשניים	10 מ' (שלוש קומות)	450 מ"ר	1 מ'	3 מ'	2 מ' <sup>232</sup>

כאמור לעיל, אחת המטרות של תוכניות המתאר הגליליות היתה לצמצם את צפיפות הדיור בכפרים הפלסטיניים. לפי לפידות, "משמעות הוראות אלה ביחס לכפרים עצמם היתה שלילית, שכן מבנה השטח הבנוי – הבנוי מדגם מגובב – הוא תוצר של המסורת החברתית-חמולתית, התפשטותו המוגבלת נובעת מהשאפה לחסוך בקרקע חקלאית ומתוך חלוקת הקרקעות לחלקות משנה רבות שכן הן עוברות בירושה. מתוך כך מסתבר כי הוראות התכנון ביחס לבנייה בכפרים אלה הן בלתי אפשריות".<sup>233</sup>

המתח בין השאיפה התכנונית לעצב את הכפרים הפלסטיניים בהתאם לדגם האירופי, ששלל בנייה מגובבת, לבין דפוסי הבינוי המקובלים אצל הכפריים הוביל ליצירת מנגנון עוקף, שאִפשר להמשיך בבנייה צפופה באיזורי הפיתוח. תקנות התכנון, שתוכניות המתאר הגליליות עצמן החילו אותן באיזורי הפיתוח הכפריים, היוו מנגנון עוקף רב חשיבות. מטבלה 4 עולה כי התקנות התירו בנייה צפופה בהרבה מכפי שמאפשרות תוכניות המתאר הגליליות עצמן. על ידי החלת התקנות באיזורי הפיתוח הכפריים, עקפו התוכניות את ההגבלות שנקבעו בהן, מאחר שהמתכננים המנדטוריים עצמם הכירו בכך שלא ניתן לאכוף את האיסור על בנייה צפופה באיזורי הפיתוח של הכפרים הפלסטיניים.

<sup>227</sup> סעיף 1(68) לחוק התכנון הירדני שחל באיזור מורה כי כל התקנות שהוכנו ואושרו לפי חוקי תכנון קודמים ייחשבו כתקפות. <sup>228</sup> Villages and Settlements (Regional Area) (Samaria) Building By-laws, 1941. *The Palestine Gazette No. 1121 – Supplement No. 2*, 7.8.1941, pp. 1319-1320; Lydda District – Villages and Settlements (Regional Area) Building By-laws, 1941. *The Palestine Gazette No. 1133 – Supplement No. 2*, 2.10.1941, pp. 1548-1550; Galilee District Villages and Settlements (Regional Area) Building By-laws, 1942. *The Palestine Gazette No. 1165 – Supplement No. 2*, 29.1.1942, pp. 228-229; Villages and Settlements (Haifa Regional Area) Building By-laws, 1942. *The Palestine Gazette No. 1177 – Supplement No. 2*, 19.3.1942, pp. 504-505.

<sup>229</sup> בנוסף למבנה העיקרי, התקנות מתירות הקמת מבנה עזר בשטח של 25 מ"ר בכל המחוזות. <sup>230</sup> התקנות אינן קובעות את מספר הקומות, אלא רק את גובה המבנה במטרים. ואולם, התקנות מגדירות גובה פנימי מינימלי של חדרי מגורים (2.8 מטרים בתקנות של מחוז הגליל, שלושה מטרים בשאר המחוזות). מספר הקומות המותר המופיע בטבלה חושב על ידי חלוקת גובה המבנה המקסימלי בשלוש, תוך התייחסות לעובי התקרה.

<sup>231</sup> הנתון בדבר שטחי הרצפות המירביים אינו מופיע בתקנות, אלא חושב על ידינו. לצורך החישוב הכפלנו את שטח התכסית המירבי במספר הקומות המותר.

<sup>232</sup> בתקנות של מחוז חיפה, קווי הבניין הם: קדמי – 4 מ' מציר הדרך הסמוכה, אחורי – 3 מ', צדדי – 1.5 מ'.

<sup>233</sup> אברהם לפידות, שם (הערה 178), עמ' 38.

## מבנה על חלקה ששטחה... 60 מ"ר

דוגמה דרמטית לאופן שבו יישמו שלטונות המנדט את תקנות התכנון מספקת בקשה להיתר שהגיש ב-1945 תושב הכפר ענבתא שבמחוז שומרון.<sup>234</sup> הבקשה התייחסה לחלקה ששטחה 60 מ"ר בלבד (תוכנית S/15 הראשונה, שחלה באותה עת באיזור, קבעה שטח חלקה מינימלי של 1,000 מ"ר באיזורי הפיתוח), שבה התבקש היתר להקמת חנות בשטח של כ-30 מ"ר. לאחר שהועדה המקומית דחתה את הבקשה, הוגש ערר לוועדה המחוזית. בינואר 1946 כתב המפקח על תכנון הערים במשרד היועץ הראשי לתכנון ערים בירושלים כי לפי תקנות התכנון התקפות במחוז שומרון, "ניתן להקים מבנה בשטח של 30 מ"ר על חלקה ששטחה 60 מ"ר" (כלומר, שטח תכנית של 50 אחוזים, כפי שהתקנות אכן קובעות). לפיכך, הוסיף המפקח על תכנון הערים, אם ברצונה של הוועדה המקומית למנוע את בניית החנות, עליה להיכין תוכנית מפורטת שתקבע זאת. המפקח על תכנון הערים ציין כי בהעדר תוכנית מפורטת, וכאשר התוכנית היחידה שחלה על הקרקע היא תוכנית S/15, "לדעתי אין לנו כל אפשרות חוקית לסרב לבקשה להיתר, כל עוד היא עולה בקנה אחד עם תקנות התכנון שבתוקף".<sup>235</sup>

\* \* \*

תוכניות המתאר הגליליות מאופיינות במתח מתמיד בין השאיפה להקיף שטחים נרחבים ולקבוע עבורם עקרונות תכנון ברמה המחוזית לבין הרצון לאפשר הוצאת היתרי בנייה מכוחן. הטמעתן של הוראות מפורטות בתקנוני התוכניות מלמדת שעורכיהן ראו בהן לא רק מסמך מנחה לתכנון מקומי מפורט, אלא גם כלי מעשי להוצאת היתרי בנייה. העובדה ששלטונות המנדט לא הכינו תוכניות מפורטות לרוב הכפרים בגדה המערבית תומכת אף היא במסקנה, כי תוכניות המתאר הגליליות נועדו בין השאר לשמש כלי להוצאת היתרי בנייה, בלא צורך בתוכניות נוספות.

מסקנה זאת תקפה לא רק באשר לאיזורי הפיתוח הכפריים, אלא גם בשטחים הנרחבים שהתוכניות מגדירות כייעוד חקלאי. תקנוני התוכניות מאפשרים בהם בנייה רבה ולמגוון צרכים. מטבע הדברים, התוכניות כוללות מגבלות ותנאים שונים בכל הנוגע לבנייה בייעוד החקלאי. הבקרה על הבנייה באיזור החקלאי מתבצעת בעיקר על ידי הדרישה כי כל חלוקת קרקע חייבת באישורם של מוסדות התכנון.

הסמכות התכנונית למנוע פרצלציה או לאשרה משתלבת היטב בתפיסת היסוד של המתכננים המנדטוריים, שלפיה הגידול באוכלוסיית הכפרים באיזור יחייב הקמתם של שכונות ואף יישובים חדשים בייעוד החקלאי: בעוד שבנייה פרטית בהיקף מוגבל באדמות החקלאיות היא זכות מוקנית בתוכניות המתאר הגליליות, הקמת שכונות או יישובים חדשים אפשרית רק בכפוף לאישורם של מוסדות התכנון לחלוקת קרקע ודורשת שיקול דעת תכנוני נוסף.

## חלק שני: יישום התוכניות על ידי המינהל האזרחי

למרות שתוכניות המתאר הגליליות מאפשרות בנייה למגוון שימושים בשטחים הנרחבים שבהן הן חלות, ככלל, המינהל האזרחי אינו מנפיק מכוחן היתרי בנייה, ומשתמש בהן כמעט רק לצורך הוצאת צווי הריסה למבנים שהקימו פלסטינים בלי היתר.

להליכי האכיפה שנוקטים מוסדות התכנון במינהל האזרחי יש מתכונת אחידה: לאחר שפקחי המינהל מזהים מבנה חדש או תוספת בנייה שהקימו פלסטינים בלי היתר, הם מוסרים לבעל המבנה צו הפסקת עבודות. בשלב זה מתאפשר לבעל המבנה להגיש לוועדת המשנה לפיקוח בקשה להיתר בנייה. במקרה שבקשה כזאת לא מוגשת, הוועדה מוציא למבנה צו הריסה

<sup>234</sup> לפי לפידות, לכפר ענבתא היתה תוכנית מפורטת (ר' הערה 194 לעיל). כאמור, לא הצלחנו לאתר תוכנית שכזאת, וההתכתבות בעניינה של החנות ענבתא תומכת בהנחה כי באותה תקופה, התוכנית היחידה שחלה באדמות הכפר היא תוכנית S/15: במכתבו, המפקח על תכנון הערים לא מזכיר תוכנית מפורטת כלשהי.

<sup>235</sup> מכתב מסי' SP/3 מה-26.1.1946 מה"Town Planning Superintendent" ב"Office of the Town Planning Adviser, Jerusalem".

סופי, שעליו לא ניתן לערער. אם בעל המבנה מגיש בקשה להיתר, ועדת המשנה לפיקוח דנה בה, וכמעט בכל המקרים דוחה את הבקשה, בטענה שהיא נוגדת הוראה זו או אחרת בתוכנית המתאר הגלילית הרלוונטית. בתום הדיון מוציאה הוועדה למבנה צו הריסה, שנגדו ניתן לערור בפני ועדת המשנה לתכנון מקומי. בכל המקרים הידועים לנו, הערר נדחה ולמבנה מוצא צו הריסה סופי, שנגדו ניתן לעתור לבג"צ.

בדיקה אקראית של עשרות צווי הריסה שהוצאו בשנים האחרונות מעלה שהסיבות השכיחות ביותר לדחיית בקשות להיתרי בנייה הן הקמת יותר ממבנה אחד על חלקה מקורית, חלוקת קרקע בלי תוכנית פרצלציה מאושרת, שטח בנייה מעל המותר בתוכניות המתאר הגליליות, חריגה מקווי הבניין וסוגיות קנייניות (אי-הוכחת בעלות על הקרקע). ברוב המקרים נדחת הבקשה להיתר בכמה נימוקים במשולב (למשל, חריגה בקווי בניין וחלוקת קרקע בלי תוכנית פרצלציה), ולא בעילה אחת (ר' דוגמה בעמ' 64).

הנימוקים המוצהרים לדחיית הבקשות להיתר הם התוצאה של שתי מגמות באופן יישומן של תוכניות המתאר הגליליות על ידי המינהל האזרחי: האחת – פרשנות מחמירה ושגויה של הוראותיהן, והשנייה – סירוב עקבי לאשר הקלות והימנעות מהפעלתן של הוראות הגמישות שקבועות בתוכניות עצמן.

## פרשנות מחמירה ושגויה

### שטח בנייה מעל המותר

במקרים רבים נדחות בקשות של פלסטינים להיתרי בנייה, בטענה ששטח המבנה עולה על המותר בתוכניות המתאר הגליליות. לדוגמה, ב-2005 הוציא המינהל האזרחי צו הריסה למבנה מגורים בכפר קראוות בני חסן שמדרום-מזרח לקלקיליה. דחיית הבקשה להיתר נומקה בין השאר בכך ששטח המבנה (300 מ"ר בשתי קומות, כ-150 מ"ר לקומה) חורג מהמותר לפי תוכנית S/15.<sup>236</sup>

במקרה אחר הוציאה ועדת המשנה לפיקוח צו הריסה למבנה מגורים בכפר בית איכסא, בטענה ששטח הבנייה במבנה (311 מ"ר בשתי קומות) עולה על המותר לפי תוכנית המתאר הגלילית RJ/5. בעת הדיון בנושא טען עורך דינו של בעל המבנה כי "לפי פירושי לתוכנית RJ/5 ניתן לבנות 150 מטר לכל קומה, ומותר לבנות שתי קומות". לפיכך, הוסיף עורך הדין, מדובר בחריגה של 11 מ"ר בלבד, שניתן לאשר בהקלה. בהחלטתה דחתה הוועדה טענה זאת באופן לאקוני, תוך שהיא קובעת כי "כל טיעונו [של עורך הדין] התמקדו בפרשנותו לתוכנית המתאר RJ/5, אשר עומדים בניגוד גמור ללשון תקנון התוכנית האמורה".<sup>237</sup>

תוכנית S/15 מתירה שטח בנייה (Building area) מקסימלי של 180 מ"ר למבנה מגורים, ואילו בתוכניות RJ/5 ו-R/6 שטח הבנייה המירבי המותר הוא 150 מ"ר. לפי פרשנותם של מוסדות התכנון במינהל האזרחי, המונח "שטח הבנייה" המופיע בתוכניות המתאר הגליליות מתייחס לשטח הרצפות המקסימלי המותר. סוגיה זאת מעלה את אחת משאלות הפרשנות החשובות ביותר שהתוכניות מעוררות: האם מדובר אכן בשטח רצפות, כפי שגורס המינהל האזרחי, או שמא מדובר בשטח תכסיתי? לפי הפרשנות הראשונה, שטח הבנייה המירבי בתוכניות מתייחס לשטח הרצפות הכולל, בכל קומות המבנה. לכן, כאשר מדובר במבנה דו קומתי ששתי קומותיו זהות בשטחן, שטח הרצפות המירבי בכל קומה הוא 75-90 מ"ר בלבד. לפי הפרשנות השנייה, שטח הרצפות המירבי המותר הוא כפול מ"שטח הבנייה" שקבוע בתוכניות – 150-180 מ"ר לכל קומה, ובסך הכל 300-360 מ"ר למבנה הדו קומתי.<sup>238</sup>

<sup>236</sup> פרוטוקול ועדת המשנה לתכנון מקומי מס' 1/05 מה-6.1.2005 (תיק ט 117/04).

<sup>237</sup> פרוטוקול ועדת המשנה לפיקוח מס' 51/04 מה-16.12.2004 (תיק ר' 207/04). הטעויות הלשוניות מופיעות במקור.

<sup>238</sup> ר' Anthony Coon, שם (הערה 8), עמ' 78.

צו הריסה מנומק שהוציא המינהל האזרחי למבנה בכפר קריות שמדרום לשכם

الإدارة المدنية في يهودا والسامرة  
مجلس التنظيم الأعلى  
اللجنة القانونية للتفتيش

142/05  
112/05  
114/05  
115/05  
116/05

המנהל האזרחי ביהודה ושומרון  
מועצת תכנון העליונה  
ועדת המשנה לפיקוח

الي السيد:

اللجنة القانونية للتفتيش لدى مجلس التنظيم الأعلى بحسب  
موجب المادة ٢٨ بند ٤ لقانون تنظيم المدن والقرى والبناء رقم  
(٧٩) لسنة ١٩٦٦ بطلب لرقم \_\_\_\_\_ في  
جلستها رقم \_\_\_\_\_ في تاريخ \_\_\_\_\_.

وقررت إلغائها لاصحاب العالیه :-

לכבוד: ע/פס"מ מרסלן / 8/7/85 פ.ס.מ.

ועדת המשנה של מו"ע לפיקוח דנה ע"מי בענין  
33 טענין קס"ן 4 לחוק תכנון ערים כפרים ובתיקים  
מספר 79 לשנת 1966 בבקשתך להיתר מספר  
1357/2/06 בישיבתה מספר 5/06  
בתאריך 2/2/06 והחליטה לדחותה מחשבות  
הבאים:

אזכור חלפני 5/15

- מסמך חקיקה בלתי

- חלפני חקיקה בלתי 114/05

- חלפני חקיקה בלתי

- חלפני חקיקה בלתי 114/05

وعليك بتنفيذ اخطار الهدم الذي وجه لك بعد ان تم إلغاء طلب  
الرخصه كما ورد أعلاه .

مدير اللجنة

חואיל וכאמור לא ניתן לאשר את הבקשה עליך  
לבצע את התראת ההריסה שניתנה לך.

מרכז הועדה

ועדת המשנה לפיקוח של מו"ע  
של מועצת התכנון והאכלוס  
לجنة القانونية للتفتيش على البناء  
لمجلس التنظيم الاعلى

תוכנית S/15 מגדירה את המונח "שטח בנייה מירבי" כ-"Maximum percentage of plot which may be built upon"<sup>239</sup> ("האחוז המירבי משטח החלקה שמותר לבנות עליו"). הנוסח המילולי של ההגדרה תומך בפרשנות השנייה, שלפיה מדובר בשטח תכסית, ולא בפרשנות של המינהל האזרחי, שלפיה הכוונה היא לשטח רצפות.

תקנוני התוכניות R/6 ו-RJ/5 לא מגדירים במדויק את המונח "שטח בנייה". שניהם מפנים לטבלת החלוקה לאיזורים, אשר כמו הטבלה המקבילה בתוכנית S/15, כללה כנראה הוראות בינוי מדויקות, לרבות לעניין שטח בנייה מירבי. ואולם, התחקיר שערכנו העלה כי טבלה זאת אבדה. בהעדר תקנונים מלאים של תוכניות R/6 ו-RJ/5, יש להיעזר במסמכים אחרים מימי המנדט כדי להגיע לפרשנות נכונה של המונח "שטח הבנייה" המופיע בהן. מסמכים אלה כוללים תוכניות מתאר אחרות מאותה תקופה, תוכניות מפורטות שהוכנו לכפרים פלסטיניים מכוח תוכניות המתאר הגליליות ולפי ההוראות הקבועות בהן, והיתרי בנייה שהוציאו שלטונות המנדט.

**תוכניות מתאר:** בתקופת המנדט הוכנו תוכניות מתאר לכל הערים שהיו קיימות אותה עת בגדה המערבית. כל התוכניות הללו – ובהן תוכנית המתאר לבית ג'אלה, שהופקדה ב-1945<sup>240</sup> ואושרה ב-1948<sup>241</sup>, תוכנית המתאר לטול כרם<sup>242</sup> ותוכנית המתאר לבית לחם<sup>243</sup> – מגדירות את המונח "שטח הבנייה המותר" ("Permissible building area") כ"אחוז המירבי משטח החלקה שמותר לבנות עליו" – ממש כמו תוכנית S/15. תוכניות המתאר העירוניות לא חלו במרחבי התכנון הגליליים, אבל יש בהן כדי לתמוך בפרשנות השנייה, שלפיה גם בתוכניות המתאר הגליליות, משמעות המונח "שטח בנייה" היא שטח תכסית, ולא שטח רצפות.

**תוכניות מפורטות:** כאמור לעיל, בתקופת המנדט הוכנו תוכניות מפורטות לשלושה כפרים בגדה המערבית. ראוי להדגיש שוב כי לפי התפיסה שהדריכה את המתכננים המנדטוריים, תוכנית מפורטת נועדה ליישם בפועל את הוראותיה של תוכנית המתאר, לתרגמה לשפת המעשה, ולא לסטות ממנה סטייה משמעותית. לפיכך, התוכניות המפורטות שאישרו שלטונות המנדט לשלושת הכפרים הפלסטיניים מהוות יישום של הוראותיהן של תוכניות המתאר הגליליות, שחלו באותם כפרים.

ב-1946 אושרה, **לפי תוכנית המתאר הגלילית R/5**, תוכנית מפורטת לכפר שועפט. התוכנית המפורטת מגדירה את המונח "שטח הבנייה המותר" כ"אחוז המירבי משטח החלקה שמותר לבנות עליו"<sup>244</sup>. הגדרה זו מופיעה גם בתוכניות מנדטוריות מפורטות לכפרים רפידיה<sup>245</sup> וסלפית<sup>246</sup>, שהוכנו ואושרו לפי תוכנית S/15 הראשונה (שהוראותיה זהות לאלו של תוכנית R/5 וכמעט זהות לאלו של תוכנית R/6<sup>247</sup>). מאחר שכל התוכניות המפורטות הללו הוכנו לפי תוכניות המתאר הגליליות ובכפוף להן, המסקנה המתחייבת היא כי במונח "שטח בנייה" מכוונות תוכניות R/5 ו-R/6 לשטח תכסית, ולא לשטח רצפות.

**היתרי בנייה:** דרך נוספת לבדיקת המשמעות המדויקת של המונח "שטח בנייה" היא עיון בהיתרי בנייה שהוצאו בתקופת המנדט. למרבית הצער, עשרות היתרי הבנייה שאיתרנו ושהוצאו לפי תוכנית R/5 (נספח בסוף פרק זה, עמ' 79) אינם כוללים די פרטים כדי לקבוע האם מדובר במבנים בעלי קומה אחת או שתיים, ולכן לא ניתן להסתמך עליהם כדי להגיע לתשובה חד משמעית באשר לפרשנות המוסמכת של המונח "שטח בנייה" בתוכניות המתאר הגליליות. בניגוד לכך, תיקי בניין מתקופת המנדט, שהשתמרו בגנזך העיר ירושלים, מאפשרים הצצה נדירה לפרשנות שנתנו מוסדות התכנון המנדטוריים עצמם למונח "שטח בנייה".

<sup>239</sup> טבלת החלוקה לאיזורים (Zoning Table) בתקנון תוכנית S/15.

<sup>240</sup> The Palestine Gazette No. 1435 – Supplement No. 2, 30.8.1945, pp. 939-952.

<sup>241</sup> The Palestine Gazette No. 1645 – Supplement No. 2, 5.2.1948, pp. 138-139.

<sup>242</sup> Tulkarm Outline Town Planning Scheme, 1945. The Palestine Gazette No. 1430 – Supplement No. 2, 9.8.1945, pp. 868-880.

<sup>243</sup> Bethlehem Outline Town Planning Scheme, 1944. The Palestine Gazette No. 1439 – Supplement No. 2, 13.9.1945, pp. 1005-1018.

<sup>244</sup> Shu'fat Village Detailed Town Planning Scheme No. RJ/21. The Palestine Gazette No. 1479 – Supplement No. 2, 28.2.1946, pp. 376-383;

התוכנית פורסמה למתן תוקף ב-8.8.1946.

<sup>245</sup> Detailed Town Planning Scheme No. SR/37 – Rafidiya Village. The Palestine Gazette No. 1481 – Supplement No. 2, 14.3.1946, pp. 443-450;

התוכנית פורסמה למתן תוקף ב-5.12.1946.

<sup>246</sup> Detailed Town Planning Scheme No. SR/36, Salfit Village. The Palestine Gazette No. 1425 – Supplement No. 2, 19.7.1945, pp. 781-788;

התוכנית פורסמה למתן תוקף ב-4.4.1946.

<sup>247</sup> ההבדל היחיד בין הוראותיה של תוכנית S/15 הראשונה לבין אלו של תוכנית R/6 התקפה הוא שהתוכנית למוחו שומרון מחייבת ביעוד החקלאי

רוחב חזית מינימלי של 40 מטרים, בעוד שבתוכנית R/6 רוחב החזית המינימלי הוא 25 מטרים בלבד.

ב-1944 אישרו שלטונות המנדט את תוכנית המתאר של העיר ירושלים ("תוכנית קנדל"), שאף היא מגדירה את המונח "שטח הבנייה המותר" כ"אחוז המקסימלי משטח החלקה שמותר לבנות עליו".<sup>248</sup> תוכנית קנדל כוללת שמונה ייעודי קרקע (בנוסף לדרכים), ובהם שישה איזורי מגורים. ייעודי המגורים השונים נבדלים זה מזה בשטח הבנייה המותר ובהוראות בנייה אחרות. בכל ייעודי המגורים התוכנית מתירה הקמת מבנים בני שתיים וחצי קומות (קומה מלאה במפלס הקרקע, קומה מלאה מעליה, וחצי קומה מתחת למפלס הקרקע או על גג המבנה).<sup>249</sup>

ב-1946 הנפיקה הוועדה המקומית בירושלים המנדטורית היתר בנייה לבית מגורים בשכונת אבו תור. על המגרש, ששטחו 914 מ"ר ושייעודו לפי תוכנית קנדל הוא מגורים E (שטח בנייה מירבי – 25 אחוזים), אישרה הוועדה המקומית להקים מבנה בן שתי קומות מלאות וחצי קומה על הגג. שטח הרצפות בקומת הקרקע, כפי שאושר בהיתר הבנייה, הוא 228.36 מ"ר, ושטחה של הקומה הראשונה אף הוא 228.36 מ"ר – 25 אחוזים משטח החלקה **בכל** קומה. בנוסף לכך אושרה בניית חצי קומה על הגג, בשטח רצפות של 117.59 מ"ר (12.5 אחוזים משטח החלקה), וכן בניית מרתף בן 99 מ"ר, אשר לא נכלל בחישוב השטחים. שטח הרצפות הכולל שאושר בבניין הוא 574.31 מ"ר (לא כולל המרתף) – 62.5 אחוזים משטח החלקה.<sup>250</sup>

לפי הפרשנות של המינהל האזרחי למונח "שטח בנייה" בתוכניות המתאר הגליליות (וכאמור, הגדרת המונח בתוכנית קנדל זהה להגדרתו בתוכניות הגליליות), שטח הרצפות הכולל המירבי המותר במקרה זה הוא כ-228 מ"ר בלבד (25 אחוזים משטח החלקה), אבל כאמור, ועדת התכנון בירושלים המנדטורית אישרה, בלי הקלות, שטח רצפות גדול פי שניים וחצי. הסיבה לכך פשוטה: הפרשנות המוסמכת של מוסדות התכנון המנדטוריים גרסה כי במונח "שטח בנייה" הכוונה לשטח תכסית, ולא לשטח רצפות. מאחר שתוכנית קנדל מאפשרת הקמת מבני מגורים בני שתיים וחצי קומות, שטח הרצפות המירבי המותר הוא פי שניים וחצי משטח הבנייה המוגדר בתוכנית.

מסקנה זוהי עולה מעיון בהיתרים אחרים שניתנו לפי תוכנית קנדל. ב-1947 הוציאה הוועדה המקומית בירושלים המנדטורית היתר בנייה למבנה מגורים בשכונת טלביה. על חלקה בשטח של 815 מ"ר שייעודה מגורים D (שטח בנייה מירבי – 25 אחוזים) אושרה הקמת מבנה בן שתיים וחצי קומות בשטח רצפות כולל של כ-565 מ"ר (כ-69 אחוזים משטח המגרש),<sup>251</sup> ובנוסף לכך קומת מרתף בת 142.23 מ"ר אשר לא נכללה בחישוב השטחים המותרים.<sup>252</sup>

במקרה אחר סירבה הוועדה המקומית להנפיק היתר עבור תוספת קומה למבנה קיים בשכונת רחביה, בטענה שהבקשה להיתר כוללת שטחי בנייה מעל המותר לפי תוכנית קנדל. בנימוקה ציינה הוועדה כי המבנה הקיים כולל שתיים וחצי קומות, ולפיכך תוספת הקומה המבוקשת היא מעל המותר. הוועדה הוסיפה כי לפי הוראות התוכנית, "שטח הרצפות הכולל המותר" הוא "השטח הבנוי כפול שניים וחצי" ("2½ times the built-up area")<sup>253</sup> החלטתה זאת של הוועדה המקומית, שאושרה על ידי הוועדה המחוזית, מתארת באופן הפשוט והמדויק ביותר את משמעותו של המונח "שטח בנייה" בתקופת המנדט: מדובר בשטח תכסית, ולא בשטח הרצפות, שהוא התוצאה של הכפלת שטח הבנייה במספר הקומות המותר.

<sup>248</sup> טבלת החלוקה לאיזורים (Zoning Table) בתוכנית קנדל.

<sup>249</sup> את ההוראות המלאות של תוכנית המתאר של ירושלים מ-1944 ניתן למצוא בספרו של הנרי קנדל על תכנון העיר בתקופת המנדט: Henry Kendall, *Jerusalem: The City Plan – Preservation and Development during the British Mandate 1918-1948*, London: His Majesty's Stationery Office, 1948, pp. 107-121.

<sup>250</sup> תיק בניין מס' 350 בגנוך עיריית ירושלים. ההיתר מתייחס לחלקה 37 בגוש 18.

<sup>251</sup> במקרה זה אושרה הקלה, שכן לפי תוכנית קנדל עצמה שטח הרצפות המותר במבנה היה 510 מ"ר בלבד.

<sup>252</sup> תיק בניין מס' 482 בגנוך עיריית ירושלים. ההיתר מתייחס לחלקה 19 בגוש 26. במקרה אחר אישרה ב-1946 ועדת התכנון המנדטורית הקמת בית חרושת בחלקה שייעודה לפי תוכנית קנדל תעשייה (שטח בנייה מירבי מותר – 75 אחוזים, שלוש קומות). במסמכי ההיתר צוין כי מאחר ששטח החלקה הוא 1,699 מ"ר, שטח הבנייה המותר הוא כ-1,274 מ"ר (75 אחוזים משטח החלקה). בהיתר אושרה הקמת מבנה תעשייתי בן שלוש קומות בשטח רצפות כולל של 3,108 מ"ר, ובנוסף לכך מרתף ששטחו כ-132 מ"ר. במקרה זה לא מוצו זכויות הבנייה המותרות (75 אחוזים שטח תכסית כפול שלוש קומות), אך גם כאן הפרשנות של מוסדות התכנון המנדטוריים מוכיחה כי במונח "שטח בנייה" הכוונה היא לשטח תכסית, ולא לשטח רצפות. תיק בניין מס' 315 בגנוך עיריית ירושלים, חלקות 160-164 בגוש 30160.

<sup>253</sup> תיק בניין מס' 3925 בגנוך עיריית ירושלים, חלקות 31-32 בגוש 25.

לפיכך, **שטח הרצפות** המותר בתוכניות R/6 ו-RJ/5 הוא 300 מ"ר (150 מ"ר שטח תכסית כפול שתי קומות), ובתוכנית S/15 360 – מ"ר (180 מ"ר שטח תכסית כפול שתי קומות).<sup>254</sup> **הפרשנות המחמירה והשגויה שנוקט המינהל האזרחי מצמצמת עד כדי מחצית את שטח הרצפות המותר לפי תוכניות המתאר הגליליות, ובכך שוללת זכויות בנייה מוקנות מפלסטינים רבים בשטח C.**

### אי-הוכחת בעלות

לעתים קרובות, בקשות להיתרי בנייה של פלסטינים נדחות בטענה שהמבקש לא הוכיח את בעלותו בקרקע. יוזכר כי כ-70 אחוזים מאדמות הגדה המערבית אינם רשומות בטאבו, וב-1967 הקפיאה ישראל את הסדרי המקרקעין, שבמסגרתם נרשמו קרקעות בטאבו ביוזמה ממשלתית (ר' פרק שני). כתוצאה מכך, רוב המקרקעין בגדה המערבית רשומים רק בספרי מס רכוש, שם הם מופיעים על שם בעלי האדמה המקוריים בזמן השלטון הירדני. כאשר בעל הקרקע הולך לעולמו, יורשיו הופכים לבעלים משותפים של החלקה, שכן ככלל, המינהל האזרחי מסרב לאשר חלוקת קרקע, לרבות חלוקה בין יורשים.<sup>255</sup> ברוב המקרים, היורשים אף לא מבקשים לשנות את רישומי מס רכוש, אלא מסתפקים בחלוקה פיזית של הקרקע ביניהם.

במקרה שאחד היורשים מגיש בקשה להיתר בנייה, הבקשה נדחית בטענה שהמבקש הוא רק אחד מבעלי החלקה.<sup>256</sup> כך נדחתה בקשתו של תושב בלעין להיתר בנייה עבור מבנה עזר חקלאי, בין היתר בטענה שהבעלות על החלקה היא בידי 23 יורשים, ורק תשעה מהם חתמו על הבקשה להיתר. למרות שהיורשים הנוספים אינם חיים בגדה המערבית ולא ביקרו בה ב-15 השנה האחרונות, ועדת המשנה לפיקוח קבעה כי המבקש הוכיח רק "בעלות חלקית" בקרקע ולכן אינו זכאי להיתר בנייה.<sup>257</sup>

טרם מתן היתר בנייה, מוסדות התכנון צריכים לוודא כי למבקש יש זכויות בקרקע.<sup>258</sup> ואולם, הדרישות שמציב המינהל האזרחי בפני פלסטינים חורגות מהקבוע בחוק ובתוכניות המתאר הגליליות עצמן. התוכניות מגדירות את המונח "בעלים" בהגדרה רחבה, הכוללת לא רק את הבעלים הרשומים של הקרקע, אלא גם את מי שמקבל עבורה דמי שכירות או היה זכאי לקבל עבורה דמי שכירות, לו היתה מושכרת.<sup>259</sup> גם חוק התכנון הירדני, שמכוחו פועלים מוסדות התכנון במינהל האזרחי, כולל הגדרה רחבה של המונח "בעלים":

**"הבעלים" – בכל הנוגע לכל בניין או קרקע שהם – הבעלים הרשומים, הבעלים הידועים, כל שותף בבעלות, הממונה על הקדש, השוכר לפי חוזה שכירות, הרשום במשרד רשם הקרקעות; ואם הבעלים נעדר או אין אפשרות לאתר אותו או את כתובתו – ייחשב כבעלים האדם המקבל את דמי השכירות, הכנסות או רנטה מהבניין או הקרקע או שהיה מקבל את דמי השכירות או ההכנסות אם היו מושכרים... כמו כן ייחשב כבעלים מי שברשותו רשיון בנייה או כל רשיון אחר שניתן בהתאם לחוק זה בעניין הבניין או הקרקע.**<sup>260</sup>

החלטה לדחות בקשה להיתר בנייה בנימוק שחלק מהיורשים לא חתמו על הבקשה אינה עולה אפוא בקנה אחד עם הוראות החוק והתוכניות עצמן. יודגש כי בהיתרי בנייה שהוציא המינהל האזרחי בעבר צוין כי ההיתר אינו מעיד על הבעלות בקרקע ואין בו משום הוכחת בעלות. לפיכך, במקום שהמבקש הוכיח זכויות בקרקע, גם אם חלקיות, אין כל מניעה חוקית להנפיק לו היתר בנייה.

<sup>254</sup> כאמור, הנתון בדבר שטח הרצפות המירבי המותר המופיע בפרק זה נעשה לפי פרשנות מינימלית, שכן תקנות התכנון המנדטוריות אפשרו בנייה נוספת בטופוגרפיה מדרונית. ר' הערה 211 לעיל.

<sup>255</sup> Anthony Coon, שם (הערה 8), עמ' 117.

<sup>256</sup> לדוגמה: החלטת ועדת המשנה לפיקוח מה-15.7.2004. לדחות בקשה להיתר בקראוות בני חסן שמדרום-מזרח לקלקיליה, בין היתר בנימוק שהמבקש הוכיח רק בעלות חלקית בקרקע (תיק ט' 81/04); החלטת ועדת המשנה לפיקוח מה-5.1.2006. לדחות בקשה להיתר בא-סאויה שמדרום לשכם (תיק ש' 64/05); החלטת ועדת המשנה לפיקוח מה-11.5.2006. לדחות בקשה להיתר בחירבת א-דיר שמדרום לבית לחם (תיק ב' 32/06).

<sup>257</sup> פרוטוקול ועדת המשנה לפיקוח מס' 8/06 מה-16.2.2006. (תיק ר' 169/05).

<sup>258</sup> בג"צ 5194/03 קובי גרוסמן ואח' נ' שר הביטחון ואח'.

<sup>259</sup> סעיף 2 לתקנון התוכניות R/6 ו-RJ/5, המונח "Owner" בפרק ההגדרות בתוכנית S/15.

<sup>260</sup> סעיף 2(26) לחוק התכנון הירדני. ההדגשה נוספה.

## סירוב לאשר הקלות

מתן הקלות מתוכנית הוא מעשה שכיח בישראל, שם ועדות התכנון מאשרות יומיום הקלות בקווי בניין, במספר הקומות ועוד. ככל שתוכנית ישנה יותר, כך גובר הצורך בהקלה מהוראותיה, שכן בחלוף הזמן השתנו הדרישות המקובלות בשוק הבנייה ונוספו צרכים שלא היו קיימים בעת אישור התוכנית.<sup>261</sup> דברים אלה נכונים שבעתיים כשמדובר בתוכניות המתאר הגליליות, שאושרו לפני 60 שנה ויותר.

למרות זאת, מוסדות התכנון במינהל האזרחי דוחים באופן שיטתי בקשות להיתר הכוללות הקלה מהוראותיהן של התוכניות המנדטוריות. לדוגמה, ב־2007 דחתה ועדת המשנה לתכנון מקומי בקשה של תושב סוסיא להיתר למבנה חקלאי, בטענה שרוחב החזית של החלקה, שבה הוקם המבנה, הוא 37.8 מטרים, בעוד שלפי תוכנית R/5 החלה באיזור, רוחב החזית המינימלי הנדרש הוא 40 מטרים.<sup>262</sup> אין זה מתקבל על הדעת שבשל סטייה קלה כל כך מהוראות התוכנית תידחה בקשה להיתר ויוצא למבנה צו הריסה. לוועדת המשנה לתכנון מקומי יש מעמד של ועדה מחוזית, ולפי חוק התכנון הירדני שחל באיזור היא רשאית לאשר הקלה של 10 אחוזים. במקרה דנן נדרשה הקלה בשיעור של 5.5 אחוזים בלבד, אבל הוועדה סירבה לאשר אותה ובכך גזרה את גורלו של המבנה.<sup>263</sup>

באופן דומה, ב־2005 דחתה ועדת המשנה לפיקוח בקשה להיתר בנייה בכפר א־סאווייה, בין היתר בטענה שקו הבניין במבנה הקיים היה 7.5 מטרים, במקום 10 המטרים הנדרשים בתוכנית S/15.<sup>264</sup> אין זו דוגמה יוצאת דופן: המינהל האזרחי דחה באופן שגרתי בקשות להיתרי בנייה בגין חריגה בקווי בניין.<sup>265</sup> אמנם תוכנית S/15 קובעת קו בניין של 10 מטרים באיזור החקלאי, אבל תקנונה מוסיף כי "כאשר הוועדה המקומית בדעה ששטח החלקה וצורתה מצדיקים הקלה בקווי הבניין, הוועדה המקומית רשאית לאשר הקלה שכזאת".<sup>266</sup> בנוסף לכך, התקנון קובע כי "לוועדה המחוזית הסמכות ליתן הקלה מכל אחת מהמגבלות הקבועות בתוכנית", בתנאי שייבחנו השפעותיה על בעלי הנכסים הגובלים.<sup>267</sup> לאור הוראות אלו, המהוות חלק אינטגרלי מתקנון התוכנית, ברור כי בשטחים שבהם חלה תוכנית S/15, למוסדות התכנון במינהל האזרחי יש סמכות חוקית להוציא היתרי בנייה גם במקרה שקווי הבניין נופלים מ־10 מטרים. הסירוב להתיר קווי בניין קטנים יותר לא נובע אפוא מהוראות התוכנית עצמה, אלא מהניסיון להצדיק את דחיית הבקשה להיתר ואת הריסת המבנים.<sup>268</sup>

**הסירוב העקרוני לאשר הקלות מהוראותיהן של התוכניות המנדטוריות, כמו גם ההימנעות מהפעלת הוראות הגמישות הקבועות בהן, הוא שרירותי ואינו מתקבל על הדעת.** אמנם מוסדות התכנון במינהל האזרחי אינם חייבים לאשר בכל מקרה ומקרה הקלות, אבל עליהם להפעיל שיקול דעת ולאשר הקלות במקרים שבהם יש לכך הצדקה תכנונית. שימוש נרחב בכלי החוקי של ההקלות עשוי למנוע הריסת מבנים רבים.

<sup>261</sup> כך, החוק בישראל אוסר על ועדות התכנון לאשר תוספת של שטחי בנייה עיקריים, מעל הקבוע בתוכניות המתאר ובתוכניות המפורטות. אולם כחריג לכלל זה מוסיף החוק וקובע כי כשמדובר בתוכניות שהופקדו לפני אוגוסט 1989, רשאית ועדת התכנון להתיר, בהליך של הקלה, תוספת של עד 16 אחוזים (משטח המגרש) שטחי בנייה. סעיף 151(ב) לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965; סעיף 9 לתקנות התכנון והבנייה (סטייה ניכרת מתוכנית), תשס"ב-2002.

<sup>262</sup> פרוטוקול ועדת המשנה לתכנון מקומי מס' 1/07 מה־9.1.2007, בקשה מס' ח/01 (סוסיא).

<sup>263</sup> לאמיתו של דבר במקרה זה ספק אם נדרשה בכלל הקלה, מאחר שסעיף 27 לתקנון תוכנית R/5 דורש רוחב חזית מינימלי של 40 מטרים רק בחלקה שבה מוקם בית מגורים או מבנה תעשייה. כאשר מדובר במבנה חקלאי, התוכנית אינה קובעת רוחב חזית מזערי.

<sup>264</sup> החלטת ועדת המשנה לפיקוח מה־22.12.2005. בתיק ש' 52/05.

<sup>265</sup> לדוגמה, החלטת ועדת המשנה לפיקוח מה־18.12.2003. בתיק ט' 31/03 (מסחה); החלטת ועדת המשנה לפיקוח מה־18.10.2004. בתיק ט' 157/04 (קראוות בני חסן); החלטת ועדת המשנה לפיקוח מה־2.2.2006. בתיק ש' 114/05 (קריות).

<sup>266</sup> סעיף 24 בתקנון התוכנית. באופן דומה, סעיף 8 לתקנון תוכניות R/5 ו-R/6 מאפשר לוועדה המקומית ליתן הקלה בקו בניין קדמי באיזור החקלאי.

<sup>267</sup> סעיף 33 לתקנון התוכנית.

<sup>268</sup> התוכניות כוללות הוראות גמישות נוספות: באיזור הפיתוח, סעיף 27 לתקנון התוכניות R/5 ו-R/6 מאפשר לוועדה המחוזית להתיר בנייה בחלקה ששטחה נופל משטח החלקה המינימלי (דונם) הקבוע בתוכנית, וסעיף 31 מאפשר לוועדה המחוזית לאשר את בנייתם של מבני ציבור ומבני תעשייה שגובהם עולה על המותר בתוכנית. תוכנית S/15 קובעת כי רק מבנה מגורים אחד יוקם בחלקה, אבל מאפשרת לוועדה המקומית להתיר הקמת כמה מבנים אם בנו לצורכי חקלאות או "לצרכים דומים" (סעיף 14). באישור הוועדה המחוזית, התוכנית מסמיכה את הוועדה המקומית להתיר בנייה על חלקה ששטחה נופל מהשטח המינימלי (סעיף 17).

## סירוב להיתר חלוקת קרקע

במקרים רבים דוחה המינהל האזרחי בקשות להיתר בנייה בטענה שהחלקה, שבה הוקם המבנה, חולקה לכמה מגרשים שלא לפי תוכנית פרצלציה מאושרת. במקרים רבים נוספים נדחית הבקשה להיתר בטענה שעל החלקה כבר ניצב מבנה קיים, בנוסף למבנה שאישורו התבקש.<sup>269</sup>

כל תוכניות המתאר הגליליות אוסרות על חלוקת קרקע שלא לפי תוכנית פרצלציה או תוכנית מפורטת מאושרת ועל הקמת יותר ממבנה עיקרי אחד בחלקה מקורית. שתי הסוגיות קשורות זו בזו, שכן כאמור לעיל, רבות מהחלקות המקוריות בגדה המערבית מקיפות עשרות עד מאות דונמים. כאשר מוקמים בחלקה מקורית אחת כמה מבנים, חלוקתה (לפי ההוראות הקבועות בתוכניות המתאר הגליליות בדבר גודל מגרש מינימלי) לכמה מגרשים עשויה לאפשר לגליזציה של המבנים הללו. במקרים אלה, הבקשה להיתר בנייה נדחית בטענה שבחלקה יש כמה מבנים, אבל לאמיתו של דבר, הדחייה נובעת מהחלטה העקרונית שלא לאפשר חלוקת קרקע.

ככל הידוע לנו, פלסטינים בשטח C מגישים רק לעתים נדירות בקשות לחלוקת קרקע לצורכי רישום. כאשר בעל הקרקע הרשום בספרי מס רכוש הולך לעולמו, יורשיו מבצעים במקרים רבים חלוקה פיזית של החלקה (למשל, באמצעות גדרות אבן), אך בלא לערוך רישום של הפרצלציה בטאבו או במסמכי מס רכוש.

הסיבות לכך מורכבות, וכוללות בלי ספק את העלות הגבוהה הכרוכה ברישום קרקע בטאבו. בנוסף לכך, למשפחות רבות באיזור קרובים המוגדרים על ידי השלטון הישראלי כנפקדים, מאחר שלא שהו בגדה המערבית בעת כיבושה ב-1967. צו צבאי קובע כי רכושם של הנפקדים ינוהל על ידי הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש במינהל האזרחי.<sup>270</sup> פירוש הדבר הוא שכאשר אחד מיורשי הקרקע הוא נפקד, בקשה לחלוקתה לצורכי רישום צפויה להוביל לכך שחלקו היחסי בקרקע יעבור לניהולו של הממונה. הצו מאפשר לממונה להשכיר נכסים נטושים ואף למכור אותם. נראה שהחשש מפני העברת חלק מהקרקע לידי המינהל האזרחי הישראלי מהווה שיקול חשוב בהחלטתם של תושבים פלסטינים באיזור שלא להגיש למוסדות התכנון בקשות לחלוקת קרקע. ברוב המקרים הידועים לנו, הבקשות לחלוקת קרקע הוגשו בליית ברירה, במסגרת תוכניות מפורטות נקודתיות, שנועדו להכשיר מבנים שהוצאו להם צווי הריסה. בכל המקרים הללו, התוכניות הנקודתיות, אשר במהותן הן תוכניות פרצלציה, נדחו על ידי מוסדות התכנון במינהל האזרחי.<sup>271</sup>

כאמור לעיל, ההוראה הקבועה בתוכניות המתאר הגליליות – שלפיה חלוקת קרקע דורשת אישור ממוסדות התכנון – נועדה לאפשר בקרה על היקף הבנייה, במיוחד באיזור החקלאי, ולמנוע מצב שבו תוקם שכונת מגורים שלמה בלי הקצאה נאותה למבני ציבור, לשטחים פתוחים ולדרכים. הוראה זו של תוכניות המתאר הגליליות יש ליישם גמיש, תוך התחשבות בנסיבותיה הייחודיות של כל בקשה ובקשה. המצב הנוכחי, שבו בקשות לחלוקת קרקע מאושרות רק במקרים נדירים, אם בכלל,<sup>272</sup> אינו מתקבל על הדעת.

<sup>269</sup> לדוגמה: החלטת ועדת המשנה לפיקוח מה-15.7.2004 לדחות בקשה להיתר בנייה בגייס (תיק ט' 68/04); החלטת ועדת המשנה לתכנון מקומי מה-13.1.2005 לדחות בקשה להיתר בנייה בדיר בלוט (תיק ט' 167/04); החלטת ועדת המשנה לפיקוח מה-19.5.2005 לדחות בקשה להיתר בנייה באדמות בית לחם (תיק ב' 79/04).

<sup>270</sup> צו בדבר נכסים נטושים (רכוש הפרט) (יהודה והשומרון) (מס' 58), תשכ"ז-1967.

<sup>271</sup> לדוגמה: תוכנית מפורטת שהוגשה בניסיון להכשיר מבנה שהוקם בלי היתר בכפר מסחה, פרוטוקול ועדת המשנה לתכנון מקומי מס' 9/03 מה-8.6.2003, תיק 1263/10/03 (התוכנית נדחתה); תוכנית מפורטת שהוגשה להכשרת מבנה שהוקם בלי היתר בכפר קראוות בני חסן, פרוטוקול ועדת המשנה לתכנון מקומי מס' 1/05 מה-6.1.2005, תיק 1280/26/04 (התוכנית נדחתה); תוכנית מפורטת שהוגשה להכשרת מבנה בכפר ג'יוס, פרוטוקול ועדת המשנה לתכנון מקומי מס' 7/05 מה-27.3.2005, תיק 1216/21/04 (התוכנית נדחתה).

