



עתיד הישובים הערבים בישראל: האם סוף עידן העיור האצור?

מבוא

במחקר הישובים הערבים במדינת ישראל בסוף שנות השישים התגבשה האבחנה כי ישובים מסורתיים אלה צומחים ומתפתחים תוך הימנעות מהתהליכים המקובלים של הגירה מהכפר לערים מרכזיות או לישובים מוקדמים במרחב הכפרי. בכל אחד מהם נקלט הריבוי הטבעי העצמי המתרחש בו.

מתכונת עיור זו תוארה לראשונה במאמר קצר ב-1969¹ בעלון האיגוד לתכנון סביבתי וכונתה "עיור אצור". מושג מקורי זה התגבש במהלך עבודת מגיסטר של המחבר בטכניון, מלשון אצירה או אוצר, כניסוח חלופי למונח "In Situ Urbanization". מונח זה הפך לשגור בהקשר של התפתחות ישובים כפריים לעיירות ואף לערים גדולות בארצות מתפתחות שונות. ההסברים שניתנו לקיום תהליך זה בישראל היו יתרונות יחסיים לתושבי הישובים וצאצאיהם של המשך המגורים בישובים הערבים המסורתיים וחסרונות או מחסומים שעמדו בפני מהגרים פוטנציאליים כאלה ביעדי הגירה בערים או בישובים אחרים, קיימים או חדשים בארץ.

גורמים שניתנו כהסבר למאזן יתרונות וחסרונות זה, כפי שיפורט להלן, היו מתחומים שונים: מחסומים בתחום הלאומי, פוליטי ובטחוני, רתיעה בתחום הפסיכולוגי חברתי, נגישות נוחה בתחבורה למרכזי תעסוקה והכנסה, יתרונות של בעלות על קרקע בכפרים והאפשרות לבנייה עצמית וחסכון בעלויות חיי היום-יום בכפרים. אלה ואחרים יצרו רקע להתפתחות הכמותית והאיכותית העצומה של הישובים הערבים במקומם תוך התבססות על משאביהם העצמיים הקרקעיים, החברתיים והאחרים ותוך קיום יחסי גומלין עם המרחב הישראלי המתפתח. התפיסה שעל פיה תהליכי פיתוח אלה ימשיכו להתקיים או לפחות תוצאתם תמשך - בדמות העדר צפי להגירה ממרבית הישובים האלה - התקבלה כהנחה יסוד הממשיכה להנחות את התכנון לישובים הערבים בישראל.

אולם במהלך העשורים האחרונים השתנו הגורמים המשפיעים על מאזן היתרונות והחסרונות של המגורים בכפר או בעיר, בעיירה הערבית או בעיירת הפיתוח הסמוכה או בעיר הגדולה. להלן יסקרו הגורמים השונים שהשפיעו על מאזן היתרונות והחסרונות של המגורים בישוב הערבי עבור תושביו וצאצאיו ויבחנו תהליכי שינוי החלים בגורמים אלה. ניתן לציין שהשינוי עיקרי שאובחן הוא שחיקת אפשרויות הבנייה העצמית בישובים הערבים המפחיתה את יתרון המגורים בהם לעומת האפשרות להגירה ולבחירה במגורים במקומות מגורים אחרים. שינוי זה צריך לעורר שאלות מחקריות ותכנוניות לגבי צורת התפתחות האוכלוסיה הערבית בארץ בעתיד.





עתיד הישובים הערבים בישראל

גם כיום, לאחר כ-40 שנה, כשתופעת העיור האצור ידועה לכל - אין היא מובנת מאליה. היא יוצאת דופן על רקע הגידול הנמרץ של האוכלוסייה הערבית העירונית בארץ בתקופת המנדט וכן בהשוואה לתהליכי עיור קיימים בארצות ערביות שכנות ובארצות מתפתחות אחרות. ההסברים שניתנו בעבר לתהליך העיור האצור, יוזכרו ויבחנו בקיצור להלן, אך מעבר להסברים תופעה זו אומצה ע"י מוסדות התכנון מבחינה ערכית והיא משמשת עד היום כבסיס למדיניות התכנון. בכל תחום מתייחסת מדיניות זו לישובים הערבים בהסתמך על הנחה בדבר התמשכות "העיור האצור" גם בעתיד.

מטרת המאמר הנוכחי היא לסקור בקצרה את מהותו וגורמיו של דגם התפתחות מיוחד זה ולבחון את יציבותו לאור תהליכי השינוי המתרחשים בגורמים שהשפיעו עליו. אנסה גם להעריך האם יש מקום לשינוי בהתייחסות הנורמטיבית שהביאה לאימוץ הנחות "העיור העצור" בעבר ולהצביע על הצורך בבירור מחקרי של שאלות אלה ושל השלכות תכנוניות של שינוי כזה בעתיד.

