

מצוקת הדיור בקרב החברה הערבית בישראל

עו"ד עאוני בנא

כללי

הציבור הערבי בישראל סובל ממצוקת דיור חריפה ובעלת מאפיינים ייחודיים.

מעבר ליוקר הדיור, שפוגע בכלל הציבור בישראל, המצוקה בציבור הערבי היא תוצאה ישירה של אפליה ארוכת שנים בתחום הקרקעות, התכנון והקצאת משאבי הדיור. אפליה מתמשכת זו העמידה את האזרחים הערבים בפני אפשרויות דיור מוגבלות למדי (ולעיתים בלתי קיימות כלל), הן בתוך היישובים הערבים והשכונות הערביות בערים המעורבות והן מחוצה להם.

האפליה והמצוקה הן עובדות מוכרות, שעליהן עמדו בין היתר גם גופים ממלכתיים ובהם ועדת אור, אשר המליצה להקצות לציבור הערבי "קרקע על פי דפוסים ועקרונות שוויוניים, כמו למגורים אחרים". בית המשפט העליון נדרש להן, בין היתר בעניינה של משפחת קעדאן, תוך שהוא קובע את החובה לנהוג בשוויון בין יהודים וערבים בהקצאת קרקעות למגורים.

במסמך זה נסקור את מאפייניה ונתונייה של מצוקת הדיור בחברה הערבית, ונעמוד על הפעולות הנדרשות לפתרונה.

מאפייני המצוקה

מחסור בקרקעות ושטחי שיפוט מצומצמים:

ההפקעות המסיביות של קרקעות מבעלות ערבית, שהחלו מיד עם קום מדינת ישראל והתגברו בשנות החמישים והששים של המאה הקודמת, גרמו למחסור חמור בקרקעות זמינות לבנייה למגורים ביישובים הערבים והביאו לצמצום דרסטי בשטחי השיפוט של היישובים הערבים. כך, למשל:

- למרות קצב הצמיחה המהיר של האוכלוסייה הערבית, שגדלה פי שבעה מאז 1948, הרי שמאז הקמת המדינה הצטמצמו עתודות הקרקע של אוכלוסייה זו בכמה חצי;
- מאז קום המדינה לא הוקם אף יישוב ערבי חדש (למעט יישובים בנגב שהוקמו כדי לרכז בתוכם את הבדואים ולפנות שטחים). זאת לעומת קרוב לאלף יישובים יהודיים שהוקמו מאז;
- האזרחים הערבים מהווים 20% מכלל האוכלוסייה בישראל, אך שטח השיפוט של כלל הרשויות המקומיות הערביות, שבהן מתגוררים מרבית האזרחים הערבים, אינו מגיע כיום לכדי 3% משטחה של מדינת ישראל;
- שטח השיפוט של העיר נצרת, המונה כ-75,000 תושבים, עומד על כ-14,000 דונם. לעומת זאת נצרת עילית, שהוקמה על אדמות תושבי נצרת והכפרים הסמוכים, והמונה כ-52,000 תושבים, משתרעת על שטח של 35,000 דונם;
- כ-70% מקרקעות הכפר עין מאהל הופקעו מאז 1948 לטובת פיתוח נצרת עילית והקמת שכונות חדשות בה (שטח הכפר הצטמצם מ-16,000 דונם ב-1948 ל-4,000 היום);
- שטח העיר סח'נין הצטמצם מאז קום המדינה עד לכדי 15% משטחה בתקופת המנדט הבריטי (מ-70,000 דונם באותה תקופה לעומת פחות מ-10,000 דונם היום).

- בעוד תחומי התכנון ושטחי השיפוט של היישובים הערבים הולכים ומצטמצמים, הולכת וגדלה הצפיפות בהם: מאז קום מדינת ישראל גדלה צפיפות האוכלוסייה ביישובים הערבים פי 11. לדוגמה, צפיפות האוכלוסייה בסח'נין היא 191 מ"ר לנפש, לעומת 524 מ"ר לנפש בכרמיאל.

