



ת.ד. 571 עיילבון 16972
טל: 04-6783636 פקס: 04-6782394

ת.ד. 510 שפרעם 20200
טל: 04-9501610 פקס: 04-9503140

12.12.2006

לכבוד
חברי ועדת הפנים ואיכות הסביבה

לכבוד
חבר הכנסת ע'אלב מג'אדלה
יושב ראש ועדת הפנים ואיכות הסביבה

שלום רב,

הנדון: מצוקת הקרקע והדיור – נייר עמדה

1. לקראת דיון ועדת הפנים והגנת הסביבה (להלן: "הועדה"), ביום שלישי 12.12.2006, מוגש בזאת נייר עמדה מטעם עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, בנושא מצוקת הקרקע והדיור בקרב היישובים והאוכלוסייה הערבית.

2. נייר העמדה מחולק לשלושה פרקים: א. אוכלוסייה וחלוקת המרחב, ב. מסחור בקרקע והעדר אופציות מגורים, ג. ביקוש למגורים ובסוף תינתנה המלצות מגישי נייר העמדה בנושא הנדון.

אוכלוסייה וחלוקת המרחב

3. האוכלוסייה הערבית בישראל מהווה כ- 20% מכלל אזרחי המדינה, כאשר כ- 45% מהם מתגוררים במחוז הצפון, 18% במחוז חיפה ו- 11% במחוז הדרום. 8% מאוכלוסייה זו מתגוררת בערים מעורבות והשאר מתגוררים ב- 115 יישובים ערבים.¹

4. על אף, שהאוכלוסייה הערבית מהווה 20% מכלל האוכלוסייה בישראל, שטח השיפוט של היישובים הערבים בכל המדינה משתרע רק על כ- 3% משטחה של המדינה ורובו המכריע של השטח הנותר נמצא בשליטה מוניציפאלית יהודית. חלוקה בלתי צודקת זו, משקפת את המדיניות הממשלתית הבלתי צודקת והמפלה לרעה את האוכלוסייה והיישובים הערבים מאז קום המדינה ועד כה. מדיניות קרקעית ותכנונית של הממשלה ומסודותיה, התעלמו

¹ עיבוד של נתוני השנתון הסטטיסטי לישראל מס' 57, 2006, טבלה מס' 2.7.

מצרכיהם הנוכחיים והעתידיים, מאופי וסגנון החיים, מהמחסור הקיים לפיתוח עתידי, מרצונה של האוכלוסייה הערבית ומזכויותיה ההיסטוריות והחוקתיות.

5. לצורך הדגמה, ותוך התמקדות ברמה המחוזית, תמונה עגומה של חלוקה בלתי צודקת, מתבהרת במחוזות הצפון והדרום. כאמור, חלוקה בלתי צודקת ומפלה זו גורמת לבעיות חמורות של תשתיות, העדר אפשרויות פיתוח וכד'. כך למשל, נפת באר שבע משתרעת על שטח של 12,945 קמ"ר, כאשר תחום שיפוטן של שבעת היישובים הערבים (הממוקמים בנפת באר שבע) משתרע על שטח של 59.957 קמ"ר, המהווה 0.5% משטחה של הנפה.² יישובי המועצה האזורית אבו בסמה משתרעים על שטח המהווה כ- 0.2% משטח הנפה בלבד. היינו, שטחם של היישובים הערבים המוכרים בנפת באר שבע משתרע על פחות מאחוז אחד משטח הנפה, לעומת זאת, האוכלוסייה הערבית בנפה מהווה כ- 26% מכלל האוכלוסייה.³ (ראו מפה 1)

6. המצב אינו שונה במחוז הצפון. על אף, שהאוכלוסייה הערבית במחוז מהווה כ- 52% מכלל האוכלוסייה,⁴ שטח שיפוט הרשויות הערביות במחוז משתרע רק על 12.2% משטח המחוז (ראו מפה 2).⁵

7. תמונה עגומה לא פחות, מתבהרת מבדיקת הנתונים אודות גודל תחומי השיפוט שתי הערים השכונות נצרת ונצרת עילית. אוכלוסיית נצרת מגיעה ל- 64.3 אלף תושבים, ואוכלוסייתה של נצרת עילית מגיעה ל- 43.7 אלף תושבים.⁶ למרות שאוכלוסיית נצרת גדולה פי- 1.4 פעמים מנצרת עילית, תחום שיפוט של נצרת עילית (42 אלף דונם) גדול כמעט פי שלוש מתחום שיפוט נצרת (14.2 אלף דונם).⁷

8. ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הבטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000, התייחסה לנושא חשוב זה בציינה:

"אחת התוצאות של הפעולות שבוצעו בנושא המקרקעין היתה צמצום דרסטי בשטחי היישובים הערביים. לדוגמה, בסחי'ן היה "שטח אדמות הכפר" בתקופת המנדט ועד סוף שנות השבעים כ-70,000 דונם. שטח השיפוט בסוף המאה היה 9,700 דונם, ושטח תכנית המיתאר - 4,450 דונם בלבד. בשל כך, נמצאו בסחי'ן בתחום תכנית המיתאר רק 191 מ"ר לנפש, שעה שבכרמיאל היו 524 מ"ר לנפש. 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

² לוח א': יישובים נבחרים לפי שטח השיפוט ונקודות ציון מרכזיות. מידע סטטיסטי לנגב.

³ <http://www.negev.co.il/statis/ch1.asp>

⁴ ראו הערה מס' 1 לעיל, טבלה מס' 2.10.

⁵ ראו הערה מס' 1 לעיל.

⁶ עיבוד מנתוני ה-GIS, נעשה ע"י המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי.

⁷ ראו הערה מס' 1 לעיל, טבלה מס' 2.14.

ראו אתר עיריית נצרת http://www.nazareth.muni.il/html/pdf_arabic.html

הערביים גבר הצורך בשטחים לצורכי מלאכה ותעשייה, אזורי מסחר ומבני ציבור. ביישובים רבים לא נמצאו עתודות הקרקע הנחוצות לשם כך. בחמישים השנים הראשונות למדינה גדלה האוכלוסייה הערבית פי שבעה לערך. במקביל, נשאר השטח המאפשר בנייה למגורים בעיקרו כמעט ללא שינוי. כתוצאה מכך גדלה הצפיפות ביישובים הערביים במידה ניכרת. מצוקת השטחים לבנייה פגעה קשות בזוגות צעירים שחיפשו להם דיור. הבנייה הציבורית לא סייעה להם באופן משמעותי. יישובים חדשים לא קמו (להוציא את יישובי הבדווים) וקרקעות מינהל לא שוחררו בדרך כלל לבנייה ביישובים ערביים. האזרחים הערבים גם לא זכו לתנאים שווים בקבלת משכנתאות, שכן רובם לא היו יוצאי צבא. תושבי יישובים ערביים שביקשו לבנות על אדמות בבעלותם, שנכללו בשטחי רשויות אזוריות יהודיות שכנות, נחסמו על ידי חוקי רשויות אלה.

מכשול עיקרי בפני הבנייה למגורים בתוך שטחי היישובים הערביים היה חסרונן של תכניות מיתאר ותכניות אב. ההכנה והעדכון של תכניות כאלה דורשים תמיד זמן, אך במגזר הערבי היו לעתים עיכובים בלתי סבירים. לכך התווסף גם חוסר ייצוג אפקטיבי לנציגים מן המגזר הערבי בוועדות התכנון והבנייה. בוועדה הארצית ובוועדות המחוזיות לא שותפו נציגים ערביים כלל, או שניתן להם ייצוג סמלי בלבד. במקרים רבים לא הוקמו ביישובים ערביים ועדות מקומיות, ותחת זאת שויכו היישובים לוועדות מרחביות המנוהלות בידי יהודים. התוצאה היתה, כי ההחלטות בדבר התפתחותם של היישובים הערביים לא גילו רגישות מספקת לצרכיה של האוכלוסייה הערבית. גם לאחר שהואצה הכנת התכניות בשנות התשעים, עדיין היו כמחצית היישובים הערביים בסוף המאה ללא תכניות אב מאושרות המאפשרות את הרחבת השטח הבנוי בהם, ולרבים מהם לא היתה תכנית מיתאר מאושרת. כתוצאה מכך, בחלקים גדולים של שטחי השיפוט לא ניתן היה לבעלי אדמות פרטיות לבנות בתים באופן חוקי. התפתחה תופעה נרחבת של בנייה ללא רישיון, אשר חלקה נעוץ באי היכולת לקבל היתר לבנות. זו היתה בנייה בלתי מסודרת ובדרך כלל של בתים חד-משפחתיים. צווי הריסה הוצאו לגבי בתי ערבים בגליל, בנגב, במשולש ובערים המעורבות⁸.

