

# **מדיניות התכנון ביישובים הערביים אפליה וחסמים**

**נייר עמדה**

**עריכה וכתיבה: עו"ד עאוני בנא**

**אפריל 2014**

## על נייר העמדה

נייר עמדה זה יעסוק בחסמים למדיניות תכנון צודקת וראויה ביישובים הערביים. הנייר יתמקד בשלוש סוגיות נבחרות: שטחי השיפוט של היישובים הערביים, מעמדן בהליך התכנוני של קרקעות שבבעלות פרטית ומדיניות האכיפה נגד בנייה ללא היתרים ביישובים הערביים.

אחריותן של הממשלה ושל רשויות התכנון להסרת חסמים בסוגיות אלה נגזרת ממהותן ומתפקידן של התכנון ככלי לקידום ערכים חברתיים כגון שוויון וצדק חלוקתי.

הנייר יציג את המדיניות התכנונית הנוהגת באותן סוגיות, יעמוד על השלכותיה של מדיניות זו ויביא המלצות לשינויה. ההמלצות ידגישו את חובתן של רשויות התכנון להביא במניין שיקוליהן במסגרת כל הליך תכנוני את מאפייניהם הייחודיים של היישובים הערביים, ובכלל זה מאפיינים חברתיים, תרבותיים ודמוגרפיים. מאפיינים אלה כוללים בתוכם את אפליית ההיסטורית של האוכלוסייה הערבית בתחום הקרקע והדיור ואת המצוקות והצרכים הממשיים שנוצרו עקב כך במרוצת השנים.

## על הארגונים השותפים

**אינג'אז - מרכז מקצועי לקידום הרשויות המקומיות הערביות** (ע.ר.) נוסד בשנת 2008, על פי החלטה של מזכירות ועד ראשי הרשויות הערביות בישראל, במטרה לקדם התמקצעות ברמה המוניציפאלית, בתיאום עם הוועד. אינג'אז רואה ברשויות המקומיות מנוף לפיתוח כלכלי וחברתי וכוח מניע חשוב בקידום עקרונות של דמוקרטיה ושקיפות בקבלת החלטות ויישומם ברמה המוניציפאלית, באופן שיאפשר השתתפות הציבור בעיצוב מדיניות המכוונת לפיתוח וצמיחה של הרשות המקומית. קהל היעד המרכזי של אינג'אז הוא נבחרי הציבור והסגל המקצועי ברשויות מקומיות ערביות. מרכז אינג'אז פועל לפיתוח השלטון הערבי המקומי לקראת ניהול איכותי, הנשען על עקרונות של מנהל תקין. בכך, תורם המרכז לתהליך הפיכתן של הרשויות המקומיות הערביות מספקיות שירותים גרידא למוסדות של מנהיגות מקומית. מוסדות, הפועלים יחדיו לעיצוב מדיניות של פיתוח ולגיבוש אסטרטגיות לשיפור חייהם של אזרחי ישראל הערבים. מרכז אינג'אז מוביל עשייה זו באמצעות הטמעת שיטות עבודה חדשניות ופתרונות אסטרטגיים אשר פותחו במיוחד על מנת לתת מענה הולם לצרכי הרשויות המקומיות הערביות ותושביהן.

**עמותת במקום, מתכננים למען זכויות אדם** הוקמה בשנת 1999 על ידי מתכננים/ות ואדריכלים/ות במטרה לחזק את הקשר בין מערכות התכנון לזכויות האדם. המניע להקמת במקום היה המפגש היומיומי של פעיליה עם אפליה והפרת זכויות אדם במערכות התכנון השונות בישראל: אפליה בתכנון כלפי האוכלוסייה הבדואית בנגב, אי מתן היתרי בנייה לתושבים בשכונות במזרח ירושלים, קשיים שבהן נתקלות שכונות ועירות פיתוח במעמד חברתי-כלכלי מוחלש במגעיהן עם רשויות התכנון, תכנון לא מתאים לצרכי האוכלוסייה ביישובים ערביים, ועוד. במקום פועלת בכלים מקצועיים, באמצעות צוות שכיר ומתנדב, הכולל אנשי מקצוע מתחומי התכנון, החברה והמשפט, לקידום שוויון זכויות וצדק חברתי בנושאי תכנון ופיתוח ובהקצאת משאבי קרקע. העמותה מסייעת לקהילות המצויות בעמדת נחיתות מקצועית, כלכלית או אזרחית לממש את זכויותיהן בשדה התכנון. פעילותה של עמותת במקום להשגת מטרתה הינה בתחום התכנון, המשפט, המחקר, החינוך וגם פעילות ציבורית.