מאפייני העיור האצור של הישובים הערבים בישראל

היבט עיקרי של תופעת העיור העצור הוא היקפה הכמותי: אוכלוסיית מדינת ישראל גדלה מאז הקמתה בסדר גודל של פי עשרה. גם האוכלוסייה הערבית במדינה גדלה בשיעור דומה; ערכים מדוייקים תלויים בתחום הכלול בחישוב, בהגדרות דמוגרפיות ובמועד החישוב. עם קום המדינה היו בה כ-650000 יהודים וכ-130000 ערבים. כיום יש כ-6.2 מליון יהודים וכ-1.2 מליון ערבים. אולם בעוד האוכלוסייה היהודית נקלטה בעשרות ישובים עירוניים ומאות ישובים כפריים שחלקם הוקם בתקופת המדינה, בנוסף לישובים הקיימים, הרי כמעט כל האזרחים הערבים שנוספו השתקעו במקומות הישוב בהם נולדו. כתוצאה צמחה אוכלוסיית כמעט כל אחד מהישובים הערבים בישראל בסדר גודל של פי 8-10!

היבט חשוב אחר של תופעה זו הוא איכותי: ישובים אלה היו עם קום המדינה ישובים כפריים מסורתיים מרוכזים מבחינת תפקודם וצביונם הפיזי. מאז הפכו רובם לעיירות נרחבות שהמרקם המסורתי והכפרי שלהן נבלע ברובדי בינוי מגורים, מוסדות ותשתיות חדישים, בעיקר בצביון עירוני. גם אם צביון זה עדיין אינו שלם הוא רחוק מאד ממאפייניהם המסורתיים של היישובים המקוריים. בנוסף לכך השתנו האוכלוסייה הערבית הכפרית ויישוביה מבחינה תפקודית באופן מהותי. ברוב היישובים הצטמצם מאד מקומה של החקלאות. התושבים השתלבו בשוק העבודה בייצור מוצרים ושירותים וגם בישובים הערבים הולכים ומתפתחים עסקי מסחר, שירותים ויצור כחלק מהמשק הישראלי המודרני.

להשלמת תיאור תמציתי זה של השינויים שחלו במשך יותר משני דורות בישובים הערבים בישראל יש להדגיש שעיקר הבנייה והפיתוח העצומים האלה מומשו ע"י תושבי הישובים תוך גיוס משאביהם העצמיים הפיזיים והחברתיים, בעוד שהמדינה הקדישה לבנייה ופיתוח היישובים הערבים תשומות קטנות יחסית, בעיקר בהשוואה להשקעותיה בישובים חדשים. התפתחות יישובית עצומה ועקבית כזו במרחב הכפרי אינה יכולה להיחשב תופעה רגילה. תהליכי עיור מתאפיינים במרבית הארצות והתקופות בהגירה





מכפרים אל מוקדים עירוניים בעלי יתרונות יחסיים בהם מתרכז הפיתוח ובתהליכי ניוון יחסי במרחב הכפרי. מקובל לחשוב שהגירה בכלל והגירה מכפרים לערים בפרט משקפת הצטברות החלטות אינדיבידואליות כתוצאה מדחפים ליציאה מיישובי המקור ומשיכה לישובים אחרים והערכת מאזן היתרונות והחסרונות היחסיים של השארות בישוב המקור לעומת התמקמות במקומות אחרים זמינים. מהו המאזן שהביא לתופעה המיוחדת של העיור האצור במקרה זה?

מאזן הגורמים לתופעת העיור האצור

מקורות שונים ניתחו גורמים מגוונים שהשפיעו על מאזן יתרונות וחסרונות ההגירה מהכפרים הערבים והצדיקו העדפת המגורים בכפרים, אך השפעת כ"א מהם לחוד אינה חד משמעית:

- התחום הפוליטי בטחוני: הממשל צבאי הגביל את המעבר בין יישובים ומנע הגירה. אך הממשל הצבאי הסתיים במחצית שנות השישים, וגם לאחר סיומו אין להבחין בעלייה ממשית בהיקף ההגירה הפנימית.
 - התחום הלאומי חברתי: בגלל קשר למסורת חברתית, קשר למשפחתיות, עימות בין העמים בארץ ואפליה נגד ערבים הם מעדיפים לכאורה לחיות ביישוביהם. אך בארצות רבות קיימים מצבי מתח, אפליה ועימות בין קבוצות אוכלוסייה, ובכל זאת מתפתחות בהם ערים מעורבות. עימותים אתניים אינם מונעים הגירה ועיור של פרטים וקבוצות לשיפור מצבם. ואכן, גם בישראל קיימות ערים ושכונות מעורבות.
 - תחום התחבורה: המרחקים הקצרים יחסית בארץ מאפשרים יוממות למוקדי המשק. יוממות מכפרים לערים אפשרית וקיימת אך כרוכה בעלויות ניכרות במונחי כסף וזמן.
 - תחום התעסוקה: בתנאי תעסוקה בלתי יציבה אין יתרון ברור למיקום מסוים למגורים. אך גם לעובדים בעבודות מתחלפות עדיפה נגישות נוחה לשוק העבודה..
 - הפרשי עלויות: חיי היומיום בכפרים היו זולים בעת קיום אורח חיים בסגנון מסורתי. אך עם השנים הפרשים בדגם הצריכה ובהוצאות הקיום בכפר ובעיר הלכו וקטנו.
 - תחום המגורים: האפשרות לבנייה משפחתית עצמית על קרקע בבעלות פרטית בכפרים, נתנה יתרון ומענה על הצורך בשיפור מצב הדיור ובניית דירות חדשות לאוכלוסייה הגדלה. לכאורה יתרון זה בשוק המגורים תקף גם כיום.
- גורמים אלה ואחרים תרמו כל אחד את חלקו ויצרו את הרקע להתפתחותם הכמותית והאיכותית העצומה של היישובים הערבים במתכונת "העיור האצור", תוך התבססות על משאביהם החברתיים והאחרים וקיום יחסי גומלין עם המרחב הישראלי המתפתח. אולם, השפעתם של מרבית הגורמים הנ"ל כנראה לא הייתה מכרעת ולא מנעה הגירה כליל. ואכן, הייתה במשך כל התקופה הגירה במספרים קטנים, והאפשרות להגירה הייתה קיימת. לעומת זאת נראה שאפשרות פתרון בעיית המגורים בכפרים לאוכלוסייה הצומחת היא שיצרה את היתרון המכריע ליישובי המקור של מבקשי דיור על מגורים