מחסור בקרקע והעדר אופציות מגורים

9. חלוקה בלתי צודקת זו, גורמת למצוקת ולמחסור בקרקע לצורכי פיתוח נוכחיים ועתידיים בכל התחומים: תשתיות, שירותים ציבוריים ומגורים. בהתחשב בעובדה, כי מאז קום המדינה כמעט שלא הורחבו שטחי השיפוט של היישובים הערביים, זאת בזמן שהשטח הבנוי בתוכן גדל פי 16, התוצאה עליית צפיפות האוכלוסייה בתחומי השיפוט פי 12 בין 1948-2000.⁹

⁸ ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הבטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000, דין וחשבון, כרך א, ירושלים ספטמבר 2003, עמ' 43-44.

⁹ יפתחאל, אורן, 2000. "קרקעות, תכנון ואי שוויון: חלוקת המרחב בין יהודים וערבים בישראל", נייר עמדה, מרכז אדוה.

10. ניתוח השוואתי, של צפיפות מגורים בין מועצה אזורית משגב ורשויות מקומיות ערביות שמסביב, מצביע על פערים גדולים. לדוגמא, הצפיפות בתחום השיפוט של משגב מגיעה ל- 7.8 דונם לנפש, כאשר בסחי'נן רק 0.41 דונם לנפש (ראו מפה מס' 3).

11. תוצאה מדאיגה נוספת של מדיניות התכנון המפלה בישראל, היא יצירת שכונות מגורים שלמות מחוץ לקו הכחול, היינו מחוץ לתוכניות המתאר המאושרות של ישובים קיימים. התושבים הערבים, אזרחי המדינה, נאלצים לבנות מבני מגורים על הקרקע הפרטית שלהם הנמצאת מחוץ לגבול תוכנית מאושרת, וזאת בגין אי מתן מענה לצרכיהם הנוכחיים של התושבים הערבים ובגין מחסור בקרקע לצורכי פיתוח נוכחיים ועתידיים ביישובים הערבים. דוגמא: השכונה המערבית של ואדי סלאמה הכוללת כ- 10 משפחות; כמעל ל- 120 מבני מגורים הנמצאים מחוץ לתוכנית המאושרת של ג'ת.

12. בנוסף, בעיה חריפה ביותר הינה קיומם של הכפרים הבלתי מוכרים באזור הנגב, כתוצאה ממדיניות מתמשכת של אי הכרה על ידי הרשויות. כפרים אלה בחלקם היו קיימים עוד מלפני 1948 ובחלקם הוקמו על ידי צוים של המשטר הצבאי באזור בתחילת שנות החמישים, עת התבקשו תושבים רבים לעבור מכפריהם הקיימים לישובים הנוכחיים בהם הם מתגוררים. מדיניות מתמשכת אל אי הכרה בכפרים הובילה לתנאי מחיה קשים ביותר ללא מים, ללא חשמל, ללא תשתיות כלשהן, ללא שירותי בריאות או חינוך, מהם סובלת כ- 50% מהאוכלוסייה הערבית בדואית בנגב.

13. בנוסף לכך, מונהגת, הלכה למעשה, מדיניות של הפרדה מרחבית בין האוכלוסייה הערבית לבין האוכלוסייה היהודית. כך למשל, קיימים ישובים שבהם מגורי אזרחים ערבים הינם אסורים אך הם מותרים ליהודים בלבד. דהיינו, יוצרו מרחבים "הומוגניים" למגורי יהודים בלבד. יצירת מרחבים מסוג אלה נוגדת את רוח העקרונות החוקתיים של חוקי היסוד, וזרים הם להלכה הפסוקה הקובעת, כי כל רשות ציבורית חייבת לכבד את ערכי היסוד של השיטה המשפטית.

