



המרחב הציבורי וחזות היישובים הערביים בישראל  
הסרת חסמים ומימוש אתגרי הפיתוח | ראסם ח'מאיסי

الحيز العام ومشهد البلدات العربية في اسرائيل  
ازالة المعوقات وانجاز تحديات التطوير | راسم خمائسي



**המרחב הציבורי וחזות היישובים הערביים  
בישראל**

**הסרת חסמים ומימוש אתגרי הפיתוח**

**الحيز العام ومشهد البلدات العربية في اسرائيل  
ازالة المعوقات وانجاز تحديات التطوير**

**Public Space and Landscape in Arab  
Localities in Israel**

**Eliminating Barriers and Undertaking  
Development Challenges**

**פרופ' ראסם ח'מאיסי**

**דצמבר 2016**

# המרחב הציבורי וחזות היישובים הערביים בישראל

הסרת חסמים ומימוש אתגרי הפיתוח

الحيز العام ومشهد البلدات العربية في اسرائيل

ازالة المعوقات وانجاز تحديات التطوير

## Public Space and Landscape in Arab Localities in Israel

Eliminating Barriers and Undertaking Development Challenges

פרופ' ראסם ח'מאסי

עוזרי מחקר: אדר' עבד יאסין, יועץ למחקר; גב' רקפת רוזנטל, אדר'  
אסלאם דעיס, וגב' תמאם ח'מאסי

© כל הזכויות שמורות לקרן פרידריך אברט בישראל והמרכז היהודי ערבי,  
אוניברסיטת חיפה

אין להדפיס ללא אישור בכתב מבעלי הזכויות כל חלק מספר זה, אין לייצור  
מחדש או להשתמש בו בכל צורה שהיא, אלקטרונית או מכנית, או באמצעים  
אחרים הידועים כיום או שיומצאו בעתיד, כולל צילום או הקלטה או בכל סוג של  
מאגרי מידע.

מסת"ב 978-965-92351-6-2 ISBN:

הדעות המובעות בפרסום זה אינן משקפות בהכרח את דעותיה של קרן  
פרידריך אברט.

שימוש מסחרי בפרסומים של קרן פרידריך אברט ללא אישורה בכתב אסור  
בהחלט.

الآراء الواردة في هذا الكتيب لا تعكس بالضرورة مواقف مؤسسة فريديخ  
إيبرت.

يمنع بتاتا أي استخدام تجاري لمنشورات مؤسسة فريديخ إيبرت دون إذن  
خطي.

*The views expressed in this publication are not necessarily those of the  
Friedrich-Ebert-Stiftung.*

*The commercial use of media published by FES without its written  
permission is strictly forbidden.*

## הקדשה

לזכר הורי המנוחים; נוהה ומוחי אלדן חמאיסי- שלימדו וחיננו  
אותי לכבד ולאחוב את האדם- האדמה והכפר- ולכל האזרחים  
הערבים בתקווה שיעמיקו את שייכותם ומחויבותם לפיתוח  
יישוביהם והמרחב הציבורי

## אهداء

لنكرى والدي المرحومين، نزهة ومحبي الدين خمائسي، الذين ربوني  
وعلموني ان احترم واحب الانسان والارض والقريه، ولكل المواطنين العرب،  
والذي اتمنى ان يعززوا انتماتهم لتطوير بلداتهم وحيزهم العام

## תוכן עניינים

7	רשימת לוחות
8	רשימת איורים
11	דבר המרכז
13	תקציר
22	מבוא
27	<b>פרק 1: מרחב ציבורי וחזות יישובית – מסגרת עיונית</b>
32	שונות בהגדרת מרחב ציבורי
33	המרחב הציבורי/הספירה הציבורית
	ופיתוח מרחב ציבורי משותף
38	ספירה ציבורית במרחב ציבורי פיזי
40	הספירה הציבורית ביישובים ערביים
47	<b>פרק 2: תפקיד השטחים הציבוריים הפתוחים במרחב העירוני</b>
53	תכנית מתאר שאינה קובעת את חזות היישוב
58	התגברות המודעות לתכנון כמנוף לפיתוח
62	תמורות ביישוב הערבי המחייבות התייחסות
	תכנונית לפיתוח מרחב
68	<b>פרק 3: מערך המחקר</b>
69	השערת המחקר
70	שיטות המחקר
73	קשיים וחסמים בביצוע המחקר
75	<b>פרק 4: מרחב ציבורי ביישוב הערבי המסורתי</b>
75	המרחב הציבורי ביישוב הערבי הכפרי
78	מרחב ציבורי בכפרי המסורתי
83	<b>פרק 5: עמדות ותפיסות של הרשויות המקומיות</b>
83	זמינות שטחים ציבוריים מתוכננים
84	גודל שטחים ציבוריים פתוחים מתוכננים ברשויות
	המקומיות
87	פיתוח שטחים ציבוריים מתוכננים

88	מחלוקת ייעודית ברשויות מקומיות
92	מחסור בתקציב ייעודי לפיתוח גינון ומרחב ציבורי
97	הקצאה מול השקעה
99	תכנון פיתוח השטחים הציבוריים הפתוחים
100	עמדות ותפיסות כלפי פיתוח מרחב ציבורי וחזות היישוב
104	חסמים בפני פיתוח המרחבים הציבוריים והנראות החזותית
110	חזות ונראות היישוב
111	סיכום
115	<b>פרק 6: גורמים המשפיעים על זמינות מרחב ציבורי ועיצוב חזות היישוב</b>
115	תמורות בתכנון היישוב
128	תכנון במתכונת הכפרית לעומת תכנון במתכונת של מציאות עירונית למחצה
135	המחזור הבין-דורי והביקוש לשצ"פים
138	סדר קדימויות
141	בין מרחב ציבורי פנים-יישובי למרחב חוץ-יישובי
147	<b>פרק 7: חזות ונראות היישוב</b>
148	שיטת ותהליך הבנייה למגורים כגורם מעצב חזות
150	היברידיזציה בחזות היישוב
165	תהליך ייצור מרחב ציבורי ועיצוב חזות יישובית
170	תודעה חצויה: בין האמוציונלי לתועלתני
172	חששות מסורתיות ניהוליות שלטוניות
175	מנגנוני ביצוע לא ערוכים
178	התפתחות החקיקה והשפעתה על זמינות שצ"פ
185	<b>פרק 8: סיכום ומסקנות</b>
194	<b>נספחים: שאלון שהופץ לרשויות המקומיות</b>



## רשימת לוחות

עמוד	מספר ותיאור הלוח
87	לוח 1: השטחים הציבוריים הפתוחים והמפותחים בדונמים, על פי דיווח הרשות המקומית יולי אוגוסט, 2016
90	לוח 2: קיום מחלקה/ יחידה ייעודית ברשות המקומית לגינון ושיפור פני העיר ומספר עובדים במחלקה הייעודית לגינון ושיפור פני העיר
95	לוח 3: גובה ההשקעה השנתית של הרשויות המקומיות בפיתוח ואחזקת גנים ציבוריים, לפי מדגם יישובי בשקלים חדשים
98	לוח 4: הקצאות ממשלתיות לפיתוח ייעודי של גנים ציבוריים
99	לוח 5: פירוט גודל השטח המיועד לפיתוח המרחב הציבורי בתכנית העבודה ברשויות בשנת 2016-2017
102	לוח 6: סיכום העמדות והתפיסות ומידת ההסכמה או אי ההסכמה של הרשויות המקומיות להיגדים על בסיס השאלון באחוזים



## רשימת איורים

- 30 **איור 1:** היררכיה של חלוקת המרחב ברקמה העירונית וההשלכות העיצוביות והתפקודיות
- 31 **איור 2:** מרכיבים המשפיעים על עיצוב המרחב הציבורי וחזות היישוב הכוללים סביבה, חברה וממשל
- 44 **איור 3:** רחוב מרכזי בעיר סחינן המשלב בין דרך עורקית אזורית ורחבת העירייה
- 78 **איור 4:** ניידות בין חברה מסורתית פטריארכלית לחברה ליברלית לקראת פיתוח חברה ומרחב היברידיים
- 86 **איור 5:** גודל שצ"פים מתוכננים בדונמים במדגם של יישובים ערביים על פי דיווח הרשויות המקומיות, 2016
- 86 **איור 6:** פריסת שטחים ציבוריים פתוחים בתכנון מתאר כפר כנא ומשהד בהשוואה לתכנית מפורטת בשוליים הצפוניים של נצרת עילית
- 89 **איור 7:** קיומה של מחלקה לשיפור פני היישוב, ומידת שביעות הרצון מתפקודה ברשויות מקומיות ערביות בהשוואה לשאר המחלקות
- 89 **איור 8:** פעילותה של מחלקה ייעודית לגינון ושיפור פני העיר במדגם של רשויות מקומיות
- 93 **איור 9:** התפלגות הרשויות המקומיות לפי הקצאת תקציב ייעודי לפיתוח ואחזקת המרחב הציבורי (לא כולל ניקיון רחובות שוטף)
- 94 **איור 10:** היקף התקציב השנתי הייעודי המושקע על ידי רשויות מקומיות בגינון ופיתוח שצ"פים
- 94 **איור 11:** התפלגות הרשויות המקומיות לפי היקף ההשקעה בפיתוח ובאחזקת גנים ציבוריים ביישובים
- 96 **איור 12:** שיעור ההשקעות בגינון ופיתוח שצ"פים, מסך כל תקציב הפיתוח השנתי של הרשויות המקומיות

- 98 **איור 13:** התפלגות הרשויות המקומיות לפי הקצאה ממשלתית שנתית של כספים ייעודיים לפיתוח גנים ציבוריים ביישוב
- 105 **איור 14:** התפלגות החסמים בפני פיתוח מרחב ציבורי ביישובים הערביים כפי שהוצגו על ידי נציגי הרשויות המקומיות שהשתתפו במדגם
- 107 **איור 15:** שטחים ציבוריים פתוחים, גינון וכיכרות שמורות ומתוחזקות בכניסה לעיר בקה אלע'רביה אוגוסט, 2016 (צילום המחבר)
- 108 **איור 16:** תפיסת הרשויות המקומיות את התכנון כחסם בפני פיתוח מרחב ציבורי וחזות היישוב
- 111 **איור 17:** התפלגות אופי התחושות של נציגי העירייה כלפי פיתוח חזות ונראות היישוב
- 116 **איור 18:** תכנית מתאר תחום בנייה מס' ג/429 של כפר כנא, שאושרה בשנת 1961, בשטח של כ- 563 דונם, כדוגמה לתכניות שהוכנו בשלב הראשון של הכנת תכניות לכפרים הערביים
- 118 **איור 19:** תכנית מתאר מקומית שהוכנה ליישוב כפר כנא על פי חוק תכנון ובנייה מס' 1231 ביוזמת משרד הפנים והוועדה המקומית המרחבית גליל מזרחי 1979
- 119 **איור 19א:** תכנית מתאר ג/1231 לכפר כנא שאושרה למתן תוקף בשנת 1979, המייעדת שטחים לפיתוח ובכלל זה למרחב ציבורי. מתוך שטח של 1780 דונם יועדו 2.7% לשצ"פ וספורט (כ-48 דונם)
- 120 **איור 20:** תכנית מתאר מקומית כפר כנא מס' ג/8588 שאושרה למתן תוקף בשנת 1999
- 122 **איור 21:** תכנית אב של כפר כנא שהוכנה בשנת 2003, ואומצה עקרונית על ידי הרשות המקומית ומוסדות התכנון, מהווה בסיס להכנת תכנית מפורטת, ובסיס להכנת תכנית מתאר כוללת ליישוב
- 123 **איור 22:** תכנית מתאר איכסאל מס' ג/16578 שהוכנה במסגרת פרויקט האשכולות והתבססה על תכנית אב שפותחה לתכנית מתאר סטטוטורית הכוללת חלוקה למתחמי תכנון מפורט
- 125 **איור 23:** תכנית מפורטת מס' 257-0251496 של מתחם

בדרום כפר כנא שתוכנן על קרקע בבעלות פרטית ופורסמה להפקדה בשנת 2016 ונתונה בשלב ההתנגדויות. מתחם זה כולל הפרשות לצורכי ציבור העולים על 35% משטח המתחם

- 127 **איור 24**: ריכוז של שלבי התכנון והכנת תכניות מתאר מקומיות כולל תכנית שאושרה בשנת 2016 על ידי הותמ"ל על בסיס תכנית אב שהוכנה ליישוב. כיום שוקד צוות תכנון להפוך אותה לתכנית מתאר כוללנית, ועל הכנת תכניות מפורטות המגדילות את השטחים לצורכי ציבור ומשנות את חזות היישוב
- 129 **איור 25**: מעיין המים ומקום השקיית בעלי החיים, חתנים ליד המעיין, מרחב בוסתני רימונים, מבני דת, ותפזורת הבנייה על המדרון שעיצב את חזות היישוב כפר כנא
- 134 **איור 26**: צילומי אויר של היישוב טורעאן בשנת 1965 (למעלה) לעומת 2015 (למטה)
- 144 **איור 27**: השלכת פסולת ליד דרכים חוצות יערות צמודות דופן ליישובים ערביים (דרך מיראמיה במזרח כפר כנא), מה שמסמל חזות לא נקיה בסביבה צמודת דופן ליישוב
- 149 **איור 28**: מסגרת מודל תהליך ייצור מרחב ציבורי ביישוב ערבי
- 169 **איור 29**: מסגרת מודל תהליך ייצור מרחב ציבורי ביישוב ערבי

## דבר המרכז

פיתוח המרחב הציבורי ביישובים הערביים עומד על סדר היום הציבורי של האוכלוסייה הערבית בפרט, ושל קובעי המדיניות ברמת המדינה בכלל. פיתוח זה עשוי ליצור הזדמנויות ביישוב, להעמיק את תחושת השייכות של התושבים לסביבתם, ולתרום למיתון המתחים וליישוב הסכסוכים בתוך היישובים ובין אזרחים ערבים ליהודים בישראל, וזאת לקראת בניית אזרחות משותפת בייצור ובניכוס המרחב. חלק מעבודת המרכז היהודי-ערבי כולל הכנת מחקרי מדיניות בעלי אוריינטציה יישומית ומימוש המלצות. מחקר זה שהוביל המרכז היהודי-ערבי, בוצע על ידי המרכז לתכנון ולימודים בשיתוף פעולה עם קרן פרידריך אברט. המחקר עוסק בנושא בעל השלכות מנופיות על פיתוח היישובים, על יצירת החזות שלהם וגם על אספקת שירותים כחלק מסל השירותים שרשויות מקומיות נדרשות לספק לאזרחיהם. כיום, קיים מחסור חמור בשטחים ציבוריים פתוחים, וגם השטחים המיועדים למבני ציבור אינם מנוצלים באופן שייצר סביבה ורקמה עירונית העונה על הרצונות, הציפיות והצרכים של האזרחים ביישובים הערביים. מחסור זה גורם לניכור של האדם מסביבתו, ומעצים את האלימות התוך-יישובית. היישובים הערביים נראים לא מפותחים בנוף היישובי, ולובשים צורה שונה וייחודית. החזות המוזנחת מחייבת טיפול מידי, במטרה לצמצם את הפגיעות הנופיות הנוצרות כתוצאה של עיוותים בפיתוח יישובים אלה. מיעוט המרחב הציבורי הקיים מתבסס על הטענה לפיה האוכלוסייה הערבית הינה כפרית מסורתית ואינה צורכת מרחבים ציבוריים ושטחים ציבוריים פתוחים. התמורות והמגמות המתחוללות בקרב האוכלוסייה הערבית מצביעות על כיוונים חדשים בביקוש למרחבים ולמתקנים ציבוריים. עולה צורך מוכח לקיום של מרחב ציבורי ביישוב, שכולל מבנים ציבור ומתקנים לרשות הרבים, שטחים ציבוריים פתוחים ומערך שטח ציבורי בעל מערכת דרכים

המייצרים נוף יישובי מפותח. . מחקר זה, שעניינו פיתוח המרחב הציבורי וחזות היישובים הערביים, ממפה את המצב הקיים, מנתח את הבעיות, מציב אתגרים ומצביע על כיווני מדיניות העונים על השאלה איך לספק את המחסור ולענות על הצרכים ובה בעת להפוך את המרחב הציבורי למנוף חברתי המעצב את חזות היישוב הערבי. כחוקרים, תקוותינו היא שמחקר זה יפתח צוהר למחקרים נוספים בתחום תכנון ופיתוח היישוב הערבי.

המרכז היהודי-ערבי מברך על הוצאתו לאור של מחקר זה ומבקש להודות לצוות ששקד על ביצועו. כמו כן ברצוננו להודות לגבי שונמית קרין על עבודת העריכה, לגבי אמאל עבאס-חליליה על ניהול המחקר במרכז. תודה מיוחדת לגבי יהודית סטלמך מקרן פרידריך אברט על העידוד וההערות המועילות לקידום המחקר, ולקרן על מימונו.

תקוותנו שהמחקר יאיר את הנושא החשוב של פיתוח היישוב הערבי ויניח תשתית ידע לפיתוח מרחב ציבורי וחזות יישובית. המחקר מציע ארגז כלים לקובעי המדיניות ולחוקרי ומפתחי היישוב הערבי אשר עשוי לתרום תובנות לממש המלצותיו.

פרופ' ראסם ח'מאיסי

ראש המרכז

## תקציר

המרחב הציבורי ביישוב הערבי וחזותו מהווים את שדה המחקר של חיבור זה. מבט על היישוב הערבי העובר תהליך עיור, מעיד כי היישוב חסר שטחים ציבוריים פתוחים וכי אוכלוסייתו אינה שמה עוד את המרחב הציבורי, הכולל את מערך הדרכים, השטחים של מבני הציבור ושטחים ציבוריים פתוחים בראש סולם העדיפות שלה. זאת ועוד, שטחים אלה אינם מתוחזקים ושמורים דים, הזנחה שפוגעת באיכות החיים של האוכלוסייה ביישובים. תכליתו של מחקר זה היא לברר מדוע המרחב הציבורי ביישוב הערבי חסר ועל שום מה הוא איננו מתוחזק ומפותח כראוי. גורמים חיצוניים ופנימיים משפיעים על יצירת מרחב ציבורי דל. הגורמים החיצוניים קשורים במעמדה ובמצבה של האוכלוסייה הערבית שהפכה באחת למיעוט מודר מניכוס, ייצור וניהול המרחב הציבורי ברמת המדינה, הדרה שהשליכה ישירות על המרחב הציבורי הפנים-יישובי. מלבד לכך, החברה הערבית עצמה הינה חברה כפרית מסורתית במקורה, ומיקומה בפריפריה ביישובים קטנים מעמיק את תלותה בעיר היהודית, שבה על פי רוב המרחב הציבורי הרחב התפתח על בסיס תכנון מפתח יזום. בכך, הוא שונה מזה המתקיים ביישוב הערבי שלרוב התפתח באופן אורגני אינקרמנטלי על בסיס תכנון מסדיר ומגביל. החיבור מנסה לברר את משמעות המעמד של האוכלוסייה הערבית "כאזרחים על תנאי", על האחריות והסמכות שלהם לפתח מרחב ציבורי ולעצב בעצמם את הנוף היישובי שלהם.

במוקד מחקר זה עומד שינוי מעמדם ומצבם של שארית התושבים הערבים לאחר מלחמת 1948, שהפכו לאזרחי המדינה החדשה ועברו מחברה כפרית מסורתית, שאמנם צורכת מרחב ציבורי אך אינה מייצרת אותו, לחברה עירונית למחצה. מתחיל להתפתח בה מעמד בינוני מבחינה כלכלית, אך הוא חסר מסורת עירונית מפותחת דיה כדי לייצר את המרחב הציבורי ביישוב ולשנות את חזות ופני היישוב

והסביבה הפיזית שלו. למחסור בשטח הציבורי ביישובים תרמו סדר קדימות מעוות של הרשויות המקומיות, המשולב עם חוסר מודעות של התושבים לפיתוח המרחב הציבורי, ומתן דגש על המרחב הפרטי; כמותם תרם גם גודל היישוב (ישנם הרבה יישובים קטנים שבהם המרחב הציבורי מצומצם, עקב היותם צרכנים מוגבלים של שטחים פתוחים מבחינת שטח ומגוון).

במחקר זה שמונה פרקים הכוללים: הצגת מסגרת עיונית מדעית לבירור סוגיית המרחב והספירה הציבורית, יצירת חזות ונראות יישובית בנוף, בחינת תהליכים, תמורות ומגמות התפתחות של היישוב הערבי, וכן סקירת תוצאות של עמדות ותפיסות של הרשויות המקומיות בעניין מצב ומאפייני המרחב הציבורי וחזות היישוב הערבי. המחקר בחן את התפתחות התפיסות התכנוניות והתכניות של היישוב הערבי והשפעתן על פיתוח המרחב הציבורי בו. המחקר זיהה כי החשיבה שהנחתה מתכננים של תכניות מתאר ביישובים הערביים נחלקה לארבעה שלבי תכנון עיקריים: הראשון, טרם אישור חוק תכנון והבנייה – תכניות תחום הבנייה; השני, לאחר אישור חוק התכנון והבנייה בו הוגבל התכנון, השלישי החל בהכנת תכניות אב ומתאר לקראת סוף המאה ה-20, והרביעי, מראשית המאה ה-21, שכולל הכנת תכניות אב, ותכניות מתאר כוללת ומפורטות כמשלימות. בעת הזאת, נוטה התכנון המקומי להיות יותר אוניברסלי, מתחשב בתרבות המקומית ומאמץ גישת תכנון מפתח. התכנון מיועד לאוכלוסייה כפרית ובעיקר נועד להאיץ את תהליך העיור הפיזי בקרבה, ובד בבד לצמצם את השטח המתוכנן והמיועד לפיתוח.

המחקר מציג מסגרת של תובנות תיאורטיות, המנחות את היישוב והיצירה של היישוב הערבי ומניחות בסיס להסבר השינוי המתחולל בו. שני סדרי עדיפויות מנחים את השינוי, צמיחה של דורות חדשים - שמעלים צרכים חדשים וציפיות מודרניות, ושינוי בתפקודן של

הרשויות המקומיות. בתום בירור עומק של הגורמים והמניעים הפנימיים והחיצוניים, המחקר, היישומי במהותו, מציע מספר המלצות מדיניות, שתמציתן בנקודות שלהלן:

1. הכרה בכך שהיישובים הערביים כיום ברובם אינם עוד כפריים ומסורתיים, והם מתפתחים לקראת הפיכתם לערי ביניים קטנות. האוכלוסייה מבקשת לספק לה את הצרכים והשירותים התכנוניים הדרושים מבחינת זמינות שטחים ציבוריים פתוחים בהתאם למכסות ולתקינה, במיוחד באזורים החדשים המתוכננים על בסיס תכנון מקדים.

2. מתברר כי התפיסה ולפיה כל האוכלוסייה מתנהגת לפי רציונל המקבל ביטוי בתקינה התכנונית, אינה שרירה כיום. תחתיה, מקודמת תפיסה המכירה בשונות בין-תרבותית, בין-קהילתית ובין-יישובית. לכן, קיים צורך לפתח תקינה המתחשבת בחסמים של יצירת מרחב ציבורי ביישוב הערבי בישראל, המתפתח על קרקע בבעלות פרטית.

3. בשלב הביניים של פיתוח היישוב הערבי במתכונת עירונית, נדרש להגדיל את השטחים המתוכננים לפיתוח היישוב, ולכלול בו שטחים בבעלות מדינה ככול שניתן. זאת כדי להפריש שטחי ציבור פתוחים יותר מאשר מתאפשר מאדמות פרטיות, ובמקביל ליצור מענה לא רק לשטחים החדשים המתוכננים להרחבת היישוב, אלא גם להבטיח מענה למחסור הקיים בשטחים פתוחים בתכניות המתאר המיושנות שהוכנו עד שנות התשעים של המאה שעברה. כלומר, לצד תכנון שכונות חדשות המרחיבות את השטח המיועד למגורים, ושטחים ציבוריים פתוחים המיועדים לשרת את האוכלוסייה, נדרש רה-תכנון של השטח הבנוי, תוך בחינת אפשרות להבטחת הפרשות שטחים פתוחים



לצורכי ציבור גם בשטח הבנוי והמתוכנן כיום. להרחבות אלה יהיו משמעויות תפקודיות לצורכי האוכלוסייה הגדלים, הן יתרמו לבניית צעדי אימון ולהפגת החששות המעיבים על היחסים בין האוכלוסייה הערבית למוסדות המדינה.