עתיד הישובים הערבים בישראל

בכל ישוב אחר, וגורם זה הוא שקבע את מרכזיות ויציבות תופעת העיור האצור.

אם כן, מהן התכונות שקבעו את יתרון המגורים בכפרי המקור של האוכלוסייה הצומחת? יתרון זה התבסס על תהליך בנייה עצמית, במסגרת המשפחה המורחבת, של בתי מגורים בני דירה אחת או יותר עבור בני המשפחה, על קרקע פרטית שבדרך כלל התקבלה בירושה, תוך הסתמכות על משאבים עצמיים ועזרה הדדית, תהליך המאפשר חיסכון ניכר בהוצאות:

- מימוש ערך עירוני לקרקע חקלאית המוקנית בירושה ע"י שימוש בה לבנייה למגורים.
- ניצול זמן ומיומנויות בענף הבנייה - משאבים הזמינים לדורשי הדיור - לצרכי עצמם.
- עזרה הדדית בביצוע עבודות בנייה בידי בני המשפחה המורחבת הזקוקים לדיור.
- חסכון, סיוע הדדי ומימון במסגרת המשפחה המורחבת ללא תלות בהלוואות וערבות.
- בנייה בשלבים - דחיית הוצאות פיתוח, תשתיות וגימור תוך הפחתת עלויות מיידיות.
- הימנעות מתשלומים נלווים לבנייה כמו תווד, תכנון, רישוי, מיסים, היטלים ואגרות.

בתהליך זה הצליחו הבונים לשלוט בתהליך הבנייה ולחסוך משאבים רבים לעומת עלות כל פתרון דיור אחר. כך נפתרה בהדרגה בעיית דיור של אוכלוסייה דלת אמצעים וצומחת במהירות. פתרון זה היה מותנה בזמינות קרקע פרטית לבנייה וערך הקרקע לבנייה היה מרכיב עיקרי בחסכון בהוצאות ישירות לדיור. קרקע כזו עמדה לרשות מרבית תושבי הכפרים רק ביישובם המקורי, שבו יכלו בד"כ לרשת זכויות בקרקע, אך לא במקומות אחרים. שוק הקרקע המצומצם למכירה למגורים בישובים המסורתיים גם הוא סלקטיבי ומפלה לטובת המסגרת המשפחתית מסורתית. לאור הדומיננטיות של הצורך בקרקע לבנייה היה ליישובי המקור יתרון מכריע בהחלטות התמקמות של משקי-בית. כך התקבעה תופעת העיור האצור.

במקומות ובמידה שתוכננו קרקעות מדינה בישובים אלה והוקדשו למגורים ע"י משרד הבינוי והשיכון או מינהל מקרקעי ישראל, לא יצרו תכנון ושיווק כזה שוק מגורים חלופי. קרקע שנמכרה נכנסה לאחר שיווקה לתהליך הבנייה העצמית המשפחתית ולמימוש יתרוניתו.

מדיניות התכנון לישובים הערבים בישראל

מתחילתה מערכת התכנון בישראל הקדישה תשומות מחשבתיות וממשיות מעטות יחסית לתכנון לישובים ואוכלוסיית הערבים בישראל. למשל, בתכנית האב "תכנון פיסית לישראל" של אריה שרון וצוותו, מ-1951, אין כל התייחסות לערבים! על רקע תוצאות מלחמת העצמאות והממשל הצבאי התקיים עיוורון תכנוני לגבי מגזר ישובים זה והתעלמות מקיומו והתפתחותו. התייחסות התכנון כלפיו הייתה מצומצמת והסתפקה בתהליכי רישוי על סמך פירוש תכניות מנדטוריות². רק באמצע שנות השישים החל תכנון מתארי



