

לקראת תפיסה חדשה בתכנון היישובים הערביים – מפיקוח לפיתוח

ראסם חמאיסי

סוגיית התכנון והבנייה היא אחת הסוגיות האסטרטגיות המרכזיות המשפיעות על יחסיה של המדינה עם האזרחים הערבים, וביניהם לבין האזרחים היהודים. התפיסה השלטת בקרב האזרחים הערבים היא שהמדינה משתמשת בתכנון מרחבי ככלי שליטה ופיקוח על הגבלת הפיתוח המרחבי של היישובים הערביים, המוביל להצרת הזדמנויות פיתוח, ובכך מצמיח בנייה ללא היתר ותורם להפרת חוק שמובילה למתח בין המדינה לאזרחיה הערבים. התכנון המסדיר המגביל הוביל להעמדת היצע מועט של קרקעות זמינות במענה לביקוש הגובר למגורים, ולצורות הבנייה השכיחות בקרב רב התושבים הערבים. תפיסת התכנון השכיחה יצרה אי-אמון וחששות בקרב התושבים הערבים, ואלה תרמו להתחזקות השיח הלאומני המתחרה עם השיח האזרחי. מה שאנו שומעים על הריסת בניינים או חששות מהריסה של בתים ביישובים הערביים עובר ממצב של שאלה אזרחית של הסדרה או אכיפה חוקית לשאלה לאומית, הפותחת שאלות הקשורות לסוג ולאופי היחסים השבריריים בין המדינה לתושביה הערבים. יחסים אלה מתגלגלים לרמה של יחסי עוינות בין יישובים יהודיים ליישובים ערביים שכנים, ובין קהילות יהודיות לערביות הגרות בסמיכות, או שאליהן מהגרת אוכלוסייה ערבית. מאמר זה ינסה לשפוך אור על ההיבטים והמשמעויות של תפיסת התכנון והפיקוח הקיימים, על הצמחת בנייה ללא היתר והריסת מבנים, מה שעלול לערער את הסדר הציבורי, להביא אף לאליומות בשיח ובשטח ולפגוע ביציבותה של מדינת ישראל.

מילות מפתח: תכנון מתארי מרחבי, בנייה ללא היתר, הריסת מבנים, רפורמה תכנון, אזרחים ערבים בישראל.

פרופ' ראסם ח'מאיסי, מתכנן וגיאוגרף, חבר סגל בחוג לגיאוגרפיה ולימודי סביבה, וראש המרכז היהודי ערבי, אוניברסיטת חיפה.

מבוא

ועדת אור (2003), שבחנה את הגורמים לצמיחת אירועי אוקטובר 2000, מצאה כי מדיניות התכנון, הבנייה והקרקעות היא אחד הגורמים המרכזיים למצוקת מגורים ופיתוח ביישובים הערביים, אשר עמדה ברקע התפרצות האירועים. הריסת 15 בתים באום אל-חיראן בנגב ב-29 נובמבר 2016 והריסה של 11 בתים בקלנסווה ב-10 ינואר 2017 התרחשו במקביל לקידום חקיקה בכנסת, שמטרתה הגברת הפיקוח על הבנייה. תיקון זה התבסס על דוח שחיבר המשנה ליועץ המשפטי ארז קמיניץ,¹ אשר העמיד כלים מנהליים להתמודדות עם בנייה ללא היתר² כדי לייצר מנגנון הרתעה הולם לצמצום התופעה. נראה כי קיים צורך דחוף להקנות סמכויות לפיקוח ולהריסה של מבנים, מבלי שהדבר יחייב דיון במערכת המשפטית. תיקון זה העסיק את הרחוב הערבי והיה בין הנושאים המרכזיים בסדר היום של הציבור הערבי. הוא נתפס כחלק מכמה הצעות חוק וכן חוקים שכבר עברו בכנסת, המיועדים לפגוע באוכלוסייה הערבית ולהצר את מרחב האזרחות שלה, כפרטים וכקולקטיב. בו בזמן קיבלה הממשלה החלטה לאמץ את המלצות 'צוות 120 הימים'³ בדבר קידום תכנון והעמדת היצע קרקע לדיור עבור האוכלוסייה הערבית. המלצות אלו נכללו גם בהחלטה ממשלה מס' 992 מדצמבר 2015 על תוכנית החומש לפיתוח והסדרה של המרחב הציבורי ביישובים הערביים, ובכלל זה קידום סוגיות התכנון והבנייה.⁴ למרות החלטה זו והצעדים שכבר ננקטים ליישומה, עדיין קיימים חשש ואי-אמון ברצינותן של הממשלות בישראל ביחס לתיקון עיוותים כלפי התושבים הערבים, להסרת הפליות ולקידום פיתוח היישובים הערביים.