**האגודה לזכויות האזרח בישראל** היא עמותה הפועלת להגנה על זכויות האדם בישראל, ובכלל זה להגנה על הזכויות לדיור, לקניין ולשוויון. חלק גדול מפעילות זו מכוון לקידום זכויות האדם של האוכלוסייה הערבית בישראל. פעילות זו כוללת בין היתר הגשה של עתירות והליכים משפטיים, המתנהלים בערכאות השונות, ושענינם בהפליה ההיסטורית והעוול המתמשך כלפי אוכלוסייה זו בתחום הקרקע, התכנון והדיור; הכנת חוות דעת משפטיות והופעה בפני ועדות ופורומים ממשלתיים וציבוריים שונים; התכתבות ומעקב שוטפים אחר החלטות ותוכניות של הממשלה ומוסדות התכנון בנוגע ליישובים הערביים.

## **א. המציאות התכנונית והחברתית של היישובים הערביים – נקודת מבט כללית**

**הקדמה:** התכנון קובע במידה רבה את איכות ותנאי החיים ואת מרחב ההזדמנויות של אוכלוסיות וקהילות. התכנון קובע כיצד ינוצל מרחב נתון, כמה מותר לבנות באותו מרחב, היכן יוקמו תשתיות כגון תחבורה, מים וביוב, היכן יוקמו מבני ציבור כגון בתי ספר או מרפאות, ואילו שטחים יישארו ירוקים ופתוחים.

תכנון לקוי, שאינו עונה על הצרכים העכשוויים והעתידיים, שאינו מביא לניצול מירב המשאבים הקיימים במרחב לפיתוח היישוב, פוגע בזכות הבסיסית לדיור ובשורה של זכויות יסוד אחרות: בנגישות לשירותי בריאות וחינוך, בזכות לתעסוקה, בזכות לשוויון ובזכות לכבוד. כזה הוא התכנון כלפי המיעוט הערבי בישראל, אשר נתון למדיניות תכנון בלתי מותאמת לצרכיו ולמאפייניו הייחודיים.

מדיניות לקויה זו יצרה מצוקה קשה בתחום הדיור, התעסוקה והשירותים הציבוריים בקרב היישובים הערביים. מצוקה זו, אשר מאופיינת בצפיפות דיור גבוהה, בהעדר פתרונות דיור, תשתיות, מבני ציבור ותעשייה וברמת שירותים נמוכה למדי, הינה בבחינת עובדה ידועה. היא זכתה להכרה ציבורית רחבה ותועדה במספר רב של מחקרים ופרסומים רשמיים.

המצוקה היא תוצאה ישירה של הזנחה ואפליה ממסדית ארוכת שנים, שעל חומרתה ואופייה עמדו הממשלה, בתי המשפט, חוקרים וגופים ציבוריים וממלכתיים שונים.<sup>1</sup> שורשיה נעוצים במדיניות הקרקעית של מדינת ישראל, אשר התעלמה בשיטתיות מצרכיה של האוכלוסייה הערבית בתחום הדיור, הקרקע והשירותים. זאת, תוך העדפה ברורה של יהודים על פני ערבים בשימוש במרחב ובהקצאה של קרקעות ציבוריות לבנייה. העדפה זו קיבלה פנים וצורות שונות במשך השנים.

ההפקעות המסיביות של קרקעות מבעלות ערבית, שהחלו מיד עם קום מדינת ישראל והתגברו בשנות החמישים והשישים של המאה הקודמת, ושהביאו לצמצום דרסטי בשטחי השיפוט של היישובים הערביים ולמחסור חמור

<sup>1</sup> להרחבה: עאוני בנא, מצוקת הדיור בקרב החברה הערבית בישראל, דף מידע באתר האגודה לזכויות האזרח, יולי 2011, <http://www.acri.org.il/he/?p=15109>.

בקרקות לבנייה ביישובים אלה, הניחו את יסודותיה של המצוקה. הסדרי תכנון ותוכניות מתאר שהטילו במקביל הגבלות שימוש למיניהן על קרקעות שנתרו בבעלות פרטית (בין אם על-ידי הוצאתן מחוץ לשטח השיפוט של היישוב ובין אם על-ידי הוצאתן מחוץ לתחום המיועד לפיתוח לפי תוכניות המתאר של היישוב), החריפו את המצוקה.

