

לקראת מדיניות של מוקדי עיור

לאוכלוסייה הערבית בישראל

עמירם גונן וראסם חמאיסי

ירושלים, אוקטובר 1993

תוכן העניינים

מבוא

המצב הקיים

מדרג עירוני קטום
ניידות בין-יישובית מצומצמת
גידול אוכלוסייה בכל היישובים
מחסור בהיצע מקומי של קרקע למגורים
מערך פסי חסר
מתכונת כפרית נמשכת
מעורבות ציבורית מינימלית

הצעת מדיניות

עיון יזום ומבחין
מוכנות למגורים עירוניים
הבסיס הקרקעי
התאמת תכניות המתאר
אכלוס הרבעים החדשים
ניהול הפיתוח
אופי הבנייה
שיפור רבעים קיימים
מוקדים מוצעים
יתרונות גאוגרפיים

סיכום

רשימת מקורות

אחד האתגרים החשובים, העומדים בפני מתכננים וקובעי מדיניות, העוסקים ברשת היישובית בישראל, הוא הצורך לגבש מדיניות עיור מתאימה לאוכלוסייה הערבית.

במצב הקיים, חסרים לאוכלוסייה זו מקומות יישוב עירוניים, בינוניים וגדולים, הן למגורים והן לפעילות כלכלית ומינהלית, המצויה בדרך כלל בדרגים אלה של יישובים. עד השנים האחרונות, לא נכללה מפורשות מדיניות מבחינה של עיור יזום של היישובים הערביים בחשיבה התכנונית הרשמית. תהליכי הגידול של האוכלוסייה היו בעיקרם ספונטניים והתרחשו בכל היישובים הערביים, גדולים כקטנים. התכנון העירוני עקב אחריהם, לעיתים באיחור רב, ובעיקר בתגובה ללחצים של ביקוש לקרקע לבנייה או לשינויים בתכנון מפורט.

בחוברת זו, אנו מעלים הצעה לנהל מדיניות של עיור מואץ, אך מבחין, של מספר יישובים ערביים נבחרים. על פי הצעה זו, יוקמו ביישובים אלה רבעים עירוניים חדשים, בהתאם לאמות מידה מודרניות של פיתוח עירוני אינטנסיבי.

ברבעים חדשים אלה יתקיימו תנאים עירוניים מובהקים, הן מבחינת המגורים, הן מבחינת התשתית והשירותים הציבוריים והן מבחינת הפעילות הכלכלית בתחומי המסחר, התעשייה והשירותים העסקיים. במקביל, או בשלב שני, ייעשו מאמצים להסדיר את תנאי הפיתוח ברבעים הישנים של ערים אלה, על מנת להכניס גם אותם אל מעגל העיור המואץ והתכנון העירוני המודרני. כתוצאה מביצוע מדיניות זו, תתרחש הגירה של תושבים ערבים אל יישובים נבחרים אלה והם יהפכו בקצב מהיר לערים בינוניות, מסדר גודל של 40-80 אלף תושבים.

ההצעה הנוכחית מתמקדת ביישובים על ציר "מורדות ההרים", שהוא קו המפגש בין מישור החוף לגבעות ולהרים שממזרח. לאורכו של קו זה עומד להיסלל כביש מס' 6, אשר יקשור את המדינה מצפון לדרום ויעניק מידה ניכרת של נגישות ליישובים ערביים כיהודיים, אשר יתפתחו לידו. יתרום הגאוגרפי של יישובים אלה הוא בהיותם גם בתחום השירותים של יישובים ערביים סמוכים וגם בקרבתן של ערי החוף הגדולות, אשר ימשיכו לשמש מוקדי תעסוקה ראשיים וגם מרכזי מסחר ושירותים לחלק נכבד מן האוכלוסייה הערבית בישראל. התפתחותם של יישובים נבחרים אלה תוסיף נדבך חסר במדרג היישובים הערביים בישראל ותרחיב את האופציות העירוניות המובהקות של מגורים בעיר ערבית, מעבר לאופציה הקיימת של העיר נצרת.

ה מ צ ב ה ק י י ם

מדרג עירוני קטום

רובה של האוכלוסייה הערבית מתגורר ביישובים, המונים פחות מ-20,000 תושבים. בסוף שנת 1990, רק כרבע מן האוכלוסייה הלא-יהודית, למעט ירושלים, התגורר ביישובים שאוכלוסייתם גדולה מזה, לעומת כארבע חמישיות מן האוכלוסייה היהודית (ראה לוח 1). מתוך האוכלוסייה הלא-יהודית, המתגוררת ביישובים לא-יהודיים (למעט ירושלים והערים המעורבות תל אביב-יפו, חיפה, עכו, לוד ורמלה), רק כ-18 אחוזים מתגוררים ביישובים בני 20,000 תושבים ומעלה.

לוח 1: אוכלוסייה יהודית ולא-יהודית ביישובים בני 20,000 תושבים ומעלה, סוף 1990

תושבים ביישוב	יהודים			לא-יהודים	
	עם י-ם	ללא י-ם	ללא י-ם	ללא י-ם	ללא י-ם
באלפים					
סך הכל	3946.7	875.1	728.8	668.4	
20,000+	3077.7	326.0	179.7	118.7	
באחוזים					
סך הכל	100.0	100.0	100.0	100.0	
20,000+	78.0	37.3	24.7	17.8	

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1992), אוכלוסייה ביישובים, סדרת פרסומים מיוחדים מס' 916, לוח ז', עמ' 30, ולוח 7, עמ' 170, ירושלים.

חלקה היחסי הקטן של האוכלוסייה הערבית המתגוררת בערים מקורו בנסיבות, אשר הביאו ליציאתה המסיבית בשנת 1948. מבחינת האוכלוסייה שנשארה בארץ נקטמו הדרג הגבוה והבינוני של מדרג היישובים, ורובה התרכז בדרג הנמוך של כפרים ועיירות קטנות. צפת, טבריה ובית שאן חדלו לשמש את האוכלוסיות הערביות. בעכו ובחיפה נשארה אוכלוסייה ערבית מדולדלת. רק נצרת וספרעם נשתמרו כמרכזים עירוניים ערביים, הפועלים בצפון הארץ. במרכז הארץ התחוללו תהליכים דומים. ביפו, בלוד ובממלא נשארו ריכוזים קטנים, ללא אוכלוסייה כפרית ערבית מסביבן.

באזור המשולש נותקו היישובים הכפריים הערביים מן הערים ג'נין, טול כרם וקלקיליה הסמוכות, וכן משכם, העיר הערבית המרכזית בשומרון. גם מספר עיירות ערביות מדרג נמוך יצאו מן המדרג העירוני. חלסה הייתה לקריית שמונה, בית שאן הפכה לעיירת פיתוח יהודית וכך גם באר שבע. ליד פלוגיה קמה קריית גת ועל בסיסה של העיירה מגידל קמה אשקלון.

ניידות בין-יישובית מצומצמת

כתוצאה מהצטמקותו של הדרג הבינוני והגבוה במדרג היישובים הערביים, הצטמצם באופן דרסטי המאגר הפוטנציאלי של יעדים עירוניים לניידות מגורים, אשר התקיימה בממדים ניכרים למדי בתקופת המנדט. הערים הערביות, אשר הפכו לאחר 1948 לערים יהודיות או לערים בעלות רוב יהודי מכריע, היו מבחינת המהגר הערבי הפוטנציאלי למקומות זרים ועוינים על רקע לאומי-תרבותי. השכונות הערביות שנוותרו בערים המעורבות אופיינו במשך זמן רב במצוקה רבה, דיור תת-תקני בעל תדמית שלילית ובעיות חברתיות-כלכליות רבות. מצב זה לא עודד את האוכלוסייה הערבית הכפרית להעתיק את מקום מגוריה אל שכונות אלה. השכונות היהודיות, אשר הציעו תנאי מגורים נאותים, היו יקרות מדי מבחינת הוצאות הדיור והמיסוי, בהשוואה לתנאים בכפרים. רמת ההכנסה הנמוכה, שציננה את האוכלוסייה הכפרית, לא אפשרה לה לעמוד בהוצאות הדרושות. בכפר, לעומת זאת, נמצאו תנאי מגורים זולים וזמינים. אי לכך, התפתח פתרון היוממות אל מרכזי התעסוקה בערים. המרחקים הקטנים יחסית בין מקומות המגורים למקומות התעסוקה לא עודדו העתקת מגורים לערים היהודיות.