<sup>272</sup> לפי קוון, המינהל האזרחי דוחה כמעט את כל הבקשות לפרצלציה באיזור החקלאי. Anthony Coon, שם (הערה 8), עמ' 117. במסגרת התחקיר לדו"ח הנוכחי לא נתקלנו כמעט בבקשות לחלוקת קרקע, אבל בכל המקרים שהגיעו לידיעתנו, המינהל האזרחי דחה תוכניות מפורטות נקודתיות שמטרתן העיקרית היתה פרצלציה לצורך לגליזציה של מבנים קיימים. מקרה יחיד של בקשה לפרצלציה שמסמכיו הגיעו לידינו הוא מהכפר טורה אל ר'רבייה שבמחוז ג'נין. על החלקה המקורית הוקמו שני מבנים, וכדי להכשירם (לפי ההוראות תוכנית S/15) ביקש בעלי הקרקע לחלקה לשתי חלקות. ועדת המשנה לתכנון מקומי דחתה את הבקשה. פרוטוקול ישיבה מס' 10/05 של ועדת המשנה לתכנון מקומי, 16.5.2005.

## החלקה לא חלוקה, הבנייה נאסרה

בפברואר 2006 הקימו אנשי בלעין מבנה עזר חקלאי בשטח של 16 מ"ר על חלקה חקלאית השייכת לאחד מתושבי הכפר, סלימאן יאסין. כבר למחרת נמסר למר יאסין צו הפסקת עבודות. לאחר שהגיש למינהל האזרחי בקשה להיתר בנייה, דחתה ועדת המשנה לפיקוח את הבקשה והוציאה למבנה צו הריסה סופי.

בניגוד למקרים רבים אחרים, בחלקה של מר יאסין, שמעולם לא חולקה למגרשי משנה, לא ניצב מבנה נוסף, ושטח הבנייה וקווי הבניין לא חרגו מהמותר לפי תוכנית המתאר הגלילית R/6 שחלה באיזור. אף על פי כן, ועדת המשנה לפיקוח קבעה כי המבנה אינו חוקי, מאחר שהחלקה, שבה נבנה, אינה כלולה בתחומי תוכנית פרצלציה.<sup>273</sup> עמדתה זו של ועדת המשנה לפיקוח אושרה על ידי ועדת המשנה לתכנון מקומי, שדחתה ערר שהוגש נגד ההחלטה שלא ליתן למבנה היתר.<sup>274</sup>

לפי העמדה העכשווית של מוסדות התכנון במינהל האזרחי, בנייה לפי תוכניות המתאר הגליליות אפשרית אפוא רק בחלקה שכלולה בתחומי תוכנית פרצלציה או תוכנית מפורטת - גם כאשר חלוקתה למגרשי משנה כלל לא התבקשה ואף לא בוצעה בפועל. מאחר שרוב אדמות הגדה המערבית אינן מוסדרות ואינן רשומות בטאבו, פירוש הדבר הוא איסור כללי על בנייה בשטחים אלה, אלא אם אושרה עבורם תוכנית פרצלציה או תוכנית מפורטת.

עמדה זאת סותרת לא רק את ההוראות של תוכניות המתאר הגליליות עצמן, אלא גם את הפרקטיקה שהיתה נהוגה בתקופת המנדט. בידי "במקום" העתקים של עשרות היתרי בנייה שהוצאו בימי המנדט - מכוח תוכניות המתאר הגליליות - בכפרים שלא אושרו בהם תוכניות מפורטות או תוכניות פרצלציה (ר' נספח בסוף פרק זה, עמ' 79). לפי פרשנותם המוסמכת של מוסדות התכנון המנדטוריים, ובניגוד לטענת המינהל האזרחי, תוכנית פרצלציה או תוכנית מפורטת כלל אינה נדרשת לצורך מתן היתר בנייה למבנה מגורים בודד, לא כל שכן למבנה עזר חקלאי.

המבנה שהקים מר יאסין נהרס, ככל הנראה על ידי מאבטחי מכשול ההפרדה הסמוך, אך בקשתו להיתר תלויה ועומדת בעתירה לבג"צ שהגיש נגד מוסדות התכנון במינהל האזרחי.<sup>275</sup>

חוק התכנון הירדני מתיר חלוקת קרקעות **שלא** לפי תוכנית פרצלציה או תוכנית מפורטת, ובלבד ששטח כל מגרש לא יפחת מ-10 דונם.<sup>276</sup> מאחר שהוראות החוק גוברות על הוראותיהן של תוכניות המתאר הגליליות, אישורם של מוסדות התכנון בשטח C אינו נדרש לצורך פיצולה של חלקה מקורית למגרשי משנה בני 10 דונם. לפיכך, חלוקה למגרשים שכאלה אינה יכולה להוות עילת סירוב למתן היתר בנייה.

## קשיים הכרוכים בשימוש העכשווי בתוכניות

בלי קשר לאופן יישומן, השימוש בתוכניות המתאר הגליליות, שהוכנו לפני למעלה מ-60 שנה, מעורר קשיים רבים. התכנון הפיזי מחייב עדכונים תכופים, גמישות והתאמות למציאות משתנה. הקפאת המצב התכנוני של רוב הקרקעות הכלולות בשטח C, כפי שהיה בשנות ה-40 של המאה ה-20, סותרת תפיסות יסוד בשדה התכנון והבנייה.

כפי שצוין לעיל, הנחת המוצא של המתכננים המנדטוריים היתה כי תוכניות המתאר הגליליות יעודכנו אחת לחמש שנים.<sup>277</sup> העדכון הנדרש חייב שינויים לא רק בתשריטי התוכניות (למשל, סימון איזורי פיתוח עבור כפרים שלא סומנו בגרסה הקודמת), אלא גם בהוראותיהן.<sup>278</sup>

<sup>273</sup> החלטתה של ועדת המשנה לפיקוח מה-16.2.2006 בתיק ר' 14/06.

<sup>274</sup> החלטתה של ועדת המשנה לתכנון מקומי מה-11.2.2007 בתיק 1527/5/06.

<sup>275</sup> בג"צ 2657/07 עותמאן מנצור עלי מנצור ואח' נ' ועדת המשנה לתכנון מקומי ואח'.

<sup>276</sup> סעיף 1(28) לחוק התכנון הירדני. הסעיף קובע כי "אף אדם אינו רשאי לחלק קרקע כלשהי... הנמצאת במרחב תכנון, לחלקות ששטח כל אחת מהן פחות מעשרה דונם, אלא על פי תוכנית חלוקה שאושרה על ידי הוועדה המקומית וכל חלוקת קרקע הנמצאת במרחב תכנון וכל רישום שיבוצע לגביה בניגוד להוראות סעיף זה ייחשבו כבטלים, בין אם קיימת תוכנית תכנון מאושרת ובין אם לאו, כל עוד האיזור נחשב כמרחב תכנון".

<sup>277</sup> אברהם לפידות, שם (הערה 178), עמ' 17.

<sup>278</sup> אברהם לפידות, שם, עמ' 30.

אכן, שלטונות המנדט הכינו כאמור עדכונים לחלק מהתוכניות הגליליות. תוכנית S/15 הראשונה הופקדה ב-1941 ואושרה ב-1942. הגרסה השנייה של התוכנית הופקדה ב-1946 ואושרה ב-1948. בין שתי הגרסאות קיימים הבדלים רבים ומשמעותיים. לדוגמה, בייעוד החקלאי, התוכנית הראשונה מסמיכה את הוועדה המקומית להוציא היתרי בנייה למגורים רק לביתו הפרטי של האיכר, ואילו אישור הקמתם של מבני מגורים שמיועדים לתושבים אחרים הוא בסמכותה הבלעדית של הוועדה המחוזית. בניגוד לכך, תוכנית S/15 השנייה מסמיכה את הוועדה המקומית להוציא בייעוד החקלאי היתרי בנייה ל"בתי מגורים" בכלל, ולא רק לביתו הפרטי של האיכר. שטח התכסית המירבי המותר בתוכנית השנייה הוא 180 מ"ר בחלקה, לעומת 150 מ"ר בלבד בתוכנית הראשונה. כתוצאה מכל אלה, תוכנית S/15 השנייה מאפשרת הקמת מבנים, אשר לפי התוכנית הראשונה לא ניתן להתיר את בנייתם. כאמור לעיל, שלטונות המנדט הפקידו גרסה מעודכנת גם לתוכנית R/6, אך עקב סיום המנדט, לא הספיקו לאשרה למתן תוקף.

הצורך בעדכון התוכניות מעוגן גם בחוק. למרות השטחים הנרחבים הכלולים בתחומיהן, בית המשפט העליון פסק כי תוכניות המתאר הגליליות הן במהותן תוכניות מתאר מקומיות.<sup>279</sup> פקודת בניין ערים המנדטורית (1936), שמכוחה הוכנו התוכניות, מכירה רק בשני סוגי תוכניות: תוכניות מתאר (Outline schemes) ותוכניות מפורטות (Detailed schemes).<sup>280</sup> המסגרת המושגית של תוכנית מתאר מחוזית לא היתה קיימת באותה עת, ולכן אין להתייחס לתוכניות הגליליות כאל תוכניות מתאר מחוזיות, כמשמען בישראל היום. ההוראות החלקיות ברמה מפורטת, שכלולות בתקנוני התוכניות הגליליות, אופייניות אף הן לתוכניות מתאר מקומיות, ולא לתוכניות מחוזיות. אכן, עמדת המדינה, כפי שנמסרה לאחרונה לבג"צ, היא כי התוכניות הגליליות הן "תוכניות מתאריות מקומיות".<sup>281</sup>

לפי חוק התכנון הירדני, מוסדות התכנון חייבים "לעייין מחדש בכל תוכנית מתארית מאושרת, על מנת להכניס בה את התיקונים או התוספות הדרושים, אם ישנם, לפחות פעם אחת בכל 10 שנים".<sup>282</sup> לפיכך, עדכון של תוכניות המתאר הגליליות – לפחות אחת ל-10 שנים – אינו רק רצוי מבחינה תכנונית, אלא נדרש בחוק. בנסיבות אלו, ספק אם השימוש בתוכניות המתאר הגליליות הלא מעודכנות לצורכי אכיפה יכול להיחשב לחוקי.

בעיה נוספת נוגעת לעובדה שמשמכיהן של חלק מתוכניות המתאר הגליליות לא שרדו בשלמותם. תקנוני התוכניות R/6 ו-RJ/5 מזכירים שתי טבלאות שהיוו חלק בלתי נפרד מהוראותיהן – טבלת מבני תעשייה (Schedule B)<sup>283</sup> וטבלת הוראות בינוי (Schedule A)<sup>284</sup> – אך שתיהן אבדו ככל הנראה. העתקי התקנונים של התוכניות הללו, שהועברו אלינו לבקשתנו מהמינהל האזרחי, אינם כוללים את הטבלאות הללו. גם בארכיונים שבהם ביקרנו לא מצאנו עותק מלא של תוכניות R/6 ו-RJ/5, הכולל את הטבלאות הללו.

תוכניות מתאר הן חיקוק, בדומה לחוק או לתקנות.<sup>285</sup> כשם שלא ניתן להשתמש בתקנות או בחוק שחלק מהוראותיהם אבדו, כך קיים קושי ביישום תוכניות שמשמכיהן חסרים.<sup>286</sup> אין מדובר רק בדרישה פורמלית, אלא בעניין מהותי. ככל הנראה, טבלת הוראות הבינוי של תוכניות R/6 ו-RJ/5 קבעה במדויק (בדומה לטבלה המקבילה ששרדה בתוכנית S/15) את היקף הבנייה המותר ואת אופייה בכל אחד מייעודי הקרקע. הקושי בפרשנות המונח "שטח בנייה", שבו דנו באריכות לעיל, נובע במידה רבה בשל העובדה שמשמכיהן של תוכניות R/6 ו-RJ/5 לא שרדו בשלמותם. אמנם בגוף התקנון של תוכניות אלו מופיעות הוראות בינוי שונות, אבל העובדה שהתקנון מפנה לטבלה מלמדת שזו כללה הוראות נוספות. בהעדר טבלת הוראות הבינוי שאבדה, לא ניתן לקבוע בוודאות את המותר והאסור לפי התוכנית.

יישום ההוראות החלקיות ששרדו בתקנוני התוכניות R/6 ו-RJ/5 משול לאכיפה של חוק פלילי, שאבדה טבלה המפרטת את העונשים שיש לתת בגין הפרתו.

<sup>279</sup> בג"צ 38/76 המועצה המקומית תמרה נ' ועדת המשנה לערים.

<sup>280</sup> Town Planning Ordinance 1936.

<sup>281</sup> השלמת טיעון מטעם פרקליטות המדינה בבג"צ 1526/07 ראש מועצת הכפר בלעין ואח' נ' ראש המינהל האזרחי ואח' מה-5.7.2007 (סעיף 8 לנספח מש/12).

<sup>282</sup> סעיף 1J25 לחוק התכנון הירדני. זוהי הוראה ייחודית, שחלה רק על תוכניות מתאר מקומיות.

<sup>283</sup> הטבלה מוזכרת בסעיף 2 לתקנוני התוכניות.

<sup>284</sup> הטבלה מוזכרת בסעיף 28 לתקנוני התוכניות.

<sup>285</sup> כך קבע בית המשפט העליון בשורת פסקי דין. ר' למשל ע"א 8797/99 חנו אנדרמן ואח' נ' ועדת הערר המחוזית ואח'.

<sup>286</sup> באופן תמוה, מי שהתעלם מעובדה זאת הוא דווקא בית המשפט העליון. בבג"צ אגודת המורים בקלנדיה (ר' לעיל, עמ' 44) אישר בית המשפט את החלטת מת"ע לבטל היתרי בנייה שניתנו לפלסטינים, בטענה שאלה סותרים את הוראותיה של תוכנית R/5. זאת למרות שבפני בית המשפט הוצג רק התקנון החסר של התוכנית, בלי תשריטה, שעדיין לא אותר באותה עת. העותרים טענו כי לא ניתן ליישם את תוכנית R/5 בלי התשריטה החסר, אך השופטים דחו את הטענה וקבעו כי "לא הובא בפנינו כל טעם סביר לכך מדוע אובדן מפה חייב לגרור אחריו באופן אוטומטי את התבטלותה של תוכנית, שאושרה לפני כן כדיו". פסק הדין בבג"צ 145/80 ג'מעית אסכאן אלמועלמן ואח' נ' שר הביטחון ואח'.

## המינהל האזרחי משתמש בגרסה לא-מאושרת של התוכנית

התחקיר שערכנו לדו"ח זה העלה ממצא מפתיע: התקנון של תוכנית S/15, שבו משתמש המינהל האזרחי, לא אושר למתן תוקף. הגרסה שבה משתמשים מוסדות התכנון במינהל האזרחי, ושעותק ממנה נמסר לנו לבקשתנו, התפרסמה בעיתון הרשמי של ממשלת המנדט בעת הפקדת התוכנית ב-1946. בתהליך אישורה של התוכנית הוכנסו בגרסה המופקדת שינויים שונים, וכתוצאה מכך, התקנון שאושר ב-1948 שונה בהיבטים מסוימים מזה של התוכנית המופקדת.

לדוגמה, באיזורי הפיתוח, הגרסה המופקדת מתירה להקים מבנה עזר בשטח של 25 מ"ר,<sup>287</sup> בעוד שהתוכנית שאושרה מאפשרת מבנה עזר בשטח של 30 מ"ר.<sup>288</sup> באיזורים אלה, התוכנית שאושרה מתירה שימושים רבים יותר (למשל, מבנים חקלאיים, מתקני מים וחשמל) מאשר הגרסה המופקדת.<sup>289</sup> בנוסף לכך, התוכנית שאושרה כוללת הוראות שאין להן זכר בגרסה שהופקדה, למשל: הוראות בדבר שימור מבנים<sup>290</sup> ומרחקי בטיחות מקווי חשמל.<sup>291</sup> אמנם ככלל, הגרסה המופקדת והתקנון המאושר דומים, אבל במקרים של בקשות פרטניות להיתרי בנייה, ההבדלים שביניהם עשויים להיות משמעותיים.

הנסיבות שהובילו לשימוש בגרסה המופקדת אינן ברורות. ייתכן שהדבר נעוץ בקשיים באיתור מסמכים מתקופת המנדט – עדות נוספת לבעייתיות הכרוכה בשימוש בתוכניות המתאר הגליליות בעת הנוכחית. כך או כך, נראה שהמינהל האזרחי מיישם במשך כ-30 שנה תוכנית בגרסה אשר מעולם לא אושרה, ועל כן היא נטולת תוקף חוקי.

## סיכום

תוכניות המתאר הגליליות – שנועדו להשיג שורת מטרות, ובכלל זה הוצאת היתרי בנייה בשטחים שעבורם לא הוכנו תוכניות מפורטות – מיושמות על ידי השלטון הישראלי כמעט אך ורק לצורכי אכיפה והריסת מבנים פלסטיניים. זאת למרות שבכפוף למגבלות ולתנאים המפורטים בהן, התוכניות מאפשרות בנייה למגורים ולמגוון מטרות אחרות בייעוד החקלאי, המקיף את רוב שטח C, ולמרות ששלטונות המנדט עצמם עשו בתוכניות שימוש רב לצורך מתן היתרי בנייה.

קיים קושי מובנה ביישום תוכניות שהוכנו לפני עשרות שנים, במציאות חוקית, תכנונית, פוליטית, חברתית ודמוגרפית שונה. בנוסף על קושי אינהרנטי זה, העובדה שהוראותיהן של שתיים משלוש תוכניות המתאר הגליליות שרדו רק באופן חלקי מטילה ספק בחוקיות השימוש העכשווי שעושה בהן המינהל האזרחי לצורכי אכיפה. ספק זה נתמך גם בעובדה שחוק התכנון הירדני מחייב עדכון תקופתי של תוכניות מתאר. ככל שהדבר נוגע לתוכניות המתאר הגליליות, עדכון שכזה לא בוצע מאז שאושרה גרסתן הסופית בשנות ה-40 של המאה הקודמת.

ככל שיוחלט לעדכן את תוכניות המתאר הגליליות, המינהל האזרחי אינו רשאי לפגוע בזכויות הבנייה המוקנות בהן, למשל על ידי הטלת איסור מוחלט על בנייה בייעוד החקלאי. תוכניות המתאר הגליליות הן חלק מארסנל החקיקה שחל באיזור עם כיבוש הגדה המערבית ב-1967. החוק ההומניטרי הבינלאומי אוסר על המעצמה הכובשת לשנות את החקיקה הקיימת, אלא אם הדבר מתחייב מצורכי ביטחון החלטיים או לטובת האוכלוסייה האזרחית הכבושה. בנסיבות אלו, החמרת המגבלות הקבועות בתוכניות המתאר הגליליות תהיה בלתי חוקית, והשלטון הישראלי אינו מוסמך לבצעה.

מעל ומעבר לקשיים אלה, אופן יישומן של התוכניות הגליליות על ידי המינהל האזרחי לוקה בשלושה כשלים עיקריים. ראשית, הפרשנות שהוא נותן לתוכניות אלו קיצונית ושגויה, וכתוצאה מכך נדחות בקשות להיתרי בנייה גם במקרים שאין לכך כל הצדקה תכנונית או חוקית. שנית, המינהל האזרחי נמנע, כמדוינית, ממתן הקלות ומהפעלת הוראות הגמישות הכלולות בתוכניות עצמן. הסירוב השיטתי להתיר הקלות מתוכניות שאושרו לפני 60 שנה ויותר אינו מתקבל על הדעת ולא עומד באמות מידה תכנוניות וחוקיות מקובלות.

<sup>287</sup> הגדרת המונח "Outbuilding" בחלק II של תקנון התוכנית המופקדת.

<sup>288</sup> סעיף 14(4) וטבלת החלוקה לאיזורים בתוכנית המאושרת.

<sup>289</sup> טבלת השימושים המותרים, חלק I, בשתי הגרסאות של התוכנית.

<sup>290</sup> סעיף 28 להוראות התוכנית המאושרת מאפשר לוועדה המחוזית להורות על שימור מבנים שיש להם ערך אדריכלי, היסטורי או אחר. בתוכנית המופקדת אין הוראה דומה.

<sup>291</sup> סעיף 45 להוראות התוכנית המאושרת.

שלישית, מוסדות התכנון במינהל האזרחי יוצרים מערכת של טיעונים מעגליים, שמונעים כמעט כל אפשרות לקבלת היתרי בנייה מכוח התוכניות. כך, הסירוב לאשר חלוקת קרקע מצמצם באופן דרסטי את אפשרויות הבנייה הניתנות למימוש לפי התוכניות. ההחלטה העקרונית שלא לאשר פרצלציה מולידה מערכת מעגלית של איסורי משנה: בחלקה מקורית גדולה שבה ניצב מבנה קיים, הסירוב לאשר את חלוקתה למגרשי משנה מונע מראש בנייה נוספת. אלא שסירוב זה אינו מתחייב מהוראותיהן של תוכניות המתאר הגליליות עצמן, אלא מההחלטה שלא להתיר פרקטיקה (חלוקת קרקע) שהתוכניות מתוות את המסגרת התכנונית והחוקית לאישורה.

בשנים האחרונות החל המינהל האזרחי בהכנת תוכניות מתאר מיוחדות לחלק מהיישובים הפלסטיניים בשטח C. תוכניות אלו, שמהוות שינוי לתוכניות המתאר הגליליות המנדטוריות, מתיימרות לספק פתרונות תכנוניים נאותים לעשרות אלפי הפלסטינים שמתגוררים באיזור. תוכניות המתאר המיוחדות מהוות לכאורה יישום של ההוראה הכלולה בתוכניות המתאר הגליליות בדבר תכנון מפורט של איזורי הפיתוח הכפריים. אולם בפועל, תוכניות המתאר המיוחדות אינן מהוות תכנון מפורט, ומטרתן העיקרית היא לקבוע תחום מצומצם, שמעבר לו מוחל איסור כמעט גורף על בנייה פלסטינית. לטענת המינהל האזרחי, באותם כפרים שבהם אושרו תוכניות מתאר מיוחדות, אין כל צורך או הצדקה להתיר בנייה בקרקעות שנמצאות מחוץ לתחומי התוכניות הללו ואשר ייעודן, לפי תוכניות R/6, R/5 או S/15, הוא חקלאי.<sup>292</sup> טענה זאת, כמו גם סבירותן התכנונית והחוקית של תוכניות המתאר המיוחדות, תיבחן בהרחבה בפרק השישי.

<sup>292</sup> לדוגמה, בהחלטתה להוציא צו הריסה סופי למבנה שהוקם בלי היתר בכפר בלעין ציינה ועדת המשנה לתכנון מקומי כי "המדובר באיזור חקלאי על פי R/6... לכפר בלעין ישנה תוכנית מאושרת [תוכנית מתאר מיוחדת] אשר פורסמה לתוקף ביום 6.11.92. תוכנית זו המשתרעת על 266 דונם היא בת כושר קיבול (Capacity) של יותר מ-157% מהנדרש לאוכלוסיית בלעין לשנת 2015... לאור כל האמור ברור שאין שום סיבה ראויה בכלל ומבחינה תכנונית ודמוגרפית בפרט, להקים מבני מגורים כלשהם, מחוץ לגבולות תוכנית המתאר הסטטוטורית של הכפר". פרוטוקול ועדת המשנה לתכנון מקומי מסי' 3/07 מה-11.2.2007 (תיק 1527/1/06).

## מקרה-מקום

### אום א-ריחן: שמורת יער לפלסטינים, איזור פיתוח למתנחלים

בכפר אום א-ריחן אשר בצפון-מערב הגדה המערבית, כקילומטר וחצי מזרחה לקו הירוק (ר' מפה בעמ' 52), מתגוררים כיום כ-420 תושבים,<sup>293</sup> אך למרות זאת, לכפר אין תוכנית מתאר עדכנית. התוכנית היחידה שחלה בו היא תוכנית המתאר הגלילית S/15, אשר בזמן אישורה התגוררו בכפר רק כמה עשרות תושבים.<sup>294</sup> לאור זאת אין זה מפתיע, כי תוכנית S/15 לא מסמנת עבור אום א-ריחן איזור פיתוח.

כמו יישובים רבים אחרים בגדה המערבית, גם אום א-ריחן הוא כפר בת שנוצר כתוצאה מתהליכי הגירה מכפר האם (ר' פרק רביעי). אום א-ריחן נוסד בסוף המאה ה-19 על ידי תושבים מיעבד,<sup>295</sup> ובראשיתו היה יישוב חקלאי עונתי.<sup>296</sup> ב-1922 כבר היה אום א-ריחן יישוב קבע קטן,<sup>297</sup> ומאז הלך וגדל בהדרגה.

#### מקרקעין

הכפר חולש על כ-930 דונם, אשר 666 מהם אדמות מוסדרות רשומות בטאבו. המתחם הבנוי העיקרי של אום א-ריחן משתרע על פני כ-40 דונם של קרקעות הרשומות בטאבו על שם בעליהן הפלסטיניים. מתחם מגורים משני בן חמישה מבנים נמצא מדרום-מזרח למתחם המגורים העיקרי, אף הוא על אדמות פרטיות רשומות בטאבו. חלק ניכר מהאדמות החקלאיות של הכפר אינן מוסדרות והן נמצאות מצפון למתחם המגורים הראשי, בסמוך להתנחלות טל מנשה.<sup>298</sup>

#### מבנים קיימים והיתרי בנייה

באום א-ריחן יש כיום עשרות מבני מגורים, בית ספר, מסגד, בית המועצה המקומית (שהקמתו לא הושלמה בשל צו הפסקת עבודות שהוציא המינהל האזרחי), מרפאה (שלה הוצא צו הריסה), בית קברות קטן ושלוש חנויות מכולת. למעט חלק מהמבנה של בית הספר, שהוקם לפי היתר שהוציא המינהל האזרחי ב-1985, כל שאר המבנים בכפר נבנו בלי היתרים.

#### המצב התכנוני

תוכנית S/15 מייעדת את מלוא שטחו הבנוי של הכפר לשמורת יער – ייעוד הקרקע שבו חלות מגבלות הבנייה החמורות ביותר (ר' טבלה 2). עם זאת, בכפוף לאישורם של הוועדה המחוזית ופקיד היערות, התוכנית מאפשרת להקים בשמורות היער בתי מגורים, מבנים חקלאיים ומבני נופש. מהבחינה החוקית, אין אפוא מניעה מוחלטת להנפיק היתרי בנייה למגורים באום א-ריחן. בפועל, כל הבקשות להיתרי בנייה שהגישו תושבי אום א-ריחן מאז 1967 (למעט, כאמור, היתר לחלק ממבנה בית הספר) נדחו, בטענה שבנייה במקום סותרת את ייעוד הקרקע כשמורת יער בתוכנית המתאר הגלילית.

כך, בפברואר 2005 הוציאה ועדת המשנה לפיקוח צו הריסה למבנה מגורים דו קומתי שהקים על חלקה שבבעלותו מחמוד עלי סעיד זיד, תושב אום א-ריחן. בהחלטתה ציינה הוועדה כי "המבנה נמצא בתחום שמורת טבע, כולל שמורת יער ממשלתית לפי תוכנית S/15... הבנייה נוגדת את 'פקודת היערות', האוסרת למעשה על כל בנייה בתחום שמורת יער".<sup>299</sup> בניסיון למנוע את הריסת המבנה הגיש זיד תוכנית נקודתית מפורטת, שתכשיר את הבנייה, אך בנובמבר 2005

<sup>293</sup> שיחה עם בילאל זיד, ראש מועצת הכפר אום א-ריחן, 22.1.2008. לפי הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה, באמצע 2007 התגוררו בכפר 385 תושבים. ר' www.pcb.gov.ps.

<sup>294</sup> לפי נתונים שנמסרו לנו בכפר, ב-1922 התגוררו באום א-ריחן 28 תושבים וב-1950, שנתיים אחרי אישורה למתן תוקף של תוכנית S/15 בגרסתה השנייה, חיו במקום 52 בני אדם.

<sup>295</sup> דוד גרוסמן, שם (הערה 152), עמ' 396-410, ובמיוחד עמ' 397, 399.

<sup>296</sup> דוד גרוסמן, שם (הערה 156), עמ' 177.

<sup>297</sup> דוד גרוסמן, שם, עמ' 181.

<sup>298</sup> פגישה עם תושבים באום א-ריחן, 22.1.2008.

<sup>299</sup> פרוטוקול ועדת המשנה לפיקוח מס' 6/05 מה-3.2.2005. בתיק ג' 34/04. יצוין כי פקודת היערות המנדטורית (1936) מאפשרת לרשויות לאסור על בנייה על אדמות מדינה הנמצאות בתחומי שמורת יער, אך אינה מטילה איסור שכזה על בנייה בקרקעות בבעלות פרטית (כמו החלקה של מר זיד באום א-ריחן). ר' סעיף 3 לפקודת היערות.

דחתה אותה ועדת המשנה לתכנון מקומי, בקביעה כי "אין שום סיבה ראויה להפוך שטח ירוק, המוגדר כשמורת טבע בתוכנית המתאר S/15 החלה על המקום, לשטח לבנייה".<sup>300</sup>

במציאות, המבנה נמצא בשוליים הפנימיים של מתחם המגורים העיקרי בכפר ובצמוד לבית מגורים מאוכלס. המבנה מרוחק לפחות 100 מטרים מעצי היער, ובינו לבנים מפריד כרם זיתים. המבנה נועד לבנו של בעלי הקרקע, בסאם זיד, ולאשתו ההרה. עד שנישא התגורר הבן בבית הוריו הסמוך – בית בן שני חדרי שינה וכ־80 מ"ר, שבו מתגוררים בנוסף לו שישה בני אדם. הבית החדש נועד לאפשר לבסאם להקים את משפחתו החדשה בכפר ולהמציא לו, לאשתו ולילדיו לעתיד פתרון דיור הולם.<sup>301</sup>

ההחלטה לדחות את הבקשה להיתר מבוססת על גבולותיה של שמורת היער, כפי שהוגדרו בתוכנית S/15. בתקופת המנדט, שמורת היער השתרעה על פני שטחים נרחבים בהרבה מאשר כיום. תוכנית S/15 מגדירה כ־84,000 דונם באזור כשמורת יער,<sup>302</sup> אך רוב השטחים הללו בוראו מאז. ב־1991 הכריז השלטון הישראלי על שמורת יער ריחן, שמשתרעת על פני 2,673 דונם בלבד.<sup>303</sup> ונמצאת במרחק של עשרות עד מאות מטרים מהמתחם הבנוי העיקרי באום א־ריחן, שם נמצא גם ביתו החדש של בסאם זיד.<sup>304</sup>

במשך השנים אישרו מוסדות התכנון במינהל האזרחי כמה תוכניות מפורטות עבור ההתנחלויות הסמוכות – ריחן, שקד וחינית – השוכנות כולן בתחומי שמורת היער המנדטורית שמסומנת בתוכנית S/15. כך אושרה להתנחלות ריחן תוכנית 103/1, המקיפה 1,209 דונם בתחומי שמורת היער שמסומנת בתוכנית המתאר הגלילית.<sup>305</sup> בתחומי שמורת היער המנדטורית אושרה גם תוכנית 199/1 עבור פארק התעשיות שח"ק (384 דונם), אשר לו הוקצו אלפי דונמים נוספים מאדמות היער המנדטורי לצורך הרחבה עתידית.<sup>306</sup> תוכנית S/15 אינה מאפשרת הקמת מבני תעשייה בשמורות טבע ויער, ולפיכך, בנייתו של פארק שח"ק עומדת בסתירה להוראות התוכנית המנדטורית.

עובדה זאת לא מנעה ממוסדות התכנון במינהל האזרחי לאשר לפארק שח"ק ולהתנחלויות הסמוכות תוכניות מפורטות, שהפשירו לבנייה ולפיתוח שטחים שמוגדרים בתוכנית S/15 כשמורת יער. בה בעת, אותם מוסדות תכנון מסרבים להתיר לתושבי אום א־ריחן לבנות בכפרם, בטענה כי הדבר נוגד את ייעוד הקרקע כשמורת יער בתוכנית המנדטורית. **זאת למרות שמתחם המגורים העיקרי של הכפר, שבו מתבצעת רוב-רובה של הבנייה כיום, אינו נמצא בגבולות העדכניים של שמורת הטבע, שעליה הכריזה ישראל ב־1991.**

מדיניות התכנונית של המינהל האזרחי באזור אום א־ריחן מתאפיינת אפוא בשימוש גמיש בהגדרות השונות באשר לגבולותיה של שמורת היער – הכל לפי הצרכים הפוליטיים ולפי הזהות האתנו־לאומית של מי שהבנייה מיועדת עבורו. כשמדובר בפלסטינים, המינהל האזרחי נצמד באופן דוגמתי לגבולותיה של השמורה, כפי שהוגדרו לפני כ־60 שנה בתוכנית S/15, למרות ששמורה זאת אינה קיימת במציאות ורוב שטחה בורא. כשמדובר במתנחלים, המינהל האזרחי אינו מהסס לאשר תוכניות מפורטות לשם בנייה בשטחים נרחבים שנמצאים בלב שמורת היער המנדטורית. ואילו לצרכים אותנטיים של שמירת טבע מתבסס המינהל האזרחי (ובצדק) על גבולותיה האמיתיים של שמורת הטבע, כפי שאושרו ב־1991 – **כארבעה אחוזים בלבד משטחה בתוכנית S/15.** זוהי רק דוגמה אחת מני רבות לשימוש שעושה השלטון הישראלי בשמורות טבע ובאתרים ארכיאולוגיים לצורך מניעת בנייה פלסטינית בשטח C (ר' מקרה-מקום זיף, עמ' 118).

<sup>300</sup> פרוטוקול ישיבת ועדת המשנה לתכנון מקומי מס' 17/05 מ־15.11.2005. ההדגשה נוספה.

<sup>301</sup> פגישה עם בסאם זיד, תושב אום א־ריחן, 22.1.2008. בעת כתיבת השורות הללו תלוי העניין ועומד בהליכים משפטיים, והריסת המבנה הוקפאה בצו בג"צ.

<sup>302</sup> בתשרי תוכנית S/15 נחלק היער לשני איזורים עיקריים, דרומי (למעלה מ־65,000 דונם) וצפוני (כ־12,700 דונם), שביניהם מחברת רצועה צרה. בנוסף לכך פוזרים מדרום ליער העיקרי כמה מובלעות יער בשטח כולל של כ־6,000 דונם. הנתונים מבוססים על מדידה גראפית של תשרי התוכנית.

<sup>303</sup> ר' [http://www.inature.info/wiki/%D7%A9%D7%9E%D7%95%D7%A8%D7%AA\\_%D7%99%D7%A2%D7%A8\\_%D7%A8%D7%99%D7%97%D7%9F](http://www.inature.info/wiki/%D7%A9%D7%9E%D7%95%D7%A8%D7%AA_%D7%99%D7%A2%D7%A8_%D7%A8%D7%99%D7%97%D7%9F).

<sup>304</sup> מתחם המגורים המשני בכפר, הכולל חמישה מבנים בלבד, נמצא בתחומי שמורת הטבע יער ריחן שהוכרזה ב־1991. המבנים במתחם הוקמו שנים רבות לפני שישאל הכריזה עליו כעל חלק משמורת יער ריחן. כיום מונע המינהל האזרחי תוספת בנייה במתחם זה, אך אינו פועל להריסת המבנים שהוקמו בעבר.

<sup>305</sup> התוכנית, שאושרה למתן תוקף באפריל 1999, מייעדת 44.6 דונם משטחה לשמורת טבע, וכל השאר לפיתוח ההתנחלות.

<sup>306</sup> ר' אתר האינטרנט של פארק שח"ק, <http://www.p-shahak.co.il>.

## צווי הריסה ותשתיות

צו הריסה שהוצא לביתו של בסאם זיד אינו מקרה יוצא דופן. בזמן כתיבת שורות אלו תלויים ועומדים לפחות 10 צווי הריסה שהוציאה ועדת המשנה לפיקוח למבנים בכפר, רובם בתי מגורים.<sup>307</sup> בשל אי-ההכרה התכנונית בכפר המינהל האזרחי לא מאפשר להקים בו תשתיות חיוניות: בתי הכפר אינם מחוברים לרשת החשמל, ותושביו נאלצים להשתמש בגנרטורים. האשפה המיוצרת בכפר נשרפת ונקברת במתחם לא מיוער הנמצא עשרות מטרים בלבד מהבתים הקיצוניים של הכפר. תושבי אום אריחן נהנים מאספקת מים מחברת "מקורות" רק הודות לעובדה, שחיבורם לקו המים אושר בשנים הראשונות לכיבוש הישראלי, לפני שהתגבשה מדיניות התכנון המגבילה של המינהל האזרחי.

## העתיד התכנוני של אום א-ריחן

למרות העדר תכנון סטטוטורי מסודר, אום אריחן התפתח במשך השנים לכפר של ממש, שבו בתי מגורים, מבני ציבור ותשתיות מקומיות. מבחינה תכנונית, אין ספק שהכפר ראוי להכרה ולתוכנית עדכנית שתענה על צרכיו.

כאמור, תוכנית S/15 לא מסמנת עבור הכפר איזור פיתוח, ובעיני השלטון הישראלי, יש בכך כדי להצדיק את מדיניות אי-ההכרה באום אריחן. ואולם, מאז אישורה של תוכנית המתאר הגלילית חלו באיזור שינויים מרחיקי לכת. יישובים רבים, שהיו קטנים בעת הכנת התוכנית, גדלו והתרחבו, והוקמו יישובים שלא היו קיימים כלל בתקופת המנדט (ובהם כל ההתנחלויות הסמוכות שנבנו באישור המינהל האזרחי). העובדה שתוכנית S/15 לא סימנה עבור אום אריחן איזור פיתוח לפני 60 שנה אין בה כדי לבטל את הצורך בהגדרת איזור פיתוח שכזה כיום.

זאת ועוד: את העדר סימונו של הכפר בתשרי התוכנית הגלילית אין לפרש כאי-הכרה מצד שלטונות המנדט. אום אריחן מופיע ברשימת היישובים המוכרים (ההכרזה בדבר החלוקה המינהלית של פלשתינה-א"י), שממשלת המנדט פרסמה ב-1947. בהכרזה זאת הגדירה ממשלת המנדט את אום אריחן כיישות מינהלית מוכרת, השייכת מוניציפלית לכפר האם יעבד.<sup>308</sup> לאור זאת יהיה זה מופרך לטעון כי מבחינתם של שלטונות המנדט, אום אריחן נתפס ככפר לא מוכר שכל בתיו נועדו להריסה. ההכרה המינהלית בכפר מלמדת שממשלת המנדט ראתה בכפר יישוב לגיטימי, שראוי לפתרונות תכנוניים הולמים. אמנם תוכנית S/15, שהוכנה זמן קצר קודם לכן, לא הגדירה עבורו איזור פיתוח. אולם הדבר נבע לא בשל אי-הכרה ביישוב, כטענת המינהל האזרחי, אלא מהסיבה הפשוטה שבאותה עת היה אום אריחן כפר זעיר, שלא נזקק לפתרונות תכנוניים נוספים, מעבר לאלה שסיפקה תוכנית המתאר הגלילית.

לאחרונה חל שינוי דרמטי במציאות המרחבית באיזור, לאחר שב-2003 הושלמה בו בנייתו של מכשול הפרדה. אום אריחן ושישה כפרים פלסטיניים אחרים נותרו במובלעת אשר בצד "הישראלי" של המכשול, מנותקים במידה רבה משאר חלקי הגדה המערבית, ועל תושביהם הוחל משטר נוקשה של היתרים.<sup>309</sup> הניתוק החלקי הכפוי ממרכזי השירותים בג'נין ובערים אחרות אשר בצד "הפלסטיני" של המכשול הגביר עוד יותר את הצורך בפתרונות תכנוניים הולמים לאום אריחן. כך, בעקבות הקמת המכשול נפגעה הגישה לשירותים רפואיים שסופקו בעבר בג'נין וביישובים אחרים, ונוצר צורך מיידי בהקמת מרפאה בתחומי אום אריחן. באופן לא מפתיע, גם המרפאה שנבנתה בלי היתר קיבלה צו הריסה מוועדת המשנה לפיקוח.

לפי מידע שהתפרסם לאחרונה, משרד הביטחון אישר למינהל האזרחי להכין לכפר תוכנית מתאר מיוחדת,<sup>310</sup> אולם נכון לכתיבת שורות אלו, תוכנית שכזאת עדיין לא הופקדה. גם אם תאושר בסופו של דבר, מותר להניח כי תוכנית זאת תהיה במתכונת של תוכניות המתאר המיוחדות שהכין המינהל האזרחי לכפרים פלסטיניים אחרים בגדה המערבית (ר' פרק שישי). במהותן, תוכניות אלו הן "תוכניות קו כחול", שמטרתן הראשית לתחום את איזור הפיתוח של הכפר ולצמצמו לשטח קטן ככל הניתן, בלי לספק מענה ראוי לצרכים התכנוניים של תושביו, בהווה ובעתיד.

<sup>307</sup> סיור באום אריחן, 22.1.2008.

<sup>308</sup> The Administrative Divisions (Amendment) Proclamation, 1947, *The Palestine Gazette No. 1552 - Supplement No. 2*, 30.1.1947, pp. 125-133.

<sup>309</sup> ר' בין גדרות, שם (הערה 16), עמ' 41-50.

<sup>310</sup> הודעה של טוני בלייר, שליח הקוורטט למזרח התיכון, 13.5.2008. ר' <http://tonyblairoffice.org/2008/05/towards-a-palestinian-state.html>. בהודעה נכתב בטעות שהתוכנית לאום אריחן כבר אושרה.

## מקרה-מקום

### יאנון: צו הריסה לכביש הגישה היחיד לכפר

יאנון הוא אחד הכפרים הקטנים בשומרון. כיום מתגוררים בו כ-110 בני אדם,<sup>311</sup> לאחר שרבים מתושביו נטשו אותו עקב התנכלות מתמשכת ואלימה מצד מתנחלי המאחז הסמוך גבעות עולם.<sup>312</sup> ב-2002 התרוקן הכפר כמעט לחלוטין מיושבי, בעקבות סדרת התקפות, שבהן שרפו מתנחלים את הגנטור שסיפק חשמל לבתי יאנון.<sup>313</sup> בסיוע פעילי שלום מישראל ומח"ל שבו חלק מתושבי יאנון לבתיהם, אך גם כיום הם סובלים מהתנכלות המתנחלים.<sup>314</sup> בנוסף לקשיים אלה מעיבות על הכפר הגבלות הבנייה החמורות שמטיל במקום המינהל האזרחי.

#### מיקום והיסטוריה

יאנון שוכן במעלה גבעה, מדרום-מזרח לשכם. מדובר בכפר מבודד, אשר הבתים הקיצוניים ביישוב הפלסטיני הקרוב ביותר אליו – העיירה עקרבא – נמצאים כשלושה קילומטרים דרומית לו. בידוד זה, וכן העובדה שמדובר ביישוב קטן, העצימו את הפגיעה הקשה של אלימות המתנחלים. כיום הכפר מוקף מצפון, ממזרח וממערב על ידי ההתנכלות איתמר והמאחזים הקשורים אליה, ובהם המאחז גבעות עולם (ר' מפה בעמ' 54).

יאנון הוא אחד היישובים העתיקים באיזור. ממסמכים היסטוריים עולה, כי לפחות מהמאה ה-16 ועד ימינו היה המקום מיושב ברציפות.<sup>315</sup> ב-1871 היו ביאנון 14 בתי אב<sup>316</sup> (כ-80 תושבים). במפקד האוכלוסין שנערך ב-1931 נמנו ביאנון 120 תושבים ו-22 מבנים.<sup>317</sup> בתקופת המנדט הוכר יאנון כיישוב עצמאי במסגרת החלוקה המינהלית של פלשתינה-א"י.<sup>318</sup>

הגרעין ההיסטורי של הכפר הוקם ליד מעיין קטן. כיום נחלק הכפר לשני חלקים: יאנון איתחתא, הכפר התחתי (הדרומי), הסמוך יותר לעקרבא; ויאנון אל פוקא, הכפר העליון, שמאות מטרים ספורים ממנו הוקם המאחז גבעות עולם. המרחק בין שני חלקי הכפר הוא כ-1.5 קילומטרים. המתחם הבנוי של הכפר התחתי נמצא בשטח B שבאחריות תכנונית פלסטינית, ואילו הכפר העליון נמצא כולו בשטח C. לפי הגיאוגרף דוד גרוסמן, החלק הקדום של הכפר נמצא ביאנון איתחתא, ואילו הכפר העליון נוסד רק בשלהי המאה ה-19, על ידי משפחות מוסלמיות מבוסניה.<sup>319</sup> בניגוד לכך, תושבי יאנון טוענים כי דווקא יאנון אל פוקא, שם נמצא המעיין, נוסד תחילה, ואילו הכפר התחתי הוקם בזמן הבריטים, לאחר ששלטונות המנדט בנו במקום מאגר מים שאפשר התיישבות קבע.<sup>320</sup> בסיוור בשטח אכן נצפו בכפר העליון מבנים עתיקים, חלקם ככל הנראה בני מאות שנים.

#### מבנים קיימים ותשתיות

ביאנון יש כיום 17 מבני מגורים מאוכלסים ועוד כמה מבנים נטושים. בכפר העליון מתגוררות 10 משפחות, כל אחת במבנה משלה, ואילו בכפר התחתון חיות שבע משפחות. תושבי הכפר מתפרנסים בעיקר מחקלאות. מבני הציבור היחידים בכפר הם בית ספר קטן, שפועל ביאנון אל פוקא, מסגד ביאנון איתחתא ומרפאה מאולתרת במבנה מגורים, שנפתחת אחת לשבועיים. ביאנון אין חנויות, והכפר תלוי תלות מוחלטת באספקה מעקרבא.

משאבה מספקת לבתי יאנון מי שתייה מהמעין הקטן, אבל בקיץ, כשמימיו מתדלדלים, נאלצים התושבים לרכוש מים ממכילות ובעלות גבוהה.<sup>321</sup> הכפר לא מחובר לרשת טלפונים קווית. ביאנון אין פינוי מסודר של אשפה, והביוב מחלחל לקרקע בבורות ספיגה. החשמל מסופק כיום מרשת החשמל.

<sup>311</sup> זאת לדברי ראשד מוראד, ראש מועצת הכפר, בפגישה עמו ב-20.4.2008. לפי הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה, באמצע 2007 התגוררו ביאנון 158 תושבים. ר' [www.pcbs.gov.ps](http://www.pcbs.gov.ps).

<sup>312</sup> ר' <http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArt.jhtml?itemNo=281971>.

<sup>313</sup> ר' <http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArt.jhtml?itemNo=22128>.

<sup>314</sup> פגישה עם ראשד מוראד, ראש מועצת הכפר יאנון, 20.4.2008.

<sup>315</sup> דוד גרוסמן, שם (הערה 156), עמ' 234.

<sup>316</sup> דוד גרוסמן, האוכלוסייה הערבית והמאחז היהודי: תפרוסת וצפיפות בארץ ישראל בשלהי התקופה העותמאנית ובתקופת המנדט הבריטי, ירושלים: מאגנס, תשס"ד, עמ' 250.

<sup>317</sup> E. Mills, שם (הערה 225), עמ' 66.

<sup>318</sup> ר' הערה 308 לעיל.

