סידרת ניירות עבודה של הפורום הכלכלי הערבי

האדמה והמגורים
כמנופים כלכליים

ראסם ח'מאיסי

נייר עבודה מס 10 | אוקטובר 2022

המחקר נערך בחסות نُشِر هذا البحث برعاية

FISCHER
F|B|C|&|Co
משרד פישר בכר חן וול אוריון ושות'
مكتب فيشر باخر حين وول أوريون وشركائه

مركنتيل

المنتدى الاقتصادي العربي
הפורום הכלכלי הערבי
Arab Economic Forum

הפורום הכלכלי הערבי

«הפורום למחקר כלכלי-חברתי ותכנון אסטרטגי»

הפורום למחקרי מדיניות כלכלית-חברתית הוא מוסד (עמותה רשומה) עצמאי א-פוליטי ללא מטרות רווח המיועד לחקר הסוגיות הכלכליות-חברתיות, וביצוע מחקרים יישומיים ומחקרי מדיניות בסטנדרט מדעי גבוה בתחומי הכלכלה והחברה, במטרה להוביל לשינוי מהותי במעמדה הכלכלי-חברתי של החברה הערבית בישראל.

הפורום מייחס חשיבות רבה לתהליכים החברתיים והכלכליים ולכוחם בעיצוב פניה של החברה הערבית, ובהקשר של השסע האתני והפערים הכלכליים-חברתיים הקיימים בין המיעוט הערבי המוחלש לרוב היהודי בישראל.

הפורום מיחס חשיבות רבה לחיזוק וקידום אנשי ונשות עסקים בחברה הערבית שמהווים קטליזטור חשוב לכלכלה בחברה הערבית ולכן הפורום הכלכלי הערבי מווה מטריה מקצועית ומחקרית עבור אנשי עסקים ויזמים ערבים. המועדון של אנשי ונשות עסקים בחברה הערבים הינו מייסדו של הפורום הכלכלי הערבי אשר נועד לפתח ולהעצים אנשי ונשות עסקים ויזמים ערבים.

פרופ׳ ד״ר ראסם חמאוסי

מורה לתכנון עירוני וגיוגרפיה עירונית במחלקה לגיוגרפיה ומדעי סביבה באוניברסיטת חיפה משנת 1996, ובמכללה לגליל מערבי בין השנים 2011-2018, וראש מרכז התכנון והמחקרים בכפר-כנא.
עבד כחוקר בכיר וראש פרויקט של ספר החברה הערבית במכון ון ליר בין השנים 2009-2011, וערך ספר «החברה הערבית».
היה ראש האגודה הגאוגרפית הישראלית בין השנים 2007-2009, ובשנת 2012 קיבל אות יקיר איגוד המתכננים בישראל.
השיג סטטוס של דוקטור בגיוגרפיה עירונית מהאוניברסיטה העברית בירושלים, והמשיך בלימודי פוסט-דוקטורט ב- London School of Economics and Political Science, ועוד פוסט-דוקטורט ב- Queen Mary and Westfield College בלונדון.

האדמה והמגורים
כמנופים כלכליים

ראסם ח'מאיסי[1]

הקדמה

סוגיות האדמות והדיור מהוות נדבך מרכזי בחיי האזרחים הערבים, ומככבות בקביעות בראש סדר היום של המנהיגים הערבים, של בני הקהילה, ושל הפעילים להגנה על האדמות ולשמירה עליהן כדי שיהוו מרכיב מרכזי בסיפוק פתרונות דיור. סוגיות אלה טומנות בחובן היבטים לאומיים, ערכיים, סימבוליים וכלכליים. במאמר קצר זה לא נעסוק במימד הלאומי של סוגיות האדמות והמגורים בקרב האזרחים הערבים הפלסטינים (להלן האזרחים הערבים), אלא נתמקד בממדים הפונקציונליים והכלכליים, בידיעה שיש קשר הדוק בין הממדים הלאומיים והסימבוליים לממדים האזרחיים והפונקציונליים–כלכליים, בייחוד לנוכח המשך המאבק בין מוסדות המדינה והאזרחים הערבים בעניין הבעלות על האדמות, התכנון שלהן והענקת פתרונות דיור.

אדמות בנמצא מהוות תנאי בסיסי ליצירת פתרונות דיור ולפיתוח המרחב העירוני והכפרי. האדמות יכולות להיות מושגות באמצעות רכישתן, או באמצעות הקצאות מטעם המדינה, הרשות המקומית והמוסדות הקהילתיים אשר מנהלים את הקרקעות.

כדי שהבעלים של האדמה או המחזיק בה יוכלו להשתמש בה לצורכי בנייה למטרות מגורים או לפרויקט שכולל מסחר ושירותים, יש צורך שהאדמה תהיה מיועדת למטרות אלה על פי חוק התכנון והבנייה הישראלי. רישיונות בנייה ופיתוח ניתנים בהסתמך על תוכניות מתאר מאושרות כדין. אחד מתנאי קבלת רישיון פיתוח של הקרקע הוא הוכחת בעלות עליה ברישומי הטאבו. מוסדות המדינה הרלוונטיים הם הגוף שמעניק רישיון בנייה ומוציא אישורי טאבו או בעלות או אחזקה של הקרקע.

1 פרופ' ראסם ח'מאיסי הוא מתכנן ערים, ומרצה בחוג לגיאוגרפיה שבאוניברסיטת חיפה בנושאי התכנון והגיאוגרפיה האורבנית; ראש מרכז התכנון והמחקרים, כפר כנא.

בנוסף לכך מוסדות התכנון מחליטים לאיזה אזור שיפוט ולאיזו רשות מקומית האדמה משויכת. גורמים כמו רישיון בנייה, תעודת טאבו, חלוקת הקרקע בין בעלים ובין רשויות מקומיות, משחקים תפקיד חשוב בקביעה הן של אפשרויות הפיתוח של הקרקע והן של מחירה. רוב הגורמים האלה מושפעים ישירות מהמדיניות הממשלתית לגבי הגידול בהיצע, כדי לענות על הדרישה הקהילתית לאדמות ולהעניק פתרונות דיור הולמים לבני הקהילה.

פתרונות הדיור קשורים בקיום משאב האדמה. פרויקטים של דיור מהווים בין השאר מנוע כלכלי חשוב שדוחף את כלכלת היישוב קדימה. דרישות הבנייה של הבית כרוכות בפעולת רבות: קניית האדמה, בניית הבית, העסקת עובדים ואנשי מקצוע, ומעורבות של סוחרים ומפעלי אספקה. כאמור, מאמר זה יעסוק בהיבטים הכלכליים והפונקציונליים של סוגיית האדמה והדיור בקרב האזרחים הערבים, וזאת ע"י הצגה קצרה של שיטות ושל דרכי הקצאת הקרקע, ניהולה, השימוש בה, פעולות המכירה, הקנייה והסחר, ואינטנסיביות השימוש בה. לבסוף נציג הצעות לקווי מדיניות שיכולים לתרום להנעת הפעילות הכלכלית הקשורה באדמות ובדיור ביישובים הערביים. הצעות אלה לוקחות בחשבון את התמורות הערכיות וההתנהגותיות בחברה הערבית. המאמר מאמץ את המתודולוגיה הדסקריפטיבית הביקורתית ההשוואתית, ומסתמך על מחקרים קודמים שערך כותב המאמר, אשר משתמש במתודולוגיה של החוקר המעורב, בהיותו "מתכנן ערים" פעיל אשר פועל בתחום כחלק מהמאמץ לענות על צורכי החברה הערבית.

הגבלות מכוונות אשר מפחיתות את ההיצע ואינן עונות על הביקוש

מדיניות הקרקעות והתכנון מושפעת משיקולים אידאולוגיים, אבל בעשור האחרון היא מושפעת בעיקר משיקולים כלכליים (כלכלת השוק הניאו–ליברלית), דמוגרפיים, גיאוגרפיים וסביבתיים. שיקולים אלה תרמו יחדיו לעיצוב מדיניות תכנון מרחבי אשר מגבילה את היצע האדמות המיועדות לפיתוח. המדינה שולטת על כ–93% מהאדמות בישראל, ומנהלת אותן על פי חוק יסוד: מקרקעי ישראל 1960. הדבר אינו מקרי, ונועד להקצות אדמות למטרת חיזוק ההשתייכות הלאומית והאתנית.

שליטה זו מאפשרת למוסדות המדינה לעשות ככל העולה על רוחן בסוגיית חלוקת הקרקעות, תכנונן והקצאתן, והן עושות זאת בצורה שמשרתת את המטרות הגיאו–פוליטיות, החברתיות, הכלכליות והסביבתיות שלה. למרות שהיא החלה בעשור האחרון בתהליך הפרטה שנוי במחלוקת של חלק מהאדמות, הפרטה זו של אדמות ציבוריות לוותה בעיקר בשיקולים כלכליים. התהליך כלל העברת הבעלות על קרקעות, הענקת בלעדיות, ולאחר מכן הענקת זכויות תכנון כדי להעלות את אחוזי הבנייה. מרכיב השיקולים הכלכליים שיחק תפקיד מרכזי בקביעת מחיר הקרקע, ייעודה

ודרכי השימוש בה. תמורות אלה לא נעצרו ביישובים היהודיים וכללו את היישובים הערביים. אלה יכולים להפיק תועלת כלכלית מסוימת משינוי המדיניות, למרות שחלק מהשינויים הללו כללו מהלכי הדרה. למשל, "חוק ועדות הקבלה 2011" מונע מאזרחים ערבים לגור בכ–434 יישובים יהודיים, והשירות הצבאי מהווה תנאי לזכייה במכרזי קרקעות. בנוסף קיימת הסכמה נרחבת על סירוב לאפשר לערבים לגור בערים יהודיות או אף לזכות במכרזי בנייה, כפי שאירע בעפולה בשנת 2017. זהו עוד נדבך בצמצום ההיצע של האדמות לאזרחים הערבים.

השיח הדומיננטי על אודות תכנון וניהול המרחב בישראל טוען שהמדינה סובלת ממחסור חריף בקרקעות, והמשאב הזה יקר מפז, ועל כן ראוי להשתמש בו בצורה מושכלת ומפוקחת. הביטוי התכנוני של השיח הזה משתקף בהקצבה מועטה של קרקעות ליישובים הערביים (ח'מאייסי 2017), אשר מגבילה את אפשרויות הפיתוח שלהם, ואינו מכיר בחלק מהכפרים הקיימים, בה בעת שהוא מרחיב את שטחי המחיה של היישובים העירוניים והכפריים היהודיים. על מנת לסתור את השיח הזה ואת הנרטיב שלו נציג להלן נתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אשר מצביעים על כך ששטח האדמות המיועדות לפיתוח בישראל הגיע בשנת 2013 ל–6.5% מהשטח הכולל של אדמות המדינה (22.072 קילומטר מרובע), ושאר האדמות הן אזורים פתוחים. חלוקת השימוש באדמות אלה היא כדלקמן: 66.0% למגורים, 14.3% לתשתיות ותחבורה, 4.7% לתעשייה, 4.7% לתעשייה ומשרדים, ו–9.4% למבני ציבור וקהילה (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2021: 7—11).[2] ראוי לציין שקיים פער בשטחי האדמות המיועדות לפיתוח בין המחוזות השונים, כך לדוגמה הגיע שיעור השטחים האלה במחוז ת"א ל–64.2%, ובמחוז הצפון ל–6.6%ן. שיעור האדמות המיועדות לפיתוח במחוז הדרום היה רק 1.6%. המשמעות של הנתונים האלה היא שאין הצדקה לשיח הקיצוב הדל ולפיקוח ההדוק על הקצאת האדמות, ובמיוחד אם הדבר מתבצע על רקע לאומי ואתני. למרות שאני תומך בעקרון התכנון הרציונלי והמושכל לשימוש במשאב האדמה, הוא צריך להיות מיושם לפי עקרונות הקיימות והצדק, אשר יחולו על כלל האזרחים והיישובים.

חלק מן התהליך של צמצום ההיצע מקורו בתמורות בתוך החברה והיישובים הערביים. אלה קשורות בחלוקה לא צודקת ולא שוויונית של האדמות בין הבעלים השונים, ובגידול באוכלוסייה לעומת ירידה גדולה יחסית בשטחים המיועדים לפיתוח. הערבים סבלו מהפקעה מסיבית של אדמותיהם, ובמיוחד בעשור הראשון של הקמת מדינת ישראל. בנוסף לכך, כרבע מהאזרחים הערבים הם עקורים בתוך מולדתם, ולמרות שהמדינה "העניקה" להם את האזרחות הישראלית, היא סירבה להשיב להם את אדמותיהם.