על השיעורים הנמוכים של ניידות בין-יישובית השפיעו גם גורמים, הקשורים במבנה החברתי המסורתי, שהושתת על יחסי משפחה וקהילה הדוקים והצמיד את הפרט ביתר שאת למקום מגוריו הראשוני. מבנה זה היה קשור, בין השאר, בשותפות המשפחה הגרעינית ברכוש הקרקעי של המשפחה המורחבת. בתנאים אלה, מי שהרחיק מן היישוב עלול היה להרחיק עצמו מן השותפות בהכנסה מרכזי.

גם בין היישובים הכפריים הייתה מידה מועטה של ניידות. זו הצטמצמה בעיקר לשינוי מקום המגורים בעקבות נישואין. הנשים הן שעברו מיישוב ליישוב בעקבות בעליהן שהעדיפו להישאר ביישוביהם, בקרבת המשפחה המורחבת והחמולה, ולהקים שם את משקי הבית החדשים. אי לכך, שיעורי הניידות הבין-יישובית של נשים גבוהים במידה ניכרת מאלה של גברים (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1988, לוח 1). בעשורים האחרונים, התפתחה אף השתקעות של אוכלוסייה בדואית בכמה מן הכפרים, אולם כל אלה לא משמשים גורמים משמעותיים בפיתוח ניידות בין-יישובית.

הניידות המצומצמת בין היישובים עצמם, יסודה בסגירות החברתית-התרבותית היחסית של הכפר הערבי בפני משתקעים "זרים" מכפרים אחרים. הזהות היישובית, אשר מחד יצרה לכידות פנימית, הולידה מאידך עמדה שאינה מסבירה פנים לבא מיישוב אחר. סגירות זו קשורה גם למבנה החמולתי של החברה הערבית הכפרית. אף שבשנים האחרונות ירד משקלו של גורם זה מבחינה חברתית-תרבותית, נמשכת השפעתו על המערך הגאוגרפי של המגורים, בשל השתמרותם של דפוסי הבעלות על הקרקע. ההיצע המועט של קרקע למגורים עדיין ערוך לפי מסגרות חמולתיות.

לאחר הטלטלה של 1948 והמהפך הגדול ברשת היישובים הערביים בישראל, נסתמנה מגמה של היצמדות האוכלוסייה הערבית לכפריה, על מנת לשמור על מה שנותר מנכסיה ועמדותיה. האווירה ששררה בארץ מיד לאחר המלחמה נטעה חשש בלבם של הנשארים מפני אבדן אפשרי של נכסיהם אם יעתיקו מגוריהם למקומות אחרים, אף באופן זמני. שיעורי הניידות הבין-יישובית נשארו נמוכים למדי בהשוואה לשיעורים אלה בקרב האוכלוסייה היהודית, כפי שהדבר השתקף בנתוני מפקד האוכלוסין והדיוור בשנת 1983, לגבי השנים 1978-1983 (ראה לוח 2).

לוח 2: ניידות בין-יישובית, 1983

קבוצת האוכלוסייה	שיעור ניידות בין-יישובית
סך הכל	12.08
יהודים	13.63
לא-יהודים	3.85
מוסלמים	3.78
נוצרים	5.83
דרוזים	1.47

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1988), מפקד האוכלוסין והדיוור 1983, הגירה פנימית, פרסום מס' 16, לוח 1.

התוצאה ארוכת הטווח של ניידות בין-יישובית מצומצמת זו הייתה המשך התרכזותה של האוכלוסייה הערבית ביישוביה שבאזורי השוליים של המדינה: בגליל, במשולש ובנגב הצפוני (גונן וחמאסי, 1992).

גידול אוכלוסייה בכל היישובים

בעוד ניידות בין-יישובית התקיימה בקרב האוכלוסייה הערבית בממדים מצומצמים, גדלה אוכלוסייה זו עצמה בשיעורים ניכרים ביותר. הגידול נבע משיעורים גבוהים של ריבוי טבעי (ראה לוח 3), בעיקר בקרב המוסלמים (שמלץ, 1981). ביחס לנוצרים, הצטיינו המוסלמים והדרוזים בשיעורי ריבוי טבעי גבוהים, במיוחד בעשורים הראשונים לאחר הקמת המדינה.

לוח 3: שיעורי ריבוי טבעי לפי קבוצות אוכלוסייה

שנים	כל האוכלוסייה	יהודים	מוסלמים	נוצרים	דרוזים ואחרים
1959-1955	21.5	19.7	38.3	27.1	39.8
1969-1965	18.8	15.8	44.9	24.5	38.3
1979-1975	19.5	16.4	39.5	18.2	36.8
1989-1985	16.2	13.4	31.4	16.1	27.5

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1993), שנתון סטטיסטי לישראל 1992, מס' 43, לוח 3.1, עמ' 114.

ללא ניידות בין-יישובית, "נספג" גידול האוכלוסייה כמעט כולו בכל היישובים הערביים, קטנים כגדולים. תהליך זה כונה בשם "אורבניזציה אצורה" על ידי מאיר-ברודניץ (1969), כדי להדגיש את העובדה כי הגידול המואץ של האוכלוסייה התרחש, מבלי שהתפתחו דפוסים מוכרים של עיור. על פי דפוסים אלה, מתרחש תהליך העיור במספר מצומצם של יישובים בעלי נתונים מתאימים לפיתוח כלכלי ומינהלי.

פיתוח זה הוא הממריץ נידות בין-יישובית, שתוצאותיה גידול ניכר של האוכלוסייה באותם יישובים. בין היישובים הערביים בישראל, צמחה נצרת כמרכז של פיתוח כלכלי ומינהלי ומשכה אליה משתקעים מיישובים ערביים אחרים, ואילו בדרום צמחה העיירה רהט כתוצאה מניידות בין-יישובית, יזומה על ידי מדיניות ממשלתית. לוח 4 משרטט את התמונה המפורטת של גידול יישובים לכל אורכה ורחבה של רשת היישובים הערביים, ללא שונות גאוגרפית בולטת בשיעורי הגידול.

לוח 4: שיעורי גידול אוכלוסייה ביישובים לא-יהודיים בישראל 1972-1990

היישוב	האוכלוסייה ב-1990	שיעור גידול 1972-90	היישוב	האוכלוסייה ב-1990	שיעור גידול 1972-90
אכסאל	6,900	86	כפר כנא	10,700	106
אם אלפחם	25,400	90	כפר מנדא	8,800	126
אעבלין	7,200	95	כפר קאסם	10,000	104
בקה אלע'רביה	14,300	88	כפר קרע	9,200	84
ג'דידה-מכר	11,300	131	מע'אר	13,200	103
ג'סר א-זרקא	6,700	131	מג'ד אלכרום	7,700	75
ג'ת	5,900	74	נחף	6,100	103
דלית אלכרמל	10,300	69	נצרת	53,500	61
דבוריה	5,300	56	סחי'ין	16,300	96
דיר אלאסד	5,500	72	עין מאהל	6,600	89
דיר חנא	5,400	80	עספיא	7,600	77
טיבה	21,200	74	עראבה	12,100	98
טירה	13,700	65	ערערה	9,600	146
טמרה	16,400	93	פרדיס	6,700	97
טרעאן	7,200	85	קלנסוה	10,100	102
יפיע	9,900	68	ראמה	6,000	54
ירכא	8,200	86	רינה	8,400	105
כאבול	6,100	97	שפרעם	20,900	80
כפר יאסיף	6,100	61			

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1993), שנתון סטטיסטי לישראל 1992, מס' 43, לוח 3.1, עמ' 114.