<sup>319</sup> דוד גרוסמן, שם (הערה 156), עמ' 233.

<sup>320</sup> פגישה עם ראשד מוראד, ראש מועצת הכפר יאנון, 20.4.2008.

<sup>321</sup> שם.

## סטטוס תכנוני והריסות מבנים

התוכנית היחידה שחלה בחלקי יאנון שבשטח C היא תוכנית המתאר הגלילית S/15. למרות שבעת הכנתה היה יאנון כפר קטן, התוכנית סימנה עבורו איזור פיתוח. כאמור, לפי הוראותיה של תוכנית S/15, איזורי הפיתוח הכפריים הם ייעוד הקרקע שבו אפשרויות הבנייה הן הרבות ביותר והמגבלות המוטלות עליה הן המעטות ביותר.

למרות זאת, המינהל האזרחי מקשה מאוד על פיתוח ובנייה ביאנון. לדברי תושבי המקום, לפני כ-20 שנה נהרסו בכפר כמה מבנים, ומאז נרתעו אנשיו מבנייה נוספת.<sup>322</sup> כיום, לאחר שרבים מתושבי הכפר נטשו אותו מאימת המתנחלים, יש ביאנון כמה בתים ריקים. עובדה זאת, בצד החשש מהריסת מבנים חדשים, הובילה למציאות שבה אין בכפר בנייה חדשה, וממילא אין גם הריסות מבנים. אבל מצב עניינים זה לא מונע מהמינהל האזרחי להפעיל גם ביאנון את סמכויות האכיפה שבידיו.

האירועים הדרמטיים של 2002 – נטישת הכפר והחזרה אליו – הביאו ליאנון פרסום בינלאומי. הודות לכך קיבל הכפר תרומה מבלגיה לצורך חיבורו לרשת החשמל. כאמור, עד אז סופק החשמל לכפר מגנרטור, וכשזה הוצת בידי מתנחלים – נותק יאנון מאספקת חשמל. בכספי התרומה הוקמו ב-2003 עמודי חשמל לאורך הדרך שמובילה מעקרבה ליאנון אל פוקא, ועליהם נמתחו קווי חשמל שחיברו את הכפר לראשונה לרשת החשמל. בה בעת שיקמו אנשי יאנון את כביש הגישה מעקרבה, שבחלקו היה דרך עפר. במהלך העבודות חופה הכביש באספלט.

לפי חוק התכנון הירדני שחל בגדה המערבית, "ביצוע עבודות כלשהן מטעם רשות הדרכים המתחייבות לצורך אחזקה או השבחה של דרך כלשהי, אם עבודות אלה נעשות בגבולות אותה דרך", וכן עבודות תשתית מטעם רשות מקומית או ממשלתית כלשהי – אינן בגדר "בנייה" ואינן דורשות היתר.<sup>323</sup> למרות הוראות אלו, בספטמבר 2003 הוציאה ועדת המשנה לפיקוח צו הפסקת עבודות נגד הקמת עמודי החשמל ושיפור הדרך. ביוני 2006, בתום הליכים ממושכים, הוציאה הוועדה צו הריסה סופי "לקו חשמל + שיפור דרך גישה + מצעים", שבמסגרתו נדרשו תושבי יאנון לפרק את עמודי החשמל שהקימו, להתנתק מרשת החשמל, להרוס את חיפוי האספלט מכביש הגישה היחיד שמחבר אותם אל העולם "ולהחזיר המצב לקדמותו תוך 14 יום".<sup>324</sup>

הודות ללחצים שהפעילו התורמים הבלגים, נמנע המינהל האזרחי מהריסת עמודי החשמל והכביש.<sup>325</sup> אולם ככל הידוע לנו, צו ההריסה לא בוטל, וועדת המשנה לפיקוח רשאית להפעיל אותו בכל עת שתבחר, מבלי לתת לתושבי יאנון התרעה.

בפעילות האכיפה שלו ביאנון מעצים המינהל האזרחי סיטואציה מרחבית קשה הקיימת ממילא בשל אלימות המתנחלים. במגבלות הבנייה הנוקשות שהוא מטיל המינהל האזרחי מסייע, בין אם במכוון ובין אם שלא, לטרנספר הזחל של תושבי יאנון מכפרם. לטענת אנשים בכפר, לו ניתן היה להקים במקום מבנים חדשים, רבים מתושביו שהיגרו מיאנון היו חוזרים לגור במקום – למרות התנכלות המתנחלים.<sup>326</sup> הגירה חיובית והגדלת מספר התושבים במקום היו עשויות לסייע לתושבי הכפר בהתמודדות עם המתנחלים, אך כאמור, פעילות האכיפה של מוסדות התכנון במינהל האזרחי מונעות זאת.

סיפורו של הכפר יאנון מראה כי מבחינתם של מוסדות התכנון הישראליים, אין בהכרח הבדל בין יישוב שאדמותיו מוגדרות בתוכנית המתאר הגלילית כאיזור חקלאי לבין כפר שסומן עבורו איזור פיתוח. בשני המקרים, המינהל האזרחי אינו מהסס להפעיל את סמכויותיו נגד בנייה שמתבצעת בלי היתרים, אפילו כשמדובר בהקמת תשתיות, שבלעדיהן קשה לתאר חיים במאה ה-21.

<sup>322</sup> ש.ם.

<sup>323</sup> סעיף 4(34) לחוק התכנון הירדני.

<sup>324</sup> ועדת המשנה לפיקוח, צו סופי להפסקת עבודה ולהריסה בתיק ש/122/03, 29.6.2006.

<sup>325</sup> פגישה עם ראשד מוראד, ראש מועצת הכפר יאנון, 20.4.2008.

<sup>326</sup> ש.ם.

## נספח : היתרי בנייה מכוח תוכניות המתאר הגליליות

בתקופת המנדט היוו תוכניות המתאר הגליליות בסיס סטטוטורי בלעדי להוצאת היתרי בנייה במאות כפרים, שלהם לא הוכנו תוכניות מפורטות או תוכניות פרצלציה. בגנוך המדינה שרדו העתקים ממאות היתרים שניתנו באותה תקופה בכפרים בנפת חברון, המהווה חלק ממחוז ירושלים המנדטורי שבו חלה תוכנית המתאר הגלילית RJ/5. בטבלה 5 מובאות כמה דוגמאות נבחרות מבין עשרות היתרים שהעתקיהם נמצאים בידי "במקום". ראוי לציין כי ההיתרים שמשמכיהם נמצאים בגנוך המדינה אינם כוללים תשריטים המראים את המבנים שאושרו, וכוללים רק פרטים מעטים. עם זאת, כל ההיתרים הללו מוכיחים כי שלטונות המנדט עשו בתוכנית RJ/5 שימוש שגרתי לצורך הוצאת היתרי בנייה בכפרים פלסטיניים.

טבלה 5 : דוגמאות להיתרי בנייה שהנפיקו מוסדות התכנון המנדטוריים לפי תוכנית RJ/5

הכפר	תאריך	מס' היתר	פרטי היתר
אידנא	6.10.43	BPJ/113/47	חדר מגורים בנפח של 144 מטר מעוקב <sup>327</sup> ובמרחק 10 מטרים מציר הדרך הראשית הסמוכה
אידנא	29.6.44	BPJ/113/59	מבנה מגורים בין שני חדרים בנפח של 392 מטר מעוקב
אידנא	4.12.44	BPJ/113/68	חדר מגורים אחד בשטח של 49 מ"ר ובנפח של 196 מטר מעוקב, במרחק ארבעה מטרים מציר דרך קיימת
אל ג'בעה	22.8.44	BPJ/121/5	בית מגורים בן שני חדרים בנפח של 392 מטר מעוקב
אל ג'בעה	25.8.44	BPJ/121/6	בית מגורים בן שני חדרים בשטח כולל של 49 מ"ר ובנפח של 196 מטר מעוקב
בית כאחיל	6.2.45	BPJ/102/14	חדר מגורים בנפח של 196 מטר מעוקב
בית כאחיל	27.10.45	BPJ/9/15	בית מגורים בן שני חדרים בנפח של 240 מטר מעוקב
ח'אראס	6.10.43	BPJ/117/9	בית מגורים בן שני חדרים בנפח של 364 מטר מעוקב
ח'אראס	5.12.44	BPJ/117/13	חדר מגורים בשטח של 35 מ"ר ובנפח של 140 מטר מעוקב, במרחק ארבעה מטרים מציר דרך קיימת
יטא	20.6.44	BPJ/120/128	בית מגורים בן שני חדרים בנפח של 400 מטר מעוקב
יטא	20.6.44	BPJ/120/126	הוסטל בנפח של 576 מטר מעוקב
יטא	25.8.44	BPJ/120/130	בית מגורים בן שני חדרים בשטח של 56 מ"ר ובנפח של 224 מטר מעוקב
סעיר	16.7.45	BPJ/107/47	בית מגורים בן שני חדרים בנפח של 280 מטר מעוקב
סעיר	29.1.46	BPJ/107/44	בית מגורים בן שני חדרים בנפח של 288 מטר מעוקב

פקודת בניין ערים המנדטורית מ-1936 קבעה חובה חוקית בדבר הפקדתה להתנגדויות של כל תוכנית שהיא – כולל תוכניות מפורטות ותוכניות פרצלציה. לפי הפקודה נדרש פרסום דבר הפקדתן של תוכניות בעיתון הרשמי של ממשלת פלשתינה-א"י. בבדיקה שערכנו בכל הכרכים של העיתון הרשמי בשנים הרלוונטיות (מ-1942, אז אושרה תוכנית RJ/5 ועד תום המנדט הבריטי ב-1948) לא מצאנו הודעות על דבר הפקדתן של תוכניות מפורטות או תוכניות פרצלציה בכפרים המופיעים בטבלה 5. לפי בדיקתנו, בכפרים הללו לא בוצעו הסדרי מקרקעין ואדמותיהם לא היו רשומות בטאבו בעת מתן ההיתרים. לפיכך, ההיתרים שהוצאו בתקופת המנדט בכפרים אלה ניתנו על בסיס תוכנית RJ/5 ותקנות התכנון התקפות בלבד, ובהעדר תוכנית מפורטת או תוכנית פרצלציה מאושרת.

<sup>327</sup> ברוב ההיתרים מצוין רק נפח המבנה ולא מפורט שטחו.



## קו תיחום : תוכניות המתאר המיוחדות

### מבוא

עד לפני כ-20 שנה, תוכניות המתאר הגליליות המנדטוריות היו התשתית התכנונית הכמעט בלעדית להוצאת היתרי בנייה בכפרים הפלסטיניים בגדה המערבית. לעומת זאת, כיום יש לכפרים רבים בגדה המערבית, ובהם גם מספר כפרים בשטח C, תוכניות מתאר מקומיות שהכין המינהל האזרחי. לתוכניות אלו, המכונות "תוכניות מתאר מיוחדות" או "תוכניות מתאר מיוחדות חלקיות", מוקדש הפרק הנוכחי.

המהלכים שהובילו לגיבוש המתכונת של תוכניות המתאר המיוחדות ראשיתם בסוף שנות ה-70 של המאה ה-20. באותה תקופה יזם הממשל הצבאי, אשר סמכויותיו התכנוניות הועברו ב-1982 למינהל האזרחי, תוכניות מתאר עבור הכפרים הפלסטיניים באיזור. התוכניות, שעקרונותיהן גובשו עם לשכת התכנון, הוכנו ברובן על ידי מתכננים ישראלים חיצוניים, תוך שיתוף מועט, אם בכלל, של האוכלוסייה המקומית.

ב-1979 שכר הממשל הצבאי את שירותיהם של מתכננים ישראלים כדי להכין תוכניות עבור כ-180 כפרים. התוכניות הושלמו ב-1983, אך ככל הידוע לנו, אף לא אחת מהן אושרה.<sup>328</sup> ב-1984 הזמין המינהל האזרחי ממתכננים חיצוניים תוכניות עבור 103 כפרים בשומרון. לשכת התכנון הנחתה את המתכננים לכלול בתחומי התוכנית את כל האיזורים המבונים בכפר. גם תוכניות אלו לא אושרו.<sup>329</sup> לדברי מנהל לשכת התכנון, אחת הסיבות העיקריות לאי-אישורן של התוכניות היא פערים בין נתוני האוכלוסייה ששימשו את עורכי התוכניות לבין מספר התושבים לפי נתוני המינהל האזרחי.<sup>330</sup> מספר התושבים, לפי עורכי התוכניות, היה גבוה משמעותית מכפי שהניח המינהל האזרחי, וכתוצאה מכך שטחן של התוכניות היה גדול באופן ניכר מהנדרש, לדעתו של מנהל לשכת התכנון. דברים אלה חושפים היבט שלימים היה לאחד המאפיינים העיקריים של תוכניות המתאר המיוחדות: העיסוק הכמעט אובססיבי בקביעת גבולותיהן, תוך ניסיון לצמצמן לשטח קטן ככל האפשר.

לאחר כישלונן של שתי היוזמות הללו, שהתבססו על מתכננים חיצוניים, החליט המינהל האזרחי להכין בעצמו תוכניות מתאר לכפרים הפלסטיניים. בין השנים 1987 ו-1990 אושרו תוכניות מתאר מיוחדות ל-19 כפרים בגדה המערבית.<sup>331</sup> קצב אישורן של התוכניות הואץ מאוד בשנים שלאחר מכן, ועד הסכם הביניים (1995) אישרו מוסדות התכנון במינהל האזרחי כ-400 תוכניות מתאר מיוחדות לכפרים פלסטיניים בכל רחבי הגדה המערבית. ראוי לציין כי אין התאמה מלאה בין מספר התוכניות לבין מספר הכפרים שבהם מדובר. במקרים מסוימים (למשל, ראס א-טירה וא-דבעה) אושרה תוכנית מתאר מיוחדת אחת לשני כפרים, ובמקרים אחרים (לדוגמה, גיפתליק) אישר המינהל האזרחי כמה תוכניות לכפר אחד.

במסגרת החלוקה המינהלית של הגדה המערבית (ר' פרק ראשון), רוב הקרקעות אשר בתחומי התוכניות הוגדרו כשטחי A או B, אך רבות מתוכניות המתאר המיוחדות הפכו למעין איים של שטח B בלב ים של שטח C. עם זאת, אין התאמה מלאה בין הקו הכחול של התוכניות לבין החלוקה המינהלית של האיזור לשטחי A, B ו-C. במקרים רבים, חלק מהקרקעות אשר בתחומי התוכניות נותר בשטח C. מבין מאות תוכניות המתאר המיוחדות שאושרו לפני הסכם הביניים, 146 חלות על מקרקעין שחלקם בשטח C, וארבע נמצאות כולן בשטח C.<sup>332</sup>

אחרי הסכם הביניים צמצם המינהל האזרחי מאוד את פעילות התכנון של הכפרים הפלסטיניים. בין השנים 1996 ו-2004 לא הופקדו תוכניות מתאר מיוחדות חדשות, ורק ב-2005 החל המינהל האזרחי בקידום תוכניות לכפרים פלסטיניים בשטח C.

<sup>328</sup> מבקר המדינה, דו"ח שנתי מס' 37 לשנת 1986 ולחשבונות שנת הכספים 1985, ירושלים, 1987, חלק ב', עמ' 1218-1219.

<sup>329</sup> מבקר המדינה, שם.

<sup>330</sup> מבקר המדינה, שם.

<sup>331</sup> משה רביד, שם (הערה 153), עמ' 87, 107-90.

<sup>332</sup> המינהל האזרחי, "תוכניות מתאר לכפרים פלסטיניים בשטחי C", תשובה על פנייה לפי חוק חופש המידע שהגיש מר ניר שלו, 6.4.2008. מבין 146 התוכניות הללו, 65 חלות רק על שטחים קטנים (פחות מ-20 דונם בכל תוכנית) באיזור C.

מאז ועד יוני 2008 אושרו 13 תוכניות מתאר מיוחדות עבור יישובים בשטח C: 10 תוכניות עבור כפרים פלסטיניים שמלוא שטחם הבנוי נמצא בשטח C, ושלוש תוכניות לכפרים שחלק מהמתחם הבנוי שלהם נמצא בשטח B. במקרים אלה, התוכניות הנוספות הן מעין הרחבה צמודת דופן לשטח B.<sup>333</sup>

מטרת הפרק הנוכחי היא לבחון לעומק את תוכניות המתאר המיוחדות. תחילה נתאר את התוכניות, את הוראותיהן ואת מטרותיהן המוצהרות והסמויות. לאחר מכן נדון בסבירות התכנונית של התוכניות, כמו גם בבעיות משפטיות וחוקיות הקשורות בהן. ההתייחסות אל תוכניות המתאר המיוחדות תיעשה הן במסגרת בחינה פנימית של התוכניות עצמן והן על ידי בחינה חיצונית, תוך השוואתן לסטנדרטים מקצועיים מקובלים בישראל ולתוכניות שאישר המינהל האזרחי להתנחלויות.

## עקרונות התיחום

ב-1987 אישרה מועצת התכנון העליונה (מת"ע) במינהל האזרחי קריטריונים ל"תיחום כפרים", שלב מקדים להכנתן של תוכניות מתאר מיוחדות.<sup>334</sup> מטרת התיחום היא לקבוע את גבולות שטח הפיתוח של הכפר הפלסטיני, שעליו תוחל בשלב מאוחר יותר תוכנית המתאר. התיחום בוצע על ידי סימון קו על גבי תצלום אוויר של הכפר. ברוב המקרים, הקו סימן תחום שכלל את רוב השטח הבנוי של הכפר בעת שתצלום האוויר בוצע, אך לא את כולו.<sup>335</sup> כבר בעת הכנת התיחום נותרו אפוא חלקים בנויים מהכפר מחוץ לקו שהגדיר את שטח הפיתוח שלו.

הקריטריונים שאישרה מת"ע מכוונים להגדרת גבולותיהן של תוכניות המתאר המיוחדות ולקביעת היקף השטחים שעליהם יחולו, אך אינם עוסקים במהות התכנון, בעקרונות תכנוניים רחבים או בתוכן התכנוני שיש לצקת בשטחים אלה. לפי העקרונות שנקבעו יש להקיף בקו התיחום את כל השטח הבנוי בפועל ברציפות, כולל השטחים הפתוחים שבין המבנים, אך אין לכלול בו מבנים בודדים בחלקות החקלאיות הסמוכות לשטח זה; יש למנוע בניית שרוך לאורך דרכים; השטח שמיועד לבינוי צריך לתת מענה לגידול הצפוי באוכלוסייה עד שנת היעד (כ-25 שנה ממועד הכנת התיחום); שטחים חקלאיים המעובדים באופן אינטנסיבי לא ייכללו בשטח המתחם, למעט מתחמים קטנים המוקפים במבנים; כמו כן לא ייכללו בקו התיחום אדמות מדינה ושטחים שנתפסו על ידי הצבא.<sup>336</sup>

עקרונות אלה הכתיבו את המאפיין הבולט ביותר בתוכניות המתאר המיוחדות: שטח המצומצם – עשרות עד מאות ספורות של דונמים לכל כפר (ר' טבלה 6). הקריטריונים שאימצה מת"ע קבעו גם זיקה ישירה בין הסוגיה הקניינית לבין ההיבט התכנוני, והורו כי ככלל, בנייה פלסטינית תוכל להתבצע רק באדמות שבבעלות פלסטינית פרטית. אדמות המדינה, ששטחן הוגדל מאוד עקב מדיניות ההכרזות הישראלית (ר' פרק שני), יועדו על ידי מת"ע לאינטרסים ישראליים, בעיקר לבנייה נרחבת בהתנחלויות. אכן, רבות מאדמות המדינה הללו נכללו בתחומי השיפוט של ההתנחלויות.

הגדרת התיחום היא השלב הראשון והחשוב ביותר בהכנתה של תוכנית מתאר מיוחדת, משום שהיא קובעת כאמור את גבולותיה. במקרים רבים, בעת הכנתה של התוכנית והפקדתה להתנגדויות שונה שטחה במקצת, בהשוואה לשטח התיחום,<sup>337</sup> אולם ההבדלים אינם גדולים. כך, שטח התיחום שהוגדר לכפר בלעין הוא 265 דונם, ושטחה של תוכנית המתאר המיוחדת שאושרה עבורו בסופו של דבר הוא 266 דונם; שטח התיחום שהוגדר לבודרוס הוא 150 דונם, ושטחה של תוכנית המתאר המיוחדת שאושרה לכפר מאוחר יותר הוא 185 דונם; ושטח התיחום של הכפר א-נבי אליאס הוא 75 דונם, בעוד ששטחה של תוכנית המתאר המיוחדת שאושרה עבורו הוא 87 דונם.<sup>338</sup>

<sup>333</sup> בנוסף לכך אושרו ארבע תוכניות מפורטות עבור בני שבט הגיהאלין. ר' עמ' 27.

<sup>334</sup> מועצת התכנון העליונה, "תוספת לפרוטוקול מיום 9.12.1987 – תיחום כפרים", 13.12.1987.

<sup>335</sup> משה רביד, שם (הערה 153), עמ' 87.

<sup>336</sup> מועצת התכנון העליונה (הערה 334 לעיל), שם.

<sup>337</sup> משה רביד, שם (הערה 153), עמ' 87.

<sup>338</sup> הנתונים בדבר שטחי התיחום נלקחו מהדו"ח של משה רביד, שם, עמ' 107-90. הנתונים בדבר שטחיהן של התוכניות, כפי שאושרו בסופו של דבר, מופיעים במסמכיהן: תוכנית 1527 לבלעין (אושרה למותן תוקף ב-1992), תוכנית 1511/91 לבודרוס (אושרה ב-1993) ותוכנית 1230 לא-נבי אליאס (אושרה ב-1992).

טבלה 6: היקף השטחים הכלולים בתוכניות מתאר מיוחדות

שם הכפר	אוכלוסייה (אמצע 2007) <sup>339</sup>	תוכנית מס'	שטח התוכנית בדונם	שנת פרסום למתן תוקף
דיר ניט'אם	940	1545	86	1992
תיעניכ	1,127	1168	122	1992
א'נבי אליאס	1,255	1230	87	1992
חרבתא בני חארתי'	3,006	1551	301	1992
גיינספוט	2,356	1219	227	1993
א'זעיים	2,459	1543	265	1994
ערב אל פוריג'את	440	1784	111	1995
ח'ראיב אום א'לחם	400	1519	77	1995
ח'רבת גיבארה	336	1235/05	76	2006
אל בוויב	537	1721/05	222	2007

### הדאלין: היוצא מן הכלל המעיד על הכלל

הדוגמה היחידה הידועה לנו, שבה הוגדר ליישוב פלסטיני שטח תיחום נרחב, היא הכפר הבדואי הדאלין אשר בדרום-מזרח הר חברון. בהדאלין מתגוררים כ-1,200 תושבים, שרובם מתפרנסים מרעיית צאן.<sup>340</sup> בכפר יש 18 מקבצי בינוי, שביניהם פזורים שטחים פתוחים רחבים. השטח המשמש למגורים ולעדרים מקיף כ-3,600 דונם.

ב-2004 הוציא המינהל האזרחי צווי הריסה לכמה מבנים בכפר, ובעקבות זאת הגישו תושביו עתירה לבג"צ.<sup>341</sup> לאחר הגשת העתירה הצהיר המינהל האזרחי כי הוא שוקל הכנת תוכנית מתאר להדאלין. בתגובה הגישו העותרים חוות דעת מטעם עמותת "במקום", אשר הציגה את העקרונות להכנת תכנון הולם עבור תושבי הכפר.

לאחרונה העביר המינהל האזרחי לעותרים מפה המראה את שטח התיחום המתוכנן של הכפר, אשר בתחומו "לא יבוצעו פעולות אכיפה ביחס לבנייה של בני השבט".<sup>342</sup> שטח התיחום מקיף כ-2,500 דונם, נתון שאין לו אח ורע בכפרים פלסטיניים אחרים (ר' טבלה 6).

נראה שהחלטה להקצות להדאלין שטח תיחום נרחב נבעה בעיקרה מהעובדה שהאתר, שבו שוכן הכפר, הוא איזור מדברי ושולי, המרוחק מהתנחלויות.

### המטרות הנסותרות והגלויות של התוכניות

לפי הוראותיהן, לתוכניות המתאר המיוחדות יש ארבע מטרות עיקריות: (א) הגדרת איזורי הבנייה של היישוב, עד להכנת תוכנית מפורטת לכפר; (ב) הגדלת שטחי הבנייה המותרים (בהשוואה לתוכניות המתאר הגליליות המנדטוריות); (ג) הרחבת תחומי הבינוי והפיתוח של הכפר, תוך שמירה על דרכים קיימות, שיפורן והרחבתן; (ד) קביעת הוראות למתן היתרי בנייה ולחלוקת קרקע.

חלק מהמטרות המוצהרות עומדות בסתירה לפרקטיקת התיחום, שעל בסיסה הוכנו התוכניות. כך, המטרה המוצהרת בדבר "הרחבת תחומי הבינוי והפיתוח של הכפר" אינה עולה בקנה אחד עם הקריטריונים המגבילים שקבעה מת"ע לצורך הגדרת שטח התיחום. ככלל, לפי הנחיותיה של מת"ע על קו התיחום "לצלם" את גבולות הבנייה הפלסטינית הקיימת, ואף זאת תוך

<sup>339</sup> מקור הנתונים בלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה, [www.pcbs.gov.ps](http://www.pcbs.gov.ps).

<sup>340</sup> לפי הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה, בהדאלין מתגוררים רק 420 תושבים, אך נראה שנתונים אלה מתייחסים רק לאחד מחלקי הכפר.

<sup>341</sup> בג"צ 310/05 יוסף עודה סלאמה הדאלין ואח' נגד מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית ואח'.

<sup>342</sup> מכתב מעינב גולומב, סגנית בכירה א' לפרקליט המדינה, אל "שומרי משפט – רבנים למען זכויות האדם", 11.6.2008.

הותרת מבנים הנמצאים בחלקות חקלאיות מחוץ לקו התיחום. אין מדובר בפרקטיקה שמטרתה "הרחבת" שטח הבנייה באופן משמעותי מעבר לקיים בעת הכנת צילום האוויר, שעליו סומן קו התיחום. ההנחה שבבסיס התוכניות היא שפתרונות הדיור והפיתוח של הכפר ימצאו על ידי ציפוף השטח המבונה הקיים ועל ידי בנייה בשטחים הפתוחים המצומצמים שבין המבנים הקיימים, ולא על ידי תוספת משמעותית של שטחים לא מבונים.

ההתמקדות בהגדרת שטחן של התוכניות מרמזת כי מאחורי מטרותיהן המוצהרות מסתתרת מטרה אחרת: צמצום שטחי הבנייה הפלסטיניים והגבלתם. במסמכים הרשמיים של המינהל האזרחי אין למטרה זאת זכר, אך גופים אחרים, שמילאו תפקיד מרכזי במפעל ההתנחלויות, לא ניסו להסתיר אותה. לפי גורמים אלה, צמצום ההתפרסות של הבנייה בכפרים הפלסטיניים חיוני להבטחת עתידה של ההתיישבות היהודית באיזור.

ב-1983 הכינה החטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית, גוף לא-ממשלתי שהיווה במשך שנים רבות ערוץ עיקרי להקמת התנחלויות ולהזרמת כספי מדינה אליהן,<sup>343</sup> תוכנית אב למועצה האיזורית שומרון.<sup>344</sup> תוכנית האב מגדירה כמה קריטריונים לקידום מפעל ההתנחלויות באיזור, ובהם "צמצום התפרסות ההתיישבות הערבית" ו"מניעת היווצרות גלילות התיישבות ערבית". תוכנית האב מציעה כמה אמצעים להשגת מטרות אלו, אשר הראשון שבהם הוא "תוכניות מתאר מעוגנות בחוק ליישובים ערביים באיזור, כולל אלמנט פיקוח יעיל".<sup>345</sup>

תוכנית האב מפרטת איזורים, שבהם ההתיישבות הפלסטינית דינמית ומתרחבת – למשל הרצועה הסמוכה לקו הירוק, מכפר קאסם בדרום ועד גוש ריחן בצפון. באיזורים אלה, תוכנית האב מציעה לנקוט פעילות נמרצת למניעת התרחבותה של ההתיישבות הפלסטינית, שעשויה לחסום את החיבור בין השומרון לשפלה.<sup>346</sup> "בכל האיזורים שהוגדרו כחיוניים ביותר... הפעילות המיידית בנושא תכנון ההתפרסות הערבית הכרחית, הן בתחום האיזור והן מחוצה לו".<sup>347</sup>

ההשקפה שלפיה תכנון מתארי של הכפרים הפלסטיניים חיוני להצלחתו של מפעל ההתנחלויות מוצאת את ביטוייה במסמך נוסף שהכינה החטיבה להתיישבות ב-1983, הפעם בשיתוף עם המועצה האיזורית מטה בנימין. מטרת המסמך, שכותרתו "תכנון איזורי כולל מטה בנימין", היא לגבש דרכים להגדיל את מספר ההתנחלויות בשטחי המועצה האיזורית ואת אוכלוסייתן.<sup>348</sup> התכנון האיזורי המוצע חל על כ-950,000 דונם, אשר רק כ-220,000 דונם מהם היו בתחום השיפוט של מטה בנימין. התכנון התייחס אפוא גם לשטחים נרחבים במרחב הכפרי הפלסטיני, מחוץ לתחומי השיפוט של ההתנחלויות ושל המועצה האיזורית.

מחברי המסמך קובעים כי "האוכלוסייה הערבית תמשיך להתגורר באותם ערים וכפרים. זאת על ידי ציפוף היישובים ותוספת שטחים מצומצמים מעבר לגרעין היישוב, ולא על ידי הקמת יישובים חדשים או התפשטות בלתי מבוקרת בשטחים חקלאיים ולאורך צירי דרכים. האוכלוסייה הערבית איננה צרכנית שטחים חדשים ונרחבים לצורכי מגורים, זאת בהשוואה לאוכלוסייה היהודית האמורה לצרוך שטחים נרחבים לצורכי התיישבות".<sup>349</sup>

לפי מקורות אלה, המטרה העיקרית של התכנון המתארי בכפרים הפלסטיניים – דהיינו: של תוכניות המתאר המיוחדות – לא היתה להבטיח את עתידם ואת שגשוגם. כוונתם של עורכי התוכניות היתה לצמצם את ההתפרסות המרחבית של ההתיישבות הפלסטינית ולהגבילה ככל הניתן, כדי להותיר שטחים נרחבים לבניית התנחלויות. תוכניות המתאר המיוחדות היו אפוא מלכתחילה אמצעי תכנוני, אשר בצד מנגנונים אחרים (למשל, האמצעי הקנייני של הכרזה על אדמות מדינה), נועד לסייע לשלטון הישראלי במאבק על השליטה בקרקע בגדה המערבית.

<sup>343</sup> טליה שרון, שם (הערה 69), עמ' 118-120.

<sup>344</sup> ההסתדרות הציונית העולמית – החטיבה להתיישבות, תוכנית האב למוא"ז שומרון (נחלק מתוכנית האב לפיתוח התיישבות בשומרון ויהודה), תמוז תשמ"ג.

<sup>345</sup> שם, עמ' 7.

<sup>346</sup> שם, עמ' 8.

<sup>347</sup> שם, עמ' 14 (ההדגשה במקור).

<sup>348</sup> ר. בן בשט, שם (הערה 48), עמ' 11.

<sup>349</sup> שם, עמ' 46 (ההדגשה נוספה).

## התשריט וההוראות

כאמור, גבולותיהן של כל אחת מתוכניות המתאר המיוחדות הוגדרו טרם הכנתן, על ידי תיחום השטח המיועד לבינוי וסימונו על גבי תצלום אוויר. גם תשריט התוכנית הוא תצלום אוויר, בקנה מידה מקורב של 1:2,500-1:3,000<sup>350</sup>, שעליו מסומנים גבולותיה, דרכים ואיזורי המגורים השונים. תשריט התוכניות מסמנים עד שלושה ייעודי מגורים. למעט דרכים ולעתים נדירות גם שטחים פתוחים שהבנייה בהם אסורה, תוכניות המתאר המיוחדות אינן מסמנות ייעודי קרקע נוספים.

מאפיין טיפוסי נוסף לתשריט התוכניות הוא סימונם של שטחים מחוץ לקו הכחול של התוכנית, אשר בהם חלים צווים ואיסורי בנייה שונים. אלה נבדלים מתוכנית לתוכנית, לפי נתונה הספציפיים. למשל, בתשריט של תוכנית המתאר המיוחדת לכפר זיף (ר' עמ' 96) מסומנים אתרים ארכיאולוגיים, שנותרו מחוץ לגבולות התוכנית. לפי המינהל האזרחי, כדי להגן על אתרים אלה, לא נכללו בתחומי התוכנית מבני מגורים קיימים, הסמוכים למתחם הארכיאולוגי. באופן דומה, בתשריטיהן של תוכניות המתאר המיוחדות של הכפר ג'יפתליק (ר' עמ' 94) מסומנים שטחים צבאיים סגורים הסמוכים לגבולות התוכנית. ואילו בתשריט של תוכנית המתאר המיוחדת של הכפר אל פונדוק מסומנת רצועת הדרך של כביש שעדיין לא נסלל, אשר ביחס לתוואי המתוכנן שלו נקבעו גבולות התוכנית (ר' מפה בעמ' 89). הסימון המפורט של השטחים האסורים לבנייה אשר מחוץ לתחומי התוכניות הוא אפוא מרכיב אחד במערך שלם של אמצעים, שמבקש לתחום את איזור הפיתוח הפלסטיני ולהגבילו.

הוראות התוכנית הוכנו במתכונת של תקנון סטנדרטי, שחל בכל אחת ממאות תוכניות המתאר המיוחדות שאישר המינהל האזרחי לאורך השנים. הוראות אלו לא הותאמו באופן נקודתי לכל יישוב ויישוב: ההבדלים היחידים בין תקנוניהן של התוכניות השונות הם שם הכפר, מספר התוכנית, היקף המקרקעין שנכללו בה וחלוקת השטחים בתחומה. במונחים של השקעת משאבים, השימוש בתקנון סטנדרטי משקף הליך תכנוני מהיר ויעיל, שאינו מתחשב בנתונים המקומיים של כל כפר וכפר ובצרכיו הספציפיים, אלא מייצר אחידות כללית.

כמו התשריט, גם הוראות התקנון מגדירות רק ארבעה ייעודי קרקע: דרכים ושלושה איזורי מגורים. עם זאת וכאמור לעיל, לא בכל התוכניות מסומנים בתשריט שלושה ייעודי מגורים. בחלקן מסומן רק איזור מגורים אחד, ובתוכניות רבות שני ייעודי מגורים בלבד. בכמה תוכניות שנעשו לאחרונה מסומן בתשריט ייעוד קרקע נוסף: שטח נוף פתוח, המופיע לרוב בשולי הדרכים הראשיות העוברות בתחומי התוכנית או בסמוך לה. בהגדרה, שטחי הנוף הפתוח אסורים לבנייה, ולכן התקנון לא מתייחס אליהם.

התוכניות אינן מייצגות שטחים לצרכים ציבוריים, כמו מבני ציבור, גנים ציבוריים או מבנים מסחריים, אך מאפשרות את השימושים הללו בייעודי המגורים.

## הוראות הבינוי

שלושת איזורי המגורים נבדלים זה מזה בהוראות הבינוי החלות בהם. ייעוד המגורים הצפוף ביותר הוא איזור ג', הגרעין הישן של הכפר. ייעוד זה אינו מופיע בכל התוכניות, ככל הנראה משום שלרבים מהכפרים, שהוקמו באיזור מתקופת המנדט ואילך, אין גרעין מוגדר. שני ייעודי הבינוי הנוספים הם איזור מגורים ב' (צפיפות ביניים) ואיזור מגורים א' (צפיפות מינימלית). טבלה 7 מסכמת את הוראות הבינוי אשר בתקנון הסטנדרטי.

<sup>350</sup> בתוכניות המתאר המיוחדות שנערכו החל מ-2005 קנה המידה מדויק, והתשריט נעשה על גבי תצלום אוויר מיושר (אורטופוטו) ובמקרה אחד (חירבת ג'בארה) על גבי מפה מצבית.

טבלה 7: הוראות הבינוי בתוכניות המתאר המיוחדות

ייעוד	שטח מגרש מינימלי	שטח בנייה מירבי לקומה	שטח בנייה מירבי למבנה כולו	מס' קומות מירבי	מס' מירבי של יח"ד למגרש	שטח מירבי של מבני עזר במגרש	קווי בניין		
							קדמי	צדדי	אחורי
מגורים א'	600 מ"ר	30% משטח המגרש או 250 מ"ר, הנמוך מהשניים	60% משטח המגרש או 500 מ"ר, הנמוך מהשניים	2	2	25 מ"ר	5 מ'	4 מ'	5 מ'
מגורים ב'	400 מ"ר	40% משטח המגרש או 250 מ"ר, הנמוך מהשניים	80% משטח המגרש או 750 מ"ר, הנמוך מהשניים	3	4	25 מ"ר	4 מ'	3 מ'	4 מ'
מגורים ג'	אין	250 מ"ר לכל היותר	750 מ"ר לכל היותר	3	6	25 מ"ר	3 מ' מצייר (אמצע) הדרך הסמוכה	3 מ'	3 מ' <sup>351</sup>

מהוראות הבינוי עולה כי בייעוד מגורים א' הצפיפות המירבית לדונם היא 3.3 יחידות דיור, באיזור מגורים ב' – 10 יחידות דיור, ובייעוד מגורים ג' – 15 יחידות דיור.<sup>352</sup> אחד המאפיינים העיקריים של התוכניות, הנגזר ישירות משטח המצומצם, הוא אפוא הצפיפויות הגבוהות שהן קובעות.

התקנון מורה כי במגרשים ששטחם שני דונם או יותר, מוסדות התכנון רשאים להתנות מתן היתר בנייה בהכנת תוכנית מפורטת לאותה חלקה, כדי לאפשר הפרשת שטחים לצורכי ציבור.

בדיקת ייעודי הקרקע המסומנים בתשריטי התוכניות מראה, כי בעת הכנתן לא נעשה ניסיון להתאים את הוראות הבינוי לבנייה הקיימת. במקרים רבים, קווי הבניין של המבנים הקיימים חורגים מהמותר לפי התקנון הסטנדרטי. כדי להכשירם, יש צורך להכין עבורם הוראות בינוי ייחודיות, אולם עורכי התוכניות אינם מתייחסים לאופי הבינוי הקיים ואינם מנסים להתאים עבורו הוראות ספציפיות.

במרוצת השנים הוכנו לתקנון הסטנדרטי כמה גרסאות, שביניהן קיימים הבדלים משמעותיים. במתכונתו הראשונית, התקנון קבע צפיפות של 10 יחידות דיור לדונם באיזור מגורים א', מאוחר יותר הוקטנה הצפיפות בייעוד זה ל-6.6 יחידות דיור לדונם, ואילו בגרסה המעודכנת היא עומדת על 3.3 יחידות דיור בלבד לדונם. בעת אישורן של רבות מתוכניות המתאר המיוחדות, הנמצאות כיום בתוקף, התקנון – חלק בלתי נפרד ממסמכיהן – היה אפוא בגרסה שונה מהנוסח העכשווי.

למרות זאת, נראה שבמקרים רבים, המינהל האזרחי מחיל רטרואקטיבית את ההוראות העדכניות של התוכנית גם על תוכניות שאושרו עם גרסה שונה של התקנון. לא ברור מהו המנגנון החוקי, שמאפשר להחיל את הוראותיו של התקנון הסטנדרטי המעודכן על תוכניות מתאר מיוחדות ישנות, שבעת אישורן עמדה בתוקף גרסה שונה של התקנון. לפי חוק התכנון הירדני שחל באיזור, שינוי בהוראותיה של תוכנית – ובוודאי שינוי מהותי כמו הקטנת הצפיפות המותרת – מחייב את הפקדתה מחדש.<sup>353</sup> אלא שבכל הנוגע לתוכניות המתאר המיוחדות, הדבר מעולם לא נעשה, על אף השינויים שהוכנסו מעת לעת בהוראות התקנון.

מסמכים שונים, שבהם עיינו לצורך הכנת הדו"ח הנוכחי, מצביעים על כך שבכל הנוגע לגרסה המחייבת של התקנון הסטנדרטי, מדיניותו של המינהל האזרחי אינה עקבית. כאמור, לנו נמסר כי התקנון הסטנדרטי בגרסתו האחרונה חל על

<sup>351</sup> באיזור מגורים ג', התוכניות מאפשרות קו בניין צדדי ואחורי קטן יותר, בתנאי שבמבנה החדש אין פתחים הפונים אל בית השכן ושהמרחק בין שני המבנים לא יפחת מ-1.5 מ'. סעיף 7 בפרק השישי לתקנון הסטנדרטי.

<sup>352</sup> כאמור, התקנון אינו קובע גודל מגרש מינימלי בגרעין הכפר (איזור מגורים ג'). הצפיפות של 15 יחידות דיור לדונם נטו חושבה בהנחה ששטח המגרש המזערי הוא 400 מ"ר, כמו באיזור מגורים ב'.

<sup>353</sup> סעיף 25(5) לחוק התכנון הירדני.

כל תוכניות המתאר המיוחדות, לרבות אלו שאושרו לפני 20 שנה ויותר. בניגוד לכך, בתגובות המדינה בכמה עתירות לבג"צ ההתייחסות היתה לתקנון הסטנדרטי במתכונתו התקפה בעת אישור התוכנית נשוא העתירה.<sup>354</sup> כפי שנראה בהמשך, חוסר העקביות בהתייחסות לתוכניות ובהערכות לגבי אפשרויות הבנייה הריאליות שהן מציעות הוא דפוס מרכזי באופן יישומן על ידי המינהל האזרחי.

### הגדלת שטח הבנייה המותר – האמנם?

אחת המטרות המוצהרות של תוכניות המתאר המיוחדות היא כאמור "הגדלת שטח הבנייה המותר", בהשוואה לתוכניות המתאר הגליליות המנדטוריות. אין ספק כי לעומת הבנייה שתוכניות המתאר הגליליות מאפשרות **בייעוד החקלאי**, תוכניות המתאר המיוחדות מגדילות באופן ניכר את שטחי הבנייה המותרים. ואולם, תוכניות המתאר הגליליות סימנו למאות כפרים בגדה המערבית איזורי פיתוח, שבהם הוחלו הוראות הבינוי הקבועות בתקנות התכנון המנדטוריות (ר' פרק חמישי, עמ' 61). בהשוואה לאפשרויות הבנייה המותרות באיזורי הפיתוח הכפריים, תוכניות המתאר המיוחדות מציעות במקרים רבים שיפור שולי, אם בכלל.

סיפורה של תוכנית המתאר המיוחדת החלקית 1511/91, שאושרה לכפר בודרוס ב-1993, ממחיש זאת היטב. בתשובה לעתירה שהגישו תושבי הכפר נגד אישור התוכנית (ר' עמ' 112) טענה המדינה בין היתר כי תוכנית 1511/91 הגדילה באופן "דרסטי" את זכויות הבנייה, בהשוואה לאלו שאפשרה תוכנית המתאר הגלילית המנדטורית R/6 שחלה במקום קודם לכן. זאת על ידי הקטנת גודל המגרש המינימלי והגדלת אחוזי הבנייה.<sup>355</sup>

ואולם, תוכנית R/6 סימנה עבור הכפר בודרוס איזור פיתוח, שבו הוחלו תקנות התכנון של מחוז לוד המנדטורי. התקנות אינן קובעות שטח מגרש מינימלי, וממילא טענות המדינה בעניין זה – כאילו תוכנית 1511/91 הקטינה את גודל המגרש המזערי, בהשוואה למצב הסטטוטורי הקודם – אינן נכונות. לפי תקנות התכנון המנדטוריות, באיזור הפיתוח של הכפר בודרוס ניתן להקים מבנים בני שלוש קומות, בשטח תכסית מירבי של 75 אחוזים משטח המגרש או 150 מ"ר לקומה, הנמוך מהשניים. שטח הבנייה המירבי הכולל הוא אפוא 450 מ"ר במגרש.

לשם השוואה, באיזור מגורים ב', המקיף למעלה משליש משטחה של תוכנית 1511/91, שטח המגרש המזערי הוא 400 מ"ר ושטח הבנייה המירבי לקומה הוא 40 אחוזים או 250 מ"ר, הנמוך מהשניים. כשמדובר במגרש בן 400 מ"ר, התוכנית מאפשרת שטח בנייה מירבי של 160 מ"ר בקומה, לעומת 150 מ"ר לפי תקנות התכנון המנדטוריות. לפי תוכנית 1511/91, באיזור מגורים ב', שטח הבנייה הכולל המותר בכל קומות המבנה הוא 80 אחוזים או 750 מ"ר, הנמוך מהשניים. במגרש ששטחו 400 מ"ר, שטח הבנייה הכולל המקסימלי הוא אפוא 320 מ"ר בלבד, לעומת 450 מ"ר במצב הסטטוטורי הקודם, לפי תקנות התכנון המנדטוריות שהוחלו במקום מכוח תוכנית R/6. במלים אחרות, לא זו בלבד שתוכנית המתאר המיוחדת לא הגדילה את זכויות הבנייה, אלא שבהתייחס למגרשים בגודל המינימלי שהיא קובעת – היא דווקא **הקטינה** אותן.

תמונה דומה מסתמנת גם בכל הנוגע לבנייה באיזור מגורים א', המקיף כשליש משטחה של תוכנית 1511/91. בייעוד זה, התוכנית מאפשרת להקים מבנים דו קומתיים, בהשוואה לשלוש קומות לפי תקנות התכנון המנדטוריות. שטח המגרש המינימלי שתוכנית 1511/91 קובעת באיזור מגורים א' הוא 600 מ"ר ושטח הבנייה המירבי בקומה הוא 30 אחוזים משטח המגרש או 250 מ"ר, הנמוך מהשניים. במגרש בן 600 מ"ר, התוכנית מאפשרת אפוא שטח קומה מירבי של 180 מ"ר, ובסך הכל 360 מ"ר למבנה כולו. במצב הסטטוטורי הקודם, לפי תקנות התכנון המנדטוריות, שטח הבנייה הכולל המותר במגרש היה 450 מ"ר.

לפיכך, ובניגוד למטרותיהן המוצהרות, במקרים רבים תוכניות המתאר המיוחדות אינן מגדילות את שטחי הבנייה המותרים, בהשוואה לתוכניות המתאר הגליליות המנדטוריות, אלא דווקא מקטינות אותם. בשטחי המגרשים המזעריים המוגדרים בתוכניות המתאר המיוחדות לא ניתן למצות את זכויות הבנייה שהתוכניות מאפשרות, מאחר שבמגרשים אלה לא ניתן להגיע לשטח הבנייה המירבי המותר.

<sup>354</sup> למשל, בתשובת המדינה בבג"צ 2187/03 מוסטפא חסן יוסף קבהא ו-10 אח' נ' שר הביטחון ואח' מה-8.2.2004 מופיעה התייחסות לתוכנית המתאר המיוחדת שאושרה ב-1995 לכפר ברטעה א' שרקיייה. כושר הקיבול של תוכנית המתאר המיוחדת, כפי שפורט בתשובת המדינה, חושב לפי צפיפות של 6.6 יחידות דיור באיזור מגורים א', ולא של 3.3 יחידות דיור, כפי שקובעת הגרסה של התקנון הסטנדרטי העדכני.

<sup>355</sup> הודעה מטעם ב"כ היועץ המשפטי לממשלה בבג"צ 1598/93 מחמוד עליאן עווד עבדלכרים ואח' נ' שר הביטחון ואח', 17.6.1993, טעף 13.

