



# התחים האסור

מדיניות התכנון הישראלית בכפרים הפלשטיינים בשטח C

# התחים האסור

מדיניות התכנון הישראלית בכפרים הפלשטיינים בשטח C

יוני 2008



**כתיבה:** ניר שלו, אלון כהן-לייפשיץ

**עריכה לשונית והגחה:** ניר שלו

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

**עבודות שטח:** דיאנה מרדי

**מייפוי:** נאותה שיר

**ייעוץ משפטי:** עו"ד נתן עמר-שייף, "שומרי משפט – רבניים למען זכויות האדם",  
עו"ד סלימאן שאהין, "מרכז ירושלים לסייע משפטי ולזכויות אדם" (JLAC)

**תמונה השער:** בית מגורים שנחרס על ידי המינהל האזרחי בכפר אל פונדוק;  
תצלום: אלון כהן-לייפשיץ; עיבוד תמונה: גאנמה עיצובים

**עיצוב:** גאנמה עיצובים

# במקומם **בمكان**

מתכננים למען זכויות תכנון (עיר) מخططون من أجل حقوق התخطيط  
Planners for Planning Rights  
רחוב עזה 36, ירושלים 92382 ■ טל. 02-5669655 ■ סקס. 02-5660551  
E-mail: bimkom@netvision.net.il

**עמותת "במקומם" – מתכננים למען זכויות תכנון** הוקמה ב-1999 על ידי מתכננים/ות  
ואדריכלים/ות במטרה לחזק את הקשר בין מטרות התכנון לזכויות האדם.  
עמותת "במקומם" פועלת בכלים מקצועיים כדיקדם שוויון זכויות וצדקה חברתי  
בתחומי התכנון והפיתוח ובחקצאת משאבי קרקע. העמותה מסייעת להקלות  
המצוינות בעמדת נחיות מקצועית, כלכלית או אזרחית בכל הנוגע למימוש  
זכויותיהם בשדה התכנון

## תוכן העניינים

5	פתח דבר
7	מבוא
7	מחדר תכנוני
10	הדו"ח ומטרותיו
13	<b>פרק ראשון: תהליכי פרוגרמטייה בגדר המערבית</b>
13	הסכם הביניים
15	אמצעים פיזיים
17	ההשלכות בתחום התכנון והבנייה
19	סיכום
21	<b>פרק שני: ניכוס המרחב – מדיניות המקראען הישראליית.</b>
21	התנחיות לצורך צבאי
22	אדמות המדינה החדשות
23	חוק החקראעות
24	מדיניות ההכרזות
25	רכישת קרקעות בשוק הפרט
26	העסקה הסיבובית
27	ההשלכות התכנוניות
28	סיכום
29	<b>פרק שלישי: חוקי התכנון והבנייה בשטח C</b>
29	מערכת התכנון לפי החוק הירדי: מבנה וסמכויות
30	מדרג התוכניות
31	היתרי בנייה ופעולות הפיקוח
32	שינויי החוקיקה שערכה ישראל
34	אין ועדות מקומיות, לפלסטינים אין ייצוג
36	סיכום
37	<b>פרק רביעי: בتوزה מתמדת – תהליכי התפתחות בכפר הפלסטיני</b>
37	הכפר המגובב
38	רחובות של שינוי
39	יישובי הבית
41	סיכום
43	<b>פרק חמישי: שרידים מעידן שחלף – תוכניות המתאר בגליליות המנדטוריות</b>
43	מבוא
44	פרק ראשון: התוכניות והוראותיהם
44	רקע ההיסטורי ומטילות
47	ייעודי החקרא והשימושים המותרים
47	הבנייה באיזורי החקלאי
59	הבנייה באיזורי הפיתוח
62	פרק שני: יישום התוכניות על ידי המינהל האזרחי
63	פרשנות מחמירה ושגואה
68	סירוב לאשר הקЛОות
69	סירוב להתייר חלוקת קרקע
70	קשיים הכרוכים בשימוש העצומי בתוכניות
72	סיכום

74	מקרה-מקום : אום א-ריכון – שמורת יער לפלאטיינים, איזור פיתוח למתחמים
77	מקרה-מקום : יאנון – צו הרישה לככיש הגישה היחיד לכפר
79	נספח : היסטורי בניה מכוון תוכניות המთאר בגליליות
81	<b>פרק שישי : קו תיכום – תוכניות המתאר המיעודת</b>
81	מבוא
82	עקרונות התיכום
83	המטרות הנsectorיות והגלוויות של התוכניות
85	התשייט והחוראות
88	רמת הפירוט
97	[אי] יישום התוכניות
98	חישובי קיבולות
104	шиקולים סביבתיים
109	תוכניות מפורטות
110	דרכים : עוד אמצעי להגבלת הבניה הפלשינית
112	תוכניות המתאר המיעודת בראשיה החוק
113	סיכום
115	מקרה-מקום : ברטעה – כפר אחד, שני עולמות תכנוניים
118	מקרה-מקום : זיף – הבניה באטרי ארciיאולוגיה – למתחמים בלבד
122	מקרה-מקום : ג'יפטליק – אוטוסטרדה וירטואלית בחבל הארץ נידח
127	<b>סיכום ומסקנות</b>
129	נספח 1 : יישובים ותושבים פלשתינים בשטח C
135	נספח 2 : מיליון מונחים

## רשימת מפות ותמונות

8	חלוקת המינהלית של הגדרה המערבית
40	בנייה מגובבת בגרעין הכפר נעלין
40	יאסוף – כפר-רחוב
49	הפרוגמנטציה של הגדרה המערבית
50	מחוללי פרוגמנטציה בין שכם לשלפיה
50	הפיצול המינהלי-התקנוני של הכפר ולגיה
51	אדמות המדינה בגדרה המערבית
52	אום א-ריכון
54	יאנון
56	תוכניות המתאר בגליליות המנדטוריות בגדרה המערבית
57	חולקת קרקע וזכויות הבניה לפי תוכניות המתאר בגליליות
64	צו הרישה מנומך שהזקיא המינהל האזרחי
89	תוכנית המתאר המיעודת לכפר אל פונדוק
89	קראות בני חסן ותוכנית המתאר המיעודת
90	תוכנית המתאר המפורטת של הכפר פסאייל
91	רמת הפירוט בתוכניות לכפרים פלשתיניים ובתוכניות להתנחלויות
92	תוכניות המתאר בברטעה אל ר'רביה וברטעה א-שרקיה
94	ג'יפטליק
96	זיף

## פתח דבר

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

הסיוע הנקודתי ש"במקום" ניסתה להוشيito לכפר זה או אחר הוביל אותנו עד מהרה למסקנה, כי הריסות הבתים הן סימפטום לביאה עמוקה יותר: התעלמותה של ישראל מזרחי האוכלוסייה הפלסטינית בשטח C ומדיניות שומרת להגביל את התפתחותם של היישובים הפלסטיינים באיזור. כדי לבחון מדיניות זו לעומקה נדרשה מסגרת אחרת, רחבה יותר, החורגת מעבר לבעיות הקונקרטיות של תושב פלסטיני זה או אחר, שלביתו הוצאה צו הרישה. הדוח'ח הנוכחי מועד לספק את נקודת המבט הכלולת.

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

היקפו הנרחב של הדוח'ח נוצר מהרzon לחשוף את הפרקטיקה התכנונית שבה משתמשת ישראל לעיתים שניות בגדה המערבית. מרכיבות הנושא חייבה ניתוח של הפרטים הקטנים ביותר. אנו תקווה שהמידע והנתונים, שנחשפים כאן בחלקים בפעם הראשונה, יובילו לשינוי במדיניות הישראלית באיזור ויאפשרו לפלסטינים החיים בשטח C לקבל את הזכויות הבסיסיות המגיעות להם בתחום התכנון והבנייה.

## מבוא

תכנון ובניהו מוחווים שנים רבות את אחת מנוקודות החיכוך היומיומיות הקשות ביותר ביתר 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 אמר למצוות קונפליקט מתמשך זה. אבל בשטח C (כ-60 אחוזים מהגדה המערבית), שנותר תחת סמכות ישראלית תכנונית מלאה, מדיניות השלטון הישראלי, הפועל להגבלת הבנייה הפלסטינית ולמנועתה, רק הוחמרה.

בשטח C מתגוררים כיום כ-150,000 פלסטינים. כ-47,000 מהם חיים ב-149 יישובים שלולא שטחים הבניין מצוי באיזור C, והשאר בכפרים שחולק מבתייהם נמצאים בשטחי A ו-B, וחילקם الآخر בשטח C. לפיכך, למדיניות התכנון הישראלי נודעת השפעה ניכרת על אוכלוסייה פלסטינית נדולה.

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. למורות הליכים שונים שנקטו בעלי המבנים כדי למנוע את הריסתם, כולל עשרות עתירות לבג"ץ, באוטה תקופה נחרשו בשטח C 1,626 מבנים פלסטיניים – בממוצע, כ-240 מבנים בשנה.<sup>1</sup>

מאחוריו הstattistica היבשה מסתתרים סיורים כואבים של משפחות שנותרו ללא קורת גג ושל מי שאיבדו את רוחם. מוסדות התכנון במינהל האזרחי אינם מהסיטים להפעיל את סמכויות האכיפה שהוקנו להם גם במקרים הומניטריים מובהקים. כך, ביוני 2007 הוציאו ועדת המשנה לפיקוח במינהל האזרחי צו הריסה לאוחל שהקים הצלב האדום עבר זוג זקנים בכפר ג'וואויס אשר בדרכו הר חרבון, לאחר שבנינה הקבוע שלהם נהרס קודם לכן על ידי השלטון הישראלי. בהחלטה בדבר הריסת האוחל, שטחו שישה מ"ר, ציינה הוועדה כי "כל עוד המדבר בנוייה ללא היתר לנדרש על פי דין, הרי שאין משמעות לזיהות הגורם הממן את הבינוי" (הצלב האדום). נכוון למועד כתיבת שורות אלו, האוחל עדין לא נהרס, אבל לפי הנחלים הנהוגים אצלן, רשות האכיפה במינהל האזרחי יכולה להרשות אותו בכל מועד, ובכל התראה נוספת.<sup>2</sup>

למדיניות התכנון המגבילה של השלטון הישראלי, אשר באיזוריהם 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 גדולה, אבל לא מתירים לה להרחיב את ביתה. במקרים רבים נאלצים זוגות צעירים לעזוב את כפרם ולעבור ליישובים פלסטיניים אחרים, שנמצאים בשטחי A או B.

### מחדר תכנוני

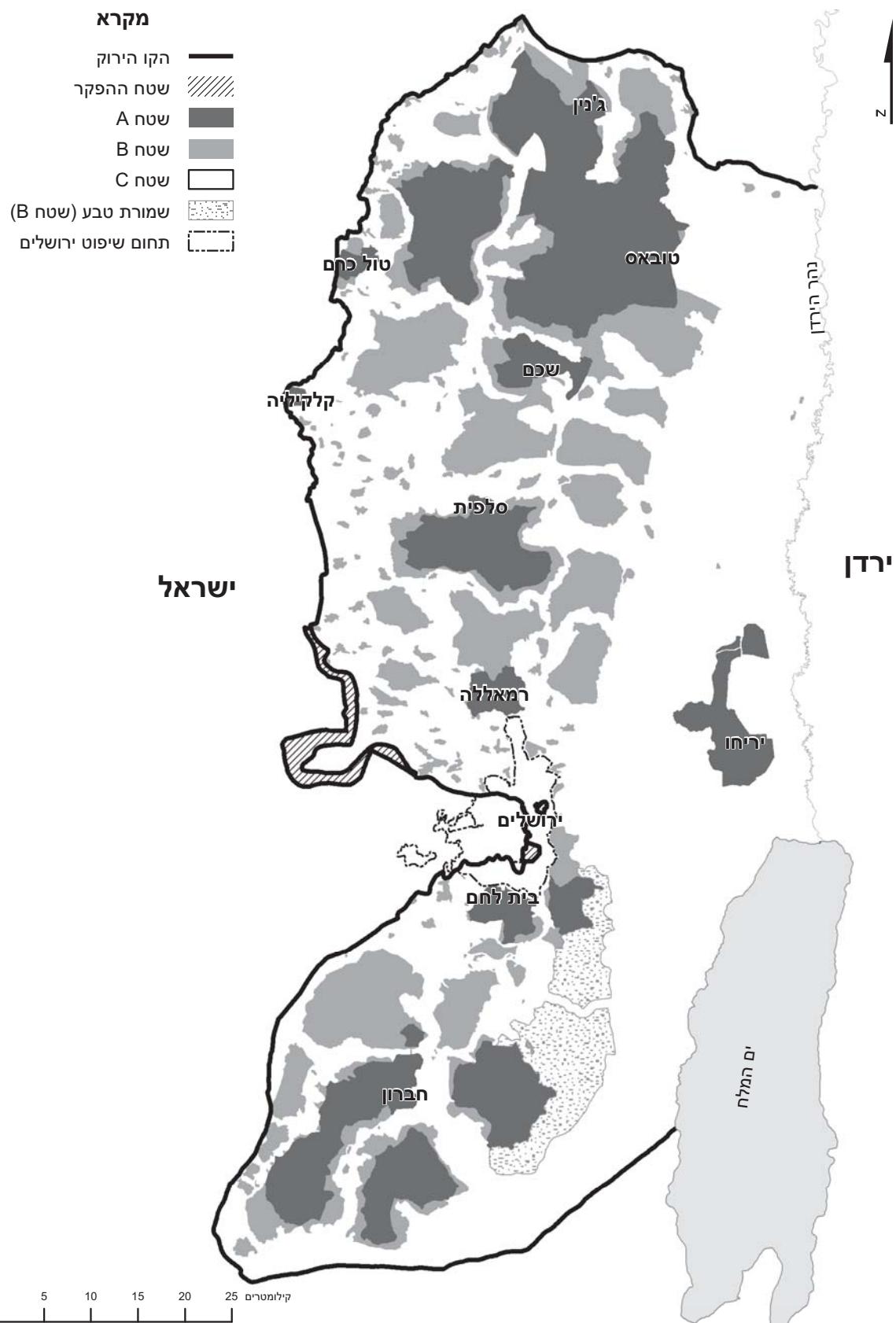
התופעה של ריבוי הריסות המבנים בשטח C היא סימפטום לבעה יסודית במערכות היחסים שבין האוכלוסייה האזרחים לבין השלטון. באופן עקרוני, תופעה שכזו עשויה לשקר מחדל שלטוני – תכנון לא עדכני, שאינו עונה על צורכי האוכלוסייה ומאלץ אותה לבנות בלי היתרדים. היא עשויה לנבוע גם מפעולותם של יזמי נדל"ן, אשר על מנת להתעשר במהירות, יעדיפו לבנות תוך חריגה מהמותר לפי התוכניות המאושרוות.

ואולם, בשטח C, רוב הבנייה הפלסטינית היא ביוזמה פרטית ובאה לענות על צרכים מיידיים של הבונה ומשפחתו, בעיקר כ透ctorה של המשפחה. שאיפה להתעשרות מהירה היא אפוא גורם שלילי, אם בכלל, אצל הפלסטינים שבונים בשטח C. את מצב התכנון והבנייה בשטח C, לרבות הריסות הבתים, יש לבחון בהקשר הרחב של הקונפליקט הגיאו-פוליטי המתמשך בין ישראל לבין הפלסטינים. המקום המרכזי שהتكنון והבנייה תופסים בעימות זה אינו ברור تماما לציבור הישראלי ובעולם, אבל גורמי המפתח בשלטון הישראלי ואצל הפלסטינים מודעים לו היטב. 41 שנים שהבחן נמצאת האוכלוסייה הפלסטינית בגדר המערבית תחת כיבוש ישראלי סי眨眼ו לשני הצדדים הוכחה חותכת לכך, שקביעת עובדות בשטח באמצעות בנייה היא

<sup>1</sup> דובר המינהל האזרחי, תשובה לבקשתם לפיקוח המידיע שהגיש ניר שלו, 19.11.2007. הנתון מתייחס רק לפעולות אכיפה מינימלית בגין הפרות של חוקי התכנון והבנייה, ואין כולל מבנים שנחרסו מטעמים ביוחוניים.

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

## חלוקת המינרלית של הגדה המערבית



הדרך הטובה ביותר להבטחת השליטה האפקטיבית בקרקע. אם לומר זאת באופן בויטה ופשטני משחו, במקומות שבו קיימת בנייה ישראלית, הציבור הפלסטיני מודר ממשאבי ה الكرקע, על כל המשמעות המרחביות והפוליטיות הכרוכות בכך. לעומת זאת, במקרים שבו קיימת בנייה פלסטינית, לא יוקמו התנ choliot ישראליות והשליטה בקרקע תהייה בידי פלסטינים. סוגיות של תכנון ובינוי הן אפוא היבט אחד – חשוב, אך לא בלבד – במאבק רב מערכתי מתמוך בין פלסטינים לישראלים על ה الكرקע, אך הדוח'ה הנוכחי יתמקד רק בנושאי התכנון והבנייה.

אין מדובר בעימות בין גורמים שווים משקל. למינהל האזרחי הישראלי משבאים סטוטוטוריים-חוקיים וככללים גדולים, שלאורח הפלסטיני המוצע אין כל אפשרות לעשות את הנטול כחולה. אין לשכוח גם כי אף לרשותה הרשנית של ממשלת ישראל, שטח C נתון תחת תפיסת לחומת זמנית ואינו חלק מישראל הריבונית.<sup>3</sup> מעמדה זה את נובע כי הסמכות של השלטון הישראלי באיזור להטיל מגבלות על הפיתוח והבנייה הפלסטיניים מצומצמת מאוד, בהשוואה לסמכתו של שלטון ריבוני. למרות זאת, המינהל האזרחי מגביל מאד פיתוח פלסטיני בשטח C, בטענה שגורלו של איזור זה צריך להיקבע במשהו ומתן על הסכם הקבוע. בה בשעה, ישאל ממשיכה לאפשר בנייה נרחבת בתנ choliot הזרות בשטח C, כאילו בנייה זאת אינה קובעת עובדות בקרקע וכאילו אין לה השכלה כבדות משקל על הסכם הקבוע העתידי.

בכל מערכת שלטונית – הן באיזור הנתון תחת תפיסת לחומת זמנית והן בתחום מדינה ריבונית – לרשותה יש השפעה ניכרת על המוטיבציה של האוכלוסייה האזרחים ליטול חלק בהליך התכנון והבנייה ולהגיע בקשורת להיתרי בנייה. נוכנותו של הציבור לבנות חוק תלויה תלות הדזקה בניסיון העבר ובסיכוי שיש לו, להערכתו, לקבל היתרי בנייה. ככל ששיפורו של הביקורת להיתרים שנדחות גדול יותר, כך פוחתת המוטיבציה של הציבור בקשורת 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 תיאורית. בעשור הראשון לשטון הישראלי בגדרה המערבית הונגה בו מדיניות תכנונית שונה בתכלית מזו שפעיל המינהל האזרחי כיום. באותה תקופה, עד סוף שנות ה-70 של המאה ה-20, ברוב חלקי הגדרה המערבית עדין לא הוקמו התנ choliot ישראליות, והבנייה הפלסטינית לא נתפסה על ידי השטון הישראלי כגורם שיש לפעול נגדו. תוך הקפה על קריטריונים תכנוניים כללים (למשל, שמיירה על מרחק מתחואדי דרכים) הנפיק השטון הישראלי באותה תקופה אפילו היתרי בנייה לפלסטינים במרחב הכפרי של הגדרה המערבית. חשוב מכך – רוב הביקורת להיתר שהוגשו זכו לאישור, ועובדת זאת עודדה את הציבור הפלסטיני להגיש בקשה להיתר מראש, לפני הקמת המבנה, או במקרים אחרים : <sup>4</sup> בנות חוק.

מצב עניינים זה השתנה בשנות ה-80 של המאה ה-20, עם התרחבות מפעל התנ choliot וה��פשטוותם אל גב ההר, שם מתגוררת רוב האוכלוסייה הפלסטינית בגדרה המערבית. באותה תקופה השתרש אצל גורמי מפתח בשטון הישראלי התפיסה של פיה התפרשות הבניה הפלסטינית היא מכשול ממשותי למפעל התנ choliot ולאינטරסים ישראלים אחרים (למשל, שטחה באיזורים שנתפסו כבעלי חשיבות בייחסונית גדולה, כמו בקעת הירדן), שכן פירושה אחזיה של פלסטינים באותו מקום קרקע, שהמשלה הועידה לה坦 choliot ולצרכים ישראליים נוספים. החל באותה אחזיה מוגמתה עקבית של צמצום השטח שמיועד עבור האוכלוסייה הפלסטינית והגדלה ניכרת של המרחב שМОקצתה לתנ choliot ולאינטראסים ישראלים. תפיסת זאת מוצאה את ביטוייה בירידה ניכרת בשיעור היתרי הבניה שאושרו לפלסטינים, ועד מהרה נרשמה גם ירידת מתמשכת במספר הביקורות שהוגשו.

תופעה זאת הגיעה לשיאה בשנים האחרונות, אחרי הסכם הבניינים והחלוקת המינימלית של הגדרה המערבית לשטחי A, B ו-C. לפי התפיסה שמנחה את הרשות הישראלית, פתרונות התכנון עבור האוכלוסייה הפלסטינית צריכים להימצא בעיקרם בשטחי A ו-B אשר בשליטה פלסטינית מלאה, בעוד שטח C – כאמור, 60 אחוזים מהגדרה המערבית – נועד כמעט לגמרי בשטחי A ו-C. לעומת זאת הובילו לצמצום דרמטי במספר היתרי הבניה לפלסטינים, עד כדי היתריםבודדים בשנה, רק לשימוש ישראלים. מעודה זאת הובילו לשגיאות פלסטינים (יר' טבלה 1). זאת ועוד: מאחר שהציבור הפלסטיני יודע היטב כי סיכוייו לקבל היתרי בנייה משלטונו הישראלי קלים, בנסיבות להיתרים מוגשות כמעט תמיד לאחר שהמבנה כבר הוקם בפועל ולאחר שמוסדות התכנון הישראלים נקטו נגדו צעדי אכיפה.

<sup>3</sup> לדוגמה, סעיף 12 להשלמת טיעון מטעם המדינה בגב'ץ 1526/07 אישם עבдалלה אסין ואח' נ' ראש המינהל האזרחי ואח', נדרשו רשותה האיזורי לעורך אייזון עדין בין תפיסת היסוד בדבר זמניותו היחסית של משטר התפיסה הלוחמתית באיזור בין מעדם של יישובים אזרחיים ישראלים באיזור.

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

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

השנה	מספר הבקשות שהוגשו	מספר הבקשות שיאושרו	שיעור הבקשות שאושרו
<sup>6</sup> 1972	2,199	2,134	97%
<sup>7</sup> 1973	1,466	1,409	96%
1988	1,682	532	32%
<sup>8</sup> 1989	1,586	402	25%
2000	182	5	2.7%
2005	189	13	<sup>9</sup> 6.9%

יש להזכיר כי הנ נתונים לשנים 1972 עד 1989 מתיחסים לכל המרחב הכפרי בגדה המערבית (אך לא לערים הפלשטיינות), ואילו הנ נתונים מ-2000 ואילך מתיחסים רק לשטח C. לפי נתוני המינהל האזרחי, בין ינואר 2000 ל-ספטמבר 2007 הוגש למוסדות התכנון הפעילים במסגרתו 1,624 בקשות של פלסטינים להיתרי בנייה – בממוצע 241 בקשות לשנה. מבין 1,624 בקשות 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 מלאה היקף הבניה הפלסטינית בשטח C. בגדה המערבית יש כ-150 כפרים אשר תוכניות המתאר המיחוזות, שהcinם להם המינהל האזרחי, חלות בעיקר בשטח B, אך כוללות מקרקעין (לרבות בהיקף מצומצם) גם בשטח C. בכלל, המינהל האזרחי אינו נוקט פעולות אכיפה בתחום התוכניות הללו, שבחלקן 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 הישראליית לאורך השנים.

## הדו"ח ומטרותיו

מטרת הדוח הנוכחי היא לזהות את גורמי העומק התוכנוניים שאחראים להיקף העצום של הריסות מבנים בשטח C, תוך התמקדות בمبرgles התוכניות שטמילה ישראל על הבניה הפלסטינית בשטח C בכלל, ובכפרים קטנים שנקלעו לבב המחלוקת הקרקעית בפרט. ראוי להזכיר כבר בשלב זה מהה לא נסוק. הדוח אין מטפל בתכנון ובבנייה בשטחים שבאחריות פלסטינית מלאה (שטחי A ו-B). עם זאת, הדוח עוסק גם בכפרים פלסטיניים אשר רוב שטחם הבניי נמצא באיזוריים A או B, אך חלקים מסוימים הבניי ו/או חלק ניכר מאדמותיהם נמצאים בשטח C. החלוקה המינימלית לשטחי A, B ו-C, שובוצה בניגוד לכל קритריון תכנוני וגיאוגרפי, הובילה לכך שבמקומות שונים רוב עתודות הקרקע לבניה הפלסטינית נמצאות באיזוריים שבשליטה הישראלית מלאה.

<sup>5</sup> הנתונים ל-1972 ול-1973 כוללים רק בנייה למגורים. היתרים נוספים ניתנו לבניין ציבורי. ניסיונו להציג עוד נתונים לגבי העשור הראשון לכיבוש הגדה המערבית לא צלחו, מאחר שהחל מ-1975 סווגו הדוחיות הרשמיים בנושא כסודיות.

<sup>6</sup> היחידה לתיאום הפעולה בשטחים, משרד הביטחון, השטחים המוחזקים 1972/1973: נתונים על הפעולות האזרחיות ביהודה ושומרון, רצועת עזה ועפומ סיני, עמ' 217. שנת 1972 התאפיינה במספר גדול במיוחד של בקשות להיתרי בנייה ושל היתרי בנייה מאוחר שרק ב-1971 הוקמו וודות תכנון בממשל הצבאי הישראלי והטאפשר מון הירטים.

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

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

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

<sup>10</sup> שם.

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

במסגרת איסוף הנתונים והמידע עבור הדוח' ביקרנו ב-40 יישובים פלסטיניים באיזור. בקרים שבם לא הצלחנו לבקר, בדקנו את התפרשות הבניה בשטח באמצעות צלומי אויר. מידע באשר למבצע הכספי בכפרים באיזור קיבלנו מהמין של האזרחי. בנוסף לנוהגים העדכניים, הדוח' הוא במידה רבה תחקיר רחב היקף על תהליכי ההתקפות של הכנים הפלסטיניים בגדרה המערבית ועל ההיסטוריה התקונית שלהם.

הדו'ח לא עוסק בתכנון בשטחי הגדרה המערבית שסופחו לירושלים אחרי 1967. למרות גם בירושלים המזרחית יש הריסות בתים בהיקף לא מבוטל, בין המבצע השorer שם לבין המציגות בשטח C קיימים הבדלים בסיסיים. אחת הסיבות לכך היא שבירושלים המזרחית החילת ישראל באופן חד צדדי את חוק התכנון והבנייה הישראלי, בעוד שבטח C נותר על כנו חוק התכנון הירדני, שהיה בתקופת טרם כיבוש הגדרה המערבית ב-1967, כפי שהוא על ידי צוים צבאיים ישראליים. בעיות התכנון והבנייה בירושלים המזרחית נדונו בהרחבה בדו'ח "מלcold תכנוני", שפורסם ב-2004.<sup>12</sup>

אחד משאלות היסוד שמתעוררות בכל עסקם בנושאי תכנון ובניה בשטח C נוגעת להגדرتם של היישובים הפלסטיינים. עמדתו של המינהל האזרחי היא כי רבים מהכפרים הקטנים בשטח C, שהתקפטו בתקופת המנדט או אחרת, אינם יישובים של ממש אלא מבקצים של מבנים לא-חוקיים, שאין צורך או הצקה להכיר בהם כקרה תכנונית או מוניציפלית – למרות שברבים מהם מתגוררים עשרות ואף מאות בני אדם.

ambilי להיכנס לעומקה של סוגיה זאת, די אם נזכיר כי השלטון הישראלי עצמו קבע הגדרות רשמיות לעניין מעמדם של היישובים הפלסטיינים באיזור. ב-1967, זמן קצר אחרי כיבוש הגדרה המערבית, ערכה ישראל באיזור מפקד אוכלוסין, שהכנתו הוטלה על הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. במסגרת המפקד הוגדר המונח "יישוב" כך: "יישוב נחשב כל נקודה מיושבת באופן קבוע השוכנת מחוץ לתהום של יישוב אחר ונפקדו בה לפחות 50 אנשים".<sup>13</sup> להגדירה מספירת זאת – אוכלוסייה קבועה של 50 בני אדם לפחות – עונאים מרבית הכנים הפלסטיינים המוזכרים בדו'ח הנוכחי.

הדו'ח נפתח ארבעה פרקים קצריים, שנועדו לספק רקע כללי למצב התכנוני של היישובים הפלסטיינים בשטח C.

**הפרק הראשון** מתאר את התופעה המרחבית הבולטת ביותר באיזור: הפרגמנטציה של הגדרה המערבית. הוא סוקר את התהליכים ההיסטוריים ואת הגורמים השונים, שהפכו את המרחב של הגדרה המערבית משלמות גיאו-תכנונית למבקץ של קנטוניים פלסטיינים, המנותקים במידה רבה מקשרים ביוני-יישוביים. הפרק מבחין בין שני סוגי עיקריים של מחולי פרגמנטציה: אמצעים פיזיים, כמו מכשול החרדה ושתוי התחנוליות הישראליות, ואמצעים מינימליים-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, שנחשה כבודם لكن לרכוש פרטיו פלسطיני, לחזקת המדינה. אמצעים אלה כללו תפיסת אדמות פלטייניות פרטיות והכרזה על מאות אלפי דונמים בגדרה המערבית על אדמות מדינה. במקרים מסוימים אלה, ששינו את מפת הבעלות על הקרקע באיזור, אימץ השלטון הישראלי מדיניות שלפיה אדמות מדינה מייעדות כמעט רק לשימוש ישראלים: למתקני צבא ותשתיות ישראליות ולהתנחלויות. הזיקה ההדוקה שנוצרה בין הבעלות על הקרקע, מצד אחד, לבין הזוזות האתנו-לאומיות של מי שמורשה להשתמש בה, מצד שני, הפכה לאחת מבעיות היסוד התכנוניות של האיזור.

**הפרק השלישי** מתאר את המערכת החוקית שבכפוף לה מותבuzziים התכנון והבנייה בשטח C. ישראל נמנעה מביטולו של חוק התכנון הירדני מ-1966, שהוחל על הגדרה המערבית חודשיים ספורים לפני כיבושה, אבל חוללה בו רויזיה מקיפה באמצעות צוים צבאיים. אלה שינו לחלוטן את מבנה מוסדות התכנון, את הרכבתם ואת סמכויותיהם. הצוויים יצרו מערכת ריכוזית בשליטה ישראלית מלאה, וביטלו את ועדות התכנון המקומיות בכפרים הפלסטיינים, את ועדות התכנון והמחוזיות ואת הייצור של האוכלוסייה הפלסטינית במוסדות התכנון, כפי שנקבע בחוק התכנון הירדני. במקרים אפשרו הצוויים ליצור מערכת תכנון נפרדת להתנחלויות הישראליות, שלhorn הותר להקים ועדות תכנון מקומיות.

<sup>12</sup> נתן מרים, מלcold תכנוני: מדיניות תכנון, הסדר קຽנות, היתרי בנייה וההיסטוריה בתים במזרח ירושלים, ירושלים: "עיר שלם" ו"במקום", דצמבר 2004.

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

**הפרק הרביעי** זו במבנה של הכפרים הפלשטיינים ובתהליכי התפתחותם לאורך השנים. אלה כוללים הקמת כפרי בת ומעבר הדרוגתי מבניה צפופה ומוגובבת לבנייה המתפרשת על פני שטחים נרחבים יותר. כל תכנון הולם חייב להתייחס למאפיינים אלה של הבניה הурсית הפלשטיינית.

אחרי ארבעת הפרקים הפותחים באים שני פרקים, המהווים את לב-לבו של הדוח'ich והבוחנים לעומק את שני הסוגים העיקריים של תוכניות המתאר שחולות על הקרקע הפלשטייניות 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 לשטנון הישראלי באיזור, תוכניות אלו היו כלי עיקרי להוצאה הירטיה בנייה. אולם מראשית שנות ה-80 של המאה ה-20, במקביל להרחבת מפעל התחנכוויות, התחילו מוסדות התקנון הישראליים להשתמש בהן בעיקר לצורכי אכיפה נגד בנייה פלשטיינית ולשם מניעתה. לפि מדיניותו העכשווית של המינהל האזרחי, כמעט בלתי אפשרי לקבל הירטיה בנייה מכוח תוכניות המתאר הגליליות המנדטוריות. הפרק מראה שрабע עניינים זה אכן כורח המציאות: בישום נכוון וגייס, תוכניות המתאר הגליליות עושיות לספק פתרונות תוכנוניים לכפרים קטנים ובינוניים גם בעת הנוכחית.

**הפרק השישי** זו בסוג השני של תוכניות המתאר שקיימות בכפרים פלשטייניים מסוימים בשטח C. מדובר בתוכניות המתאר המיוודאות, שהוכנו ואושרו על ידי המינהל האזרחי הישראלי. המאפיינים הבולטים של התוכניות הללו הם שטחן המצומצם, רמות הפירוט הנמוכה המאפיינת אותן, התעלומות מוחלטת מחולקת הבעלות על הקרקע, וברוב המקרים – גם הימנענות מהכללת אדמות מדינה בתחום התוכנית. מדובר בתוכניות שאינן עומדות בסטנדרטים תוכנוניים מקובלים ושאין בהן כדי לספק פתרונות הולמים לצרכים העכשוויים והעתידיים של האוכלוסייה הפלשטיינית. התוכניות קבועות רמת צפיפות (מספר יחידות דיור לדונם) גבוהה ביותר, שבפועל לא ניתן למעשה. נהוג המינהל האזרחי ליחס לתוכניות המתאר המיוודאות קיבולות אוכלוסייה מוגזמת, שנוננות כביכול פתרונות לצורכי הכפר עשרות ולעתים מאות שנים קדימה, ובכך להצדיק הריסת מבנים שהוקמו מחוץ לתוכמיה.

בסוף כל אחד מהפרקים החמישי והישי משובצים סיפוריהם הספציפיים של כפרים, אשר ממחישים את התוצאות המעשיות של המצב התוכני שחל בהם. כך, בסיומו של פרק החמישי מתוארים מקרים של כמה כפרים בשטח C, שהתוכניות היחידות שחולות עליהם הן תוכניות המתאר הגליליות המנדטוריות. כפרים אלה סובלים מריבוי של צווי הריסה ושל הריסות מבנים, הכל בטענה כי הבניה המתבצעת בהם עומדת בסתריה להוראותיהן של תוכניות המתאר הגליליות. בסוף הפרק נשישי משובצים כמה מקרים של כפרים, שהמיןיל האזרחי הכניע עבורה תוכניות מתאר מיוודאות.

#### פרק השיכום מביא בתמצית את ממצאי הדוח'ich ואת המסקנות העולות מהט.

בסוף של הדוח'ich באים כמה נספחים. **נספח 1** כולל נתונים תוכנוניים בסיסיים על כל 149 היישובים הפלשטיינים, شاملוא שטחים הבניין נמצאו בשטח C:<sup>14</sup> שמות, מיקומים, מספר תושביהם וסוג התוכניות שחולות עליהם. למרות שמדובר בדו"ח תוכני, הוא מכון לא רק למתכננים, אלא גם למקבלי החלטות ולציבור הרחב. כדי להקל את הקראיה על מי שאינו בקיאים בתחום התכנון והבנייה, צירפנו בנספח 2 מיליון מונחים.

אנו מקווים שהדו"ich הנוכחי, שמאחוריו עבודות תחקיר ממושכת, יתרום תרומה משמעותית להבנת הנושא המורכב של תכנון ובניה בשטח C. אנו שואפים לכך שהבנה זאת תתרגם לשינוי חיובי במדיניות התקנון המופעלת בשטח C ולמצאים ניכר בהיקף הריסות המבנים, ועל ידי כך תתרום גם להקטנת עצמותו של החיכוך היומיומי בין האוכלוסייה האזרחים הפלשטיינית לבין השלטון הישראלי.

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

# תהליכי פרגמנטציה בגדה המערבית

אחד התופעות הבולטות ביותר בגדה המערבית היא ביתור המרחב ופיקולו לתאי שטח נפרדים, שמקיימים ביןיהם קשרים רופפים (ר' מפה בעמ' 49). אמנים אין מדובר בתופעה חדשה; הפרגמנטציה של הגדה המערבית החלה זמן קצר אחרי 1967, וקשהה קשר הדוק לשינוי מפת הבעלות על הקרקע באיזור ולפעול ההתקלחויות. ואולם, בשנים שחלפו מאז פוץ האינתיפאדה השנייה ב-2000 הגיעו תהליכי הקיטוע של המרחב לשיאם.

ניתן לחלק את הגורמים השונים שייצרו את המרחק המרוסק של הגדה המערבית לשתי קבוצות עיקריות. **האמצעים הפיזיים** כוללים בין היתר את ההתקלחויות עצמן, שמייקומן נקבע בניסיון לפצל את המרחב ולשלוט בו; חסימות קבועות וזמןiot; שוחי ביטחון מיוחדים (שב' מים) וגדירות שהוקמו סביב התנלחויות; כבישים עוקפים, כבישים המיועדים רק לישראלים וכמובן את מכשול ההפרדה.<sup>15</sup>

למרות שיש להם נוכחות גלויה ודומיננטית במרחב, יעלותם של הגורמים הפיזיים מוגנית במידה רבה בקיום של **אמצעים מינהליים**. אכן, במקרים רבים אין לאמצעי הפיזי, כשלעצמם, משמעות רבה בלבד האמצעי המינהלי שימושים אותו. כך, אףלו באלמנט פיזי רציף כמו מכשול ההפרדה יש פתחים שונים (שערים חקלאיים ואחרים, מעברים על תוויאי כבישים ראשיים ומשניים ועוד). לכארה פתחים אלהאפשרים מעבר חופשי לשני צדי המכשול. אבל בפועל, המעבר מוגבל מאוד (ובמקרים רבים כלל אינו אפשרי) לפלסטינים, שעיליהם הוחלו אמצעים מינהליים שונים האוסרים את המעבר אל הצד "הישראלאי" של המכשול.<sup>16</sup>

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

## הסכם הביניים

בשפטember 1995 חתמו ישראל ואש"ף על הסכם זמני לחלוקת מנהלית של הגדה המערבית. החטכים, שנודע בכינוי "אוסלו ב'", עורר בישראל מחלוקת ציבורית ופוליטית קשה, ואושר בכנסת ברוב דוחוק.<sup>17</sup> אצל הישראלים נתפס החטכים כצעד מרתק לכת, שיאפשר לפלסטינים למש את שאיפותיהם הלאומיות ולהקים מדינה בגדה המערבית. באופן פרדוקסל, דוקא החטכים הביניים – אשר למורთ זמניתו נותר בתוקף עד היום הזה – תרם יותר מכל מחסום או גדר לפרגמנטציה של הגדה המערבית ולהפיכתה לארץ קנטונים.

לפי החטכים חולקה הגדה המערבית לשולשה איזורים מינהליים. **שטח A**, שכלל את הערים הפלסטיניות, הועבר לידיול פלسطיני מלא; **שטח B**, שהקיף את רוב האיזורים הבוניים בכפרים הפלסטיינים, נמסר לניהול פלסטייני אזרחי מלא, אך נותר תחת שליטה בייחונית ישראלית; **שטח C** – הכולל את ההתקלחויות, הכבישים הראשיים וכבישים נרחבים במרחב הכספי – שם הועברו לרשות הפלסטינית סמכויות אזרחיות מסוימות, אך כל נושא הביטחון והסוגיות הנוגעות לקרקע (תכנון ובנייה, שמורות טבע וכדומה) נותרו בשליטה ישראלית מלאה.<sup>18</sup>

OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs), *Preliminary Analysis of the Humanitarian Implications of the April 2006 Barrier Projections - Update .www.re liefweb.int.hic-opt*<sup>15</sup>

<sup>16</sup> הכרזה בדבר סגירת שטח מס' 02/03/ס' (מרחבי התפר), 2.10.2003. להרחבה בנושא זה ר' "במקומות", בין גדרות: המובלעת שיצר מכשול ההפרדה, אוקטובר 2006, עמ' 13-16.

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

<sup>18</sup> חי הורמן, "משמעות היישובים היהודיים – ההתיישבות והכינונה את קווי הנסיגה", אצל: אברהם שבוט (עורך), העליה אל ההתיישבות היהודית המתחדשת ביהודה ושומרון, ירושלים: ספרייה בית אל והמללה האקדמית יהודה ושומרון, 2002, עמ' 137.

חולקת השטחים שנקבעה ב-1995 שונתה בהסכם מואחרים יותר (הסכם ואי, 1998 ; מזכר שארם, 1999), שיעציבו את המפה המינימלית העדכנית של הגדה המערבית. באופן رسمي מkirf ביום 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 בשטוח. בהסכם ואילו הוגדרו שלושה אחוזים משטחה הכלול של הגדה המערבית, שהפכו במסגרת ההסכם לשטח B, "שטחים ירוקים ואו שמוריות טבעי", שבהם לא תותר "בנייה חדשה". התוצאה המعيشית של הגדירה זאת היא שלשות הפלשטייניות אין סמכות תכנונית בשטחים אלה, והיא אינה רשאית להוציא בהם – ממש כמו המזויות השוררת בשטח C. מנוקדת מבט תכנונית, רק 19 אחוזים מקרקעות הגדה המערבית הם אפוא שטח B, ואילו שטח C מkirf 63 אחוזים מאדמותיה.<sup>20</sup> גם כיוום שלטת אפוא ישראל שליטה מלאה – ביטחונית, אזרחית ותכנונית – ברוב הגדה המערבית.<sup>21</sup>

בשטח C נוטרו בעיקר אדמות חקלאיות של יישובים פלשתינים, שמתוחמים הבנויים נמצאים בשטחי A ו-B. אבל למרות שרוב האוכלוסייה הפלשטיינית מצאה את עצמה בשטח A ו-B, כ-150,000 תושבים פלשתינים נוטרו בשטח C. כ-47,000 מהם חיים ב-149 כפרים – רובם קטנים – שמלאו שטחים הבוני נמצוא באיזור C (ר' נספח 1). בנוסף להם מתגוררים בשטח C עוד לפחות 100,000 פלשתינים. אלה חיים בכפרים שחולק משטחים הבוני נמצוא באיזוריים A ו-B, אך בתיהם הוקמו באותו חלק בניו של הכפר שנכלל בשטח C.

למרות חשיבותו, היבט הרכומי משקף רק באופן חלקי את תומונת המצב. שטח C אשר בשליטה ישראליות מלאה מטאפיין ברכיפות יחסית. הוא כולל כמעט את כל החלק המזרחי של הגדה המערבית, מהמורדות המזרחיים של גב ההר ועד נהר הירדן, ובנוסף לכך שטחים נרחבים בחבל הארץ המרכזי והמרכזי. שטח A ו-B יוצרים גושים גדולים ורציפים רק בצפון הגדה המערבית, בעיקר במחווז גניין – איזור שמספר ההתנחלויות בו היה קטן כבר ב-1995, בעת החתימה על הסכם הביניים.<sup>22</sup> בינווג לכך, באיזוריים נרחבים במרכז הגדה המערבית, במערב ובדרום, שטח A ו-B הם מעין איים המוקפים מכל עבר בשטח C (ר' מפה בעמ' 8).

הפרישה המרחכית של שטחי A, B ו-C אינה משקפת היגיון גיאוגרפי או תכנוני בלבד. העיקנון הראשי שהכתיב אותה היה דמוגרפי: הרצון להעיבר לשלית הרשות הפלשטיינית את רוב האוכלוסייה הפלשטיינית, ובזה עת להותיר תחת שליטה ישראליות מלאה שטחים נרחבים ודלים ככל הניתן בתושבים פלשתינים. בזמן החתימה על הסכם אוסלו ב', עקרון ההפרדה הדמוגרפית נטפס על ידי גורמי ממש בישראל כאחד היבטים החשובים ביותר בהסכם. בדיון בכנסת, שבסופו אושר הסכם הביניים, הדגיש שר הבינוי והשיכון דאי, בנימין בן אליעזר, את יתרונותיו של ההסכם, מנוקדת מבטו: "2.7. אושר הסכם הביניים, הדגיש שר הבינוי והשיכון דאי, בנימין בן אליעזר, את יתרונותיו של ההסכם, מנוקדת מבטו : ".<sup>23</sup> כאמור, היקפו של שטח A הרחב בהסכם מואחרים יותר לכ-18 אחוזים משטחה הכלול של הגדה המערבית[ נמסרו לשטיחת יידי הפלשתינים ואיתם ביחס הרוב המכרי ומאסיבי של האוכלוסייה הפלשטיינית".<sup>24</sup> ההיגיון הדמוגרפי שהכתיב את החלוקה המינימלית הוביל לכך ששטוח C נוטרו כיוום כ-150,000 פלשתינים בלבד, למטרות שהוא מkirf את רוב אדמות הגדה המערבית. בה בעת, כל ההתנחלויות, הדריכים המוביילות אליהן ומחנות הצבא נוטרו בשליטה ישראליות מלאה והוגדרו בשטח C.<sup>25</sup>

<sup>19</sup> ר' את הנוסח המלא (באנגלית) של הסכם ואי מה-23.10.1998 באתר האינטראנט 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 התיירות לעניינים המונטריים (OCHA) של האיים על הבהרה זאת.  
<sup>21</sup> החלוקת המינימלית הרשמית אינה משקפת תמיד את המזויות בשטח. כך, מאז פרוץ האינתיפאדה השנייה פועל צה"ל לעיתים קרובות בשטח A תוך הפרת הסמכויות הביטחונית המקנות באיזוריים אלה לרשות הפלשטיינית. בה בעת, המינימל האזרחי מתיחס לאיזוריים מסוימים בצפונה הגדה המערבית, אשר בסמוך להם שכנו ההתנחלויות שפונו בהתקנות, ככל שטחים שבאחריות של הרשות הפלשטיינית, למטרות שהגדרות הרשמיות היאו כטחויים.

<sup>22</sup> הרכף המאפיין את השטחים בשליטה מינימלית פלשתינית בצפון הגדה המערבית התגבר עוד יותר פנוי ההתנחלויות גנים, כדים, שא נור וחומש במסגרת ההתקנות (2005).

<sup>23</sup> ר' את פרוטוקול הדיוון בכנסת (הערה 17 לעיל).  
<sup>24</sup> אורן סביר, התהlik: מתחמי הקלעים של המרעה ההיסטורית, תל אביב: ספרי חמץ – ידיעות אחרונות, 1998, עמ' 200-205, 268, 273.

### אמצעים פיזיים

חלוקת המינימלית שליטה הוחלט בהסכם הביניים היוגה מבחן רשות הרכבת דה פקטו בתוצאות פעולתם של תהליכי פיזיים שונים, שהחלו בגדה המערבית כבר ב-1967. תהליכי אלה, שפיצלו את המרחב לתאי שטח נפרדים, סובבים ורבים כולם סביר מפעלי התנהלות.

121 **התנהלות הרשומות ו-100 המחזיות שפוזרים בשטח C** הם זה זמו וב גורם דומיננטי בעיצוב המרחב ובפיקולו, וגם האלמנט הדינמי ביותר מבחן תכנונית. באיזור, שלא הוקמה בו ול עיר פלסטינית אחת חדשה מאז 1967, פעל השלטון הישראלי באופן נרץ וייעיל כדי ליצור את התשתיות התכנונית שאפשרה את הקמתם של עשרות יישובים ישראליים, ובهم ארבע ערים (מעלה אדומים, אריאל, בירת עילית, מודיעין עילית). באופן אירוני, הפעולות התכנונית הנמרצת בתנהלות באה דזוקה בתקופה שהטאינה בתפתחות ובעהדר תכנון הולם ליישובים הפלסטיינים בכלל, וכפרים בפרט (ר' הפרקים החמישי והשישי).<sup>25</sup>

גם בעלי אלמנטים פיזיים אחרים, התנהלות יוצרות באופן בלתי נמנע פרוגמנטציה של המרחב. בנוסף למרכיבים האזרחיים של התנהלות (השטח הבני, תוכניות התכנון, תחומי השיפוט, כבישי גישה ועוד), קיימים מרכיבים צבאים הקשורים אליו (מתקני צבא ושמירה, שטח 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 התנהלות כשטח צבאי סגור לפלאטיינים. הצו קובל כי כל פלאטייני שברצנו ליחסן לתחומי התנהלות חייב לקבל היתר פרטני מהמפקד הצבאי.<sup>26</sup> אמצעי מיניהלי זה הפך את מרחב התנהלות לאיזור שהציבור הפלסטייני אינו מורשה להשתמש בו, וברוב המקרים אף אין רשיין כל לשוחות בו.

שטח C מקיים כ-3.4 מיליון דונם. אמנים שטחן הבני של התנהלות הוא רק כ-52,000 דונם, המהווים 1.5 אחוזים משטח C, אבל תחומי השיפוט שלו כולהו מעליה מחצי מיליון דונם.<sup>27</sup> המועצות האיזוריות הירושלמיות 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 התנהלות והמועצות האיזוריות – שרבות מהן פזורות במקומות שבהם יש כפרים פלאטיינים רבים – יוצרת חיזי פיזי בין יישובים פלאטיינים שונים, תוך פגיעה קשה ביחסים הגומלין המרחביים ביניהם.

מאז הסכם הביניים נשללו בגדה המערבית **כבישים עוקפים** רבים, המיעדים רק לישראלים. אלה נועדו לאפשר למתנחלים ולישראלים גישה מהירה ובוטחה אל תחומי הקו הירוק וממנו, וכן תנעה בין התנהלותות שונות בעומק הגדה המערבית. מבחינות רבות, כבישים אלה מהווים את הביטוי המובהק ביותר ל프로그램ת שיקום הגדה המערבית. דוגמה מובהקת לכך מספקים הכבישים העוקפים שנשללו לאורכו של כביש 60, הוא כביש האורך הראשי של הגדה המערבית – דרך גב ההר ההיסטורי. כביש 60, שב עבר חיבור את כל הערים הפלסטיינות הראשיות, מחברון בדורות ועד גניין בצפון, משקף היטב את הקשרים המרחביים שהתקיימו בין היישובים הפלסטיינים השונים בגדה המערבית בכלל, ואת היחסים שביניהם בין העיר ירושלים בפרט.

רציפות זו הופרה באמצעותם שונים. ביום כביש 60 מוחלק לקטעים שביניהם מפרידים מתחומים. הנסעה בקטעים מסוימים (כביש ירושלים) אסורה בכלל על פלאטיינים, אלא אם כן קיבלו לכך היתר מיוחד. במקום כביש 60, שהפך בדרך בלתי רציפה, נשללו עבר המתנחלים כבישים עוקפים, שמתחרים לצירים הראשיים ומאפשרים תנעה מהירה, הן בין התנהלותות והן ביןיהן בישראל. כבישים עוקפים אלה קוטעים אף הם את המרחב הפיזי ויוצרים תאי שטח שונים שחכינה אליהם פלאטיינים מוגבלת או אסורה. כך המכוב בכל הנוגע לכביש העוקף שנשלל ממזרח לשטח הבני של הכפר עין יברוד, ואשר מוביל לתנהלות עפלה. מאז סלילת הכביש, וביתר שאת לאחר האינתיפאדה השנייה, מהווה הכביש מעין גבול לא רשמי עבר תושבי עין יברוד, וגייסם אל אדמותיהם החקלאיות שמזרחה לבבש 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) (מספר 378, התש"ל-1970), הכרזה בדבר סגירת שטח (יישובים ישראליים). ההכרזה בוצעה לראשונה ב-1996 וחודשה ב-2002.

<sup>27</sup> "שלום עכשווי", ופרק – בניין ופיתוח של התנהלות מוחוץ לתחומי השיפוט הרשומיים, 2007, עמ' 7. מקור הנתונים הוא במינימל האזרחי.

<sup>28</sup> סיור בעין יברוד, ר' גם התנדבות שגהישה עמותת "במקום" לבבש עוקף ונוסף שתכונתה ישראל באיזור, <http://www.bimkom.org/communityView.asp?projectId=1&projectId=46>.

בצד הכבישים העוקפים יש בגדה המערבית דרכים רבים, ובחן כבישים ראשיים, ששימוש פלסטינים בהן נמנע כיום באופן חלקי או מוחלט. המפורסם שבhem הוא כביש 443, בקטע שבין העיר מודיעין לבין מחנה עופר. מאז פרוץ האינתיפאדה השנייה באוקטובר 2000 נחסמו בקוביות בטון הדרכים שmobilitot מהכפרים הפלשתינים באיזור אל כביש 443. כך יוצרו הכביש עצמו הפרדה פיזית בין השטחים הפלשתיניים שכדו אחד לבין אלה שכדו השני. המעבר ביניהם מתאפשר רק בדרכים משנהות ובאמצעות מנהרות מתחת לכביש 443.<sup>29</sup>

אלמנטים פיזיים נוספים שתוכרבים הם אמצעי ביטחון שונים, שנעודו להגן על התנהלות. הבולטים שבhem הם מאות **חסימות** השונות, הכוללות קוביות בטון, ערימות עפר ומחסומים מאושרים על ידי חיילים. לדוגמה, פלטייני שմבקש להגיע משכם לשלפייה – המרוחקות זו מזו מרחק אוטרי של 15 ק"מ בלבד – נאלץ לעבור בידוק ביחס מיידי שלושה מחסומים מאושרים קבועים, תהליך שאורך שעوت ארוכות. מחסומים אלה ממוקמים על כביש 60, למרחק של כ-25 ק"מ מזרחית לקו הירוק. הסיבה העיקרית לקיום היא הרצון להגן על התנהלות השונות (אלון מורה, הר ברכה, איתמר, כפר תפוח ועוד) הפרוסות שני צדי הכביש באיזור זה. המיקום המדויק של המחסומים בהתאם אף הוא לפירסוטן של התנהלות במרחב. כך, מחסום חווארה, אחד המחסומים המודלים בגדה המערבית, הוצב בסמוך לכביש הגישה היוצאה מכביש 60 ומוביל להתקנות אלון מורה (ר' מפה בעמ' 50).

רוב התנהלות@gdalot מוגנות על ידי **מכשול ההפרדה**, שפיטולו יהודים לעומק הגדה המערבית על מנת להוtier אותן ואת תוכניות ההרחבה העתידיות שלhn בצד "ישראל" של התוואי.<sup>30</sup> למכשול יש השלכות מרחיקות לכת על הזיקות המרתיבות באיזור. התוואי העדכני של המஸול מותיר בצד "ישראל" כ-10 אחוזים משטחה הכלול של הגדה המערבית. איזור זה, המכונה על ידי מרכיב הביטחון "מרחוב התפר", הוכרז כשטח צבאי סגור לפלאטינים.<sup>31</sup> אף הפלשתינים המתגוררים במרחב התפר מופרדים במידה רבה מארחלי הגדה המערבית, ובכלל זה מהערים הפלשתיניות@gdalot שהמהוות עבורם מוקד לאספקת שירותים חיוניים בתחום החינוך, הבריאות והמיןיל. פיטולי המஸול יצרו 11 מובלעות פנימיות, שרובן מוקפות על ידי המஸול משולשה צדדים, ורק פתח צר מחבר בינהן לשאר חלקי הגדה המערבית. גם תושבי המובלעות הפנימיות, שמספרם עולה על 200,000 בני אדם, הופרדו במידה רבה מרוב הערים הפלשתיניות@gdalot שהם שירותים חיוניים.<sup>32</sup>

השפעתו של השיליות@gdalot אין מוגנות רק לתושבי המובלעות. במרחב התפר נמצאים עשרות אלפי דונמים של אדמות חקלאיות פוריות, שייכות לחקלאים שמתגוררים בצד "הפלשתיני" של המஸול. ישראל מגבילה מעבר פלאטינים אל אדמותיהם החקלאיות שיכללו בצד "ישראל" של המஸול על ידי שורה של אמצעים פיזיים ומינילים. המעבר אל השטחים החקלאיים מטה אפשר רק דרך שער שנסתכלים לפרק זמן מוגדרים. רשות המעבר בשער ננתנת רק לפלאטינים שקיבלו לצורך זה היתר מיוחד, וכתנאי להנפקת ההיתר דרוש המינהל האזרחי למבקש הוהיכ את בעלותו על הקרקע – משיימה לא פשוטה בגדה המערבית, שבה רוב האדמות אין רשומות בטאבו.<sup>33</sup> למסול נודעות גם השלכות פוליטיות כבדות משקל. כך, באיזור אריאל מגע התוואי למרחק של כ-22 ק"מ מזרחיה מהקו הירוק, תוך הותרת התנהלות עצמה וכביש הגישה אליה (כביש 5, "חוצה שומרון") במשמעותו "אכבע" שתחולב לישראל באמצעות המஸול. באופן דומה, תוואי המஸול שמנזרת להתנהלות@gdalot שלושה קנוטונים נפרדים (זה שמצוון לאריאל, זה שבין אריאל ובעל אדומים וזה שמדרום לבעל אדומים) ומונע רצף טריטוריאלי שבולדיו לא תיתכן מדינה פלאטינית בת קיימה.

התנהלות@gdalot, שלא ניתן היה לכלול אותן בצד "ישראל" של המஸול, מוגנות על ידי **שטח ביטחון מיוחד** (שב"מ). בנגדם למסול הרציף, השב"מ הוא אמצעי הגנה מקומי – מערכת הcolaת גדר אלקטרוני, גדר תיל וככיב, ברוחב כולל של כ-50 מטרים – אך גם הוא קויטע את המרחב ומפצל אותו לתאי שטח נפרדים.

<sup>29</sup> לאחרונה הגיעו האגודה לזכויות האזרח ותושבי כמה כפרים פלאטינים שלאורך כביש 443 עדירה לבג"ץ נגד סגירת הכביש לתנועת פלאטינים. בג"ץ 2150/07 עלי חסין מוחמד ابو צפיה ואח' נ' שר הביטחון ואח'. נכוון למועד כתיבת שורת אלון, עדין אין הכרעה בעירה.

<sup>30</sup> "בצלם" ו"במקום", במסווה של ביטחון: הרחבות התנהלות@gdalot ביחסות מஸול ההפרדה, דצמבר 2005.

<sup>31</sup> הכרזה בדבר סגירת שטח מס' 03/02/03 (מרחוב התפר), 2.10.2003. הכרזה זאת הוחלה בעת עתה רק על מקטעי הגדר שבין אלקנה לנهر הירדן, אך אין ספק כי בעתיד תורחב גם לשאר חלקי המஸול.

<sup>32</sup> בין גדרות, שם (הערה 16), הדוח כולל, ובמיוחד עמ' 22-17.

<sup>33</sup> שם, עמ' 36.

100 המאחזים<sup>34</sup> שהוקמו בגדה המערבית אחרי הסכם הביניים תורמים אף הם לפרגמנטציה של המרחב. מאהזים אלה, הבנויים במרבית המקרים בעומק הגדה המערבית, חולשים על שטחים נרחבים בהרבה מהמתוחם הבניי בהם. דרכי הגישה אל המאחזים חזות איזוריים נרחבים בגדה המערבית ומהוות גורם נוסף בפיתוח המרחב ובמצצום השטח הרציף הזמין לאוכלוסייה הפלסטינית.

בנוסף להתנחלויות ולתשתיות האזרחיות והביטחוניות שמשרתות אותן, בגדה המערבית יש عشرות מחנות צבא ישראליים ומאות אלפי דונמים שמוגדרים איזורי אימונים או בשטחי אש. גם שטחים אלה סגורים, בכלל, בפני פלסטינים. לדוגמה, בדרכם הר חברון הكريז זה"ל כבר בשנות ה-70 של המאה ה-20 על כ-30,000 דונם שטח אש. מאז הוארך צו זה שוב ושוב. באיזור שהוכרז כשטח אש יש 12 כפרים פלסטיניים. בנוסף לפועלות האכיפה הרגילה שנוקט המשנהל האזרחי נגד בניה פלסטינית בכלל, שטח האש מופעלים צעדים חריפים במיוחד, כולל גירוש פיזי של התושבים, בגין "שהייה באופן בלתי חוקי בשטח צבאי סגור".<sup>35</sup> שטחי אש וכן איזוריים נרחבים שהוכרזו כדומות מדינה בכספי למפתח אטנו-לאומי – דהיינו: התרת פלסטינים להשתמש בהם, ولو לצורכי מרעה. אכן, הקצת אדמות מדינה בכפיו למפתח אטנו-לאומי – דהיינו: השימוש בהן כמעט רק לישראלים – היא גורם מפתח נוסף בפרגמנטציה של הגדה המערבית ובמצצום מרחב המלחיה של האוכלוסייה הפלסטינית (רי' פרק שני).

### השלכות בתחום התכנון והבנייה

עד 1967 הייתה הגדה המערבית, כולל ירושלים המזרחית, ייחידה גיאו-תכנונית רציפה. הביטוי המובהק ביותר לכך היה כאמור מערכת הדריכים, שאפשרה מעבר חופשי וישר מדרום הגדה המערבית עד צפונה. מבחינה מינימלית, באיזור פעלו מוסדות תכנון בשלוש רמות – המקומית, המחווזית והארצית – אשר היו כולם גם יחד חלק מערכת תכנון אחת (רי' פרק שלישי). תהילicity הפרגמנטציה של הגדה המערבית, שהחלו כבר ב-1967 ואשר התעצמו מאוד אחרי הסכם הביניים, חיסלו למעשה את האחדות והרציפות שאפיינו את האיזור בעבר.

#### ולג': כפר אחד, שלוש רשויות מיניהל ותכנון

הכפר ולג', 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 הירוק. שטח אדמות הכפר שמאזורי לקו הירוק הוא 5,062 דונם. לאחר כיבוש הגדה המערבית ב-1967 והרחבת תחום השיפוט של ירושלים, נכון 2,712 דונם מאדמות ולג' בשטח ירושלים המורחבת. למורת זאת, רק בשנות ה-80 של המאה ה-20 התברר לרשות היישאליות כי כמחצית מהשטח הבניי של הכפר, שנחשב עד אז ליישוב במוחז בית לחם, נופלת בתחום השיפוט של ירושלים.<sup>37</sup>

ב-1995 אישר המינהל האזרחי לולג'ה את תוכנית המתאר המוחזת 1628, שהתוותה שני איזורי בניו בשטח כולל של כ-230 דונם. זמן קצר לאחר מכן נחתם הסכם הביניים, אשר מכוחו נקבעו באדמות הכפר שני מתחמים שהוגדרו כשטח B, בעוד ששאר הקרקעות אשר מחוץ לתחומי השיפוט של ירושלים הוגדרו כשטח C. המתחמים שנקבעו כשטח B לא חפפו במידוק אט גבולותיה של תוכנית המתאר המוחזת. בהסכםatoi (1998), אשר במסגרתו הורחבו שטחי A ו-B ברוחבי הגדה המערבית, בולג'ה נקבעה פעולה הפוכה: מעמדו של חלק מהמתוחם, שהוגדר בהסכם הביניים כשטח B שבאחריות אזרחית פלסטינית, שונה דוקא 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 הנירוש: אלימות, התNELיות ואי-acicפת החוק בדרכם הר חברון, ירושלים: יולי 2005, עמ' 6, 8–10.

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

<sup>37</sup> עובדה זו התגלתה במסגרת עתירה שהוגנסה נגד הריסת בית על ידי המינהל האזרחי. עורך הדין, שייצג את בעלי המבנה, טען כי לMINHEL האזרחי אין סמכות להרשות את הבני, שכן הוא נמצא בשטח סופח לישראל. המבינה בדקאה את העטנה ומצאה כי-ב-1967, כאשר סומנו במפות הגבולות של ירושלים המורחבת, הוקו אכן חצה את הפרט לשניים. כתוצאה מהכך, חלקו המערבי נכלל בתחום השיפוט של ירושלים.

<sup>38</sup> שיתה עם ראש מועצת ולגיה, 9.3.2008

כמפורטה מטהlicosים אלו של חלוקה מינימלית, תושבי ולג'ה מצאו את עצם כפופים לשולש רשותות תכנון שונות: בשטו הכהר שנכלל בתחום השיפוט של ירושלים (2,712 דונם) הוחל חוק התכנון והבנייה הישראלי, וסמכויות התכנון הן בידי הוועדה המקומית והוועדה המחויה של מחוז ירושלים. באותו חלקים שהוגדרו כשטח C (2,235 דונם) הוחל חוק התכנון הירדני, כפי שתוקן בצוותם צבאים, וסמכויות התכנון הן בידי המינהל האזרחי. ואילו באותו מתחם שהוגדרו כשטח B (115 דונם) סמכויות התכנון הן בידי הרשות הפלסטינית (ר' מפה בעמ' 50).

בימים אלה מכין משרד אדריכלים ישראלי תוכנית מתארא לכפר. למרות החלוקה המינימלית של אדמות הכהר, התוכנית מתיחסת אל ולג'ה בלבד. תהליכי הפקודה והইוזה צאת צפויים להיות מורכבים במיוחד: עורכיה ייאלצו לחלקה לשולשה מתחמים נפרדים, אשר כל אחד מהם יידן 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 הפליטי המתמשך באיזור, פיצול האחריות התכנונית בין שני גופים אלה לא מאפשר תכנון איזורי כולל ליישובים הפליטיים המתמשך באיזור, כפר, עיריה ועיר כנקודות יישוב עצמאית, אלא גם לקשרי הגומלין ביניהם. המינהל האזרחי אישר אmens תוכניות איזוריות לביבים, לתחנות תדלק ולאנטנות סולריות, אבל אלו משרות בעיקר את התחנהלוות הישראלית, ואין בהן כדי לענות על הצרכים התכנוניים האיזוריים של היישובים הפליטיניים.

התכנון האיזורי נדרש לספק צרכים כל-יישוביים שנגזרים מפריסת הכפרים והערים במרחב ומקשרי הגומלין ביניהם. אין מדובר רק בתשתיות כל-איוריות כמו מערכות דרכים, מתקנים טכניים (תחנות מסרר וכדומה) ותחנות תדלק. יישובים בסדרי גודל שונים מקיימים זה עם זה יחסי הדדיים מורכבים. כפרים קטנים תלויים בכפרים גדולים יותר או בעיירות לצורך אספקת שירותים חיווניים כמו חינוך ובריאות. שירותים בסוף כנסה גבוהה<sup>39</sup> יותר (למשל, בתי חולמים) קיימים רק בערים, שתלוויות בכפרים לצורך תוצרת חקלאית טרייה. תושבי הכפרים מהווים מצד גורם מרכזי, שמאפשר את קיומם של נוותני השירותים בערים ובעיירות.<sup>40</sup> המערך המורכב של יחסי הגומלין הלו מתקיים ככל במרחב, והוא תלוי בתשתיות תכנונית הולמת, שתאפשר את קיומו ואת תפקידו התקוני. ריסוק המרחב לתאי שטח נפרדים, שהזיקות בינוין רופפות, אינו מאפשר ליחסו הגומלין החיווניים הללו להתקיים באופן תקין.

לדוגמה, מערכת החינוך מרכיבת מכמה שכבות: מהחינוך בגיל הרך, דרך החינוך הייסודי והעל-יסודי ועד החינוך האוניברסיטאי. רוב הכהרים הפליטיניים מסווגים לספק חינוך לגיל הרך, ורבים מהם גם חינוך יסודי. ואולם, בכפרים רבים אין בתיהם ספר תיכון. כפרים אלה נסמכים על יישובים גדולים יותר (עיירות או ערים), שבהם פועלים בתיהם ספר תיכוניים המשרתים גם את אוכלוסיית הכהרים הסטטוכים.طبع הדברים, אוניברסיטאות קיימות רק במרכזים עירוניים גדולים. תכנון נאות של מערכת החינוך מחייב היכרות של יחסי הגומלין המורכבים שהישובים השונים מקיימים ביניהם במרחב, ויצירת תשתיות תכנונית-פיזית שתענה על צורכיהם. תשתיות זאת יכולה רק מערכת דרכים נטולת חסימות, אלא גם מספר נאות של כיתות לימוד במספר הולם של בתים ספר, שישפקו חינוך לכל הקהילות הפרוסות ברדיוס נתון מסביב להם. הצורך החיווני בתכנון איזורי שכזה נפגע קשות במצב שבו הגדה המערבית מופצת לתאי שטח נפרדים, שחלקים תחת אחריות מינהלית ישראלית וחלקים תחת אחריות מינהלית פלסטינית.

גם התכנון ברמה המקומית נפגע מWOOD מהפרגמנטציה המינימלית והפיוזית של הגדה המערבית. למרות הניסיונות להוותיר בשטח C מקרים טוח ומינימום פלסטינים, ביום חמ"ם בו כ-150,000 פלסטינים (ר' נספח 1). האחריות לאספקת צורכיהם התכנוניים מוטלת על המינהל האזרחי, אבל בפועל, אפשרויות הפיתוח והבנייה בכפרים הפליטיניים אשר בשטח C כפופות לאינטנסים של ישראל בכלל, ולשאיפות ההתחנחות שלה בפרט (ר' הפרקים החמישי והשישי).

<sup>39</sup> המונה "ספר כנסה" מתיחס לתלות הכלכלי-חברתי בין גודל האוכלוסייה ביישוב נתון לבין רמת השירותים שהוא מסוגל לספק לתושביו. לדוגמה, כדי שתהיה הצדקה כלכלית וחברתית לפתח מרפאה קבועה ביישוב מסוים, צרכיota להתגורר בו לפחות כמה עשרות משפחות. השיעור בשירותי רפואי בספר כנסה גבוה יותר – למשל, מרפאות מומחים – תהיה מוצדקת ואפשרית רק ביישובים גדולים, שבהם אלף תושבים. הקמת בית חולים תאפשר רק בערך שמקיימת זיקות עם יישובים קיימים רבים, ושמתאפשרות בנסיבות תיבורית גבוהה.

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

למרות שחלק הארי של היישובים הפליטניים נמצא בשטхи A ו-B, לרבים מהם יש אדמות בשטח C. כאמור, החלוקה המינימלית לשטхи A, B ו-C לא התבססה על עקרונות גיאוגרפיים או תכנוניים כלשהם, וכתוואה מכך אדמותיהם של כפרים רבים ואף ערים, שהמרכז הבניי שלהם מצוי בשטח A או B, פרוסות בשטח C. במקרים רבים אחרים, חלק מהמתנחלים הבניי של הכפר מוגדר בשטח B ואילו חלקו الآخر נותר בשטח C.

בහיבט התפקידי של חמי הכפר, החלוקה המינימלית של אדמותיו בין שטхи A, B ו-C היא שרירותית לחלווטין. אבל ברגע שבנויות הפליטינית חורגת אל מחוץ לשטхи A ו-B, היא חשופה לצעדי אכיפה מצד המינהל האזרחי, כולל צווי הרישה והרישות בפועל. החלוקה המינימלית של אדמותו כפר בין שטхи B ו-C הופכת את המרחב של הכפר עצמו – ואף את המרחב המקיף את שטחו הבניי – למרחב מפוצל, שהלכו מנוהל על ידי ישראל וחילקו על ידי הרשות הפליטינית.

### סיכום

הגדרה המערבית עברה מאז 1967 תהליכי מתמשכים של פרגמנטציה. תהליכי אלה התבצעו הן במישור הפיזי והן במישור המינימי. מבחינות רבות, שיאם היה בהסכם הביניים מ-1995, שחלק את סמכויות התכנון והבנייה באיזור בין המינהל האזרחי לבין הרשות הפליטינית, וזאת לפי קriterיוונים דמוגרפיים, ולא בכפוף לאמות מידיה גיאוגרפיות-תכנוניות. בעקבות הסכם הביניים נסלו כבישים עוקפים רבים להתחוליות, וכך הועצה הקמתן של שתי מערכות דרכי נפרדות – אחת לישראלים ואחת לפלסטינים.

על אלמנטים אלה נוסף, מאז פורץ האינתיפאדה השנייה ב-2000, מאות מתחומים קבועים וארעיים שהגבירו עוד יותר את ריסוק המרחב לייחדות שטח נפרדות, שמקיימות ביניהן קשרים מוגבלים ורופפים. במקביל ההפרדה, על המשטר המינימי הנלווה אליו, ניתן לראות את הביטוי האולטימטיבי לפרגמנטציה של הגדר המערבית. בימדיו הדרמטיים וברציפותם קורע המכשול מהגדר המערבית בעשירות משטחה, תוך פיצולה לשלווה קנטוניים נפרדים: הצפוני (עד אכבע אריאל), המרכזי (עד מובלעת מעלה אדומים) והדרומי.

מעל וממעבר לפגיעה בזכויות אדם בסיסיות (חופש תנועה, הזכות לחינוך, לביריאות, לפרנסת ועוד), שהיא תוצאה בלתי מנענת מפיקול המרחב, הפרגמנטציה של הגדר המערבית משפיעה השפעה רבה על תחום התכנון. מעצם טبعו, התכנון ברמה האיזורית יכול להתבצע כראוי רק במרחב רציף ושלם. במצב שבו המתנחלים המבוניים ביישובים פלסטיניים ובירם הם לא יותר מאשר איים של שטח B בלב מרחב עצום שМОגדר בשטח C, התשתיות התכנונית – שבשלדייה לא ניתן לאפשר את קשרי הגומלין המורכבים שיישובים שונים מקיימים זה עם זה – תלויות באישורו של המינהל האזרחי. לאחר שהשיקולים שמדריכים את מוסדות התכנון במינהל האזרחי הם בעיקרם הבוחת עתידיו של מפעל ההתחוליות, הזרים היומיומיים של הכפרים הפליטניים אינם זוכים להתייחסות ראויה. התוצאה היא שת תכנון או תכנון לא הולם, הן ברמה האיזורית והן ברמה המקומית.

# ניכוס המרחב: מדיניות המקראין הישראלית

לשאלת הבעלות על הקרקע יש משמעות קריטית בכל הנוגע לתוכנו ולבנייה בשטח C. מדיניותו של המינהל האזרחי הישראלי היא שבניה ופיתוח פלסטיניים צריכים להתבצע, בכלל, רק על קרקע בעלות פלסטינית פרטית, וכך זאת בכפוף למגבות שונות. את הקרקע הציבורית – אדמות המדינה – מיעד המינהל האזרחי באופן כמעט בלעדיו להתחוליות ולמתקני צבא ותשתיות ישראלים. התוצאה היא זיקה חזקה בין הקרקע לעיריות האתניות-הלאומיות של מי שמורשה להשתמש בה.

הפרק הנוכחי סוקר בקצרה את התהליכיים שייצרו את תומנת המצב הקניינית השוררת כיום בשטח C ובוחן את השלכותיה התכוניות על הכפרים הפלסטיינים שבאזור.

## התנ cholיות כגורם צבאי

האמצעי הראשון שבו נקבעה ישראל כדי להשתכל על אדמות פלסטיניות בגדה המערבית היה הוצאת צווי תפיסת צבאים. בין השנים 1967 ו-1979 שימשו צוויים צבאיים לא רק לצורך תפיסת אדמות לשם הקמת מחנות צבא, אלא גם עבור התנ cholיות. באותה תקופה טענה ישראל כי התנ cholיות האזרחיות שהוקמו על האדמות שנטפסו בצוויים צבאיים (תפיסת ארבע, מותתיהו, בית אל, התנ cholיות בבקעת הירדן ועוד) נועדו לשרת מטרה בייחונית, ולכך תפיסתן חוקית. בשלושה מקרים שונים, בג"ץ אישר עמדה זאת.<sup>41</sup>

השימוש הנרחב בצווי תפיסת צבאיים הסתיים ב-1979, בעקבות פסק הדין בבג"ץ אלון מורה. בינוודם למקרים קודמים, הפעם קיבל בית המשפט את טענת העותרים, תושבי רוגיב, ולפי תפיסת אדמותיהם לצורך הקמת אלון מורה אינה חוקית, מאחר שנעשתה עבור התנ cholיות, ולא למטרת בייחונית. החלטה זאת של בית המשפט התקבלה לאור הנסיבות יוצאות הדופן של המקרה, שככללו מחלוקת בין גורמים בכירים במערכת הביטחון באשר לחשיבות הצבאיות של התנ cholיות במקום, וכן את דברי המתנחלים עצםם, שהצהירו כי מטרתם אידיאולוגית-התישבותית, ולא בייחונית.<sup>42</sup>

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

## שטחים סגורים

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

<sup>41</sup> בג"ץ 258/79 פלאח חסין אברהים עמירה ו-9 א' נ' שר הביטחון (תפיסת אדמות מתנהה). ר' גם בג"ץ 302/72 שיח' סולימאן חסין עודה ابو חילו ואח' נ' ממשלת ישראל (תפיסת אדמות ימייה); בג"ץ 606/78 סלים און תפיק אויב ו-11 א' נ' שר הביטחון ואח' (תפיסת אדמות בית אל).