אחד המבחנים המכריעים מבחינת התושבים הערבים לרצינותה של המדינה בכל הנוגע למימוש תוכניות פיתוח ליישובים הערביים קשור בשינוי התפיסה, הפרקטיקה וכלי היישום של מדיניות התכנון והבנייה כמענה לצורכי האוכלוסייה הערבית הגדלה והמשתנה, בצד ביצוע פעולות למניעת הריסת מבנים והסדרת בנייה ללא היתר. מאמר זה אמור להראות כי תפיסת התכנון הקיימת ויישומה הלכה למעשה אינן מעמידות פתרון והסדרה של התכנון והבנייה הדרושים והמותאמים ליישובים הערביים, מה שגורם להצמחת תופעת הבנייה ללא היתר, מנציח חששות מהריסות ומקיים את אי-האמון של האוכלוסייה הערבית כלפי מדיניות הממשלה. המאמר גם יציע מספר כיוונים לשינוי התפיסה, השיח וכלי המימוש המנהליים, במטרה לפוגג מתחים בתחום התכנון והבנייה במעגל הארצי (מדינה ואזרחים), הבין-יישובי (יישובים יהודיים וערביים) ובתוך היישובים הערביים והמעורבים. במהות התפיסה המוצעת ניצב המעבר הנדרש מתפיסה של פיקוח לתפיסה של פיתוח. דהיינו, התכנון המרחבי המתארי אינו צריך להיות בעיקרו כלי לפיקוח ולשליטה, אלא כלי לפיתוח איכות חיים והעמדת היצע נרחב של פתרונות לאוכלוסייה

מגוונת. המאמר יתייחס גם לבחינת המשמעויות האסטרטגיות ביחס לחברה הישראלית כולה.

הבעייתיות בתפיסת התכנון הקיימת

תכנון מרחבי בישראל עומד מול אתגרי ההתפתחויות המדיניות המושפעות מהתפיסות הפוליטיות של השלטון, וכן מן השינויים החברתיים-כלכליים המתחוללים בחברה על קהילותיה השונות.⁵ התכנון המרחבי, בהיותו חלק מהמנגנון של המנהל הציבורי, מקבל בעיקר ביטוי בחלוקת משאבי המרחב/הקרקע, באמצעות הקניית זכויות תכנון או שלילתן.⁶ חלוקת המשאב הקרקעי נעשית על ידי קביעת גבולות הפיתוח, כאשר התכנון מושפע מהמדיניות ומעצב את המרחב בהתאם למטרות של המערכת הציבורית.⁷ סדר הקדימות של המערכת הציבורית מקבל ביטוי בהחלטות ממשלה, בהחלטות מוסדות תכנון ובתכנים של תוכניות מתאר.⁸ התכנון המתארי קובע ייעודי קרקע ומשמש גם ביטוי ליחסי הכוחות בחברה וליחסים האתניים בתוכה.⁹

התכנון ממדינת ישראל מאז ייסודה היה תכנון יזום, שנועד להשיג יעדים של פיזור אוכלוסייה יהודית, הקמה של יישובים ועיירות יהודיות חדשות בגליל ובנגב ויצירת הזדמנויות פיתוח ליישובים ולאוכלוסייה היהודית, אשר קיבלה עידוד לפיתוח על ידי המדינה, כולל במרחבים שבהם קיימים יישובים ערביים. ואולם יישובים אלה לא זכו לתשומת הלב של מדיניות הפיתוח,¹⁰ נהפוך הוא. הם נתפסו כמעכבים את הפיתוח של היישובים הערבים בפריפריה. המניע המרכזי שעמד מאחורי תפיסה תכנונית זו הוא טריטוריאלי. מימוש תפיסה זו נעשה באמצעות תוכניות מתאר מקומיות שנועדו להילחם בהתרחבות היישובים הערביים ובבנייה לא חוקית בהם, לעודד את עיבוי הבנייה בתוך הקו הכחול שנקבע לתוכניות המתאר המקומיות, גם במטרה לקדם עיור של היישובים הערביים, לעבות את השטח המיועד לבנייה ולצמצם את הרצף טריטוריאלי ביניהם.¹¹ מניעת הרצף הטריטוריאלי נעשתה על ידי שרטוט מפת תחומי שיפוט שכללה שטחים של יישובים ערביים בתחומי שיפוט של מועצות אזוריות יהודיות. גם שטחים בבעלות המדינה באזורי היישובים הערביים נכללו בתחומי שיפוט של רשויות מקומיות יהודיות. מפת גבולות השיפוט, שנקבעה גם משיקולים מדיניים ומוניציפליים,¹² יצרה חסם בפני תכנון מתארי של יישובים ערביים.

כחלק מתפיסת התכנון המגביל הוכנו תוכניות מתאר ארציות ומחוזיות,¹³ אשר קבעו כללים המעכבים או לפחות אינם מעניקים הזדמנויות פיתוח ראויות ליישובים ערביים קיימים, ובמקומות אחרים הם מתעלמים מקיום מבנים ואף מכפרים ערביים.¹⁴ חלק מהתעלמות זו נעשה במודע, במטרה לרכז את האוכלוסייה הערבית – ובמיוחד הבדואית – בגליל ובצפון הנגב. חלקה נוצר בגלל תהליך

התפתחות לא מותאם בין התכנון למציאות הקיימת. אי-התאמה כזו תרמה רבות ליצירת מה שמכונה "בנייה לא חוקית"¹⁵, שהיא בעיקרה אי-התאמה או סתירה בין תכנון שאינו מאפשר הוצאת היתרי בנייה לבין צרכים של האוכלוסייה, שהמשיכה להתרחב. חוסר התאמה זה קיים עדיין במיוחד באזור הנגב הצפוני, וגם בחלק מהיישובים שאומנם אושרו עבורם תוכניות, אולם הן אינן מתחשבות במצב הקיים ובצרכים העתידיים, כגון המקרה של העיר קלנסווה.