לפי התקנון הסטנדרטי, מיצוי שטחי הבנייה המותרים בכל קומה (250 מ"ר) באיזור מגורים ב', שם שטח המגרש המינימלי הוא 400 מ"ר, אפשרי רק במגרש ששטחו 625 מ"ר. מיצוי שטח הבנייה המירבי לבניין כולו (750 מ"ר) אפשרי רק במגרש ששטחו 940 מ"ר בקירוב. באיזור מגורים א', שם שטח המגרש המינימלי הוא 600 מ"ר, ניתן למצות את שטחי הבנייה המותרים רק במגרשים ששטחם 830 מ"ר לפחות. כדי להגיע למיצוי זכויות הבנייה שתוכניות המתאר המיוחדות מאפשרות יש אפוא צורך במגרשי בנייה גדולים בהרבה מהמגרשים המזעריים שהן קובעות. להיבט זה נודעת חשיבות רבה לעניין הקיבולת הריאלית של התוכניות (ר' בהמשך, עמ' 98).

בניגוד לכך, תוכניות המתאר הגליליות המנדטוריות מאפשרות למצות את שטחי הבנייה המותרים במסגרת המגרש המינימלי שהן מגדירות.<sup>356</sup> בהיבט זה, תוכניות המתאר הגליליות המנדטוריות הן תוצאה של עבודה תכנונית מדוקדקת יותר, שיצרה מתאם בין הוראות הבינוי השונות, באופן שמאפשר למצות את זכויות הבנייה המותרות בתחומי המגרש המזערי.

## רמת הפירוט

כאמור, תוכניות המתאר המיוחדות אינן מייצגות שטחים לצורכי ציבור (בתי ספר, מרפאות וכדומה). עורכיהן מניחים שהפתרונות לצרכים אלה יימצאו הודות לרצונם הטוב של בעלי הקרקע הפרטיים, שייאותו לוותר על בנייה למגורים לטובת שימושים ציבוריים, וכן באמצעות ההוראה הקובעת כי במגרשים ששטחם מעל שני דונם, מוסדות התכנון רשאים להתנות מתן היתרי בנייה בהכנת תוכנית מפורטת ובהפרשת שטחים לצורכי ציבור. תשריטי התוכניות אף אינם מסמנים מגרשי בנייה ואינם כוללים פרצלציה. זאת בניגוד לתוכניות המפורטות להתנחלויות, שכוללות פרצלציה והקצאת שטחים למגוון צורכי ציבור (ר' מפה השוואתית בעמ' 91). יודגש כי המתכונת של תוכניות מתאר מיוחדות יוחדה על ידי המינהל האזרחי אך ורק לכפרים פלסטיניים, ולמיטב בדיקתנו לא היה ולו מקרה אחד שבו הוכנה להתנחלות ישראלית תוכנית שכזאת.

לטענת המינהל האזרחי, אין באפשרותו לסמן מגרשי בנייה ברוב הכפרים בגדה המערבית, שכן אדמותיהם אינן מוסדרות.<sup>357</sup> ואולם, גם בכפרים שאדמותיהם נרשמו בטאבו לפני 1967 (למשל, ביר א-באשה, ברטעה), תוכניות המתאר המיוחדות אינן מסמנות מגרשי בנייה ואינן מתייחסות למערך הבעלויות על הקרקע ולגבולותיהן של החלקות הרשומות. לפיכך, נראה שטענתו זו של המינהל האזרחי באה לתרץ פרקטיקה של תכנון באיכות נמוכה, שאינו מבוסס על איסוף נתונים חיוניים, יותר מאשר לספק הצדקה אמיתית להעדר פרצלציה בתוכניות המתאר המיוחדות. אכן, סימון מגרשי בנייה קשה יותר באדמות לא מוסדרות, אך אין זו משימה בלתי אפשרית: שלטונות המנדט הכירו לכפר סלפית שבמחוז שומרון תוכנית מפורטת, הכוללת חלוקה למגרשי בנייה, בהתבסס על סקר קרקעות מקיף שערכו. התוכנית המפורטת המנדטורית לסלפית אף מקצה שטחים לצורכי ציבור ומסמנת אותם בתשריט. כל זאת למרות שאדמות סלפית אינן מוסדרות, ועד היום אינן רשומות בטאבו.<sup>358</sup>

גם הוראות הבינוי המופיעות בתקנון הסטנדרטי לוקות בפירוט חסר. כך, התקנון אינו קובע שטח מגרש מינימלי באיזור מגורים ג' (גרעין הכפר), וכתוצאה מכך לא ניתן לחשב במדויק את הצפיפות המירבית המותרת ביעוד זה.

גורמי התכנון במינהל האזרחי טוענים כי תוכניות המתאר הגליליות המנדטוריות אינן מפורטות דיין, וכי זהו אחד הגורמים לקשיים בהוצאת היתרי בנייה מכוחן.<sup>359</sup> ואולם, למרות אופיין הכוללני והגמיש, רמת הפירוט בחלק מהתוכניות הגליליות עולה על זו של תוכניות המתאר המיוחדות. כך, התקנון של תוכנית המתאר הגלילית S/15 קובע הוראות מפורטות לעניין שטחו המינימלי של חדר מגורים, גובהו המזערי, סוג החיפוי של רצפתו ושטח חלונותיו.<sup>360</sup> בתקנון הסטנדרטי של תוכניות

<sup>356</sup> כאמור, תקנות התכנון המנדטוריות כלל אינן מגדירות שטח מגרש מינימלי. בהתייחס לקווי הבניין הקבועים בהן, הן מאפשרות מיצוי שטחי הבנייה המותרים במגרשים ששטחם 250 עד 300 מ"ר. גם הוראות הבינוי של תוכניות המתאר הגליליות עצמן מאפשרות למצות את שטחי הבנייה המותרים במגרשים המזעריים המוגדרים בהם, למעט תוכנית S/15 שבה נדרש ביעוד החקלאי מגרש גדול במקצת.

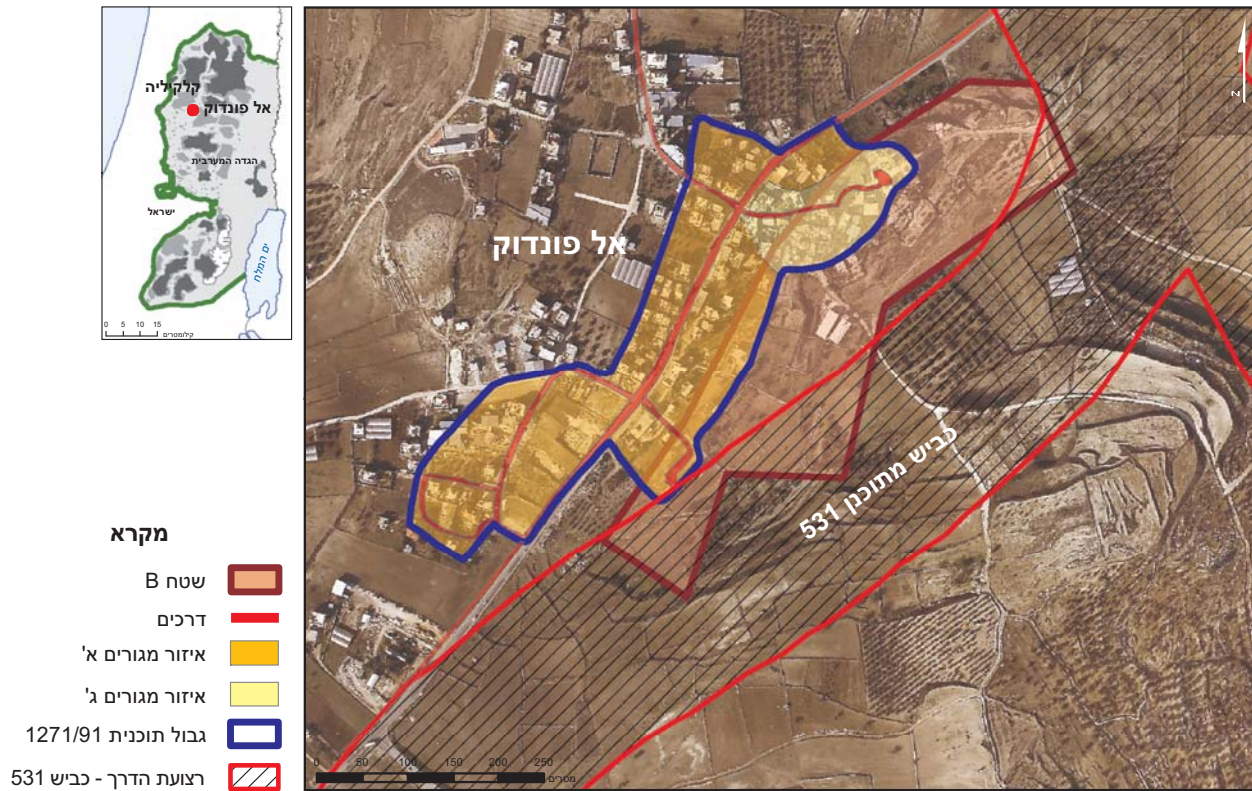
<sup>357</sup> ועדת המשנה לתכנון מקומי, דיון בתוכנית המתאר המיוחדת 1720/05 לכפר זיף, 25.4.2007. דברים אלה נאמרו על ידי מנהל לשכת התכנון בעת הדיון, אבל הושמטו מהפרוטוקול הרשמי.

<sup>358</sup> התוכנית המפורטת לסלפית, שמספרה SR/36, פורסמה למתן תוקף ב-4.4.1946. שטחה הכולל הוא כ-1,110 דונם, והיא מיועדת לאוכלוסייה של 2,000 תושבים. בנוסף לשני ייעודי מגורים ולשטחים חקלאיים שגם בהם מותרת בנייה למגורים, אם כי דלילה מאוד, התוכנית המפורטת מסמנת מקרקעין לצורכי ציבור, לבית עלמין, לדרכים ולשטחים פתוחים. מעמדו המוניציפלי של היישוב סלפית שונה בזמן השלטון הירדני, אז הפך מכפר לעיר.

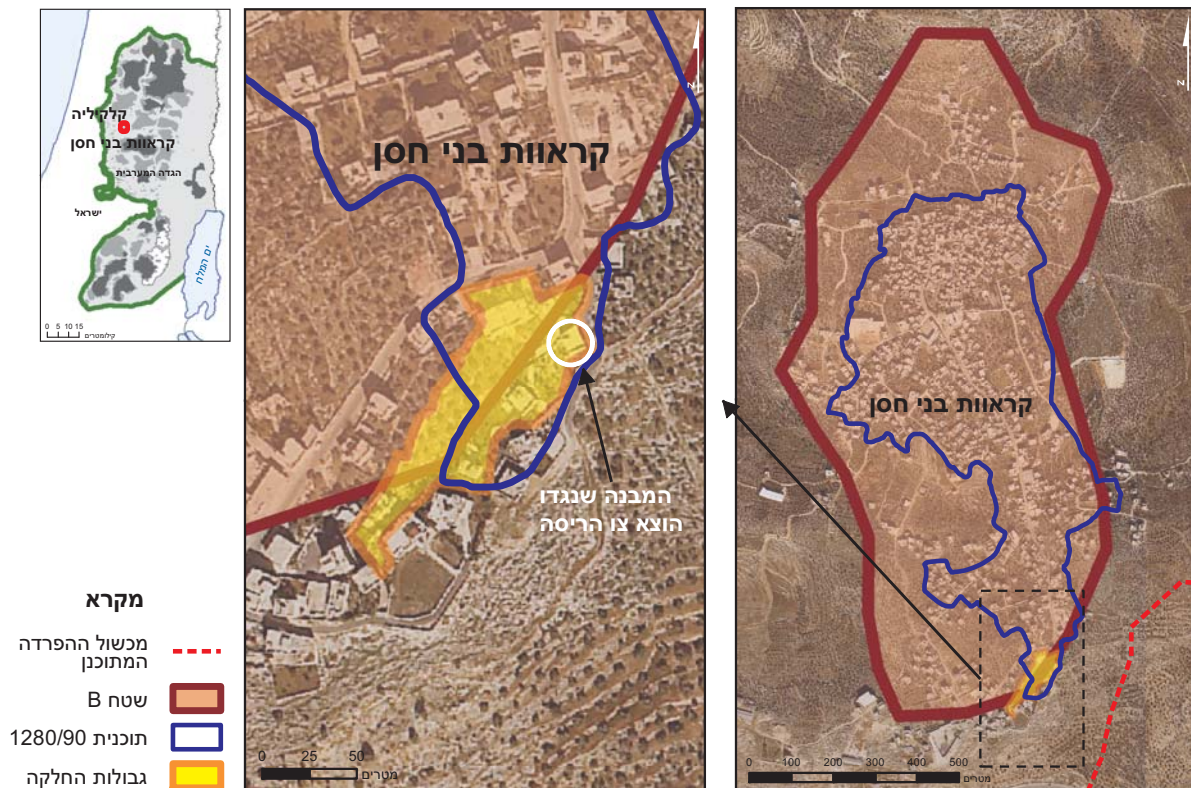
<sup>359</sup> מועצת התכנון העליונה, דיון בהתנגדויות לתוכנית המתאר האיזורית החלקית למתקני שידור קטנים וזעירים (תמ"א 56), 27.2.2008. דברים אלה נאמרו במהלך הדיון על ידי מנהל לשכת התכנון, אך הושמטו מהפרוטוקול הרשמי.

<sup>360</sup> סעיפים 22-20 בתקנון תוכנית המתאר הגלילית S/15 שאושרה ב-1948.

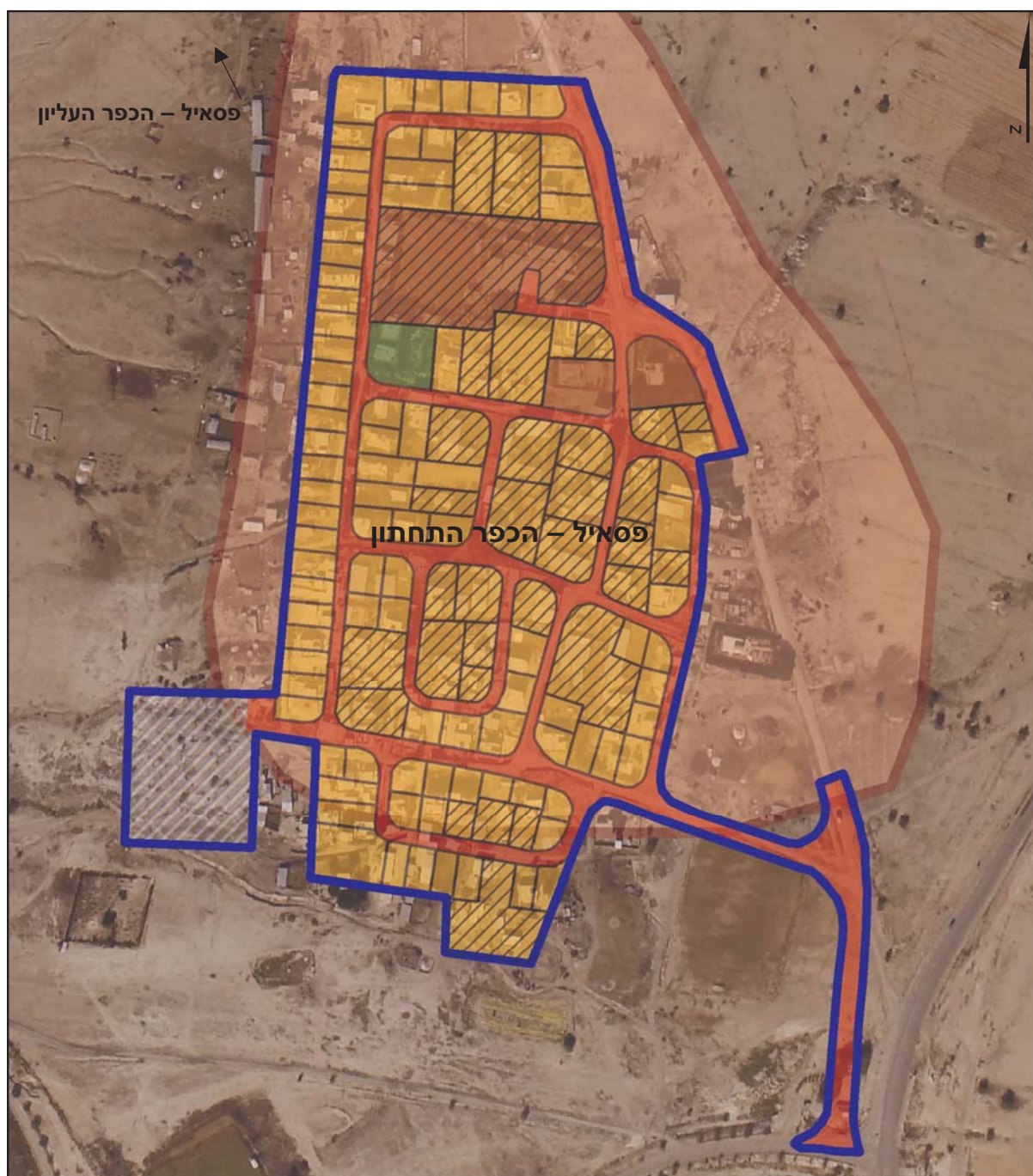
תוכנית המתאר המיוחדת לכפר אל פונדוק והתוואי המתוכנן של כביש 531, שטרם נסלל



קראוות בני חסן, תוכנית המתאר המיוחדת והמבנה שנגדו הוצא צו הריסה



## תוכנית המתאר המפורטת של הכפר פסאיל

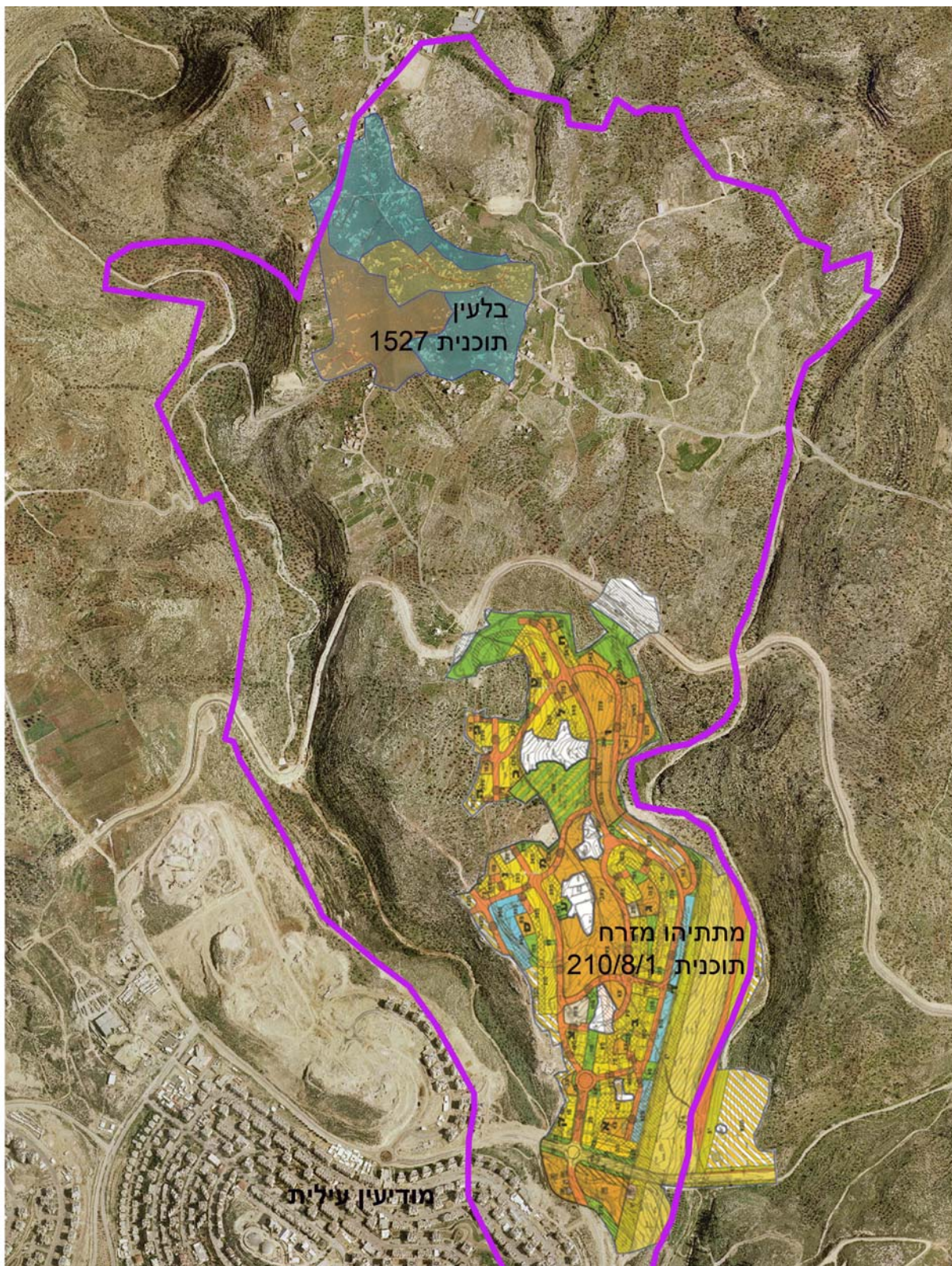


**מקרא**

<b>תוכנית 1412/20/87</b>			
שטח ירוק		גבול תוכנית	
דרכים		מבני מגורים	
בית קברות		מבני ציבור	
		שטח B	
		מגרשים שבהם היו מבנים	
		טרם אישור התוכנית	

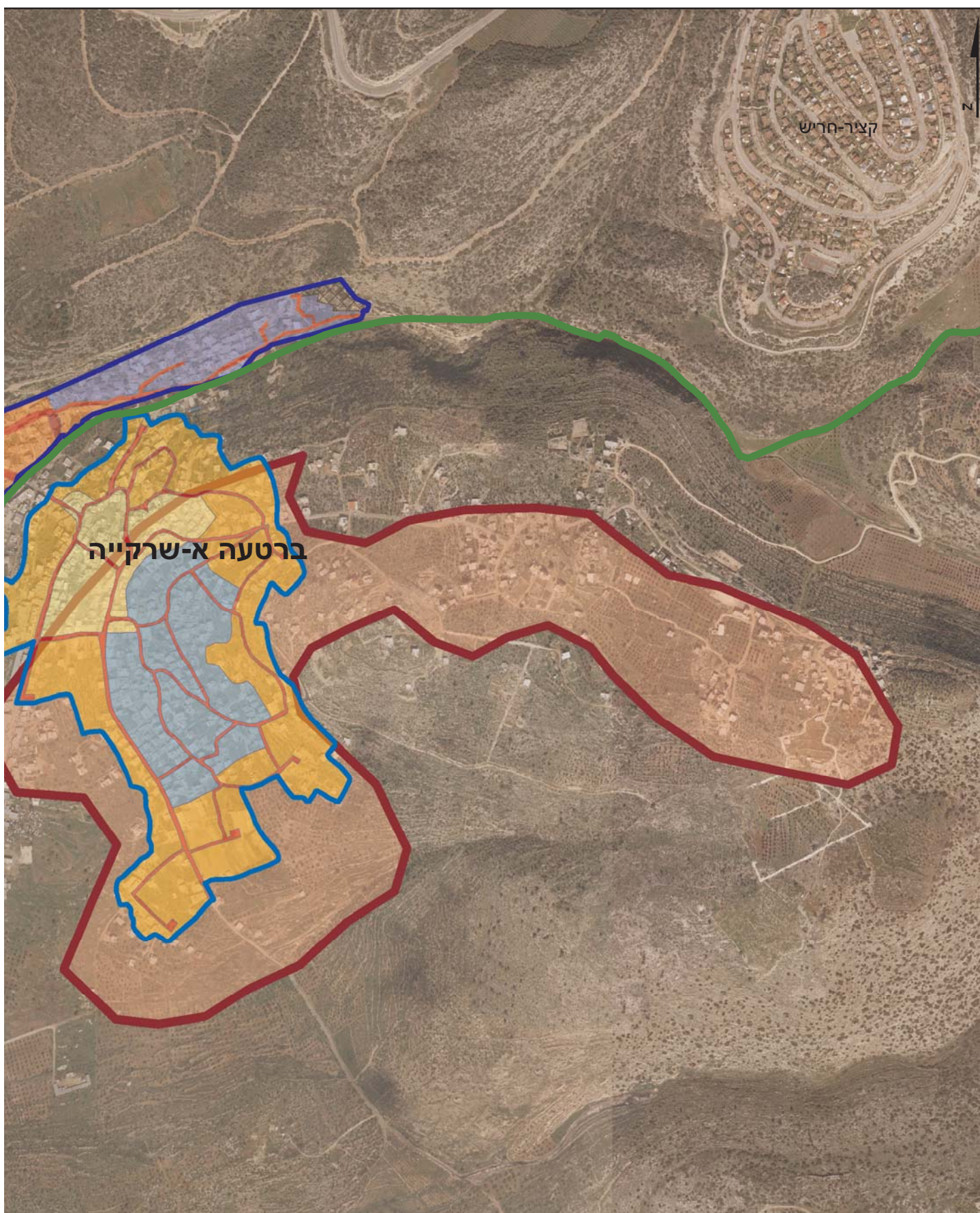


רמת הפירוט בתוכניות לכפרים פלסטיניים ובתוכניות להתנחלויות



תוכנית מפורטת 210/8/1 לשכונת "מתתיהו מזרח" בהתנחלות מודיעין עילית נמצאת ברובה על אדמות הכפר בלעין, שהקו הסגול מסמן את גבולותיהן. התוכנית, שאושרה על ידי מועצת התכנון העליונה ב-2007, משתרעת על פני 824 דונם בקירוב. יש בה 16 ייעודי קרקע, והיא כוללת חלוקה למגרשי בנייה (למטה). תוכנית המתאר המיוחדת החלקית 1527, שהמינהל האזרחי אישר לכפר בלעין עצמו, כוללת 266 דונם בלבד וארבעה ייעודי קרקע – שלושה איזורי מגורים ומערכת חלקית של דרכים (למעלה)

## תוכניות המתאר בברטעה אל ר'רבייה וברטעה א-שרקיייה





**מקרא**

הקו הירוק

שטח B

**תוכניות מתאר – ברטעה אל ר'רבייה**

איזור מגורים א'

איזור מגורים מיוחד

איזור מגורים בנוי צפוף

אתר לבניין ציבורי

איזור מסחרי

איזור ספורט

שטח ציבורי פתוח

איזור מלאכה

איזור חקלאי

בית קברות

דרך קיימת או מאושרת

דרך מוצעת או הרחבת דרך

שביל

גבול תוכנית ג/1015

גבול תוכנית ענ/220

גבול תוכנית ענ/364

**תוכנית 1108**

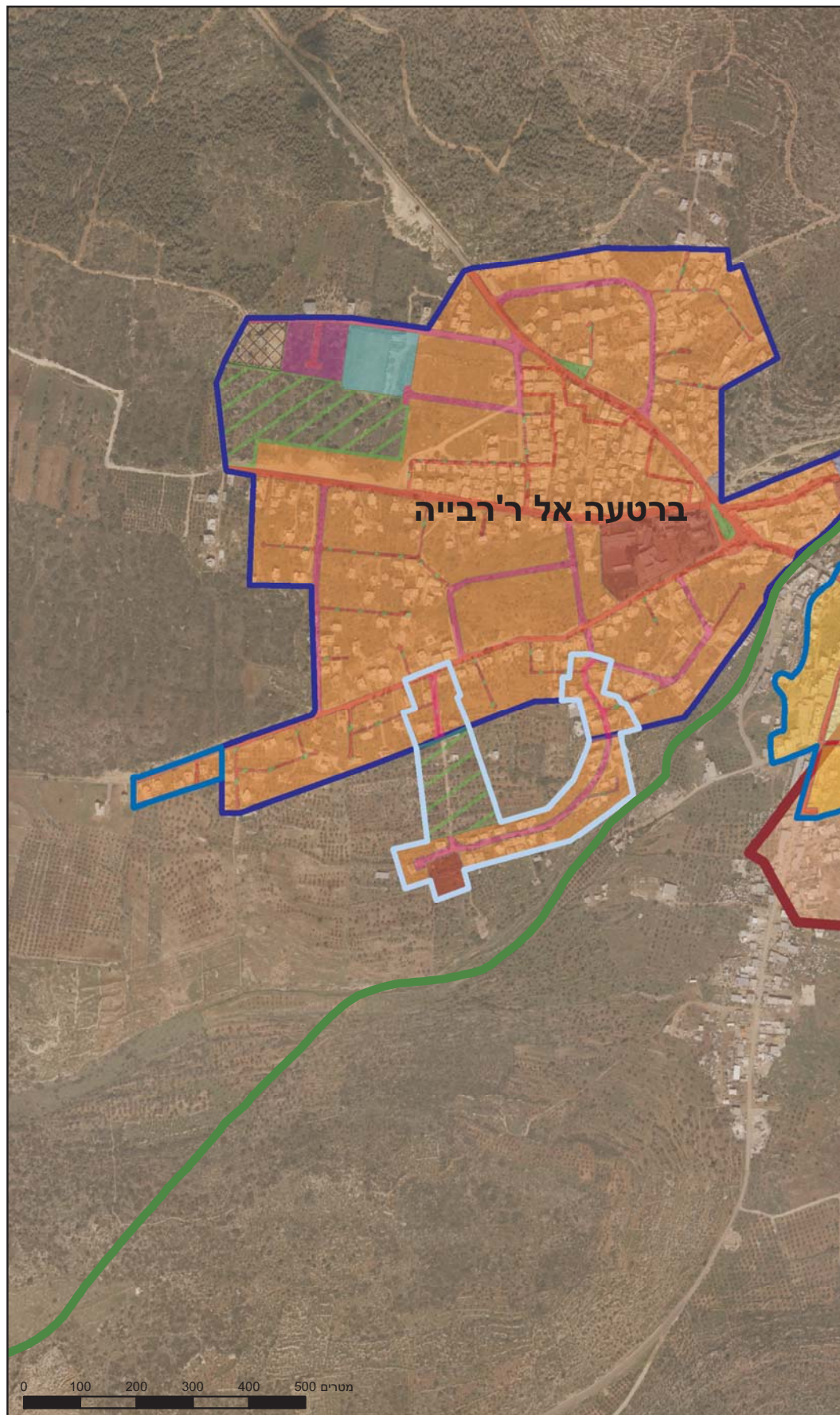
איזור מגורים א'

איזור מגורים ב'

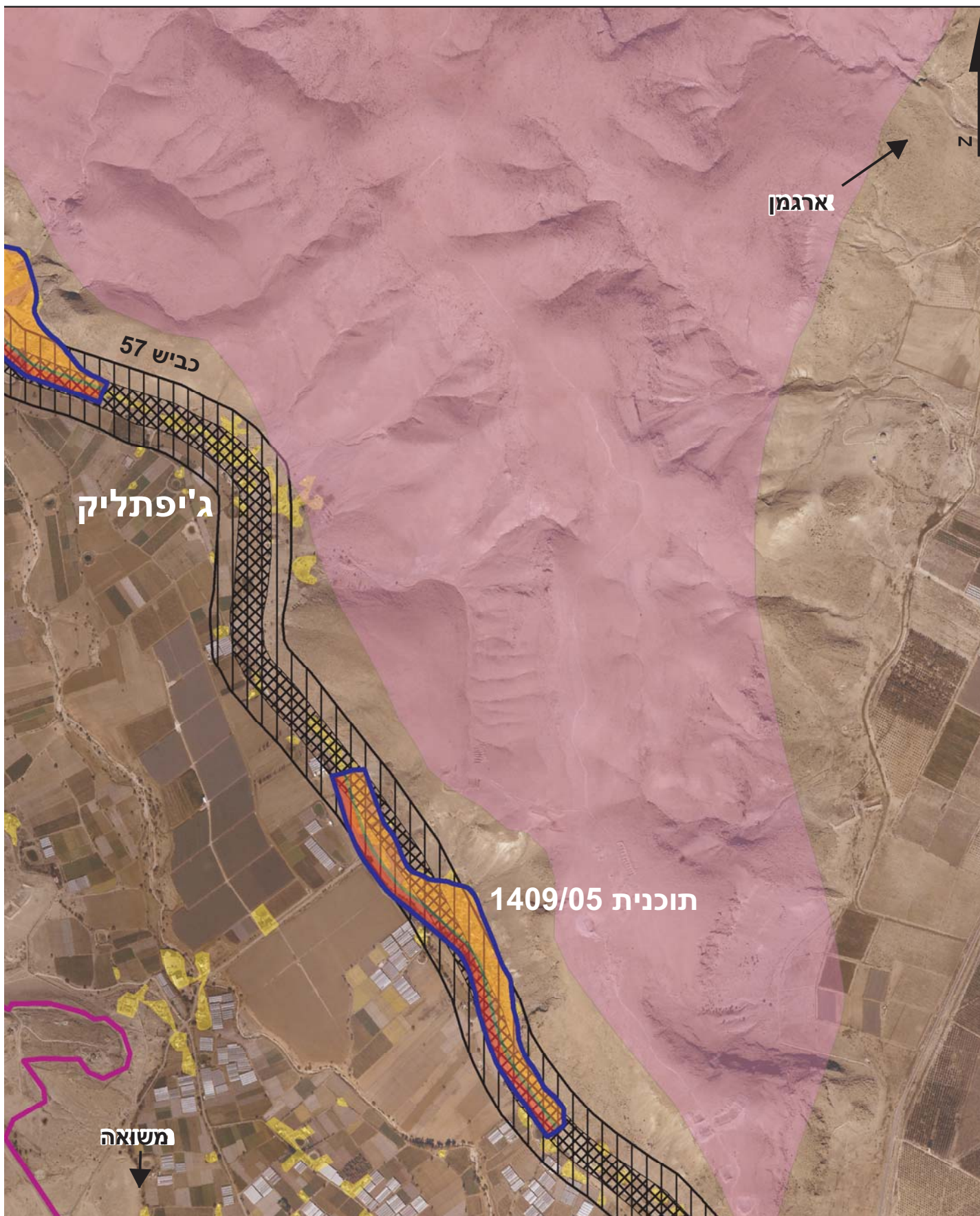
איזור מגורים ג'

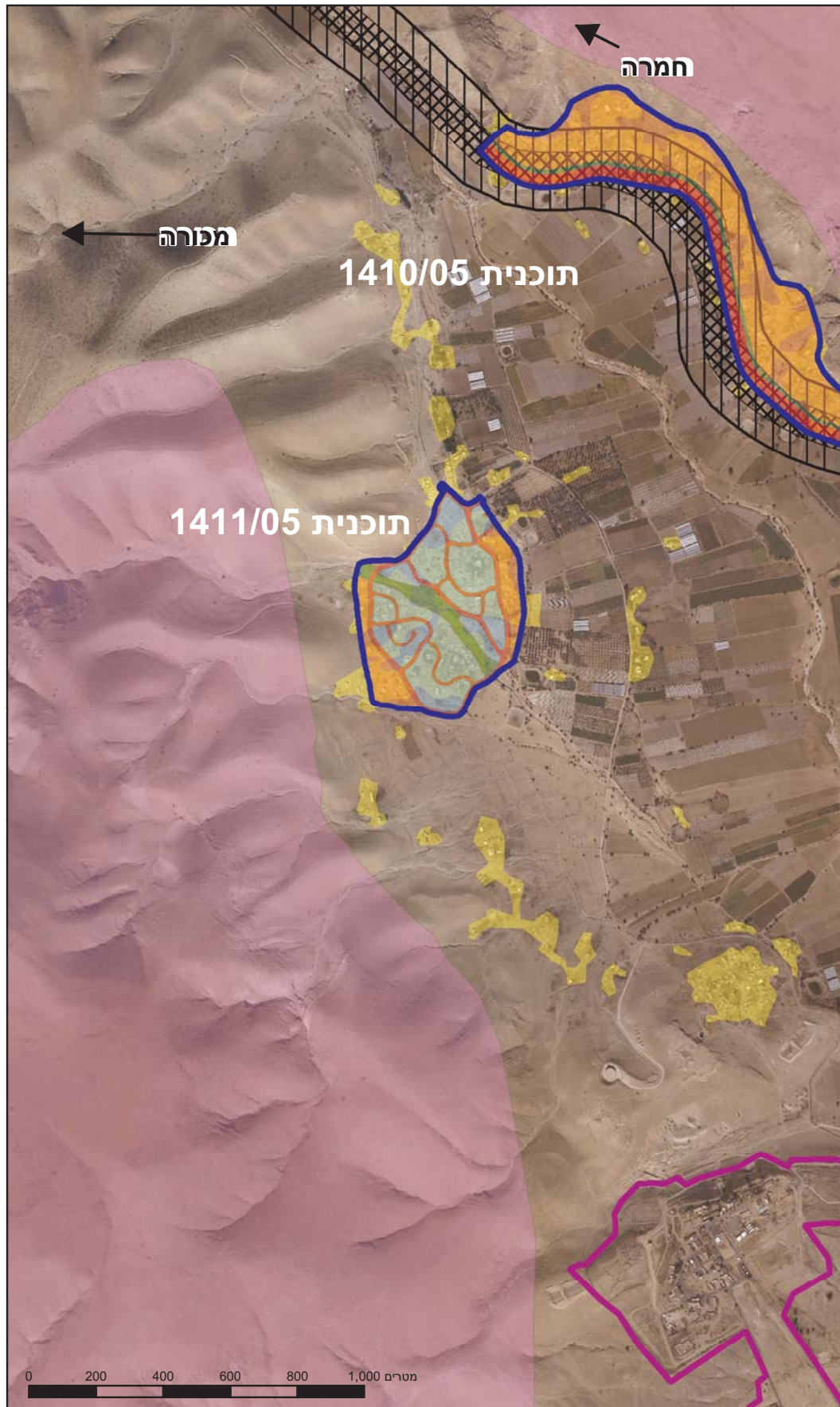
דרכים

גבול תוכנית



ג'יפתליק: תוכניות המתאר המיוחדות ורצועת הדרך של כביש 57





**מקרא**

- שטח בנוי
- בסיס צבאי
- שטח צבאי סגור

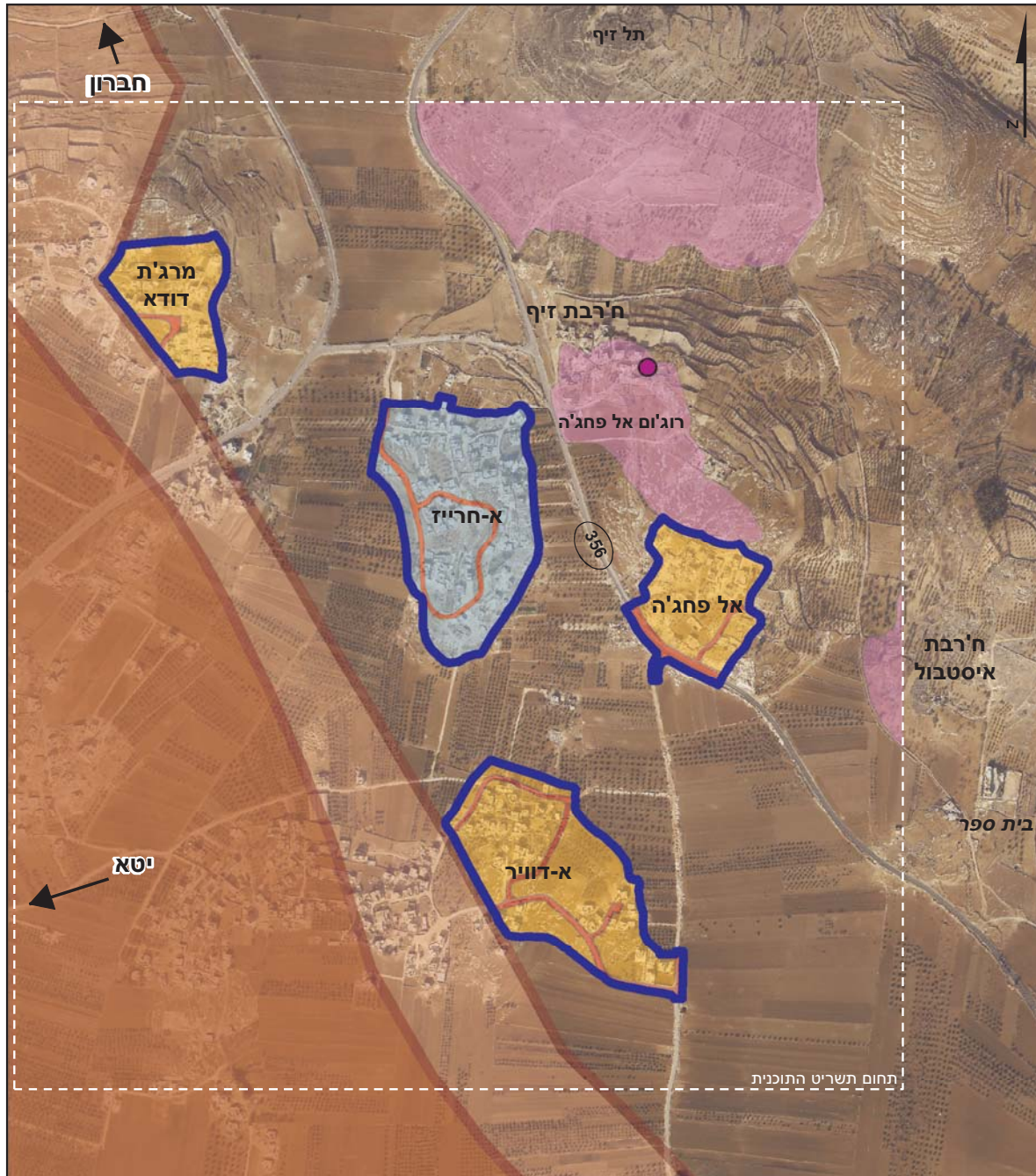
**תוכניות המתאר המיוחדות**

- איזור מגורים א'
- איזור מגורים ב'
- שטח פתוח
- דרכים
- גבול תוכנית

**רצועת כביש 57 לפי תמ"א 50**

- רצועת הדרך
- קו איסור בנייה

זיף: תוכנית המתאר המיוחדת הותירה בחוץ שתיים מארבע השכונות של הכפר



0 100 200 300 400 500 מטרים

**מקרא**

<b>תוכנית 1720/05</b>				
אתר ארכיאולוגיה נקודתי	●	גבול תוכנית	□	
אתר ארכיאולוגיה	■	איזור מגורים א'	■	שטח A ■
דרכים	■	איזור מגורים ב'	■	שטח B ■



המתאר המיוחדות, שרבות מהן הוחלו על כפרים במחוז שומרון המנדטורי, אין זכר להוראות מפורטות שכאלו, והוא מסתפק בקביעת זכויות הבנייה המותרות, בלי להגדיר הוראות בינוי שיבטיחו תנאי מחיה נאותים.

**רמת הפירוט הנמוכה היא אפוא מאפיין בולט נוסף של תוכניות המתאר המיוחדות.** מאפיין זה נובע במידה רבה מאופן הכנתן – החסכוני בזמן ובמשאבים – ומהחלטה שלא לבצע סקרים תכנוניים של ממש טרם הכנתן. סקר תכנוני מספק את מסד הנתונים החיוני, שבלעדיו לא ניתן להכין תוכנית שמתייחסת למצב בשטח ולצורכי התושבים. מעבר לעובדה שמדובר בפגם תכנוני בסיסי, רמת הפירוט הנמוכה מקרינה גם על אפשרויות המימוש של התוכניות: אי הקצאתם של שטחים לצרכים ציבוריים וההימנעות מסימונם של מגרשי בנייה למגורים מובילים לכך ששטחים רבים בתחומי התוכניות אינם ניתנים למימוש, וגם הצפיפויות שהן מניחות אינן ניתנות למיצוי (עוד על כך בהמשך).

### [אי] יישום התוכניות

מכל האמור לעיל עולה כי המטרה העיקרית שהנחתה את עורכיהן של תוכניות המתאר המיוחדות היתה לקבוע גבול שמעבר לו לא תתאפשר בנייה פלסטינית, בעוד שאופייה המדויק של הבנייה בתחומי התוכניות וסיכויי מימושה לא העסיקו אותם במידה רבה. כפי שנכתב בדו"ח מומחים שהזמין המינהל האזרחי עצמו ב־1990, "התיחומים [שעל בסיסם הוכנו תוכניות המתאר המיוחדות] נועדו בעצם להגדיר איזורים מותרים ואסורים בבנייה".<sup>361</sup>

מסקנה זאת מתחזקת לאור העובדה שברוב המקרים, יחידת הפיקוח של המינהל האזרחי לא אוכפת את הוראות התוכניות ואינה מקיימת פעילות נגד בנייה בלי היתרים בתחומיהן של תוכניות המתאר המיוחדות, **אפילו כאשר זו נוגדת את הוראותיהן.** ב־1998 קיבלה מדיניות זאת גושפנקא רשמית, כאשר היועץ המשפטי לאיזור יהודה ושומרון קבע:

יחידת הפיקוח של המינהל האזרחי לא תבצע פעולות אכיפה כלפי בנייה בלתי חוקית של פלסטינאים בשטחי C וכן כלפי בנייה בלתי חוקית של ההתיישבות הישראלית (מקום שהוקמה ועדה תכנונית שהוקנו לה סמכויות של ועדה מקומית לתכנון ובנייה בשטח זה) הנופלת בתחום תוכנית תכנון חדשה בתוקף (דהיינו תוכנית שהוכנה אחרי יוני 1967). המשטרה תסייע בידי גורמי התכנון והבנייה המוסמכים לאכיפת החוק במקרים כאלה. למרות האמור יחידת הפיקוח תבצע פעולות אכיפה כלפי בנייה בלתי חוקית המצוינת בסעיף זה מקום שרשויות האיזור יקבעו מעת לעת שקיים אינטרס ביטחוני, צבאי או אחר לעשות כן.<sup>362</sup>

למרות ניסוחה המפותל משהו, משמעותה של ההנחיה ברורה: המינהל האזרחי יבצע פעולות אכיפה רק בשטחים שבהם חלות תוכניות המתאר הגליליות המנדטוריות. בתחומי ההתנחלויות, אשר להן מונו ועדות מקומיות מיוחדות (ר' פרק שלישי), גופי הפיקוח במינהל האזרחי אינם פועלים לאכיפת דיני התכנון, אף במקרים שידוע להם כי מתבצעות עבירות על החוק.<sup>363</sup> באופן דומה, בתחומיהן של תוכניות המתאר המיוחדות, שכולן אושרו לכפרים הפלסטיניים אחרי 1967, המינהל האזרחי לא מבצע ברוב המקרים פעולות אכיפה ואינו פועל נגד בנייה המתבצעת בניגוד להוראותיהן.

מבחינתם של מוסדות התכנון במינהל האזרחי, סוגיות כמו גובה המבנים שמוקמים בתחומיהן של תוכניות המתאר המיוחדות, מספר יחידות הדיור למגרש, שטחי הבנייה, קווי הבניין ועוד הם בעלי חשיבות שולית. גם בנייה שעולה על תוואי דרכים פנימיות שמסומנות בתשריט אינה עילה להתערבות, כל עוד אין מדובר בדרכים שמשמשות ישראלים. **להלכה ולמעשה, תוכניות המתאר המיוחדות הן אפוא "תוכניות קו כחול" שנועדו לקבוע גבולות לפיתוח הכפרים, ותו לא.**

<sup>361</sup> משה רביד, שם (הערה 153), עמ' 83.

<sup>362</sup> מכתב מאלי"מ שלמה פוליטיס, היועץ המשפטי לאיזור יהודה ושומרון, אל רמ"ט פיקוד מרכז, 23.8.1998.