<sup>42</sup> מתוך דברי השופט בכור בפסק הדין בבג"ץ 390/79 עזת מהם מוסטפה דזיקאת ו-16 א' נ' ממשלה ישראל ואח'.

<sup>43</sup> ר' הערכה 42 לעיל.

<sup>44</sup> חרב הגירוש, שם (הערה 35). דווייה זה של "ቤלט" מתייחס לשטח סגור המכיף כ-30,000 דונם בדרך הר חבורו. למרות שחקקים נרחבים בו אין ממשיים לאיומים צבאיים, המינהל האזרחי מנסה לגרש מתחומיו את שכני המערות הפלסטיינים, המתגוררים שם זה זמן רב.

סגירת שטחים מבוצעת מכוח צו צבאי, הקובלע כי "מפקח צבאי רשאי להכריז על כל שטח או מקום שהם סגורים", ולאسو על כניסה בני אדם לתחומי ועל שהותם בו.<sup>45</sup> זאת למעט "תושב קבוע", שהתגורר במקום קודם להכרזתו כשטח סגור. מי שמספר את הצו ונכנס לשטח סגור בלי יותר מיום אחד הצבאי צפוי לעונש של עד חמיש שנים מסר או קנס גבוה.<sup>46</sup>

הכרזה על איזור ועל שטח צבאי סגור פירושה שלטונו שלצורך ביצועו של צורכי ציבור (דריכים, גיננות ציבorioות וכדומה).<sup>47</sup> לפיכך, לא ניתן לבצע הפקעת אדמות פלסטיניות לשם הקמת התנחלויות. למרות זאת, לפחות בAKER, לפחות בAKER אחד, מעלת אדומים, הופקו 10,000 דונם אדמות פלסטיניות עבור התנחלות.<sup>48</sup> קרקע פלסטיניות פרטיות רבות נספנות הופקו עבור כבישים להתקנוליות, בטענה שהם משרתים גם פלסטינים, ולשם סלילת כבישים עוקפים שהוקמו אחרי החתימה על הסכם הבניינים (1995).

תפיסת מקרקעין לצרכים צבאיים אינה היליך היחיד שמאפשר לרכיבו ליטול את החזקה באדמות פרטיות. לפי החוק השורר בגדה המערבית, השלטון רשאי להפקיע קרקע פרטית לצורכי ציבור (דריכים, גיננות ציבorioות וכדומה).<sup>49</sup> לפיכך, לא ניתן לבצע הפקעת אדמות פלסטיניות לשם הקמת התנחלויות. למרות זאת, לפחות בAKER, מעלת אדומים, הופקו 10,000 דונם אדמות פלסטיניות עבור התנחלות.<sup>50</sup> קרקע פלסטיניות פרטיות רבות נספנות הופקו עבור כבישים להתקנוליות, בטענה שהם משרתים גם פלסטינים, ולשם סלילת כבישים עוקפים שהוקמו אחרי החתימה על הסכם הבניינים (1995).

## אדמות המדינה החדשות

פסק הדין בפרשת אלון מורה הייתה השפעה דрамטית על מדיניות ההתקנולות הישראלית. בשל החשש מכישלונות נספינים בבית המשפט הופסק השימוש בצווי תיפיסת צבאיים לצורכי התקנולות.<sup>51</sup> ואולם, ישראל המשיכה להשתמש בהם למטרות שהוגדרו כביטחוניות,<sup>52</sup> כמו גם בבנייה התקנולות בשטחים שנפתחו בצוויים צבאיים שהוצעו בעבר, לפני פסק הדין בעניין אלון מורה. במקביל גיבשה ישראל מנגנון אחרים לצורך הבטחת עתודות קרקע להתקנוליות. החשוב שבמה היה הכרזה על אדמות מדינה.

המונח "אדמות מדינה" הוגדר לראשונה בצו רכוש רכוש ממשלתי, שפורסם כבר ב-1967 (להלן: "צו 59").<sup>53</sup> בגרסתו המקורי הגדר הצו אדמות מדינה כאוותם מקרקעין אשר ביום הקובלע (7.6.1967) היו שייכים למדינת אויב (ירדן) או רשומים על שמה.<sup>54</sup>

תיפיסת סטטistica זאת<sup>55</sup> של המונח "אדמות מדינה", שצלמה את המצב הקיים ששר בשטח ערבי כיבוש הגדה המערבית ב-1967, לא עוררה כל קושי כל עוד ניתן היה לתפוס קרקע עbor התקנולות בעורת צוים צבאיים. לאחר פסק הדין בפרשת אלון מורה והפסקת השימוש בצווי תיפיסת למטרות התקנולות, ההגדרה הסטטistica לא ענתה עוד על הרכבים. האדמות שהיו שייכות לממלכה הירדנית לפני כיבוש הגדה המערבית הקיפו כ-700,000 דונם, מהם שטחה היבשתי

<sup>45</sup> סעיף 90 בצו בדבר הוראות ביטחון (יהודה והשומרון) (מספר 378, התשייל-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 ו. סילברטון, תכנון איזורי כולל מטה נימין, מועצה אזורית מטה נימין יהודה ושומרון, הנטדרות הציונית העולמית חטיבת ההתיישבות חבל ירושלים/חבל התקיכון, נובמבר 1983, עמ' 33.

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

<sup>50</sup> רק לצורך הקמתו של מศาล הפלדה נתפסו בצוויים צבאיים עשרות אלפי דונמים של אדמות פלסטיניות פרטיות.

<sup>51</sup> צו בדף רכוש ממשלטי (יהודה והשומרון) (מספר 59), תשכ"ז-1967.

<sup>52</sup> סעיף 1 לצו 59, בגרסתו המקורי. בנוסף לכך הגדרה הסעיף רכוש ממשלטי גם רכוש ממשלטי אשר למדינת אויב זכות כל شيئا בו".

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

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

הכולל של הגדה המערבית<sup>55</sup>), רובם בבעלות הירדן ובמדבר יהודה, בעוד שהממשלה בקשה להקים התנהלות עיירה בגב ההר, שם כמעט ולא היו אדמות מדינה.<sup>56</sup> כדי להקים התנהלות בהיקף ובפריטה הגיאוגרפיה שעליהם החלטה הממשלה, נדרש מגנון ש"יינצר" אדמות מדינה חדשות.

האמצעי המינמלי שהתגבש היה הכרזה על קרקע, שלא סווגו עד אז כרכוש ממשתי, כאדמות מדינה. לצורך זה שונו הגדירות הכלולות בצו 59 ונקבע כי גם אדמות שבשליטתו של ממשלת ירדן עליהן נוצרה אחורי 1967 הן רכוש ממשתי.<sup>57</sup> ההכרזות עצמן בוצעו בכפוף לפרשנות הישראלית לחוק הקרקעות העות'מאני (להלן: "חוק הקרקעות") מס' 1858, שהוטמע בחקיקה הירדנית לפני 1967.

### אדמות נפקדים

קטגוריה נפרדת וייחודית של אדמות בניהול ממשלתי היא נכסים נפקדים, בעיקר קרקעות של פלסטינים שנמלטו מהגדה המערבית במהלך מלחמת ששת הימים. שטחן נאמד בכ-430,000 דונם.<sup>58</sup> צו מיוחד<sup>59</sup> מקבע לממונה הישראלית על הרוכש הממשלה והנוטש את הסמכות לנוהל נכסים נפקדים, להחכרים ובמקרים מסוימים אף למוכרים. אין מודיעין לגבי הייחר נכסים נפקדים שנמצאים ביום בתוכומי התנהלות. מבקר המדינה תיאר לפחות מקרה אחד, שבו הקצה הממונה אדמות נפקדים לצורך בנייה בהתקנות, אך נטען כי הקצה זאת בעלות יסודה.<sup>60</sup>

### חוק הקרקעות

חוק הקרקעות, שמטרתו העיקריו העיקריות היו הפרטה הדרגתית של אדמות והעמקת הגביה של מיסי רכוש ושל מיסים חקלאיים,<sup>61</sup> מגדיר כמה סוגים של מקרקעין. אלה נבדלים זה מזה בהתאם המרחבית שלהם, בשימושם שלהם נועדו ובעלות עליהם. בהקשר של מדיניות ההכרזות הישראלית נודעת חשיבות רק לשניים מסוימים אלה.

**אדמת מואת (קרקע מתה)** היא קרקע בלתי מיושבת ובלתי מעובדת, שהבעל עליה שייכת למדינה. מדובר באדמות שנמצאות במרחב 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 מيري**, שייעודן חקלאי, משתרעות בין אדמות המואת לבין הבתים הקיצוניים של הכפר, אשר היו קיימים ב-1858. הן מהוות מעין טבעת, שמקיפה את הגרעין היישן של הכפר ברדיוס של 2.5 ק"מ מכל עבר. יש להציג כי גם קרקעות לא מעובדות שנמצאות בטבעת זאת הן מيري, ולא מואת. ברוב האיזורים של הגדה המערבית, למעט מדבר יהודה, המרחקים בין הגרעינים ההיסטוריים של הכפרים הפלשתיניים אינם超ים על חמישה ק"מ. וכך, אדמות מيري של כפר אחד גובלות באדמות מيري של כפר אחר. התוצאה היא שבגב ההר, שם בקשה ישראל לארקם את רוב התנהלות, אין אדמות מואת.<sup>63</sup> רוב-רובן של ההכרזות על אדמות מדינה, שבייצעה ישראל בגדה המערבית, חלו על מקרקעי מيري, ולא על אדמות מואת.

<sup>55</sup> ר' .html 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 הפקר, אשר לפני 1967 היה איזור ממורז 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) (ישראל והשומרון) (מש' 58), תשכ"ז-1967.

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

<sup>61</sup> אבניום מאיר, "ביקורת אאלרטנטיבית של שורשי הקונפליקט הקרקעי בין הממשלה לבודדים: היבטים גיאומפתחיים", קרקע מס' 63, אוגוסט 2007, עמ' 51-14.

<sup>62</sup> סעיפים 6 ו-103 לחוק הקרקעות. ר' גם פלאה אלבק ורונ פליישר, דיני מקרקעין בישראל, ירושלים: הוצאת המחברים, 2005, עמ' 54-53.

<sup>63</sup> שיחה עם פרופ' דוד גורסמן, לשעבר בחוג לגיאוגרפיה באוניברסיטה בר אילן, 20.9.2007. לדברי פרופ' גורסמן, זאת הייתה גם עמדתם של פלאה אלבק, שמתוקף מעמדה כמנהל המחלקה האזרחית בפרקטיות המדינה, מילאה תפקיד מרכז בהלכי ההכרזות על אדמות מדינה בגדה המערבית.

חוק הקרקעות קובע כי בכל הנוגע לקרקעות מيري, הבעלות על האדמה עצמה שייכת למדינה, אבל זכות השימוש בה שייכת לפרט.<sup>64</sup> את זכות השימוש ניתן לקבל, תמורת תשלום, בהקצתה ישירה (הסכם חכירה או קושאן) מהמדינה. דרך חלופית לקבלת זכויות באדמות מيري היא עיבוד וחזקת מתחשיים לאורך עשר שנים, בלי הקצתה מראש על ידי המדינה. עיבוד וחזקת מתחשיים מקרים למחזק בקרקע זכות לרשותו אותה על שמו בטאבו, ובלבך שהיא 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 שהכרזונה יעבדה.<sup>66</sup>

ההבחנה המקורית בין הבעלות על הקרקע לבין זכות השימוש בה כמעט התבטלה בחוק תורכי מס' 1913, ששינה את חוק הקרקעות וקבע כי אדם שאדמות מירי רשומה על שמו בטאבו רשאי לעשות בה כרצונו, ובכלל זה להפistik לעבדה. זאת בא של מדינה נותרות בה למעשה זכויות כלשהן.<sup>67</sup> בהקשר של מדיניות הקרקעות הישראלית, יש אפוא חשיבות קריטית לעניין הרישום בטאבו. לאור הוראותו של החוק מס' 1913, עמדתו של השלטון הישראלי עצמה היא שלא ניתן להכריז על אדמות מيري, רשומה בטאבו כרכוש פרטי של פלסטינים, ועל קרקע מדינה – גם אם אינה מעובדת.

עד 1967 נרשמו בטאבו, במסגרת הסדרי מקרקעין<sup>68</sup> שבוצעו ביוזמה ממשלתית (תחילתה של שלטונות המנדט ולאחר כך של הכתיר הירדני), כ-30 אחוזים משטח הגדה המערבית,<sup>69</sup> בעיקר באיזור שכם, ג'נין, רמאללה ובבקעת הירדן.<sup>70</sup> זמן קצר אחרי כיבוש הגדה המערבית הקפיה ישראל בצו צבאי את הסדרי הקרקעות ביוזמה ממשלתית.<sup>71</sup> כתוצאה לכך, 70 אחוזים מאדמות הגדה המערבית נותרו בלי רישום בטאבו, עובדה שלילית לאפשר לטוען כי רבות מהן "רכוש ממשלתי".

## מדיניות ההכרזות

לפי הפרשנות הישראלית לחוק הקרקעות, אדמות מירי שאין מעובדות עיבוד חקלאי רציף ושאין רשומות בטאבו על שם פלסטינים הן רכוש ממשלתי, גם אם היו מעובדות בעבר.<sup>72</sup> בכפוף לפרשנות זאת, הכרזזה ישראל בין השנים 1979 ו-1992 על 908,000 דונם בגדה המערבית על אדמות מדינה.<sup>73</sup> זאת בנוסף ל-700,000 דונם (רובן קרקעות מוואת) שסווגו כאדמות מדינה במשך 19 שנים של שלטונו הירדני באיזור. פלסטינים שאדמותיהם הוכרזו כרכוש ממשלתי היו רשאים להגיש התנגדויות שנדרנו בפני ועדת עררים צבאית, אבל כמעט בכל המקרים, העררים נדחו. וכך, במשך 13 שנים בלבד<sup>74</sup> הגדייה 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 עמי 51). זאת ועוד: ההכרזות בוצעו בעיקר בגב ההר, באיזוריים שהממשלה ייעדה להתנהלות. לפיכך, הפרישה המרחבית של אדמות המדינה הייתה שונה מאוד מזו של הקרקעות שסווגו כרכוש ממשלתי תחת שלטונו הירדני, אשר היו כאמור בעיקר 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 קרקע במדינת ישראל, מהדורה שנייה, מורהבת ומתוקנת. ירושלים: הוצאת המחבר, תש"ג, עמ' 83. ר' גם פלאה אלבך ורונ פליישר, שם, (הערה 62), עמ' 47-48.

<sup>68</sup> המונון "הסדר מקרקעין" מתיחס להליך שמתבצע בשטוח נרחב (בדרך כלל ביישובים) ואשר בஸגורה נבחנות הזכויות בקרקעם ונקבע מין שייכות. התוצרת הסופי של הסדר מקרקעין הוא רישום מדוייק בטאבו, בליווי מפה מדידה, של כל האדמות הכלולות בשטוח שבו בוצע ההליך.

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

<sup>70</sup> פלאה אלבך, "השימוש בקרקעות ביהודה ושומרון לצורכי ההתיישבות היהודית: היבטים משפטיים ו מבחני המציאות", אצל: אברהם שבות (עורץ), העליה אל ההר: ההתישבות היהודית המתפתחת ביהודה ושומרון, ירושלים: ספריית בית אל והמללה האקדמית יהודא ושומרון, 2002, עמ' 223-224.

<sup>71</sup> בדבר הסדר קרקע ומים (יהודה והשומרון) (מספר 291), תשכ"ט-1968.

<sup>72</sup> פלאה אלבך, קרקע ביהודה ושומרון, לשכת עורכי הדין – ועד מחוז תל אביב-יפו, 1985, עמ' 7; איל זמיר, שם (הערה 53), עמ' 22. השני בצו 59 נועד לאפשר לישראל ליטול את החזקה באדמות מירי שעובדו בעבר, אך עיבודן הפסיק 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 של ממשלה רבין השנייה. עם חילופי השלטון ב-1996 הוחל שוב באיתור שטחים שיועדו להכרזה ( מבקר המדינה, שם, עמ' 207), אבל ככל הדיעו לנו, הקרקע שתוכרו לאדמות מדינה מאז 1996 מצומצם יחסית.

### אדמות פלסטיניות פרטיות בהתנחות

למרות כל הצדדים שישראל נקעה כדי להבטיח להתנחות עתודות גדולות של אדמות מדינה מוכrazות, בהתנחות רבות יש קרקעות בעלות פרטית פלסטינית. שטחים אלה כוללים אדמות עליהם ניצבים כיום בתיה מתחלים, אך גם מובלעות של אדמות פלסטיניות, שמוקפות מכל עבר באדמות מדינה מוכrazות. למרות שהסתטוס הקנייני של אדמות המובלעות לא השתנה, לבעליהם אין כמעט אפשרות להגין עליהם ולמש את בעלותם עליהם.

לאחרונה פרסמה תנועת "שלום עכשיו" דו"ח שלפיו כ-30 אחוזים משטח ההתנחות הוא אדמות פרטיות פלסטיניות.<sup>75</sup> למרות שהמיןיל האזרחי חולק על ממצאים אלה, גם לגרשתו יש בהתנחות שנות אדמות פרטיות פלסטיניות בהיקף ניכר.<sup>76</sup>

### רכישת קרקע בשוק הפרטי

בקבות פסק הדין בפרשת אלון מורה השתנה מדיניות הממשלה גם באשר לרכישת אדמות על ידי ישראלים. בעוד שב吃过 נאסר על היחידים לישראל לרכוש קרקע בגדרה המערבית, אחורי פסק הדין הוחלט "לעודד יזמים ישראלים לרכוש אדמות הסמכות ליישוב קיימים או מתוכנן".<sup>77</sup> למרות זאת, רק חלק קטן מהאדמות עליהם הוקמו התנחות נרכשו על ידי ישראלים בשוק הפרטי.<sup>78</sup> אחת הסיבות לכך היא תעשיית הזופים שנקרה ברכישת הקרקע בשגדה המערבית.

העובדת שרוב אדמות הגדרה המערבית אין רשומות בטאבו פתוחה כר נרחב ליזופים. במקרים רבים המוכר הפלסטיני כלל לא היה בעל זכויות בקרקע, במקומות אחרים השטח שנמכר היה גדול בהרבה מהחקלה שבעלות המוכר, ובמקרים מסוימים זויפו חתימותיהם של המוכרים.<sup>79</sup> פליאה אלבק, מנהלת המחלקה האזרחית בפרקיות המדינה, העrica כי "תשעים ותשע מתוך מאה הצעות של ערבים מיהודה ושומרון למכור קרקע יהודים בישראל – הין רמאיות, ולצערנו כתוצאה לכך תשע מתוך עשר קניות של יהודים ישראלים היו קניות מודומות".<sup>80</sup>

### אדמות יהודים

לפני 1948 רכשו יהודים אדמות באיזורים שונים בגדרה המערבית. תחת השלטון הירדי נוהלו אדמות אלו על ידי האפוטרופוס הירדי. מקרקעין אלה ידועים בכינוי "אדמות יהודים", מונח המבחן בין אדמות שנרכשו על ידי ישראלים אחרי 1967. למרות שאדמות היהודים רשומות בטאבו, ישראל מתייחסת אליהן כאלו רכוש ממשלתי, משומש שהוחזקו ונוהלו בידי מדינת אויב (ירדן). שטח הכלול של אדמות היהודים בגדרה המערבית הוא כ-32,000 דונם.<sup>81</sup>

בין השנים 1979 ו-1983 בוצעו בגדרה המערבית עסקאות רכישה רבות על ידי ישראלים. בתקופה זאת לא נהגו חברות היישראליות לרשום בטאבו את הקרקע שרכשו, והשלטון הישראלי לא דרש מהן לעשות כן. מבחינות הרשות, די היה בטענת רפישה כדי לאפשר ליום להתחיל בבניית התנחות. מצב זה השתנה בשנות ה-80 המוקדמות של המאה ה-20, עם חיפפת

<sup>75</sup> דדור אטקס וחגיtz עופר, עבירה גוררת עבירה: בניית התנחות על קרקע בעלות פרטית פלסטינית, "שלום עכשיו", צוות מעקב התנחות, אוקטובר 2006. בדו"ח המקורי נטען כי 40 אחוזים משטחי התנחות הם אדמות פרטיות פלסטיניות,อลם בעקבות מידע נוסף במייל האזרחי פרסמה "שלום עכשיו" דו"ח מותקן, ולפיו הנtan הנכון הוא כ-30 אחוזים בלבד. הדוח המקורי נמצא באתר האינטראנט של התנועה, [www.peacenow.org.il](http://www.peacenow.org.il).

<sup>76</sup> נדב שרגאי, "דו"ח: 40% משטחי התנחות – 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 איו"ר יהודה ושומרון, די וחשבון שנת המשל השמינית, 1975, עמ' 122.

מקרים תרמיים רבים, שבהם מכרו חברות נדלין לאזרחים ישראלים מגרשים שככל לא היו שייכים להם. לאור זאת החליט משרד המשפטים ב-1983 כי הקמת התנהליות על קרקע שנרכשה תותר רק אחרי שהאדמה תירשם בטאבו על שם היום הישראלי.<sup>82</sup> רישום מקרקעין בטאבו בשטח C אפשרי ביום רק במסגרת מה שמכונה "רישום ראשון". מדובר בהליך מורכב וממושך, שנעשה ביוזמה ובמימון פרטיים, לפי חוק ירדני<sup>83</sup> וכמה צוים צבאים ישראליים.<sup>84</sup> במסגרת ההליך נדרש מבקש הרישום לפרסם הודעה, כדי לאפשר לתושבי הכפר, שבאדמותיו מדובר, להתנגד לביקשת הרישום.

## העסקה הסיבובית

הצבת הרישום בטאבו כתנאי לבניית התנהליות יקרה קשיים רבים לחברות הישראליות שעסקו ברכישת קרקעות בגדה המערבית. הרישום הראשון הוא הליך אורך ויקר, שנמשך שנים רבות.<sup>85</sup> יתר על כן: במסגרתו נבדקות בין השאר טענות למשיעי זיווף, אשר במקרה שהוחכו יש בחן כדי לשולב מהחברה הרוכשת את הזכות לרשות את הקרקע על שמה.

כל הנראה בניסיון להימנע מהקשאים הללו, נוצר עד מהרה הליך עוקף רישום, והוא "העסקה הסיבובית". במסגרת העסקה הסיבובית הכריזה המדינה על קרקעות מסוימות על רכוש ממשלתי, תוך הסתרת העבודה שיזם ישראלי טען כי רכש אותו. עם סיום הליכי ההכרזה הקaza הממונה על הרכוש הממשלתי את הקרקע ליום שלטונו רכש את האדמה בשוק הפרטי, וזאת תמורה דמי חכירה מופחתים. בדרך זאת נחسقو מהזעם ההוצאות הגדולות הכרוכות ברישום ראשון. לאחר שטענות הריכישה לא נשפפו ברבים, לא היה באפשרותם של תושבי הכפר, שבאדמותיו מדובר, לחשוף זיופים ומעשי מרמה שייתכן וairnu בעסקת המכרז.

ההצדקה הרשמית שנייה לעסקאות הסיבוביות הייתה להגן על חייהם המורכבים הפלשטיינים, החשופים לסכנות רצח בגין מכירת קרקעות ליהודים.<sup>86</sup> ואולם, אין ספק שבעסקאות הללו טמונה, כאמור לעיל, תועלת רבה גם למי שלטונתם רכשו את האדמות.

העסקאות הסיבוביות בוצעו בשיתוף פעולה מצד גורמי ממשלה בכירים.<sup>87</sup> ההחלטה עוגן ב-1984 בתיקון רטוואקטיבי לצו 59, שהרחיב את הגדרת המונח אדמות מדינה וכללו גם "רכוש שבعلיו ביקש מאת הממונה לנחל אותו והממונה קיבל עליו את ניהולו". היקפן הכלול של העסקאות הסיבוביות אינו ידוע, אך נראה כי מדובר בשטחים מצומצמים יחסית.<sup>88</sup> ב-1998 החליט המינהל האזורי להפסיק לבצע עסקאות סיבוביות,<sup>89</sup> אולם בADEMOOT שבחן בוצעו בעבר עסקאות סיבוביות נeschct כיום בנייה בהתנהליות.

<sup>82</sup> משה גליק, "רכישת מקרקעין ותרומתו להתיישבות היהודית באיזור יהודה ושומרון", העליה 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 נכסים דלא נידי שלא נשמו קודם, חוק מס' 6 לשנת 1964.

<sup>84</sup> צו בדבר תיקון חוק רישום נכסים דלא נידי אשר טרם נרשם (יהודה והשומרון) (מספר 448), תשל"ב-1971; תקנות לרישום מקרקעין בקשרות לרישום נכסים דלא נידי אשר טרם נרשם) (יהודה והשומרון), תשמ"ד-1984; תקנות לרישום מקרקעין (סדרי הדין בוועדות לרישום נכסים דלא נידי אשר טרם נרשם) (יהודה והשומרון), תשמ"ד-1984.

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

<sup>86</sup> ר' למשל את תשובה החרוברת "גירין פארק" ו"גירין מאונט" וייהקון לגאות קרקע תכנון ופיתוח יישובים בע"מ" לעתירה בגב'ץ 8414/05 אחמד עיאן בעדאללה יאסין נ' ממשלה ישראל ואח'.

<sup>87</sup> לדוגמה, ב-16.11.1990 שלחה פליה אלבק חוות דעת למתחם הפעולות באיז'ש, ובה נקבעה את הממונה על הרכוש הממשלתי להכריז על מאות דונמים מאדמות הכביר בלבד רשות ממשלתי. זאת ללאר בקשהה של חברת הקרן שlide מדרשת ארץ ישראל בע"מ" ש"טח זה כנאה רכש" על ידה. בעקבות ההחלטה של אלבק הוכרזו 780 דונם מאדמות בלבד, שייעדו בהמשך לשכונות "мотתיהו מזור" בהתנהליות מודיעין עילית, רכוש ממשלתי. אלbek שיגרה העתק דעתה ליווע' המשפטים למשפטה, לשר המשפטים ולגורמי ממשלה בכירים אחרים.

<sup>88</sup> העסקאות הסיבוביות היחידות לנו התרחשו בהתנהליות מודיעין עילית וצפוף. אינדייקציה לחשיבות המעיטה ייחסית של עסקאות כאלה מופיעה בדף שוו, שם אמר כי "במרקם **משמעותיים** בהם לא הצלינו הרכשים [הישראלים] לרשות את הקרקע על שם – העבירות אותה לניהול הממונה על הרכוש הממשלתי והטיש, שהקצתה את הקרקע לרוכשים עצם" (טילה שווון, שם [חרהה], עמ' 14; הדגשה נוספת).

<sup>89</sup> עקיבא אלדד, "כך מלכינה ישראל עסקאות קרקע מפוקפקות של מתנחלים בשטחים", הארץ, 27.11.2005.

### ההשלכות התכנוניות

האמצעים השונים שבهم השתמשה ישראל לצורך השתלטות על קרקעות פלسطיניות בגדה המערבית – תפיסה לצרכים צבאיים, סגירת שטחים, הכווית על אדמות מדינה ורכישות בשוק הפרטי – הובילו לכך שקרקעות רבות בשטח C אינן נמצאות ביום בחזוקתם של פלסטינים.

כשלעצמה, עובדה זאת איננה בה כדי ליצור בהכרח קשיים תכנוניים. למורת ההקשר הקויים ביניהם, הבעלות על הקרקע והתכנון הם תחומים נפרדים. כך, תוכניות מתאר מוקומיות בישראלחולות במקרים רבים על עיר שלמה, שהבעלות על קרקעות על מתחקלת בין מאות ואלפי גורמים פרטימיים וציבוריים. זכויות הבנייה שהן מקנות נקבות במקרים לא מעטים לפי שיקולים תכנוניים ובאופן "יעירוני", בלי להעדיף במכoon בעל קרקע זה או אחר.

ואולם, בשטח C יצר המניהל האזרחי זיקה הדобра בין הבעלות על הקרקע לבין הזהות האתנית-הלאומית של מי שמורשה לשימוש בה. פסק הדין בפרשת אלון מורה קבע כי אדמות פרטיות פלسطיניות מיועדות לשימוש פלسطיני, וכי השלטון הישראלי רשאי ליטול בהן את החזקה רק לצרכים צבאיים מובהקים. למורת שמדובר לא נאמר בפסק הדין, ישראל פירהה אותו Caino קרקעות שאינן אדמות פרטיות פלسطיניות מיועדות רק לשימוש ישראלים.

עמדת זאת, שבה החזיקו גורמים בכירים במשרד המשפטים,<sup>90</sup> מצאה ביטוי מעשי בשדה התכנון. כבר ב-1987 החלטה מועצת התכנון העליון (מת"ע) במינימל האזרחי כי תוכניות המתאר לכפרים הפלسطיניים, שנמצאו אותה עת בשלבי הכהנה, לא יכולו אדמות מדינה ושטחים שנתפסו למטרות צבאיות.<sup>91</sup> כך נחסמו בפני פלסטינים אפשרות הפיתוח באדמות המדינה, שהוקצו לשימוש כמעט לחלוטין בידי המתנחלים והצבא.

#### אדמות מדינה – בתמורה לריקון השטח מפלסטינים

למייבר ידעתנו, למדייניות המקצה אדמות מדינה ליישרלים בלבד יש ורק יוצאים מן הכלל מעטים. אחת הדוגמאות הבולטות לכך היא זו של שבת הג'אלין, בدواים שהועברו בשנות ה-50 של המאה ה-20 מסביבות תל עדן שבנגב אל איזור ואדי קלט שבגדה המערבית. בהתבסס על הסכמי חכירה עם בעלי הקרקע יצרו אנשי הג'אלין והתיישבות קבע באדמות הכפרים ابو דיס, סווואה-א-שרקיה ועריה, אך המשיכו בגידול הצאן המסורתני.

ב-1979 הוכחה ההתנחלות מעלה אדמות כמושבה מקומית והתחלתה לגודל, תוך נגיסה במרקם המחיה של הג'אלין. ב-1993, במקביל לקידום תוכנית מתאר חדשה להתנחלות, ניסעה המניהל האזרחי להעביר את בני הג'אלין ממקומות מושבם. ב-1999, בעקבות עתירות לבג"ץ, הושג הסדר שבסגרתו פנו כ-200 בدواים לאתר חלופי באיזור ابو דיס, שם הווכרו להם אדמות מדינה מוכרחות והוקזו להם כ-3,000 דונם למראה. זאת בוגמה לאפשר את הרחבת מעלה אדמות לפוי תוכנית המתאר.<sup>92</sup>

לאחרונה גם אינטראס ישראלי חדש שאילץ את הרשות להקצות אדמות מדינה נוספות עבור הג'אלין. התוואי המתוכנן של המכשול הפרדה יותיר את מעלה אדמות, את ההתנחלויות הקטנות הסמכות ושטחים נרחבים בצד "ישראל" של הגדר. بد בבד עם גיבוש התוואי אישר המניהל האזרחי תוכניות מפורטות נוספות עבור הג'אלין, כולל על אדמות מדינה בצד "פלסטיני" של המכשול המתוכנן. המטרה העיקרית של התוכניות הללו היא להעביר את בני הג'אלין המתגוררים בסמוך להתנחלות אל הצד "פלסטיני" של הגדר, וכך להבטיח שmobilitate מעלה אדמות, 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 המזיקה בשטח... אדמות המדינה היו מיועדות להימסר להתנחלויות יהודיות כבר מאז כתוב המנדט". פליאה אלבק, "מהן אדמות המדינה? על אדמות המדינה ביהודה, שומרון וחבל עזה", הלשכה (בטאון לשכת עורך הדין, הוועד המഴוזי ירושלים), גיליון מס' 46, ינואר 1999, עמ' 11-9.

<sup>91</sup> פרוטוקול דיוון במועצת התכנון העליון מה-1987-13.12.1987.

<sup>92</sup> להרבה בנושא זה ר' "יבצלם", במورد הסיפות: הפרט זכויות אדם כתועאה מהקמת התנחלות מעלה אדמות ורחבתה, ירושלים, יוני 1999.

בהתחשב בפרישה הגיאוגרפית של אדמות המדינה עליהן הכריזה ישראל, להחלטת מת"ע נודעו השלכות כבדות משקל. בעוד שאדמות המדינה הירדניות היו ברובן בדבר המישב בדילות, השלטון הישראלי הכריז על קרקעות ממשלתיות בלבד האיזוריות שהיו מיושבים זה דורות על ידי פלסטינים. כך הפך ההיבט הקנייני לאחד הגורמים העיקריים לפרגמנטציה של הגדרה המערבית, שתוארה בפרק הראשון: אפשרויות השימוש בקרקע, שנקבעו לפי מפתח קנייני ואותנו-לאומי, פיצלו את המרחב לתאי שטח נפרדים. בהקשר התכנוני, פירוש הדבר הוא הגבלת הפיתוח והבנייה הפלסטינית לשטח מצומצם יחסית מסביב לגדרין הבניי של הכפר. יתר על כן, במצבות הקניינית והפוליטית החדשת שנוצרה, נפלו גם זיקות ביוזמאות שונות (למשל, דרכים, מתקני תשתיות ומבני ציבור שנעו בשרת מ\_kbץ של כמה כפרים ערביים), אשר לא יכולו לקבל מענה תכוני במרחב שהבעלות עליו פוצלה בין פלסטינים, מצד אחד, לבין המדינה והמתנחלים, מצד שני.

## סיכום

בשנות שלטונו בגדה המערבית נקבעו ממשלות ישראלי לדורותיהם, כמעט בלי הבדל בהשתיכוכו הפליטית,<sup>93</sup> שיטות שונות לצורכי הבטחת עתודות קרקע להתנחלויות. עד 1979 השיטה העיקרית הייתה תפיסת אדמות פרטיות פלسطיניות באמצעות צוים צבאים. אחרי פסק הדין בפרש אלון מורה הפסיק השימוש בצווי תפיסה למטרה זאת והחל בהכרזות על שטחים נרחבים בגדה המערבית בעל אדמות מדינה. במקביל ועדדה המדינה רכישת קרקעות בשוק הפרטי על ידי ישראלים.

אמצעים אלה, וביחד ההכרזות על אדמות מדינה, הוכחו כאפקטיביים יותר מצווי התפיסה הצבאים. אדמות המדינה, השטחים שנפתחו בצוים צבאים והקרקעות שנרכשו על ידי ישראלים מקיפים שירותים אחוזים משטחה הכלול של הגדרה המערבית. ההחלטה לייעד שטחים אלה כמעט אך ורק לצורכי ישראלים פירושה הדירה של הציבור הפלסטיני מחלוקת גدولים מהגדה המערבית.

ההחלטה זאת, וכן העבודה שרוב האדמות שהוכרזו על ידי ישראל כקרקע מדינה נמצאות בגב הארץ המישב בצליפות בפלסטינים, הובילו לפרגמנטציה של המרחב לפי מפתח קנייני אותנו-לאומי. כך צומצמו עד לミニימים אפשרויות הפיתוח והבנייה הפתוחות לפלסטינים, ובמקביל הוקטו מאות אלפי דונמים להתנחלויות הישראלית. התשתיות הקניינית שנוצרה בדרך זאת הגבילה מאוד את התפרשותה של התיישבות הפלסטינית בגדה המערבית, ולימים היוותה את הבסיס לחולקה המינימלית שנקבעה בהסכם הבינים (1995), אשר במשמעותו רובה אדמות המדינה המוכרזות בשטח C.

<sup>93</sup> בהקשר זה, ההבדל העיקרי בין ממשלות הליכוד לבין ממשלה של מיקום האתרים שבhem הוקמו התנחלויות. בעוד ממשלות המערך נמנעו כמעט מתקמת התנחלויות בגב הארץ, ממשלות הליכוד תמכו בהתיישבות יהודית בכל רחבי הגדרה המערבית, ובגב הארץ בפרט. לאור זאת, רוב הקרקעות שמשמשות המערך תפסו בצוים צבאים היו בקבעת הירדן, בעוד שרוב האדמות שהוכרזו על ידי ממשלות הליכוד כרכוש ממשלתי היו בגב הארץ.

# חוק התכנון והבנייה בשטח C

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

למרות זאת, כבר ב-1971 ביצעה ישראל רוזיה מקיפה בחוק הירדני, באמצעות צו צבאי שינה את הוראותיו. רוב השינויים הללו נוגעים למבנה של מערכת התכנון, ולאורה 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 בהרכבת זה עלול לערער את מערך האיזונים ולשבשו. כך, החוק הירדני קובל כי בכל ועדות התכנון הקבועות בגדרה המערבית יישב נציג של מערכת הבריאות הציבורית. דרישת זאת בוטלה על ידי ישראל, וכיום אין במוסדות התכנון הפעילים בשטח C נציגות כלשהי של מערכת הבריאות. כתוצאה לכך, בעת קבלת החלטות התכנוניות נשקלים שיקולים שונים מלאה שהיו מובאים בחשבון על ידי מוסדות התכנון בהרכבם המקורי.<sup>96</sup> לפיכך, לשינויים המבנאים שביצעה ישראל במערכת התכנון בשטח C יש השכלה מרחיקות לכת, הן על תפוקודה והן על החלטותיה הסופיות.

## מערכת התכנון לפי החוק הירדני: מבנה וסמכויות

בדומה לחוק התכנון הישראלי, גם החוק הירדני יוצר מערך היררכי תלת-שלבי של מוסדות תכנון – מהרמה המקומית, דרך הרמה המחויזת וכלה ברמה הארץית – שמיעליה חולש השר הממונה, הוא שר הפנים.

מוסד התכנון החשוב ביותר בחוק הירדני הוא **מועצה התכנון העליון** (мот"ע), שפעלת ברמה הארץית. לאחר שזומן חוקית החוק היה האיזור חיל ממלכת ירדן, מת"ע הייתה אחראית על התכנון בכל רחבי הממלכה, ולא רק בגדרה המערבית. הרכבה של מות"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 ומטריות, אישור תקנות ופעולות שונות בתחום הפיקוח על הבניה. בנוסף לכך משמשת מות"ע כערכה ערעור על החלטות של הוועדות המחויזות.<sup>99</sup>

**עדות התכנון המחויזות** הן מוסדות התכנון המתווכים בין הרמה הארץית (מות"ע), מצד אחד, לבין הרמה המקומית (הוואדיות המקומיות), מצד שני. החוק הירדני קובל כי בכל מחויז מינהלי תוקם ועדת תכנון מחויזה ובה ישנה חברות, המייצגים מגוון אינטרסים בתחום התכנון, הבניה, המשפטים והבריאות. בוועדה המחויזה יושב גם נציג של הוועדות המקומיות שפועלות בתחום המחויז.<sup>100</sup> תפקידיה של הוועדה המחויזה כוללים אישור תוכניות מפורטות, דיון בתוכניות לתוכניות איזוריות ומטריות והגשת חוות דעת בעניין למות"ע, וכן פעולות שונות בתחום הפיקוח על הבניה. בנוסף לכך משמשת הוועדה המחויזת כערכה ערעור על החלטות של הוועדות המקומיות שבתחום המחויז,<sup>101</sup> ונתנות לה כל הסמכויות שביידי 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 הנולות לאמנת האג בדבר דיניה ומנהיגיה של המלחמה ביבשה משנת 1907.

<sup>96</sup> ע"א 1216/98 אבטבול נ' ועדת העדר.

<sup>97</sup> לפי סעיף 5 לחוק הירדני, תשעתה חברה מות"ע כוללים את השר הממונה, את נציג הרשות המקומית (ראש עיריית הבירה), את מנכ"ל משרד העבודה 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> המוניה "מרחוב תכנון" מתיחס לאיזור שהוכרז כיחידה תכנון נפרדת. לדוגמה, רובות מהערים בנגדה 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 8(3) לחוק הירדני.

<sup>102</sup> סעיף 8(4) לחוק הירדני.

**עדות התכנון המקומיות** נחלקות לכמה סוגים. במרחב תכנון שבו קיימת עירייה רשיית הממונה לקבע כי מועצת העירייה תשמש כועדת תכנון מקומית.<sup>103</sup> אפשרות נוספת היא מינויה של מועצה כפרית לוועדה מקומית במרחב תכנון או חלקו ממנה.<sup>104</sup> השר רשיית לקבע כי במקומות מועצת העירייה או המועצה הכפרית תוקם ועדת מקומית בת שישה חברים, ובهم נציגים של השלטון המרכזי ושל השלטון המקומי.<sup>105</sup> תפקידי הוועדה המקומית כוללים הכנת תוכניות מתאריות ומפורטות, דין בתוכניות לתוכניות מפורטות ומתאריות והעברת חוות דעת בעניין לוועדה המחויזת, אישור תוכניות חלוקת קרקע (פרצלציה), הוצאה היתרי בנייה ופיקוח על הבניה.<sup>106</sup>

בצד מוסדות התכנון הללו נודעת חשיבות רבה לשר הממונה, שבין סמכויותיו הכרזת על מרarchy תכנון, בכפוף להמלצת מת"ע<sup>107</sup> גורם חשוב נוסף לשכת התכנון, גוף מקצועי שפועל במסגרת הפנים. מנהל לשכת התכנון, מומחה לתכנון, אחראי לגיבוש הצעות בדבר הכרזות על מרarchy תכנון ולהעבירתן למת"ע. לשכת התכנון מופקדת גם על הכנת תוכניות איזוריות ומתאריות (אך כאמור, גם ועדת מקומית רשאית להכין תוכנית מתארית), ועליה להגיש סיווע טכני למוסדות התכנון האחרים. בי"ג השאר מוטל עליה לבצע סקר תכנוני<sup>108</sup> שמהווה תנאי מוקדים להפקחתם 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 ווד') . הסקר התכנוני נדרש למסודת התכנון את התשתיות העובdotites הדרושה לצורך החלטה בעניין של תוכניות המוגשות לאישורם.

## מדרג התוכניות

במקביל לבנייה היררכי של מוסדות התכנון החוק הירדני יוצר מדרג של תוכניות. עם זאת, בניגוד למצב השorder בישראל, בחוק הירדני אין תוכניות מתאר ארציות. התוכניות הנמצאות במקום הגבוה ביותר במדרג הקבוע בחוק הירדני היא **התוכנית האיזורית**, שמקבילה מבחינות רבות לתוכנית המחויזת בישראל. התוכנית האיזורית עוסקת בקביעת גבולותיהם של הערים והכפרים, בהקמת יישובים חדשים, בהוראות בגין 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 הכלכל-יישובית. התוכניות המתאריות כוללות התייחסות מפורטת למדי לנושאים כמו דרכיים, תשתיות, איזורי מגורים, תעשייה, מבני ציבור ושטחים פתוחים. למורת זאת, ברוב המקרים רמות הפירות שמאפיינית אותן גבואה דיה כדי לאפשר הוצאה היתרי בגין ברמת המגרש בלבד.<sup>111</sup> לפי החוק הירדני, מוסדות התכנון חייבים לבחון את הצורך בעדכון של תוכניות מתאריות לפחות אחת עשר שנים.<sup>112</sup>

**התוכנית המפורטת**קובעת את השימושים המותרים ואת מגבלות הבניה, וזאת ברמת המגרש בלבד. לפיכך, תוכניות מפורטות מאפשרות הוצאה היתרי בגין.<sup>113</sup> החוק הירדני מבחן בין שני סוגי של תוכניות מפורטות, בהתאם לגודל היישוב שעליו הן適用ות לחול. בעיר הגדולה החוק דורש להכין תוכנית מתארית נפרדת, שכפוף לה ולהוראותיה יש לבש תוכניות מפורטות לשכונות השונות. במקרה זה, התוכנית המפורטת היא אפוא הכליל שמאפשר לישם 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 9(2) לחוק הירדני.

<sup>107</sup> סעיף 9(ה) לחוק הירדני.

<sup>108</sup> סעיף 7 לחוק הירדני.

<sup>109</sup> סעיף 14 לחוק הירדני. לטענת המינהל האזרחי, הסקר התכנוני נדרש בעת הכנת תוכנית איזורית או תוכנית מתארית, ואין חובה להכינו טרם הפקחתה של תוכנית מפורטת. למורת שטחה זאת אינה מותיישה עם לשון החוק, בג"ץ קבוע לאחרונה כי "ראתה כי סקר תכנוני אינו בדר חובה" ככל שמדובר בתוכנית מפורטת. בג"ץ 1526/07 **אחמד עיסא عبدالלה יאסין** ו-16 אחים' נ' ראש המינהל האזרחי באיזור' 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 9(1) לחוק הירדני.

<sup>113</sup> סעיף 5(5) לחוק הירדני.

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

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

החוק קובע תקופת הפקודה של חודשים לכל תוכניות (אייזורי, מתאיות, מפורטת), ומאפשר לכל מי שיש לו עניין בדבר להגיש לה התנגדות במהלך תקופה זאת.<sup>118</sup> הסמכות לאשר תוכניות אייזוריות ומתאיות היא בידי מת"ע,<sup>119</sup> והסמכות לאשר תוכניות מפורטות היא בידי הוועדה המחויזת הנוגעת בדבר.<sup>120</sup> בנוסף לתוכניות התכנון קובע החוק הירדיין הילך להכנתו של תוכניות **חלוקת קרקע (פרצלאיה)** ולאישורן, והדבר הוא בסמכותו של הוועדה המקומית. תוכניות חלוקה אינן עוברות הילך של הפקודה ולא ניתנת להתנגד להן.<sup>121</sup> לתוכניות חלוקה יש חשיבות גדולה, לאחר שרובות מהחלוקת הקיימות בגדה המערבית גדולות מאד בשטחו, ומקיפות לעיתים קרובות שירותים ומאות דונמים. חלוקתן למגרשים קטנים יותר (למשל, בניינים כל אחד) עשויה לאפשר בנייה בהיקף נרחב מתחומי מאושרות, ללא צורך בהליך תכנוני נוסף (ר' פרק חמישי).

### היתרי בנייה ופעולות הפיקוח

החוק הירדיין קובע כי אין לבצע עבודות בנייה בתוך מרחב תכנון מוכrho אלא לאחר שניתנו לה היתר. המונח "בנייה" מוגדר כזרה רחבה ביותר, כולל הקמת מבנים, תיקונים או הריסתם; עבודות חפירה; התקנת מערכות למיוזג אוויר ולהסקה; ואפילו תוספת אמבטיה או כיוור לבניין קיים.<sup>122</sup> את היתר בנייה מנפקה הוועדה המקומית הנוגעת בדבר. על סירוב הוועדה המקומית להוציא היתר בנייה ניתן לערער בפני הוועדה המחויזת. במרחבי התכנון האיזוריים,<sup>123</sup> הסמכות ניתנת היתר הירדיין הווהיזה, ועל החלטותיה ניתן לערער בפני מת"ע.<sup>124</sup>

תפיסת היסוד של החוק הירדיין היא כי עבודות בנייה צריכות להיעשות לפי תוכניות מאושרות. האפשרות למתן הקלות מותוכניות מצומצמת בהרבה מאשר בחוק הישראלי: הוועדה המקומית רשאית לאשר הקללה של עד חמישה אחוזים, ובאישור הוועדה המחויזת – של עד 10 אחוזים. לשם השואה, לפי החוק והתקנות בישראל, ועדה מקומית רשאית לאשר תוספת של עד 20 אחוזים במספר ייחודי הדיוור ותוספת שטחי בנייה בהיקף של עד 16 אחוזים משטח המגרש.<sup>125</sup> לאחר שהיקף ההקלות מוגבל, החוק אינו קובע חובת פרסום של בקשות להקללה מותוכנית ואיןו אפשרות להתנגד להן.<sup>126</sup>

גם האפשרויות לשימוש חורג – למשל, שימוש במבנה, שהתוכנית ייעדה לצורכי אחר, לשם מגורים – מצומצמות בחוק הירדיני. בישראל, הוועדה המקומית רשאית לאשר שימוש חורג לבנייה שהוקם אחרי שהתוכנית החדשה נכנסת לתקוף. בחוק הירדיני, האפשרות היחידה לשימוש חורג היא במרקחה של מבנה קיים, שתוכנית חדשה שנינה את ייעודו. כך, במקרים 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 הירדיין.

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

<sup>116</sup> סעיפים 7(א), 9(ח)(א)(א), 19, 23 לחוק הירדיין.

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

<sup>118</sup> סעיפים 20, 24 לחוק הירדיין.

<sup>119</sup> סעיף 21 לחוק הירדיין.

<sup>120</sup> סעיף 24 לחוק הירדיין.

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

<sup>122</sup> סעיף 34 לחוק הירדיין.

<sup>123</sup> סעיף 8(4) לחוק הירדיין.

<sup>124</sup> סעיף 36 לחוק הירדיין.

<sup>125</sup> תוכנות התכנון והבנייה (טטייה ניכרת מותוכנית), תש"ב-2002. תוספת שטחי בנייה מותרת בהקללה רק ביחס לתוכניות שהופקדו לפני אוגוסט 1989.

<sup>126</sup> סעיף 37 לחוק הירדיין.

מסויימים, להמשיך לשימושו לבנייה לצורכי מגורים.<sup>127</sup> כל בקשה לשימוש חורג יש להפקיד "כאילו הייתה תוכנית מפורטת"<sup>128</sup> ולאפשר לכל הנוגעים בדבר להתנגד לה.<sup>129</sup>

החוק הירדני קובע הлик מסודר לטיפול בבנייה בלי היתר או לבנייה שבוצעה בניגוד להיתר, ומורה למוסדות התכנון להוציא צו הפסקת עבודות במקורה שזכה.<sup>130</sup> עם זאת, עצם ביצועה של בנייה בלתי חוקית לא נחשב לעבירה פלילית לפי החוק הירדני. ההייבט הפלילי נוצר רק אם העבריין מפר צו הפסקת עבודות או צו הריסה שהוציאו מוסדות התכנון.<sup>131</sup> יצוין כי לאחרונה שונו הוראות אלו של החוק הירדני באמצעות צו צבאי, הקובל כי בנייה בלי היתר תיחס מעטה לעבירה פלילית והעונש עליה יהיה קנס או מאסר שנתיים.<sup>132</sup>

## שינויי החקיקה שערכה ישראל

ב-1971 פורסם המפקד הצבאי צו בדבר חוק תכנון ערים, כפרים ובניינים (להלן: "צו 418"), שהכניס שינויים רזילים במערכות התכנון בגדה המערבית.<sup>133</sup> הסיבה הרשמית להוצאת הצו הייתה הצורך לשנות את הרכבים של מוסדות התכנון, הקבועים בחוק הירדני, לאחריהם כוללים נציגים של הממשלה הירדנית, שטבע הדברים לא ניתנו למנותם לוועדות תכנון שפועלות תחת משטר צבאי ישראלי. אולם הצו לא הסתפק בכך והכנסיש בחוק הירדני שינויים מושפים, שיצרו דה פקטו מערכות תכנון נפרדות לפלסטינים ולמתנחים. במובנים רבים, הצו, שפורסם בזמן שבגדה המערבית היו רק התנהלות ספורות, הכין את התשתית החוקית להפרדה בין מערכת התכנון המיעודת לפלסטינים לבין זו שנועדה לשרת את צורכי המתנחים. בדרך זאת אפשרה הצו לימים פיתוח נרחב בהתקנויות, לצד הגבלות בנייה חמורות ביישובים הפלסטיינים.

השינוי המשמעותי ביותר שבייצע הצו הוא ביטול הוועדות המחויזות והעברת כל סמכויותיהן לממשלה.<sup>134</sup> לאחר שבחוק הירדני תופסות הוועדות המחויזות מקומ מרכזי ומהוות חוליה מתווכת בין התכנון ברמה המקומית לבין התכנון ברמה האיזורית, ביטולן בצו 418 מהווה רוויזיה מהותית של החוק.

בניסיו ליצור ולו למראית עין חלופה לוועדות המחויזות שבוטלו, קבע הצו כי מות"ע רשאית למנות ועדות משנה, בלבד שלפחות מחצית מחבריה יהיה חברי מות"ע.<sup>135</sup> לוועדות המשנה מוקנות להלכה סמכויות של עדות מחויזות.<sup>136</sup> למעשה, פתרון טכני זה לא עונה על נורמות בסיסיות של מינימל תקין. ועדות המשנה אינן מוסדות תכנון נפרדים, אלא חלק ממות"ע. עדות משנה לא נעדו להחליף מוסדות מז'רג תכנוני אחר, אלא באו למלא – על ידי האצלת סמכויות – פונקציות מוגדרות, שמוסד התכנון שהן מהוות חלק ממינו מותקנה לבצע בהרכבו המלא. כך חוק תכנון הישראלי כי כל ועדת מחויזה תקיים ועדת משנה להתנדיזות, אשר ת מלא את תפקידה של הוועדה המחויזה לעניין שמיעת התנדיזות לתוכניות.<sup>137</sup> בישראל, ועדת המשנה אינה מוסד תכנון נפרד מהוועדה המחויזה, אלא ארגן שלו לצורך מילוי תפקידים מוגדרים.

לפי כן, ועדות המשנה שהוקמו מトーוקף צו 418 אינן עונות על הצורך במערכות תכנון היררכית, כפי שדורש החוק הירדני. ביטול הוועדות המחויזות ריכז את כל סמכויותיהן בידי גוף אחד (מות"ע, על ועדות המשנה שלה), וזאת בניגוד לתפיסה הבסיסית של החוק הירדני, שמייחס, בדומה לחוק התכנון הישראלי, חשיבות רבה דווקא לדרג הביניים של הוועדה המחויזה. משמעותה המعيشית של הריכוזיות שנוצרה היא בקרה מקטימלית של השלטון הישראלי המרכז (ממשלה ישראלית באמצעות המינהל האזרחי) על התכנון והפיתוח ביישובים הפלסטיינים, להיבתו השונים: תוכניות מתאר, תוכניות מפורטות והיתרי בנייה.

<sup>127</sup> סעיף 1(1) לחוק הירדני.

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

<sup>129</sup> סעיף 1(1) לחוק הירדני.

<sup>130</sup> בג"ץ 4204/91 יעקב מקמילן ואחר' נ' הוועדה המקומית לתכנון ولבנייה.

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

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

<sup>133</sup> סעיף 2(2) לצו 418.

<sup>134</sup> סעיף 7 לצו 418.

<sup>135</sup> אהרון מנשניאו, "התכנון והבנייה ביהודה ושומרון – סקירה משפטית", בתוכך: אהרון מנשניאו (עורך), דיני התכנון, הבניה והמרקען באיזור יהודה והשומרון: דין, תקיקת הבתיחון והפסקה, לשכת היוזץ המשפטי לאיזור יהודה והשומרון, המינהל האזרחי לאיזור יהודה והשומרון, 1996, עמ' 23.

<sup>136</sup> סעיפים 11 ו-12ה לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965.

שינוי מבני מהותי נוסף שביצעו צו 418 הוא ביטול האפשרות בדבר מינוחה של מועצה כפרית לוועדת תכנון מקומית. במקומות המועצות הכספיות מורה הצו על הקמתן של "וועדות תכנון הכספיים", הפעולות במסגרת המינהל האזרחי והמתמנות – כמוות' ע – על ידי המפקד הצבאי.<sup>137</sup> במלים אחרות, ככל שהדבר נוגע למורחוב התכנון הכספי בגדרה המערבית, צו 418 ביטל גם את הוועדה המקומית **וגם את הוועדה המחויזת**, תוך ריכוז מלא סמכויותיהן בידי מות' ע.

כתוצאה לכך, כל החלטות התכנוניות הנוגעות למרחב הכספי הפלסטיני בשטח C מרכזות כיום בידי גורם אחד (מות' ע), וזאת בעלי שלדרוג המוקומי (מועצת הכספיים) או המחויזי יש סמכות כלשהי בעניין. מבנה ריכוזי זה מבטיח שהתכנון למרחב הכספי יתבצע מתוך תפיסה מונוליטית הנקבעת על ידי השלטון המרכזי – המשטר הצבאי הישראלי. יש להזכיר כי עם ביטול הוועדות המקומיות בכפרים הפלשטיינים, חובת התכנון שטיל עליה החוק הירדני (הכנת תוכניות מתאריות ותוכניות מפורטות) הועברה למות' ע ולשכת התכנון, שגם בה עובדים כיום רק ישראלים.

بعد צזו 418 שלל מתושבי הכספיים את הייצוג במוסדות\_Shukubim את תכנון יישוביהם, הוא יצר מסגרת תכנונית נפרדת עבור התנהלות. הצו קובל כי מפקד האיזור רשאי למנות ועדת תכנון מקומית מיוחדת, וזאת בתנאי שמרחוב התכנון שבמסגרתו תפעל "אינו כולל תחום של עירייה או מועצה כפרית".<sup>138</sup> מינוח ניטרלי לכואורה זה מתייחס כמעט רק למצב אפסרי אחד: למרחב תכנון שאין בו עירייה או מועצה פלאטנית קיימת, דהיינו: למרחב תכנון של התנהלות. הצו מוסיף וקובע כי מפקד האיזור רשאי להקנות לוועדת התכנון המיוחדת סמכויות של ועדה מחויזת.

צו 418 הניס אפוא שינויים מבניים מרחיקי לכת בחוק הירדני. בלי לשנות כמעט דבר מהוראותיו המהוותיו, הצו יציר בסיס למערכות תכנון נפרדות ויחודית לתנהלות, שם פועלות ועדות מיוחדות שרשאות להנפיק היתרי בניה ובמקרים מסוימים אף לאשר תוכניות מפורטות. בה בעת, הצו ביטל מוסדות תכנון ששירתו את האוכלוסייה הפלסטינית למרחב הכספי ואשר ייצגו אותה, שלל את יכולתם לתת היתרי בניה ורכיב את כל סמכויותיהם בידי מות' ע.<sup>139</sup>

### פיקול האישיות של ועדת המשנה לפיקוח

טענות נגד המבנה הביעיתי של מערכת התכנון, כפי שנקבע בצו 418, הובאו פעמים אחדות לפתחו של בג'ץ. לאחרונה דחה בית המשפט עתירה שהגיבו תושבים מהpheric הפלסטיני ברטעה א-ישראלית נגד מות' ע ועדות המשנה שלה. העותרים בנו 14 מבני מגורים בלבד היתר. לאחר שועדת המשנה לפיקוח של מות' ע הוציאה להם צוים להפסקת עבודות, הגיעו העותרים לוועדה בקשהות להיתר. הבקשות נדחו, והעוטרים הגיעו ערע נגד החלטתה זו של ועדת המשנה לפיקוח. לפניה הוהל המקובל במינהל האזרחי, הערירים נדונו בפני ועדת המשנה לתכנון מקומי, שדחתה את הערירים והורתה להרשות את המבנים (ר' גם עמ' 117 בפרק השישי).

בבית המשפט טענו העותרים כי "העיר שקיים בעוניים לזכה בוגדים עוניים מובנה, שכן הן חברי הגורם השומע את העיר והן חברי הגורם המקובל את ההחלטה המקורית – נמנים עם מועצת התכנון העליונה".<sup>140</sup>

בפסק דין מפי השופט ברלינר דחה בג'ץ את הטענה. בית המשפט ציין כי לפיקוח התכנון הירדני, הגורם שמוסמן לדון בעריר, המוגש נגד החלטתה של ועדת מקומית לדוחות בקשה להיתר, הוא הוועדה המחויזת. פסק הדין קבע, כי לפי צו 418 הוקנו לוועדת המשנה לפיקוח **וגם סמכויות של ועדת מקומית ווגם סמכויות של ועדת מחויזת**. ככל שהדבר נוגע לבקשתות להיתרי בניה, פועלות ועדת המשנה לפיקוח כועדה מקומית, ועל החלטתה לדוחות בקשה להיתר ניתן להגיש ערע לוועדת המשנה לתכנון מקומי, שלא סמכויות של ועדת מחויזת. בית המשפט לא מצא פסול בכך שאותו גורע עצמו – ועדת המשנה לפיקוח – מתפקד בעוניים מסוימים כועדה מקומית, ואילו בנסיבות אחרים כועדה מחויזת, למרות שהחוק הירדני עושה הבחנה ברורה בין הסמכויות ותחומי האחריות של שתי הוועדות הללו.

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

<sup>138</sup> סעיף 2א לצו 418.

<sup>139</sup> סעיף 5 לצו 418 שומר את ועדות התכנון המקומיות במרחבי תכנון הערים. עם הסכם הביניים והעברת כל הערים בגדרה המערבית לשטחן פלسطينי מלא (איזור A), אבד סעיף זה מחשבתו, שכן בשטח C, שם נמצאת האחוריות התכנונית בידי ישראל, אין כלל ערים פלשטיינות.

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

בג"ץ דחה גם את טענות העותרים ולפיה קיים ליקוי בסיסי בכך שבשתי הועדות (ועדת המשנה לפיקוח, ועדת המונה לתכנון מקומי) מכנים חברים השיכים לאוטו גוף (מת"ע). לדברי בית המשפט, כדי לעמוד בכללים בסיסיים בסיסיים של מינהל תקין, די ש"בهرכב ועדת משנה הדנה בערר לא ישתתף אדם אשר היה חלק מהרכב ועדת המשנה אשר קיבל את החלטה המקורית".<sup>141</sup>

## אין ועדות מקומיות, לפלסטינים אין ייצוג

העיקרון בדבר ייצוג הולם של האוכלוסייה המקומית בחאלומות תכנוניות הנוגעות לה התקבל בשנים האחרונות כבסיס חשוב במערכות התכנון בישראל.<sup>142</sup> למורות שאושר לפני יותר מ-40 שנה, החוק הירדני אפשר ייצוג מסוים של תושבי האיזור במוסדות התכנון, בקובעו כי מועצה כפרית עשויה להתמנה כועדת תכנון מקומי. אפילו במקרה שבו החלטת השר למנות למורחב תכנון כפרי וUDA מקומית שאינה מועצת הכפר, החוק קבע חובת ייצוג לתושבי האיזור ומורה כי לפחות שנים מחברי הוועדה (ראש המועצה המקומית וחבר המועצה המקומית) יהיו נציגיהם של תושבי הכפרים. אף בעניין הוועדות המחויזות מורה החוק כי מבין שתחבירו, אחד יהיה "נציג ועדת התכנון המקומית" שבתחומי המחויז.

צו 418 ביטל לחלוטין את ייצוגה של האוכלוסייה הפלשתינית הכפרית במוסדות התכנון, שלחלוטותיהם יש השלוות מרוחיקות לכת על איזות חיה ועל עתידה. ראוי להזכיר כי מצב זה נוצר עם פרסום הצו ב-1971, שנים רבות לפני הסכם הבינלאומי והחלוקת המינימלית של הגדר המערבית לשטחי A, B ו-C. שלילת האפשרות שמועצת כפרית תשמש כועדה מקומית וביטול הוועדות המחויזות ריצזו את כל סמכויות התכנון במורחב הכפרי בידי מת"ע, שהרכבה הנוichi כוללת בעלי תפקידים שונים במינהל האזורי, 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 הרישה לבניינים פלשתיניים, מכנים רק ישראלים עובדי המינהל האזורי. יש להזכיר כי לפניה החתימה על הסכם הביניים (1995) העיסקו מוסדות התכנון במינהל האזורי גם עובדים פלשתיניים, בעיקר בתפקידים זוטרים. ואולם, גם בתקופה זאת, החלטות החשובות התקבלו על ידי עובדי המינהל הישראלים.<sup>145</sup>

דומה כי לאחר הסכם הביניים השתרשה בקרב גורמים בכירים בשלטון הישראלי התפיסה שלפה שטח C נועד רק לצרכים ישראליים, בעיקר לפיתוח התנחלויות, ואילו הਪתרונות התכנוניים לאוכלוסייה הפלשתינית צריכים להימצא כמעט ואנטם בלבד בשטחי A ו-B. תפיסה זאת מוצאת את ביטואה לא רק ביצירת מערכת תכנון המואישת רק על ידי ישראלים ובהעתקת האכיפה נגד בניה פלשתינית באיזור, אלא גם באימוץ תוכניות מתאר אשורו בתחום ישראל, אישורן בהליך הקבועים בחוק הירדני והחלתו על שטח C. לדוגמה, לאחרונה אישרה מת"ע לשטח C תוכנית מתאר איזוריית לאנטנות סולריות, המעודקת – בשינויים מעטים – את הוראותיה של תוכנית המתאר הארץית הישראלית למתKEN שידור צעירים, שאושרה על ידי ממשלה ישראלי ב-2002. מטרתה המוצהרת של התוכנית האזוריית היא לישם בשטח C את הוראותיה של תוכנית המתאר הארץית הישראלית.<sup>146</sup>

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

<sup>141</sup> שם, סעיף 8 לפסק הדין.

<sup>142</sup> ע"א 2663/99 מושגורי נ' המועצה המקומית ומת השרו ואה'.

<sup>143</sup> הרכבת מת"ע, כפי שモונה ב-2006, 31.5.2006, כולל תשעה חברים: מנהל לשכת התכנון, היוזץ המשפטי לאיזור יהודה ושומרון, ראש תחום תשתיות במינהל האזורי, נציג משרד הביטחון, נציג המטה לענייני איזות הסביבה במינהל האזורי, נציג המטה לענייני מדידות במינהל האזורי, המפקח על התעבורה במינהל האזורי, הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש וכקצין המטה לשירותים טבע במינהל האזורי. לאחרונה דחה בגין עתירה שתקפה את הרכבה הנוichi של מת"ע בעינה שאינו עולה בקנה אחד עם הוראות החוק הירדני. בגין 1526/07 אחמד עיסא עבדאללה יאסין ו-16 אח' נ' ראש המינהל האזורי באיזורי ואה', פסק דין מה-5.9.2007.

<sup>144</sup> לדוגמה, ב-2007.4.25 דנה ועדת המשנה לתכנון מקומי בהתנגדויות שהוגשו לתוכנית שחכינה לשכת התכנון לכפר זי' שבදרום הר חברון. חמשת חברי הוועדה כללו רק ישראלים עובדי המינהל האזורי. גם בשאר ועדות המשנה של מת"ע אין כיום חברים פלשתינאים.

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

<sup>146</sup> תוכנית מתאר איזוריית (תמי'א) 56. התוכנית הופקדה בנובמבר 2007 ועומתת "במקום" הגישה לה התנגדות. ב-27.2.2008, אחרי שמייעת ההתנגדות והכנסת שינויים מסוימים בהוראות התוכנית, החלטה מת"ע לאשרה למתן ותיקף.

בו משום שייתוף הציבור בהליך התקנוני<sup>147</sup>. קביעה זאת מתעלמת מההבדלים המהותיים שבין שני סוגים ומובהנים של שיתוף הציבור: ייצוגו במוסדות התקנון עצמו, שם משמשים נציגו כבאי כוחו המופקדים על האינטראסים שלו; וייצוגו במובן הצר של האפשרות להגיש התנגדויות לתקנויות שהופקדו. עצם היכולת להגיש התנגדויות אין בה כדי להבטיח שהተנגדויות אלו ישפיעו על החלטות התקנונו. כמו החוק הישראלי, גם החוק הירדני מKENה למוסדות התקנון חופש פעולה כמעט מוחלט בכל הנוגע להתנגדויות, ומאפשר להם לקבלן באופן מלא או חלקי גם לדוחות אותן<sup>148</sup> לעומת זאת, ייצוגו של הציבור המקומי על ידי נציגים מטעמו במוסדות התקנון – הקבוע כאמור בחוק התקנון הירדני – עשוי להבטיח שהאינטראסים שלו יובאו בחשבון בעת קבלת החלטות התקנונו. הדרתה של האוכלוסייה הפלסטינית ממוסדות התקנון – באמצעות צו 418 – פוגעת אפוא קשה באינטראסים התקנוניים שלא.

גם הזכות להגיש התנגדות לתוכנית – אפשרות צו 418 מעולם לא ביטול – אינה מובנת מלאה, ככל שמדובר בפלסטינים. מטבע הדברים, לא ניתן להגיש התנגדות אפקטיבית לתוכנית בלי לעיין בה קודם לכן. בתוכניות שהופקדו להתנהלות ניתן לעיין בלשכת התקנון במינהל האזרחי בית אל או במשרדי הוועדה המקומית המיוחדת בהתנהלות הנוגעת בדבר. לשכת התקנון נמצאת בתוך המנהה הצבאי בבית אל, שהכינסה אליו מוגבלת. לפיכך, לפלסטינים אין כמעט אפשרות להגיע למקום לצורך עיון בתוכנית שהופקדה. הודיעות המקומות המיוחדות נמצאות בתחום ההתנהלות, שמוגדרות מאז 1996 כשיטה צבאי סגור לפלסטינים (רי עמי 15). כל פלסטיני שմבקש להיכנס להתנהלות כדי לעיין בתוכנית שהופקדה נדרש לקבל לצורך זה היתר מיוחד – הליך בירוקרטי שאורך זמן רב.

### תושבי הכפר שמעו על התוכנית והודו לתשקיף הנפקה בברסהה

באמצע 2006 הפקידה מת"ע תוכנית מפורטת למחזור מגורים בשכונות "נזאות הפסגה" אשר בהתנהלות מודיעין עליות. מת"ע פרסמה בעיתונים מודעות על דבר הפקודה של התוכנית החדשה, שמספרה 1/210/4/2, אבל תושבי הכפר הסמוך לעיון, שעל חלק מאדמותיו נועדה התוכנית החדשה לחול, לא ראו את המודעות ולא ידעו כי הפקודה תוכנית שהרשים להתנגד לה.

על הפקודה נודע להם רק הودות לצירוף מקרים. ב-22.8.2006 פרסמה חברת "נזאות הפסגה", הבונה בשכונה, תשקייף לצורך הנפקה בברסהה. באחד מסעיפי התשקיף הזכר דבר הפקודה של תוכנית 1/210/4/2. בעילם ישראלים, שמקיימים קשר רציף עם תושבי לעיון, עיינו בתשקיף ולאחר מכן השיגו עותק מהתוכנית המופקدة. ואולם, בשלב זה החל הזמן המותר להגשת התנגדויות (60 יום ממועד פרסום בעיתונים). רק בהתרבות עורך דין ניאוותה מת"ע לאשר לאנשי לעיון-arca להגשת התנגדות.

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

בנוסף לכך, תשייטי התוכניות של ההתנהלות ותוכניהם כתובים בעברית, וכי לא ניתן בשפה זאת אפילו מסוגל להבינם כהלה. מסיבות אלו, רוב הפלסטיים אינם יכולים לעיין בתוכניות שהופקדו להתנהלות, ואין ביכולתם להגיש נגד התנגדויות אפקטיביות.

המינים האזרחי נוהג לפרסם את דבר הפקודתן של תוכניות שהוכנו לכפרים פלסטיניים בשניים מהעתונים העיקריים המופצים באיזור, אלא שעיתונים אלה אינם מגיעים באופן סדיר לרבים מהכפרים בשטח C. מוסדות התקנון בית אל לא נוהגים להודיע לראשי הכפרים על הפקדת תוכניות הנוגעות ליישוביהם או להתנהלותם ספציפית. כתוצאה לכך, במקרים רבים אין תושבי הכפרים מודעים כלל לעובדה שהופקדה תוכנית שיש בה כדי להשפיע עליהם, ובתום תקופה ההפקדה מאושרת התוכנית בלי שהוגשה לה ולו ההתנגדות אחת.

<sup>147</sup> בג"ץ 1598/93 מהמוד עליאן עוז בעדכלרים ואח' נ' שר הביטחון ואח'. הودעה 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 שמתעדד להגיש התנודות לתוכנית. החוק הירדי קובע כי במסגרת התנודות לתוכנית יש לכלול, "במידת האפשר", מפות ומסמכים להבהרה.<sup>149</sup> את ההוראה המסויימת הזאת תרגם המינהל האזרחי לדרישת מחייבה, ולפיה לא תידון התנודות לתוכנית שחלתה על מקרקעין שאינם רשומים בטאבו (אלה מהווים כ-70 אחוזים משטח הגדה המערבית), אלא אם צורפו לה מפת מדידה עצמאית ומסמכים המוכיחים את זיקתו של המתנדד לרקע. בנוסף לכך דרוש המינהל האזרחי המתנדד להגיש תצהיר חתום בפני עורך דין.<sup>150</sup> זאת למורת שחוק התכנון הירדי, בניגוד לחוק בישראל, אינו דרוש תצהיר.

דרישות אלו מטלות נטול כלכלי בלבד על מי שմבקש להגיש התנודות, ויוצרות קשיים לוגיסטיים ניכרים. כדי להגיש התנודות נדרש המתנדד – גם אם מדובר באדם עני שמתפרנס מחקלאות – לשכור את שירותו של מודד מוסמך, שיכין עבורו מפה מדידה של החלקה שישיכת לו; להמציא מסמכי בעלות (נכסים מס רכוש וצוויי ירושה); ולהתnomע על תצהיר בפני עורך דין – וכל זאת בתוך תקופה ההפקדה הנמשכת חודשים. דרישות אלו ממשמעו הוצאות ניכרות של מאות ואלפי שקלים, שרבים מהפלסטינים בשטח C אינם מסוגלים לעמוד בהן.

בשל כל אלה, זכות התנודות המוקנית לפלסטינים ניתנת למימוש רק במקרים מעטים. המ นายות בשטח C היא אפוא העדר ייצוג של האוכלוסייה הפלסטינית בכל הרמות של מערכת התכנון: לא זו בלבד שבמוסדות התכנון עצם אין נציגים פלסטינים, אלא גם יכולתו של פלסטיני תושב האיזור להגיש התנודות לתוכניות שהופקדו מצומצמת מאוד. מוצאות זאת עומדת בסתייה מהותית לרוחו של החוק הירדי ולמטרותיו.

## סיכום

השינויים שהכנסה ישראל בחוק התכנון הירדי, באמצעות צוים צבאים, רוקנו אותו למעשה מתוכנו. במקומות היררכיות תלת-שבתיות (עודות מקומיות, עדות מחוזיות ומתי"ע) יקרה ישראל מערצת 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 הדירה של הציבור הפלסטיני ממוסדות התכנון, וכ吐וצאה מכך גם התעלומות כמעט מוחלטת מהאינטרסים שלו בתחוםי התכנון והבנייה.

בה בעת יצר צו 418 מערכת תכנון נפרדת למתנחלים, שלהם הוקמו ועדות מקומיות משליהם. זאת ועוד: ציבור המתנחלים מיוצג גם בחלק מועדות המשנה של מת"ע, ובמיוחד בוועדת המשנה להתיישבות, שDNAה בתוכניות להתחלוויות.<sup>151</sup> וכן, בעוד שאוכלוסייה הפלסטינית נותרה ללא ייצוג כלשהו במערכת התכנון, ואף יכולה להגיש התנודות לתוכניות שהופקדו כומצמה מאוד, זכו האינטרסים של המתנחלים לייצוג נרחב. באופן לא מפתיע, התווצר הסופי של מערכת התכנון הקיימת בשטח C הוא תכנון מודרני ומפורט להתחלוויות, לעומת תכנון חלקי, מגביל ולעתים אף ארכאי ליישובים הפלסטיינים.

<sup>149</sup> סעיף 21(1) לחוק הירדי.