מצוקת הקרקע והדיור בחברה הערבית זכתה להתייחסות מפורשת ומודגשת בדו"ח ועדת אור. הוועדה עמדה על חומרתה של המצוקה ועל המדיניות הממשלתית, שננקטה במטרה להגביל את מרחבי התכנון של היישובים הערביים. הוועדה המליצה למדינה להקצות לציבור הערבי "קרקע על פי דפוסים ועקרונות שוויוניים, כמו למגזרים אחרים".<sup>2</sup> על המדיניות הנוהגת ביחס להרחבת שטחי השיפוט של יישובים ערביים נעמוד בהרחבה בהמשך.

מדיניות התכנון המפלה והלקויה ביישובים הערביים משתקפת במידה רבה בתוכניות מתאר שאינן תואמות את הצרכים, וכן בגישה תכנונית שאינה מתחשבת במאפייניה החברתיים והדמוגרפיים של האוכלוסייה הערבית. להלן נעמוד בקצרה על שתי סוגיות אלה.<sup>3</sup>

**העדר תוכניות מתאר מתאימות:** ברוב היישובים הערביים אין תוכניות מתאר שהולמות את המאפיינים הייחודיים של האוכלוסייה ושל היישוב, שמסדירות את המצב הקיים ושמהפשות בנייה חוקית למגורים בהתאם לצרכים.

באשר למעורבות הממשלה בקידום התכנון, בניגוד ליישובים היהודיים, שבהם ניכרת מעורבות ממשלתית בהליכי התכנון בכל שלביו, הן בתכנון המתארי והן בתכנון המפורט, הרי שההתפתחות האורבנית שמאפיינת את היישובים הערביים בשנים האחרונות לא לוותה בתמיכה ובמעורבות תכנונית פעילה ויזומה מצד הממשלה ורשויות התכנון.

למעשה, תהליכי העיור וההתפתחות הכללית של רוב היישובים הערביים מתרחשים בלי יד מכוונת ויזמת. מכאן חוסר ההתאמה בין היצע הקרקעות המוקצות לשימושים השונים בתוכניות המתאר ובין ההיקף האמיתי של

<sup>2</sup> דו"ח ועדת אור (שער שישי, פסקה 13).

<sup>3</sup> לא מן הנמנע להוסיף, כי הגזענות והאפליה הכללית כלפי האזרחים הערבים, אשר מגבילות בפני צעירים ערבים אפשרויות דיור מחוץ ליישוביהם, תורמות להחרפת המצוקה. לעניין זה נזכיר, למשל, את המדיניות ארוכת השנים של רשות מקרקעי ישראל, האוסרת על השתתפות ערבים במכרזים לשיווק קרקעות ק"ל, הנערכים בעיקר ביישובים יהודיים. לאחרונה אנו עדים גם ליוזמות חוזרות ונשנות להדיר את רגליהם של האזרחים הערבים מיישובים קהילתיים באמצעות הקשחת תנאי הקבלה, כגון, התניית המגורים ביישובים אלה באימוץ של ערכים ציוניים או מתן עדיפות ליוצאי צבא. חוק ועדות קבלה (החוק לתיקון פקודת האגודות השיתופיות (תיקון מס' 8), התשע"א-2011), שהתקבל בשנת 2011 בכנסת, מגביל עוד יותר את חלופות הדיור, העומדות בפני האזרחים הערבים. החוק נותן עיגון חוקי למנגנוני מיון, שנועדו בין היתר לחסימת דרכם של ערבים מפני מגורים ביישובים קהילתיים בשל מה שמוגדר כ"חוסר התאמה חברתית".

הצרכים.<sup>4</sup> השטח המיועד למגורים בתוכניות המתאר המקומיות ביישובים הערביים אינו נותן בכל מקרה מענה ראוי לצפי הריאלי לגידול האוכלוסייה. לזאת יש להוסיף את העובדה, שהליכי ההכנה של תוכניות, כמו גם הליכי אישורן וביצוען, נעשים בקצב איטי מאוד, אשר לעולם לא יהא בו כדי להדביק את הביקוש ואת קצב הגידול בצורכי הדיור בקרב האוכלוסייה הערבית.