<sup>363</sup> כך, בעת דיון בעתירה לבג"צ נגד בנייה לא חוקית של מאות יחידות דיור בשכונת "מתתיהו מזרח" בהתנחלות מודיעין עילית אמר עו"ד ענר הלמן מפרקליטות המדינה, כי למינהל האזרחי אין נתונים באשר לבנייה האמורה וכי "ועדת הפיקוח באיו"ש לא מפקחת על בנייה בתחומי ההתנחלויות" שבהן פועלות ועדות מקומיות מיוחדות לתכנון ולבנייה. דיון בבג"צ 143/06 תנועת "שלוש עכשיו" – ש.ע.ל. מפעלים חינוכיים ואח"נ' שר הביטחון ואח", 12.1.2006.

## חלק מהחלוקה נמצא מחוץ לתחומי התוכנית, ולכן לא ניתן לבנות בה

מקרה נדיר, שבו נקט המינהל האזרחי פעילות אכיפה נגד מבנה שהוקם בלי היתר בתחומי תוכנית מתאר מיוחדת, אירע לאחרונה בכפר קראוות בני חסן אשר מדרום-מזרח לקלקיליה.

בנובמבר 2006 הוציאה ועדת המשנה לפיקוח צו הפסקת עבודות למבנה מגורים שהוקם בתחומי תוכנית המתאר המיוחדת החלקית 1280/90, שאושרה לכפר ב-1992. לפי תשריט התוכנית, המבנה נמצא באיזור מגורים א'. בצו הפסקת העבודות מופיעה נקודת ציון שגויה, שלפיה המבנה הוקם מחוץ לתחומי התוכנית, במרחק של כ-20 מטרים מהאתר שבו נבנה בפועל, וייתכן שזוהי הסיבה להליכי האכיפה שנפתחו בעניינו.

אחרי הוצאת הצו הגיש בעל הקרקע בקשה להיתר בנייה. בינואר 2007 דנה ועדת המשנה לפיקוח בבקשה להיתר ודחתה אותה, בטענה ששטח החלקה, שבה הוקם המבנה, הוא 7.1 דונם, ולכן יש להכין עבורה תוכנית מפורטת טרם מתן היתר בנייה.<sup>364</sup> זאת בהתבסס על ההוראה בתקנון הסטנדרטי, הקובעת כי בחלקות ששטחן עולה על שני דונם, ועדת התכנון **רשאית** (אך אינה חייבת) להתנות מתן היתר בנייה בהכנת תוכנית מפורטת.

שטחה הכולל של תוכנית 1280/90 הוא 390 דונם. כיום, לאחר הסכם הביניים, 98 אחוזים משטח התוכנית נמצאים באיזור B, ורק שוליה (כשבעה דונם) נמצאים בשטח C. החלקה שבה הוקם המבנה מגלמת בזעיר אנפין את הפרגמנטציה של הגדה המערבית כולה (ר' פרק ראשון): 3.4 דונם מהחלקה נמצאים בשטח B, 2.6 דונם בתחום התוכנית הנכלל בשטח C, ו-1.1 דונם אף הם בשטח C, אבל מחוץ לקו הכחול של התוכנית (ר' מפה בעמ' 89).

בניסיון למנוע את הריסת המבנה, ולפי הנחייתה של ועדת המשנה לפיקוח, הכין בעל הקרקע, על חשבונו, תוכנית מפורטת לחלקה כולה. ביולי 2007 דנה ועדת המשנה לתכנון מקומי בתוכנית המפורטת והחליטה לדחות אותה, בטענה שהיא מרחיבה את גבולותיה של תוכנית 1280/90, על ידי כך שהיא "מספחת" אליה 1.1 דונם משטח C אשר מחוץ לקו הכחול של תוכנית המתאר המיוחדת החלקית, ובכך מגדילה את שטחה בכ-0.3 אחוזים (!). הוועדה ציינה כי כושר הקיבול של תוכנית המתאר המיוחדת החלקית 1280/90 הוא 30 אחוזים יותר מהנדרש לאוכלוסיית הכפר הצפויה ב-2025, ולכן אין הצדקה תכנונית להגדיל את שטח הפיתוח של היישוב.<sup>365</sup>

הפרדוקס המובנה במקרה זה נעוץ בכך שכדי לקבל היתר בנייה דרש המינהל האזרחי הכנת תוכנית מפורטת שתחול על מלוא שטח החלקה, אך כאשר הוגשה התוכנית המפורטת, ועדת המשנה לתכנון מקומי דחתה אותה, בטענה כי החלקה חורגת במקצת מתחומיה של תוכנית המתאר המיוחדת החלקית. כתוצאה מכך, הטיל למעשה המינהל האזרחי איסור על בנייה בחלקה, למרות שרובה נמצאת בתחומיה של תוכנית 1280/90 המאושרת.

מקרה זה ממחיש את האופן השרירותי שבו נקבעו גבולותיהן של תוכניות המתאר המיוחדות, ללא התייחסות למערך הבעלויות על הקרקע ותוך שהם חוצים חלקות קיימות. בקראוות בני חסן, כמו במקומות רבים אחרים, החלוקה המינהלית לשטחי B ו-C נעשתה אף היא באופן שרירותי, בלי להביא בחשבון את גבולותיהן של החלקות, את השטח הבנוי בפועל או אפילו את גבולותיה המדויקים של תוכנית המתאר המיוחדת.

## חישובי קיבולות

ההחלטה לדחות את התוכנית המפורטת שהגיש בעל החלקה בקראוות בני חסן נומקה כאמור בכך שהקיבולת של תוכנית המתאר המיוחדת החלקית, שאושרה לכפר, עולה על צפי אוכלוסייתו ב-2025. אין זה מקרה יוצא דופן: בשטחים אשר מחוץ לתוכניות המתאר המיוחדות, מוסדות התכנון במינהל האזרחי דוחים לעתים קרובות בקשות להיתרי בנייה או לתוכניות מפורטות, בטענה שהקיבולת של תוכנית המתאר המיוחדת עונה על צרכי הכפר שנים רבות לעתיד.

<sup>364</sup> פרוטוקול ועדת המשנה לפיקוח מס' 02/07 מה-18.1.2007 בתיק 88/06.

<sup>365</sup> פרוטוקול ועדת המשנה לתכנון מקומי מס' 5/07 מה-26.7.2007 בתיק 1280/38/06.

לדוגמה, ב-2006 דחתה ועדת המשנה לתכנון מקומי תוכנית נקודתית מפורטת שהגיש תושב הכפר א-סאויה שמדרום לשכם, כדי להכשיר מבנה שהקים בלי היתר מחוץ לתחומיה של תוכנית המתאר המיוחדת המאושרת. הוועדה נימקה את ההחלטה בכך שהקיבולת של התוכנית עולה ב-119 אחוזים על הנדרש עבור האוכלוסייה הצפויה להתגורר בא-סאויה ב-2015.<sup>366</sup> באופן דומה, ב-2007 דחתה ועדת המשנה לתכנון מקומי תוכנית מפורטת שהגישו תושבים מחירבת א-דיר שמדרום לבית לחם, בניסיון למנוע הריסת מבנים שהקימו בלי היתר מחוץ לתחומי תוכנית המתאר המיוחדת של הכפר. הוועדה קבעה כי הקיבולת של תוכנית המתאר המיוחדת שאושרה לכפר עולה ב-40 אחוזים על הנדרש ב-2025, ולכן אין הצדקה תכנונית לאפשר את הרחבת שטחי הבינוי בכפר.<sup>367</sup> במקרה אחר דחתה ועדת המשנה לתכנון מקומי ערר שהוגש נגד החלטתה של ועדת המשנה לפיקוח לסרב ליתן היתר בנייה למבנה עזר חקלאי שהקימו תושבים מבלעין, בטענה שהמבנה נמצא מחוץ לתחומיה של תוכנית המתאר המיוחדת החלקית שאושרה לכפר ב-1992, אשר "כושר הקיבול" שלה הוא "יותר מ-157 אחוזים מהנדרש לאוכלוסיית בלעין לשנת 2015".<sup>368</sup>

למרות שחישוב הקיבולת הוא פרקטיקה חיצונית לתוכניות עצמן ועל אף שאין לו זכר בהוראותיהן, הוא תופס מקום מרכזי בשימוש שעושה בהן המינהל האזרחי כדי להצדיק איסורי בנייה המוטלים מחוץ לגבולותיהן. חישוב הקיבולת נעשה במתכונת דו כיוונית – הן על ידי בחינת היקף האוכלוסייה החזויה בכפר והן על ידי בדיקת נתוני התוכנית עצמה. בשלב הראשון מבוצעת הערכה סטטיסטית בדבר מספר התושבים שצפויים להתגורר בכפר בשנת היעד. את הנתון שהתקבל מחלקים בשש או בשבע (גודלו החזוי של משק בית טיפוסי), כדי לקבל את מספר יחידות הדיור הנדרש.

בשלב השני מחשבים את מספר יחידות הדיור שהתוכנית מאפשרת לבנות בתחומיה. את הנתון שהתקבל מכפילים בשש או בשבע (גודלו הצפוי של משק בית טיפוסי), כדי לקבוע מהו מספר התושבים שיוכלו להתגורר בשטח התוכנית. הפער בין שני הנתונים הללו – מספר התושבים הצפוי בשנת היעד לעומת היקף האוכלוסייה שתוכל להתגורר בתחומי התוכנית – הוא עודף הקיבולת של התוכנית, בהשוואה לצרכים החזויים של הכפר.

כך, בכפר בלעין, שתוכנית המתאר המיוחדת שאושרה עבורו מקיפה 266 דונם, ניתן לפי חישובי המינהל האזרחי להקים 754 יחידות דיור, שבהן יתגוררו 4,524 בני אדם. לפי התחזיות הסטטיסטיות, ב-2015 יתגוררו בבלעין כ-2,880 בני אדם. לפיכך, טענת המינהל האזרחי, לתוכנית עודף קיבולת של 57 אחוזים, ביחס לנדרש בשנת היעד.

### נוסחאות משתנות

השלב הקריטי בחישוב הקיבולת נוגע אם כן לנתוני התוכניות עצמן: הצפיפויות שהן מאפשרות (הקיבולת הנומינלית), מצד אחד, וצפי המימוש שלהן (הקיבולת הריאלית), מצד שני.

הנוסחה שבה משתמשים מוסדות התכנון במינהל האזרחי לצורך חישוב **הקיבולת הנומינלית** של התוכניות היא מספר יחידות הדיור שניתן להקים בתחומי התוכנית, לפי הוראותיה, בניכוי 30 אחוזים. זאת מתוך הנחה ש-70 אחוזים משטח התוכנית שמיועד לפיתוח ישמשו למגורים, והשאר לצורכי ציבור.

**הקיבולת הריאלית** היא התוצאה של הכפלת הקיבולת הנומינלית בצפי המימוש של התוכנית. אף בתוכניות מתאר מקומיות בתחומי ישראל, שהוכנו ליישובים שלמים, רק לעתים רחוקות ניתן לממש בפועל את מלוא אפשרויות הבנייה שהתוכניות מאפשרות. כך, בכפרים ערביים בתחומי ישראל, המימוש בפועל הוא במקרים רבים 40 עד 50 אחוזים בלבד.

בכל הנוגע לנוסחת החישוב של הקיבולת הנומינלית, המינהל האזרחי נוקט גישה עקבית מאז הכנתן של תוכניות המתאר המיוחדות הראשונות ועד ימינו. לעומת זאת, גורמי התכנון במינהל האזרחי השתמשו לאורך השנים בנוסחאות שונות לחישוב הקיבולת הריאלית של התוכניות.

בסוף שנות ה-80 ובראשית שנות ה-90 של המאה הקודמת, בתקופה שבה אושרו תוכניות המתאר המיוחדות הראשונות, המינהל האזרחי גרס כי הקיבולת הריאלית זהה לקיבולת הנומינלית. לפי הנוסחה ששימשה אותו בתקופה זאת, לאחר ניכוי לצורכי ציבור של 30 אחוזים ממספר יחידות הדיור שניתן לבנות בשטח התוכנית, יש להניח צפי מימוש של 100 אחוזים,

<sup>366</sup> פרוטוקול ישיבת ועדת המשנה לתכנון מקומי מס' 16/06 מה' 16.11.2006 בתיק 1334/20/05.

<sup>367</sup> פרוטוקול ישיבת המשנה לתכנון מקומי מס' 5/07 מה' 26.7.2007 בתיק 1641/23/06.

<sup>368</sup> פרוטוקול ועדת המשנה לתכנון מקומי מס' 3/07 מה' 11.2.2007 בתיק 1527/1/06.

דהיינו: שבפועל יוקם בשטח התוכנית המספר המירבי של יחידות הדיור שהיא מאפשרת.<sup>369</sup> כתוצאה מכך, המינהל האזרחי הניח צפיפות גבוהה ביותר בתחומיהן של תוכניות המתאר המיוחדות – הן מבחינת מספר יחידות הדיור שיוקמו בהן (10 יחידות דיור לדונם נטו, שבע יחידות דיור לדונם ברוטו) והן במונחי אוכלוסייה (כ-40 תושבים ויותר לדונם ברוטו, צפיפות גבוהה שאינה קיימת באף יישוב בתחומי ישראל).

גישה זאת נתקלה בביקורת קשה בדו"ח המומחים של המינהל האזרחי עצמו, שהושלם בסוף 1990.<sup>370</sup> מחברי הדו"ח ציינו כי בתוכניות מתאר שאישר המינהל האזרחי לכמה ערים פלסטיניות, הצפיפות העתידית הממוצעת היא 1.57 יחידות דיור (8.6 תושבים<sup>371</sup>) לדונם ברוטו, והיא נעה בין 1.11 יחידות דיור בבית ג'אלה ל-1.91 יחידות דיור בג'נין.<sup>372</sup> בניגוד להיגיון התכנוני, שלפיו צפיפות הבינוי בערים גבוהה מאשר בכפרים, הצפיפות ב-19 תוכניות המתאר המיוחדות, שאושרו עד הגשתו של דו"ח המומחים, עמדה על שבע יחידות דיור לדונם ברוטו – פי 4.5 בקירוב מאשר בתוכניות המתאר שהכין המינהל האזרחי עצמו לערים הפלסטיניות. במונחי אוכלוסייה, הפער בין הצפיפות המתוכננת בערים לבין הצפיפות בכפרים היה גדול עוד יותר (פי 4.9 בקירוב). אכן, מחברי הדו"ח מעירים כי בהשוואה לצפיפויות העתידיות בערי הגדה המערבית, הצפיפות בתוכניות המתאר המיוחדות לכפרים "נראית בלתי סבירה", תוך שהם מספקים לכך את ההסבר התמוה, ולפיו צפיפות גבוהה זאת "באה כנראה לרצות את התושבים".<sup>373</sup>

הצפיפות הנומינלית הגבוהה שנקבעה בתוכניות המתאר המיוחדות, כמו גם צפי המימוש של 100 אחוזים שהניח המינהל האזרחי, הובילו לפי דו"ח המומחים לתוצאות אבסורדיות. כך, מחברי הדו"ח ציינו כי בתוכנית המתאר המיוחדת שאושרה לכפר קדום (515 דונם), הקיבולת הריאלית (לפי שבע יחידות דיור לדונם ברוטו) היא 3,605 יחידות דיור ו-21,630 תושבים. לפי חישובים אלה, התוכנית תענה על צורכי הכפר לפחות עד שנת 2100.<sup>374</sup>

מעבר לבעיות אלו, דו"ח המומחים קבע כי יש ליקויים בקביעת גבולות התיחום של הכפרים, ו"גודל השטח שהוקצה לכל יישוב לא נבחן לאור צרכיו האמיתיים בעתיד".<sup>375</sup> מחברי הדו"ח מ-1990 הצביעו גם על הקושי במימוש התוכניות, בפרט לאור העובדה שאינן מקצות שטחים לצורכי ציבור:

בנייני הציבור הקיימים בתוך הכפרים במידה והם עונים על צורכי האוכלוסייה הנוכחית בוודאי לא יספיקו בעתיד עקב גידול באוכלוסייה ואולי גם בשל גידול בצרכים.

עד שנת 2005 אפשר לצפות שכל השטחים הפתוחים והמצויים עדיין בתוך הכפר [בתחומי תוכנית המתאר המיוחדת] יתמלאו בבניינים בני קומה אחת או שתיים, עם יסודות ועמודים לתוספת בניית קומות לְבָנִים שיגיעו לפרקם. אמנם הכפר לא יגיע למיצוי מלא של זכויות הבנייה על כל קומותיו, אבל תכסית הקרקע תהיה צפופה יותר ולקראת שנת 2015 תתמלא כולה, עד כדי כך שלא ייוותר מקום פנוי לצרכים ציבוריים כלל. אפשר לצפות שתוך זמן לא רב ייווצר לחץ מצד הכפר להרחבת גבולות התכנון בין השאר כדי לכלול שטחים פתוחים אותם אפשר יהיה ליעד לצרכים ציבוריים.

אם אמנם יצורפו שטחים כאלה יהיו אלה שטחים בשולי הכפר או מחוצה לו והם מצדם יגרמו לגרירת הכפר ולגידולו הנוסף.

<sup>369</sup> משה רביד, שם (הערה 153), עמ' 87.

<sup>370</sup> שם, עמ' 87, 107-90.

<sup>371</sup> גודלו של משק בית ממוצע בערים קטן יותר מאשר בכפרים, ולפי הדו"ח עמד בעת כתיבתו על כ-5.5 נפשות בלבד.

<sup>372</sup> משה רביד, שם (הערה 153), עמ' 86.

<sup>373</sup> שם, עמ' 87.

<sup>374</sup> שם, עמ' 96. מספר התושבים חושב לפי שש נפשות למשק בית.

<sup>375</sup> שם, עמ' 86.

**בשל העדר שטחים ציבוריים בקרבת מרכזי הכובד של אוכלוסיית הכפר, תרד איכות החיים של תושביו. בחלק מהמגרשים (שלב עליהם אין קרקע אחרת) ינוצלו מלוא זכויות הבנייה. באופן זה יהיה מראהו של הכפר ערבוביה של בניינים בני קומה אחת, שתיים, שלוש וארבע (שלוש על חנויות).**<sup>376</sup>

אחרי השלמתו של דו"ח המומחים הכניס המינהל האזרחי שינויים בתקנון הסטנדרטי ובנוסחת החישוב של הקיבולת הריאלית. בתוכניות שאושרו בשנים 1992-1995, צפיפות הבנייה בייעוד מגורים א' הופחתה מ-10 יחידות דיור לדונם נטו ל-6.6 יחידות דיור,<sup>377</sup> ובתקנון הסטנדרטי העדכני הצפיפות בייעוד קרקע זה הוקטנה עוד, ל-3.3 יחידות דיור בלבד. עם זאת, צפיפות הבינוי בייעודי המגורים ב' וגי' לא שונתה ונותרה גבוהה מאוד.

במקביל, המינהל האזרחי זנח את ההנחה כי בכל הנוגע לתוכניות המתאר המיוחדות, הקיבולת הנומינלית זהה לקיבולת הריאלית. חישובי הקיבולת בכמה תוכניות מאמצע שנות ה-90 של המאה הקודמת, שהגיעו להתדיינות משפטית בבג"צ, התבססו על צפי מימוש של 40-45 אחוזים בלבד. כך, תוכנית המתאר המיוחדת החלקית 1108, שאושרה לכפר ברטעה א-שרקיה ב-1995 (432 דונם), מאפשרת – לאחר ניכוי 30 אחוזים לצורכי ציבור – בניית 2,570 יחידות דיור. אבל בפני בג"צ הצהירה המדינה כי הקיבולת הריאלית של התוכנית היא 1,095 יחידות דיור בלבד (ר' מקרה-מקום ברטעה, עמ' 115). מתשובת המדינה עולה לפי הנחות המינהל האזרחי, באיזור מגורים א' הצפיפות הריאלית לדונם נטו היא שלוש יחידות דיור (צפי מימוש של 45 אחוזים מ-6.6 יחידות הדיור שהתקנון הסטנדרטי התיר באותה תקופה), באיזור מגורים ב' ארבע יחידות דיור (בהשוואה ל-10 שמאפשרת התוכנית) ובייעוד מגורים ג' שש יחידות דיור (לעומת 15 שהתוכנית מאפשרת). נוסחת החישוב משקפת אפוא צפי מימוש של 40 אחוזים באיזורי המגורים ב' וגי' ושל 45 אחוזים באיזור מגורים א'.<sup>378</sup>

צפי מימוש של כ-40 אחוזים נראה על פניו ריאלי. ואולם, את סבירותו של צפי המימוש יש לבחון אל נוכח הצפיפות הנומינלית שהתוכניות מאפשרות. כאמור, גם בתוכניות מתאר לכפרים ערביים בתחומי ישראל נהוג להניח צפי מימוש של 40 אחוזים בקירוב. אבל הצפיפות הנומינלית בתוכניות אלו נמוכה מאשר בתוכניות המתאר המיוחדות בגדה המערבית. לדוגמה, בתוכניות המתאר המאושרות לכפר ברטעה אל ר'רבייה שבתחומי ישראל, הצפיפות הנומינלית לדונם נטו היא ארבע יחידות, והצפיפות הריאלית (בצפי מימוש של 40 אחוזים) היא 1.6 יחידות דיור לדונם נטו. לעומת זאת, בתוכנית המתאר המיוחדת שאישר המינהל האזרחי לכפר הסמוך ברטעה א-שרקיה, שבצדו הפלסטיני של הקו הירוק, הצפיפות הנומינלית הממוצעת לדונם נטו היא 8.5 יחידות דיור, והצפיפות הריאלית – 3.4 יחידות דיור, פי שניים ויותר מאשר בברטעה אל ר'רבייה (ר' עמ' 117).

כך או כך, מהמסמכים שבידינו עולה כי בכל הנוגע לתוכניות המתאר המיוחדות שאושרו בשנים האחרונות, צפי המימוש שמניח המינהל האזרחי גבוה בהרבה מ-40 אחוזים. כך, בהחלטה שנתנה לאחרונה ועדת המשנה לתכנון מקומי בעניינה של תוכנית המתאר המיוחדת 1721/05 לכפר אל בוויב, הקיבולת הריאלית של התוכנית חושבה לפי צפי מימוש של 65 אחוזים.<sup>379</sup> באותו מועד, שבו דנה הוועדה בתוכנית לאל בוויב, קיימה הוועדה דיון גם בהתנגדויות לתוכנית המתאר המיוחדת 1725/05 לכפר א-דיראת. במקרה זה הניחה הוועדה צפי מימוש של 57 אחוזים.<sup>380</sup>

אם כן, בשלושה כפרים (ברטעה א-שרקיה, אל בוויב וא-דיראת) קבעה **אותה ועדת תכנון עצמה** צפי מימוש שונה: 43 אחוזים בברטעה א-שרקיה, 57 אחוזים בא-דיראת ו-65 אחוזים באל בוויב. כאשר המינהל האזרחי עצמו נוקט גישה לא עקבית בכל הנוגע לחישוב הקיבולת, קשה להבין מה הרציונל העומד מאחוריו.

<sup>376</sup> שם, עמ' 87. ההדגשה נוספה.

<sup>377</sup> למשל, תקנון תוכנית המתאר המיוחדת החלקית 1527 שאושרה לבלעין ב-1992.

<sup>378</sup> תשובת המדינה בבג"צ 2187/03, **מוסטפא חסן יוסף קבהא ו-10 אח' נ' שר הביטחון ואח'**, 8.2.2004.

<sup>379</sup> פרוטוקול ועדת המשנה לתכנון מקומי מס' 9/07, 31.12.2007. הקיבולת הנומינלית של התוכנית היא 537 יחידות דיור, והקיבולת הריאלית – כפי שחושבה על ידי הוועדה – היא 350 יחידות דיור (2,100 תושבים).

<sup>380</sup> פרוטוקול ישיבה מס' 9/07 של ועדת המשנה לתכנון מקומי, 31.12.2007. הקיבולת הנומינלית של התוכנית היא 410 יחידות דיור, ומהחלטת הוועדה עולה כי הקיבולת הריאלית היא 233 יחידות דיור (1,400 תושבים).

## בחינה ביקורתית

כדי להגיע להערכה נכונה של הקיבולת הריאלית נדרשת בדיקה מעמיקה, שאינה מסתמכת על נוסחאות פשוטות. חישוב הקיבולת הריאלית חייב להתייחס למשתנים רבים, שהמינהל האזרחי התעלם מהם בעת הכנתן של תוכניות המתאר המיוחדות. אחד המשתנים הקריטיים, בפרט בגדה המערבית, הוא מערך הבעלויות על הקרקע, אבל תוכניות המתאר המיוחדות נעשו כאמור בלי להתייחס אליו.

ידיעת הגבולות הפנימיים בין החלקות הכלולות בשטחה של תוכנית חיונית לצורך הערכה ריאלית של מספר יחידות הדיור שניתן להקים בתחומיה. ההגדרה השרירותית של גבולותיהן של תוכניות המתאר המיוחדות מייצרת באופן בלתי נמנע פחת גדול של שטחים, שהבנייה בהם – בצפיפות שהתוכניות מציעה – אינה ניתנת למימוש. ברוב הכפרים הפלסטיניים, שטחם של המגרשים הקיימים גדול משטח המגרש המינימלי שהתוכניות קובעות, ואשר לפיו חושבה הקיבולת שלהן. מאחר שבכפרים הפלסטיניים נהוג שכל תושב בונה על מגרש שבעלותו, כאשר המגרשים הקיימים גדולים משטח החלקה המזערי הקבוע בתוכניות, מספר המבנים שיוקמו בפועל בתחומיהן ומספר יחידות הדיור נמוכים משמעותית מכפי שהתקנון הסטנדרטי מאפשר.

במקרים רבים, הבנייה המתוכננת אמורה להתבצע במגרשים שבהם כבר ניצבים מבנים קיימים, על ידי תוספת קומה או שתיים. כדי להוסיף למבנה קיים קומות נדרשת לעתים קרובות בנייה קונסטרוקטיבית מחודשת, ולעתים אין מנוס מהריסת המבנה הקיים ובנייה מחדש – הליך שניתן למימוש רק במקרים יוצאי דופן. לפיכך, במגרשים שבהם כבר קיימים מבנים, אין אפשרות ריאלית למצות את היקפי הבנייה שתוכניות המתאר המיוחדות מניחות – לא מבחינת מספר הקומות ולא מבחינת מספר יחידות הדיור.

לדוגמה, תוכנית המתאר המיוחדת החלקית 1271/91, שאושרה לכפר אל פונדוק ב-1993, מקיפה 81 דונם, ובהם 13 דונם שיעודם מגורים ג' (הגרעין הישן של הכפר; ר' מפה בעמ' 89). הקיבולת הריאלית של השטח שהוגדר כאיזור מגורים ג', לפי צפי מימוש של 40 אחוזים, היא 55 יחידות דיור. בסיוור שערכנו לאחרונה בכפר ספרנו אותו איזור 25 יחידות דיור בלבד, פחות ממחצית מהמספר שהניח המינהל האזרחי. לדברי אנשי הכפר, אין אפשרות מעשית לבנות ברוב השטח שסומן בתוכנית כאיזור מגורים ג', מאחר שקיימים בו מבנים ישנים ורעועים שבעליהם מתנגדים להריסתם.<sup>381</sup>

סוגיה חשובה נוספת, שתוכניות המתאר המיוחדות כמעט אינן מתייחסות אליה, היא ההיבט הטופוגרפי והגיאולוגי: האם תנאי הקרקע מאפשרים הקמת מבנים במקומות שהתוכניות מיעדות לכך? האם פני השטח והשיפועים מאפשרים להגיע לקיבולת המקסימלית שהן מניחות? האם, בהתחשב במבנה הגיאולוגי הקיים, ניתן לבנות כמה קומות או אפילו לבסס יסודות שיאפשרו בנייה כלשהי? באופן דומה, טרם אישורן של תוכניות המתאר המיוחדות לא נערכת בדיקה של השטחים הפנויים שנכללו בשטח התוכנית, כדי לוודא שאין בהם מגבלות פיזיות המונעות בנייה.

אף בהתעלם מסוגיות אלו, הפרשה של 30 אחוזים לצורכי ציבור אינה מספיקה ואינה עומדת בסטנדרטים תכנוניים מקובלים. רוב תוכניות המתאר המיוחדות שנעשו בשנות ה-90 של המאה ה-20 אינן מחשבות בנפרד את שטח הדרכים המסומנות בתשריטתיהן. במלים אחרות, שטח הדרכים נכלל ביעודי המגורים. בתוכניות אלו נדרשת אפוא הפרשה נוספת לטובת שטחים ציבוריים, מאחר שהקיבולת הנומינלית שלהן, כפי שחושבה על ידי המינהל האזרחי, כוללת בנייה למגורים על שטח שיועד בתשריטת התוכנית לדרכים. לכן יש להניח שבתוכניות אלו, לפחות 50 אחוזים משטח התוכנית ישמשו לצורכי ציבור (כולל דרכים).

ברוב תוכניות המתאר המיוחדות המוכרות לנו, אין פריסה מקיפה ונאותה של רשת הדרכים. מרבית התוכניות מסתפקות בהתוויית שתיים או שלוש דרכים ראשיות בתחומי הכפר, בלי לסמן דרכים משניות בתוך השטח שמיועד למגורים. כתוצאה מכך, אפילו כאשר התוכניות מחשבות בנפרד את שטח הדרכים, חישוב זה לרוב אינו ממצה, שכן אינו כולל את השטחים שיש להפריש עבור דרכים משניות, שיאפשרו גישה למבנים שיוקמו.

<sup>381</sup> ביקור באל פונדוק, 13.7.2008.

לפי התקנון הסטנדרטי, דרכים אינן אחד השימושים המותרים ביעודי המגורים: בנוסף לבתי מגורים, התקנון מתיר להקים באיזורי המגורים מבני ציבור, מבנים מסחריים, מבני מלאכה ותעשייה ושטחים ציבוריים פתוחים, אך לא דרכים. מאחר שהתשריט מסמן איזורי מגורים בלי להתוות דרכים משניות שיאפשרו נגישות למבנים שיוקמו, אי אפשר לממש בהם את הבנייה בלי לפרוץ בהם דרכים. מאחר שדרכים הן שימוש אסור באיזורי המגורים, ניתן לממש את שטחי התוכניות שמיועדים למגורים, אשר התשריט אינו מסמן בהם דרכי גישה, רק על ידי הפרת הוראותיה של התוכנית. **מימוש התוכנית כרוך אפוא בהפרת הוראותיה.**<sup>382</sup>

ככל שהצפיפויות שנקבעות בתוכנית גדולות יותר, כך יש להגדיל את ההיקף היחסי של השטחים הציבוריים, שכן הצורך במוסדות ציבור (בתי ספר, מרפאות וכדומה), בשטחים ציבוריים פתוחים ובדרכים גדל ביחס ישיר למספר התושבים המתגוררים ביישוב. בנוסף לכך, ככל שרמת הפירוט של התוכנית נמוכה יותר, נהוג להעריך כי היקף השטח הדרוש לצורכי ציבור גדול יותר. לפיכך, בהתחשב בצפיפות הגבוהה יחסית שהתוכניות קובעות, יש להקצות לצורכי ציבור לפחות 50 אחוזים משטחן, ולא 30 אחוזים בלבד, כפי שמחשב המינהל האזרחי. בתוכניות מפורטות שאישר המינהל האזרחי להתנחלויות ישראליות, שיעור ההקצאה לצרכים ציבוריים עולה על 50 אחוזים, ומגיע לעתים ל-80 אחוזים ויותר (ר' טבלה 8).

באופן בלתי נמנע, ככל ששיעור השטחים שיש להניח כי ישמשו לצרכים ציבוריים גדול יותר, כך קטן מספר יחידות הדיור שניתן לבנות בתחומי התוכנית. כתוצאה מכך, הנוסחה שבה משתמש המינהל האזרחי לצורך חישוב הקיבולת הנומינלית של התוכניות אינה מעוגנת במציאות, ולכן גם הקיבולת הריאליות שהוא מחשב מוטעות.

הגדרת הצפיפות במונחים של יחידות דיור לדונם מקובלת כמעט רק בישראל. ברוב מדינות העולם נהוג להתייחס לצפיפות במונחי אוכלוסייה, כלומר: מספר התושבים ליחידת שטח.<sup>383</sup> זאת מאחר שאף במנותק משאלת מספר יחידות הדיור שניתן להקים בשטח נתון, קיימות מגבלות תכנוניות ואחרות (למשל, תחבורה, תשתיות ועוד) על היקף האוכלוסייה שניתן לשכן בו. במונחי אוכלוסייה, ואפילו לפי צפי מימוש של כ-40 אחוזים בלבד, תוכניות המתאר המיוחדות מייצרות צפיפות (מספר תושבים לדונם ברוטו) גבוהה, שאין לה מקבילה ביישובים כפריים בתחומי ישראל. כך, לטענת המינהל האזרחי, הקיבולת הריאלית של תוכנית המתאר המיוחדת שאושרה לבלעין (266 דונם) היא כאמור 754 יחידות דיור ו-4,524 תושבים. זאת לפי צפי מימוש של 41 אחוזים. לפי חישוב זה, כאשר הקיבולת הריאלית של התוכנית תמוצה, הצפיפות בתחומיה תהיה 17 תושבים לדונם ברוטו. באופן דומה, לפי חישובי הקיבולת הריאליים של המינהל האזרחי, מספר התושבים בתוכנית המתאר המיוחדת לברטעה א-שרקיה יהיה 15.2 תושבים לדונם ברוטו, ובבודרוס – 17.7 תושבים לדונם ברוטו. לשם השוואה, הצפיפות הממוצעת בשטחים המבונים ביישובים הכפריים בתחומי ישראל היא 1.58 תושבים בלבד לדונם ברוטו (ר' עמ' 106 להלן), **כעשירית מהצפיפות שמיעד המינהל האזרחי לכפרים הפלסטיניים.**

למעט יישוב אחד (בני ברק, שם מספר התושבים לדונם ברוטו הוא כ-20.3), צפיפות אוכלוסין גבוהה כזאת אינה קיימת אפילו בערי ישראל, שהצפיפות בהן עולה מטבע הדברים על זו שאופיינית לכפרים. לדוגמה, בתחומי תוכנית המתאר של העיר כפר סבא, מספר התושבים לדונם ברוטו הוא 5.7 בקירוב, ובשטח תוכניות המתאר של רמת גן – אחת הערים הצפופות בישראל – הנתון המקביל הוא 9.8 בלבד.<sup>384</sup>

גם בהשוואה בינלאומית, צפיפות האוכלוסין שהמינהל האזרחי מיעד לכפרים הפלסטיניים בגדה המערבית אינה מתקבלת על הדעת. בלונדון (Inner London), להבדיל מהשטח המטרופוליני המאוכלס בדלילות יחסית), העיר המאוכלסת והצפופה ביותר בבריטניה, צפיפות האוכלוסין היא כתשעה תושבים לדונם ברוטו.<sup>385</sup> בניו יורק, אחת הערים הצפופות בארצות הברית,

<sup>382</sup> אפשרות נוספת בתקנון היא להכין – ביוזמתם של תושבי הכפר ועל חשבונם – תוכנית מפורטת, שתשנה את מערכת הדרכים. בהתחשב בעלויות הגבוהות של תכנון מפורט, בפרט כשמדובר ביישוב שלם, זוהי אפשרות תיאורטית בלבד.

<sup>383</sup> מייק טרנר, "צפיפות בינוי, שטחים פתוחים ואיכות סביבה בשכונות מגורים", אצל: ישראל קמחי (עורך), איכות הסביבה העירונית, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל – המרכז למדיניות סביבתית, 2005, עמ' 98.

<sup>384</sup> מספר התושבים לדונם ברוטו חושב לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס); (www.cbs.gov.il) מסוף 2006. מאחר שנתוני הלמ"ס מתייחסים לתחומי שיפוט, ולא לשטחיהן של תוכניות מתאר, בחרנו לצורך השוואה במכוון בערים כפר סבא ורמת גן, שתוכניות המתאר שלהן חלות על מלוא תחום השיפוט שלהן או על רובו המכריע. בהתייחס לתחום השיפוט, נתוני הלמ"ס מראים כי מספר התושבים לדונם ברוטו בעיר תל אביב הוא 7.4 ובירושלים – 5.9 בלבד.

<sup>385</sup> זאת לפי הנתונים של הלשכה לסטטיסטיקה לאומית, בריטניה. הנתונים נכונים ל-2002, השנה האחרונה שלגביה יש מספרים רשמיים. ר' <http://www.statistics.gov.uk/STATBASE/ssdataset.asp?vlnk=7662>

מספר התושבים לדונם ברוטו הוא כ-10.2.<sup>386</sup> במלים אחרות, בעת קביעת השטח שמוקצה לפיתוח בכפרים הפלסטיניים, המינהל האזרחי מניח שצפיפות האוכלוסין העתידית בהם תהיה גבוהה ב-70 אחוזים ויותר מצפיפות האוכלוסין באחדות מהערים הגדולות והמאוכלסות ביותר בישראל ובעולם המערבי. להנחה זאת אין סיכוי של ממש להתממש.

בהתחשב בכל הבעיות שצוינו לעיל – הצפיפויות הנומינליות הגבוהות, ההתעלמות מחלוקת הבעלויות על הקרקע, העדר פירוט, הקצאה לא נאותה לצרכים ציבוריים, הכללת שטחי הדרכים בחישוב השטח שיועד למגורים והעדר פתרונות נגישות למתחמים המיועדים לבנייה – **ניתן להעריך כי הקיבולת הריאלית של תוכניות המתאר היא כמחצית מכפי שמניח המינהל האזרחי, ולעתים אף פחות מכך**. יש להדגיש כי מדובר בהערכה כללית; הקיבולת הריאלית משתנה מתוכנית לתוכנית ומכפר לכפר, לפי נתניהם הייחודיים.

המצב בשטח תומך בקביעה זאת. במרבית הכפרים שלהם הוכנו תוכניות מתאר מיוחדות, המבנים שהוקמו מאז אישורן הם ברובם בני קומה עד שתיים. במרבית היישובים, הבנייה הגבוהה והצפופה יותר, שתוכניות המתאר המיוחדות ניסו להכתיב, לא התממשה בפועל.

יוצאים מן הכלל הם כפרים אחדים, ששטחם הבנוי נמצא בעיקרו באיזור B, שבהם קיימת בנייה לגובה בצפיפויות גבוהות. מדובר בעיקר בכפרים השוכנים בשוליים העירוניים של ירושלים, למשל: ביר נבאללה ואזעיים. הסיבה לבנייה הגבוהה (במקרים מסוימים שמונה קומות ויותר) בכפרים אלה נעוצה בתהליך האורבניזציה שעובר על הכפרים הללו, שהפכו לחלק ממטרופולין ירושלים, ובמגבלות הקשות המוטלות על בנייה פלסטינית בשטח C וירושלים המזרחית. מגבלות אלו גרמו לעשרות אלפי פלסטינים מירושלים לעבור לכפרים הסמוכים בשטח B, והביקוש הגובר לדיר, כמו גם מחסור בקרקעות למבני מגורים, עודדו בהם בנייה לגובה.

## שיקולים סביבתיים

לטענת גורמי התכנון במינהל האזרחי, היבטים סביבתיים מהווים שיקול מרכזי בהכנת תוכניות המתאר המיוחדות. לדבריהם, תיחום הבנייה הפלסטינית וציפופה נחוצים לשם הגנה על שטחים פתוחים וחקלאיים.<sup>387</sup>

אכן, הגדלת הצפיפות היא פרקטיקה מקובלת במסגרת פיתוח בר קיימא, ששם את הדגש על שיקולים סביבתיים.<sup>388</sup> אולם פיתוח שכזה נועד להשיג מגוון יעדים סביבתיים וחברתיים, והחיסכון במשאבי קרקע הוא רק אחד מהם. לפיתוח בר קיימא שלוש מטרות על: לענות על הצרכים הפיזיים והחברתיים של התושבים בהווה ובעתיד; לענות על צורכיהם הכלכליים ולאפשר צמיחה כלכלית; להגן על המערכת האקולוגית. פיתוח בר קיימא נדרש להתמודד עם הצרכים השונים והמנוגדים הנגזרים מכל אחד מההיבטים הללו: "מימוש מלא של כל אחד מהתחומים יסתור את התחומים האחרים, ועל כן אינו יכול להיקרא פיתוח בר קיימא".<sup>389</sup>

לדוגמה, ציפוף הבנייה עשוי לחסוך בקרקע, אבל בנייה צפופה, בלי מרווחים נאותים בין המבנים, מגבירה את צריכת החשמל ומבזבזת אנרגיה. לפיכך, תכנון המבוסס על עקרונות של פיתוח בר קיימא אינו יכול להצטמצם להיבט אחד של יחסי הגומלין בין האדם לסביבתו. עליו לאזן בין צרכים שונים ולהתאים את התכנון לנתוניו הייחודיים של כל יישוב, תוך שימור אופיו.<sup>390</sup>

פיתוח בר קיימא אינו אפשרי בלי שיתוף מלא ומהותי של הציבור בהליכי התכנון. השגת היעדים הסביבתיים של פיתוח בר קיימא – חיסכון במשאבי טבע כמו קרקע, מים ואנרגיה – תלויה בהיענות מצד אוכלוסיית היעד: "קידום פיתוח בר קיימא מותנה במיסודן ופעילותן לאורך זמן של שותפויות הכוללות תושבים, גורמים מוסדיים וקבוצות עניין... תכנון, יישום וניהול לאורך זמן של אלמנטים בנויים וטבעיים במרחב... אמור לייצג מגוון שאיפות וערכים של בעלי עניין, ובראשם צרכני שירותים מקומיים... הדמוקרטיה, במובן של משטר המשתף את האזרחים בדיון על אודות החלטות על מדיניות ועיצובן, היא המפתח להגנה על הסביבה".<sup>391</sup>

לאור העקרונות הללו נבחן את הסבירות הסביבתית של תוכניות המתאר המיוחדות ושל רמת הציפוף המוצעת בהן.

<sup>386</sup> ר' <http://www.fedstats.gov/qf/states/36/3651000.html>. הנתונים מעודכנים ל-2000, השנה האחרונה שלגביה יש מספרים רשמיים.

<sup>387</sup> תגובת המשיבים בבג"צ 1598/93 מחמוד עליאן עווד עבדלכרים ואח' נ' שר הביטחון ואח'; פרוטוקול ועדת המשנה לתכנון מקומי מס' 1/08 בעניין תוכנית המתאר המיוחדת 1720/05 לכפר ז'ף, 20.1.2008.

<sup>388</sup> משרד הבינוי והשיכון, עקרונות מנחים לתכנון יישובים ושכונות בני קיימא, ירושלים: אפריל 2007, עמ' 26.

<sup>389</sup> שם, עמ' 10-11.

<sup>390</sup> שם, עמ' 26, 49.

<sup>391</sup> שם, עמ' 18.

## שיתוף הציבור ורמת הפירוט

בהליכי הכנתן של תוכניות המתאר המיוחדות לא מתקיים שיתוף של הציבור הפלסטיני, והתוכניות אינן מתייחסות לשאיפותיו, לצרכיו ולאופי יישוביו. לאמיתו של דבר, התוכניות "מונחתות" על תושבי הכפרים מלמעלה, בלי להתייעץ עמם. השלב היחיד שבו מורשה הציבור הפלסטיני להשמיע את עמדתו ביחס לתוכניות הוא בהליך ההתנגדויות, שהוא אדוורסרי באופיו, ובכל מקרה, רוב ההתנגדויות נדחות.

כאמור, טרם הכנתן של התוכניות לא נערך סקר תכנוני. סקר כזה חיוני במיוחד בתוכניות שמבקשות ליצור צפיפויות בנייה גבוהות ולקדם הגנה על ערכים סביבתיים. איסוף נתונים על התנאים הקרקעיים וניתוחם, כדי להבטיח שהגדרת השטח שמיועד לפיתוח מיטבית מבחינה סביבתית ומאפשרת ניצול יעיל של משאבי קרקע, הם תנאי מקדים לתכנון שמקדם הגנה על הסביבה. בפועל, הבדיקה היחידה שנראה כי לשכת התכנון מבצעת לפני הכנתן של תוכניות מתאר מיוחדות היא ניתוח חלקי של הנתונים הטופוגרפיים.

התעלמותן של התוכניות מחלוקת הבעלויות על הקרקע מובילה לעתים קרובות לכך שתושבים רבים נותרים בלי קרקעות לבנייה בתחומי התוכנית. כאמור, בחברה הפלסטינית הכפרית מקובל שכל תושב בונה על קרקע שבעלותו. חוסר ההתייחסות למרכיב תרבותי זה פירושו לחצי פיתוח מתמשכים – מצד תושבים שלהם אין קרקעות בתחומי התוכנית – על השטחים הפתוחים שמחוץ לה, תוך פגיעה במטרותיה הסביבתיות המוצהרות.

ההתעלמות מסוגיית הבעלות על הקרקע היא ביטוי אחד לאופי הכוללני והלא מפורט של התוכניות. פיתוח בר קיימא מחייב תכנון מפורט, שימציא פתרונות הולמים לכל צורכי הקהילה – הן למבני מגורים והן לשטחים ציבוריים. בהעדר תכנון מפורט, קשה, אם לא בלתי אפשרי, להבטיח חיסכון במשאבי קרקע. כפי שצוין בדו"ח המומחים שנעשה בהזמנת המינהל האזרחי (ר' עמ' 100 לעיל), העובדה שתוכניות המתאר המיוחדות אינן מקצות שטחים לצרכים ציבוריים מולידה לחצי פיתוח מתמשכים להקמת תשתיות ציבוריות מחוץ לתחומיהן.<sup>392</sup> בהקשר של תוכניות המתאר המיוחדות, תופעה זאת משמעותית במיוחד, מאחר שהצפיפות הגבוהה שהתוכניות מציעות מחייבת הקצאה נדיבה של שטחים ציבוריים.

## רמת הציפוף

הגרסה העדכנית של התקנון הסטנדרטי מגדירה כאמור שלושה ייעודי מגורים: מגורים א' (בצפיפות של 3.3 יחידות דיור לדונם נטו), מגורים ב' (10 יחידות דיור לדונם נטו) ומגורים ג' (עד 15 יחידות דיור לדונם נטו).

כדי לבחון את הסבירות התכנונית של צפיפויות אלו, נשווה אותן לסטנדרטים מקובלים בישראל. אחת ממטרותיה הראשיות של תוכנית המתאר הארצית (תמ"א) 35 הישראלית היא לעודד חיסכון במשאבי קרקע. יודגש כי תמ"א 35 חלה רק בתחומי ישראל ואין לה כל מעמד סטטוטורי בשטח C. ההתייחסות אליה כאן באה רק לצורכי השוואה.

תמ"א 35 קובעת צפיפויות מינימום ומקסימום ממוצעות למגורים, כאשר צפיפות המקסימום כפולה מצפיפות המינימום. עם זאת, התוכנית מאפשרת למוסדות התכנון לאשר צפיפויות נמוכות מצפיפות המינימום, כאשר מדובר באוכלוסייה ממעמד חברתי-כלכלי נמוך או כאשר גודלו של משק הבית גבוה מהממוצע הארצי,<sup>393</sup> שהוא 3.34.<sup>394</sup> הוראות אלו רלוונטיות במיוחד לאוכלוסיית הכפרים הפלסטיניים בשטח C, שמתאפיינת במשקי בית גדולים (שש נפשות ויותר) ובמעמד חברתי-כלכלי נמוך.