העדר תוכניות מתאר עדכניות:

ברוב היישובים הערבים אין תוכניות מתאר עדכניות, שמסדירות ושמאפשרות בנייה חוקית למגורים בהתאם לצרכים ההולכים וגדלים. השטח המיועד למגורים בתוכניות המתאר המקוריות של כלל היישובים הערבים כמעט ולא השתנה מאז אישור התוכניות לפני עשרות שנים. על פי מחקר של עמותת הגליל, 42% מתוכניות המתאר של הרשויות הערביות אושרו בתקופה שבין תחילת שנות הששים ועד סוף שנות השמונים, ורק 18% אושרו משנת 2000 עד 2006. מרבית התוכניות לא עודכנו מאז אישורן למרות הגידול המהיר בצרכי הדיור בתוך היישובים. תהליך עדכון ושינוי תוכנית מתאר ביישוב ערבי אורך שנים רבות, כך ששינויים ועדכונים בתוכניות לעולם לא מדביקים את פער הגדילה בצרכים. זה המצב גם בשכונות הערביות בערים מעורבות. שכונות שלמות בלוד וברמלה נעדרות כל סוג של תכנון. כך, למשל, שכונת כרם אלתיפאח בלוד, שבה מתגוררים בתנאי דיור וצפיפות קשים כאלף תושבים, ושרשויות התכנון מתעלמות מקיומה. תוכנית האב של העיר מייצגת את שטח השכונה בין היתר למגורים ומתנה את הבנייה והפיתוח בהכנת תוכנית מפורטת עבור השכונה. בשונה מהשכונות היהודיות של העיר, במשך יותר מעשרים שנה לא הוכנה תוכנית כזו.

בשל העדרן של תוכניות מתאר, או קיומן של תוכניות לא מעודכנות שרחוקות מלענות על הצרכים, לתושבי היישובים הערבים והשכונות הערביות בערים המעורבות כמעט ואין אפשרות לקבל היתר לבנייה כחוק. בלידת ברירה נאלצים אזרחים ערבים רבים לבנות את ביתם ללא היתר, ולחיות בחשש מפני ההשלכות (ראו בהמשך - הריסות בתים).

העדר ייצוג במוסדות תכנון ובמוקדי קבלת החלטות:

האוכלוסייה הערבית והרשויות המקומיות הערביות אינן מיוצגות כראוי במוסדות התכנון השונים ובגופים שמנהלים על פי חוק את הקרקעות במדינת ישראל. כך, למשל, הרכבה הנוכחי של מועצת מקרקעי ישראל, המופקדת על קביעת המדיניות הקרקעית של מדינת ישראל, אינו כולל ולו חבר ערבי אחד. זאת לעומת ייצוגם בגופים אלה של ארגונים ציוניים, כמו קרן קיימת לישראל, שנוקטת במדיניות מוצהרת של שימוש בקרקעות שבעלותה (כ-13% מהקרקעות במדינת ישראל, אשר מנהלות על ידי המדינה) לטובת היהודים בלבד.

האזרחים הערבים הורחקו בשיטתיות ממוקדי קבלת ההחלטות הנוגעות להיקף הקרקע הנתון לשליטתם ולשימושם. בכך נשללה מהם הזכות להיות שותפים לתהליך קבלת החלטות לעניין גודלם, מיקומם או פיתוחם של יישובים, וכן לעניין שטחים וגבולות למגורים ולפיתוח עירוני - עניינים שיש להם השפעה ישירה על תנאי מחייתם.