מחסור בהיצע מקומי של קרקע למגורים

גידול האוכלוסייה הניכר בכל היישובים הערביים, ובמיוחד בקטנים שבהם, מציב אתגר של ביקוש מקומי רב למגורים. משקי הבית החדשים, הקמים ביישובים אלה, מבקשים מגורים ביישובים עצמם ובדרך כלל אינם שוקלים את האפשרות של הצע מגורים ביישובים ערביים אחרים. משאבי הקרקע המקומיים אוזלים בקצב מהיר, במיוחד ביישובים בהם השטח המותר לבנייה הוגדר בצמצום על ידי תכניות המתאר.

הורשת הקרקע מדור לדור, שהיוותה את המקור העיקרי לזמינות קרקע לבניית מגורים, שוב אינה יכולה לספק את הביקוש. החלקות נעשו קטנות למדי במהלך ההורשה ובעקבות הגידול בריבוי הטבעי. משקי בית שאינם בעלי

קרקע נזקקים לפתרונות דיור דחוקים או חלקיים, כגון מגורים בצפיפות דיור גבוהה בבתייהם של בני המשפחה המורחבת. בשנים האחרונות, גדל והולך מספר חסרי הקרקע, אשר אינם יכולים לממש את צרכי הדיור שלהם.

הבעלות הפרטית על הקרקע צומצמה באופן דרסטי בשנים הראשונות להקמת המדינה, כתוצאה מהעברת נכסי נפקדים של שנת 1948 לרשות המדינה ומהפקעות נרחבות של קרקעות ביישובים הערביים שנערכו במהלך השנים. העברות אלה של קרקע צמצמו את ההיצע הפוטנציאלי של קרקע פרטית לבניית מגורים. כמו כן, ביישובים הערביים, בהם קיים קשר בין המבנה החמולתי לבין הבעלות על הקרקע, מוצאות חמולות מסוימות את עצמן במצב נחות יחסית, משום שרוב משאבי הקרקע שבבעלותן נמצא מחוץ לשטח המיועד לבניית מגורים.

הגידול בחסרי הקרקע ביישובים הערביים כרוך גם בתופעת ההשתקעות של שתי קבוצות ביישובים אלה. קבוצה אחת הם פליטי-הפנים של 1948, אשר נדדו מיישוביהם אל יישובים אחרים, בעיקר בצפון הארץ. כיום, פליטי-פנים אלה וצאצאיהם הנם על פי רוב חסרי-קרקע ויוצרים ביקוש לקרקע למגורים באותם יישובים (סעיד, 1991).

קבוצה שנייה הם הבדואים, אשר החלו בשנים האחרונות להשתקע בפאתי היישובים הערביים. אלה רכשו קרקע מבעלים פרטיים או חכרו קרקעות מינהל, אך צאצאיהם המבקשים מקום מגורים לעצמם נכנסים למעגל חסרי הקרקע.

במחקר שדה מדגמי על מצב הדיור ביישובים הערביים, שהוכן עבור משרד הבינוי והשיכון, נמצא כי כשני שלישים (64.1 אחוזים) מן הנחקרים בגיל 19-35 היו חסרי קרקע זמינה למגורים (קיפניס ואחרים, 1991: לוח ו'3). לעומת זאת רק כשליש (32.8 אחוזים) מהם היו חסרי זכויות בנייה כלשהן במסגרת הבניינים הקיימים (על הגג, קומת עמודים בחצר). כלומר, עיקר הזמינות של בנייה למגורים היא בתוך המסגרת הבנויה, אשר עשויה להביא לצפיפות רבה, לגודש של בנייה ולעומס על תשתיות קיימות. כל עוד לא יתרחש שינוי משמעותי ואולי אף מרחיק לכת בתהליך אספקת הקרקע, לא תבואנה בעיות הדיור על פתרון.

מערך פיסי חסר

הביקוש הרב לקרקע ביחס להיצע העלה במידה ניכרת את מחיר הקרקעות למגורים ביישובים הערביים. כתוצאה מכך, חלקה של הקרקע בסך מחיר הדיור כולו (קרקע+ בנייה) עלה בשנים האחרונות. עלייה זו גורמת להענקת חלק גדול והולך של המשאבים הכספיים, העומדים לרשות משקי הבית הערביים, אל רכישת הקרקע. בתים רבים עומדים בנויים בחלקם או שאינם "גמורים" כהלכה, ואין ניצול מלא של ההשקעות שנעשו בהם. חלקם אינם מאוכלסים וחלקם מאוכלסים במצב תת-תקני ובתנאי מצוקה (קיפניס ואחרים, 1991). אלה מטביעים חותם שלילי על חזוניהם ואיכות החיים של היישובים הערביים בישראל. משקי הבית, שהתאמצו לרכוש את הקרקע ולממן את הבנייה, אינם יכולים לעמוד בנטל התשלום עבור תשתיות. לכן, רמת התשתיות נמוכה גם באזורים, בהם התרחשה בנייה חדשה.

לא רק בתחום התשתית רב החסר על הקיים. גם בתחום השירותים לא נעשה די על מנת לספק את צורכי האוכלוסייה באזורי הבנייה החדשה. מאחר ששטחי הקרקע באזורים אלה הועדו בעיקר למגורים, לא הוקצו די שטחים לצורכי שירותים ציבוריים, כבתי ספר, מרפאות וגנים ציבוריים. כיום, קשה לשנות את המצב הקיים בתחום השירותים בתוך השטח הבנוי של היישובים. השטחים הפנויים, בדרך כלל חלקות קטנות, נמצאים ברובם בבעלות פרטית והפקעתם לצורכי ציבור היא משימה קשה.

מתכונת כפרית נמשכת

למרות משאבי הקרקע המצומצמים, המשיכה הבנייה למגורים ברוב היישובים הערביים להתקיים לפי המתכונת הכפרית, הרווחת זה שנים רבות: בתים פרטיים, חד-משפחתיים, חד או דו-קומתיים, הבנויים על מגרשים גדולים יחסית, לרוב בבעלות פרטית. מתכונת זו, גם של הבנייה החדשה למגורים, ממשיכה "לשכפל" את האופי הכפרי של היישובים. בנייה דלילה וצמודת קרקע זו, למרות שהיא מאפשרת רווחת מגורים לאלה הזוכים בה, מעמידה מספר בעיות. ראשונה במעלה היא זו של שימוש בזבזני בקרקע נוכח גידול האוכלוסייה. בעיה שנייה היא בתחום התשתית. אספקת רשתות תשתית בתנאי בינוי כרוכה בהוצאות גבוהות לכל יחידת דיור. זאת משום שאורך קווי התשתית לכל יחידה רב יותר בבנייה דלילה. בתנאים אלה, נוצר מצב של אי-הלימה בין הרמה הכלכלית הנמוכה של רבים מן התושבים לבין הרמה הגבוהה של הוצאות המגורים (קרקע, בניינים ותשתית). אחד האתגרים החשובים העומדים בפני קובעי המדיניות המקומיים והארציים הוא הצורך למצוא דרך להעביר את הבנייה החדשה מן המתכונת הכפרית המובהקת אל מתכונת עירונית מודרנית, בנייה צפופה וגבוהה.

באותם יישובים ערביים גדולים, בהם מסתמנות התחלות של מתכונת בנייה עירונית - כגון טיבה, אם אל-פחם, יפיע וסחינן - לא נעשה הדבר בצורה מתאימה ושלמה. לא היה תכנון מראש של אזורי המגורים החדשים, לא נעשה מאמץ לפיתוח מקדים של התשתיות וההתפתחות בנויה אפוא טלאי על טלאי.

מעורבות ציבורית מינימלית

פיתוח המגורים הוא אחד התחומים החשובים במדינת ישראל, הן ברמת הפרט והן ברמת הכלל. משקי בית ותיקים וחדשים מקצים חלק נכבד ממשאביהם הכלכליים לתחום צריכה זה. כמו כן, הוקדש חלק חשוב מן התקציב הציבורי לפיתוח המגורים תחת הכותרת "שיכון". אספקת קורת גג נאותה הייתה ערך, הנמצא במקום גבוה בסולם הערכים של החברה הישראלית, ומשימה חשובה ברשימת המשימות של המערכת הציבורית.