חוסר היערכות תכנונית מקומית

מדיניות התכנון הריכוזית לא התמודדה עם צורכי האוכלוסייה הערבית, שעברה אחרי הקמת המדינה היפוך סטטוס – מרוב למיעוט נשלט, אוכלוסייה כפרית המתגוררת בעיקר בפריפריה וביישובים קטנים, המתאפיינים בהיותם חברה מסורתית פטריארכלית שמתבססת על חקלאות כמקור פרנסה. האוכלוסייה הערבית החלה לגדול והכפילה את היקפה מ-160 אלף נפש בשנת 1950 לכ-1.8 מיליון נפש בשנת 2016. כך גלש השטח הבנוי מעבר לגבולות התכנון שנתחמו על ידי מוסדות התכנון, כאשר גם גלישה זו נעשתה ללא תכנון יזום. עיקר הבנייה ביישובים הערביים מתבצעת על קרקע בבעלות פרטית, כאשר ההגירה לערים מצומצמת. מכאן יצר הביקוש הגובר לשטחי פיתוח למגורים, לתשתיות ולמבני ציבור תופעה בולטת של עיור ביישוב הערבי. מכיוון שהתכנון לא התאים לצרכים ולאופי של פיתוח היישובים, נוצרו סתירות בין הביצוע לתכנון המאושר, שברוב המקרים מפגר אחר הפיתוח.

הרשויות המקומיות הערביות שהחלו להתפתח היו חלשות וחסרות יכולת מנהלית ותקציבית להנהיג פיתוח מתוכנן, או ליזום תכנון יישובי הולם וחלופי לתכנון הממסדי. במקביל, מוסדות התכנון לא הפקידו בידי הרשויות המקומיות את הנושא של תכנון ובנייה. ברוב המקרים הוא המשיך להתנהל על ידי ועדות מקומיות ומרחביות, הממונות על ידי משרדי הממשלה

ומהוות את זרועה ביישום מדיניותה. רק ארבע רשויות מקומיות ערביות מתוך שמונים וארבע מתפקדות עתה גם כוועדות מקומיות, כאשר כל השאר שייכות לוועדות מרחביות. יש לא מעט מקרים שבהם נוצרים ניגודים בין הרשות המקומית הנבחרת לבין ועדה מקומית ממונה לתכנון ובנייה. חוסר הסמכות והאחריות של הרשות המקומית הערבית צמצם את מעורבותה בכל מה שקשור

מדיניות התכנון הריכוזית לא התמודדה עם צורכי האוכלוסייה הערבית, שעברה אחרי הקמת המדינה היפוך סטטוס – מרוב למיעוט נשלט

לתכנון היישוב. הוא גם העמיק את המחאה של הרשויות המקומיות נגד מוסדות התכנון, כאשר קצרה ידה של הרשות המקומית הערבית הנבחרת לייצג את תושביה ולהשפיע על תוכני התכנון ועל תהליכי האישור. כל זאת בצד תקופת התכנון

הממושכת, הגורמת לכך שהרשות המקומית אינה מזדהה עם התכנון המרחבי, מתנכרת לו ואינה ששה ליישמו, אלא ניצבת לצד האזרח כנגד התכנון הממסדי. מצב זה פוגע בלגיטימיות של התכנון המרחבי ככלי להבטחת איכות חיים ולפיתוח המרחב הציבורי, ומייצר אקלים של תמיכה בבנייה ללא היתר.

גם התושבים, ובמיוחד בעלי קרקעות פרטיות, תפסו את התכנון ככלי ממסדי הבא להגבילם, כאשר חלקם תופס אותו ואת הסדרי המקרקעין ופעולת הוצאת היתרי הבנייה ככלי שליטה ממסדי הקשור להפקעות קרקע. מיותר לציין כי סוגיית הפקעת קרקעות של ערבים פוגעת גם בקידום הכנה ואישור של תוכניות מתאר, והיא יצרה שיח אנטי-תכנוני בקרב לא מעטים מהתושבים הערבים. חלק מבעלי הקרקעות דחו את אותן הגבלות תכנוניות שנקבעו בתוכניות המתאר, בעיקר את אלה שכללו הפרשות לצורכי ציבור, כולל תכנון דרכים.¹⁶ כך קיימת הבחנה מוגבלת למדי בין החלטות ממסדיות העשויות לפתח תשתיות לצורכי האוכלוסייה הערבית לבין אלו הפוגעות ביישוב ואשר כוללות הגבלות תכנוניות, הפקעות קרקע לצורכי הקמה של תשתיות לאומיות והקמת יישובים יהודיים. החלטות אלו יצרו שיח של התנגדות גורפת בקרב רוב האוכלוסייה הערבית. שיח מתנגד זה לא היה מספיק בררני ומבחין כדי לקדם תפיסה תכנונית מקומית, המאפשרת את צמצום הבנייה הערבית ללא היתר. כך התחזקה מאד התפיסה של אנטי-תכנון שהתממשה בין היתר על ידי אכיפה מוגבלת מאוד של תוכניות הבנייה. אין זה המקום לדון בנכונותה של תפיסה נרטיבית זו, המתבטאת בהתנהלות הקהילה הערבית כלפי ההחלטות המנהליות והמושפעת מהאקלים הפוליטי, מתחושת הניכור של האוכלוסייה הערבית ומתפיסת הארעיות של המצב שנוצר. בכל מקרה, היא קיבלה ביטוי ביוזמות מוגבלות מאוד לתכנון חלופי ולהשתתפות ערבית בגיבוש תכנון מתאים, כחלופה מקומית להתנגחות ולשלילה כוללת של התכנון הממסדי.