שיעור האדמות בבעלות ערבית מהווה רק כ–3% מהשטח הכולל של מדינת ישראל. שטחים אלה אינם כוללים את אדמות הערבים בנגב שהמדינה ממשיכה להתכחש לבעלותם עליהם, בהגדירה אותן אדמות מדינה למרות שבעליהן ישובים עליהן. מאז 1949 ועד שנת 2020 גדלה האוכלוסייה הערבית מ–158 אלף תושבים לכ–1.65 מיליון תושבים. אבל לכך לא התלווה גידול באדמות שהינן בבעלות ערבית, אלא להיפך: השטחים בבעלות ערבית הצטמצמו

2 https://www.cbs.gov.il/he/publications/DocLib/2021/Shnaton72.pdf

כתוצאה מפעולות הפקעה, גידול האוכלוסין, ופעולות ההורשה של האדמות במשך שלושה דורות. התוצאה היא שליותר משני שלישים מהאזרחים הערבים אין בעלות על שום חלקת אדמה. שיעור זה עולה ל–75% מהתושבים אשר אין בבעלותם אדמות בתוך שטחי תוכניות המתאר המאושרות, למעט האדמה שהם גרים עליה.

המשמעות היא שאין לבני הדור הבא אדמות בתחום תוכניות המתאר המאושרות של היישוב שלהם, ועל כן יהיה קשה, אם לא בלתי אפשרי, לספק את צורכי המגורים שלהם בתוך היישוב שבו נולדו ושבתוכו גרים הוריהם, והם ייאלצו לחפש פתרונות דיור מחוץ ליישובים שלהם, ומחוץ למה שהיו רגילים אליו עד עכשיו.

היצע דל של אדמות המיועדות למגורים

המחסור בבעלות על האדמה מהווה מחסום לדיור עבור משפחות ויחידים, ומחסום למעגל הכלכלי הקשור בסקטור הדיור. המחסור בבעלות פרטית על אדמות המיועדות למגורים והחלוקה הבלתי צודקת שלהן מתווספים למגבלות החמורות על שטחי השיפוט של היישובים הערביים ועל הפרשת אדמות מדינה בסביבתם. החשיבות של זמינות אדמה פרטית נעוצה בכך שהבנייה העצמית הינה שיטת הבנייה הנפוצה בשוק הדיור ביישובים הערביים, ובמיעוט חלופות הדיור באמצעות קבלנים ויזמים הנתמכים ע"י הממשלה, ועל כן קיימת האטה גדולה בשוק הדיור. ההיצע הדל של אדמות מדינה נגישות שעברו תהליך תכנוני, ואשר עונות על מגוון הצרכים, תורם להגבלת שוק הדיור. מחקר שערכנו בשנת 2006 במטרה לאמוד את שטחי השיפוט של 78 רשויות מקומיות ערביות (93% מכלל המועצות המקומיות הערביות) מראה שמדובר בכ–617,011 דונם, שהם כ–3% מכלל שטח מדינת ישראל, בו בזמן שבתוך הרשויות האלה גרו 15% מתושבי המדינה. שטחי האדמות בבעלות פרטית היו 310.763 דונם, אשר מהווים 50.4% מאזורי השיפוט. 235,154 דונם היו בבעלות המדינה והקרן הקיימת לישראל (בניהול מנהל מקרקעי ישראל), ואלה מהווים 38.1% מאזורי השיפוט של היישובים הערביים המדוברים. בנוסף, קיים סכסוך לגבי הבעלות על 65,574 דונם (10.6%) בין המדינה לבין אנשים פרטיים (לא כולל אדמות הנגב). רק 5,520 דונם (0.9) מאזורי השיפוט נמצאים בבעלות הרשויות המקומיות.

אם נוסיף לכך את החובה לפעול על פי עקרונות ונוהלי התכנון של תוכניות המתאר הארציות, המחוזיות והמקומיות — כל הגורמים האלה מהווים מחסום בפני הימצאות מלאי של אדמות לצורכי מגורים ופעילות כלכלית. קביעת אזורי שיפוט ע"י שר הפנים בבואו להקים רשות מקומית מראה, שקיימים שיקולים גיאו–פוליטיים וסוגיות של בעלות על האדמות אשר נלקחים בחשבון כאשר באים לשרטט את גבולות שטח השיפוט של היישוב או לתקנם. אין זה מקרי שאדמות מדינה בעלות פוטנציאל לפיתוח נלקחות

מאזורי השיפוט של היישובים הערביים ומועברות ליישובים יהודיים סמוכים, ומוקמים עליהן אזורי תעשייה. זה המקרה של אזור התעשייה משגב ליד סח'נין, ואזור התעשייה ציפורית הצמוד לכפר משהד ולכפר כנא. משרד הפנים, אשר בידיו הסמכות לקביעת אזורי השיפוט של הרשויות המקומיות, נמנע מהכללת כל אדמות היישוב לפי הגבולות המנדטוריים בתוך אזור השיפוט שלו, והדבר מצמצם את אפשרויות הפיתוח של היישובים הערביים. לדוגמה נציין ששטח אדמות היישוב כפר כנא היה כ–19,450 דונם, אבל כאשר הוקמה המועצה המקומית בשנת 1968 נקבע שטח השיפוט של היישוב על 10,050 דונם בלבד (למ"ס 2021), כלומר על 51.6% מאדמות הכפר, והרשות ממתינה לאישור להרחבת שטח השיפוט בכ–1400 דונם. שטח תוכנית המתאר המאושרת לפיתוח בשנת 2021 הגיע לכ–6,976 דונם המיועדות לפיתוח, מתוך 11,433 דונם הכלולות בתוכנית המתאר הכוללת, המיועדת לשרת את כפר כנא בשנת 2040. המשמעות היא ששטח האדמות המיועדות לפיתוח בכפר כנא לא עולה על כ–35.3% משטחי אדמות היישוב.

בדיקה של שיעור ממוצע השטחים המיועדים לפיתוח בתוך אזורי השיפוט של היישוביים הערביים מראה, ששטחים אלה מהווים כ–25% מאזורי השיפוט. טבלה מס' 3 מציגה את שיעור ניצול אזורי השיפוט בתוך 12 יישובים ערביים. הנתונים מראים שממוצע ניצול אזורי השיפוט בשנת 2013 הגיע לכ–37.4%. 62.6% מהאדמות באזורי השיפוט של היישובים הערביים לא עברו תהליך פיתוח, והן כפופות לרגולציות תכנוניות אשר מונעות את פיתוחן. מציאות זו מחייבת להרחיב את אזורי השיפוט של היישובים הערביים ולהפשיר אדמות לפיתוח, ובכלל זה אדמות מדינה שיעברו הליך תכנוני, כדי שיהיה אפשר לבנות עליהן ולעזור בהקלת מצוקת הדיור והפיתוח הכלכלי.

מרבית הרשויות המקומיות הערביות הגישו בקשות להרחיב את אזור השיפוט שלהן, ולכלול בתוכו אדמות מדינה בנות תכנון כדי להקים שכונות מגורים, כמו במקרים של אכסאל, סח'נין, יפיע, נחף, משהד וכפר כנא, או להקצות אדמות לפיתוח כלכלי, כמו הקמת אזורי תעסוקה או בקשה לחלוקה בהכנסות מאזורי תעשייה ועסקים קיימים, בצורה שתבטיח צדק חלוקתי. ההחלטות בעניינים אלה עדיין תלויות ועומדות. בשנת 2016 הקים שר הפנים שש ועדות לקביעת גבולות אשר שוקדות על בקשותיהן של הרשויות המקומיות, והערביות ביניהן, להרחבת אזורי השיפוט או לקבלת נתח מהכנסות אזורי התעשייה והתעסוקה הקיימים בתחומי השיפוט של הרשויות המקומיות היהודיות (עיריות ומועצות אזוריות) השכנות. ועדות אלה נעדרות ייצוג הולם של ערבים בתוכן, הן עובדות לאט ואינן מייצרות שינויים מבניים בכל מה שקשור לתיקון גבולות השיפוט של היישובים הערביים. למרות שבוצעו תיקונים והרחבות תחומי שיפוט בחלק מהיישובים (כמו עראבה, טורעאן, שבלי אום–אלג'נאם, דלית אל–כרמל ועוספיה), הרי שרבות מהבקשות טרם אושרו, וקיים איחור רב בלוחות הזמנים שנקבעו לעבודת הוועדות הללו.

אחד החסמים המרכזיים בהקצאת אדמות לפיתוח בכלל, ולפיתוח למטרות מגורים בפרט, קשור לתכנון המתארי הרשמי. התכנון מהווה כלי לחלוקת משאב האדמה ולהענקת זכויות פיתוח עליה. עד לפני עשור התקיים תכנון קצוב ודל,

אשר הגביל את פיתוח היישובים הערביים. הבנייה הבלתי חוקית, בלי רישיונות מתאימים, הכניסה את האנשים שבנו למצוקה כלכלית וחברתית בגלל הקנסות הכבדים שהטילו עליהם הרשויות. האנשים שבונים בנייה בלתי חוקית נאלצים לעשות זאת בגלל שהרשויות לא הכינו תוכניות מתאר העולות בקנה אחד עם הצרכים של התושבים. בשנת 2015 הוקם צוות ממשלתי (המוכר בשם צוות 120 הימים) אשר הגיש המלצות, שחלקן אושר באמצעות החלטות ממשלה, וחלקן נכלל בתוכנית החומש הממשלתית לפיתוח המגזר הערבי 2016–2020, והמוכרת יותר בשם תוכנית 922. תוכנית זו נמצאת בשלב ביצוע חלקי, ומתמודדת עם חסמים וקשיים שאין זה המקום לדון בהם, והיא אמורה להכין תוכניות מתאר מקיפות חדשות לכלל היישובים הערביים. אלה יהפכו לתוכניות מפורטות אשר יכללו את שיטת האיחוד והחלוקה. אי לכך יש צורך בהיערכות מיוחדת של הרשויות המקומיות, של מחלקות ההנדסה בתוכן, ושל ועדות התכנון המקומיות אשר מספקות שירותי תכנון והנפקת רישיונות בנייה על פי התוכניות החדשות. תהליכים אלה יכולים לתרום לפיתוח היישובים הערביים אם יהפכו לפרויקטים ביצועיים בשיתוף פעולה בין הרשות המקומית, המגזר הממשלתי והמגזר הפרטי.

הנתונים של מנהלת התכנון הארצית מצביעים על התקדמות בהכנה ובאישור תוכניות המתאר של היישובים הערביים. תמונת המצב משנת 2021 מראה שקיימות תוכניות מתאר מאושרות (או כאלה הנמצאות בשלבים מתקדמים של הכנה) עבור כ–114 יישובים ערביים עצמאיים ומוכרים מתוך 133 יישובים. מתוך כל אלה אפשר להצביע על תוכנית מתאר מעודכנת ומאושרת עבור 75 יישובים, ומתוך אלה 51 תוכניות אושרו בעשור האחרון. התוכניות של 32 יישובים נמצאות בשלבים האחרונים של האישור החוקי, והתוכניות של 7 יישובים נמצאות בשלבי התכנון. 80% מכלל תוכניות המתאר המיועדות ליישובים ערביים הוגשו ע״י מנהלת התכנון, ואלה מהווים 95% מכלל 133 היישובים הערביים (מנהלת התכנון, 2021:37). אפשר להתייחס לנתונים האלה כסוג של הישג, אבל בדיקה מעמיקה מראה שהתכנון המתארי ממשיך להוות חסם רציני בהצגת פתרונות דיור ראויים מבחינת הכמות והאיכות, ומגביל את ההתפתחות הכלכלית ואת ניהולו של שוק כלכלי חופשי ביישובים הערביים. אפשר להציג את החסמים באמצעות הסעיפים האלה:

יותר מ–100 אלף תושבים ערבים ממשיכים להתגורר ביישובים לא מוכרים, סובלים ממצוקת דיור וממצוקה סביבתית, ומשלמים קנסות גבוהים, בנוסף לאיום המתמיד בהריסת בתיהם.

כ–58 יישובים ערביים (43.6% מכלל היישובים הערביים) סובלים מהעדר תוכניות מתאר מעודכנות, ול–19 מהיישובים האלה אין תוכנית מתאר מאושרת או שהתוכנית נמצאת בשלב התכנון המתארי. המשמעות של העדר תוכנית מתאר הינה מגבלות חמורות על האפשרות להנפיק רישיונות בנייה למבני מגורים ולמבני ציבור או למבנים המיועדים לצרכים עסקיים (מפעלים, בתי מלאכה וכו׳).

אישור תוכנית מתאר מקיפה ליישוב אינה מאפשרת הנפקת רישיונות בנייה, והדבר אפשרי רק אחרי הכנת תוכנית מתאר מקומית מפורטת אשר כוללת יישום שיטת האיחוד והחלוקה (ח׳מאיסי, 2017). הכנת תוכנית מעין זו ואישורה דורשים זמן, ושינוי ייעוד האדמות המיועדות לפיתוח.

מרבית האדמות הכלולות בתוכניות המתאר הן אדמות פרטיות, ואלה מהוות יותר מ–80% מהאדמות המיועדות לפיתוח בתוכניות האלה. האדמות הפרטיות אינן מחולקות באופן שווה בין התושבים ומרביתן מרוכזות בידי מספר קטן של בעלים. שני שלישים ממשקי הבית הערבים אין בבעלותם אדמה נגישה שיכולה להיות מיועדת לבנייה למגורים. כמו כן רוב האדמות אינן רשומות על שם הבעלים — אלה שמנהלים אותן לפי חוק — למרות שהם הבעלים המוכרים שלהן. ההבדלים בשיטת רישום האדמות בין החוק למסורת יוצרים קונפליקטים וסכסוכים רבים בסוגיית הבעלות. מציאות זו מהווה גם היא מכשול בפני הנפקת רישיונות בנייה לפי חוק התכנון והבנייה 1965 ותיקוניו הרבים (150 במספר). התיקונים מצמצמים את האפשרות להנפיק רישיון בנייה למגורים או הקמת מבנים לצורכי עסקים.