אולם, מלכתחילה נוצר הבדל משמעותי בין המגזר היהודי למגזר הערבי בתחום פיתוח המגורים. אם לעיתים דומה היה כי במגזר הערבי יש לפיתוח המגורים מעמד מכריע יותר, מבחינת חלקם של המשאבים המוקדשים למשימה זו, הרי שברשימת המשימות הציבוריות תפס מגזר זה מקום מזערי. המערכת הציבורית, האמונה על פיתוח המגורים, עסקה במשך שנים בראש ובראשונה במגזר היהודי, ובמיוחד בתקופות של גלי עלייה של יהודים לישראל. פיתוח המגורים במגזר הערבי הושאר ליזמה של הפרט. יזמה ציבורית של פיתוח מגורים במגזר היהודי הצטיינה במעורבות מסיבית בהקמת יישובים חדשים. ואילו יישובים חדשים ערביים, שקמו ביזמה פרטית, מצאו עצמם בדרך כלל במעמד של יישובים לא-מוכרים.

לשם הדגמה של ההבדלים במעורבות היזמה הציבורית בבניית מגורים, נציג נתונים של שתי שנים מן התקופה האחרונה. האחת היא שנת 1988, לפני גל העלייה הגדול ממדינות ברית המועצות לשעבר. השניה היא שנת 1990, בה התחילה מעורבות ציבורית רבת-היקף בבנייה למגורים. ב-1988, שנת השפל ביזמה ציבורית, הותחלה בנייתם של 300,000 מ"ר למגורים בלבד, ואילו ב-1990 גדל נתון זה ל-800,000 מ"ר (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1992: לוח 26). בשתי השנים, חלקם של היישובים הערביים היה מזערי. בשנת 1988, התחילו אך ורק בבנייתם של 2,500 מ"ר בשטח עיריית נצרת. שטח זה היווה 8.6 אחוזים מהתחלות הבנייה בעיר, ורק טיפה בים מהתחלות הבנייה בכלל היישובים הערביים באותה שנה. כל שאר ההתחלות היו בעיריות ובמועצות מקומיות יהודיות. בנייה ציבורית למגורים החלה בשנת 1988 גם בלוד ובעכו, ויתכן כי חלק מבנייה זו נוגעת גם לתושבים הערבים של ערים אלה. בשנת 1990, לא היו כל התחלות בנייה ציבורית למגורים ביישובים הערביים, מתוך 1622.5 אלפי מ"ר ביזמה זו בעיריות ובמועצות המקומיות (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1992: לוח 26).

עיקר המעורבות של הסקטור הציבורי בתחום הדיור של האוכלוסייה הערבית מתקיים באמצעות הלוואות ומענקים. המחשבות על מעורבות שכזו התגבשו במחצית השנייה של שנות השבעים בעקבות מחקר, ששרטט את הצרכים ואת נורמות הדיור במגזר הערבי (קיפניס, 1978). הסיוע הכספי לדיור נופל בממדיו מן הסיוע במגזר היהודי ולכן כוחו כמכשיר, היכול להשפיע על שוק הדיור ביישובים אלה, מוגבל מכמה סיבות:

א. מאחר שביישובים הערביים עיקר הבנייה למגורים נעשית על ידי משק הבית עצמו, אין מבקש הסיוע יכול לממש את ההסדר המקובל במגזר היהודי והוא הצגת חוזה רכישה של דיור קיים או זה הנמצא בבנייה. מבקש הסיוע במגזר הערבי חייב להוכיח בעלות על הקרקע עליה הוא מבקש לבנות, חייב להוכיח הוצאת היתר בנייה וחייב להוכיח התקדמות בבנייה. לעתים קרובות קשה להוכיח בעלות בשל העדר רישום מתאים, בפרט כאשר מדובר בהעברות בעלות בין-משפחתיות כתוצאה מירושה או החלפה.

ב. רוב היישובים הערביים, ללא אבחנה גאוגרפית, מוגדרים כקבוצת יישובים נפרדת במסגרת תכנית הסיוע של משרד השיכון ותנאי זכאותם דומים לאלה, המתקיימים ביישובים במרכז הארץ. יוצאים מכלל הגדרה זו יישובים דרוזים וצ'רקסים וכן יישובים מעורבים, בהם גרים דרוזים. אלה דומים ברמת הסיוע שלהם ליישובי פיתוח ב', הכוללים ערי פיתוח, מושבים ויישובים קטנים. אי לכך, יישובים ערביים (מוסלמים ונוצרים) בצפון הארץ ובדרומה אינם זוכים לכל העדפה גאוגרפית במדיניות הסיוע של משרד הבינוי והשיכון, כפי שזוכים יישובים יהודיים הנמצאים בחבלים אלה.

ג. רוב מבקשי הסיוע הערבים אינם יוצאי צבא וזוכים על כן לסיוע קטן יותר.

על מנת לשנות את המצב הקיים בתחום המגורים בקרב האוכלוסייה הערבית, יש צורך במעורבות ציבורית מסיבית שתביא לשידוד מערכות משמעותי בתכנונית הבסיסיות של רשת היישובים הערביים בישראל. בהמשך, אנו מציעים מסגרת שלד לשידוד מערכות מעין זה באמצעות מדיניות של מוקדי עיור.

מאז הקמת המדינה, התקיימה בקרב האוכלוסייה היהודית בישראל מדיניות של עיון יזום. המוסדות המתכננים והמפתחים הגדירו מספר ישובים כמוקדי עיון והפנו אליהם משאבי פיתוח ואוכלוסייה. כך הפכו חלק מן המושבות הכפריות לערים קטנות ובינוניות. כך קמו ערי העולים החדשות במהלך שנות החמישים והשישים. כך הרחיבו את ערי העולים במשך שנות השבעים והשמונים, על ידי הקמתם של רבעי מגורים חדשים, אם בקרית גת ובמגדל העמק כדי לקלוט עולים נוספים, ואם ביבנה ובראש העין כדי למשוך משתקעים מקרב האוכלוסייה הותיקה. פיתוחם של מוקדי עיון איפשר לתושבים יהודים למצוא את המקום המתאים להם במרחב המגוון על ידי ניידות פנים-יישובית ובין-יישובית. פעולות פיתוח אלה יצרו היצע של קרקע ודיור במחירים נוחים יחסית, בהשוואה למחירים באזורי המגורים הוותיקים. הבנייה המתוכננת והמרוכזת של שכונות מגורים, ואף רבעי מגורים גדולים, הניחה מקום לתכנון, לפיתוח תשתיות ולהקמת מערכות שירותים על פי סטנדרטים מקובלים ועל פי מתכונת של בנייה עירונית מובהקת. גם איכות מגורים זו משכה אליה משקי בית ממקומות אחרים.

אנו מציעים לנקוט במדיניות של עיון יזום לגבי האוכלוסייה הערבית. פירושו של דבר לגבש מדיניות, על פיה יסומנו מספר יישובים ערביים כמועמדים לעיון יזום נמרץ, בהתאם למיקומם הנוכחי ברשת היישובים הארצית והמקומית. ירוכזו גם מאמצים מוסדיים לאתר שטחי קרקע נרחבים, על מנת להקים בהם רבעי מגורים בעלי מתכונת של בנייה עירונית מובהקת ומודרנית. מימוש מדיניות זו בקנה מידה נרחב עשוי להביא לקפיצת דרך משמעותית בהתפתחותם של התנאים היישוביים של האוכלוסייה הערבית בישראל. בבת אחת תגדל אספקת הקרקע למגורים, יורחב ההיצע של מגורים עירוניים ברמה נאותה של תשתית ושירותים, וינותק הקשר הבלעדי בין הבעלות הפרטית על הקרקע לזמינות הדיור. כך, תתאפשר ניידות של אוכלוסייה ערבית אל מוקדי העיון, בתוך היישובים עצמם ומיישובים סמוכים ואף מרוחקים.

הרעיון של סימון מספר יישובים ערביים, שישמשו כמרכזים עירוניים וכמוקדי עיון לאוכלוסייה הערבית, אינו חדש. הוא צוין במפורש כבר ב"תכנית ארצית 1957" (משרד הפנים, 1957). בתכנית הוגדרו כמרכזים עירוניים שישה יישובים ערביים, אשר יספקו שירותים לסביבתם הכפרית: כפר יאסיף, ראמה, סחי'ן בצפון, אם אלפחם, בקה אל-עירביה וטייבה באזור המשולש.