יוצא, אפוא, שלתושבי יישובים ערביים רבים אין כמעט אפשרות לקבל היתר לבנייה כחוק. בלית ברירה, ובהעדר חלופות דיור אחרות, נאלצים אזרחים ערבים רבים לבנות את ביתם ללא היתר. זאת, באופן שיוצר מצב של צמיחה זוחלת ובלתי מבוקרת, אשר התפתחה, עם הגידול באוכלוסייה ובביקוש, עד כדי יצירת שכונות מגורים שלמות, שרובן ככולן נעדרות היתר בנייה. על אופייה ומהותה של בנייה זו, ועל מדיניות האכיפה ביחס אליה, זו הנוהגת וזו הראויה והרצויה, נעמוד בהמשך.

**העדר התחשבות באפליה ההיסטורית ובמאפיינים חברתיים: תכנון נאות וראוי הוא תכנון שמתחשב במציאות החברתית של האוכלוסייה הרלוונטית ובמאפייניה הדמוגרפיים והתרבותיים. הדבר מחייב את מוסדות התכנון לפעול באופן יזום ואקטיבי על מנת להתמודד עם חסמי תכנון וקרקע, שנגזרים ממציאות וממאפיינים אלה.**

גישה זו מחייבת, כי הליכי תכנון עבור האוכלוסייה הערבית ייבחנו על רקע האפליה ההיסטורית שממנה סובלים היישובים הערביים כאמור לעיל, וזאת תוך הנהגת מדיניות של העדפה מתקנת בהקצאת משאבי תכנון וקרקע והכנת תוכניות. שכן, תכנון ראוי ושוויוני אינו יכול להיות מנותק מעוולות העבר ומהפערים הגדולים בין היישובים הערביים ליהודיים. האפליה ההיסטורית מטילה על המדינה חובה מוגברת להביא בחשבון את השיקול של תיקון האפליה בכל פעולה תכנונית שנוגעת לאוכלוסייה הערבית.

כמו כן, גישה זו מחייבת התחשבות מרבית בדפוסי ובקודי ההתנהגות, שמאפיינים את מבנה החברה והמשפחה הערבית בתחום הדיור והשימוש בקרקע. בין יתר המאפיינים בהקשר זה אפשר למנות את סוגיית הקרקעות הפרטיות ביישובים הערביים, שעקב מבנה הבעלות המשפחתית עליהן הן אינן בגדר קרקעות זמינות וסחירות, ואי אפשר לנצלן למטרות ציבוריות כגון פתרון מצוקות הדיור והתשתיות.

<sup>4</sup> ענאיה בנא, סזאר יהודקין ורים סוויד, התכנון המתארי ביישובים הערבים בישראל – תמונת מצב, 2012: <http://www.ac-ap.org/194916/proj-report-heb>

השיקול של תיקון האפליה, כמו גם החובה להתאים את התכנון למאפייניה הייחודיים של האוכלוסייה הערבית, אמורים להנחות את כל הגורמים המעורבים בהליך התכנוני. הם מחייבים את הדרגים הפוליטיים באותה מידה שהם מחייבים את הדרגים ואת הצוותים המקצועיים בכל מוסד תכנוני.<sup>5</sup>

אלא שהממשלה ורשויות התכנון ממשיכות להתעלם משיקולים אלה באופן שמנציח את האפליה בתכנון ומעמיק את חוסר השוויון. כך, למשל, רשויות התכנון אינן מתחשבות בייחודה של סוגיית הבעלות הפרטית על קרקעות, שהיחס כלפיהן כיום הוא כאל מלאי קרקעות זמין לניצול למטרות ציבוריות. על סוגיה זו, ועל מדיניות התכנון ביחס אליה, זו הנוהגת וזו הרצויה, נעמוד בהמשך.

---

<sup>5</sup> הדרישה להתחשב במאפיינים ובשיקולים אלה אינה זרה להליך התכנוני. היא חלק בלתי נפרד מהליך זה. שכן התכנון הפך זה מכבר לאמצעי מרכזי בהתמודדות עם סוגיות חברתיות ובקידום ערכים חברתיים ועקרונות צדק בסיסיים. החובה של רשויות תכנון לבחון שיקולים חברתיים ותרבותיים במסגרת הליכי תכנון נגזרת מחובותיהן הבסיסיות של רשויות מנהליות לשקול את כלל השיקולים הרלוונטיים בטרם קבלת החלטות תכנוניות ובדרך לאישור או דחייה של תכניות.