המציאות של סתירות
בין תכנון לביצוע
השתלבה במציאות של
הדרת ערבים מהעשייה
התכנונית בדרגים
הארציים והמחוזיים,
ושל ייצוג מזערי
בדרגים המקומיים

ההסתייגות הערבית מהתכנון המתארי לוותה גם על ידי העמדות הפוליטיות, המערערות על הלגיטימיות של השימוש בתכנון מתארי ככלי מנהלי לקביעה של ייעודי קרקע. המציאות של סתירות בין תכנון לביצוע, יחד עם חוסר יוזמה וחששות, השתלבה במציאות של הדרת ערבים מהעשייה התכנונית בדרגים הארציים והמחוזיים, ושל ייצוג מזערי בדרגים המקומיים. תופעות אלה הביאו לפיתוח תפיסת תכנון ככלי מגביל וליצירת תוכניות מתאר

מאושרות שאינן מתכננות את המרחב היישובי, דבר שתרם לצמיחתה של תופעת הבנייה ללא היתר. כך נוצר תכנון מלמעלה, המיועד לשרת את מדיניות הקרקעות הממסדית ולקדם עיור, תוך צמצום בפועל של השטחים המיועדים לפיתוח. במקביל

צמחה מלמטה גישה רווחת המאפיינת את החברה הערבית, שאינה ערה וערוכה לחשיבות התכנון ככלי להגנה על האינטרסים שלה, המאפשר יצירת תנאים לאיכות חיים ומרחב ציבורי נאות ביישובים הערביים. מפגש זה בין שתי ההתפתחויות הללו מצא את האוכלוסייה הערבית הכפרית בעיקרה, העוברת תהליך עיור, עם הסדרים חברתיים-תרבותיים משלה, בתוך שטח חברתי-פוליטי, שהפך את תהליכי התכנון המתארי לעכבה קשה.

ניגודים וסתירות בין מדיניות תכנון מלמעלה לבין צורכי האוכלוסייה יצרו את התכנון הלקוי של היישוב הערבי, ואיתו צמיחה של בנייה ללא היתר בהיקפים גדולים. זו מוערכת בין כעשרת אלפים עד חמישים אלף מבנים ללא היתר.¹⁷ מצב זה גורר תופעה של הטלת קנסות רבים על בנייה ללא היתר ועל עבירות בנייה, וכן להריסת מבני מגורים. שכיחותה של תופעה זו בקרב האוכלוסייה הערבית מגלמת משמעויות מרחיקות לכת על תפיסת השייכות האזרחית, ועל הנכונות להשתתף בקידום האזרחות השוויונית המכילה שהמדינה אמורה לקדם. מיותר לציין כי בנייה ללא היתר קיימת גם ביישובים היהודיים, אך התפיסה והיחס של הממסד לתופעה זו שונה על בסיס שיוך לאומי. בנייה ללא היתר בקרב הערבים נתפסת על ידי המערכת השלטונית כסוגיה לאומית וכאיום על משאבי המדינה. לעומת זאת, הבנייה ללא היתר בקרב האוכלוסייה היהודית נתפסת כעבירה אזרחית על חוק, הנענית בענישה כלכלית.

ועדות להתמודדות עם נושא הבנייה

המודעות של מוסדות המדינה לבעייתיות השורשית הקיימת בתכנון ובבנייה בקרב האוכלוסייה הערבית הביאה להקמת ועדות ציבוריות רבות שנועדו לברר סיבות, משמעויות ודרכי התמודדות לקראת מיגור תופעת הבנייה ללא היתר, או לצמצומה. סוגיית הבנייה ללא היתר והריסת מבנים אינה חדשה. כבר בשנת 1955 נהרס המבנה הראשון ביישוב ערבי בטענה של בנייה ללא היתר. מאז הוקמו ועדות ציבוריות רבות.¹⁸ מסקירת עבודותיהן של ועדות אלה ניתן להכליל כי המניע העיקרי להקמתן היה תופעת הבנייה ללא היתר, הנחשבת בעיה אסטרטגית של הנכחה וציות לחוק, וכן רצון לשמור על שטחים הנתפסים כחיוניים למדינה, ביניהם גם תשתיות לאומיות, ולמנוע פגיעה בתהליכי פיתוח ארציים ומקומיים עקב כרסום במשאבי הקרקע של המדינה. כמעט כל הוועדות המליצו על הצורך בקידום תוכניות מתאר עבור היישובים הערביים כמפתח לפתרון הבנייה ללא היתר, ובעיקר להגברת הפיקוח והענישה. ההנחה הרווחת הייתה כי הגברת הפיקוח, הענישה הכלכלית והפוליטית וההריסה הם גורמים המרתיעים אנשים מבנייה ללא היתר.