<sup>150</sup> לדוגמה, ב-25.10.2006 פרסמה ועדת המשנה להתיישבות מודעה בעיתון "הארץ" בדבר הפקודה של "תוכנית מפורשת מס' 214/8" לבית עליון בתהנחות הר אדר. במודעה נכתב בין היתר כי "באיורים לא מוסדרים, לא יילקוו בחשבון נסחי ורישום של משרד מס רכש ללא צירוף מפה טופוגרפית מצבית הערוכה בידי מודד מוסמך המתארת את הנכס, מידומי, גודלו, וכו', וכן לא תיליך בחשבונו התנודות בלתי מנומקת ומבליל שהוכחה זיקתו של המתנדד לתוכנית המופקדת. כן יש לצרף תצהיר, המאמת על ידי עורך דין והמאמת את העבודה שעלהיה התנודות מסתמכת".

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

## בתזוזה מתמדת: תהליכי התפתחות בכפר הפלסטיני

הפרישה העכשווית של הכפרים הפליטיים בגדה המערבית ואופי הבניה בהם הם תוצאה של תהליכי דמוגרפיים, גיאו-פוליטיים, כלכליים וחברתיים, בראשיתם בסמוך לתחילת המנדט הבריטי בפלשתינה-א"י (1920). לגורמי התכנון נודעה רק השפעה שלילית על תהליכי אלה, למרות ניסיונותיהם החזרים והנסנים להכתיב, באמצעות תכנוניים, את דפוסי התפתחותו של הכפר הפלסטיני. אכן, אחד המכשולים הראשיים בדרך לתוכנו הולם של הכפרים באיזור הוא הניסיון של השלטונות לכפות על תושביהם כיווני התפתחות הסותרים את שיפוטיהם ואת נטיותיהם. לפיכך, הিירות של תהליכי ההתקשרות הספונטניים של הכפרים הפליטיים חינונית לא רק לצורכי הבנת הצרכים התכנוניים של תושביהם, אלא גם לשם גיבושה של תפיסה תכנונית הולמת, שנייה יהיה ליישמה הלכה למעשה.

### הכפר המגובב

בניגוד להנהליות הישראלית, שהוקמו בהחלטת השלטון או בחסותו, היישובים הפליטיים נוצרו ברובם באופן ספונטני, וההתפתחויות והשינויים שערכו עליהם במשך הזמן נקבעו מותך זיקה מקומית לקרקע, למקורות מים ולדריכים. גורמים רבים משפיעים על ההתישבות הפליטינית ועל התפרשותה,<sup>152</sup> ומהם נטמקד 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 ומהוסר ביטחון כללי ששרד באיזור כתוצאה מירידת כוחו של השלטון המרכזי באימפריה העות'מאנית המפוזרת.<sup>153</sup> בתקופה זאת תפזו שיקולו ביטחון מקום מרכזי בהתווית מיקוםם של הכפרים הפליטינים ובקביעת אופי הבינוי בהם.

לרוב מוקומו הכפרים באטרים שאפשרו צפיפות טובה על האדמות החקלאיות ועל דרכי הגישה לכפר,<sup>154</sup> במקרים רבים בכיפות הרריות.<sup>155</sup> השטח הבינוי היה במתכונת של הכפר המגובב: בנייה צפופה ביותר על פני שטח מצומצם, המוקף לעתים קרובות בחומות (ר' תמונה בעמ' 40): "היישוב היה בנוי כמעט חווה מבוצרת",<sup>156</sup> כדי להתמודד עם איזומי הביטחון מבחוץ. ככל פנים חולק המתחם הבוני לגושי מבנים, שכל אחד מהם יוחד לחמולה או לקבוצה דתית נפרדת (בכפרים שבהם התגוררו בני יותר מדת אחת). הסיבה לכך הייתה עימותם וסקסוכיהם פנימיים בין הקבוצות השונות בתוך הכפר, אשר החרדה הפיזית נועדה להתמודד עems. בכפר בודROS, למשל, מספר גושים המבנים בגרעין המגובב של הכפר תואם במדדיק את מספר החמולות ביישוב.<sup>158</sup>

**אספקת מים:** שיקול מכרייע נוסף היה הקרצה למוקור מים. בדיון שבו לא הייתה טכנולוגיה לשאייה ממונעת של מים, תלותו של היישוב במקור מים סמוך (מעיין או בורות אגירה) הייתה מוחלטת. מיקום הכפר נקבע אףוא בהתייחס למקורות המים ולצרכים סלע (קירותון וחומר) לא מחלחות שאפשרו לחזוב בורות אגירה.<sup>159</sup>

<sup>152</sup> דוד גרוסמן, "התפתחות יישובי בת' בשולי השומרון – תהליכיים וגורמים", אצל: אבשלום שמואלי, דוד גרוסמן, רחבעם זאבי (עורכים), יהודה ושומרון: פוקים בニアורפה יישובית, ירושלים: בית הוצאה כנען, תש"ז, עמ' 396.

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

<sup>154</sup> משה ברור, "יזילה והתפרשות של כפרים ביהודה ושומרון", אצל: אבשלום שמואלי, דוד גרוסמן, רחבעם זאבי (עורכים), יהודה ושומרון: פרקים בניאורפה יישובית, ירושלים: בית הוצאה כנען, תש"ל, עמ' 369.

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

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

<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' 369-368.

**מקור קיומם ופרנסת:** כישובים חקלאיים, הכפרים הפלשטיינים היו תלוים לפרנסתם באדמות המעובדות ובשטחיה המרעה. רוב הכפרים הוקמו באתר סמוך ונגיש למקורות הקיומ – ליד האדמות החקלאיות אויזורי המרעה. התלות בחקלאות מצאה את ביטוייה גם בהימנעות מבניה בקרקעות הראויות לעיבוד חקלאי ובהעדרה בולטת לבנייה על אדמות טרשיס חשובות.<sup>160</sup>

השיקולים השונים שהכתיבו את מיקום הכפר עלו לעיתים בקנה אחד זה עם זה, אך לעיתים הולידו דרישות מנוגדות. הבניה על אדמות טרשיס שירתה בעת ובונה אחת לפחות שני אינטרסים חשובים: הגנה על מקורות הקיומ (אדמות חקלאיות) ואספקת מים (אפשרות לחיצבת בורות מים לא מחללים). אך במקרים מסוימים, היצמדות למקור מים (מעיין) עדמה בסתריה לשיקולי הביטחון, למשל כאשר המעיין היה בשטח נחות מבחינה טופוגרפית. במקרים אלה, הכפר הבני הוקם בריחוק ממקור המים, תוך מתן עדיפות לשיקולי ביטחון על פני צמידות למעיין.<sup>161</sup>

השיקולים העיקריים שמאחורי מיקומם של הכפרים הפלשטיינים שיקפו באופן מלכתחילה מערכת מורכבת של אייזונים, אשר משקלו היחסי של כל שיקול משתנה ממקום למקום ועם חילופי הנسبות לאורך זמן. למורת חסרון תיו הברורים – איזות חיים ותנאים ירודים – הדגש המוגובב היוה פתרון מועדף כל עוד המצב הביטחוני חייב זאת. ירידת משקלו של הגורם הביטחוני הביא לעלייה במשקלם של גורמים אחרים, ולשינוי ניכר באופי הבניה והתפארותו מרחב של הכפר.

## روحות של שינוי

במאה השנים האחרונות התחוללו באיזור תמורהות דמוגרפיות, גיאו-פוליטיות, כלכליות וחברתיות שערערו את האיזונים במערכות השיקולים שהכתיבה עד אז את מיקומם של הכפרים הפלשטיינים ואת אופיים המבוctr והמוגובב.

מאז שנות ה-70 של המאה ה-19 נרשם גידול מואץ באוכלוסיית הכפרים בגדה המערבית. הגידול הדמוגרפי בא הודות לפעולתם של גורמים שונים, בהם עלייה ברמת הרפואה הציבורית, שיפור מערכת הדריכים, 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-7 אחוזים בלבד.<sup>163</sup> גידול האוכלוסייה יצר ביקוש גבוה לקרקע וצורך בניה נוספת, מחוץ לכפר המוגובב. במקביל הוזע תהליכי הקמתם של כפרים חדשים (רי' בהמשך), וכתוכאה מכך, מתקופת המנדט ועד הכיבוש הישראלי עלה מאוד מספר הכפרים שאוכלוסייתה קטנה (100-300 תושבים).<sup>164</sup>

השלטון המרכזי החזק של תקופת המנדט יצר תחושת ביטחון והקחה במידה רבה את שיקולי ההתגוננות מפני שבטים פולשים, שהיו עד אז גורם מרכזי בבחירה בדגם המוגובב. מערכת הדריכים החדשה ששללו שלטונות המנדט שיפרה אף היא את מצב הביטחון, שכן היא יצרה נגישות לכפרים שעדי אז היו מבודדים ואפשרה התערבות מהירה של המשטרה במקרה הזרק.<sup>165</sup>

התפתחויות טכנולוגיות הפכו גורמים שהיו בעברungi רבishiות לשיקולים שליליים בהוויה. כך, הנטstan לשימוש של משאבות ממונעות ושל צנרת מים צמצמה מאוד את הצורך במערכות פיזיות למקור המים, ואפשרה להקים את בתיהם החקלאיות, והדבר ניכר ממקור זה.<sup>166</sup> הנגישות המשופרת לערבים פתחה אפשרויות שלא היו קיימות בעבר לעבודות חוץ לא-חקלאיות, והדבר הוביל לירידה בחשיבות המיוחסת לקרקעות הראויות לעיבוד. אם בעבר הוקמו בתיהם החקלאיים רק על אדמות טרשיס שאינן ניתנות לעיבוד, הרי שבעשרות האלפים השנים האחרונים כפרים הפלשטיינים אינם נרטעים מבניה 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 גורסמן, שם (הערה 156), עמ' 19-16.

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

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

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

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

<sup>167</sup> משה ברור, שם, עמ' 376.

ומצוקה הכלכלית באיזור עלתה שוב חשיבותה של החקלאות, ותושבים רבים בכפרים חזרו לבסס עליה את פרנסתם. במשך תקופה מצומצמת יחסית של כמה שנים התחוללו אפוא בעת ובונה אחת שינוי מרחיקי לכת בתנאי היסוד הדמוגרפיים, הביטחוניים והטכנולוגיים-הכלכליים של היישובים הפלשטיינים בגדרה המערבית. כל אחד מהשינויים הללו בפני עצמו, וכולם במשולב, הפכו את דגם הבניה המגבוב, שנחנה מיתרונו יחסית בעבר, לחיסרונו אף לנטול. המגמה החדשה הייתה שיפור תנאי הדיור ואיכות החיים על ידי יציאה מהגרען המגבוב של הכפר ובניה מרוחת יותר, המתפרקת על פני שטחים נרחבים בסמוך לו או מסביבו.

יודגש כי מדובר בתחום הדרגי הנמשך גם ביום. למורת שהicityה מהכפר המגבוב החלה כבר ביום המנדט, ולמרות שגורמי התכנון המנדטוריים חיזקו מגמה זאת על ידי פעילות יוזמה נגד הבניה המגבובת (ר' פרק חמישי), הציפיות בכפרים הפלשטיינים באותה תקופה נותרה גבוהה מאוד (30-40 בני אדם לדונם). בتوز כמה עשרים, הicityה ההדרגתית מהגרען המגבוב והתרסות הבניה במרחב הורידה את הציפיות בשטח הבנייה באופן ניכר, עד לרמה של שמונה עד 12 נפשות לדונם.<sup>168</sup>

השיעור במצב הביטחוני ביטל גם את הצורך למקם את האיזוריים המבונים של הכפרים בנקודות טופוגרפיות חולשות, כמו פסגות הרים וגבועות. במקומות רבים הסתמנה זהילה של הכפר כולה מהאזור שבו נבנה הגרען המגבוב מטה במדרון, אל עבר האדמות הפוריות שבעמק. דוגמה דрамטית לתהיליך זה מספק הכפר ראש הכרך: ב-1956 היו כל בתיהם בפסגת הר. ב-1974, 18 שנה בלבד לאחר מכן, חיו מחצית מתושבי הכפר בתים מפוזרים במורדות ההר.<sup>169</sup> עם זאת, ראוי לציין כי המגמה של הירידה מהגובה אל המדרון אינה אוניברסלית, ובמקומות לא מעטים ניכרת דווקא מגמה הפוכה של בניה חדשה על גבעות ופסגות טרשים.<sup>170</sup>

טהיליך דומיננטי נוסף היה בניה לינארית ("שורך") לאורך דרכים, ובמיוחד לאורך צירים ראשיים שמקשרים בין יישובים שונים. גורמי התכנון במשלת המנדט ראו בבניית שורך מפגע וניסו למנוע אותה (למשל, על ידי קביעת קווי בניין גדולים במיוחד ביחס לדרך ראשית), אבל ללא הצלחה. התקראות הבניה לדרך, שמאפשרות נגישות קלה יותר למריכזים האורבניים ולישובים אחרים, היא תופעה נפוצה, שמתרכשת בכפרים הפלשטיינים בגדרה המערבית גם כיום. הבניה הטיפוסית בכפרים רבים היא במתכונת של כפר-רחוב, המתפרש ברובו משני צדי הכביש שמחבר אותו לעורק תנועה איזורי (ר' תמונה בעמ' 40).<sup>171</sup>

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

### יישובי הבית

התמורות גדולות שחלו באיזור במהלך השנים האחרונות הובילו לא רק לשינויים בכפרים הוותיקים, אלא גם להקמתם של יישובים חדשים רבים. למעשה שלדבר, תופעה זאת הייתה קיימת גם בדורות קודמים. כך, בשולי השומרון המערביים הוקמו כבר במאה ה-18 כפרי בת שייסדו יוצאי כפרים ותיקים. אבל תופעת יישובי הבית 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 בית, שהתבססו בהדרגה, תוך ניתוק הדרגי מכפר האם. כפרי הבית הוקמו למרחוק מה מיישוב האם, בלי רצף בנוי ביניהם. זאת בגיןוד לכפרים ותיקים שעברו תהליכי זהילה והרחבה, שבהם נשמר רצף בין הבניה החדשנית לבין הכפר הישן.

<sup>168</sup> משה ברור, "המרחב הפנימי של הכפר הערבי המסורתני", אצל: דוד גורסמן ואמיר (עורכים), היישוב הערבי בישראל – תהליכי גיאוגרפיים, ירושלים: הוצאת מגנס, תשנ"ד, עמ' 106.

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

<sup>170</sup> דוד גורסמן, 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.

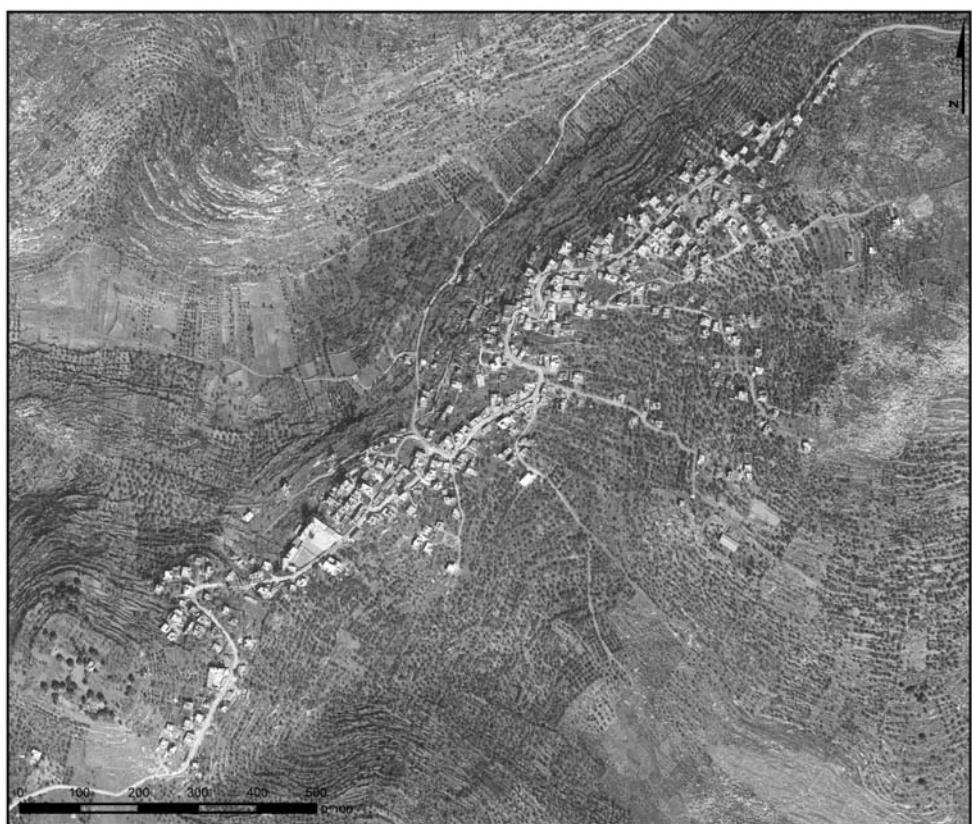
<sup>173</sup> דוד גורסמן, שם (הערה 152), עמ' 397, 401.

## בנייה מוגבהת בגרעין הכפר נعلין



תצלום : ניר שלו

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



הגורמים שהולידו את כפרי הבת מורכבים – חלקם כליליים וחלקם מקומיים – ולכך קשה לתאר במדויק את מכלול הגורמים שהובילו לייסודה של יישוב זה או אחר. עם זאת, ניתן לתאר כמה גורמים כליליים שהיו שיקול חשוב בהקמתם של כפרי בת. רבים מיישובי הבת הוקמו במתכונת של כפרים עוניים. ככל שהמרחב בין בתיו של כפר האם לבני השדות המעובדים (או חלקם) היה גדול יותר, כך גבר הצורך בבנייה "סניפי" חדש ונפרד שלו. הלחץ הכלכלי לעבד שטחים מרוחקים טפס אפוא במקרים רבים מקום מרכזי בהחלטה להקים יישוב בת. במרוצת השנים ועם התבססותם הכלכלית הפכו יישובים אלה לכפרי קבוע.<sup>174</sup> דוגמה לכך מספק הכפר פורוש בית דגין אשר בבקעת הירדן. הכפר הוקם במאה ה-19 כיישוב בת עוני של הכפר בית דגין, המרוחק ממנה בשישה קילומטרים. בתקופת המנדט כבר היה פורוש בית דגין יישוב קבוע, וכיום חיים בו כ-200, בני אדם, המתפרנסים מחקלאות שלחין אינטנסיבית.

במקרים לא מעטים, הגורם המיידי שהוביל לייסודה של יישוב הפתה היה סכוכים משפחתיים או חמולתיים בכפר האם. אכן, נראה כי לעיתים מזומנים הקבוצה שיסודה את כפר הפתה סבלה מעמדת נחיתות בתחום על המשאבים בכפר האם.<sup>175</sup> תושבים אלה נאלצו לנשוט את מולם באתר חדש, במרקם מה מיישוב האם, ומגמה זאת גברה עם הגידול באוכלוסייה הפתאים ועם התחרות המתעצמת על משאבי קרקע בתוכם.

התגשותם של כפרי הפתה ליישובי קבוע היתה קרוכה במקרים רבים בעלייה בינוי נפרדים ליישוב אחד. לכן, ובניגוד לכפרים הוותיקים, לרוב כפרי הפתה אין גרעין מובהק.<sup>176</sup>

בהתבוננות כוללת, נראה שאותם גורמים שהובילו להתנטקות מהדגם המגובב – שיפור הביטחון, גידול האוכלוסייה וסלילת מערכות הדרכים – תרמו גם ליצירתם של יישובי הפתה. כל אלה, ובראשם הגידול הדמוגרפי, יצרו ביקוש גובר לקרקע, אשר במקרים רבים הוביל להקמת יישובים חדשים. תחוות הביטחון המשופרת אפשרה יציאה מהכפר היישן המגובב אל שטחים מרוחקים.<sup>177</sup> תהליכי ייצירתם וה坦בשותם של כפרי בת נשכחת גם ביום, לדוגמה בדרך הר חברון, שם כפרים עוניים שה坦בשו על מגורים במערכות טבעיות (למשל, גוואוויס) הופכים בהדרגה ליישובי קבוע, למורות פעילות נמרצת של המינהל האזרחי נגד ההתיישבות הפלסטינית החדשה.

## סיכום

במאה השנים האחרונות עבר על הפתאים הפליטינים בגדה המערבית מהפק של ממש. מכפר מגובב ומכונס, המתפרנס על פני שטח בניוי מצומצם, הפך הכפר הפלסטיני הטיפוסי ליישוב המתפרנס על פני שטחים נרחבים והמאופיין בבנייה מרוחקת ופוזרת. במקרים רבים התפתחו הפתאים בדגם של כפר-רחוב, ובמקרים אחרים במתכונת של יישוב הבוני מכמה שכונות לא-ארציות, שאחת מהן משמשת כמרכז הפתה.

כפרים ותיקים ובירים התרחבו וудם מתרחבים על ידי בנייה לאורך דרכי היוצאה מהכפר ומובילות ליישובים אחרים. במקביל לתחליני הטורנשפרטציה בכפרים הוותיקים הוקמו יישובי בת ובאים חדשים, רובם בקרקעות חקלאות מרוחקות מהשיטה הבוני של כפר האם.

אם בעבר היה הפתה הפלסטיני צרכן של שטח קטן בלבד לבנייה, הרי שמלוי צרכיו בהווה ובעתיד מחייב הקצתה של שטחי בניוי נרחבים בהרבה. בכלל, ממשלה המנדט ראתה בעינייפה את הרחבת הפתאים הפליטינים, ואף עודדה את היציאה מהגראען המגובב ואת הבנייה המתפרשת על פני שטחים נרחבים. הוראות הבינוי הכלולות בתוכניות המתאר הגליליות שהוכנו בתקופה זו, ושידונו בהרחבה בפרק הבא, מספקות לכך עדות ברורה. בניגוד לכך, מדיניותו התכנונית העכשווית של המינהל האזרחי מנסה להגביל את התפרשותם של הפתאים הפליטינים במרחב ולצמצם ככל הנitan את שטחים הבוני (רי פרק שני). מדיניות זו תامة את מגמות הבינוי בכפרים הפליטינים עד שליה המאה ה-19, בתקופה שבה הדגם השלייט היה הפתה המגובב. ביום, בראשית המאה ה-21, מדיניות זו עומדת בוגוד קווטבי למוגמת התפתחות הטבעית של הפתאים הפליטינים. עובדה זאת היא אחד הגורמים העיקריים להיקף הנרחב של בנייה בימי היתרים ביישובים הפליטינים 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, 408-407.

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

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

# שרידים מעידן שחף: תוכניות המתאר הגליליות המנדטוריות

## מבוא

תוכניות המתאר שחלות כיום בכפרים הפליטיניים אשר בשטח C נחלקות לשני סוגים. לכפרים מסוימים הכין המינהל האזרחי תוכניות מתאר מיוחדות, אשר ידונו בפרק השישי. בכל המרחב הכספי הפליטיני אשר מוחזק לתחומיין של תוכניות המתאר המיוחדות החלות עד היום תוכניות המתאר הגליליות (Regional Outline Planning Schemes) שאושרו בתחום המנדט. תוכניות אלו מוקדש הפרק הנוכחי.

בשנות ה-40 של המאה ה-20 הכינו שלטונות המנדט תוכניות מתאר גליליות לכל ששת המחזוזות המיניהליים, שהרכיבו באותו זמן את פלשתינה-א"י.<sup>178</sup> בעצם תחולתן במחוזם, כל אחת מהתוכניות הללו הקיפה שטחים עצומים של מאות ואף אלפי קילומטרים רבועים. שלוש בין התוכניות הללו – תוכנית 5/R למחוז ירושלים, תוכנית 15/C למחוז שומרון ותוכנית 6/R למחוז לוד – החלות 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 הארץ, למעט אטרים שבהם הוחלו תוכניות מתאר מיוחדות (ליישובים פליטיניים) או תוכניות מתאר מפורטות (להתנחלויות).

יישוםן של תוכניות המתאר הגליליות – חידוש בקנה מידה עולמי בתחום<sup>180</sup> – נתקל בקשישים כבר ביום המנדט, והוראותיהם נאכפו רק באופן חלקיקי.<sup>181</sup> אף על פי כן, בתקופת המנדט שימשו התוכניות הללו כדי עיקרי לפיתוח המרחב הכספי ולהזאתה היתריה בניה במאוות כפרים, שלא הוכנו עבורם תוכניות מפורטות (ר' נספח בסוף פרק זה, עמ' 79).

עם הקמת ישראל ב-1948 איבדו בתחוםיה תוכניות המתאר הגליליות מחשיבותן, לאחר ששונו והוחלפו על ידי תוכניות מתאר מקומיות, מקומיות 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 הבניה במרחב הכספי של הגדה המערבית ברובה בעלי היתריהם ותחת פיקוח רופף.

גם בעשור הראשון לכיבוש הישראלי, שבמהלכו הופקו לפחות היתריה בניה לפליטיניים במרחב הכספי של הגדה המערבית (ר' טבלה 1, עמ' 10), נעשה שימוש ישיר מועט בתוכניות המתאר הגליליות.<sup>183</sup> לדברי שלמה חייט, מנהל לשכת התכנון שנים 1972-1980, בזמןו ניתנו היתריה הבניה בכפרי הגדה המערבית לפי נHALIM פנימיים, ולא לפי תוכניות מתאר. ואולם, נHALIM אלה התבוססו על הוראות הבינוי אשר בתוכניות המתאר הגליליות. לפיכך, תוכניות אלו שימשו, אף כי רק באופן עקיף, כדי מרכז להזאתה היתריה בניה גם תחת השלטון הישראלי. לפי חייט, לאורך מרבית התקופה שבה כיהן כמנהל לשכת התכנון, האינטרסים ההתנהלתיים של ישראל באיזור היו מוצמצמים יחסית, ולכן אפשרו מוסדות התכנון הישראלים בניה נרחבת בכפרים ערביים, ככל עוד זו לא פגעה בתווואים דרכיהם קיימות או מאושזרות.<sup>184</sup>

מצב עניינים זה השתנה אחרי עליית ממשלת הליכוד ב-1977 ולאור יעדיו ההתנהלות השאפטניים של הממשלה החדשה. באותו תקופה השתרשה בקרב גורמי השלטון הישראלי ההכרה בכך כי המשך הבניה הפליטינית במרחב הכספי מתחילה

<sup>178</sup> אברהם ליפויות, תוכניות המתאר הגליליות בתחום הימי הסתוטוטרי בארץ ישראל, עבודה סמינרונית לתואר ראשון, ירושלים : המכולקה לגיאוגרפיה, האוניברסיטה העברית, ניואר 1977, עמ' 2, 64. המחזוזות הם : גליל, חיפה, שומרון, ירושלים, יהודה, עזה.

<sup>179</sup> תוכנית מתאר גלילית נספח, 1/R למחוז עזה המנדטורי, חלה על שטח מזרחי בדורות-מערב הגדה המערבית, ולא תידוע בדו"ח זה.

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

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

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

<sup>183</sup> מרבות ניסיונות רבים, לא הצליחו לאטור היתריה בניה שניתנו במרחב הכספי של הגדה המערבית בזמןו של שלטון הירדני.

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

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

על אוטם משאבי קרקע שהממשלה מייעדת להתנהלות, ולפיכך מהוות מכשול ממשוני לפעול התנהלות ושליטה הישראלית האפקטיבית בשטח.<sup>186</sup> כבר בשלבי כהונתו של ח'יט החלו מוסדות התוכנו הישראליים משתמשים בתוכניות המתאר הגליליות לצורכי מניעת הבניה הפלסטינית.

### האזור המכוון: בג"ץ אגדות המורים

ב-1978 קיבלו פלסטינים מקלטיה, חברי באגודה מורים מקומית, היתרי בניה ל-24 בת מגורים. ההיתרים ניתנו על ידי מועצת התכנון העליון (מת"ע) הישראלי, לפי הנלים שהיו נוגים בה באותה עת. למעשה של דבר, חברי האגודה שאפו להקים שכנות מגורים שלמה, אך לאחר שהובחר להם כי מת"ע לא מאשר לשכונה תוכנית מפורטת, הגיעו בקשה להיתרי בניה אישים. ב-1979, לאחר שכבר הוחל בבנייה, החלטה מת"ע לבטל בדיעד את 24 ההיתרים, בטענה שהם סותרים את הוראותיה של תוכנית 5/ג. הייתה זאת הפעם הראשונה שהשלטון הישראלי, בגדה המערבית עשה שימוש מגביל בתוכניות מתאר גליות. עתירה לבג"ץ שהגישה אגדות המורים נגד החלטה לשלול את ההיתרים נדחתה. ביטול ההיתרים ודוחית העתירה היו אירעו מכון, שהוביל לשימוש נרחב בתוכניות המתאר הגליליות לצורכי הגבלת הבניה הפלסטינית ומונעתה.<sup>187</sup> מאז ההחלטה מת"ע לשלול את 24 היתרי הבניה שניתנו למורים, המינהל האזרחי והוציאי אף צווי הרישה לבניינים פלסטיניים, בטענה שהוקמו בנגדו להוראה זו או אחרת של תוכניות המתאר הגליליות.

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

פרק זה ננתח לעומק את תוכניות המתאר הגליליות ואת אופן יישומן על ידי המינהל האזרחי. בחלוקת הראשון את התוכניות, הרקע להיווצרותם ומטרותיהם. בחלוקת השני נבחן בחינה ביקורתית את הדרך שבה מיישמים מוסדות התוכנו הישראלים את התוכניות הללו, ונציג על בעיות תוכניות ומשמעות הכרוכות בשימוש העכשווי בתוכניות המתאר הגליליות, שנוצרו בעידן אחר ובנסיבות מרחביות ודוגמאות שונות לחוטין מזו השוררת בגדה המערבית כיום.

## חלק ראשון : התוכניות והוראותיהן

### רקע ההיסטורי ומטרות

תוכניות המתאר הגליליות נוצרו על רקע המציאות המרחבית ששרה בפלשתינה-א"י בשנים ה-30 של המאה ה-20. בתקופה זאת נרשם גידול חד ביישוב היהודי וחלה התפשטות של הבניה היהודית אל מחוץ למרחבי התוכנו העירוניים המוכרים. בניית זאת בוצעה ברובה בידי היהודים ולא פיקוח מצד השלטונות. תופעות מרחביות נוספות, שהוותה באותה עת, היו בניית שrox לאורך כבישים, ובמיוחד לאורץ צרי תנואה ראסיים המחברים בין יישובים; בניית מגובבת וצפופה ביותר בכבישים הפלסטיים; ופרצלציה (חולקת קרקע) "פרראית" ובلت' מבוקרת, בעיקר ביישובים יהודים שהוקמו למרחבי הכפרי.<sup>188</sup>

תוכניות המתאר הגליליות אינן מציניות מהן המטרות הללו ניתן לגוזר מהרקע ההיסטורי להיווצרות התוכניות, מהוראותיהן ומטרותיהם שכtabו המתכנים הבריטיים שערכו אותן. מכל המקורות הללו עולה כי תוכניות היו שתי מטרות על וכמה מטרות משנה. מטרת העל הראשונה הייתה חלلت דיני התוכנו והבנייה על מלאה שטחה של פלשתינה-א"י; מטרת העיל השניה הייתה ליצור כליל למתן היתרי בניה בשטחים הנרחבים אשר מחוץ למרחבי התוכנו העירוניים – ללא צורך בתוכניות נוספות, מעבר לתוכניות המתאר הגליליות עצמן.

<sup>186</sup> שם.

<sup>187</sup> בג"ץ 145/80 **אלטזאניה ג'מעית אסכאן אלמיילמן ואח' נ' שר הביטחון ואח'**, פסק דין מה-22.12.1980.

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

החלת דיני התכנון והבנייה על מלאה 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 באיזוריהם הנרחבים שmachז לשטחי התכנון העירוניים. בלי מסגרת זאת, לא ניתן היה לאכוף את חוקי התכנון והבנייה מחוץ לתחומי הערים.

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

ואולם, בצד הדגשת הצורך בתכנון מפורט – שכאמור נטפס באמצעות הוראותיהם של התוכניות הגליליות, ולא כהליך שנועד לשנות – כל תוכניות המתאר הגליליות מכילות הוראות חלקיות ברמה מפורטת, והודות לכך ניתן להוציא מכוחן היתרי בניה ברמת המגרש הבודד. כך, תוכנית 5/RJ כוללת הוראות בגין מפורטות באשר לגודל חלקה מינימלי, לשטח הבניה המירבי המותר בחלקה, לקווי בגין ואפיו הוראות אדריכליות תלכיות (הסתדרת מיכלי מים על גגות). לו מטרתה היחידה של התוכנית הייתה קביעת עקרונות מנהיים לתכנון מפורט, לא היה מקום להטמעה בה הוראות מפורטות שכ אלו.

אחד ממאפייניה הבולטים של תוכניות המתאר הגליליות הוא עדכון התוכן: השאייפה של שליטוניות המנדט היתה לעדכן את התוכניות אחת לחמש שנים.<sup>191</sup> שאיפה זאת מומשה לפחות באופן חלק: לתוכנית 15/S, אשר גרסה הראשתונה אושרה ב-1942, הוכנה גרסה שנייה, אושירה ב-1948. גם לתוכנית 6/R שושורה ב-1942 הוכנה גרסה מעודכנת שהופקדה ב-1946, אך בשילובו של המנדט הבריטי לא הספיקו השלטונות לאשרה.<sup>192</sup> השוואה בין התוכניות המוקדמות (6/R, 5/RJ המאושרות ו-15/S הראשונה) לבין התוכניות המאוחרות (6/R שהופקדה ב-1946 ו-15/S השנייה) מראה כי על פני ציר הזמן, הנטיה אל הקובל המפורט רק הלכה וגבלה. מגמה זאת מוצאת את ביטוייה הן במידת הכמות (מספר רב יותר של הוראות מפורטות מאשר בתוכניות המוקדמות) והן בהיבט האיכוטי. כך, התוכניות המאוחרות מתיחסות לנושאים שככל לא טופלו בתוכניות המוקדמות, וקובעת בין היתר הוראות מפורטות ביחס לשטח ולגובה מינימליים של חדרי מגורים, לשטח מזורי של חלונות בחדרי מגורים ולמרקח הנדרש בין מבנים לבני קוי חשמל.

תוכניות המתאר הגליליות מאופיינות אפוא במתח מתמיד בין שתי מגמות: מצד אחד, הרצון לייצר מסגרת תכנונית כללית, ברמת רזולוציה נמוכה, ההולמת את התכנון המחויז. מצד שני, השאייפה לכלול הוראות מפורטות, ברזולוציה גבוהה יותר, אשר מאפשרות הוצאה היתרי בגין מכוח תוכניות המתאר הגליליות עצמן.

לפיכך, מטרת העל השניה של תוכניות היא לאפשר מתן היתרי בגין מכוחן הן. יש לזכור כי המערכת המושגית שבמסגרתה נוצרו התוכניות הגליליות הייתה תכנון הערים, שמטבעו בא להתוות את הפיתוח במתחס שיעוד לבניה מסיבית.<sup>193</sup> המושג תכנון מחויז, כפי שהוא מוכר לנו, לא היה קיים בעת הכתנתן של תוכניות המתאר הגליליות.

הטענתן של הוראות מפורטות בתוכנית שאר מאפייניה כלילים יוצרת גמישות תוכניות, וזה מאפשרת לענות על הצריכים המשתנים של יישובים כפריים בסדרי גודל שונים. לא כל נקודת יישוב זוקה בהכרח לתוכנית מפורטת, שהכנתה מחייבת הקצתה משאבים רבים. תוכניות המתאר הגליליות מאפשרות לענות על הצריכים התכנוניים של יישובים קטנים ובינוניים, בני עשרות או מאות תושבים, ולהנפיק בהם היתרי בגין מכוחן הן. בה בעת, תוכניות אלו יוצרות מסגרת כללית מנקה לצורך הכתנת תוכניות מפורטות עבור אוטים יישובים, שמיידיהם, מספר תושביהם או הביעות המרחביות המעיבות עליהם מחייבים זאת. אכן, מבין מאות הכפרים הפלטינים שסומנו בתוכניות המתאר הגליליות, רק שלושה 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 בתכנון תוכנית 5/RJ קובע כי הבניה באיזורי הפיתוח הכפריים תעשה לפי תוכנית מפורטת או תוכנית פרצלציה, וסעיף 2 בתכנון תוכנית 15/S (תיקון) אושירה ב-1948 (מכאן ואילך, כל התתייחסויות לתוכנית 15/S יהיו לגרסה שאושרה ב-1948, אלא אם כן צוין אחרת) מורה כי הגבולות המדויקים של ייודי הקרקע השונים המסומנים בתשריט התוכנית ייקבעו בתוכניות מפורטות.

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

<sup>192</sup> תוכנית 15/S בגרסתה הראשונה פורסמה למשך תוקף ב-9.4.1942, ואילו הגרסה השניה והמעודכנת פורסמה למשך תוקף ב-29.1.1948. גרסה הראישה והתקפה לתוכנית R/6 פורסמה למשך תוקף ב-26.2.1942, ואילו גרסה השניה והמעודכנת פורסמה להפקדה ב-17.10.1946.

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

העקרונות הקבועים בהן.<sup>194</sup> הבניה והפיתוח במאות הכפרים האחרים, שלאם 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 (שורך) לאורך כבישים ראשיים ביישובים לא-עירוניים.**<sup>195</sup> המתכננים הבריטיים ראו בבניה לאורך ציר תנועה ראשי תועפה שלילית, הן מבחינת איזות החיims (מטרדים שמקורם בכלי רכב) והן מבחינת פרסת היישובים למרחב. לתפיסתם, בנייה לאורך דרכים עלולה להוביל לביטול הגבולות בין היישובים, שדריכים אלו מחברים ביניהם. כדי למנוע בניית שורך, התוכניות הגליליות קובעות קו בניין של 60 מטרים בין מבנים לבין דרכים הראשיות.<sup>196</sup>

**2. להקטין את צפיפות הדירות בכפרים הפלשטיינים.**<sup>197</sup> דגם הבניה המוגובב, שרווח בתקופת המנדט בקרבים הערביים, התאפיין בצפיפות גבוהה ובהתפשטות מוגבלת של שטח הבניה למרחב. המתכננים הבריטיים ראו בדגם זה מפגע סביבתי, ותוכניות המתאר הגליליות נועדו להפסיק את הבניה המוגובבת.<sup>198</sup> אכן, התוכניות כוללות הוראות שונות (שטח חלקה מינימלי של 1,000 מ'ר, איסור על הקמת יותר מבניינים אחד בחלוקת, קווים בניין של חמישה מטרים לפחות ועוד), שיש בהן כדי לדלл את הבניה ולהרחיב את התפרוסתה למרחב.<sup>199</sup> ואולם, התוכניות עצמן יוצרות מגבלות מסוימות שמאפשרים לעקוור הוראות אלו ולהתир בנייה צפופה באיזורי הפיתוח הכפריים (ר' עמ' 61). מגנונים אלה היו כנראה פשרה בין השאיות התוכניות של עירcis התרבות ופריסתה על פני שטחים גדולים עומדת בניגוד מוחלט למידיניות התוכנית של המינהל האזרחי, שימוש דילול הבניה ופריסתה על תומניות המתאר הגליליות כדי להגביל ככל הניתן את התפרוסתה המרחבית של הבניה הפלשטיינית. לפיכך, השימוש שעושה המינהל האזרחי בתוכניות המתאר הגליליות הוא במהותו שימוש פרודוקסלי.

**3. למנוע פרצלאיה פרואית.**<sup>200</sup> בעיני המתכננים הבריטיים, חלוקה בלתי מובוקרת של קרקעות, שרווחה בתקופת המנדט בעיקר במרחב היהודי, היא גורם לבזבוז של משאבי קרקע.<sup>201</sup> בנוסף לכך, הפרצלאיה הבלתי מובוקרת נתפסה כמנוגדת להיגיון התוכוני וכפגיעה בצורן החיווני בהקצתה נאותה של שטחים לדריכים, לבניין ציבור ולשאר צרכיהם כלל-יישוביים.<sup>202</sup> התפיסה הבסיסית של שלטונות המנדט גרצה כי חילוקת קרקע בעניין המקובל בכפרים הפלשטיינים עניינו ככל הרכבים בשטח עבדות שעלוות ל██כל תכנון עתידי. בניסיון למנוע פרצלאיה פרואית, כל תוכניות המתאר הגליליות קובעות כי חילוקת קרקע – אפילו נועדה לצורכי רישום, ולא לשם פיתוח בנייה – תעישה רק באישורם של מוסדות החקלאות. ובכך –<sup>203</sup>

<sup>194</sup> לפידות, שם, עמ' 57. לפי לפידות, הכפרים שלחם הוכנו תוכניות מפורטות הם שבטייה, טובאס, ענבתא, קלקליה, ליוון ווילמה (במחוז שומרון שבחלתו תובייה-S) וכן דיס, חלחול, ביר ית' וביטוניא (במחוז ירושלים שבחלתו תובייה-RJ). כן הוכנו תוכניות מפורחות למספר כפרים שנמצאים כיים בתחום-האי, חיבבה פרסום בעיתון הרשמי של ממשלת המנדט בעניין הפקדתו של תוכניות מפורחות. במסמך התחקיר שביבע עיינו בכל הרכבים של העיתון הרשמי, שפורסם בין השנים 1942 (או אושרו תוכניות המתאר הגליליות הראשונות) ו-1948 (סיום המנדט הבריטי), אולם לא הצלחנו לאחר הבדיקות בדבר הפקדתו או אישרנו של תוכניות למכפרים שמצויר לפידות. לעומת זאת, בבדיקה שערכנו איתרנו הבודעות בדבר הפקדתו ואישרנו של תוכניות מפורחות לשולשה כפרים פלשתיניים אחרים: סלפית ורפידה במחוז שומרון ושועפט במחוז ירושלים. לפי בדיקתנו, בזמן המנדט אושרו אףו תוכניות מפורחות רק לשולשה מכפרי הגודה המערבית. גם אם אושרו תוכניות מפורחות לכפרים הננספים, שמונה לפחות, אז מספרם הכלול של הכפרים הפלשתיניים שהוחול בהם תכנון מפורט בתקופת המנדט הוא רק. 13.

<sup>195</sup> הנרי קנדל, היוז לתוכנו ערמים של ממשלה המנדט ואחד המתכננים שערכו את תוכניות המתאר הגליליות, צייר במנועת בניית שורך היהת 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.

<sup>196</sup> מכתב של מזכיר הוועדה המחווזת לתוכנו ולבנייה מחוז שומרון מס' 89/6 מה-2.3.1942 (RJ/C) צוין כי אחת מטרות התוכנית היא מניעת בניית שורך לאורך דרכים ראשיים, וכי האמצע שיבתיח השגת מטרת 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 המחווזת לתוכנו 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 המחווזת מחוז שומרון (הערה 196) צוין כי הפרצלאיה הפרואית שרווחה במחוז "עומדת לעיתים קרובות בסתייה לעקרונות הבסיסיים בויתר של התכנון בכל הנוגע להתיוויות דרכים, לרשותן של ליקות בינוי ולממדיהם המינימליים".

<sup>203</sup> לפי לפידות, מטרת משנה שובה נוספת של תוכניות המתאר הגליליות היא שימור קרקע חקלאית (אברהם לפידות, שם [הערה 178], עמ' 46). אולם לדעתנו, בחינה של הוראות התוכניות מועוררת ספק אם ניתן לתהייחס למטרת זאת ככל יעד משמעוני שלhon. כפי שנראה בהמשך, תוכניות המתאר הגליליות מאפשרות בנייה לצרכיהם השונים וביקיפים לא מבוטלים בקורקעות שייעוזן חקלאי. אמצעי הבקרה העיקרי על היקף הבניה ביעוד החקלאי הוא באמצעות חשלילה התוכנית על החקלאות החקלאית. גם בימי פרצלאיה, התוכניות לא אפשרות ביעוד החקלאי בנייה לא מעטה, המותפרת על פני שטחים נרחבים, ואין בהוראותיהן כדי לאפשר שימור מיטבי של קרקע חקלאית.

### יעודי הקרקע והשימושים המותרים

תשريعיתן של שלוש התוכניות הגליליות הוכנו בקנה מידה של 1:100,000, ובכלן מסומנים חמייה יעודי קרקע: דרכים, חוף הים, שמורות טבע ויער, איזור חקלאי ואיזור פיתוח (ר' קטע מהתשריט של תוכנית 15/S בעמ' 56). בתשריט של תוכנית 5/RJ מסומן גם איזור מדברי (מדבר יהודה), שהתוכנית לא קובעת לגבי הוראות ביןוי' כלשהן, ואף לא איסורי בנייה. שלוש התוכניות אינן מייעדות קרקע לתעשייה, למחרר ולמבני ציבור, אבל אפשרות שימושים אלה בחלק מיעודי הקרקע.

תוכניות המתאר הגליליות אינן אוסרות על בנייה ופיתוח באף אחד מייעודי הקרקע. הייעודים נבדלים זה מזה בסוג השימושים המותרים, במוגבלות המוטלות על הבניה בהם ובזאתו של מוסד התכנון שמוסמך להנפיק בהם היתר בנייה (טבלה 2). בייעודים שבהם האפשרות לקבל היתר בנייה היא הכלל (איזור הפיתוח, האיזור החקלאי), הסמכות להנפיק היתרונות עبور רוב השימושים נתונה בידי הוועדה המקומית, ורק שימושים חריגים זוקקים לאיישור הוועדה המחווזת. במקרה לכך, בייעודים כמו שמורות הטבע והעיר, שבהם הכלל הוא אסור על בנייה,<sup>204</sup> רק הוועדה המחווזת מוסמכת ליתן היתרוני בנייה. לפיכך, יישובים פלסטיניים שנמצאים באתרים שיש בהם תוכניות המתאר הגליליות כשמורות טבע כפופים למוגבלות בנייה חמורות במיוחד (ר' מקרה-מקום אום-אריכון, עמ' 74).

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

היעוד	שימושים שהועודה המקומית מוסמכת להוציא להם היתרוני בנייה	שימושים שעבורם נדרש אישור הוועדה המחווזת
איזור פיתוח כפרי	בתים מגורים, חניות למכוניות פרטיות, שטחיビルו וኖפש, מודונים פרטיים, מבני ציבור, בתים מלון, חניות (באישור משרד הבריאות), מבנים חקלאיים, מתקני מים וחשמל	סוגי מבנים אחרים, שאינם מפורטים בטבלה השני בטבלה
איזור חקלאי	מבנה משק, גינון וחרממות, מבני נופש, אורוות, ורפתות, לולים, מבני מגורים, מבני שמירה, מתקני מים וחשמל	מבנה תעשייה, מבנים המהווים חלק מתוכנית פיתוח מבורקרת, מבנים אחרים שאינם מופיעים בטור השני בטבלה
חוף הים		מתקני רחצה ומבני נופש, מבנים אחרים לפי תוכנית מפורטת
שמורות טבע ויער		מבנה מגורים לשימוש עצמי של בעלי הקרקע, מבני חוות או יער, מבני בילוי – כל אלה טעונים גם את אישורו של פקיד הייעור

### הבנייה באיזור החקלאי

תוכניות המתאר הגליליות מגדרות את רוב שטחן כאיזור חקלאי. תפיסת התכנון העכשוית בישראל מניחה שבשטחים שייעודם חקלאי, הבניה אסורה, למעט יוצאים מן הכלל.<sup>206</sup> לפי תפיסה זאת, הגדרת שטחים בייעוד חקלאי היא אמצעי מרכזי לשימירה על משאבי קרקע וליצירת תשתיות לאספקת מזון עצמית, ללא תלות בגורמים חיצוניים. התפיסה התוכניתית המנדטורית הייתה שונה בתכלית. עבini המתכנים של ממשלה המנדט, קרקע שייעודה חקלאי נועדה לשמש לא רק לייצור מזון, אלא גם למגוריו של האיכר ומשפחתו ובתנאים מסוימים גם לשימושים אחרים (למשל, שכונות מגורים, תעשייה), שכורכים בפיתוח אינטנסיבי.

במקרים אחדים שהובאו לפתחם קבעו בתים משפט בישראל כי תוכניות המחווזות הישראלית, שאסרו על בנייה למגורים בייעוד החקלאי, גרמו לירידת ערך המקרקעין בהשוואה לתוכניות הגליליות המנדטוריות, שהתרשו בנייה למגורים

<sup>204</sup> בהתייחס לתוכנית 15/S, קנדל ציין כי בכלל, הכוונה היתה למנוע פיתוח בנייה בשמרות הטבע. Henry Kendall, שם (עזרה 195), עמ' 9.

<sup>205</sup> הבחנה דומה בין שימושים שאישורים הם בסמכות הוועדה המקומית לבני שימושים וכי דופן שرك הוועדה המחויזת רשאית להנתרם מופיעה גם בתוכנית 5/RJ ו-6/RJ, שאף בהן הוועדה המקומית מוסמכת להוציא היתרוני בנייה לרוב השימושים המותרים באיזור הפיתוח וביעוד החקלאי.

<sup>206</sup> סעיף 7 תוספת הרא่อนה לחוק התכנון והבנייה התשכ"י-1965, החל בישראל, אוסר על מוסדות התכנון להוציא היתרוני בנייה למטרות "לא חקלאיות" בהתאם לתקנות המתאר המחויזות כקרונות חקלאיות. החוק מאפשר בנייה בשטחים אלה רק בכפוף לתוכניות מתאר מקומיות או לתוכניות מפורטות, שעboro הлик מיוחד ומחייב של אישור בגין המועצה הארץ-תיכונין לבנייה או בגין הוועדה לשימירה 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), לעומת זאת שבנייה עלייה מוגבלת באיזור החקלאי. כתופעה נפוצה (בגינגד לשימושים כמו תעשייה, שימושנים באישור הוועדה המחויזת).<sup>208</sup>

דברים אלה אין כוונתם לטען שתוכניות המתאר הגליליות מאפשרות בנייה בלתי מוגבלת באיזור החקלאי. אדרבא, אפשרויות הבניה שהתוכניות מתירות בייעוד החקלאי מצומצמות בהשוואה לבנייה שהן אפשרות באיזורי הפטוחה. הגבלת הבניה באיזור החקלאי מושגת על ידי הוראות בגיןו שונות (טבלה 3) ובאמצעות בקרה קפדיות על חלוקת קרakeup.

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

ה תוכנית	שטח חלקה מינימלי	שטח חלקה מינימלי רוחב חזית מינימלי	שטח תכסית מינימלי לריבוי העייר	שטח מינימלי לריבוי מרבוי לחילה	גובה המבנה העיקרי	שטח רצפות מרבי (מבנה עיקרי) <sup>211</sup>	קווי בניין
RJ/5 R/6 ו'	1,000 מ"ר	40 מ"ר ב-5/R/6 ב-25 (למגורים ולתעשייה בלבד)	150 מ"ר <sup>212</sup>	מבנה עיקרי אחד + מבנה עזר	300 מ"ר	5 מ' (אחרי, קדמי וצדדי)	
S/15	1,000 מ"ר (למגורים או לתעשייה)	25 מ' (למגורים)	180 מ"ר או 15% משטח המגרש או מ"ר, הנוסף מהשנים <sup>213</sup>	מבנה עיקרי אחד + מבנה עזר	360 מ"ר	10 מ' (אחרי, קדמי ואחרוי)	

כל התוכניות הגליליות קובעות כי חלוקת קרakeup תישמש לפי תוכניות פרצלציה (לצורכי רישום) או תוכניות מפורטות שייאושרו על ידי הוועדה המחויזת. תוכניות 5/R ו-6/R מוסיפות וקובעות כי בחלוקת מקורית, שלא חולקה בחלוקת-משנה, תותר בגיןה של מבנה עיקרי אחד בלבד (בתוספת מבנה עזר).<sup>214</sup> התוצאה של הוראה זאת היא איסור על בגיןה בחלוקת מקורית שחולקה בלי אישור.

הוראות אלו מגבילות מאוד את אפשרויות הבניה באיזור החקלאי. כמפורט בטבלה 3, בכל שלוש התוכניות, שטח החלקה המזערית בייעוד החקלאי הוא 1,000 מ"ר, וכן מאפשרות הקמת מבנה מגורים עיקרי אחד בחלוקת. במקרים רבים בכפר הגדה המערבית, שטחה של כל חילה מקורית מגיעה לעשרות ואף למאות דונמים. כדי למצות את זכויות הבניה שהתוכניות מאפשרות, יש לחלק את החלקה המקורית הגדולה למגרשים בני דונם אחד. האיסור על חלוקת קרakeup שלא במסגרת תוכניות פרצלציה או תוכנית מפורטת מאפשר למוסדות התקנון בקרה הדוקה על היקף הפטוח בייעוד החקלאי – וזאת בלי לאסור בו על הבניה.

<sup>207</sup> לדוגמה, בש"א (ת"א) 102920/00 סLU אילו נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה קריית אונו קבע בית משפט השלום כי ערך החלקה החקלאית שבבעל המערירים ירד עקבות אישורה של תוכנית המתאר המחויזת 197, שהחליפה את תוכנית המתאר הגלילית 197, "תמי"מ 197 סימנה את יתרת השטח בייעוד חקלאי – אלא זכויות בגיןה, בגיןוד לתוכנית 6/R המנדטורית. גם אם חלקה הכרזה על קרakeup כחקלאית, הרו שיש הבדל מהותי, מבחינות שווי החלוקות, בין קרakeup חקלאית מוכרזת – הכוללת זכויות בגיןה למגורים – לבין קרakeup קלאית שאינה כוללת זכויות בגיןה, וכל מטרתה לשמש לעיבוד חקלאי. השינויים הללו הביאו לפגיעה בשווים של המקרקעין ולפגעה בזכויות הקניין של המערירים.

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

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

<sup>210</sup> התוכניות אסורות על הקמת יותר מבנה עיקרי אחד בחלוקת מקורית. בכפוף לחוקת החקreau באישור רשויות התקנון, ניתן להקים בחלוקת מקורית אחת כמה מבנים. כל התוכניות מורות כי שתו של מבנה העזר ייקבע על ידי הוועדה המקומית והוא נושא על שטח התכסית של המבנה העיקרי.

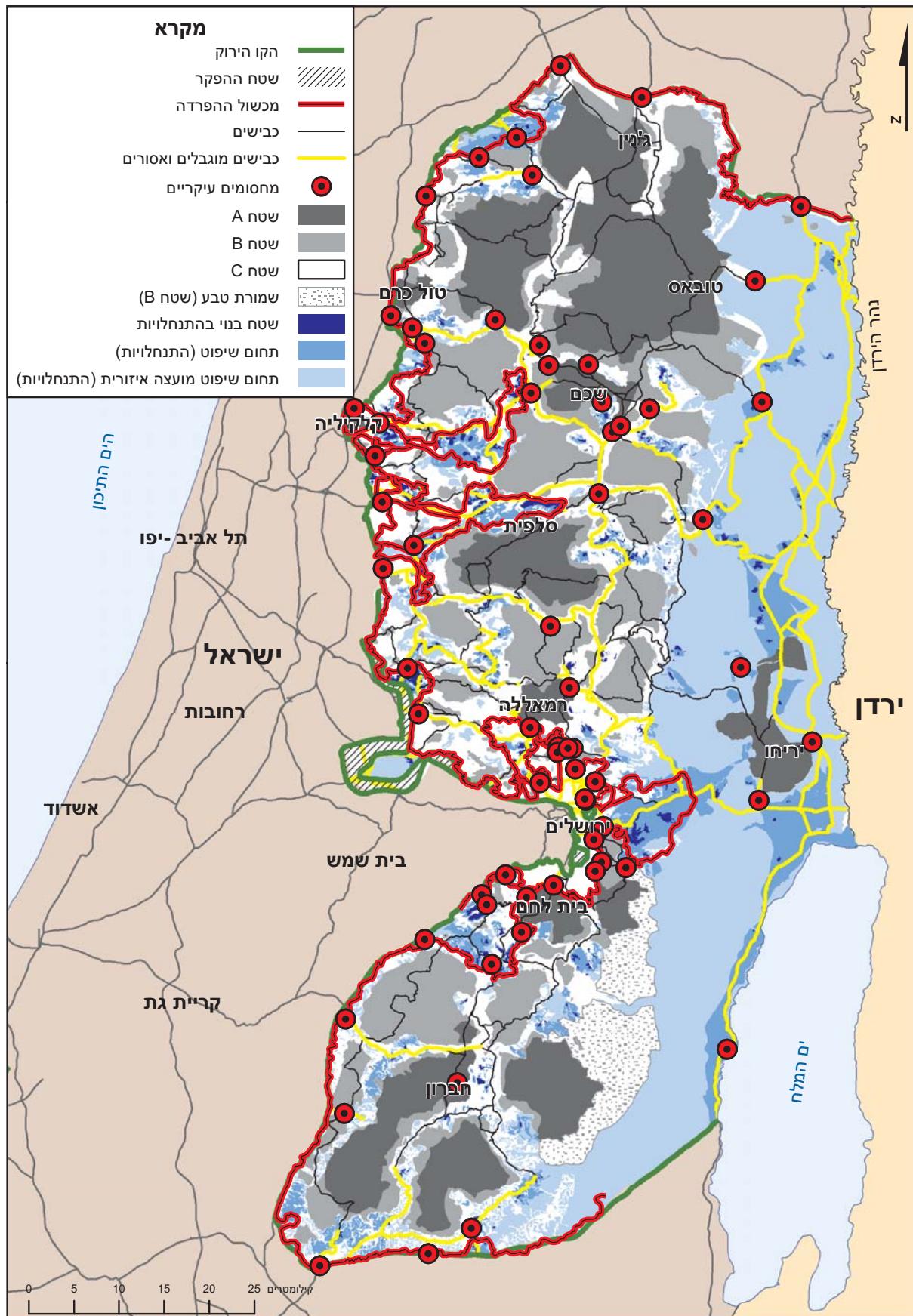
<sup>211</sup> הנתון בדבר שטחי הרצפות המותרים אינם מופיעים בתוכניות התוכניות, אלא חושב על ידי הצלת שטח התכסית בהתאם על הוראות הבינוי האחריות הכלולות בהם. את שטח הרצפות המירבי היישבו על ידי הצלת שטח התכסית במספר הקומות המותר. הנתון שמשופיע בבלזה זו, וכן בטבלה 4 בהמשך, הוא אכן מדו-ミילאי, ומתייחס רק לשטח הרצפות המירבי המותר מעל פni החקreau. תקנות התקנון המנדטוריות התקiro בגיןה מוספת בטופוגרפיה המדורונית האופיינית לדדה המערבית, ושטחי הבניה הללו – ככל שהם נמצאים מתחת למפלס הדורך הסמוכה ושאים כרכום בחיריה משטח התכסית הקבוע בתוכנית – נספרו על שטחי הרצפות המותרים במפלסים שמעל פni החקreau. ר' חלק ראשון, סעיפים 10-7, 18 ב- Bye-laws made by the Central Town Planning Commission. התקנות פורסמו בעיתון הרשמי, Official Gazette, 1.11.1925, עמ' 555-520.

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

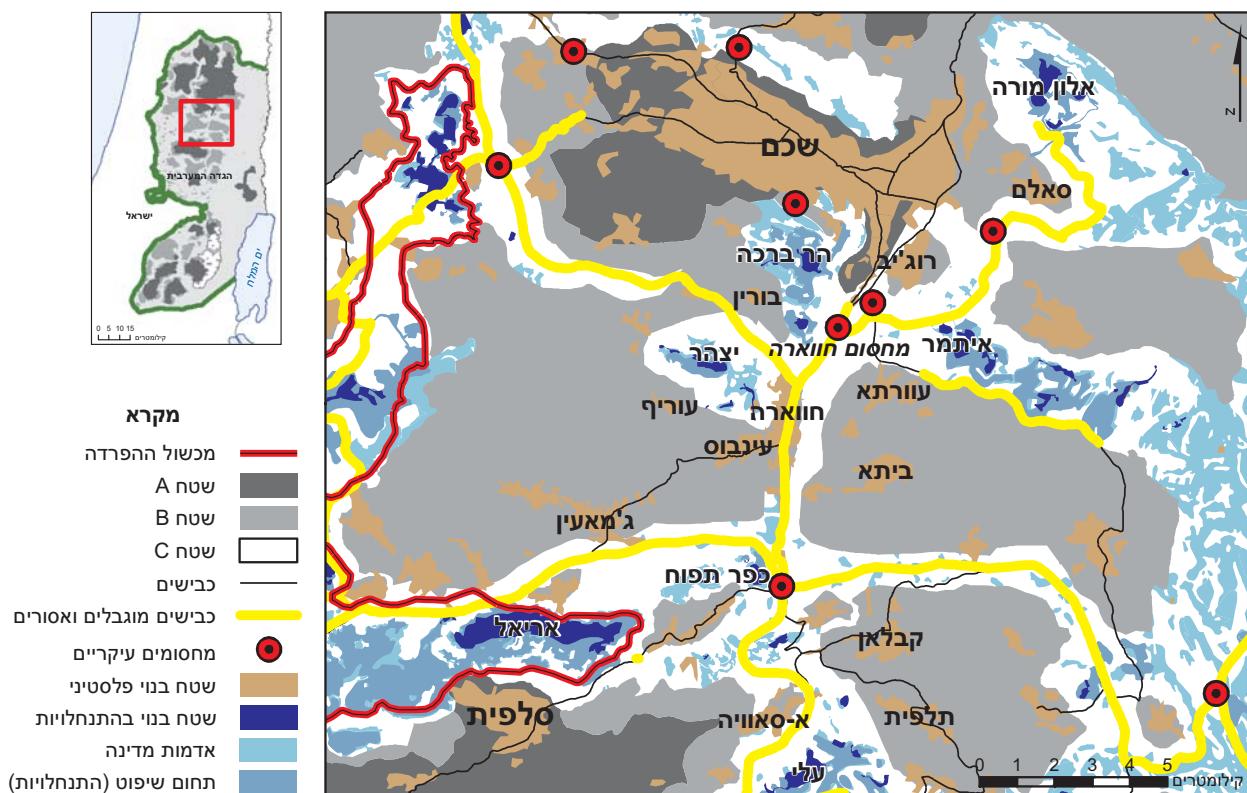
<sup>213</sup> הוועדה המחויזת רשאית לאשר שטח תכסית גדול יותר ומספר קומות רב יותר עבור מבני תעשייה.

<sup>214</sup> סעיף 17 לתקוני התוכניות 5/R ו-6/R.

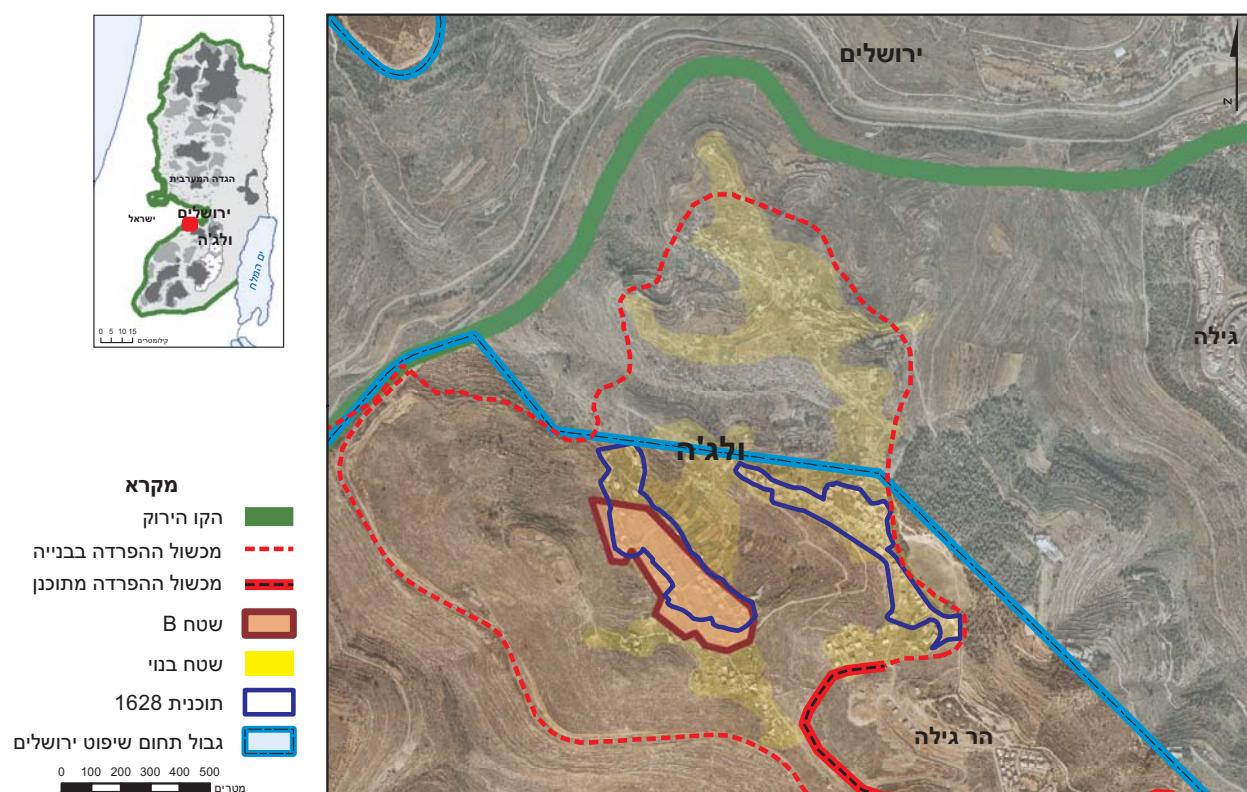
## הפרגמנטציה של הגדה המערבית



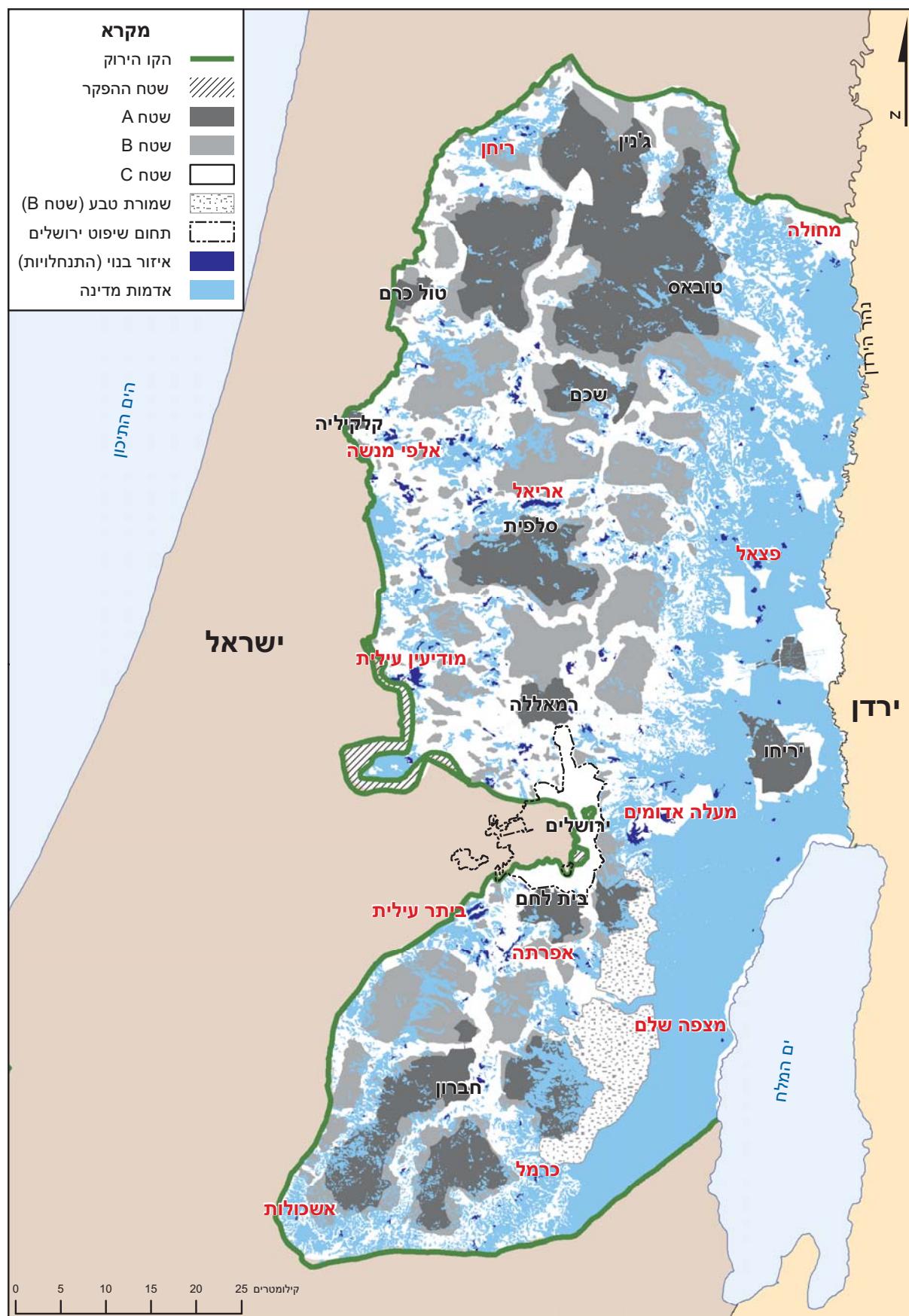
## מחוללי פרגמנטציה בין שכם לסלפיה



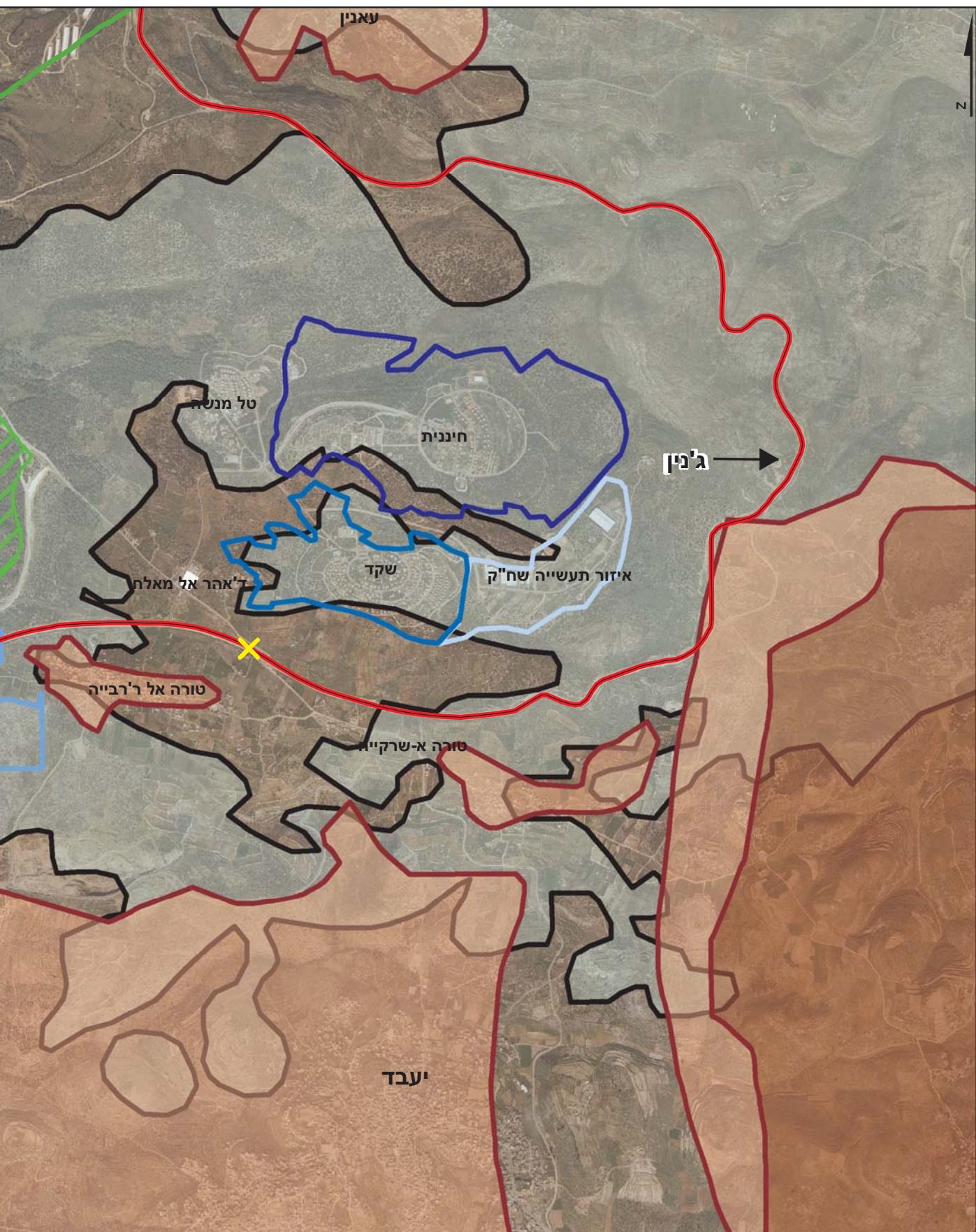
## הפייזול המינורי-התקנוני של הכפר ולג'ה