לפי תמ"א 35, ביישובים כפריים, צפיפות המינימום לדונם נטו נעה בין 1.5 יחידות דיור בנפת באר שבע לשלוש יחידות דיור בנפת שרון. בנפות הגובלות בגדה המערבית (למשל, נפת רמלה) וברוב הנפות האחרות, הצפיפות בכפרים היא 2.5 יחידות דיור לדונם נטו. בערים בינוניות, שצפי אוכלוסייתן עד 50,000 נפש, הצפיפות המינימלית נעה בין שלוש (נפת באר שבע) לשבע (נפת תל אביב) יחידות דיור לדונם נטו.<sup>395</sup>

<sup>392</sup> משה רביד, שם (הערה 153), עמ' 87.

<sup>393</sup> תמ"א 35, סעיפים 6.3, 12.2.2.

<sup>394</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, השנתון לסטטיסטיקה 2007 – מס' 58.

<sup>395</sup> "לוח 1: צפיפות נטו ממוצעת למגורים" בתמ"א 35.

בתוכניות המתאר המיוחדות, הצפיפות בייעוד המגורים שבו הבנייה היא הדלילה ביותר – 3.3 יחידות דיור לדונם נטו – גבוהה מכפי שמורה תמ"א 35 בכפרים ישראלים באיזורים הגובלים בגדה המערבית (1.5 עד 2.5 יחידות דיור). בייעודי המגורים ב' וג', תוכניות המתאר המיוחדות קובעות צפיפויות של 10-15 יחידות לדונם נטו. לפי תמ"א 35, בישראל ניתן לאשר צפיפויות כאלו רק ביישובים עירוניים גדולים. החלת צפיפויות גבוהות שכאלו בכפרים הפלסטיניים פירושה הרס אופיים הכפרי והפיכתם ליישובים סמי-עירוניים, תוך הפרת אחד מעקרונות היסוד של פיתוח בר קיימא: שמירה על אופיים של היישובים הקיימים.

כפי שנכתב לעיל, בחישובי הקיבולות שהוא עורך, המינהל האזרחי מניח שאפשרויות הבנייה המגולמות בתוכניות המתאר המיוחדות ימוצו רק באופן חלקי, וכתוצאה מכך, הצפיפות בפועל תהיה נמוכה מכפי שהתוכניות מציעות. אולם כאמור, צפי המיצוי וחישובי הקיבולות הם פרקטיקה חיצונית לתוכניות עצמן, וגם ביישובים ישראלים המיצוי מגיע רק לעתים רחוקות, אם בכלל, ל-100 אחוזים. לדוגמה, התוכנית המפורטת שאישר המינהל האזרחי להתנחלות ריחן מאפשרת הקמת 159 יחידות דיור, אבל בפועל, מתגוררות בה 43 משפחות בלבד.<sup>396</sup> בכל מקרה, מאחר שהצפיפויות הנומינליות שהתוכניות קובעות גבוהות משמעותית מהמקובל ביישובים כפריים בישראל, גם הצפיפויות הריאליות, לפי צפי המימוש שמניח המינהל האזרחי, אינן סבירות, ובמקרים רבים אף עולות על הקבוע בתמ"א 35.

## עיקרון השוויון

תמ"א 35 מעודדת פיתוח צמוד דופן לאיזורי בניי קיימים, ומתירה הקמת יישובים חדשים רק בנסיבות חריגות. זאת לאור ההכרה בכך ש"יישובים חדשים בשטח פתוח, מעצם הגדרתם אינם יישובים בני קיימא".<sup>397</sup>

תכנון המבוסס על עקרונות של פיתוח בר קיימא מחייב גישה שוויונית כלפי קבוצות אוכלוסייה שונות,<sup>398</sup> בצד התחשבות בצרכים הייחודיים של כל אחת מהן. החלה לא שוויונית של פרקטיקות סביבתיות כמו ציפוף – למשל, יישומן באוכלוסיות מסוימות בלבד – עלולה לקעקע את הבסיס שעליו מושתת פיתוח בר קיימא, ולרמז כי מאחורי הנימוקים הסביבתיים המוצהרים מסתתרות מטרות זרות.

מאז 1967 הקימה ישראל בגדה המערבית 121 התנחלויות, ועוד עשרות נקודות יישוב אחרות (מאחזים מורשים ושאינם מורשים, היאחזויות נח"ל ועוד). למעט היישוב היהודי בלב חברון, כל ההתנחלויות הוקמו בשטחים פתוחים, וכמעט לכולן אישר המינהל האזרחי תוכניות מפורטות. בנוסף לכך יצר המינהל האזרחי את התשתית התכנונית שאפשרה פריצת דרכי גישה להתנחלויות וחיבורן לתחומי הקו הירוק. כל זאת תוך פגיעה קשה בשטחים פתוחים והרס סביבתי נרחב. עצם קיומן של ההתנחלויות מהווה הפרה בוטה של עיקרון השוויון, שבלעדיו לא ייתכן פיתוח בר קיימא.

גם בדיקת הצפיפויות שאישר המינהל האזרחי בתוכניות להתנחלויות (ר' טבלה 8) מצביעה על שימוש מפלגה בפרקטיקת הציפוף. כאמור, תמ"א 35 קובעת צפיפויות לדונם נטו למגורים בסוגי יישובים שונים (כפרים, עיירות, ערים ועוד). מבחינת החיסכון במשאבי קרקע, להגדרות אלו רלוונטיות מוגבלת בלבד, שכן מה שקובע בסופו של יום הוא הצפיפות לדונם ברוטו, דהיינו: מספר יחידות הדיור ביחס למלוא שטח התוכנית – כולל מקרקעין שיועדו למבני ציבור, לתעשייה, לדרכים, למסחר, לגנים ציבוריים ולתשתיות. זאת מאחר שהפגיעה בשטחים הפתוחים אינה מצטמצמת רק למגרשים המיועדים למגורים, אלא נוגעת למלוא שטח היישוב.

ככל שהצפיפות לדונם נטו עולה, כך נדרשת כאמור הקצאה גדולה יותר של שטחים ציבוריים.<sup>399</sup> לפיכך, הגדלת הצפיפות בייעודי המגורים אין בה כדי להוביל בהכרח להגדלה משמעותית של הצפיפות לדונם ברוטו. מחקר שנערך לאחרונה העלה שבישראל, הצפיפות הארצית הממוצעת **בשטח הבנוי** (להבדיל מתחומי שיפוט הכוללים שטחים פתוחים) ביישובים העירוניים והפרבריים היא כ-8.25 תושבים לדונם ברוטו (כ-2.5 יחידות דיור), וביישובים הכפריים – 1.58 תושבים לדונם ברוטו (כ-0.4 יחידות דיור).<sup>400</sup> לפי צפי המימוש של המינהל האזרחי, בתוכניות מתאר מיוחדות רבות מספר התושבים לדונם ברוטו הוא 17 ויותר – פי 11 בקירוב מאשר ביישובים כפריים בישראל, ופי שניים ויותר מאשר בערי ישראל.

<sup>396</sup> ר' אתר האינטרנט של המועצה האיזורית שומרון, <http://www.shomron.org.il/Index.asp?CategoryID=289>.

<sup>397</sup> משרד הבינוי והשיכון, שם (הערה 388), עמ' 71.

<sup>398</sup> ערן פייטלסון, "הצעה למערכת אינדיקטורים לפיתוח בר קיימא בישראל", אצל: ערן פייטלסון (עורך), אינדיקטורים לפיתוח בר קיימא בישראל: דו"ח מסכם שלב א', ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל – המרכז למדיניות סביבתית, 2004, עמ' 183.

<sup>399</sup> מייק טרנר, שם (הערה 383), עמ' 107.

<sup>400</sup> מוטי קפלן, "אינדיקטורים בתחום השטחים הפתוחים", אצל: ערן פייטלסון (עורך), אינדיקטורים לפיתוח בר קיימא בישראל: דו"ח מסכם שלב א', ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל – המרכז למדיניות סביבתית, 2004, עמ' 65. קפלן מציין רק מספר תושבים לקמ"ר ואינו מחשב את הצפיפות במונחים של יחידות דיור לדונם ברוטו. החישוב שלעיל נעשה לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה באשר לגודל הממוצע של משק בית עירוני (3.31 בני אדם) וכפרי (4.01) בישראל ב-2007. ר' הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שם (הערה 394).

## התחום האסור

בדיקת הקשר שבין צפיפות נטו לבין צפיפות ברוטו מראה כי אפילו ביישובים עירוניים, לא ניתן להגיע לצפיפות העולה על ארבע עד שש יחידות דיור לדונם ברוטו. צפיפויות גדולות יותר כרוכות בפגיעה בלתי נסבלת באיכות החיים של התושבים.<sup>401</sup> אכן, גם בהתנחלויות החרדיות העירוניות (מודיעין עילית, ביתר עילית), הבנויות בצפיפות חריגה, מספר יחידות הדיור לדונם ברוטו לא עולה על חמש בקירוב. לדוגמה, ב-2002 אישר המינהל האזרחי את תוכנית מפורטת 210/4/2 להקמת רובע חדש בהתנחלות מודיעין עילית, ובו 2,722 יחידות דיור. למרות שהרובע מתוכנן בצפיפות ממוצעת גבוהה ביותר של 17.6 יחידות דיור לדונם נטו, הצפיפות לדונם ברוטו היא 4.86 יחידות דיור בלבד.<sup>402</sup>

טבלה 8 משווה את צפיפות הבנייה ואת היקף ההקצאה לשטחים ציבוריים בעשרה יישובים בגדה המערבית שבהם אישר המינהל האזרחי תוכניות: ארבעה כפרים פלסטיניים (תוכניות מתאר מיוחדות), שתי התנחלויות חקלאיות, שלוש התנחלויות שהוקמו במתכונת של יישוב קהילתי והתנחלות עירונית אחת (תוכנית מתאר מפורטת).

טבלה 8: צפיפות הבנייה והקצאה לשטחים ציבוריים בתוכניות שאישר המינהל האזרחי

היישוב	סוג היישוב	מס' התוכנית ושנת אישורה	שטח התוכנית בדונם	שטח ברוטו לפיתוח בדונם <sup>403</sup>	מס' יח"ד (קיבולת נומינלית) <sup>404</sup>	צפיפות (יח"ד) לדונם ברוטו לפיתוח	צפיפות ממוצעת (יח"ד) לדונם נטו	שטחים ציבוריים כאחוז משטח ברוטו לפיתוח <sup>405</sup>
אֶנְבִי אֵלִיאָס	כפר פלסטיני	1230 (1992)	87	87	609	7	10	30%
ד'אהר אל עבד	כפר פלסטיני	1115/05 (2006)	126	126	540	4.29	7.14	40%
ח'ירבת ג'יבארה	כפר פלסטיני	1235/05 (2006)	76	76	183	2.4	4	40%
זיף	כפר פלסטיני	1720/05 (2008)	229	229	837	3.66	5.81	37%
סלעית	כפרי-חקלאי (התנחלות)	112/1/1 (1999), 112/1/2 (1999), 112/3 (2003)	1,414	738	426	0.58	1.48	60%
כרמל	כפרי-חקלאי (התנחלות)	507/1 (2005)	2,204	388.6	133	0.34	1.8	80%
ריחן	קהילתי (התנחלות)	103/1 (1999)	1,209	584.6	159	0.27	1.63	83%
טנא-עומרים	קהילתי (התנחלות)	515 (2000)	517.7	476.7	214	0.45	2.11	78.7%
בית אריה	קהילתי (התנחלות)	102/3 (2001)	1,409	1,035	1,039	1	4	75%
אפרתה	עירוני (התנחלות)	410/5 (1995), 410/5/1 (1999)	1,678	944	1,204	1.28	3.96	67.8%

<sup>401</sup> מייק טרנר, שם (הערה 383), עמ' 101.

<sup>402</sup> תוכנית 210/4/2 לרובע "נאות הפסגה" בהתנחלות מודיעין עילית. שטח התוכנית כ-560 דונם, שמהם 154.3 דונם מיועדים לבנייה למגורים.

<sup>403</sup> בתוכניות המפורטות להתנחלויות, המונח "שטח ברוטו לפיתוח" מתייחס לשטח התוכנית בניכוי שטחים חקלאיים (לרבות מבני משק), שמורות טבע ונוף ושטחים לתכנון עתידי, שהתוכנית לא קובעת לגביהם הוראות בינוי.

<sup>404</sup> בתוכניות המתאר המיוחדות לכפרים פלסטיניים, הקיבולת הנומינלית חושבה לפי הנוסחה שמשמשת את המינהל האזרחי, כלומר: מספר יחידות הדיור שניתן להקים, לפי הוראות התוכנית, בניכוי 30 אחוזים לצורכי ציבור. באותן תוכניות שמקצות בנפרד שטחים לדרכים, הוספנו את שטח הדרכים למקרקעין שיועדם צורכי ציבור. החישוב בוצע לפי הוראות הבינוי שבתקנון הסטנדרטי המעודכן: 3.3 יחידות דיור לדונם נטו (מגורים א') ו-10 יחידות דיור לדונם נטו (מגורים ב'). למרות שהתקנון מאפשר צפיפות של עד 15 יחידות דיור באיזור מגורים ג', לצורך החישוב הנחנו כי הצפיפות ביעוד זה תהיה רק 10 יחידות דיור לדונם נטו. יצוין כי רק באחד מארבעת הכפרים הפלסטיניים שבטבלה (אֶנְבִי אֵלִיאָס), התוכנית כוללת שטחים ביעוד מגורים ג'. הקיבולת הנומינלית בתוכניות להתנחלויות מופיעה בהוראותיהן.

<sup>405</sup> המונח "שטחים ציבוריים" מתייחס לכל השטחים שיועדם אינו מגורים, ובכלל זה מבני ציבור, שטחים ציבוריים פתוחים, דרכים, תעשייה, מלאכה וכדומה.

הטבלה חושפת הבדלים עצומים בין היישובים השונים: בתוכניות המתאר המיוחדות לכפרים הפלסטיניים, הצפיפות לדונם ברוטו נעה בין 2.4 לשבע יחידות דיור. בתוכניות להתנחלויות, הצפיפות לדונם ברוטו היא 0.27-1.28 יחידות דיור. בהתנחלות הצפופה ביותר (אפרתה), הצפיפות לדונם ברוטו נמוכה בכמחצית מהנתון המקביל בכפר הפלסטיני שבו הצפיפות היא הנמוכה ביותר (ח'רבת ג'בארה). גם הצפיפות לדונם נטו גבוהה בתוכניות המתאר המיוחדות באופן ניכר מאשר בתוכניות המפורטות להתנחלויות.

83-60 אחוזים משטח הפיתוח ברוטו של התוכניות להתנחלויות מוקצים לצרכים ציבוריים, לעומת 30-40 אחוזים בכפרים הפלסטיניים. בפועל הפער גדול עוד יותר, שכן תוכניות המתאר המיוחדות אינן מסמנות ייעודי קרקע ציבוריים, ולכן מימוש השטחים הציבוריים בהן צפוי להיות נמוך מכפי שהטבלה מניחה.

הפערים הללו מוצאים את ביטויים גם ברמת המיקרו. ההתנחלות סלעית שוכנת ליד הכפר הפלסטיני ח'רבת ג'בארה, וההתנחלות ריחן סמוכה לכפר ד'אהר אל עבד. הצפיפות לדונם ברוטו בתוכנית לח'רבת ג'בארה (2.4) גבוהה פי ארבעה מהנתון המקביל בסלעית (0.58). הצפיפות לדונם ברוטו בד'אהר אל עבד (4.29) גבוהה פי 16 (!) מאשר בריחן (0.27).

נתונים אלה מראים כי המינהל האזרחי נוקט מדיניות תכנונית-סביבתית שונה ביישובים פלסטיניים, מצד אחד, ובהתנחלויות ישראליות, מצד שני. בעוד שבתוכניות לכפרים פלסטיניים השאיפה היא לחסוך במשאבי קרקע ולצופף את הבנייה, בתוכניות להתנחלויות המגמה היא לעתים קרובות הפוכה: לכלול שטחים נרחבים ככל הניתן בתחום התוכנית, תוך יצירת צפיפויות נמוכות במיוחד.

לטענת גורמי התכנון במינהל האזרחי, לא ניתן להשוות את התוכניות להתנחלויות עם תוכניות המתאר המיוחדות לכפרים הפלסטיניים. לדבריהם, "אין דומה תכנון ליישובים חדשים [התנחלויות]... לתכנון המתייחס לכפרים קיימים... בנייה מתוכננת, המתבצעת בהתאם להוראות תוכנית מאושרת תקפה ולאחר מתן אישורים מתאימים, מאפשרת הקצאות לצורכי ציבור".<sup>406</sup> במקרים רבים, טענה זאת אינה נכונה עובדתית. לדוגמה, בתוכניות המפורטות לכרמל ולטנא-עומרים מסומנים בתשריט מבנים קיימים רבים, שנבנו טרם הכנת התוכניות ואישורן. קיומם של מבנים אלה לא מנע הכנת תכנון מפורט סטטוטורי להתנחלויות הללו.

מכל מקום, דווקא ביישוב שמתוכנן מראש ניתן להגיע לצפיפות בנייה גבוהה, בפרט כשמדובר בהתנחלויות המוקמות על אדמות מדינה מוכרזות, שבהן אין בעיות הקשורות לבעלות על הקרקע ולכן אין מגבלות קנייניות על חלוקה למגרשי בנייה. ההסבר לפערי הצפיפויות הניכרים בין התוכניות לכפרים הפלסטיניים לבין התוכניות להתנחלויות נעוץ במדיניות תכנונית-סביבתית שונה, המותאמת לכל יישוב לא לפי צרכיו התכנוניים, אלא לפי הזהות האתנו-לאומית של תושביו. אפליה תכנונית זאת שומטת את הבסיס מהנימוקים הסביבתיים שבהם משתמש המינהל האזרחי להצדקת תוכניות המתאר המיוחדות והציפוף המוצע בהן.

ככלל, אין כל פסול בציפוף בנייה במסגרת תכנון מפורט שנעשה לפי עקרונות של פיתוח בר קיימא, תוך התחשבות בצורכי הציבור וברצונותיו, שמירה על אופי היישוב ואיזון בין הערכים השונים שפיתוח שכזה נועד להשיג. תוכניות המתאר המיוחדות אינן עומדות בעקרונות אלה. בפועל נראה שהנימוקים הסביבתיים, שבהם משתמש המינהל האזרחי בניסיון להצדיק את ציפוף הכפרים הפלסטיניים, נועדו להסוות מטרות פוליטיות, שעיקרן הגבלת התפרסותה המרחבית של הבנייה הפלסטינית, כדי להותיר עתודות קרקע גדולות עבור התנחלויות ואינטרסים ישראלים אחרים.

## בעלות ובנייה

בהתנגדויות שמגישים תושבים פלסטיניים לתוכניות מתאר מיוחדות, אחת הסוגיות המרכזיות היא אי הכללתן של חלקות שבבעלותם בתחומי התוכנית. לטענת התושבים, ההחלטה לכלול בתחומי התוכנית רק שטחים מצומצמים, תוך השארת החלקות (ולעתים אף המבנים) שבבעלותם מחוץ לה, פוגעת בזכויותיהם ועלולה להותיר אותם בלא פתרונות דיור.

<sup>406</sup> עיף 81 לפרוטוקול ועדת המשנה לתכנון מקומי מס' 1/08 מה-20.1.2008. בעניין ההתנגדויות לתוכנית המתאר המיוחדת 1720/05 לכפר זיף.

גורמים במינהל האזרחי דוחים טענה זאת בתוקף. לדבריהם, מצב שבו אפשרויות הבנייה נקבעות לפי מפתח קנייני מנוגד לכל היגיון תכנוני, ותוצאתו היא בנייה לא מבוקרת שמבזבזת משאבי קרקע ומחייבת הקמת תשתיות יקרות.<sup>407</sup> ואולם, מדיניותו של המינהל האזרחי עצמו מעודדת דפוס זה, מאחר שהיא יוצרת כאמור זיקה הדוקה בין הבעלות על הקרקע לבין אפשרויות הבנייה בה, ומונעת ככלל בנייה פלסטינית על אדמות מדינה. הקצאת אדמות מדינה לבנייה פלסטינית, בדומה לאופן שבו הן מוקצות לבנייה בהתנחלויות, עשויה לערער את העמדה המסורתית שלפיה בעל הקרקע בונה תמיד על אדמתו, ולהוביל לשינוי הדרגתי בדפוסי הבנייה בחברה הכפרית הפלסטינית.

גם כאשר המתחם המיועד לפיתוח כולל רק אדמות פרטיות, תכנון מפורט, המבוסס על סקר תכנוני הולם, עשוי לספק פתרונות חלקיים לסוגיית הבעלות על הקרקע. לדוגמה, ב-1986 הכינו מתכננים פלסטיניים תוכנית מתאר מפורטת לביר נבאללה. התוכנית, שהמינהל האזרחי סירב לאשרה – ככל הנראה משום ששטחה (1,450 דונם) היה גדול מדי לטעמו – התבססה על בדיקת מערך הבעלויות על הקרקע. העיקרון שהנחה את עורכיה היה כי אף שלא ניתן להבטיח לכל **תושב** מגרש בנייה בבעלותו, יש לדאוג לכך שלכל **חמולה** יהיה בתחומי התוכנית שטח לבנייה.<sup>408</sup>

גישה זאת עשויה להחליש את הזיקה הישירה בין הבעלות על האדמה לבין אפשרויות הבנייה בה, שכן היא מעתיקה את הזיקה מהרמה הקונקרטית והחזקה ביותר (הפרט) לרמה מופשטת והדוקה פחות (המשפחה המורחבת). אלא שכאמור, תוכניות המתאר המיוחדות של המינהל האזרחי אינן מבוססות על סקר תכנוני, מתעלמות ממערך הבעלויות על הקרקע ואינן מבטיחות שלכל חמולה יהיו בתחומיהן די אדמות בבעלותה.

גורמי התכנון במינהל האזרחי טוענים כי תיחום הכפר והגדרת תוכנית מתאר מיוחדת עבורו יאלצו את תושביו להתחיל לסחור בקרקעות, כך שמי שבבעלותם כמה חלקות בתחומי התוכנית ימכרו אדמות לתושבים שלהם אין קרקעות בתוך הקו הכחול שלה. ואולם, צמצום שטח הפיתוח של הכפר והגבלתו דווקא מרתיעים את התושבים מפני סחר בקרקעות. כאשר הבנייה מחוץ לתחומי התוכנית אסורה, לבעלי האדמות שבתחומיה יש אינטרס לשמר את הקרקעות השייכות להם, כדי להבטיח די שטחי בנייה למשפחתם, בהווה ובעתיד. בנוסף לכך, תיחום שטח הבינוי של הכפר, באמצעות תוכנית מתאר מיוחדת, צפוי להוביל לעלייה במחיר הקרקע בתחומיה. מאחר שהאוכלוסייה הכפרית הפלסטינית היא ברובה ממעמד חברתי-כלכלי נמוך, תושבים רבים, שבבעלותם אין קרקעות בתוך התוכנית, לא מסוגלים – מבחינה כלכלית – לרכוש אדמות בתחומיה.

כך, במקום ליצור מנגנון כלכלי שיעודד סחר בקרקעות, האופי המצמצם של תוכניות המתאר המיוחדות גורם דווקא להנצחת מערך הבעלויות הקיים. בנסיבות אלו, תושבי הכפר שלהם אין די אדמות בתחומי התוכנית הללו נאלצים לבנות מחוץ להן, למרות הסיכון שבידם ייהרס.

## תוכניות מפורטות

התקנון הסטנדרטי קובע כאמור כי אחת ממטרותיהן של תוכניות המתאר המיוחדות היא "הגדרת איזורי הבנייה של היישוב, עד להשלמת תוכנית מפורטת ליישוב". מדברים אלה עולה כי תוכניות המתאר המיוחדות נועדו להיות שלב מקדים לתכנון מפורט. בנוסף לכך מופיע בתקנון סעיף הקובע כי תוכנית מפורטת לכפר תתבסס על סקרים מקצועיים, ובמסגרתה ניתן לשנות את תוואי הדרכים, את איזורי הבינוי ואף את גבולות שטח הפיתוח שנקבעו בתוכנית המתאר המיוחדת.<sup>409</sup>

המינהל האזרחי פָּרסם הנחיות לגורמים פלסטיניים (מועצות כפרים או יחידים) שמבקשים להגיש תוכניות מפורטות לכפרים. ההנחיות כוללות דרישה לביצוע סקרים בנושאים שונים (אוכלוסייה, בנייה קיימת, מערך הבעלויות על הקרקע ועוד) ועריכת פרוגרמה.<sup>410</sup> יצוין כי ככל שמדובר בתוכניות המתאר המיוחדות, המינהל האזרחי אינו עומד בדרישות, שהוא עצמו מציב בפני גורמים פלסטיניים: תוכניות המתאר המיוחדות אינן מבוססות על סקרים מקצועיים ואינן נוגעות בסוגיות אשר המינהל האזרחי דורש (ובצדק) התייחסות אליהן טרם הגשתן של תוכניות מפורטות.

<sup>407</sup> פרוטוקול ישיבת ועדת המשנה לתכנון מקומי מס' 4/07, 25.4.2007.

<sup>408</sup> Anthony Coon, שם (הערה 8), עמ' 87-88.

<sup>409</sup> סעיף 9 לתקנון הסטנדרטי.

<sup>410</sup> איתן אופיר, מרכז בכיר תכנון למגזר הערבי, המינהל האזרחי, "הנחיות להגשת תוכניות מתאר מפורטות לכפרים פלשתינאים איו"ש".

ככל הידוע לנו, עד היום מוסדות התכנון במינהל האזרחי לא אישרו ולו תוכנית מפורטת אחת ליישוב שלם, שהוגשה מטעם כפרים פלסטיניים. בה בעת, ולמרות שבמוצהר תוכניות המתאר המיוחדות אמורות להיות שלב מקדים לתכנון מפורט, המינהל האזרחי מתייחס אליהן ברוב המקרים כאל סוף פסוק, ואינו יוזם תוכניות מפורטות עבור כפרים שלהם אושרו תוכניות מתאר מיוחדות. אמנם בשנות ה-90 של המאה הקודמת הכין המינהל האזרחי 13 תוכניות מפורטות עבור כפרים גדולים (ובהם חבלה, נחאלין ובית סוריק), שלהם אושרו קודם לכן תוכניות מתאר מיוחדות. ואולם, אף לא אחת מהתוכניות המפורטות הללו אושרה עד הסכם הביניים (1995), שבמסגרתו הועברו רוב שטחיהן לאחריות תכנונית פלסטינית. מאז 1995 הכין המינהל האזרחי ואישר תוכניות מפורטות רק ליישוב פלסטיני אחד – עבור שבט הג'יהאלין. במקרה זה התכנון המפורט נועד לאפשר את פינויים של בני השבט מאדמות המיועדות להרחבת ההתנחלות מעלה אדומים ולהבטיח שבמרחב התפר, שיווצר באיזור זה על ידי מכשול הפרדה, לא תהיה אוכלוסייה פלסטינית (ר' עמ' 27).

### פסיאל: תכנון מפורט שמומש בפועל

מלבד התוכניות לג'האלין, ידוע לנו רק על תוכנית מפורטת אחת שאישר המינהל האזרחי לכפר פלסטיני. מדובר בתוכנית שהוכנה בשנות ה-80 של המאה ה-20, טרם גיבוש המתכונות של תוכניות המתאר המיוחדות, עבור הכפר פסאיל שבבקעת הירדן. את התוכנית, שמספרה 1412/20/87, הכין אדריכל חיזוני שנשכר על ידי הממשל הצבאי, וב-1988 היא אושרה למתן תוקף על ידי מת"ע.

הכפר פסאיל מורכב משני מתחמים: עליון ותחתון, שהמרחק ביניהם הוא כקילומטר. התוכנית המפורטת חלה רק במתחם התחתון, הנמצא כיום ברובו בשטח B, שם מתגוררים כ-700 תושבים (ר' מפה בעמ' 90). שטחה של התוכנית המפורטת הוא 141.7 דונם, והיא כוללת כמה ייעודי קרקע (מגורים, מבני ציבור, שטח ציבורי פתוח, דרכים ובית קברות). התוכנית מייעדת כ-39 אחוזים משטחה לצורכי ציבור, והשאר למגורים. התשריט כולל פרצלציה למגרשי בנייה, אבל הוראות התוכנית אינן בנמצא.

שטח המגורים (86.6 דונם) מחולק ל-125 מגרשים. הטבלה הצמודה לתשריט מקצה את רוב המגרשים לתושבים ספציפיים מהכפר, תוך אזכור שמותייהם. המגרשים שמסומנים בתשריט אינם שווים בגודלם, ושטחם נע בין 350 מ"ר ל-3,382 מ"ר. ברוב המגרשים הגדולים ניצבו מבנים בעת הכנת התוכנית: 28 המגרשים שהיו מבונים טרם עריכת התוכנית מקיפים כ-34 דונם, בממוצע 1.2 דונם למגרש. שטחם הכולל של 97 מגרשי הבנייה החדשים שהתוכנית הגדירה הוא כ-53 דונם, בממוצע 540 מ"ר למגרש. מכך ניתן ללמוד שהתוכנית ניסתה לכפות על תושבי הכפר דפוס בנייה חדש ולהגדיל את הצפיפות, על ידי יצירת מגרשים קטנים יותר מאשר המגרשים שהיו קיימים טרם הכנתה.

למרות זאת, בדיקה שערכנו מעלה כי ככלל, הבנייה שבוצעה בתחומי התוכנית מאז אישורה תואמת את ייעודי הקרקע המסומנים בתשריט: רוב הדרכים החדשות שמופיעות בתשריט אכן נסללו, אף כי נוספו עליהן כמה דרכים משניות שאינן מסומנות בו. גם הבנייה למגורים נעשתה כמעט כולה במגרשים שהתשריט מייעד לכך, למעט בתי מגורים ספורים שהוקמו במתחם שהוקצה לשטח ציבורי פתוח ובקרקעות שיועדו לדרכים. הבנייה מחוץ לגבולות התוכנית מעטה וסמוכה אליהם, וכמעט כולה בשטח B.

מאחר שהוראות התוכנית אינן בידינו, לא ניתן לקבוע האם הבנייה בשטח תואמת אותן. אולם המתאם הגבוה בין ייעודי הקרקע המסומנים בתשריט לבין הבנייה בפועל מראה שבמסגרת תכנון מפורט סביר – אפילו כאשר מטרתו לשנות מדפוסי הבנייה המקובלים על האוכלוסייה ולהגדיל את הצפיפות – התושבים הפלסטינים נוטים לעמוד בהגבלות שהתוכנית מטילה ולבנות לפיה. זאת בניגוד לתוכניות המתאר המיוחדות, שרמת הפירוט הנמוכה המאפיינת אותן פוגעת מראש בסיכויי מימושן.

### דרכים: עוד אמצעי להגבלת הבנייה הפלסטינית

באותה תקופה, שבה הוכנו מאות תוכניות מתאר מיוחדות לכפרים הפלסטיניים, קידם המינהל האזרחי את תוכנית המתאר האיזורית החלקית לדרכים 50 (תמ"א 50), שאושרה ב-1991. למרות שעל פניו לתמ"א 50 אין קשר עם תוכניות המתאר המיוחדות, בפועל מדובר באמצעי תכנוני נוסף שמטיל מגבלות על הבנייה הפלסטינית, על ידי הגדרת איזורים אסורים לבנייה לאורך דרכים קיימות ומתוכננות.

## התחום האסור

מטרתה המוצהרת של תמ"א 50 היא להתוות את מערכת הדרכים הראשיות והאיזוריות בגדה המערבית. התוכנית אינה עוסקת בדרכים פנימיות ומשניות בתוך יישובים. היא קובעת את רוחב הרצועה המתוכננת עבור דרכים שונות, וכן את קו הבניין ביחס לציר הדרך (אמצע הכביש).

תמ"א 50 מבוססת על תוכנית המתאר הארצית לדרכים (תמ"א 3), החלה בתחומי הקו הירוק. טרם אישורה של תמ"א 50 בוצע תיקון בתוכנית המתאר הארצית הישראלית, ובמסגרתו הוקטנו רוחב זכות הדרך וקווי הבניין שהוגדרו בגרסה המקורית של תמ"א 3. המינהל האזרחי התעלם מתיקון זה (תמ"א 3, שינוי 7, 1990), שאושר בסוף 1991, ובתמ"א 50 נשמרו ההגדרות המקוריות של תמ"א 3. כתוצאה מכך, רוחב הדרכים וקווי הבניין בתמ"א 50 גדולים באופן ניכר מהקבוע כיום בתוכנית המתאר הארצית המקבילה בתחומי ישראל. על ידי כך מטילה תמ"א 50 מגבלות בנייה מעל ומעבר לנהוג בתוך הקו הירוק (ר' טבלה 9).

מגבלות אלו משפיעות בעיקר על הכפרים הפלסטיניים הרבים שממוקמים בסמוך לתוואי דרכים קיימות או מתוכננות. תמ"א 50 הגדירה רבים מהכבישים הללו כדרכים איזוריות או ראשיות, למרות שבפועל מדובר בדרכים מקומיות בנות שני נתיבים צרים, אשר נפחי התנועה בהן קטנים. לדוגמה, כביש 57 בבקעת הירדן הוא דרך בת שני נתיבים שרוחבה המירבי כ-15 מטרים והתנועה בה דלילה. למרות זאת, תמ"א 50 מגדירה אותו כדרך ראשית, שרוחבה 100 מטרים וקו הבניין ביחס לגבולותיה הוא 70 מטרים מכל צד (ר' מקרה-מקום גיפתליק, עמ' 122).

טבלה 9: תוכניות המתאר לדרכים בישראל ובגדה המערבית

קו הבניין ביחס לציר הדרך <sup>411</sup>		רוחב מירבי של רצועת הדרך		סוג הדרך
תמ"א 50 (הגדה המערבית)	תמ"א 3 (ישראל)	תמ"א 50 (הגדה המערבית)	תמ"א 3 (ישראל)	
150 מ'	לפחות 75 מ', לכל היותר 150 מ'	120 מ'	100 מ'	מהירה
----	לפחות 50 מ', לכל היותר 100 מ'	----	60 מ'	פרברית מהירה
120 מ'	לפחות 50 מ', לכל היותר 100 מ'	100 מ'	50 מ'	ראשית
100 מ'	לפחות 40 מ', לכל היותר 80 מ'	60 מ'	40 מ'	איזורית
70 מ'	----	40 מ'	----	מקומית ראשית

במקרים רבים אחרים, תמ"א 50 הגדירה דרכים שכלל לא נסללו מאז אישורה, אבל איסורי הבנייה שנקבעו ביחס אליהן עומדים בתוקפם. בכפר אל פונדוק שמדרום-מערב לשכם, תוכנית המתאר המיוחדת החלקית 1271/91 מקיפה שטח של 81 דונם. בתשרי התוכנית מסומן – מחוץ לקו הכחול שלה – התוואי המתוכנן של כביש 531, שאותו מגדירה תמ"א 50 כדרך איזורית ברוחב של 60 מטרים וקו בניין של 100 מטרים ביחס לציר הדרך. במקטע הדרומי והמזרחי של תוכנית המתאר המיוחדת, גבולותיה חופפים את קו איסור הבנייה ביחס לכביש 531, שהיווה גורם חשוב בקביעת שטח התיחום של הכפר (ר' מפה בעמ' 89). כביש 531 מעולם לא נסלל וספק אם ייסלל בעתיד, אבל כבר כיום נודעת לו השפעה ניכרת על אפשרויות הבנייה באל פונדוק.

בניגוד לכפרים הפלסטיניים, שתמ"א 50 משפיעה ישירות על אפשרויות הבנייה בהם, רוב ההתנחלויות הישראליות הוקמו במרחק מה מהצירים הראשיים, והשלטונות סללו עבורן כבישי גישה, המחברים את ההתנחלות אל הדרך הראשית הסמוכה. לפיכך, תמ"א 50 לא יוצרת כמעט מגבלות בנייה עבור ההתנחלויות. לאמיתו של דבר, מערכת הדרכים שתמ"א 50 מתווה, ואשר נותרה ברובה בשטח C, נועדה לשרת בעיקר ישראלים, ולאפשר גישה מהירה בין ההתנחלויות ומהן לתחומי הקו הירוק.

עורכיה של תמ"א 50 השתמשו אפוא בשני אמצעים כדי להטיל מגבלות קשות על בנייה פלסטינית. האחד, אימוץ ההוראות המיושנות והמחמירות של תמ"א 3 בגרסתה המקורית, תוך התעלמות מהשינויים שהוכנסו בתוכנית המתאר הישראלית טרם אישורה של תמ"א 50. השני, הגדרה מופרכת של כבישים מקומיים כדרכים ראשיות או איזוריות, וכתוצאה מכך הרחבה ניכרת של קו איסור הבנייה, בהשוואה למצב הסטטוטורי הקודם או לצרכים האמיתיים. לפיכך, באצטלה של נימוק תכנוני כביכול – שמירה על תוואי דרכים קיימות ומתוכננות – מטיל המינהל האזרחי מגבלות חמורות על בנייה פלסטינית, למרות שאין לכך כל הצדקה תכנונית.

<sup>411</sup> כדי לחשב את קו הבניין ביחס לגבול הדרך, יש להפחית מקו הבניין המוגדר ביחס לציר הדרך את מחצית רוחב רצועת הדרך. לדוגמה, לפי תמ"א 50, בדרך מהירה שרוחבה 120 מטרים וקו הבניין, ביחס לציר הדרך, הוא 150 מטרים, קו הבניין ביחס לגבול הדרך הוא 90 מטרים.

## תוכניות המתאר המיוחדות בראי החוק

פעילותו התכנונית של המינהל האזרחי כפופה לחוק התכנון הירדני (ר' פרק שלישי), המבחין בין שלושה סוגי תוכניות: איזורית, מתארית ומפורטת. המתכונת של תוכנית מתאר מיוחדת כלל אינה מוכרת בחוק, והיא המצאה של המינהל האזרחי. החוק יוצר התאמה בין סוג התוכנית לבין אופי היישוב, שבו נועדה לחול. בערים גדולות החוק מחייב להכין ראשית תוכנית מתארית, שתחול על מלוא שטח היישוב, ובשלב השני – תוכניות מפורטות לשכונות השונות. בערים קטנות ובכפרים החוק מורה כי יש להכין תוכנית אחת – תוכנית מתאר מפורטת.

סעיף 19 לחוק מפרט שורה ארוכה של נושאי חובה, שכל תוכנית מתארית חייבת להתייחס אליהם. אלה כוללים קביעת תוואי הדרכים, מתקני הביוב והמים, קביעת איזורי התעשייה והמלאכות, הוראות בינוי, הגדרת שטחים לצורכי ציבור ועוד. סעיף 23 לחוק מפרט נושאי חובה, שכל תוכנית מפורטת נדרשת להתייחס אליהם. אלה כוללים את מיקומם של מבני המגורים ומבני הציבור, השטחים הציבוריים, המבנים המסחריים והגדרת שטחים שיש להפקיעם לצורכי ציבור. ההתייחסות לנושאים אלה אינה נתונה לשיקול דעתם של מוסדות התכנון: החוק קובע מפורשות כי על התוכנית "לכלול באופן מיוחד הוראות לגבי העניינים" הללו (סעיף 23 לחוק).

תוכניות המתאר המיוחדות אינן עומדות בתנאים הללו: התוכניות אינן מקצות שטחים לייעודי קרקע ציבוריים ואינן מסמנות אותם בתשריטיהן. לפיכך, תוכניות המתאר המיוחדות מפרות את הוראות החוק, הן באשר לתוכניות מתאריות והן לעניין תוכניות מפורטות.

לפי סעיף 14 לחוק, טרם הכנתה של תוכנית כלשהי יש לבצע סקר תכנוני מקיף, שיתייחס לתנאים הפיזיים, לשימושי הקרקע, למבנים הקיימים, למערך הבעלויות על הקרקע ולנושאים נוספים. תהליך הכנתן של תוכניות המתאר המיוחדות אינו כולל סקר תכנוני, וזוהי אחת הסיבות לכך שהתוכניות לא מגדירות במדויק את הצרכים הציבוריים הנדרשים בהן. התוכניות הוכנו על בסיס תחזית האוכלוסייה לשנת היעד, בלי פרוגרמה מלאה המביאה בחשבון את התפלגות הגילאים באוכלוסייה, ואשר ממנה ניתן לגזור ביתר דיוק את צורכי הציבור (למשל: גני ילדים, בתי ספר, מרכזי תעסוקה).

ב-1987 מותח הדו"ח השנתי של מבקר המדינה ביקורת קשה על תוכניות המתאר המיוחדות, שהראשונות שבהן נמצאו אותה עת בשלבי הכנה. המבקר קבע כי "לפי חוק התכנון [הירדני], יש להכין לכפרים תוכניות תכנון מפורטות. הביקורת העירה כי התוכניות שהוכנו לכפרים היו תוכניות תכנון כלליות, וייעודי קרקעות ציבוריים בהן לא היו מפורטים, אלא פרוגרמטיים בלבד".<sup>412</sup> דברים אלה לא הותירו רושם רב על אנשי המינהל האזרחי, אשר מאז פרסום הדו"ח אישרו למאות כפרים פלסטיניים תוכניות מתאר מיוחדות, במתכונת שנפסלה על ידי המבקר בשל אי חוקיותה.

### העתירה נמחקה, השאלות העקרוניות לא התבררו בבית המשפט

למיטב ידיעתנו, המקרה היחיד שבו נדרש בית המשפט לשאלת חוקיותן של תוכניות המתאר המיוחדות הוא בעתירה שהגישו תושבי הכפר בודרוס ב-1993.

ב-1992 הפקיד המינהל האזרחי את תוכנית המתאר המיוחדת החלקית 1511/91, התוחמת שטח של 185 דונם בכפר בודרוס. כמה מתושבי הכפר, שבתיהם ואדמותיהם לא נכללו בשטח התוכנית, הגישו לה התנגדויות שנדחו. לאחר שמת"ע אישרה את התוכנית למתן תוקף, הגישו תושבי בודרוס שהתנגדו לה עתירה לבג"צ,<sup>413</sup> בדרישה לבטל את החלטת מת"ע ואת התוכנית עצמה.

כתב העתירה הצביע על הפגמים המשפטיים שדבקו בתוכניות המתאר המיוחדות: העובדה שמדובר בסוג תוכנית שאינו מוכר בחוק; שטרם הכנת התוכנית לא בוצע סקר תכנוני; ושבתיהם, התוכנית היא לא יותר מאשר תיחום שרירותי של האיזור שבו החליטה לשכת התכנון לאפשר לתושבי בודרוס לבנות.

בתשובתה לעתירה טענה המדינה כי המתכונת של תוכניות מתאר מיוחדות נולדה מתוך אילוף, שכן במשך שנים ארוכות לא הוכנו לכפרים הפלסטיניים תוכניות, והדבר יצר מחסור בשטחי מגורים, מצד אחד, ובנייה לא חוקית נרחבת, מצד שני.

<sup>412</sup> מבקר המדינה, שם (הערה 328), עמ' 1219.

<sup>413</sup> בג"צ 1598/93 מחמוד עליאן עווד עבדלכרים ואח' נגד שר הביטחון ואח'.

המדינה ציינה עוד כי מאחר שתכנון מפורט הוא תהליך ממושך הכרוך בהשקעת משאבים רבה, המינהל האזרחי גיבש את הפתרון המהיר והיעיל של תוכניות המתאר המיוחדות.

בהתייחס למקרה הספציפי של בודרוס, המדינה הצהירה כי הקיבולת הריאלית של התוכנית היא 545 יחידות דיור, שיספקו מענה לאוכלוסייה עתידית של 3,270 עד 3,800 בני אדם (17.7 עד 20.5 תושבים לדונם ברוטו) – הרבה מעבר לצורכי הכפר בעתיד הנראה לעין. על כן, טענה המדינה, אין הצדקה תכנונית להגדיל את שטח התוכנית ולכלול בתחומיה את בתי העותרים.

בסופו של דבר, העותרים הגיעו להסכמות עם המדינה באשר למבנים שבבעלותם, ובדצמבר 1993 העתירה נמחקה, בלי שבית המשפט הכריע בטענות העקרוניות שהועלו בה ובלא שבתוכנית הוכנסו שינויים כלשהם.

### סיכום

מטרתן המוצהרת של תוכניות המתאר המיוחדות – מתכונת שהמינהל האזרחי המציא עבור הכפרים הפלסטיניים – היא לענות על הצרכים התכנוניים של תושביהם. אולם במרבית המקרים, התוכניות אינן מגלות התייחסות ממשית לצורכיהם של התושבים הפלסטיניים, וזהו הכשל הבסיסי שמונע את מימושן. בפועל, יותר משהן מספקות פתרונות תכנוניים לתושבי הכפרים, תוכניות המתאר המיוחדות הן נדבך מרכזי במאמציו של המינהל האזרחי להגבלת הבנייה הפלסטינית בשטח C.

התפיסה העכשווית של השלטון הישראלי גורסת כי ככלל, הבנייה והפיתוח הפלסטיניים צריכים להתבצע בשטחי A ו-B אשר באחריות הרשות הפלסטינית, בעוד ששטח C, המקיף את רוב אדמות הגדה המערבית, צריך לשמש לצרכים ישראליים ועתידו ייקבע בהסכם הקבע. לפי תפיסה מעוותת זאת, בנייה בהתנחלויות הישראליות אשר בשטח C אינה קובעת עובדות ואין בה כדי להשפיע על הסכם הקבע בין ישראל לבין הפלסטיניים, בעוד שבנייה פלסטינית באותו איזור היא גורם שיש למנוע אותו, מאחר שיש בו כדי לקבוע מראש את דמותו של ההסכם העתידי.

במוצהר, תוכניות המתאר המיוחדות הן רק שלב מקדים לתכנון מפורט. אולם מבחינתו של המינהל האזרחי, תוכניות אלו הן בבחינת סוף פסוק, ונראה כי אין לו כוונה להכין תוכניות מפורטות לאותם כפרים, שלהם אושרו בעבר תוכניות מתאר מיוחדות. זאת למרות שחוק התכנון הירדני, שחל באיזור, דורש במפורש הכנת תוכנית מתאר מפורטת לכל כפר.

תוכניות המתאר המיוחדות נעשות בלא ידיעתם של תושבי הכפרים, בלי לשתפם או אפילו להיוועץ עמם. ההזדמנות היחידה שיש לתושבים הפלסטיניים לנסות להשפיע על התוצר התכנוני היא במהלך ההתנגדויות, לאחר שמוסדות התכנון במינהל האזרחי כבר החליטו על מתכונת התוכנית ועל גבולותיה, כך שהשינויים האפשריים הם מזעריים. מאחר שפרסום דבר הפקדתן של התוכניות מתבצע בעיתונים שלעתים קרובות אינם מגיעים לכפרים (ר' פרק שלישי), במקרים רבים נודע לתושבי הכפר על התוכנית שהוכנה עבורם רק בתום המועד שבו ניתן להגיש לה התנגדויות. לו היה המינהל האזרחי חותר בכנות לשיתוף התושבים בהליכי התכנון, ולפחות בהליך ההתנגדויות, היה מוצא דרך ליידע אותם על דבר הפקדת התוכנית (למשל, באמצעות מסירת הודעה לראשי הכפר), ולא היה מסתפק במינימום הנדרש בחוק (פרסום הודעות בעיתונות).

גם כיום, לשכת התכנון ממשיכה לייצר תוכניות מתאר מיוחדות – אף אם בקצב אטי – באותה מתכונת שגובשה לפני כ-20 שנה ויותר. גם אם נתעלם מהעובדה שתוכניות המתאר המיוחדות אינן קיימות בחוק הירדני ואינן מוכרות על ידו, כל מוסד תכנון נדרש לבחון את ההשלכות המעשיות של פעילותו על אוכלוסיית היעד, ולבדוק האם לא נדרש שינוי במתודה התכנונית שהוא נוקט. נראה שבמקרה של תוכניות המתאר המיוחדות לא מתבצעת בדיקה שכזאת מהסיבה הפשוטה, שהיעד העיקרי של התוכניות אינו מתן מענה לצרכים התכנוניים של האוכלוסייה הפלסטינית, אלא הבטחת האינטרסים הישראליים, ובראשם צורכי המתנחלים.