מבין הוועדות הרבות בולטת הוועדה הציבורית המוכרת בשם 'צוות 120 הימים', שהמלצותיה התבססו על עבודה בין-משרדית בשיתוף בעלי מקצוע ערבים

ונציגי החברה האזרחית. המלצות אלו נגזרו מאסטרטגיה של הגברת השיתוף והשילוב של האזרחים הערבים בפיתוח כלכלי של המרחב הציבורי, תוך ניסיון לצמצם פערים וליצור פתרונות שונים עבור האוכלוסייה הערבית המגוונת. צוות זה היה ער יותר מוועדות ציבוריות קודמות להבחנה בין מימוש מדיניות תכנונית ומרחבית גורפת לבין מתן מענה הולם למציאות של אוכלוסייה ייחודית, כדי לקדם פתרונות מעשיים עבורה. המלצות 'צוות 120 הימים' שאומצו על ידי הממשלה, ושעליהן גם התבססה החלטת ממשלה מס' 922 (2015), נמצאות עדיין במבחן המימושי. עם זאת, המלצות ועדת קמיניץ (2016), שבחלקה התבססה על המלצות 'צוות 120 הימים', התרכזו בתחום מסוים של פיקוח וביצוע הריסת בנייה והציבו אותו בחזית, עד כדי תיקון חקיקה ראשית של חוק התכנון והבנייה משנת 1965.¹⁹ תיקון זה חוזר לתפיסת הפיקוח והענישה כמרכיב מוביל בהתמודדות עם תופעת הבנייה ללא היתר. תפיסה זו מניחה כנראה כי מימוש הרפורמה בחוק התכנון והבנייה מחייב ביזור מערכת התכנון, כולל הקניית סמכויות ואחריות גם לרשויות המקומיות הערביות, כך שיהיו מעורבות בתכנון היישוב ובפיקוח על הבנייה.²⁰ בכך נועד תיקון החוק לעזור גם למדינה וגם לרשויות המקומיות ליישם את פעולות הפיקוח על הבנייה יחד עם יזום פתרונות תכנוניים – דבר שעדיין מוטל בספק ומחייב הוכחה בשטח.

תפיסת הפיתוח ומנגנונים למימושה

מאז תחילת שנות האלפיים חלו תמורות בגישה, בתכנים ובפעילות של תכנון הבנייה בישראל, שכללו גם את היישובים הערביים. תמורות אלה הן חלק מהרפורמה במדיניות התכנון ובכלי התכנון הארציים, כאשר היישובים הערביים הם חלק מהם.²¹ בעשור האחרון חל שינוי בקידום תוכניות מתאר מקומיות ביישובים הערביים, שהחל עם קידום תכנון במסגרת פרויקט הכנת תוכנית אב לשלושים וארבעה יישובים. במקביל החלה הכנת תוכניות מתאר במסגרת האשכולות של יישובים, וכן תהליך הכנת תוכניות מתאר כוללניות לחלק מהיישובים הערביים. תוכניות אלה מבטאות שינוי בתפיסת התכנון של מנהל התכנון כלפי היישובים הערביים, כאשר לא מעט מאלה החלו גם להבין את חשיבות התכנון בפיתוח יישוביהם, במציאת פתרונות לבעיית הבנייה ללא היתר וכך גם לצמצום התופעה של הריסת בתים. שינוי זה מייצר תשתית לקידום רפורמה בתכנון היישוב הערבי, הכולל את השטחים המתווספים לפיתוח במקביל לתכנון מחדש של השטח הבנוי, ובכלל זה פיתוח המרחב הציבורי. ברקע השינוי עמד בעיקר המעבר מהדפוס הכפרי לזה העירוני. בקרב ראשי הרשויות מתפתח גם דור חדש, המבקש לספק לאזרחיו סל שירותים מתקדם בדומה ליישובים יהודיים. תוך כך צומח ביישובים הערביים

מעמד ביניים, התורם לשיפור המודעות והמוכנות בקרב האוכלוסייה הערבית לקידום תכנון מפתח.²²

למרות תמורות חשובות אלה, קיימת עדיין סוגיה של מודעות ההנהגה המקומית הערבית לחסמים הפנימיים הקשורים בבעלי קרקעות פרטיות ובנכונותם לממש הפרשות לצורכי ציבור מקרקעותיהם. במקביל לכך, קיימים גם חסמים של תוכניות מחוזיות וארציות אשר משמרות שטחים ומנוגדות לצורכי הפיתוח של היישובים הערביים. בעיה אחרת היא פרק הזמן הארוך הנדרש להכנת התוכניות, כאשר במהלכו נוצרת מציאות חדשה הכוללת בנייה ללא היתר, כזו שלא הובאה בחשבון בתוכנית החדשה.²³