העדר הכרה תכנונית ומוניציפאלית בעשרות יישובים בדואים בנגב:

מדינת ישראל ממשיכה בסירובה להכיר בעשרות יישובים בדואים בנגב, שמרביתם היו קיימים לפני הקמת המדינה, ושבהם מתגוררים כיום יותר מ-80,000 אזרחים ערבים. תוכניות המתאר של אזור הדרום התעלמו לחלוטין מקיומם של יישובים אלה ומצורכי הדיור של תושביהם, החיים תחת איום תמידי של פינוי ושל הריסת בתים. יישובים אחדים שזכו בשנים האחרונות להכרה עדיין נעדרים שירותים ותוכניות מתאר לבנייה למגורים.

נוסף על כך, מדינת ישראל לא מכירה בזכויות הקניין של האוכלוסייה הברואית על קרקעות שהיו בבעלותה במשך עשרות ואף מאות שנים לפני 1948.

העדר תוכניות דיור ממשלתיות ואי השקעה בתשתיות ובשירותים:

תוכניות דיור ממשלתיות, כולל בנייה ציבורית והטבות לכלליות (מענקי דיור, משכנתאות, הטבות לזוגות צעירים וכדומה), פסחו במשך שנים על היישובים והאזרחים הערבים. מכרזים רבים לחלוקת קרקעות לבנייה למגורים הותנו בתנאים שונים, שהוציאו מגדר תחולתם יישובים ואזרחים ערבים, כמו תנאי השירות הצבאי. מכרזים בקרקעות שבבעלות קק"ל, שמנוהלות כאמור על ידי המדינה, יועדו במשך שנים ליהודים בלבד.

ממחקר שערך המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי עולה, כי בשנת 2008 מנהל מקרקעי ישראל הקצה רק 9% מהמגרשים לאוכלוסייה הערבית, אחוז שאינו הולם את צורכי הדיור של אוכלוסייה זו.

מדיניות מפלה זו, בצד הזנחה שיטתית בהשקעה בתשתיות ובשירותים ציבוריים ביישובים הערבים, החריפה עוד יותר את המצב והפכה את רוב היישובים הערבים למוקדי עוני ומצוקה. נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מלמדים, באופן עקבי וחד משמעי, כי היישובים הערביים הם היישובים העניים והחלשים ביותר בישראל מבחינה חברתית-כלכלית. ברור, כי קיים קשר הדוק בין המחסור בקרקע לבניה ולפיתוח ביישובים הערבים לבין מצבם הכלכלי-חברתי הירוד של יישובים אלה.

גזענות וחקיקה מפלה:

האפליה והגזענות רודפות את האזרח הערבי גם כשהוא מחפש פתרונות דיור מחוץ ליישובים הערבים:

- פרויקטים למגורים (בעיקר בערים מעורבות - לוד ורמלה) יועדו ליוצאי צבא ולחיילים משוחררים;
- לאחרונה אנו עדים לניסיונות להדיר את רגליהם של האזרחים הערבים מיישובים קהילתיים באמצעות הקשחת תנאי הקבלה - למשל התניית המגורים ביישובים באימוץ של ערכים ציוניים או מתן עדיפות ליוצאי צבא;
- חוק ועדות קבלה, שהתקבל לפני מספר חודשים, פוגע באפשרויות הדיור של האזרחים הערבים ונותן גושפנקה חוקית למדיניות הדרתם מיישובים מסוימים בנגב ובגליל בשל מה שמוגדר כחוסר התאמה חברתית.

הגזענות הגואה בחברה הישראלית מוסיפה עוד נדבך למצוקת הדיור של האזרחים הערבים ומגבילה עוד יותר את אפשרויות הדיור העומדות בפניהם. בהקשר זה נציין את האלימות והאימים בהם נתקלים ערבים בערים יהודיות, ואת הקריאות החוזרות והנשנות מצד רבנים וגורמים אחרים להימנע מהשכרה ומכירה של דירות לערבים.