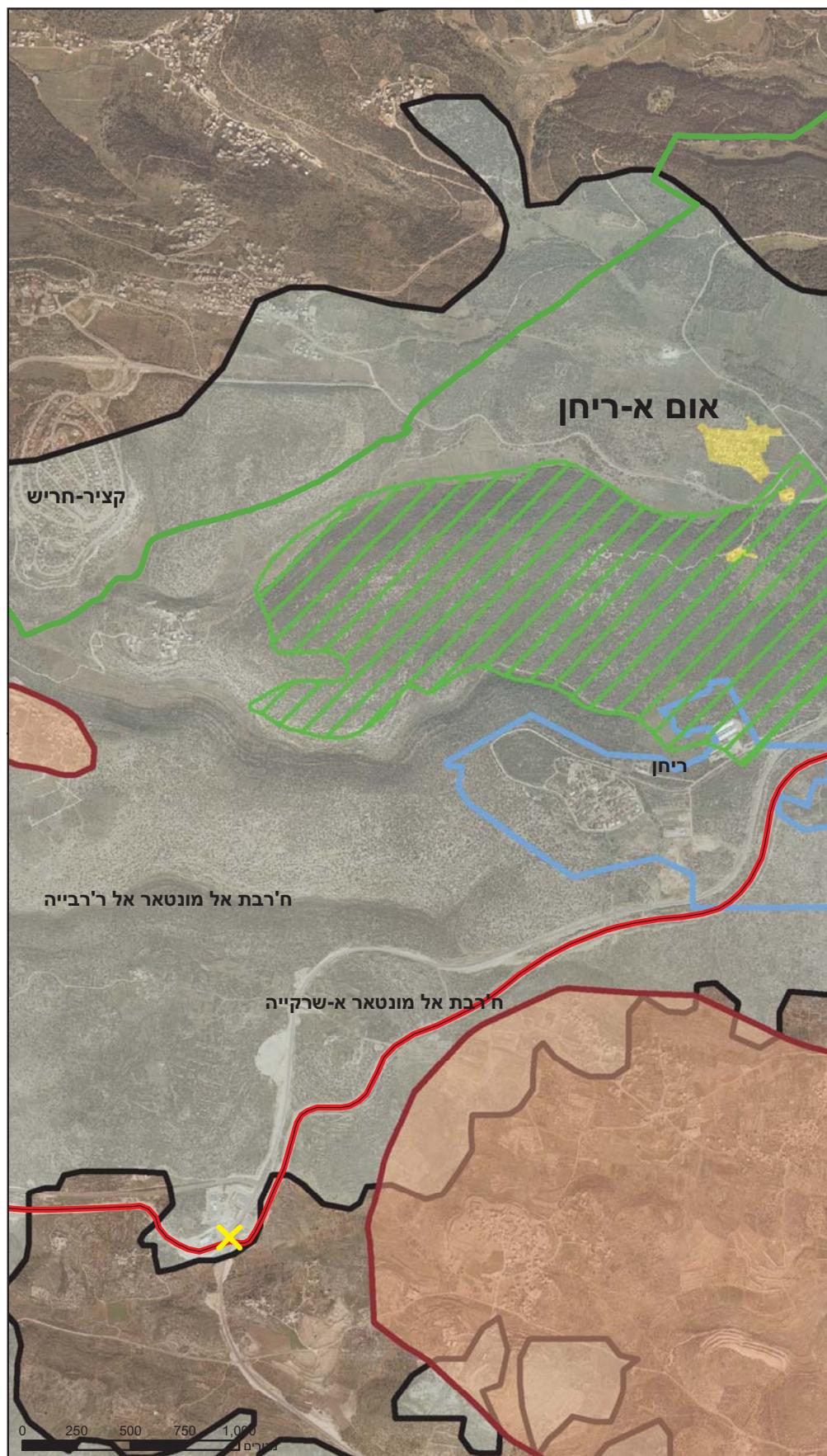
אדמות המדינה בגדרה המערבית



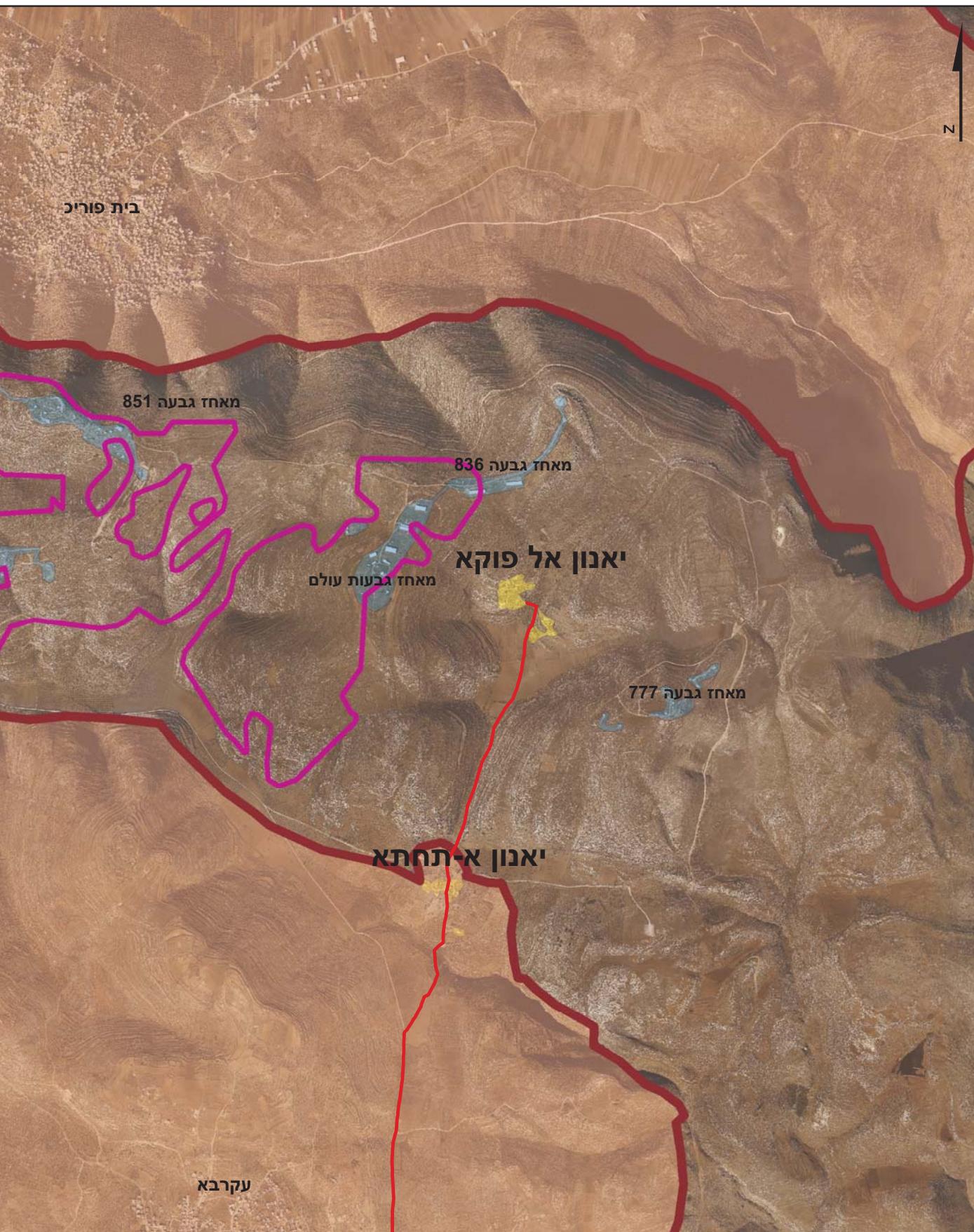
## אום א-ריחן, שמורות העיר וההנהלות הסמכות



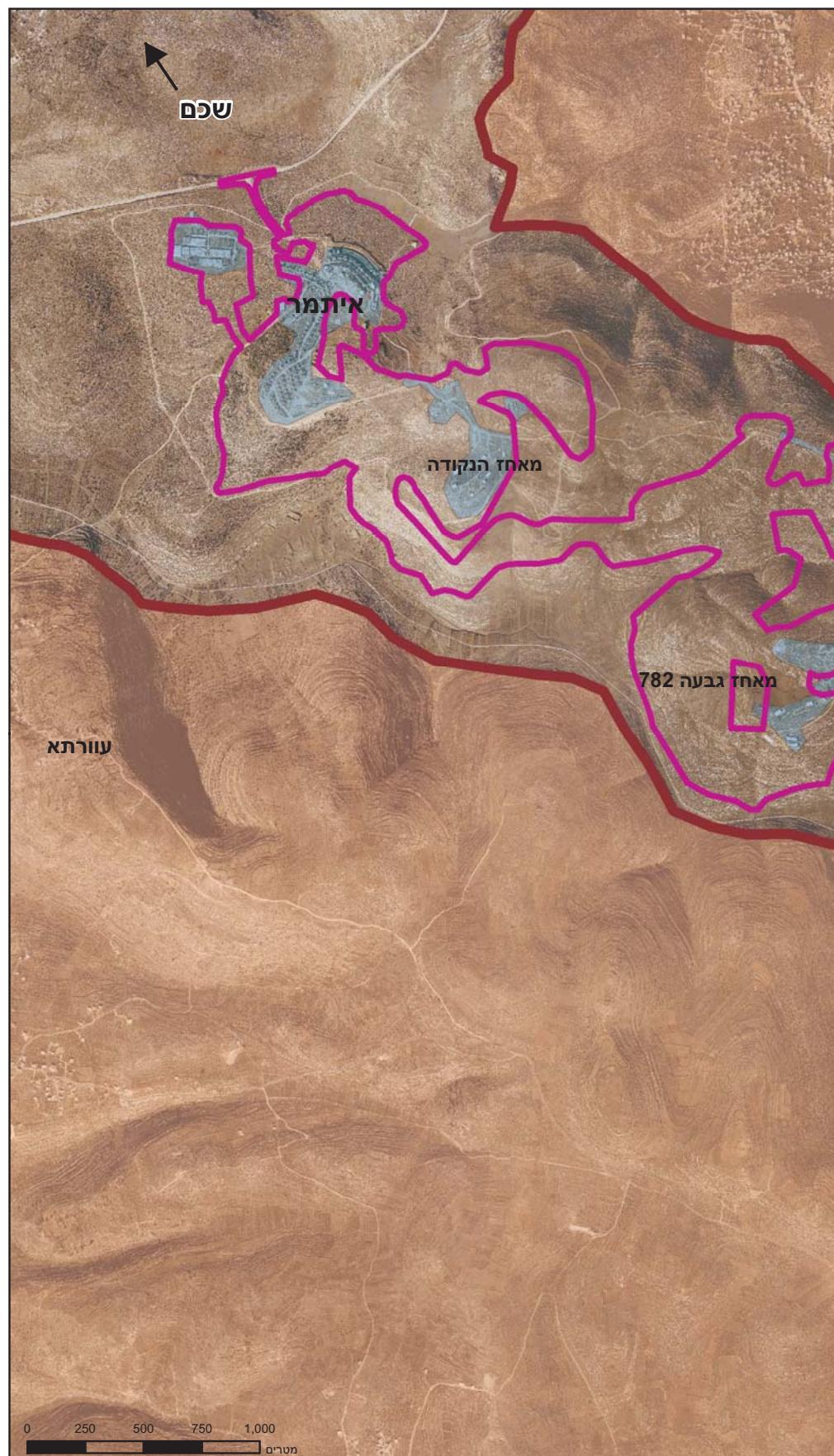
## התחום האסור



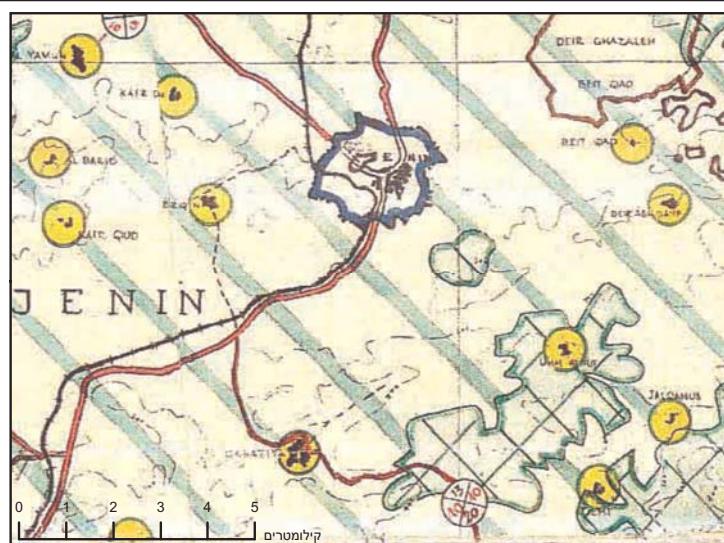
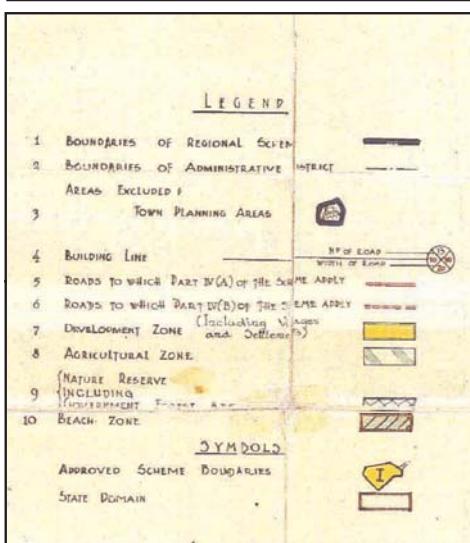
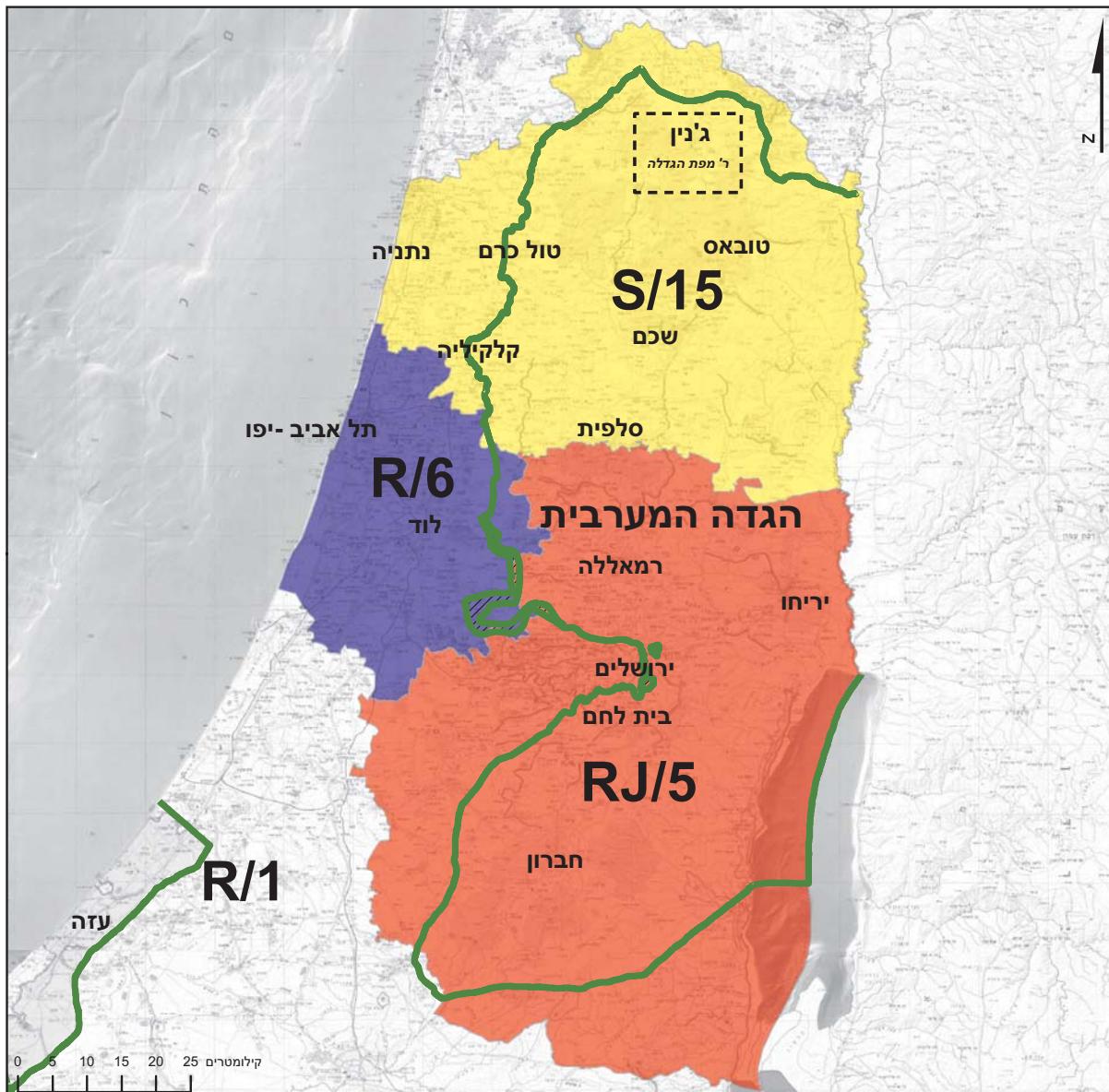
יאנון, המחזים שסביבו וכביש הגישה מעקרבא



## התחום האסור



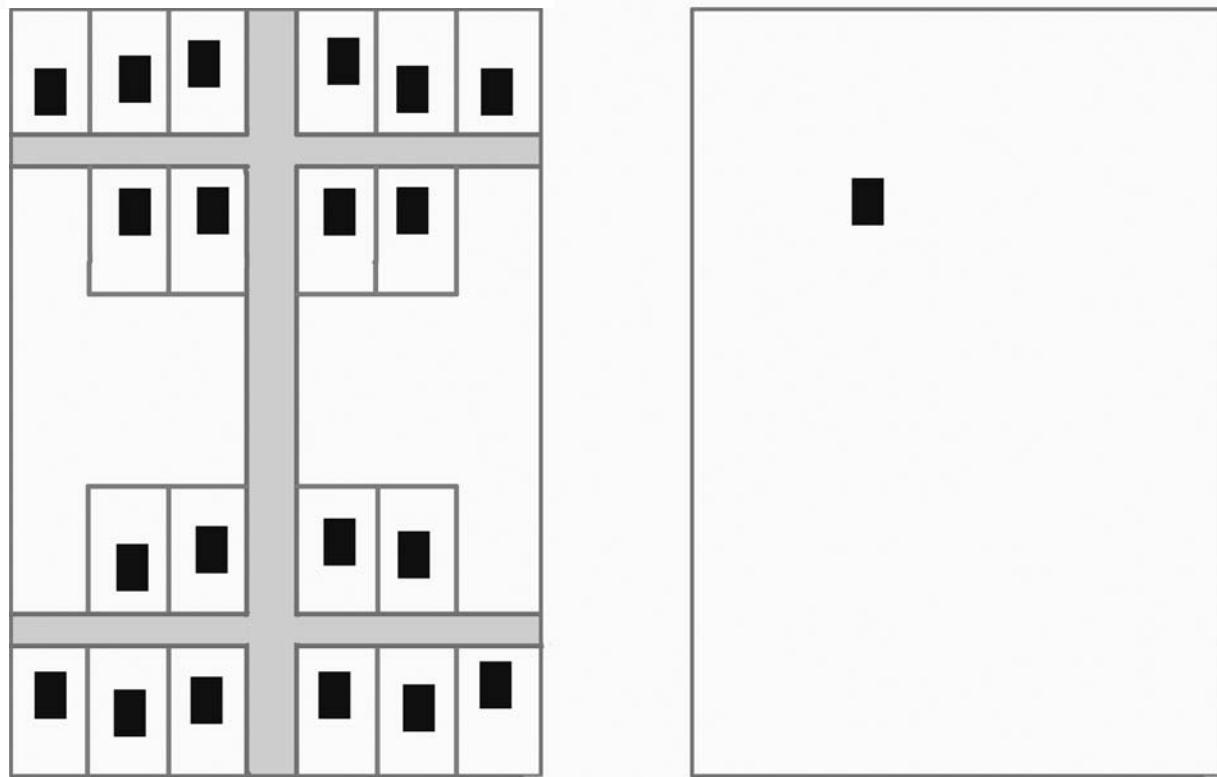
## תוכניות המתאר הגליליות המנדטוריות בגדה המערבית



הערה: המפה אינה מראה מרחבי תכנון מקומיים שנמצאים בתוך הגבולות המינימליים של המחוות המנדטוריות

כך, במקרה של חלקה מקורית טיפוסית ששטחה 40 דונם, התוכניות הגליליות מכוחן הן הקמת מבנה מגורים דו קומתיי בודד, אשר עשוי לספק פתרונות דיור לארבע משפחות לכל היוטר.<sup>215</sup> במסגרת תוכנית פרצלאציה או תוכנית מפורשת, ובליל לסתות כל מהואותהן של תוכניות המתאר הגליליות, ניתן לחלק את החלקה ל-40 מגרשים בני אחד. בהנחה שרק 20 מגרשים יישמשו למגורים וכל השאר יוקצו לדריכים ולצורכי ציבור, חלקה שכזו תגדיל את זכויות הבנייה בחולקה המקורית פי 20, ותאפשר הקמת 20 מבני מגורים שעשויים לספק פתרונות דיור לכ-80 משפחות (רי' תרשימים בעמ' זה). החלטת תוכנית פרצלאציה על חלקה מקורית גדולה, שייעודה בתוכניות המתאר הגליליות הוא חקלאי, עשויה אפוא להמציא פתרונות דיור לכפר ביןוני בן מאות תושבים. זאת בלי תכנון מפורט כלשהו ובלי לסתות מהווארות הבינוי של תוכניות המתאר הגליליות.

### חלוקת קרקע וזכויות הבנייה לפי תוכניות המתאר הגליליות



התרשימים מראה חלקה ששטחה 40 דונם. לפי תוכניות המתאר הגליליות עצמן ניתן להקים בה מבנה מגורים אחד (מיימין). בכפוף לתוכנית פרצלאציה שתקבע מחלוקת החלקה לצורכי ציבור, ניתן להקים בתוכנית 20 מבני מגורים ב-20 מגרשי בנייה של דונם כל אחד. זאת בלי לסתות מהואותהן של תוכניות המתאר הגליליות.

<sup>215</sup> בהנחה ששטח הרצפות המותר הוא 300 עד 360 מ'יר בחלוקת, ולאחר שתוכניות המתאר הגליליות אין מטילות מוגבלות על מספר יחידות הדיור, ניתן לבנות בכל חלקה ארבע יחידות דיור (בשטח של 75 עד 90 מ'יר כל אחת).

## תוכנית הבניה אושרה – בתנאי שישמר הייעוד החקלאי

ב-1945 הגישה הקון רקייד לירדן לועודה המחזית במחוז לוד המנדטורי את תוכנית מפורשת 162/R למתחם מגורים בקרקע שרכשה באדמות הכפר חיריה. מטרתה הראשית של התוכנית, שטחה נמצאת ביום בתחום רמת גן, הייתה שינוי ייעודה של הקרקע, שהוגדרה בתוכנית 6/R כאיזור חקלאי, והפיקתה לאיזור פיתוח.<sup>216</sup> בנוסף לכך כללת התוכנית המפורשת הוראות בדבר חלוקת קרקע, התוויות דרכיהם ועוד.

בפברואר 1945 דנה הוועדה המחזית בהפקדת התוכנית, והחלטה לבקש חוות דעת משפטית בעניינה. הסוגיה העיקרית שהטרידה את חברי הוועדה הייתה האם הם יכולים למסור את הקמתה של שכונות מגורים, סותרת את ייעוד הקרקע החקלאי בתוכנית המתאר הגלילית 6/R ומהיבת את שינוי לאיזור פיתוח.<sup>217</sup>

בمارس 1945, לאחר שהתקבלה חוות דעת של היוזץ המשפטי לועודה, החלטה הוועדה המחזית במחוז לוד להפקיד את תוכנית 162/R, **בתנאי שטרתה הראשית – שינוי מיעוד חקלאי לאיזור פיתוח – תבוטל**. בהחלטה צוטטו דברי היוזץ המשפטי, שקבע כי "מאחר שבינוי מבנים, בניין ציבור וסוגי מבנים אחרים מותרים בייעוד החקלאי לפי סעיף 20 להוראות תוכנית המתאר הגלילית [6/R], ניתן לשמור גם בתוכנית המוצעת [162/R] את הייעוד החקלאי"<sup>218</sup> לפי פרשנותה המוסמכת של הוועדה המחזית המנדטורית, הקמת שכונות מגורים באיזור החקלאי אינה עומדת אפוא בסתריה לייעוד הקרקע בתוכנית 6/R, ואין בה ממשום סטייה מההוראותיה.

תוכנית 162/R, שאושרה למtanן תוקף ב-1946,<sup>219</sup> ממחישה כיצד תוכניות מפורשות, כוללן הוראות בדבר חלוקת קרקע, מאפשרת להגדיל באופן ניכר את זכויות הבניה בשטחים שמודדרים בתוכניות המתאר הגליליות כאיזור חקלאי. תוכנית 162/R חלה על שתי חלות מקוריות: האחת בשטח של כ-122 دونם והשנייה בת כ-17 دونם. שטחה הכלול בתוכנית הוא כ-139 دونם. מכוח תוכנית 6/R עצמה ניתן להקים בשתי החלקות שני מבני מגורים בלבד. תוכנית 162/R חילקה את שתי החלקות המקוריות ל-89 מגרשי בניה למגורים (שטח של כ-139 دونם כל אחד), לשולשה מגרשים לבני ציבור, לשטחים ציבוריים פתוחים ולدرיכים. ב-86 מגרשי בניה התירה התוכנית המפורשת הקמת מבנה דו משפחתי – יחידת דיור לכל חצי מגרש.

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

באותה ישיבה, שבה אישרה הוועדה המחזית המנדטורית להפקודה את תוכנית 162/R, אושרה גם הפקודה של תוכנית מפורשת 150/R, שנועדה לאפשר את הקמתה של שכונות מגורים באתר אחר שתוכנית המתאר הגלילית 6/R מגדרה אותו כאיזור חקלאי. תוכנית 150/R חלה על חלקה בת כ-29 دونם שרכשה חברת "רסקו" באדמות הכפר ג'לייל אל קבליה (כיום רמת השרון). גם במקרה זה הסכימה הוועדה המחזית להפקיד את התוכנית רק בתנאי שישמר ייעודו החקלאי של השטח, בנימוק שאין צורך בהפיקתו לאיזור פיתוח כדי לאפשר את הבניה המוצעת בתוכנית 150/R. במסגרת התוכנית, שפורסמה למtanן תוקף ב-1946,<sup>220</sup> חולקה החלקה המקורית ל-21 מגרשי בניה למגורים, ובנוסח לכך הוקצו קרקעות לדריכים ולשטח ציבורי פתוח.<sup>221</sup> כך אפשרה תוכנית 150/R להקים בשטחה 21 מבני מגורים, בעוד שמכוח תוכנית 6/R עצמה ובלי חלוקות נוספת, ניתן היה להקים רק מבנה אחד.

<sup>216</sup> סעיף VII(4) לפוטוקול ישיבה מס' 93 של הוועדה המחזית לתכנון ולבנייה מחוז לוד מה-16.2.1945.

<sup>217</sup> שם.

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

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

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

באופן מעשי, אפשרויות הבניה המקסימליות הגלומות בתוכניות המתאר הגליליות הן במקרים רבים תיאורתיות.<sup>221</sup> היכולת למצות זכויות בנייה אלו מותנית כאמור באישור מוסדות התכנון לחלוקת הקרקע, ובבנדייו יתאפשר להקים בחלוקת המקורית מבנה אחד בלבד למגורים. תוכניות המתאר הגליליות מאפשרות אפואו מכוחן הן בנייה מוגבלת בייעוד החלקאי. בכפוף לאישור מוסדות התכנון לחלוקת קרקע (בין אם לפי תוכנית פרטצ'יזה ובין אם לפי תוכנית מפורטת), הן מאפשרות הקמת מתחם מגורים שיכל לענות על צרכיו של כפר בינוי.

הראותיהן של תוכניות המתאר הגליליות בדבר חלוקת קרקע מנסות לכפות אמות מידת תוכניות מערביות על המרkers החברתי והכלכלי של הכפר הפלסטיני. הדרישה בדבר אישור תוכני של כל חלוקת קרקע עומדת בסתרה למסורת ולתרבות של החברה הפערית הפלסטינית, שבה האדמה עוברת בירושה מאב לצאצאיו, ובמקרים רבים, העברת 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 פרטצ'יזה של הקרקע, שתאפשר הקמת שכונה שלמה באיזור החקלאי, נתונה לשיקול דעתם של מוסדות התכנון. **אולם בהבדל מהיקף הבניה המותר, התוכניות איןן נווגנות למוסדות התכנון שיקול דעת באשר לעצם אפשרויות הבניה בייעוד החקלאי: הקמת מבנה מגורים אחד בחלוקת מקורית שלא חולקה היא בגדר זכות מוקנית, אשר מוסדות התכנון אינם רשאים לשלול אותה.**

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

מאז הקמתה מחדש, בשנת 1971, של לשכת התכנון בא"ש המוחזק בידי צה"ל – לא ראיינו להכניס שינויים קיצוניים בדףו המקורי כפי שה提תפחו – ככל שידיעתנו מוגעת – בתקופת השלטון הירדני: אדם שביקש לבנות בנין בוודוד על חלקתו, ולא מצאה מניעה תוכנית מיווחדת לכך, לא דקדקנו עמו לדוחש שיגיש קודם – בעבור הבית האחד – תוכנית מפורטת לדקוקה, אלא הסתפקנו בבקשת היותר, בנייה מפורטת, ועל פיה נתנו היתרים המובוסטים על התוכניות הקיימות [תוכניות המתאר הגליליות], או בלי דקדקנו לברר אם הבניין מוקם בשטח התכנון הכספי המקומי לפי התוכנית המנדטורית, או מוחוצה לו, בשטח התכנון הגלילי (או אפילו באיזור שהינו חלק אי על פי התוכנית הגלילית – שכן כך היו רוב האיזוריים מחוץ לערים ולכפרים). לא כך כאשר נתבקשו רשיונות להקמת שכונות שלמות... כאן דרשו תמיד... כי תוגש בראש וראשונה תוכנית רואיה לשם, ובה הצעת פתרונות לעביעות תוכניות אחרות: חלוקה חדשה, תיחום דרכי גישה ודרךים פנימיות, תשתיות, הקצתה לצורכי ציבור והקמת מבני ציבור וכיו"ב.<sup>222</sup>

### הבנייה באיזורי הפיתוח

תוכניות המתאר הגליליות סימנו איזורי פיתוח למאות כפרים שהיו קיימים בזמן הכנון. סימונים של איזורי הפיתוח נעשו באמצעות עיגול דיאגרמטי בקוטר קבוע של קילומטר אחד ובסיטה של כ-785 דונם.

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

<sup>221</sup> סעיף 13 לפסק הדין בע"א 9355/02 מדינת ישראל י' ג'ורגי יוסף ועוד, הדן באפשרויות הבניה בתוכנית המתאר הגלילית של מחווז הגליל.

<sup>222</sup> תצהיר תשובה מה-18.4.1980 בבג"ץ 145/80 לטלעאניה ג'מעית אסכאן אלמושלמן ואח' י' שר הביטחון ואח'. ההדשה נספה. כאמור לעיל, למשיב ידיעתו בעשור הראשון של שלטון הישראלי בגדה המערבית לא נעשה שימוש ישר בתוכניות המתאר הגליליות לצורך מתן היתריה בנייה, אבל הוראות הבינוי שלחן הוטמעו בהנחיות הפניות שכפוף להן הנפקו מוסדות התכנון הישראלים הקיימים שכאללה.

<sup>223</sup> בג"ץ 4154/91 עמי דזון י' מפקד כוחות צה"ל באיזור הגדר המערבית. עזירה זאת געה לכפר עבדה שמדרומים מערב לחבון, תוכנית 5/RJ אימה מסמנת עבورو איזורי פיתוח, לאחר שלא היה קיים בעת הכננה. ביום מצוי הכספי עבדה בשטח A שבאחריות תוכנית פלסטינית.

הפיתוח החקלאי שמסומנים בתשתיית התוכניות נועד לאוכלוסייה יעד של 2,000 בני אדם לכל היוטר. לדבריו, בכפרים שבהם עברו מספר התושבים את אוכלוסיית היעד, תידרש הקמתם של שכונות או של יישובים חדשים, ואלה ייבנו באיזורי פיתוח נוספים שיווגדרו בשטח שייעדו, בתוכניות המתאר הגליליות, חקלאי.<sup>224</sup>

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

העובדת שתוכניות המתאר הגליליות סימנו איזורי פיתוח רק לחלק מהכפרים שהיו קיימים בעת הכתנת תומכת במסקנה, כי תוכניות אלו נועדו לאפשר בנייה נרחבת גם מחוץ לעיגולים הדיאגרמיים, דהיינו: בייעוד החקלאי. יהיה זה מופך לשער שהתוכניות התכוונו למחוק מהῆמפה כפרים שהיו קיימים באותה עת ושבורם לא סומנו איזורי פיתוח. נראה כי תפיסת היסוד שהדריכה את עורכי התוכניות הייתה שהפתורנות התוכניות החלק מהיישובים המקוריים יימצא במסגרת הבניה המותרת בייעוד החקלאי, וכי אין צורך להגדיר עבורם איזורי פיתוח.

כך או כך, סימנו של איזור פיתוח עבור כפר מסוים בתוכנית המתאר הגלילית הרלוונטי אין בו כדי להקנות לו בהכרח חשיבות מפני פעילות אכיפה של המינהלה האזורית. הכפר אנון, למשל, זכה לעיגול דיאגרמטי בתוכנית 15/S, אך הדבר לא מונע מהמנהל האזרחי להוציאו בו צווי הרישה ולהטיל במקומות מגבלות חמורות על בנייה ופיתוח חדשים (ר' מקרה-מקום אנון, עמ' 77).

## הראות הבינוי באיזורי הפיתוח

תוכניות המתאר הגליליות כוללות הראות חלקיות באשר לבנייה המותרת באיזורי הפיתוח. ההראות דומות מאוד לאלו שחלות בייעוד החקלאי. באיזור הפיתוח, שלוש התוכניות מתירות להקים בכל חלקה מבנה עיקרי דו קומתי בודד, בשטחACS של 150 מ"ר (בתוכניות R/6 ו-R/J) עד 180 מ"ר (בתוכנית 15/S). בנוסף לכך מאפשרות התוכניות הקמת מבנה עוז בשטח של 25 עד 30 מ"ר.<sup>226</sup> שטח החלקה המינימלי זהה לזה הנדרש בייעוד החקלאי (1,000 מ"ר), אבל במקרים הבוני של הכפר, תוכנית 15/S מאפשרת הקמת מבנים גם על חלקות שטחן חצי דונם בלבד. תוכניות R/J ו-R/6, שתכנוניהן שרד� רק בחלקם, אינן מפרטות את קווי הבניין באיזורי הפיתוח. יתכן שהראות בעניין זה נכללו באותו חלקים של התוכניות שאבדו במהלך השנים, ויתכן כי התוכניות יצאו מנקודת הנחה שקווי הבניין באיזורי הפיתוח ייקבעו בתוכניות מפורטות או בתוכניות פרצציה. מכל מקום, תוכנית 15/S קובעת קווי בניין באיזורי הפיתוח (5 מ'); בתחום הבניי של הכפר היא מאפשרת להקטינים באופן משמעוני (עד כדי קו בניין קדמי 0).

כל התוכניות הגליליות מעודדות תוכנן מפורט עבור איזורי הפיתוח. תוכניות R/J ו-R/6 אף קובעות כהנחיה כללית כי הבניה באיזורים אלה תיעשה לפי תוכניות מפורטות. ואולם, בהדר תוכנית מפורטת, תוכניות R/J ו-R/6 מאפשרות לבנות באיזורי הפיתוח לפי התקנות (Bye laws) התקפות. נראה שתקנים אלו אושרו על ידי שלטונות המנדט עבור כל אחד מששת המחוות המינימליים של פלשׂתינה-א"י, אבל במסגרת התקציב לדוח הנכחי הצלחנו לאתר רק את התקנות של המחוות לוד, שומרון, הגליל וחיפה. לאחר שבתקופת המנדט אושרו תוכניות מפורטות רק לכפרים מוגבלים בגדרה המערבית, נראה שהבנייה באיזורי הפיתוח של רוב היישובים הפלשׂתיניים באיזור נעשתה באותו זמן לפי תקנות התכנון הללו.

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

<sup>225</sup> E. Mills, *Census of Palestine, 1931*. Jerusalem: 1932. ר' הנזונים לקוחים ממפקד האוכלוסין שביבוצה ממשלת המנדט ב-1931. ר' עמ' 19. <sup>226</sup> 25 מ"ר בתוכניות R/J ו-R, 30 מ"ר בתוכנית 15/S.

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 עדין 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 שאין מודע לכך.

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

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

כאמור לעיל, אחת המטרות של תוכניות המתאר הגליליות הייתה לצמצם את צפיפות הדיור בכפרים הפלשתיניים. לפי פידות, "משמעות הוראות אלה ביחס לכפרים עצם הייתה שלילית, שכן מבנה השטח הבוני – הבנייה מוגבב – הוא תוצר של המסורת החברתית-חמולתית, התפשטו מהגבול נובעת מהשאיפה לחסוך בקרקע כללית ומתוך חלוקת הקרקעות לחלקות משנה רבות שכן הן עוברות בירושה. מותוך בכך מסתבר כי הוראות התכנון ביחס לבנייה בכפרים אלה הן בלתיאפשרות".<sup>233</sup>

המתה בין השアイפה התכנונית לעצב את הכפרים הפלשתיניים בהתאם לדגם האירופי, שלל בניה מגובבת, לבן דפוסי הבינוי המקובלים אצל הכפרים הוביל לייצור מגנון עמוק, שאפשר להמשיך בניה צפופה באיזורי הפיתוח. תקנות התכנון, שתוכניות המתאר הגליליות עצמן החלו אותן באיזורי הפיתוח הכפריים, היו מגנון עמוק רב חשיבות. מטלחה 4 עולה כי התקנות התיארו בניה צפופה בהרבה מכפי שמאפשרות תוכניות המתאר הגליליות עצמן. על ידי חילת התקנות באיזורי הפיתוח הכפריים, עקרו תוכניות אחרות את ההגבלות שנקבעו בהן, לאחר שהמתכננים המנדטוריים עצם הכירו בכך שלא ניתן לאכוף את האיסור על בנייה צפופה באיזורי הפיתוח של הכפרים הפלשתיניים.

<sup>227</sup> סעיף (1) לחוק התכנון הירדי שבל באיזור מורה כי כל התקנות שהוכנו ואושרו לפי חוקי תכנון קודמים ייחשבו כתקנות.

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>228</sup> בנוסף למבנה המקורי, התקנות מתיירות מבנה עיר בשטח של 25 מ"ר בכל המחוות.

<sup>229</sup> התקנות אין קובעות את מספר הקומות, אלא רק את גובה המבנה במטרים. ואולם, התקנות מדירחות גובה פנימי מינימלי של חדרי מגורים (2.8 מטרים בתקנות של מחוז הגליל, שלושה מטרים בשאר המחוות). מספר הקומות המותר המופיע בטבלה חושב על ידי חלוקת גובה המבנה המקסימלי בשלוש, תוך התייחסות לעובי התקרה.

<sup>230</sup> הנתון בדבר שטחי הרצפות המירביים אינם מופיעים בתקנות, אלא חושב על ידינו. לצורך החישוב הכפלנו את שטח התכנית המירבי במספר הקומות המותר.

<sup>231</sup> בטקנות של מחוז חיפה, קווי הבניין הם: קדמי – 4 מ' מציר הדרך הסמוכה, אחריו – 3 מ', צדי – 1.5 מ'.

<sup>232</sup> אברהם לפידות, שם (הערה 178), עמ' 38.

## מבנה על חלקה שטחה... 60 מ"ר

דוגמה דRAMATICת לאופן שבו ישמש שלונות המנדט את תקנות ה��ון מספקת בקשה להיתר שהגיש ב-1945 חושב הכספי ענבתא שבמחוז שומרון.<sup>234</sup> הבקשה התייחסה לחלקה שטחה 60 מ"ר בלבד (תוכנית 15/5 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 שהוועדה המקומית דחתה את הבקשה, הוגש ערר לוועדה המחזית. בינואר 1946 כתוב המפקח על תכנון הערים במשרד הייעוץ הראשי לתכנון ערים בירושלים כי לפि תקנות ה��ון התקפות במתחז שומרון, "ניתן להקים מבנה בשטח של 30 מ"ר על חלקה שטחה 60 מ"ר" (כלומר, שטח תכסיית של 50 אחזים, כפי שהתקנות אכן קובעות). לפיכך, הוסיף המפקח על תכנון הערים, אם ברצונם של הוועדה המקומית למנוע את בניית החנות, עליה להזכיר מפורטת שתקבע זאת. המפקח על תכנון הערים ציין כי בהעדר תוכניות מפורטת, ואשר התוכנית היחידה שחלה על הקרקע היא תוכניות 15/5, "לדעתי און לנו כל אפשרות חוקית לסרב בקשה להיתר, כל עוד הוא עולה בקנה אחד עם תקנות ה��ון

<sup>235</sup> שבתוך".

\* \* \*

תוכניות המתאר הגליליות מאופיינות במתיח מתמיד בין השאייפה להקיף שטחים נרחבים ולבסוף עברות עקרונות תכנון ברמה המחזית לבין הרצון לאפשר הוצאה היסטרי בנייה מכוחן הן. הטמעתן של הוראות מפורטת בתוכניות המלמدة שעורכיהן רואו בהן לא רק מסמך מנחה לתכנון מקומי מפורט, אלא גם כלי מעשי להוצאה היסטרי בנייה. העובדה שלשלוטות הנציגת לא הכינו תוכניות מפורטות לרוב הכפרים בגדרה המערבית תומכת אף היא במסקנה, כי תוכניות המתאר הגליליות נעשו בין השאר לשמש כדי להוצאה היסטרי בנייה, ללא צורך בתוכניות נוספות.

מסקנה זאת תקפה לא רק באשר לאיורי הפיתוח הקרים, אלא גם בשטחים הנרחבים שהתוכניות מדירות כייעוד חלקאי. תוכניות התוכניות אפשריים בהם בנייה רבה ולמגון צרכיהם. מטיב הדברים, התוכניות כוללות מגבלות ותנאים שונים בכל הנוגע לבנייה בייעוד החקלאי. הבקרה על הבניה באיזור החקלאי מתבצעת בעיקר על ידי הדרישת כי כל חלוקת קרקע חייבת באישורם של מוסדות התכנון.

הסמכות התוכניות למנוע פרצציה או לאשרה משתמש היטב בתפיסת היסוד של המתכננים המנדטוריים, שלפיו הגידול באוכלוסיית הקרים באיזור חייב הקמתם של שכונות ואדי יישובים חדשים בייעוד החקלאי: בעוד שבניה 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 תכוני נוסף.

## חלק שני: יישום התוכניות על ידי המינהל האזרחי

למרות שתוכניות המתאר הגליליות מאפשרות בנייה למגוון שימושים בשטחים הנרחבים שבנווין חלות, כלל, המינהל האזרחי אינו מנפיק מכוחן היסטרי בנייה, ומשתמש בהן כמעט רק לצורך הוצאה צווי הרישה לבניינים פלסטיניים בלבד. היתר.

להליכי האכיפה שנוקטים מוסדות התכנון במינהל האזרחי יש מתקנות אחידה: לאחר שפקחי המינהל מזהים מבנה חדש או תוספת בנייה שהקימו פלסטינים בלבד היטהר, הם מוסרים לבעל המבנה צו הפסקת עבודות. בשלב זה מתאפשר רבעל המבנה להגיש לוועדת המשנה לפיקוח בקשה להיתר בנייה. במקרה שבקשה כזו לא מוגשת, הוועדה מוציאה מבנה צו הרישה

<sup>234</sup> לפי ליפידות, לכפר ענבתא הייתה תוכנית מפורטת (ר' העירה 194 לעיל). כאמור, לא הצלחנו לאתר תוכנית שכזו, וההתכובות בעניינה של החנות בענבתא תומכת בהנחה כי באותה תקופה, התוכנית היחידה שהחלה באדמות הConfigurer היא תוכנית 15/5: במכתבו, המפקח על תכנון הערים לא מזכיר תוכנית מפורטת כלשהי.

<sup>235</sup> מכתב מס' SP/3 מה-26.1.1946 ב-"

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

בדיקה אקראית של עשרות צווי הרישה שהוצעו בשנים האחרונות מעלה שהחשיבות השכיחות ביותר לדחיתת בקשות להיתרי בנייה הן הקמת יותר מבנה אחד על חלקה מקורית, חלוקת קרקע בלבד תוכנית פרצלציה מאושרת, שטח בנייה מעל המותר בתוכניות המתאר הגליליות, חריגה מקויי הבניין וסוגיות קנייניות (אי-הוכחת בעליות על הקרקע). ברוב המקרים נדחתת הבקשה להיתר בכמה נימוקים במושלב (למשל, חריגה בקויי בניין וחולקת קרקע בלבד תוכנית פרצלציה), ולא בעילה אחת (רי' דוגמה בעמ' 64).

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

### פרשנות מחמירה וшגויה

#### שטח בנייה מעל המותר

במקרים רבים נדוחות בקשות של פלסטינים להיתרי בנייה, בטענה שטח המבנה עולה על המותר בתוכניות המתאר הגליליות. לדוגמה, ב-2005 הוציא המינהל האזרחי צו הרישה לבנייה מגורים בכפר קראות בניין חסן שמדרום-מזרחו לקלקיליה. דחיתת הבקשה להיתר נזקקה בין היתר בכך ששטח המבנה (300 מ"ר בשתי קומות, כ-150 מ"ר לקומה) חורג מהモטור לפי תוכנית S/15.2<sup>336</sup>.

במקרה אחר הוציא ועדת המשנה לפיקוח צו הרישה לבנייה מגורים בכפר בית איכסא, בטענה שטח הבנייה במבנה (311 מ"ר בשתי קומות) עולה על המותר לפי תוכנית המתאר הגלילית 5/RJ. בעת הדיון בנושא טען עורך דין של בעל המבנה כי "לפי פירושו לתוכנית 5/RJ ניתן לבנות 150 מטר לכל קומה, ומותר לבנות שתי קומות". לפיכך, הוסיף עורך הדין, מדובר בחrigה של 11 מ"ר בלבד, שניתן לאשרה בהקללה. בהחלטתה דחתה הוועדה טענה זאת באופן לאקווני, תוך שהיא קובעת כי "כל טיעונו [של עורך הדין] התמקד בפרשנותו לתוכנית המתאר 5/RJ, אשר עומדים בניוגוד גמור לשון תקנון התוכנית האמורה".<sup>337</sup>

תוכנית S/15 מתירה שטח בנייה (Building area) מקסימלי של 180 מ"ר לבנייה מגורים, ואילו בתוכנית 5/RJ ו-6/R שטח הבנייה המרבי 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 תכסית? לפי הפרשנות הראשונה, שטח הבנייה המרבי בתוכניות מתייחס לשטח הרצפות הכלול, בכל קומות המבנה. לכן, כאשר מדובר במבנה דו קומתי ישתי קומותיו זהות בשטחו, שטח הרצפות המרבי בכל קומה הוא 90-75 מ"ר בלבד. לפי הפרשנות השנייה, שטח הרצפות המרבי המותר הוא כפול מ"שטח הבנייה" שקבע בתוכניות – 150-180 מ"ר לכל קומה, ובכך הכל 300-360 מ"ר למבנה הדו קומתי.<sup>338</sup>

<sup>336</sup> פרוטוקול ועדת המשנה לתכנון מקומי מס' 1/05 מה-04.12.2005 (תיק ט 117/04).

<sup>337</sup> פרוטוקול ועדת המשנה לפיקוח מס' 51/04 מה-16.12.2004 (תיק ר' 207/04). הטעויות הלשוניות מופיעות במקור.

<sup>338</sup> ר' Coon, Anthony, שם (ח'רעה 8), עמ' 78.

צו הרישה מנוmek שהוציא המינהל האזרחי למבנה בכפר קריות שמדרום לשכם

الاداره المدنية في يهودا والسامرة  
مجلس التخطيم الاعلى  
اللجنة الشائنية للكفيفين

142/05  
113/05  
114/05  
115/05  
116/05  
המנחל האזרחי ביהודה ושומרון  
מועצת תכנון הعليונה  
ועדת המשנה לפיקוח

الي السيد:

اللجنة الشائنية للكفيفين لدى مجلس العظيم الاعلى بحسب  
بموجب المادة ٣٨ بناء لقانون تنظيم المدن والقري والبناء رقم  
(٧٩) لسنة ١٩٦٦ بطلب لرخصه رقم \_\_\_\_\_  
جلستها رقم \_\_\_\_\_ في تاريخ .

وقررت إلغائها للأسباب الآلية :-

לכבוד: ٨/٥٨/٢٠٢٣ ٤/٨/٢٠٢٣

ועודת המשנה של מטה"ע לפיקוח דנד ע"מ עזיף  
בשאוף פסן ٤ לוחק תכנון עיריות כפריות ובינעיריות  
מספר ٦٧ לשנת ١٩٦٦ בבקשתו לחזור מס' ٥

5/06 135/2/06 בישיבתת מס' 5  
בהתאם 2/2/٦ והחלטה להחזרה מהועתקה

חנויות:

١٥/١٢/٢٠٢٣

- ٨٥٥٦ מحرم דנור  
- ٦٦٧٦ אדר חנין דנור  
- ٨٦٦٦ כסלו חנין דנור  
- ٨٦٦٦ כסלו חנין דנור

وعليك بتنبيذ اخطار الهمم الذي وجه لك بعد ان تم إثبات طلب  
الرخصة كما ورد أعلاه .

חוואיל וככבוד לא ניתן לאשר את הבקשה עליו  
לבצע את הוראות החריטה שנינתה לו.

من غير اللجنة

ט ר כ ١ ח ١ ע ٤ ח

לרכז דתאות פיקוח דנד ע"מ  
על מועצת תכנון הפלגון והלאום  
لجنة القانونية للكفيفين على البناء  
لمجلس التخطيم الاعلى

תוכנית 15/S מגדרה את המונח "שטח בנייה מירבי" כ-<sup>239</sup>"Maximum percentage of plot which may be built upon (האחוז המירבי משטח החלוקת שמותר לבנות עלייו)". הנוסח המילולי של הגדרה תומך בפרשנות השנייה, שלפיו מדובר בשטח תוכסית, ולא בפרשנות של המינימל האזרחי, שלפיו הכוונה היא לשטח רצפות.

תקוני התוכניות 5/RJ ו-6/R לא מגדירים במדויק את המונח "שטח בנייה". שניהם מפנים לטבלת החלוקת לאיורים, אשר כמו הטבלה המקורי בתוכנית 15/S, כללת כנראה הוראות ביןויי מדויקות, לרבות לעניין שטח בנייה מירבי. ואולם, החקירה שערךנו העלה כי טבלה זאת אבודה. בהעדר תקוניים מלאים של תוכניות 5/RJ ו-6/R, יש להיעזר במסמכים אחרים מימי המנדט כדי להגיע לפרשנות נכונה של המונח "שטח הבניה" המופיע בהן. מסמכים אלה כוללים תוכניות מתאר אחרות הקשורות תקופה, תוכניות מפורטות שהוכנו לכפרים פלסטיניים מכוח תוכניות המתאר הגליליות ולפי ההוראות הקבועות בהן, והיתרי בנייה שהוצעו שלטונות המנדט.

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

**תוכניות מפורטות:** כאמור לעיל, בתקופת המנדט הוכנו תוכניות מפורטות לשלווה כפרים בגדה המערבית. ראוי להציג שוב כי לפי התפיסה שהדריכה את המתכנים המנדטוריים, תוכנית מפורטת نوعה לישם בפועל את הוראותיה של תוכנית המתאר, לתרגם לשפת המציאות, ולא לסתות ממנה סטיטה משמעותית. לפיכך, התוכניות המפורטות שאישרו שלטונות המנדט לשלוות הכפרים הפלסטיינים מהוות יישום של הוראותיה של תוכניות המתאר הגליליות, שחלו באופןם כפרים.

ב-1946 אושרה, **לפי תוכנית המתאר הגלילית 5/RJ**, תוכנית מפורטת לכפר שעופט. התוכנית המפורטת מגדרה את המונח "שטח הבניה המותר" כ"אחוז המירבי משטח החלוקת 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 15/S הראשונה (שהוראותיה זהות לאלו של תוכנית 5/RJ) וכמעט זהות לאלו של תוכנית 6/R.<sup>247</sup> לאחר שכל התוכניות המפורטות הללו הוכנו לפי תוכניות המתאר הגליליות ובכפוף להן, המשקנה המתחייבת היא כי במונח "שטח בנייה" מכוננת תוכניות 5/RJ ו-6/R לשטח תוכסית, ולא לשטח רצפות.

**היתרי בנייה:** דרך נספת לביקורת המשמעות המדויקת של המונח "שטח בנייה" היא עיון בהיתרי בנייה שהוצעו בתקופת המנדט. למרובית הצער, עשרות היתרי הבניה שאיתרנו והוצעו לפי תוכנית 5/RJ (נספח בסוף פרק זה, עמ' 79) אינם כוללים די פרטים כדי לקבוע האם מדובר במבנים בעלי קומה אחת או שתיים, וכך לא ניתן להסתמך עליהם כדי להגיע לתשובה חד משמעית באשר לפרשנות המוסמכת של המונח "שטח בנייה" בתוכניות המתאר הגליליות. בינוood לכך, תייקי בנין מתוקף המנדט, שהשתמרו בגןץ העיר ירושלים,אפשרים הצעה נדירה לפרשנות שתנתנו מוסדות התכנון המנדטוריים עצם למונה "שטח בנייה".

<sup>239</sup> טבלת החלוקת לאיורים (Zoning Table) בתוכנו תוכנית 15/S.

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

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

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

Bethlehem Outline Town Planning Scheme, 1944. The Palestine Gazette No. 1439 – Supplement No. 2, 13.9.1945, pp. 1005-1018. <sup>243</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 לממן תוקף ב-8.8.1946. <sup>244</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 לממן תוקף ב-5.12.1946. <sup>245</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 לממן תוקף ב-4.4.1946. <sup>246</sup>

ההבדל היחיד בין הוראותיה של תוכנית 15/S הראשונה לבין אלו של תוכנית R/6 התקיפה הוא שהתוכנית למחוז שומרון מחייבת בייעוד החקלאי רוחב חזית מינימלי של 40 מטרים, בעוד שבתוכנית R/6 רוחב החזית המינימלי הוא 25 מטרים בלבד. <sup>247</sup>

ב-1944 אישרו שלטונות המנדט את תוכנית המתאר של העיר ירושלים ("תוכנית קנדלי"), שאף היא מגדירה את המונח "שטח הבניה המותר" כ"אחוזה המקסימלי משטח החלקה שモתר לבנות עליו".<sup>248</sup> תוכנית קנדל כוללת שטונה ייודי קרקע (בנוסף לדריכים), ובhem שישה איזורי מגורים. ייודי המגורים השונים נבדלים זה מזה בשטח הבניה המותר ובהוראות בניין אחרות. בכל ייודי המגורים התוכנית מתירה הקמת מבנים בני שתיים וחצי קומות (קומה מלאה במפלס הקרקע, קומה מלאה מעלה, וחצי קומה מתחת למפלס הקרקע או על גג המבנה).<sup>249</sup>

ב-1946 הנפיקה הוועדה המקומית בירושלים החלטת הבניה לבנייה לבנייה מגורים בשכונות ابو תור. על המגרש, ששטחו 914 מ'ר ושיעורו לפי תוכנית קנדל הוא מגורים E (שטח בנייה מרבי – 25 אחוזים), אישרה הוועדה המקומית להקים מבנה בן שתי קומות מלאות וחצי קומה על הגג. שטח הרצפות בקומת הקרקע, כפי שאושר בה יותר הבניה, הוא 228.36 מ'ר, ושטחה של הקומה הראשונה אף הוא 228.36 מ'ר – 25 אחוזים משטח החלקה **בכל** קומה. בנוסף לכך אושרה בינוי חצי קומה על הגג, שטח רצפות של 117.59 מ'ר (12.5% אחוזים משטח החלקה), וכן בינוי מרتفע בן 99 מ'ר, אשר לא כלל בחישוב השטחים. שטח הרצפות הכלול שאושר בבנייה הוא 574.31 מ'ר (לא כולל המרתף) – 62.5% אחוזים משטח החלקה.<sup>250</sup>

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

מסקנה זהה עולה מעין בהתרמים אחרים שניתנו לפי תוכנית קנדל. ב-1947 הוציאה הוועדה המקומית בירושלים המנדטורית החלטת הבניה לבנייה מגורים בשכונות טלביה. על חלקה בשטח של 815 מ'ר שייעודה מגורים D (שטח בנייה מרבי – 25 אחוזים) אושרה הקמת מבנה בן שתיים וחצי קומות בשטח רצפות כולל של כ-565 מ'ר (כ-69 אחוזים משטח המגרש), ובנוסך לכך קומת מרتفע בת 142.23 מ'ר אשר לא כלל בחישוב השטחים המותרים.<sup>251</sup>

במרקחה אחר סירבה הוועדה המקומית להנפיק ההחלטה עבור תוספת קומה לבנייה קיימים בשכונות רחבה, בטענה שהבקשה להיתר כוללת שטחי בנייה מעלה המותר לפי תוכנית קנדל. בנסיבות צייניה הוועדה כי המבנה הקיים כולל שתיים וחצי קומות, ולפייך תוספת הקומה המבוקשת היא מעלה המותר. הוועדה הוסיפה כי לפי הוראות התוכנית, "שטח הרצפות הכולל המותר" הוא "השטח הבניי כפול שניים וחצי" ("2½ times the built-up area")<sup>252</sup> החלטתה זאת של הוועדה המקומית, שאושרה על ידי הוועדה המחוקקת, מתארת באופן הפשט והמדויק ביותר את ממשמעו של המונח "שטח בנייה" בתקופת המנדט: מדובר בשטח תכסיית, ולא בשטח הרצפות, שהוא התוצאה של הכפלת שטח הבניה במספר הקומות המותר.

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

<sup>249</sup> את ההוראות המלאות של תוכנית המתאר של ירושלים מס' 1944 ניתן למצוא בספרו של הנרי קנדל על תכנון העיר בתקופת המנדט: *Henry Kendall: 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 בגןץ עיריית ירושלים. ההחלטה מתייחסה לחלקה 37 בווש 18.

<sup>251</sup> במרקחה זו אושרה הקלה, שכן לפי תוכנית קנדל עצמה שטח הרצפות המותר במבנה היה 510 מ'ר בלבד.

<sup>252</sup> תיק בניין מס' 482 בגןץ עיריית ירושלים. ההחלטה מתייחסה לחלקה 19 בווש 26. במרקחה אחר אישרה ב-1946 ועדת התכנון המנדטורית הקמת בית חרושת בקרקע שייעודה לפחות תעשייה (שטח בנייה מרבי מוגן – 75 אחוזים, שילוש קומות). במשמעותו צוין כי לאחר שטח החלקה הוא 1,699 מ'ר, שטח הבניה המותר הוא כ-1,274 מ'ר (75 אחוזים משטח החלקה). בהינתן אושרה הקמת מבנה תעשייתי בן שלוש קומות בשטח רצפות כולל של 3,108 מ'ר, ובנוסך לכך מרتفע שטחו כ-132 מ'ר. במרקחה זו לא מוצאו זכויות הבניה המותרות (75 אחוזים שטח תכסיית כפול שלוש קומות), אך גם כאן הפרשנות של מוסדות התכנון המנדטוריים מוכיחה כי במבנה "שטח בנייה" הכוונה היא לשטח תכסיית, ולא לשטח רצפות. תיק בניין מס' 315 בגןץ עיריית ירושלים, חלקות 1647-1640 בגווש 30160.

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

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

### אי-הוכחת בעלות

לעתים קרובות, בקשوت להיתרי בנייה של פלסטינים נדוחות בטענה שהמבקש לא הוכיח את בעלותו בקרקע. יזכיר כי כ-70 אחוזים מאדמות הגודה המערבית אינם רשומות בטאבו, וב-1967 הקפיה ישראל את הסדיי המקרעין, שבמסגרתם נרשמו קרקעוט בטאבו ביוזמה ממשתית (רי' פרק שני). כתוצאה לכך, רוב המקרעין בגדה המערבית רשומים רק בספרי מס רכוש, שם הם מופיעים על שם בעלי האדמה המקוריים בזמן השלטון הירדני. כאשר בעל הקרקע הולך לעולמו, יורשו הופכים בעליים משותפים של החלקה, שכן בכלל, 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 בחלוקת פיזית של הקרקע בינם.

במקרה שאחד היורשים מגיש בקשה להיתר בנייה, הבקשת נדוחת בטענה שהמבקש הוא רק אחד מבני החלוקת כך נדחתה בקשתו של תושב בלעין להיתר בנייה עbor מבנה עוזר חקלאי, בין היתר בטענה שהቤות על החלוקת היא באيدي 23 יורשים, ורק תשעה מהם חתמו על הבקשתה להיתר. למורות שהיורשים הנוספים אינם חיים בגדה המערבית ולא בקרקו' בה ב-15 השנה האחרונית, ועדת המשנה לפיקוח קבעה כי המבקש הוכיח רק "בעלות חלקית" בקרקע ולכן אין זכאי להיתר בנייה.<sup>256</sup>

טרם מתן היתר בנייה, מוסדות התכנון צריכים לוודא כי המבקש יש זכויות בקרקע.<sup>257</sup> ואולם, הדרישות שמצויב המינהל האזרחי בפני פלסטינים חרוגות מהקבוע בחוק ובתוכניות המתאר הגליליות עצמן. התוכניות מדירות את המונח "בעליים" בהגדירה רחבה, הכוatta לא רק את הבעלים הרשומים של הקרקע, אלא גם את מי שמקבל עבורה דמי שכירות או היה זכאי לקבל עבורה דמי שכירות, לו הייתהמושכרת.<sup>258</sup> גם חוק התכנון הירדני, שמכחו פועלם מוסדות התכנון במינהל האזרחי, כולל הגדירה רחבה של המונח "בעליים":

"בעליים" – בכל הנוגע לכל בניין או קרקע שהם – הבעלים הרשומים, הבעלים הידועים, **כל שותף בעלות**, הממונה על הקדש, השוכר לפי חוזה שכירות, הרשות משרד ראש הממשלה; ואם הבעלים נעדר או אין אפשרות לאותו או את כתובתו – ייחשב בעלים האדם המקבל את דמי השכירות, הכנסות או רנטה מהבניין או הקרקע או שהוא מקבל את דמי השכירות או ההכנסות אם היו מושכרים... כמו כן ייחשב בעלים מי שברשותו רשיון בנייה או כל רישיון אחר שניתן בהתאם לחוק זה בעניין הבניין או הקרקע.<sup>259</sup>

החלטה לדוחות בקשה להיתר בנייה בኒוק שחלק מהיורשים לא חתמו על הבקשתה אינה עולה אפוא בקנה אחד עם הוראות החוק והתוכניות עצמן. יודגש כי בהחלטה לתכנון שהוחזק המינהל האזרחי בעבר צוין כי היתר בנייה אינו מעיד על הבעלות בקרקע ואין בו משום הוכחת בעלות. לפייכך, במקרה 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 בפרק זה נעשה לפי פרשנות מינימלית, שכן תקנות התכנון המנדטוריות אפשרו בנייה נספת בטופוגרפיה מדורנית. ר' העלה 211 לעיל.

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

<sup>256</sup> לדוגמה: החלטת ועדת החקלאות לפקוח מה-15.7.2004 לדוחות בקשה להיתר בקראות בני חסן שמדרום-מזרחו לקלקיליה, בין היתר בנימוק שהמבקש הוכיח רקי בעלות החקלאית בקרקע (תיק ט' 81/04); החלטת ועדת המmana לפיקוח מה-5.1.2006 לדוחות בקשה להיתר בא-סואיה שמדרום לשכם (תיק ב' 64/05); החלטת ועדת המmana לפיקוח מה-11.5.2006 לדוחות בקשה להיתר בחירבת אידיר שמדרום לבית לחם (תיק ב' 32/06).

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

<sup>258</sup> בגין 5194/03 קובי גروسמן ואח' נ' שר הביטחון ואח'.

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

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

## סירוב לאשר הקלות

מתן הקלות מתוכניתו הוא מעשה שכיח בישראל, שם ועדות התכנוו מאשרות יומיום הקלות בקויי בניין, במספר הקומות ועד. ככל שתוכנית ישנה יותר, כך גובר הצורך בהקלת מהירותה, שכן בחולף הזמן השתנו הדרישות המקובלות בשוק הבנייה וכןפו צרכים שלא היו קיימים בעת אישור התוכניות.<sup>261</sup> דברים אלה נכונים שבעתיים כמשמעותם בתוכניות המתאר הגליליות, שאושרו לפני 60 שנה ויותר.

למרות זאת, מוסדות התכנון במינהל האזרחי דוחים באופן שיטתי בקשوت להיתר הכלולות הקללה מהירותה של התוכניות המנדטוריות. לדוגמה, ב-2007 דחתה ועדת המשנה לתכנון מוקמי בקשה של תושב סוסיא להיתר לבנייה חקלאי, בטענה שרוחב החזית של החלקה, שבה הוקם המבנה, הוא 37.8 מטרים, בעוד ששלפי תוכנית 5/R החקלה באיזור, רוחב החזית המינימלי הנדרש הוא 40 מטרים.<sup>262</sup> אין זה מתקבל על הדעת ש בשל סטייה קלה כל כך מהירותה התוכנית תידחה בקשה להיתר ויוצא לבנייה צו הריסה. לוועדת המשנה לתכנון מוקמי יש מעמד של ועדת מחוזית, ולפי חוק התכנון הירדני של באיזור היא רשאית לאשר הקללה של 10 אחזois. במקרה דנן נדרשה הקללה בשיעור של 5.5 אחזois בלבד, אבל הוועדה סירבה לאשר אותה ובכך גירה את גורלו של המבנה.<sup>263</sup>

באופן דומה, ב-2005 דחתה ועדת המשנה לפיקוח בקשה להיתר בנייה בכפר א-סואוה, בין היתר בטענה שקו הבניין במבנה הקיים היה 7.5 מטרים, במקום 10 המטרים הנדרשים בתוכנית 5/S.<sup>264</sup> אין זו דוגמה יוצאת דופן: המינהל האזרחי דוחה באופן שגרתי בקשوت להיתרי בנייה בגין חריגה בקויי בניין.<sup>265</sup> אמנים תוכנית 5/S קובעת קו בניין של 10 מטרים באיזור החקלאי, אבל תקוננה מוסיף כי "כאשר הוועדה המקומית בעודה שטח החלקה וצורתה מצדיקים הקללה בקויי הבניין, הוועדה המקומית רשאית לאשר הקללה שצואת".<sup>266</sup> בנוסף לכך, התקוננו קובע כי "لوועדה המחויזת הסמכות ליתן הקללה מכל אחת מהמגבילות הקבועות בתוכנית", בתנאי שייבחנו השפעותיה על בעלי הנכסים הגובלים.<sup>267</sup> לאור הוראות אלו, המהוות חלק אינטגרלי מתקוננו התוכנית, ברור כי בשטחים שבהם חלה תוכנית 5/S, למוסדות התכנון במינהל האזרחי יש סמכות חוקית להוציא היתרי בנייה גם במקרה שקווי הבניין נופלים מ-10 מטרים. הסירוב להיתר קווי בניין קטעים יותר לא נובע אפוא מהירותה התוכנית עצמה, אלא מהניסיונו להצדיק את דחיתת הבקשה להיתר ואת הריסת המבנים.<sup>268</sup>

**הסירוב העקרוני לאשר הקלות מהירותה התוכניות המנדטוריות, כמו גם ההימנעות מהפעלת הוראות הגמישות הקבועות בהן, הוא שירוטי ואינו מתקבל על הדעת.** אמנים מוסדות התכנון במינהל האזרחי אינם חייבים לאשר בכל מקרה ומרקם הקלות, אבל עליהם להפעיל שיקול דעת ולאשר הקלות במקרים שבהם יש לכך הצדקה תכוננית. שימוש נרחב בכל החוקי של הקלות 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 המפורחות. אולם כרגע לכל זה מוסיף החוק וקובע כי ישמודרב בתוכניות שהופקו לפני אוגוסט 1989, רשאית ועדת התכנון להיתר, בהתאם של הקללה, תוספת של עד 16 אחזois (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 מוקמי מס' 1/07 מה-09.1.2007, בקשה מס' ח/01 (סוסיא).

<sup>263</sup> כאמור שדבר במרקם זה ספק אם נדרשה בכלל הקללה, מאחר שסעיף 27 לתקנון תוכנית 5/R דרש רוחב חזית מינימלי של 40 מטרים רק בחולקה שבה מוקם בית מגורים או מבנה תעשייה. כאשר מדובר במבנה חקלאי, התוכנית אינה קובעת רוחב חזית מועער.

<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 (ນסחה); החלטת ועדת המשנה לפיקוח מה-18.10.2004 בתיק ט' 157/04 (קרואות בני חסן); ההחלטה והחלטת ועדת המשנה לפיקוח מה-2.2.2006 בתיק ש' 114/05 (קריות).

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

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

<sup>268</sup> התוכניות כוללות הוראות גמישות נוספות: באיזור הפתוח, סעיף 27 לתקנון התוכניות 5/R ו-6/R מאפשר לוועדה המחויזת להיתר בנייה בחולקה שטחונה נופל משטח החלקה המינימלי (דונם) הקבוע בתוכנית, וסעיף 31 מאפשר לוועדה המחויזת לאשר את בנייתם של מבני ציבור ומבני תעשייה שגובהם עולה על המותר בתוכנית. תוכנית 5/S קובעת כי ריק מבנה מגורים אחד יוקם בחולקה, אבל אפשרותה לוועדה המקומית להיתר הקמת כמה מבנים אם נבנו לצורכי חקלאות או "לצרכים זמינים" (סעיף 14). באישור הוועדה המחויזת, התוכנית מסמיקה את הוועדה המקומית להיתר בנייה על חולקה שטחונה נופל משטח המינימלי (סעיף 17).

## סירוב להTier חלוקת קרקע

במקרים רבים דוחה המינהל האזרחי בקשות להיתר בנייה בטענה שהחקלה, שבה הוקם המבנה, חולקה לכמה מגרשים שלא פי תוכנית פרצאליה מאושרת. במקרים נוספים נדחתה הבקשה להיתר בטענה שעל החקלה כבר ניצב מבנה קיים, בנוספ' למבנה שאישרו הطلب.<sup>269</sup>

כל תוכניות המתאר הגליליות אוסרות על חלוקת קרקע שלא לפי תוכנית פרצאליה או תוכנית מפורטת מאושרת ועל הקמת יותר ממבנה עיקרי אחד בחולקה מקורית. שתי הסוגיות הקשורות זו בזו, שכן כאמור לעיל, רובות מהחולקות בגדה המערבית מקיפות عشرות עד מאות דונמים. כאשר מוקמים בחולקה מקורית אחת כמה מבנים, חלוקתה (לפי ההוראות הקבועות בתוכניות המתאר הגליליות בדבר גודל מגרש מינימלי) לכמה מגרשים עשויה לאפשר לגיליזציה של המבנים הללו. במקרים אלה, הבקשה להיתר בנייה נדחתה בטענה שבחולקה יש כמה מבנים, אבל למעשה של דבר, הדחיה נובעת מההחלטה העקרונית שלא לאפשר חלוקת קרקע.

כל הידוע לנו, פלסטינים בשטח C מגישים רק לעיתים נדירות בקשות לחלוקת קרקע לצורכי רישום. כאשר בעל הקרקע הרשות בספרי מס רכוש הולך לעולמו, יירושו מבצעים במקרים רבים חלוקה פיזית של החלקה (למשל, באמצעות גדרות אבן), אך بلا לעורוך רישום של הפרצלציה בטאבו או במסמכי מס רכוש.

הסיבות לכך מרכיבות, ככלותם בלי ספק את העלות הגבוהה הכרוכה ברישום קרקע בטאבו. בנוסף לכך, למשפחות רבות באיזור קרובים המוגדרים על ידי השלטון הישראלי כנכדים, לאחר שלא שחו בגדה המערבית בעת כיבושה ב-1967. צו צבאי קובלע כי רכושים של הנפקדים ינוהל על ידי הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש במינהל האזרחי.<sup>270</sup> פירוש הדבר הוא שכאשר אחד מירושי הקרקע הוא נפקד, בקשה לחלוקתה לצורכי רישום צפופה להוביל לכך שחולקו היחסים בקרקע עברו לניהולו של הממונה. הצו מאפשר לממונה להשכיר נכסים נטושים ואך למוכר אותם. נראה שהחשש מפני העברת חלק מהקרקע לידי המינהל האזרחי הישראלי שיקול חשוב בהחלטתם של תושבים פלסטינים באיזור שלא להציג למוסדות התרבות בתכנון בקשות לחלוקת קרקע. ברוב המקרים הידועים לנו, הבקשות לחלוקת קרקע הוגשו בלית ברירה, במסגרת תוכניות מפורטות נקודתיות, שנועדו להכשיר מבנים שהוצאו להם צווי הריסת. בכל המקרים הללו, התוכניות הנקודתיות, אשר במהותן הן תוכניות פרצאליה, נדחו על ידי מוסדות התכנון במינהל האזרחי.<sup>271</sup>

כאמור לעיל, ההוראה הקבועה בתוכניות המתאר הגליליות – שלפיהחלוקת קרקע דורשת אישור ממוסדות התכנון – נועדה לאפשר בקרה על היקף הבנייה, במיעוד באיזור החקלאי, ולמנוע מצב שבו תוקם שכנות מגורמים שלמה בעלי הקצהה נאותה לבניין ציבור, לשטחים פתוחים ולדריכים. הוראה זו של תוכניות המתאר הגליליות יש ליישם יישום גמיש, תוך התחשבות בסביבותיה הייחודיות של כל בקשה ובקשה. המצב הנוכחי, שבו בקשות לחלוקת קרקע מאושرات רק במקרים נדירים, אם בכלל,<sup>272</sup> אינם מתקבל על הדעת.

<sup>269</sup> לדוגמה: החלטת ועדת המשנה לפיקוח מה-15.7.2004 לדוחות בקשה להיתר בנייה בג'יס (תיק ט' 68/04); החלטת ועדת המשנה לתכנון מקומי מה-13.1.2005 לדוחות בקשה להיתר בנייה בDIR בלוט (תיק ט' 167/04); החלטת ועדת המשנה לפיקוח מה-19.5.2005 לדוחות 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 נגיסון להכシリ מטה, פרוטוקול ובלי היתר בכפר מסחה, פרוטוקול ועדת המשנה לתכנון מקומי מס' 1/05 מה-6.1.2005; תיק 1280/26/04, תיק 1263/10/03 (התוכנית נדחתה); תוכנית מפורטת שהוגשה להכシリ מטה, פרוטוקול ועדת המשנה לתכנון מקומי מס' 7/05 מה-27.3.2005; תיק 1216/21/04 (התוכנית נדחתה).

<sup>272</sup> לפי קו, המינהל האזרחי דוחה כמעט תמיד את כל הבקשות לפרט צדקה באיזור החקלאי. Anthony Coon, שם (חערה 8), עמ' 117. בנסיבות התקחקיר לדוחה הוכricht לא נתקלו כמעט בכל החלטות קרקע, אבל בכל המקרים שהגיעו לידי עתנו, המינהל האזרחי דוחה תוכניות מפורטות נקודתיות שמטבען העיקרי היה הינה פרצלציה לצורך לגיליזציה של מבנים קיימים. מקרה ייחיד של בקשה לפרט צדקה שסמכיו הגיעו לידי הוא מהכפר טורה אל ריבניה שבמחוז גינן. על החלטה המקורית הוקמו שני מבנים, וכי להכシリים (לפי הוראות תוכנית 15/S) ביקש בעלי הקרקע להקלקה לשתי חלקות. ועדת המשנה לתכנון מקומי דוחתה את הבקשה. פרוטוקול ישיבה מס' 10/05 של ועדת המשנה לתכנון מקומי, 16.5.2005.

## החלוקת לא חולקה, הבניה נאסרה

בבבואר 2006 הקימו אושי בלען מבנה עיר חוקלי בשטח של 16 מ"ר על חלקה חוקלי השicket לאחד מתושבי הכפר, סלימאן יאסין. כבר למחצה נמסר למר יאסין צו הפסקת עבודות. לאחר שהגיע למנהל האזרחי בקשה להיתר בנייה, דחתה ועדת המשנה לפיקוח את הבקשת והוציאה למבנה צו הריסה סופי.

בניגוד לקרים רבים אחרים, בחולקה של מר יאסין, שמעולם לא חולקה למגרשי משנה, לא ניצב מבנה נוסף, ושטח הבניה וקווי הבניין לא חרגו מהמותר לפי תוכניות המתאר הגלילית 6/2 שחלו באיזור. אף על פי כן, ועדת המשנה לפיקוח קבעה כי המבנה אינו חוקי, מאחר שהחולקה, שבנה נבנה, אינה כלולה בתחום תוכנית פרצלציה.<sup>273</sup> עמדתה זו של ועדת המשנה לפיקוח אושרה על ידי ועדת המשנה לתכנון מקומי, שדחתה עורך שהוגש נגד החלטה שלא ניתן למבנה היתר.<sup>274</sup>

לפי העמדה העכשווית של מוסדות התכנון במינהל האזרחי, בנייתה לפי תוכניות המתאר הגליליות אפשרית אפוא רק בחולקה שכוללה בתחום תוכנית פרצלציה או תוכניות מפורטות - גם כאשר חלוקתה למגרשי משנה כלל לא התבקרה ואך לא בוצעה בפועל. מאחר שרוב אדמות הגדה המערבית אינן מוסדרות ואין רשות בטאבן, פירוש הדבר הוא אישור כללי על בנייתם בשטחים אלה, אלא אם אושרה עבורם תוכנית פרצלציה או תוכנית מפורטת.

עמדו זאת סותרת לא רק את ההוראות של תוכניות המתאר הגליליות עצמן, אלא גם את הפרקטיקה שהיתה נהוגה בתקופת המנדט. בידי "במקום" העתקים של عشرות התיירות בניה שהוזאו בימי המנדט - מכוח תוכניות המתאר הגליליות - בקרים 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 בלבד, לא כל שכן למבנה עיר חוקלי.