הכנת תוכנית מתאר ואישורה ע"י מוסדות התכנון מהווה תנאי בסיסי להענקת פתרונות דיור, אבל זו כשלעצמה אינה מספיקה, וצריך לשלב אותה עם מהלכי יזמות לפיתוח תשתיות וארגון החברה על בסיס חוקי עזר מאושרים, המופעלים ע"י הרשות המקומית. בנוסף קיים צורך שבעלי האדמות ישתפו פעולה עם הרשות המקומית ויתחייבו לבצע את התוכנית, ולא לעבור עליה על ידי בנייה בלתי חוקית על אדמות המיועדות לכבישים או למבני ציבור. מעשה כזה מסב נזק לאינטרס הציבורי, ומגביל את האפשרות להעניק פתרונות דיור. בהקשר זה ראוי לציין, שפיתוח תודעת התכנון בקרב התושבים וחיזוק שיתוף הפעולה ביניהם יתרום להסרת חלק מהחסמים שעומדים בדרך לאישור חלק מתוכניות המתאר ולביצוען.

השלכות ההגבלות המרחביות והמחסור באדמות לבנייה

מדיניות ההגבלה המרחבית משפיעה באופן שלילי על אפשרויות הפיתוח של היישובים הערביים, ומגבילה את הצמיחה הכלכלית בקרב התושבים, במיוחד בתחום הדיור אשר מהווה דרישה בסיסית לחיים בכבוד עבור הפרט והחברה. להלן תמצית של ההשלכות האלה:

יצירת מצוקת דיור בעלת מספר מרכיבים: מחסור ביחידות דיור מבוקשות, צפיפות דיור (יחידות דיור לדונם/ מספר הנפשות בחדר אחד), סביבת מגורים בלתי הולמת בכל מה שקשור לאספקת שירותים ותשתיות, מיעוט באדמות שיכולות לספק פתרונות דיור. ארבעת המרכיבים האלה קיימים במרבית היישובים הערביים, ועל כן אפשר לטעון שמרבית האזרחים הערבים חיים בסוג של מצוקת דיור. מחקר שערכנו (ח'מאייסי, 2015) תחת הכותרת: בין הערך החברתי והנדל"ני: מגזר הדיור בקרב האזרחים הערבים בישראל, עסק בתמורות במגזר הדיור בקרב הערבים, ולפיו התברר שממוצע הדרישה השנתית של יחידות דיור בשני העשורים הבאים יגיע לכ–12,500 יחידות בשנה.

בימים אלה מוערך המחסור ביחידות הדיור בכ–20,000 יחידות. נתון זה אינו כולל את הכפרים הבלתי מוכרים בנגב שסובלים ממצוקת דיור חמורה מאוד. המחקר מצביע על הצורך לספק 270–300 אלף יחידות דיור לתושבים הערבים ב–25 השנים הבאות כדי להתגבר על המחסור הנוכחי ולענות על הצרכים העתידיים. התוכנית האסטרטגית לדיור, שהוכנה ע"י מנהל התכנון והמועצה הלאומית לכלכלה ואושרה על ידי הממשלה, צופה שמספר יחידות הדיור שיענו על צורכי התושבים הערבים בשנת 2040 יגיע לכ–540 אלף יחידת דיור. 3

הקמת כמות כזו של יחידות דיור תהווה מנוע כלכלי חשוב ביישובים הערביים. המחסור ביחידות הדיור יוצר בהם צפיפות מגורים. בדיקה השוואתית של צפיפות המגורים מצביעה על הקלה יחסית בין השנים 2004—2014, כמו שמראה טבלה 1.

טבלה 1: החלוקה היחסית של צפיפות המגורים בקרב משקי הבית הערביים בישראל לפי הצפיפות (נפשות לחדר). השוואה בין השנים 2004, 2014, ו–2017

צפיפות המגורים בקרב המשפחות הערביות (מספר נפשות לחדר מגורים)	השיעור בשנת 2004	השיעור בשנת 2014	השיעור בשנת 2017
עד 1	26.1	37.8	37.6
1.01–1.99	57.2	43.5	44.7
2.00–2.99	13.6	14.3	12.6
3+	3.2	4.3	5.1

המקור: עמותת הגליל ו"רכאז" (2015), עמוד 34; (2018), עמ' 129

הטבלה מצביעה על הקלה יחסית בצפיפות הדיור ביישובים הערביים, אולם מרבית המשפחות ממשיכות לסבול מצפיפות דיור בהשוואה למשפחות היהודיות. ממוצע הצפיפות בקרב המשפחות הערביות בשנת 2017 היה 1.25 נפש לחדר לעומת 0.81 נפש לחדר בקרב המשפחות היהודיות. שטח המגורים לנפש ביישובים הערביים הגיע בשנת 2017 לכ–26.4 מטר לעומת 31.8 מטר לנפש בקרב היישובים היהודיים. ממוצע הבעלות על דירה בקרב החברה הערבית היה 90.3% לעומת 66.5% בכלל המדינה. הסיבות לבעלות הגבוהה על דירות בקרב הערבים נעוצות בתרבות החברתית ובמחסור בדירות להשכרה.

השוואת צפיפות הדיור בין היישובים מראה באופן ברור שהצפיפות בכפרים הערביים חורגת מהמציאות הכפרית הצפויה, כאשר על כל קמ"ר גרים 5000 איש. בדקנו את צפיפות הדיור ב–12 יישובים ערביים (ראה טבלה 3), והתברר שהיא נעה בין 12,039 נפש (בעיר נצרת) ל–5467 נפש לכל קמ"ר. לשם ההשוואה,

3 החלטה מספר דר/131 של ועדת שרים לענייני תכנון, בנייה מקרקעין ודיור ("קבינט הדיור") מיום 13.02.2017 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 02.03.2017 ומספרה הוא 2457(דר/131). https://www.gov.il/he/Departments/policies/dec2457_2017

הצפיפות בת"א הייתה 18,754 נפש לכל קמ"ר, ובנוף הגליל (נצרת עלית לשעבר) הגיעה ל–11,313 נפש לכל קמ"ר, ול–8735 נפש לכל קמ"ר בעיר עפולה. אם לוקחים בחשבון את המחסור החריף במרחב ציבורי (כבישים רחבים, כיכרות, מדרכות, מבני ציבור) ביישובים הערביים, אזי מגיעים למסקנה שצפיפות האוכלוסייה שם גבוהה ביחס למספר התושבים, ולתהליכי האורבניזציה המואצים שלהם. בשנים האחרונות אנו עדים לבנייה רוויה של מבנים שמתנשאים לגובה של ארבע קומות ויותר, להריסה של מבנים ישנים ולבנייה של מבני מגורים שכוללים דירות מגורים אשר מאכלסות לרוב את בני המשפחה המורחבת, או שנעשה שימוש בחלקות אדמה שהיו ריקות בעבר.

הדיור האינטנסיבי יוצר בעיות ומצוקות סביבתיות בגלל שהתשתיות הקיימות אינן מיועדות לצפיפות הזאת. כמו כן חל מעבר למגורים בדירות במקום בבתים נפרדים. מספר המשפחות הגרעיניות שחיות כרגע בדירות מגורים ולא בבתים פרטיים מגיע לכ–50% מכלל המשפחות הערביות. הנתונים העדכניים מראים שחל גידול במספר האנשים המשתייכים לשכבה החלשה בחברה הערבית (ראו טבלה 2) בגלל החיים בפריפריה הגיאוגרפית ביישובים בעלי גודל בינוני וקטן. אנשים אלה גרים בתוך משפחות מרובות ילדים, ממוקמים בשולי הכלכלה, עובדים בענפים בעלי שכר נמוך, וסובלים מהשינויים במדיניות הכלכלית שעוברת ממדיניות של מדינת הרווחה למדיניות השוק על פי המודל הניאו–ליברלי. שליטת כלכלת השוק דרדרה את המצב הכלכלי של משקי הבית הערביים, והדבר השתקף בין השאר במצוקת הדיור. מהמדיניות הזאת סובלים גם הצעירים שהגיעו לגיל הדרישה לדיור. לשם השוואה נציין ש–30% ממשקי הבית היהודיים משתייכים לשכבה הנמוכה, לעומת 64% ממשקי הבית הערביים. 36% ממשקי הבית הערביים ממוקמים בשכבת הביניים ובשכבה הגבוהה, בהשוואה ל–70% ממשקי הבית היהודיים.

טבלה 2: חלוקת משקי הבית הערביים לפי הדירוג המעמדי בשנת 2002 לעומת 2010

הדירוג המעמדי	2002	2010
מעמד נמוך	57.3	64.0
מעמד ביניים	28.8	23.4
מעמד גבוה	13.9	12.6

המקור: דגן–בוזגלו, אתי קונור–אטיאס (2013), הרובד הבינוני בישראל 1992–2010, ת"א, מרכז אדווה

טבלה 3: מציאות השוואתית של אינדיקטורים כלכליים בין העיריות הערביות, 2020

שם העירייה	מספר התושבים (באלפים)	שטח אזור השיפוט (דונם)	שיעור ניצול אזור שיפוט בלתי מנוצל (%)	צפיפות האוכלוסייה על הקרקע המיועדת לבנייה (נפש לכל קמ"ר), 2013	מספר יחידות הדיור הרשומות במרשם המבנים 2021	מספר יחידות הדיור שהושלמה בנייתן 2020*
נצרת	77.8	14.170	51.3	12.039	17.460	115
רהט	73.8	32.41	64.9	9.607	**5.520	290
אום-אלפחם	56.8	25.960	74.4	9.134	18.043	119
טייבה	44.6	18.910	70.2	10.790	10.302	55
שפרעם	42.5	19.630	66.7	7.663	11.841	107
טמרה	34.9	29.720	82.8	9.453	7.944	69
סח'נין	32.2	11.530	60.7	8.809	8.423	139
באקה אל ע'רביה	30.5	8.930	38.9	5.879	6.419	59
טירה	27.1	11.870	52.6	5.467	6.841	70
עראבה	26.3	8.400	62.9	7.931	6.216	89
כפר קאסם	23.5	9.310	66.9	9.052	5.135	62
קלנסואה	23.5	8.410	58.6	8.548	4.527	72
מע'אר	23.3	20.760	20.1	6.785	4.775	71

המקור: איסוף נתונים מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2016), פרופיל רשויות מקומיות עירוניות. ידיעון 1683, ומהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2021), פרופיל רשויות מקומיות עירוניות, ידיעון 1835

* יחידות הדיור הרשומות, עם רישיון בנייה ותעודת עבודות, מטעם הוועדה המקומית לתכנון ובנייה.

** מספר יחידות הדיור ברהט הרשומות בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אינו משקף את המספר האמתי, אשר מוערך ב-16,500 יחידות. בנוסף לכך, מספר יחידות הדיור אינו כולל את אלה שנבנו בלי רישיון, המגיעות לפי אומדנים שונים לכ-10% מכלל יחידות הדיור ביישובים העירוניים.

עליית מחירי האדמות למגורים ומיעוט ההיצע להמשך הבנייה בשיטת הבנייה העצמית. בהיעדר דיור ממשלתי, או דיור מטעם קבלנים וחברות אכלוס, שיטה זו הייתה המקור העיקרי לבניה לצרכי מגורים. מגורים בשיטת הבניה העצמית מחייבים הימצאות אדמה בבעלות פרטית שעברה תהליך תכנוני. מיעוט האדמות למגורים תרם ליצירת מצוקת הדיור, ולעלייה משמעותית במחירי האדמות, כפי שמראה סקר של עמותת "הגליל" (2015, 2018). לפי דוחות שמאי הקרקע (ח'מאיסי, 2015) הגיע מחיר מטר אדמה לבניה ליותר מ-3000 ₪ למטר מרובע.

טבלה 4: ממוצע מחירי האדמות ביישובים הערביים לפי מיקום הרשות המקומית ומעמדה (מחירי 2014)

מועצות מקומיות	מחיר (באלפי דולרים)
ממוצע מחיר דונם לבנייה בתוך השטח המותר לבנייה	251.8
ממוצע מחיר דונם לבנייה מחוץ לשטח המותר לבנייה	139.1
ממוצע מחיר דונם אדמה חקלאית	42.2
עיריות	
ממוצע מחיר דונם לבנייה בתוך השטח המותר לבנייה	530.0
ממוצע מחיר דונם לבנייה מחוץ לשטח המותר לבנייה	391.2
ממוצע מחיר דונם אדמה חקלאית	143.8

המקור : עמותת הגליל (2015), סקר 2014:98

הטענה שאין שוק קרקעות בחברה הערבית נכונה חלקית. מיעוט האדמות גרם להתפתחות שוק מוגבל ומותנה בכללים חברתיים. עליית מחירי האדמות צמצמה את האפשרות של בני שכבות הביניים והשכבות הגבוהות לקנות אדמות, ויצרה שכבה דקה של סוחרים שקונים אדמות ותורמים לעליית המחירים שלהן. המחירים עולים גם בגלל ההערכות הגבוהות של השמאי הממשלתי, אשר קובע את מחיר אדמות המדינה המיועדות לבנייה בצורת חלקות לבנייה עצמית או בנייה רוויה באמצעות קבלנים ויזמים, ובכך מקשה למעשה על הזוגות הצעירים למצוא פתרונות דיור. עליית מחירי הדיור במדינה בכלל, ובחברה הערבית, בפרט גורם לכך שמשפחה ערבית ממוצעת צריכה משכורת של 180 חודשי עבודה על מנת שתוכל להשיג פתרון דיור הולם, לעומת 145 חודשי עבודה בקרב המשפחות היהודיות.