4. בקרב האוכלוסייה הערבית המתעיירת מתחוללים שינויים בדפוסי ובסגנונות החיים, במיוחד בקרב הדורות הצעירים ודורות גילאי הביניים. אלה וגם אלה מבקשים לספק להם שטחים ציבוריים פתוחים, גנים, שבילים, טיילות ומדרכות ראויות. שטחים אלה מחייבים תכנון מקדים וגם הפקעה של קרקע מבעלים פרטיים או מאדמות המדינה. ההנחה לפיה האוכלוסייה הערבית הכפרית מעדיפה את המרחב הפרטי, הגיעה ככל הנראה לנקודת מפנה. במקומה ובמקביל לה מתפתחת הכרה בכך שהשטחים הציבוריים הם צורך חיוני שיש לספקו בהתאם לצרכים מודרניים, המקבילים לפיתוח עיור מבחין בעיירה בינונית. מתוך ראיונות, מפגשים וסקרים שנערכו במסגרת הכנת תכניות מתאר ותכניות מפורטות, עולה כי בעלי קרקעות פרטיים מוכנים להפריש עד 40% מהקרקע שבבעלותם למטרות ציבוריות אך באופן שוויוני, ולממש טבלאות איזון בכדי להשביח את קרקעותיהם. התפתחות זו פותחת חלון הזדמנות בפני הגדלת מצאי של שטחים ציבוריים פתוחים, ופיתוח מערך תיקני. האתגר הניצב לפתחה של הרשות המקומית הוא לממש הפקעות ולפתח את השטחים הציבוריים הקיימים והמתוכננים.

5. המחקר הראה כי הרשות המקומית אינה ערוכה לפיתוח השטחים הציבוריים - תכנונית, ניהולית או תקציבית. נדרש להעצים את הרשויות המקומיות מקצועית ותקציבית על ידי

חיזוק מחלקות ההנדסה והתכנון בהן. בשלב ראשון יש להקים מחלקה עצמאית לשיפור פני היישוב (שפ"ע) בכל רשות מקומית המאכלסת מעל עשרת אלפים תושבים. הרשות המקומית נדרשת להכין תכנית עבודה לפיתוח השטחים הציבוריים המתוכננים, לאחר הפקעתם וגידורם. כך יוכחו התושבים כי הקרקע המסומנת הפכה לקרקע ציבורית שכוללת מערך דרכים, ונועדה ליזום ולפיתוח במקביל יש לחוקק חוקי עזר ולאכוף אותם באמצעות מחלקת הפיקוח העירוני, בשיתוף עם מחלקת שפ"ע. הרשות המקומית נדרשת לעבור ממצב מגיב, למצב יזום ולמעורב פעיל בתכנון המתארי המקומי והמפורט. לרשויות מקומיות גדולות, שבהן יותר מעשרים אלף תושבים, יש להעניק מעמד של ועדה מקומית עצמאית לתכנון ובנייה. רוב היישובים הערביים נמצאים בשלב של הכנת תכנית מתאר כוללת, או הכנת תכניות מפורטות ורובן מבוססות על מימוש מנגנון איחוד וחלוקה. מנגנון זה מבטיח זמינות של שטחים לצורכי ציבור על פי התקנות והמכסות התכנוניות האוניברסליות, תוך התאמה לקונטקסט התכנוני והתרבותי של האוכלוסייה. היערכות הרשות המקומיות לאתגרים התכנוניים, לפיתוח ולניהול המרחב הציבורי הינה צו השעה, והכרחית כדי לתקן עיוותים היסטוריים ולהבטיח מענה גם לעתיד.

6. הרשות המקומית נדרשת לחוקק חוק עזר של שילוט ושמירת חזות היישוב, שישולב בחוקי העזר של שפ"ע. חוק זה יקבע הנחיות ברורות לשילוט ברחובות היישוב, בחזיתות המבנים, על מבני הציבור ובכניסה ליישובים ולשכונות. לצד חקיקת חוק עזר זה ואכיפתו, הרשות המקומית נדרשת להבטיח את ניקיון המרחב הציבורי מכל

מפגע סביבתי וחזותי. בד בבד, הרשות המקומית תפעל בתחום החינוך והגברת המודעות של התושבים, בשיתוף משרדי ממשלה כגון המשרד להגנת הסביבה, בכדי להבטיח טיפול בסוגיות של הפרדת פסולת וניקוי שטחי יערות ושמורות טבע הסמוכים ליישוב. הגברת המודעות, והבטחת שייכות התושבים למרחב הציבורי, במקביל להגברת הענישה והאכיפה הם המפתח לשינוי המצב לקראת עתיד בו היישוב הערבי מקפיד על החזות והנראות שלו.

7. נדרשת תכנית פיתוח של המרחב הציבורי שתיצור היררכיה של שטחים ציבוריים פתוחים במטרה לייצר מרחבים בהם תתקיים פעילות ציבורית. אם ימשכו המגמות הקיימות ביישובים הערביים שהופכים לעירות בינוניות צפוי המעמד הבינוני לגדול. פיתוח מרחב ציבורי פיזי נגיש, עשוי גם לחזק את הספירה הציבורית. בתכנון תכנית הפיתוח יש לסמן את המרכז הציבורי בו תתנהל פעילות הספירה הציבורית שתביא בחשבון את השונות בין היישובים הערביים. הקצאת שטחים לפארק או לגן ציבורי מרכזי, בו תתרחש פעילות ציבורית יישובית, תהיה גם בעלת אוריינטציה אזורית וארצית. בה בעת יש צורך להגדיל את הפעילות הציבורית החברתית והקהילתית בשטחים, במבנים ובמרחבים הציבוריים הקיימים ביישוב שהשימוש בהם חלקי, כגון בנייני ציבור, ספריות ציבוריות, מבני אשכול פיס, מבני מתנ"סים. מתקנים אלה כוללים שטחים פנויים ופתוחים אשר זמינים למימוש פעילויות הקשורות בפיתוח ספירה ציבורית, ופעילויות תרבות וקהילה ביישוב. במקומות שבהם הם אכן קיימים, הם אינם מנוצלים דים ובאחרים ניכר מחסור שיש למלאו. כדי לקדם את הפעילויות הקהילתיות והתרבותיות ביישוב, הרשויות המקומיות

נדרשות להכין תכניות עבודה בשיתוף מנהלי מתקני ציבור אלה, בכלל זה חברת המתנ"סים. המטרה היא לייעל את השימוש בהם, ולהקים מערך של חיי קהילה ופעילויות תרבותיות שיענו על צורכי האוכלוסייה, במיוחד הצעירה, ביישוב.

8. בשלב המעבר לפיתוח מרחב ציבורי הכולל שטחים ציבוריים פתוחים, נדרשת המדינה להעמיד יותר קרקעות מדינה שעשויות להוות מנגנון מגשר בין ההיצע לביקוש. כך ידרשו לצרכים ויגשרו על המחסור בשטחים ציבוריים ביישוב. התערבות אינסטרומנטלית זו, על ידי הקצאת קרקעות מדינה למטרות ציבוריות, כפי שאכן התרחש באם אל-פחם ובעיירות הערביות הבדואיות בנגב, תתרום ליצירת שיח ושפה חדשים, ובסיס לפשרות ולהסדרים בין היישוב הערבי למדינה.

9. במסגרת תכנית ממשלתית ליישום החלטת ממשלה 922, מוצע להקים קרן לפיתוח שטחים ציבוריים והמרחב הציבורי שתורזו פיתוח שצ"פים ביישובים הערביים. קרן זו תעמיד סכום של כ-100 מיליון שקלים, שיהווה בסיס למימון משלים (matching) לרשויות המקומיות. קרן זו תעמיד מימון ביניים לרשויות המקומיות כדי שילפתחו שטחים ציבוריים פתוחים קיימים. חלק מהקרן ייועד לממן רכישה של קרקעות לצורכי ציבור, ובמקרים מסוימים כדי לממש תכניות מתאר ותכניות מפורטות. קבלת מימון מהקרן תתבסס על תכנית עבודה לביצוע פיתוח השטח.

10. החזות והנראות של היישוב הערבי התפתחו באופן אורגני, עם התערבות מועטה. כיום, הגישה התכנונית החדשה, שמיושמת גם ביישובים הערביים, כוללת הכנת נספחי בינוי

המעצבים את הבנייה. אנו מציעים להכין מודל יישובי המראה את פיתוחו של כל יישוב בתלת ממד. מודל זה, יכול להיות גם פיזי וגם ממוחשב, ויהווה בסיס להוצאת היתר בנייה בהתאם לנספח האמור. תחילה, המודל ינחה בחשיבה את פיתוח הבנייה ביישוב, בהנחה שמגמות הבנייה הקיימת יימשכו על בסיס הבנייה העצמית, עיבוי וציפוף, ואפשרות של שילוב מודלים של בנייה קבלנית יזומה. המודל נועד להוות בסיס מכוון לפיתוח החזות היישובית בהתאם לתכנית מתאר כלל יישובית לקראת שני העשורים הבאים, הכוללת את השטחים הציבוריים הפתוחים. מודל יתווה את פיתוח החזות הכללית של היישוב בהתאם למאפיינים שלו, ויתרגם את החזון של האוכלוסייה המקומית. כמובן מודל זה ישלב בין הצורה החיצונית המצרפית של היישוב, לבין החלטות מצטברות של פרטיים לעיצוב הנוף היישובי על בסיס תפקודי, המאזן בין הגישה הרב-גוונת לבין גישה של אחידות – יוניפורמיטי (uniformity).

לסיכום, הבנייה ביישובים הערביים כיום הינה שילוב היברידי בין המרכיבים הפיזיים לאלה החברתיים והתפקודיים. היברידיות זו אינה בהכרח דבר שלילי, ואין בה כדי לסכל ייחודיות או אותנטיות. נראה שהיא תובנה של מה שמתפתח ביישוב הערבי, שגם הוא אינו אחיד וייחודי, אלא מעיד על מגוון של צורות יישוב שיש ביניהם שונות. המחקר פותח צוהר לחשיבה על יצירת החזות והנראות של היישוב הערבי, שהיא גם תוצר של שילוב בין גורמים חיצוניים, הקשורים במדיניות ממשלתית, לבין גורמים פנימיים, הקשורים במאפייני החברה, תפקודיה והתנאים הפיזיים-הסביבתיים. הבנה שמשלבת ומכלילה את התפתחות היישוב הערבי והגורמים שמעצבים אותו, מאפשרת לקובעי מדיניות מקומיים וארציים, מתכננים ומפתחים, לבד מן הציבור בכללו, להבין את הקיים. כך גם

יוכלו לערוך תחזיות המבוססות על תמורות ומגמות המאזנות בין קודים ייחודיים לאוניברסליים בעת תכנון ופיתוח היישוב הערבי, הצועד לכיוון של עירוניות כחלק מהגמה העולמית. עירוניות זו נוטה, כאמור, לכיוון של עיירות בינוניות, בהן רווחת עדיין קהילתיות שיוכית איתנה. עם זאת, הן מבקשות לקיים תפקודים עירוניים המספקים את צורכיה של אוכלוסייה מודרנית.

## מבוא

היישובים הערביים בישראל עוברים תהליך עיור מואץ, שבעקבותיו הפכו כמה מהם לערים בינוניות שצמחו על רקע מרקמי כפרים ותיקים. התפתחות רקמה עירונית תקינה קשורה בזמינות של מרחב ציבורי, הכולל שטחים פתוחים איכותיים המשפיעים גם על חזות היישובים. סוגיית פיתוח המרחב הציבורי והחזות של היישובים הערביים עולה לדיון ציבורי בשלוש רמות; ברמה הפרטנית, ביצירת מענה לצורכי הפרט והקהילה ביישובים הערביים; ברמת הרשות המקומית, בקידום פעילותה ותפקידה בפיתוח מרחב ציבורי איכותי, אחזקתו והפעלתו, וברמת המדינה, בה נרקמים היחסים בין מוסדות הממשל המרכזי והחברה הערבית בכלל והרשויות המקומיות הערביות בפרט. תכליתם היא הגדלת השותפות של החברה הערבית, כפרטים וכקולקטיב, ונוכחותה במרחב הציבורי. היישובים הערביים סובלים ממחסור בשטחים מפותחים זמינים, המאפשרים פיתוח מרחב ציבורי וחזות יישובית איכותית המעצימה את השייכות של התושבים לסביבתם וליישוביהם. מחסור זה גורם ליצירת דימוי עצמי שלילי ומעמיק את תחושות הניכור, החולשה, הנחשלות והמצוקה. אמנם יש אפליה וקיימים פערים מוסדיים בהקצאת משאבים ציבוריים לרשויות המקומיות הערביות, ועם זאת, הרשויות המקומיות הערביות גם מקבלות לא מעט משאבים המושקעים בפיתוח היישוב. למרות משאבים אלו רובן חסרות תשתיות ציבוריות, והתחזוקה של הרחבות והמרחבים הציבוריים לרוב אינה עולה בקנה אחד עם צורכי התושבים וציפיותיהם ביישוב מודרני. נוצרת חזות יישובית מוזנחת, הן כלפי חוץ הן כלפי התושבים, של מקום שקשה לחיות בו, ואף קשה לפתח שייכות רגשית אל מרחב המגורים. כל זה הינו בעיקר פועל יוצא של ניהול היישוב על ידי הרשויות המקומיות, שאינן מקדמות סולם עדיפויות שבראשו הצורך בפיתוח המרחב הציבורי ושיפור חזות ופני היישוב.

האם אמנם נכונה טענה זו?, ואם כן, השאלה היא מדוע רווחת מציאות זו של מחסור במרחב ציבורי ביישוב הערבי? כיצד התפתחה מציאות זו? ומה הם החסמים והעכבות בפני פיתוח מרחב וחזות ציבורית ביישוב הערבי? האם קיימת שונות בין היישובים? מה משמעות המחסור בשטחים ציבוריים ליישוב הערבי ולאוכלוסייתו? האם וכיצד ניתן לשנות את תחושת המצור ומציאות של מחסור במרחב הציבורי הפיזי, ולהסיר את החסמים הקיימים לקראת פיתוח מרחב וחזות איכותיים ביישובים הערביים?. כיצד מתמודדות הרשויות המקומיות עם החסר ועם הצורך בשיפור פניהן?. המחקר יעמוד על משמעות המחסור במרחב ציבורי, על תפקודו של היישוב כסביבה פיזית וקהילתית ועל משמעות הנצחת התפיסה של נחשלות וחולשה. מלבד זאת, המחקר ינסה לחדור לעומק הסיבות העומדות ברקע של קיום מרחב ציבורי מצומצם ביישובים הערביים, ואי מתן תשומת לב והקצאת משאבים לשמירת פני היישוב.

המחקר מניח כי הגורמים למציאות זו קשורים בשינוי מעמדם ובמצבם של שארית האוכלוסייה הערבית, שחבריה הפכו להיות אזרחים בישראל ועברו מחברה כפרית מסורתית שצורכת את המרחב הציבורי אך אינה מייצרת אותו, לחברה עירונית למחצה, שבה מתחיל להתפתח מעמד בינוני מבחינה כלכלית, אך הוא חסר מסורת עירונית מפותחת דיה כדי לייצר את המרחב הציבורי ביישוב ולשנות את סביבתו הפיזית. זאת ועוד, למחסור בשטח הציבורי ביישובים תרם סדר קדימות מעוות של הרשויות המקומיות, לצד חוסר מודעות של התושבים לפיתוח המרחב הציבורי, ודגש רב על המרחב הפרטי; גם גודל היישוב (ישנם הרבה יישובים קטנים שבהם המרחב הציבורי מצומצם, עקב היותם צרכנים מוגבלים של שטחים פתוחים מבחינת שטח ומגוון הצרכים) השפיע על עיצוב המרחב הציבורי וחזות היישוב הערבי.



חיבור זה יסכם את ממצאי בירור התשובות לשאלות אלה, תוך הצגת ההקשרים של התפתחות המרחב הציבורי וחזות היישובים הערביים. יישובים אלה משתייכים לקבוצת היישובים הכפריים וערי הביניים הקטנים "Intermediate Towns", בעלי מסורת מוניציפלית קצרת מועד יחסית, ובעלי יכולת כלכלית מוגבלת. החברה בהם מאופיינת בכפריות מסורתית, שיוכיות וחווה תהליכי עיור מעוות ביישוביה. כמו כן, שינוי מעמדה של האוכלוסייה הערבית למעין "אזרחים על תנאי" (אוסצקי-לזר וג'בארין, 2016), ביחסיה עם מוסדות המדינה המעצבים את המרחב הציבורי הכללי, והמדירים את הערבים משותפות אפקטיבית ביצירה, ניכוס ועיצוב המרחב הציבורי הכללי, משפיעים ישירות על יצור וניהול המרחב הציבורי בתוך היישובים הערביים. בחיבור זה ייעשה ניסיון לבחון את הקשר בין וההשפעה של הגורמים החיצונים והגורמים הפנימיים, למרות האסימטריה ביניהם, בעניין זמינות פיתוח המרחב הציבורי בתוך היישובים.

סקירת הספרות במחקר עוסקת בהגדרה של מה הוא מרחב ציבורי?, כיצד נוצר? ומה ההשלכות שלו על החברה? מהו תפקידן של הרשויות המקומיות והקהילה המקומית ביצירת מרחב ציבורי ופיתוח חזות יישובית, ומהי משמעותה על דימוי האוכלוסייה ביישובים?. על בסיס לימוד הניסיון העולמי והמקומי, ערכו החוקרים מיפוי באמצעותו בחנו את מצב המרחב הציבורי הקיים דה פקטו וגם את זה המתוכנן בתכניות מתאר מאושרות ביישובים ערביים. נבדקה גם החזות הקיימת ברשויות המקומיות הערביות באמצעות מדגם מייצג שלהן. נערכו ראיונות פתוחים עם מדגם של בעלי עניין, וסדנת מחקר עם מגוון משתתפים, שנועדו לזהות את עמדותיהם ותפיסותיהם ולעמוד על הצעותיהם כיצד להתמודד עם המחסור במרחב הציבורי ושיפור חזות היישובים. מלבד זאת, נשלח שאלון סגור לכל הרשויות המקומיות הערביות, אשר נענה במלואו על ידי מקצתן בלבד.

תוצאותיו סוכמו בפרק נפרד. בד בבד, נלמד מצב תכניות המתאר והתכניות המפורטות שבהתאם להן מוקצים/מיועדים שטחים ביישוב שיהוו את התשתית לפיתוח מרחב ציבורי פיזי. נלמדו גם תכניות ופעולות של מחלקות ברשויות המקומיות הפועלות לפיתוח המרחב הציבורי ולשיפור פני היישוב.

בהמשך לביור, תיאור, אפיון, ניתוח והבנה של הגורמים והמשמעויות של המרחב הציבורי וחזות היישובים הערביים, והעמידה על חשיבות העצמתן של הרשויות המקומיות, גובשו אמצעי מדיניות וארגו כלים שיש בהם כדי לשנות את המצב הקיים, ולתרום לפיתוח המרחב הציבורי ולחזות היישובים על ידי בעלי עניין שונים ברמה הממשלתית, הרשויות המקומיות, החברה האזרחית והתושבים. המחקר שואף לתרום תרומה עיונית ויישומית כאחת, בהיותו בעל אוריינטציה של מדיניות ופעולה.

המחקר נערך על ידי צוות רב-תחומי שכלל חוקר ראשי, חוקרי משנה, יועצים ועוזרי מחקר. התוצר מסוכם בחיבור זה שחלק ממנו מהווה מסמך מדיניות אשר יתרום להתוויית הדרך ולהבנת עוד מרכיב במציאות ובנוף של היישובים הערביים. בחינה יסודית של הרשויות המקומיות, המתכננים ונציגי משרדי הממשלה והקהילה המקומית יעמיקו את ההבנות בדבר המרחב הציבורי ביישוב הערבי, והדרכים לשפרו.

החיבור מונה שמונה פרקים. המבוא מציג את מסגרת המחקר והרקע לשאלת המחקר המרכזית. הפרק הראשון דן בהרחבה במסגרת תיאורטית בשאלת מהו מרחב ציבורי, כיצד הוא נתפס בעיני בעלי עניין שונים בחברה, וכיצד מתגבשים תובנות וידע נוספים להבנתו ביישובים פריפריים, אותן תובנות המאיצות ומחזקות את תהליכי העיור בקרב חברת מיעוט מודרת. הפרק השני עוסק בתפקיד השטחים הציבוריים הפתוחים במרחב העירוני. הפרק השלישי מציג

את מערך המחקר הכולל את שאלות המחקר, ההשערה והמתודולוגיה. הפרק הרביעי דן בהתפתחות מרחב ציבורי ביישוב הערבי המסורתי. הפרק החמישי מסכם את העמדות והתפיסות של הרשויות המקומיות בעניין המרחב הציבורי וחזות היישוב הערבי. הפרק השישי עוסק בהרחבה בגורמים המשפיעים על זמינות מרחב ציבורי ועיצוב חזות היישוב, בהתפתחות התכנון ובמשמעותו לעיצוב היישוב הערבי. הפרק השביעי עוסק במסגור הבסיס התיאורטי לעיצוב חזות ונראות היישוב. במסגרת הפרק עסקנו בפיתוח הגישה ההיברידית, המשפיעה על עיצוב ויצור המבנה וחזות היישוב הערבי שהופך לעיר בגודל בינוני. הפרק השמיני, החותם, מציג סיכום ומסקנות מדיניות.

## **פרק 1. מרחב ציבורי וחזות יישובית – מסגרת עיונית**

פרק זה מנסה להבנות תשתית עיונית להתפתחות התפיסה והזמניות של המרחב הציבורי, אשר מהווה מרכיב מרכזי בעיצוב חזות היישוב, הנראות שלו וייצור התפקודים בו. הדיון העיוני במרחב הציבורי כתפיסה רעיונית וכאובייקט יישומי לבש ופשט צורות ומשמעויות שונות. כמונח וכתובנה עבר המרחב הציבורי תמורות, עת הפך לשדה מחקר ולזירת תחרות על גיבוש, עיצובו והשימוש בו. הפרק יוקדש לסיכום המסגרת הרעיונית על בסיס הידע והתובנות העיוניות הקיימות בנושא, התפתחות המושג בממד הזמן, המקום, התרבות, סוגי המרחב הציבורי, אופי השיתוף במרחב הציבורי וצורת היישובים. על בסיס מסגרת זו נציג וננתח את המרחב הציבורי וחזות היישוב הערבי, בדגש על נושא זמינות השטחים הציבוריים הפתוחים המהווים מרכיב חשוב ברקמה האורבנית, הפיזית, החזותית, התפקודית והניהולית של היישוב.

מרחב יכול להיות מוחשי - פיזי, התנהגותי, תפקודי; ואף לא מוחשי - תודעתי, תפיסתי ורגשי. בין המוחשי והלא מוחשי קיים קשר, באופן שהלא מוחשי מקבל ביטוי במוחשי ולהיפך. בדרך כלל, הדגש בהתייחסות למרחב הציבורי העירוני ובתכנון מרחבי הושם על הממד הפיזי של היישוב, עם התייחסות למשמעות של הקשר בין הלא מוחשי לפיזי. מרכיבי מרחב זה יכולים להתחלק על ספקטרום שניתן למקדו בחמש רמות (ראה איור 1 להלן); מרחב ציבורי מובהק ומרחב ציבורי משולב, מרחב ציבורי למחצה, מרחב פרטי למחצה ומרחב פרטי מובהק (Whyte, 1980). מאליו ברור כי המרחב הציבורי בלתי תלוי, פתוח ונגיש לכל בני המינים, והגילאים באופן שוויוני; מרחב זה יכול להיות מרחב ציבורי תפקודי מובהק כגון דרכים ראשיות, גנים ציבוריים, כיכר העיר; מרחב ציבורי משולב נקבע באופן נורמטיבי לשימושים מסווגים ומסוימים כגון גנים ציבוריים, אתרים ארכיאולוגיים ומרחבים באזורים של מרכזים מסחריים.