14. על פי מדיניות זו, למשל, הערבים אזרחי המדינה אינם יכולים להתיישב ב- 88% מתוך 902 היישובים היהודיים הכפריים.¹⁰ מדובר במושבים, בקיבוצים וביישובים קהילתיים, שהמעבר אליהם מותנה בוועדות קבלה שהסוכנות היהודית משמשת בהן גורם פעיל. מטרתו המוצהרת של מנגנון זה היא לבחון את התאמת המועמדים לאידיאולוגיה השיתופית, אולם בפועל הוא מביא להדרה של אזרחים ערבים.¹¹ פסיקת בג"ץ בפרשת קעדאן (בג"ץ 6698\95) קבעה אמנם שלמדינת ישראל אסור להפלות בהקצאת משאבי קרקע על ידי העברתם לגורמים שלישיים המשרתים חלק מהאוכלוסייה בלבד, אולם הלכה למעשה משמשת הסוכנות היהודית עד

¹⁰ ראו הערה מס' 1 לעיל, טבלה מס' 2.9.

¹¹ ראו הערה מס' 9 לעיל.

היום מכשיר "יעיל", המונע מאזרחים ערבים לחכור קרקעות ביישובים אלה. פסיקת בג"ץ בפרשת קעדאן לא הולידה אפוא שינוי של ממש בפרקטיקה הנוהגת.

15. חשוב לציין, שמחמת אי הקמתם של ישובים ערבים חדשים, ואי הרחבת היישובים הקיימים נוצרה מציאות של "עיוור" היישובים/הכפרים הערביים. היינו, גידול האוכלוסייה באותם יישובים/כפרים אך מבלי שהתקיימו בהם קריטריונים עירוניים אחרים, כגון פיתוח תשתית כלכלית או שירותים מקומיים וכד'. המציאות האורבאנית הערבית מציעה, כמעט, אופציה מגורים יחידה: חיים במרחב אורבאני ללא תשתיות נאותות. לאוכלוסייה הערבית אין את "זכות הבחירה" בין אופציות שונות של מגורים, דבר שמוצע לאוכלוסייה היהודית במדינה.

16. מדיניות קרקעית ותכנונית זו, יש בה הפרה בוטה לזכויות יסוד, כפי שאלה באו לידי ביטוי בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ובפסיקה העליונה, ונוגד את המשפט הבינלאומי והתחייבויות ישראל על פי האמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, והאמנה בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות.

17. לדוגמא, הזכות לדיור הולם, והזכות לפיתוח מתמיד קיבלו עיגון מפורש בחוק הבינלאומי, ובין היתר, בסעיף 11(1) להאמנה הבינלאומית לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, אשר נחתמה על ידי ישראל בשנת 1966 ואושרה בשנת 1991, לאמור:

"The States Parties to the present covenant recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions. The States Parties will take appropriate steps to ensure the realization of this right, recognizing to this effect the essential importance of international co-operation based on free consent."

Article 11(1): International Convention of Economic, Social and Culture Rights

18. נציין כאן, שהמחסור בקרקע הוא לא רק לצורכי מגורים אלא הוא קיים גם לצרכים רבים שונים, כגון תעסוקה ותעשייה. האוכלוסייה הערבית, כאזרחים וכיישובים נמצאת בתחתית הסולם החברתי-כלכלי. אין ספק כי אחד הגורמים לכך נובע ממצבם הכלכלי הירוד של היישובים והאוכלוסייה הערבית בשל העדר אזורי תעשייה ותעסוקה כתוצאה ממדיניות ממסדית מכוונת. האפליה בולטת בהשוואה בין השטחים המוקצים לכך ביישובים הערביים והיהודיים: במחוז הצפון היחס הוא 1:100 בהקצאה של מ"ר לנפש של אזורי התעשייה לטובת היישובים היהודיים. בבדיקה יותר ממוקדת מתגלה תמונת מצב של חוסר צדק, הזנחה ואפליה מכוונת עוד יותר מחמירה: רק כ- 30% מהשטחים המוקצים במחוז הצפון ביישובים הערביים הם שטחים מפותחים ומשמשים לצורכי תעשייה.¹²

¹² מחקר "אזורי התעשייה והתעסוקה ביישובים הערביים", המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, 2006.

19. תמונה עוד יותר עגומה, עולה מהשוואה בין יישובים ערביים ויהודים עירוניים בהקצאת שטחים לתעסוקה. לדוגמא, בנצרת מוקצה שטח של 150 דונם לתעשייה, כאשר בנצרת עילית מוקצה שטח של 4,550 דונם. דוגמא נוספת, בכרמיאל מוקצה שטח של 1,551 דונם לתעשייה, כאשר ביישובים הערבים שמסביב, סח'נין, עראבה ודיר חנא לא כלולים בתחום שיפוט שטחים לתעשייה.¹³

ביקוש למגורים

20. בטבלה להלן מוצגת התוספת המבוקשת ליחידות דיור עבור האוכלוסייה הערבית בטווח הקצר והארוך. נציין, שחייבים אלו, מבוססים על תחזית האוכלוסייה (המבוססת על שינויים בשיעור גידול האוכלוסייה) ועל שיפור בתנאי הדיור של אותה אוכלוסייה וזאת כמובן משתנה ממחוז למחוז.