הקושי לספק דיור הולם למשפחות הערביות יצר בעיות חברתיות שונות, כמו עלייה בגיל הנישואין, אלימות משפחתית, הגירה מהיישוב ותסכולים נפשיים אצל הצעירים. זאת כמובן בנוסף להאטת הצמיחה הכלכלית ביישוב. למרות ההבדלים בין האזרחים הערבים, מרביתם סובלים ממצוקת דיור, והדבר כולל את כל תושבי הערים והכפרים הערביים, וגם כאלה שגרים בערים המעורבות ובכפרים הבלתי מוכרים. יישום תיקון 116 של חוק התכנון והבנייה (המוכר יותר כתיקון קמיניץ) יצר מעמסה כלכלית קשה על המשפחות שבנו את בתיהן בלי רישיון. הקנסות המוטלים על משפחות אלה מערערים את היציבות הכלכלית שלהן. הסקר של עמותת הגליל משנת 2017 סיכם את מצב הדיור בקרב האזרחים הערבים לפי מדדים ואזורים שונים, שאין טעם לחזור עליהם, אבל כולם מצביעים על משבר הדיור החמור והשלכותיו על ההאטה הכלכלית ביישובים הערביים, בנוסף להשלכות השליליות ברמה החברתית והלאומית.[4]

4 ראו עמותת הגליל, 2010, תנאי הדיור: עמ׳ 117–188
https://acrobat.adobe.com/link/track?uri=urn:aaid:scds:US:9f0716024-9765-eca-b2a27415-e03a929b#pageNum=117

אופקי המנופים הכלכליים

מאמר זה לא תיאר את כל ההשלכות של מצוקת הדיור בקרב הערבים. שאפנו להציג בעיקר את היבטים האזרחיים, הכלכליים והפונקציונליים הקשורים באדמה (הבעלות עליה, ניהולה ותכנונה) ובמגורים. אין ספק שלסוגיות האדמה והדיור יש גם ממדים לאומיים ואתניים ,ושאלה משפיעים על המרכיבים האזרחיים, אבל אין זה המקום הנכון לעסוק בהם. פיתוח מגזר הדיור והיענות לדרישות האזרחים הערבים בתחום זה ניצבים מול אתגרים רבים. סיקרה תמציתית זו חושפת את עומק הבעיה ואת ההצטברות של חסמים פנימיים וחיצוניים רבים. למרות כל זאת אין אנחנו עומדים חסרי אונים. יש צורך לפתח מנופים כלכליים אשר יתרמו להיענות לצורך בדיור ובאדמות לבנייה בקרב האזרחים הערבים. אפשר לסכם את האופקים שאנחנו מציעים בנקודות שלהלן, אשר יתרמו לחיזוק מנופי הצמיחה הכלכלית בקרב האזרחים הערבים:

אנחנו שומעים תדיר את שיח ההדרה של הרשויות אשר פועלות להמשיך את ההפרדה המרחבית על בסיס לאומי ואתני. אני מציע להשתחרר מהשיח הזה ומהניסיון לעגן אותו בחוקים, ולאפשר לאזרחים לגור בכל מקום שהם חפצים בו. בהקשר זה ראוי לציין שהזכות של האזרחים הערבים באדמות ובדיור אינה נעצרת בגבולות אזורי השיפוט של היישובים הערביים או באדמות שהן בבעלות ערבית. זכות זו צריכה להתממש בכל רחבי המדינה. שיח ההדרה הכפויה וחזרה עליו על ידי חלק מהאזרחים הערבים (בצורה לא מודעת לפעמים) מחזקים את השליטה המרחבית, ומבטלים את השותפות האמתית והשוויונית בחלוקת המרחב הכללי, שמשאבי האדמה והדיור הם חלק ממנו.

יש לפעול להגדלת ההיצע של אדמות שעברו תהליך תכנון — פרטיות וממשלתיות כאחד. אדמות אלה צריכות להיות מיועדות למגורים, והפשרתן צריכה להוריד את מחיר האדמות המהווה מרכיב מרכזי במחיר הדירה. הדבר צריך לכלול את שיטת הבנייה העצמית או בנייה משותפת רוויה ע"י חברות יזמיות. יש להציע מגוון פתרונות דיור ביישובים הערביים, ובמיוחד ביישובים העירוניים. העיקרון הכלכלי הבסיסי גורס, שמיעוט ההיצע ועלייה בביקוש מחזקים את המשבר, מעלים את המחירים וחוסמים את הפעילות הכלכלית. אי לכך המדינה משחקת תפקיד מרכזי בהצעת אדמות מדינה שעברו תהליך תכנוני ונגישות לבנייה במחיר הולם, וכן בסבסוד מגזר הדיור. בכך טמון פתרון שאפשר ליישמו ע"י עיצוב מדיניות קרקעית, ותכנון ושיכון אשר עושים צדק עם האזרחים הערבים, ותורמים להנעת גלגלי הכלכלה במגזר הפרטי.

האחריות מוטלת על מוסדות התכנון ומנהל מקרקעי ישראל לזרז את תהליכי האישור של תוכניות מתאר ותוכניות מפורטות אשר מאפשרות התחלת הבנייה. ראוי גם שהרשויות המקומיות וועדות התכנון המקומיות יכינו את עצמן ואת הקהילות ביישובים להתמודד עם תהליכי פיתוח האדמות והתשתיות, ובכלל זה רישום האדמות הפרטיות ופתרון המחלוקות על הבעלות, במטרה להסיר את החסמים החיצוניים והפנימיים אשר מעכבים את הנעת שוק האדמות והדיור

ביישובים הערביים. על מנת להשיג זאת יש לזרז את תהליך הרחבת אזורי השיפוט של היישובים הערביים ואת אישורן של תוכניות מתאר ותוכניות מפורטות, ובכלל זה יישום שיטת האיחוד והחלוקה, כדי שבעלי האדמות יוכלו להשתמש באדמותיהם לבנייה, ולהגברת הצע האדמות הנגישות לבנייה.

על מנת להקל על שיטת האיחוד והחלוקה (פרצלציה) יש צורך להכניס תיקונים בנוהל האדמות ובנוהל הטלת מיסים על האדמות, כדי לסלק את החסמים הקיימים, וליצור התאמה בין המנהגים השוררים ביישובים הערביים לבין משטר האדמות הרשמי. הדבר דורש גם תיקון נוהל השמאים (נוהל 15), בכדי לסלק את חסמי השמאות ביישום שיטת האיחוד והחלוקה.

במציאות האובייקטיבית של האזרחים הערבים, ועל מנת להתמודד על שוק האדמות והדיור שנוטה יותר ויותר למודל השוק הניאו-ליברלי, יש צורך לשנות את תרבות הבנייה והצריכה של הדיור. המשמעות היא הקטנת גודל המבנים, ונכונות לגור בבניינים משותפים, ואף לשכור דירות בשלב הראשון אחרי הנישואין.

הדרישה הצפויה של החברה הערבית לדיור, ופיתוח התשתיות והשירותים הראויים, מהווים מנוע כלכלי מרכזי ביישובים הערביים. מכאן חורגת המשמעות של חסימת מגזר הדיור, ואספקת קרקעות על מנת לקיימו, מהיותה בעיה חברתית, ואף לאומית, ומדובר גם בבעיה כלכלית אשר מחייבת פתרון. ראוי שהממשלה, אשר מחזיקה במשאב הקרקע ושולטת במוסדות התכנון ובמשאבים הכספיים, תעניק תמיכה ותפחית את ההשלכות השליליות של כלכלת השוק בתחום האדמות והדיור. ראוי שהמדינה תקים קרן ממשלתית אשר תספק מענקים והלוואות לרשויות המקומיות כדי לפתח את התשתיות ולספק תנאים להנפקת רישיונות בנייה ופתרונות דיור בסביבה אורבנית ראויה.

מקורות:

עמותת הגליל ו "רכאז" (2015) היישובים הערביים ורשויותיהם המקומיות בישראל, המיפוי השני 2014, שפרעם, עמותת הגליל

עמותת הגליל ו "רכאז" (2018) היישובים הערביים ורשויותיהם המקומיות בישראל, המיפוי השלישי 2014, שפרעם, עמותת הגליל

https://acrobat.adobe.com/link/track?uri=urn:aaid:scds:US:9f0716024-9765-eca-b2a2-7415e03a929b#pageNum=117

דגן-בוזגלו, אתי קונור-אטיאס (2013), הרובד הבינוני בישראל 1992-2010, ת"א מרכז אדווה

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2017) השנתון הסטטיסטי 2016, ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2020) השנתון הסטטיסטי 2021, ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

https://www.cbs.gov.il/he/publications/DocLib/2021/Shnaton72.pdf

ח'מאיסי, ר'. (2015), בין ערך חברתי לנדל"ני: משק המגורים בקרב האזרחים הערבים בישראל; חיפה: המרכז היהודי ערבי וקרן פרידריך אברט, אוניברסיטת חיפה

ח'מאיסי, ר'. (2016), המרחב הציבורי והחזות של היישובים הערביים בישראל; חיפה: המרכז היהודי ערבי וקרן פרידריך אברט, אוניברסיטת חיפה

ח'מאיסי, ר'. (2017), עשיית צדק תכנוני באמצעות יישום מנגנון רה-פרצלציה בישובים הערביים; חיפה: המרכז היהודי ערבי וקרן פרידריך אברט, אוניברסיטת חיפה

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2016), הרשויות המקומיות בישראל 2015, פרסום מס' 1683

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2021), הרשויות המקומיות בישראל 2019, פרסום מס' 1835

מנהל התכנון, (ב2021), איחוד וחלוקה בקרקע פרטית ביישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית מתאוריה לפרקטיקה - כלים יישומיים, ירושלים

https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/consolidation_division_private_land/he/consolidation_division_private_land.pdf

מנהל התכנון, (2022), שנתון התכנון, ירושלים

https://www.gov.il/BlobFolder/guide/shnaton/he/shnaton_2021.pdf

(Footnotes)

1 https://acrobat.adobe.com/link/track?uri=urn:aaid:scds:US:9f071602-4eca-b2a2-9765-7415e03a929b#pageNum=129

سلسلة أوراق عمل المنتدى الإقتصادي العربي

الأرض والمسكن

روافــع اقتصاديــة

راسم محيي الدين خمايسي

المنتدى الاقتصادي العربي
הפורום הכלכלי הערבי
Arab Economic Forum

ورقــة عمــل رقــم 10 | تشرين اول 2022

המחקר נערך בחסות نُشِر هذا البحث برعاية

FISCHER
F|B|C|&|Co
משרד פישר בכר חן וול אוריון ושות׳
مكتب فيشر باخر حين وول أوريون وشركائه

المنتدى الاقتصادي العربي

منتدى الأبحاث الاجتماعية-الاقتصادية والتخطيط الاستراتيجي

منتدى دراسات السياسات الاجتماعية-الاقتصادية هو مؤسسة مسجلة، مستقلة غير سياسية وغير ربحية تهدف لدراسة القضايا الاجتماعية-الاقتصادية، وإجراء البحوث التطبيقية ودراسات السياسات بمستوى علمي رصين في مجالات الاقتصاد والمجتمع، من أجل إحداث تغيير جوهري في الأوضاع الاجتماعية-الاقتصادية للمجتمع العربي في إسرائيل.

يولي المنتدى أهمية كبرى للسيرورات الاجتماعية والاقتصادية وقوتها في تشكيل المجتمع العربي، وكذلك يهتم بسياق الفجوة العرقية والفروقات الاجتماعية-الاقتصادية القائمة بين الأقلية العربية المهمّشة وبين والأغلبية اليهودية في إسرائيل.

ويرى المنتدى أنه من المهم جدًا تقوية وتعزيز رجال وسيدات الأعمال في المجتمع العربي الذين يشكلون قوة دفع مهمة للاقتصاد في هذا المجتمع، وبالتالي فالمنتدى الاقتصادي العربي هو مظلة مهنية وبحثية لرجال الأعمال والمبادرين العرب. كذلك، أسس المنتدى الاقتصادي العربي نادي رجال وسيدات الأعمال العرب في المجتمع العربي بهدف تمكين رجال وسيدات الأعمال والمبادرين والمبادرات العرب وتطوير قدراتهم.