ב"תכנית לתפרוסת האוכלוסייה 5 מיליון" (משרד הפנים ומשרד האוצר, 1972), הועלה הרעיון כי הגידול הצפוי באוכלוסייה הערבית אינו חייב להיות בשיעור שווה לגבי כל יישוב ויישוב, אלא עשוי להתקדם בקצב מהיר ומזורז יותר בתוך מספר יישובים גדולים ומרכזיים. אלה יקבלו אופי של "ערים אזוריות", בהן יתרכזו שירותים ופעילות מסחרית ותעשייתית. עורכי התכנית סברו, כי התפתחות כזו היא חיונית, מאחר שפיתוח של תעשייה ושירותים מחייב ריכוז של השקעות ויצירת תשתית מתאימה בסיוע ממלכתי. לדעתם, יצמצמו "הערים האזוריות" את מרחקי היוממות של מועסקים ערבים וגם יקלו על שילובן של נשים בתעסוקה. הם הצביעו על היישובים הבאים כמועמדים לכך: תרשיחא, ראמה, כפר יאסיף, סחי'ן, דלית אל-כרמל, אם אלפחם, בקה אל-עירביה, טייבה, וזאת מעבר לנצרת ושרעם המשמשות כבר כערים אזוריות (משרד הפנים ומשרד האוצר, 1972, חוברת ב', עמוד 33).

הרעיון אם כן היה קיים, אולם במציאות לא התרחשו תהליכים משמעותיים. הוא הוצב במונחים כלליים בלבד והסתמך בעיקר על ההנחה, כי העיון של אותם יישובים יתרחש כתוצאה מהגירה ספונטנית אליהם. בשנות השישים והשבעים, לא הייתה נכונות להגירה בקרב האוכלוסייה הערבית והיישובים, שיועדו להפוך לערים אזוריות, לא גדלו להיות כאלה. כמו כן, לא נעשה כל צעד של מדיניות, אם בתכנון סטטוטורי ואם בהקצאת משאבים, אשר יצור הצע של הזדמנויות תעסוקה ודיור. לא נעשו צעדים משמעותיים גם בתחום פיתוח תשתיות ושירותים ציבוריים באותם יישובים.

ההצעה הנוכחית, לעומת זאת, אינה נשענת על תהליכים ספונטניים בלבד. היא מבוססת על מעורבות יזומה של רשויות ציבוריות בקנה מידה גדול, בדרגים ממשלתיים ומקומיים. יסודותיה בשינוי משמעותי של תכניות מתאר, בהקמה מסיבית של תשתיות ושירותים, ובמשיכת הסקטור הפרטי למעורבות ישירה בפיתוח. עיקר הדגש הנו בתחום הדיור, כמכשיר עיקרי של עיון, כפי שהיה ביישובים יהודיים רבים בישראל, חדשים כותיקים.

בשנים האחרונות, קמו צורות דיור עירוניות מובהקות במספר ניכר של יישובים ערביים. בנצרת, יפיע, שפרעם, אל-מכר, ג'ת, טייבה וטירה קיימות שכונות של בנייני דירות בני מספר קומות, במתכונת פורמלית של "בתים משותפים". בשכונות אלה נראה כי מתכונת הבנייה העירונית, גם אם אינה מתפשטת בקצב מהיר, זוכה להכרה הולכת וגדלה בקרב הציבור הערבי, ובעיקר בקרב המעמד הבינוני.

הדוגמה הבולטת והותיקה למגורים במתכונת עירונית של "שיכון" לכל דבר מצויה בדרום מערב נצרת, באזור מגורים הידוע בשם "שיכון א-ראם". השיכון הוקם במחצית השנייה של שנות השבעים, על ידי חברת בנייה ערבית. הוקמו 500-1,000 דירות בכ-20 בניינים בני ארבע קומות, ובכל בנין מספר כניסות. תחילתו של האכלוס לוותה בהיסוסים מסוימים. משרד השיכון היה מעורב בפריקט ואף דאג לרכוש חלק מסוים מן הדירות, כדי לאכלס בהן משפחות עם קשיים סוציאליים. אלה מהוות כעשירית מן המשפחות, המתגוררות בשיכון, והן ברובן מן המעמד הבינוני-הנמוך. אמנם, חלק קטן מן התושבים הראשונים, שעלו בסולם החברתי-הכלכלי, יצא במשך הזמן למקומות אחרים בעיר ובסביבתה, על מנת להקים לעצמם בית משפחתי משלהם. אולם, במקומם נכנסו משפחות חדשות לשיכון, אף הן מהמעמד הבינוני-הנמוך, שראו בא-ראם פתרון נאות למגוריהן. יש בדוגמה זו כדי להצביע על קיומה של נכונות, התחלתית ככל שתהיה, של האוכלוסייה הערבית להתגורר ב"שיכונים", ב"בלוקים", בבניינים רבי-כניסות ורבי-דירות ובדירות "סטנדרטיות", כפי שגרה האוכלוסייה היהודית במרבית השכונות בערי ישראל.

שיכון א-ראם אינו הדוגמה היחידה בנצרת. בצפון מערב העיר, על ראש הרכס שמעליה, הוקמה לאחרונה שכונת אל-וורוד (הורדים). בחלק אחד של השכונה קיימים בתים טוריים, בהם לכל דירה כניסה נפרדת עם אפשרות להרחבה מעל הקומה השנייה.

בחלק אחר של השכונה, הקימו על המדרון בתים בני ארבע קומות, המחולקים לדירות דו-קומתיות בעלות כניסות נפרדות. תחילה, לא הייתה השכונה מבוקשת ומחירה היו נמוכים. אולם במשך הזמן, גבר הביקוש ועלו המחירים. כיום, גרה בשכונה אוכלוסייה ממעמד בינוני, שהרכבה הדתי מעורב: נוצרים ומוסלמים.

בשנת 1991, הוחל בהקמת שכונה עירונית מובהקת בצפונה של נצרת, בשם כוכב הצפון. בשכונה נבנו כ-150 דירות בנות 3-4 חדרים, ומתכננים להקים בה לכל היותר 600 דירות. החברה הקבלנית מעריכה, כי קיים ביקוש מתאים בקרב תושבי העיר לסוג זה של דיור. גם ביפו, בחיפה, בעכו, בלוד וברמלה מתגוררות משפחות ערביות בבניינים רב קומתיים.

הדירה העירונית תענה על צורכיהן של משפחות גרעיניות קטנות ובינוניות. היא עשויה להתאים לאלה ששוב אין להם קשר עם החקלאות, אפילו לא באופן חלקי. הדירה העירונית תפתור את מחסורם של אלה שאין להם קרקע לבנייה, והם כאמור הולכים ורבים בשנים האחרונות ביישובים הערביים. במלים אחרות, אותו תהליך של "עיוור אצור" מביא בעקבותיו לא רק גידול באוכלוסיית היישובים הערביים, אלא גם לשינוי בתכונותיה החברתיות-הכלכליות והנוגעות לנטייה הגוברת להסתפק בצורות דיור עירוניות מובהקות. מקורה של נטייה זו בעלייה ברמת ההשכלה, במגע גובר עם צורות דיור עירוניות בערים יהודיות ומעורבות בישראל וגם כתוצאה משהייה לצורכי לימודים ועבודה בארצות אירופה וצפון אמריקה. כל אלה, להערכתנו, מצביעים על נכונות גוברת והולכת, בעיקר ביישובים הגדולים, לאמץ צורות דיור עירוניות.

במקביל, התרחשו שינויים בצורות הדיור עצמן. שטח הדירות בבניינים רבי-דירות בישראל גדל במידה ניכרת. שוב אין דירות אלה צרות כפי שהיו בשנות החמישים והשישים. בבניינים החדשים מגיע שטח הדירות ל-100 מ"ר ואף יותר. כמו כן, נעשה מאמץ רב לעצב בניינים אלה, באופן שיטשטש את האחידות הארכיטקטונית ואת העדר הפרטיות. בניינים מדורגים מאפשרים גינות ומרפסות גדולות, הצמודות לדירות רבות, וכן שילוב של בניינים רבי דירות עם בתים נמוכים צמודי קרקע - כל אלה הפכו את הבנייה העירונית בשנים האחרונות לאטרקטיבית.