הביקוש הרב לבנייה עלול להביא לפיצוץ בכל רגע. המחסור בהעמדת היצע תכנון למגורים גורם להגדלת מספרם של מחוסרי דיוור, לעיכוב בנישואין, לעלייה במחיר הקרקע והדיוור, לצמיחת הגירה אל מחוץ ליישובים ולמחסור חמור במרחב הציבורי, כולל דרכים לא תקינות ושטחים ציבוריים. מציאות זו מנציחה את אי האמון והחששות בקרב הדור הצעיר, שהוא הצרכן המידי של התכנון הקיים, אשר אינו עומד במבחן ההתפתחויות המהירות בשטח. אי-התאמה בין התכנון לבין הצרכים והעיכובים במתן היתרי בנייה ממשיכים ליצור בנייה ללא היתר המאוימת בהריסה. הדבר משפיע על האווירה החברתית-פוליטית ויוצר זרמים תת-קרקעיים המנציחים את המתח בין האזרחים הערבים למדינה. התכנון המתארי המגביל והפיקוח עליו מהווים גורם מרכזי לצמיחת ההפרדה והמתח המרחבי בין יהודים לערבים ולהנצחתו, וכך גם לשימור תפיסת הפיקוח והבקרה על פיתוח היישובים הערביים, הכוללת הצרה וצמצום היצע הזדמנויות לפיתוח נדרש.

מדיניות האכיפה והענישה ובכלל זה מימוש צווי הריסה מנהליים למבנים הבנויים ללא היתר, שהיא חלק מהרפורמה המקבלת ביטוי בתיקון 116 לחוק התכנון והבנייה, אינה מספיקה להתמודדות עם התכנון והפיתוח ביישובים הערביים, בכלל בנגב ובערים המעורבות, שם מתקיימת עיקר הבנייה ללא היתר. במקביל ואף קודם למימוש מדיניות האכיפה, המגבירה את המתחים בקרב האוכלוסייה הערבית, נדרש לשחרר את המצוקות ולהסיר חסמים בפני העמדת היצע מגורים, תוך מאמץ לחזק את המנהיגות המקומית כך שתקבל אחריות על התכנון והפיתוח.

המחסור בהעמדת היצע תכנון למגורים גורם להגדלת מספרם של מחוסרי דיוור, לעלייה במחיר הקרקע והדיוור, לצמיחת הגירה אל מחוץ ליישובים ולמחסור חמור במרחב הציבורי

כדי להתמודד עם שינוי התפיסה, בעיקר בדגש על פיקוח ועל שיקולים טריטוריאליים, נדרש תכנון מפתח המאפשר התחשבות גם ובעיקר בשיקולים פונקציונליים, אשר מבטאים מימוש של צרכים אנושיים, הוגנות מרחבית ושוויוניות

מכילה. יש צורך מידי לקדם תכנון מאפשר פיתוח, שיקצר את הליכי האישור של תוכניות ויקדם תכנון מפורט, במקביל לתהליכי תכנון מתארי כוללני. תהליך כזה מחייב הגמשת תוכניות מתאר ארציות ומחוזיות, הכלה של הבנייה הקיימת בתכנון החדש והקפאה של צווי הריסת מבנים. לצורך זה נדרשת הסכמה בין נציגי האוכלוסייה הערבית, כולל חברי כנסת, ראשי רשויות ונציגי קבוצות פוליטיות, לבין נציגי המדינה. כך תתאפשר הקפאה של צווי הריסה למבנים שהוקמו ללא היתר לתקופה מוסכמת ולצורך גיבוש מפת דרכים, כחלק מיישום תוכנית החומש החדשה של תכנון ופיתוח היישובים הערביים.

תפקיד ההנהגה המקומית כולל גיבוש תפיסה חדשה ושיח חדש, המשוחרר מזה הנרטיבי המציג את התכנון המתארי ככלי שליטה, הגבלה והעצמת הפיקוח. השיח החדש צריך להתייחס לתכנון המתארי כאל כלי מפתח יישובי, המסדיר פיתוח ומאפשר אותו. ההנהגה המקומית ביישובים הערביים צריכה לקבל יותר סמכות ואחריות על תכנון ופיתוח היישובים. מימוש סמכות זו מתחיל ברפורמה של תיקון 101 ותיקון 104 לחוק התכנון והבנייה, אשר מהותה ביזור ההחלטות התכנוניות מהדרג הארצי והמחוזי לדרג המקומי.²⁴ אך מימוש רפורמה זו מתעכב ביישובים הערביים, עקב היערכות ונכונות מוגבלת מדי לממש את הרפורמה ולהעניק יותר אחריות וסמכות לרשויות המקומיות. חיזוק הרשויות המקומיות והעצמת היכולות הניהולית והתכנונית שלהן מהווה תשתית הכרחית של תפיסה תכנונית חדשה. למימוש חיזוק זה יש להעמיד משאבים מקצועיים ותקציביים ולהעניק סמכויות לרשויות המקומיות, כדי לממש את מדיניות הביזור התכנונית הקיימת ברפורמה.