بروفيسور دكتور راسم خمايسي

أستاذ التخطيط الحضري والجغرافيا الحضرية في قسم الجغرافيا والدراسات البيئية بجامعة حيفا منذ عام 1996، وفي كلية الجليل الغربي بين 2011-2018, ورئيس مركز التخطيط والدراسات كفركنا.

عمل كباحث كبير ورئيس مشروع كتاب المجتمع العربي في معهد فان لير بين 2009-2011، وقام بتحرير كتاب «المجتمع العربي».

ترأس الجمعية الجغرافية في إسرائيل بين 2007-2009، وحصل على درجة «عزيز التخطيط» لعام 2012.

حصل على الدكتوراه في الجغرافيا الحضرية من الجامعة العبرية في القدس، وأكمل البوست-دكتوراه في London School of Economics and Political Science وبوست-دكتوراه اخرى في Queen Mary and Westfield College في لندن.

الأرض والمسكن
روافــع اقتصــاديــة

راسم محيي الدين خمايسي[1]

استهـــلال

تعتبر مسائل الأرض والمسكن احدى القضايا المركزية في حياة المواطنين العرب، وموجوده دائما على سلم أولويات جدول اعمال، كلا من القيادات وافراد المجتمع، عاملين من اجل الدفاع عن الأرض حمايتها، حفظها وتخطيطها لتشكل مركب مركزي في توفير المسكن وخلق روافع اقتصادية في البلدات العربية. هذه المسائل لها ابعاد وطنية، قومية، قيمية، رمزية، خدماتية واقتصادية. في هذه المقالة الموجزة لا نسعى للتركيز على الجوانب القومية والوطنية لمسألة الارض والمسكن لدى المواطنون العرب الفلسطينيون (فيما يلى المواطنون العرب)، بل نرغب بتناولها من الجوانب الوظائفية الاقتصادية، مع وعينا ان هناك ارتباط عضوي وثيق بين الجوانب الوطنية/القومية والرمزية وبين الجوانب المدنية/الوظائفية والاقتصاديّة لمسائل الأرض والمسكن، خاصة في حالة استمرار الصراع على ملكية، إدارة وتخطيط الأرض وتوفير المسكن بين مؤسسات الدولة وبين حاجة ومكانة المواطنون العرب.

ان توفير الأرض هو شرط اساسي لتوفير المسكن وتطوير الحيز الحضري والقروي، على ما يشمله من خدمات ووظائف تشكل متطلبات وجودية للإنسان. توفير الأرض يتم بواسطة امتلاكها او تخصيصها من قبل الدولة او السلطة المحلية والمؤسسات الاهلية المالكة والمتصرفة بالأرض. لكي يستطيع المالك او المتصرف استخدامها لمشروع سكني او مشروع اقتصادي خدماتي، لا بد ان تخصص الأرض لهذه الغايات حسب قانون التنظيم والبناء المعمول به في البلاد. تمنح حسب هذا القانون رخص بناء وتطوير بموجب مخططات هيكلية مقرة بموجبه. كما ان من شروط اخذ رخصة

1 بروفيسور راسم محيي الدين خمايسي، مخطط مدن وجغرافي، أستاذ التخطيط والجغرافيا الحضرية، قسم الجغرافيا، جامعة حيفا، ورئيس مركز التخطيط والدراسات، كفركنا.

تطوير في الأرض توفر اثبات ملكية على الأرض مسجل في السجل العقاري. من يقوم بمنح رخصة بناء وإصدار كوشان طابو او وثيقة امتلاك وتصرف في الأرض هي المؤسسات الحكومية العاملة. كما ان هذه المؤسسات هي التي تحدد لمن تنتسب الأرض من حيث وقوعها ضمن أي منطقة نفوذ سلطة محلية. هذه العوامل (رخصة البناء، كوشان طابو، تقسيم الأرض بين مالكين وبين سلطات محلية)، تساهم كثيرا في تحديد فرص التطوير على الأرض وسعرها. معظم هذه العوامل متأثرة بشكل مباشر من السياسات الحكومية وتطبيقها على زيادة العرض، لتلبية احتياجات الطلب المجتمعي على الأرض، وتمكين توفير حلول سكنية للمجتمع بالحجم، الشكل والموقع المناسب. هكذا فان توفير الحلول السكنية مرتبط بتوفير الأرض. كما ان توفير المسكن لا يقف على كونه مطلب اجتماعي، بل هو محرك اقتصادي رئيسي يدفع الدائرة الاقتصادية في البلدة، وذلك يشمل شراء ارض، بناء البيت وتفعيل المؤسسات الاقتصادية (عمال، حرفيون، تجار ومصانع) لتوفير متطلبات البناء والاشغال للبيت. بهذا السياق، تهدف هذه المقالة الموجزة القاء بعض الضوء على الجوانب الاقتصادية والوظائفية لمسالة الأرض والمسكن لدى المواطنين العرب، من خلال عرض موجز لسبل توفير الأرض، ادارتها، استخدامها، عمليات البيع والشراء والمرابحة بها، كثافات استخدامها، ونختم بعرض بعض آفاق سياسات مشار اليها لكي نحرك العملية الاقتصادية المتعلقة بالأرض والمسكن في البلدات العربية لتلبي احتياجات المواطنين العرب، اخذين بعين الاعتبار التحولات القيمية والسلوكية التي يمر بها هذا المجتمع المتنوع. نعتمد في عرض المقالة على المنهج الوصفي النقدي المقارن، معتمدين على أبحاث سابقه أجريت كذلك من قبل الكاتب، والذي يستخدم منهجية "الباحث كلاعب" بصفته "مخطط فَعّال مقاوم" يعمل في مجال التخطيط ليلبي احتياجات المواطنين العرب في محيطهم ووطنهم.

حصر موجة يقلل العرض ولا يستجيب للطلب

سياسات الأراضي وتخطيطها في اسرائيل تنطلق من اعتبارات أيديولوجية قومية، ولكنها متأثرة، خاصة في العقد الأخير، من اعتبارات اقتصادية (اقتصاد السوق النيوليبرالية) واعتبارات ديموغرافية، جغرافية وبيئية. هذه الاعتبارات مجتمعة ساهمت في صياغة سياسات تمليك، إدارة وتخطيط حيزي يدفع في اتجاه حصر موجه للأراضي المخصصة للتطوير، اخذة بعين الاعتبار تخصيص الأراضي لتطوير الانتماء القومي والاثني للبلدة. ان سيطرة الدولة المركزية على حوالي 93% من الأراضي في إسرائيل، والتي تدار بموجب "قانون أساس أراضي إسرائيل 1960" هذا ليس امر عفوي. بل ان هذه السيطرة تُمَكن مؤسسات الدولة التصرف بشكل حر بشأن توزيع الأراضي، تخطيطها وتخصيصها لتحقيق أهدافها الجيوسياسية، الاجتماعية والاقتصادية والبيئية على أسس غير عادله او منصفة. صحيح ان العقد الأخير شمل بداية خصخصة في بعض أراضي الدولة، ورافقت هذه

التحولات نقاشات كثيره. ولكن الملاحظ ان هذه الخصخصة في الأراضي العامة التي تملكتها الدولة وتديرها سلطة أراضي اسرائيل، رافقتها اعتبارات اقتصادية تشمل تمليك الأراضي التي تم حكرها لمتصرفيها، منح حقوق تخطيط على هذه الأراضي البلدية لتكثيف البناء بها. ومع ذلك ارتفع مركب الاعتبارات الاقتصادية في تحديد سعر الأرض، استخدامها وتخصيصها. هذه التحولات لم تقف في البلدات اليهودية، بل شملت المواطنين العرب الذين يستطيعون جلب بعض المنافع الاقتصادية من تغيير السياسات، رغم ان بعضها حصرت وقللت فرصهم مثل "قانون لجان الانتخاب 2011" الذي يحول دون إمكانية سكن مواطنون عرب بحوالي 434 بلدة يهودية، او تحديد الفوز ببعض مناقصات الأراضي بمن هم ادوا الخدمة الأمنية (الجيش او قوي الامن)، خاصة وان معظم المواطنين العرب لا يؤدون الخدمة العسكرية الإلزامية. كما ان رفض عرفي مقبول على دخول العرب للسكن في بلدات يهودية والفوز بعطاءات سكن بها، كما حدث على سبيل المثال عام 2017 في العفولة، هو مركب إضافي في حصر وتقليص عرض الأراضي للمواطنين العرب.

كجزء من عملية خطاب وسلوك الحصر في الأراضي نجده مكرر في خطاب التخطيط وإدارة الحيز والذي يتلخص في ان إسرائيل تعاني من شح الأراضي وان مورد الأرض هو ثمين ويجب ترشيد استخدامه. هذا الخطاب وترجمته الى خطط نجده مطبق في منهجية التخطيط المقونن والضابط على البلدات العربية (ח'מאיסי, 2017)، مما يحصر فرص التطوير بها، ولا يعترف بقرى عربية قائمة، بينما يوسع حيزات البلدات المدينية والقروية اليهودية، بشكل مغاير ومختلف عما يعمل به في البلدات العربية. لنقض هذا الخطاب وسرديته نعرض معطيات دائرة الإحصاء المركزية التي تشير الى ان مساحة الأراضي المخصصة للتطوير في إسرائيل بلغت عام 2013 ما نسبته 5.6% من مساحة الدولة (22.072 كلم مربع)، والباقي هي أراضي مفتوحة. توزيع الاستخدامات للأراضي المطورة هي كالتالي: 66.0% للسكن، 14.3% بنى تحتية ومواصلات، 4.7% صناعة، 4.7% تجارة ومكاتب، 9.4% مباني عامة ومجتمعية (دائرة الإحصاء المركزية/לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, 2021: 11-7)[2]. من الجدير بالذكر ان هناك تفاوت في مساحة المناطق المطورة حسب الالوية، فنسبة التطوير في لواء تل ابيب وصلت 64.2%، بيمنا في لواء الشمال وصلت 6.6% ولم تتجاوز 1.6% في لواء الجنوب. وهذا يعني انه لا يوجد مبرر لخطاب وسلوك الحصر الموجه والضابط، خاصة على اعتبار تمييزي قومي واثني، مع أنني ممن يؤيدون بشكل عام ترشيد استخدام الأرض، متبنيا مبادئ الاستدامة والعدل والانصاف التوزيعي، ويشمل ذلك كافة المواطنون والبلدات، خاصة في مسالة توزيع الأرضي وتخصيصاته التخطيطية.

جزء من عملية الحصر مردها بالأساس الى مصادرة أراضي عربية من قبل الدولة،

---

2 https://www.cbs.gov.il/he/publications/DocLib/2021/Shnaton72.pdf

ولاحقا الى تغيرات وتحولات اجتماعية داخل المجتمع والبلدات العربية والمرتبط بواقع توزيع الأراضي غير العادل/المتساوي بين المالكين العرب، وزيادة السكان مقابل انخفاض نسبي ملحوظ في حجم الأراضي المتوفرة للتطوير. لقد عانى المواطنون العرب من آفة مصادرة الأراضي، خاصة خلال العقد الأول لإقامة دولة إسرائيل، كما ان حوالي ربع المواطنين العرب هم مهجرين في وطنهم، حيث منحوا حق المواطنة، ولكنهم لم يمنحوا حقهم على ارضهم ويستعيدوها. وتقدر مساحة الأرض التي يملكونها مواطنون بحوالي 3% من مساحة الدولة. هذه المساحة لا تشمل مساحة الأراضي العربية في النقب، والتي مازالت الدولة ترفض الاعتراف بملكية أصحابها عليها، وتعرفها الدولة كأراضي تابعة لها، حتى لو انها مسكونة من قبل أهلها. زيادة المواطنين العرب من حوالي 158 ألف عام 1949 لحوالي 1.650 ألف عام 2020، لم ترافقها زيادة موازية بالأراضي المملوكة من مواطنين عرب. بل على العكس انخفضت المساحة المملوكة من قبل المواطنين العرب بشكل مطلق نتيجة للمصادرة، وبشكل نسبي نتيجة لزيادة عدد السكان والتوريث للأرض بين ثلاثة أجيال تقريبا. النتيجة هي ان أكثر من ثلثي المواطنون العرب لا يملكون ارض بملكية خاصة، كما ان هذه النسبة تزداد لحوالي ثلاثة ارباع السكان العرب لا يملكون أراضي داخل مسطحات الخرائط الهيكلية المصدقة، باستثناء الأرض التي يسكنون عليها حاليا. أي ان معظم الجيل القادم من المواطنين العرب من المتوقع ان لا يملك ارض في محيط المخطط الهيكلي المصدق لبلدته، وبذلك يصعب عليه، بل ربما يستحيل تلبية متطلباته للإسكان في البلدة التي ولد ويسكن والديه بها حاليا، ويضطر للتفتيش عن حلول سكن خارج ما كان متعارف عليه حتى الان. هذا التغيير البنيوي قلص نسبيا حجم الأراضي المتوفرة للسكن، وساهم في دفع تغييرات وتحولات في أنماط السكن، سعر الأراضي، سعر المساكن ومصادر توفير أراضي وسكن بدعم حكومي، ويشمل ذلك تخصيص أراضي دولة مخططه ومخصصة للسكن، بداية المبادرة لإقامة مشاريع إسكان للأزواج الشابة بما في ذلك اقامة اسكانات ميسرة في البلدات العربية، خاصة البلدية منها، او هجرة ازواج شابة عربية للمدينة والبلدة اليهودية المجاورة لكي يستطيعوا حل مشاكل السكن لديهم.