מרחב ציבורי למחצה, פתוח ונגיש לקבוצה לאומית/אתנית עדתית; מרחב פרטי למחצה נגיש לחמולה, משפחה מורחבת קבוצה ייעודית כגון מבנן/חוש-בניינים השייכים למשפחה מורחבת הבנויים סביב חצר פתוחה המשמשת אותם (Canaan, 1933; Toqan and Khamaisi, 2002) ברקמה הבנויה המסורתית; המרחב הפרטי קשור בקניין הפרטי שאין חולקים אותו עם אחרים ללא רשות (פוקס, 1989). ברקמה האורבנית אפשר לחלק את המרחב הפרטי לרשות מערך דרכים, מרחבי פעילויות דתיות/תפקודיות (מוסטפא, 2010; Akbar, 1988). היררכיה זו משפיעה על קביעת מסגרת האחריות והסמכות של הבעלים; מי המשתלט והמשתמש ומי המעצב את דמותו של המרחב ומשפיע על חזותו(אקבר, 1995; אלמאוסאלוי ויעקוב, 2005). התפתחות ההיררכיה של מדרג המרחבים כבר החלה באופן אורגני ביישובים כפריים, וברקמות בנייה מסורתיות ותיקות (אברהים, Schmidt & Németh 2010; 1987). אלה גדלו והלכו לאור הביקוש הגדל לשטחים בנויים וגלישת השטח הבנוי, הצפיפות הגדלה והתעצמות התביעות הנורמטיביות לשטחים פתוחים שיעלו בקנה אחד עם איכות ורמת החיים בשטחים מבונים (Worpole & Knox, 2008).

ריבוי האוכלוסייה והאצת תהליך העיור בקרבה, העלו את הצורך בשטחים לא פרטיים, כאלה שמשרתים את הפרט כאדם בודד, את המשפחה הגרעינית והקהילה המקומית המתארגנת סביב ערכים ונורמות ודפוסי התנהגות אשר משפיעים על אופי, סוג, גודל, מיקום, שימוש ופריסה של התפקודים והשימושים במרחב (Amin, 2008). תהליך אורגני זה שהתפתח, יצר קודים ושפה והניח כללים בחברה המודרנית (Lynch, 1981). אלה הנחו מתכננים לקבוע נורמות וכללים שהפכו מוסכמים על מתכננים וקובעי מדיניות ציבורית בעיצוב המרחב הציבורי במרחב העירוני, וקבעו את היחסים והיחסיות בין

המרחב הציבורי לפרטי (Hakim,1986) . ליחסיות זו תפקיד מרכזי בקביעת אופיה וחזותה של הרקמה העירונית (Lynch, 1972). רקמה זו נוצרת כתוצאה של תהליכים פנימיים המשפיעים על התהוותה ועיצובה כלפי חוץ (אברהים, 1987). יש והיא מתוכננת ומעוצבת מבחוץ, על ידי החלטה מראש בדבר דמות רצויה ומבוקשת, ובהתאם מתארגנים התפקודים והפעילויות בתוכה. דהיינו, חזות זו של רקמה אורבנית המתארגנת סביב ההיררכיה של סוגי המרחבים המוצגים באיור 1, עשויה להרקם באופן אורגני מלמטה למעלה כפי שניכר בסביבות אורבניות מסורתיות עתיקות כגון עכו, ירושלים, ונציה, שטוקהולם, קהיר העתיקה; או לחילופין להיות מתוכננת באופן שהולם את היעדים והצרכים של התושבים על פי הקודים והנורמות המושפעים מהסביבה הטבעית. הנורמות והערכים החברתיים נקבעים על פי המנהגים, הצומחים מלמטה; חוקי המדינה והנחיות של מוסדות התכנון נקבעים מלמעלה, ואופיה של הרקמה האורבנית נקבע מבחינה נורמטיבית על בסיס החוקים והתקנות התכנוניים של העיר או המדינה. כך שהדיאלקטיקה והסינרגיה ביניהם קובעת את ההיררכיה של המרחב הציבורי ומשפיעה על חזות היישוב (ראה איור 2).

## איור 1

היררכיה של חלוקת המרחב ברקמה העירונית וההשלכות העיצוביות והתפקודיות



היררכיה של רמות ומרכיבי המרחב/ הרקמה האורבנית המתחלקים בין בעלות, שימוש, שליטה:  
המרחב הציבורי, בסמכות ובאחריות של הרשות הציבורית. הוא בשימוש, בניהול, בבעלות בשליטה של הציבור ומהווה מרחב אימון בו הם שוהים ללא חסמים או מגבלות

- א. מרחב ציבורי: רחובות, כיכרות, סמטאות בהן יכול הציבור לשהות, לבקר, או לחלוף בכל שעות היממה ללא חשש.
- ב. מרחב ציבורי: "משולב" שטחים פתוחים, גנים ארכיאולוגיים ומבני ציבור בהם ניתן ליישם פעולות התערבות באופן סדיר.
- ג. המרחב ציבורי: לחצה מתחמי כנסיות, מסגדים, מוסדות הדת השונים, מונומנטים, מתחמים ואתרים המאפשרים גישה של הציבור אליהם, באופן מבוקר ומוגבל.
- ד. המרחב פרטי: חושים ורחבות בתוכן, שאין הכניסה בהם לציבור אלא ברשות
- ה. המרחב הפרטי: "מובהק" מתחמי המגורים הפרטיים ומתחמים פרטיים אחרים.

שלושת המרכיבים כוללים את **הסביבה הפיזית**, הכוללת אקלים, ותנאים טבעיים; **הסביבה החברתית** הכוללת את עולם הנורמות והערכים, המנהגים ומושגים של אסתטיקה בחברה הפטריארכלית המאורגנת סביב קודים של חברה מסורתית; **הסביבה הפורמלית הממסדית** כוללת את חוקי המדינה, ובעיקר את הסמכות ליישם הנחיות ולהנהיג רגולציה. השילוב בין שלושת המרכיבים - הסביבה, החברה והממשל [המדינה/הרשות המקומית] משפיעים הן מלמעלה או/ו מלמטה על עיצוב הרקמה האורבנית/ יישובית, על זמינות מרחב ציבורי מוחשי ולא מוחשי לפי ההיררכיה של סוגי מרכיבי המרחב, על גודל שטח המרחב, מיקומו, וניהולו במרחב היישובי והמדינתית. מרכיבים אלה משפיעים גם על החזות היישובית הכוללת את המרכיבים הלא פורמליים המתפתחים מלמטה בהתאם לצרכים של

האוכלוסיות בחברה ועל בסיס הקודים והערכים הנורמטיביים בה. גם אלה מושפעים מהסביבה הפיזית, והמרכיבים הפורמליים הנקבעים על פי הנחיות ודרישות המדינה/ רשות מקומית הנקבעים מלמעלה ומחייבים את הפרט והקהילה.

## איור 2

מרכיבים המשפיעים על עיצוב המרחב הציבורי וחזות היישוב הכוללים סביבה, חברה וממשל



כדי לברר את זמינות השטחים הציבוריים הפתוחים, שטחים למבני ציבור וחזות היישוב נדרש להבין את הסינרגיה והדיאלקטיקה בין הסביבה, החברה והמדינה/ הרשות המקומית. המדינה/ הרשות המקומית הן בעלי הסמכות והתפקידים המרכזיים בייצור ובניהול המרחב, בהקצאת משאבים מוחשיים ולא מוחשיים, לפי סדר קדימויות. החלטותיהן נגזרות מסדר חברתי ערכי נורמטיבי, סוציו-פוליטי וסוציו-כלכלי; ומסביבה פיזית המשפיעה על אופי, כמות, שימור ותחזוקה של השטחים הבנויים והפתוחים ברקמה הבנויה - היישובית העירונית והכפרית. שלושת המרכיבים הראשיים האלה, מבוססים על אופי ורוח המקום, האדם והממשל המנהל, והאדם/



האזרח/ התושב ( Yusef, 2009; Lefebvre, 1991,1996). הם דינמיים ומשתנים על ציר הזמן והמרחב ומושפעים מתמורות ביחסים ביניהם. האדם, הפרט, נוטה להעדיף פיתוח סביבתי שמשרת את צרכיו. כאשר הופך הפרט לחברה, הכפר לעיר, החברה הפטריארכלית לחברה ליברלית, נוצרים צרכים חדשים המחייבים מרחב התנהגות מרווח יותר ושונה מהמרחב הפרטי, אשר שותפים בו גם אחרים ושונים, שבעצם הפכו אותו למרחב ציבורי (Chig, 1996). המעבר מחברה במתכונת כפרית לחברה במתכונת עירונית, בורא תכונות וסגנונות חיים חדשים (Whyte, 1980). הוא עשוי לסכם ולאגם את הצורך בהתפתחות המרחבים הנוספים המשלימים את המרחבים הפרטיים. הנכונות של הפרט/החברה לייצר את גבולות המרחבים מעניקה להם ביטויים אופקיים/פיזיים, ואנכים/תודעתיים ותורמת להתפתחות המרחב הציבורי.

### **שונות בהגדרת מרחב ציבורי**

הספרות מציעה שלל של ניסוחים להגדרת המושג מרחב ציבורי (Carmona et.al., 2003). ריבוי הכתיבה מעיד על היות המושג דינמי ונרחב (Carmona, 2010; 2014). במובן הפשטני והבסיסי מרחב ציבורי נחשב לכל האזורים של סביבה בנויה או טבעית שלציבור יש אליהם גישה חופשית; כל הרחובות, הכיכרות, המעברים, השטחים הפתוחים, הפארקים וכל מקום ציבורי או פרטי שהגישה אליו אינה מוגבלת ( Zucher, 1959; Moughtin, 1992). המרחב הציבורי הוא שטח משותף בו אנשים מבצעים פעילויות פונקציונליות וריטואליות שמאגדות ביחד קהילה, אם בשגרת יומם ואם באירועים מיוחדים (Carr, et. al., 1992). זהו אזור של חיים חברתיים שמתנהלים בנפרד מהתחום הגרעיני הקרוב ומאפשרים חשיפה למכרים וזרים (Mehta, 2014). מרחב נגיש, שנמצא בקרבת מקום לאדם ומציע מגוון של

שימושים ופעילויות (Goheen,1998), משמש את הציבור אך גם מטרות פרטיות כמו מכירה וקנייה של מוצרים, גינון, שיפור עצמי במתקני כושר, או מקום שבו אדם יכול להתקיים (Carr, et. al., 1992; Hass and Olsson, 2013). המרחב הציבורי פתוח לכל ללא הבדל או הבחנה (Lossau and Stevens, 2014), אינו מותנה בתשלום ומשמש את האנשים לא רק לשם הליכה אלא גם לצרכים חברתיים ותרבותיים (Lo Ka Man, 2013). המרחב הציבורי יכול להוות גם זירה לפעילויות המאיימות על האוכלוסייה כמו פשע או מחאה אלימה (Carr, et. al., 1992; Madanipour, et. Al., 2013).

**המרחב הציבורי/הספירה הציבורית ופיתוח מרחב ציבורי משותף**

בדרך כלל המרחב הציבורי מקבל ביטוי פיזי, או מתורגם למרחב פיזי שבו מתקיימת פעילות ציבורית. החוקר הגרמני יורגן הברמאס (Habermas, 1989), נמנה עם קבוצת הדור השני של אסכולת פרנקפורט, והיה מן המובילים בה שטבע את המונח "מרחב ציבורי" או "הספירה הציבורית" ופעל לבירור ולעיצוב ההגדרה של מה הוא מרחב ציבורי (Habermas, 1992). הוא הבחין בין מרחב ציבורי בו מעוצבת דעת הקהל הקולקטיבית, ובו הציבור מתכנס לדון בסוגיות כלליות כדי להשיג מטרות ויעדים משותפים, לבין אופי המרחב הפיזי עצמו בו מקיימים את הפעילות. על פי הספרות הרבה בנושא (Abbott, 2016; Habermas, 2006; Johnson, 2006), המרחב הציבורי הוא מקום פיזי בעל משמעות חברתית ומעצב תודעה סוציו-פוליטית של פרטים וקולקטיב כאחד. מרחב ציבורי מסוג זה, משמש את החיים החברתיים של פרטים ומקנה להם את החופש לדון בבעיות חברתיות, ולתרגם את הדיון לפעולה פוליטית. שיח שבו פרטים וקבוצות נפגשים לדון באינטרסים משותפים, ובמידת האפשר, מגיעים להסכמה משותפת. כך ניתן לראות במרחב הציבורי תיאטרון של החברות המודרניות שבהן מעורבות פוליטית מתבטאת

דרך מדיום מילולי, כמו גם כמרחב של החיים החברתיים שבו מעוצבת דעת הקהל.

המרחב הציבורי מתווך בין המרחב הפרטי למרחב האוטונומיה של הציבור, כפי שמגדיר זאת הברמאס (Habermas, 1989). המרחב הפרטי בהקשר זה הוא החברה האזרחית במובן הצר ביותר, המרחב של עבודה וסחר. לעומת זאת, מרחב האוטונומיה של הציבור נוגע לענייני המדינה, לתחום המשטר, והמעמד השלט. המרחב הציבורי חצה את הפער שבין שני המרחבים הללו באמצעות דעת הקהל, והוא מחבר את המדינה לצרכים של אזרחיה. המרחב הציבורי שונה ומובחן מהמדינה, הוא אתר של ייצור והפצה של דיונים ורעיונות שעשויים, בעיקרון, להיות גם ביקורתיים כלפי המדינה (Wright, 2012).

אחת מתפיסות היסוד בתיאוריה של המרחב הציבורי היא שפעולה פוליטית מכוונת על ידי המרחב הציבורי, וכי המשטר הלגיטימי היחידי האפשרי הוא זה שקשוב למרחב הציבורי, שם מתגבשים דעותיו ורצונותיו של הציבור (Fraser, 1992). לטענת הברמאס, משטרים דמוקרטיים נשענים על היכולת וההזדמנות הניתנת לאזרחים לקחת חלק בדיונים מאירי עיניים (Habermas, 2006). חלק ניכר מן הדיון אודות המרחב הציבורי בתיאוריה הפוליטית העכשווית נוגע לשאלה מהו הבסיס התיאורטי של המרחב הציבורי? כיצד נע ומעובד מידע במסגרת המרחב הציבורי ואיזו השפעה מהלך המרחב הציבורי על החברה ועל אופן התנהלותה הפוליטי?

מרחב ציבורי הינו אפוא תחום או מקום (לאו דווקא פיזי) נגיש ופומבי בחיינו החברתיים, שבו מתנהל דיון רציונלי, שיטתי ושוויוני (Fenton and Downey, 2003). בתנאים של חברה מסורתית, פטריארכלית ופיאודלית, בה השליט ייצג את השבט/החמולה, וניהל

את הדיונים עם קבוצה קטנה של עוזרים, היה המרחב הציבורי מצומצם. עם התפתחות המהפכה התעשייתית, שלווה בצמיחתו של מעמד בורגני שהחל לדרוש לעצמו זכויות שקיבלו ביטוי במרחב הציבורי, הצטמצמו הכוחות המסורתיים השייכים, ונפגע מעמדו של השלטון והמדינה שהפכו לסמכות שנתונה לפיקוח וביקורת של הציבור. המהפכה התעשייתית קידמה גם אידאליים וערכים של נאורות – כמו שוויון האזרח, זכויות האזרח וכדומה. בתקופה שלאחר המהפכה התעשייתית התקיים המרחב הציבורי האידאלי, שאותו הברמאס מתאר כדגם הליברלי של המרחב הציבורי (Castells, 2009). הברמאס קבע מספר תנאים לפיתוח מרחב ציבורי המסתכמים בנקודות הבאות (Bruns, 2008) א. גישה חופשית לכל האזרחים תוך התעלמות מהבדלי מגדר, דת, לאום, מוצא אתני וכדומה. ב. השתתפות חופשית וולונטרית. ג. השתתפות מחוץ לתפקידים המוסדיים, ואחת היא איזה בעל מקצוע אתה כאזרח. ד. אי-תלות במשטר. ה. חופש דיון, הבעת דעה וביקורת בענייני המדינה ו. תקשורת בין האזרחים. הברמאס פיתח דגם שני של המרחב הציבורי - דמוקרטיה ההמונים, "פיאודליזציה מחודשת" (Rasmussen, 2016). נשאלת השאלה: האם במאה ה-21 מתקיים מרחב ציבורי אמיתי על פי הברמאס? המרחב הציבורי כיום הצטמצם מסיבות שונות, ואלו הן: א. צמיחתה של מדינת הרווחה שגרמה להתערבות ממשלתית בתחום הפרט. זה כשלעצמו נוגד את ההגדרה של הברמאס, שמנתקת את הפרט מכל תלות במדינה. ב. הקפיטליזם והכלכלה הנאו-ליברלית העצימו את תרבות הצריכה, והפכו אותנו, האזרחים, לצרכני-על בכל תחום, לעתים גם לצרכני מידע, שטחי בחלקו, ולא ביקורתי, מה שיצר חברה רדודה ו/א-

פוליטית. ג). צמיחה של קבוצות אינטרס ממוסדות, פוליטיות-לכליות, שתופסות את מקומה של הדמוקרטיה ההשתתפותית. אם בעבר יכולים היו כולם להשתתף בדיון חף מאינטרסים וכחלק מהקולקטיב, השתלטותן של קבוצות אינטרס על הדיון, מנוגדת לתפיסתו של הברמאס, של קידום אינטרס תוך ראיית הכלל (<http://textologian.net4/?p=3855>). ד). צמיחת התקשורת הווירטואלית והרשתות החברתיות המאפשרות התאגדות של קבוצות אינטרסים, וגיבוש עמדות סביב סוגיות ספציפיות המעצבות דעה כלל ציבורית (Rasmussen, 2016a; Webster, 2013).

פרופ' תמר ליבס (2010) במאמרה "המרחב הציבורי החדש?", טוענת כי תכניות Talk Shows מהוות את המרחב הציבורי החדש, אך בודקת האם תכניות אלה או המרחב הציבורי הטלוויזיוני בכלל, מתיישבים עם התנאים על פי הברמאס. התשובה היא שלא. ישנן כמה סיבות לכך: א). כללי הברמאס אינם תקפים בתכניות אלה, שכן בעל המאה הוא בעל הדעה. ב). אין גישה למיעוטים בתקשורת. ג). אופי הדיון אינו רציונלי שכן גם בתכניות אלה, החל בבחירת מועמדיהן, יש החלטה אינטרסנטית מוטה כלפי מגזרים מסוימים, שיוצרת מצב לפיו איש איש מייצג את האינטרסים הבלעדיים שלו, והדיון אינו מכוון לטובת הכלל. ליבס טוענת שבמרחב הטלוויזיוני לא מתקיים דיון ציבורי "הברמאסי". המסגור והבנית המציאות אינה מייצרת דעת קהל הואיל והיא מוטה ורחוקה מלהיות ניטרלית.

ככלל אוכלוסיות חזקות נגישות יותר למרחב הציבורי ומעצבות אותו גם לפי מודל הברמאס. אוכלוסיות חלשות, מיעוטים, נשים ועניים מודרים באופן דפרינציאלי מהמרחב הציבורי. מציאות זו רווחת גם

בישראל, שבה האוכלוסייה הערבית ברובה מודרת מהמרחב הציבורי הנשלט על ידי הרוב היהודי ברמה הארצית והעירונית. שליטה זו מעצבת את השיח וקובעת את סדר היום הציבורי. כדי לחזור ולהשפיע על המרחב הציבורי נדרשים ערבים/מיעוטים/מוחלשים לשנות אסטרגיה ולתבוע את הפיכתו של המרחב הציבורי הארצי, העירוני הפיזי והתודעתי למרחב משותף. ואמנם, גופים שונים תובעים בדיוק זאת. למשל, המרכז היהודי-ערבי באוניברסיטת חיפה מוביל פרויקט לפיתוח עכו כמרחב משותף וכמודל ליישום בערים מעורבות נוספות. עמותת סיכוי לשוויון הזדמנויות בין ערבים ליהודים גם היא מובילה פרויקט של יצירת מרחב ציבורי משותף בין שני העמים בישראל. הנחת היסוד העומדת בבסיס הפרויקט היא שהמצב הקיים כיום של הדרה בולטת של האזרחים הערבים, תרבותם, שפתם וסמליהם מהמרחב הציבורי הפיזי והתודעתי הוא אחד החסמים העיקריים העומדים בפני בניית חברה שוויונית, דמוקרטית ומשותפת לאזרחים היהודים והערבים בישראל. היכולת לשתף ולהכיל את מגוון החברות, השפות והתרבויות העברית והערבית זו לצד זו במרחב הציבורי היא תנאי הכרחי ליצירת חברה, שבה אזרחים ערבים ויהודים יחיו בתחושת שייכות ומתוך כבוד לשונה ולמבדיל ביניהם ולייחוד של כל אוכלוסייה. עמותת סיכוי נחושה לחולל שינוי מרחיק לכת ולהפוך את המרחב הציבורי בישראל למרחב ציבורי משותף (סיכוי, 2016).

מהו מרחב ציבורי במציאות הישראלית שיש לייצר בו שיתוף מכיל ושוויוני? על פי עמותת סיכוי, המרחב הציבורי בישראל כולל את האזורים הפתוחים לכל אזרחי המדינה לפעילות חברתית, תרבותית, חינוכית, עסקית ואחרת. הוא כולל גם את המוסדות הממשלתיים ומוסדות ללא כוונת רווח כגון מוזיאונים, בתי חולים, מוסדות

להשכלה גבוהה ופארקים. עוד הוא כולל תשתיות כמו תחבורה ציבורית (רכבת, מוניות, אוטובוסים, שדות תעופה), מבני ציבור וכן אירועי תרבות כמו פסטיבלים. כאמור, כיום השפה, התרבות והסמלים הערביים נעדרים באופן מורגש מהמרחב הציבורי. יתרה מכך, אי הנגשת מידע בערבית מונעת את מיצוי הזכויות ומענה לצורכיהם של בני החברה הערבית שאינם כולם דוברי עברית, ותורמת להעמקת הפערים בין שתי הקבוצות. הצגת הנרטיב היהודי-ציוני והתעלמות מן הנרטיב הערבי כמו גם עיוות המרחב הציבורי התודעתי על ידי שינוי סמלים משפיעים לרעה על הזיקה והשייכות של הערבים למרחב הציבורי הפיזי (Khamaisi, 2014).