## **ב. חסמים במדיניות התכנון – ניתוח של סוגיות נבחרות**

**שטחי שיפוט ומרחבי תכנון מצומצמים:** חלק מרכזי מהתכנון הלקוי ביחס לחברה הערבית נובע מהצורך בהרחבת הגבולות המוניציפליים של הרשויות הערביות, ששטחי השיפוט שלהן מושפעים ישירות מהאפליה ההיסטורית בתחום הקרקע, שעליה עמדנו בהרחבה לעיל.

ועדת אור הצביעה כאמור על הקשר הישיר בין האפליה בתחום הקרקע ובין שטחי השיפוט המצומצמים של היישובים הערביים.<sup>6</sup> לעניין זה נזכיר, כי למרות קצב הצמיחה המהיר של האוכלוסייה הערבית, שמאז 1948 גדלה פי שבעה, הרי שמאז הקמת המדינה הצטמצמו עתודות הקרקע של אוכלוסייה זו בכמחצית. יתרה מזו, מאז 1948 לא הוקם אף יישוב ערבי חדש (למעט יישובים בנגב, שנועדו לרכז לתוכם את הבדואים ולפנות שטחים), זאת לעומת מאות יישובים יהודים חדשים, שהוקמו מאז בצורות התיישבות שונות ומגוונות.

להווי ידוע, כי לגודל שטח השיפוט השפעות ישירות על רווחתם ועל תנאי מחיתם של התושבים, וכן על פיתוחם ועל פריחתם הכלכלית-חברתית של היישובים. קיים קשר הדוק בין המחסור בקרקע לבנייה ולפיתוח ביישובים הערביים לבין מצבם הכלכלי-חברתי הירוד של יישובים אלה. לא בכדי, נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לגבי הרמה החברתית-כלכלית מלמדים, באופן עקבי וחד משמעי, כי היישובים הערביים הם היישובים העניים והחלשים ביותר בישראל.

המדיניות הנוקשה של משרד הפנים ושל מוסדות התכנון כלפי בקשות להרחבת שטחי שיפוט של יישובים ערביים, והיחס הנוקשה כלפי תוכניות מפורטות, החורגות מהגבולות של היישובים, מחריפה לאין שיעור את מצוקת הדיור והקרקע ביישובים הערביים. זאת, באופן שמציב חסם משמעותי בפני מדיניות תכנון ראויה וצודקת בכל הנוגע לחלוקת המרחב הקרקעי והתכנוני בישראל.

---

<sup>6</sup> הוועדה קבעה: "בשנים הראשונות לקיומה נטלה המדינה לידיה שטחים נרחבים של אדמות ערבים [...] פעולות ההפקעה היו רתומות בביור ובמוצהר לאינטרסים של הרוב היהודי [...] על האדמות המופקעות קמו מאות יישובים יהודיים [...] אחת התוצאות של הפעולות שבוצעו בנושא המקרקעין היתה צמצום דרסטי בשטחי היישובים הערביים [...] יישובים ערביים רבים "הוקפו" בשטחים כמו אזורי ביטחון, מועצות אזוריות יהודיות, גנים לאומיים ושמורות טבע, כבישים מהירים וכיוצא באלה, המונעים או הפוגעים באפשרות התרחבותם בעתיד. עם גידול האוכלוסייה ביישובים הערביים גבר הצורך בשטחים לצורכי מלאכה ותעשייה, אזורי מסחר ומבני ציבור. ביישובים רבים לא נמצאו עתודות הקרקע הנחוצות לשם כך."

חלוקה צודקת של המרחב תאפשר, ככלל, ניצול של קרקעות ציבוריות, שנמצאות מחוץ לתחום המוניציפלי של יישובים ערביים. קרקעות אלה בחלקן הינן קרקעות פרטיות שבבעלותם של תושבי היישוב, שהוצאתם מחוץ לגבולות היישוב או מחוץ לתחום המיועד לפיתוח בתכנית המתאר של היישוב נעשתה מלכתחילה בהשפעת האפליה ההיסטורית, כמפורט לעיל. ניצולן של קרקעות אלה יאפשר מציאת פתרונות דיור, הקמת אזורי מלאכה ותעסוקה, אספקת מקומות עבודה, הגדלת ההכנסות ממיסים מקומיים ושיפור רמת השירותים הציבוריים.