21. לפי זאת, התוספת המבוקשת ליחידות דיור עד שנת 2010 היא 92 אלף יח"ד ו- 195.1 אלפים יח"ד עד 2020. כמובן, תוספת מבוקשת זו, אמורה למצוא פתרון, קרקעי ותכנוני, במסגרת הפיתוח העתידי של היישובים הערבים.

טבלה 1: תוספת מבוקשת ליחידות דיור עבור האוכלוסייה הערבית בארבע מחוזות

מחוזות	אוכלוסייה קיימת 2006 ¹⁴ אלפים	תוספת יחידות דיור – עד 2010 אלפים	תוספת יחידות דיור – עד 2020 אלפים
מחוז הצפון	622.4	44.2	87.2
מחוז חיפה	199.9	15.8	35.5
מחוז המרכז	133.9	11.8	28.9
מחוז הדרום	150.5	20.2	43.5
סה"כ תוספת מבוקשת ליחידות דיור בארבע מחוזות		92	195.1

המלצות

על בסיס האמור לעיל, על המדינה ומוסדותיה השונים לקדם מדיניות חלוקה והקצאה קרקעית ותכנונית שוויונית, המתחשבת במחסור הקיים היום, ובצרכיהם הנוכחיים והעתידיים של האוכלוסייה והיישובים הערבים, ובין היתר לפעול במישורים להלן:

1. **הרחבת תחומי השיפוט של היישובים הערבים:** היישובים הערבים סובלים היום ממחסור רב של קרקע לצורכי פיתוח נוכחיים ועתידיים, לכן, ועל מנת לתת מענה למחסור הקיים יש להרחיב את תחומי השיפוט של היישובים הערבים, כל יישוב לפי צרכיו.

2. **הרחבת שטחי הפיתוח:** הרחבת שטחי הפיתוח וגבולות תוכניות המתאר הקיימות ביישובים הערבים כך שיענו על הצרכים השונים, ותוך כדי שיתוף האוכלוסייה הערבית בהליכי התכנון.

¹³ ראו הערה 12 לעיל.

¹⁴ ראו הערה מס' 1 לעיל.

3. **הקמת יישובים בעלי אופי ערבי:** יש להקים יישובים חדשים בעלי אופי ערבי. תהליך הקמתם של יישובים אלה צריך להיות מותאם ותוך כדי שיתוף מלא של האוכלוסייה הערבית, ותוך כדי התחשבות בצרכיה השונים של אוכלוסייה זו.

4. **הקמת שכונות עם אופי ערבי בערים המעורבות:** התושבים הערבים בערים המעורבות סובלים ממצב מרחבי ותכנוני קשה מאד: מחסור בקרקע לפיתוח נוכחי ועתידי; אי תכנון או אישור של תכנון של חלק מהשכונות הקיימות; ותכנון שאינו הולם ומתעלם מהשונות החברתית והתרבותית של האוכלוסייה הערבית בערים המעורבות. בנוסף לאמור בסעיף 2, יש להקים שכונות בעלות אופי ערבי בערים המעורבות, היינו, הקמת שכונות המתחשבות בצרכיהם השונים של התושבים הערבים בערים המעורבות, בין היתר מבחינת שירותי חינוך וכד'.

5. **הרחבת אופציות מגורים עבור האוכלוסייה הערבית:** כאמור, לאוכלוסייה הערבית כיום לא קיימות אופציות מגורים שונות, וזאת בשונה מן האוכלוסייה היהודית. לכן, אנו ממליצים בעת התכנון לשכונות חדשות ביישובים הערביים או יישובים חדשים להציע אופציות מגורים וחיים שונים ומגוונים, שתאפשר לאזרח הערבי לבחור, לפי ראות עיניו, את תנאי המגורים המתאימים לו.