נוכחות בולטת של השפה והתרבות הערבית במרחב הציבורי תקרב בין שתי קבוצות האוכלוסייה ותחולל שינוי בקרב כל אחת מהן. שמיעת צליל השפה הערבית ומגע יומיומי עם כיתוב וסמלים בערבית במרחב הציבורי האזרחי וחלוקת המשאבים הסמליים יצמצמו את העוינות, הטינה והפחד שחשים יהודים רבים כלפי אזרחים ערבים והשפה הערבית. האזרחים הערבים ירגישו שהמרחב הציבורי שייך גם להם, וכתוצאה מכך ירגישו פחות זרים במולדתם. מעמדן של השפה והתרבות הערבית בחברה הערבית עשויים להתחזק ועמן תחושת השייכות של האזרחים הערבים לחברה בישראל. מהלך כוון זה יהווה התחלה של חברה משותפת שמייצגת מגזרים שונים

מרחב	ציבורי	משותף.
------	--------	--------

(<http://www.sikkuy.org.il/departments/%D7%9E%D7%A8%D7%97%D7%91-%D7%A6%D7%99%D7%91%D7%95%D7%A8%D7%99-%D7%9E%D7%A9%D7%95%D7%AA%D7%A3-2>)

## ספירה ציבורית במרחב ציבורי פיזי

ראשית הוצגה ההיררכיה של המרחב הציבורי הפיזי, בו מתקיימת פעילות של הספירה הציבורית באופן דיפרנציאלי, על פי ההגדרה של

הברמאס. יש להבחין בין המרחב הציבורי לבין מרחב בשימוש הציבור, אם כי בשניהם קיים צורך בשטח פיזי. מרחב ציבורי הוא מרחב בשליטה ובשימוש של הציבור כולו, שמנוהל על ידי רשות ציבורית כגון דרך, שצ"פ (שטח ציבורי פתוח). מרחב בשימוש הציבורי יכול להיות מרחב בבעלות ובשליטה פרטית או פרטית למחצה, אך לציבור מוקנה זכות השימוש בו, למשל קניון, או בית חולים המנוהל על ידי גוף המפקח על ניהולו. חלק מפעילויות אלה כולל שטחים פתוחים ואחרים כוללים שטחים בנויים. דוגמה למרחב ציבורי פתוח בערים גדולות כגון לונדון, למשל, הוא השטח עליו נפרס הייד-פארק (Hyde Park), הנודע, בין היתר, בדיונים הציבוריים המתקיימים בו מדי יום ראשון באין מפריע (Speakers' Corner). ערים אחרות כגון ניו-יורק, ברלין ופריז נהנות מפארקים מרכזיים בהם נוצרים מפגשים ציבוריים. גם ברחבות ובככרות רבות בארץ ובעולם התרכזה פעילות ציבורית שכללה תסיסה ציבורית, מחאות והפגנות. כיכר המדינה בתל אביב, למשל, גן סקר בירושלים; כיכר תחריר או כיכר ראבעה בקהיר; כיכר לואלאה בבחריין וכדומה. מרחבים לשימוש הציבורי, שמעצבים את הרקמה העירונית/יישובית קיימים במבני ציבור ממשלתיים, במוסדות תרבות ומוסיקה, במוזיאונים, במוסדות השכלה, מבני דת, מתקני ספורט ושטחים פתוחים, על אף כל ההגבלות המנהליות הכרוכות בשימוש במתקנים שהם מציעים. מבני ציבור אלה מהווים מרחבים לשימוש הציבורי, למרות מגבלות מנהליות ומגבלות השימוש.

ניכרת שונות באופי, בעוצמות ובסוגי הפעילויות הציבוריות והספירה הציבורית במרחב הציבורי הפיזי. שונות זו מושפעת מגודל העיר, ממעמדה הלאומי או הבינלאומי-הגלובלי, מהתנאים הסיביתיים/פיזיים, מהאקלים הסוציו-פוליטי, מהמסורת הדמוקרטית שמאפשרת דיונים ציבוריים בפרהסיה, מהמדיניות התכנונית ומהיכולת הכלכלית ורמת הפיתוח של המדינה. גם בתוך



הערים מתפתחת שונות בקיום ובזמינות מרחב ציבורי ופעילות ציבורית. במרכז העיר מתקיימת פעילות ציבורית רחבה וענפה הודות לריכוז האוכלוסייה, המסחר והתיירות, מבני הציבור ומבני ממשל. בשולי הערים ניתן למצוא שטחים ציבוריים פתוחים ופארקים; באזור הביניים בין המרכז לשוליים קיימים שטחי ציבורי בינוניים כגון גני כיס ומבני ציבור המשרתים את אוכלוסיית העיר, ומקצת המבקרים בשעריה. התפתחות הרקמה העירונית האורגנית והמתוכננת יצרה שונות בפריסת השטחים הציבוריים והמרחב הציבורי בעיר. בשטחים הציבוריים הפתוחים, בכיכרות ובמבני ציבור מתקיימים ספירה ומרחב ציבוריים. ערים ויישובים שהשכילו לפתח מרחבים ציבוריים יצרו בהן יותר ספירות ציבוריות. לכן קיים קשר חיובי בין התפתחות ספירה ציבורית ומרחב ציבורי לבין זמינות שטחים ציבוריים פתוחים ביישוב. זמינותם של ספירה ציבורית ומרחבים ציבוריים הם מדד מבחין של רמת הפיתוח בערים, של האנונימיות בחברה העירונית, בין ערים גדולות מרכזיות, לבין ערי ביניים וכפרים. ביישובים כפריים קטנים המרחב הציבורי מצומצם, וכמוהו גם האנונימיות - חברי הקהילה מכירים זה את זה והיחסים מבוססים על פי רוב על מסורתיות ושייכות. לעומת זאת ביישובים עירוניים גדולים המרחב הציבורי רחב ידיים ומפותח. ככלל אפוא יש קשר חיובי בין גודל היישוב לבין רמת הפיתוח וההתפתחות של המרחב הציבורי הפיזי והספירה הציבורית. ככול שהיישוב גדול יותר, כך המרחב הציבורי הפיזי והספירה הציבורית מפותחים יותר. ההיררכיה של זמינות וגודל המרחב הציבורי הפיזי וזמינות השטחים הפתוחים, מקביל להיררכיה של צורות היישוב: כפר, יישוב, עיר, מטרופולין (Omer and Or, 2005; קוטוק וקוכן, 2015)

### **הספירה הציבורית ביישובים הערביים**

על סמך סיכום הדיון וסיכום הספרות המקצועית, נשאלת השאלה, האם ביישובים הערביים קיימת ספירה ציבורית אשר מתבטאת

במרחב ציבורי פיזי בהם?!. התמודדות מעמיקה עם שאלה זו מחייבת מחקר הבוחן את תרומת המרחב הציבורי הפיזי לקיום וריכוז הפעילויות הציבוריות, המשקפים את תכני הרעיונות של הברמאס ואחרים בעניין המרחב הציבורי התודעתי והפוליטי. מחקר זה ינסה להתמודד עם השאלה על ידי אפיון הקשר בין הספירה הציבורית לשטחים ציבוריים ביישובים הערביים. נכון הוא שביישובים הערביים מתקיימת פעילות פוליטית וציבורית ברמה הארצית והמקומית. היא מתבטאת בהפגנות, במחאות, בהפעלת פסטיבלים, בחגיגות חברתיות מחוץ לבית, כגון אלה המתקיימות ביום האדמה, יום האזכרה לאירועי אוקטובר, יום הפועלים ותהלוכות לקראת ובמהלך חגים. אך זוהי פעילות חלקית ומפוזרת בין יישובים ערביים (נצרת, שפרעם, סחי'נין, רהט אם אלפחם ועוד). פיזור הפעילויות במרחב הציבורי ביישובים שהופכים לערי ביניים קהילתיות, כמו למשל נצרת (הגדולה בהן ובעלת המסורת העירונית המפותחת ביותר. נצרת מונה כ-75 אלף נפש ומנוהלת מוניציפלית על ידי עירייה משנת 1877), הינו תוצאה של כמה גורמים ובהם:

א. מאז ומתמיד היה הדגם הגאוגרפי של האוכלוסייה הערבית פיזור בין אזורים שונים - הגליל, המשולש, הנגב והערים המערבות. פיזור זה, הקטין את הסיכוי לפתח עיר מרכזית בעלת פעילות ציבורית שרואה בפעילות זו מנוף לצמיחה על ידי הקצאת שטח לרחובות ראשיים, לכיכרות, גינות/פארקים אשר מאפשרים פעילות ציבורית מגוונת ובכללה מחאות והפגנות. העיר נצרת תפקדה אמנם כמרכז, והתקיימו בה הפגנות יום הפועלים, הראשון במאי, חגיגות ואזכרות של יום האדמה וכדומה, אך עם הזמן, נשחק מעמדה ופעילויות אלה החלו להתפזר בין היישובים הערביים הצומחים להיות ערים כגון שפרעם, סחי'נין, אם אלפחם, כפר קאסם, ורהט. לעתים אף זלגה הפעילות לעיר

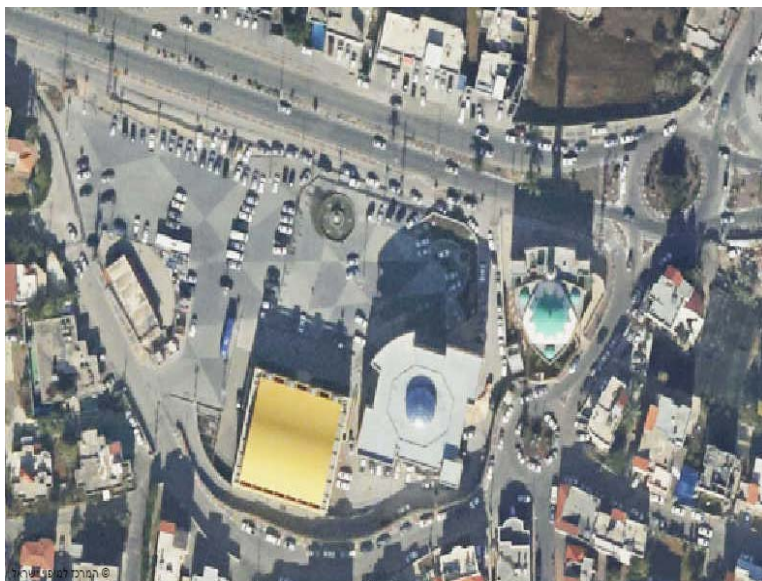
חיפה, שבה מתפתחת קהילה ערבית של מעמד הביניים, ויש לה עורף ערבי גדול הכולל את אוכלוסיית הגליל, וההגירה אליה של מעמדות ביניים ערביים מתעצמת הואיל ותכליתם ליהנות מסביבתה האורבנית. הדגם הגאוגרפי המסורתי, התחרות בין היישובים הערביים העירוניים הצומחים, נכונותם לקלוט פעילויות של כינוסים והתכנסויות ציבוריות, מעמדו של ראש העיר במוסדות על-מקומיים כגון ועדת המעקב העליונה של הערבים בישראל, השפיעו על פיזור הפעילויות, ואי ריכוזן בעיר. זאת ועוד, הבידול של הפעילויות הפוליטיות והמחאה של הערבים תרמו להנצחתם במרחב היישובי המבודל שלהם.

ב. חוסר היערכות מודע של הרשויות המקומיות/העיריות לקיום פעילויות כגון אלה על ידי הקצאת שטח מתאים בתכנית המתאר היישובית המקבלת ביטוי ברקמה היישובית ובחזות היישוב. זו כוללת תכנון מערך דרכים מכוון למרחב הציבורי המרכזי ומיועד לכסות שטח הולם נרחב. למשל כיכר שיהאב אלדין בנצרת, או כיכר הראשון במאי, הינן קטנות מדי ומהוות חלק מהדרך הראשית של העיר. חלק מהפעילויות הציבוריות הפוליטיות ומחאות סוציו-פוליטיות של האוכלוסייה הערבית מתקיימות בהן, וחלקן הופכות אלימות. לאלימות יש השפעה רבה על חזות הדרך. למשל חזיתות רחוב פאולוס השישי בנצרת השתנו בשל החשש מפני אירועים אלימים הפורצים לפעמים בהפגנות מחאה, כך שבמקום ויטרינות פתוחות ושקופות, הותקנו תריסי ברזל כדי למנוע פגיעה בחזיתות החנויות משני צדי הרחוב. מאז שנת 2000, ולקראת חגיגות המילניום השלישי, עיריית נצרת בשיתוף משרד התיירות וגופים ממשלתיים נוספים תכננו מרחב ציבורי מחוץ לעיר שכלל

אמפי-תיאטרון בהר הקפיצה, מרחב שאינו מספיק פעיל כיום. עוד דוגמה היא כיכר שתכננה בחומש האחרון עיריית סחי'נין, בין המבנים העירוניים, המתנ"ס המרכזי ומסגד אלנור. כיכר זו ממוקמת ליד דרך אזורית 805, שהינה דרך עורקית חוצה-עיר, ושמה שונה לדרך הגליל (ראה איור 3). ערים אחרות החלו לפתח לאחרונה כיכרות כחלק ממערכת תחבורה, שהופכות מוקד לפעילות ציבורית ומשנות את חזות היישוב מכפרית לעירונית. עם זאת נותרו כל הרחבות האלה ברמה המקומית, ולא תוכננו או יועדו לפעילות ברמה הארצית. בנוסף, חלק מהדרכים הפנימיות ביישוב הופכות מקום לקיום חתונות, או הקמת סוכת אבלים, וזאת בגלל המחסור בשטחים ציבוריים המיועדים לכך, וצמצום המרחב הפרטי שאינו יכול להכיל פעילות אלה. חתונות וסוכות תנחומים הופכות לבעיה שאינה ראויה ליישוב מודרני בגינן נסגרות דרכים ונחסמת הגישה לחלקי היישוב.

### איור 3

הרחבה המרכזית בעיר סחינין המשלבת בין דרך עורקית אזורית  
ורחבת העירייה



[/https://beta.govmap.gov.il](https://beta.govmap.gov.il)

ג. הערבים בישראל הם מיעוט שטרם גיבש סדר יום לאומי מוסכם ומקובל על כל חלקיו. מיעוט זה שם דגש על אירועים ייחודיים שמבדלים אותו, ומבטאים את אמונותיו הפוליטיות במחאות נגד מדיניות הממשלה, ובראשן שינוי המצב הפוליטי ביחסים בין מדינת ישראל לבין העם הערבי הפלסטיני, ונגד הפקעת קרקעות והריסת מבנים. ההפגנות, תהלוכות ההמונים והמחאות המתקיימות בכיכרות וברחבות נועדו להעצים את נוכחותם של הערבים בישראל במרחב הציבורי ביישוביהם, והם מזמינים תקשורת לסקר ולדווח על אירועים אלה. לעומת האירועים הייחודיים מעוטי המשתתפים יחסית, מתקיימים אירועי מחאה

והפגנות אוניברסליים, כלל ארציים, בהם לוקחים חלק אזרחים יהודים. על פי רוב הם מתקיימים בתל אביב ולעתים בירושלים והם מתאפיינים בהשתתפות דלה של אזרחים ערבים, מסיבות שלא זה המקום לעמוד עליהן. היות שהערבים הם מיעוט, ופעילויותיהם בספירה הציבורית מצומצמות, הדבר תורם להקטנה של המרחבים הפיזיים הציבוריים בעיר הקטנה. גודל האוכלוסייה בכלל במדינה, באזור ובעיר; מעמדה ואופי מחאותיה; יכולתה לגבש פעילות מורגשת, ובעלת נוכחות בספירה הציבורית, משפיעים על זמינות והקצאת שטחים ציבוריים. בעיר וגם בכפרים ובעיירות, השטחים המיועדים/המוקצים לפעילות של הספירה הציבורית הינם קטנים ומפוזרים.

ה. המודעות הדואלית של מנהיגי היישובים, ראשי הרשויות והקאדר המקצועי, מתנדנדת בין רטוריקה של רצון לפתח יישוב שמתפאר במרכז עירוני בעל כיכרות ורחבות ציבוריות, גנים ופארקים לבין פרקטיקה של אי מימוש הבטחות ושאיפות תכנון, על כל המשתמע מהם בחשיבה מלכתחילה לקיום פעילויות של פיתוח הספירה הציבורית. מחד, ישנם חסמים פנימיים הקשורים בחוסר יכולת להפריש מקרקעות פרטיות לטובת שטח גדול לפיתוח לבד מאי נכונות של מנהיגים מקומיים לחשוב על הפיכת יישוביהם לעיירה מרכזית הקולטת הגירה חיובית של אנשים ועסקים. תבניות חברתיות שיוכיות עדיין שולטות בקביעת סדר היום התכנוני והמוניציפלי, מה גם שרוב היישוב הערבי המתעיר בנוי ומתפתח באופן אורגני ורב-גווני, ללא התחשבות בפיתוח ספירה ציבורית. מאידך, נערמים חסמים חיצוניים, שבולט בהם אי הנכונות של המדינה להקצות שטחים גדולים לפיתוח עתידי של

היישובים הערביים, ולסייע להם להפוך לערים בעלות תשתית עירונית הולמת, ומרחב ציבורי ראוי בו מתקיימת ספירה ציבורית פעילה. גם התבצרותה של המדינה בתפיסת היישוב הערבי כתלוי בעיר העברית המרכזית תרמה לאי פיתוח שטחים למרחב ציבורי פיזי פעיל. אם כן, תנאים מבניים, גאופוליטיים, תפקודיים, סוציו-כלכליים ותרבותיים תרמו את חלקם לעיכוב פיתוח ספירה ומרחב ציבורי ראוי וגדול ביישובים הערביים בישראל. כיום המצב הוא זה של פיזור השטחים הציבוריים, שממילא מוגבלים וקטנים. לרוב שטחים אלה גם משמשים לקיום אירועים חברתיים מקומיים כגון חתונות, אסיפות תנחומים, ומשחקיות אך בולט המחסור במרחב ציבורי פיזי ראוי. אף על פי כן, אפשר להצביע על מספר מועט של פעילויות ברמה המקומית או הארצית כמו למשל מגרש כדורגל – אצטדיון עירוני, אשר מהווה מקום לאספות ופעילויות גדולות ועל-מקומיות עירוניות, כגון הפעלת כינוס "אל אקצא פי חטר" (الأقصى في خطر) "מסגד אלקצאא בסכנה" שהתקיים באום אלפחם באצטדיון העירוני, או פסטיבל השירה של הזמר הפלסטיני מוחמד עסאף שהתקיים באצטדיון המרכזי בנצרת בשנת 2015. מיעוט הפעילויות בתחום הספירה הציבורית ביישובים הערביים, והיעדר היערכות עירונית ראויה לפיתוחן והגדלתן ושימוש בהן כמנוף לפיתוח עירוני תרמו רבות לצמצום השטחים הציבוריים ביישובים הגדולים. אומנם קיימת מגמה להגדיל את הפעילויות הציבורית והמעורבות של הערבים בקביעת סדר היום של הספירה הציבורית, אך הדבר רחוק עדיין מן הרצוי, ומשפיע על הקצאת קרקע לשטחים ציבוריים שיש לה השלכות על תפקוד וחזות היישוב הערבי.

## פרק 2: תפקיד השטחים הציבוריים הפתוחים במרחב

### העירוני

אחד המאפיינים של עיר הוא קיום מרחב ציבורי בה. המרחב הציבורי בעיר המודרנית מתפתח גם בשטחים הציבוריים הפתוחים, אשר תורמים רבות לעיצוב רקמת החיים בה. לשטחים ציבוריים פתוחים במרחב העירוני תפקיד חשוב הן מבחינה תפקודית, הן מורלית, והן חזותית. המרחב והרקמה העירוניים מתחלקים בין חלקי העיר המקוריים – הגלעין - שהתפתחו באופן אורגני מלמטה, ללא תכנון מקדים ממסדי מלמעלה, לבין חלקים חדשים אשר התפתחו על בסיס תכנון מקדים מחייב, הנקבע על ידי מוסדות תכנון ורשויות מוניציפליות. בחלק מהערים הגדולות ובשוליים שלהן צומחים משכנות עוני - (slums), ובנייה אפורה לא פורמלית (Informal building) (יפתחאל, 2013; Alfasi, ; Innes, et. al. 2007; 2014). משכנות עוני אלה צמחו כתוצאה של הגירה מסיבית מהכפר לעיר או כתוצאה של תהליך עיור מואץ, וקצרה ידם של מוסדות השלטון, הארצי והמקומי, מלהתמודד איתם בצורה נכונה. בין האזורים והחלקים השונים של הרקמה האורבנית קיימת שונות בזמינות שטחים ציבוריים פתוחים ומבני ציבור, שונות שמשקפת גם בשיוך הסוציו-תרבותי והמעמדי של הקהילה, וברמת הפעילויות הציבוריות וקיום ספירה ציבורית. מחקרים מלמדים כי לשטחים פתוחים ולפארקים יש תפקידים חברתיים וחזותיים חשובים התורמים תרומה מכרעת לאיכות החיים של תושבי העיר והשכונות בה. תרומה זו משפיעה על חמישה תחומים ראשיים:

1. דפוסי התנהגות ותחושות של הפרט; שהות וביקור בתדירות גבוהה בשטחים פתוחים ובפארקים עשויה לתרום רבות לרוגע הנפשי, הבריאות הפיזית והנפשית - הפגת מתחים, החלמה



מהירה, והפחתת אלימות (Hartig and Cooper-Marcus, 2006);  
(Isenberg and Quisenberry, 2002; Garcia and White, 2006).

2. תקשורת בין-אישית ובין-קבוצתית; בתוך הפארקים והשטחים  
הציבוריים הפתוחים מתנהלת תקשורת בין אנשים וקבוצות,  
נוצרים שיח ומפגש מוחשי. השטחים הציבוריים הפתוחים מהווים  
מרכיב מארגן חברתי ופיזי. מבני מגורים קמים סביב שטח ציבורי  
פתוח, כגון בעיר האירופית, ויוצרים אזורי מפגש יום יומיים של  
דיירי המבנים, היכרות ואף חברות. בעיר המסורתית המזרח  
(Elmendorf et al., תיכונית מרחב זה נקרא "חוש" (אקבר, 1995);  
2005; Amiry and Tamari, 1989; Zhang and Gobster, 1998)

3. גיבוש חיי קהילה; נוכחות וביקורים של אנשים בשטחים ציבוריים  
ופארקים מייצרים ומעצימים את חיי הקהילה. בשטחים  
ציבוריים פתוחים גוברת מעורבות חברתית של פרטים, לעתים  
מתארגנות קהילות ממוסדות המונהגות על ידי פעילים חברתיים  
המעמיקים את התערבותם בפוליטיקה העירונית (Putnam, 1995).  
שטחים ציבוריים פתוחים, ובכללם פארקים, מושכים אנשים  
לצאת מבתיהם למרחב הציבורי. נוכחות אנשים מעמיקה את  
הפיקוח החברתי על המרחב הציבורי, מה שתורם להרחקה של  
פעילויות פליליות ועבריינות. במחקרים רבים נמצא כי השימוש  
במרחבי שכונה משותפים התרכזו במקומות עם עצים ודשא (Coley  
et al., 1997). מרחבים ירוקים הכילו כמעט פי שניים יותר  
מבקרים ואינטראקציות חברתיות ממרחבים אחרים (Kuo and  
(Sullivan, 2001, Sullivan, Kuo, and DePooter, 2004).