השיקול בדבר תיקון האפליה וסגירת הפערים מחייב, אם כן, נקיטה במדיניות של צדק חלוקתי מתקן, שבוחנת בחיוב בקשות ותוכניות מסוג זה, ושמתייחסת אליהן ככלי חשוב לפיתוחם החברתי והכלכלי של יישובים ערביים. הגדלת המרחב הקרקעי, הנתון לשליטתם ולשימושם של יישובים אלה, הינה צעד מתחייב לא רק מבחינת מתן מענה מידי לצרכים, אלא גם מבחינת קידום שוויונה ומעמדה של האוכלוסייה הערבית.

**קרקעות פרטיות בתחומי היישובים הערביים:** יש להתחשב במגבלות השימוש בקרקעות שבבעלות פרטית, שקיימות ברוב היישובים הערביים, במסגרת הליכי תכנון. לפי המדיניות הנוהגת, רשויות התכנון מתייחסות לקרקעות אלה כעתודות קרקע זמינות ובלתי מנוצלות.

התייחסות זו גורמת לא אחת לדחיית בקשות ותוכניות של יישובים ערביים להתרת שימוש בקרקעות ציבוריות, שנמצאות מחוץ לתחום השיפוט, לצורך מציאת פתרונות דיור. זאת, בטענה שקיימות בתוך היישובים עתודות קרקע פרטיות, שאמורות, לשיטת רשויות התכנון, להוות מענה לצורכי היישוב בתחום הדיור.

כך, למשל, היה במקרה של תוכנית ענ/1080א שהגישה המועצה המקומית ערערה לוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז חיפה. התוכנית נועדה לתת מענה לצורכי התושבים של כפר עארה בתחום הקרקע והדיור, בין היתר באמצעות שינוי ייעוד של קרקעות שמחוץ לגבולות המוניציפליים של המועצה מחקלאות למגורים ולשימושים ציבוריים. הימצאותם בכפר ערערה של עתודות קרקע פרטיות לא מנוצלות היוותה אחד הנימוקים המרכזיים לדחיית התוכנית. ועדת המשנה דחתה מכל וכל את עמדת היישוב, שלפיה אין אפשרות מעשית ותכנונית להשתמש בקרקעות אלה בשל מגבלות המבנה הייחודי של בעלות פרטית בתוך היישובים הערביים.



גישה זו חוטאת למציאות החברתית ומציבה חסם משמעותי בפני מדיניות תכנון צודקת, שמתחשבת במאפייניה הייחודיים של האוכלוסייה הערבית בכל הנוגע לקרקעות פרטיות. היא מתעלמת לחלוטין מהעובדה שאפשרויות הניצול בפועל של קרקעות אלה למטרות ציבוריות, ובין היתר לפתרון מצוקות הדיור והתשתיות, הן מוגבלות למדי, וזאת משיקולים חברתיים ותרבותיים, שלרוב לא נלקחות בחשבון בהליך התכנוני.

כפי שעולה מהמסמך המסכם בנושא תכנון ובנייה בציבור הערבי, שהופץ על ידי ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת,<sup>7</sup> ביישובים הערביים קיים פער גדול בין עתודות הקרקע הזמינות לבנייה "על הנייר" ובין המצב בפועל. פער זה נוצר בשל העובדה שרוב עתודות הקרקע בתוכניות מתאר ביישובים ערביים בצפון, ובכלל זה ביישובי ואדי עארה, הן קרקעות פרטיות, שבפועל אין כל אפשרות להשתמש בהן לפתרון מצוקות הדיור והתשתיות.

בשל המבנה החמולתי והמשפחתי בחברה הערבית, המימוש של פוטנציאל הבנייה בקרקעות באחיזה פרטית נעשה לאורך שנים בהתאם לצרכים של בני המשפחה. מכאן שקרקעות אלה אינן יכולות להיחשב כפוטנציאל תכנוני בטווח זמן קצר לטובת כלל האוכלוסייה, אשר חלקה (או רובה) הינה חסרת קרקעות בבעלות פרטית. במצבים רבים, בני המשפחה מתנגדים להפשרה לצורכי ציבור או לסלילת דרכים ולכל שימוש ציבורי אחר בקרקעות שבבעלותם.<sup>8</sup>