המבנה שהקים מר יאסין נהרס, ככל הנראה על ידי מאבטחי מכשול ההפרדה הסמוך, אך בקשטו להיתר תליה וועמדת בעיתירה לבג"ץ שהגיע נגד מוסדות התכנון לתכנון במינהל האזרחי.<sup>275</sup>

חוק התכנון הירדיני מתייר חלוקת קרקע **שלא** לפי תוכנית פרצלציה או תוכנית מפורטת, ובלבד שטח כל מגרש לא יפתח מ-10 דונם.<sup>276</sup> מאחר שההוראות החוק גוברות על הוראותיהן של תוכניות המתאר הגליליות, אישורים של מוסדות התכנון בשטח C אינם נדרש לצורך פיצולו של חלקה המקורי למגרשי משנה בני 10 דונם. לפיכך, חלוקה למגרשים שכאללה אינה יכולה להיות עילית סיורוב למ顿 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 מחיבב עדכונים תכופים, גמישות והתאמות למציאות משתנה. הקפתה המכוב התכנוני של רוב הקרקע הכלולה בשטח C, כפי שהיא בשנות ה-40 של המאה ה-20, סותרת תפיסות יסוד בשדה התכנון והבנייה.

כפי שצוין לעיל, הנחת המוצא של המ騰כנים המנדטוריים הייתה כי תוכניות המתאר הגליליות יעדכו אחת לחמש שנים.<sup>277</sup> העדכו הנדרש חייב שינויים לא רק בתשתיי התוכניות (למשל, סימון איזורי פיתוח עbor 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"ץ 2657/07 עותמאן מנצור עלי מנצור אח' נ' ועדת המשנה לתכנון מקומי ואח'.

<sup>276</sup> סעיף 28(1) לחוק התכנון הירדיני. הסעיף קובע כי "אף אדם אינו רשאי לחלק קרקע כלשהו... הנמצאת במרחב תכנון, לחולקות שטחו כל אחד מהן פחות מעשרה דונם, אלא על פי תוכנית חלוקה שאושרה על ידי הוועדה המקומית וכל חלוקת קרקע הנמצאת במרחב תכנון וכל רישום שיבוצע לבניה בניגוד להוראות סעיף זה ייחשב 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, שליטונות המנדט הכינו כאמור עדכונים לחלק מהתוכניות הגליליות. תוכנית 15/S בראשונה 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 מסמיקה את הוועדה המקומית להוציא היתריה לבנייה למוגרים רק לבתו הפרטיש של האיכר, ואילו אישור הקמתם של מבני מגורים שמיועדים לתושבים אחרים הוא בסמכותה הבלעדית של הוועדה המחויזית. בנגדו לכך, תוכנית 15/S השנייה מסמיקה את הוועדה המקומית להוציא בייעוד החקלאי היתריה לבנייה ל"בתים מגורים" בכלל, ולא רק לבתו הפרטיש של האיכר. שיטת התכנית המירבי המותר בתוכנית השנייה הוא 180 מ"ר בלבד, לעומת 150 מ"ר בלבד בתוכנית הראשונה. כתוצאה מכל אלה, תוכנית 15/S השנייה מאפשרת הקמת מבנים, אשר לפי התוכנית הראשונה לא ניתן להתריר את בנייתם. כאמור לעיל, שליטונות המנדט הפיקדו גרסה מעודכנת גם לתוכנית 6/R, אך עקב סיום המנדט, לא הספיקו לאשרה למתן תוקף.

הצורך בעדכו התוכניות מעונן גם בחוק. למורות השטחים הנרחבים הכלולים בתחוםיהן, בית המשפט העליון פסק כי תוכניות המתאר הגליליות הן במהותן תוכניות מתאר מקומיות.<sup>279</sup> פקודת בניין ערים המנדטורית (1936), שמוכחה הוכנו התוכניות, מכירה רק בשני סוג תוכניות: תוכניות מתאר (Outline schemes) ותוכניות מפורטות (Detailed schemes).<sup>280</sup> המסגרת המושגית של תוכנית מתאר מחויזת לא הייתה קיימת באותה עת, ולכן אין להתייחס לתוכניות הגליליות כל תוכניות מתאר מחויזות, כמשמעותם בישראל היום. ההוראות החלקיות ברמה מפורטת, שכולות בתכנוני התוכניות הגליליות, אופייניות אף הן לתוכניות מתאר מקומיות, ולא לתוכניות מחויזות. אכן, עדמת המדינה, כפי שנמסרה לאחרונה לבג"ץ, היא כי התוכניות הגליליות הן "תוכניות מתאריות מקומיות".<sup>281</sup>

לפי חוק התכנון הירדיני, מוסדות התכנון חיבים "לעין מחדר בכל תוכנית מתארית מאושרת, על מנת להכנסה בה את התיקונים או התוספות הדורשים, אם ישנס, לפחות פעמי אחת בכל 10 שנים".<sup>282</sup> לפיכך, עדכון של תוכניות המתאר הגליליות – לפחות אחת ל-10 שנים – אין רק רצוי מבחינה תכנונית, אלא נדרש בחוק. בנסיבות אלו, ספק אם השימוש בתוכניות המתאר הגליליות הלא מעודכנות לצורכי אכיפה יכול להיחשב לחוק.

בעיה נוספת נוגעת לעובדה שஸמכהן של חלק מתוכניות המתאר הגליליות לא שרדו בשלמותם. תקוני התוכניות 5/R ו-6/R מזכירים שתי טבלאות שהיו חלק בלתי נפרד מהוראותיהם – טבלת מבני תעשייה (Schedule B)<sup>283</sup> וטבלת הוראות בניין (Schedule A)<sup>284</sup> – אך שתיהן אבדו ככל הנראה. העתקי התוכנים של התוכניות הללו, שהועברו אליו לביקורתנו מהמנהלה האזרחית, אינם כוללים את הטבלאות הללו. גם בארכיבונים שבהם ביקרנו לא מצאנו עותק מלא של תוכניות 5/R ו-6/R, הכול את הטבלאות הללו.

תוכניות מתאר הן חיקוק, בדומה לחוק, או לתקנות.<sup>285</sup> שם שלא ניתן להשתמש בתוכנות או בחוק שחלק מהוראותיהם אבדו, כך קיימים קושי בסיסי בישום תוכניות שஸמכהן חסריהם.<sup>286</sup> אין מדובר רק בדרישת פורמלית, אלא בעניין מהותי. ככל הנראה, טבלת הוראות הבינוי של תוכניות 5/R ו-6/R קבועה במדוקיק (בדומה לטבלה המקבילת לשרדה בתוכנית 15/S) את היקף הבניה המותר ואת אופייה בכל אחד מייעודי הקרקע. הקושי בפרשנות המונח "שטח בניה", שבו דנו בארכיות לעיל, נובע במידה רבה בשל העובדה שஸמכהן של תוכניות 5/R ו-6/R לא שרדו בשלמותם. אمنם בוגז התקנון של תוכניות אלו מופיעות הוראות בניין שונות, אבל העובדה שהתקנון מפנה לטבלה מלמדת שזו כללה הוראות נוספות. בהדרט טבלת הוראות הבינוי שאבדה, לא ניתן לקבוע בוודאות את המותר והאסור לפי התוכנית.

ישום ההוראות החלקיות ששרדו בתוכניות 5/R ו-6/R מושל לאכיפה של חוק פלילי, שאבדה טבלה המפרטת את העונשים שיש לתת בגין הפרטו.

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

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

<sup>281</sup> השלמת טיעון מטעם פרקליטות המדינה בג"ץ 1526/07 ראש מועצת הכפר בלעין ואח' נ' ראש המינהל האזרחי ואח' מה-2007 (5.7.2007) (סעיף 8 לנספח מש/12).

<sup>282</sup> סעיף 25(1) לחוק התכנון הירדיני. זהה הוראה ייחודה, שחלת רק על תוכניות מתאר מקומיות.

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

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

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

<sup>286</sup> באופן תמה, מי שהתעלם מעובדה זאת הוא דוקא בית המשפט העליון. ב坌"ץ אגדות המורים בקנדייה (ר' לעיל, עמ' 44) אישר בית המשפט את החלטת מת"ע לבטל היתריה בנייה שניתנה לפאלטינים, בטענה שלא סותרים את הוראותיה של תוכנית 5/R. זאת לעומת שפניה בבית המשפט הوزיג רק התקנון החסר של התוכנית, בלי תשritis, שעדיין לא אוטר באותה עת. העותרים טעו כי לא ניתן לישם את תוכנית 5/R בלי תשריט החסר, אך השופטים דחו את העיטה וקבעו כי "לא הובא בפניהם כל טעם סביר לכך מודיעו אובדן מפה הריב להרור אחריו באופן אוטומטי את הנטולותה של תוכנית, שאושרה לפני כן כדין". פסק הדין בג"ץ 145/80 ג'מעית אסכאן אלמושלמן ואח' נ' שר הביטחון ואח'.

## המיןון האזרחי משתמש בגרסה לא-מאושרת של התוכניות

התקיר שערכו לדוח זה העלה ממצא מפתיע: התקנון של תוכנית 5/א, שבו משתמש המינהל האזרחי, לא אושר למתן תוקף. הגרסה שבה משתמשים מוסדות התקנון במינהל האזרחי, ושבותק ממנו נמסר לנו לביקשתנו, התרסמה בעיתון הרשמי של ממשלת המנדט בעת הפקדת התוכנית ב-1946. בתהליך אישורה של התוכנית הוכנסו בגרסה המופקדת שינויים שונים, וכתוצאה לכך, התקנון שאושר ב-1948<sup>287</sup> 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 פשוטים, מתקני מים וחשמל) מאשר הגרסה המופקדת.<sup>289</sup> בנוסף לכך, התוכנית שאושרה כוללת הוראות שאין להן ذכר בגרסה שהופקדת, למשל: הוראות בדבר שימוש מבנים<sup>290</sup> ומרחקי בטיחות מקווים חשמל.<sup>291</sup> אמן כללו, הגרסה המופקדת והתקנון המאושר דומים, אבל במקרים של בקשות פרטניות להיתרי בנייה, ההבדלים שביניהם עשויים להיות משמעותיים.

הנסיבות שהובילו לשימוש בגרסה המופקדת אינן ברורות. ניתן שהדבר נועז בנסיבות באיתור מסמכים מתקופת המנדט – עדות נוספת לבעיות הכרוכה בשימוש בתוכניות המתאר הגליליות בעת הנוכחית. כך או אחרת, נראה שהמיןון האזרחי מישם במשך כ-30 שנה תוכנית בגרסה אשר מעולם לא אושרה, ועל כן היא נתולת תוקף חוקי.

## סיכום

תוכניות המתאר הגליליות – שנעודו להשיג שורת מטרות, ובכלל זה הוצאה היתרי בנייה בשטחים שעוברים לא הוכנו תוכניות מפורטות – מישומות על ידי השלטון הישראלי כמעט אך ורק לצורכי אכיפה והרישת מבנים פלسطיניים. זאת למרות שכפוף למוגבלות ולתנאים המפורטים בהן, התוכניות מאפשרות בנייה למגורים ולמגוון מטרות אחרות בייעוד החקלאי, המקיים את רוב שטח C, ולמרות שליטות המנדט עצם עשו בתוכניות שימוש רב לצורך מתן היתרי בנייה.

קיימים קשיים מוגנים ביישום תוכניות שהוכנו לפני עשרות שנים, במציאות חוקית, תכנונית, פוליטית, חברתית ודמוגרפית שונה. בנוסף על קשיים אינרנטיים אלה, העבודה שהוראותיהם של שתיים משלשות תוכניות המתאר הגליליות שרדזו רק באופן חלקiy מטילה ספק בחוקיות השימוש העצמי שעושה בהן המינהל האזרחי לצורכי אכיפה. ספק זה נתמך גם בעובדה שחוק התוכן הירדני מחיב עדכון תקופתי של תוכניות המתאר הגליליות, עדכון שכזה לא בוצע מאז שאושרה גרטון הסופית בשנות ה-40 של המאה הקודמת.

כל שוחלת 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 מאرسلן החוקיקה שחל באյור עם כיבוש הגדרה המערבית ב-1967. החוק החומניטרי הבינלאומי אוסר על המעצמה הכובשת לשנות את החוקיקה הקיימת, אלא אם הדבר מתחייב מצורכי בטיחון החלטיים או לטובת האוכלוסייה האזרחים הכבושים. בסביבות אלו, החמרת המגבלות הקבועות בתוכניות המתאר הגליליות תהיה בלתי חוקית, והשלטון הישראלי אינו מוסמך לבצעה.

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

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

<sup>288</sup> סעיף 4(14) ותבלת החלקה לאיורים בתוכנית המאורשת.

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

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

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

שלישית, מוסדות התכנון במינהל האזרחי יוצרים מערכת של טיעונים מעגליים, שמנועים כמעט כל אפשרות לקבלת ההחלטה מכוח התוכניות. כך, הシリוב לאשר חלוקת קרקע מצטמצם באופן דרמטי את אפשרויות הבניה הנิตנות למימוש לפי התוכניות. החלטה העקרונית שלא לאשר פרטציה מולידה מערכת מעגליות של איסורי משנה: בחלוקת מקורית גדולה שבה ניצב מבנה קיים, הシリוב לאשר את חלוקתה למגרשי משנה מונע מראש בנייה נוספת. אלא שシリוב זה אינו מתחייב מהוראותיהם של תוכניות המתאר הגליליות עצמן, אלא מההחלטה שלא להתריר פרקטיקה (חלוקת קרקע) שהתוכניות מתווות את המוגדרת התוכניתית והחוקית לאישורה.

בשנים האחרונות החל המינהל האזרחי בהכנות תוכניות מתאר מיוחדות לחלק מהיישובים הפלשטיינים בשטח C. תוכניות אלו, שמהוות שינוי לתוכניות המתאר הגליליות המנדטוריות, מתימרות לטפק פתרונות תוכניות נאותים לעשרות אלפי הפלשטיינים שמתגוררים באיזור. תוכניות המתאר המיוחדות מהוות לבאורה יישום של ההוראה הכלולה בתוכניות המתאר הגליליות בדבר תכנון מפורט של איזורי הפיתוח החקלאיים. אולם בפועל, תוכניות המתאר המיוחדות מהוות אכן מוגבלות בתקנון המינהל האזרחי, באמצעות כפירים שבהם אושרו תוכניות מתאר מיוחדות, אין כל צורך או הצדקה להתריר בנייה בקרקען שנמצאות מחוץ לתחומי התוכניות הללו ואשר ייעודן, לפי תוכניות R/6, S/15 או R/5, הוא חקלאי.<sup>292</sup> טענה זאת, כמו גם סבירותן התוכניתית והחוקית של תוכניות המתאר המיוחדות, תיבחנו בהרחבה בפרק השישי.

<sup>292</sup> לדוגמה, בהחלטתה להוציא צו הריטה סופי למבנה שהוקם בלי היתר בכתב בלעין ציינה ועדת המשנה לתכנון מקומי כי "המודובר באיזור חקלאי על פי R/6... לכפר בלעין ישנה תוכנית מאושרת [תוכנית מתאר מיוחדות] אשר פורסמה לתוקף ביום 6.11.92. תוכנית זו המשתרעת על 266 דונם היא בת כוشر קיבול (Capacity) של יותר מ-157% מהנדרש לאוכלוסייה בלעין לשנת 2015... לאור כל האמור ברור שאין שום סיבה רואיה בכל וmbחינה תוכניתית ודמוגרפיה בפרט, להקים מבני מגורים כלשהם, מחוץ לגבולות תוכנית המתאר הפטוטוטורית של הכפר". פרוטוקול ועדת המשנה לתכנון מקומי מס' 3 מה-11.2.2007 (תיק 1527/1/06).

## מקרה-מקומ אום א-דריכון: שמרות עיר לפלסטינים, אישור פיתוח למתחלים

בכפר אום א-דריכון אשר בצפון-מערב הגדרה המערבית, כקילומטר וחצי מזרחית למקום הירוק (ר' מפה בעמ' 52), מותגורים כ-420 תושבים<sup>293</sup> אך למרות זאת, לכפר אין תוכנית מתאר עכשווית. התוכנית היחידת שחלла בו היא תוכנית המתאר הגלילית 15/א, אשר בזמן אישורה התקgorו בcpf ר' וכמה עשרות תושבים<sup>294</sup> לאור זאת אין זה מפתיע, כי תוכנית 15/א לא מסמנת עבור אום א-דריכון אישור פיתוח.

כמו ישובים רבים בגדרה המערבית, גם אום א-דריכון הוא כפר בת שנוצר כתוצאה מהתלוי הגירה מכפר האם (ר' פרק רביעי). אום א-דריכון נוסד בסוף המאה ה-19 על ידי תושבים מייעד<sup>295</sup> ובראשיתו היה יישוב חקלאי עוני<sup>296</sup>. כבר בשנת 1922 היה אום א-דריכון יישוב קבוע קבע<sup>297</sup>, ומazel הלך וגדל בהדרגה.

### מקרה עי

הכפר חולש על כ-930 דונם, אשר 666 מהם אדמות מוסדרות ורשומות בטאבו. המתחם הבניי העיקרי של אום א-דריכון משתרע על פני כ-40 דונם של קרקעות הרשומות בטאבו על שם בעלייה הפלשתיניות. מתחם מגורים משני בן חמישה מבנים נמצא מדורם-מצורח למתחם המגורים העיקרי, אף הוא על אדמות פרטיות רשות בטאבו. חלק ניכר מהאדמות החקלאיות של הכפר אין מוסדרות והן נמצאות מיצפין למתחם המגורים הראשי, בסמוך להתחנות טל מנשה.<sup>298</sup>

### מבנה קיימים והיתרי בינוי

באום א-דריכון יש כ-10 עשרות מבני מגורים, בית ספר, מסגד, בית המועצה המקומית (שהקמתו לא הושלמה בשל צו הפסקת עבודות שהזעיא המינהל האזרחי), מרפאה (שלת הוצאה צו הריסה), בית קברות קטן ושלוש חנויות מכלולות.מעט חלק מהמבנה של בית הספר, שהוקם לפני היתר שהזעיא המינהל האזרחי ב-1985, כל שאר המבנים בכפר נבנו בידי היתריהם.

### המצב התכנוני

תוכנית 15/א מייעדת את מלאו שטחו הבניי של הכפר לשמרות עיר – ייעוד הקרקע שבו חלות מגבלות הבניה החמורות ביותר (ר' טבלה 2). עם זאת, בכפוף לאישורם של הוועדה המחוקית ולפקוד העירות, התוכנית מאפשרת להקים בשמרות העיר בתים מוגרים, מבנים חקלאיים ומבני נופש. מהבחן החוקית, אין אפשרות מנעה מוחלטת להנפיק היתרini בינוי למגורים באום א-דריכון. בפועל, כל הבקשות להוותר בניה שהגשו תושבי אום א-דריכון מאז 1967 (למעט, כאמור, יותר חלק מבנה בית הספר) נדחו, בטענה שבניה במקומות סותרת את ייעוד הקרקע לשמרות עיר בתוכנית המתאר הגלילית.

כך, בפברואר 2005 הוציאה ועדת המשנה לפיקוח צו הריסה למבנה מוגרים זו קומתי שהקים על חלקה שבבעלותו מחמוד עלי סעד זיד, תושב אום א-דריכון. בהחלטה צינה הועודה כי "המבנה נמצא בתחום שמורת טבע, כולל שמורות עיר משלטת לפי תוכנית 15/א... הבניה נוגדת את פקודת העירות, האסורה למעשה על כל בניה בתחום שמורות עיר".<sup>299</sup> בניסיון למנוע את הריסת המבנה הגיע זיד תוכנית נקודתית מפורטת, שתכשיר את הבניה, אך בנובמבר 2005

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

<sup>294</sup> לפי נתונים שנמסרו לנו בכפר, ב-1922 התקgoro באום א-דריכון 28 תושבים וב-1950, שנתיים אחרי אישורה למطن תוקף של תוכנית 15/א בגרסתה החשניה, חיו במקום 52 בי אדם.

<sup>295</sup> דוד גרובסמן, שם (הרעה 152), עמ' 396, 410-396, ובמיוחד עמ' 397-396.

<sup>296</sup> דוד גרובסמן, שם (הרעה 156), עמ' 177.

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

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

<sup>299</sup> פרוטוקול ועדת המשנה לפיקוח מס' 6/05 מ-04.03.2005 בתיק ג' 34/04. צוין כי פקודת העירות המנדטורית (1936) מאפשרת לרשותות לאסור על בנייה על אדמות מדינה הנמצאות בתחום שמורת עיר, אך אינה מטילה אישור שכזה על בנייה בקרקעות בעלות פרטיה (כמו החלקה של מר זיד באום א-דריכון). ר' סעיף 3 לפקודת העירות.

דחתה אותה ועדת המשנה לתכנון מקומי, בקביעה כי "אין שום סיבה רואה להפוך שטח י록, המוגדר כשמורת טבע בתוכנית המתאר 15/5 החלה על המקום, לשטח לבניה".<sup>300</sup>

במציאות, המבנה נמצא בשולים הפניים של מתחם המגורים העיקרי בכפר ובצמוד לבית מגורים מאוכלס. המבנה מרוחק לפחות 100 מטרים מעציו העיר, ובינו לבניין מפריד כרם זיתים. המבנה נועד לבנו של בעלי הקרקע, בסאם זיך, ולאשתו ההרה. עד שנישא התגורר הבן בביתו 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 ולהציגו לו, לאשתו ולילדיו לעתיד פתרון דיר הולם.<sup>301</sup>

ההחלטה לדחות את הבקשה להיתר מבוססת על גבולותיה של שמורת העיר, כפי שהוגדרו בתוכנית 15/S. בתקופת המנדט, שמורת העיר השתרעה על פני שטחים נרחבים בהרבה מאשר יoom. תוכנית 15/S מגדירה כ-84,000 דונם באיזור כשמורת עיר,<sup>302</sup> אך רוב השטחים הללו בוראו מאז. ב-1991 הכריז השלטון הישראלי על שמורת עיר ריחן, משתרעת על פני 2,673 דונם בלבד<sup>303</sup> ונמצאת במרחב של עשרות עד מאות מטרים מהמתחם הבניי העיקרי באותו אדריכן, שם נמצא גם ביתו החדש של בסאם זיך.<sup>304</sup>

במשך השנים אישרו מוסדות התכנון במינהל האזרחי כמה תוכניות מפורטות עבור ההתנכלויות הסמכות – ריחן, שקד וחיננית – השוכנות כלן בתחום שמורת העיר המנדטורית שמסומנת בתוכנית 15/S. כך אושרה להtanכלות ריחן תוכנית 1/103, המכילה 1,209 דונם בתחום שמורת העיר שמסומנת בתוכנית המתאר בגלילית.<sup>305</sup> בתחום שמורת העיר המנדטורית אושרה גם תוכנית 1/199 עבר פראר התעשיית שח'ק (384 דונם), אשר לו הוקצו אף דונמים נוספים מאדמות העיר המנדטורית לצורך הרחבת תעשיית.<sup>306</sup> תוכנית 15/S אינה מאפשרת הקמת מבני תעשייה בשמורות טבע ויער, ולפיכך, בנייתו של פראר שח'ק עומדת בסתייה להוראות התוכנית המנדטורית.

עובדת זאת לא מנעה ממוסדות התכנון במינהל האזרחי לאשר לפארק שח'ק ולהtanכלות הסמכות תוכניות מפורטות, שהפכו לבנייה ולפיותה שטחים שוגדים בתוכנית 15/S כשמורת עיר. בה בעת, אותן מוסדות תכנון מסרבים להתיר לתושבי אום אדריכן לבנות בכפרם, בטענה כי הדבר נוגד את ייעוד הקרקע כשמורת עיר בתוכנית המנדטורית. זאת למורות שמתוחם המגורים העיקרי של הכפר, שבו מתבצעת רוב-רובבה של הבניה כיום, אינו נמצא בגבולות העדכניים של שמורות הטבע, שעליה הכריזה ישראל ב-1991.

מדיניותו התוכניתית של המינהל האזרחי באיזור אום אדריכן מטאיפינת אפוא בשימוש גמיש בהגדרות השונות באשר לגבולותיה של שמורת העיר – הכל לפי החלטם הפליטיים ולפי חזותם האתנו-לאומית של מי שהבנייה מיועדת עבורה. כמשמעותם בפלסטינים, המינהל האזרחי נצדד באופן דוגמתו לגבולותיה של השמורה, כפי שהוגדרו לפני כ-60 שנה בתוכנית 15/S, למרות ששמורה זאת אינה קיימת במציאות ורוב שטחה ברוא. כמשמעותם במתנחלים, המינהל האזרחי אינו מ הסס לאשר תוכניות מפורטות לשם בנייה בשטחים נרחבים שנמצאים בלבד שמורת העיר המנדטורית. ואילו לצרכים אותנטיים של שמירת טבע מותבוסט המינהל האזרחי (ובצדק) על גבולותיה האמיתיים של שמורות הטבע, כפי שאושרו ב-1991 – **כארבעה אחוזים בלבד משטחה בתוכנית 15/S.** זהה רק דוגמה אחת מני רבות לשימוש שעושה השלטון הישראלי בשמורות טבע ובאתרים ארכיאולוגיים לצורך מניעת בנייה פלסטינית בשטח C (ר' מקרה-מבחןZIP, עמ' 118).

<sup>300</sup> פרוטוקול ישיבת ועדת המשנה לתכנון מקומי מס' 17/05 מה-15.11.2005. ההדגשה נוספת.

<sup>301</sup> פגישה עם בסאם זיך, תושב אום אדריכן, 22.1.2008. בעת כתיבת השורות הללו תלוי העניין ועומד בהליכים משפטיים, וההיסטוריה המבנה הוקפה בצו ג'ץ.

<sup>302</sup> בתעריט תוכנית 15/S נחקק העיר לשני איזוריים עיקריים, דרום (מעל 65,000 דונם) וצפון (כ-12,700 דונם), שביניהם מחברת רצעה צהה. בנוסף לכך מדורות לעיר העיקרי כמה מובלעות עיר בשטח כולל של כ-6,000 דונם. הנזונים מבוססים על מדידה גרافية של תרשיט 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%9F\\_7.99%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%9F_7.99%D7%97%D7%9F).

<sup>304</sup> מתחם המגורים המשני בכפר, הכול חמייה מבנים בלבד, נמצא בתחום שמורת הטבע עיר ריחן שהוכרזה ב-1991. המבנים בתחום הוקמו שנים רבות לפני ישראל הכריזה עליו ועל חלק ממשורת עיר ריחן. חיים מונע המינהל האזרחי תוספת בנייה במתחם זה, אך אין פועל להריסת המבנים שהוקמו בעבר.

<sup>305</sup> התוכנית, שאושרה למתו תוקף באפריל 1999, מיעדרת 44.6 דונם משטחה לשמרות טבע, וכל השאר לפיתוח התנכלות. ר' אתר האינטרנט של פראר שח'ק, <http://www.p-shahak.co.il>.

## צווי הרישה ותשתיות

ציו ההרישה שהוצא לבתו של בסאם זיד אינו מקרה יוצא דופן. בזמן כתיבת שורות אלו תל"ים ועומדים לפחות 10 צווים הרישה שהוציאו ועדת המשנה לפיקוח לבנים בכפר, רובם בתי מגורים.<sup>307</sup> בשל אי-ההכרה התוכנונית בכפר המינהל האזרחי לא אפשר להקים בו תשתיות חיוניות: בתי הכפר אינם מחוברים לרשת החשמל, ותושביו נאלצים להשתמש בגנרטורים. האשפה המיוצרת בכפר נשרפפת ונקיימת במתוחם לא מיוער הנמצא עשרות מטרים בלבד מהבתים הקיצוניים של הכפר. תושבי אום אדריחן נהנים מאספקת מים מחברת "מקורות" רק הוותק לעובדה, שחיבורם לקו המים אושר בשנים הראשונות לכיבוש ישראל, לפני שהתגבשה מדיניות התכנון המגבילה של המינהל האזרחי.

## העתיד התכנוני של אום אדריחן

למרות העדר תכנון סטטוטורי מסודר, אום אדריחן 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 15/א לא מסמנת עבור הכפר אישור פיתוח, ובו עני השלוון הישראלי, יש בכך כדי להציג את מדיניות אי-ההכרה באום אדריחן. ואולם, מאז אישורה של תוכנית המתאר בגלילית חלו באיזור שינויים מרחיקו לכת. ישובים רבים, שהיו קטנים בעת הנקת התוכנית, גדלו והתרחבו, והוקמו יישובים שלא היו קיימים כלל בתקופת המנדט (ובهم כל ההתחלויות הסמכות שנבנו באישור המינהל האזרחי). העובדה שתוכנית 15/א לא סימנה עבור אום אדריחן אישור פיתוח לפני 60 שנה אין בה כדי לבטל את הצורך באישור פיתוח שכזה כיום.

זאת ועוד: את העדר סימונו של הכפר בתשריט התוכנית הגלילית אין לפרש כאיהכרה מצד שלטונות המנדט. אום אדריחן מופיע ברשימה היישובים המוכרים (הఈירה בדבר החלוקה המינהלית של פלשתינה-א'), שממשלת המנדט פרסמה ב-1947. בהכרזה זאת הגדרה ממשלת המנדט את אום אדריחן כישות מינהלית מוכרת, השיכת מוניציפלית לכפר האם יעד.<sup>308</sup> לאור זאת היה זה מופרך לטען כי מבחינתם של שלטונות המנדט, אום אדריחן נתפס ככפר לא מוכר טבל בתיו נועד להרישה. ההכרה המינהלית בכפר מלבדה ממשלת המנדט ראתה בכפר יישוב לגיטימי, שראוי לפתרונות תכנוניים הולמים. אמנם תוכנית 15/א, שהוכנה זמן קצר קודם לכן, לא הגדרה עבורי אישור פיתוח. ואולם הדבר נבע לא בשל אי-ההכרה בישוב, כטענת המינהל האזרחי, אלא מהסיבה הפחותה שבאותה עת היה אום אדריחן כפר עיר, שלא נזקק לפתרונות תכנוניים נוספים, מעבר לאלה שסיפקה תוכנית המתאר בגליל.

לאחרונה חל שני דרמותי במציאות המרחיבת באיזור, לאחר שבר-2003 הושלמה בו בניתו של מכשול ההפרדה. אום אדריחן ושישה כפרים פלסטיניים אחרים נותרו במובלעת אשר בצד "ישראל" של המכשול, מנוטקים במידה רבה משאר חלקו הגדה המערבית, ועל תושביהם הוחל משטר נוקשה של היתרומים.<sup>309</sup> הניתוק החלקי הכספי ממרכזי השירותים בג'נין ובערים אחרות אשר בצד "הפלשתינים" של המכשול הגביר עוד יותר את הצורך בפתרונות תכנוניים הולמים לאום אדריחן. כך, בעקבות הקמת המכשול נפגעה הגישה לשירותים רפואיים שסופקו בעבר בג'נין ובישובים אחרים, ונוצר צורך מיידי בהקמת מרפאה בתחום אום אדריחן. באופן לא מפתיע, גם המרפאה שנבנתה בל' היתר קיבלה ציו הרישה ממועדת המשנה לפיקוח.

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

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

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

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

.<sup>310</sup> הוזעה של טוני בלייר, שליח הקווטט לאזור התייכון, 13.5.2008. ר' <http://tonyblairoffice.org/2008/05/towards-a-palestinian-state.html>. בהזעה נכתב בטיעות שהתוכנית לאום אדריחן כבר אוישה.

## מקרה-מקום

### יאנון: צו הריסה לכביש הגישה היחיד לכפר

יאנון הוא אחד הכפרים הקטנים בשומרון. ביום מתגוררים בו כ-110 בני אדם<sup>311</sup>, לאחר שרבים מהתושבים נטשו אותו עקב התנכלות מתמשכת ואלימה מצד מתנחלים המאחז הסמוך גבעות עולם.<sup>312</sup> ב-2002 התרוקן הכפר כמעט לחלוון מישובי, בעקבות סדרת התקפות, שבהן שרפו מתנחלים את הגנרטור שסיפק חשמל לבתי יאנון.<sup>313</sup> בסיוון פועל שלום מישראל ומהוויל שבך חלק מתושבי יאנון לבתיהם, אך גם ביום שסובלים מהתנכלות המתנחלים.<sup>314</sup> בנוסף לכך לאלה מעיבות על הכפר הגבלות הבניה החמורות שמוטל במקומות המינאל הארץ.

#### מיקום וההיסטוריה

יאנון שוכן במעלה גבעה, מדרום-מזרחו לשכם. מדובר בכפר מבודד, אשר הbutים הקיצוניים ביישוב הפלסטיני הקרוב ביותר אליו – העיירה עקרבה – נמצאים כשלושה קילומטרים דרוםית לו. בידוד זה, וכן העובה שמדובר ביישוב קטן, העצימו את הפגיעה הקשה של אלימות המתנחלים. ביום הכפר מוקף מצפון, מזרח ומערב על ידי ההtanכלות איתמר והמאחזים הקשורים אליו, ובهم המאחז גבעות עולם (ר' מפה בעמ' 54).

יאנון הוא אחד היישובים העתיקים באיזו. ממנסכים היסטוריים עולה, כי לפחות מהמאה ה-16 ועד ימינו היה המקום מיושב ברציפות.<sup>315</sup> ב-1771 היו ביאנון 14 בתים 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 כישוב עצמאי במסגרת החלקה המינאלית של פלשׂתינה-א"י.<sup>318</sup>

הגרען ההיסטורי של הכפר הוקם ליד מעיין קוטן. ביום נחלק הכפר לשני חלקים: יאנון ארתחטא, הכפר התחתי (הדרומי), הטעון יותר לעקרבה; ואילו אל פוקא, הכפר העליון, שמאוות מטרים ספורים ממנו הוקם המאחז גבעות עולם. המרחק בין שני חלקי הכפר הוא כ-1.5 קילומטרים. המתחם הבניי של הכפר התחתי נמצא בשטח B שבאזורות תכנונית פלסטינית, ואילו הכפר העליון נמצא כולו בשטח C. לפי הגיאוגרפ דוד גروسמן, החלק הקדום של הכפר נמצא ביאנון ארתחטא, ואילו הכפר העליון נוסד רק בשלתי המאה ה-19, על ידי משפחות מוסלמיות מבסניה.<sup>319</sup> בנויגוד לכך, תושבי יאנון טוענים כי דוקא יאנון אל פוקא, שם נמצא המעיין, נוסד תחילתה, ואילו הכפר התחתי הוקם בזמן הבריטים, לאחר שלטונות המנדט בנו במקומ מאגר מים שאפשר התישבות קבע.<sup>320</sup> בסיוון בשטח אכן נצפו בכפר העליון מבנים עתיקים, חלקם ככל הנראה בני מאות שנים.

#### מבנים קיימים ותשתיות

ביאנון יש כ-17 מבני מגורים מאוכלסים ועוד כמה מבנים נטושים. בכפר העליון מתגוררות 10 משפחות, כל אחת במבנה משלה, ואילו בכפר התחתי חיות שבע משפחות. תושבי הכפר מתפרנסים בעיקר מחקלאות. מבני הציבור הייחודיים בכפר הם בית ספר קטן, שפועל ביאנון אל פוקא, מסגד ביאנון ארתחטא ומרפאה מאולתרת במבנה מגורים, שנפתחת אחת לשבועיים. ביאנון אין חנויות, והכפר תלוי תלויה מוחלטת באספקה מעקרבה.

משאבה מספקת לביי יאנון מי שתייה מהמעיין הקוטן, אבל בקץ, כשמיימי מתדים, נאלצים התושבים לרכוש מים ממכליות ובועלות גבואה.<sup>321</sup> הכפר לא מחובר לרשת טלפונים קוית. ביאנון אין פינוי מסודר של אשפה, והbijוב מחלחל לקרקע בבורות ספיגה. החשמל מסופק ביום מרשת החשמל.

<sup>311</sup> זאת לדברי ראש מורה, ראש מועצת הכפר, בפגישעה עמו ב-20.4.2008. לפי הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה, באמצעות 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 ראש מורה, ראש מועצת הכפר יאנון, 20.4.2008.

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

<sup>316</sup> דוד גROSMAN, האוכלוסייה הערבית והמאחז היהודי: תפזרות וצפיפות בארץ ישראל בשלתי 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 גROSMAN, שם (הערה 156), עמ' 233.

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

<sup>321</sup> שם.

### سطטוס תכנוני וה里斯ות מבנים

התוכנית היחידה שחלła בחבלקי יאנון שבשיטה C היא תוכנית המתאר הגלילית 15/5. למרות שבעת הכתה היה יאנון כפר קטן, התוכנית סימנה עבורה אישור פיתוח. כאמור, לפי הוראותיה של תוכנית 15/5, אישורי הפיתוח הכספיים הם ייעוד הקרקע שבו אפשרויות הבניה הן הרבות ביותר והגבולות המוטלות עליה הן המועטות ביותר.

למרות זאת, המינהל האזרחי מנסה מאוד על פיתוח ובניהו באופןן. לדברי תושבי המקומם, לפני כ-20 שנה נהרסו בכפר כמה מבנים, ומאז נרטעו אנשי מבניה נססת.<sup>322</sup> כיוון, לאחר שנים מתחשי הכפר נטשו אותו מאיימת המתנחים, יש ביאנון כמו בתים ריקים. עובדה זאת, לצד החשש מהריסת מבנים חדשים, הובילו למציאות שהיא אין בכפר בניה חדשה, ומילא אין גם ה里斯ות מבנים. אבל מצב עניינים זה לא מונע מהminaל האזרחי להפעיל גם ביאנון את סמכויות האכיפה שבידי.

האירועים הדрамטיים של 2002 – נטישת הכפר והחזרה אליו – הביאו ליאנון פרסום בינלאומי. הוותק לך קיבל הכפר תרומה מבילה לצורכי חיבורו לרשות החשמל. כאמור, עד אז סופק החשמל לכפר מגנרטו, וכך הווה החזת בידי מתנחים – נוטק יאנון מספקות החשמל. בכספי התרומה הוקמו ב-2003 עמודי חשמל לאורך הדרך שmobilaה מוקראבא ליאנון אל פוקא, עליהם נמתחו קווי חשמל שהיברו את הכפר לראשונה לרשות החשמל. בה בעת שיקמו אנשי יאנון את כביש הגישה מעוקראבא, שכחלהן היה דרכן עפר. במהלך העבודות חופה הכביש באספלט.

לפי חוק התכנון הירדי שחל בגדה המערבית, "ביצוע עבודות כלשהן מטעם רשות הדריכים המתחייבות לצורך אחזקה או השבהה של דרך כלשהי, אם עבודות אלה נעשות בגבולות אותה דרך", וכן עבודות תשתיות מטעם רשות מקומית או ממשתית כלשהי – אין בוגדר "בנייה"chein ואין דורשות היתר.<sup>323</sup> למרות הוראות אלו, בפטמבר 2003 הוציאו ועדת המשנה לפיקוח צו הפסיקת עבודות נגד הקמת עמודי החשמל ושיפור הדרך. ביוני 2006, בתום הליכים משפטיים, הוציאה הוועדה צו הריסה סופי "לקו חשמל + שיפור דרך גישה + מצעים", שבמסגרתו נדרשו תושבי יאנון לפרק את עמודי החשמל שהקימו, להתנתק מרשת החשמל, להרים את חיפוי האספלט מכובש הגישה היחיד שמחבר אותם אל העולם "ולחזרו המצב לקדמותו תוך 14 ימים".<sup>324</sup>

וואות לחצים שהפעילו התורמים הבלתי, נמנע המינהל האזרחי מהריסת עמודי החשמל והכביש.<sup>325</sup> אולם ככל הידוע לנו, צו הריסה לא בוטל, ועדת המשנה לפיקוח רשאית להפעיל אותו בכל עת שתתברר, מבלתי לנתת לתושבי יאנון התרעה.

בפעולות האכיפה שלו ביאנון מעטים המינהל האזרחי סיטואציה מרחיבית קשה הקיימת ממילא בשל אלימות המתנחים. במגבלות הבניה הנוקשות שהוא מטיל המינהל האזרחי מסיע, בין אם במקור ובין אם שלא, לטרנספר חזול של תושבי יאנון מכפרם. לטענות אנשים בכפר, לו ניתן היה להקים במקום מבנים חדשים, ובאים מתחשיים שהיגרו מיאנון היו חוזרים lagiור במקומות – למרות התנכלות המתנחים.<sup>326</sup> הירידה חיובית והגדלת מספר התושבים במקום היו עשוות לסייע לתושבי הכפר בהתמודדות עם המתנחים, אך כאמור, פעילות האכיפה של מוסדות התכנון במינהל האזרחי מונעות זאת.

שיפורו של הכפר יאנון מראה כי מבחינתם של מוסדות התכנון הישראלים, אין בהכרח הבדל בין יישוב שדרמותי מוגדרות בתוכניות המתאר הגליליות לבין חקלאי לבן כפר שסומן עבورو אישור פיתוח. בשני המקרים, המינהל האזרחי אינו מוהס להפעיל את סמכותו נגד בנייה שמתבצעת בלי הווirs, אפילו כשהמדובר בהקמת תשתיות, שבלעדיהם קשה לתאר חיים במאה ה-21.

<sup>322</sup> שם.

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

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

<sup>325</sup> פגיעה עם ראש מורה, ראש מועצת הכפר יאנון, 20.4.2008.

<sup>326</sup> שם.

## נספח : היתרי בנייה מכוח תוכניות המתאר בגליליות

בתוקופת המנדט היו תוכניות המתאר בגליליות בסיס סטטוטורי בלבד להוצאה היתרי בנייה במאות כפרים, שלאם לא הוכנו תוכניות מפורטות או תוכניות פרצלאציה. בגין המדינה שרדו העתקים ממאות היתרים שניתנו באותה תקופה בכפרים בנצח חבירון, מההווחה חלק מהחוזה ירושלים המנדטורי שבו חלה תוכנית המתאר הגלילית 5/RJ. בטבלה 5 מובאות כמה דוגמאות נבחרות מבין עשרות היתרים שהעתיקיהם נמצאים בידי "במקומות". ראוי לציין כי היתרים שמשמעותם נמצאים בגין המדינה אינם כוללים תשריטים המראים את המבנים שאושרו, וככלולים רק פרטיים מעטים. עם זאת, כל היתרים הללו מוכחים כי שלטונות המנדט עשו בתוכנית 5/RJ שימוש שגרתי לצורכי הוצאה היתרי בנייה בכפרים פלסטיניים.

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

הכפר	תאריך	מס' היתרי	פרט היתרי
אידנא	6.10.43	BPJ/113/47	חדר מגורים בנפח של 144 מטר מעוקב <sup>327</sup> ובמרחך 10 מטרים מציר הדרק 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, במרחב ארבעה מטרים מציר דרך קיימת
אל גיבעה	22.8.44	BPJ/121/5	בית מגורים בן שני חדרים בנפח של 392 מטר מעוקב
אל גיבעה	25.8.44	BPJ/121/6	בית מגורים בן שני חדרים 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, במרחב ארבעה מטרים מציר דרך קיימת
יתא	20.6.44	BPJ/120/128	בית מגורים בן שני חדרים בנפח של 400 מטר מעוקב
יתא	20.6.44	BPJ/120/126	הוסטל בנפח של 576 מטר מעוקב
יתא	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 הפקדתנה להתנגדויות של כל תוכניות שהיא – כולל תוכניות מפורטות ותוכניות פרצלאציה. לפי הפקודה נדרש פרסום דבר הפקדתן של תוכניות בעיתון הרשמי של ממשלה פלשתינה-איי. בבדיקה שערכנו בכל הכרכים של העיתון הרשמי בשנים הרלוונטיות (מ-1942, אז אושרה תוכנית 5/RJ ועד תום המנדט הבריטי ב-1948) לא מצאנו הודעות על דבר הפקדתן של תוכניות מפורטות או תוכניות פרצלאציה בכפרים המופיעים בטבלה 5.יפוי בדיקתנו, בכפרים הללו לא בוצעו הסדרי מקרקעין ואדמותיהם לא היו רשומות בטאבו בעת מתן היתרים. לפיכך, היתרים שהוצאו בתוקופת המנדט בכפרים אלה ניתנו על בסיס תוכנית 5/RJ ותקנות התכנון התקפות בלבד, ובהעדר תוכנית מפורטת או תוכנית פרצלאציה מאושרת.

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

# קו תייחום: תוכניות מתאר מיוחדות

## מבוא

עד לפני כ-20 שנה, תוכניות המתאר הגליליות המנדטוריות היו התשתיות התכנוניות המכועט בלבדית להוצאה היתריה בנייה בכפרים הפלשטיינים בגדרה המערבית. לעומת זאת, ביום יש לכפרים רבים בגדרה המערבית, ובهم 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 התוכנות של תוכניות המתאר המיוחדות ראשיתם בסוף שנות ה-70 של המאה ה-20. באותה תקופה יוזם המשל הצבאי, אשר סמכויותיו התכנוניות הועברו ב-1982 למינהל האזרחי, תוכניות מתאר עבור הכפרים הפלשטיינים 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 המשל 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 הזמן המינהל האזרחי ממתכננים חיצוניים תוכניות עבור 103 כפרים בשומרון. לשכת התכנון הנחתה את המתכננים לכלול בתחום התוכנית את כל האיזורים המבוגנים בכפר. גם תוכניות אלו לא אושרו.<sup>329</sup> לדברי מנהל לשכת התכנון, אחת הסיבות העיקריות לאישורן של התוכניות היא פערם בין נתוני האוכלוסייה ששימשו את ערכיו התוכניות לבין מספר התושבים לפי נתוני המינהל האזרחי.<sup>330</sup> מספר התושבים, לפי ערכיו התוכניות, היה גבוה משמעותית מכפי שהניח המינהל האזרחי, וכ遁озאה מכך שטחן של התוכניות היה גדול באופן ניכר מהנדרש, לדעתו של מנהל לשכת התכנון. דברים אלה חושפים היבט שלילים היה אחד המאפיינים העיקריים של תוכניות המתאר המיוחדות: העיסוק המכועט אובייסיבי בקביעת גבולותיה, תוך ניסיון לצמצם לשטח קטן ככל האפשר.

לאחר CISלון של שתי היוזמות הללו, שהتبססו על מתכננים חיצוניים, החליט המינהל האזרחי להכין בעצמו תוכניות מתאר לכפרים הפלשטיינים. בין השנים 1987 ו-1990 אושרו תוכניות מתאר מיוחדות ל-19 כפרים בגדרה המערבית.<sup>331</sup> קצב אישורן של תוכניות הוואז מאד שנים לאחר מכן, ועד הסכם הבניינים (1995) אישרו מוסדות התכנון במינהל האזרחי כ-400 תוכניות מתאר מיוחדות לכפרים פלשטיינים בכל רחבי הגדרה המערבית. ראוו לציין כי אין התאמה מלאה בין מספר התוכניות לבין מספר הכפרים שביהם מדובר. במקרים מסוימים (למשל, ראש איטה ואיתבעה) אושרה תוכנית מתאר מיוחדת אחת לשני כפרים, ובמקרים אחרים (לדוגמה, ג'יפתליק) אישר המינהל האזרחי כמה תוכניות כמה כפר אחד.

במסגרת החלוקה המינימלית של הגדרה המערבית (ר' פרק ראשוני), רוב הקרקעאות אשר בתחום התוכניות הוגדרו כשטחי A או B, אך רבות מתוכניות המתאר המיוחדות הפכו לمعין איים של שטח B בלב ים של שטח C. עם זאת, אין התאמה מלאה בין הקו הכחול של התוכניות לבין החלוקה המינימלית של האיזור לשטחי A, B ו-C. במקרים רבים, חלק מהקרקעאות אשר בתחום התוכניות נותר בשטח C. מבין מאות תוכניות המתאר המיוחדות שאושרו לפני הסכם הבניינים, 146 חלות על מקרקעין שחולקם בשטח C, וארבע נמצאות כולם בשטח C.<sup>332</sup>

אחרי הסכם הבניינים אומץ המינהל האזרחי מאד את פעילות התכנון של הכפרים הפלשטיינים. בין השנים 1996 ו-2004 לא הופקדו תוכניות מתאר מיוחדות חדשות, ורק ב-2005 החל המינהל האזרחי בקידום תוכניות לכפרים פלשטיינים בשטח C.

<sup>328</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי מס' 37 לשנת 1986 ולحسابות שנת הכספיים 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' 87-90.

<sup>332</sup> המינהל האזרחי, "תוכניות מתאר לכפרים פלשטיינים בשטחי C", תשובה על פניהה לפיקוח 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 מתאר מיוחדות עבור כפרים פלסטיניים שללאו שטחים הבניין נמצאים בשטח C, ושלוש תוכניות לחלק מהמתחים הבנוי שלהם נמצאים בשטח B. במקרים אלה, התוכניות הנוספות הן מעין הרחבה צמודת דופן לשטח B<sup>333</sup>.

מטרת הפרק הנוכחי היא לבדוק לעומקו את תוכניות המתאר המיוחדות. תחילתה נתאר את התוכניות, את הוראותיהן ואת מטרותיהן המוצהרות והסמיות. לאחר מכן נדון בסביבות התכנונית של התוכניות, כמו גם בעיות 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 מקובלים בישראל ולתוכניות שאישר המינהל האזרחי להתנהלו.

## עקרונות התיחום

ב-1987 אישרה מועצת התכנון העליון (מת"ע) במניגל האזרחי קритריונים ל"תיחום כפרים", שלב מקדים להכנות של תוכניות מתאר מיוחדות.<sup>334</sup> מטרת התיחום היא לקבוע את גבולות שטח הפיתוח של הכפר הפלסטיני, שעליו תחול בשלב מאוחר יותר תוכנית המתאר. התיחום בוצע על ידי סימון קו על גבי תצלום אויר של הכפר. ברוב המקרים, הקו סימן תחומי שככל את רוב השטח הבנוי בעת שתצלום האויר בוצע, אך לא את כלו.<sup>335</sup> כבר בעת הכנת התיחום נותרו אפוא חלקים בניויים מהכפר מחוץ לקו שהגדיר את שטח הפיתוח שלו.

הkritriyonim שאישרה מת"ע מכונים להגדרת גבולותיהן של תוכניות המתאר המיוחדות ולקביעת היקף השטחים עליהם יחולו, אך אינם עוסקים במஹות התכנון, בעקרונות תכנוניים ורחבים או בתוכן התכנוני שיש לצקת בשטחים אלה. לפי העקרונות שנקבעו יש להקיף בקו התיחום את כל השטח הבנוי בפועל ברכיזות, כולל השטחים הפתוחים שבין המבנים, אך אין לכלול בו מבנים בודדים בחלוקת החקלאיות הסמכות לשטח זה; יש למנוע בנייה שורץ לאורך דרכים; השטח שמיועד לבניין צריך לתת מענה לגידול הצפוי באוכלוסייה עד שנת העד (כ-25 שנה ממועד הכנת התיחום); שטחים חקלאיים המועדים באופן אינטנסיבי לא יוכלו בשטח המתאר, למעט מתחמים קטנים המוקפים במבנים; כמו כן לא יוכלו בקו התיחום אדמות מדינה ושטחים שנתפסו על ידי הצבא.<sup>336</sup>

עקרונות אלה הכתיבו את המאפיין הבולט ביותר בתוכניות המתאר מיוחדות: **שטחן המצומצם –** שירות עד מאות ספרות של דונמים לכל כפר (ר' טבלה 6). הקритריונים שאימצה מת"ע קבעו גם זיקה ישירה בין הסוגיה הקניינית לבין ההיבט התכנוני, והוא כיו כי ככל, בנייה פלטינית תוכל להתבצע רק באדמות שבבעלות פלסטינית פרטית. אדמות המדינה, שטחן הוגדל מאוד עקב מדיניות החכרזות הישראלית (ר' פרק שני), יעדזו על ידי מת"ע לאינטנסיביים ישראליים, בעיקר לבנייה נרחבת להתנהלו. אכן, רבות מאדמות המדינה הללו נכללו בתחום השיפוט של ההתנהלו.

הגדרת התיחום היא השלב הראשון והחשוב ביותר בהכנה של תוכנית מתאר מיוחדת, משום שהיא קובעת כאמור את גבולותיה. במקרים רבים, בעת הכנה של התוכנית והפקודה להתגדיות שונה שטחה במקצת, בהשוואה לשטח התיחום,<sup>337</sup> אולם ההבדלים אינם גדולים. כך, שטח התיחום שהוגדר לכפר בלבד הוא 265 דונם, ושטח של תוכנית המתאר מיוחדת שאושרה עבורה בסופו של דבר הוא 266 דונם; שטח התיחום שהוגדר לבודרום הוא 150 דונם, ושטח של תוכנית המתאר המיוחדת שאושרה לכפר נוסף יותר הוא 185 דונם; ושטח התיחום של הכפר אנבי אליאס הוא 75 דונם, בעוד שטחה של תוכנית המתאר מיוחדת שאושרה עבורו הוא 87 דונם.<sup>338</sup>

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

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

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

<sup>336</sup> מועצת התכנון העליון (חערה 334 לעיל), שם.

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

<sup>338</sup> הנתונים בדבר שטחי התיחום נלקחו מהדו"ח של משה רביד, שם, עמ' 90-107. הנתונים בדבר שטחיהם של התוכניות, כפי שאושרו בסופו של דבר, מופיעים במסמיכו: תוכנית 1527 לבליין (אוישה למון ותקף ב-1992), תוכנית 1511/91 לבודרום (אוישה ב-1993) ותוכנית 1230 לאنبي אליאס (אוישה ב-1992).

טבלה 6 : היקף השטחים הכלולים בתוכניות מתאר מיוחדות

שם הכפר למונטוקף	שנת פרסום למונטוקף	שטח התוכנית בדונם	תוכנית מס'	אוכלוסייה (אמצע 2007) <sup>339</sup>
DIR NIYATIM	1992	86	1545	940
תיעניך	1992	122	1168	1,127
אנבי אליאס	1992	87	1230	1,255
חרבתא בני חארתי	1992	301	1551	3,006
גינספוט	1993	227	1219	2,356
א-זעירים	1994	265	1543	2,459
ערב אל פריגיאת	1995	111	1784	440
חריאיב אום אללחם	1995	77	1519	400
חרבת ג'בירה	2006	76	1235/05	336
אל בויב	2007	222	1721/05	537

#### הDALIN: היוצא מן הכלל המעד על הכלל

הדגמה היחידה הידועה לנו, שבה הוגדר ליישוב פלטייני שטח תחום נרחב, היא הכפר הבדואי הדאלין אשר בדרך כלל מזורה הר חבורן. בהDALIN מתגוררים כ-200 תושבים, שרובם מתפרנסים מרعيות צאן.<sup>340</sup> בכפר יש 18 מקבצי בניין, שביניהם פזורים שטחים פתוחים רחבים. השטח המשמש למגורים ולודדים מקיף כ-3,600 דונם.

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

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

נראה שההחלטה להקטין שטח תחום נרחב נבעה בעיקרה מהעובדת שהאתר, שבו שוכן הכפר, הוא איזור מדברי ושולוי, המרוחק מהתנהלותו.

#### המטרות הנסתרות והגלויות של התוכניות

לפי הוראותיהם, לתוכניות המתאר המיוחדות יש ארבע מטרות עיקריות: (א) הגדרת איזורי הבנייה של היישוב, עד להבנת תוכנית מפורטת לכפר; (ב) הגדלת שטחי הבנייה המותרים (בבשוואה לתוכניות המתאר הגליליות המנדטוריות); (ג) הרחבת תחום הבניי והפיתוח של הכפר, תוך שימירה על דרכי קיימות, שיפורן והרחיבתן; (ד) קביעת הוראות למתן היתר בנייה וחלוקת קרקע.

חלק ממטרות המותירות עומדות בסתייה לפראקטיקת התיכום, שעל בסיסה הוכנו התוכניות. כך, המטרה המוצהרת בדבר "הרחבת תחום הבניי והפיתוח של הכפר" אינה עולה בקנה אחד עם הקритריונים המגבילים שקבעה מต"ע לצורכי הגדרת שטח התיכום. בכלל, לפי הנחיה של מט"ע על קו התיכום "צלם" את גבולות הבנייה הפליטינית הקיימת, ואך 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, בהDALIN מתגוררים רק 420 תושבים, אך נראה שתונונים אלה מתיחסים רק לאחד מחליקי הכפר.

<sup>341</sup> בג"ץ 310/05 יוסוף עודה סלאמה הדאלין ואח' ג'גד מפקד כוחות צה"ל בגדרה המערבית ואח'.

<sup>342</sup> מכתב מעין גולומב, סגנית בכירה א' לפרקLit המדינה, אל "שומרי משפט – רבניים למען זכויות האדם", 11.6.2008.

הוורת מבנים הנמצאים בחלוקת חקלאיות מוחץ לקו התיכום. אין מדובר בפרקтика שמטורטה "הרחבתי" שטח הבניה באופן משמעוני מעבר לקיים בעת הכנסת צילום האויר, שעליו סומן קו התיכום. ההנחה שבבסיס התוכניות היא שפתרונות הדיר והפיתוח של הכפר יימצאו על ידי ציפוי השטח המבונה הקיים ועל ידי ביןוי בשטחים הפתוחים המוצמצמים שבין המבנים הקיימים, ולא על ידי תוספת משמעותית של שטחים לא מבונים.

התמקדות בהגדלת שטחן של התוכניות מרמזת כי מאחוריה מטרותיהם המוצהרות מסתתרת מטרה אחרת: צמצום שטחי הבניה הפלסטיניים והגבלתם. במסמכים הרשמיים של המינהל האזרחי אין למטרה זאת ذכר, אך גופים אחרים, שמילאו תפקיד מרכזי במפעל ההתנחלויות, לא ניסו להסתיר אותה. לפי גורמים אלה, צמצום התפרשות של הבניה בכפרים הפלסטיניים חיוני להבטחת עתידה של ההתיישבות היהודית באיזור.

ב-1983 הינה החטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית, גורף לא- ממשלי שהייתה במשך שנים רבתה עורך עיקרי להקמת התנחלויות ולהזמת כספי מדינה אליהן,<sup>343</sup> תוכנית אב למועצה האזורית שומרון.<sup>344</sup> תוכנית האב מגדירה כמה קритריונים לקידום מפעל ההתנחלויות באיזור, ובهم "צמצום התפרשות ההתיישבות הערבית" ו"מניעת היוזרות גלילות ההתיישבות הערבית". תוכנית האב מציעה כמה אמצעים להשגת מטרות אלו, אשר הראשו שבhem הוא "תוכניות מתאר מעוגנות בחוק ליישובים ערביים באיזור, כולל אלמנט פיקוח עילי".<sup>345</sup>

תוכנית האב מפרטת איזורים, שבהם התיישבות הפלסטינית דינמית ומתרחבת – למשל הרצואה הסמוכה לקו הירוק, מכפר קאסם בדרום ועד גוש ריחן בצפון. באיזורים אלה, תוכנית האב מציעה לנוקט פעילות נמרצת למניעת התרחבותה של ההתיישבות הפלסטינית, שעשויה לחסום את החיבור בין השומרון לשפלת:<sup>346</sup> "בכל האיזורים שהוגדרו בחוונים ביוטר... הפעולות המיידית בנושא תכנון התפרשות הערבית הכרחית, הן בתחום האיזור והן מוחוצה לו".<sup>347</sup>

ההשכה של פניה תכנון מתאר של הכפרים הפלסטיניים חיוני להצלחותו של מפעל ההתנחלויות מוצאת את ביטויה במסמך נוסף שהינה החטיבה להתיישבות ב-1983, הפעם בשיתוף עם המועצה האזורית מטה בנימין. מטרת המסמך, שכותרתו "תכנון איזורי כולל מטה בנימין", היא לגבש דרכים להגדיל את מספר ההתנחלויות בשטחי המועצה האזורית ואת אוכלוסייתן.<sup>348</sup> התכנון האזורי המוצע חל על כ-950,000 דונם, אשר רק כ-220 דונם מהם היו בתחום השיפוט של מטה בנימין. התכנון התייחס אףו גם לשטחים נרחבים למרחב הכפרי הפלסטיני, מוחץ לתחומי השיפוט של ההתנחלויות ושל המועצה האזורית.

מחברי המסמך קובעים כי "האוכלוסייה הערבית תמשיך להתגורר באותו יישוב, ולא על ידי הקמת יישובים חדשים וכפרים. זאת על ידי ציפוי היישובים ותוספת שטחים מצומצמים מעבר לגערון היישוב, וכך רם. תוכנית איננה צרכנית שטחים חדשים ונרחבים לצורכי מגורים, זאת בהשוואה לאוכלוסייה היהודית האמורה לצרוך שטחים נרחבים לצורכי התיאישבות".<sup>349</sup>

לפי מקורות אלה, המטרה העיקרית של התכנון המתאר בכפרים הפלסטיניים – דהיינו: של תוכניות המתאר המיעודות – לא הייתה להבטיח את עתידם ואת שגשוגם. כוונתם של עורכי התוכניות הייתה לצמצם את התפרשות המרחבית של ההתיישבות הפלסטינית ולהגבילה ככל הניצן, כדי להוшир שטחים נרחבים לבניית התנחלויות. **תוכניות המתאר המיעודות היו אפוא מלכתחילה אמצעי תכנוני, אשר בצד מגנונים אחרים (למשל, האמצעי הקנייני של הכרזה על אדמות מדינה), נועד לשיער לשלטונו הישראלי באמצעות עיראק על השליתה בקרקע בגדר המערבית.**

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

<sup>344</sup> הסתדרות הציונית העולמית – החטיבה להתיישבות, תוכנית האב לモאי' שומרון (כחול מתוכנית האב לפיתוח ההתיישבות בשומרון ויהודה), תמוז תשמ"ג.

<sup>345</sup> שם, עמ' 7.

<sup>346</sup> שם, עמ' 8.

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

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

<sup>349</sup> שם, עמ' 46 (ההדישה נוספת).

### התשריט וההוראות

כאמור, גבולותיהן של כל אחת מתוכניות המתאר המיוודאות הוגדרו טרם הכתנתן, על ידי תיחום השטח המivoוד לבינוי וסימונו על גבי תצלום אוויר. גם תשריט התוכנית הוא תצלום אוויר, בקנה מידה מוקרב של 1:3,000<sup>350</sup> (1:1, שعلיו מסומנים גבולותיה, דרכים ואיזורי המגורים השונים. תשריטי התוכניות מסמנים עד שלושה ייעודי מגורים. למעט דרכים ולעתים נדירות גם שטחים פתוחים שהבניהם בהם אסורה, תוכניות המתאר המיוודאות אין מסמנות ייעודי קרקע ונספים.

מאפיין טיפוסי נוסף לתשריטי התוכניות הוא סימונם של שטחים מחוץ לקו הכהול של התוכנית, אשר בהם חלים צוים ואיסורי בנייה שונים. אלה נבדלים מתוכנית לתוכנית, לפי נתונה הספציפיים. למשל, בתשריט של תוכנית המתאר המיוודאות לכפר זיף (ר' עמ' 96) מסומנים אטרים ארכיאולוגיים, שנותרו מחוץ לגבולות התוכנית. לפי המינוח האזרחי, כדי להגן על אטרים אלה, לא נכללו בתחום התוכנית מבני מגורים קיימים, הסמוכים למתחם הארכיאולוגי. באופן דומה, בתשריטיהן של תוכניות המתאר המיוודאות של הכפר ג'יפתליק (ר' עמ' 94) מסומנים שטחים צבאים סגורים הסמוכים לגבולות התוכנית. ואילו בתשריט של תוכנית המתאר המיוודאות של הכפר אל פונדוק מסומנת רצועת הדרך של כביש שעדיין לא נסלל, אשר ביחס לתחומי המתוכנן שלו נקבעו גבולות התוכנית (ר' מפה בעמ' 89). הסימון המפורט של השטחים האסורים לבניה אשר מחוץ לתחומי התוכניות הוא אףו מרכיב אחד במרקם של אמצעים, שմבקש לתחומי את איזור הפיתוח הפלסטיני ולהגבילו.

הוראות התוכנית הוכנו במתכוна של תקנון סטנדרטי, שחל בכל אחת ממאות תוכניות המתאר המיוודאות שאישר המינהל האזרחי לאורך השנים. הוראות אלו לא הותאמו באופן נקודתי לכל יישוב ויישוב: ההבדלים היחידים בין תקנוןיהן של התוכניות השונות הם שם הכפר, מספר התוכנית, היקף המקركען שנכללו בה וחולקת השטחים בתחוםה. במונחים של השקעת משאבים, השימוש בתקנון סטנדרטי משקף הлик תכוני מהיר ויעיל, שאינו מתחשב בנסיבות המקומיים של כל כפר וכפר ובצריכיו הספציפיים, אלא מייצר אחידות כללית.

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

התוכניות אינן מייעדות שטחים לצרכים ציבוריים, כמו בניין ציבור, גנים ציבוריים או מבנים מסחריים, אך אפשרות את השימושים הללו בייעודי המגורים.

### הוראות הבינוי

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

<sup>350</sup> בתוכניות המתאר המיוודאות שנערכו החל מ-2005 קנה המדינה מדויק, והתשरיט נעשה על גבי תצלום אוויר מישר (אורטופוטו) ובמקרה אחד (חרבת ג'באה) על גבי מפה מצביה.

טבלה 7 : הוראות הבינוי בתוכניות המותאר המינוחות

קווי בניין			שטח מזרבי של מבנה עוז במגרש	מס' מזרבי של י"ח"	קומות מזרבי	ס"ה שטח בניה מזרבי למבנה כולל	שטח בניה מזרבי לקומה	שטח מגראש מינימלי	יעוד
אחרי	צדדי	קדמי							
5 מ'	4 מ'	5 מ'	25 מ"ר	2	2	60% משטח המגרש או 500 מ"ר, הנמוך מהשניים	30% משטח המגרש או 250 מ"ר, הנמוך מהשניים	600 מ"ר	מגורים א'
4 מ'	3 מ'	4 מ'	25 מ"ר	4	3	80% משטח המגרש או 750 מ"ר, הנמוך מהשניים	40% משטח המגרש או 250 מ"ר, הנמוך מהשניים	400 מ"ר	מגורים ב'
3 מ' <sup>351</sup>	3 מ'	3 מ' (אמצע) הדרך הסמוכה	25 מ"ר	6	3	750 מ"ר לכל היוטר	250 מ"ר לכל היוטר	אין	מגורים ג'

מההוראות הבינוי עולה כי ביעוד מגורים א' הצפיפות המירבית לדונם היא 3.3 יחידות דיר, באיזור מגורים ב' – 10 יחידות דיר, וביעוד מגורים ג' – 15 יחידות דיר.<sup>352</sup> **אחד המאפיינים העיקריים של התוכניות, הנוצר ישירות משטח המצוצם, הוא אפוא הצפיפות הגבוהה שהן קבועות.**

התקנון מורה כי במגרשים ששתחים שני דונם או יותר, מוסדות התקנון רשאים להנתנו מותן יתרון בניה בהכנות תוכנית מפורטת לאותה חלקה, כדי לאפשר הפרשת שטחים לצורכי ציבור.

בדיקת יי"ודי הקרה המסתמכים בתשייתי התוכניות מראה, כי בעת המכנת לא נעשה ניסיון להתאים את ההוראות הבינוי לבנייה הקיימת. במקרים רבים, קווי הבניין של המבנים הקיימים חורגים מההטור לפि התקנון הסטנדרטי. כדי להכשרם, יש צורך להכין עברום הוראות בגין ייחודיות, אולם ערכיו התוכניות אינם מתיחסים לאופי הבינוי המקורי ואינם מנסים להתאים עבورو ההוראות ספציפיות.

במרוצת השנים המכנו לתקנון הסטנדרטי כמה גרסאות, שביניהן קיימים הבדלים משמעותיים. במתוכנותו הראשונית, התקנון קבע צפיפות של 10 יחידות דיר לדונם באיזור מגורים א', מאוחר יותר הוקטנה הצפיפות ביעוד זה ל-6.6 יחידות דיר לדונם, ואילו בגרסה המעודכנת היא עומדת על 3.3 יחידות דיר בלבד לדונם. בעת אישורו של רשות מתוכניות המთאר המינוחות, הנמצאות כיום בתוקף, התקנון – חלק בלתי נפרד ממסמכיין – היה אפוא בגרסה שונה מהנוסח העכשווי.

למרות זאת, נראה שבמקרים רבים, המינהל האזרחי מחייב רטראקטיבית 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 עדמה בתוקף גרסה שונה של התקנון. לפי חוק התקנון הירדני שחל באיזור, שינוי בהוראותיה של תוכנית – ובודאי שינוי מهوותי כמו הקטנת הצפיפות המותרת – מחייב את הפקודה מחדש מה חדש.<sup>353</sup> אלא שבכל הנוגע לתוכניות המותאר המינוחות, הדבר מעולם לא נעשה, על אף השינויים שהוכנסו מעט לעת בהוראות התקנון.

מסמכים שונים, שבהם עיינו לצורך הכנת הדוח הקיים, מצביעים על כך שבכל הנוגע לגרסה המחייבת של התקנון הסטנדרטי, מדיניותו של המינהל האזרחי אינה עקבית. כאמור, לנו נמסר כי התקנון הסטנדרטי בגרסתו האחוריונה חל על

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

<sup>352</sup> כאמור, התקנון אינו קובל גודל מגראש מינימלי בגרעוני הכפר (איזור מגורים ג'). הצפיפות של 15 יחידות דיר לדונם נטו חושבה בהנחה ששטח המגרש המזועז הוא 400 מ"ר, כבוי באיזור מגורים ב'.

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

כל תוכניות המתאר המיווחדות, לרבות אלו שאושרו לפני 20 שנה ויותר. בוגד לכך, בתוכניות המתארה בכמה עתיות לבג"ץ ההתיחסות הייתה לתקנון הסטנדרטי במתכונתו התקופה בעת אישור התוכנית נשוא העתירה.<sup>354</sup> כפי שנראה בהמשך, חוסר העקבות בהתייחסות לתוכניות ובהערכות לגבי אפשרויות הבניה הריאליות שהן מציאות הוא דפוס מרכזי באופן יישום על ידי המינהל האזרחי.

### הגדלת שטח הבניה המותר – האמנן?

אחת המטרות המוצחרות של תוכניות המתאר המיווחדות היא כאמור "הגדלת שטח הבניה המותר", בהשוואה לתוכניות המתאר הגליליות המנדטוריות. אין ספק כי לעומת הבניה שתוכניות המתאר הגליליות מאפשרות **בייעוד החקלאי**, תוכניות המתאר המיווחדות מגדילות באופן ניכר את שטחי הבניה המותרם. ואולם, תוכניות המתאר הגליליות סימנו למאות כפרים בגדרה המערבית איזורי פיתוח, שבהם הוחלו הוראות הבינוי הקבועות בתוכנות התקנון המנדטוריות (ר' פרק חמישי, עמ' 61). בהשוואה לאפשרויות הבניה המותרות באיזורי הפיתוח הכפריים, תוכניות המתאר המיווחדות מציאות במקרים רבים שיפור שלווי, אם בכלל.

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

ואולם, תוכנית 6/R סימנה עבור הכפר בודروس איזור פיתוח, שבו הוחלו תקנות התקנון של מחוז לוד המנדטורי. התקנות אין קובעות שטח מגרש מינימלי, וממילאTeVונות המדינה בעניין זה – כאילו תוכנית 1511/91 הקטינה את גודל המגרש המזערי, בהשוואה למצב הסטטוטורי הקודם – אינם נכונות. לפי תקנות התקנון המנדטוריות, באיזור הפיתוח של הכפר בודروس ניתן להקים מבנים בני שלוש קומות, בשטח תכסיית מירבי של 75 אחזois משטח המגרש או 150 מ"ר לקומה, הנמוך מהשניים. שטח הבניה המזרבי הכלול הוא אפוא 450 מ"ר במגרש.

לשם השוואה, באיזור מגורים ב', המקיים מעלה משליש משטחה של תוכנית 1511/91, שטח המגרש המזערי הוא 400 מ"ר ושטח הבניה המזרבי לקומה הוא 40 אחזois או 250 מ"ר, הנמוך מהשניים. כshedobor במרתף בן 400 מ"ר, התוכנית מאפשרת שטח בניה מירבי של 160 מ"ר בקומאה, לעומת 150 מ"ר לפי תקנות התקנון המנדטורי. לפי תוכנית 1511/91, באיזור מגורים ב', שטח הבניה הכלול המזרבי בכל קומותה המבנה הוא 80 אחזois או 750 מ"ר, הנמוך מהשניים. במגרש שטחו 400 מ"ר, שטח הבניה הכלול המקסימלי הוא 320 מ"ר בלבד, לעומת 450 מ"ר במצב הסטטוטורי הקודם, לפי תקנות התקנון המנדטוריות שהוחלו במקומות תוכנית 6/R. במלים אחרות, לא זו בלבד שתוכנית המתאר המיווחדת לא הגידלה את זכויות הבניה, אלא שבחתייחס למגרשים בגודל המינימלי שהוא קובעת – **היא דזוקא הקטינה** אותן.

תמונה דומה מסתמנת גם בכל הנוגע לבניה באיזור מגורים א', המקיים שליש משטחה של תוכנית 1511/91. בייעוד זה, התוכנית מאפשרת להקים מבנים דו קומותיים, בהשוואה לשולש קומות לפחות לפי תקנות התקנון המנדטורי. שטח המגרש המינימלי שתוכנית 1511/91 קובעת באיזור מגורים א' הוא 600 מ"ר ושטח הבניה המזרבי בקומאה הוא 30 אחזois משטח המגרש או 250 מ"ר, הנמוך מהשניים. במרתף בן 600 מ"ר, התוכנית מאפשרת אפוא שטח קומה מירבי של 180 מ"ר, ובכך הכל 360 מ"ר לבנייה כולה. במצב הסטטוטורי הקודם, לפי תקנות התקנון המנדטורי, שטח הבניה הכלול המזרבי במגרש היה 450 מ"ר.

לפיכך, ובוגד למטרותיהם המוצחרות, במקרים רבים תוכניות המתאר המיווחדות אינן מגדילות את שטחי הבניה המותרם, בהשוואה לתוכניות המתאר הגליליות המנדטוריות, אלא דזוקא מקטיניות אותן. בשתי המגרשים המזעריים המוגדרים בתוכניות המתאר המיווחדות לא ניתן למצות את זכויות הבניה שהתוכניות מאפשרות, מאחר שבמגרשים אלה לא ניתן להגיע לשטח הבניה המזרבי המותר.

<sup>354</sup> למשל, בתשובה המדינה בbag"ץ 2187/03 **מוסטפא חסן יוסף קבאה ו-10 אח' נ' שר הביטחון ואח' מה-2.2.2004** מופיע התייחסות לתוכנית המתאר המיווחדת שאושרה ב-1995 לכפר ברעה אשרקייה. כשור הקובל של תוכנית המתאר המיווחדת, כפי שפורסם בתשובה המדינה, חשב לפי ציפיפות של 6.6 יחידות דיור באיזור מגורים א', ולא של 3.3 יחידות דיור, כפי שקובעת הוראה של התקנון הסטנדרטי העדכני.

<sup>355</sup> הודעה מטעם ב'כ היוזץ המשפטי לממשלה bag"ץ 1598/93 **מחמוד עליאן ועוד عبدכרים ואח' נ' שר הביטחון ואח'**, 17.6.1993, סעיף 13.

לפי התקנון הסטנדרטי, מיצוי שטחי הבניה המותרים בכל קומה (250 מ"ר) באיזור מגורים ב', שם שטח המגרש המינימלי הוא 400 מ"ר, אפשרי רק במגרש שטחו 625 מ"ר. מיצוי שטח הבניה המירבי לבניין כולל (750 מ"ר) אפשרי רק במגרש שטחו 940 מ"ר בקרוב. באיזור מגורים א', שם שטח המגרש המינימלי הוא 600 מ"ר, ניתן למצות את שטחי הבניה המותרים רק במגרשים שטחים 830 ו-830 מ"ר לפחות. כדי להגעה למיצוי זכויות הבניה שתוכניות המתאר המינימליות מאפשרות יש אפוא צורך במבנה נבניה גודלים בהרבה מהמגרשים המזעריים שהן קבועות. להיבט זה נודעת חשיבות רבה לעניין הקיבולת הריאלית של התוכניות (יר' בהמשך, עמי 98).