4. יצירת סביבה עירונית ידידותית יותר למגוון התושבים בעיר (שנל  
ואחרים, 2014); מחקרים רבים דיווחו על תרומת השטחים

הציבוריים הפתוחים והפארקים למערכת האקולוגית העירונית ועל תפקידם החשוב בהפחתת זיהום האוויר, מיתון הטמפרטורה בעיר, הצללה וקירור הסביבה, בעיקר בימים חמים (פוצ'טר ושעשוע-בר, 2009). תרומתם ניכרת גם להטבות כלכליות כגון הפחתת עלויות הטיפול במחלות הקשורות לחום הגוף וכן שימור האנרגיה. פארקים מסייעים במניעת שחיקת הקרקע, מגבירים את ספיגת מי הגשמים, תורמים לשיפור הניקוז ולהפחתת הנגר העילי. בנוסף, שטחים ירוקים בעלי ערך אסתטי תורמים ליצירת תדמית עירונית או שכונתית חיובית (הרלב ואחרים, 1999; Daily, 1997; Boland and Hunhammar, 1999; Savard et al., 2000; Farber et al., 2002; Hougner et al., 2006; Crompton, (1999; Arvantidis and Skouras, 2008; נוחים יותר למבקר, במקום ניטרלי ופשוט (שנל, 2014) אשר משרה אווירת רוגע ונינוחות (Giles- Groenewegen et al., 2012; Corti et al., 2003; Schnell et al., 2011). בניסיון להבין את טיבם של הקשרים החברתיים המתפתחים בגינות העירוניות, שנל מגדיר פארקים כמקומות שלישיים המשרתים קהילות שכונתיות (שנל, 2014). ניתן לסווג את הפעילויות של מבקרים בשטחים ציבוריים פתוחים ובפארקים על פי שני קריטריונים: ביקור לבד לעומת ביקור חברתי וביקור ניח לעומת ביקור פעיל. הסוגים העיקריים של פעילות בשטחים אלה כוללים שיזוף, ציור, צילום, קריאה, הליכה ושיבה בנחת, צליית אוכל על האש, מפגשים בין חברים, ישיבה וצפייה באנשים, שיחות עם אחרים, שימוש במתקנים קבוצתיים כמו מחנה, שולחנות פיקניק, חדרי מנוחה וקלפים ועוד (שנל וסעדי, 2014). פעילויות אקטיביות המתבצעות לבד הן טיול עם בעלי חיים אליפים, צייד, דיג, שייט, טיולים רגליים, הליכה, ריצה ושימוש במתקני ספורט ( Hayward, 1989; McIntyre et al., )

1991; Loukaitou-Sideris, 1995; Chiesura, 2004; Cohen et al.,

(2006

5. תרומה לחזות העיר/השכונה והנראות שלה בנוף, בכלל זה הדימוי שלה בעיני תושביה מחד, וכלל הציבור מאידך (רופא, 2014). שטחים ציבוריים פתוחים ופארקים תופסים מרחבים ברקמה העירונית ומחוללים שינוי בחזות העיר והשכונה. שטחים מעובדים ומטופחים מייצרים מגנט למרחב אליו מגיעים צרכנים, והואכולל רדיוס של השפעה מעצבת על החזות העירונית. צורת העיצוב של השטחים הפתוחים בגנים ציבוריים פתוחים, בכיכרות, באיי תנועה על אם הדרך, במדרכות, משפיעים על עיצוב התדמית והדימוי העירוני והשכונתי. שטחים ציבוריים פתוחים ופארקים עירוניים מטופחים, עם מגוון של צמחים, מהווים "מגנטים ירוקים" המושכים מבקרים רבים, לבד מריאות ירוקות, צפיפות פחותה, הטבעת חותם על אופי, הצורה והצבע של הרקמה העירונית. הם מעודדים קשרים חברתיים בין אנשים, ואף מושכים דיירים להתגורר בשכונות שלהם. האווירה הבלתי פורמלית, הניטרלית והמרגיעה של פארק מעודדת אינטראקציות חברתיות ראשוניות של התבוננות, אמירת שלום ושיחות בלתי מחייבות אשר צומחות בהדרגה לכלל יחסים חברתיים (Kuo et al., 1998; Sullivan, Kuo, and DePooter, 2004, Gobster, 1998)

ההבניה החברתית והפיזית ותפקוד המרחב הציבורי והשימוש בו, התודעתי והפיזי, כולל שטחים פתוחים שאינם סטטיים וקבועים אלא משתנים ודינמיים לפי רוח הזמן, המקום, האופי הסוציו-תרבותי ומעמדם של שלל המשתמשים. לפיכך, יש צורך לעמוד על המורכבות הסוציו-כלכלית, תרבותית ותפקודית המעלה את שאלת הקיימות של השטחים הפתוחים ולא רק את זמינותם. במחקר שבוצע על ידי קוטוק וקוכן (2015) שכותרתו "לקראת ערים

מקיימות: אפשרויות חדשות לחיים במרחב ציבורי" נבחנו

התמורות גם במרחב הציבורי העירוני, וקבעו את הצורך בפיתוח מרחב ציבורי מקיים. בהקשר זה ציינו החוקרים :

אנו רואים את המרחב הציבורי המקיים ככזה שמהווה חלק משמעותי בבניית היום-יום של המשתמשים, ובה בעת משמש כמרחב של הלא-שגרת, החוויתי, מיוחד, והמפתיע. אל מול אופני התכנון, העיצוב, והארגון של מרחבים ציבוריים קיימים, החשיבה על תהליכי היצירה של המרחב הציבורי המקיים צריכה להתפתח לא רק מתוך תפיסת שימושיות קבועה ו'נצחית' בין אם בתכנון מלמעלה או המשגה מרחבית של צרכי משתמשים כפי שעולים מראיונות או סקרים מקומיים. מרחבים ציבוריים מקיימים צריכים לצמוח מתוך הסתכלות על תהליכי העיצוב, הבנייה והשימוש שלהם ככאלה המכילים מרכיב משמעותי של חוסר-וודאות וזמניות, ומחייבים להתייחס, כבר בראשית התהליך העיצובי לאפשרויות עכשוויות ועתידיות של קונפיגורציות מרחביות

(קוטוק וקוכן, 2015 : 4).

בהמלצות המסכמות הם קוראים להסתכלות חדשה בתכנון, פיתוח, עיצוב ואחזקה של המרחב הציבורי העירוני ולמימוש גישת המרחב הציבורי המקיים באומרים :

עיצוב המרחב הציבורי המקיים אינו יכול להתבצע אך ורק בידי מתכננים/ארכיטקטים הפועלים כ- sole authors, אלא בידי צוות שבו המתכנן משמש כאסטרטג או קואורדינטור המארגן את מגוון האפשרויות הטמונות במרחב. בהסתכלות שכזו, התהליך שבו נוצרים מרחבים ציבוריים כיום, יהווה רק את השלב הראשון בעיצוב ומימוש המרחב הציבורי המקיים. המרחב אינו "ננטש" על ידי המעצב לאחר סיום שלב התכנון או שלב הבניה, והפרויקט אינו רק ביצוע של תוכנית מוגדרת מראש. למעשה זהו תהליך דינמי, שבו המרחב ממשיך להתעדכן, להשתנות, להתעצב, ולייצר אינטראקציה בין המעצב, המשתמשים והמרחב עצמו, שבה המרחב מחזיר מידע למעצב (באמצעים טכנולוגים למשל) המאפשר התאמה מחודשת של המרחב עצמו. יצירת סוג כזה של מרחב מזמינה מגוון רחב של התרחשויות המייצרות ידע מרחבי שמזין עיצוב מחודש של המרחב. המרחב הציבורי המקיים מאתגר, אם כך, את הגישות הדומיננטיות של אפיון, עיצוב והבניית מרחבים ציבוריים, וכן את הגבולות האדמיניסטרטיביים המכתיבים היום את תכנונם וניהולם של מרחבים ציבוריים. לכן הוא מחייב חשיבה חדשה על התפקיד והחזון של המדינה/הרמה העירונית המקומית והיכולת שלה,

בנקודות מרחביות מסוימות, לוותר על לוגיקת השוק, הרווח, וההסדרה  
אבני היסוד של המערכת הניאו-ליברלית) בכדי לייצר סביבה שמאפשרת  
תהליכים אחרים.

(שם, שם : עמ' 9)

התמורות והמגמות של החיים החברתיים והכלכליים המתפתחים  
בעיר המודרנית, בתנאים של כלכלה נאו-ליברלית תחרותית, זרימה  
פתוחה של ידע ומידע, חשיפה לדפוסי התנהגות וסגנונות חיים  
חדשים בין אזורים שונים, ואחריותן הגוברת של הרשויות  
המקומיות בפיתוח מעין "אזרחות עירונית", במקביל להתפתחות  
תחרות בין ערים על עיצוב דמותן ומיתוגן. זו נועדה לבדל ולייחד  
אותן, במקום להיכנע לתפיסה של "עוד ממה שהיה " More of the  
Same. שאלות ותהיות עולות בעניין תכנון, פיתוח, תפקוד ושמירת  
החזות של המרחבים הציבוריים או/ו המרחבים בשימוש הציבור.  
במיוחד על רקע המורכבות בהיררכיה של המרחבים הציבוריים  
מבחינת גודל, מיקום, קהלי יעד וצורות עיצוביות שיש להם משמעות  
על חזות שטחים אלה, הן בתודעה של הציבור והן ברקמה הפיזית  
העירונית. מורכבות זו גם מובילה לשאלה: מה מתרחש ביישוב  
הערבי בישראל? שכן זה, כאמור, עובר תמורות מרחיקות לכת  
כתוצאה של תהליך עיור המתנדנד בין כפריות לעירוניות בקונטקסט  
שלו (Khamaisi, 2012). התפתחות זו משפיעה על פיתוח התכנון,  
התפקוד וחזות היישוב. רצף מצטבר של החלטות של פרטים, שכל  
אחד מחליט על עיצוב חזות המרחב הפרטי שלו, הותיר מעט תשומת  
לב לרקמה העירונית הכללית, שאינה מעוצבת או מגובשת על פי  
תכנון רציונלי מקדים הנעשה על ידי בעל מקצוע מעצב, מתכנן או  
אדריכל נוף עירוני. קביעות אלה מושפעות מכמה משתנים שקשורים  
בסביבה הפיזית, בערכים, בקודים ובתפיסות האסתטיות המוגדרים  
על ידי הפרט והחברה, היכולות הכלכליות של הפרט, הנכונות שלו  
לחקות ולהעתיק תוך התאמה, או ללא התאמה להקשרים

המקומיים. הפרט מייצר את חזות המבנה והסביבה של המרחב הפרטי שלו מלמטה, ומסתגל למסגרות ולהנחיות מלמעלה של מוסדות התכנון. אלה נותנים היתרים ומפקחים על הבנייה בהתאם לתכנון, אשר תפקידו לקבוע את גבולות המותר והאסור מבחינת זכויות בנייה, אבל הוא אינו מעורב דיו בשאלות של עיצוב וחזות הבנייה. הרשות המקומית עדיין לא יוזמת תכנון המחייב את העיצוב החזותי של הרקמה היישובית, אשר מתפתחת באופן אורגני אינקרמנטלי, והינה תוצאה של החלטות מצרפיות של פרטיים.

### **תכנית מתאר שאינה קובעת את חזות היישוב**

תכניות המתאר, ורוב התכניות המפורטות של היישובים הערביים המאושרות כיום, מתמקדות בקביעת ייעודי קרקע המבוססים על תפיסה של שימושי קרקע הכוללים דרכים. התכניות נועדו ברובן לשנות את ייעודי הקרקע מחקלאות למגורים, לתעשייה למבני ציבור ולמערך דרכים. בתכניות נקבעות הנחיות בנייה לפי רשימת תכליות הקובעות מה מותר מבחינת שימושי קרקע בתכנון, אך מעטות הן התכניות שקובעות הנחיות ונספחי בינוי הכוללים עיצוב עירוני והכנת מקום Place Making (Thomas, 2016). אלה קובעים את צורות הבינוי, הצבעים וחומרי הבנייה, והיחסיות בין הבניינים בחשיבה מגובשת על ידי בעלי מקצוע וקובעי מדיניות עיצובית, שמתחילה בנוף היישובי. חסרון תכנוני זה נובע מכמה סיבות:

א. התפיסה שהנחתה את התכנון המרחבי המתארי של היישוב הערבי יצאה מנקודת ראות של הסדרת הבנייה הקיימת, הקניית זכויות בנייה ומתן חופש ליזמות הפרטית המשפחתית ליזום תכנון ופיתוח על הנחיות תכנון מתארי. הנחיות עיצוביות מחייבות כתנאי להוצאת היתר בנייה לא נקבעו. כמו כן, הבנייה בפועל לא בוצעה על בסיס נספחי בנייה מחייבים כחלק מתכניות

מתאר מאושרות. היעדר נספחי בנייה מחייבים כחלק מתכנית המתאר יצרו גמישות תכנונית מהותית ופרוצדורלית. כך, מגיש בקשות בנייה ויזמים פרטיים מחד, ומוסדות התכנון ורשויות מקומיות מאידך, מברכים בהסכמה שבשתיקה על דרגות החופש שהיו מנת חלקם, המאפשרות להם לעצב את חזות המבנה שלהם במסגרת הנחיות תכניות מתאר. התפיסה התכנונית של יישוב כפרי, אינה מעלה דרישה להתערבות כלל יישובית ושכונתית בעיצוב חזות היישוב, שנתונה להחלטות מצרפיות של בודדים. מי שאימצו את התוצר הרב-גוני של התפתחות הרקמה כיתרון מבליטים עוד יותר את היחידאיות הראויה לחיקוי. התפיסה התכנונית נועדה לקבוע סדר, להגביל את התפשטות הבנייה על פני שטחים נרחבים, לכוון את הפיתוח ביישוב, להניח את הבסיס להוצאת היתרי בנייה ולקבוע את ייעודי הקרקע במרחב היישוב. תפיסה זו השתנתה עם הזמן, ולאחרונה החל תהליך של הכנת היישובים הערביים לפיתוח עירוני. בתכניות המפורטת החדשות, מתחיל התכנון לחייב הכנת נספחי בינוי כחלק מתכניות מפורטות למתחמים החדשים, במיוחד בשכונות החדשות על קרקעות בבעלות מדינה.

ב. הדגש בתכנון היישוב הושם על תכנון עירוני והכנת תכניות מסדירות, שאין בהם מרכיבים של עיצוב עירוני, עיצוב נוף והחזות היישובית. מבחינת שלבי התפתחות התכנון של היישוב הערבי, שהחל בעיקר לאחר חקיקת חוק תכנון והבניה 1965 על תיקונו המאוחרים, הדגש היה על קביעת ייעודי קרקע, ולא על העיצוב. עד שנות התשעים של המאה שעברה נתפס התכנון הממסדי על ידי הציבור הערבי ככלי שליטה ופיקוח ממשלתי. כמוהו כך גם מוסדות התכנון שהופקדו על יישום התכנון ככלי רציונלי להגבלת הפיתוח ביישוב הערבי ולקביעת ייעודי הקרקע בו ופיקוח על יישומם. תפיסה רגולטיבית זו והוצאתה מן הכוח

אל הפועל, הביאה אמנם להכנת תכניות ולאישורן כנדרש, אך לא זיכתה את החזות היישובית בתשומת לב מיוחדת. רק לאחרונה ניכרת מודעות גוברת לחשיבות העיצוב העירוני, הכולל קביעת הנחיות והדגמות להתפתחות היישוב העתידית. התפתחות טכנולוגיות חדשות שמאפשרות גם הכנת תכניות הכוללות הדמיות כלל יישוביות, שכונתיות ומבניות, תרמו רבות להכלת העיצוב העירוני כמרכיב חשוב בתכנון האורבני. החיבור ההגיוני בין תכנון עירוני מסורתי, לבין תכנון מודרני וטכנולוגי שמשלב עיצוב עירוני בעזרת הדמיות ופתרונות תכנוניים, תורם לשינוי תפיסות התכנון מכלי מגביל לכלי מפתח ומאפשר.

ג. התפתחות אורגנית מאפיינת את היישוב הערבי המתעיייר. היא צומחת ללא תכנון יזום הכולל הנחיות עיצוביות מחייבות. היישוב החל להתפתח לפני אישור תכנית המתאר ומוסיף להתפתח גם אחריה, ואחרי גרסאות חדשות ומתוקנות והרחבות מצטברות שכללו שטחים נוספים שצורפו לפיתוח השטח הבנוי של היישוב. תכניות המתאר שהוכנו ליישוב הערבי, לא היו מנגנון רב השפעה על יצירת הרקמה הבנויה ועל עיצוב הנוף הבנוי של היישוב. כמו כן מיעוט הפרויקטים הציבוריים המוקמים ביישוב, בכלל זה פיתוח שכונות מגורים חדשות הבנויות בבנייה ציבורית או קבלנית לא הכניסו מודל או מרכיבי פיתוח חדשים במרחב היישוב המשפיעים על עיצוב הנוף שלו. ללא תכנון והתערבות עיצוביים ונופיים יזומים ומכוונים מראש ההשפעה על עיצוב החזות והנוף של היישוב הערבי היא מוגבלת. בתוך החזות של היישוב נבנים מבני דת כגון מסגדים בעלי צריחים, וקובעים את הדימוי והחזות המבדילה של היישוב הערבי בנוף המדינה, שלא כמו ביישובים יהודיים שכנים. כמו כן, מבני ציבור כגון בתי ספר, ובחלק מהמקרים תכנון שכונות בנה



ביתך על אדמות מדינה המבוססות על חלוקה למגרשים השפיעו על שינוי חלקי בפיתוח האורגני של חזות היישוב הערבי.

ד. סדר קדימויות שנקבע על ידי הרשויות הציבוריות, בכללן הרשויות המקומיות, בהפרשות קרקעות לפיתוח. התכנון נועד בראש ובראשונה לייעוד, הקצאה והפרשה של קרקע בבעלות פרטית או בעלות מדינה להקמת שכונות בנה ביתך, או שטחים למבני ציבור, ובעיקר בתי ספר. הן התושבים הן הרשויות הציבוריות קבעו סדר קדימות שאינו מתחשב בעיצוב חזות היישוב, שהיא תוצר לוואי של פיתוח ולא יעד של התכנון המתארי. הסוגיה של עיצוב פיזי ונופי נתפסת כהתערבות יתר של הרשויות הציבוריות בהחלטות של פרטיים בעיצוב בתיהם, ולפיכך היא ניצבת בתחתית סולם העדיפויות, על אף חשיבותה לרקמה הבנויה.

ה. חשש מהתנגדויות של בעלי הקרקעות והתושבים במקרים של התערבות יתר על ידי מוסדות הציבור בעת תכנון ופיתוח היישוב. לפיכך, תכניות המתאר המאושרות ומנחות הפיתוח, שהן התנאי להוצאת היתרי הבנייה ומערך הדרכים, הבטיחו התערבות פחותה בקניין הפרטי. האוכלוסייה הערבית הכפרית שהתרגלה לבנות ולפתח על בסיס החלטותיה היא, ללא התערבות חיצונית וללא חיוב בהפרשות לצורכי ציבור, התנגדה לתכנון ולהגבלות שהטיל וחייב את הציבור במשימות שאינו יכול לעמוד בהן, בשלב ההתפתחות שלו.

ו. יכולת יישום ואחזקה מוגבלת של התושבים מחד, ומגבלות הרשות המקומית מאידך תרמו לצמצום ההתערבות בעיצוב החזות והנוף היישובי. האכיפה הרופסת של הרשות המקומית, והמעמד הכלכלי החלש של רוב משקי הבית ביישוב הערבי, דווקא מאפשרים להם לעצב את חזות בתיהם, ובעקיפין להשפיע

על עיצוב המרחב היישובי הכללי. המתכננים, שהיו מודעים לחולשת שני הצדדים, הוסיפו לדחות את מתן הדגש על העיצוב העירוני והבנייה המתוכננת של חזות היישוב הערבי.

מן הראוי לציין כי בעשור האחרון חל שינוי בתכנון היישוב הערבי, הכוללני והמפורט. התכנון כיום כולל מרכיב עיצוב עירוני, והכוונה לפיתוח החזות של היישוב מרמת הבית, הרחוב, השכונה ועד היישוב בשלמותו. התכנון, שהטמיע את הכלל לפיו אינטרס הציבור גובר על האינטרס הפרטי, כולל מרכיבים של התערבות ממסדית ציבורית לגיטימית מבחינה מורלית וערכית גם בקניין הפרט, ומבטיח את השמירה על המרחב הציבורי. באמצעותו נקבעים גבולות, כיווני פיתוח והזדמנויות או מגבלות בהתאם למנגנון ייעודי הקרקע שעונים על צרכי האוכלוסייה הגרה ביישוב. זאת עוד, באמצעות התכנון מוקנות זכויות תכנון על זכויות הקניין, וכך משביחים את הקניין הפרטי ומצדיקים את הפרשת הקרקעות הפרטיות למטרות ציבוריות. באמצעות התכנון מותווים דמותם של חלקה/ מתחם/ יישוב/ אזור. לכן, יש בתכנית המתאר כדי לשמר את המתכונת הכפרית לעומת פיתוח המתכונת העירונית בהתאם למתווה התכנון, הכולל ייעוד קרקע במרחב יישובי מוגדר, המאפשר גם עיצוב החזות והנוף היישובי בהתאם לתכנים תכנוניים. התכנון יוצר אפוא שפה ושיח אורבניים יותר ומרחב ציבורי העונה על הצרכים של אוכלוסייה מודרנית, ובה גם תתי קבוצות שונות, המבוססת על חשיבה רציונלית.. התכנון, שהוא בין השאר גם ממסדי, נשען על חלוקת משאבים, ובראשם משאב הקרקע. לכן לצד אימוץ התכנון במתכונת העירונית מתפתחת גם הכרה בסמכותה של המערכת הציבורית להתוות את התכנון והעיצוב היישובי. ההכרה והמודעות כי תכנון נכון מאזן בין השמירה על זכויות פרטיים לצרכים ציבוריים, לצד הגברת השקיפות והנגישות למידע לכל התושבים, מסייעים לאמץ את עקרונותיו. בהתאם להפנמה זו של עקרונות התכנון, יש לפתח

תכניות מתאר חדשות ושונות שיהפכו למנוף לייעוד והקצאת שטחים גם לפיתוח מרחב ציבורי.

### **התגברות המודעות לתכנון כמנוף פיתוח**

בעבר, משהשתרשה התפיסה בקרב רוב האוכלוסייה הערבית ומנהיגיה כי תכנון מתאר ברמות השונות הוא כלי שליטה ממסדי ומגביל, נסובה תשומת לב מועטה, אם בכלל, לפיתוח המרחב הציבורי ביישובים הערביים. אולם כאמור, מתחילת שנות האלפיים גברה המודעות הציבורית לצורך בקיום מרחב ציבורי ביישובים בשל המעבר ממתכונת כפרית לעירונית. בצדה, התחזקה גם המודעות לקשר בין תכנון מרחבי מפתח ומקדים לייעוד והקצאת מרחבים ציבוריים, ושטחים ציבוריים פתוחים. כמה גורמים השפיעו, ועודם משפיעים על השינוי התודעתי שהתחולל ועל הדרישה הגוברת להכנת תכניות מנחות לפיהן ניתן לפתח, לתכנן ולעצב את היישוב הערבי. גורמים אלה נוצרו בהקשרים המנחים את ההתפתחות וניתן לסכמם במספר נקודות שחלקן מוזכרות להלן:

- בממסד התכנוני הריכוזי השתרשה ביתר שאת ההבנה של התפיסה לפיה אנשים מתנהגים באופן רציונלי ועל פי מדדים ממוצעים, "אדם ממוצע". זו גם מנחה את קביעת החלטות התכנון בעת הכנת תכניות מתאר של היישוב הערבי. כך החל תהליך של ביזור התכנון באופו שלוקח בחשבון את מגוון האוכלוסיות ומחליט החלטות תכנוניות מוטות מקום, זמן, תנאים פיזיים ותרבותיים של מתכננים ותושבים כאחד. התגברות הדמוקרטיזציה בתהליך התכנון המשלב בין תכנון מלמעלה לבין זה המתפתח מלמטה, והנגישות של התושבים למוסדות התכנון חוללה שינוי באקלים היישובי לפיו התכנון הוא צורך חברתי.

- בקרב הציבור הערבי רווחה תפיסה שכיחה של ארעיות, גם באשר למעמדם כמיעוט בתוך מדינת ישראל החדשה, וגם ביחס של

המדינה כלפיהם. לקח זמן עד שהתקבעה השותפות ביחסים ההדדיים בין המדינה לאזרחיה הערבים, אשר שינתה את השפה וההתנהגות שלהם. המעבר מארעיות לקביעות מחייב היערכות גם לעתיד, ושותפות מלאה בעיצוב סדר יום אזרחי. המודעות להיערכות לעתיד ולהתמודדות עם הצרכים הגוברים של האוכלוסייה, מחייבים שינוי תרבותי של קידום תכנון מתארי ככלי מרכזי להיערכות זו, ו**קבלת אחריות** על ידי אזרחים ומתכננים כאחד על **ייצור המרחב** בהתאם לצרכים מלמטה לצד התחשבות בהנחיות ובדרישות מלמעלה. המגבלות הנקבעות על ידי הממסד התכנוני המנהל את המרחב של המדינה, ממנו נגזר מרחב ההזדמנויות לפיתוח יישובי מלמטה, לצד התמודדות עם הסתירות והניגודים ומציאת פתרונות או הסדרים שמיישבים אותם, יצרו אקלים אחר לפעולה תכנונית - התמודדות עם ייעוד שטחים לצורכי ציבור, שטחים ציבוריים פתוחים, ומערך דרכים העונה לביקוש הגדל לשימושים אלה ביישוב. כך גם סוגיית הנראות של היישוב והחזות שלו הפכו לאחד הנושאים על סדר היום של התושבים ומנהיגיהם.