בשל מבנה בעלות משפחתי זה, השימוש והחלוקה התכנונית בקרקעות פרטיות לא נעשית על פי כללי תכנון מודרניים, המאפשרים את ניצולן המירבי. קרקעות אלו משמשות כאמור לבנייה עבור המשפחה בלבד ולרוב באופן שאין בו ניצול של מלוא אחוזי הבנייה המותרים בתוכנית המתאר של היישוב. רשויות התכנון זוקפות אי הניצול במקרה זה לחובתן של הרשויות המשוועות לפתרונות דיור, וזאת תוך התעלמות מהסיבות התרבותיות והחברתיות לכך.<sup>9</sup>

במידה ועוברים את החסמים הנ"ל, עדיין נדרשים הליכי תכנון ארוכים, מייגעים ויקרים בכדי שיהיה ניתן לנצל קרקעות בבעלות פרטית ולפתחן לבנייה למגורים או לכל מטרה אחרת, פרטית וציבורית כאחד. כך שמאפיין הבעלות הפרטית הופך את הליך התכנון לעיתים לבלתי אפשרי. הוא דורש משאבים רבים, הרבה יותר מאשר יכולותיהן הכלכליות של הרשויות המקומיות הערביות. תכנון היוצא

<sup>7</sup> דאוד אדיב, "תכנון ובנייה במגזר הערבי", מסמך מסכם שהוגש לוועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת (2005).

<sup>8</sup> לא למותר לציין, כי נטיות אלו של שימור הבעלות על הקרקע לטובת המשפחה הגרעינית קשורות קשר בל ינותק להיסטוריה של גזל שטחים והפקעת קרקעות מבעלות ערבית.

<sup>9</sup> יודגש, כי אחד ההליכים השכיחים, שנדרשים כדי לאפשר קבלתן של היתרי בנייה, הינו הכנתן של תוכניות מפורטות עם הוראות לאיחוד וחלוקה מחדש, אשר מאפשרות להגדיר מגרשים לבנייה, התווית דרכים, קביעת שטחים למבני ציבור ועוד. בדומה למקרה של הכנת תוכניות מתאר, גם הליכים של תכנון מפורט כאמור אורכים זמן רב, במיוחד במקום שבו הקרקעות הינן בבעלות פרטית.

מנקודת הנחה, כי רשות מקומית חלשה ודלת-משאבים יכולה להכין תוכניות מפורטות על שטח עצום של קרקע פרטית, שמבנה הבעלויות שלו סבוך, אינו תכנון ריאלי שמתחשב במאפיינים הייחודיים של האוכלוסייה שלטובתה נועד התכנון.

הצורך בהתחשבות במאפייניה הייחודיים של האוכלוסייה הערבית מחייב בחינה מחודשת של הנחות היסוד ביחס לעתודות הקרקע לפיתוח הדרושות בכל יישוב, בהינתן אחוז המימוש הנמוך של קרקעות פרטיות בתוך היישובים.<sup>10</sup>

**מדיניות האכיפה נגד בנייה ללא היתרים:** בנייה ללא היתר ביישובים הערביים בכלל וביישובי ואדי עארה בפרט אינה מתרחשת בחלל ריק ואינה נעשית מתוך בחירה או רצון להפר את חוקי המדינה או לזלזל בהם.

בנייה זו הינה לרוב בנייה מחוסר ברירה, שנועדה לספק קורת גג עבור צעירים ומשפחות ערביות, שהממשלה ורשויות התכנון הותירו אותם במשך שנים רבות ללא פתרונות דיור וללא כל פתרון תכנוני. היא למעשה תולדה של מחדלן התכנוני של הרשויות, אשר מתבטא בין היתר בהעדר תכנון או בתכנון לקוי, שאינו עונה על צרכי הדיור הבסיסיים של האזרחים הערבים.

כפי שפורט בחלק א' לעיל, עובדה היא, כי ברוב היישובים הערביים אין כיום תוכניות מתאר עדכניות ו/או מתאימות, שמאפשרות בניה למגורים בהתאם לצרכים. תהליך ההכנה והאישור של תוכניות מתאר בכלל, וביישובים הערביים בפרט, אורך שנים רבות, ולעיתים נמשך מעל 20 שנה, כאשר בתקופה זו נדרשים התושבים הערבים, המשוועים לפתרונות דיור, לקבל את רוע הגזירה ולעשות את הבלתי אפשרי: להקפיא את חייהם לזמן בלתי מוגבל.<sup>11</sup>

האזרחים הערבים שנקלעו לבחירה קשה זו אינם עברייני בנייה תאבי בצע, שמבקשים לחסוך בעלויות ולקצר בהליכים. הם נאבקים על קיומם וכל דאגתם קורת גג לראשם. לו היה הדבר אפשרי, ולו הייתה בפניהם ברירה חוקית, ניתן לשער כי הם לא היו בונים ללא היתר, בנייה שמבחינת עלויות כספיות עולה להם הרבה יותר מאשר בנייה לפי היתר ובהתאם לתוכנית מתאר מסודרת ומאושרת.