محــددات توفيــر الأراضــي للسكــن

نقص في ملكية الأرض للأسرة او للفرد يشكل معيق توفير المسكن، ومع ذلك إعاقة الدائرة الاقتصادية المرافقة والمتعلقة بقطاع الإسكان وفي توفير المسكن. ينظم مع نقص الملكية الخاصة على الأراضي الخاصة المتاحة للسكن وتوزيعها بشكل عادل تحديد مناطق نفوذ البلدات العربية وتوفير أراضي دولة في محيطها. أهمية توفر ارض خاصة مرده لاعتماد سوق السكن في البلدات العربية على البناء الذاتي وشحة بدائل توفير السكن بواسطة مقاولون ومبادرون مدعومون من الحكومة، مما يقلص حركة سوق السكن الفعالة والحرة. وان

محدودية أراضي دوله مخططة ومتاحه تلبي الاحتياجات المتنوعة تساهم في قبض وتقليص سوق السكن. بدراسة قمنا بها لمعرفة مساحة مناطق النفوذ لثمانية وسبعون سلطة محلية عربية عام 2006 (من اصل 85 سلطه محلية)، والذي يشكلون 93% من مجمل السلطات المحلية العربية اتضح ان مساحة نفوذهم 617.011 دونم تشكل حوالي 3% من مساحة الدولة، بينما يسكن في هذه البلدات 15% من مواطني الدولة. مساحة الأراضي بملكية خاصة في منطقة نفوذ هذه البلدات العربية وصلت فقط 310.763 دونم، تشكل 50.4% من منطقة النفوذ، و235.154- دونم بملكية الدولة والصندوق القومي اليهودي (بإدارة دائرة أراضي إسرائيل) مُشكِلة حوالى 38.1% من منطقة نفوذهم، 65.574 دونم تشكل 10.6% مازالت متنازع على الملكية بين الدولة واصحابها المتصرفين بها (لا تشمل أراضي النقب)، وفقط 5.520 دونم تشكل 0.9% من منطقه النفوذ هي بملكية السلطة المحلية. وإذا ما اضفنا الملكية وضوابط التخطيط بموجب مخططات هيكلية قطرية، إقليمية ومحلية كل ذلك مجتمع معا يشكل معيق توفير أراضي للسكن وللفعاليات الاقتصادية.

وان دراسة لاعتبارات تحديد مناطق النفوذ من قبل وزير الداخلية عند إقرار إقامة سلطة محلية، تظهر ان اعتبارات جيوسياسية وملكية أراضي تؤخذ عند رسم حدود منطقة النفوذ او تعديلها. ليس صدفة يتم اخراج أراضي دولة قابلة للتطوير من مناطق نفوذ البلدات العربية ومنحها لبلدات يهودية مجاورة، تقام عليها مناطق صناعية شأن مسغاف بجانب سخنين، او تسيبوريت بجانب كفركنا والمشهد. كما ان وزارة الداخلية التي تمتلك صلاحية تحديد مناطق النفوذ للسلطات المحلية، تجنبت شمل كل أراضي القرية حسب الحدود الانتدابية مما يقلص فرص تطوير البلدات العربية. فعلى سبيل المثال كانت مساحة أراضي قرية كفركنا حوالي 19450 دونم عام 1945. عند تشكيل السلطة المحلية عام 1968 تم تعيين منطقة نفوذ كفركنا بمساحة 10050 (למ"ס, 2021)، أي 51.6% من مساحة أراضي القرية، وتنتظر إقرار توسيعها بحوالي 1400 دونم. اما مساحة الخارطة الهيكلية الشاملة المصدقة للتطوير عام 2021 وصل حوالي 6876 دونم مخصصة للتطوير من اصل 11433 دونم مساحة الأراضي المشمولة في حدود الخارطة الهيكلية الشاملة المخصصة لخدمة كفركنا لعام 2040. أي ان مساحة الأراضي الممكنة للتطوير في كفركنا لا تتجاوز حوالي 35.3% من مساحة أراضي القرية.

لقد فحصنا نسبة معدل مساحة التطوير داخل مناطق نفوذ البلدات العربية اتضح انه وصلت حوالي ربع مناطق النفوذ. وفي الجدول رقم 3 نعرض بشكل تفصيلي نسبة استغلال مناطق النفوذ داخل 12 بلديه عربية، ومن المعطيات يتضح ان معدل نسبة استغلال مناطق نفوذهم بلغت عام 2013 حوالي 37.4%، أي ان حوالي 62.6% من مناطق نفوذ البلديات العربية ما زالت أراضي غير مطورة وتخضع لضوابط تخطيطية

تحول دون تطويرها مما يتطلب الامر توسيع نفوذ البلدات العربية وتوفير أراضي قابلة للتطوير بها، بما في ذلك شمل أراضي دولة لتخطيطها وتحويلها لتكون متاحة للتطوير والمساهمة في حل مشاكل السكن والتطوير الاقتصادي.

حاليا فان معظم السلطات المحلية قدمت طلب توسيع منطقة لنفوذها وعلى الأخص لشمل أراضي دولة قابلة لتطوير حي سكني، كما هو شان اكسال، سخنين، يافة الناصرة، نحف، المشهد وكفركنا، او تخصيص أراضي للتطوير الاقتصادي مثل إقامة مناطق تشغيلية او طلب تقسيم المداخيل من مناطق صناعية وتشغيلية قائمة بشكل يؤمن العدل التوزيعي الاقتصادي، وما زالت القرارات بشأن هذه الطلبات معلقة. اقام وزير الداخلية عام 2016 ستة لجان تحديد حدود جغرافية تقوم بدراسة طلبات السلطات المحلية، بما في ذلك العربية، لتوسيع نفوذها او اخذ حصتها من إيرادات المناطق الصناعية والتشغيلية الموجودة في السلطات المحلية اليهودية (البلديات والمجالس الإقليمية) المجاورة كجزء من سياسة تطبيق العدل التوزيعي. هذه اللجان تفتقر الى تمثيل عربي مناسب، كما انها تعمل وببطيء ولا تحدث تغيير بنيوي في تعديل حدود نفوذ البلدات العربية. صحيح ان هناك تعديلات وتوسيع حدود بلدات عربية مثل عرابه، طرعان، شبلي ام الغنم، دالية الكرمل وعسفيا، ولكن مازالت كثير من طلبات توسيع الحدود وإعادة توزيع المداخيل غير مقرة وهناك تأخير ملحوظ باتخاذ القرار بشأنها.

أحد المعيقات المركزية في توفير الأرض للتطوير بشكل عام والتطوير السكني بشكل خاص متعلق بالتخطيط الهيكلي الرسمي. يشكل التخطيط أداة توزيع موارد الأرض وتخصيص حقوق تطوير عليها. حتى العقد الأخير مورس تخطيط حيزي مقونن ضابط محاصر ومقلل تطوير للبلدات العربية، مما ادخلها الى معيقات تنموية، ودفع السكان للبناء بدون تخطيط وترخيص، وفي بعض الحالات مضطرين لمخالفة القانون الذي لا يوفر لهم الحلول السكنية. ادخل البناء المخالف وبدون ترخيص أصحابه في ضائقة اقتصادية واجتماعية نتيجة للأعباء والغرامات المالية التي تفرض على الشخص الذي اضطر لبناء بيته على أرضه مُكْرَها بدون ترخيص، لان المؤسسات لم تعد مخططات هيكلية تناسب تطوير البلدة وتلبي الاحتياجات. لهذه النتيجة وصل طاقم حكومي شُكِّل عام 2015 والذي يعرف بطاقم "120 يوم". توصيات هذا الطاقم اقرت بقرار حكومي وجزء منة شمل في خطة الحكومة الخمسية لتطوير المجتمع العربي 2016 – 2020 والتي تعرف بخطة رقم 922 وهي ما زالت في طور الإنجاز الجزئي وتواجه معيقات واشكاليات لا نريد الخوض فيها في هذا المقال. مع ذلك فان لمعظم البلدات العربية تعد مخططات هيكلية شاملة جديدة. هذه المخططات بحاجة ماسة الى تحويلها لمخططات تفصيلية وتشمل تطبيق منظومة التوحيد والافراز. لأجل ذلك لا بد من تجهيز السلطات المحلية، واقسام الهندسة بها ولجان التنظيم المحلية العاملة والتي تقدم خدمات التخطيط وإصدار الرخص للسلطات المحلية التابعة لها، بموجب المخططات الجديدة التي يمكن ان تساهم في تطوير البلدات، إذا ما ترجمت الى مشاريع انجاز يتشارك بها السلطات المحلية والقطاع الخاص بدعم حكومي.

حسب معطيات مديرية التخطيط القطرية فان هناك تقدم في اعداد وإقرار المخططات الهيكلية للبدات العربية. وان صورة الوضع حسب مديرية التخطيط عام 2021 كان لحوالي 114 من أصل 133 بلده عربية مستقلة معترف بها توجد خارطة هيكلية مقرة او في مرحلة متقدمة من الاعداد. يوجد لحوالي 75 بلده منها مخطط هيكلي محتلن ومقر، منهم 51 تم إقرارها في العقد الأخير. لـ 32- بلدة عربية مخططاتهم بمراحل التصديق القانوني، ولسبع بلدات بمرحلة الاعداد. 80% من مجمل المخططات المعدة للبلدات العربية بودر لها وتم تقديمها من مديرية التخطيط المركزية والتي تشكل حوالي 95% من مجمل 133 بلدة عربية (مديرية التخطيط، 2021: 37). ربما ينظر لهذه المعطيات كإنجاز، ولكن فحص معمق يبين ان التخطيط الهيكلي ما زال يشكل معيق في توفير السكن اللائق كما ونوعا ويحد من التطور الاقتصادي وتفعيل سوق اقتصادي حر في البلدات العربية. ويمكن تلخيص المعيقات بالنقاط التالية:

1. **ما زال أكثر من 100 ألف عربي يسكنون بقري غير معترف بها ويعيشون ضائقة سكنية وبيئية ويدفعون غرامات عالية، بالإضافة للتهديد بالهدم.**

2. **لحوالي 58 بلده عربية (43.6٪ من البلدات العربية) تعاني من غياب مخطط محتلن، منها ل19- بلدة لا توجد لهم مخطط مقر او موجودة في مرحلة التخطيط الهيكلي، وهذا يعني غياب مخطط يمكن بموجبة منح رخص بناء لمباني سكنية، او لمباني عامة او منشأت اقتصادية (مصانع، ورش).**

3. **اقرار المخططات الهيكلية الشاملة للبلدة لا يعني ان بموجبها يمكن استصدار رخص بناء، الا بعد اعداد مخططات محلية تفصيلية تشمل تطبيق نظام إعادة توحيد وافراز (חמאיסי, 2017). اعداد هذه المخططات وإقرارها يتطلب وقت وتغيير في نظام الأراضي المخصصة للتطوير.**

4. **معظم الأراضي المشمولة في المخطط الهيكلي هي ارض خاصة والتي تصل لأكثر من ٪80 من الأراضي المخصصة للتطوير في هذه المخططات. هذه الأراضي الخاصة غير موزعة بشكل متساوي من السكان، بل هي مركزة بيد بعض المالكين، وان حوالي ثلثي الاسر العربية لا تمتلك ارض متاحة ومتوفر للسكن. كما ان معظم الأراضي غير مسجله على اسم الحائزين على الأراضي والمتصرفين بها حسب القانون، مع انهم يملكونها حسب الأعراف. تخلق الفروقات في نظام الأراضي بين القانون والأعراف صراعات ونزاعات على ملكية الأرضي مما تعيق إمكانية الحصول على رخصة بناء حسب قانون التنظيم والبناء 1965 وتعديلاته التي تجاوزت 127 تعديل والتي تقلص فرص استصدار رخصة بناء سكني او منشأه اقتصادية.**

5. **اعداد مخطط هيكلي مطور وتصديقه من قبل مؤسسات التخطيط هو شرط أساسي لتوفير حلول سكنية، ولكنه لوحده لا يكفي، بل يجب ان ترافقه عمليات مبادرة لتطوير البنى التحتية وتنظيم المجتمع على أساس قوانين مساعدة مقرة ومعمول بها من قبل السلطة المحلية. كما ان على أصحاب الأراضي التعاون مع السلطة المحلية والالتزام بإنجاز المخطط وعدم مخالفته بواسطة بناء مخالف في أراضي مخصصة للطرق او لمرافق عامة مما يخلق ضررا في الصالح العام ويعيق توفير حلول سكنية. يجب ان نشير في هذا السياق الى ان تطوير وعي السكان لثقافة التخطيط، والمشاركة والتعاون فيما بينهم سيساهم في إزالة بعض المعيقات امام إقرار مخططات هيكلية وانجازها، ومع ذلك المساهمة في توفير حلول سكنية وتحريك عجلة الاقتصاد المتعلقة بإنجاز المخطط الهيكلي للبلدة.**

اسقاطـــات وتبعـــات الحصـــر الحيـــزي ومحـــددات توفيـــر أرضـــي للسكـــن

لسياسة الحصر والتحدي الحيزي تبعات سلبية على تطوير المواطنين العرب واعاقة التنمية الاقتصادية لديهم، وخاصة في مجال الإسكان الذي يشكل مطلب أساسي لحياة كريمة للفرد والمجتمع. يمكن ان نوجز هذه الاسقاطات والتبعات بالنقاط الرئيسة التالية.