▪ ברטוריקה המסורתית של המנהיגות הערבית, שזוכה לביטוי מעשי, עדיין מקובלת ההצהרה כי התכנון הינו כלי ממסדי, לשליטה על האוכלוסייה ולהגבלת הפיתוח. מסורת זו מתחילה להשתנות במיוחד בחומש האחרון על רקע אישור תכניות אב ומתאר מקומיות המאפשרות פיתוח ביישובים ערביים רבים. שינוי הרטוריקה מקביל לשינוי ברציונל של מוסדות התכנון לפיו אנשים דבקים ב"תבניות", ומתחילה כאמור להתפתח הכרה בגישה המתחשבת במגוון וברב-תרבותיות של הקהילות עבורן מיועד התכנון. התפתחות זו מצמיחה שפה תכנונית **מותאמת תרבותית** לקונטקסט של האוכלוסייה, המתאפיינת בתלות כלכלית, בתהליך עיור מעוות וסלקטיבי, בתנאים של אזרחות "על

תנאי", ובמציאות של פריפריליות. כלומר, הכנת תכניות תוך שיתוף התושבים, התחשבות בתרבותם והתמודדות עם מגבלות וחסמים וכינון דיאלוג מקצוע אמיתי בין הקהילה לממסד התכנוני המקומי והארצי, הם הם היסודות לבניית אימון

■ תהליך העיור וההתעיירות הכתיב שינוי בדפוסי המגורים, ותמורות ביחסים השיוכיים בחברה הערבית. החברה נחצתה והטלטה בין מודלים **פטריארכליים** מסורתיים שיוכיים הצומחים מלמטה, לבין מודלים **ליברליים** רציונליים, והישגים של אינדיבידואלים המוכתבים מלמעלה עם היערכות מוגבלת תודעתית ומעשית. טלטה זו אתגרה את כושר ההתמודדות עם משברים חברתיים המקבלים ביטוי בעליית סף האלימות ביישוב, שמקצתם הם תוצאה של החלטות תכנון והקצאת קרקעות ומקצתם חלוקת זכויות תכנון וייעוד שטחים לצורכי ציבור. המודעות לחשיבות המודלים הליברליים ולהקפדה על חופש הפרט, לעומת מודלים פטריארכליים שאמנם מגנים על הפרט, אך מגבילים אותו ומייצרים מעטפת של בקרה חברתית, מזינה את המתח המובנה ביישובים הערבים בין שימור המסורת לדפוסי התנהגות אינסטרומנטלית במודל הליברלי. חלק מהמתח הזה עולה בהקשר של פיתוח ספירה ציבורית המצריכה מרחב ציבורי להתקיים ולצמוח, שחסר בתכניות כיום. מכאן הצורך לייעד ולפתח את המרחב הציבורי על קרקעות בבעלות פרטית, לצד הבטחת האיזון הנכון בין הפרשות קרקע מזכויות קניין לבין הקניית זכויות תכנון והשבחת הקרקע הפרטית. התושבים, הנוהגים לפי מודלים ליברליים לשמירת זכויות הקניין הפרטי האינדוידואלי שלהם; בד בבד דבקים במודלים פטריארכליים מבחינה קהילתית. ראשי רשויות נוהרים מלפוגע בקניין הפרטי על ידי הפקעה אפילו של חלק משטח פרטי לצורכי ציבור, שכן אז החמולה מתאגנת כקולקטיב פטריארכלי כדי להגן על זכויות

הקניין הקרקעי האינדיוודואלי השייך להם חמולתית. כך מעכבים וחוסמים הקצאת שטחים לצורכי ציבור ביישוב. ההיטלטלות בין המודל הפטריארכלי החמולתי לבין המודל הליברלי, בו הפרט בן חורין לנהוג כרצונו בקרקע שבבעלותו, ומסתייע בחמולה כדי להתגונן, מעכבת את ההקצאה או ההפרשה של חלק מהקרקע הפרטית לצורכי ציבור. ביישוב הערבי השימוש בתבניות חברתיות הפטריארכליות והחמולתיות מתבטא גם במתח הפוליטי הפנימי. במקום שבו ראש רשות אינו בן החמולה או לחלופין בן הקבוצה הסוציו-פוליטית השיוכית והתומכת, ההפרשות וההפקעות לצורכי ציבור יהיו מועטות מהשטחים ששייכים לתומכיו או לבני החמולה שלו. תחלופה של הנהגה מקומית משפיעה גם על תחלופה בהפרשות והפקעות לצורכי ציבור. תחלופות אלה מקשות על תכנון היישוב וגם הקצאות והפרשות קרקע לצורכי ציבור.

■ המודעות לדואליות בדפוסי ההתנהגות הפטריארכליים מבחינה מימוש מנהגים קהילתיים-חברתיים, ובדפוסים ליברליים מבחינה קניינית וקבלת החלטות על הפרשות קרקע לצורכי ציבור, חלוקתה ורישומה כחוק, מעלה צורך בהתאמת השפה והכלים התכנוניים. אלה נדרשים כדי להסיר חסמים ולבנות אימון במערכת המורכבת של ניהול תהליך התכנון ומשטר המקרקעין המשתנה, בין היתר בגלל תהליך הירושה. מתחייבות מהפרשות לצורכי מרחב ציבורי פיזי, ועולות לדיון הדרכים בהן ניתן להפכו לבר השגה על ידי תכנון מתארי מאפשר.

■ עד לא מזמן רווחו התפיסה והשיח בקרב האוכלוסייה הערבית שמצבם הייחודי מחייב פתרונות והסדרים תכנוניים ייחודיים. תפיסה זו משתנה לאור המורכבות המתפתחת בתכנון ובניהול היישוב הערבי, בפרט נוכח חשיפתו לבעיות ולאתגרים של חברות אחרות בעולם בכלל, ולאלה ביישובים היהודיים השכנים בפרט.

כך החלה לחלחל בציבור הערבי התובנה שעל פי רוב התמודדותם עם תכנון וניהול יישוביהם על כל המשתמע ממנו דומה להתמודדות עם בעיות תכנון, פיתוח, ניהול מרחב ציבורי ועיצוב יישובי הקיימים במקומות רבים בעולם, ובכלל זה היישוב היהודי הדומה להם מבחינת גודל, צרכים ופיתוח על קרקע בבעלות פרטית. תובנה זו דורשת המשגה של המרכיבים המייחדים את היישוב הערבי, לעומת המרכיבים האוניברסליים בהתפתחות צורות יישוב. יש לפתח בצד גם נכונות ומוכנות להתערבות חיצונית בכדי לקבוע מדיניות או ליישב יעדים סותרים, באמצעות תכנון מתארי. אלה יסייעו להתמודד עם אתגרים של תכנון ופיתוח יישובי, ובד בבד ליישב סכסוכים וסתירות בין הייחודיות לאוניברסליות של תכנון ופיתוח היישוב הערבי.

בהקשר של הסוגיות הנדונות התעוררה המודעות לשינוי בגישה התכנונית של היישוב הערבי ולהגדלת המרחב הציבורי והשטחים המיועדים ליצירת מענה לצרכים של אוכלוסייה בשלבי מעבר. היא התהוותה על רקע תמורות ומגמות המתרחשות כפי שיוצגו להלן.

### **תמורות ביישוב הערבי המחייבות התייחסות תכנונית לפיתוח מרחב ציבורי**

גידול אוכלוסייה ושטח בנוי. מספר האזרחים הערבים בישראל גדל מ-156 אלף בשנת 1949, לכ-1.5 מיליון נפש בשנת 2015 (למ"ס, 2016). ברמת היישוב, כמו כפר מנדא למשל, צמחה האוכלוסייה מ-2300 נפש בשנת 1961 לכ-19000 נפש בשנת 2016 (חימאיסי, 2016). בממוצע, אזרחי ישראל הערבים הכפילו את מספרם פי עשרה במהלך ששת העשורים להקמת המדינה, והשטח הבנוי הכפיל עצמו פי 15-12, בהשוואה לגודל השטח הבנוי בגלעין היישוב. גידול זה באוכלוסייה ובשטח הבנוי הביאו לצמיחה של יישובים עירוניים. כיום 94% מהאוכלוסייה הערבית גרה ביישובים עירוניים, על פי הגדרת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. מבין 84 רשויות מקומיות

ערביות עצמאיות, אחת עשרה רשויות הן עיריות, ואוכלוסייתן מונה יותר מ-25000 אלף נפש כול אחת. מאליו ברור כי שינויים אלה מלווים בעלייה בביקוש למגורים, כך שבין 2016-2040 יהיה צורך לספק כ-300 אלף יחידות דיור לאוכלוסייה הערבית בישראל (חימאיסי, 2015). בה בעת עולה גם רמת החיים, ומתרחש שינוי מבני בסגנונות החיים. במעבר למתכונת עירונית מתפתחים צרכים חדשים המחייבים זמינות של שטחים ציבוריים ושטחים ציבוריים פתוחים.

הביטוי למעבר מחברה אגררית לעירונית הוא צמצום התעסוקה בחקלאות העומדת כיום על כ-4% מכוח העבודה הערבי, והפיכתה לתעסוקה משלימה בלבד של אותם משקי הבית שעדיין קשורים לחקלאות. כיום רוב משקי הבית הערביים עוסקים בעיסוקים לא חקלאיים, ורובם מתנהלים על פי דפוסי התנהגות עירוניים מבחינה פרטית, על אף שהקהילתיות הפטריארכלית והחמולתית לא פסה מן העולם. בין השאר, המעבר לעירוניות מתבטא בדרישה גוברת למרחב ציבורי ולשטחים פתוחים, הסממן להבחנה בין צורת יישוב כפרית לעירונית.

הגידול באוכלוסייה והמעבר לחברה מודרנית עירונית מלווה במעבר ממגורים בבית צמוד קרקע למגורים בדירה (חימאיסי, 2008). הגידול במספר המגורים הכולל והגידול המורגש בפתרונות מגורים, שינוי בדפוסי הביקוש למגורים, צמצום השטחים בבעלות פרטית הזמינים לבנייה, שינוי טכנולוגיות הבנייה והארכיטקטורה של המבנים, עלייה בהיקף מחוסרי הקרקע, איפשרו את הפתיחות לפתרונות מגורים במבני דירות, המקובלים בעולם ובעיר היהודית הסמוכה. מעבר זה שלווה בצמצום המרחב הפרטי, כולל הגינות הפרטיות מסביב לבית צמוד קרקע, דחף את העלייה בביקוש לגנים ציבוריים פתוחים ומגרשי משחקים לילדים בשכונה וביישוב.



המעבר מחברה אגררית לעירונית מתבטא גם במעבר מהסדר וניכוס המקרקעין המסורתי המבוסס על חלוקת הקרקע בבעלות, להסדר לפיו אותה חלקה מחולקת למגרשים, שעליהם נבנות יחידות דיור לפי דגם בנה ביתך, מימוש הבנייה העצמית ואף בנייה של מבני דירות. בגלל תהליכי הירושה בחברה הערבית החלקה מחולקת לתת חלקות ולמגרשים, כדי שתהיה זמינה בהתאם לתכנית מתאר מפורטת ומאושרת. תהליך המגרוש המבוסס על שיטה של חלוקת החלקות החקלאיות למגרשים לבנייה, ולהלכה להשבחת הקרקע, מלווה בקבלת זכויות בנייה על בסיס תכנית מפורטת מחד, ומאידיך על הפרשת חלק (עד 40% ללא תשלום פיצויים על פי חוק) לשטחים המיועדים לשרת את דיירי החלקה, וכלל הציבור. חלוקת החלקות החקלאיות למגרשים לבנייה, שמעלה את הצורך בפיתוח מרחב ציבורי, יוצרת גם הזדמנות לממש מנגנון איחוד וחלוקה כדי להשיג הפרשות לצורכי ציבור מהקניין הפרטי. כך מתחזק המגרוש בתכנון היישוב הערבי, לצורך אספקת צרכים ציבוריים כגון דרכים, שצ"פ, על חשבון קניין פרטי הזוכה בהשבחה מחד, וממנו נלקחת הפרשה לצורכי ציבור מאידיך.

בחברה אגררית, מסורתית ושיוכית, יש חשיבות לזמינות הקרקע המחולקת לחלקות ומעובדת בחקלאות, גם לקיום יום יומי וגם לריבוד חברתי וערך ערכי וסמלי. בעלי קרקעות נהנים ממעמד חברתי גבוה יותר מאשר מחוסרי הקרקע. עם תהליך העיור נשחק ערכה הסמלי-ערכי של הקרקע והוקנה לה ערך נדל"ני המתקיים בתנאים של כמעט שוק חופשי. רובה הגדול של האוכלוסייה הערבית עדיין נאחז בערך החברתי, הסימבולי והלאומי של הקרקע, בגלל המאבק הטריטוריאלי בין התנועה הציונית ומוסדות מדינת ישראל, לבין האזרחים הערבים. מאבק ערכי זה העמיק את אי האימון של האוכלוסייה הערבית במוסדות המדינה. תוצאותיו של המאבק הגאופוליטי והלאומי על הקרקע, חיזקו את התודעה בקרב

האוכלוסייה הערבית לשימור הקרקע בבעלותה כערך נורמטיבי, חברתי ולאומי, לבד מהיותה משאב נדל"ני. לכן בשוק הקרקעות ביישוב הערבי נודעה עד לאחרונה זרימה מועטה של עסקאות במקרקעין, במיוחד אלה שייעדו לבנייה. התאוששות שוק המקרקעין ביישובים הערביים מבטא את השינוי החברתי בהתייחסות לקרקע מיחס ערכי לנדל"ני, ואת האבחנה בין המולדת, כערך נורמטיבי וסוציו-פוליטי שיש לשמור עליו, למוצר הבסיסי הנדל"ני החשוב. אבחנה זו מקדמת את שוק המקרקעין והדירות ביישוב הערבי, אך גם גורמת לציפוף הבנייה בו, ומעלה את הביקוש לשטחים ציבוריים.

כמעט רוב היישובים הערביים התפתחו לפי מודל מרחבי של בנייה ורנקולרית (תקנים של קיימות) על קרקע בבעלות פרטית. לבד מהיישובים/העיירות הערביות הבדואיות שבנגב, שתוכננו על פי תכנון יזום. מאז תחילת האלף השלישי מתפתחת שונות בין היישובים הערביים. שונות זו משתקפת בגודל האוכלוסייה, צורת התפתחות השטח הבנוי, מרכזיות תפקודית, דימוי יישובי, פתיחות להגירה, פיתוח שכונות חדשות על קרקעות ציבוריות למימוש פרויקטים של בנה ביתך, לעומת בנה דירתך, רמת עירוניות וזמינות שטחים ציבוריים. כך מתחולל תהליך שנע מדמיון לשונות ומצמיח תחרות בין יישובים בנושאים של זמינות שירותים, היקף פעילויות כלכליות וחברתיות, רמת ואיכות תשתיות ואופי וחזות היישוב.

השונות המתפתחת בתוך היישובים הערביים הינה חלק מהשונות המבחינה בין היישובים היהודיים לשכניהם הערביים. היישובים הערביים אינם מבודלים הרמטית מהיישובים היהודיים הסמוכים, ומתנהלים ביניהם קשרים והשלמות תפקודיות בהתאם להתמחויות וליתרונות יחסיים ותחרותיים לכל יישוב. האוכלוסייה הערבית ומנהיגיה תובעים כיום השתלבות במערכת היישובית הארצית והאזורית כדי ליהנות ממנה ולהשלים אותה. הזיקות והקשרים בין

היישובים הערביים ליישובים יהודיים מעמידים אותם בתנאי תחרות תפקודית, המקבלים ביטוי בחלוקת משאבי התכנון והפיתוח, בכלל זה רמת הקצאת שטחים לצורכי ציבור המשפיעה על רמת הפיתוח של היישוב.

את התמורות והמגמות המשתנות ביישובים הערביים ניתן לסכם בצורך הגובר של פיתוח הזדמנויות תעסוקה ותפקודים עירוניים שנועדו להגדיל את רווחת הפרט והקהילה. שינויים מבניים בשוק העבודה, שהצמיחו את מעמדות הביניים, יצרו גם שעות פנאי לקהילות השונות והשפיעו על התפתחות דפוסים וסגנונות חיים שהעלו את הצורך בפיתוח פארקים, ושצ"פים עירוניים. התעצמות האינדיבידואליזם הקנייני, התפקודי והמשפחתי מאיץ את החיפוש אחר שטחי ציבור לבילוי בשעות הפנאי ויציאה למרחב הציבורי.

החשיפה של הערבים לתהליכי גלובליזציה באמצעות האינטרנט, אמצעי תקשורת, תיירות, ביקורים בערים שונות בעולם, עודדו את הפתיחות לקוסמופוליטיות אינסטרומנטלית על ידי חיקוי ואימוץ דפוסי התנהגות ותרבות צריכה עירונית בסביבה של יישוב קטן יחסית. שינויים מבניים ותפקודיים אלה תרמו לפיתוח התודעה לצורך בתכנון מרחב ציבורי וחזות יישובית. מקצת המניעים לפיתוח המרחב הציבורי וחזות היישוב נגזרו מצרכים פנימיים מוכחים. אחרים נולדו מהתחקות אחר המתרחש בערים היהודיות, או כתוצאה של יישום הנחיות ותקנות שקבעו משרדי ממשלה כתנאי למימון פרויקטים כגון פיתוח כיכרות במערכת דרכים, פיתוח איים בתוך רחובות עורקיים ורחובות ראשיים. במסגרת השינויים המתרחשים ביישובים הערביים גברה גם הנכונות לניהול עצמי באמצעות המערכות המוניציפליות, נטילת אחריות וקבלת סמכות על תכנון, פיתוח וניהול המרחב הציבורי. אלה לא שללו את הנטייה להתכנסות הפרט או המשפחה הגרעינית למרחב הפרטי.

שינויים אלה ערערו על המחסור במרחב ובשטחים ציבוריים ביישוב הערבי, ועל החזות שנוצרה, שאינם עולים בקנה אחד עם הציפיות והרצון של האזרחים הערבים. הפער בין הרצוי למצוי מבחינת מידת הזמינות ומאפייני המרחב הציבורי והשטחים הציבוריים הפתוחים, חזות ונראות היישוב הערבי, הם נושא מחקר זה.

### פרק 3: מערך המחקר

זמינות ומאפייני המרחב הציבורי ביישוב הערבי וחזותו נבחנו במחקר זה במתודולוגיות איכותניות מגוונות. ממצאי המחקר נועדו למלא חלל בידע הקיים על התפתחות היישוב הערבי בישראל גם מנקודת ראות של מאפייני המרחב הציבורי והתמורות שחלו בו, והמגמות וכיווני הפיתוח של מרחב זה והשפעתם על חזות היישוב. יודגש כי המחקר עוסק ביישובים הערביים העצמאיים, ולא באוכלוסיית הערים המעורבות/המשותפות. גם קצרה היריעה מלבחון את מצבן של השכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית, שסובלות מבעיות דומות.

מחקרים וסקירות מועטים קדמו למחקר הנוכחי, שבמידה רבה ניתן לראות בו חלוצי. הם תקפו את סוגיית המרחב הציבורי, החזות היישובית, התכנון המרחבי של היישובים הערביים והעמדת היצע שטחים ציבוריים בהם מזוויות שונות (גיבאלי, 1984; לו-יון וג'בארין, 1998). החידוש במחקר זה הוא איגום והכלה של מחקרים קודמים, עריכת אפיון, ניתוח והסבר למציאות המרחב הציבורי ביישוב הערבי העובר טרנספורמציה פיזית, תפקודית וסוציו-פוליטית ממתכונת כפרית לעירונית (ח'מאיסי, 2012). אלה נעשו באמצעות ביקורת בונה על תהליכי אספקת השטחים הציבוריים הקיימים, ואומדן ביקושים לשטחים ציבוריים צפויים על גווניהן בעתיד, לצד זיהוי מגמות חדשות.

נקודת המוצא והגישה שהמחקר מציע, מבוססת על בחינה של המתרחש ביישוב הערבי מנקודת ראות אוניברסלית ולא ייחודית. ההנחה היא כי האוכלוסייה הערבית אינה שונה ביחסה כלפי המרחב הציבורי וצרכיו מחברות אחרות. אין בכך כדי לומר שאין לה צרכים ומאפיינים תרבותיים ייחודיים, בקונטקסט הגאופוליטי והמבני בו היא נתונה, אלא שניהול ואספקה של השטחים הציבוריים

הוא נרטיבי, פוליטי, ניהולי מבני וכלכלי. עוד חידוש הוא בחינה דיפרנציאלית של היישובים הערביים, הכוללת שונות והטרוגניות לפי צורת היישוב, גודלו ותהליך התפתחותו ותכנונו, בניגוד לגישה המונוליתית השכיחה בחקר האוכלוסייה הערבית-פלסטינית בישראל. המחקר מתאפיין באוריינטציה יישומית המתווה דרך פעולה, מדיניות וארגז כלים למקבלי ההחלטות ולנציגי הציבור בכדי שיוכלו לפתור את בעיית המחסור בשטחים ציבוריים, ניהול ופיתוח המרחב הציבורי, ושיפור חזות היישובים ברמה הכלל יישובית וברמה הפנים יישובית, והסרת חלק מהחסמים שנערמו נוכח המשבר האקוטי של ניהול, פיתוח, אחזקה ואספקה של השטחים הציבוריים, והשלכותיהם על עיצוב החזות היישובית.

### **השערת המחקר**

גורמים הקשורים במעמד ובמצבם של האזרחים הערבים בישראל; בולט בהם המעבר מחברה כפרית מסורתית שצורכת את המרחב הציבורי אך אינה מייצרת אותו, לחברה עירונית-למחצה שבה מתחיל להתפתח מעמד בינוני מבחינה כלכלית. בשלבי בוסר אלה מעמד זה חסר מסורת מספקת ומפותחת דיה כדי לייצר את המרחב הציבורי ולשנות את חזות היישוב והסביבה הפיזית שלו. מה שמנציח את היעדר המרחב הציבורי ומיעוט המשאבים, הכספים ומשאבי הקרקע המיועדים לו על פי תכנון מפתח, הינו סדר קדימויות מעוות של הרשויות המקומיות, לצד חוסר מודעות של התושבים לחשיבות פיתוח המרחב הציבורי, ומתן דגש יתר על המרחב הפרטי. פיתוח המרחב הציבורי נתפס על ידי הציבור הערבי כשייך למדינה, שיחסו אליה נעדר את המרכיבים היסודיים של זהות אינטרסים ואימון.

## שיטות המחקר

המחקר יצא לדרך כדי לברר את מאפייני התמורות והמגמות המתחוללות במרחב הציבורי ובחזות היישוב הערבי מנקודת מוצא של גישה רב-תחומית (multi-disciplinary approach). גישה זו מחייבת שימוש במגוון של שיטות מחקר שמבטיחות התבוננות ובחינה של הנושא מזוויות שונות. ברובה, התבססה שיטת המחקר הנוכחי על השיטות האיכותנית, ואלה הן:

א. לימוד הספרות העוסקת בהתפתחות הרעיון של מרחב ציבורי, והקשר לספירה הציבורית, ולמרחב ציבורי פתוח בכלל וביישובים הערבים בפרט, וכן הספרות העוסקת בתכנון ובפיתוח היישוב הערבי. כמו כן נלמדו תכניות מתאר מקומיות ומפורטות שהוכנו ואושרו על ידי מוסדות התכנון. תכניות נסקרו על רקע תצלומי אוויר כדי לבחון בפרוטרוט את התכנון של השטח על פי תכניות מתאר מאושרות לעומת השימוש בפועל כיום (ייעודי קרקע לעומת שימושי קרקע). ואכן זוהו הרבה שטחים מתוכננים לשטחים ציבוריים על פי תכניות מתאר מקומיות ומפורטות, שאינם מפותחים על פי הייעוד. הסקירה כללה מידע מהאתר הממשלתי "גאבמאפ" <http://www.govmap.gov.il>, ובתוספת שכבות של תכניות מתאר שהוכנו על ידי משרד הבינוי והשיכון ורשות מקרקעי ישראל. הוספת השכבות האלה על רקע מפת גושים וחלקות, קומפילציה של תכניות על רקע צילום אוויר מאפשרים הבנה של מצב זמינות השצ"פים בתכניות מתאר, פריסתם, גודלם ואף השימוש בהם. חלק מהאיורים נגזרו והועתקו מאתר זה כדי להבהיר ולבסס את הטענות העולות במחקר.