את הבנייה ללא היתר בתחומי היישובים הערביים יש, אם כן, לראות על רקע התארכות הליכי התכנון והאפליה ההיסטורית. ועדת אור הצביעה על הקשר

<sup>10</sup> דו"ח במקום והמרכז, הערה 4 לעיל, בעמ' 79.

<sup>11</sup> במילים אחרות, המדינה ורשויות התכנון מעמידים את האזרח הערבי בפני בחירה בלתי-הוגנת בין בנייה ללא היתר לבין היוותרותו, יחד עם בני משפחתו, ללא קורת גג, ומענישה אותו על שעשה את המובן מאליו ואת המתחייב והטבעי בנסיבות העניין - הבחירה בחלופה הראשונה.

הישיר בין תופעת הבנייה ללא היתר בחברה הערבית ובין העדרן של תוכניות מתאר והליכי תכנון הולמים, העונים לצרכיה של האוכלוסייה. הצורך בתוכניות מתאר ובתוכניות מפורטות מותאמות עבור אזורים בהם לא ניתן לקבל היתרי בנייה לא נעלם מעיני ועדת אור, אשר קבעה לעניין זה, כי אין להפלות את החברה הערבית בהקצאת קרקעות ובקביעת הסדרים תכנוניים.<sup>12</sup>

מדיניות הריסת בתים, שאינה מתחשבת במחדליה התכנוניים של המדינה, אשר לרוב הביאו את האזרחים לכלל עבירה, אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות צדק בסיסיים, והיא עומדת בניגוד מוחלט לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, אשר מעגן את הזכות לקורת גג כזכות חוקתית.<sup>13</sup>

מכל האמור לעיל עולה, כי ברור שאין לזלזל בשלטון החוק, אולם אין גם לזלזל בנסיבותיה של בנייה זו, שכאמור נעשתה לרוב מחוסר ברירה ובשל העדר תוכניות מיתאר מתאימות. מדיניות ראויה וצודקת של רשויות התכנון היא זו שבוחנת את גורמי תופעת הבנייה ללא היתר בחברה הערבית, מטפלת בהם ומספקת אפשרויות בנייה ופתרונות דיור ראויים וחוקיים להכשרתה של בנייה זו, אפשרויות ופתרונות שלו היו קיימים, לא הייתה מתפתחת בנייה ללא היתר ביישובים הערביים.

באחריותה של הממשלה לבוא בדברים עם נציגי הרשויות המקומיות הערביות, שבתחומן מתרחשת בנייה ללא היתר בנסיבות המתוארות לעיל, על מנת להגיע להבנות, אשר יגדילו את מעורבות המדינה באספקת פתרונות דיור ובהכנת תוכניות להכשרת בנייה קיימת. עד להכנתן של תוכניות ופתרונות כאמור, יש להימנע מנקיטה במדיניות של אכיפה מוגברת, המתעלמת מנסיבות הבנייה.

<sup>12</sup> דו"ח ועדת אור, עמ' 767-768.

<sup>13</sup> מדיניות זו מנוגדת אף לחובותיהן של המדינה ורשויות התכנון לפי כללי המשפט הציבורי, ובראש ובראשונה חובתן לנהוג בהגינות ובסבירות בהכנת ואישור תוכניות מיתאר. שכן חובתה של המדינה היא בראש ובראשונה להכין תוכניות בנייה ופיתוח הולמות, אשר עונות על צרכי הדיור של האוכלוסייה הערבית ביישובים הערבים ובערים המעורבות. מקום בו כשלה המדינה במילוי חובה זו, מנועה היא מבחינה מוסרית מלנקוט בהליכי אכיפה נגד קורבנות הכישלון בגין בנייה ללא היתר, ללא התחשבות בנסיבות התכנוניות והעובדתיות שבהן בוצעה הבנייה.