סיכום

סוגיית הקרקעות והבנייה במגזר הערבי בישראל עומדת במרכז מסכת היחסים הרגישה בין המדינה לבין הציבור הערבי. למעשה ניתן לומר כי נושא זה הופך למאתגר ולמחייב ביותר בין הנושאים הרבים העומדים על הפרק בבחינת עתיד היחסים המורכבים הללו, אשר מאיימים לערער את היציבות בישראל ואת מרקם היחסים בין המיעוט הערבי לרוב היהודי. זאת, באשר הולך ומסתמן מצב של התנגשות אפשרית בין שתי מגמות מסוכנות: האחת – העמקת הצורך בהסדרה של נושא הבנייה ביישובים הערביים עקב גידול האוכלוסייה ופיתוחה, הרחבת צרכיה הראשוניים והצבת נושא הבנייה בראש סדר התביעות של הציבור וההנהגה הערבית מול המדינה. השנייה – הנטייה הגוברת של הממשלה, בצד ייזום מהלכים חיוביים חשובים כגון תוכנית החומש לפיתוח החברה הערבית, להחמיר בענישה על עבירות בנייה, בצד האיטיות הרבה בתהליכי ההסדרה המתחייבת של סוגיית הבנייה על מרכיביה. נושא זה חייב לבוא על פתרונו בהקדם, לא רק מנימוקים של התחשבות הומנית אזרחית בצורכי המיעוט, אלא גם כדי למנוע הידרדרות ואסון.

התכנון המתארי בקרב האוכלוסייה הערבית הוא כלי מקצועי של מדיניות ציבורית שנועד לממש הסדרה של שימושי קרקע וחלוקת משאבים פיזיים. התכנון המרחבי הסטטוטורי המסורתי, בהיותו משאב אסטרטגי, מחלק משאבים ומייצר תוך כך אפלויות בין יישובים ערביים ליהודיים. הוא גם מהווה גורם מרכזי ביצירת תופעת הבנייה ללא היתר וגם אמצעי שבעזרתו מתמודדת המדינה עם תופעה זו על ידי ענישה והריסה, מה שמגביר את המתח בין המדינה לאזרחים. מנגד, קידום תכנון מפתח מאפשר קידום חברתי וכלכלי ועשוי לצמצם את המתחים הקיימים. במצבה של האוכלוסייה הערבית, התכנון והבנייה אינם מנותקים מהמתח הקיים בין האוכלוסייה הערבית למדינה. העלייה בביקוש למגורים ולצורכי פיתוח מגבירה את המתח בין רשויות מקומיות יהודיות וערביות. תפקיד המדינה הוא למתן מתח זה על בסיס ה־ארגון של מפת הרשויות המקומיות, חלוקת משאבי הקרקע והתכנון והבנייה בהן. על פי התחזית הקיימת, עד שנת 2040 יהיה צורך להעמיד פתרונות מגורים לכשלוש מאות אלף משקי בית ערביים.²⁵ אם לא תתפתח ותתממש תפיסה של תכנון מפתח מאפשר, לא מעט ממשקי בית אלו יחפשו הזדמנויות מגורים ביישובים יהודיים סמוכים. אחרים יאלצו לבנות ללא היתר, מה שעלול לייצר מתחים חברתיים חריפים שעלולים לעבור לפסים לאומיים ואף לאלימות. לכן, דרושה חשיבה מערכתית אסטרטגית חדשה לגיבוש מדיניות מרחבית, כדי להרחיק מתחים ולתת מענה לצרכים הלגיטימיים המגוונים של הקהילות השונות בחברה בישראל. יש סיכוי וסיבה להניח שהפתרון המערכתי אפשרי, אולם הוא יושג רק בהידברות שקולה בין המדינה לבין המיעוט הערבי, החייב לגייס את הנהגתו ולעודד אותה לחשיבה עניינית, שתביא לקידום האינטרס של החברה הערבית. זהו אינטרס משותף למדינה ולכל אזרחיה, יש למצוא את הנוסחאות המאוזנות בהקדם, ויפה שעה אחת קודם. בנימה אופטימית אפשר לציין כי גם בממשלה וגם בקרב ההנהגות של הציבור הערבי יש גורמים חשובים ורבי השפעה שמבינים היטב את הצורך ואת האינטרס המשותף וגם פועלים יחדיו לקידומו, גם בתחום הסדרת הבנייה. זוהי עדות חשובה לסיכויי התקדמות של ממש לקראת פתרון נדרש והולם.