קיפניס ואחרים (1991), שערכו מחקר נרחב על הדיור ביישובים הערביים בישראל, מצאו מוכנות ניכרת בקרב כ-49 אחוזים מן הנחקרים להתגורר בשכונה של בתים משותפים ביישוב המגורים הנוכחי. מוכנות זו עולה ל-67 אחוזים כאשר בקרבת שכונה של בתים משותפים קיימים שירותים ברמה גבוהה. לא נמצא הבדל ניכר בין נוצרים למוסלמים. ביישובים עירוניים נמצאה מוכנות גבוהה, שהגיעה ל-72 אחוזים, וביישובים כפריים הגיעה ל-60 אחוזים. המוכנות הגבוהה ביותר נמצאה בנצרת, שם 84 אחוזים מן הנחקרים הביעו נכונות להתגורר בבתים משותפים משותפים כהלכה. קיפניס ושותפותיו למחקר מצאו, כי 25 אחוזים מן הנחקרים מוכנים כולם לגור מחוץ ליישוב המגורים גם אם יצטרכו לגור בבית משותף, וכי מוכנות זו רווחת יותר בקרב הנוצרים מאשר בקרב

המוסלמים. ממצא זה מצביע על פוטנציאל קיים של מעבר מגורים אל יישוב, בו יוקמו צורות דיור עירוניות במתכונת של הבית המשותף.

הבסיס הקרקעי

אחד המרכיבים החשובים במדיניות של עיור הוא הבסיס הקרקעי המתאים. נדרשת אספקת קרקע בממדים גדולים על מנת להקים פרויקטים של בניית רבעי מגורים נרחבים. שטחי קרקע, בקרבת השטח הבנוי של יישובים קיימים, מצויים בדרך כלל בידי מינהל מקרקעי ישראל. כך הדבר ברבים מן היישובים העירוניים היהודיים ברחבי הארץ. שטחי קרקע אלה הם ששימשו, במקרים רבים, לפיתוח עירוני מואץ של היישובים. שטחי קרקע גדולים ברשות המדינה שימשו גם להקמתם של יישובים עירוניים חדשים.

מינהל מקרקעי ישראל מחזיק בקרקעות גם ביישובים הערביים. חלק מקרקעות אלה עברו בירושה מממשלת המנדט, חלק מקורו בקרקעות של נפקדים וחלקן קרקעות מופקעות. עד עתה, היה המינהל מעורב בהקצאות קרקע לפיתוח ביישובים הערביים במספר דרכים:

- א. החכרת מגרשים מפוזרים במרחב הבנוי של היישובים.
- ב. החכרת מגרשים לבנייה פרטית במקבצים קטנים, ללא מעורבות המינהל בפיתוח תשתיות.
- ג. החכרת מגרשים לבנייה פרטית במקבצים בינוניים, עם מעורבות המינהל בפיתוח תשתיות לפי המתכונת המקובלת של שיטת "בנה ביתך". לפי דרך זו, הוקם מספר קטן של שכונות ביישובים קיימים (עין מאהל, דבוריה, שפרעם) או נמצא בתהליך של הקמה (אם אלפחם, ערעה). חלק משכונות הורדים בנצרת הוקם לפי שיטה זו. שיטת "בנה ביתך" שימשה גם בהקמתם של יישובים חדשים לאוכלוסיית הבדואים, במסגרת מדיניות ריכוזם (סלאמה, ערב אל-הייב וביר מכסור בצפון, רהט, כסיפה, ח'ורה וערוער בדרום).
- ד. החכרת מגרשים גדולים לקבלנים לצורך הקמת שיכונים, אם בתבנית של בנייני דירות ואם בתבנית של בתים צמודי-קרקע (שיכון א-ראם, חלק משכונת הורדים ושכונת כוכב הצפון בנצרת, שכונת בתים צמודי קרקע בשפרעם, אעבלין וראמה).

אולם, בכל צורות המעורבות של מינהל מקרקעי ישראל לא היה כדי להשפיע באופן משמעותי על תהליך העיור. האופי הבסיסי של המבנה המרחבי ביישובים הקיימים נשמר. גם המתכונת הכפרית נשתמרה, אף אם היישובים התרחבו במידה ניכרת. השינוי המשמעותי היחיד התרחש בנגב הצפוני, שם הולידה מדיניות הריכוז הגאוגרפי של האוכלוסייה הבדואית מספר יישובים חדשים ובראשם רהט. אולם מדיניות זו השפיעה אך ורק על קבוצה מסוימת של האוכלוסייה הערבית, מבחינה גאוגרפית ותרבותית, ולא על המערך היישובי הראשי שלה.

ההצעה הנוכחית קוראת למעורבות מסיבית של מינהל מקרקעי ישראל בהקצאות קרקע בקנה מידה גדול, במספר יישובים שייבחרו במסגרת מדיניות העיור המואץ. המינהל יוכל גם להחליף קרקעות עם בעלים פרטיים, על מנת לרכז שטחים גדולים של קרקע. חלק מהקרקעות בבעלות פרטית ישתלב בתכנון הכולל של הרבעים החדשים.

התאמת תכניות המתאר

אספקת הקרקע למגורים מושפעת במידה ניכרת על ידי תכניות המתאר, הקובעות את קיבולת הבנייה ואת כוונת הפיתוח. התכניות, שהוכנו במתכונת כפרית ובתנאי בינוי של צפיפות נמוכה, מהוות כיום מגבלה משמעותית להמשך הפיתוח. מאחר שרוב השטח הכלול בתכניות המתאר כבר בנוי, שינוי בכללי התכנון אינו נראה לעין. גם אם יערך שינוי ויוגדלו הצפיפויות המותרות לבנייה, יתרחש הפיתוח באופן איטי ונקודתי ולא יהיה בו כדי להביא לבינוי מודרני עם תשתית מפותחת ואטרקטיבית.

על מנת להגיע לפיתוח נמרץ, יש להרחיב באופן משמעותי את תחום תכנית המתאר. ברוב היישובים הערביים, התחום העכשוי תופס רק חלק קטן משטח השיפוט המוניציפלי שלהם וגם הרחבה משמעותית של תחום התכנית לא תגרום בהכרח להרחבת תחום השיפוט. הרחבת תכנית המתאר צריכה להיעשות לפי כללים של בינוי עירוני אינטנסיבי, ולהציע מקום לתשתיות מודרניות ולפריסת שירותים. דגש רב יש לשים על תשתית הדרכים והביוב, שני נושאים כאובים במערך המגורים הקיים. תכניות המתאר החדשות צריכות להתוות מערך שירותים ציבוריים, שיענה גם על הצרכים של השכונות הישנות.

תכנית המתאר החדשה צריכה להתחשב בהרכבה העתידי של האוכלוסייה ביישובי העיור המואץ. שוב אין להתייחס אל האוכלוסייה ביישובים אלה כחד-גונית, כפי שהייתה בעידן הכפרי. תהליכי ההגירה אל יישובי העיור המואץ יעשירו את הגיוון באוכלוסייה ביישובים אלה, נוכח הסלקטיביות המאפיינת הגירה מן הכפר אל העיר.

אכלוס הרבעים החדשים

בפני קובעי המדיניות האורבנית עמדו כמה אפשרויות של אכלוס רבעים חדשים בהתאם להרכב האוכלוסייה. בעבר, הוקמו בערי ישראל ביזמת המגזר הציבורי שכונות רבות, אשר נועדו לפתור בעיות דיור של אוכלוסייה נזקקת: שיכוני עולים ושיכוני מפונים. הבינוי ההתחלתי הצנוע בשיכונים אלה התקשר עם מעמדם חברתי של המשתכנים והשליך על האיכויות החברתיות והסביבתיות של המקום. בעשורים האחרונים, הולכים ונבנים רבעי מגורים בבינוי התחלתי איכותי: דירות גדולות ומרווחות, מידה רבה של צמידות קרקע ורמה גבוהה של פיתוח תשתיות. כל אלה מתבטאים במחירים גבוהים יחסית ומשפיעים בסופו של דבר על ההרכב החברתי- הכלכלי של המשתקעים. בין שני קטבים אלה, עומדות גם אופציות של הרכב בינוי מגוון, הגורר בעקבותיו הרכב חברתי מגוון.