לישובים אחדים. מאז שאובחן דגם העיור האצור הוא התקבע גם כהנחת יסוד המתייחסת לתחזית הגידול לישובים הערבים לצרכי תכנונם בכל תחומי התכנון הציבורי. ההנחה שכל האוכלוסייה הקיימת ומלוא הריבוי הטבעי הצפוי ימשיכו לגור בכל אחד מהישובים, משמשת עד היום כבסיס לפרוגרמות לפיתוח תשתיות, שירותים, מוסדות ובעיקר לתכנון הפיתוח הפיזי של כל ישוב. גישה זו התפתחה בניגוד לגישה תכנונית שבאה לביטוי עד סוף שנות השישים, ושחתרה לקביעת הירארכיה של מוקדי פיתוח אזוריים נבחרים גם לישובים הערבים. מבחינה נורמטיבית, נראו בתהליך העיור האצור יתרונות מבחינת יציבות תהליך הפיתוח והפנמתו ביישובים הערבים המסורתיים. נראה היה שעדיף פיתוח מקומי, ללא עקירה מהמרקם החברתי בו צמחה האוכלוסייה ומבלי שהיישובים יאבדו את הצעירים הדינאמיים ומשאביהם. כשיקול נוסף, סמוי אך אולי מכריע, היה מניעת לחץ מהגרים ערבים על המרכזים העירוניים ומתחים סוציו-כלכליים ולאומיים פוליטיים הצפויים מכך. מכאן גם העדפתי לניסוח החיובי "עיור אצור" על "עיור עצור".

אימוץ גישה זו כהנחת יסוד ובסיס לחיזוי מיקום השתקעות האוכלוסייה הערבית בעתיד, התאים בודאי גם להלך הרוח של הממסד הפוליטי, השולט במוסדות התכנון והפיתוח. כך לכאורה לא נדרשה ממנו מדיניות אקטיבית של שילוב המגזר הערבי בהתפתחות המדינה וגם לא מעורבות תכנונית יתרה ולא פעילות ביצועית ותקציבית רבה כלפי הכפרים. הייתה לכך חשיבות רבה בעיקר בתקופת "כור ההיתוך", בעת שהמדינה הייתה שקועה במשימות כבדות של בטחון, קליטת עלייה והתיישבות. ניתן אולי להסביר את הפיגור היחסי והכשל הכללי המיוחס לתכנון ופיתוח הציבורי-ממשלתי כלפי הישובים הערבים בין השאר לתחושה כללית מעורפלת, המבוססת על תופעת העיור האצור, ש"הם כבר יסתדרו בעצמם".

בתכנון הפיזי הסטאטוטורי לישובים הערבים באה לידי ביטוי גישה זו בצורה עקבית: רק מסוף שנות ה-60 ובהדרגה, במשך עשרות שנים, קודמו והתפתחו נורמות של הכנת תכניות, הפעלת מוסדות תכנון מקומיים וביסוס נורמות של תכנון, רישוי ופיקוח על הבנייה. אמנם הוכנו תכניות מתאר וגם הורחבו, הוכנו תכניות מפורטות והוגברו דרישות תכנון מהותיות וטכניות. אולם, מאפיין עיקרי של התפתחות זו היה התנהלותה כתכנון תגובתי, לאחר ובעקבות לחצי פיתוח פיזי בשטח בפועל ולא כתכנון מקדים המוביל את ההתפתחות בהתחשב בשיקולי תכנון ציבורי כאלה או אחרים. לעומת זאת הבנייה העצמית למגורים, שהייתה הבסיס לכל תהליך העיור האצור, הופעלה באופן פרטני משפחתי לפי צרכי דיור לוחצים של צעירי האוכלוסייה הצומחת ושיקולי בעלות קרקע של כל משפחה. משאבי התכנון הציבורי המקצועי וכלי החוקיים והמנהליים לא הצליחו להוביל או לא הספיקו להקדים את התכנון לפיתוח. התכנון הגיע לשטחים בנויים חלקית ונאלץ לקבל על עצמו מגבלות קיימות של חלוקת קרקע חקלאית, חלוקת משנה לפי בעלויות ובנינים קיימים. הפיגור באישור תכניות המתאר ובביצוע רכיביהן הציבוריים החליש את סמכותן, הוליד לשיבושן ולעיתים לביטול חלקי של מרכיבים כגון מערך דרכים ושטחי ציבור בגלל הבנייה הספונטאנית. נוצר מצב שמנגנון התכנון, התכניות וההיתרים נחשב ע"י חלק מהציבור הערבי למטרד או מצוות אנשים מלומדה, הנכפית בסיוע מנגנון ענישה על התושבים הבונים, בעוד תרומת מערכת התכנון לאיכות הפיתוח העירוני ולרווחת התושבים מוטלת בספק.

יתר על כן הפיגור, ההזנחה ואי ההתאמה של התכנון לצרכי הבנייה העצמית המתוארת לעיל גרמו למצב של בנייה בלתי חוקית נרחבת, חלקה בלית ברירה. מצב זה פורש מבחינה פוליטית כביטוי מרכזי של מדיניות אפליה וקיפוח המיועד להגביל את התפתחות הישובים הערבים. פירוש זה התבסס בתודעת הציבור הערבי תוך התעלמות משיקולים תכנוניים לגיטימיים וקשיים אחרים שהגבילו את המתכננים ומוסדות התכנון בתכנון היישובים.