הערות

- 1 הצוות להתמודדות עם תופעת הבנייה הבלתי חוקית – דין וחשבון, ירושלים, שבט התשע"ו, ינואר 2016, <http://www.justice.gov.il/Pubilcations/News/Documents/FullIllegalBuildingReport.pdf>
- 2 בחרנו במושג 'בנייה ללא היתר' ולא במושג הנהוג 'בנייה לא חוקית', כי האחרון כולל גם בנייה שאינה תקינה על פי תקנות הנדסיות. הכוונה שלנו היא בבנייה ללא היתר על פי הנחיות של תוכניות מתאר מאושרות.

- 3 החלטה מס' 208, דר/ 18 מיום 9/7/2015; "דוח צוות 120 הימים להתמודדות עם מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים", יוני 2015, <http://mof.gov.il/Releases/Documents/120%20Days%20Report.pdf>
- 4 החלטת ממשלה מס' 922; "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסייה המיעוטים בשנים 2016-2020", 30 בדצמבר 2015, <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2015/Pages/des922.aspx>
- 5 אריה הרשקוביץ, **תכנון מרחבי בישראל - פוליטיקה מעוגנת בקרקע**, חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון, 2009; Alterman, R., *Planning in the face of Crisis*, London: Routledge, 2002.
- 6 Forester, J., *Planning in the Face of conflict; The surprising possibilities of facilitative leadership*, Chicago, IL; Planners Press, 2013.
- 7 שלמה חסון, (עורך), **עיצוב המרחב בישראל: המפה היישובית והקרקעית**, ירושלים, הוצאת כתר וקרן קיימת לישראל, 2012; Gunn, S. & Hillier, "When Uncertainty is interpreted as Risk: An Analysis of Tensions. Relating to Spatial Planning Reform in England", *Planning Practice & Research*, Vol. 29 (1), pp. 56-74, 2013.
- 8 Healey, P., "The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation", *Environment and Planning B: Planning and design* 23, pp. 217-234, 1996.
- 9 Shmueli, D., "Community Plan Making in the Face of Ethnic Conflict in Israel: Lessons for Collaborative Planning Processes", *Journal of the American Planning Association*, Vol. 83, No. 2, 2017, pp. 131-144.
- 10 שלמה חסון, (עורך), **עיצוב המרחב בישראל: המפה היישובית והקרקעית**, ירושלים, הוצאת כתר וקרן קיימת לישראל, 2012.
- 11 ראסם ח'מאסי, **תכנון ושיכון בקרב הערבים בישראל**, תל-אביב: המרכז הבינלאומי לשלום במזרח התיכון, 1990.
- 12 ערן רזין, **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל; בין ריכוז לבिזור ובין מסורתיות למודרניות**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים, 2013.
- 13 ערן פייטלסון, **תכנון ארצי, מחוזי ומטרופוליני בישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2010.
- 14 ראסם ח'מאסי, **מתכנון מגביל לתכנון מפתח ביישובים הערביים בישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1993.
- 15 קייס נאסר, "מצוקת הדיור והריסות המבנים בחברה הערבית בישראל - נייר עמדה משפטי", נצרת: דיראסאת - מרכז ערבי למשפט ומדיניות, 2012.
- 16 ראסם ח'מאסי, **המרחב הציבורי וחזות היישובים הערביים בישראל - הסרת חסמים ומימוש אתגרי פיתוח**, חיפה: אוניברסיטת חיפה, המרכז היהודי ערבי וקרן פרידריך אברט בישראל, 2016.
- 17 רינת בניטה, **בנייה בלתי חוקית והריסת מבנים בישראל**, מרכז המחקר ומידע, הכנסת, ירושלים, 2015, <https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03658.pdf>
- 18 ועדת קוברסקי, 1972, ועדת מרקוביץ' 1986, ועדת גזית 2000, ועדת גולדברג 2008 (התרכזה בעניין האוכלוסייה הבדואית בנגב); צוות 120 הימים 2015, ועדת קמיניץ 2016.
- 19 תיקון 109 שאושר תחת ההגדרה של תיקון 116.
- 20 מנהל התכנון, **דגשים מרכזיים לרפורמה בתכנון ובנייה - תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה**, ירושלים: משרד הפנים, מנהל התכנון, 2014.

- 21 נורית אלפסי, יובל פורטוגלי, **מבנה חדש למערכת התכנון בישראל – הצעה**, תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, המרכז ללימודים בינלאומיים ואזוריים, 2009.
- 22 ראסם ח'מאיסי, **מתכנון מגביל לתכנון מפתח ביישובים הערביים בישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1993.
- 23 חלק מהתוכניות המאושרות הוכנו בשנות התשעים של המאה שעברה או בתחילת שנות האלפיים, או לחלופין אושרו לאחרונה. למשל תוכנית מתאר קלנסווה, שהכנתה החלה במסגרת פרויקט אשכול 5 בשנת 2003, והיא אושרה למתן תוקף בסוף שנת 2016.
- 24 אסף מידני, "לקראת רפורמה במנהל הציבורי – יותר אחריות ציבורית ולכידות חברתית", כנס הרצלייה ה-15, 2015.
- 25 ראסם חמאיסי, **מערך חברתי לערך נדל"ני**, חיפה: אוניברסיטת חיפה, המרכז היהודי ערבי וקרן פרידריך אברט בישראל, 2015.