خلق ضائقة سكنية؛ حيث ان الضائقة السكنية مشكلة من عدة مركبات: 1. نقص في وحدات سكن مطلوبة، 2. كثافة سكنية (وحدات سكن للدونم/افراد للغرفة)، 3. بيئة سكنية غير لائقة من حيث توفر الخدمات والبنى التحتية، 4. شح الأراضي التي تمكن توفير حل سكني. هذه المركبات الأربعة موجودة في معظم البلدات العربية، مما يمكننا ان ندعي ان غالبية المواطنون العرب يعيشون في نوع من الضائقة السكنية بموجب المعايير الأربع انفة الذكر. في دراسة أجريت من قبلنا (خمايسي/ח'מאיסי, 2015) عنوانها "بين القيمة الاجتماعية والعقارية: قطاع الاسكان لدى المواطنين العرب في إسرائيل»، تناولنا بها التحولات في قطاع الإسكان لدى المواطنون العرب. حسب هذه الدراسة اتضح ان معدل الطلب السنوي على وحدات السكن خلال العشرون سنه القادمة سيكون حوالي 12.5 ألف وحدة سكن سنوية. حاليا يقدر النقص في وحدات السكن المطلوبة لتلبية احتياجات المواطنين العرب بحوالي عشرون ألف وحدة سكن سنويا، هذا لا يشمل القرى غير المعترف بها في النقب التي تعاني من ضائقة سكنية خانقة. وان الدراسة تشير الى انه مطلوب توفير حوالي بين 270- 300 ألف وحدة سكن لتلبية احتياجات السكن للمواطنين العرب خلال العقدين ونصف القادمين، وذلك من اجل سد النقص الحالي وتوفير المتطلبات المستقبلية. وحسب المخطط الاستراتيجي للسكن الذي اعد من مديرية التخطيط والمجلس القومي للاقتصاد، والتي صودقت من الحكومة فان توقع احتياجات السكن الاضافية للسكان العرب عام 2040 يصل لحوالي 540 الف وحدة سكن[3] (يشمل القدس الشرقية). لا شك ان توفير هذا الكم من الوحدات السكنية سيكون محرك اقتصادي في واقع البلدات العربية.

ان نقص وحدات السكن يدفع الى تكثيف البناء في البلدات العربية. ان فحص مقارن للكثافة السكنية يظهر تحسن نسبي بين 2004 – 2014 (انظر جدول رقم 1).

3 החלטה מספר דר/131 של ועדת שרים לענייני תכנון, בנייה מקרקעין ודיור ("קבינט הדיור") מיום 13.02.2017 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 02.03.2017 ומספרה הוא 2457(דר/131). https://www.gov.il/he/Departments/policies/2017_dec2457

جدول رقم 1: التوزيع النسبي للكثافة السكانية للأسر العربية في إسرائيل حسب الكثافة (شخص للغرفة) مقارنة بين عام 2004 ، 2014 وعام 2017

الكثافة السكانية للعائلات العربية (عدد الأشخاص للغرفة الواحدة)	النسبة المئوية 2004	النسبة المئوية 2014	النسبة المئوية 2017
حتى 1	26.1	37.8	37.6
1.99 - 1.01	57.2	43.5	44.7
2.99 – 2.00	13.6	14.3	12.6
+3	3.2	4.3	5.1

المصدر: جمعية الجليل وركاز (2015)، صفحة 34 و (2018)، صفحة 129.

يتضح من الجدول تحسن نسبي على كثافة السكن في البلدات العربية، ومع ذلك مازالت غالبية الاسر تعاني من كثافة سكنية إذا ما تم مقارنتها مع الاسر اليهودية. حسب المعطيات فان معدل الكثافة لدى الاسر العربية عام 2017 كانت 1.25 شخص للغرفة مقارنة مع 0.81 شخص للغرفة لدى الاسر اليهودية. ومقارنة مساحة السكن للفرد في السلطات المحلية العربية كانت عام 2017 حوالي 26.4 متر مربع للشخص مقابل 31.8 متر مربع في السلطات المحلية اليهودية. وان معدل الملكية على السكن لدي المجتمع العربي وصلت عام 2017 90.3% مقابل 66.5% لدى مجمل سكان الدولة. وان من أسباب الملكية المرتفعة على السكن لدى المجتمع العربي مرده للثقافة المجتمعية، وكذلك نتيجة نقص في المباني السكنية للإيجار.

مقارنة كثافة السكن في البلدات يظهر بشكل جلي ان كثافة السكن في البلدات العربية تجاوز واقع القروية. وان معدل الكثافة شخص لكل كم مربع مبنى تجاوز 5000 شخص. ولعرض امثلة للكثافة السكنية قمنا بفحص الكثافة في 12 بلدية عربية (انظر جدول رقم 3). من الجدول يتضح ان الكثافة تتراوح بين 12.039 شخص لكم مربع في الناصرة و5.467 شخص لكم مربع في الطيرة. للمقارنة فان معدل الكثافة في تل ابيب 18.754 شخص لكم مربع، نوف هجليل (نتسيرت عليت سابقا) 11.313 شخص لكم مربع والعفولة 8.735 شخص لكم مربع. إذا ما اخذنا بعين الاعتبار النقص الحاد في الحيز العام (الشوارع الواسعة والساحات والمرافق العامة) (خمايسي/ח'מאיסי, 2016) نخلص الى نتيجة ان الكثافة السكنية في البلدات العربية مرتفعة نسبيا لعدد سكانها وعملية التمدن التي تمر بها. وان المتجول في البلدات العربية يشهد عملية تكثيف البناء بواسطة ظهور مباني تتجاوز أربع طبقات او تهدم مباني قديمة وتبنى مكانها مباني سكنية تشمل شقق سكنية، غالبا يسكنها أبناء العائلة الموسعة، او يتم استغلال أراضي كانت فارغة. عملية التكثيف هذه تخلق مشكلة وضائقه بيئية، لان البنى التحتية لم تعد لذلك التكثيف العملي. كما انه يجري تحول للسكن في شقق سكنية بدل بيوت منفردة. وحاليا وصل عدد الاسر النووية

العربية التي تسكن شقق وليس بيوت منفردة الى حوالى 50% من الاسر العربية. هذا التحول سيزيد من الضائقة البيئية البلدية. ومما يزيد من الضائقة السكنية الواقع والقدرة الاقتصادية للأسر العربية. فحسب المعطيات المتوفرة فان هناك زيادة في حجم الطبقة الدنيا في المجتمع العربي (انظر جدول رقم 2) نظرا لسكنها في الأطراف الجغرافية وفى بلدات وسطية وصغيرة، حجم الاسرة كبير نسبيا، موجودة في هوامش الاقتصاد وفروع العمل، الدخل منها منخفض وتعاني من التحولات في السياسة الاقتصادية، من حال تطبيق سياسات دولة الرفاه الاجتماعي الى سياسات اقتصاد السوق حسب النموذج النيوليبرالى. سيادة اقتصاد السوق دفع اسر عربية كثيرة الى تردي وضعها الاقتصادي ودخلت الى مأزق الضائقة السكنية، وأولادها الذين أصبحوا في جيل الطلب على السكن يعانون من هذا الواقع. للمقارنة، فان 30% من الاسر اليهودية تنتمي للطبقة الدُنيا مقابل 64.0% من الاسر العربية. وان 36% من الاسر العربية موجودة في الطبقة الوسطى والعليا معا مقارنة مع 70% من الاسر اليهودية.

جدول رقم 2: توزيع الاسر العربية حسب التدرج الطبقي في عام 2002 مقارنة مع عام 2010

التدرج الطبقي	2002	2010
طبقة دُنيا	57.3	64.0
طبقة وُسطى	28.8	23.4
طبقة عليا	13.9	12.6

المصدر: داجن-بوزوغلو، ن.، كونور-فتياس، أ.، (2013)، الطبقة الوسطى في إسرائيل -1992 2010، تل ابيب: مركز ادفا.

جدول رقم 3: واقع مقارن لمؤشرات اقتصادية بين البلديات العربية عام 2020

اسم البلدية	عدد السكان (الاف)	مساحة منطقة النفوذ (دونم)	نسبة استغلال نسبة منطقة النفوذ غير مطورة 2013	كثافة السكان على الأرض المخصصة للسكن شخص لكل كم مربع 2013	عدد وحدات السكن المسجلة في سجل المباني 2021	عدد وحدات السكن التي تم الانتهاء منها 2020*
الناصرة	77.8	14.170	51.3	12.039	17.460	115
رهط	73.8	32.41	64.9	9.607	**5.520	290
ام الفحم	56.8	25.960	74.4	9.134	18.043	119
طيبة	44.6	18.910	70.2	10.790	10.302	55
شفاعمرو	42.5	19.630	66.7	7.663	11.841	107
طمرة	34.9	29.720	82.8	9.453	7.944	69
سخنين	32.2	11.530	60.7	8.809	8.423	139
باقة الغربية	30.5	8.930	38.9	5.879	6.419	59
طيرة	27.1	11.870	52.6	5.467	6.841	70
عرابة	26.3	8.400	62.9	7.931	6.216	89
كفرقاسم	23.5	9.310	66.9	9.052	5.135	62
قلنسوة	23.5	8.410	58.6	8.548	4.527	72
المغار	23.3	20.760	20.1	6.785	4.775	71

المصدر: تجميع من دائرة الإحصاء المركزية (2016)، بروفيل سلطات محليه بلدية، نشرة رقم 1683 ومن دائرة الإحصاء المركزية (2021) بروفيل سلطات محلية بلدية، نشرة رقم 1835

*هذه الوحدات السكن المسجلة والتي برخصة وشهادة اشغال من اللجنة المحلية للتنظيم والبناء.

** عدد وحدات السكن في رهط المسجلة في دائرة الإحصاء المركزية لا تمثل الرقم الحقيقي والذي يقدر بحوالي 16.500 سكن. كما ان عدد وحدات السكن لا تشمل تلك المبينة بدون رخصة والتي نقدرها بحوالي 10٪ من وحدات السكن في البلديات.

ارتفاع سعر الأراضي للسكن وندرتها؛ لاجل استمرار الاعتماد على أسلوب البناء الذاتي المنفرد للبيوت. هذا الأسلوب شكل المصدر الرئيسى لتوفير السكن في البلدات العربية مع غياب توفير السكن بواسطة الحكومه، المقاولين وشركات الإسكان. توفير السكن حسب أسلوب البناء الذاتي يشترط توفير ارض بملك خاص مخططة. حاليا فان شح الأراضي المتوفر للسكن ساهمت في خلق ضائقة سكنية، وارتفاع ملحوظ بسعر الأراضي وحسب نتائج مسح جمعية الجليل (2015; 2018)، وكذلك بالاعتماد على تقارير مخمني اراضي (خمايسي/ ח׳מאיסי, 2015) وصل سعر متر الارض للبناء الى ما يزيد عن 3000 شاقل للمتر المربع، هذا اذا توفر.

جدول رقم 4: متوسط سعر الأراضي في البلدات العربية حسب الموقع ومكانة السلطة المحلية أسعار 2014

مجالس محلية	السعر (بالف دولار)
متوسط سعر الدونم للبناء داخل المسطح المسموح به للبناء	251.8
متوسط سعر الدونم للبناء خارج المسطح المسموح به للبناء	139.1
متوسط سعر دونم الأرض الزراعية	42.2
بلديات	
متوسط سعر الدونم للبناء داخل المسطح المسموح به للبناء	530.0
متوسط سعر الدونم للبناء خارج المسطح المسموح به للبناء	391.2
متوسط سعر دونم الأرض الزراعية	143.8

المصدر: جمعية الجليل (2015)، مسح 2014: 98.

ان الادعاء ان البلدات العربية لا يوجد بها سوق أراضي، صائبا جزئيا. ان قلة الأراضي تشكل سبب في سوق الأراضي المحدود والمَشروط بضوابط اجتماعية وتسويقيّة. وان ارتفاع سعر أراضي قلص فرص الطبقه الدنيا والوسطى شراء ارض، ونشأت فئة صغيرة من المرابحين يشترون الأرض ويساهمون في رفع سعرها. كما ان المخمن الحكومي الذي يحدد أسعار أراضي الدولة المخصصة للسكن وتخصص كقسائم بناء للبناء الذاتي او البناء المكثف بواسطة مقاولين ومطورين ، يرفع سعر الأرض مما يشكل عبئ اقتصادي واجتماعي على الأزواج الشابة ويحول دون توفير حلول سكنية للاسر الكريمة. وان ارتفاع تكاليف السكن في البلاد عامة، وفي المجتمع العربي بشكل خاص يؤدي الى ان اسرة عربية متوسطة بحاجه الى تجميع معاش 180 شهر عمل حتى تستطيع توفير حل سكني مناسب لها مقابل 145 شهر لدى الاسرة اليهودية.