תופעת העיור העצור נמשכת ושולטת גם כעת. אך לאחרונה קיימים סימנים מוגברים של השתקעות תושבים ערבים מחוץ ליישובי המקור שלהם, למשל בחיפה, ביפו, בנצרת עילית כרמיאל או בעכו. לעת עתה המספרים כנראה קטנים וההיבט הכמותי של תופעה זו יתברר יותר במפקד האוכלוסין הקרוב. עם זאת יתכן ומהגרים אלה מעידים על כך שהיתרון היחסי של בניית מגורים והשתקעות בכפרי המוצא, שעמד ביסוד תופעת העיור האצור ויציבותה, נשחק ומתערער. התפתחות זו ראויה לחקירה ולהתייחסות תכנונית בהתאם למטרות תכנון פרטיות וציבוריות של תושבי הישובים הערבים ושל המדינה.

בהמשך מאמר קצר זה אצביע על אבחנות ראשוניות בדבר התהליכים והתופעות העשויים להוליך לשינוי במאזן היתרונות והחסרונות של המשך העדפת המגורים ביישובי המקור של האוכלוסייה הערבית בישראל. יש להתייחס אליהן לעת עתה כהשערות הראויות לתיעוד ולבדיקה מחקרית מעמיקה. ולבחינה נורמטיבית תכנונית.

תהליכי שינוי בגורמים המשפיעים על העיור האצור

כל אחד מהגורמים שהשפיעו על העדפת ההשתקעות ביישובי המקור קיימת דינמיקה של שינויים ולה תוצאות שונות. אבחן קודם כל את הגורמים הכלליים לפי סדר הדיון הקודם מבחינת התוצאות העשויות להשפיע על שיקולי מיקום ולבסוף את עניין הבנייה למגורים:

מגבלות מנהליות: בדרך כלל אין כיום מגבלות רשמיות על תנועה והשתקעות ערבים במקום כלשהו. אמנם קיימים ישובים קהילתיים ובהם תהליכי מיון מפלים שבהם נדחו מועמדים ערבים. נגד תהליכים אלה נערך מאבק משפטי חשוב בהקשר זה (פ"ד קעדאן) אך מבחינה כמותית אין בישובים אלה פתרון משמעותי להגירה ולעת עתה בפועל אין זו אופציה פתוחה.

מתח אתני, חברתי ופוליטי: מתח כזה קיים במידות שונות בין קבוצות האוכלוסייה השונות בערים המעורבות בישראל כמו גם בארצות אחרות. קיימות ידיעות כי משתקעים ערבים בערים נתקלים בקשיים בשכירת דירות, אפילו כסטודנטים. רכישת דירות ע"י ערבים בבתי דירות שרוב דייריהם יהודים נתקלת בקשיים, קשיים אלה בפועל לא מנעו מידה מסוימת של הגירה לערים כמו חיפה, נצרת-עילית, יפו או כרמיאל. כיום קיימות בארץ ערים ושכונות עם אוכלוסייה מעורבת ומתקיימת בהן כניסת אוכלוסייה ערבית חדשה.

הפערים החברתיים תרבותיים: קיים תהליך שינוי משמעותי הפועל בכיוונים שונים. גידול האוכלוסייה ויתרונות מקומיים לגודל הישוב, התפתחות הכלכלית החומרית, מערכת החינוך ואמצעי התקשורת הקטינו את הפער בין הכפר והעיר ובין יהודים לערבים. צעירים ערבים שולטים בשפה העברית היטב וגם בכפרים יש לגלובליזציה החומרית והתרבותית נוכחות חזקה.

בתגובה לכך קיימות נטיות קיצוניות: מחד גיסא שאיפה להתבדלות וחזרה למקורות ולמוסדות מסורתיים ודתיים. מאידך גיסא קיימת גם שאיפה למודרניות, להתרחקות מהמשפחה המורחבת ומבקר הקהילה המסורתית השמרנית, תוך דרישה לשוויון הזדמנויות והשתלבות במדינה. בין הנוטים לגישה השנייה קיימת כנראה גם נטייה רבה מבעבר להתנתק מהישובים המסורתיים השמרניים שהיו בעבר כפרים וממסגרת המגורים של המשפחה המורחבת ולהשתלב באורח חיים אחר בערים.

היומנות: היקף הנסיעות מכל יישובי הפריפריה בארץ אל מרכזי תעסוקה וצריכת שרותים ומצרכים הלכו וגברו עם עליית רמת תשתיות הדרכים והמינוע בארץ. לעומת זאת התפתחו מאד שירותי ציבור, מסחר ותעסוקה מקומיים בישובים הערבים המפחיתים את הצורך ביומנות. קשיי התחבורה בין הישובים הערבים ומוקדי הפיתוח בישראל פחתו ומבחינה זו כנראה פחת היתרון שבהגירה. לעומת זאת, המשך התלות בעבודה מחוץ לישובים וכן התקדמות והשתלבות חלק מהמועסקים הערבים בישראל בענפים ובתפקידים ברמות גבוהות יותר במשק הגבירו לגביהם את הצורך והתועלת לגור בנגישות ישירה יותר למקום העבודה. עם זאת יתכן והעלות הכלכלית של היומנות לגבי מועסקים מסוג זה חשובה פחות.