כדי לקבוע את אופי האוכלוסייה ברבעים אלה, יש להטביע את סימני האיכות כבר בשלבים הראשונים של הפיתוח, על מנת למשוך אליהם אוכלוסייה של מעמד בינוני ומשכיל. הבטחה של צעדים ראשונים בכוון של איכות חברתית וסביבתית יכולה להיעשות על ידי קביעת כללים של מתאר ושל תכנון מפורט. כלל אחר, אשר ישפיע על הרכב האוכלוסייה שתתגורר ברבעים החדשים, קשור בקביעת רכישה ולא שכירות כמאפיינת את כללי הפיתוח. בעלות מבטיחה קשר הדוק למקום, שמירה על האיכות הסביבתית ומיון חברתי-כלכלי.

האכלוס האיכותי הראשוני יאפשר להקים קאדר של פעילים, שיקבלו על עצמם את ניהול הרבעים החדשים, גם במתכונות חדשניות כגון מינהלות שכונתיות. היווצרות קאדר כזה, אשר הפעלתו תעשה אולי בצורה מכוונת, עשויה להניח את היסוד לשידוד מערכות הניהול האורבניות והמוניציפליות במגזר הערבי.

ניהול הפיתוח

פיתוח של מספר מוקדי עיור בקנה מידה גדול ובקצב מואץ, מחייבת מבנה ניהולי מתאים. ראוי לבחון הקמת מערך ניהולי מיוחד בכל אחד ממוקדי העיור, בצד הרשות המקומית, אשר יקבל על עצמו את הכנת תכנית המתאר, את התכנון המפורט וכן את ניווט הפיתוח של התשתיות הדרושות. מערך זה יעסוק גם בגיוס חברות משכנות וחברות פיתוח, אשר תקמנה קטעים נתונים של מגורים או של שירותים בתוך הרבעים החדשים, על פי כללים קבועים מראש. קיימת גם אפשרות של הקמת מערך ארצי אשר יתאם את כל הפעילות, הקשורה בפיתוחם של מוקדי העיור ביישובים הערביים. כמו כן, מן הראוי לבחון את האפשרות לגייס עמותות, הנשענות על קבוצות מקצועיות או חמולתיות מיוחדות, על מנת להקים שכונות משלהן בתוך הרבעים החדשים.

סוגיית הניהול של העיור הנמרץ המוצע אינה רק שאלה של יעילות. היא כרוכה גם בהתאמה לנסיבות המיוחדות של החברה הערבית. על כל פנים, קיים בבינוי העירוני בישראל מאגר של כלי ניהול הפיתוח וראוי לבחון אלו מבין כלים אלה עשויים להתאים למשימה המוצעת.

אופי הבנייה

בשנים האחרונות, למדו הארכיטקטים והבונים להכיר ולהתחשב בהעדפותיה התרבותיות של האוכלוסייה, עבורה הם בונים. במסגרת הקמתם של בניינים רבי-דירות מחפשים פתרונות, המעניקים פרטיות, ומשתדלים להגדיל את חלקן של דירות צמודות קרקע. למשל, בנייה מדורגת מאפשרת כניסה ישירה לדירה, ללא מעבר בחדר מדרגות משותף. גם שטח הגג מצטרף בזמן האחרון אל מצבור ההזדמנויות להעניק ממד של פרטיות בבינוי עירוני צפוף. בנייה במתכונת של חצר פנימית -"פטי"- מאפשרת אף היא מידה ניכרת של פרטיות במסגרת השטח הפתוח הפרטי. הקמת מתחמי בניינים מסביב לשטחי גן ומשחק, שיטה הרווחת בשנים האחרונות ברבעים חדשים המאוכלסים ביהודים, עשויה להעניק מידה מסוימת של פרטיות גם למרחב של רשות הרבים.

שיפור רבעים קיימים

הקמת הרבעים החדשים, לפי ההצעה הנוכחית, היא אמנם חוד החנית של מדיניות העיור היזום והיא שאמורה להביא לשינוי משמעותי בדגם התפרוסת של האוכלוסייה הערבית ובאיכויות הדיור העומדות לרשותה. אך לצדה, קיים גם האתגר של שיפור תנאי המגורים ברבעים הקיימים. אתגר זה יש לו שתי פנים. מחד, יש למנוע היווצרותם של פערים בין תנאי המגורים המודרניים ברבעים החדשים שייבנו לבין התנאים הבלתי-סבירים, השוררים ברבים

מן היישובים הקיימים, על ידי הפניית משאבים לשיפורם. מאידך, ניתן לשלב את הרבעים הקיימים בתכנון הכולל, שסומן לעיור מואץ, כמרכיב של בינוי בצפיפות נמוכה יחסית עם מידה ניכרת של מגורים צמודי-קרקע. תהליכים של שיפור התשתיות והשירותים הציבוריים וכן מתן תמריצים לשיפור הדו־רבעים אלה, עשויים לשמש בסיס להפיכתם לחלופת מגורים צמודי קרקע. יש להעניק תשומת לב מרבית ליצירת תנאים מתאימים להתחדשות שכונות, ולראות ביצירת תנאים אלה חלק אינטגרלי של מדיניות העיור המואץ.

מוקדים מוצעים

במסגרת מדיניות זו של עיור מואץ, ניתן להעלות מספר יישובים פוטנציאליים. אלה יהפכו גם יעד לניידות של תושבים כפריים, המבקשים להתגורר ביישוב עירוני, נגיש לתעסוקה ולפעילות כלכלית ומינהלית. אנו מציעים, בסדר גאוגרפי מצפון לדרום, את היישובים הבאים:

א. כפר יאסיף - אבו סנאן: זוג יישובים צמודים לרגלי הרי הגליל המערבי העליון, על כביש האורך העובר לרגלי הגליל המערבי העליון. האוכלוסייה היא מעורבת מבחינה דתית: מוסלמית, נוצרית ודרוזית. אוכלוסייתם מנתה יחדיו 14-600, תושבים בשנת 1992.

ב. טמרה: יישוב מוסלמי בן 17-400, בשנת 1992, בקרבת כביש האורך העובר לרגלי הרי הגליל המערבי התחתון.

ג. שפרעם: עיר ותיקה על מורדות הרי הגליל המערבי התחתון בצומת חשוב של כביש אורך וכביש רוחב, הקושרים בין מטרופולין חיפה ליישובי צפון הארץ.

ד. אם אלפחם: יישוב מוסלמי שלאחרונה הוכרז כעיר, היושב בצפון הרי השומרון וממוקם על עורק התחבורה הארצי העובר בנחל עירון (ואדי ערה) ומשמש מרכז ליישובי הסביבה. אוכלוסיית אם אלפחם מנתה ב-1992 27,100 נפש.

ה. בקה אלעירביה: יישוב מוסלמי בן 15,100 תושבים בשנת 1992, היושב לרגלי הרי השומרון על כביש האורך שממזרח למישור החוף. היישוב הולך ורוכש לעצמו מעמד מרכזי בסביבתו המיידית.

ו. טייבה: עיר בת 22,300 תושבים בשנת 1992, רובם ככולם מוסלמים, היושבת לרגלי הרי השומרון על כביש האורך שממערב למישור החוף. טייבה משמשת לאחרונה מרכז ליישובים הערביים בסביבתה.

ז. כפר קאסם: יישוב מוסלמי בן 10,800 תושבים בשנת 1992, היושב לרגלי הרי השומרון בקרבת כביש האורך שממערב למישור החוף ועל כביש הרוחב היוצא ממזרח מצפון המטרופולין של תל אביב.

ח. רהט: יישוב מוסלמי בדואי בן 23,000 תושבים בשנת 1992, הממוקם בנגב הצפוני מצפון לבאר שבע. יישוב זה הוא הגדול מבין היישובים הבדואים שהוקמו לאחרונה במבצע יזום של המוסדות הממלכתיים, ומתחיל לשמש כאבן שואבת למשתקעים מרחבי הנגב הצפוני.