ב. נערכה סדנה בה השתתפו נציגויות של ראשי רשויות, קבלנים, מודדים, מהנדסים, ואישי ציבור - משני המינים. בסדנה הוצגו

ממצאי המחקר הראשוניים, ולאחר מכן הועמדו לדיון סוגיות שכללו סיכום ראשוני של הממצאים. הסדנה הטיבה לבטא את רוח השיח והשפה השולטים שעניינם המציאות הנוכחית של השטחים הציבוריים הפתוחים ועיצוב חזות היישוב ועלו בה החסמים, הבעיות והאתגרים הניצבים לפתחו של פיתוח השטחים הציבוריים. המחקר מסכם הרעיונות שעלו בסדנה וראיונות אישיים שכללו אפיון מצב, זיהוי התמורות, בירור החסמים ותיעוד ובחינת הפתרונות המוצעים על ידי המשתתפים. מאליה ברורה חשיבותן של נקודות מסוימות או רעיונות ששבו ונשנו, במיוחד בקשר בין הממד הפוליטי-נרטיבי של המרחב הציבור לבין הממד הפיזי-תכנוני ותפקודי.

ג. קיימנו עשרים וחמישה ראיונות פתוחים מובנים למחצה עם בעלי עניין ברשויות המקומיות, נציגי משרדי ממשלה ובעלי מקצוע ערבים. אלה נבחרו באופן רנדומלי, ולפעמים כחלק מפגישות עבודה עם מרואיינים שגלשו לדיון על המרחב הציבורי, ובירור סוגיית השטחים הציבוריים הפתוחים וחזות היישוב הערבי. בראיונות התקבלו דיווחים על עמדות ותפיסות כלפי מצב המרחב הציבורי ביישוב הערבי והחזות שלו. ראיונות אלה יצרו את התשתית הממצאית של המחקר להבנת מאפייני המרחב הציבורי ותפיסת החזות היישובית ביישובים הערביים כפי שהם כיום.

ד. ממצאי המחקר התבססו על סקר מקיף של הרשויות המקומיות הערביות שנערך במטרה למפות את צורכיהן. בסקר הוצג שאלון סגור, שנועד לביצוע מחקר עבור מרכז השלטון המקומי בשנת 2015. ענו לשאלון זה כ-50% מהרשויות המקומיות. מתוך 84 רשויות מקומיות ערביות אליהן הופנה ושוגר השאלון, הגיבו 42 רשויות.



ה. לבד מממצאי הסקר הקודם שנערך בשנת 2015, (סעיף ד' לעיל), חובר שאלון מיוחד לצורך מחקר זה (ראה נספח, עמוד 195), שמטרתו לאסוף נתונים גם על עמדות ותפיסות של נציגי הרשויות המקומיות בעניין השטח הציבורי וחזות היישוב הערבי. מתוך 84 הרשויות המקומיות שנתבקשו להשיב על השאלון, ענו 27 רשויות מקומיות שהן כ-32% מכלל הרשויות המקומיות הערביות. מטרת השאלון הייתה לבדוק את מאפייני השטחים הציבוריים, הצרכים, העמדות, החסמים ותהליך קבלת ההחלטות על פתרונות אפשריים לפיתוח המרחב הציבורי וחזות היישוב הערבי. ניתוח המידע והנתונים נעשה על ידי שימוש בתוכנת אקסל ותכנית SPSS, שהעלו את השכיחויות והממוצעים וסייעו לחוקרים להסיק מסקנות לקראת גיבוש חבילת המלצות מדיניות.

ו. גם שיטת "החוקר כשחקן" שירתה את המחקר. החוקר הראשי שתכנן והכין פרוגרמות לתכניות אב, תכניות מתאר ותכניות מפורטות, תכניות פיתוח, והשתתף בצוותי תכנון רבים ברמות שונות, תרם מניסיונו העשיר; יועץ המחקר הינו אדריכל ומתכנן ערים שמצוי גם בתכנון גנים ציבוריים ומבני ציבור. החוקר והיועץ וחלק מעוזרי המחקר בעצמם מתגוררים במרחב היישוב הערבי, מכירים לעומק את השיח, השפה והנרטיבים, ותשומותיהם על המציאות ביישוב הערבי מגיעות אפוא ממקור ראשון. ממצאי התצפית המשתתפת, ההכרה של הניואנסים, השיח והדואליות באפיון ובהסבר הגורמים, זיהוי התמורות והמגמות בעניין המרחב הציבורי וחזות היישוב הערבי תועלו לטובת המחקר. עוזרי המחקר שהנם בקיאים בשפה הערבית, ובשפה המקצועית תרמו ליצירת שיח ודיונים בין צוות המחקר. בירור ביקורתי סייע לערוך השוואה ולאמת ממצאים שעלו מהסדנה ומהראיונות.

ז. מחקר כמותי גם הוא שירת את החוקרים, וכלל ריכוז נתונים מפרסומי הלמ"ס, סקר של עמותת הגליל, שנתונים של תכנון המופקים על ידי מנהל התכנון, ריכוז נתונים מתכניות מתאר שהוכנו עבור היישובים הערביים. כמו כן, נערכו וצולמו סיורים ביישובים ובשטחים ציבוריים פתוחים כדי לעמוד מקרוב על חזות היישוב, שניתן לסייר בו בתלת ממד באמצעות Google Earth: <https://www.google.co.il/maps/place>

שיטות המחקר השונות אפשרו להבין לעומק את החסמים הניצבים בפני פיתוח מרחב ציבורי וספירה ציבורית ביישובים הערביים. חלק מהתובנות שעלו במחקר שימשו גם להמלצות מדיניות לפיתוח המרחב הציבורי, המלצות שעלו בדיונים, בראיונות ובשאלונים. הממצאים מתוך השאלונים שמולאו על ידי נציגי הרשויות המקומיות, אפשרו לכמת את ההיגדים המסבירים את מאפייני השטחים הציבוריים הפתוחים וחזות היישובים. מחקר זה לא התיימר להציג את העמדות, הפרשנויות וההמלצות שהועלו בראיונות ובשאלונים בשם דובריהן, על שום שהסכמת המרואיינים לכך לא התקבלה, ולפיכך הוצעה פרשנות שמשקפת את דעת המחברים בלבד. עם זאת התודה לנחקרים שתרמו רבות למחקר.

### **קשיים וחסמים בביצוע המחקר**

צוות החוקרים מודע לעובדה שהמחקר אינו מהווה מחקר בסיסי, על אף חדשנותו. מהלך המחקר נתקל בקשיים ובחסמים אשר עיכבו את ביצועו, כאשר עיקר העיכוב היה במילוי השאלונים על ידי נציגי הרשויות המקומיות. לאחר בקשות חוזרות ונשנות חלק מהרשויות החזירו את השאלון המלא. מגבלות זמן ומשאבים סכלו אפשרות להרחיב את המחקר ולכלול יותר רשויות. המחקר פותח דיון בנושא, אך אינו סוגר אותו, ולא מתיימר לכסות אותו מזוויות שונות. לכן

נקראים חוקרים להתבסס על מחקר זה כדי לבצע עוד מחקרים ולהשלים את ממצאיו או להשוותם.

## **פרק 4: מרחב ציבורי ביישוב הערבי**

רוב היישובים הערביים בישראל התפתחו על בסיס גלעין יישובי כפרי שצמח באופן אורגני. יישובים עירוניים תוכננו עבור ריכוז ועיור האוכלוסייה הערבית בנגב כגון רהט, כסיפה, חורה, והיישובים שנועדו לרכז את האוכלוסייה הערבית הבדואית בצפון, שגם הם תוכננו כיישובים עירוניים קטנים כגון זרזיר, ביר אלמכסור ובסמת טבעון. שאר היישובים הערביים שאוכלוסייתם גדלה התפשטו בשטח הבנוי לא על בסיס תכנון מקדים, אלא על בסיס תכנון שמעכב ומגביל את התפתחות הבנייה והתפשטותה. פרק זה פותח בהצגה של המסגרת העיונית להתפתחות המרחב הציבורי ומאפייניהם של השטחים ומבני הציבור ביישוב הכפרי הערבי העובר תהליך עיור.

### **המרחב הציבורי ביישוב הערבי הכפרי**

שלושה מרכיבים ראשיים כרוכים בהתפתחות המרחב הציבורי ביישוב הערבי, ומהם נגזרים דפוסי ההתנהגות של הציבור, דפוסי הצריכה והייצור של המרחב הציבורי, ומאפייניו. מרכיבים אלה משתנים בהתאם למסגור המערך המחבר בין הסביבה לחברה ולממשל (ראה איור 2 בעמ' 16).

המרכיב הראשון, קשור **לתכונות הסוציו-תרבותיות, פטריארכליות**. החברה הערבית ברובה הינה חברה פטריארכלית, מסורתית, כפרית, שהדגש בה הוא על מרחב פרטי/ שיוכי. רמת הצריכה של המרחב הציבורי מוגבלת והתכנסה למרחב ציבורי למחצה. לכל קבוצה חברתית שיוכית (חמולה, שבט) יש מרחב טריטוריאלי שיוכי הנקרא "חימא – حَمَى", אזור מוגן המיועד למגורים, לפיתוח והתרחבות של אוכלוסיית השבט/החמולה והמשפחה המורחבת. הריבוד החברתי בכפר מאופיין במספר קטן של חמולות (אחת עד ארבע), שהן דומיננטיות ומתגוררות בטריטוריה הומוגנית. אמצעי התחבורה מסורתיים, רמת הניידות נמוכה יחסית, והשטח הבנוי הוא קטן

יחסית. החברה מכבדת את מערך הערכים והמנהגים שהתפתחו לקודים המובילים את דפוסי ההתנהגות וסגנונות חיי היום יום, בכלל זה הבנייה הפרטית במגרשים המוקפים על פי רוב גדר או חומה התוחמת את גבולות המרחב הפרטי הכולל גינות פרטיות. לחומה גם תפקיד שמירה על פרטיות משפחה. הבנייה הינה ורנקולרית של קומה עד שתיים המשתלבת בטופוגרפיה ובשיפועים, בעלת פתחים/חלונות מעטים יחסית. מאפיינים של סביבה חברתית שיוכית משפיעים על עיצוב החזות של היישוב הבנוי ברקמה צפופה יחסית ונמוכה, המשתלבת בנוף הסביבתי. בתנאים אלה התקיימה הספירה הציבורית אך ורק בדיוואן/ במדאפה (מקום כינוס בני החמולה/השבט)/במסגד, בהם מתקבלות החלטות הניהול של החברה השיוכית והיא מציעה גם מערכת הגנה לכל שבט/חמולה.

המרכיב השני, שם דגש על **המעבר לחברה ליברלית**, המושתתת על עקרונות של חירות הפרט, לבחור על פי ראות עיניו כאדם רציונלי בעל שיקול דעת וכושר שיפוט והחלטה מה טוב ומתאים לו. חברה ליברלית רציונלית דורשת יציאה למרחב ציבורי מודרני רחב ידיים. גידול פיזי של השטח הבנוי תובע מערך כבישים ותחבורה שמשרת את ציבור הנוסעים, מה שהשפיע על התפתחות מודל היררכי של מערך הדרכים. בחברה ליברלית הפרט ניצב במרכז, והוא חופשי לנוע ממקום למקום ללא הגבלה במרחבים חדשים לבד מן המרחב הפרטי. במקום החברה המתכנסת בתוככי השכונה/המתחם השיוכי מתפתחת נייודות מרחבית של הפרט והמשפחה הגרעינית מבחינת מגורים ותפקודים שונים. מרכיבי האזרחות החדשים תובעים מרחבים חדשים המאפשרים קיימות והשלמה בין המרחב הציבורי הפיזי, לפרטי התודעתי. התשתית האפיסטמולוגית שהונחה בעקבות מהפכות במערב אירופה, כוללת פיתוח תיאורטי ויישומי כדי להבין את הצרכים של החברה המערבית, העירונית הליברלית, ואת הצורך החברתי, הפוליטי והאורבני במרחב ציבורי על רקע התגברות

הפעילות הציבורית בו. תמורות אלה סייעו לקביעת הנחיות וקודים  
תכנוניים לפיתוח ולעיצוב עירוני, בכלל זה פיתוח מרחב ציבורי  
ועיצוב חזות היישוב העירוני או הכפרי החדש והמתוכנן. בהרבה  
מקרים תיאוריות והנחיות אלה הופכות מודלים לחיקוי, שלעתים  
אף נכפים על חברות מסורתיות, ללא ההתאמה התרבותית  
והקונטקסטואלית המתבקשת. נכון הדבר גם לחברה הערבית  
בישראל.

המרכיב השלישי הוא, **פיתוח מרחב וחברה היברידי**; מרחב וחברה  
היברידית אינם בהכרח התפתחות שלילית, אלא צילום מצב קיים  
שמסביר את ההיטלטלות בין חברה מסורתית פטריארכלית לחברה  
ליברלית. זהו ניסיון לפתח חברה ומרחב אחר, שייקרא להלן מרחב  
היברידי. זהו פיתוח של מרחב וחברה רצויה הסופגת יסודות פיזיים,  
חברתיים ופוליטיים מחברות מערביות ליברליות ומשלבת אותם  
בחברה המסורתית. כך מצמיחים חברה וסביבה חדשה שונה, שיש  
בה מאפיינים חדשים בצריכה ובייצור של מרחב ציבורי. עולם  
גלובלי, שמאפשר זרימה של מידע ודפוסי התנהגות שונים  
שמאומצים על ידי חברה מודרנית, תורמים למרחב היברידי גדל  
ומתחזק.

צמיחתו של מרחב היברידי ביישובים הערביים כוללת את  
המאפיינים הראשיים האלה: הפיכה מכפר לעיירה, צמיחת ערי  
ביניים, בהן מתפתח עיור סלקטיבי המשלב בין שמרנות תרבותית,  
חברתית ודתית לפתיחות טכנולוגית ודפוסי התנהגות מודרניים  
וחדשים, במיוחד בממדים האינסטרומנטליים. ניידות, טלטלה ואף  
חיץ בין השמרנות למודרניות, בין הייחודיות לאוניברסליות, בין  
דתיות לחילוניות, בין בנייה מסורתית למבני דירות, ובין שימור  
המרחב הפרטי לפתיחות למרחב ציבורי; כל אלה הם מקצת  
מהאתגרים של פיתוח מרחב היברידי משלב, המחפש הגדרות  
שחורגות מן ההגדרות המסורתיות. תכנון וניהול מרחב וחברה

## היברידיים הינו אתגר גם בעניין יצירת מרחב ציבורי ועיצוב חזות היישוב

### איור 4

הניידות וההיטלטלות בין חברה מסורתית פטריארכלית לחברה ליברלית לקראת פיתוח חברה ומרחב הברידיים



### מרחב ציבורי בכפר המסורתי

המחקר ביקש לאשש או להפריך את הטענה לפיה היישוב הכפרי חסר מרחב ציבורי פיזי, והאוכלוסייה הכפרית המסורתית מעדיפה את המרחב הפרטי על המרחב הציבורי שהוא מועט וגברי. במרכז הדיון עומדת השאלה האם מובנים בתרבות הערבית היישובית הניכור וחוסר הרצון לפיתוח מרחב ציבורי ביישוב, או שמניעים סוציו-תרבותיים אינם מעודדים את שימוש בו, או שגורמים מבניים פוליטיים חוסמים פיתוח של מרחב ציבורי פתוח ביישובים הערביים.

ביישוב הכפרי הערבי שהתפתח באופן אורגני התקיים מרחב ציבורי שהותאם להקשר של יישוב אגררי, וכלל פונקציות כגון מסגד *المسجد* והרחבה מסביבו, המוצלא *مُصَلَّى* – מקום תפילה בחגים באירועים מיוחדים, כיכר המעיין – *العَيْن* מקום של מפגשים ולעתים טקסי חתונה, ובתי קברות שגם הם נטו להיות חמולתיים. שטחים ציבוריים אחרים היו הביאדר – *بَيَّادِر*, הגורן, שהיו מחולקים על בסיס שיוך חמולתי ונמצאו מסביב ובסמוך לשטח הבנוי. בעונת הקציר הם שמשו לחקלאות, ובשאר ימות השנה תפקדו כמקום של מפגשים ומשחקים. גודל היישוב אז היה כפרי קטן, החברה הייתה מסורתית, ובחגים ובאירועים שימשו מרחבים ציבוריים אלה מקום מפגש ניטרלי לרווחת הכלל.

כמה משתנים השפיעו על גודל, כמות ומאפייני המרחב הציבורי ביישוב הכפרי הערבי ועל התפתחותו:

**הביקוש לשטח ציבורי:** האוכלוסייה הכפרית הערבית לא צרכה שטחים ציבוריים והעדיפה את המרחבים הפרטיים. העיסוק בחקלאות, שיצר לעתים קרובות מפגשים במרחבים הפרטיים למחצה גם לא יצר ביקוש לשטחים ציבוריים, במיוחדים כי האוכלוסייה חיה את חייה במרחב כפרי פתוח של שדות, כרמים ומטעים ויערות, מרחבים שהיוו מקור פרנסה ובלוי כאחד. הביקוש המוגבל לשטחים ציבוריים פתוחים בתחומי הכפר הקטן הביא למחסור בפיתוח שטחים אלה, מחסור שהטביע את חותמו על עיצוב היישוב הכפרי שנבנה משטח בנוי קטן יחסית, בבנייה ורנקולרית, המוקף בשטחים חקלאיים פתוחים ששימשו גם לפרנסה ולבלוי לגברים ולנשים.

**סדר קדימות:** האוכלוסייה הערבית שהפכה להיות מיעוט במולדתה, חשה מאויימת ונקטה באסטרטגיית הישרדות (מנאע, 2016). סדר הקדימות של משקי בית רבים היה ונותר אפוא אספקת הצרכים



הפרטיים הבסיסיים: הדאגה לדיור, שמירה על קרקע פרטית לדורות המשך, הסתפקות בגינה פרטית סביב לבית. התיאוריה של היררכיית הצרכים של מאסלו (Maslow, 1954; 1962) נכונה גם ליוזמות לפיתוח מרחב ציבורי המתרחשות באופן אורגני, מלמטה, ובהיעדר תכנון יזום. צרכים אלה קיבלו ביטוי גם בתורתו של ההוגה הציוני זאב ז'בוטינסקי, כחמשת הצרכים הבסיסיים של האדם.<sup>1</sup> צרכים אלה מנוסחים כבר בקוראן "أَطْعَمَهُمْ مِنْ جُوعٍ وَأَمَّنَّهُمْ مِنْ خَوْفٍ", קודם מאכל ומניעת חרפת רעב, ולאחר מכן שמירה על הביטחון האישי. הנכבה של 1948, הפכה את הערבים למיעוט כפרי שהחל לעבור תהליך עיור אצור/עצור (חימאיסי, 2005; מאיר-ברודניץ, 2009), מיעוט שסובל מתחרות אסימטרית על משאבי הקרקע. במציאות החדשה המדינה פעלה להפקעת קרקעות פרטיות ולהצרת מרחב הפיתוח של הכפר הערבי אל מול הצורך של היישוב הערבי להתגונן. באקלים של איום על משאב הקרקע ועל אפשרויות פיתוח האוכלוסייה, היעדר מענה בסיסי לצרכיה, במיוחד למגורים, ולפיתוח החקלאות שהייתה מקור הפרנסה העיקרי, משפחות שמרו על הקרקעות בבעלותן והתכנסו לשמר ולשמור על המרחב הפרטי הכפרי.

**חוסר ביטחון אישי:** מקום ציבורי מעניק ביטחון לפרט. ככול שהפרט והחברה מרגישים יותר ביטחון אישי כך הם נוטים לבקש ולצרוך מרחב ציבורי. לכן בחברות רבות, ובמיוחד כפריות, מבני דת כמו מסגד, כנסייה, ובית כנסת הם מרחב ציבורי, המגונן על האדם ומעניק לו ביטחון אישי על בסיס מערכת קודים של אמונות שונות, כללים סוציו-תרבותיים ומנהגים מוכרים ורווחים בחברה. בחברה המסורתית רווחמנהגים ומוסכמות אשר שימרו את המרחב

---

<sup>1</sup> המונח שימש את הפובליציסט הציוני זאב ז'בוטינסקי למטרות אחרות; בשיחה בשם "הגאולה הסוציאליט" בשנת 1934, הוא תיאר את חמשת הצרכים שעל המדינה לספק לאדם כ"חמשת המ"מים": מזון, מעון, מלבוש, מורה ומרפא )  
[https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%97%D7%9E%D7%A9\\_%D7%94%D7%9E%22%D7%9E%D7%99%D7%9D](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%97%D7%9E%D7%A9_%D7%94%D7%9E%22%D7%9E%D7%99%D7%9D).

הציבורי למחצה, ושמרו על דפוסי התנהגות אשר נסכו ביטחון והושתתו על אמנה חברתית המוסכמת על כלל האוכלוסייה. אדם שאין לו תחושה של ביטחון אישי אינו צורך שטחים ציבוריים פתוחים, ומנציח את המחסור בהם.

**ניקיון המרחב הציבורי:** החזות של היישוב המסורתי התבססה על בנייה ורנקולרית, שהתארגנה סביב מערך דרכים היררכי המשרת את הבתים והנגישות אליהם. בעת ששטח הכפר היה קטן והתרכז בגלעין היישוב, האוכלוסייה המקומית, ובמיוחד הנשים, פעלה לניקוי הרחובות הסמוכים לבתיה. פעילות זאת מבטאת את זיקת התושבים אל אזורי המחיה שלהם. ניהול היישוב התבסס על המודל הפטריארכלי של שיחיים ומוכתאר, בכפר לא הייתה רשות מקומית, ולא היה צורך בעובדי ניקיון המופעלים על ידי רשות מקומית. משימת הניקיון, התבססה על אחריות עצמית על המרחב (אקבר, 1995). היקף הזיהום ויצור הפסולת היו מוגבלים בחברה שהתבססה על קיום וקיימות, תוך שהיא פועלת להשתמש בכללי המיחזור המסורתיים.

**שייכות:** האוכלוסייה הכפרית הינה מסורתית ברובה ושייכת למסגרות חמולתיות. מסגרות אלה יצרו שכונות או מבנים שהיו מרחב שיוכי חמולתי מובדל מחמולות אחרות. לכל חמולה נקבע שטח של גורן השייך אליה, וגם שטח של דיואן "ديوان- مضافَة" בו מתכנסים בכירי החמולה לדיון בעניינים ציבוריים. בכפרים גדולים שבהם החמולות גדולות, נבנה מסגד לתפילות, ובמקרה של יישוב מעורב, נוצרים ומוסלמים ודרוזים, מבני הדת ששייכים לכתות השונות שירתו קבוצות שיוכיות, בהיותם מרחב ציבורי למחצה שכלל את המבנה והרחבה מסביבו. דהיינו, ביישוב הכפרי המסורתי היו קיימים מרחבים ציבוריים קטנים שיוכיים לחמולות ולכתות דתיות.

**קצב פיתוח:** הכפרים הערביים התפתחו בעצלתיים טרם התחוללה מהפכת העיור העצור/אצור (מאיר-ברודניץ, 2009), שהתעצמה לאחר הקמת מדינת ישראל. קצב הפיתוח האיטי הוא תוצאה ישירה של קצב גידול אוכלוסייה איטי, הצריכה המועטה ורמת החיים הנמוכה של אוכלוסיית הכפרים שלא חיבו הקצאה ופיתוח שטחים למרחב ציבורי גדול מעבר למבני הדת - מסגד, כנסייה, או מבנים שיוכיים - גורן, דיואן ודרכים. בכפר הקטן, התקיימה הפרדה מוגבלת של שימושי הקרקע ומרחב ציבורי לא נחשב נחוץ. במציאות זו של קצב פיתוח כפרי איטי, עקב גם קיום הגירה מהכפר אל העיר; תהליכים שהיו קיימים לפני הקמת מדינת ישראל בכפרים הערבים בארץ, ובהן המרחב הציבורי היה מועט ואינו נחוץ.