יוקר המחיה: הפרשים בצריכה והוצאות מחייה יומיומיות בין הכפרים הערבים לבין מוקדים עירוניים קטנו עם התפתחות הישובים לעיירות והתגברות תרבות הצריכה. עלייה במגוון והיקף הצריכה והתקרבות במחירי מוצרים ושירותים במקומות שונים בארץ שחקו את היתרון היחסי של אורח החיים הצנוע המסורתי שהתקיים ביישובים הערבים.

מהאמור לעיל מתגבשת תמונה די יציבה של מאזן יתרונות וחסרונות ההשארות ביישובי המקור לעומת הגירה: היישובים הערבים צברו יתרונות הנובעים מגידול הישובים, משיפור תשתיות פיזיות ומבנייה רבה ומעליות רמת והיקף השירותים הפרטיים והציבוריים. הנגישות למרכזי הפיתוח בארץ השתפרה ולגבי חלק מהציבור הרצון לשמור מסגרת חברתית מסורתית נפרדת או החשש מחיכוך בישובים מעורבים התגבר. לעומת זאת לגבי חלקים אחרים בציבור הערבי גברו כנראה הדרישה, הנטייה והיכולת להשתלבות בתעסוקה, בחברה ובתרבות שקיימות בעיקר במוקדי העיור הארציים. לכן אולי גם קיימת אצל אנשים כאלה גם נכונות מוגברת להגירה לקרבת מוקדי העיור.

לפי ניתוח זה הביא העיור האצור לפיתוח כמותי ואיכותי של הישובים כמצופה וכנראה ישמור על יציבותו בעתיד, אך הוא עשוי לאבד את בלעדיותו כמודל התנהגותי של הציבור הערבי.

שחיקת יתרונות הבנייה העצמית ושקיעתה

בניתוח לעיל חסרה ההתייחסות לתהליכי הדיור ושוק המגורים, שזוהו בעבר כגורם המפתח להסבר יציבות העיור האצור. בתחום זה חלו שינויים כלליים שכנראה שוחקים את יתרון המגורים בכפרי המוצא של צעירי הישובים הערבים. שינויים אלה עשויים לשנות את מגמת העיור האצור:

• הקרקע הפרטית - שהיא הבסיס לתהליך הבנייה העצמית רב העוצמה והיתרונות - אוזלת. גידול האוכלוסייה ותהליכי ירושה במשך 2-3 דורות

הביא לפיצול הקרקעות בין יורשי אלה שהייתה להם קרקע להורשה ולהפחתת שטח הקרקע הזמין לרבים מהיורשים מתחת לשטח מגרש הדרוש לבנייה עצמית. לרבים מלכתחילה לא הייתה קרקע אלא רק בית שבו התאפשרה בנייה נוספת. כיום רוב התושבים הצעירים אינם מצפים לרשת קרקע או מקום לבנייה. עלפי סקרים שנערכו לאחרונה בעת הכנת תכניות מתאר לישובים שונים, רק פחות מרבע ממבקשי הדיור דווחו על זמינות קרקע או זכויות בנייה שיאפשרו להם פתרון דיור במתכונת הבנייה העצמית. גם אם יש הגזמה בתיאור מידת המצוקה - שכן לא ידוע על חסרי בית בישובים הערבים - במונחי תהליך הבנייה העצמית המחסור חמור.

• בעלי יתרות קרקע וזכויות בנייה אינם סוחרים בהן אלא שומרים אותן לעצמם או ליורשיהם. ביישובים רבים חלק משוק המקרקעין קפוא גם מסיבות משפטיות ואולי מצפייה לעליית מחירים.

• מדיניות הכנת תכניות מתאר לישובים הערבים מגבילה את שטחי התפרסות הישובים על מנת לעודד ניצול קרקע בצפיפויות עירוניות על פי מטרות כלל ארציות ולהביא לייעול השימוש בקרקע ובתשתיות. כתוצאה המטרות התכנוניות הנ"ל מושגות חלקית ויש עלייה בצפיפויות המגורים בשטחי התכנון. אך כשלא גדל היצע הקרקע המאושרת למגורים המחסור בקרקע ומחירי הקרקע עולים ונוצר תמריץ ולעיתים אפילו הכרח לבנות על קרקע פרטית מחוץ לתחומים שאושרו בתכניות.

• המדינה תכננה ושווקה בישובים רבים מגרשים לבנייה. גם אלה נבנו במידה כזו או אחרת בתהליך הבנייה העצמית ובד"כ מוצו בהם זכויות הבנייה. בישובים רבים אין למדינה רזרבות קרקע לבנייה נוספת או שהן בטופוגרפיה קשה, במיקום רגיש נופית או מנותקות מהישוב.

• פחתו יתרונות ביצוע עבודות בבנייה עצמית בידי בני משפחה מורחבת הזקוקים לדיור לבניהם. פחתו התעסוקה הישירה בענף הבנייה ותפוצת מיומנויות הבנייה בין דורשי הדיור עצמם. רבים מהם לא התנסו בבנייה, והם עצמם וקרובי משפחתם נכנסים לענפי משק אחרים או עוסקים בלימודי המשך. יש הטוענים גם לירידה כללית בסולידאריות המשפחתית ובעזרה הדדית בעבודה וגם במימון.