הריסות בתים:

האפליה, העדר התכנון ואי ההכרה ביישובים אילצו אזרחים ערבים רבים לפנות לבנייה ללא היתר כדי לממש את זכותם הבסיסית לקורת גג. בנייה זו נעשית לא מתוך זלזול בחוק או רצון להפר את חוקי המדינה, אלא מתוך מצוקה אמיתית והעדר אופציות דיור אחרות. האחריות לחלק גדול מבנייה זו מוטלת על כתפיה של מדינת ישראל, שלא סיפקה במשך שנים תשתית תכנונית לבנייה חוקית בהתאם לצרכים, שהתעלמה מקיומם של יישובים שלמים ושהזניחה את הציבור הערבי בהקצאת משאבי הקרקע והדיור השונים.

במקום להתמקד בטיפול בגורמיה ובסיבותיה של הבנייה ללא היתר, מגבירה המדינה בשנים האחרונות את מדיניות הריסת הבתים ביישובים הערבים, בשכונות הערביות בערים מעורבות ובכפרים הבדואים בנגב, כולל בכפרים שזכו בהכרה אך טרם הוכנו תוכניות מתאר עבורם. מדיניות זו מסכנת ומחריפה את המצוקה.

דרישות ופתרונות

מאפייניה וגורמיה של מצוקת הדיור של הציבור הערבי מחייבים פתרונות ייחודיים והתגייסות ממשלתית רב מערכתית. בין היתר:

כצעד ראשון נדרשת הממשלה לחדול ממדיניות הריסות בתים ביישובים הערבים, בשכונות הערביות בערים מעורבות ובכפרים הבדואים בנגב.

על המדינה להכיר בעומק המצוקה ובאחריותה להיווצרותה, ולפעול למילוי חובותיה החוקיות לאספקת מסגרת תכנונית וקרקעית עבור האוכלוסייה הערבית, שתאפשר בנייה חוקית ומוסדרת, בדומה לשאר הקבוצות באוכלוסייה.

יש לנקוט במדיניות של צדק חלוקתי, שתביא לקידום השוויון של האזרחים הערבים בהקצאת משאבים בתחום הדיור, הקרקע והתכנון. כדי לסגור את הפערים התהומיים בין יהודים לערבים בתחומים אלה, שנוצרו לאורך שנים של אפליה וקיפוח, נדרשת אף מדיניות של צדק חלוקתי מתקן.

הגדלת המרחב הקרקעי והתכנוני, הנתון לשליטתם ולשימושם של יישובים ערבים, מהווה צעד מתחייב לא רק מבחינת מתן מענה מידי לצורכי התושבים והיישובים הערבים, אלא גם מבחינת קידום שוויונה ומעמדה של האוכלוסייה הערבית.

עדכון ו/או הכנה, בתוך פרקי זמן מהירים, מוגדרים וסבירים, ובמסגרת הליך תכנוני מואץ, של תוכניות מתאר העונות על צורכי הדיור ביישובים הערבים ובשכונות הערביות בערים המעורבות, וכן מציאת פתרונות דיור בתקופת הביניים עד להשלמת ההליך התכנוני.

הכרה תכנונית ומוניציפאלית בכל 35 הכפרים הבדואים הבלתי מוכרים בנגב והכנת תוכניות מתאר עבורם, המתחשבות בין היתר בבנייה הקיימת בכפרים מזה עשרות שנים; הכרה בזכויות הקניין ההיסטוריות של בדואים על קרקעותיהם בנגב.

הבטחת ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית במוסדות התכנון, במועצת מקרקעי ישראל ובגופים ציבוריים, המופקדים על קביעת המדיניות הקרקעית והתכנונית של מדינת ישראל;

שילוב הציבור הערבי בתוכניות סיוע ממשלתיות בתחום הדיור, ובכלל זאת תוכניות ופרויקטים לבנייה ציבורית ביישובים הערבים; השקעה בתשתיות ובשירותים בתוך היישובים; הקצאת שוויונית ובהתאם לצרכים ולמידת הנזקקות של סובסידיות והטבות כלכליות בדיור.