יתרונות גאוגרפיים

למוקדי העיור המוצעים מספר יתרונות כיעדים של מדיניות:

1. ליישובים יש כבר מעמד מרכזי התחלתי באזורם. הם מספקים מסחר ושירותים ליישובים כפריים סמוכים.
2. יישובים אלה החלו לגלות סממנים של התפתחות אורבנית; מי יותר, כשפרעם, אם אלפחם וטייבה, ומי פחות, ככפר יאסיף-אבו סנאן, טמרה, בקה אלעירביה, כפר קאסם ורהט.
3. גידול האוכלוסייה ביישובים אלה מבטא לא רק ריבוי טבעי, אלא גם תחילתה של הגירה אליהם, הן בשל מרכזיותם והן בשל תנאים לפיתוח מגורים.
4. יישובים אלה, להוציא את רהט בנגב, נמצאים בציר "מורדות ההרים", ציר יישובים ודרכים ותיק. מכאן, הם ממוקמים באופן מתאים מבחינת קרבתם לציר "החוף", בו מצויות הערים של ליבת הארץ. קירבה זו מאפשרת טווח סביר של יוממות אל המרכזים הכלכליים הגדולים של המדינה, לצד מגורים ביישוב ערבי בעל אופי אורבני מובהק. גם רהט ממוקמת בקרבה נוחה לבאר שבע, המרכז הכלכלי והמינהלי בדרום הארץ, ואף אינה מרוחקת מן המרכזים שבדרום מישור החוף.
5. המיקום בציר "מורדות ההרים" מעניק ליישובים אלה עמדה נוחה לתפקודם כמרכזים אזוריים לאוכלוסייה הערבית שבעורף. יתרון זה בולט במיוחד בצפון הארץ, שם לכל אחד ממוקדי העיור המוצעים קיים פוטנציאל של

עורף נרחב של יישובים ערביים בתוך מדינת ישראל. מוקדי העיור המוצעים באזור המשולש ממוקמים באופן נוח לקשרים כלכליים עם היישובים הפלשתיניים שממזרח, בהרי שומרון.

6. ציר "מורדות ההרים" הוא גם מיקומו של כביש מספר 6 (ציר "קושר ישראל" ולא "חוצה ישראל") אשר על פי התכנית הקיימת עומד להיות אחד מעורקי התחבורה הראשיים של המדינה, במזרחו של מישור החוף. המהפך בתנאי הגישות, שיחולל כביש זה, ישפר במידה ניכרת את פוטנציאל הפיתוח של היישובים שלאורכו, יהודיים וערביים כאחד. מוקדי העיור המוצעים יהפכו למקומות מועדפים לפיתוח כלכלי בקרב יזמים, ולמגורים בקרב אוכלוסייה, המחפשת את תעסוקתה במרחב מגוון, ובמיוחד בערי החוף.

7. מוקדי העיור המוצעים נמצאים ברובם בשולי הטבעת החיצונית של שלוש ערי המטרופולין: חיפה בצפון, תל אביב-יפו במרכז ובאר שבע בדרום. ערי מטרופולין אלה, ובמיוחד שתי הגדולות שבהן, הולכות ומתרחבות בעשרות השנים האחרונות, וככל הנראה לעין, תימשך מגמה זו, במיוחד לאחר סלילתו של כביש מס' 6. פיתוח המוקדים ישתלב ביתר שאת בתהליך התפשטותן של ערי המטרופולין. במציאות הישראלית, פירושה של התפשטות זו היא הצטרפות של אוכלוסייה ערבית ניכרת אל הרוב היהודי, המתרכז בליבת הארץ. אולם, הצטרפות זו תעשה במסגרת של ערים ערביות, העומדות בפני עצמן ומשולבות בשוליים של המטרופולין.

8. כביש 6 יוכל לשמש גם כעורק התחבורה, הקושר את מוקדי העיור הערביים המוצעים. כך, תתאפשר התפתחות של קשרים בין-עירוניים, המייחדים את הרשתות החברתיות, הכלכליות והתרבותיות של האוכלוסייה הערבית בישראל.

סיכום

המדיניות המוצעת של עיור יזום בכמה יישובים ערביים נועדה להביא לתוצאות הבאות:

הרחבה משמעותית של הצע הדוור עבור האוכלוסייה הערבית בישראל, תוך צמצום לחצי הביקוש לדוור המאפיינים אוכלוסייה זו כיום.

יצירת הצע של דוור, שאינו מעוגן בבעלות פרטית מוקדמת על הקרקע, וזמין על כן לאוכלוסיית חסרי הקרקע ההולכת וגדלה בקרב האוכלוסייה הערבית.

יצירת הצע של מגורים, אשר אינם ערוכים מבחינה מרחבית לפי ההרכב השיוכי (חמולה ועדה דתית), המאפיין עדיין את רוב השטח הבנוי הקיים ביישובים הערביים, אך חשיבותו פוחתת בקרב האוכלוסייה עצמה.

יצירת תנאים עירוניים מודרניים ויעילים של בינוי ותשתית ביישובים הערביים.

הענקת דימוי ואוירה עירוניים למספר יישובים ערביים.

הגדלה משמעותית של בסיס המס המוניציפלי, תוך חיזוק היכולת הכספית של הרשויות המקומיות לפתח ולקיים שירותי תשתית וחברה במתכונת מודרנית.

עידוד יזמות עסקית וחברתית, ופיתוח מקומות תעסוקה ביישובים הערביים עצמם.

הגברת נידות בין-יישובית בקרב האוכלוסייה הערבית, בשל הרחבת האפשרות להתגורר ביישובים ערביים בעלי אופי עירוני מובהק.

צמצום משמעותי של הפער בין סביבת העבודה לסביבת המגורים בקרב האוכלוסייה, פער אותו חווים אלה אשר כיום מועסקים בערים יהודיות ומתגוררים ביישובים ערביים.

צמצום משמעותי של הפער בין מערך היישובים היהודיים, המכיל מרכיב עירוני רב משקל, לבין מערך היישובים הערביים, המושתת בעיקר על המרכיב הכפרי.

- גונן, עמירם וראסם חמאיסי (1992), **מגמות בתפרוסת האוכלוסייה הערבית בישראל**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1988), **מפקד האוכלוסין והדיוור 1983: הגירה פנימית לפי מקום מגורים ב-1978**, פרסום מס' 16, לוח 1, ירושלים.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1992), **אוכלוסייה ביישובים**, סדרת פרסומים מיוחדים מס' 916, ירושלים.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1993), שנתון סטטיסטי לישראל 1992, מספר 43.
- מאיר-ברודניץ, מיכאל (1969), "האורבניזציה האצורה בכפרים הערביים", **עלון האיגוד לתכנון סביבתי** מספר 8-9, עמ' 4-12.
- משרד הפנים (1957), **תכנית ארצית 1957**, הוכן על ידי א' ברוצקוס וא' כהנה, אגף התכנון, ירושלים.
- משרד הפנים, אגף התכנון ומשרד האוצר, הרשות לתכנון כלכלי (1972), **תכנית לתפרוסת הגאוגרפית של אוכלוסית ישראל בת 5 מיליונים**, חוברת א' וחוברת ב', ירושלים.
- סעיד, מחמוד (1991), **השתקעות פליטי הפנים ביישובים ערביים בצפון הארץ**, עבודת גמר בגאוגרפיה, האוניברסיטה העברית בירושלים, ירושלים.
- קיפניס, ברוך (1978), **סיוע בדיוור במגזר הערבי**, חברה ליישום בע"מ, אוניברסיטת חיפה, חיפה.
- קיפניס, ברוך, יעל אספס ועמליה ברחד (1991), **הדיוור ביישובים הערביים בישראל: מוסלמים ונוצרים**, מחקר מס' 13, המכון לחקר חיפה והגליל, חיפה.
- שמלץ, עוזי (1981), "התנועה הטבעית וגידול האוכלוסייה" עמ' 45-11 אצל אהרן ליש (עורך), **הערבים בישראל: רציפות ותמורה**, הוצאת מאגנס, ירושלים.