• הפחתת הוצאות המגורים ע"י בנייה בשלבים הפסידה מיתרונותיה כי חלק גדל מהעבודות מבוצע בקבלנות ומחירי יחידות עבודה קטנות ובלתי רציפות הם גבוהים.

• עם עליית רמת החיים עלו גם נורמות הבנייה. חלק גדל והולך של עבודות הגימור כולל מוצרים מוגמרים נרכשים וגם דורש מקצועיות מעבר לדורש לבנייה עצמית.

• תשלומים הנלווים לבנייה הפכו להכרח עם השלטת מערך התכנון הסטאטוטורי על הבנייה בישובים הערבים. הוצאות תכנון, אגרות בנייה ופיתוח, היטל השבחה, רווחי קבלנים וריבית על הלוואות מגדילים באופן ניכר את הוצאות הבנייה.

• עם הגברת מנגנוני התכנון והפיקוח על הבנייה ופעילותם בישובים הערבים הפכה הבנייה האופורטוניסטית הבלתי חוקית למסוכנת ויקרה יותר למבצעה.

ניתן לסכם שתהליך הבנייה העצמית, שעמד במרכז העיור האצור במשך שני



דורות, העלה מאד את רמת הבנייה בישובים הערבים, הוריד את צפיפות הדיור והביא למימוש ציפיות לנורמות גבוהות למגורים פרטיים תוך כדי פיגור רמת הפיתוח של המרחב הציבורי בישובים. תהליך זה יכול להיחשב כהצלחה אך כנראה מיצה את עצמו. לאחרונה נחלש תהליך הבנייה העצמית למגורים ופחת יתרונו הכלכלי לגבי צעירים רבים.

האם מסתמן מאזן יתרונות וחסרונות חדש?

לאור שחיקת תהליך הבנייה העצמית ובעיקר הצטמצמות הנגישות אליו בגלל מחסור בקרקע לבנייה – צפויים יתרונותיו הכלכליים לאבד את משמעותם המכרעת למאזן היתרונות והחסרונות של הבחירה בין המשך מגורים ביישובי המוצא לבין מעבר לישובים אחרים. המחסור בקרקע וההתייקרות בפועל של כל בנייה למגורים בישובים הערבים מעמידות את מבקשי הדיור במצב שונה מבעבר: האם להמשיך ולגור בישוב המוצא בתנאים בלתי מספקים ולחפש דרך לשיפור הדיור או להרחיב את החיפוש לישובים אחרים, שבהם קיימות גומחות זמינות ונגישות בשוק המגורים ותכונות מתאימות נוספות? הקטנת יתרון העלות הנמוכה יחסית של הבנייה ביישובי המוצא היא תמריץ להפניית החיפוש לישובים אחרים.

מאזן חדש זה משפיע בצורה שונה על מבקשי דיור שונים: בעלי זכויות בקרקע עדיין ימצאו דרכים להשתקע במקומות מוצאם, אך הדבר כפוף גם להעדפותיהם החברתיות ולצורת השתלבותם המקצועית במשק. לחסרי כל זכויות בקרקע התמריץ להישאר ביישוב המוצא הוא נמוך ורק בעלי העדפה חזקה של הקשר המסורתי יחפשו פתרון מגורים – ולו בעייתי – ביישובם המקורי. יש מקום להשערה שמספר גדל והולך של מבקשי דיור אחרים מסוגים שונים יחפשו פתרון חלופי להשתקעות ביישובי המוצא שלהם. סימנים לכך אפשר לראות במתיישבים החדשים בערים שהוזכרו לעיל וניתן לצפות לכניסות מהגרים גם לשכונות עממיות נוספות בתוך ובשולי המטרופולינים.

יזמת שר הפנים להקמת עיר חדשה לאוכלוסייה הערבית ניתנת להבנה כתגובה פוליטית, ראשונית, אולי אינטואיטיבית, לפרסומים בדבר ביטוי מצוקה בתחום הדיור בישובים ערבים. לעת עתה אין יזמה זו מתבססת על ניתוח של מהות מצוקת הדיור הקיימת ועל כלל צרכי ומאויי האוכלוסייה הערבית בישראל. פתרונות תכנוניים יצטרכו להתייחס למטרות המהגרים לא רק מבחינת העדפות מגורים אלא גם מבחינת של השתלבות בשירותים, תרבות, תעסוקה, וכדומה. הגישה המגדירה פתרון אחד בישוב נפרד היא רק אחת החלופות.