ان صعوبة توفير السكن اللائق للاسر العربية، خاصة الشابة، خلقت مشاكل اجتماعية مثل التأخر في الزواج، عنف اسري، هجرة من البلدة واحباطات نفسية لدى الشباب، هذا بالإضافة لاعاقة عجلة الاقتصاد في البلدة. صحيح ان هناك تفاوت محدود بين المواطنون العرب، ولكن يمكن القول ان معظمهم يعانون من ازمة سكن وذلك يشمل مجمل المدن والقرى العربية، بما في ذلك سكان المدن المختلطة/ المشتركة وسكان القرى غير المعترف بها. لا بد من الإشارة الى العبئ الاقتصادي الذي يقع على الأسر العربية التي تضطر بناء بيوتها بدون ترخيص، خاصة بعد تطبيق تعديل 116 لقانون التنظيم والبناء (المعروف بتعديل كيمينس). هذه المخالفات والغرامات تثقل الكاهل الاقتصادي للاسر العربية ويهدد استقرارها اذا نجت بيوتها من الهدم. ولقد لخص مسح جمعية الجليل لعام 2017 حال السكن لدي المواطنين العرب حسب مؤشرات ومواقع مختلفة لا نرغب في تكرارها هنا، وتوكد على حال ازمة السكن، واسقاطاتها علي تحريك عجلة الاقتصلد في البلدات العربية، بالإضافة لتبعاتها الاجتماعية المدنية والوطنية السلبية[4].

4 انظر جمعية الجليل، 2018 ظروف السكن: ص. 117 -188
https://acrobat.adobe.com/link/track?uri=urn:aaid:scds:US:9f071602-9765-

آفــاق روافــع اقتصاديــة

لا شكّ ان هناك اسقاطات وتبعات تتعلق بمسائل للأرض المسكن لم نتطرق لها في هذه المقالة الموجزة التي سعت لتناول بعض الجوانب المدنية، الوظائفية والاقتصادية المتعلقة في الأرض (ملكيتها، ادارتها وتخطيطها) والمسكن. لست ساذجا لأتجاهل الابعاد الوطنية/القومية والاثنيّة لمسائل الأرض والمسكن وجدلية تأثيرها على المركبات المدنية. تحديات كثيرة تقف امام تطوير قطاع الاسكان وتأمين استجابة لمتطلبات المواطنين العرب اخذين بعين الاعتبار تنوعهم من حيث المقدرات الاقتصادية، الاحتياجات السوسيو- ثقافية والمواقع الجغرافية. من الاستعراض الموجز تتضح صعوبة الحال وتراكم المعيقات الداخلية والخارجية. مع ذلك لا نقف مكتوفي الايدي بل يجب تطوير روافع اقتصادية تساهم في تلبية احتياجات المواطنون العرب من الاراض والسكن. الآفاق التي اقترحها تتلخص بالنقاط التّالية والتي ربما ستساهم في دفع الروافع والتنمية الاقتصادية لدى المواطنون العرب:

1. **نسمع كثيرا خطاب يعبر عن مفاهيم اقصائية من قبل السلطات الحكومية تسعى على استمرار الفصل الحيزي على أساس انتماء قومي واثني. اقترح الخروج من هذا الخطاب الاقصائي وحال قوننته، مع ترك حرية التوطن للفرد حسب رغباته وتفضيله. بهذا السياق فان حق المواطنون العرب في الأرض والخير العام والسكن لا يتوقف عند حدود مناطق نفوذ البلدات العربية او الأراضي التي يملكها مالكين عرب، بل حقهم الطبيعي الذي يجب ان يمارس ويفوزون به، يقع في كل محيط وحيز الدولة/ الوطن. الخروج من خطاب ومفاهيم الاقصاء المفروض، وترديده في بعض الحالات بشكل طوعي بواسطة مواطنين عرب، يدعم سياسة الضبط الحيزي ورفض المشاركة الحقة العادلة والمتساوية في تقاسم الحيز العام ويشمل مورد الأرض والمسكن.**

2. **يجب العمل على زيادة العرض في الأراضي المخططة ان كان ذلك بملكية خاصة او بملكية دولة من اجل تخصيصها للسكن والمساهمة في خفض سعر الأراضي والتي تشكل مركب مركزي في سعر السكن، وذلك يشمل البناء الذاتي المفرد او البناء المشترك المكثف والمبادر له من قبل شركات تطوير وتوفير إسكان متنوع في البلدات العربية، خاصة البلدية منها. القاعدة الاقتصادية الأساسية تقول بان شح العرض مقابل زيادة الطلب يزيد الازمة ويرفع الأسعار ويعيق الحركة الاقتصادية. لذلك فان دور الدولة أساسي في عرض أراضي دولة مخططة ومتاحة للبناء بأسعار مناسبة ودعم قطاع الإسكان يشكل حل يمكن تطبيقه من خلال صياغه سياسات أراضي، تخطيط واسكان تلغي الغبن، تنصف المواطنين العرب، وتساهم في تحريك عجلة الاقتصاد لدى القطاع الخاص.**

3. **تقع مسؤولية على مؤسسات التخطيط وسلطة أراضي إسرائيل تسريع عملية إقرار مخططات هيكلية وتفصيلية تُمَكن البناء السكني. وان السلطات المحلية ولجان التخطيط المحلية يجب ان تُجهز نفسها وتجهز المجتمع المحلي لمواجه تطوير الأراضي والبني التحتية بما في ذلك تسجيل الأراضي الخاصة وفض الخلافات على الملكية من اجل إزالة المعيقات الخارجية والداخلية امام تحريك سوق الأراضي والسكن في البلدات العربية. لتحقيق ذلك يجب تسريع عملية توسيع مناطق نفوذ البلدات العربية، إقرار مخططات هيكلية وتفصيلية، بما في ذلك تطبيق نظام التوحيد والافراز لكي يتسنى لأصحاب الأراضي استغلال أراضيهم للبناء وزيادة عرض الأراضي المتاحة للبناء.**

4eca-b2a2-7415e03a929b#pageNum=117

4. لتسهيل تطبيق نظام التوحيد والافراز لا بد من اجراء تعديل في نظام الأراضي وفي نظام الضرائب على الأراضي يزيل المعيقات القائمة، ويوفق بين الأعراف السائدة في البلدات العربية وبين نظام الأراضي الرسمي، وهذا يتطلب تعديل في نظام المخمنين المعروف بنظام 15، لكي يتم إزالة المعيقات التخمينية في تطبيق نظام إعادة التوحيد والافراز والذي تقوم بتشبع تطبقة مديرية التخطيط القطرية حسب نشرتها بهذا الشأن عام 2021 (د)، بالموازاة مع الغاء او على الأقل الغاء الضرائب المفروضة على عملية نقل وتسجيل الأراضي للمساهمة في تسجيل الأراضي وجعلها متاحة لإصدار رخص بناء. يجدر الإشارة الى تجنب التعامل مع آلية التوحيد والتقسيم كآلية ميكانيكية اجرائية وهندسية فحسب، بل يجب ان تكون مؤامتها واخذ بعين الاعتبار التوافقات الاجتماعية مع الأعراف المحلية. كما هناك حاجة لتجنب استخدامها كوسيلة حديثة من قبل الدولة للسيطرة بطريقة مباشرة على نمط حياة المجتمع العربي وارغامه على العيش والسكن والتعامل مع الأرض وفق ثقافة الدولة ودون اعتبار من قبل الدولة لحقوق المجتمع العربي كأقلية اصلانية يسعي ان يحافظ على هويته وثقافته.

5. في الواقع الموضوعي الذي يعيش به المواطنون العرب، ومواجهة سوق الأراضي والسكن الذي ارتفع ميله لنموذج اقتصاد السوق النيوليبرالي، لا بد من تعديل ومواءمة ثقافة انتاج واستهلاك السكن لهذة التحولات والتغيرات. وهذا يعني خفض مساحة المباني، الاستعداد للسكن في نماذج السكن المـُيـَسر المشترك، وحتى استهلاك سكن بالإيجار في مرحلة أولى من حياة الأزواج الشابة. هذه التحولات والاعداد والاستعداد المجتمعي لها، ليس لها أي علاقة بحال اتهام المواطنين العرب من قبل الدولة ان استعمالهم الحالي لمورد الأرض مبذر وغير ناجع، كما تدعيه بعض الأوساط الحكومية الإسرائيلية. حيث مراجعة الادبيات المقارنة التي تعاملت مع تبرير التحولات في استخدامات الأراضي وقطاع الاسكان طرحت الادعاء الذي ميـّز كل المجموعات الكولونيالية التي تعاملت مع الأقليات الاصلانية التقليدية، أي اتهامها انها لا تعرف كيف تستخدم ارضها بشكل رشيد وبدائي، وان الدولة تبرر السيطرة على ارضها، بانها تفعل ذلك لمصلحة الأقلية ولنقلها من البدائية الى الحداثة ومن القروية الى المدينيه. طبعا نحن نرفض هذا الادعاء، مع ذلك نطرح بديل إدارة وترشيد التحولات الطبيعية والعضوية التي تجري بالمجتمع العربي ووجوب العمل لتحويلها الى روافع اقتصاديه تساهم في تمكين وتعزيز اقتصادي لهم.

6. ان الطلب المتوقع على السكن لدى المجتمع العربي وتطوير البنى التحتية والخدمات اللائقة تشكل محرك اقتصادي رئيسي في البلدات. لذلك فان إعاقة تفعيل قطاع الإسكان وتوفير الأراضي المطلوبة لتامين وجوده لا يقف عند كونه مـُشكلة وعبئ اجتماعي، وحتى وطني قومي، بل يتجاوزه ليكون مشكلة اقتصادية لا بد من حلها، وعلى الحكومة التي تمتلك موارد الأرض والسيطرة على مؤسسات التخطيط وموارد مالية تمكنها تقديم الدعم، ومواجهة او على الأقل تخفيف التبعات السلبية لاقتصاد السوق بما يتعلق بالأرض والمسكن. لأجل تطوير البنى التحتيه والحيز العام بما في ذلك تسهيل عملية التحديث التأهيل الحضري يجب إقامة صندوق حكومي يقدم منح وقروض للسلطات المحلية من اجل تطوير البنى التحية وتوفير الشروط لاستصدار رخص بناء وتوفير حلول سكنية في بيئة حضرية مناسبه.

مصـــادر:

جمعية الجليل وركاز (2015)، البلدات العربية وسلطاتها المحلية في إسرائيل، المسح الثاني 2014، شفاعمرو: جمعية الجليل.

جمعية الجليل وركاز (2018)، البلدات العربية وسلطاتها المحلية في إسرائيل، المسح الثالث 2018، شفاعمرو: جمعية الجليل.

https://acrobat.adobe.com/link/track?uri=urn:aaid:scds:US:9f071602-9765-4eca-b2a2-7415e03a929b#pageNum=117

داجن-بوزوغلو، ن.، كونور-فتياس، أ.، (2013)، الطبقة الوسطى في إسرائيل 1992-2010، تل ابيب: مركز ادفا.

دائرة الإحصاء المركزية (2017) كتاب الإحصاء السنوي 2016، القدس: دائرة الإحصاء المركزية.

دائرة الإحصاء المركزية (2020) كتاب الإحصاء السنوي 2021، القدس: دائرة الإحصاء المركزية.

https://www.cbs.gov.il/he/publications/DocLib/2021/Shnaton72.pdf

ח'מאיסי, ר'. (2015), בין ערך חברתי לנדל"ני: משק המגורים בקרב האזרחים הערבים בישראל; חיפה: המרכז היהודי ערבי וקרן פרידריך אברט, אוניברסיטת חיפה.

ח'מאיסי, ר'. (2016), המרחב הציבורי וחזות היישובים הערבים בישראל; חיפה: המרכז היהודי ערבי וקרן פרידריך אברט, אוניברסיטת חיפה.

ח'מאיסי, ר'. (2017), עשיית צדק תכנוני באמצעות מנגנון רה-פרצילאציה ביישובים הערבים; חיפה: המרכז היהודי ערבי וקרן פרידריך אברט, אוניברסיטת חיפה.

לשכה מרכזית לסטטיסטיקה (2016), הרשויות המקומיות בישראל 2015, פרסום מס' 1683

לשכה מרכזית לסטטיסטיקה (2021), הרשויות המקומיות בישראל 2019, פרסום מס' 1835

מנהל התכנון, (2021ב), איחוד וחלוקה בקרקע פרטית בישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית מתאוריה לפרקטיקה - כלים יישומיים, ירושלים

https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/consolidation_division_private_land/he/consolidation_division_private_land.pdf

מנהל התכנון, (2022), שנתון התכנון, ירושלים

https://www.gov.il/BlobFolder/guide/shnaton/he/shnaton_2021.pdf

(Footnotes)

1 https://acrobat.adobe.com/link/track?uri=urn:aaid:scds:US:9f071602-9765-4eca-b2a2-7415e03a929b#pageNum=129