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

## רמת הפירוט

כאמור, תוכניות המתאר המינימליות אינן מייעדות שטחים לצורכי ציבור (בתי ספר, מרפאות וכדומה). ערכיהן מניחים שהפטורנות לצרכים אלה יימצאו הודות לרצונם הטוב של בעלי הקרקע הפרטאים, שייאוטו לוטר על בנייה למגורים לטובת שימושים ציבוריים, וכן באמצעות ההורה הקובעת כי במגרשים שטחים מעל שני דונם, מוסדות התכנון רשאים להנתנו מתן היתרי בנייה בהכנות תוכניות מפורטת ובפרט שטחים לצורכי ציבור. תשייתי התוכניות אף אינם מסמנים מגרשי בנייה ואינם כוללים פרצלציה. זאת בניגוד לתוכניות המפורטות להתנהלות, שכוללות פרצלציה והקצת שטחים למגוון צורכי ציבור (יר' מפה השוואתית בעמ' 91). יודגש כי המתקנות של תוכניות מתאר מיוחדות יוחדה על ידי המינהל האזרחי אך ורק לכפרים פלסטיניים, ולטיבב בדיקתנו לא היה ولو מקרה אחד שבו הוכנה להתנהלות ישראלית תוכנית שכזו.

לטענת המינהל האזרחי, אין אפשרות בנייה ברוב הכפרים בגדרה המערבית, שכן אדמותיהם אינן מוסדרות.<sup>357</sup> ואולם, גם בכפרים שאדמותיהם נרשמו בטאבו לפני 1967 (למשל, ביר-א-באשה, ברטעה), תוכניות המתאר המינימליות אינן מסמינות מגרשי בנייה ואין מתייחסות למערך הבעלות על הקרקע ולגבולותיהם של החקלות הרשות. לפיכך, נראה שטענו זו של המינהל האזרחי באה לתרץ פרקטיקה של תכנון באיכות נמוכה, שאינו מבוסס על איסוף נתונים חיווניים, יותר מאשר לספק הצדק אמיתית להעדר פרצלציה בתוכניות המתאר המינימליות. אכן, סימונו מגרשי בנייה קשה יותר באדמות לא מוסדרות, אך אין זו מושימה בלתי אפשרית: שלטונות המנדט הכינו לכפר סלפית שבמחוז שומרון תוכנית מפורטת, הכוללת חלוקה למגרשי בנייה, בהתבסס על סקר קרקיוט מקיף שערכו. התוכנית המפורטת המנדטורית לסלפית אף מקצת שטחים לצורכי ציבור ומסמנת אותם בתשריט. כל זאת למורות שאדמות סלפית אינן מוסדרות, ועד היום אין רשותם בטאבו.<sup>358</sup>

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

גורמי התקנון במינהל האזרחי טוענים כי תוכניות המתאר הגליליות המנדטוריות אינן מפורחות דיין, וכי זהו אחד הגורמים לקשיים בהוצאות היתרי בנייה מכוחן.<sup>359</sup> ואולם, למורת אופיין הכלכלני והגמיש, רמת הפרוטה בחלוקת תוכניות הגליליות עולה על זו של תוכניות המתאר המינימליות. כך, התקנון של תוכניות המתאר הגלילית 15/S 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, תוכנות התקנון המנדטוריות כלל אין מגדירות שטח מגרש מינימלי. בהתייחס לקויה הבניין הקבועים בהן, הן מאפשרות מיצוי שטחי הבניה המותרים במגרשים שטחים עד 250 מ"ר. גם הוראות הבינוי של תוכניות המתאר הגליליות עצמן מאפשרות למצות את שטחי הבניה המותרים במוגדים המזעריים המוגדרים בהם, לפחות ו-15/S שבה נדרש ביעוד החקלאי מגרש גדול במקצת.

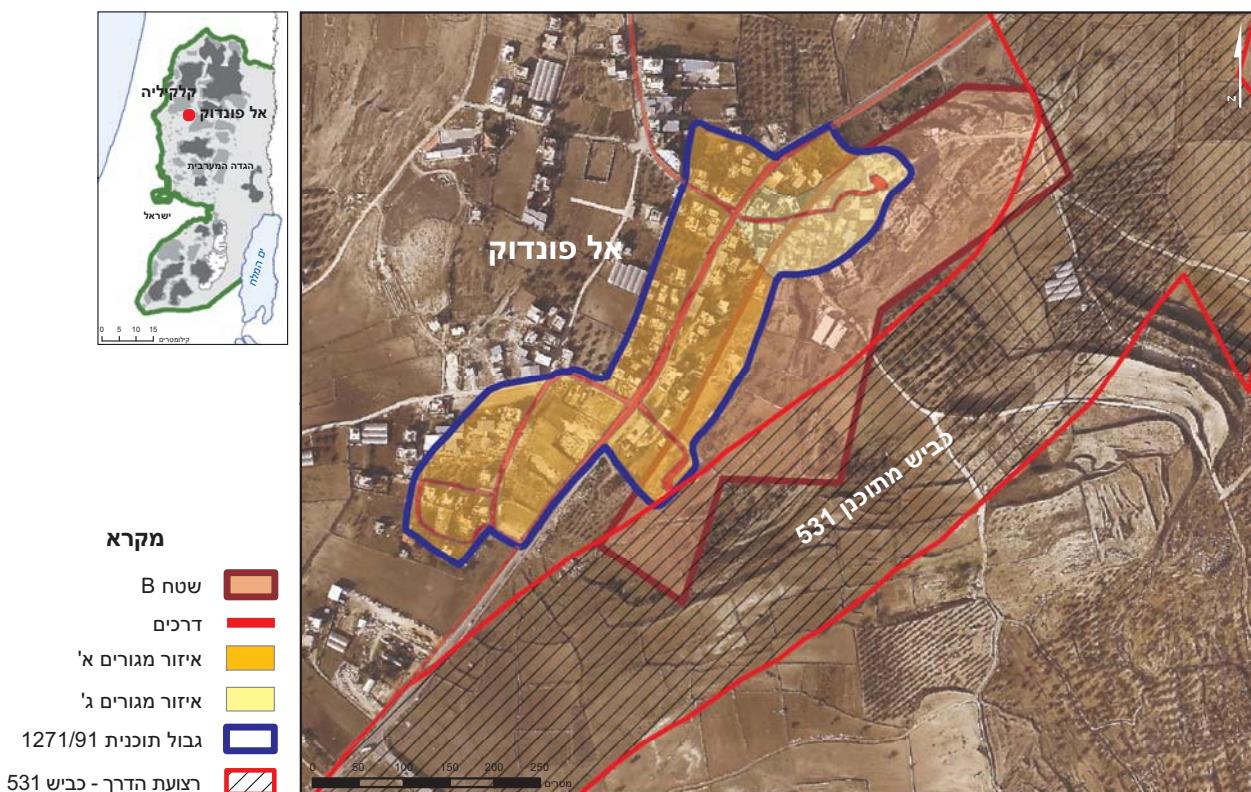
<sup>357</sup> ועדת המשנה לתכנון מוקומי, דיוון בתוכנית המתאר המינימלית 1720/05/05 לcpf ו-25.4.2007. דברים אלה נאמרו על ידי מנהל לשכת התקנון בעת הדיון, אבל הושמו מהפרוטוקול הרשמי.

<sup>358</sup> התוכנית המפורטת לסלפית, שמספרה SR/36, פורסמה למתן תוקף ב-1946.4.4. שטחה הכלול הוא כ-1,110 דונם, והוא מיועד לאוכלוסייה של 2,000 תושבים. בנוסף לשני ייעודיים ולשטחים פתוחים. מעמדו המוניציפלי של היישוב סלפית שונה בזמנו שלשלטון הירדני, אז הפק מכפר לעיר. ציבור, בית עליון, לדרכים ולשטחים פתוחים. מעמדו המוניציפלי של היישוב שונה בזמנו שלשלטון הירדני, אז הפק מכפר לעיר.

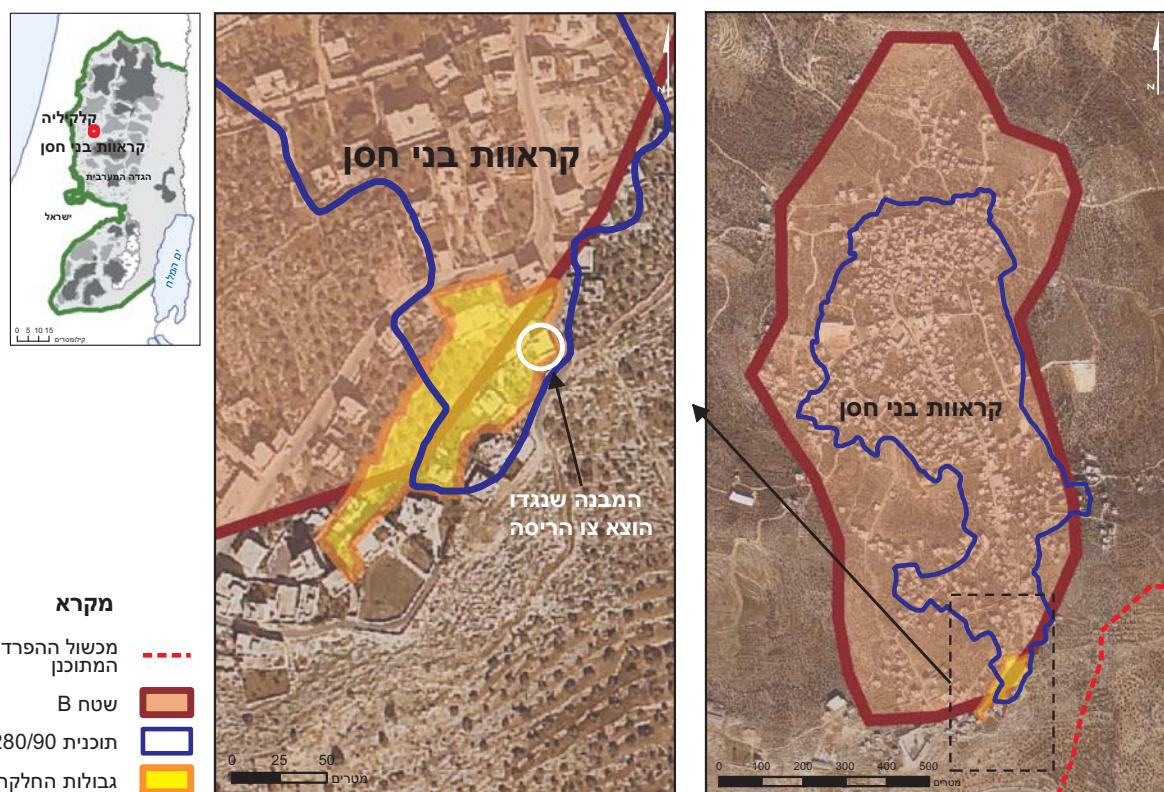
<sup>359</sup> מועצת התקנון העליונה, דיוון בהתנדדיות לתוכנית המתאר האיזורי החקלאי למתקני שידור קטנים וערירים (תמי"א 56), 27.2.2008. דברים אלה נאמרו במהלך הדיון על ידי מנהל לשכת התקנון, אך הושמו מהפרוטוקול הרשמי.

<sup>360</sup> סעיפים 20-22 בתקנון תוכנית המתאר הגלילית 15/S שאושירה ב-1946.

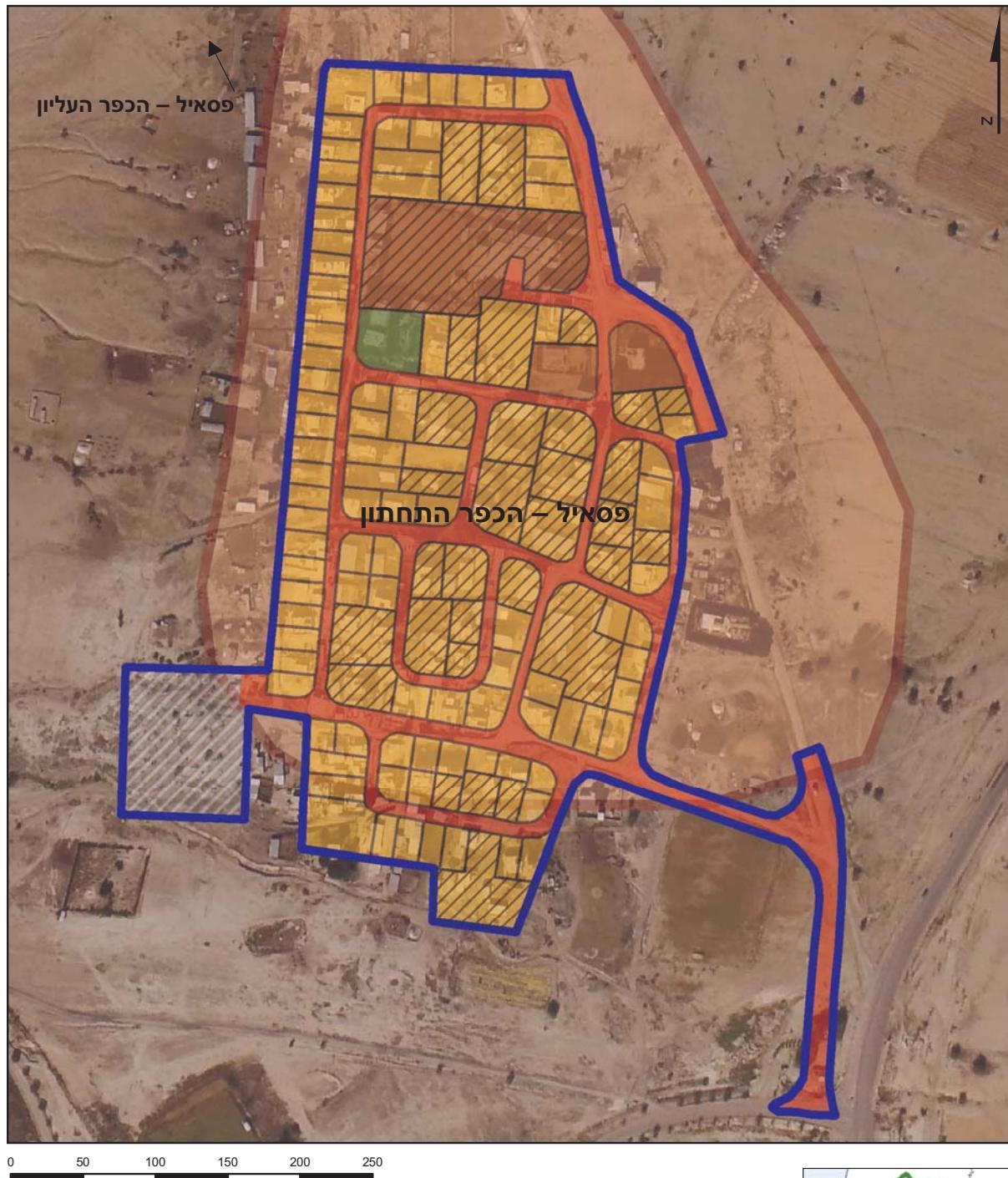
תוכנית המתאר המינוחדת לכפר אל פונדוק  
והתוואי המתוכנן של כביש 531, שטרם נסלל



קראותות בני חסן, תוכנית המתאר המינוחדת והמבנה שנגדו הוצא צו הריסה



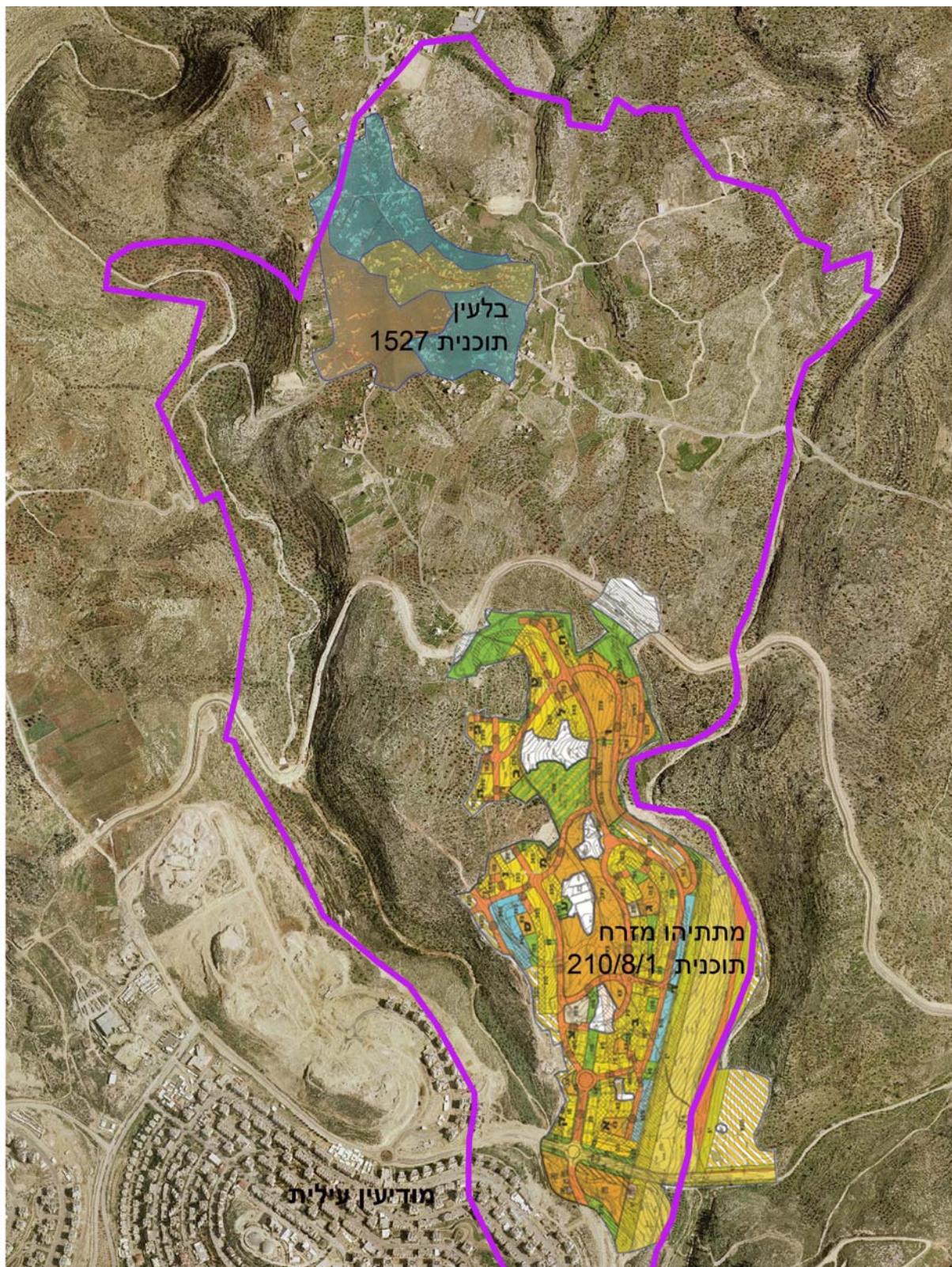
## תוכנית המתאר המפורטת של הכפר פסאל



0 50 100 150 200 250 מטרים

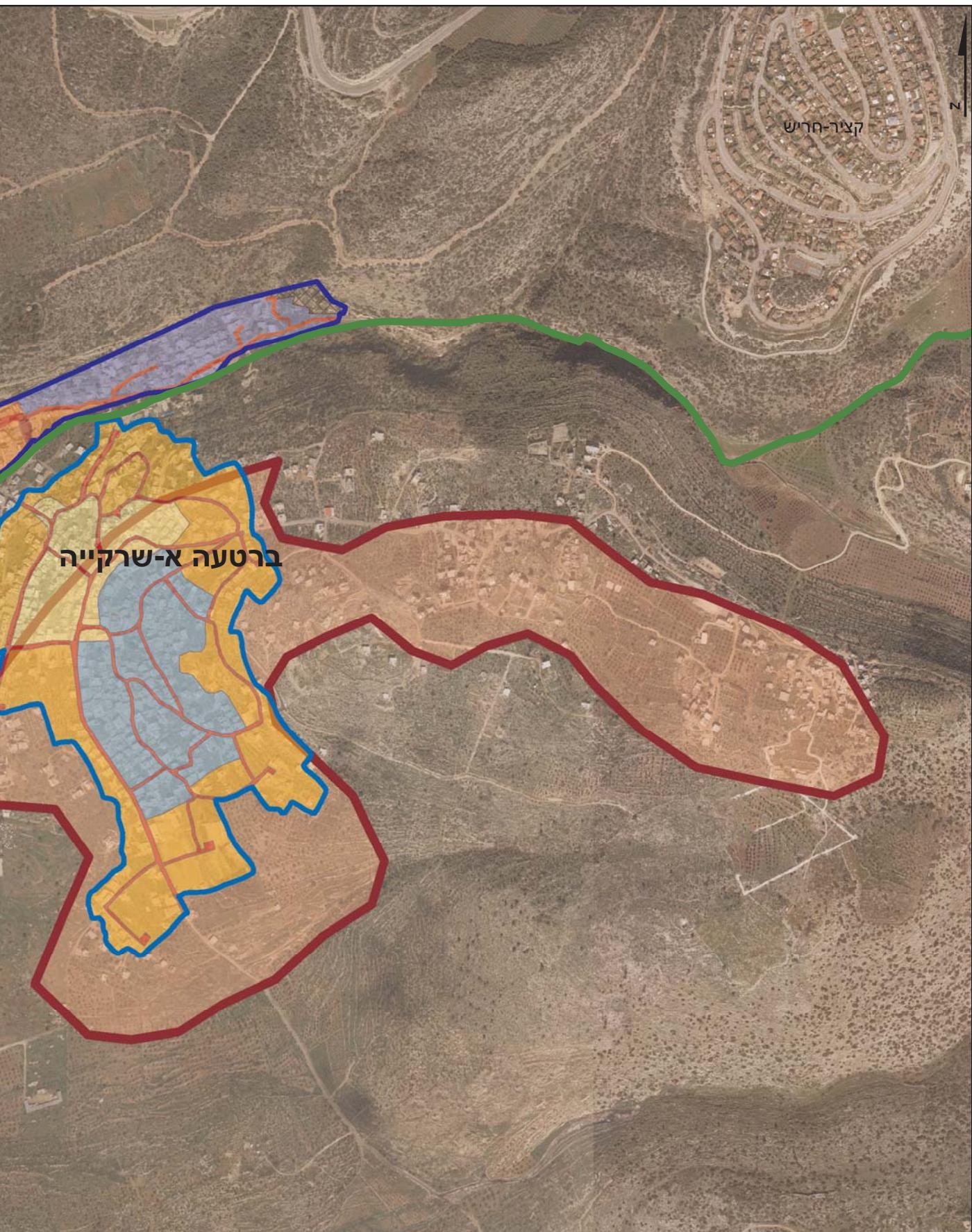


**רמת הפירוט בתוכניות לכפרים פלסטיניים ובתוכניות להתנחלויות**



תוכנית מפורטת 210/8/1 לשכונת "מתחיה מזרח" בהתנחלות מודיעין עילית נמצאת ברובה על אדמות הכפר בליך, שהקו הסגול מסמן את גבולותיהם. התוכנית, שאושרה על ידי מועצת התכנון העליונה ב-2007, משתרעת על פני 824 דונם בקרוב. יש בה 16 ייעודי קרקע, והיא כוללת חלוקה למגרשי בנייה (למטה). תוכנית המתאר המיוודדת החלקית 1527, שהמין הירושאי אישר לכפר בליך עצמו, כוללת 266 דונם בלבד וארבעה ייעודי קרקע – שלושה איזורי מגוריים ומערכת חקלית של דרכי (למעלה)

## תוכניות המתאר בברטעה אל ר'ביבה וברטעה א-שרקיה



## התחום האסור



### מרקם

הקו הירוק

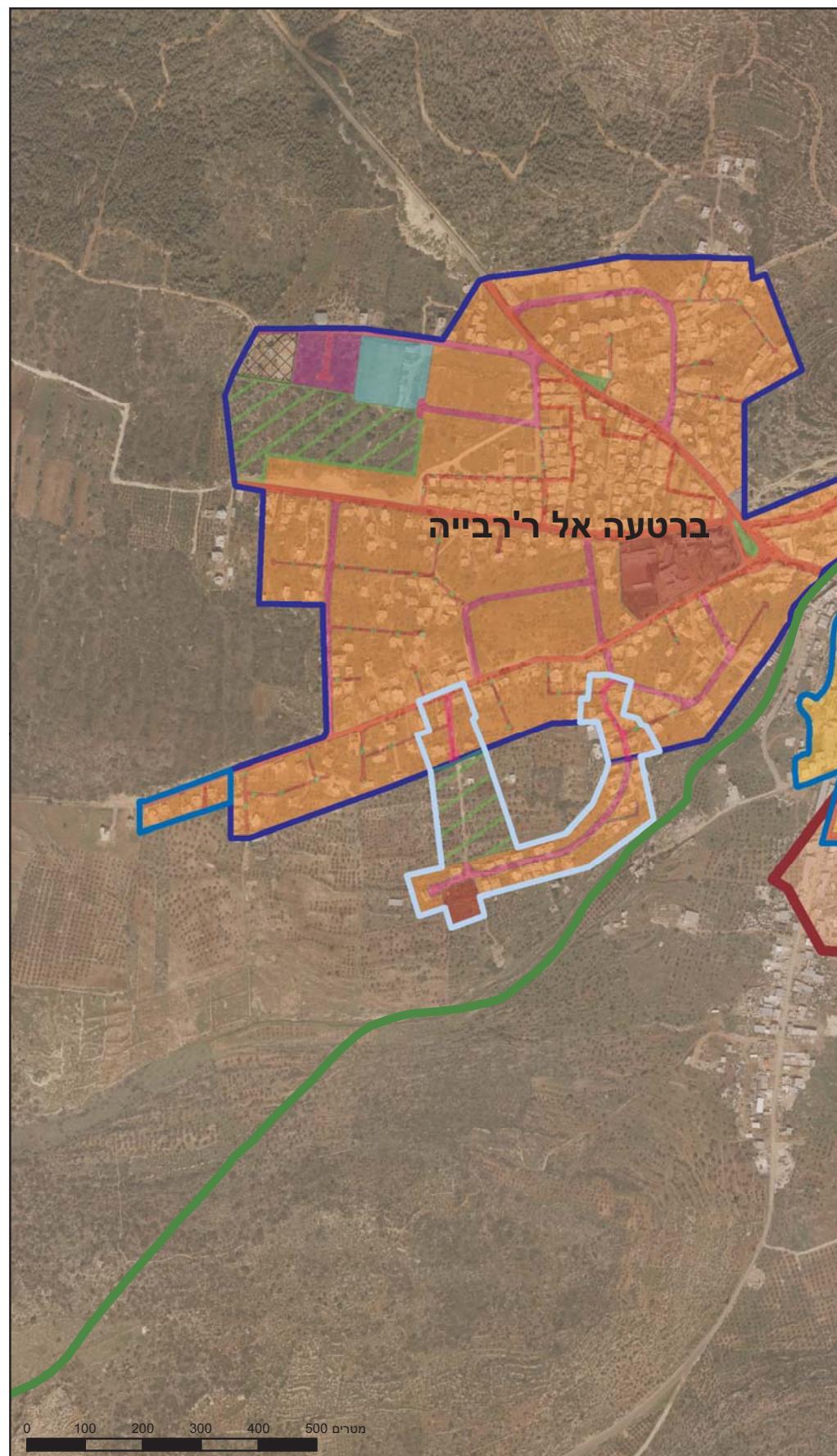
שטח B

### תוכנית מתאר – ברטשע אל ר'ביה

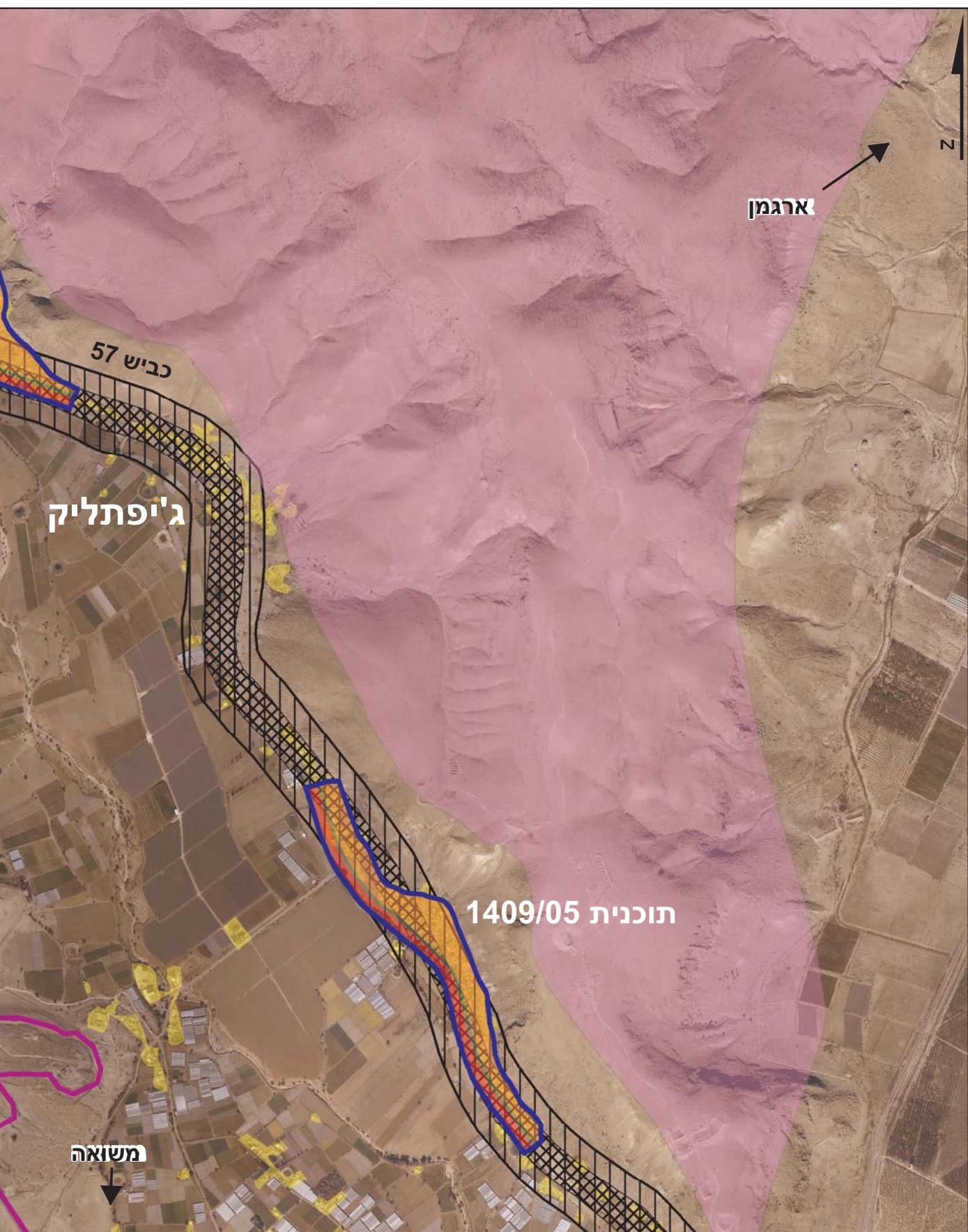
איזור מגורים א'	
איזור מגורים מיוחד	
איזור מגורים בניו צפוף	
אתר לבניין ציבורי	
איזור מסחרי	
איזור ספורט	
שטח ציבורי פתוח	
איזור מלאכה	
איזור חקלאי	
בית קברות	
דרך קיימת או מאושרתת	
דרך מוצעת או הרחבת דרך	
שביל	
גבול תוכנית ג/א 1015	
גבול תוכנית ענ/ג 220	
גבול תוכנית ענ/ג 364	

### תוכנית 1108

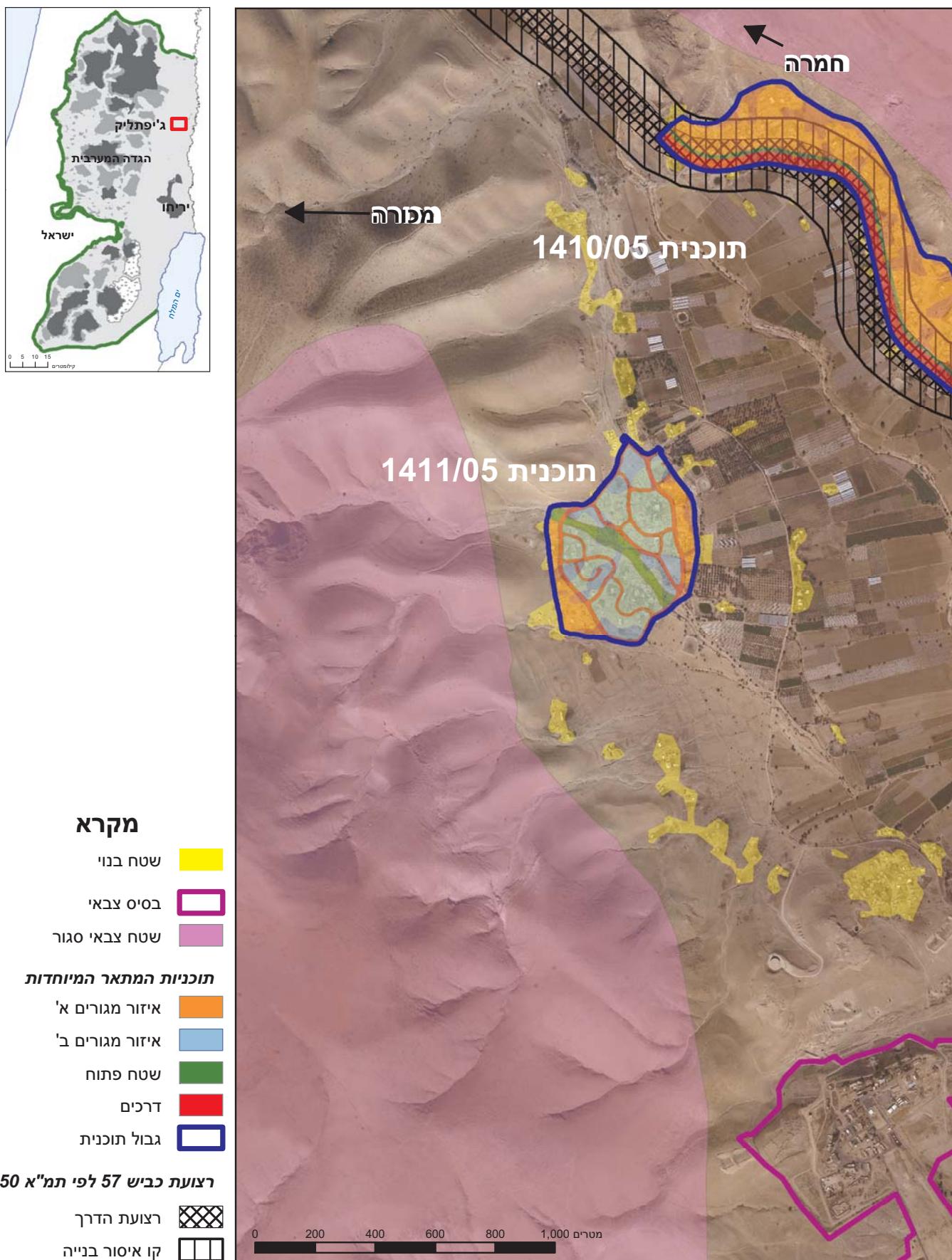
איזור מגורים א'	
איזור מגורים ב'	
איזור מגורים ג'	
דרכים	
גבול תוכנית	



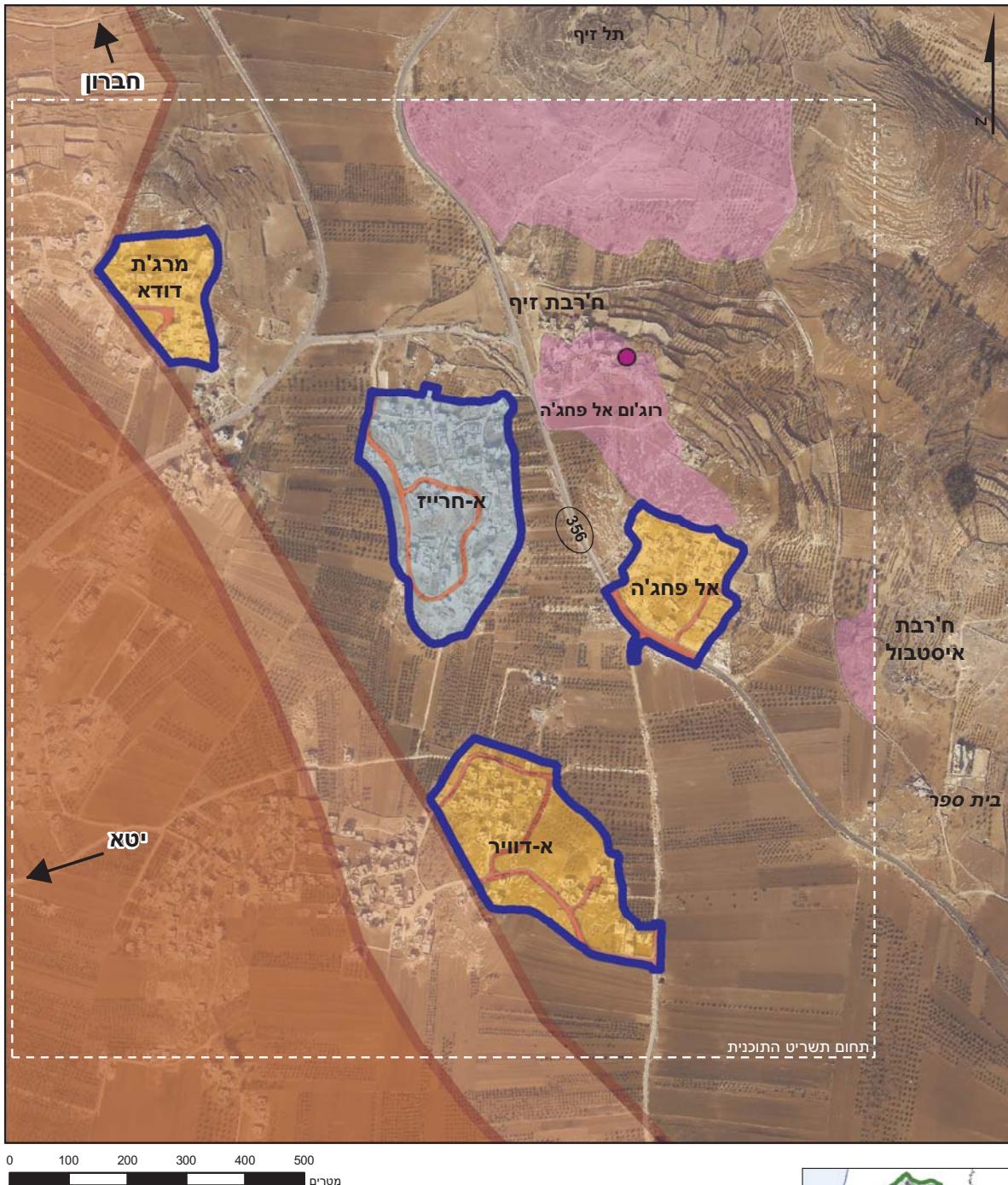
ג'יפטליק: תוכניות המתאר המוחדרות ורצועת הדרך של כביש 57



## התחום האסור



**זיפ: תוכנית המתאר המינוחדת הותירה בחוץ  
שתיים מארבע השכונות של הכפר**



**מקרה**

**תוכנית 1720/05**

אזור ארכיאולוגיה נקודתי	גבול תוכנית
אזור ארכיאולוגיה A'	שטח A
אזור ארכיאולוגיה B'	שטח B
דרכים	



המתאר המיעודות, שרבות מהן הוחלו על כפרים במחוזו שומרון המנדטורי, אין זכר להוראות מפורחות שכאלו, והוא מסתפק בקביעת זכויות הבנייה המותרות, בלי להגדיר הוראות ביןוי שיבתיחו תנאי מלחמה נאותים.

**רמת הפירוט הנמוכה היא אפוא מאפיין בולט נוספת של תוכניות המתאר המיעודות.** מאפיין זה נובע במידה רבה מאופן הכננות – החסכווני בזמן ובמשאבים – ומההחלטה שלא לבצע סקרים תכנוניים של ממש טרם הכננות. סקר תכנוני מספק את מסד הנתונים החיווני, שבלעדיו לא ניתן להכין תוכנית שמותיחסת למצב בשטח ולצורך התושבים. מעבר לעובדה שמדובר בפגם תוכוני בסיסי, רמת הפירוט הנמוכה מקרינה גם על אפשרויות השימוש של התוכניות: אי הקצאתם של שטחים לצרכים ציבוריים וההימנעות מסימונם של מגרשי בניה למגורים מוביילים לכך ששטחים רבים בתחום התוכניות אינם ניתנים למימוש, וגם הציפיות שהן מינוחות אינן ניתנות למצוי (עוד על כך בהמשך).

### [אי] יישום התוכניות

מכל האמור לעיל עולה כי המטרה העיקרית שהנחתה את ערכיהן של תוכניות המתאר המיעודות הייתה לקבוע גבול שמעבר לו לא תאפשר בנייה פלטנית, בעוד שאופייה המדויק של הבנייה בתחום התוכניות וסיכון מימושה לא העסיקו אותו במידה רבה. כפי שנכתב בדו"ח מומחים שהזמין המינהל האזרחי עצמו ב-1990, "התיחומים [שעל בסיסם הוכנו תוכניות המתאר המיעודות] נועדו בעצם להגדיר איזורים מותרים ואסורים בבניוי".<sup>361</sup>

מסקנה זאת מתחזקת לאור העבודה שברוב המקרים, حيث הפיקוח של המינהל האזרחי לא אוכפת את הוראות התוכניות ואינה מקיימת פעילות נגד בנייה בלי היתריהם בתחום המתאר המיעודות, **אפלו כאשר זו נוגדת את הוראותיה**. ב-1998 קיבלה מדיניות זאת גושנקא רשמית, כאשר הייעץ המשפטי לאיור יהודה ושומרון קבע:

יחידת הפיקוח של המינהל האזרחי לא תבצע פעולות אכיפה כלפי בנייה בלתי חוקית של פלסטינים בשטхи C וכן כלפי בנייה בלתי חוקית של ההתיישבות הישראלית (מקום שהוקמה ועדת תכנונית שהוקנו לה סמכויות של ועדת מקומית לתכנון ובניה בשיטה זה) הנופלת בתחום תוכנית תוכנו חדשה בתוקף (זהינו תוכנית שהוכנה אחרי יוני 1967). המשטרת תסייע בידי גורמי התכנון והבנייה המוסמכים לאכיפת החוק במקומות אלה. למרות האמור ייחידת הפיקוח תבצע פעולות אכיפה כלפי בנייה בלתי חוקית המצוינת בסעיף זה מקום שרשויות האיזור יקבעו מעת לעת שקיים אינטראס ביטחוני, צבאי או אחר לעשות כן.<sup>362</sup>

למרות ניסוחה המפורTEL משוחה, משמעותה של ההנחיה ברורה: המינהל האזרחי יבצע פעולות אכיפה רק בשטחים שבהם חלות תוכניות המתאר הגליליות המנדטוריות. בתחום ההתנחלויות, אשר להן מונוטעדות מיקומות מיעודות (ר' פרק שלישי), גופי הפיקוח במינהל האזרחי אינם פועלים לאכיפת דיני התכנון, אף במקומות שידוע להם כי מטבחות עיריות על החוק.<sup>363</sup> באופן דומה, בתחוםיהן של תוכניות המתאר המיעודות, שכולן אושרו לכפרים הפלשתיניים אחרי 1967, המינהל האזרחי לא מבצע ברוב המקרים פעולות אכיפה ואינו פועל נגד בנייה המותבצעת בניגוד להוראותיה.

מבחינות של מוסדות התכנון במינהל האזרחי, סוגיות כמו גובה המבנים שモוקמים בתחוםיהן של תוכניות המתאר המיעודות, מספר יחידות הדירות למגרש, שטחי הבניה, קווי הבניין ועוד הם בעלי חשיבות שולית. גם בנייה שעולה על תוואי דרכים פנימיות מסוימות בתשריט אינה עילה להתערבות, כל עוד אין מדובר בדרכים שימושיות ישראלים. **להלכה ולמעשה, תוכניות המתאר המיעודות הן אפוא "תוכניות קו כחול" שנעדו לקבוע גבולות לפיתוח הכפרים**,otto לא.

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

<sup>362</sup> מכתב מאלי"ם שלמה פוליטיס, הייעץ המשפטי לאיור יהודה ושומרון, אל רמ"ט פיקוד מרכז, 23.8.1998.

<sup>363</sup> כך, בעת דיון בעיטה לג"ץ נגד בנייה לא חוקית של מאות יחידות דירות בשכונות "מזרחה" בתנכלות מודיעין עילית אמר עוזי"ד ענף הלמן מפרקיות המדינה, כי למינהל האזרחי אין נתונים באשר לבנייה האמורה וכי "וועדת הפיקוח באיזור לא מפקחת על בנייה בתחום ההתנחלויות" שהן פעילות ועדות מקומיות מיוחדות לתכנון ובניה. דיון בגב"ץ 143/06 **תגועת "שלום עכשווי"** – ש.ע.ל. מפעלים היוצרים ואלה נ' שר הביטחון ואחר', 12.1.2006.

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

מקרה נדיר, שבו נקט המינהל האזרחי פעילות אכיפה נגד מבנה שהוקם בלי היתר בתחום תוכנית מתאר מיוחדת, אירע לאחרונה בכפר קראות בני חסן אשר מדורם-مزוח לקלקיליה.

בנובמבר 2006 הוצאה ועדת המשנה לפיקוח צו הפסקת עבודות לבנייה מבנה מגוריים שהוקם בתחום תוכנית המתאר המינוחדת החלקית 1280/90, שאושרה לכפר ב-1992. המבנה נמצא באיזור מגוריים א'. בצו הפסקת העבודות מופיעה נקודת ציון שגوية, שלפיה המבנה הוקם מחוץ לתחומי התוכנית, במרחק של כ-20 מטרים מהאתר שבו נבנה בפועל, ויתכן שהוא הסיבה להילכי האכיפה שנפתחו בעניינו.

אחרי הוצאה הצו הגיע בעל הקרקע בקשה להיתר בנייה. בינואר 2007 דנה ועדת המשנה לפיקוח בבקשתה להיתר ודחתה אותה, בטענה שטח החלקה, שבה הוקם המבנה, הוא 7.1 דונם, ולכן יש להcin עבורה תוכנית מפורשת טרם מתן היתר בנייה.<sup>364</sup> זאת בתבשס על ההוראה בתקנון הטנדרטי, הקובעת כי בחלקות שטחן עולה על שני דונם, ועדת התקנון

### **רשאית (אך אינה חייבת) להתנות מתן היתר בנייה בהינתן תוכנית מפורשת.**

שטח הכלול של תוכנית 90/1280 הוא 390 דונם. ביום, לאחר הסכם הבניינים, 98 אחוזים משטח התוכנית נמצאים באיזור 8, ו록 שוליה (שבעה דונם) נמצאים בשטח C. החלקה שבה הוקם המבנה מגלמת בעיר אנפי את הrogramנטציה של הגדר המערבית כולה (ר' פרק ראשון): 3.4 דונם מהחלוקת נמצאים בשטח B, 2.6 דונם בתחום התוכנית הנכלל בשטח C, ו-1.1 דונם אף הם בשטח C, אבל מחוץ לקו החול' של התוכנית (ר' מפה בעמ' 89).

בניסין למנוע את הריסת המבנה, ולפי החלטתה של ועדת המשנה לפיקוח, הcin בעל הקרקע, על חשבוןו, תוכנית מפורשת לחילה כולה. ביולי 2007 דנה ועדת המשנה לתקנון מקומי בתחום המפורשת והחליטה לדחות אותה, בטענה שהיא מרחיבה את גבולותיה של תוכנית 90/1280, על ידי כך שהיא "משפחה" אליה 1.1 דונם משטח C אשר מחוץ לקו החול' של תוכנית המתאר המינוחדת החלקית, ובכך מגדילה את שטחה בכ-0.3 אחוזים (!). הועודה ציינה כי כשר הקיבול של תוכנית המתאר המינוחדת החלקית 90/1280 הוא 30 אחוזים יותר מהנדרש לאוכלוסיית הכפר הצפופה ב-2025, וכן אין הצדקה תכניתית להגדיל את שטח הפיתוח של היישוב.<sup>365</sup>

הפרודוקס המבנה במקרה זה נועז בכך שכדי לקבל היתר בנייה דרש המינהל האזרחי הכנת תוכנית מפורשת שתחול על מלאו שטח החלקה, אך כאשר הוגשה התוכנית המפורשת, ועדת המשנה לתקנון מקומי דחתה אותה, בטענה כי החלקה חורגת במקצת בתחוםיה של תוכנית המתאר המינוחדת החלקית. כתוצאה לכך, הטייל מעשה המינהל האזרחי אישור על בנייה בחילה, למורות שרויה נמצאת בתחוםיה של תוכנית 90/1280 המאושרת.

מקרה זה ממחיש את האופן השירוטי שבו נקבעו גבולותיה של תוכניות המתאר המינוחדות, ללא התייחסות למערכ הבעלויות על הקרקע ותוך שהם חוצים חלקות קיימות. בקריםות בני חסן, כמו במקומות רבים אחרים, החלקה המינהלית לשטחי B ו-C נועשת אף היא באופן שרירותי, בלי להביא בחשבון את גבולותיהן של החלקות, את השטח הבוני בפועל או אפילו את גבולותיה המדויקים של תוכנית המתאר המינוחדת.

## חשיבות קיבולות

ההחלטה לדחות את התוכנית המפורשת שהגיש בעל החלקה בקריםות בני חסן נומקה כאמור בכך שהקיבולות של תוכנית המתאר המינוחדת החלקית, שאושרה לכפר, עולה על צפי אוכלוסיותו ב-2025. אין זה מקרה יוצא: בשיטים אשר מחוץ לתוכניות המתאר המינוחדות, מוסדות התקנון במינהל האזרחי דוחים לעיתים קרובות בקשوت להיתרי בנייה או לתוכניות מפורשות, בטענה שהקיבולות של תוכנית המתאר המינוחדת עוננה על צורכי הכפר שנים רבות לעתיד.

<sup>364</sup> פרוטוקול ועדת המשנה לפיקוח מס' 02/07 מ-07.1.2007 בתיק 18/06.

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

לדוגמה, ב-2006 דחתה ועדת המשנה לתכנון מקומי תוכנית נקודתית מפורטת שהגיש תושב הכפר א-סאויה שմדרום לשכם, כדי להכשיר מבנה שהקים בעלי התייר מחוץ לתוכנית המתאר המיוודת המאושרת. הוועדה נימקה את החלטתה בכך שהקibilitת של התוכנית עולה ב-111 אחוזים על הנדרש עבור האוכלוסייה הצפוייה להתגורר בא-סאויה ב-2015<sup>366</sup>. באופן דומה, ב-2007 דחתה ועדת המשנה לתכנון מקומי תוכנית מפורטת שהגישו תושבים מחויבת א-דיר שմדרום לבית לחם, בניסיון למנוע הריסת מבנים שהקימו בעלי התייר מחוץ לתוכנית המתאר המיוודת של הכפר. הוועדה קבעה כי הקibilitת של תוכנית המתאר המיוודת שאושרה לכפר עולה ב-40 אחוזים על הנדרש ב-2025, ולכן אין הצדקה תוכנית לאפשר את הרחבת שטחיה הבנייני בכפר.<sup>367</sup> במקורה אחר דחתה ועדת המשנה לתכנון מקומי ערך שהוגש נגד החלטתה של ועדת המשנה לפיקוח לסרב ליתן התייר לבניה לבנייה לעזר חקלאי שהקימו תושבים מבליען, בטענה שהמבנה נמצא מחוץ לתוכנית המתאר המיוודת החלקית שאושרה לכפר ב-1992, אשר "考שר הקיבול" שלו הוא "יותר מ-157 אחוזים מהנדרש לאוכלוסיית בליען לשנת 2015".<sup>368</sup>

למרות שהיחסוב הקובלות הוא פרקטיקה חיונית לתוכניות עצמן ועל אף שאין לו זכר בהוראותיהם, הוא תופס מקום מרכזי בשימוש שעווה בהן המינהל האזורי כדי להצדיק איסורי בנייה המוטלים מחוץ לגבולותיהם.יחסוב הקובלות נעשה בתוכנות זו כיוונית – הן על ידי בחינת היקף האוכלוסייה החזויה בכפר והן על ידי בדיקת נתוני התוכנית עצמה. בשלב הראשון מבוצעת הערכה סטטיסטית בדבר מספר התושבים צפויים להתגורר בכפר בשנת היעד. את הנתון שהתקבל מחלקים בשש או שבע (גודלו החזווי של משק בית טיפוסי), כדי לקבל את מספר ייחדות הדיר הנדרש.

בשלב השני מחשבים את מספר ייחדות הדיר שהתוכנית מאפשרת לבנות בתחום. את הנתון שהתקבל מכפילים בשש או שבע (גודלו הצפוי של משק בית טיפוסי), כדי לקבלו מהו מספר התושבים שיוכלו להתגורר בשטח התוכנית. הפרע בין שני הנתונים הללו – מספר התושבים הצפוי בשנת היעד לעומת היקף האוכלוסייה שתוכל להתגורר בתחום התוכנית – הוא עודן הקובלות של התוכנית, בהשואה לצרכים החזוויים של הכפר.

כך, בכפר בליען, שתוכנית המתאר המיוודת שאושרה מכיפה 266 דונם, ניתן לפי חישובי המינהל האזורי להקים 754 יחידות דיור, שבהן יתגוררו 4,524 בני אדם. לפי התוצאות הסטטיסטיות, ב-2015 יתגוררו בבליען כ-2,880 בני אדם. לפיכך, לטענת המינהל האזורי, לתוכנית עודף קibilitת של 57 אחוזים, ביחס לנדרש בשנת היעד.

### נוסחות משתנות

השלב הקרייטי בחישוב הקובלות נוגע אם כן לנתוני התוכניות שעצמן: הנסיבות שהן אפשרות (הקובولاتonomicלית), מצד אחד, וצפי המימוש שלן (הקובولات הריאלית), מצד שני.

הנושחה שבה משתמשים מוסדות התכנון במינהל האזורי לצורך חישוב **הקובولاتonomicלית** של התוכניות היא מספר ייחדות הדיור שנitin להקים בתחום התוכנית, לפי הוראותיהם, בניוי 30 אחוזים. זאת מתוך הנחה ש-70 אחוזים משטח התוכנית שמיועד לפיתוח ישמש למגורים, והשאר לצורכי ציבור.

**הקובولات הריאלית** היא התוצאה של הכפלת הקובלותonomicלית בצפוי המימוש של התוכנית. אף בתוכניות מתאר מקומיות בתחום ישראל, שהוכנו ליישובים שלמים, רק לעיתים רוחוקות ניתן למשר את מלא אפשרויות הבניה שהתוכניות מאפשרות. כך, בכפרים ערביים בתחום ישראל, המימוש בפועל הוא במקרים רבים עד 40 עד 50 אחוזים בלבד.

בכל הנוגע לנוסחת החישוב של הקובלותonomicלית, המינהל האזורי נוקט גישה עקבית מאז הכתנתן של תוכניות המתאר המיוודת הראשונות ועד ימינו. לעומת זאת, גורמי התכנון במינהל האזורי השתמשו לאורך השנים בנוסחות שונות לחישוב הקובלות הריאלית של התוכניות.

בסוף שנות ה-80 ובראשית שנות ה-90 של המאה הקודמת, בתקופה שבה אושרו תוכניות המתאר המיוודת הראשונות, המינהל האזורי גרש כי הקובלות הריאלית זהה לקובלותonomicלית. לפי הנוסחה ששימשה אותו בתקופה זאת, לאחר ניכוי לצורכי ציבור של 30 אחוזים ממספר ייחדות הדיור שנitin לבנות בשטח התוכנית, יש להניח צפי מימוש של 100 אחוזים,

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

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

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

זהינו: שבפועל יוקם בשטח התוכנית המספר המירבי של יחידות הדירות שהיא אפשררת.<sup>369</sup> כתוצאה מכך, המינהל האזרחי הניח ציפויות גבואה ביוטר בתחוםיהן של תוכניות המתאר המינוחדות – הן מבחינת מספר יחידות הדירות שיוקמו בהן (10 יחידות דירות לדונם נתו, שבע יחידות דירות לדונם ברוטו) והן במונחי אוכלוסייה (כ-40 תושבים ו יותר לדונם ברוטו, ציפויות גבואה שאינה קיימת באף יישוב בתחוםי ישראל).

גישה זאת נתקלה בביקורת קשה בדו"ח המומחים של המינהל האזרחי עצמו, שהושלם בסוף 1990.<sup>370</sup> מחברי הדוח ציינו כי בתוכניות מתאר שאישר המינהל האזרחי לכמה ערים פלסטיניות, הציפויות העתידית הממוצעת היא 1.57 יחידות דירות 8.6<sup>371</sup> תושבים<sup>372</sup> לדונם ברוטו, והוא נעה בין 1.11 יחידות דירות בבית ג'אלה ל-1.91 יחידות דירות בג'נין.<sup>373</sup> בנגד להיגיון התכנוני, שלפיו ציפויות הבינוי בערים גבואה מאשר בכפרים, הציפויות בתוכניות המתאר המינוחדות, שאושרו עד הגשתו של דו"ח המומחים, עמדה על שבע יחידות דירות לדונם ברוטו – פי 4.5 בקרוב מאשר בתוכניות המתאר שהכנין המינהל האזרחי עצמו לערים הפלסטייניות. במונחי אוכלוסייה, הapur בין הציפויות המתוכננת בערים לבין הציפויות בכפרים היה גדול עוד יותר (פי 4.9 בקרוב). אכן, מחברי הדוח מעיריים כי בהשווה לציפויות העתידיות בעיר המערבית, הציפויות בתוכניות המתאר המינוחדות לכפרים "נראית בלתי סבירה", תוך שהם מספקים לכך את ההסבר התמונה, ולפיו ציפויות גבואה זאת "באה נראה לרצות את התושבים".<sup>374</sup>

הציפויות הנומינלית הגבואה שנקבעה בתוכניות המתאר המינוחדות, כמו גם ציפוי המימוש של 100 אחוזים שהניח המינהל האזרחי, הובילו לפיו דו"ח המומחים לתוצאות אבסורדיות. כך, מחברי הדוח ציינו כי בתוכנית המתאר המינוחדת שאושרה לכפר קדום (515 دونם), הקיבולת הריאלית (לפי שבע יחידות דירות לדונם ברוטו) היא 3,605 יחידות דירות ו-21,630 תושבים. לפי חישובים אלה, התוכנית תענה על צורכי הכפר לפחות עד שנת 2100.<sup>375</sup>

מעבר לביעות אלו, דו"ח המומחים קבע כי יש ליקויים בקביעת גבולות התייחסם של הרים, ויוגדל השטח שהוקצה לכל יישוב לא נבחן לאור צרכיו האמתיים בעתידי".<sup>376</sup> מחברי הדוח מ-1990 הציבו גם על הקשיי במימוש התוכניות, בפרט לאור העובדה שאין מקומות שטחים לצורכי ציבור:

בבנייה הציבור הקיימים בתוך הרים 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 והמצוויים עדין בתוך הכפר [בתחומי תוכנית המתאר המינוחדת] יתמלאו בבניינים בני קומה אחת או שתיים, עם יסודות ועמודים לתוספת בניהת קומות נוספות שיגיעו לפרקם. אולם הכהר לא יגיע למיצוי מלא של זכויות הבנייה על כל קומותיו, אבל תכנית הקרקע תהיה צפופה יותר ולקראת שנת 2015 תتمלא כולה, עד כדי כך שלא ייוותר מקום פניו לצרכים ציבוריים כלל. אפשר לצפות שתוך זמן לא רב ייווצר לחץ מצד הכהר להרחבת גבולות התוכנון בין השאר כדי לכלול שטחים פתוחים אחרים אפשר יהיה ליעד לצרכים ציבוריים.

אם אמנים לצורפו שטחים אלה יהיו אלה שטחים בשולי הכהר או מחוץ לו והם מצדם גורמו לגרירת הכהר ולגידולו הנוסך.

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

<sup>370</sup> שם, עמ' 87-90.

<sup>371</sup> גודלו של משק בית ממוצע בערים קטן יותר מאשר בכפרים, ולפי הדוח 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 שיש נפשות למשק בית.

<sup>375</sup> שם, עמ' 86.

בשל העדר שטחים ציבוריים בקרבת מרכז הבודד של אוכלוסיית הכפר, תרד איכות החיים של תושביו. בחלק מהמגרשים (שלבעליהם אין קרקע אחרת) יונצלו 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 דוח המומחים הנקית המינהל האזרחי שינויים בתקנון הסטנדרטי ובנוסחת החישוב של הקיבולות הריאלית. בתוכניות שאושרו בשנים 1995-1992, צפיפות הבנייה בייעוד מגורים א' הופחתה מ-10 יחידות דירור לדונם נטו ל-6.6 יחידות דירור,<sup>377</sup> ובתקנון הסטנדרטי העדכני הצפיפות בייעוד קרקע זה הוקטנה עוד, ל-3.3 יחידות דירור בלבד. עם זאת, צפיפות הבנייה בייעוד מגורים ב' וג' לא שונתה ונותרה גבוהה מאוד.

במקביל, המינהל האזרחי זונה את הנהחה כי בכל הנוגע לתוכניות המתאר המיווחדות, הקובלות הנומינלית זהה לקובלות הריאלית. חישובי הקובלות בכמה תוכניות ממוצע שנות ה-90 של המאה הקודמת, שהגיעו להתקינות משפטית ב嚷'ץ, התבasso על צפי מימוש של 40-45 אחוזים בלבד. כך, תוכנית המתאר המיווחדת החלקית 1108, שאושרה לכפר ברطעה אשקליה ב-1995 (432 دونם), מאפשרת – לאחר ניכוי 30 אחוזים לצורכי ציבור – בניית 2,570 יחידות דירור. אבל בפני בע"ץ החלטה המדינה כי הקובלות הריאלית של התוכנית היא 1,095 יחידות דירור בלבד (ר' מקרה-מקום ברטעה, עמ' 115).

מתשובה המדינה עולה לפי הנהחות המינהל האזרחי, באיזור מגורים א' הצפיפות הריאלית לדונם נטו היא שלוש יחידות דירור (צפי מימוש של 45 אחוזים מ-6.6 יחידות הדירור שהתקנון הסטנדרטי התייר באותה תקופה), באיזור מגורים ב' ארבע יחידות דירור (בהתשואה ל-10 שמאפשרת התוכנית) וביעוד מגורים ג' שיש יחידות דירור (לעומת 15 שהתוכנית מاضשרה). נוסחת החישוב משקפת אפוא צפי מימוש של 40 אחוזים באיזור מגורים ב' וג' 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 בתחום ישראל נהוג להניח צפי מימוש של 40 אחוזים בקירוב. אבל הצפיפות הנומינלית בתוכניות אלו נמוכה מאשר בתוכניות המתאר המיווחדות בגדה המערבית. לדוגמה, בתוכניות המתאר המאושרות לכפר ברטעה אל ריבניה שבתחומי ישראל, הצפיפות הנומינלית לדונם נטו היא ארבע יחידות, והצפיפות הריאלית (בצפי מימוש של 40 אחוזים) היא 1.6. יחידות דירור לדונם נטו. לעומת זאת, בתוכנית המתאר המיווחדת שאישר המינהל האזרחי לכפר הסמוך לכפר הירוק, שכדו הפליטני של הקו הירוק, הצפיפות הנומינלית הממוצעת לדונם נטו היא 8.5 יחידות דירור, והצפיפות הריאלית – 3.4. יחידות דירור, פי שניים ויותר מאשר בברטעה אל ריבניה (ר' עמ' 117).

כך או כך, מהמסמכים שבידינו עולה כי בכל הנוגע לתוכניות המתאר המיווחדות שאושרו בשנים האחרונות, צפי המימוש שמניח המינהל האזרחי גבוהה בהרבה מ-40 אחוזים. כך, בהחלטה שננתנה לאחרונה ועדת המשנה לתקנון מקומי בעניינה של תוכנית המתאר המיווחדת 1721/05 לכפר אל בוויב, הקובלות 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 המיווחדת 1725/05/05 לכפר א-דיארת. במקרה זה הניחה הוועדה צפי מימוש של 57 אחוזים.<sup>380</sup>

אם כן, בשלושה כפרים (ברטעה אשקליה, אל בוויב וא-דיארת) קבועה אותה ועדת תכנון עצמה צפי מימוש שונה: 43 אחוזים בברטעה אשקליה, 57 אחוזים בא-דיארת ו-65 אחוזים בא-בוויב. כאשר המינהל האזרחי עצמו נוקט גישה לא עקבית בכל הנוגע לחישוב הקובלות, קשה להבין מה הרצינול העומד מאחוריו.

<sup>376</sup> שם, עמ' 87. ההדגשה נוספת.

<sup>377</sup> למשל, תקנון תוכנית המתאר המיווחדת החלקית 1527 שאושרה לבליין ב-1992.

<sup>378</sup> תשובה המדינה ב嚷'ץ 2187/03, מוסטפא חסן יוסף קבאה ו-10 א' נ' שר הביטחון ואח', 8.2.2004.

<sup>379</sup> פרוטוקול ועדת המשנה לתקנון מקומי מס' 9/07 מ-31.12.2007. הקובלות הנומינלית של התוכנית היא 537 יחידות דירור, והקובולות הריאלית – צפי שוחשבה על ידי הוועדה – היא 350 (ר' עמ' 2,100, 2,100 תושבים).

<sup>380</sup> פרוטוקול ישיבה מס' 9/07 של ועדת המשנה לתקנון מקומי, 31.12.2007. הקובלות הנומינלית של התוכנית היא 410 יחידות דירור, ומהחלטת הוועדה עולה כי הקובלות הריאלית היא 233 יחידות דירור (1,400 תושבים).

## בחינה ביקורתית

כדי להגעה להערכת נכונה של הקיבולת הריאלית נדרשת בדיקה עמוקה, שאינה מסתמכת על נוסחאות פשוטות. חישוב הקיבולת הריאלית חייב להתייחס לששתנים רבים, שה邏輯 האזרחי התעלם מהם בעת הכתנתן של תוכניות המתאר המיויחדות. אחד המשתנים הקritisטיים, בפרט בגדה המערבית, הוא מערך הבעלות על הקרקע, אבל תוכניות המתאר המיויחדות נעשו כאמור בעלי להתייחס אליו.

ידיעת הגבולות הפנימיים בין החלקות הכלולות בשטחה של תוכנית חיונית לצורך הערכה ריאלית של מספר ייחדות הדיר שניתן להקים בתחוםיה. ההגדירה השדרירית של גבולותיהן של תוכניות המתאר המיויחדות מייצרת באופן בלתי נמנע פחות גדול של שטחים, שהבנייה בהם – בצפיפות שהתוכניות מציעה – אינה ניתנת למימוש. ברוב הכפרים הפלשתיים, שטחים של המגרשים הקיימים גודל משטח המגרש המינימלי שהתוכניות קובעות, ואשר לפיו חשוב חישבה הקיבולת שלחן. לאחר שבכפרים הפלשתיים נהוג שככל תושב בונה על מגרש שבבעלותו, כאשר המגרשים הקיימים גדולים משטח החלקה המזערית הקבוע בתוכניות, מספר המבנים שיוקמו בפועל בתחוםיה ומספר ייחדות הדיר נמוכים ממשמעותית מכפי שהתקנון הסטנדרטי מאפשר.

במקרים רבים, הבניה המותוכנת אמורה להתבצע במגרשים שבהם כבר ניצבים מבניםקיימים, על ידי תוספת קומה או שתיים. כדי להוסיף למבנה קומות נוספות לעתים קרובות בניה קונסטרוקטיבית חדשה, ולעתים אין מנוס מהרhistה המבנה המקורי ובניה מחדש – הליך שנitinן למימוש רק במקרים יוצאי דופן. לפיכך, במגרשים שבהם כבר קיימים מבנים, אין אפשרות ריאלית למצוא את היקפי הבניה שתוכניות המתאר המיויחדות מניחות – לא מבחינת מספר הקומות ולא מבחינת מספר ייחדות הדיר.

לדוגמה, תוכנית המתאר המיויחדת החלקית 1271/91, שאושרה לכפר אל פונדוק ב-1993, מקיפה 81 דונם, ובهم 13 דונם שייעודם למגורים ג' (הגראין הישן של הכפר; ר' מפה בעמ' 89). הקיבולת הריאלית של השטח שהוגדר כאיזור מגורים ג', לפי צפוי מימוש של 40 אחזois, היא 55 ייחדות דיר. בסיוור שערכנו לכפר ספינו באותו איזור 25 ייחדות דיר בלבד, פחות ממחצית מהמספר שהנחה המינימל האזרחי. לדברי אנשי הcape, אין אפשרות מעשית לבנות ברוב השטוח שסומן בתוכנית כאיזור מגורים ג', מאחר שקיים בו מבנים ישנים ורעים שבعليיהם מתנדדים להריסתם.<sup>381</sup>

סוגיה חשובה נוספת, שתוכניות המתאר המיויחדות כמעט永远 מתייחסות אליה, היא ההיבט הטופוגרפי והגיאולוגי: האם תנאי הקרקע מאפשרים הקמת מבנים בתחוםיות מיעידות לכך? האם פני השטח והSHIPועים מאפשרים להגיע לקיבולת המקסימלית שהן מניחות? האם, בהתחשב במבנה הגיאולוגי המקורי, ניתן לבנות כמה קומות או אפילו לבסס יסודות שיאפשרו בניה כלשהי? באופן דומה, טרם אישורן של תוכניות המתאר המיויחדות לא נערכת בדיקה של השטחים הפנויים שנכללו בשטח התוכנית, כדי לוודא שאין בהם מגבלות פיזיות המונעות בניה.

אף בהתעלם מסוגיות אלו, הפרשה של 30 אחזois לצורכי ציבור אינה מספקת ואני עומדת בסטנדרטים תכנוניים מקובלים. רוב תוכניות המתאר המיויחדות שנעשו בשנים ה-90 של המאה ה-20 אינם מחשבות נפרד את שטח הדריכים המסתומנות בתשריטיהם. במקרים אחרים, שטח הדריכים נכלל בייעודי המגורים. בתוכניות אלו נדרשת אפוא הפרשה נספפת לטובות שטחים ציבוריים, לאחר שהקיבולת הנומינלית שלחן, כפי שהושבה על ידי המינימל האזרחי, כוללת בניה למגורים על שטח שיועד בתשריט התוכנית לדריכים. לכן יש להניח שבתוכניות אלו, לפחות 50 אחזois משטח התוכנית ישמשו לצורכי ציבור (כולל דרכים).

ברוב תוכניות המתאר המyoיחדות המוכרות לנו, אין פרישה מקיפה ונאותה של רשות הדריכים. מרבית התוכניות מסתפקות בהתוויות שתים או שלוש דרכים ראשיות בתחוםי הcape, בלי לסמן דרכים משנהות בתוך השטח שמיועד למגורים. כתוצאה לכך, אפילו כאשר התוכניות מחשבות נפרד את שטח הדריכים, חישוב זה לרוב אין ממצאה, שכן אין כולל את השטחים שיש להפריש עבור דרכים משנהות, שיאפשרו גישה לבניינים שיוקמו.

<sup>381</sup> ביקר באל פונדוק, 13.7.2008.

לפי התקנון הסטנדרטי, דרכים אינן אחד השימושים המותרים בייעודי המגורים: בנוסף לבתי מגורים, התקנון מותר להקים באיזורי המגורים מבני ציבור, מבנים מסחריים, מבני מלאכה ותעשייה ושטחים ציבוריים פתוחים, אך לא דרכים. מאחר שהתשरיט מסמן איזורי מגורים בעלי התווות דרכים משלנית שאיפשרו נגשנות לבנים שוקם, אי אפשר למשבב בהם את הבניה בלי לפרוץ בהם דרכים. מאחר שדריכים הן שימוש אסור באיזורי המגורים, ניתן למשבב שטחי התוכניות שמיועדים למגורים, אשר התشرיט אינו מסמן בהם דרכי גישה, רק על ידי הפרת הוראותה של התוכנית. **שימוש התוכנית**

### **כורך אפוא בהפרת הוראותה.<sup>382</sup>**

כל שהצפיפות שנקבעות בתוכנית גדולות יותר, כך יש להגדיל את ההיקף היחסי של השטחים הציבוריים, שכן הצורך במוסדות ציבור (בתי ספר, מרפאות וצדומה), שטחים ציבוריים פתוחים ובדרכים גודל ביחס ישיר למספר התושבים המתגוררים ביישוב. בנוסף לכך, ככל שרמת הפירוט של התוכנית נמוכה יותר, נהוג להעניק כי היקף השטח הדרוש לצורכי ציבור גדול יותר. לפיכך, בהתחשב בצפיפות הגבוהה יחסית של התוכניות קבועות, יש להקצות לצורכי ציבור לפחות 50 אחוזים משטחו, ולא 30 אחוזים בלבד, כפי שמחש המינהל האזרחי. בתוכניות מפורטות שאישר המינהל האזרחי להתחלויות ישראליות, שיעור ההקצתה לצרכים ציבוריים עולה על 50 אחוזים, ומגיע לעתים ל-80 אחוזים ויותר (ר' טבלה 8).

באופן בלתי נמנע, ככל ששיעור השטחים שיש להנichi כי ישמש לצרכים ציבוריים גדול יותר, כך קטן מספר יחידות הדיור שנitinן לבנות בתחום התוכנית. כתוצאה לכך, הנוסחה שבמהותה המינהל האזרחי לצורך חישוב הקיבות הנומינלית של התוכניות אינה מעוגנת במציאות, ולכן גם הקיבות הריאליות שהוא מחשב מוטעות.

הגדרת הצפיפות במונחים של יחידות דיור לדonus מקובלת כמעט רק בישראל. ברוב מדינות העולם נהוג להתייחס לצפיפות במונחי אוכלוסייה, ככלומר: מספר התושבים ליחידה שטח.<sup>383</sup> זאת לאחר שAffected מונוטק שאלת מספר יחידות הדיור שנitinן לשטח נתון, קיימות מגבלות תכנניות אחרות (למשל, תחבורה, תשתיות ועוד) על היקף האוכלוסייה שנitinן לשטח בו. במונחי אוכלוסייה, ואפיילו לפי צפי מיושן של כ-40 אחוזים בלבד, תוכניות המתאר המיוצרות מצפיפות (מספר תושבים לדonus ברוטו) גבוהה, שאין לה מקבילה ביישובים כפריים בתחום דיור ו-4,524, תושבים. זאת לפי צפי מיושן של 41 אחוזים. לפי חישוב זה, כאשר הקיבות הריאליות של התוכנית תموצה, הצפיפות בתחוםיה תהיה 17 תושבים לדonus ברוטו. באופן דומה, לפי חישובי הקיבות הריאליים של המינהל האזרחי, מספר התושבים בתוכנית המתאר הייחודית לברטעה אישרקייה יהיה 15.2 תושבים לדonus ברוטו, ובבודרום – 17.7 תושבים לדonus ברוטו. לשם השואה, הצפיפות המומוצעת בשטחים המבונים ביישובים החקלאיים בתחוםי ישראל היא 1.58 תושבים בלבד לדonus ברוטו (ר' עמי 106 להלן), **עשיריות מהצפיפות שמייעץ המינהל האזרחי לכפרים הפלשתינים.**

למעט יישוב אחד (בני ברק, שם מספר התושבים לדonus הוא כ-20.3), צפיפות אוכלוסין גבוהה כזו אינה קיימת אףלו בעיר ישראל, שהצפיפות בהן עליה מطبع הדברים על זו שאופיינית לכפרים. לדוגמה, בתחוםי תוכנית המתאר של העיר כפר סבא, מספר התושבים לדonus ברוטו הוא 5.7 בקרוב, ובשטח תוכניות המתאר של רמת גן – אחת הערים הצפיפות בישראל – הנתון המקביל הוא 9.8 בלבד.<sup>384</sup>

גם בהשוואה ביןלאומית, צפיפות האוכלוסין שהminaל האזרחי מייעץ לכפרים הפלשתינים בגדה המערבית אינה מתקבלת על הדעת. בלונדון (Inner London), להבדיל מהשיטה המטרופוליני המאולס בדיליות יחסית, העיר המאולסת והצפופה ביותר בבריטניה, צפיפות האוכלוסין היא כתשעה תושבים לדonus ברוטו.<sup>385</sup> בניו יורק, אחת הערים הצפומות בארץות הברית, להלן)

<sup>382</sup> אפשרות נוספת בתקנון היא להזכיר – ביוזמתם של תושבי הכפר ועל חשבוןם – תוכנית מפורטת, שתשנה את מערכת הדריכים. בהתחשב בעלותם הגבוהות של תוכנן מפורט, בפרט שמדובר ביישוב שלם, זהוי אפשרות תיאורית בלבד.