תוכניות המתאר המיוחדות הוכנו מתוך כוונה לאפשר את הרחבת מפעל ההתנחלויות בגדה המערבית, על ידי ציפוף הכפרים הפלסטיניים ותיחומם, ובמידה רבה השיגו מטרה זאת. במהותן התוכניות משקפות מדיניות מפלה, שבמרכזה יישום קריטריונים תכנוניים חיוביים עבור תושבי ההתנחלויות והפעלת קריטריונים תכנוניים שליליים עבור האוכלוסייה הפלסטינית.

לפיכך, הפונקציה העיקרית שתוכניות המתאר המיוחדות ממלאות היא צמצום שטחי הבנייה של הפלסטינים. בנוסף לכך נעשה בשנים האחרונות שימוש הולך ומתרחב בתוכניות המתאר המיוחדות לצורכי הסברה. לעתים קרובות, המינהל האזרחי מצדיק הריסת מבנים מחוץ לתחומיהן של תוכניות המתאר המיוחדות בטענה, שכושר הקיבול שלהן עונה על צורכי הכפר שנים רבות קדימה. בטיעונים דומים דוחה המינהל האזרחי דרישות להרחבת שטחן של התוכניות הללו. זאת למרות שכפי שראינו לעיל, הקיבולת הריאלית של התוכניות, כפי שמחשב אותה המינהל האזרחי, אינה מעוגנת במציאות וברוב המקרים אינה ניתנת למימוש.

טענות אלו מצד המינהל האזרחי מושמעות גם בזירה המשפטית, בתשובות המדינה לעתירות לבג"צ שהגישו פלסטינים שלבתיהם הוצאו צווי הריסה. בכל המקרים הידועים לנו, העתירות נמחקו לאחר שהצדדים הגיעו להסכמה מחוץ לכותלי בית המשפט, או שבג"צ קיבל את עמדת המדינה בלי לבדוק את טיעוניה של המינהל האזרחי לעומקם (ר' מקרה-מקום ברטעה, עמ' 117).

כך, תוכניות המתאר המיוחדות, שהוכנו במגמה להגביל את הבנייה הפלסטינית, השיגו – ככל הנראה בלי שממציאיהן התכוונו לכך – מטרה חשובה לא פחות מבחינתם: הדיפת ביקורת שיפוטית על מדיניות התכנון של המינהל האזרחי.

## מקרה-מקום

### ברטעה: כפר אחד, שני עולמות תכנוניים

הכפר ברטעה מספק הזדמנות נדירה לבחינת סבירותן של תוכניות המתאר המיוחדות. הקו הירוק, שנקבע ב-1949, חצה את הכפר לשניים: החלק המערבי של הכפר, ברטעה אל ר'בייה, נכלל בשטח ישראל, בעוד שחלקו המזרחי, ברטעה א-שרקיייה, נשאר בגדה המערבית.<sup>414</sup>

ב-1967 כבשה ישראל את ברטעה א-שרקיייה והגדר שהפרידה בין שני חלקי הכפר פורקה, אבל ההפרדה המינהלית ביניהם נותרה על כנה: על תושבי ברטעה א-שרקיייה הוחל שלטון צבאי, ואילו קרוביהם מברטעה אל ר'בייה הם אזרחי ישראל הכפופים לחוק הישראלי. בכל הנוגע לתכנון ולבנייה, ברטעה המערבית נמצאת בתחום סמכותה של הוועדה המחוזית חיפה, ובברטעה המזרחית (למעט כ-900 דונם שהוגדרו בהסכם הביניים כשטח B), הסמכות התכנונית היא בידי המינהל האזרחי.

המאפיינים הפיזיים, הסביבתיים והדמוגרפיים של שני חלקי הכפר דומים. תושבי ברטעה אל ר'בייה, כמו גם אנשי ברטעה א-שרקיייה, משתייכים ברובם לחמולת כבהא. במפקד האוכלוסין שנערך ב-1997 נמנו בברטעה המזרחית 2,688 תושבים. קצב הגידול השנתי של האוכלוסייה בכפר המזרחי הוא 3.5 אחוזים לשנה. לפיכך, ב-2000 חיו בברטעה א-שרקיייה כ-2,980 תושבים. לפי נתוני מרשם האוכלוסין הישראלי, באותה שנה (2000) התגוררו בברטעה אל ר'בייה 2,750 תושבים, וקצב הגידול השנתי היה 3.8 אחוזים.<sup>415</sup>

הצרכים התכנוניים של ברטעה המזרחית דומים אפוא לאלה של ברטעה המערבית. למרות זאת, ועל אף האפליה התכנונית הקיימת בתחומי הקו הירוק נגד ערביי ישראל,<sup>416</sup> המצב התכנוני בברטעה הישראלית שונה מהותית מזה השורר בברטעה הפלסטינית.

#### התכנון בברטעה אל ר'בייה

בברטעה המערבית חלות כיום שלוש תוכניות מתאר מאושרות. העיקרית שבהן היא תוכנית ג/1015, שאושרה ב-1982. היא מקיפה 808 דונם וכוללת 11 ייעודי קרקע.<sup>417</sup> התוכנית מייעדת את רוב שטחה (632 דונם) למגורים, בצפיפות מירבית של ארבע יחידות דיור לדונם נטו. מדובר בתוכנית מתאר עם הוראות ברמה מפורטת, לרבות פרצלציה למגרשי בנייה ברוב השטח המיועד למגורים. בנוסף לה אושרו לכפר שתי תוכניות מתאר אחרות: תוכנית ענ/220 (אושרה ב-1995) ותוכנית ענ/364 (אושרה ב-1999). אלו הגדילו את שטח הפיתוח של הכפר ב-64 דונם נוספים, מעבר לשטחים שנכללו בתוכנית ג/1015.

תוכניות המתאר של ברטעה הישראלית כוללות בין היתר אדמות מדינה. כך, בתחומי תוכנית ג/1015 נמצאת חלקה ששטחה 210 דונם, שהבעלות עליה נמצאת ברובה בידי הקרן הקיימת לישראל.

ב-2000 יזם משרד הפנים תוכנית מתאר חדשה לברטעה אל ר'בייה. התוכנית, שמספרה ענ/983, הוכנה על ידי אדריכל חיזוני ואושרה לאחרונה להפקדה על ידי הוועדה המחוזית חיפה.<sup>418</sup> אוכלוסיית היעד של התוכנית, הכוללת הוראות ברמה מפורטת, היא 5,200 תושבים (1,240 יחידות דיור) ב-2020. שטחה הכולל הוא 1,269 דונם, והיא כוללת 15 ייעודי קרקע.<sup>419</sup> התוכנית מייעדת 721 דונם למגורים, בצפיפות של ארבע יחידות דיור לדונם נטו, 86.5 דונם למבני ציבור ו-90 דונם לשטח ציבורי פתוח. כמו תוכנית ג/1015, גם תוכנית ענ/983 כוללת שטחים נרחבים שבבעלות המדינה או בניהולה.

<sup>414</sup> משה ברור, גבולות ישראל, עבר-הווה-עתיד: היבטים גיאוגרפיים-מדיניים, תל אביב: יהושע אורנשטיין, הוצאת ספרים "יבנה" בע"מ, 1988, עמ' 148-149.

<sup>415</sup> הנתונים לגבי ברטעה א-שרקיייה לקוחים מאתר האינטרנט של הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה, www.pcbs.gov.ps. באמצע 2007, השנה האחרונה שלגביה היו נתונים, התגוררו בברטעה המזרחית 3,707 תושבים.

<sup>416</sup> על האפליה בכל הנוגע לתחומי שיפוט, לתכנון ולבנייה עמדה ועדת אור. ר' דו"ח ועדת החקירה הממלכתית לביזור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000, שער ראשון, פרק א', סעיפים 35-37, ירושלים, אוגוסט 2003.

<sup>417</sup> מגורים א', מגורים מיוחד, מגורים צפוף, מבני ציבור, מלאכה, שטח ציבורי פתוח, מסחר, ספורט, חקלאות, בית קברות, דרכים ושבילים.

<sup>418</sup> פרוטוקול הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז חיפה, 11.9.2007.

<sup>419</sup> מגורים, מגורים א', מגורים ב', מגורים ומסחר, מבני ציבור, מלונאות ונופש, שטח ציבורי פתוח, מסחר ותעשייה קלה ומלאכה, תעשייה, ספורט ונופש, חקלאות, בית קברות, אתר פסולת, דרכים, טיילת.

הקיבולת הנומינלית בתוכנית החדשה היא 2,884 יחידות דיור (721 דונםX4), בעוד שלפי מסמכיה בשנת היעד (2020) יידרשו בברטעה המערבית רק 1,240 יחידות דיור. למרות זאת, עורכי התוכנית נדרשו להגדיל, בהשוואה למצב הסטטוטורי המאושר, את היקף השטחים המיועדים למגורים. מסמכיה של תוכנית ענ/983 מספקים לכך שני הסברים. האחד, אחוז המימוש הנמוך במגזר הערבי בישראל (40-50 אחוזים בלבד), שבגינה הִנחה משרד הפנים את עורכי התוכנית לכלול בה שטחים נוספים למגורים, מעבר לנדרש לפי חישוב של קיבולת נומינלית. השני, מערך הבעלויות על הקרקע: כדי להבטיח פתרונות דיור גם לתושבים שאין בבעלותם קרקעות בתחומי התוכניות המאושרות, הוחלט לייעד בתוכנית החדשה שטחים נוספים למגורים ולכלול בה עוד אדמות מדינה. התוכנית החדשה מניחה אפוא צפי מימוש של 43 אחוזים. לפי מסמכיה, בשנת היעד, הצפיפות הריאלית הממוצעת בברטעה אל ר'רבייה תהיה כ-1.7 יחידות דיור לדונם נטו ו-0.98 יחידות דיור לדונם ברוטו. במונחי אוכלוסייה, הצפיפות תהיה 4.1 תושבים לדונם ברוטו.

### התכנון בברטעה א-שרקיה

ב-1995 אישר המינהל האזרחי את תוכנית המתאר המיוחדת החלקית 1108 לברטעה המזרחית. שטח התוכנית הוא 432 דונם, והיא כוללת ארבעה ייעודי קרקע: דרכים, מגורים א' (266 דונם), מגורים ב' (115 דונם) ומגורים ג' (51 דונם). החלוקה המינהלית שעליה הוחלט בהסכם הביניים חצתה את תחום התוכנית לשני חלקים: כ-330 דונם משטחה נמצאים באזור B והשאר בשטח C.

כמו תוכניות מתאר מיוחדות אחרות, גם תוכנית 1108 לא מקצה קרקעות לצורכי ציבור. מערכת הדרכים שמופיעה בתשרי התוכנית מסועפת למדי, אבל שטח הדרכים לא חושב בנפרד, והוא כלול בשטחים שיועדו למגורים. לפיכך, מהקרקעות שהתוכנית מקצה לייעודי המגורים השונים (432 דונם) יש לגרוע את שטח הדרכים (כ-40 דונם).

התוכנית אינה כוללת פרצלציה למגרשי בנייה, הוראותיה כלליות ובלתי מפורטות והיא אינה מתייחסת כלל למערך הבעלויות על הקרקע בתחומיה - למרות שמדובר באדמות רשומות בטאבו. לפי בדיקתנו, בתחומי התוכנית לא נכללו אדמות מדינה.

### בחינה השוואתית

כאמור, בעת כתיבת שורות אלו נמצאת בהליכי תכנון מתקדמים תוכנית המתאר החדשה (ענ/983) לברטעה אל ר'רבייה, שאמורה להגדיל באופן משמעותי את שטחי הבנייה בחלק המערבי של הכפר. מאחר שהתוכנית טרם אושרה, החלטנו לנקוט גישה זהירה ולהשוות את תוכנית 1108 שאישר המינהל האזרחי לברטעה המזרחית עם תוכניות המתאר המאושרות לברטעה המערבית (ר' מפה בעמ' 92), תוך התעלמות מהשינויים המוצעים בתוכנית ענ/983. עם זאת, נעזרנו בנתונים הפרוגרמטיים הכלולים בתוכנית החדשה כדי לקבוע את יעדי האוכלוסייה ומספר יחידות הדיור הנדרש בברטעה המערבית. ההשוואה מראה שבכל פרמטר רלוונטי, התכנון בברטעה א-שרקיה נחות מזה שבברטעה אל ר'רבייה.

טבלה 10 מסכמת את הנתונים הכמותיים של התוכניות החלות בברטעה הישראלית (ג/1015, ענ/220 וענ/364 במקובץ), מצד אחד, ושל תוכנית 1108 שחלה בברטעה הפלסטינית, מצד שני. הנתונים בדבר אוכלוסיית היעד של תוכנית 1108 וכושר הקיבול שלה אינם מופיעים במסמכי התוכנית עצמה, אלא נלקחו מתשובת המדינה לעתירה לבג"צ שהגישו תושבים מברטעה א-שרקיה (ר' להלן). בתגובת המדינה, חישוב הקיבולת הריאלית של התוכנית נעשה לפי צפי מימוש של 43 אחוזים.

למרות שכבר כיום מספר התושבים בברטעה המזרחית עולה ב-10 אחוזים על מספרם בברטעה המערבית, שטחה של תוכנית 1108 הוא פחות מחצי משטח תוכניות המתאר המאושרות לברטעה הישראלית. כתוצאה מכך, ב-2000 היה מספר התושבים לדונם ברוטו בברטעה א-שרקיה (6.9) גבוה ב-115 אחוזים מהנתון המקביל בברטעה אל ר'רבייה (3.2). גם אופי הבנייה שהתוכניות מניחות שונה מאוד בשני חלקי הכפר. בברטעה הישראלית, אופי הבנייה כפרי, והצפיפות המירבית המותרת היא ארבע יחידות דיור לדונם. בניגוד לכך, תוכנית 1108 מייעדת כ-40 אחוזים משטחה (איזורי המגורים ב' וג') לבנייה בצפיפות של 10 עד 15 יחידות דיור לדונם. צפיפות גבוהה שכזאת אינה מאפשרת שמירה על אופי כפרי וכופה על התושבים דפוס בנייה עירוני.

טבלה 10: התוכניות שחלות בברטעה: נתונים עיקריים

מס' תושבים (קיבולת ריאלית) לדונם ברוטו בשנת היעד <sup>423</sup>	יעד אוכלוסייה	צפיפות ריאלית (יח"ד) לדונם ברוטו בשנת היעד	מס' יח"ד (קיבולת ריאלית) בשנת היעד <sup>422</sup>	צפיפות נומינלית (יח"ד) לדונם נטו <sup>421</sup>	שטח למגורים בדונם <sup>420</sup>	שטח התוכנית בדונם	מס' תושבים (2000)	הכפר
15.2	6,570 תושבים	2.53	1,095	8.5	302.4	432	2,980	ברטעה א-שרקיייה
5.9	5,200 תושבים	1.42	1,240	4	663.1	871.75	2,750	ברטעה אל ר'בייה

ההבדלים אינם מתמצים רק בהיבט הכמות. תוכניות המתאר המאושרות של ברטעה הישראלית כוללות 11 יעודי קרקע, לעומת ארבעה יעודי קרקע בתוכנית 1108. התוכנית לברטעה א-שרקיייה מתעלמת מהצורך בהקצאת קרקעות לצורכי ציבור. יצוין כי גם בתוכניות שאושרו בברטעה אל ר'בייה קיים חוסר בשטחים ציבוריים. תוכנית המתאר החדשה באה לפתור זאת על ידי הגדלה משמעותית של השטחים המיועדים לצרכים ציבוריים.

רמת הפירוט של התוכניות שאושרו לברטעה הישראלית עולה על זו של תוכנית 1108. תוכנית המתאר המיוחדת החלקית אינה כוללת הוראות ייחודיות, שהותאמו לצרכים המקומיים של ברטעה א-שרקיייה. הוראותיה הכלליות הן התקנון הסטנדרטי, שהוחל כאמור במאות כפרים. בניגוד לתוכניות שאושרו בברטעה אל ר'בייה, תוכנית 1108 אינה כוללת חלוקה למגרשי בנייה.

לטענת המינהל האזרחי, הקיבולת הריאלית של תוכנית 1108 היא כ-52 אחוזים מעל הנדרש לאוכלוסיית ברטעה המזרחית ב-2015. במונחי אוכלוסייה, הצפיפות שהמינהל האזרחי מיעד לברטעה א-שרקיייה (15.2 תושבים לדונם ברוטו) עולה על הקיים ביישובים עירוניים צפופים בישראל ואינה סבירה. למרות ששטחה של תוכנית 1108 הוא פחות ממחצית משטח תוכניות המתאר המאושרות לברטעה אל ר'בייה, וכשליש בלבד משטחה של תוכנית ענ/983 שבהכנה, המינהל האזרחי טוען כי תוכנית המתאר המיוחדת מספקת פתרונות דיור לאוכלוסיית יעד (6,570 בני אדם) העולה בכ-26 אחוזים על אוכלוסיית היעד של התוכניות בכפר המערבי.<sup>424</sup>

לאור נתוניה של תוכנית 1108, הנחות אלו אינן ריאליות. כאמור, רק חלק מ-432 הדונם שהתוכנית מיעדת למגורים ניתן לבנייה, מאחר שמשטח זה יש לנכות את 40 הדונם שהתשריט מסמן לדרכים. התוצאה היא שלאחר ניכוי 30 אחוזים לצורכי ציבור, השטח שהתוכנית עצמה מיעדת לבנייה למגורים הוא כ-260 דונם בלבד. לתוכנית לא קדם סקר תכנוני והיא אינה מבוססת על בחינת מערך הבעלויות על הקרקע. כתוצאה מכך, ייתכן שלתושבים מסוימים בברטעה המזרחית אין אדמות בשטחי התוכנית, בעוד שלתושבים אחרים יש קרקעות רבות בתחומיה.

בשני חלקי הכפר, עורכיהן של תוכניות המתאר הניחו צפי מימוש של 43 אחוזים. ואולם, התוכנית בברטעה אל ר'בייה התייחסו לסוגיית הבעלות על הקרקע והקצו שטחים לצורכי ציבור. לפיכך, אפשרויות המימוש של הבנייה המותרת בהן גבוהות יותר מאשר בתחומיה של תוכנית 1108, שהתעלמה מסוגיות אלו. יתר על כן: בתוכנית בכפר המערבי הצפיפות הנומינלית לדונם נטו היא ארבע יחידות דיור, לעומת 8.5 יחידות דיור בכפר המזרחי. כתוצאה מכך, הצפיפות הריאלית שחושבה לברטעה א-שרקיייה גבוהה פי שניים בקירוב מאשר הנתון המקביל בברטעה אל ר'בייה. לכן הקיבולת הריאלית שמניח המינהל האזרחי בכפר המזרחי מופרזת ואינה ניתנת למימוש.

למרות זאת, לאחרונה קיבל בג"צ את טענתם של גורמי התכנון במינהל האזרחי ודחה עתירה של תושבי ברטעה א-שרקיייה נגד צווי הריסה שהוצאו למבנים שהקימו מחוץ לקו הכחול של תוכנית 1108. בפסק דינו קבע בית המשפט כי "התוכנית נותנת מענה לצורכי האוכלוסייה ולהתרבותה המשוערת לפחות עד שנת 2015"<sup>425</sup>, תוך שהוא מתעלם מהאופי הכללי של התוכנית, מהפגמים הרבים שנפלו בה ומהעובדה שהנחות המימוש שלה אינן נטועות בקרקע המציאות.

<sup>420</sup> בתוכנית לברטעה א-שרקיייה, השטח למגורים חושב על פי הנוסחה שבה משתמש המינהל האזרחי (ניכוי 30 אחוזים משטחה הכולל של התוכנית).

<sup>421</sup> בתוכנית 1108, הצפיפות הנומינלית חושבה על ידי ניכוי 30 אחוזים (לצורכי ציבור) ממספר יחידות הדיור שניתן לבנות בתחומיה, לפי התקנון הסטנדרטי שחל באותה עת, ושאפשר הקמת 6.6 יחידות דיור באיזור מגורים א'.

<sup>422</sup> הנתונים בדבר אוכלוסיית היעד של התוכנית לברטעה א-שרקיייה וקיבולתה הריאלית (יחידות דיור) לקוחים מתגובת המדינה בבג"צ 2187/03 מוסטפה חסן יוסף קבהא ואח' נ' שר הביטחון ואח', 8.2.2004. הנתונים בעניין אוכלוסיית היעד של התוכניות המאושרות בברטעה המערבית ומספר יחידות הדיור הנדרש לה לקוחים מהפרוגרמה של תוכנית ענ/983 החדשה, אף שזו מציעה להגדיל את שטח הפיתוח של הכפר באופן ניכר.

<sup>423</sup> החישוב בוצע על ידי חלוקת הנתון בדבר יעד האוכלוסייה במספר הדונמים שנכללו בתחומי התוכנית.

<sup>424</sup> ר' הערה 422 לעיל.

<sup>425</sup> פסק הדין בבג"צ 10408/06 מוסטפה קבהא ואח' נ' מועצת התכנון העליונה, 25.9.2007.

## מקרה-מקום

### זיף: הבנייה באתרי ארכיאולוגיה – למתנחלים בלבד

הכפר זיף נמצא מצפון-מזרח לעיירה יטא, משני צדיו של כביש 356, המחבר את חברון עם היישובים שמדרום לה. הכפר הוקם במחצית הראשונה של המאה ה-19, אז התחילו פלסטינים מיטא להתיישב במקום במערות, באוהלים ובסוכות. כיום יש בכפר על חלקיו השונים 102 בתי מגורים, שבהם חיים 894 תושבים. רובם הוקמו בין השנים 1965 ו-1979.

#### אוכלוסייה ותשתיות

זיף כולל ארבעה חלקים או כפרי משנה: ח'רבת זיף, א-חרייז, ח'רבת איסטבול ואל פח'גה, וכולם מנוהלים על ידי מועצה כפרית אחת. ככל הידוע לנו, רוב בתי המגורים בכפר נבנו ללא היתרים, וכיום תלויים ועומדים צווי הריסה נגד 30 מהם. בשנים 1983-2002 נהרסו בזיף 23 בתים - שישה מהם ב-2002.

לכפר אין מערכת ביוב; המים והחשמל מגיעים מיטא. אספקת המים אינה סדירה, והתושבים מסתמכים על בורות לאגירת מי גשם, שנגד שמונה מהם הוציא לאחרונה המינהל האזרחי צווי הריסה. ניסיון של הרשות הפלסטינית לחבר את הכפר לקו טלפון נכשל, כאשר ב-2002 המינהל האזרחי עקר את העמודים שהוצבו.

מבני הציבור המשרתים את התושבים כוללים בית ספר שנבנה בח'רבת איסטבול, שם לומדים כ-380 ילדים בכיתות א' עד ו'. בית הספר, שהמינהל האזרחי הוציא היתר בנייה לקומה הראשונה בו, הוקם ב-1986. בשלב מאוחר יותר הוסיפו התושבים קומה שנייה ומבנה שירותים, שנגדו תלוי ועומד צו הריסה. טיפת חלב שנמצאת בא-חרייז נוסדה ב-1993 על ידי ארגון "רופאים ללא גבולות". המסגד שנבנה בא-חרייז ב-1992 הוקם ללא היתר והוצא לו צו הריסה.

#### תוכנית המתאר המיוחדת

בנובמבר 2006 הפקיד המינהל האזרחי את תוכנית המתאר המיוחדת 1720/05 לאיזור זיף. לתוכנית הוגשו כמה התנגדויות, שנדונו באפריל 2007 בפני ועדת המשנה לתכנון מקומי. כמעט כל ההתנגדויות נדחו, ובמאי 2008 התוכנית פורסמה למתן תוקף, לאחר שנערכו בה שני תיקונים מזעריים. תשרי התוכנית הוא תצלום אוויר מיושר (אורטופוטו) בקנה מידה של 1:2,500, והוראותיה הן התקנון הסטנדרטי.

שטח התוכנית 229 דונם, והיא מקיפה ארבעה מתחמים נפרדים, שביניהם אין רצף טריטוריאלי. שלושה מהמתחמים מוגדרים כאיזור מגורים א' ואחד כאיזור מגורים ב'. שניים מן המתחמים, אדוור ומרג'ת דודא, צמודים לשטח B ומהווים את המשכו של הרצף הבנוי בשטח B. בין מתחמים אלה לבין זיף אין זיקה מוניציפלית, והם מנוהלים על ידי מועצה כפרית נפרדת. בנוסף לכך נכללו בתוכנית כפרי המשנה אל פח'גה וא-חרייז, השייכים למועצה הכפרית זיף. המרחק בין המתחמים השונים שבתחומי התוכנית נע בין 200 ל-1,000 מטרים. בתוכנית לא נכללו שניים מכפרי המשנה שנמצאים תחת אחריותה של המועצה הכפרית: ח'רבת זיף וח'רבת איסטבול. התוכנית כוללת אפוא חלקים משלושה יישובים שונים: זיף (שנמצא כולו בשטח C), אדוור ומרג'ת דודא (שנמצאים בחלקם בשטחי A ו-B). גבולותיה נקבעו בלי התייחסות לחלוקה המוניציפלית (ר' מפה בעמ' 96).

כ-90 אחוזים משטח התוכנית מיועדים למגורים (129 דונם ביעוד מגורים א', בצפיפות של 3.3 יחידות דיור לדונם; 77 דונם ביעוד מגורים ב', בצפיפות של 10 יחידות דיור לדונם), ועשרת האחוזים הנותרים (23 דונם) לדרכים קיימות ומוצעות.

בתחומי התוכנית לא נכללו רוב השטחים החקלאיים של הכפר, והיא מתעלמת למעשה מהפעילות החקלאית, שמהווה את מקור הפרנסה העיקרי של התושבים. על השטחים שמחוץ לגבולות התוכנית חלה תוכנית המתאר הגלילית המנדטורית R/5, המגדירה אותם ביעוד חקלאי.

ההחלטה שלא לכלול בתחומיה של תוכנית המתאר המיוחדת את השטחים החקלאיים של הכפר משקפת התעלמות מצורכי הפרנסה הבסיסיים של תושביו. לפי הפרשנות שנותן המינהל האזרחי לתוכנית R/5 (ר' פרק חמישי) קשה אם לא בלתי אפשרי, לקבל ביעוד החקלאי היתרי בנייה לבורות מים ולמבנים חקלאיים כמו מחסנים, בתי אריזה וסככות. כאשר השטח החקלאי לא נכלל בתחומיה של תוכנית המתאר המיוחדת, מקובע המצב התכנוני העכשווי, המשמש להגבלת הפעילות החקלאית הכלכלית ולהוצאת צווי הריסה, כמו הצווים שניתנו לאחרונה לשמונה בורות מים.

בהחלטתה נימקה ועדת המשנה לתכנון מקומי את הותרת השטחים החקלאיים מחוץ לתחומי התוכנית בשני שיקולים עיקריים: האחד, הרצון לשמר שטחים פתוחים כעתודות קרקע עבור האוכלוסייה הפלסטינית, המוכפלת כל 15-20 שנה. השני, שיקול משפטי. לדברי הוועדה, המינהל האזרחי יסכים להכליל שטחים חקלאיים בתחומי התוכנית רק בתנאי שיוטל איסור מוחלט על הבנייה בהם. מאחר שהאיזור נתון תחת תפיסה לוחמתית, החוק הבינלאומי מאפשר לשלטון הישראלי לשנות מהחקיקה הקיימת בו - ובכלל זה מהוראותיהן של תוכניות המתאר הגליליות המנדטוריות - רק לצרכי ביטחון מובהקים או לטובת התושבים המקומיים. לכן, ציינה הוועדה, הכללת שטחים חקלאיים בתחומי התוכנית, תוך איסור על הבנייה בהם, יהיה בניגוד לחוק הבינלאומי, שכן תוכנית R/5 לא אוסרת לחלוטין על בנייה באיזור החקלאי.<sup>426</sup>

לגופו של עניין, קשה לקבל נימוק זה. הוועדה עצמה ציינה בהחלטתה, כי השטחים שמחוץ לתוכנית המתאר המיוחדת ייוותרו כפופים להוראותיה של תוכנית R/5. לפיכך, מבחינה סטטוטורית, אין הבדל בין הכללת שטחים חקלאיים אלה בתחומיה של תוכנית 1720/05, תוך שימור הוראותיה של התוכנית הגלילית המנדטורית, לבין הותרתם מחוץ לגבולות התוכנית. נראה כי ההחלטה שלא להכליל את השטחים הללו בתחומיה של תוכנית המתאר המיוחדת נעוצה בעובדה, שהמינהל האזרחי מתייחס לקו הכחול שלה כאל גבולות שטח הפיתוח של הכפר. הותרת האדמות החקלאיות מחוצה לה נועדה לאפשר מדיניות אכיפה נוקשה ביחס לבנייה בהן, בטענה שלתושבי הכפר יש די פתרונות תכנוניים בתחומיה של תוכנית 1720/05.

### דרכים

בנוסף לאיזורי המגורים, התוכנית מתווה כמה דרכים. בכל אחד מארבעת המתחמים שבתוכנית סומנו קטעי דרכים, אשר כבר כיום אינם עונים על צרכי התושבים. בשטח קיימים בתים רבים, אשר דרכי הגישה המתוכננות לא מגיעות אליהם. בה בעת, בכפר יש דרכים קיימות, שאינן מסומנות בתשריט, ולא ברור מה יעלה בגורלן.

בתשריט מופיעות גם כמה דרכים חדשות. אחת מהן היא הדרך שסומנה באיזור מגורים ב' (א-חריז), אלא שנזקה עולה על תועלתה. גם לאחר שינוי התוואי בעקבות ההתנגדויות, הדרך המתוכננת היא מעין כביש טבעת קטן, שאינו מאפשר נגישות לכל הבתים הקיימים, ובוודאי שלא יספק את צרכי התושבים במאות יחידות הדיור שאמורות להיבנות במקום לפי הוראות התוכנית.

מדובר בדרך שרוחבה שמונה מטר, עם קו בניין של חמישה מטר מכל צד. כבר כיום, הבתים הקיימים אינם עומדים בתנאי זה, שכן הדרך תוכננה במרחק של פחות מחמישה מטר מהם. בכמה מקומות, הדרך המסומנת בתשריט עוברת בצמוד לקירותיהם של בתים, תוך שהיא עולה על חצרות, גדרות, טרסות ועצים. סימון הדרכים בתשריט לא התבסס על בדיקות בשטח או על חתכים המציגים את שיפועי הקרקע, ובוודאי שלא נעשה על ידי מהנדס תנועה. תחת זאת הסתפקו עורכי התוכנית בבחינה כללית של המצב הקיים ובהתייחסות שולית לטופוגרפיה.

מערכת הדרכים שמסומנת בתוכנית 1720/05 לא כוללת אפוא את כל הדרכים הקיימות, אינה מאפשרת גישה לחלקים רבים משטחה ולא יוצרת חיבור בין חלקי התוכנית השונים.

### אתרים ארכיאולוגיים

כאמור לעיל, ח'רבת זיף, אחד מארבעת המתחמים המרכיבים את הכפר, לא נכללה בתוכנית, והמינהל האזרחי נימק זאת בכך שהמבנים הקיימים שם נמצאים "בתחום האתר הארכיאולוגי תל זיף. עובדה זו מהווה טעם תכנוני חזק למנוע את אפשרות הבנייה במקום".<sup>427</sup> לפי התשריט, אכן רוב הבתים בח'רבת זיף נמצאים בתחום אתר ארכיאולוגי, אבל לא בתל זיף, אלא באתר רוג'ום אל פחג'ה. ביקור שערכנו בשטח בליווי ארכיאולוג העלה כי במקום יש ממצאים ארכיאולוגיים שונים, ובהם מערות חצובות. עם זאת, ברוב השטח הסמוך, שם נמצאים מבני המגורים, לא התגלו ממצאים ארכיאולוגיים חשובים, שיש בהם כדי להצדיק איסור בנייה. זאת ועוד: ב-1982 נתן קמ"ט ארכיאולוגיה במינהל האזרחי היתר לעבודות להקמת בית מגורים ברוג'ום אל פחג'ה.<sup>428</sup> מכאן שלפי עמדת הגורמים המקצועיים במינהל האזרחי, לא היתה מניעה מבנייה במקום, בכפוף לפיקוח ארכיאולוגי. לפיכך, בשטח זה ניתן לדעתנו לאפשר בנייה

<sup>426</sup> עניין קמר מישרקי-אסעד מ"שומרי משפט - רבנים למען זכויות האדם", בקשה לתיקון פרוטוקול, 29.5.2007.

<sup>427</sup> סעיף 33 בפרוטוקול ועדת המשנה לתכנון מקומי מס' 1/08 מה-20.1.2008.

<sup>428</sup> קמ"ט ארכיאולוגיה במינהל האזרחי, היתר לעבודות בנייה בכפר זיף, 19.7.1982. בית המגורים שהוקם לפי ההיתר נותר מחוץ לגבולותיה של תוכנית המתאר המיוחדת.

תחת מגבלות שונות. למרות זאת, ועדת המשנה לתכנון מקומי החליטה להותיר גם את השטח הזה מחוץ לתחומי התוכנית, במגמה "למנוע את אפשרות הבנייה במקום".

אין חולק כי ערכי תרבות, מורשת, טבע ונוף ראויים לשימור, אך נדמה כי גם בעניין זה מסתמנת עמדה כפולה: ההתייחסות אחת לאתרים ארכיאולוגיים הנמצאים בכפרים פלסטיניים, והתייחסות שונה כשהם נמצאים בשטח שמיועד להתנחלויות.

באתרים רבים, המיועדים להרחבת התנחלויות או להקמת איזורי תעשייה שישרתו מתנחלים, המינהל האזרחי עצמו מבצע חפירות הצלה ושימור, כדי לאפשר בנייה בשטח. כך, ב-1998 ביצע קמ"ט ארכיאולוגיה במינהל האזרחי חפירות הצלה באתר שיועד להקמת איזור תעשייה בהתנחלות שמעה, אשר כמו זיף, גם היא שוכנת בדרום הר חברון. באותה שנה ביצע קמ"ט ארכיאולוגיה חפירות הצלה מצפון להתנחלות סנסנה, כדי לאפשר את הרחבת היישוב. זאת למרות שבמועד החפירות, המתחם עדיין לא הוגדר כשטח המיועד להתנחלות, ורק ב-2005 נכלל בתחום השיפוט של המועצה האיזורית הר חברון - הרשות המוניציפלית שלה שייכת סנסנה.<sup>429</sup>

דוגמה נוספת ליחס הדו ערכי של המינהל האזרחי לאתרי ארכיאולוגיה מספקת תוכנית מפורטת 515 להתנחלות טנא-עומרים. בתחומי התוכנית נכללו שני אתרים ארכיאולוגיים, ששטחם הכולל 7.9 דונם. באחד האתרים נמצא מבנה שהקימו מתנחלים. התוכנית אינה מייעדת את המבנה להריסה, למרות שהוא שוכן כאמור בלב האתר הארכיאולוגי, ולאחרונה אף בוצעו בו תוספות בנייה.

לפיכך, החלטתו של המינהל האזרחי שלא לכלול אתרי ארכיאולוגיה בתוכנית 1720/05 ושלא לבצע במקום חפירות הצלה שיאפשרו בנייה בהם משקפת מדיניות מפלה. סמיכותם של בתים קיימים רבים בזיף לאתר הארכיאולוגי אינה מחייבת להותירם מחוץ לגבולות התוכנית. אם בחפירות ארכיאולוגיות יתגלו במקום ממצאים חשובים, הדורשים הגנה מירבית, אזי ראוי לשמרם ולנצל את האתר לפיתוח תיירותי-כלכלי, שישרת את תושבי הכפר. אפשרות נוספת היא להגדיר את איזור הממצאים כשטח ציבורי פתוח, שייכלל בתחומי התוכנית אך יהיה כפוף להוראות שימור.

### כושר הקיבול של התוכנית

טענתם העיקרית של המתנגדים היתה שמטרתה של תוכנית 1720/05 היא לצמצם את שטח הבינוי של הכפר, וכי אינה מציעה אפשרויות פיתוח ממשיות. בנוסף לכך טענו המתנגדים כי טרם הכנתה של התוכנית, המינהל האזרחי לא אסף נתונים מהימנים בדבר גודל האוכלוסייה שמתגוררת באיזור, ובהעדר נתונים בסיסיים כאלה, לא ייתכן תכנון הולם. אכן, נראה שלשכת התכנון אינה יודעת מהו מספר התושבים המתגוררים בתחומי התוכנית. במכתב תגובה להתנגדויות טען המינהל האזרחי כי ב-2003 התגוררו במתחמים ח'רבת זיף, א-חרייז וא-דווייר 2,790 תושבים, וכי קצב הריבוי הטבעי הממוצע של תושבי האיזור הוא 2.88 אחוזים לשנה.<sup>430</sup> באותו מכתב עצמו, ובסתירה מוחלטת לנתון זה, נאמר כי לפי הרשות הפלסטינית, קצב הגידול השנתי הממוצע בשכונות שבתחומי התוכנית נע בין 0.29 ל-0.42 אחוזים בלבד. לפי לשכת התכנון, בכפר קיימת הגירה מתמשכת בשיעור של 1.8 אחוזים בשנה. יצוין כי לפי הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה, קצב הגידול הצפוי של האוכלוסייה באיזור הוא 3.8 אחוזים בשנה.<sup>431</sup>

מספרים סותרים אלה מראים שלשכת התכנון הכינה את התוכנית בלא שעמד לרשותה מסד נתונים מבוסס ואמין, מאחר שבניגוד לדרישות החוק, לא נערך סקר תכנוני טרם הכנת התוכנית. לפיכך, הנתונים בדבר קצב הריבוי הטבעי, שעליהם התבססו עורכי התוכנית, שגויים ואינם משקפים את המציאות.

בכל הנוגע לכושר הקיבול של התוכנית, במכתבו ציין המינהל האזרחי כי לפי הוראותיה ניתן לבנות בשטחה 574 יחידות דיור, וזאת לאחר ניכוי 30 אחוזים לצורכי ציבור. בניגוד לכך, בהחלטתה של ועדת המשנה לתכנון מקומי נטען כי כושר הקיבול של התוכנית הוא 900 יחידות דיור - אף זאת לאחר ניכוי 30 אחוזים לצורכי ציבור. אם כן, המינהל האזרחי עצמו מציע שתי גרסאות סותרות באשר למספר יחידות הדיור שניתן להקים בשטח התוכנית, כאשר הגרסה הראשונה (574 יחידות דיור) מבוססת על צפי מימוש של 64 אחוזים. יצוין כי לפי הנוסחה שבה משתמש המינהל האזרחי לצורך חישוב הקיבולת הנומינלית (הפחתה של 30 אחוזים לצורכי ציבור), בתחומי התוכנית ניתן לבנות 837 יחידות דיור, ולא 900 כפי שקבעה הוועדה.

<sup>429</sup> ככל הידוע לנו, התוכנית לסנסנה, תוכנית 505/1 (אשכולות), טרם הופקדה, אך למרות זאת נבנו במקום כמה בתים ללא היתר.

<sup>430</sup> מכתב של סגן תמר לוסטר, נציגת היועץ המשפטי איו"ש, אל "שומרי משפט - רבנים למען זכויות האדם", 14.6.2007.

<sup>431</sup> ר' [http://www.pcbs.gov.ps/Portals/\\_pcbs/populati/pop11.aspx](http://www.pcbs.gov.ps/Portals/_pcbs/populati/pop11.aspx)

התוכנית מתעלמת מחלוקת הקרקע בין התושבים ומהעובדה שרוב החלקות הקיימות גדולות משטח המגרש המינימלי שהתוכנית קובעת. לפיכך, מספר יחידות הדיור שניתן לבנות בתחומי התוכנית, אפילו לפי הוראותיה, קטן בהרבה מהחישובים שערך המינהל האזרחי. זאת ועוד: גבולות התוכנית לא נקבעו על פי השטחים המיועדים לבנייה, אלא באופן שרירותי. חלקים מסוימים מתחומי התוכנית הינם שטחים חקלאיים, אשר התושבים אינם מעוניינים להקים בהם בתי מגורים. בה בעת, אדמות טרשים שאינן משמשות לחקלאות נותרו מחוץ לשטח התוכנית, ללא סיבה ראויה.

בהחלטתה קבעה ועדת המשנה לתכנון מקומי כי התוכנית מספקת פתרונות דיור ל-5,400 עד 6,300 תושבים (900 משקי בית בני שש עד שבע נפשות). ואולם, באמירה נדירה, הוועדה הוסיפה וציינה כי "בעת עריכת התוכנית, בשנת 2005, נמנו בתחומה כ-80 מבני מגורים, המאכלסים כלמעלה מ-500 נפשות. נוכח הבנייה הקיימת בפועל, אנו ערים לכך שחלק מהשטח לא יוכל להגיע למיצוי מקסימלי. ואולם, אף בהתחשב בבנייה הקיימת בפועל מציעה התוכנית קיבולת העולה על 4,000 נפשות, הגדול בהרבה מגידולה הצפוי של האוכלוסייה בתחום התוכנית".

ואולם, ההנחה כי קיבולתה הריאלית של התוכנית היא לפחות 4,000 תושבים (צפי מימוש של 64 אחוזים) אינה מתקבלת על הדעת. מספר כזה של תושבים פירושו שהצפיפות (במונחי אוכלוסייה) תהיה 17.5 תושבים לדונם ברוטו. צפיפות גבוהה שכזאת אינה קיימת באף יישוב כפרי בתחומי ישראל, והיא עולה גם על מספר התושבים ליחידת שטח בכל הערים שבתוך הקו הירוק, למעט בני ברק (ר' עמ' 103).<sup>432</sup>

כך או כך, גם התייחסות זאת של הוועדה למצב הקיים לא מבוססת על בדיקה יסודית של הבנייה הקיימת ושל היחס בינה לבין הקיבולת החזויה של התוכנית. כך, בתשרי התוכנית שאושרה למתן תוקף מסומנים 135 מבנים, ולא 80 מבנים בלבד, כפי שטענה הוועדה בהסתמך על תשריט קודם, ולפי בדיקתנו בתחומיה יש 140 מבנים קיימים. מאחר שלעיתים קרובות בכל מבנה יש כמה יחידות דיור, לא ניתן לקבוע, על סמך ספירת מבנים בתצלום אוויר, מהו מספרן של יחידות הדיור במקום ומהו גודל האוכלוסייה שחיה שם. לפיכך, נראה כי מספר התושבים הקיים גבוה מכפי שנכתב בהחלטתה של ועדת המשנה לתכנון מקומי.

### סיכום

תוכנית 1720/05 לכפר זיף מגלמת בזעיר אנפין את הבעיות האופייניות לתוכניות המתאר המיוחדות: מסד נתונים לא אמין, שאינו מבוסס על סקר תכנוני כנדרש בחוק; התעלמות מחלוקת שטח התוכנית למגרשים, שהגדרתם וגבולותיהם מקובלים על התושבים; הותרת מבנים רבים מחוץ לתחומי התוכנית; ושימוש באתרים ארכיאולוגיים ושמורות טבע לצורך הגבלת הבנייה הפלסטינית והתפרסותה, בעת שאתרים דומים אינם מהווים מגבלה משמעותית לפיתוח התנחלויות.

בראשית יוני 2008 הגישו 36 תושבים מזיף, יחד עם עמותת "שומרי משפט - רבנים למען זכויות האדם" ועמותת "במקום", עתירה לבג"צ נגד אישור התוכנית.<sup>433</sup> נכון למועד כתיבת שורות אלו, עדיין לא התקיים דיון בעתירה.

<sup>432</sup> זאת לפי נתוני הלמ"ס, נכון לסוף 2006 (www.cbs.gov.il).

<sup>433</sup> בג"צ 5118/08 מחמד שתאת ו-35 תושבים נוספים מהכפר זיף נ' מועצת התכנון העליונה.

## מקרה-מקום

### ג'יפתליק: אוטוסטרדה וירטואלית בחבל ארץ נידח

הכפר ג'יפתליק, השוכן בבקעת הירדן, הוא היישוב הפלסטיני המאוכלס ביותר בשטח C. למרות שבכפר מתגוררים קרוב ל-5,000 בני אדם,<sup>434</sup> רק ב-2005 אישר עבדור המינהל האזרחי תוכנית מתאר. עד מועד זה, אלפי התושבים החיים בג'יפתליק נאלצו להסתפק באפשרויות הבנייה המוגבלות שמקנה תוכנית המתאר הגלילית המנדטורית S/15.

#### רקע היסטורי

השם "ג'יפתליק" מתייחס לקבוצת כפרים שנוסדו במקור במאה ה-16 וכונו "קראוןה".<sup>435</sup> במפקד האוכלוסין שערכה ממשלת המנדט ב-1931 נמנו במקום 1,056 תושבים שהתגוררו ב-179 מבנים.<sup>436</sup> שם הכפר מופיע גם בחלוקה המינהלית של פלשתינה-א"י, ובכך זכה להכרה מוניציפלית על ידי שלטונות המנדט.<sup>437</sup> למרות זאת, תוכנית המתאר הגלילית S/15 לא סימנה עבדור איזור פיתוח, וכל אדמותיו הוגדרו בייעוד חקלאי, שאפשרויות הבנייה בו מוגבלות (ר' פרק חמישי).

לפני 1967 חלש הכפר על פני מקרקעין נרחבים. אחרי כיבוש הגדה המערבית בידי ישראל הוכרזו רובם כשטח סגור לצרכים צבאיים, והכניסה אליהם נאסרה על פלסטינים. לשימושם של תושבי ג'יפתליק נותרו כ-10,000 דונם.<sup>438</sup> בסמוך לשטח הבנוי של הכפר נבנו אחדות מההתנחלויות הראשונות בגדה המערבית, ובהן ארגמן (הוקמה ב-1968), משואה (1970) וחמרה (1971).

#### מבנים קיימים ותשתיות

בכפר פזורים מאות מבני מגורים, רובם חד קומתיים. יש בו מבני ציבור שונים, ובהם בית ספר יסודי, בית ספר תיכון, מרפאה (הפועלת בקרוון) ו-20 חנויות. לרוב המבנים אין היתרי בנייה.

חלקו של הכפר הסמוך להתנחלות משואה מחובר לרשת החשמל הפלסטינית. שאר בתי הכפר, שבהם מתגוררים כ-60 אחוזים מתושביו, מקבלים חשמל מגנרטורים. עד לאחרונה, המינהל האזרחי לא אפשר את חיבורם לרשת החשמל, בשל העדר הכרה תכנונית. כיום נמצא בשלבי תכנון חיבורם לרשת החשמל של אותם מבנים, שנמצאים בתחומי תוכניות המתאר המיוחדות שאישר המינהל האזרחי. אכן, בסוף 2006 המפקד הצבאי חתם על הוראת שעה, המאפשרת את חיבורם לחשמל של חלקי הכפר שנכללו בתחומיהן של תוכניות אלו.<sup>439</sup> הוראת השעה מעידה כאלף עדים על הקשר ההדוק שבין המצב התכנוני לבין האפשרות ליהנות מתשתיות חיוניות: מבחינת השלטון הישראלי, הכרה תכנונית היא תנאי מקדים לחיבור לתשתיות כמו חשמל.