כיוונים להתייחסות מחקרית ותכנונית

לפני התייחסות להשלכות תכנוניות אפשריות יש להזכיר שניתוח השחיקה של הבנייה העצמית והעיור האצור כמוצג לעיל הוא רק אבחנה מוקדמת הראויה לבדיקות מחקריות. לקביעות מוצקות יותר ידרשו מערכות של סקרים ומחקרים על היבטים כמותיים ואיכותיים של התופעה שיתייחסו גם להעדפות האוכלוסייה הערבית ויכולותיה. בודאי קיימים גם הבדלים בין יישוביים מבחינת שיעורי היציאה הצפויים מהם, וגם יעדי הגירה פנימית שונים בעלי תכונות שונות מבחינת התאמתם לקליטת ההגירה הצפויה. עם זאת ניתן לנסות ולהצביע כבר בשלב מוקדם זה על השלכות תכנוניות כלליות





של החלשות תהליכי הבנייה העצמית והעיור האצור.

הניתוח לעיל אינו מצביע על קריסה מיידית צפויה של העיור העצור אלא על נטייה להגברת המוביליות של בני הישובים הערבים בישראל אל הערים כתגובה להחלשות יתרונות המגורים ביישובי המוצא לגבי חלקים באוכלוסייתם. בהנחה שהעיור האצור תרם לפיתוח הישובים, מהם הכיוונים למסקנות התכנוניות המתבקשות?

להלן מספר נושאים להתייחסות מדיניות התכנון:

- להמשיך ולתמוך בשיפור התכנון, התשתיות והשירותים בישובים הערבים ולהמשיך ולהפחית את פערי הפיתוח בינם לבין ישובים עירוניים מרכזיים, ולהבטיח את אפשרויות התפתחותם. מבחינה פרוגרמטית אין לעת עתה כל בסיס להקטנת קיבולת הקליטה של תכניות המתאר של הישובים בהסתמך על תחזיות הגירה מהם. יש להבטיח שכל האוכלוסייה הצומחת תוכל למצוא פתרון דיור ביישובי המקור שלה.

- לפתח כלים חיוביים לעידוד ותמיכה בניצול מלא של הקרקע הפרטית לבנייה בישובים הערבים. תכניות המתאר הקנו זכויות בנייה גדולות יחסית והתבססו עליהן להגדרה מצמצמת של השטח הנדרש לקליטת האוכלוסייה הצפויה. הן יצרו מחסור בקרקע אך לא כללו תמריצים לעידוד ניצול יעיל של רזרבות פנויות הקיימות. ניתן לפתח תמריצים בתחומים שונים כמו ארנונה, אגרות והיטלים.

- לשלב בתכנון מקרקעי מדינה בישובים הערבים כלי ביצוע ושיווק קבוצתיים ולקיים בקרה לכך, להבטחת הקמת מבנים רב משפחתיים ולניצול יעיל של הרקע המשוקת.

- להתכונן לקליטה ושילוב תוספת אוכלוסייה ערבית בעיקר בערים המעורבות, וגם בשכונות בעלות מאפיינים מתאימים לקליטת מהגרים בהתחשב בניסיון הביני"ל. התכנונות כזו תתבטא במחקר והערכה של ניסיונם של מהגרים מהתקופה האחרונה, בעיות בקליטתם וזיהוי אמצעים מתאימים לסיוע והכוונה של תהליך השתלבותם בעיר תוך שיתוף הקולטים והנקלטים.

- לתכנן קליטת אוכלוסייה ערבית בתכנון חדש של ערים ומטרופולינים, על בסיס גישה חיובית תוך מודעות לצרכים וגם לבעיות צפויות ותוך בדיקת חלופות שונות לצורות ומידות שונות של שילוב אוכלוסיות בתחום המגורים ובתחומי שירותים שונים.

לסיכום, לדעתי לא הגענו לסוף עידן העיור האצור. הישובים הערבים הגיעו לשלב פיתוח שבו יש בהם אוכלוסייה גדולה וחזקה ורמת פיתוח ושירות המאפשרת להם להמשיך לקדם ולענות על צרכי תושביהם ולמלא תפקידים שונים כחלק ממערך הישובים בישראל ואף להרחיב את תפקודם במסגרות אזוריות. אולם לאור הפחתת יתרונם בתחום המגורים לגבי חלק מבניהם יש לצפות להגברת ההגירה מתוכם אל מרכזי הפעילות העירונית בישראל.

לקראת תהליך כזה דרוש להתכונן: מבחינה מחקרית – על מנת לאפיין, להבין ולהעריך התפתחות תהליך זה בצורה מושכלת, ומבחינה תכנונית – על מנת להתאים את התפיסות ואת מדיניות התכנון והתכנוניות להשתלבות האוכלוסייה הערבית במערך הישובים בישראל.

מיכאל מאיר-ברודניץ





מקורות

- 1 מ. מאיר ברודניץ, "האורבניזציה העצורה בכפרים הערביים", תכנון סביבתי 8-9 (פבר. 1969) ע' 4-12.
- 2 ר' מ. מאיר ברודניץ: "התכנון הפיסי בישובים הערבים בישראל: מקורותיו והשפעתו" היישוב הערבי בישראל - תהליכים גיאוגרפיים בעריכת ד. גרוסמן וא. מאיר, ירושלים: הוצאת מגנס באוניברסיטה העברית, 1994; ר. חמיסי, מתכנון מגביל לתכנון מפתח בישובים הערבים בישראל, ירושלים: מכון פלורסהיים, 1993