6. **אזורי תעשייה ותעסוקה:** יש לנקוט בהעדפה מתקנת בהקצאת קרקע לאזורי תעסוקה ותעשייה ליישובים הערביים שיספקו את הצרכים המקומיים של התושבים וכן יאפשרו פיתוח אזורי תעסוקה ותעשייה אזוריים שיש בהם בכדי להגדיל את הכנסותיהן של הרשויות המקומיות הערביות. בנוסף לכך, אנו ממליצים לשתף רשויות מקומיות ערביות באזורי תעסוקה קיימים חלוקה המרחבית הוגנת.

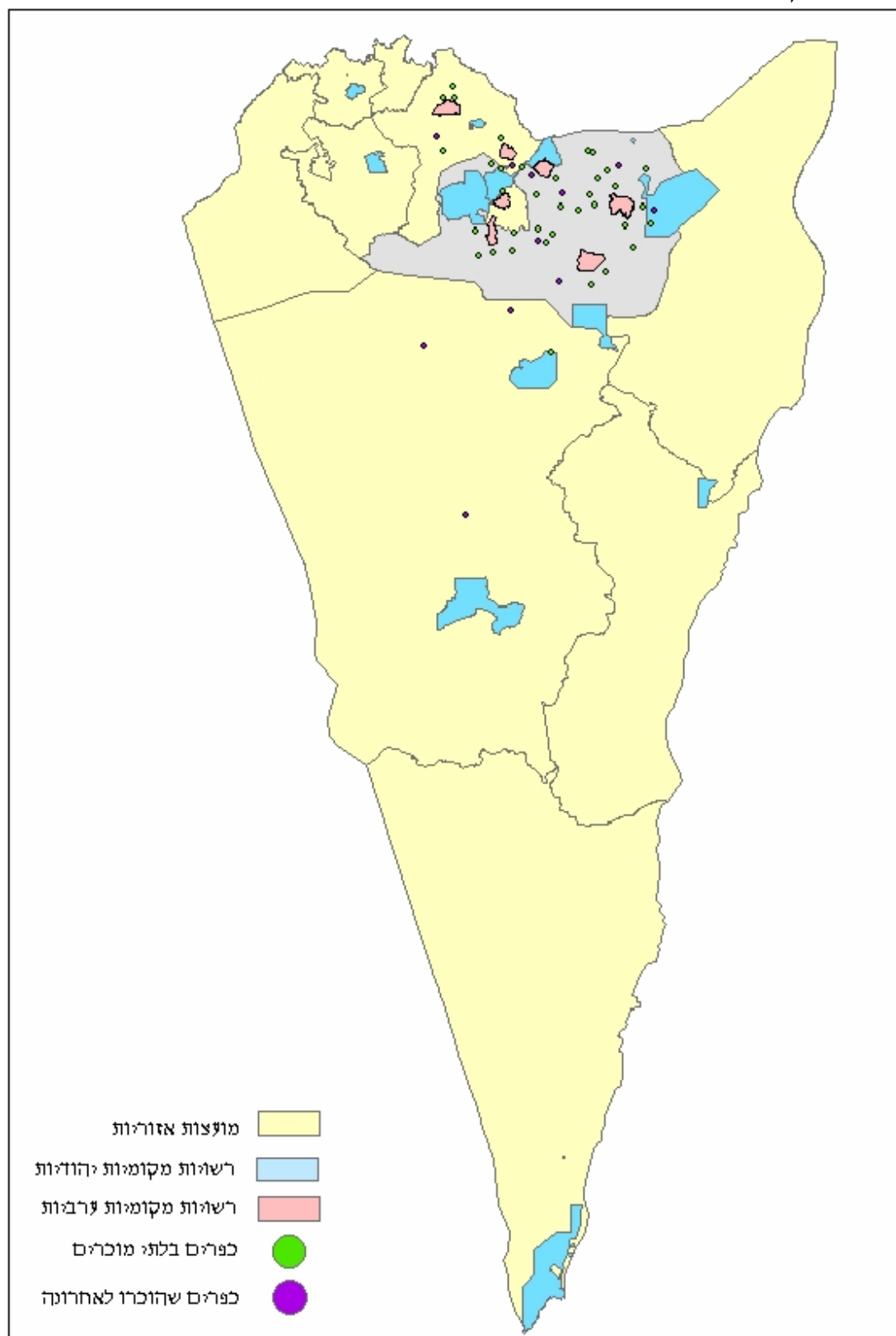