<sup>383</sup> מיק טרנר, "צפיפות בניו, שטחים פתוחים ואייקות סביבה בשכונות מגורים", אצל: ישראל קלמי (עורך), *איך הסביבה העירונית, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל – המרכז למדיניות סביבתית*, 2005, עמ' 98.

<sup>384</sup> מספר התושבים לדonus ברוטו רשוב לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס; [www.cbs.gov.il](http://www.cbs.gov.il)) מס' 2006. מאחר שנתוני הלמ"ס מתייחסים לתחומי שיפוט, ולא לשטוחיהם של תוכניות מתאר, בחרנו לצורך ההשוואה במכoon בערים כפר סבא ורמת גן, שתוכניות המתאר שלןן חלות על מלאה בתחום השיפוט שלןן או על רובו המכרי. בהתייחס לתחומי השיפוט, נתוני הלמ"ס מראים כי מספר התושבים לדonus 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 האחורונה שלגביה יש מספרים רשמיים. ר' <http://www.statistics.gov.uk/STATBASE/ssdataset.asp?vlnk=7662>

מספר התושבים לדונם ברוטו הוא כ-2.10.<sup>386</sup> במלים אחרות, בעת קביעת השטח שמדובר בפיתוח בכפרים הפלשטיינים, המינהל האזרחי מניח שצפיפות האוכלוסין העתידית בהם תהיה גבוהה ב-70 אחוזים ויתר מצפיפות האוכלוסין באחדות מהערים הגדולות והמאוכלסות ביותר בישראל ובעולם המערבי. להנחה זאת אין סיכוי של ממש להתmesh.

בהתחשב בכל הביעות שצינו לעיל – הצפיפות הנומינלית הגבוהות, ההתעלמות מחלוקת הבעלות על הקרקע, העדר פירוט, הקצתה לא נאותה לצרכים ציבוריים, הכללת שטחי הדרכים בחישוב השטח שיועד למגורים והעדר פרטונות נגישות למתוחמים המיועדים לבנייה – **ניתן להעריך כי הקובלות הריאלית של תוכניות המתאר היא כמחצית מכפי שמניח המינהל האזרחי, ולעתים אף פחות מכך.** יש להזכיר כי מדובר בהערכת כללית; הקובלות הריאלית משתנה מתוכנית לתוכנית ומכפר לכפר, לפי נתוניים הייחודיים.

המצב בשטח תומך בקביעה זאת. במרבית הכפרים שלהם הוכנו תוכניות מתאר מיוחדות, המבנים שהוקמו מאז אישורן הם ברובם בני קומה עד שתיים. ב מרבית היישובים, הבניה הגבוהה והצפופה יותר, שתוכניות המתאר המיוחדות ניסו להכתיב, לא חתמשה בפועל.

יוצאים מן הכלל הם כפרים אחדים, שטחים הבינוי נמצאו בעיקרו באיזור B, שבהם קיימת בניה לגובה בцеיפות גבוהה. מדובר בעיקר בכפרים השוכנים בשולים העירוניים של ירושלים, למשל: ביר נבאלה וא-זעאים. הסיבה לבנייה הגבוהה (במקרים מסוימים שמונה קומות ויותר) בכפרים אלה נעה בתחום האורבניציה שעובר על הכפרים הללו, שהפכו לחקל מטרופולין ירושלים, ובגבולות הקשות המוטלות על בניה פלטנית בשטח C ובירושלים המזרחי. מגבלות אלו גרמו לעשרות אלפי פלסטיניים מירושלים לעבור לכפרים הסמוכים בשטח B, והביקוש הגובר לדירות, כמו גם מחסור בקרקעות לבני מגורים, עודדו בהם בניה לגובה.

## סיכום סביבתיים

לטענת גורמי התכנון במינהל האזרחי, היבטים סביבתיים מוחווים שיקול מרכזי בהכנות תוכניות המתאר המיוחדות. לדבריהם, תיווך הבניה הפלסטיני וציפופה נחוצים לשם הגנה על שטחים פתוחים וחקלאיים.<sup>387</sup>

אכן, הגדלת הצפיפות היא פרקטיקה מקובלת במסורת פיתוח בר קיימא, שם את הדגש על שיקולים סביבתיים.<sup>388</sup> אולם פיתוח שכזה נועד להשיג מגוון ייעדים סביבתיים וחברתיים, והיחסICON במשמעותו רך אחד מהם. לפיתוח בר קיימא שלוש מטרות על: לענות על הצריכים הפיזיים והחברתיים של התושבים בהווה ובעתיד; לענות על צורכיים הכלכליים ולאפשר צמיחה כלכלית; להגן על המערכת האקולוגית. פיתוח בר קיימא נדרש להתמודד עם הצריכים השונים והמנוגדים הנגזרים מכל אחד מהabituim הללו: "מימוש מלא של כל אחד מהתחומים יסתור את התchromים האחרים, ועל כן אין יכול להיקרא פיתוח בר קיימא".<sup>389</sup>

לדוגמה, ציפוי הבניה עשוי להשוך לקרקע, אבל בניה צפופה, בלי מרוחקים נאותים בין המבנים, מגבירה את צריכת החשמל ומבזבזת אנרגיה. לפיכך, תכנון המבוסט על עקרונות של פיתוח בר קיימא עשוי יכול להצטמצם להיבט אחד של יחסינו הגומלי בין האדם לסביבתו. עליו לאזן בין הצריכים השונים ולהתאים את התכנון לנוטיו הייחודיים של כל יישוב, תוך שימוש אופיו.<sup>390</sup>

פיתוח בר קיימא אינו אפשרי בלי שיתוף מלא ומהותי של הציבור הכלכלי התכנון. השגת היעדים הסביבתיים של פיתוח בר קיימא – חיסכון במשאבי טבע כמו קרקע, מים ואנרגייה – תלולה בהיענות מצד אוכלוסיית העיר: "קיודום פיתוח בר קיימא מותנה במיסודה ופעילותו לאורך זמן של שותפות הכלכלה התושבים, גורמים מוסדיים וקבוצות עניין... תכנון, יישום וניהול לאורך זמן של אלמנטים בנויים וטוביים במרחב... אמרו לייצג מגוון שאיפות ועריכים של בעלי עניין, ובראשם צרכני שירותים מקומיים... הדמוקרטיה, במובן של משטר המשותף את האזרחים בדיון על אוזחות החלטות על מדיניות ועיצובן, היא המפתח להגנה על הסביבה".<sup>391</sup>

לאור העקרונות הללו נבחן את הסיבות הסביבתיות של תוכניות המתאר המיוחדות ושל רמת הציפוי המוצעת בהן.

<sup>386</sup> ר' <http://www.fedstats.gov/qf/states/36/3651000.html>. הנתונים מעודכנים ל-2000, השנה الأخيرة שלגביה יש מספרים רשמיים.

<sup>387</sup> תגובת המשובים בגב"ץ 1598/93 מחייב **עליאן עוז בעדלבורים ואח' נ' שר הביטחון ואח'**; פרוטוקול ועדת המשנה לתכנון מוקומי מס' 1/08 בעניין תוכנית המתאר המוחזת 1720/05 לכפר זיף, 20.1.2008.

<sup>388</sup> משרד הבינוי והשיכון, עקרונות מוחים לתכנון יישובים ושכונות בני קיימא, ירושלים: אפריל 2007, עמ' 26.

<sup>389</sup> שם, עמ' 10-11.

<sup>390</sup> שם, עמ' 26.

<sup>391</sup> שם, עמ' 18.

### שיתוף הציבור ורמת הפירות

בחלביי הכתן של תוכניות המתאר המיעודות לא מתקיים שיתוף של הציבור הפלסטיני, והתוכניות אינן מתיקחות לשאייפותיו, לצרכיו ולאופי יישובו. למעשה של דבר, התוכניות "מנוחתות" על תושבי הכפרים מלמעלה, בלי להתייחס עמו. השלב היחיד שבו מושקה הציבור הפלסטיני להשמע את עמדתו ביחס לתוכניות הוא בהליך ההתנגדויות, שהוא אדונורסרי באופיו, ובכל מקרה, רוב ההתנגדויות נדחות.

כאמור, טרם הכתן של התוכניות לא נערך סקר תכנוני. סקר כזה חיוני במיוחד בתוכניות שבמבקשות ליצור ציפיות בניה גבויהות ולקדם הגנה על ערכיים סביבתיים. איסוף נתונים על התנאים החקלאיים וניתוחם, כדי להבטיח שהגדרת השטח שמיועד לפיתוח מיטבית מבחןת סביבתית ומאפשרת ניצול יעל משאבי קרקע, הם תנאי מקדים לתכנון שמקדם הגנה על הסביבה. בפועל, הבדיקה היחידה שנראה כי לשכת התכנון מבצעת לפני הכתן של תוכניות מתאר מיעודות היא נitorה חלקית של הנתונים הטופוגרפיים.

התעלמותן של התוכניות מחלוקת הבעלות על הקרקע מובילת לעיתים קרובות לכך שתושבים רבים נותרים בלי קרקעם לבניה בתחום התוכנית. כאמור, בחברה הפלסטינית הכרית מקובל שכל תושב בונה על קרקע שבבעלותו. חוסר ההתייחסות למרכיב תרבותי זה פירושו לחצי פיתוח מתחשיים – מצד תושבים שלהם אין קרקעם בתחום התוכנית – על השטחים הפתוחים שמחזקה לה, תוך פגעה במטרותיה הסביבתיות המוצחרות.

התעלמות מסוגיית הבעלות על הקרקע היא ביטוי אחד לאופי הכלכלני והלא מפורט של התוכניות. פיתוח בר קיימת מחיבת תכנון מפורט, שימציא פתרונות הולמים לכל צורך הקהילה – הן לבניין מגורים והן לשטחים ציבוריים. בהדר תכנון מפורט, קשה, אם לא בלתי אפשרי, להבטיח חיסכון בשאבי קרקע. כפי שצוין בדו"ח המומחים שנעשה בהזמנת המינהל האזרחי (ר' עמי 100 לעיל), העובדה שתוכניות המתאר המיעודות אינן מקנות שטחים לצרכים ציבוריים מולדיה לחצי פיתוח מתחשיים להקמת תשתיות ציבוריות מוחוץ לתחומייה.<sup>392</sup> בהקשר של תוכניות המתאר המיעודות, תופעה זאת משמעותית במיוחד, לאחר שהציפיות הגבוהה שהתוכניות מציאות מהייבת הקazaה נדיבת שטחים ציבוריים.

### רמת הציפוף

הגדרה העדכנית של התקנון הסטנדרטי מגדרה כאמור שלושה ייודי מגורים: מגורים Ai (בציפיות של 3.3 יחידות דיור לדונם נטו), מגורים Bi (10 יחידות דיור לדונם נטו) ומגורים Gi (עד 15 יחידות דיור לדונם נטו).

כדי לבחון את הסבירות התוכנית של ציפיות אלו, נשווה אותן לסטנדרטים מקובלים בישראל. אחת ממטרותיה הראשיות של תוכנית המתאר הארץית (תמי"א) 35 היא לפחות חיסכון בשאבי קרקע. יודגש כי תמי"א 35 חלה רק בתחום ישראל ואין לה כל מעמד סטוטורי בשטח C. ההתייחסות אליה כאן רק לצורכי השוואת.

תמי"א 35 קובעת ציפיות מינימום ומקסימום ממוצעות למגורים, כאשר ציפיות המקסימום כפולה מציפיות המינימום. עם זאת, התוכנית מאפשרת למוסדות הכתן לאשר ציפיות ממוקמות מציפיות המינימום, כאשר מדובר באוכלוסייה ממיעמד חברתי-כלכלי נמוך או אשר גודלו של משק הבית גבוה מה ממוצע הארץ,<sup>393</sup> שהוא 3.34. הוראות אלו רלוונטיות במיוחד לאוכלוסיות הזרים הפלטינאים בשטח C, שמתאפיינת במשק בית גדולים (שנפשות ויוטר) ובمعنى חברתי-כלכלי נמוך.

לפי תמי"א 35, ביישובים כפריים, ציפיות המינימום לדונם נטו נעה בין 1.5 יחידות דיור לנפת באר שבע לשושן יחידות דיור בנפת שרון. בנפות הגובלות בגדר המערבית (למשל, נפת רملה) וברוב הנפות האחרות, הציפיות בכפרים היא 2.5 יחידות דיור לדונם נטו. בערים בינוניות, שיפוי אוכלוסייתה עד 50,000 נפש, הציפיות 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> תמי"א 35, סעיפים 6.3, 12.2.2.

<sup>394</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, השנתון לסטטיסטיקה 2007 – מס' 58.

<sup>395</sup> "לוח 1: ציפיות נטו ממוצעת למגורים" בתמי"א 35.

בתוכניות המתאר המיוודאות, הצפיפות בייעוד המגורים שבו הבנייה היא הדיללה ביותר – 3.3. ייחidot דיר לדונם נטו – גובהה מכפי שמורה تم"א 35 בכפרים ישראליים באיזוריהם הגובלים בגדה המערבית (1.5 עד 2.5 ייחdot דיר). בייעודי המגורים ב' וג', תוכניות המתאר המיוודאות קובעות צפיפות של 10-15 ייחdot לדונם נטו. לפי תמא 35, בישראל ניתן לאשר צפיפות כללו רק ביישובים עירוניים גדולים. החלט צפיפות גבוהה שיכללו בכפרים הפלשטיינים פירושה הרס אופיים הכספי והפיקתם ליישובים סמי-עירוניים, תוך הפרת אחד מנקודות היסוד של פיתוח בר קיימת: שמירה על אופיים של היישובים המקוריים.

כפי שנכתב לעיל, בחישובי הקיבולות שהוא עורך, המינהל האזרחי מנה שאפשרויות הבנייה המגולמות בתוכניות המתאר המיוודאות ימוצו רק באופן חלקי, וכתוצאה לכך, הצפיפות בפועל תהיה נמוכה מכפי שהתוכניות מציעות. אולם כאמור, צפיפות המצוי וחישובי הקיבולות הם פרקטיקה חיונית לתוכניות עצמן, וגם ביישובים ישראליים המצוי מגע לעתים רחוקות, אס בכלל, ל-100 אחוזים. לדוגמה, התוכנית המפורטת שאישר המינהל האזרחי להתחנות ריחן אפשרות הקמת 159 ייחdot דיר, אבל בפועל, מתגוררות בה 43 משפחות בלבד.<sup>396</sup> בכל מקרה, לאחר שהצפיפות הנומינלית שהתוכניות קובעות גבוהה משמעותית מהמקובל ביישובים כפריים בישראל, גם הצפיפות הריאלית, לפי צפיפות שמניח המינהל האזרחי, אינן סבירות, ובמקרים רבים אף עלות על הקבוע בתמא 35.

## עיקנון השוויון

תמא 35 מעודדת פיתוח צמוד דופן לאזרורי ביןוי קיימים, ומתקירה הקמת יישובים חדשים רק בנסיבות חריגות. זאת לאור ההכרה בכך כי יישובים חדשים בשטוח פתוח, מעצם הגדרתם אינם יישובים בני קיימת".<sup>397</sup>

תכנון המבוסס על עקרונות של פיתוח בר קיימת מחייב גישה שוויונית כלפי קבוצות אוכלוסייה שונות,<sup>398</sup> בצד התחשבות בצריכים הייחודיים של כל אחת מהן. הchallenge לא שוויונית של פרקטיקות סביבתיות כמו ציפוי – למשל, יישום באוכלוסיות מסוימות בלבד – עלולה לקעקע את הבסיס שעליו מושחת פיתוח בר קיימת, ולرمז כי מאחרו הנימוקים הסביבתיים המוצזרים מסתתרות מטרות זרות.

מאז 1967 הקימה ישראל בגדה המערבית 121 התחנויות, ועוד עשרה נקודות יישוב אחרות (מאחזים מורשים ושאיים מורשים, היאחזויות נחל' ועוד). לעומת היישוב היהודי בלב ח bron, כל התחנויות הוקמו בשטחים פתוחים, וכמעט ככל AIS מתקירה המינהל האזרחי תוכניות מפורטות. במרכז לכך יצר המינהל האזרחי את התשתית התוכניתית שאפשרה פריצת דרכי גישה להתחנויות וחיבורן לתחומי הקו הירוק. כל זאת תוך פגעה בשטחים פתוחים והרס סביבתי נרחב. עצם קיומו של התחנויות מהווה הקרה בוטה של עיקנון השוויון, שבשלדיו לא יתכן פיתוח בר קיימת.

גם בדיקת הצפיפות שאישר המינהל האזרחי בתוכניות להתחנויות (רי טבלה 8) מחייבת שימוש מפלחה בפרקטיות הציוף. כאמור, תמא 35 קובעת צפיפות לדונם נטו למגורים בסוגי יישובים שונים (כפרים, עיירות, ערים ועוד). מבחינת החיסכון במשאבי קרקע, להדרות אלו ולווניות מוגבלת בלבד, שכן מה שקובע בסופו של יום הוא הצפיפות לדונם ברוטו, דהיינו: מספר יחידות הדיור ביחס למלא שטח התוכנית – כולל מקרקעין שייעדו לבני ציבור, לתעשייה, לדרך, למסחר, לגנים ציבוריים ולתשתיות. זאת לאחר שהפגיעה בשטחים פתוחים אינה מוגנת רק למגרשים המיעדים למגורים, אלא נוגעת למלא שטח היישוב.

כל שהצפיפות לדונם נטו עולה, כך נדרש כאמור הקצהה 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 העלהшибוט, הצפיפות הארץ-המוצעת **בשטח הבני** (להבדיל מתחומי שיפוט הכלולים שטחים שטרם פתוחו) ביישובים העירוניים והפרבריים היא 8.25 תושבים לדונם ברוטו (כ-2.5 ייחdot דיר), וביישובים הפלשטיינים – 1.58 תושבים לדונם ברוטו (כ-0.4 ייחdot דיר).<sup>400</sup> לפי צפיפות שמלוא של המינהל האזרחי, בתוכניות מתאר מיוחדות רבות מספר התושבים לדונם ברוטו הוא 17 וייותר – פי 11 בקרוב מאשר ביישובים כפריים בישראל, פי שניים ויותר מאשר ערי ישראל.

<sup>396</sup> ר' אתר האינטרנט של המועצה האזורית 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 פיטלסון, "הצעה למערכת אינדיקטורים לפיתוח בר קיימת בישראל", אצל: ערן פיטלסון (עורך), אינדיקטורים לפיתוח בר קיימת בישראל: דוח מסכם שלב א', ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל – המרכז למדיניות סביבתית, 2004, עמ' 183.

<sup>399</sup> מיק טונר, שם (הערה 383), עמ' 107.

<sup>400</sup> מוטי קפלן, "אינדיקטורים בתוכנים הפתוחים", אצל: ערן פיטלסון (עורך), אינדיקטורים לפיתוח בר קיימת בישראל: דוח מסכם של בינויים של ייחdot דיר לדונם ברוטו. החישוב שליל נעשה לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה באשר לנולד המוצע של משק בית עירוני (3.31 בני אדם) וכפרי (4.01) בישראל ב-2007. ר' הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שם (הערה 394).

בבדיקה הקשר שבין צפיפות ברוטו מראה כי אפילו ביישובים עירוניים, לא ניתן להגעה לצפיפות העולה על ארבע עד שש יחידות דירות לדונם בROTO. צפיפות גודלות יותר כרוכות בפגיעה בלתי נסבלת באיכות החיים של התושבים.<sup>401</sup> אכן, גם בתחום החקלאות העירונית (מודיעין עילית, בירת עילית), הבניות בצפיפות חריגה, מספר יחידות הדירות לדונם בROTO לא עולה על חמש בקירוב. לדוגמה, ב-2002 אישר המינהל האזרחי את תוכנית מפורטת 210/4/2 להקמת רובע חדש בתחום מודיעין עילית, ובו 2,722 יחידות דירות. למרות שהרבע מתוכנן בצפיפות ממוצעת גבוהה ביותר ביוטר של 17.6 יחידות דירות לדונם נטו, הצפיפות לדונם בROTO היא 4.86 יחידות דירות בלבד.<sup>402</sup>

טבלה 8 משוואה את צפיפות הבניה ואת היקף ההקצתה לשטחים ציבוריים בעשרה יישובים בגליל המערבי שבהם אישר המינהל האזרחי תוכניות: ארבעה כפרים פלסטיניים (תוכניות מתארא מיווחדות), שתי התחוליות חקלאיות, שלוש התחוליות שהוקמו במסגרת של יישוב קהילתי והתחולות עירונית אחת (תוכניות מתארא מפורטוות).

**טבלה 8 : צפיפות הבניה והקצתה לשטחים ציבוריים בתוכניות שאישר המינהל האזרחי**

טיחים ציבוריים כאחוז משטח בROTO <sup>405</sup> לפיתוח	צפיפות ממוצעת (יח"ד) לדונם נטו	צפיפות ממוצעת (יח"ד) בROTO לפיתוח	מס' יח"ד (קיובלות נומינלית) <sup>404</sup>	שטח בROTO בדונם לפיתוח <sup>403</sup>	שטח בתוכנית בדונם	שנת אישורה ומספר התוכנית	סוג היישוב	ה היישוב
30%	10	7	609	87	87	(1992) 1230	כפר פלסטיני	אנבי אליאס
40%	7.14	4.29	540	126	126	(2006) 1115/05	כפר פלסטיני	ד'אר אל עבד
40%	4	2.4	183	76	76	(2006) 1235/05	כפר פלסטיני	חרבת ג'bara
37%	5.81	3.66	837	229	229	(2008) 1720/05	כפר פלסטיני	זיף
60%	1.48	0.58	426	738	1,414	,(1999) 112/1/1 ,(1999) 112/1/2 (2003) 112/3	כפרי-חקלאי (התחולות)	סלעית
80%	1.8	0.34	133	388.6	2,204	(2005) 507/1	כפרי-חקלאי (התחולות)	כרמל
83%	1.63	0.27	159	584.6	1,209	(1999) 103/1	קהילה (התחולות)	ריחן
78.7%	2.11	0.45	214	476.7	517.7	(2000) 515	קהילה (התחולות)	טנא עופרים
75%	4	1	1,039	1,035	1,409	(2001) 102/3	קהילה (התחולות)	בית אריה
67.8%	3.96	1.28	1,204	944	1,678	,(1995) 410/5 ,(1999) 410/5/1	עירוני (התחולות)	אפרטה

<sup>401</sup> מיק טרנר, שם (הערה 383), עמ' 101.

<sup>402</sup> תוכנית 210/4/2 לרובה "נאות הפסגה" בתחום מודיעין עילית. שטח התוכנית כ-560 דונם, מהם 154.3 דונם מיועדים לבנייה למגורים.

<sup>403</sup> תוכניות המפורטוות בתחום החקלאות, המונה "שטח בROTO לפיתוח" מתייחס לשטח התוכנית בניכוי שטחים חקלאיים (לרבות מבני מגורים), שמורות טבעיות וኖר ושטחים לתכנון עתידי, שהתוכנית לא קובעת לגביות הוראות ביןוי.

<sup>404</sup> בתוכניות המתארא מיווחדות לכפרים פלסטיניים, הקובלות הנומינלית חושבה לפי הנוסחה המשמשת את המינהל האזרחי, ככלומר: מספר יחידות הדיור שניטנו להקים, לפי הוראות התוכנית, בניכוי 30 אחוזים לצורכי ציבור. באופןו תוכנית שמקצתה בפרט שטחים לדרכים, הושפנו את שטח הדרכים למקרקעין שייעודם צורכי ציבור. החישובに基づק על הוראות הבינוי שבתקנון הסטנדרטי המעודכן: 3.3: יחידות דירות לדונם נטו (מגורים א') 10-10 יחידות דירות לדונם נטו (מגורים ב'). למרות שהתקנון מאפשר צפיפות של עד 15 יחידות דירות באיזור מגורים ג', לצורך החישוב הנחכו כי הצפיפות בייעוד זה תהיה רק 10 יחידות דירות לדונם נטו. צוין כי רק באחד מארבעת הכפרים הפלסטיינים שבטבלה (אנבי אליאס), התוכנית כוללת שטחים בייעוד מגורים ג. הקובלות הנומינלית בתוכניות להתחולות מופיעה בהוראותיהם.

<sup>405</sup> המונה "שטחים ציבוריים" מתייחס לכל השטחים שייעודם אינם מגורים, ובכלל זה מבני ציבור, שטחים ציבוריים פתוחים, דרכים, תעשייה, מלאכה וכדומה.

הטבלה חושפת הבדלים עצומים בין היישובים השונים: בתוכניות המתאר המינוחיות לכפרים הפלשטיינים, הצפיפות לדונם ברוטו נעה בין 2.4 לשבע יחידות דיור. בתוכניות להתנחלויות, הצפיפות לדונם ברוטו היא 0.27-0.28 יחידות דיור. בהתנחלות הצפופה ביותר (אפרטה), הצפיפות לדונם נמוכה במחצית מהנתון המקורי בכפר הפלשטייני שבו הצפיפות הנמוכה ביותר (חירבת ג'bara). גם הצפיפות לדונם נטו גבוהה בתוכניות המתאר המינוחיות באופן ניכר מאשר בתוכניות המפורטות להתנחלויות.

80-83 אחוזים משטח הפיתוח ברוטו של התוכניות מוקצים לצרכים ציבוריים, לעומת 30-40 אחוזים בכפרים הפלשטיינים. בפועל הapur גדול יותר, שכן תוכניות המתאר המינוחיות אינן מסמנות ייעודי קרקע ציבוריים, ולכן מימוש השטחים הציבוריים בהן צפוי להיות נמוך מכפי שהטבלה מראה.

הערים הללו מוצאים את ביטויים גם ברמת המיקרו. ההתנחלות סלעית שכנת ליד הכפר הפלשטייני חירבת ג'bara, וההתנחלות ריחן סמוכה לכפר ד'אהר אל עבד. הצפיפות לדונם ברוטו בתוכנית לחירבת ג'bara (2.4) גבוהה פי ארבעה מהנתון המקורי בселעיה (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 פלשטיינים, מצד אחד, ובהתנחלויות ישראליות, מצד שני. בעוד שבתוכניות לכפרים פלשטיינים השאיפה היא לחסוך במשאבי קרקע ולצופף את הבניה, בתוכניות להתנחלויות המגמה היא לעתים קרובות הפוכה: לכלול שטחים נרחבים ככל הניתן בתחום התוכנית, תוך יצירת צפיפות נמוכות במיוחד.

לטענת גורמי התכנון במינהל האזרחי, לא ניתן להשוות את התוכניות להתנחלויות עם תוכניות המתאר המינוחיות לכפרים הפלשטיינים. לדבריהם, "אין דומה תכנון ליישובים חדשים [התנחלויות] ... לתכנון המתיחש לכפרים קיימים ... בניה מותוכנת, המתבצעת בהתאם להוראות תוכנית מאושרת תקפה ולאחר מתן אישורם מתאימים, באמצעות הקזאות לצורכי ציבור".<sup>406</sup> במקרים רבים, טענה זאת אינה נכונה עובדתית. לדוגמה, בתוכניות המפורטות לכרמל ולטנה-עומרים מסוימים בתשريط מבנים קיימים רבים, שנבנו טרם הינתן התוכניות ואישורן. קיומם של מבנים אלה לא מנע הינתן התכנון מפורט סטטוטורי להתנחלויות הללו.

מכל מקום, דזוקא ביישוב שמתוכנן מראש ניתן להגיע לצפיפות בנייה גבוהה, בפרט כשמדבר בתוכניות המוקמות על אדמות מדינה מוכרזות, שבהן אין בעיות קשותות לבעלות על הקרקע ולכך אין מגבלות קנייניות על חלוקה למגרשי בנייה. ההסבר לפער הכספיות הניכרים בין התוכניות לכפרים הפלשטיינים לבין התוכניות להתנחלויות מינוחית-סביבתית שונה, המותאמת לכל יישוב לא לפי צרכיו התוכנוניים, אלא לפחות האתנו-לאומית של תושביו. אפילו תכנונית זאת שומרת את הבסיס מהኒומיים הסביבתיים שבהם משתמש המינהל האזרחי להצדקת תוכניות המתאר המינוחיות והכספיות המוצע בהן.

כלל, אין כל פסול בцеיפוף בניה במסגרת תוכנן מפורט שנעשה לפי עקרונות של פיתוח בר קיימת, תוך התחשבות בצורכי הציבור וברצונותיו, שמירה על אופי היישוב וアイיזון בין הערכיים השונים שפיטתו שכזה נועד להשיג. תוכניות המתאר המינוחיות אינן עומדות בעקרונות אלה. בפועל נראה שהניסיונות הסביבתיים, שבהם משתמש המינהל האזרחי בניסיון להצדיק את ציפוי הכפרים הפלשטיינים, נועדו להسوות מטרות פוליטיות, שיעיקרו הגבלת התפשטותה המרחבית של הבניה הפלשטיינית, כדי להוшир עתודות קרקע נדולות עבור התנחלויות ואיינטראנסים ישראלים אחרים.

## בעלות ובנייה

בהתנגדויות שmag'isim תושבים פלשטיינים לתוכניות מתאר מינוחיות, אחת הסוגיות המרכזיות היא אי היכולתן של חלקי תכנון נבדוליםם בתחום התוכנית. לטענת התושבים, החלטה לכלול בתחום התוכנית רק שטחים מצומצמים, תוך השארת החלקות (ולעתים אף המבנים) שבervalותם מחוץ לה, פוגעת בזכויותיהם ועלולה להוшир אותם ללא פתרונות דיור.

<sup>406</sup> סעיף 81 לפרוטוקול ועדת המשנה לתכנון מקומי מס' 1/08 מה-20.1.2008 בעניין ההתנגדויות לתוכנית המתאר המינוחית 1720/05 לכפר זיף.

גורמים במינהל האזרחי דוחים טעונה זאת בתוקף. לדבריהם, מצב שבו אפשרויות הבניה נקבעותUPI מפתח קנייני מנוגד לכל היגיון תכוני, ותוczatto היא בניה לא מבוקרת שמצוות משאבי קרקע ומחיבת הקמת תשתיות יקרות.<sup>407</sup> ואולם, מדיניותו של המינהל האזרחי עצמו מעודדת דפוס זה, מאחר שהוא יוצרת כאמור זיקה הדזקה בין הבעלות על הקרקע לבין אפשרויות הבניה בה, ומונעת ככל בניה פלסטינית על אדמות מדינה. הקצת אדמות מדינה לבניה פלסטינית, בדומה לאופן שבו הן מוקצות לבניה בהתחלוויות, עשויה לעורר את העמלה המסורתית שלפיה בעל הקרקע בונה תמיד על אדמותו, ולהוביל לשינוי הדרגי בדפוסי הבניה בחברה הכפרית הפלסטינית.

גם כאשר המתחם המיועד לפיתוח כולל רק אדמות פרטיות, תכנון מפורט, המבוסס על סקר תכוני הולם, עשוי לספק פתרונות חלקיים לסוגיות הבעלות על הקרקע. לדוגמה, ב-1986 הכננו מתכננים פלסטיניים תוכנית מתאר מפורטת לביר נבאלה. התוכנית, שהמיןיל האזרחי סירב לאשרה – ככל הנראה משום שטחה (1,450 דונם) היה גדול מדי לטעמו – התבססה על בדיקת מערכם הבעוליות על הקרקע. העיקנון שהזוכה את ערכיה היא כי אף שלא ניתן להבטיח לכל **תושב** מגרש בניה בבעולתו, יש לדאוג לכך שלכל **חמולה** יהיה בתחוםי התוכנית שטח לבניה.<sup>408</sup>

גישה זאת עשויה להחילש את הזיקה הישרה בין הבעלות על האדמה לבין אפשרויות הבניה בה, שכן היא מעתיקה את הזיקה מהרמה הקונקרטית והחזקת ביוטר (הפרט) לרמה מופשטת והדוקה פחות (המשפחה המורחבת). אלא שכאמור, תוכניות המתאר המוחדות של המינהל האזרחי אין מבוססות על סקר תכוני, מעתלמות מערכם הבעוליות על הקרקע ואין מבטיחות שלכל **חמולה** יהיו בתחוםיהן די אדמות בבעולתה.

גורם התכנון במינהל האזרחי טוענים כי תייחום הכפר והגדרת תוכניות מתאר מיוחדות עבורו יאלצו את תושביו להתחל ולשchor בקרקע, כך שמי שבבעולותם כמה חלקות בתחוםי התוכנית ימכרו אדמות לתושבים שלאין קרקעות בתוך הקו הכהול שלו. ואולם, מצויים שטח הפיתוח של הכפר והגבולו דווקא מרתיעים את התושבים מפני שחר בקרקע. כאשר הבניה מחוץ לתחומי התוכנית אסורה, לבניי האדמות שבתחומיה יש אינטנסיס לשמר את הקרקעות השיכוכות להם, כדי להבטיח די שטחי בנייה למשפחותם, בהווה ובעתיד. בנוסף לכך, תייחום שטח הבינוי של הכפר, באמצעות תוכניות מתאר מיוחדת, צפוי להוביל לעלייה במחיר הקרקע בתחוםיה. לאחר שהאוכלוסייה הכפרית הפלסטינית היא ברובה מממד חברתי-כלכלי נמוך, תושבים רבים, שבבעולותם אין קרקעות בתחום התוכנית, לא מסוגלים – מבחינה כלכלית – לרכוש אדמות בתחוםיה.

כך, במקום ליצור מנגנון כלכלי שייעודד שחר בקרקע, האופי המצמצם של תוכניות המתאר המוחדות גורם דווקא להנחתת מערכם הבעוליות הקיימות. בנסיבות אלו, תושבי הכפר שלהם אין די אדמות בתחוםי התוכניות הללו נאלצים לבנות מחוץ להן, למטרות הסיכון שבitem ייהרס.

### תוכניות מפורטות

התקנון הסטנדרטי קובע כאמור כי אחת ממטרותיה של תוכניות המתאר המוחדות היא "הגדרת איזורי הבניה של היישוב, עד להשלמת תוכנית מפורטת ליישוב". מדברים אלה כיוון כי תוכניות המתאר המוחדות נועדו להיות שלב מקדים לתוכנו מפורט. בנוסף לכך מופיע בתקנון סעיף הקובע כי תוכנית מפורטת לכפר תתבסס על סקרים מksamיעים, ובמסגרתה ניתן לשנות את תוארי הדרכים, את איזורי הבינוי ו אף את גבולות שטח הפיתוח שנקבעו בתחוםי המתאר המוחדות.<sup>409</sup>

המיןיל האזרחי פرسم הנחיות לגורמים פלסטיניים (מוסצות כפרים או יחידים) שմבקשים להגיש תוכניות מפורטות לכפרים. ההנחיות כוללות דרישת לביצוע סקרים בנושאים שונים (אוכלוסייה, בניה קיימת, מערכם הבעוליות על הקרקע ועוד) ועריכת פרוגרמה.<sup>410</sup> צוין כי ככל שמדובר בתוכניות המתאר המוחדות, המינהל האזרחי אינו עומד בדרישות, שהוא עצמו מציב בפני גורמים פלסטיניים: תוכניות המתאר המוחדות אין מבוססות על סקרים מksamיעים ואין נוגעת בסוגיות אשר המינהל האזרחי דורש (ובצדק) התיחסות אליון טרם הגשתן של תוכניות מפורטות.

<sup>407</sup> פרוטוקול ישיבת ועדת המשנה לתקנון 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 אופר, מרכז בכיר תכנון למגזר הערבי, המינהל האזרחי, "הנחיות להגשת תוכניות מתאר מפורטות לכפרים פלשתינים איזורי".

כל הידוע לנו, עד היום מוסדות התכנון במיןיל האזרחי לא אישרו ولو תוכניות מפורטת אחת ליישוב שלם, שהוגשה מטעם כפרים פלסטיניים. בה בעת, ולמרות שבמוצהר תוכניות המתאר המיעודות אמורות להיות שלב מקדים לתכנון מפורט, המינהל האזרחי מתיחס אליהן ברוב המקרים כאלו סוף פסקוק, ואינו יוזם תוכניות מפורטות עבור כפרים שלאוaro תוכניות מתאר מיוחדות. אולם בשנות ה-90 של המאה הקודמת הכנין המינהל האזרחי 13 תוכניות מפורטות עבור כפרים גדולים (ובهم חבלה, נחלין ובית سورיק), שלאוaro קודם לכך תוכניות מתאר מיוחדות. ואולם, אף לא אחת מהתוכניות המפורטות הללו אישרה עד הסכם הבניינים (1995), שבמסגרתו הועברו רוב שטחיהם לאחוריות תכנונית פלסטינית.

מאז 1995 הכנין המינהל האזרחי ואישר תוכניות מפורטות רק ליישוב פלסטיני אחד – עבור שבט הגיהאלין. במקרה זה התכנון המפורט נועד לאפשר את פינוים של בני השבט מאדמות המיועדות להרחבת ההתנחלות מעלה אדומים ולהבטיח שבמרחב התפר, שייווצר באיזור זה על ידי מכשול ההפרדה, לא תהיה אוכלוסייה פלסטינית (רי עמי 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 המתוכנת של תוכניות המתאר המיוחדות, עבור הכפר פסיאל שבבקעת הירדן. את התוכנית, שמספרה 1412/20/87, הכנין אדריכל חיצוני שנשכר על ידי הממשלה הצבאי, וב-1988 היא אישרה למתן תוקף על ידי מ"ע.

הכפר פסיאל מורכב משני מתחמים: עליון ותחתון, שהמרכיב בינויהם הוא כkilומטר. התוכנית המפורטת חלה ורק במתחם התחתון, הנמצא ביום ברובו בשטח 8, שם מתגוררים כ-500 תושבים (ר' מפה בעמ' 90). שטחה של התוכנית המפורטת הוא 141.7 דונם, והוא כוללת כמה ייודי קרקע (מגורים, מבני ציבור, שטח ציבורי פתוח, דרכיים ובית קברות). התוכנית מייעדת כ-39 אחוזים משטחה לצורכי ציבור, והשאר למגורים. התשריט כולל פרצלאיה למגרשי בניה, אבל הוראות התוכנית אין במציאות.

שטח המגורים (86.6 דונם) מחולק ל-125 מגרשים. הובליה הצמודה לתשריט מקצתה את רוב המגרשים לתושבים ספציפיים מהכפר, תוך ذוכר שמותיהם. המגרשים שמוסמנים בתשריט אינם שוויים בגודלם, ושטחים נע בין 350 מ"ר ל-3,382 מ"ר. ברוב המגרשים הגדולים ניצבו מבנים בעת הקמת התוכנית: 28 המגרשים שהיו מבונים טרם ערכית התוכנית מקיים כ-34 דונם, בממוצע 1.2 דונם למגרש. שטחם הכללי של 97 מגרשי הבניה החדשניים שהתוכנית הגדרה הוא כ-53 דונם, בממוצע 540 מ"ר למגרש. מכך ניתן ללמוד שהתוכנית ניסתה לכפות על תושבי הכפר דפוס בניה חדש ולהגדיל את הצפיפות, על ידי יצירת מגרשים קטנים יותר מאשר המגרשים שהיו קיימים טרם הנטה.

למרות זאת, בדיקה שערכנו מעלה כי ככל, הבניה שבוצעה בתחום התוכנית מאז אישורה תואמת את ייודי הקרקע המשומנויות בתשריט: רוב הדרכים החדשנות שמוסמנים בתשריט אכן נסללו, אף כי נספרו עליהם כמה דרכים משנהות שאינן מסומנות בו. גם הבניה למגורים נעשתה כמעט כולה במגרשים שהתשעריט מייעד לכך, למעט בתו מגורים ספורים שהוקמו במתחם שהוקצה לשטח ציבורי פתוח ובקרונות שיועד לדריכים. הבניה מחוץ לגבולות התוכנית מעטה וסומוכה אליהם, וכמעט כולה בשטח 8.

מאחר שהוראות התוכנית אין בידינו, לא ניתן לקבוע האם הבניה בשטח תואמת אותן. אולם המתאים הגובה בין ייודי הקרקע המשומנויות בתשריט לבין הבניה בפועל מראה שבמסגרת תכנון מפורט סביר – אפילו כאשר מטרתו לשנות מדפוסי הבניה המקובלים על האוכלוסייה ולהגדיל את הצפיפות – התושבים הפלסטיינים נוטים לעמוד בהגבלה שהתוכנית מטילה ולبنות לפיה. זאת בניגוד לתוכניות המתאר המיוחדות, שרמת הפירוט הנמוכה המאפיינת אותן פוגעת מראש בסיכון מימושן.

### **דרכים : עוד אמצעי להגבלת הבניה הפלסטינית**

באונה תקופה, שבה הוכנו מאות תוכניות מתאר מיוחדות לכפרים פלסטיניים, קידם המינהל האזרחי את תוכנית המתאר האיזורי החלקית לדרכים 50 (תמי"א 50), שאושרה ב-1991. למרות שעל פניו לתמ"א 50 אין קשר עם תוכניות המתאר המיוחדות, בפועל מדובר באמצעי תוכני נוסף שטיפיל מגבלות על הבניה הפלסטינית, על ידי הגדרת איזורים אסורים לבניה לאורך דרכים קיימות ומתוכננות.

מטרתת המוצחרת של תמי"א 50 היא לה讨厌 את מערכת הדריכים הראשיות והאיויריות 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).

תמי"א 50 מבוססת על תוכנית המתאר הארצית לדריכים (תמי"א 3), החלה בתחוםי הקו הירוק. טרם אישורה של תמי"א 50 בוצע תיקון בתוכנית המתאר הארצית הישראלית, ובמסגרתו הוקטו רוחב זכות הדרך וקווי הבניין שהוגדרו בגרסה המקורית של תמי"א 3. המינימל האזרחי הטעלים מותיקו זה (תמי"א 3, שינוי 7, 1990), שאושר בסוף 1991, ובתמי"א 50 נשמרו ההגדרות המקוריות של תמי"א 3. כתוצאה לכך, רוחב הדריכים וקווי הבניין בתמי"א 50 גדולים באופן ניכר מהקבוע ביום בתוכנית המתאר הארצית המקורי בתוכומי ישראל. על ידי כך מטילה תמי"א 50 מגבלות בניה מעלה ומעבר לנוהג בתחום הקו הירוק (ר' טבלה 9).

מוגבלות אלו משפיעות בעיקר על הכפרים הפלשטיינים הרבים שמדובר לתוויאי דרכים קיימות או מתוכננות. תמי"א 50 הגדרה רבים מהכבישים הללו כדריכים איויריות או ראשיות, למורות שבפועל מדובר בדרכים מקומיות בנות שני נתיבים צרים, אשר נפח התנועה בהן קטן. לדוגמה, כביש 57 בבעלות הירדן הוא דרך בת שני נתיבים שרוחבה המרבי כ-15 מטרים וה坦ועה בה דלילה. למורת זאת, תמי"א 50 מגדרה אותו כדרך ראשית, שרוחבה 100 מטרים וקו הבניין ביחס לגבולותיה הוא 70 מטרים מכל צד (ר' מקרה-מקום ג'יפטליק, עמ' 122).

**טבלה 9 : תוכניות המתאר לדריכים בישראל ובגדה המערבית**

קו הבניין ביחס לציר הדרך <sup>411</sup>		רוחב מרבי של רצועת הדרך		סוג הדרך
תמי"א 50 (גדה המערבית)	תמי"א 3 (ישראל)	תמי"א 50 (גדה המערבית)	תמי"א 3 (ישראל)	
150 מ'	פחות 75 מ', לכל היותר 150 מ'	120 מ'	100 מ'	מהירות
----	פחות 50 מ', לכל היותר 100 מ'	----	60 מ'	פרברית מהירה
120 מ'	פחות 50 מ', לכל היותר 100 מ'	100 מ'	50 מ'	ראשית
100 מ'	פחות 40 מ', לכל היותר 80 מ'	60 מ'	40 מ'	איוירית
70 מ'	----	40 מ'	----	מקומית ראשית

במקרים רבים אחרים, תמי"א 50 הגדרה דרכים שככל לא נסלו מאז אישורה, אבל איסורי הבניה שנקבעו ביחס אליהן עומדים בתוקףם. בכפר אל פונדק שמדרום-מערב לשכם, תוכנית המתאר המיוונית החלקית 1271/91 מקיפה שטח של 81 דונם. בתשריט התוכנית מסומן – מחוץ לקו הכחול שלו – התוואי המתוכנן של כביש 531, שהוא מגדרה תמי"א 50 בדרך איוירית ברוחב של 60 מטרים וקו בניין של 100 מטרים ביחס לציר הדרך. במקטע הדרומי והמורח של תוכנית המתאר המיוונית, גבולותיה חופפים את קו איסור הבניה ביחס לכביש 531, שהוואה גורם חשוב בקביעת שטח התיכון של הכפר (ר' מפה בעמ' 89). כביש 531 מעולם לא נסלל וספק אם יסלל בעתיד, אבל כבר ביום נודעת לו השפעה ניכרת על אפשרות הבניה באלו פונדק.

בגיגוד לכפרים הפלשטיינים, שתמי"א 50 משפיעה ישירות על אופוריות הבניה בהם, ורוב התתנהליות הישראלית הוקמו במרקם מהצריכים הראשיים, והשלטונות סללו עboroן כבישי גישה, המחברים את התתנהליות אל הדרך הראשית הסמוכה. לפיכך, תמי"א 50 לא יוצרת כמעט מוגבלות בניה עבורה התתנהליות. כאמור של דבר, מערכת הדריכים שתמי"א 50 מותווה, ואשר נותרה ברובה בשטח C, נועדה לשרת בעיקר יהודים, ולאפשר גישה מהירה בין התתנהליות ומזה לתוכומי הקו הירוק.

עורכיה של תמי"א 50 השתמשו אפוא בשני אמצעים כדי להטיל מגבלות קשות על בניה פלשתינית. האחד, אימוץ ההוראות המיווינות והמחמירות של תמי"א 3 בגרסתה המקורית, תוך התעלמות מהשינויים שהוכנסו בתוכנית המתאר הישראליית טרם אישורה של תמי"א 50. השני, הגדרה מופרכת של כבישים מקומיים כדריכים ראשיות או איויריות, וכ途途אה מכח הרחבה ניכרת של קו איסור הבניה, בהשוואה למצב הסתוטוטורי הקודם או לצרכים האמתיים. לפיכך, באצללה של נימוק תכנוני כביכול – שמירה על תוויאי דרכים קיימות וمتוכננות – מטיל המינימל האזרחי מגבלות חמורות על בניה פלשתינית, למרות שאין לכך כל הצדקה תכנונית.

<sup>411</sup> כדי לחשב את קו הבניין ביחס לגובל הדרך, יש להפקיד מוקו הבניין המוגדר ביחס לציר הדרך את מוחצת רוחב רצועת הדרך. לדוגמה, לפי תמי"א 50, בדרך מהירה שרוחבה 120 מטרים וקו הבניין, ביחס לציר הדרך, הוא 150 מטרים, קו הבניין ביחס לגובל הדרך הוא 90 מטרים.

## תוכניות המתאר המינוחדות בראש החק

פעילותו התכנונית של המינהל האזרחי כפופה לחוק התכנון הירדי (ר' פרק שלישי), המבחן בין שלושה סוגים תוכניות: איזורית, מתארית ומפורטת. המוכנות של תוכנית מתאר מינוחדת 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 בראשית תוכנית מתארית, שתחול על מלאה 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 הדריכים, מתקני הביבוב והמים, קביעת איזורי התעשייה והמל臣ות, הוראות בגין, הגדרת שטחים לצורכי ציבור ועוד. סעיף 23 לחוק מפרט נושאי חובה, שכל תוכנית מפורטת נדרשת להתייחס אליהם. אלה כוללים את מיקומם של מבני המגורים ובניינים הציבוריים, השטחים המשחזריים, המבנים הציבוריים והגדרת שטחים שיש להפקיעם לצורכי ציבור. ההתייחסות לנושאים אלה אינה נתונה לשיקול דעתם של מוסדות התכנון: החוק קבע מפורשות כי על התוכנית " לכלול באופן מיוחד הוראות לגבי העניינים" הללו (סעיף 23 לחוק).

תוכניות המתאר המינוחדות אין עומדות בתנאים הללו: התוכניות אין מקצת שטחים לייעודי קרקע ציבוריים ואין מסמנות אותן בתרשיטיהן. לפיכך, תוכניות המתאר המינוחדות מפורטות את הוראות החוק, הן באשר לתוכניות מתאריות והן לעניין תוכניות מפורטות.

יפוי 14 לחוק, טרם הכתבה של תוכנית כלשהי יש לבצע סקר תכנוני מكيف, שיתיחס לתנאים הפיזיים, לשימושי הקרקע, לבנייניםקיימים, למערך הבעלות על הקרקע ולמושאים נוספים. תהליך הכתבה של תוכניות המתאר המינוחדות אינו כולל סקר תכנוני, וזוהי אחת הסיבות לכך שהתוכניות לא מגדירות במדויק את הרכבים הציבוריים הנדרשים בהן. התוכניות הוכנו על בסיס תחזית האוכלוסייה לשנת העיד, בלי פרוגרמה מלאה המביאה בחשבון את התפלגות הגילאים באוכלוסייה, ואשר ממנה ניתן לגוזר יותר דיווק את צורכי הציבור (למשל: גני ילדים, בתים ספר, מרכזי תעסוקה).

ב-1987 מתוך הדוח' החנתי של מבחן המדינה ביקורת קשה על תוכניות המתאר המינוחדות, שהראשונות שהבחן מצאו אותה עת בשלבי הכנה. המבחןקבע כי "לפי חוק התכנון [הירדי], יש להכין לכפרים תוכניות תכנון מפורטות. הביקורת העירה כי התוכניות שהוכנו לכפרים היו תוכניות תכנון כלויות, וייעודי קרקע ציבוריים בהן לא היו מפורטים, אלא פרוגרמטיים בלבד"<sup>412</sup>. דברים אלה לא הותירו רושם רב על אנשי המינהל האזרחי, אשר מאז פרסם הדוח' אישרו למאות כפרים פלסטיניים תוכניות מתאר מינוחדות, במתקנות שנפסלה על ידי המבחן בשל אי חוקיותה.

### העטירה נמחקה, השאלות העקרוניות לא התבגרו בבית המשפט

למייט ידיעתנו, המקרה היחיד שבו נדרש בית המשפט לשאלת חוקיותן של תוכניות המתאר המינוחדות הוא בעטירה שהגישו תושבי הכפר בודروس ב-1993.

ב-1992 הפקיד המינהל האזרחי את תוכניות המתאר המינוחדות החלקית 1511/91, הותחות שטח של 185 דונם בכפר בודروس. כמה מהתושבי הכפר, שבתיהם ואדמותיהם לא נכללו בשטח התוכנית, הגיעו להtanegot שנדחו. לאחר שמת"ע אישרה את התוכנית למתן תוקף, הגיעו תושבי בודروس שהתנגדו לה עטירה לבג"ץ<sup>413</sup>, בדרישה לבטל את החלטת מות"ע ואת התוכנית עצמה.

כתב העטירה הצבע על הפגמים המשפטיים שדבקו בתוכניות המתאר המינוחדות: העובדה שמדובר בסוג תוכנית שאינו מוכר בחוק; שטרם הכתבה התקונית לא בוצע סקר תכנוני; ושבמהותה, התוכנית היא לא יותר מאשר תיחום שירוטי של האיזור שבו החלטתה לשכת התכנון לאפשר לתושבי בודروس לבנות.

בתשובה העטירה טענה המדינה כי המוכנות של תוכניות מתאר מינוחדות נולדה מתוך אילוץ, שכן במשך שנים ארוכות לא הוכנו לכפרים הפלסטיינים תוכניות, והדבר יצר מחסור בשטחים מוגרים, מצד אחד, ובניה לא חוקית נרחבת, מצד שני.

<sup>412</sup> מבחן המדינה, שם (חערה 328), עמ' 1219.

<sup>413</sup> בג"ץ 1598/93 מחמוד עליאן נגד עבדאלקרים ואח' נגד שר הביטחון ואח'.

המדינה צינה עוד כי לאחר שתכנון מפורט הוא תהליך ממושך הכרוך בהשקעת משאבים רבים, המינהל האזרחי גיבש את הפתרון מהיר והיעיל של תוכניות המתאר המיוחדות.

בהתיחס למקורה הכספי של בודרום, המדינה הצהירה כי הקיובלות הריאלית של התוכנית היא 545 יחידות דיור, שיספקו מענה לאוכלוסייה עתידית של 3,800 עד 3,270 בני אדם (7.7 עד 20.5 תושבים לדונם ברומו) – הרבה מעבר לצורכי הכפר בעtid הנראה לעין. על כן, טענה המדינה, אין הצדקה תוכניתה להגדיל את שטח התוכנית ו לכלול בתחוםיה את בתיה העותרים.

בסוף דבר, העותרים הגיעו להסכמות עם המדינה באשר לבניינים 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 – מתכוונת שהminaל האזרחי המציא עבור הכפרים הפליטינים – היא לענות על הצרכים התכוניים של תושביהם. אולם מרבית המקרים, התוכניות אינן מגלות התיחסות ממשית לצורכייהם של התושבים הפליטינים, וזהו הכשל הבסיסי שמוען את מימושן. בפועל, יותר משאן מספקות פתרונות תכוניים לתושבי הכפרים, תוכניות המתאר המיוחדות הן נדבך מרכזיות במאציו של המינהל האזרחי להגבלת הבניה הפלסטינית בשטח C.

התפיסה העכשווית של השלטון הישראלי גורסת כי ככל, הבניה והפיתוח הפלסטיניים צריכים להתבצע בשטח A ו-B אשר באחריות הרשות הפלסטינית, בעוד שטח C, המקיף את רוב אדמות הגדה המערבית, צריך לשמש לצרדים ישראלים ועתידו ייקבע בהסכם הקבע. לפי תפיסה מעוותת זאת, בניה בתחוםיו הירושלמיות אשר בשטח C אינה קובעת עובדות ואין בה כדי להשפיע על הסכם הקבע בין הפלסטינים, בעוד שבניה פלסטינית באותו איזור היא גורם שיש למונע אותו, לאחר שיש בו כדי לקבוע מראש את דמותו של ההסכם העתידי.

במועדן, 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 להזכיר תוכניות מפורטות לאוטם כפרים, שלהם אושרו בעבר תוכניות מתאר מיוחדות. זאת למרות שחוק התקנון הירדי, שחל באיזור, דורש במפורש הכננת תוכנית מתאר מפורטת לכל כפר.

תוכניות המתאר המיוחדות נעשות ללא ידיעתם של תושבי הכפרים, בלי לשתפות או אפילו להיוועץ עמם. ההזדמנויות היחידות שיש לתושבים הפלסטינים לנסوت להשפיע על התוצרת התכונית היא במהלך ההתנדבות, לאחר שמוסדות התוכן בminaל האזרחי כבר החליטו על תוכנות התוכנית ועל גבולותיה, כך שהশינויים האפשריים הם מזעריים. לאחר שפורסמו דבר הפקדותן של תוכניות מותבצע בעיתונים שלעתים קרובות אינם מגיעים לכפרים (רי פרק שלישי), במקרים רבים נודע לתושבי הכפר על התוכנית שהוכנה עבורם ורק בתום המועד שבו ניתן להגיש לה ההתנדבות. לו היה המינהל האזרחי חותר בכנות לשיתוף התושבים בהליכי התקנון, ולפחות במהלך ההתנדבות, היה מוצא דרך לידע אותם על דבר הפקדת התוכנית (למשל, באמצעות מסירת הודעה לראשי הכפר), ולא היה מסתפק במינימום הנדרש בחוק (פרסום הודעות בעיתונות).

גם כיום, לשכת התקנון ממשיכה לייצר תוכניות מתאר מיוחדות – אף אם בקצב אטי – באותה מתכוונת שוגבשה לפני כ-20 שנה ויתור. גם אם נתעלם מהעובדת שתוכניות המתאר המיוחדות אינן קיימות בחוק הירדי ואין מוכנות על ידו, כל מוסד תכנון נדרש לבחון את ההשלכות המעשיות של פועלתו על אוכלוסיית העיר, ולבדוק האם לא נדרש שינוי במתודה התוכנית שהוא נוקט. נראה שבמקרה של תוכניות המתאר המיוחדות לא מותבצעת בדיקה שכזו ממסיבה הפשטוטה, שהיעיד העיקרי של התוכניות אינו מתן מענה לצרדים התכוניים של האוכלוסייה הפלסטינית, אלא הבחתת האינטרסים הישראלים, ובראשם צורכי המתנחים.

תוכניות המתאר המיוחדות הוכנו מתוך כוונה לאפשר את הרחבת מפעל ההתנחלויות בגדה המערבית, על ידי ציוף הזרים הפליטינים ותייחסם, ובמידה רבה השיגו מטרה זאת. במהותן התוכניות משקפות מדיניות מפהלה, שבמסכימה יישום קרייטריונים תוכוניים חיוביים עבור תושבי ההתנחלויות והפעלת קרייטריונים תוכוניים שליליים עבור האוכלוסייה הפלסטינית.

לפייכך, הפונקציה העיקרית של תוכניות המתאר המינוחדות ממלאות היא לצמחי הבניה של הפליטים. בנוסף לכך נעשה בשנים האחרונות שימוש הולך ומתרחב בתוכניות המתאר המינוחדות לצורכי הסברת. לעיתים קרובות, המינהל האזרחי מצדיק הרישת מבנים מחוץ לתחוםיהן של תוכניות המתאר המינוחדות בטענה, שכושר הקיבול שלחן עונה על צורכי הכפר שנים רבות קדימה. בטיעונים דומים דוחה המינהל האזרחי דרישות להרחבת שטחן של התוכניות הללו. זאת למורת שכפי שראינו לעיל, הקובלות הריאלית של התוכניות, כפי שמחשב אותה המינהל האזרחי, אינה מעוגנת במציאות וברוב המקרים אינה נתנת למימוש.

טענות אלו מצד המינהל האזרחי מושמעות גם בזירה המשפטית, בתשובות המדינה לעתירות לבג"ץ שהגישו פלסטינים שלבתיהם הוצאו צווי הריסה. בכל המקדים הידועים לנו, העתירות נמחקו לאחר שהצדדים הגיעו להסכמה מחוץ לכותלי בית המשפט, או שבג"ץ קיבל את עמדת המדינה בלי לבדוק את טיעונו של המינהל האזרחי לעומקם (רי' מקרה-מקום בריטעה, עמ' 117).

כך, תוכניות המתאר המינוחדות, שהוכנו במוגמה להגביל את הבניה הפלסטינית, השיגו – ככל הנראה בלי שמצויאו בהם התכוונו לכך – מטרה חשובה לא פחות מבחןיהם: הדיפת ביקורת שיפוטית על מדיניות התכנון של המינהל האזרחי.

## מקרה-מקום

### ברטעה: כפר אחד, שני עולמות תכנוניים

הכפר ברטעה מספק הזרמתם נדרה לבחינת סבירותן של תוכניות המותאר המצווחות. הקו הירוק, שנקבע ב-1949<sup>414</sup>, חצה את הכפר לשניים: החלק המערבי של הכפר, ברטעה אל ר'רבייה, נכלל בשטח ישראל, בעוד שחלקו המזרחי, ברטעה א-שרקיה, נשאר בגדה המערבית.<sup>415</sup>

ב-1961 כבשה ישראל את ברטעה א-שרקיה והגדיר שהפרידה בין שני חלקיו הכפר פורקה, אבל ההפרדה המינימלית ביניהם נותרה על כנה: על תושבי ברטעה א-שרקיה הוחל שלטון צבאי, ואילו קרוביהם מברטעה אל ר'רבייה הם אזרחי' ישראל הceptופים לחוק הישראלי. בכל הנוגע לתכנון ולבנייה, ברטעה המערבית נמצאת בתחום סמכותה של הוועדה המழודית חיפה, ובברטעה המזרחית (למעט כ-500 דונם שהוגדרו בהסכם הבניינים בשטח 8), הסמכות התכנונית היא בידי המינהל האזרחי.

המאפיינים הפיזיים, הסביבתיים והדמוגרפיים של שני חלקיו הכפר דומים. תושבי ברטעה אל ר'רבייה, כמו גם אנשי ברטעה א-שרקיה, משתמשים ברובם לחמולת כבאה. במפקד האוכלוסין שנערך ב-1997 נמנו בברטעה המזרחית כ-2,688 תושבים. קצב הגידול השנתי של האוכלוסייה בכפר המזרחי הוא 3.5 אחוזים לשנה. לפיכך, ב-2000 חי בברטעה א-שרקיה כ-3,080 תושבים. לפי נתוני מרשם האוכלוסין בישראל, באותה שנה (2000) התגוררו בברטעה אל ר'רבייה 2,750 תושבים, וקצב הגידול השנתי היה 3.8 אחוזים.<sup>416</sup>

הצריכים התכנוניים של ברטעה המזרחית דומים אףו לאלה של ברטעה המערבית. למורת זאת, ועל אף האפליה התכנונית הקיימת בתחום הקו הירוק נגד ערבי' ישראל,<sup>417</sup> המצב התכנוני בברטעה הישראלית שונה מזה השורר בברטעה הפלסטינית.

#### התכנון בברטעה אל ר'רבייה

ברטעה המערבית חולות כוím שלוש תוכניות מותאר מאושרות. העיקרית שבהן היא תוכנית ג/1015, שאושרה ב-1982. היא מקיפה 808 דונם וכוללת 11 ייעודי קרקע.<sup>418</sup> התוכנית מייעדת את רוב שטחה (632 דונם) למגורים, בציפויות מירביה של ארבע יחידות דיור לדונם נטו. מדובר בתוכנית מותאר ברמה מפורטת, לרבות פרצלציה למגרשי בנייה ברוב השטח המיועד למגורים. בנוסף לה אושרו לכפר שתי תוכניות מותאר אחרות: תוכנית ענ/220 (אשרה ב-1995) ותוכנית ענ/364 (אשרה ב-1999). אלו הגידלו את שטח הפיתוח של הכפר ב-64 דונם נוספים, מעבר לשטחים שנכללו בתוכנית ג/1015.

תוכניות המותאר של ברטעה הישראלית כוללות בין היתר אדמות מדינה. כך, בתחום תוכנית ג/1010 נמצאת חלקה שטחה 210 דונם, שהבעלות עליה נמצאת ברובה בידי הקקן הקיימת לישראל.

ב-2000 יזם משרד הפנים תוכנית מותאר חדשה לברטעה אל ר'רבייה. התוכנית, שמספרה ענ/983, הוכנה על ידי אדריכל חיצוני ואושרה לאחרונה להפקודה על ידי הוועדה המזוחית חיפה.<sup>419</sup> אוכלוסיית היעד של התוכנית, הכוללת הוראות ברמה מפורטת, היא 5,200 תושבים (1,240 יחידות דיור) ב-2020. שטחה הכלול הוא 1,269 דונם, והוא כולל 15 ייעודי קרקע.<sup>420</sup> התוכנית מייעדת 721 דונם למגורים, בציפויות של ארבע יחידות דיור לדונם נטו, 86.5 דונם למבני ציבור ו-59 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 ניאוגרפיים-מדיניים, תל אביב: יהושע אורנשטיין, הוצאת ספרים "יבנה" בע"מ, 1988, עמ' 149-148.

<sup>415</sup> הנתונים לגבי ברטעה א-שרקיה לקוחים מאתר האינטראקט של הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה, ps.www.pcbs.gov.ps. באמצע 2007,

השנה האחרונות שלגביה היו נתונים, התגورو בברטעה המזוחית 3,707 תושבים.

<sup>416</sup> על האפליה בכל הנוגע לתכנון שיפוט, לתכנון ולבניה עמדה ועדת או. ר' דוח' ועדת החוקה הממלכתית לבירור התנשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000, שער ראשון, פרק אי, סעיפים 35-37, ירושלים, אוגוסט 2003.

<sup>417</sup> מגורים א', מגורים מיוחד, מגורים צפוף, מבני ציבור, מלאכה, שטח ציבורי פתוח, מסחר, ספורט, קלאלות, בית קברות, דרכי ושבילים.

<sup>418</sup> פרוטוקול הוועדה המזוחית לתכנון ולבנייה מהוזח חיפה, 11.9.2007.

<sup>419</sup> מגורים א', מגורים ב', מגורים ומשר, מבני ציבור, מלונות ווופש, שטח ציבורי פתוח, מסחר ותעשייה קלה ומלאכה, תעשייה, ספורט ווופש, קלאלות, בית קברות, אתר פסול, דרכי, טילתי.

הקיבולת הנומינלית בתוכנית החדשה היא 2,884 יחידות דירות (721 דונם X 4), בעוד שלפי מסמכתה לשנת היעד (2020) ידרשו בברטעה המערבית רק 1,240 יחידות דירות. לעומת זאת, עורכי התוכנית מדרשו להגדיל, בהשוואה למצוות הסטטוטורי המאושר, את הקפ"ף השטחים המיועדים למגורים. מסמכתה של תוכנית ענ' 983 מספקת לכך שני הסברים. אחד, אחוז המימוש הנמדד במאגר המערבי בישראל (40-50 אחוזים בלבד), שבגינו הינה מושך הפנים את עורכי התוכנית לכלול בה שטחים נוספים למגורים, מעבר לנדרש לפי חישוב של קיבולת נומינלית. השני, מערכם הבוואות על הקרקע: כדי להבטיח פתרונות דירות גם לתושבים שאין בעלותם קרקעות בתחוםי התוכנית המאושר, הוחלט ליעד בתוכנית החדשה שטחים נוספים למגורים ולכלול בה עד אדמות מדינה. התוכנית החדשה מניחה אףו צפוי מימוש של 43 אחוזים. לפי מסמכתה, בשנת היעד, הצפיפות הריאלית הממצעת בברטעה אל ר'ר'ביה תהיה כ-1.7 יחידות דירות לדונם נטו ו-0.98 יחידות דירות לדונם ברוטו. במונחי אוכלוסייה, הצפיפות תהיה 4.1 תושבים לדונם ברוטו.

#### **התכנון בברטעה א'-שרקיה**

ב-1995 אישר המינהל האזרחי את תוכנית המתאר המוועדת החלקota 1108 לברטעה המזרחית. שטח התוכנית הוא 432 דונם, והוא כולל ארבעה ייעודי קרקעות: דרכים, מגורים א' (266 דונם), מגורים ב' (115 דונם) ומגורים ג' (51 דונם). החלקota המינימלית שעלייה הוחלט בהסכם הבניינים חצתה את תחום התוכנית לשני חלקים: כ-330 דונם משטחה מצויים באיזור B והשאר בשטח C.

כמו תוכניות מתאר מיוחדות אחרות, גם תוכנית 1108 לא מקיצה קרקעות לצורכי ציבור. מערכת הדריכים שמופיעה בתשריט התוכנית מסעפתת למד', אבל שטח הדריכים לא חשוב בנפרד, והוא כולל בשטחים שיועדו למגורים. לפיכך, מהקרקעות שהתוכנית מקיצה לייעודי המגורים השונים (432 דונם) יש לגורע את שטח הדריכים (כ-40 דונם).

התוכנית אינה כוללת פרצלציה למגרשי בנייה, הוראותיה כליליות ובלתי מפורנות והוא אינה מתיחסת כלל למערך הבוואות על הקרקע בתחוםיה - למרות שמדובר באדמות רשות בטאבו. לפי בדיקתנו, בתחוםי התוכנית לא נכללו אדמות מדינה.

#### **בחינה השוואתית**

כאמור, בעת כתיבת שורות אלו נמצאת בהיליך תכנון מתקדמים תוכנית המתאר החדשה (ענ' 983) לברטעה אל ר'ר'ביה, שאמורה להגדיל באופן משמעותי שטח הבניה בחבל המערבי של הכפר. לאחר שהתוכנית טרם אושרה, החלטנו לנוקוט גישה זהירה ולהשוו את תוכנית 1108 שאישר המינהל האזרחי לברטעה המזרחית עם תוכניות המתאר המאושרות לברטעה המערבית (ר' מפה בעמ' 92). תוך התעלמות מהשינויים המזעירים בתוכנית הענ' 983. עם זאת, נזענו בתנאים הפורוגרמיים הכלולים בתוכנית החדש כדי לקבוע את ייעדי האוכלוסייה ומספר יחידות הדירות הנדרש בברטעה המערבית. ההשווואה מראה שככל פרטנר רלוונטי, התכנון בברטעה א'-שרקיה נחות מזה שבברטעה אל ר'ר'ביה.

טבלה 10 מסכמת את הנתונים הכלולים בתוכנית החדש בברטעה הישראלית (ג' 1015, ענ' 220 וענ' 364) במקובץ), מצד אחד, ושל תוכנית 1108 שחלла בברטעה הפלשינית, מצד שני. הנתונים בדבר אוכלוסיית היעד של תוכנית 1108 וכושר הקיבול שלה אינם מופיעים במסמכי התוכנית עצמה, אלא נלקחו מתשובה המדינה לעתירה לבג"ץ שהגישו תושבים בברטעה א'-שרקיה (ר' להלן). בתגובה המדינה, חישוב הקיבולת הריאלית של התוכנית נעשה לפי צפוי מימוש של 43 אחוזים.

למרות שכבר חיים בתושבים בברטעה המזרחית עולה בס-10 אחוזים על מספרם בברטעה המערבית, שטחה של תוכנית 1108 הוא פחות ממחצית שטח תוכניות המתאר המאושרות לברטעה הישראלית. כתוצאה לכך, ב-2000 היה מספר התושבים לדונם ברוטו בברטעה א'-שרקיה (6.9) גבוהה ב-115 אחוזים מהנתון המקורי בברטעה אל ר'ר'ביה (3.2). גם אופי הבניה שהתוכניות מיניות שונות מאוד בשני חלקי הכפר. בברטעה הישראלית הירושלמית, אופי הבניה כפרי, והצפיפות המירבית המותרת היא ארבע יחידות דירות לדונם. בינו לבין תוכנית 1108 מיידעת כ-40 אחוזים משטחה (אייזורי המגורים ב' וג') לבניה בצפיפות של 10 עד 15 יחידות דירות לדונם. צפיפות גבוהה שכזאת אינה מאפשרת שמירה על אופי כפרי וכופה על התושבים דפוס בנייה עירוני.

טבלה 10: התוכניות שלולות בבריטה: נתוניים עיקריים

הכפר	מספר תושבים (2000)	שטח התוכנית בדונם	שטח למגורים <sup>420</sup> בדונם	צפיפות נומינלית ("ח'ד") לדונם	מספר יח'ד ריאלית (היעד) בשנת היעד	עד אוכלוסייה	מספר תושבים (קיבולת ריאלית) לדונם ברטעה <sup>423</sup> בשנת היעד
בריטה א-שרקיה	2,980	432	302.4	8.5	1,095	2.53	15.2
בריטה אל-ר'ביה	2,750	871.75	663.1	4	1,240	1.42	5.9

הבדלים אינם מתמצאים רק בהיבט המכומות. תוכניות המתאר המאושרות של בריטה הישראלית כוללות 11 יערות קרקע, לעומת ארבעה יערות קרקע בתוכנית 1108. התוכנית לבריטה א-שרקיה מתעלמת מה צורך בהקצתה לקרקעות לצורכי ציבור. צוין כי גם בתוכניות שאושרו בבריטה אל-ר'ביה קיימ חוסר בשטחים ציבוריים. תוכנית המתאר החדשה באה לפטור זאת על ידי הגדלה משמעותית של השטחים המיועדים לצרכים ציבוריים. רמת הפירוט של התוכניות שאושרו לבריטה הישראלית עולה על זו של תוכנית 1108. תוכנית המתאר המווחדת החלוקות אינה כוללת הוראות יהודיות, שהותאמו לצרכים המוקומים של בריטה א-שרקיה. הוראות הכלכליות הן התקנון הסטנדרטי, שהוחול כאמור במאות כפרים. בנגד לתוכניות שאושרו בבריטה אל-ר'ביה, תוכנית 1108 אינה כוללת חלוקה למגרשי בניה.

לעתנט המינהל האזרחי, הקובלות הריאלית של תוכנית 1108 היא כ-52 אחוזים מעל הנדרש לאוכלוסיית בריטה המזרחית ב-2015. במונחי אוכלוסייה, הצפיפות שהמינהל האזרחי מייעד לבריטה א-שרקיה (15.2 תושבים לדונם ברטוטו) עולה על הקיימ ביישובים עירוניים צפויים בישראל ואינה סבירה. **למרות שטחה של תוכנית 1108 הוא פחות ממחצית משטח תוכניות המתאר המאושרות לבריטה אל-ר'ביה, וכשליש בלבד משטחה של תוכנית ענ/983 שבהכנה, המינהל האזרחי טוען כי תוכנית המתאר המווחדת מספקת פתרונות דיור לאוכלוסיית יעד** (6,570 בני אדם) העולה בכ-26 אחוזים על אוכלוסיית היעד של התוכניות בכפר המערבי.<sup>424</sup>

לאור נתונה של תוכנית 1108, הנחות אלו אין ריאליות. כאמור, רק חלק מ-432 הדונם שהתוכנית מייעדת למגורים ניתן לבניה, מאחר שטח זה יש לנכota את 40 הדונם שהתרטיס מסמן לדריכים. התוצאה היא שלאחר ניכוי 30 אחוזים לצורכי ציבור, השטח שהתוכנית עצמה מייעדת לבניה למגורים הוא כ-260 דונם בלבד. לתוכנית לא קדם סקר תכנוני והוא אינה מבוססת על בחינת מערכ הבעלויות על הקרקע. כתוצאה לכך, יתרן שלושבים מסוימים בבריטה המזרחית אין אדמות בשטחי התוכנית, בעוד שלתושבים אחרים יש קרקעות רבות בתחוםיה.

בשתי חלקי הכפר, עורךין של תוכניות המתאר הניחו צפוי מימוש של 43 אחוזים. ואולם, התוכניות בבריטה אל-ר'ביה התייחסו לסוגיות הבעלות על הקרקע והקצו שטחים לצורכי ציבור. לפיקח, אפשרויות המימוש של הבניה המותרת בין גבהות יותר מאשר בתוכינה של תוכנית 1108, שהתעלמה מסוגיות אלו. יתר על כן: בתוכניות בכפר המערבי הצפיפות הנומינלית לדונם נטו היא ארבע ייחדות דיור, לעומת 8.5 ייחדות דיור בכפר המזרחי. כתוצאה לכך, הצפיפות הריאלית שחושבה לבריטה א-שרקיה גבוהה פי שניים בקיוו מאשר הנתון המקביל בבריטה אל-ר'ביה. لكن הקובלות הריאלית שמניה המינהל האזרחי בכפר המזרחי מופרחת ואניינה ניתנת למימוש.

למרות זאת, לאחרונה קיבל בג"ץ את טעنته של גורמי התכנון מינהל האזרחי ודוחה עתירה של תושבי בריטה א-שרקיה נגד צו הריסה שהוציאו למבנים שהקימו מחוץ לקו הכהול של תוכנית 1108. בפסק דין קבע בית המשפט כי "התוכנית נוותנת מענה לצורכי האוכלוסייה ולהתרבות המשוערת לפחות עד שנת 2015"<sup>425</sup>, תוך שהוא מעתולם מהופך הכללי של התוכנית, מהפגמים הרבים שנפלו בה ומהעובדת שהנחות המימוש שלאה אין נטוות בקרקע המציאות.