מי השתייה מגיעים לג'יפתליק מחברת "מקורות", ומי ההשקיה לחקלאות - ממעיין, מבורות ומ-18 קידוחים. תושבי הכפר מתפרנסים מחקלאות אינטנסיבית, בעיקר גידול ירקות בשטחי שלחין. לכפר אין מתקן לטיפול בשפכים, ואלה מחלחלים לקרקע בבורות ספיגה וגורמים לזיהום מי תהום. את האשפה קוברים או שורפים באופן לא מוסדר. הכפר אינו מחובר לרשת טלפון קווית. רוב הדרכים הקיימות בתוך השטח הבנוי של הכפר הן דרכי עפר צרות.

#### תוכניות המתאר המיוחדות

ב-2005 אישר המינהל האזרחי תוכנית מתאר לשלושה מתחמים נפרדים בג'יפתליק. במקובץ, כ-60 אחוזים ממבני המגורים בכפר נמצאים בתחומי התוכניות הללו. לתושבי ג'יפתליק נודע על התוכניות רק ב-2006, אחרי אישורן, מעובדי האו"ם שעדכנו אותם בנדון. גם כיום לתושבים אין עותק מהוראות התוכניות, ולכן אינם יודעים מהן זכויות

<sup>434</sup> לפי הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה, באמצע 2007 התגוררו בג'יפתליק 4,536 בני אדם, אך אנשי הכפר טוענים כי מספר התושבים בו גדול יותר.

<sup>435</sup> דוד גרוסמן, שם (הערה 156), עמ' 257.

<sup>436</sup> E. Mills, שם (הערה 225), עמ' 63.

<sup>437</sup> ר' הערה 308 לעיל.

<sup>438</sup> פגישה עם פ', תושב ג'יפתליק, 10.4.2008.

<sup>439</sup> צו בדבר עיסוק בחשמל (הסדרה ופעולה) (יהודה והשומרון) (מס' 427), התש"א 1971: הוראה בדבר עיסוק בחשמל (גיפתליק) (הוראת שעה), 5.12.2006.

הבנייה והמגבלות המפורטות בהן.<sup>440</sup> שטחן הכולל של התוכניות הוא 751 דונם, אך רק 590 דונם מהם מיועדים לפיתוח. שאר השטח (161 דונם) כלול בתחומי רצועת הדרך של כביש 57 או של קו איסור הבנייה ביחס אליו (ר' מפה בעמ' 94).

בתשריטתה של כל שלוש התוכניות מסומנים, בסמוך לקו הכחול שלהן אך מחוצה לו, איזורים שהמפקד הצבאי הכריז עליהם כעל שטחים סגורים. נראה שפריסתם המרחבית של שטחים סגורים אלה היוותה גורם חשוב בקביעת גבולותיהן של תוכניות המתאר המיוחדות.

### התוכניות למתחם המזרחי ולמתחם המערבי

תוכניות המתאר המיוחדות 1409/05 (ג'פתליק מזרח - מתחם A) ו-1410/05 (ג'פתליק מערב - מתחם B) הוחלו על שני איזורים בניינים השוכנים לאורך כביש 57, מצדו הצפוני-המזרחי. תוכנית 1409/05<sup>441</sup> מקצה לבנייה 128 דונם, שייעודם איזור מגורים א' (מבנים דו קומתיים בצפיפות של 3.3 יחידות דיור לדונם נטו). תוכנית 1410/05<sup>442</sup> מקצה לבנייה 221 דונם, שאף הם הוגדרו כאיזור מגורים א'.

כמו תוכניות מתאר מיוחדות אחרות, גם התוכניות לג'פתליק אינן מתוות חלוקה למגרשים ואינן מסמנות מתחמים ו/או מגרשים לצורכי ציבור. רמת הפירוט של התוכניות נמוכה ביותר, והן יוצאת מנקודת הנחה שהצרכים הציבוריים ימצאו את פתרונם בשטחים שמיועדים למגורים, במסגרת הסכמות בין התושבים, ולא בתכנון מסודר - הנחה שאינה ניתנת למימוש.

התוכניות אינן מסמנות דרכים כלשהן, למעט כביש 57 הקיים. תשריטתה לא מתווים דרכים פנימיות בתוך השטח המיועד לפיתוח - לא דרכי גישה אל מבנים קיימים, וכמובן לא דרכים למבנים עתידיים. כאמור, מתחם הפיתוח מוגדר בתוכניות כאיזור מגורים א', אבל הוראותיהן אינן מאפשרות סלילת דרכים בייעוד זה. כתוצאה מכך, הבנייה למגורים בחלקים נרחבים בתחום התוכניות אינה ניתנת למימוש על פי הוראותיהן, מאחר שלא ניתן להקים מתחם מגורים בלי לסלול דרכי גישה למבנים השונים.

תשריטת התוכניות מסמנים את שלושת יעודי הקרקע המוגדרים בהן (מגורים א', דרך ראשית ושטח פתוח) על תצלום אוויר שבוצע ב-2003. ההסתמכות על תצלום אוויר ישן פירושה שכבר בעת אישורן, התוכניות לא שיקפו נכוחה את הבנייה הקיימת, שהמשיכה להתבצע באופן ספונטני בין תאריך הצילום לבין המועד שבו אושרו התוכניות. אף בהתעלם מהבנייה שנוספה אחרי מועד התצלום, בתשריטים נראים בבירור מבני מגורים רבים, שהיו קיימים ב-2003, אך הושארו מחוץ לגבולותיהן של התוכניות.

בתוכניות מסומנת רצועה ירוקה ברוחב 10 מטרים מצפון-מזרח לתוואי כביש 57, וזו מוגדרת כשטח פתוח אסור לבנייה. בתשריטת התוכניות נראים ברצועה הירוקה עשרות מבני מגורים קיימים, אשר לפי הוראותיהן, לא ניתן להכשירם. במקטעיו שנכללו בתחומי התוכניות, רוחב זכות הדרך של כביש 57 הוא 40 מטרים, בעוד שבפועל רוחבו המירבי הוא 15 מטרים בלבד. בצד הכביש הקיים, אך בתחום רצועת הדרך הסטטוטורית שלו, נמצאים מבנים וחלקי מבנים רבים נוספים - רבים מהם היו קיימים כבר לפני הפקדת התוכניות. לפי הוראותיהן של התוכניות, גם את המבנים הללו לא ניתן להכשיר.

מקרה זה מדגים את השימוש הנרחב שעושה המינהל האזרחי בתוכניות דרכים להגבלת הבנייה הפלסטינית. תוכנית המתאר לדרכים (תמ"א 50) שאישר המינהל האזרחי (ר' עמ' 110) מגדירה את כביש 57 כדרך ראשית, עם רוחב זכות דרך של 100 מטרים וקו בניין של 70 מטרים מכל צד. זאת למרות שמדובר בדרך משנית, שהתנועה בה דלילה ושרוחבה כאמור 15 מטרים בלבד. לשם השוואה, רוחב זכות הדרך באחד הצירים הראשיים בישראל - כביש חוצה ישראל (כביש 6) - הוא 100 מטרים, על אף שהוא משרת נפחי תנועה גדולים באלפי אחוזים מאלה שעוברים בכביש 57. מבחינה תכנונית, אין כל הצדקה להגדיר את כביש 57 כדרך ראשית. רוחב זכות הדרך שלו בתמ"א 50 נקבע לא מטעמים תכנוניים, אלא במגמה להגדיר שטח נרחב שבו ייאסר על בנייה פלסטינית. תמ"א 50 יוצרת לאורך כביש 57 רצועה אסורה לבנייה ברוחב של 240 מטרים (100 מטרים רצועת הדרך וקו בניין של 70 מטרים מכל צד) - 240

<sup>440</sup> פגישה עם תושבים מג'פתליק, 10.4.2008.

<sup>441</sup> התוכנית משתרעת על פני כ-202 דונם. מתוכם, 59 דונם נכללים בתחום רצועת הדרך של כביש 57 ו-15 דונם מוגדרים כ"שטח פתוח" אסור לבנייה (רצועה ירוקה ברוחב 10 מטרים מצפון-מזרח לכביש 57).

<sup>442</sup> תוכנית זאת משתרעת על פני 308 דונם. מתוכם, 78 דונם נכללים בתחום רצועת הדרך של כביש 57 ותשעה דונם מוגדרים כ"שטח פתוח" אסור לבנייה (רצועה ירוקה ברוחב 10 מטרים בצדו הצפוני-המזרחי של הכביש).

דונם לכל קילומטר בתוואי הכביש - אשר כתוצאה ממנה חלק ניכר מהבנייה בג'יפתליק היה בהגדרה בלתי חוקי (ר' מפה בעמ' 94).

כדי להכשיר ולו חלק מהבנייה בג'יפתליק, המינהל האזרחי נאלץ לכלול בתחומיהן של תוכניות 1409/05 ו-1410/05 מקטעים מכביש 57, תוך שינוי הוראות תמ"א 50, צמצום רוחב זכות הדרך מ-100 מטרים ל-40 מטרים והקטנת קו הבניין מ-70 מטרים ל-10 מטרים. למרות השיפור הניכר לעומת המצב הסטטוטורי הקודם (לפי תמ"א 50), רבים מהמבנים הקיימים בכפר נמצאים גם כיום בתחום רצועת הדרך או בתחום קו איסור הבנייה, ולא ניתן להכשירם.

### התוכנית למתחם הדרומי

בנוסף לשתי התוכניות הללו אישר המינהל האזרחי לכפר תוכנית המרוחקת מאות מטרים דרומית-מערבית מכביש 57: תוכנית מתאר מיוחדת 1411/05 (רמת הג'יפתליק - מתחם C), המשתרעת על פני 241 דונם. תוכנית זאת היא בעלת הפירוט הרב ביותר מבין השלוש. היא מייעדת 46 דונם לאיזור מגורים א', 134 דונם לאיזור מגורים ב', 19 דונם לשטח פתוח 42 דונם לדרכים פנימיות.

ואולם, גם תוכנית זאת אינה מציעה חלוקה למגרשים או הקצאה למבני ציבור, למסחר ולתעשייה. כבר כיום, פחות משלוש שנים אחרי אישורה, קיימים מבני מגורים שהוקמו במתחם שהתוכנית מייעדת לשטח פתוח.

כפי שצוין לעיל, ככלל, המינהל האזרחי אינו עוסק באכיפת הוראותיהן של תוכניות המתאר המיוחדות, אלא מתמקד במניעת בנייה מחוץ לגבולותיהן. כתוצאה מכך, הבנייה בתחומי התוכניות מתבצעת באופן ספונטני ובלי בקרה, הן על אדמות שהתוכניות מייעדות לבנייה למגורים והן על קרקעות שיעודן דרכים או שטחים פתוחים, ממש כפי שאירע בתחומיה של תוכנית 1411/05.

בנוסף לכך, שלוש התוכניות אינן מתייחסות למבנים הקיימים בתחומיהן. עיון בתשריטתיהן של התוכניות מעלה, כי רבים מהמבנים הקיימים בהן בשטח שיעודו מגורים א' אינם עונים על הוראותיהן בכל הנוגע לקווי בניין ולמספר המבנים המותר. במגרש. מבחינה פורמלית, התוכניות אינן מספקות לגליזציה לרבים מהמבנים שנמצאים בלב המתחם שהן מייעדות לבנייה ולפיתוח, מאחר שהוכנו בלי סקר מקדים ובלי ניסיון להתחשב בבנייה הקיימת ולהתאים אליה את הוראות התקנון.

למרות זאת, המינהל האזרחי מניח שהתוכניות עונות על צורכי הכפר שנים רבות קדימה ומאפשרות בנייה רחבת היקף של מאות יחידות דיור חדשות. בפועל, אפשרויות הבנייה הריאליות בכל התוכניות (ובמיוחד בתוכנית 1409/05) מוגבלות, מאחר שפיתוח מקסימלי לפי הוראות התוכניות מחייב הריסה של מבנים קיימים רבים - תרחיש שאין סיכוי למימושו. כתוצאה מכל אלה, אין אפשרות מעשית למיצוי התוכניות.

לדברי תושבים בג'יפתליק, מאז אישור שלוש תוכניות המתאר המיוחדות לכפר גדל היקף הבנייה במקום בכ-70 אחוזים. ואולם, גם כיום, הבנייה בתחומי התוכניות מתבצעת ברובה המכריע בלי היתרים, באופן ספונטני, לפי מערך הבעלויות על הקרקע, ובלא התייחסות להוראות התוכניות, שכאמור כלל אינן ידועות לתושבי הכפר.<sup>443</sup>

### צווי הריסה והריסת מבנים

תוכניות המתאר המיוחדות הסירו אמנם את איום ההריסה שריחף מעל מאות בתים בג'יפתליק, אך כ-40 אחוזים מהמבנים הקיימים בכפר נותרו מחוץ להן ועדיין חשופים לפעולות אכיפה של המינהל האזרחי. מבנים אלה פזורים מצפון ומדרום לכביש 57, וכן ממזרח וממערב לתוכניות שאושרו למתחמים A ו-B. באותם שטחים לאורך כביש 57, אשר לא נכללו בתוכניות למתחמים A ו-B, נותרו בתוקף הוראותיה של תמ"א 50. כאמור, זאת מגדירה רצועה אסורה לבנייה ברוחב כולל של 240 מטרים, שבה פזורים מבנים קיימים רבים.

לדברי תושבים בכפר, בשנתיים האחרונות הוציא המינהל האזרחי כ-100 צווי הריסה למבנים שהוקמו בג'יפתליק, מחוץ לקו הכחול של שלוש התוכניות, וכ-30 מבנים נהרסו בפועל.<sup>444</sup>

הריסות המבנים בג'יפתליק הן ביטוי לעימות החזיתי בין מדיניות התכנון של המינהל האזרחי לבין דפוסי הבנייה הרווחים בכפר. מדובר בבנייה ביוזמה פרטית ולצרכים עצמאיים, שנעשית לפי מפת הבעלויות על הקרקע. מאחר שתוכניות המתאר המיוחדות מתעלמות ממערך הבעלויות על הקרקע, אותן משפחות, שהקרקע שבבעלותן אינה

<sup>443</sup> פגישה עם תושבים בג'יפתליק, 10.4.2008.

<sup>444</sup> שם.

נמצאת בתחומי התוכניות, ממשכיות לבנות מחוץ להן. בלשונם של תושבי הכפר, "כל אחד בונה על האדמה שלו. מי שאין לו אדמה בתוך התוכניות, בונה על האדמה שיש לו מחוץ להן",<sup>445</sup> למרות הסיכון שלבית יוצא צו הריסה. כדי שניתן יהיה לממש תוכניות מתאר בכפרים פלסטיניים, נדרשת התייחסות מעמיקה לחלוקת הבעלויות על הקרקע. בלי סקר תכנוני מקיף, לא ניתן להגיע למידע אמין בנושא קריטי זה. קיצור הדרך שעושה המינהל האזרחי בכל תוכניות המתאר המיוחדות, וגם בתוכניות לג'יפתליק - תוך "דילוג" על הדרישה החוקית לביצוע סקר תכנוני - מוביל לתוצר תכנוני שיוצר מראית עין של פתרון ראוי, אך בפועל אינו מעוגן במציאות החברתית והקניינית של הכפר. כפי שמראה הדוגמה של ג'יפתליק, ההתעלמות מהסוגיה הקניינית מסכלת מראש את עצם האפשרות למימוש התוכניות והופכת אותן ללא יותר מאשר קו תיחום.

<sup>445</sup> פגישה עם פי ותושבים נוספים מג'יפתליק, 10.4.2008.



## סיכום ומסקנות

המינהל האזרחי הישראלי מפעיל בשטח C מדיניות מכוונת ועקבית, שמטרתה להגביל את הבנייה והפיתוח הפלסטיניים ולצמצם את התפרסותם המרחבית. התוצאה הישירה של מדיניות זו היא ריבוי הריסות המבנים בשטח C, אבל השלכותיה רחבות בהרבה. לאמיתו של דבר, מדיניות זאת מוצאת את ביטויה בכל היבט רלוונטי בפעילותו התכנונית של המינהל האזרחי.

תוכניות המתאר הגליליות המנדטוריות, שעדיין חלות על רובם המכריע של היישובים הפלסטיניים בשטח C, מאפשרות בנייה ופיתוח בשטחים הנרחבים שהן מגדירות כאיזור חקלאי. בעבר השתמש הממשל הצבאי הישראלי עצמו בתוכניות אלו ככלי עיקרי להוצאת אלפי היתרי בנייה במרחב הכפרי הפלסטיני בגדה המערבית. אולם מאז שנות ה-80 של המאה הקודמת, וביתר שאת אחרי החלוקה המינהלית של הגדה המערבית (1995), המינהל האזרחי אינו מאפשר כמעט הוצאת היתרי בנייה מכוחן של תוכניות אלו. וכך, במקום להיות אמצעי מוביל לפיתוח, התוכניות הפכו מכשיר להוצאת צווי הריסה ולהריסת מבנים שהוקמו בלי היתר.

אכן, האופן שבו המינהל האזרחי מיישם את תוכניות המתאר הגליליות הופך את השטחים הנרחבים, שעליהם הן חלות, לתחום אסור כמעט לחלוטין לבנייה פלסטינית. אמצעי נוסף שבו משתמשת ישראל כדי למנוע בנייה פלסטינית הוא תוכנית המתאר האיזורית החלקית 50 (תמ"א 50) לדרכים, שיזם המינהל האזרחי. תמ"א 50 מגדירה דרכים מקומיות רבות בגדה המערבית כצירי תנועה ראשיים, תוך הטלת איסורי בנייה על שטחים נרחבים לאורך – למרות שבפועל מדובר בכבישים צרים, שהתנועה בהם דלילה.

גם אתרי ארכיאולוגיה, שמורות טבע ונוף מהווים, מבחינתו של המינהל האזרחי, הצדקה לאיסורי בנייה פלסטינית בשטח C. זאת למרות שבמקרים רבים אישר המינהל האזרחי עצמו בנייה באתרים כאלה שנכללו בתחומי התנחלויות ישראליות. איסורי בנייה מוטלים על פלסטינים גם באיזורים נרחבים, במיוחד בבקעת הירדן, שהוכרזו כשטח צבאי סגור. מעל ומעבר לכל אלה, המינהל האזרחי החיל איסור כללי על בנייה ופיתוח פלסטיניים בשטחים שהוגדרו על ידי ישראל כאדמות מדינה. במקובץ, אמצעים שונים אלה מונעים בנייה פלסטינית בעשרות אחוזים משטחה הכולל של הגדה המערבית וברוב המקרקעין שנכללו בשטח C.

תוכניות המתאר המיוחדות מהוות היבט מרכזי נוסף בפעילותו התכנונית של המינהל האזרחי בשטח C. לכאורה, מדובר בקוטב ההפוך לאיסורי הבנייה השונים, שהוזכרו לעיל: מטרתן המוצהרת של תוכניות המתאר המיוחדות היא לאפשר פיתוח בכפרים הפלסטיניים באיזור. אולם בפועל, תוכניות אלו אינן הרבה יותר מאשר קו תיחום שרירותי ומצומצם, שאינו מקיף ברוב המקרים אפילו את כל המבנים הקיימים בשטח בעת הכנת התוכנית. רמת הפירוט בתוכניות המתאר המיוחדות נמוכה ביותר. טרם הכנתן לא נערכים הסקרים התכנוניים הנדרשים ולא נאספים נתונים חיוניים. למעט מקרים יוצאים מן הכלל, בתוכניות אלו לא נכללות אדמות מדינה. תוכניות המתאר המיוחדות כלל אינן מתייחסות לחלוקת הבעלויות על הקרקע, והן נעשות בלי שיתוף של הציבור הפלסטיני. זאת ועוד: מהדו"ח הנוכחי עולה כי תוכניות אלו – המצאה של המינהל האזרחי – אינן עומדות בדרישות הבסיסיות של חוק התכנון הירדני, שחל בגדה המערבית.

בפועל, תוכניות המתאר המיוחדות משתלבות היטב בשאר האמצעים שבהם נוקט המינהל האזרחי כדי להגביל את הבנייה הפלסטינית בשטח C. בהסתמך על צפיפות הדיור הגבוהה שהן מציעות, המינהל האזרחי טוען כי יש בהן כדי לענות על צורכי התושבים בכפרים הפלסטיניים שנים רבות לעתיד, ועל כן אין לאפשר בנייה מחוץ לגבולותיהן. זאת למרות שהצפיפות הקבועה בתוכניות אינה קיימת בשום יישוב כפרי בישראל, עולה אפילו על צפיפות האוכלוסין בערי מטרופולין גדולות בישראל ובעולם ואינה ניתנת למימוש. לאמיתו של דבר, יישומן של תוכניות המתאר המיוחדות פירושו הרס המרקם הכפרי והפיכת היישובים הפלסטיניים בשטח C לאיזורי בנייה עירונית צפופה.

עובדות אלו אינן מונעות מהמינהל האזרחי להשתמש בתוכניות המתאר המיוחדות שוב ושוב – הן לצורכי הסברה כלפי הציבור הרחב והן כקו הגנה בבתי המשפט, בעתירות לבג"צ שהגישו פלסטינים נגד צווי הריסה שהוצאו למבנים שהקימו מחוץ לגבולותיהן של תוכניות אלו.

למרות שלא נדונו בדו"ח הנוכחי, התוכניות השונות שאישר המינהל האזרחי להתנחלויות הישראליות בגדה המערבית תופסות מקום חשוב, גם אם סמוי מן העין, במדיניות התכנון שמוחלת על היישובים הפלסטיניים באיזור. התוכניות להתנחלויות הן מבחינות רבות תמונת הראי של התכנון ביישובים הפלסטיניים: בעוד שברוב הכפרים הפלסטיניים בשטח C התוכניות היחידות שחלות עד היום הן תוכניות המתאר הגליליות המנדטוריות, כמעט לכל ההתנחלויות הישראליות אושרו תוכניות חדשות. בניגוד לאופי הכללי של תוכניות המתאר המיוחדות, שאושרו לחלק קטן מהכפרים הפלסטיניים בשטח C, להתנחלויות הוכנו תוכניות מפורטות ברמה גבוהה, תוך הקצאת שטחים לייעודי קרקע ציבוריים. בעוד ששטחן של תוכניות המתאר המיוחדות לכפרים הפלסטיניים מצומצם ומוגבל, ברבות מהתוכניות להתנחלויות נכללו שטחים רחבי היקף, הרבה מעבר לצרכים התכנוניים בהווה ובעתיד הנראה לעין.

בסופו של יום, וכפי שדו"ח זה מראה, האמצעים התכנוניים שבהם משתמש המינהל האזרחי כלפי האוכלוסייה הפלסטינית בשטח C הם חלק ממאבק כולל על השליטה בקרקע באיזור. מדיניותו של המינהל האזרחי מכוונת להבטיח עתודות קרקע להתנחלויות הישראליות ולאינטרסים ישראלים אחרים, וממטרת על זאת נגזר הצורך להגביל ככל הניתן את התפרסותה המרחבית של ההתיישבות הפלסטינית.

למדיניות זאת השלכות כבדות משקל על תושבי הגדה המערבית הפלסטיניים. במעגל ההשפעה הראשון שלה נמצאים 149 היישובים הפלסטיניים, שמלוא שטחם הבנוי נמצא באיזור C. תושביהם סובלים מריבוי הריסות מבנים ומהגבלות קשות על הבנייה והפיתוח. במעגל ההשפעה השני נמצאים מאות יישובים פלסטיניים, שחלק משטחם הבנוי או אדמותיהם החקלאיות נמצאים באיזור C. במעגל ההשפעה השלישי נמצאים הערים והכפרים הפלסטיניים אשר בשטחי A ו-B שתחת אחריות תכנונית פלסטינית. כמפורט בדו"ח הנוכחי, גם היישובים הפלסטיניים הפרוסים בשטחי A ו-B זקוקים לתשתיות כלל-יישוביות, אשר במקומות רבים בגדה המערבית ניתן להקימן רק בשטח C. מדובר באיזורי תעשייה, במתקני מים וחשמל, באתרים להטמנת אשפה ובתשתיות ציבוריות נוספות. כתוצאה ממדיניות התכנון המגבילה של המינהל האזרחי, הקמתן של תשתיות אלו אינה מתאפשרת, והתוצאה היא פגיעה ישירה או עקיפה בכל האוכלוסייה הפלסטינית שמתגוררת בגדה המערבית – למעלה משני מיליון תושבים.

לאור האמור לעיל אנו קובעים כי ריבוי הריסות המבנים בשטח C והמצב התכנוני העגום של היישובים הפלסטיניים באיזור אינם גזירה משמים, אלא תוצאה בלתי נמנעת ממדיניות התכנונית של המינהל האזרחי. כל עוד האיזור נמצא תחת תפיסה לוחמתית ישראלית, מחובתו של המינהל האזרחי לספק את צורכי התכנון והפיתוח של הפלסטינים שמתגוררים בו. מהדו"ח הנוכחי עולה כי המינהל האזרחי אינו עומד בחובה זאת, המעוגנת בחוק ההומניטרי הבינלאומי. שינוי המציאות העגומה השוררת בתחום התכנון והבנייה בשטח C יתאפשר רק אם תחול תפנית מהותית במדיניות התכנונית של המינהל האזרחי.

## יישובים ותושבים פלסטיניים בשטח C

למרות שהחלוקה המינהלית של הגדה המערבית מעוגנת בהסכמים רשמיים, אין בנמצא נתונים מדויקים על מספר היישובים הפלסטיניים בשטח C, ואף לא על היקף האוכלוסייה שמתגוררת בהם. כפי שהוסבר בהרחבה בדו"ח הנוכחי, החלוקה לשטחי A, B ו-C נעשתה במקומות רבים באופן שרירותי: היא אינה חופפת את גבולות השטח הבנוי בכפרים הפלסטיניים, ואפילו לא את תחומיהן של תוכניות המתאר המיוחדות, שהמינהל האזרחי אישר לחלק מכפרים אלה לפני הסכם הביניים (1995). כתוצאה מכך, לא ניתן לתת הערכה מדויקת בדבר המספר הכולל של הפלסטינים שמתגוררים כיום בשטח C.

דו"ח מיוחד, שפרסם לאחרונה משרד התיאום לעניינים הומניטריים (OCHA) של האו"ם, קובע כי שטחם הבנוי של 418 כפרים פלסטיניים נמצא באופן חלקי או מלא בשטח C. בהנחה שמספר התושבים בשטח הבנוי של אותו יישוב מתפלג באופן שווה בין שטחי A, B ו-C, העריך OCHA כי בשטח C מתגוררים כיום למעלה מ-228,600 פלסטינים.<sup>446</sup>

לדעתנו, הערכה זאת מופרזת. בשל מדיניות התכנון של המינהל האזרחי, יכולתם של פלסטינים לבנות בשטח C מצומצמת הרבה יותר מאשר בשטחי A ו-B. לפיכך, גם מספר התושבים, שמתגוררים בשטחים הבנויים של היישובים הפלסטיניים שנמצאים באזור C, צפוי להיות נמוך יותר ליחידת שטח מאשר באזורי A ו-B. לכן אנו מעריכים כי בשטח C מתגוררים כיום לא יותר מ-150,000 פלסטינים.

טבלה 11 שלהלן כוללת מידע על היישובים הפלסטיניים שמלוא שטחם הבנוי נמצא באזור C. בנוסף לשם היישוב, לנפה שבה הוא נמצא ולמספר תושביו, ציינו בטבלה גם את הכפרים המעטים שבהם אושרו תוכניות מתאר מיוחדות או תוכניות מפורטות. הטבלה מראה בבירור כי ברוב-רובם של היישובים הפלסטיניים בשטח C, התוכניות היחידות שחלות כיום הן תוכניות המתאר הגליליות המנדטוריות.

הנתונים בדבר מספר התושבים ביישובים הפלסטיניים שבטבלה מבוססים בעיקרם על מידע שמקורו בלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה. ואולם, בשל קשיים רבים באיסוף מידע על הכפרים הפלסטיניים בשטח C, גם נתונים אלה אינם מדויקים לחלוטין, ומהווים הערכה מקורבת, ולא נתון ודאי. ב-1997 ערכה הלמ"ס הפלסטינית מפקד אוכלוסין, שבמסגרתו נמנו התושבים גם ביישובים קטנים. אף על פי כן, חלק מהכפרים שאיתרנו בשטח C לא נכללו ככל הנראה במפקד, ושמותיהם אינם מופיעים במסמכיו. אף באותם יישובים שנכללו במפקד, הלמ"ס הפלסטינית נוהגת לפרסם תחזיות עדכניות בדבר גודל האוכלוסייה רק לגבי יישובים שמנו ב-1997 לפחות 100 תושבים, ולגבי כל השאר אין נתונים רשמיים עדכניים.

כדי להגיע לנתונים אמין ככל הניתן באשר למספר הפלסטינים שמתגוררים ביישובים שמלוא שטחם הבנוי נמצא באזור C, נעזרנו גם במקורות אחרים, בנוסף ללמ"ס הפלסטינית. אלה כללו רשויות מקומיות באזור (למשל, בנפת ג'נין), תושבים בכפרים עצמם וארגונים לא-ממשלתיים. למרות כל המאמצים הללו, בסופו של יום לא הצלחנו להשיג מידע מעודכן עבור 26 מבין 149 היישובים הפלסטיניים, שמלוא שטחם הבנוי נמצא באזור C.

<sup>446</sup> Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, "Lack of Permit" Demolitions and Resultant Displacement in Area C, East Jerusalem: May 2008.

טבלה 11: יישובים פלסטיניים שמלוא שטחם הבנוי נמצא באיזור C

שם הכפר/היישוב	נפה <sup>447</sup>	מס' תושבים (2007)	תוכנית מתאר מיוחדת (מס' התוכנית)
1	אבו אל עסגיה	חברון	645
2	אבו סוחווילה	חברון	אין מידע <sup>448</sup>
3	אבו קאקוס	גינין	אין מידע
4	אבזיק	טובאס	60
5	א־דבעה	קלקיליה	1240
6	א־דווא	שכס	80
7	א־דיראת	חברון	1725/05
8	א־דמאירה	גינין	305
9	אום א־ריחן	גינין	385
10	אום פג'רה	חברון	אין מידע
11	א־זווידין	חברון	608
12	א־טובא	חברון	72
13	אל בוויב	חברון	1721/05
14	אל בירה	חברון	1707
15	אל חדאדיה	טובאס	189
16	אל חלקום	בית לחם	185
17	אל חפאסי	טול כרם	165
18	אל חפירה	גינין	79
19	אל כעאבנה	ירושלים	976
20	אל מאלח	טובאס	213
21	אל מניה	בית לחם	802
22	אל מנסורה	גינין	154
23	אל מסקופה	טול כרם	212
24	אל מרכז	חברון	42
25	אל עזאזמה	בית לחם	אין מידע <sup>449</sup>
26	אל עקבה	טובאס	300
27	אל פאריסיה	טובאס	220
28	אל פורדיס	בית לחם	1647/05
29	אל פחיית	חברון	134
30	אל פקיר	חברון	424
31	אמנויל	חברון	277
32	א־מריחה	גינין	438
33	א־נבי מוסא	יריחו	אין מידע <sup>450</sup>

<sup>447</sup> החלוקה לנפות המתוארת בטבלה היא לפי הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה. חלוקת הכפרים לפי הנפות, כפי שהיא נעשית על ידי המינהל האזרחי הישראלי, שונה במקרים מסוימים.

<sup>448</sup> במפקד 1997 נמנו באבו סוחווילה 34 תושבים.

<sup>449</sup> במפקד 1997 נמנו באל עזאזמה 59 תושבים.

<sup>450</sup> במפקד 1997 נמנו בא־נבי מוסא 45 תושבים.

## התחום האסור

שם הכפר/היישוב	נפה	מס' תושבים (2007)	תוכנית מתאר מיוחדת (מס' התוכנית)
34	ירושלים	244	תוכנית פארק לאומי נבי סמואל 451 51/107
35	גינן	131	
36	חברון	109	
37	חברון	81	
38	חברון	172	
39	בית לחם	110	
40	בית לחם	157	
41	חברון	336	1725/05
42	חברון	23	
43	חברון	350	
44	רמאללה	826	
45	גינן	100	
46	גינן	1,344	1107/05
47	חברון	197	
48	חברון	180	
49	רמאללה	303	
50	גינן	50	
51	בית לחם	250	
52	ירושלים	976	
53	בית לחם	200	
54	חברון	37	
55	חברון	216	
56	יריחו	4,536	1411/05 ,1410/05 ,1409/05
57	שכם	אין מידע	
58	גינן	223	
59	גינן	382	1115/05
60	סלפית	אין מידע	
61	גינן	אין מידע	
62	יריחו	אין מידע	
63	חברון	339	
64	חברון	400	
65	חברון	1,200	
66	חברון	50	
67	גינן	381	1130
68	גינן	119	
69	בית לחם	171	

<sup>451</sup> תוכנית 51/107 אינה מתירה הקמת מבנים חדשים בכפר א-נבי סמוול ואף לא שיפור והסדרת תשתיות או בניית מבני ציבור. איסורי הבנייה שהיא מטילה חמורים באופן ניכר מהמגבלות הכלולות בתוכנית המתאר הגלילית R/J/5, שחלה במקום טרם אישורה של תוכנית 51/107 שזים המינהל האזרחי.

שם הכפר/היישוב	נפה	מס' תושבים (2007)	תוכנית מתאר מיוחדת (מס' התוכנית)
70	ואדי קנה	75	
71	ואדי רשא	180	
72	זיף	894	1720/05
73	חומסה	אין מידע	
74	חלאווה	52	
75	חילית א־דבעה	30	
76	חילית אל בלוטה	176	
77	חילית זקריא	90	
78	חילית עפאנה	5	
79	חמידה א־נגיאדה	612	
80	חיראיב אום א־לחם	400	1519
81	חירבת אבו ענקר	14	
82	חירבת א־טוויל	120	
83	חירבת אל חיראבא	אין מידע	
84	חירבת אל מגיאז	90	
85	חירבת אל מונטאר אל ר־רבייה	38	
86	חירבת אל מונטאר א־שרקיה	26	
87	חירבת אל מנטרה	אין מידע <sup>452</sup>	
88	חירבת אל מראגים	אין מידע	
89	חירבת אל פחיית	68	
90	חירבת א־נחלה	80	
91	חירבת א־ראס אל אחמר	100	
92	חירבת א־רהווה	אין מידע <sup>453</sup>	
93	חירבת א־תאיה	358	
94	חירבת א־תבאן	95	
95	חירבת א־תוואמין	אין מידע <sup>454</sup>	
96	חירבת ביר אל עיד	151	
97	חירבת בסם	אין מידע <sup>455</sup>	
98	חירבת גיבארה	336	1235/05
99	חירבת זנותה	50	
100	חירבת חומסה	183	
101	חירבת טאנא	200	
102	חירבת טוויל א־שייח'	194	
103	חירבת ירוזה	75	
104	חירבת מסעוד	אין מידע <sup>456</sup>	

<sup>452</sup> במפקד 1997 נמנו בחירבת אל מנטרה 95 תושבים.

<sup>453</sup> במפקד 1997 נמנו בחירבת א־רהווה 36 תושבים.

<sup>454</sup> במפקד 1997 נמנו בחירבת א־תוואמין 24 תושבים.

<sup>455</sup> במפקד 1997 נמנו בחירבת בסם 47 תושבים.

<sup>456</sup> במפקד 1997 נמנו בחירבת מסעוד 46 תושבים.

## התחום האסור

שם הכפר/היישוב	נפה	מס' תושבים (2007)	תוכנית מתאר מיוחדת (מס' התוכנית)
105	חברון	246	
106	גינן	אין מידע	
107	חברון	אין מידע <sup>457</sup>	
108	גינן	27	
109	סלפית	אין מידע	
110	שכם	30	
111	גינן	43	
112	גינן	145	
113	חברון	44	
114	טובאס	126	
115	בית לחם	80	
116	בית לחם	780	
117	חברון	20	
118	גינן	186	
119	ירושלים	2,000	
120	טובאס	170	
121	ירושלים	9,332	
122	חברון	144	
123	חברון	47	
124	חברון	אין מידע	
125	חברון	100	
126	גינן	171	1130
127	חברון	אין מידע	
128	סלפית	10	
129	קלקיליה	218	
130	גינן	70	
131	קלקיליה	432	
132	קלקיליה	147	
133	רמאללה	181	
134	גינן	50	
135	קלקיליה	150	
136	ירושלים	1,205	1627/6/05, 1627/5/05, 1627/8/08 (תוכניות מפורטות) <sup>458</sup>
137	גינן	אין מידע <sup>459</sup>	
138	חברון	440	1784
139	קלקיליה	201	

<sup>457</sup> במפקד 1997 נמנו בח'ירבת סארוורה 48 תושבים.

<sup>458</sup> בפועל תושבי הכפר אינם מתגוררים בשטח התוכניות המפורטות ואין בכוונתם לעבור לגור שם.

<sup>459</sup> במפקד 1997 נמנו בערב אל חמדון 39 תושבים.

שם הכפר/היישוב	נפה	מס' תושבים (2007)	תוכנית מתאר מיוחדת (מס' התוכנית)
140	ערב א-רמאדין א-שמאלי	קלקיליה	71
141	ערב עאסין	גינין	אין מידע
142	פוקייקס	חברון	331
143	פורוש בית דגין	שכם	1,191
144	פחית אל ריול	בית לחם	263
145	פסאיל אל פוקא	יריחו	300
146	פראסין	גינין	20
147	קייקס	גינין	136
148	רשאידה	יריחו	אין מידע
149	תל אל חישבה	שכם	120
	<b>סך הכל:</b>		<b>47,360</b>

## מילון מונחים

**דרך:** כביש (כולל מדרכות) או שביל, בין שהוא קיים בפועל ובין שהוא מסומן בתוכנית.

**היתר בנייה:** רישיון שבלעדיו אסור לבנות. לפי חוק התכנון הירדני שחל בגדה המערבית, כמעט כל פעולת בנייה, לרבות תוספת למבנה קיים, דורשת היתר, שאותו ניתן לקבל רק לפי תוכנית מפורטת שאושרה כחוק, או לפי תוכנית מתארית הכוללת הוראות מפורטות.

**הפקדה:** בחוק התכנון הירדני, הליך שמאפשר לציבור להתנגד לתוכניות חדשות ו/או להציע לשנות אותן. לפי החוק, מוסדות התכנון חייבים לפרסם בעיתונים מודעה על דבר הפקדתה של כל תוכנית תכנון חדשה. כל אדם או גוף שיש לו עניין בדבר רשאי להגיש התנגדות לכל תוכנית תכנון (איזורית, מתארית או מפורטת) בתוך חודשיים ממועד הפרסום בעיתונים.

**הקלה:** סטייה מהוראות התוכנית שבתוקף. בעת מתן היתרי בנייה, חוק התכנון הירדני מאפשר למוסדות התכנון לאשר הקלות מסוימות – למשל, להתיר תוספת של שטח בנייה או להקטין קו בניין.

**ועדת המשנה לפיקוח:** ועדת תכנון שפועלת במסגרת המינהל האזרחי הישראלי, אשר תפקידה העיקרי הוא אכיפת חוקי התכנון והבנייה בשטח C. בין סמכויותיה של הוועדה, שמונתה על ידי מועצת התכנון העליונה: מתן היתרי בנייה והוצאת צווי הריסה.

**ועדת המשנה לתכנון מקומי:** ועדת משנה של מועצת התכנון העליונה שאחראית על תכנון הכפרים הפלסטיניים בשטח C, לרבות קביעת הנחיות תכנוניות, בדיקת תוכניות שמוגשות לאישור מוסדות התכנון והכנת תוכניות עבור כפרים אלה. הוועדה דנה גם בעררים שהוגשו נגד צווי הריסה שהוציאה ועדת המשנה לפיקוח.

**ועדה מחוזית לתכנון ולבנייה:** בחוק התכנון הירדני, מוסד תכנון שאחראי על מחוז שלם, ושבו חברים נציגי ממשלה ונציגי רשויות מקומיות. בסמכותה לאשר תוכניות מפורטות. אחרי כיבוש הגדה המערבית ב-1967 ביטל המפקד הצבאי הישראלי את כל הוועדות המחוזיות והעביר את סמכויותיהן למועצת התכנון העליונה.

**ועדה מקומית לתכנון ולבנייה:** בחוק התכנון הירדני, ועדת תכנון מקומית שמסמכותה להוציא היתרי בנייה לפי תוכנית מפורטת שאושרה כחוק, להכין תוכניות מתאריות ומפורטות ולדון בהן. כוועדה מקומית יכולים לכהן מועצת עיר, מועצה כפרית או גוף מיוחד המורכב מנציגי הממשלה ונציגי התושבים המקומיים. אחרי כיבוש הגדה המערבית ב-1967 ביטל המפקד הצבאי הישראלי את הוועדות המקומיות בכל הכפרים הפלסטיניים, וכיום סמכויותיהן נתונות למועצת התכנון העליונה ולוועדות המשנה שלה.

**זכויות בנייה:** מכלול אפשרויות הבנייה המותרות לפי תוכנית שאושרה כחוק: היקף השטח שמותר לבנות, מספר הקומות בבניין, מספר יחידות הדיור שמותר להקים בו וכדומה.

**ייעוד, ייעוד קרקע:** המטרה העיקרית (למשל, מגורים, תעשייה, חקלאות) שלשמה מותר להשתמש בקרקע.

**לשכת התכנון:** בחוק התכנון הירדני, גוף מקצועי הפועל במסגרת משרד הפנים ושמפקידו לספק למוסדות התכנון סיוע מקצועי וטכני. מאז 1967, לשכת התכנון פועלת במסגרת הממשל הצבאי הישראלי בבית אל (כיום הלשכה היא חלק מהמינהל האזרחי).

**מוסד תכנון:** ועדה לנושאי תכנון ובנייה שבסמכותה לדון בתוכניות, לאשר אותן ו/או לתת היתרי בנייה.

**מועצת התכנון העליונה:** בחוק התכנון הירדני, מוסד התכנון העליון, שבו חברים נציגי ממשלה, נציגי הרשויות המקומיות ויו"ר ארגון המהנדסים. בסמכותה לאשר תוכניות איזוריות ומתאריות ולהגיש לשר הפנים המלצות בדבר הכרזה על מרחבי תכנון. אחרי כיבוש הגדה המערבית ב-1967 שינה המפקד הצבאי הישראלי את הרכבה של מועצת התכנון העליונה, שבה מכהנים כיום רק ישראלים, ואפשר לה להקים ועדות משנה לנושאים שונים.

**מרחב תכנון:** בחוק התכנון הירדני, איזור שהוגדר כשטח תכנון נפרד, ואשר עליו ממונה ועדה מקומית ספציפית. הסמכות לקבוע את מרחבי התכנון היא בידי שר הפנים, לפי המלצתה של מועצת התכנון העליונה.

**צפיפות:** מספר יחידות הדיור שניתן לבנות בשטח נתון. נהוג לבטא את הצפיפות במספר יחידות דיור לדונם. לדוגמה, במגרש ששטחו 500 מ"ר, ושלפי התוכנית התקפה מותר לבנות בו שתי יחידות דיור, הצפיפות היא ארבע יחידות דיור לדונם.

**קו בניין:** ביחס לגבולות המגרש, מרווח שהבנייה בו אסורה. קו הבניין הקדמי מתייחס לאותה צלע של המגרש הגובלת בדרך הסמוכה. ביחס אליו מוגדרים קווי הבניין האחורי והצדדיים.

**קו כחול:** קו בצבע כחול שמופיע בתשריט התוכנית ומסמן את גבולותיה.

**רוחב זכות הדרך, רצועת הדרך:** הרצועה המיועדת בתוכנית עבור דרך, גם אם בפועל רוחבה של הדרך קטן יותר ואף אם במציאות הדרך כלל אינה קיימת.

**שטח חלקה מינימלי:** שטח המגרש הקטן ביותר שבו התוכנית מתירה לבנות. כאשר תוכנית קובעת כי שטח המגרש המינימלי הוא 500 מ"ר, המשמעות המעשית היא שלא ניתן לבנות במגרש קטן יותר אלא בהליך של הקלה.

**שטח רצפות:** סך כל שטחי הבנייה בכל קומות הבניין.

**שטח תכסית:** אותו חלק של המגרש שעליו עומד (או שאותו מכסה) המבנה. תכסית של 40 אחוזים פירושה שהמבנה מכסה 40 אחוזים משטח המגרש.

**שימוש:** מכלול הדברים השונים שמותר לעשות בכל אחד מייעודי הקרקע. לדוגמה, תוכנית יכולה לקבוע כי באיזור שייעודו חקלאי מותר להקים, בנוסף למבנים חקלאיים כמו חממות, גם מבני מגורים או מבני תעשייה.

**תוכניות מתאר גליליות:** תוכניות שהוכנו בתקופת המנדט הבריטי ושכל אחת מהן חלה על שטח נרחב של מחוז (גליל) מינהלי שלם. למרות שמו, תוכניות אלו אינן תוכניות איזוריות, כהגדרתן בחוק התכנון הירדני, אלא תוכניות מתאר מקומיות שהוחלו על שטחים גדולים. בגדה המערבית קיימות עד היום ארבע תוכניות מתאר גליליות מנדטוריות, שבמקובץ חלות על רוב שטח האיזור (למעט שטחים שהוכנו עבורם תוכניות אחרות).

**תוכניות מתאר מיוחדות, תוכניות מתאר מקומיות מיוחדות חלקיות:** תוכניות שמכין המינהל האזרחי הישראלי עבור כפרים פלסטיניים. מאפייניהן העיקריים הם שטח מצומצם והוראות בינוי כלליות וחסרות פירוט.

**תוכנית, תוכנית תכנון:** מסמך שקובע מה מותר ומה אסור לעשות בקרקע, ובאילו תנאים. תוכנית כוללת הוראות כתובות (תקנון), וברוב המקרים גם מפה (תשריט).

**תוכנית איזורית:** בחוק התכנון הירדני, תוכנית שחלה על איזור שלם ומתייחסת לנושאים שונים, ובהם הקמת יישובים חדשים ומיקומם, הרחבת יישובים קיימים או הגבלת התפרסותם, קביעת תוואי הדרכים ועוד. הסמכות לאשרה היא בידי מועצת התכנון העליונה.

**תוכנית מפורטת:** בחוק התכנון הירדני, תוכנית שכוללת הוראות מפורטות (למשל: גובה המבנים שמותר להקים, מספר יחידות הדיור וכדומה) ברמה ובהיקף שמאפשרים מתן היתרי בנייה. לפי החוק, הסמכות לאשר תוכניות מפורטות היא בידי הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה. כיום, לאחר שהמפקד הצבאי הישראלי ביטל את הוועדות המחוזיות, רק מועצת התכנון העליונה היא זו שמאשרת תוכניות מפורטות ביישובים פלסטיניים בשטח C.

**תוכנית מתארית, תוכנית מתאר:** בחוק התכנון הירדני, תוכנית שחלה על שטחו של יישוב שלם וקובעת את ייעודי הקרקע בתחומיו. ביישובים גדולים (ערים) יש להכין תוכנית מתארית נפרדת, וממנה לגזור את התוכניות המפורטות לשכונות השונות. ביישובים קטנים (כפרים) ובינוניים (עיירות), יש להכין תוכנית מתארית ברמה מפורטת, ואין צורך בהכנת תוכנית מפורטת נפרדת. הסמכות לאשר תוכניות מתאריות היא בידי מועצת התכנון העליונה.

**תוכנית פרצלציה, תוכנית חלוקה:** תוכנית לחלוקת קרקע למגרשים אשר אינה כוללת הוראות בינוי ולפיכך איננה בגדר תוכנית תכנון. לפי חוק התכנון הירדני, מותר לחלק קרקע לחלקות-משנה ששטח כל אחת מהן פחות מעשרה דונם רק על פי תוכנית פרצלציה שאושרה על ידי מוסדות התכנון. תוכניות פרצלציה לא עוברות הליך של הפקדה והציבור לא רשאי להתנגד להן.