בכבוד רב,

בכבוד רב,

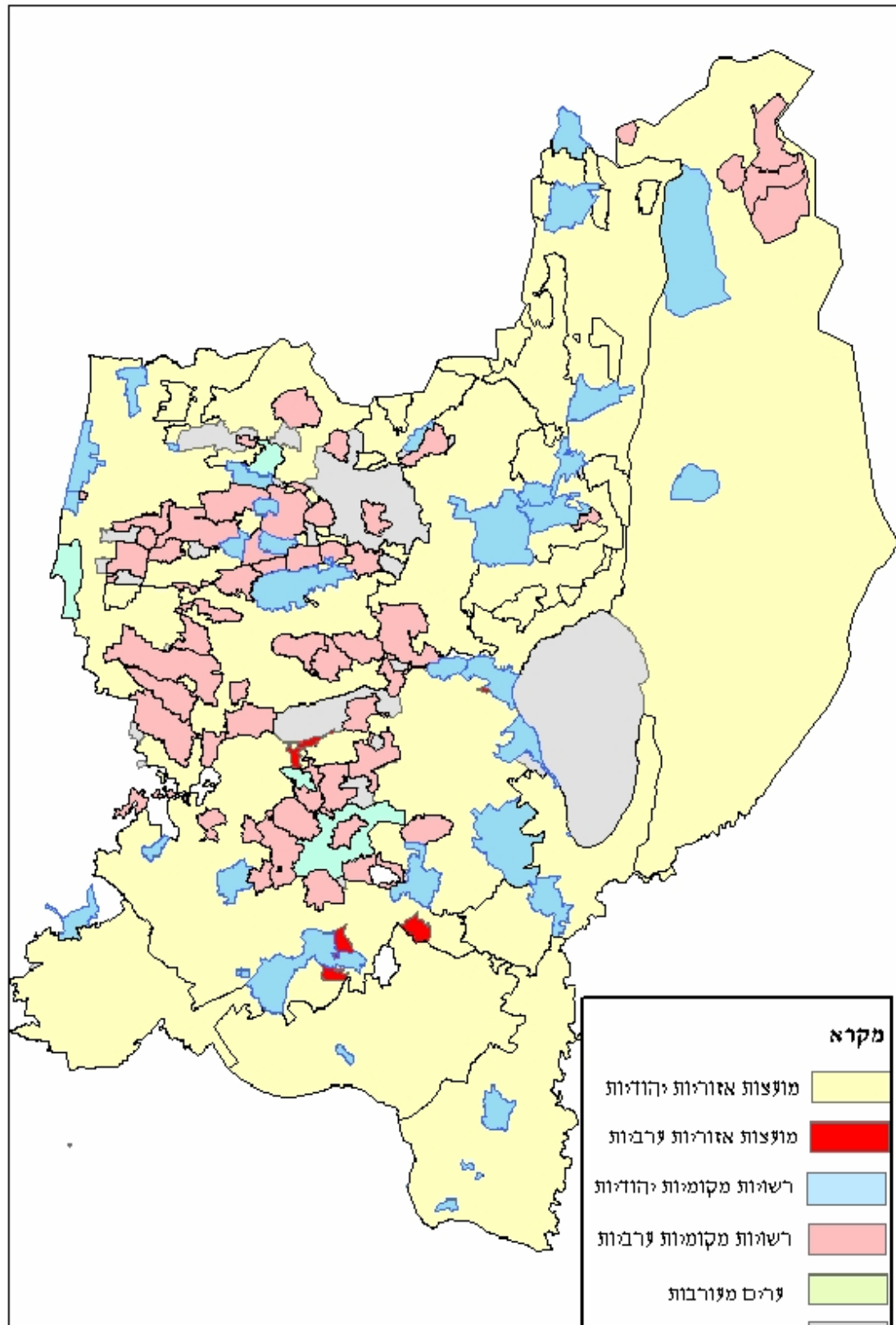
ענאיה בנא, מתכננת ערים
המרכז הערבי לתכנון
אלטרנטיבי

הנא חמדאן, מתכננת ערים ואזורים
עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט
הערבי בישראל

מפה 1: חלוקת המרחב בנפת באר שבע לפי תחומי שיפוט



מפה 2: חלוקת המרחב במחוז הצפון לפי תחומי שיפוט



מפה 3 : אזור משגב וסח'נין - צפיפות אוכלוסייה (אנשים לכל דונם)