<sup>420</sup> בתוכנית לבריטה א-שרקיה, השטח למגורים חושב על פי הנוסחה שבה משתמש המינהל האזרחי (ኒינוי 30 אחוזים משטחה הכלול בתוכנית).

<sup>421</sup> בתוכנית 1108, הצפיפות הנומינלית חושבה על ידי ניכוי 30 אחוזים (לצורכי ציבור) מספר ייחדות דיור שנזקן לבנות בתחוםיה, לפי התקנון הסטנדרטי של באותה עת, ושאשף הקמת 6.6 ייחדות דיור באיזור מגורים א'.

<sup>422</sup> הנזקים בדבר אוכלוסיית העד של המוכנית לבריטה א-שרקיה וקובלתה ההייאלית (ייחדות דיור) לקווים מתוגבנת המדינה בגב' 2187/03 מוסטפא חסן יוסוף קבאה ואח' / שר הביטחון ואח' / 8.2.2004. הנזקים בעיון אוכלוסיית היעד של התוכניות המאושרות בבריטה המערבית ומספר ייחדות הדיור הנדרש לה לקווים מה프로그램ה 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 בתחוםי התוכנית.

<sup>424</sup> ר' הערא 422 לעיל.

<sup>425</sup> פסק דין בגב' 10408/06 מוסטפה קבאה ואח' נ' מועצת התכנון العليا, 25.9.2007.

## מקרה-מקום זיפ: הבניה באתר ארכיאולוגי – למתקלים בלבד

הכפר זיפ 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 התחלו פלסטינים מיטה להתיישב במקום במערות, באוהלים ובסוכות. ביום יש בכפר על חלקיו השונים 102 בתים מגורים, שבהם חיים 894 תושבים. רובם הוקמו בין השנים 1965-1979.

### אוכלוסייה ותשתיות

ZIP כולל ארבעה חלקים או כפרי משנה: ח'רבת זיפ, אחורי, ח'רבת איסטבול ואל פח'ג'ה, וכולם מנוהלים על ידי מועצה כפרית אחת. ככל הדיעו לנו, רוב בתיה המגורים בכפר נבנו ללא היתרין, וכךם תלויים ועומדים צויה הריסה נגד 30 מהם. בשנים 1983-2002 נהרסו בזיפ 23 בתים - שישה מהם ב-2002.

לכפר אין מערכת ביוב; המים והחשמל מגויסים מיטה. אספектת המים אינה סדירה, והתושבים מסתמכים על ברות לאירועי מי גשם, שנגד שמונה מהם הגיעו לאחרונה המינימלית האזרחי צויה הריסה. ניסיון של הרשות הפלסטינית לחבר את הכפר לטלפון נכשל, כאשר ב-2002 המינהל האזרחי ערך את העמודים שהובכו.

מבנה הציבור המשרתים את התושבים כוללים בית ספר שנבנה בח'רבת איסטבול, שם לומדים כ-380 ילדים בכיתות א' עד י'. בית הספר, שהminaלה האזרחי הוציאו בניהולו לארונות המינימלית האזרחי צויה הריסה. בשלב מאוחר יותר הוסיף הרשות הפלסטינית קומה שנייה ומבנה שירותים, שנגדו תלוי ועומד צויה הריסה. טיפת חלב שנמצאת באחרי צויה נסודה ב-1993 על ידי ארגון "רופאים ללא גבולות". המסגד שנבנה באחרי צויה ב-1992 הוקם ללא היתר והוצא לו צו הריסה.

### תוכנית המתאר המוחדרת

בנובמבר 2006 הפקיע המינהל האזרחי את תוכנית המתאר המוחדרת 05/1720 לאיזור ZIP. לתוכנית הוגשו כמה התנגדויות, שנדרנו באפריל 2007 בפני ועדת המשנה לתכנון מקומי. כמעט כל ההתנגדויות נדחו, ובמאי 2008 התוכנית פורסמה למתן תוקף, לאחר שנערכו בה שני תיקונים מזעריים. תשריט התוכנית הוא תצלום אויר מישר (אורוטופוטו) בקנה מידה של 1:2,500, והוראותיה הן התקנון הסטנדרטי.

שטח התוכנית 229 דונם, והוא מוקפה ארבעה מתחמים נפרדים, שביניהם אין רצף טריטוריאלי. שלושה מהמתחמים מוגדרים כאיזור מגורים'A' ואחד כאיזור מגורים'B'. שניים מן המתחמים, איזור'M' ו'ודוא', צמודים לשטח B ומהווים את המשכו של הריצף הבניי בשטח B. בין מתחמים אלה בין צו און זיקה מוניציפלית, והם מנוהלים על ידי מועצת כפרית נפרדת. בנוסף לכך נכללו בתוכנית כפרי המשנה אל פח'ג'ה ואחרי צויה, השיכים למועצה הפעירית ZIP. המרחק בין המתחמים השונים שבתוכמי התוכנית נע בין 200 ל-1,000 מטרים. בתוכנית לא נכללו שניים מכפרי המשנה שנמצאים תחת אחריותה של המועצה הפעירית: ח'רבת ZIP וח'רבת איסטבול. התוכנית כוללת אפוא חלקים משלווה יישובים שונים: ZIP (שנמצא כולו בשטח C), איזור'M' ו'ודוא' (שנמצאים בחלקם בשטחי A ו-B). גבולותיה נקבעו בלי התיחסות לחלוקת המוניציפלית (ר' מפה בעמ' 96).

כ-90 אחוזים משטח התוכנית מיועדים למגורים (129 דונם בייעוד מגורים'A', בצליפות של 3.3 יחידות דיור לדונם; 77 דונם בייעוד מגורים'B', בצליפות של 10 יחידות דיור לדונם), ועשרה האחוזים הנותרים (23 דונם) לדרכים קיימות ומוציאות.

בתוכומי התוכנית לא נכללו רוב השטחים החקלאיים של הכפר, והיא מתעלמת למעשה מהפעולות החקלאית, שמהווה את מקור הפרנסה העיקרי של התושבים. על השטחים שMahon' לגבולות התוכנית חלה תוכנית המתאר הגלילית המנדטורית 5/RJ, המגדירה אותן בייעוד חקלאי.

ההנחה שלא לכלול בתחוםה של תוכנית המתאר המוחדרת את השטחים החקלאיים של הכפר משקפת התעלמות מזכרכי התרבות הבסיסיים של תושבי. לפי הפרשנות שנותן המינהל האזרחי לתוכנית 5/RJ (ר' פרק חמישי) קשה, אם לא בלתי אפשרי, לקבל בייעוד החקלאי הותרני בניה לבורות מים ולמבנים חקלאיים כמו מחסנים, בתים אריזה, וככוכות. כאשר השטח החקלאי לא נכלל בתחוםה של תוכנית המתאר המוחדרת, מקובל המצב התוכני העכשווי, המשמש להגבילת הפעולות החקלאית-הכלכליות ולהזאת צויה הריסה, כמו הצעים שנימטו לאחרונה לשמונה בורות מים.

בהתחולתה נימקה ועדת המשנה לתכנון מוקמי את הותרת השטחים החקלאיים מחוץ לתחומי התוכנית בשני שיקולים עיקריים: אחד, הרצון לשמר שטחים פתוחים CUT-15-20 בעבור האוכלוסייה הפלטנית, המוכפלת כל שנה. השני, שיקול משפטי. לדברי הוועדה, המינהל האזרחי יסכים להכליל שטחים החקלאיים בתחומי התוכנית רק בתנאי שיטול איסור מוחלט על הבניה בהם. לאחר שההיאור נתן תחתopsis לוחמתית, החוק הבינלאומי מאפשר לשפטן הישראלי לשנות מהחוקיקה הקיימת בו – ובכלל זה מהוראותיה של תוכנית המתאר הגליליות המנדטוריות – רק לצורך ביטחון מוגבלים או לוטובת התושבים המוקמים. לפיכך, ציינה הוועדה, הכללת שטחים החקלאיים בתחום התוכנית, תוך איסור על הבניה בהם, יהיה בניגוד לחוק הבינלאומי, שכן תוכנית 5/NR לא אוסרת לחולtin על בנייה באיזור החקלאי.<sup>426</sup>

לגופו של עניין, קשה לקבל נימוק זה. הוועדה עצמה ציינה בהחלטתה, כי השטחים שמוחז לתוכנית המתאר המיוחדת ייוויתו כפויים להוראותיה של תוכנית 5/NR. לפיכך, מבחינה סטטוטורית, אין הבדל בין הכללת שטחים החקלאיים אלה בתחוםיה של תוכנית 5/NR, לבין שימור הוראותיה של תוכנית המתאר הגלילית המנדטורית, לבין הותרתם מחוץ לגבולות התוכנית. נראה כי ההחלטה שלא להכליל את השטחים הללו בתחוםיה של תוכנית המתאר המיוחדת נעוצה בעובדה, שהמיןיל האזרחי מתיחס לכך הוכח שטה כל גבולות טחה של הכפר. הותרת האדמות החקלאיות מוחזהה לה נועדה לאפשר מדיניות אכיפה נוקשה ביחס לבניה בהן, בטענה של התושבי הכפר יש די פתרונות תכנוניים בתחוםיה של תוכנית 5/NR.

### דרכי

בנוסף לאיזורי המגורים, התוכנית מתווה כמו דרכיהם. בכל אחד מארבעת המתחמים שבתוכנית סומנו קטעי דרכים, אשר כבר חיים עונים על צורכי התושבים. בשטח קיימים בתים רבים, אשר דרכי הגיעו למתחמות לא מגיעות אליהם. בה בעת, בכפר יש דרכים קיימות, שאין מסומנות בתשריט, ולא ברור מה יעללה בגורלן.

בתשריט מופיעות גם כמה דרכים חדשות. אחת מהן היא הדרך שסומנה באיזור מגורים ב' (אחרי), אלא שנזקקה עולה על תועלתה. גם לאחר שניי התוואי בעקבות ההתנגדויות, הדרך המתוכננת היא מעין כביש טבעי, שאינו מאפשר גישה לכל הבתים הקיימים, ובוואדי שלא יספק את צורכי התושבים במאות ייחוד 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 במרקח של פחוות מחמישה מטר מהם. בכמה מקומות, הדרך המסומנת בתשריט עוברת בצדם לקריותיהם של בתים, תוך שהיא עולה על חצרות, גדרות, טرسות ועצים. סימון הדריכים בתשריט לא התב�ס על בדיקות בשטח או על חתכים המציגים את שיפועו הקרים, ובוואדי שלא נשעна על ידי מהנדס תנעה. תחת זאת הסתפקו עורכי התוכנית בבדיקה כללית של המצב הקיים ובהתיחסות שלילית לטופוגרפיה.

מערכת הדריכים שמסומנת בתוכנית 5/NR לא כוללת אפא את כל הדריכים קיימות, אינה מאפשרת גישה לחלקים ובין משטחה ולא יוצרת חיבור בין חלקו התוכנית השונים.

### אתרים ארכיאולוגיים

כאמור לעיל, חרבת זיף, אחד מארבעת המתחמים המרכיבים את הכפר, לא נכללה בתוכנית, והמיןיל האזרחי נימק זאת בכך שהמבנים הקיימים שם נמצאים "בתוךו האטור הארכיאולוגי" תיל זיף. עבדה זו מוהה טעם תוכני חזק, למנוע את אפשרות הבניה במקום. לפיכך, אף רוח הבתים בח'בת זיף נמצאים בתחוםו אטור ארכיאולוגי, אבל לא בתיל זיף, אלא באתר רוג'ום אל פח'גה. ביקור שערךנו בשטח בעליו ארכיאולוג העלה כי במקום יש ממצאים ארכיאולוגיים שונים, וביהם 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 פח'גה.<sup>428</sup> מכאן שלפי עדות הגורמים המקצועים במינהל האזרחי, לא הייתה מניעה מבניה במקום, בכפוף לפיקוח ארכיאולוגי. לפיכך, בשטח זה ניתן לדעתנו לאפשר בנייה

<sup>426</sup> עוזי קמר מישרקי-אסעד מי"שומיри משפט – רבעים למען זכויות האדם, בקשה לתקן פרוטוקול, 29.5.2007.

<sup>427</sup> סעיף 33 בפרוטוקול ועדת המשנה לתכנון מוקומי מס' 1/08 מ-20.1.2008.

<sup>428</sup> קמ"ט ארכיאולוגיה במינהל האזרחי, הירט לעבודות בנייה בכפר זיף, 19.7.1982. בית המגורים שהוקם לפי ההיינר נזכר מוחז לגבולותיה של תוכנית המיהדות.

תחת מגבלות שונות. למורת זאת, ועדת המשנה לתוכנית מזקמי החלטה להוותיר גם את השטח זה מחוץ לתחומי התוכנית, בAGMA "למנוע את אפשרויות הבניה במקומם".<sup>429</sup>

אין חולך כי ערכי תרבות, מורשת, טבע ונוף ראויים לשימור, אף גדמה כי גם בעניין זה מסתמנת עדשה כפולה: ההתייחסות אחת לאתרים ארכיאולוגיים הנמצאים בכפרים פלסטיניים, והתייחסות שונה כההם נמצאים בשטח שמיועד לה酣לאדיות.

באתרים רבים, המיעדים להחבות התנחלויות או להקמת איזורי תעשייה ששרתתו מתנחלים, המינהל האזרחי עצמו מבצע חפירות הצלחה ושימור, כדי לאפשר בנייה בשטח. כך, ביצ' 1998 ביצ' 2001 ביצ' 2005 ארכיאולוגיה במינהל האזרחי חפירות הצלחה באטר שיעוד להקמת איזור תעשייה בהtanחלות שמעה, אשר כמו זו, גם היא שכנת בדרכם הר חברון. באותה שנה ביצ' 2005 ארכיאולוגיה חפירות הצלחה מצפון להtanחלות סנסנה, כדי לאפשר את הרחבת היישוב. זאת למורת שבמועד החפירות, המתחם עדין לא הוגדר כשטח המיועד להtanחלות, ורק ב-2005 נכל בתחום השיפוט של המועצה האזרחית הר חברון - הרשות המוניציפלית שלא הייתה שיכת סנסנה.<sup>430</sup>

dogma נוספת ליחס הדו ערכי של המינהל האזרחי לאטר ארכיאולוגיה מספקות תוכניות מפורטות 515 להtanחלות טנאי-עומרים. בתחומי התוכנית נכלו שני אתרים ארכיאולוגיים, ששטוחם הכלל 7.9 דונם. באחד האתרים נמצא מבנה שהקומו מתנחלים. התוכנית אינה מיידת את המבנה להריסה, למורת שהוא שוכן כאמור בלב האתר הארכיאולוגי, ולאחרונה אף ביצעו בו תוספות בנייה.

לפי, החלטתו של המינהל האזרחי שלא לכלול אתרים ארכיאולוגיה בתוכנית 05/1720 וללא לבצע במקום חפירות הצלחה שיאפשרו בנייה בהם משקפת מדיניות מפללה. סמוכותם של בתים קיימים רבים בז'יף לאטר הארכיאולוגי אינה מחייבת להוותים מחוץ לגבולות התוכנית. אם בחפירות ארכיאולוגיות יתגלו במקום ממצאים חשובים, הדורשים הגנה מירבית, אז ראי לשמרם ולככל את האתר לפיתוח תיירות-כלכלי, שירותת את תושבי הכהר. אפשרות נוספת היא להגדיר את איזור הממצאים כשטח ציבורי פתוח, שייכל בתחום התוכנית אך יהיה כפוף להוראות שימוש.

#### coser הקיבול של התוכנית

טענתם העיקרית של המתנגדים הייתה שטורתה של תוכנית 05/1720 היא לצמצם את שטח הבינוי של הכהר, וכי אינה מציעה אפשרויות פיתוח ממשיות. בנוסף לכך טעו המתנגדים כי טרם הכתבה של התוכנית, המינהל האזרחי לא אסף נתונים מהימים בדבר גודל האוכלוסייה שמתגוררת באיזור, ובעהדר נתונים בסיסיים בכלל, לא יתכן תכנון הולם. אכן, נראה שלשכת התוכן אינה יודעת מהו מספר התושבים המתגוררים בתחום התוכנית. במכתב תגובה להtanחלות טען המינהל האזרחי כי ב-2003 התגوروו בתחום ח'רבת זיף, לאחר מכן ואדי-ויר 2,790 תושבים, וכי קצב הריבוי הטבעי הממוצע של תושבי האיזור הוא 2.88 אחוזים לשנה.<sup>431</sup> באותו מכתב עצמו, ובסתירה מוחלטת לנען זה, נאמר כי לפי הרשות הפלסטינית, קצב הגידול השנתי הממוצע בשכונות שבתחומי התוכנית נע בין 0.29 ל-0.42 אחוזים בלבד. לפי לשכת התוכן, בכהר קיימת הגירה מתמשכת בשיעור של 1.8 אחוזים בשנה. צוין כי לפי הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה, קצב הגידול הצפוי של האוכלוסייה באיזור הוא 3.8 אחוזים בשנה.<sup>432</sup>

מספרים סותרים אלה מראים שלשכת התוכן הכינה את התוכנית ללא שערת רשותה מסד נתונים מובוס ואמון, מאחר שביניהם לדרישות החוק, לא נערכ סקר תכנוני טרם הכתבה התוכנית. לפיכך, הנתונים בדבר קצב הריבוי הטבעי, שעיליהם התבוססו עורך התוכנית, שגויים ואין משקפים את המציאות.

בכל הנוגע לקשר הקיבולת של התוכנית, במכתבו ציין המינהל האזרחי כי לפי הוראותיה ניתן לבנות בשטחה 574 יחידות דיור, וזאת לאחר ניכוי 30 יחידות לצורכי ציבור. בינו לבין כרך, בהחלתה של התוכנית מזקמי נתען כי כושר הקיבול של התוכנית הוא 900 יחידות דיור - אף זאת לאחר ניכוי 30 יחידות לצורכי ציבור. אם כן, המינהל האזרחי עצמו מציע שתי גרסאות סותרות באשר למספר יחידות הדיור שניתן להקלים בשטח התוכנית, כאשר הגישה הראשונה (574 יחידות דיור) מבוססת על ציפוי מימוש של 64 אחוזים. צוין כי לפי הנוסחה שבה משתמש המינהל האזרחי לצורכי חישוב הקיבולת הנומינלית (הפחיתה של 30 אחוזים לצורכי ציבור), בתחום התוכנית ניתן לבנות 837 יחידות דיור, ולא 900 כפי שקבעה הוועדה.

<sup>429</sup> כל הידוע לנו, התוכנית לסנסנה, תוכנית 505/1 (אשכולות), טרם הופקדה, אך למורות זאת נבנו במקום כמה בתים ללא היתר.

<sup>430</sup> מכתב של סגן תמר לוסטר, נציגת היוזץ המשפטיאי איו"ש, אל "שומר משפט – רבניים למען זכויות האדם", 14.6.2007.

<sup>431</sup> [http://www.pcbs.gov.ps/Portals/\\_pcbs/populati/pop11.aspx](http://www.pcbs.gov.ps/Portals/_pcbs/populati/pop11.aspx)

התוכנית מתעלמת מחלוקת החקרא בין התושבים ומהעבידה שרוב החלקות הקיימות גדולות משטח המגרש המינימלי שהתוכנית קובעת. לפיכך, מספר יחידות הדיור שניתן לבנות בתחום התוכנית, אףלו לפי הוראותיה, קטן בהרבה מהחשיבותם של רוח המינימל האזרחי. זאת ועוד: גבולות התוכנית לא נקבעו על פי השטחים המופיעים לבנייה, אלא באופן שירוטי. חלקים מסוימים בתחום התוכנית אינם שטחים חקלאיים, אשר התושבים אינם מעוניינים להקים בהם בתים מגוריים. בה בעת, אדמות טרשים שאין ממשמשות לחקלאות נותרו מחוץ לשטח התוכנית, ללא סיבה ראויה.

בחולתה קבעה ועדת המשנה לתכנון מוקומי כי התוכנית מספקת פתרונות דיור ל-5,400 עד 6,300 תושבים (900 משקי בית בני שיש עד שבע נפשות). ואולם, כאמור, הועודה הוסיפה וצינה כי "בעת ערכית התוכנית, בשנת 2005, נמנו בתחוםה כ-80 מבני מגורים, המאכלסים למיניהם 500 נפשות. נכון הבניה הקיימת בפועל, אנו ערים לכך שחלק מהשטח לא יכול להגיע למצוי מקסימי". ואולם, אף בהתחשב בבנייה הקיימת בפועל מציעה התוכנית קיבולת העולה על 4,000 נפשות, הגודל בהרבה מגודלה הנוכחי של האוכלוסייה בתחום התוכנית.

ואולם, הנהנה כי קיבולת הריאלית של התוכנית היא לפחות 4,000 תושבים (צפוי מימוש של 64 אחוזים) אינה מתקבלת על הדעת. מספר זהה של תושבים פירושו שaczיפות (במונחי אוכלוסייה) תהיה 17.5 תושבים לדונם ברוטו. צפיפות גבוהה שכזאת אינה קיימת באף יישוב כפרי בתחום ישראל, והוא עולה גם על מספר התושבים ליחידת שטח בכל הערים שבתווך היקן היורק, למעט בני ברק (ר' עמ' 103).<sup>432</sup>

כך או כך, גם התייחסות זאת של הועודה למצב הקויים לא מבוססת על בדיקה יסודית של הבניה הקיימת ושל היחסינה לבין הקיבולת החזiosa של התוכנית. כך, בתשריט התוכנית שאושרה למתן TOKEN מסומנים 135 מבנים, ולא 80 מבנים בלבד, כפי שטענה הועודה בהסתמך על תשריט קודם, ולפי בדיקתנו בתחום יש 140 מבנים קיימים. לאחר שלעתים קרובות בכל מבנה יש כמה יחידות דיור, לא ניתן לקבוע, על סמך ספירת מבנים בתצלום אוויאר, מהו מספר של יחידות דיור במקום ומהו גודל האוכלוסייה שהוא שם. לפיכך, נראה כי מספר התושבים הקויים גבוה מכפי שנכתב בחולתה של ועדת המשנה לתכנון מקומי.

### סיכום

תוכנית 05/1720 לכפר זוף מגלה בזעיר אנפי את הבעיות האופייניות לתוכניות המתאר המיוודאות: מסד נתונים לא אמין, שאינו מבוסס על סקר תכנוני כנדרש בחוק; התעלמות מחלוקת שטח התוכנית למגרשים, שהגדרתם וגבולותיהם מתקבלים על התושבים; הורותת מבנים רבים מחוץ לתחומי התוכנית; ושימוש באטרים ארכיאולוגיים ושמורות טבע לצורכי הגבלת הבניה הפלסטינית והתרסותה, בעת שאטרים דומים אינם מהווים מגבלה ממשמעותית לפיתוח התנchatיות.

בראשית יוני 2008 הגיעו 36 תושבים מזיף, יחד עם עמותת "שומריו משפט" – רכנים למען זכויות האדם" ועמותת "במקומם", עתירה לבג"ץ נגד אישור התוכנית.<sup>433</sup> נכון למועד כתיבת שורות אלו, עדין לא התקיים דיון בעירה.

<sup>432</sup> זאת לפי נתוני הלמ"ס, נכון לסוף 2006 (www.cbs.gov.il).

<sup>433</sup> בג"ץ 5118/08 מוחמד שתאת ו-35 תושבים נוספים מהכפר זיף נ' מועצת התכנון العليا.

## מקרה-מקום ג'יפטליק: אוטוסטרדה וירטואלית בחבל הארץ נידח

הכפר ג'יפטליק, 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 עבورو המינהל האזרחי תוכניות מתאר. עד מועד זה, אףו התושבים החווים בג'יפטליק נאלצו להסתפק באפשרויות הבניה המוגבלות שמקנה תוכנית המתאר הגלילית המנדטורית 15/S.

### רקע ההיסטורי

השם "ג'יפטליק" מתיחס לקבוצת כפרים שנסדו במקור במאה ה-16 וכונו "קנאה".<sup>435</sup> במפקד האוכלוסין שערך ממשלת המנדט ב-1931 נמנו במקום 1,056 תושבים שהtaggorו ב-17 מבנים.<sup>436</sup> שם הכפר מופיע גם בחלוקת המינהלית של פלשתינה-א', ובכך זכה להכרה מוניציפלית על ידי שלטונות המנדט.<sup>437</sup> למרות זאת, תוכנית המתאר הגלילית 15/S לא סימנה עבורוஇ授权 פיתוח, וכל אדמותיו הוגדרו בייעוד קלאי, שאפשרויות הבניה בו מוגבלות (ר' פרק חמישי).

לפני 1967 חלש הכפר על פני מ Krakau נרחבים. אחריו כיבוש הגדרה המערבית בידי ישראל הוכרז רובם כשטח סגור לצרכים צבאיים, והכניסה אליו נאסרה על פלסטינים. לשימושם של תושבי ג'יפטליק נותרו כ-5,000 דונם.<sup>438</sup> בסמוך לשטח הבניי של הכפר נבנו אחוות מההתקנוליות הראשונות בגדרה המערבית, ובهن ארוגן (הוקמה ב-1968), משואה (1970) וחמרה (1971).

### מבנים קיימים ותשתיות

בכפר פזורים מאות מבני מגורים, רובם חד קומתיים. יש בו מבני ציבור שונים, ובهم בית ספר יסודי, בית ספר תיכון, מרפאה (הפעלת בקרון) ו-20 חנויות. לרוב המבנים אין היתרי בניה.

חלקו של הכפר הסמוך להתקנוליות משואה מחובר לרשות החשמל הפלשינית. שאר בתי הכפר, שבהם מתגוררים כ-60 אחוות מתחשי, מקבלים חשמל מגנרטורים. עד לאחרונה, המינהל האזרחי לא אפשר את חיבורם לרשות החשמל, בשל העדר הכרה תכנונית. חיים נמצאים בשלבי תכנון חיבורם לרשות החשמל של אוטם מבנים, שנמצאים בתחוםי תוכניות המתאר המיוחדות לשירות המינהל האזרחי. אכן, בסוף 2006 המפקד הצבאי חתום על הוראת שעיה, המאפשרת את חיבורם לחשמל של חלקו הכספי של תוכניות אלו.<sup>439</sup> הוראת השעה מעידה ככל עדים על הקשר ההדוק שבין המצב התקנוני לבין האפשרות להנות מתשתיות חיוניות: מבחינת השלטון הישראלי, הכרה תכנונית היא תנאי מחייב לחשיבות כזו חשמל.

מי השתיה מגיעים לג'יפטליק מחברת "מקורות", מי ההשקייה לחקלאות - ממעיין, מבורות ומ-18 קיוחים. תושבי הכפר מתפרנסים מחקלאות אינטנסיבית, בעיקר גידול ירקות בשטхи שלחין. לכפר אין מתקן לטיפול בשפכים, ואלה מחלחים לkrakע בבורות ספיגה וגורמים ליהום מי תהום. את האשפה קוברים או שורפים באופן לא מוסדר. הכפר אינו מחובר לרשת טלפון קוויית. רוב הדרכים הקיימות בתוך השטח הבניי של הכפר הן דרכי עפר צרות.

### תוכניות המתאר המיעילות

ב-2005 אישר המינהל האזרחי תוכניות מתאר לשולשה מתחמים נפרדים בג'יפטליק, במקובץ, כ-60 אחוות מבני המגורים בכפר נמצאים בתחוםי התוכניות הללו. לתושבי ג'יפטליק נודיע על התוכניות רק ב-2006, אחרי אישור, מעובדי האו"ם שערכנו אותם בנדון. גם כו�ם לתושבים אין עותק מהוראות התוכניות, ולכן אינם יודעים מהן זכויות

<sup>434</sup> לפי הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה, באמצע 2007 התגוררו בג'יפטליק 4,536 בני אדם, אך אנשי הכפר טוענים כי מספר התושבים בו גדול יותר.

<sup>435</sup> דוד גורסמן, שם (ח'רעה 156), עמ' 257.

<sup>436</sup> E. Mills, שם (ח'רעה 225), עמ' 63.

<sup>437</sup> ר' ה'רעה 308 לעיל.

<sup>438</sup> פגשה עם פ', תושב ג'יפטליק, 10.4.2008.

<sup>439</sup> צו בדבר עסק בחסמל (הסדרה ופעולה) (יהודיה והשומרון) (מספר 427), התשל"א-1971: הוראה בדבר עסק בחסמל (ג'יפטליק) (הוראת שעיה), 5.12.2006

הבנייה והמגבלות המפורטות בהן.<sup>440</sup> שטחן הכלול של התוכניות הוא 151 דונם, אך רק 590 דונם מהם מיועדים לפיתוחה. שאר השטח (161 דונם) כולל בתחום רצעת הדרך של כביש 57 או של קו איסור הבנייה ביחס אליו (ר' מפה בעמ' 94).

בתחריטיהן של כל שלוש התוכניות מסומנים, בסמוך לקו הכהול שלhan אר מחוזה לו, איזורם שהמפקך הצבאי הכספי עליהם כולל שטחים סגורים. נראה שפריסתם המרחבית של שטחים סגורים אלה היוויה גורם חשוב בקביעת גבולותיהן של תוכניות המתאר המינוחות.

### התוכניות למתאר המזרחי ולמתאר המערבי

תוכניות המתאר המינוחות 05/1409 (ג'יפטליק מזרח - מתחם A) ו-05/1410 (ג'יפטליק מערב - מתחם B) החולן על שני איזורים בניוניים השוכנים לאורך כביש 57, מצדיו הצפוני-המזרחי. תוכנית 05/1409<sup>441</sup> מקצת לבניה 128 דונם, שייעודם איזור מגוריים'A' (מבנה ז' קומותיים בצליפות של 3.3 יחידות דיר לחון נתנו). תוכנית 05/1410<sup>442</sup> מקצת לבניה 221 דונם, אף הם איזור מגוריים'A'.

כמו תוכניות מתאר מינוחות אחרות, גם התוכניות לג'יפטליק אין מתוות חלוקה למגרשים ואין מסמנות מתחמים ו/או מגרשים לצורכי ציבור. רמת הפירוט של התוכניות נמוכה ביותר, והן יוצאת מנקודת הנחה שהאזורים הצבוריים ימצאו את פתרונות בשטחים שימושיים למגורים, במסגרת הסכימות בין התושבים, ולא בתכנון מסודר - הנחה שאינה ניתנת למימוש.

התוכניות אין מסמנות דרכים כלשהן, למעט כביש 57 הקיים. תחריטיהן לא מתוות דרכם פנימיות בתוך השטח המזועד לפיתוח - לא דרכי גישה אל מבנים קיימים, וכמוון לא דרכם לבניינים עתידיים. כאמור, מתחם הפיתוח מוגדר בתוכניות כאיזור מגוריים'A', אבל הוראותיהן אין אפשרות סלילת דרכים בייעוד זה. כתוצאה לכך, הבניה למגורים בחלקים נרחבים בתחום התוכניות אינה ניתנת למימוש על פי הוראותיהן, מאחר שלא ניתן להקים מתחם מגוריים בלבד דרכי גישה לבניינים השונים.

תשורי התוכניות מסמנים את שולשת יעדי הקרקע המוגדרים בהן (מגורים'A', דרך ראשית ושטח פתוח) על צללים אויר שבוצע ב-2003. ההסתמכת על צלום אויר ישן פירושה שכבר בעת אישור, התוכניות לא שיקפו נוכחה את הבניה הקיימת, שהמשיכה להתבצע באופן ספונטני בין תארכן הצלום לבין המועד שבו אושרו התוכניות. אף בהתעלם מהבנייה שנונספה אחרי מועד הצלום, בתשריטים נראים בבירור מבני מגוריים רבים, שהיו קיימים ב-2003, אך הושרו מוחץ לגבולותיהן של התוכניות.

בתוכניות מסומנת רצעה ירוקה ברוחב 10 מטרים מצפון-מזרח לתוואי כביש 57, וזה מוגדרת כسطح פתוח אסור לבניה. בתשריטי התוכניות נראים ברצעה הירוקה עשרה מבני מגוריים קיימים, אשר לפי הוראותיהן, לא ניתן להכניסם. במקטעו שנכללו בתחום התוכניות, רוחב זכות הדרך של כביש 57 הוא 40 מטרים, בעוד שבפועל רוחבו המרבי הוא 15 מטרים בלבד. בצד הכביש הקיים, אך בתחום רצעת הדרך הסטטוטורית שלו, נמצאים מבנים וחלי' מבנים נוספים - ובין מהם היו קיימים כבר לפני הפקחת התוכניות. לפי הוראותיהן של התוכניות, גם את המבנים הללו לא ניתן להכניסם.

מקרה זה מדגים את השימוש הנרחב שעשוה המינהל האזרחי בתוכניות דרכם להגבלת הבניה 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 וכן בנין של 70 מטרים מכל צד. זאת למורת שמהדור בדרכ' משנית, שהתנוועה בה דليلה ושרובבה כאמור 15 מטרים בלבד. לשם השוואה, רוחב זכות הדרך באחד הערים הראשיים בישראל - כביש חוצה ישראל (כביש 6) - הוא 100 מטרים, על אף שהוא משותה נפחית תנועה הגדולים באלפי אחוזים מалаה 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 במשמעותו הרחיב שבו ייאסר על בנייה פלסטינית. תמ"א 50 יוצרת לאורכך כביש 57 רצעה אסורה לבניה ברוחב של 240 מטרים (100 מטרים רצעת הדרך וכן בנין של 70 מטרים מכל צד) - 240

<sup>440</sup> נגש עם תושבים מג'יפטליק, 10.4.2008.

<sup>441</sup> התוכנית משתרעת על פנוי כ-202 דונם. מתחום, 59 דונם נכללים בתחום רצעת הדרך של כביש 57 ו-15 דונם מוגדרים כ"שטח פתוח" אסור לבניה (רצעה ירוקה ברוחב 10 מטרים מצפון-מזרח להכביש).

<sup>442</sup> תוכנית זאת משתרעת על פנוי 308 דונם. מתחום, 78 דונם נכללים בתחום רצעת הדרך של כביש 57 ותשעה דונם מוגדרים כ"שטח פתוח" אסור לבניה (רצעה ירוקה ברוחב 10 מטרים לצד הצפון-המזרחי של הכביש).

דונם לכל קילומטר בתוואי הכביש - אשר כתוצאה ממנה חלק ניכר מהבנייה בג'יפטליק היה בהגדירה בلت'י חוקי (ר' מפה בעמ' 94).

כדי להכשיר ולול חלק מהבנייה בג'יפטליק, המינהל האזרחי נאלץ לכלול בתוכomin של תוכניות 5/05 1409 ו-5/05 1410 מקטעים מכביש 57, תוך שני הוראות תמ"א 50, צמצום רוחב זכות הדרך מ-500 מטרים ל-40 מטרים והקטנת קו הבניין מ-507 מטרים ל-50 מטרים. למרות השיפור הניכר לעומת המצב הסתטוטורי הקודם (לפי תמ"א 50), רבים מהמבנים המקוריים בכפר נמצאים גם כיום בתחום רצעת הדרך או בתחום קו איסור הבניה, ולא ניתן להכשרם.

#### התוכנית למתחם הדרכוי

בנוסף לשתי התוכניות הללו אישר המינהל האזרחי לכפר תוכנית המרוחקת מאות מטרים דרוםית-מערבית מכביש 57: תוכנית מתאר מיוחדת 1411/05 (רמת הג'יפטליק - מתחם C), המשתרעת על פנ' 241 דונם. תוכנית זאת היא בעלת הפירוט הרב ביותר בין החלושים. היא מייעדת 46 דונם לאיזור מגורים'A, 134 דונם לאיזור מגורים'B, 19 דונם לשטח פתוח ו-42 דונם לדריכים פנימיים.

ואולם, גם תוכנית זאת אינה מציעה חליקה למגרשים או הקזאה לבני ציבור, למסחר ולתעשייה. כבר כיום, פחות משלוש שנים אחריו אישורה, קיימים מבני מגורים שהוקמו במתחם שהתוכנית מייעדת לשטח פתוח. כפי שצוין לעיל, ככל, המינהל האזרחי אינו עוסק באכיפת הוראותיה של תוכנית המתאר המיוחדות, אלא מתמקד במניעת בניית מחוץ לגבולותיה. כתוצאה לכך, הבניה בתחום התוכנית מתבצעת באופן ספונטני ובלי בקרה, הן על אדמות שהתוכנית מייעדת לבניה למגורים והן על קרקעות שייעודן דרכים או שטחים פתוחים, ממש כפי שאורע בתחוםה של תוכנית 5/05 1411.

בנוסף לכך, שלוש התוכניות אינן מתיחסות לבניינים המקוריים בתחוםיה. עיון בתשريحיה של התוכניות מעלה, כי רבים מהמבנים המקוריים בהן בשטח שייעודו למגורים'A אינם עוניים על הוראותיה בכל הנוגע לקו' בניין ולמספר המבנים המותר במגרש. מבחינה פורמלית, התוכניות אינן מספקות לגילויים לרבים מהמבנים שנמצאים בלב המתחם שהן מייעדות לבניה ולפיתוח, לאחר שהוכנו בעלי סקר מקדים ובלי ניסיון להתחשב בבניה הקיימת ולהתאים אליה את הוראות התקנון.

למרות זאת, המינהל האזרחי מניה שהתוכניות עונות על צורכי הכפר שנים רבות קדמה ומאפשרות בנייה רחבה הייקף של מאות יחידות דירות חדשות. בפועל, אפשרויות הבניה הריאליות בכל התוכניות (ובמיוחד בתוכנית 5/05 1409) מוגבלות, לאחר שפיתוח מקסימלי לפי הוראות התוכנית מחיב הרישה של מבנים קיימים רבים - תרחיש שאין סיכוי לימיומו. כתוצאה מכל אלה, אין אפשרות מעשית למשיכי התוכניות.

לדברי תושבים בג'יפטליק, מאז אישור שלוש תוכניות המתאר המיוחדות לכפר גודל הייקף הבניה במקום בכ-30 אחוזים. ואולם, גם כיום, הבניה בתחום התוכניות מתבצעת ברובה המכirus בעלי היתרים, באופן ספונטני, לפי מערך הבעלויות על הקרקע, ובלא התייחסות להוראות התוכניות, שכאמור כל אין ידועות לתושבי הכפר.<sup>443</sup>

#### צווי הרישה וההיסטוריה של מבנים

תוכניות המתאר המיוחדות הסירו אמונה את אiom ההרישה שריחף מעל מאות בתים בג'יפטליק, אך כ-30 אחוזים מהמבנים המקוריים בכפר נותרו מחוץ להן ועדין חשופים לפעולות אכיפה של המינהל האזרחי. מבנים אלה פזורים מצפון ומדרום לכביש 57, וכן מזרח ומערב לתוכניות שאושרו למתחמים A ו-B. באותו שטחים לאורך כביש 57, אשר לא נכללו בתוכניות למתחמים A ו-B, נותרה בתקוף הוראותיה של תמ"א 50. כאמור, זאת מגדרה רצעה אסורה לבניה ברוחב כולל של 240 מטרים, שבה פזורים מבנים קיימים רבים.

לדברי תושבים בכפר, בשנותיו האחרונות הגיעו המינהל האזרחי בין מדיניות התכנון של המינהל האזרחי לבין דפוסי הבניה לקו הרכול של שלוש התוכניות, וכ-30 מבנים נחרסו בפועל.<sup>444</sup>

הרישות המבנים בג'יפטליק הן ביוטי לעומת היחסית בין מדיניות התכנון של המינהל האזרחי לבין דפוסי הבניה הרוחחים בכפר. מדובר בבניה ביוזמה פרטית ולצריכים עצמאיים, שנעשית לפי מפת הבעלות על הקרקע. לאחר שתוכניות המתאר המיוחדות מעתלאות ממערך הבעלותן אינה

<sup>443</sup> פגש עם תושבים בג'יפטליק, 10.4.2008.

<sup>444</sup> שם.

נמצאת בתחום התוכניות, ממשיקות לבנות מחוץ להן. בלשונם של תושבי הכפר, "כל אחד בונה על האדמה שלו. מי שיאן לו אדמה בתחום התוכניות, בונה על האדמה שיש לו מחוץ להן"<sup>445</sup>, למרות הסיכון שלבית יצאו צו הריסה. כדי שניתן יהיה למשתמשות תוכניות מתארא בכפרים פלסטיניים, נדרשת התייחסות מעמיקה לחלוקת הבעלות על הקרקע. בלי סקר תכני מוקף, לא ניתן להגיע למידע אמין בנושא קרייטי זה. קיצור הדרך שעשוה המינהל האזרחי בכל תוכניות המתארא המוחדרות, וגם בתוכניות לג'יפטליק - תוך "דילוג" על הדרישה החזקית לביצוע סקר תכני מוקף לתוכנן שיציר מראות עין של פתרון ראוי, אך בפועל אינו מעוגן במציאות החברתית והקניינית של הכפר. כפי שקרה הדוגמה של ג'יפטליק, ההתעלמות מהסוגיה הקניינית מסכלה מראש את עצם האפשרות למימוש התוכניות והופכת אותן ללא יותר מאשר קז תיחום.

<sup>445</sup> פגישה עם פ' ותושבים נוספים מג'יפטליק, 10.4.2008.

## סיכום ומסקנות

הminehal azorchi israeli מפעיל בשטח C מדיניות מכוונת ועקבית, שמטרתה להגביל את הבניה והפיתוח הפלסטיניים ולצמצם את התפרשותם המרחבית. התוצאה הישירה של מדיניות זו היא ריבוי הריסות המבנים בשטח C, אבל השכלותיה רחבות בהרבה. לאמיתו של דבר, מדיניות זאת מוצאת את ביטויה בכל היבט רלוונטי בפועלתו התכנונית של המינהל האזורי.

תוכניות המתאר הגליליות המנדטוריות, שעדיין חלות על רובם המכريع של היישובים הפליטניים בשטח C, מאפשרות בנייה ופיקוח בשטחים הנרחבים שהן מדירות או איזור חקלאי. בעבר השתמש הממשל הצבאי הישראלי עצמו בתוכניות אלו, כדי להוציא לפועל החלטה בניה מרחב הConfigurer הפליטני בגדרה המערבית. אולם מאז שנות ה-80 של המאה הקודמת, וביתר שאת אחורי החלוקה המינימלית של הגדרה המערבית (1995), המינהל האזורי אינו מסוגל כמעט הוצאה ההחלטה בניה מכוון של תוכניות אלו. וכך, במקום להיות אמצעי מוביל לפיתוח, תוכניות הרכזו מכשיר להוצאה צווי הרישה ולהריסה מבנים שהוקמו בלי היתר.

אכן, האופן שבו המינהל האזורי מימוש את תוכניות המתאר הגליליות הופך את השטחים הנרחבים, שעליהם הן חלות, לתחומי אסור כמעט לבנייה פלטנית. אמצעי נוסף שבו משתמש ישראל כדי למנוע בנייה פלטנית הוא תוכנית המתאר האזורי החלקית 50 (תמי"א 50) לדריכים, שיזום המינהל האזורי. תמי"א 50 מגדירה דרכי מקומות רבודות בגדרה המערבית כצרי תנועה ראשיים, תוך הטלת איסורי בנייה על שטחים נרחבים לאורכן – למרות שבפועל בדבר בכבישים צרים, שהתנוועה בהם דليلת.

גם אטריא ארכיאולוגיה, שמורות טבע ונוף מהווים, מבחינותו של המינהל האזורי, הצדקה לאיסורי בנייה פלטנית בשטח C. זאת למחרת שבמקרים רבים אישר המינהל האזורי עצמו בנייה באטריכים אלה שנכללו בתחום התנכלויות ישראליות. איסורי בנייה מוטלים על פלטינים גם באזורי נרחבים, במיוחד בבקעת הירדן, שהוכרזו כשטח צבאי סגור. מעל ומעבר לכל אלה, המינהל האזורי היליל איסור כליל על בנייה ופיקוח פלטינים בשטחים שהוגדרו על ידי ישראל כאדמות מדינה. במקרה, אמצעים שונים אלה מונעים בנייה פלטנית בעשרות אחוזים משטחה הכלול של הגדרה המערבית וברוב המקרקעין שנכללו בשטח C.

תוכניות המתאר המיוחדות מהוות היבט מركזי נוסף בפועלות התכנונית של המינהל האזורי בשטח C. כאמור, מדובר בקובט החפוך לאיסורי הבניה השונים, שהוזכרו לעיל: מטרתן המוצהרת של תוכניות המתאר המיוחדות היא לאפשר פיתוח בכפרים הפליטניים באזורי. אולם בפועל, תוכניות אלו אינן הרבה יותר מאשר קו תיחום שרים ומצויצם, שאין מקיף ברוב המקרקאים אפילו את כל המבנים הקיימים בשטח בעת הכנת התוכנית. רמת הפירוט בתוכניות המתאר המיוחדות נמוכה ביותר. טרם הכתנו לא נערכים הסקרים התכנוניים הנדרשים ולא נאספים נתונים חיוניים. למעט מקרים יוצאים מן הכלל, בתוכניות אלו לא נכללות אדמות מדינה. תוכניות המתאר המיוחדות כלל אין מתיחסות לחולות הבעלות על הקרקע, והן נעשות בלי שיתוף של הציבור הפליטני. זאת ועוד: מהדוח'ה הנוכחי עולה כי תוכניות אלו – המצאה של המינהל האזורי – אינן עומדות בדרישות הבסיסיות של חוק התכנון הירדני, שחיל בגדרה המערבית.

בפועל, תוכניות המתאר המיוחדות משלבלות היבט בשאר האמצעים שבהם נוקט המינהל האזורי כדי להגביל את הבניה הפלטנית בשטח C. בהסתמך על צפיפות הדיוור הגבוהה שהן מציאות, המינהל האזורי טוען כי יש בהן כדי לענות על צורכי התושבים בכפרים הפליטניים שנים רבות לעתיד, ועל כן אין לאפשר בנייה מחוץ לגבולותיה. זאת למחרת שהצפיפות הקבועה בתוכניות אינה קיימת בשום יישוב כפרי בישראל, עולה אפילו על צפיפות האוכלוסין בעיר מטרופולין גדולות בישראל ובעולם ואני ניתנת למימוש. לאמיתו של דבר, יישומן של תוכניות המתאר המיוחדות פירושו הרס המרכיב החקלאי והפיקת היישובים הפליטניים בשטח C לאיזורי בנייה עירונית צפופה.

עובדות אלו אינן מונעות מהminaל האזורי להשתמש בתוכניות המתאר המיוחדות שוב ושוב – הן לצורכי הסברה כלפי הציבור הרחב והן כקו הגנה בbatis המשפט, בעתרות לבג"ץ שהגישו פלטינים נגד צווי הרישה שהוצעו לבניים שהקימו מחוץ לגבולותיה של תוכניות אלו.

למרות שלא נדונו בדו"ח הנוכחי, התוכניות השונות שאישר המינהל האזרחי להתנהלות הישראלית בגדה המערבית תופסות מקום חשוב, גם אם סמוי מן העין, במדיניות התכנון שמוחלת על היישובים הפלסטיניים באיזור. התוכניות להתנהלותן הן מבחינות רבות תМОנת הראי של התכנון ביישובים הפלסטיניים: בעוד שברוב הכפרים הפלסטיניים בשטח C התוכניות היחידות שחולות עד היום הן תוכניות המתאר הגליליות המנדטוריות, כמעט לכל התנהלות הישראלית אושרו תוכניות חדשות. בנגד/opי הכללי של תוכניות המתאר המוחדות, שאושרו לאילק קטן מהכפרים הפלסטיניים בשטח C, להתנהלות הוכנו תוכניות מפורטות ברמה גבוהה, תוך הקצת שטחים לייעודי קרקע ציבוריים. בעוד ששתחן של תוכניות המתאר המוחדות לכפרים הפלסטיניים מצומצם ומוגבל, ברבות מהתוכניות להתנהלות נכללו שטחים רחביה יקף, הרבה מעבר לצרכים התכנוניים בהוויה ובעתיד הנראה לעין.

בסיוף של יום, וכפי שדו"ח זה מראה, האמצעים התכנוניים שבHAM משמש המינהל האזרחי לפני האוכלוסייה הפלסטינית בשטח C הם חלק ממאבק כולל על השליטה בקרקע באיזור. מדיניותו של המינהל האזרחי מכוonta להבטיח עתודות קרקע להתנהלות הישראלית ולאינטלקטים ישראלים אחרים, ומטרת על זו את נזיר הצורך להגביל ככל הניתן את התפרשותה הרחבה של ההתיישבות הפלסטינית.

למדיניות זאת השכלה כבודה משקל על תושבי הגדה המערבית הפלשטיינים. בمعال ההשפעה הראשונית שהן נמצאים 149 הירושים הפלשטיינים, שמלאו שטחים הבניין נמצאו באיזור C. תושביהם סובלים מריבוי הריסות מבנים ומהgelות קשות על הבניה והפיתוח. בمعال ההשפעה השני נמצאים מאות יישובים פלשטיינים, חלק משטחים הבניין או אדמותיהם החקלאיות נמצאים באיזור C. בمعال ההשפעה השלישי נמצאים הערים והכפרים הפלשטיינים אשר בשטחי A ו-B מתחת לתחות אחרות תכנונית פלשטיינית. כמו פרט בדו"ח הנוכחי, גם היישובים הפלשטיינים הפרושים בשטחי A ו-B זוקקים לתשתיות כלל-ישוביות, אשר במקומות רבים בגדה המערבית ניתן להקימן רק בשטח C. מדובר באיזורי תעשייה, במתקני מים וջם, באטריות להטנת אשפה ובתשתיות ציבוריות נוספות. כתוצאה מדיניות התכנון המגבילה של המינהל האזרחי, הקמתן של תשתיות אלו אינה מתאפשרת, והתוצאה היא פגיעה ישירה או עקיפה בכל האוכלוסייה הפלסטינית שmotgorرت בגדה המערבית – למעלה משני מיליון תושבים.

לאור האמור לעיל אנו קובעים כי ריבוי הריסות המבנים בשטח C והמצב התכנוני העגום של היישובים הפלשטיינים באיזור אינם גירה ממשית, אלא תוצאה בלתי נמנעת מדיניותו התכנונית של המינהל האזרחי. כל עוד האיזור נמצא תחת תפיסה לחמתית ישראלית, מחובתו של המינהל האזרחי לספק את צורכי התכנון והפיתוח של הפלשטיינים שמתגוררים בו. מהדו"ח הנוכחי עולה כי המינהל האזרחי אינו עומד בחובה זאת, המונגת בחוק החומניטרי הבינלאומי. שינוי המיצאות העגומה השוררת בתחום התכנון והבנייה בשטח C יתאפשר רק אם תחול תפנית מהותית במדיניותו התכנונית של המינהל האזרחי.

## יישובים ותושבים פלסטיניים בשטח C

למרות שהחלוקת המינימלית של הגדה המערבית מעוגנת בהסכם רשמי, אין בכך נזקים מודוקים על מספר היישובים הפלסטיינים בשטח C, ואף לא על היקף האוכלוסייה שמתגוררת בהם. כפי שהסביר בהרבה בדו"ח הנוכחי, החלוקה לשטחי A, B ו-C נעשתה במקומות רבים באופן שרירוני: היא אינה חופפת את גבולות השטח הבניי בכפרים הפלסטיינים, ואפלו לא את תחומייהן של תוכניות המתאר המיעודות, שהמיןיל האזרחי אישר לחלק מכפרים אלה לפני הסכם הבניים (1995). כתוצאה לכך, לא ניתן לתת הערכה מדויקת בדבר המספר הכללי של הפלסטיינים שמתגוררים ביום בשטח C.

דו"ח מיוחד, שפרסם לאחרונה משרד התיאום לעניינים הומיניטריים (OCHA) של האו"ם, קובע כי שטחים הבניי של 418 כפרים פלסטיינים נמצא חלקו או מלא בשטח C. בהנחה שמספר התושבים בשטח הבניי של אותו יישוב מתפלג באופן שווה בין שטחי A, B ו-C, הערך OCHA כי בשטח C מתגוררים ביום למעלה מ-600,000 פלסטיינים.<sup>446</sup>

לעתנו, הערכה זאת מופרצת. בשל מדיניות התכנון של המינהל האזרחי, יכולתם של פלסטיינים לבנות בשטח C מצומצמת הרבה יותר מאשר בשטחי A ו-B. לפיכך, גם מספר התושבים, שמתגוררים בשטחים הבניים של היישובים הפלסטיינים שנמצאים באיזור C, צפוי להיות נמוך יותר ליחס שטח מאשר באיזורי A ו-B. لكن אנו מעריכים כי בשטח C מתגוררים ביום לא יותר מ-150,000 פלסטיינים.

טבלה 11 שלහן כוללת מידע על היישובים הפלסטיינים שמלאו שטחים הבניי נמצוא באיזור C. בנוסף לשם היישוב, לנפה שבה הוא נמצא ולמספר תושביו, צינו בטבלה גם את הכפרים המעניינים שבהם אושרו תוכניות מתאר מיוחדות או תוכניות מפורטות. הטבלה מראה בבירור כי ברובם של היישובים הפלסטיינים בשטח C, התוכניות היחידות שחולות ביום זה תוכניות המתאר הגליליות המנדטוריות.

הנתונים בדבר מספר התושבים ביישובים הפלסטיינים שבטלה מבוססים בעיקר על מידע שמקורו בלשכה הפלסティנית המרכזית לסטטיסטיקה. ואולם, בשל קשיים רבים באיסוף מידע על הכבישים הפלסטיינים בשטח C, גם נתונים אלה אינם מדויקים לחוטין, ומהווים הערכה מקרובה, ולא נתון ודאי. ב-1997 ערכה הלמ"ס הפלסティנית מפקד אוכלוסין, שבמסגרתו נמנו התושבים גם ביישובים קטנים. אף על פי כן, חלק מהכפרים שאיתרנו בשטח C לא נכללו כלל הנראה במפקד, ושמותיהם אינם מופיעים במסמכיו. אף באותו יישובים שנכללו במפקד, הלמ"ס הפלסティנית נוהגת לפרסם תוצאות עדכניות בדבר גודל האוכלוסייה רק לגבי יישובים שמנעו ב-1997 לפחות 100 תושבים, ולגבי כל השאר אין נתונים רשמיים עדכניים.

כדי להגיע לנתונים אמינים ככל הניתן באשר למספר הפלסטיינים שמתגוררים ביישובים שמלאו שטחים הבניי נמצוא באיזור C, נעזרנו גם במקרים אחרים, בנוסף למ"ס הפלסティנית. אלה כוללו רשותות מקומיות באיזור (למשל, בנפת ג'נין), תושבים בכפרים עצם וארגוני לא-ממשלה. למרות כל המאכזים הללו, בסופו של יום לא הצליחו להציג מידע מעודכן עבור 26 מבין 149 היישובים הפלסטיינים, שמלאו שטחים הבניי נמצוא באיזור C.

טבלה 11 : יישובים פלסטיניים שמלוא שטחם הבניי נמצא באיזור C

שם הכפר/היישוב	נפה <sup>447</sup>	מס' תושבים (2007)	תוכנית מתאר מיוחדת (מ"ש התונכנית)
1 אבו אל עסגיה	חברון	645	
2 אבו סוחווילה	חברון	אין מידע <sup>448</sup>	
3 אבו קאקס	ג'ין	אין מידע	
4 אבזיק	טובאס	60	
5 א-דבעה	קלקיליה	1240	279
6 א-דזואה	שכם	80	
7 א-דיראת	חברון	1725/05	407
8 א-דמאירה	ג'ין	305	
9 אום אריחן	ג'ין	385	
10 אום פגירה	חברון	אין מידע	
11 א-זווידין	חברון	608	
12 א-טובה	חברון	72	
13 אל בובייב	חברון	1721/05	537
14 אל בירה	חברון	1707	322
15 אל חדאדיה	טובאס	189	
16 אל חלקום	בית לחם	185	
17 אל חפאסי	טל כרם	165	
18 אל חפירה	ג'ין	79	
19 אל כעבנה	ירושלים	976	
20 אל מלאח	טובאס	213	
21 אל מניה	בית לחם	802	
22 אל מנוסרה	ג'ין	154	
23 אל מסקופה	טל כרם	212	
24 אל מרכז	חברון	42	
25 אל עזומה	בית לחם	אין מידע <sup>449</sup>	
26 אל עקבה	טובאס	300	
27 אל פאריסיה	טובאס	220	
28 אל פורדים	בית לחם	1647/05	738
29 אל פחית	חברון	134	
30 אל פקיר	חברון	424	
31 אמנזיל	חברון	277	
32 א-מריחה	ג'ין	438	
33 א-نبي מוסא	יריחו	אין מידע <sup>450</sup>	

<sup>447</sup> החלוקה לנפות המתווארת 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 בא-עזומה 59 תושבים.

<sup>450</sup> במפקד 1997 נמנו בא-نبي מוסא 45 תושבים.

## התחום האסור

שם הכפר/היישוב	נפה	מספר תושבים (2007)	תוכנית מתאר מיוחדת (מ"ט' התוכנית) <sup>451</sup> 51/107
אנבי סמויל	ירושלים	244	תוכנית פארק לאומי נבי סמויל
אסעידה	גינין	131	
אספי אל פוקא	חברון	109	
אספי א'תחתא	חברון	81	
אסקיק	חברון	172	
ארהניה	בית לחם	110	
ארוואען	בית לחם	157	
אריפאעה	חברון	336	1725/05
ארקיז	חברון	23	
Ấתוואני	חברון	350	
בדו אל מוערגיאת	רמאללה	826	
בטן א'דבע	גינין	100	
ביר אל באשא	גינין	1,344	1107/05
ביר מוסלם	חברון	197	
בירין	חברון	180	
בית נובה	רמאללה	303	
גיבאל אקרע	גינין	50	
גיבל הרASAה	בית לחם	250	
גיבע (בדואים)	ירושלים	976	
גיבת א'דיב	בית לחם	200	
גוואוויס	חברון	37	
גינבה	חברון	216	
גיפתליק	יריחו	4,536	1411/05 ,1410/05 ,1409/05
גיפה א'נון	שכם	אין מידע	
ד'אהר אל מלאח	גינין	223	
ד'אהר אל עבד	גינין	382	1115/05
דאראבו בסל	סלפית	אין מידע	
דארא א'נגיאב	גינין	אין מידע	
דייר אל קלט	יריחו	אין מידע	
דייר רוזח	חברון	339	
דקיקה	חברון	400	
הדאLIN	חברון	1,200	
הריבת א'נבי	חברון	50	
ואד א'דבע	גינין	381	1130
ואדי דעוק	גינין	119	
ואדי מוחמד	בית לחם	171	

<sup>451</sup> תוכנית 51/107 אינה מתירה הקמת מבנים חדשים בכפר א'נבי סמויל ואף לא שיפור והסזרת תשתיות או בניה מבני ציבור. אישורי הבניה שהquia מטילה חמורים באופן ניכר מהMbps הבלתי בתוכנית המtarot הגלילית 5, RJ/5, שבלה במקום טרם אישורה של תוכנית 51/107 שיזום המינהל האזרחי.

שם הכפר/היישוב	נפה	מספר תושבים (2007)	תוכנית מתאר מיוחדת (מ"ט' התוכנית)
ואדי קנה	סלפית	75	
ואדי רשא	קלקיליה	180	
זיף	חברון	894	1720/05
חומרה	חברון	אין מידע	
חלוואה	חברון	52	
חילית א-דבעה	חברון	30	
חילית אל-בלוטה	בית לחם	176	
חילית זקريا	בית לחם	90	
חילית עפאניה	בית לחם	5	
חמידה א-ג'ניאדה	חברון	612	
חראייב אום אל-חאם	ירושלים	400	1519
חרבת ابو עקר	ג'ין	14	
חרבת איטויל	שכם	120	
חרבת אל ח'ראבא	חברון	אין מידע	
חרבת אל מג'יאז	חברון	90	
חרבת אל מונטאר אל רירבייה	ג'ין	38	
חרבת אל מונטאר א-ישראליה	ג'ין	26	
חרבת אל מנטרה	חברון	אין מידע <sup>452</sup>	
חרבת אל מרגאים	שכם	אין מידע	
חרבת אל פח'ית	חברון	68	
חרבת א-נחלה	בית לחם	80	
חרבת א-דראס אל אחמר	טوبאס	100	
חרבת א-רחהווה	חברון	אין מידע <sup>453</sup>	
חרבת א-תאייה	טול כרם	358	
חרבת א-תבאון	חברון	95	
חרבת א-תוואמין	חברון	אין מידע <sup>454</sup>	
חרבת ביר אל עיד	חברון	151	
חרבת בסם	חברון	אין מידע <sup>455</sup>	
חרבת ג'בראה	טול כרם	336	1235/05
חרבת זנותה	חברון	50	
חרבת חומסה	טובאס	183	
חרבת טאנא	שכם	200	
חרבת טויל א-שייח'	חברון	194	
חרבת ירוזה	טובאס	75	
חרבת מסעוד	ג'ין	אין מידע <sup>456</sup>	
		104	

<sup>452</sup> במפקד 1997 נמנו בח'רבת אל מנטרה 95 תושבים.

<sup>453</sup> במפקד 1997 נמנו בח'רבת א-רחהווה 36 תושבים.

<sup>454</sup> במפקד 1997 נמנו בח'רבת א-תוואמין 24 תושבים.

<sup>455</sup> במפקד 1997 נmeno בח'רבת בסם 47 תושבים.

<sup>456</sup> במפקד 1997 נמנו בח'רבת מסעוד 46 תושבים.

## התחום האסור

שם הכפר/היישוב	נפה	מספר תושבים (2007)	תוכנית מתאר מיוחדת (מ"ט' התוכנית)
חרבת מעין	חברון	246	
חרבת מראח א-רעה	ג'נין	אין מידע <sup>457</sup>	
חרבת סאורה	חברון	אין מידע <sup>457</sup>	
חרבת שביען	ג'נין	27	
חרבת סוסה	סלפית	אין מידע	
חרבת סרה	שכם	30	
חרבת סרוג'	ג'נין	43	
חרבת עבדאללה אל יונס	ג'נין	145	
חרבת ריווין אל פוקא	חברון	44	
חרבת תל אל חימה	טوبאס	126	
חרבת תקוע	בית לחם	80	
חרמלה	בית לחם	780	
טארוסה	חברון	20	
טורה א-שרקיה	ג'נין	186	
כפר עקב	ירושלים	2,000	
כדרלה	טوبאס	170	
מחנה פליטים קלנדיה	ירושלים	9,332	
מנטיקת שعب אל בטן	חברון	144	
כraiיאיר אל עביד	חברון	47	
סוסיה	חברון	אין מידע	
סעדת תעלה	חברון	100	
עABA	ג'נין	1130	
עורך עוד	חברון	אין מידע	
עצת אבו אדם	סלפית	10	
עצת א-טביב	קלקיליה	218	
עצת א-רעידה	ג'נין	70	
עצת אל אשקר	קלקיליה	432	
עצת גלעוד	קלקיליה	147	
עין סאמיה	רמאללה	181	
עיראק א-נטאף	ג'נין	50	
ערב אבו פרדה	קלקיליה	150	
ערב אל גיהאלין	ירושלים	1,205	1627/6/05, 1627/5/05, 1627/8/08 (תוכניות מפורטו <sup>458</sup> )
ערב אל חמدون	ג'נין	אין מידע <sup>459</sup>	
ערב אל פorig'iat	חברון	1784	
ערב א-רמאדין אל ג'נובי	קלקיליה	201	

<sup>457</sup> במפקד 1997 נמנו בח'רבת סאורה 48 תושבים.

<sup>458</sup> בפועל תושבי הכפר אינם מתגוררים בשטח התוכניות המפורטוות ואין בכונתם לעBOR לגור שם.

<sup>459</sup> במפקד 1997 נמנו בערב אל חמدون 39 תושבים.

שם הכפר/היישוב	נפה	מספר תושבים (2007)	תוכנית מתאר מיוחדת (מס' התוכנית)
ערב א-רמאדין א-شمאלין	קלקיליה	71	
ערב עאסין	ג'נין	אין מידע	
פוקייקס	חברון	331	1754/05
פורוש בית דגן	שכם	1,191	
פחית אל רiol	בית לחם	263	
פאאל אל פוקא	יריחו	300	
פראסין	ג'נין	20	
קייקס	ג'נין	136	
רשאיידה	יריחו	אין מידע	
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 בניה:** רישיון שבלידי אסור לבנות. לפי חוק התכנון הירדני שחל בגדה המערבית, כמעט כל פעולה בניה, לרבות תוספת לבנייה קיים, דורשת היתר, שהוא ניתן לקבל רק לפי תוכנית מפורטת שאושרה בחוק, או לפי תוכנית מתארית הכוללת הוראות מפורטות.

**הפקודה:** בחוק התכנון הירדני, הליך שמאפשר לציבור להתנגד לתוכניות חדשות ו/או להציג לשנות אותן. לפי החוק, מוסדות התכנון חייבים לפרסם בעיתונים מודעה על דבר הפקודה של כל תוכנית תכנון חדשה. כל אדם או גוף שיש לו עניין בדבר רשאי להגיש התנגדות לכל תוכנית תכנון (אייזוריית, מתארית או מפורטת) בתוך חודשיים ממועד פרסום בעיתונים.

**הקללה:** סטייה מהוראות התוכנית שบทוקף. בעת מתן היתר בניה, חוק התכנון הירדני מאפשר למוסדות התכנון לאשר הקלות מסוימות – למשל, להתריר תוספת של שטח בניה או להקטין קו בניין.

**עדת המשנה לפיקוח:** ועדת תכנון שפועלת במסגרת המינהל האזרחי הישראלי, אשר תפקידיה העיקרי הוא אכיפת חוקי התכנון והבנייה בשטח C. בין סמכויותיה של הוועדה, שמונתה על ידי מועצת התכנון העליונה: מתן היתר בניה והוצאה צווי הרישה.

**עדת המשנה לתכנון מקומי:** ועדת משנה של מועצת התכנון העליונה שאחראית על תכנון הכפרים הפלשטיינים בשטח C, לרבות קביעת הנחיות תכנניות, בדיקת תוכניות ש모גות לאישור מוסדות התכנון והכנות תוכניות עברו כפרים אלה. הוועדה דנה גם בעררים שהוגשו נגד צווי הרישה שהוציאה ועדת המשנה לפיקוח.

**עדת מחוזית לתכנון ولבניה:** בחוק התכנון הירדני, מוסד תכנון שאחראי על מחוז שלם, שבו חברים נציגי ממשלה ונציגי רשויות מקומיות. בסמכותה לאשר תוכניות מפורטות. אחראי כיבוש הגדה המערבית ב-1967 ביטל המפקד הצבאי הישראלי את כל הועדות המחוזיות והעביר את סמכויותיהן למועצת התכנון העליונה.

**עדת מקומית לתכנון ולבניה:** בחוק התכנון הירדני, ועדת תכנון מקומית שמסמכותה להוציא היתר בניה לפי תוכנית מפורשת שאושרה בחוק, להcin תוכניות מתאריות ומפורטות ולדון בהן. כועדה מקומית יכולם לכהן מועצת עיר, מועצה כפרית או גוף מיוחד המורכב מנציגי הממשלה ונציגי התושבים המקומיים. אחראי כיבוש הגדה המערבית ב-1967 ביטל המפקד הצבאי הישראלי את הועדות המקומיות בכל הכפרים הפלשטיינים, וכיום סמכויותיהן נתונות למועצת התכנון העליונה ולועדות המשנה שלה.

**זכויות בניה:** מכלול אפשרויות הבניה המותרות לפי תוכנית שאושרה בחוק: היקף השטח שモתר לבנות, מספר הקומות בבניין, מספר ייחדות הדיר שモתר להקים בו וכדומה.

**יעוד, ייעוד קרקע:** המטרה העיקרית (למשל, מגורים, תעשייה, חקלאות) שלשמה מותר להשתמש בקרקע.

**לשכת התכנון:** בחוק התכנון הירדני, גוף מקצועי הפועל במסגרת משרד הפנים ושמתקיים לספק למוסדות התכנון סיוע מקצועי וטכנני. מאז 1961, לשכת התכנון פועלת במסגרת הממשלה הצבאי הישראלי בבית אל (כיום הלשכה היא חלק מהמנהל האזרחי).

**מוסד תכנון:** ועדת לנושאי תכנון ובניה שבסמכותה לדון בתוכניות, לאשר אותן ו/או לתת היתר בניה.

**מועצה התכנון העליון:** בחוק התכנון הירדני, מוסד התכנון העליון, שבו חברים נציגי ממשלה, נציגי הרשותות המקומיות ויור' ארנון המהנדסים. בסמכותה לאשר תוכניות אייזוריות ומATARיות ולהציג לשר הפנים המלצות בדבר הכרזה על מררכי תכנון. אחראי כיבוש הגדה המערבית ב-1967 שינה המפקד הצבאי הישראלי את הרכבה של מועצת התכנון העליון, שבה מכהנים ביום רק ישראלים, ואפשר לה להקים ועודות משנה לנושאים שונים.

**מרחבי תכנון:** בחוק התכנון הירדני, איזור שהוגדר כשטח תכנון נפרד, ואשר עליו ממונה ועדת מקומית ספציפית. הסמוכות לקבוע את מרחבי התכנון היא בידי שר הפנים, לפי המלצתה של מועצת התכנון העילונה.

**צפיפות:** מספר יחידות הדיור שנitinן לבנות בשטח נתון. נהוג לבטא את הצפיפות במספר יחידות דיור לדונם. לדוגמה, במרחב שטחו 500 מ"ר, ושלפי התוכנית התקפה מותר לבנות בו שתי יחידות דיור, הצפיפות היא ארבע יחידות דיור לדונם.

**קו בניין:** ביחס לגבולות המגרש, מרוחק שהבנייה בו אסורה. קו הבניין הקדמי מתיחס לאותה צלע של המגרש הגובל בדרכם הסמוכה. ביחס אליו מוגדרים קווי הבניין האחורי והצדדים.

**קו חול:** קו בצעע כחול שמופיע בתשיית התוכנית ומסמן את גבולותיה.

**רוחב זכות הדרך, רצעת הדרך:** הרצעה המיעודת 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 בהליק של הקללה.

**שטח רצפות:** סך כל שטחי הבניה בכל קומות הבניין.

**שטח תשכית:** אותו חלק של המגרש שעליו עומד (או שאותו מכסה) המבנה. תשכית של 40 אחוזים פירושה שהמבנה מכסה 40 אחוזים משטח המגרש.

**שימוש:** מכלול הדברים השונים שਮותר לעשות בכל אחד מייעודי ה Krakau. לדוגמה, תוכנית יכולה לקבוע כי באיזור שייעודה חלקאי מותר להקים, בנוסף לבניינים חלקאים כמו חנויות, גג מבני תעשייה.

**תוכניות מתאר גליליות:** תוכניות שהוכנו בתקופת המנדט הבריטי ושלכל אחת מהן חלה על שטח נרחב של מחוז (ג'ליל) מינהלי שלם. למרות שמן, 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, שבמוקובן חלות על רוב שטח האיזור (למעט שטחים שהוכנו בעברם תוכניות אחרות).

**תוכניות מתאר מיוחדות, תוכניות מתאר מקומיות מיוחדות חלקיות:** תוכניות שמכין המינהל האזרחי הישראלי עבור כפרים פלסטיניים. מאפייניהם העיקריים הם שטח מצומצם והוראות בגין כלילות וחסרות פירות.

**תוכנית, תוכנית תכנון:** מסמך שקובע מה מותר ומה אסור לעשות ב Krakau, ובאיilo תנאים. תוכנית כוללת הוראות כתובות (תכנון), וברוב המקרים גם מפה (תשרטיט).

**תוכנית איזורית:** בחוק התכנון הירדני, תוכנית שהחלла על איזור שלם ומתיחסת לנושאים שונים, ובهم הקמת יישובים חדשים ומיקומים, הרחבת יישובים קיימים או הגבלת התפרשותם, קביעת תוואי הדריכים ועוד. הסמוכות לאשרה היא בידי מועצת התכנון העילונה.

**תוכנית מפורטת:** בחוק התכנון הירדני, תוכנית ש כוללת הוראות מפורטות (למשל: גובה המבנים שਮותר להקים, מספר יחידות הדיור וכדומה) ברמה ובאיזה שמאפשרים מתן היתרי בנייה. לפי החוק, הסמוכות לאשר תוכניות מפורטות היא בידי הוועדה המחויזת לתכנון ולבנייה. כיוון, לאחר שהמפקד הצבאי ביטל את הוועדות המחויזות, רק מועצת התכנון העילונה היא זו שמאשרת תוכניות מפורטות ביישובים פלסטיניים בשטח C.

**תוכנית מתארית, תוכנית מתאר:** בחוק התכנון הירדני, תוכנית שהחלла על שטחו של יישוב שלם וקובעת את ייעודי Krakau בתחוםיו. ביישובים גדולים (ערבים) יש להזכיר תוכנית מתארית נפרדת, וממנה לגורר את התוכניות המפורטות לשכונות השונות. ביישובים קטנים (כפרים) ובינויים (עיירות), יש להזכיר תוכנית מתארית ברמה מפורטת, ואין צורך בהכנות תוכנית מפורטת נפרדת. הסמוכות לאשר תוכניות מתאריות היא בידי מועצת התכנון העילונה.

**תוכנית פרצלציה, תוכנית חלוקה:** תוכנית לחלוקת Krakau למגרשים אשר אינה כוללת הוראות בגין ולפיכך אינה בגדר תוכנית תכנון. לפי חוק התכנון הירדני, מותר לחלק Krakau לחקלות-משנה שטח כל אחת מהן פחות מעשרה دونם רק על פי תוכנית פרצלציה שאושרה על ידי מוסדות התכנון. תוכניות פרצלציה לא עוברות הליך של הפקדה והציבור לא רשאי להתנגד להן.

בין השנים 2000 ו-2007 הרגס המינהל האזרחי הישראלי 1,626 מבנים שהקימו פלסטינים בשטח C, הנמצא תחת אחריותו התכנונית ומקיים 60 אחוזים משטחה הכלול של הגaza המערבית. למורת שאין מדובר בתופעה חדשה, גורמי היסוד שמאחורי הריסות הבתים אינם ידועים לציבור הרחב. המטרה העיקרית של התהום האסור היא לחסוף את הגורמים הללו ולתאר את השימוש שעושה ישראל בכלים תכנוניים כדי להגביל את הבניה הפלסטינית ולצמצם את התפרוסתה למרחב.

הדו"ח מראה כי הסיבה העיקרית לריבוי הריסת המבנים הפלסטיניים בשטח C נעה במדיניות התכנון הישראלית. ברוב היישובים הפלסטיינים באיזור חלות עד היום תוכניות המתארagalilיות המנדטוריות, שאושרו לפני כ-60 שנה. בעבר השתמש הממשלה הצבאי הישראלית בתוכניות הללו להזאת אף היתרי בנייה. אולם כיום, בהתבסס על פרשנות מחמירה ושגויה שאימץ, המינהל האזרחי טוען כי התוכניות המנדטוריות כמעט שאין אפשרות מתן היתרי בנייה. חלק קטן מהכפרים הפלסטיינים בשטח C הcinן על צורכי הכפר, ומטרתן העיקרית היא לתהום את שטחו הבוני ולמנוע את התרחבותו.

הקורבנות הישראלים של מדיניות זאת הם 150,000 הפלסטיינים שחים בשטח C, אך יש לה השלכות מרחיקות לכת על מיליון תושבים נוספים בשטחים A ו-B (בממוצע, 40 אחוזים משטחה הכלול של הגaza המערבית) אשר באחריות תוכנית פלסטינית. הגבלות הבניה שטיל המינהל האזרחי בשטח C מונעות הקמת תשתיות חיוניות לאוכלוסייה הפלסטינית של הגaza המערבית כולה ופוגעת קשות בקשרים המרוחקים שבין יישוביה השונים. מטרת העל של מדיניות התכנון שוקט המינהל האזרחי בשטח C היא להגביל את ההידול הדמוגרפי באוכלוסייתו הפלסטינית ולהבטיח עתודות קרקע גדולות לאינטנסיביים ישראלים, ובראשם להנהליות.