**מצור תכנוני:** כאמור, הכפרים התפתחו באופן אורגני שאינו מלווה בתכנון מקדים, וכמותם השטחים הציבוריים פותחו ללא הקצאה וייעוד תכנוני. גם תכניות תחום הבנייה שהוכנו לכפרים לא הפרישו שטחים לצורכי ציבור כי הם נועדו דווקא לתחום את הבנייה. תכניות המתאר שהוכנו לאחר חקיקת חוק תכנון ובנייה ייעדו שטחים מוסכמים כשטחים בבעלות ציבורית ולשימושים ציבוריים, בכלל זה שצ"פים. המצור התכנוני שהשתקף בתכניות המתאר חבר למצור על כמות השטחים ביישוב המיועדים לפיתוח מרחב ציבורי, מה שהעניק לו חזות של רצף בנוי וצפוף ללא מרחבים ציבוריים פתוחים.

צרוף של כל הגורמים האלה הביא לפיתוח מרחב ציבורי מוגבל ביישוב הערבי הכפרי, והיישוב המשיך להתקיים על פי מתכונות כפריות, והמודל הפטריארכלי בניהול החיים הקהילתיים והמוניציפליים. המעבר למתכונת העירונית על רקע התמורות שהתרחשו ביישוב הערבי, העלה את הצורך בפיתוח מרחב ציבורי, בכלל זה שטחים ציבוריים פתוחים שהשפיעו על עיצוב הרקמה הפיזית והנוף היישובי.

## **פרק 5: עמדות ותפיסות של הרשויות המקומיות**

הרשויות המקומיות מהוות חוליה מרכזית בתכנון, יצור, ניהול, ופיתוח המרחב הציבורי ועיצוב מרחב היישוב, בהיותן זרוע שלטונית בעלת סמכות ליזום ולהוציא לפועל תכנון, לבצע אותו, לתחזק את התשתיות הציבוריות בתחומי שיפוטן ולפקח על התפקודים בהן. כדי לעמוד על השפעות תפקודן של הרשויות המקומיות על עיצוב חזות היישוב ותכנון השטחים הפתוחים חובר שאלון מובנה שנשלח לכולן, 84 במספר (ראה נספח). מתוך 84 רשויות מקומיות ערביות נענו רק 27 ראשי רשויות או מי מטעמם, שהם כ-32 אחוזים בלבד מכלל הרשויות המקומיות הערביות. די בתגובה הדלילה כדי להעלות סימני שאלה בעניין תפקודם של ראשי הרשויות, שקצרה היריעה כאן מלעסוק בהם. הרשויות המקומיות שלקחו חלק פעיל במחקר מייצגות את פריסתן ברחבי הארץ, הגליל, הנגב ואזור המשולש/ואדי עארה, ואלה הן: אם אלפחם, אכסאל, אל בטוף, באקה אלעריבה, בית ג'אן, ג'ת, דיר אל אסד, דיר חנא, זמר, חורה, טובא זנגריה, טוראן, יפיע, כאוכב אבו-אלהיג'יא, כפר כנא, כפר מנדא, כפר קרע, מזרעה, משהד, סחי'נין, ערעה, פקיעין, ראמה, רהט, שגב שלום, ג'ולס ובוסתאן אלמרג'. פרק זה יפרט את הממצאים שהתקבלו מהשאלונים, ינתח ויתווה דרך וכלים כדי להתמודד עם הסוגיות שעלו מתוך השאלון ותרומתן לגיבוש ממצאי המחקר עצמו.

### **זמינות שטחים ציבוריים מתוכננים**

האם בתכניות המתאר המאושרות של הרשויות המקומיות קיים היצע תכנוני לשטחים ציבוריים פתוחים? מהנתונים ניכר כי ברוב היישובים אכן יש מצאי של שטחים ציבוריים פתוחים מתוכננים (שצ"פ). התפלגות המענה לשאלה זו מראה כי בכ-16 אחוזים מהרשויות המקומיות חסר תכנון של שצ"פים, 36 אחוזים ציינו

שקיים תכנון של שצ"פים בתכניות המתאר, אך השטח מועט, וכ-48 אחוזים ציינו כי בתכניות המתאר שלהן קיים תכנון של שצ"פים, וזאת מבלי לפרט את מאפייני השטחים הציבוריים המתוכננים כגון גודל, מיקום, פריסה, תת-ייעוד וכדומה.

### **גודל שטחים ציבוריים פתוחים מתוכננים ברשויות המקומיות**

מהו גודל השטחים המתוכננים בתכניות המתאר של היישובים?: להלן סיכום הממצאים המוצגים באיור 5 ובהם התפלגות גודל השטחים הציבוריים הפתוחים לפי יישובים. מהאיור עולה כי ברשויות המקומיות חורה ורהט קיים המספר הגבוה ביותר של שטחים ציבוריים פתוחים מתוכננים. בחורה ישנם 1,700 דונם של שטחים ציבוריים פתוחים וברהט 1,398 דונם של שטחים פתוחים ציבוריים מתוכננים. אחריהם נמצאת אם אלפחם עם 750 דונם, זמר עם 120 דונם, כפר קרע עם 52 דונם, סחינין וטוראן עם 30 דונם, ערערה עם 23 דונם, כפר כנא עם 20 דונם, אכסאל ובאקה אל עיראביה עם 15 דונם, כפר מנדא עם 14 דונם, כוכאב אבו אלהיג'א עם שמונה דונם, והרשויות המקומיות בעלות מספר השצ"פים הנמוך ביותר הן משהד, אל בטוף וגית עם חמישה דונמים כל אחת.

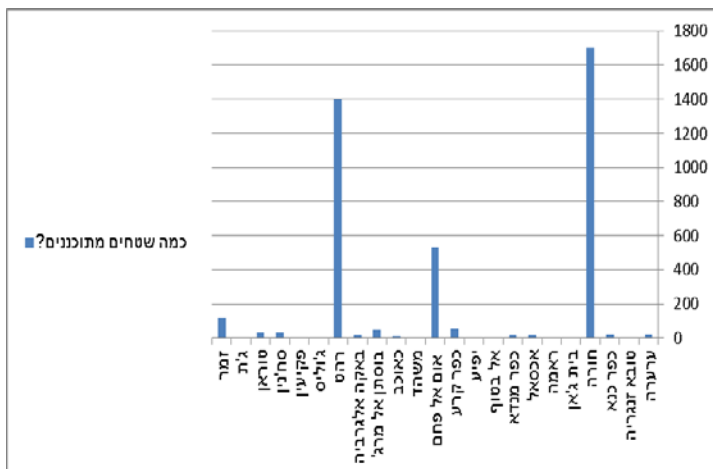
הממצאים מראים שרק בשלושה יישובים קיימת כמות ראויה של שטחים ציבוריים פתוחים: רהט, חורה ואם אלפחם. בשאר היישובים השטחים הציבוריים מועטים מאוד יחסית, כגון במשהד ובכפר כנא, שתכניות המתאר שלהן מוצגות באיור 4 להלן. מה מבדיל את שלושת היישובים שבהם קיים תכנון של שצ"פים גדול יחסית משאר היישובים הערביים?: התשובה קשורה בתכנון המקדים היזום לעומת תכנון מגביל עוקב פיתוח. היישובים רהט וחורה הן שתי עיירות חדשות שתוכננו כדי לכנס בהן את האוכלוסייה הערבית הבודוית. שני היישובים תוכננו על פי תכנון עירוני יזום, המייעד שכונות עבור תתי שבטים, ורוב השצ"פים תוכננו כחיץ ומערך הפרדה בין שכונות שבטיות. מלבד זאת תוכננו

שצ"פים כדי לשרת את האוכלוסייה, כגון הגן הציבורי המרכזי ברהט. כך גם באם אלפחס, שאמורה לקבל שטח של כ-1100 דונם כשטח ציבורי במסגרת הסכם פשרה עם המדינה משנת 1977. העירייה החלה ביישומו של הסכם זה רק בשנת 1990, ושלבה את ביצוע הסכם הקצאת השטח הציבורי במסגרת תכניות מתאר מפורטות שהחלה להכין ולאשר בתום שנה ממועד יישום ההסכם עם המדינה. שאר היישובים לא זכו בהקצאה ייעודית של שטחים בבעלות מדינה לפיתוח יישובי ולשצ"פים. התכנון ביישובים הערביים נעשה על בסיס גישה רציונלית אינקרימנטלית, ולרוב על שטחים בבעלות פרטית, מה שתרים למחסור בתכנון וייעוד שטחים לצורכי ציבור. על פי רוב, השטחים הציבוריים הפתוחים מיועדים בתכניות המתאר בשולי השטח הבנוי המתוכנן, וזאת בגלל זמינותן של הקרקעות בבעלות המדינה ובניהולה, שניתנות להקצאה למטרה זו. מנגד, בעלי קרקעות פרטיים מתנגדים להפרשת קרקעות בהיקפים גדולים מקרקעותיהן הפרטיות.

## איור 5

גודל שצ"פים מתוכננים בדונמים

במדגם של יישובים ערביים על פי דיווח הרשויות המקומיות, 2016



## איור 6

פריסת שטחים ציבוריים פתוחים בתכניות מתאר כפר כנא ומשהד בהשוואה לתכנית מפורטת הר יונה בשוליים הצפוניים של נצרת עלית\*



\* הערה: התכניות מוצגות על רקע תצלום אויר שנגזר מאתר Govmap לאחר יצירת קומפילציה של שכבות תכנון מתארי.

## פיתוח שטחים ציבוריים מתוכננים

תכנון שצ"פ ואישורו בתכנית מתאר מפורטת אינה ערובה לפיתוחו. בהקשר זה נבדק מצב פיתוח השצ"פים המתוכננים במדגם של רשויות מקומיות. הממצאים מראים כי ב-52% מן הרשויות המקומיות שהשתתפו במחקר יש שטחים ובהם גנים ציבוריים פתוחים ומפותחים, ו-48% ציינו כי אין ברשותן שטחים כאלו. הממצאים אודות היקף השטחים הציבוריים ברשויות שדיווחו על שצ"פים מתוכננים מראים כי ברובן השצ"פים המפותחים הינם קטנים. ניתן גם לראות כי ברשות רהט יש מספר השצ"פים הגבוה ביותר העומד על 51 דונם, אחריה חורה עם 25 דונם, טוראן עם 15 דונם, זמר עם 20 דונם, באקה אלעירביה ואם אל פחם עם 10 דונם, כאוכב אבו אלהיג'א עם 7 דונם, כפר כנא וערעה עם 5 דונם, כפר קרע עם 4 דונם, יפיע עם 2 דונם, אכסאל עם 1.7 ואל בטוף עם דונם אחד. דהיינו, קיים מחסור חמור ברור בהיקף השטחים הציבוריים הפתוחים המפותחים ברוב היישובים הערביים.

### לוח 1

השטחים הציבוריים הפתוחים והמפותחים בדונמים, על פי דיווח

הרשות המקומית יולי-אוגוסט, 2016

שם הרשות	שטח בדונמים של שטחים ציבוריים פתוחים ומפותחים הקיימים ביישוב, 2016
טובא זנגריה	0
בית ג'אן	0
דיר אל אסד	0
ראמה	0
כפר מנדא	0
משהד	0
שגב שלום	0
פקיעין	0
סחינין	0
אל בטוף	1



1.7	אכסאל
2	יפיע
4	כפר קרע
5	ערערה
5	כפר כנא
7	כאוכב
10	אם אלפחם
10	באקה אלגרביה
15	טוראן
20	זמר
25	חורה
51	רהט

מקור: סקר שבוצע למטרת המחקר

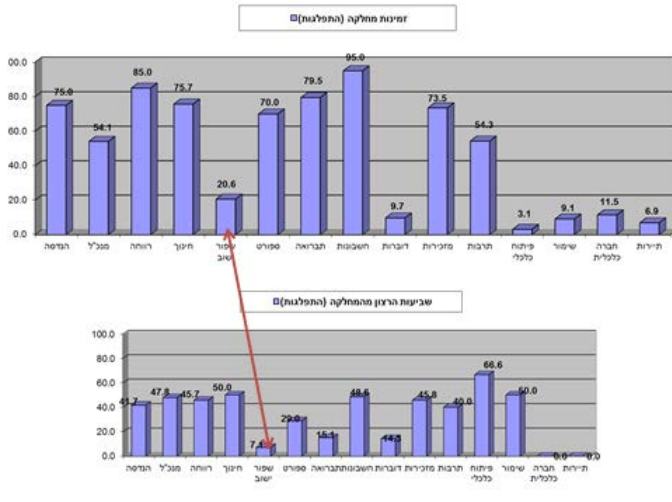
### מחלקות ייעודיות ברשויות מקומיות

אחד הביטויים לחשיבות פיתוח המרחב הציבורי, השצ"פים וחזות היישוב הינו קיום מחלקה ייעודית ברשות שזהו תפקידה. מסקר שנערך בשנת 2015, במסגרת מחקר מוזמן על יד מרכז השלטון המקומי, שכלל מחצית מהרשויות המקומיות הערביות התברר כי רק בחמישית מביניהן קיימת מחלקה המטפלת בשיפור פני העיר, ורק 7.1 אחוזים מהרשויות דיווחו על שביעות רצון מתפקודה. זהו השיעור הנמוך ביותר בהשוואה לשאר המחלקות ברשויות המקומיות (ראה איור 5).

בשאלון שהורכב לצורך מחקר זה עלתה שאלת קיום מחלקה ייעודית ברשות המקומית לגינון, ולשיפור פני העיר. 35% ממדגם הרשויות המקומיות שענו לשאלון ציינו כי יש מחלקה, אך היא באחריות מחלקת התברואה או מהנדס היישוב. 38% אחרים ציינו כי כלל לא קיימת מחלקה כזו; ו-27% ציינו כי יש מחלקה ייעודית. הפקדת האחריות למחלקה זו בידי אחרים או היעדרה של מחלקה ייעודית לשיפור פני העיר אומרים דרשני בעניין פיתוח חזות ונוף היישוב והשצ"פים בו.

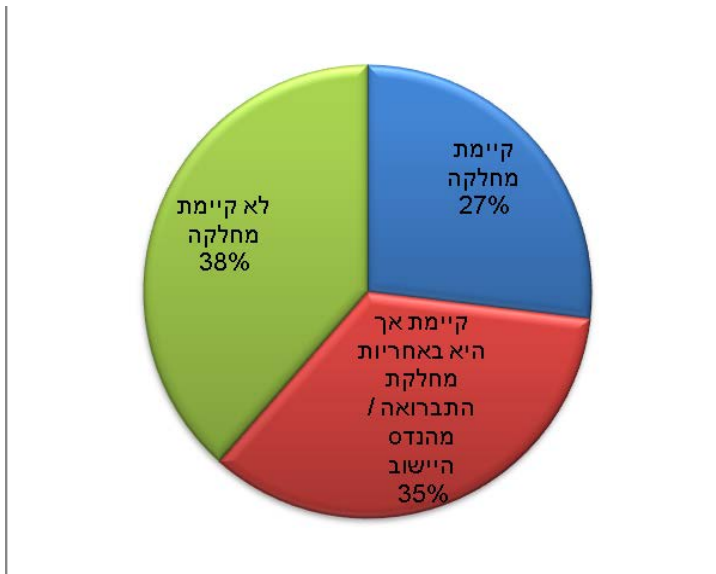
## איור 7

קיימת מחלקה לשיפור פני היישוב, ומידת שביעות הרצון מתפקודה ברשויות מקומיות ערביות בהשוואה לשאר המחלקות ברשויות המקומיות



## איור 8

פועלת מחלקה ייעודית לגינון, שיפור פני העיר במדגם של רשויות מקומיות



## לוח 2

קיום מחלקה/ יחידה ייעודית ברשות המקומית לגינון ושיפור פני העיר, ומספר עובדים במחלקה הייעודית לגינון ושיפור פני העיר

מספר עובדים במחלקה	האם קיימת מחלקה/ יחידה ייעודית ברשות המקומית לגינון, שיפור פני העיר	שם הרשות	מספר רשות
2	כן	בית ג'אן	1
2	כן	אכסאל	2
קבלן +2	כן	יפיע	3
4	כן	כפר קרע	4
9	כן	שגב שלום	5
1	כן	פקיעין	6
1	כן	זמר	7
0	כן אך היא באחריות מחלקת תברואה/ מהנדס היישוב	ערערה	8
0	כן אך היא באחריות מחלקת תברואה/ מהנדס היישוב	טובא זנגריה	9
0	כן אך היא באחריות מחלקת תברואה/ מהנדס היישוב	חורה	10
0	כן אך היא באחריות מחלקת תברואה/ מהנדס היישוב	דיר אל אסד	11
0	כן אך היא באחריות מחלקת תברואה/ מהנדס היישוב	כפר מנדא	12
0	כן אך היא באחריות מחלקת תברואה/ מהנדס היישוב	עירית אם אלפחם	13

14	כן אך היא באחריות מחלקת תברואה/ מהנדס היישוב	רהט	עובד מפקח 1
15	כן אך היא באחריות מחלקת תברואה/ מהנדס היישוב	טוראן	יש קבלן מתחזק
16	כן אך היא באחריות מהנדס היישוב	ג'ית	עובד 1
17	לא	כפר כנא	0
18	לא	ראמה	0
19	לא	אל בטוף	0
20	לא	משהד	0
21	לא	כאוכב	0
22	לא	בוסתן אל מרג'	0
23	לא	באקה אלגרביה	0
24	לא	דיר חנא	0
25	לא	סחינין	0
26	לא	מזרעה	0
27	לא ידוע	ג'ולס	0

מהלוח עולה כי מתוך הרשויות שבהן פועלת מחלקה ייעודית לגינון ושיפור פני העיר, שגב שלום מעסיקה את מספר העובדים הגבוה ביותר העומד על תשעה, ואילו בפקיעין וזמר יש רק עובד אחד. ניתן לראות כי ברוב היישובים פרט לשגב שלום, מספר העובדים במחלקה ייעודית אינו גבוה. הדבר קשור בהגדרות מנהליות בתוך הרשות ולא

בהכרח תוצאה של העסקת העובדים בתחום פיתוח ואחזקה של שצ"פים. יצוין כי באלה נכללים כיכרות ואיים ירוקים בדרכים ובתחומי מבני הציבור ביישוב, כגון בתי ספר. מחלקה ייעודית שמופקדת באחריות מחלקת התברואה או מהנדס היישוב, מעסיקה על פי רוב רק עובד אחד, וברוב המקרים צוין כי אין ולא עובד ייעודי אחד לגינון. בריאיון שקיימנו עם גזבר המועצה המקומית כפר מנדא, הוא הדגיש שעדיין לא קיימת הפרדה תעסוקתית, ניהולית ותקציבית ברורה. מבחינה ארגונית וגם ניהולית ותקציבית לא קיימת מחלקה עצמאית המחייבת מימון ייעודי נפרד, למרות שיש עובדים העוסקים בגינון ברחובות, בכיכרות ומבני ציבור ביישוב.

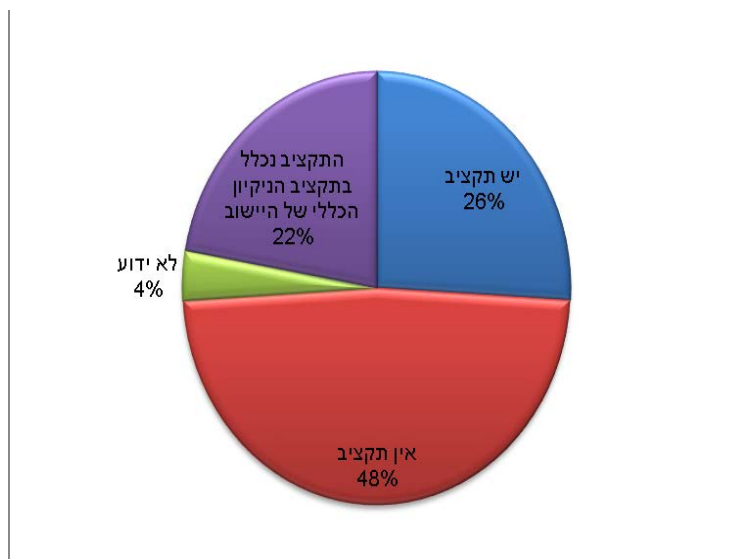
### **מחסור בתקציב ייעודי לפיתוח גינון ומרחב ציבורי**

התקציב של רשות מקומית משקף סדר עדיפויות של הקצאת המשאבים להשגת יעדים אופרטיביים, על פי תכנית העבודה שלה. עיון בתקציב ובהשקעות של הרשות המקומית מעיד על מידת החשיבות שמייחסים ההנהגה והציבור בכלל לתחום. על בסיס הנחה זו נשאלו נציגי הרשויות המקומיות, האם קיים תקציב ייעודי לפיתוח ואחזקת המרחב הציבורי/ שטחים ציבוריים ביישוב? איורים 7 ו-8 מראים כי ל-52% מהרשויות המקומיות אין תקציב ייעודי לפיתוח ואחזקת המרחב הציבורי/שטחים ציבוריים, וכי ל-20% מהרשויות המקומיות התקציב לפיתוח ואחזקת מרחב ציבורי נכלל בתקציב הניקיון הכללי של היישוב. 28% מקרב הרשויות המקומיות אכן מקצות תקציב ייעודי לפיתוח המרחב הציבורי בתחומן אך זה דל יחסית לרשויות שאין להן תקציב, וכאלה שתקציב האחזקה והפיתוח נכלל בתקציב אחר שהם כ-72% מהרשויות המקומיות. מקרב הרשויות המקומיות בעלות תקציב ייעודי לפיתוח ואחזקת מרחב ציבורי, ערעה מקצה את הסכום הגבוה ביותר העומד על 420,000 ₪ לשנה. אחריה רהט, טוראן, אם אלפחם, ס'חנין וג'ת (יפיע לא ציינה מהו תקציבה). כ-48% מהרשויות המקומיות שהשתתפו

במדגם אכן משקיעות בפיתוח ובאחזקת גנים ביישוב. כ-44% מהרשויות המקומיות ציינו כי הן אינן משקיעות ספציפית בפיתוח גנים ציבוריים וכ-8% מהרשויות כלל לא ציינו אם הן אכן משקיעות. בהכללה, תקציב הפיתוח של הרשויות המקומיות הוא מצומצם בהשוואה לתקציב הרגיל ונועד לפרויקטים ספציפיים. אך גם הממצאים שדווחו על ידי נציגי הרשויות באמצעות השאלון והראיונות הפתוחים מעידים על הקצאה נמוכה מאד לפיתוח גנים ציבוריים ושימור חזות היישוב.

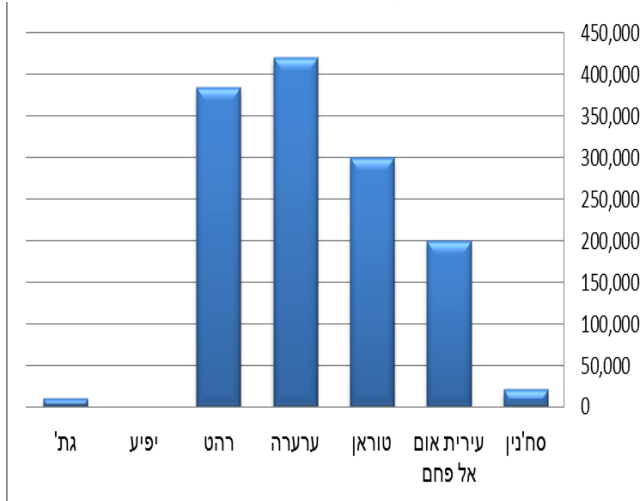
### איור 9

התפלגות הרשויות המקומיות לפי הקצאת תקציב ייעודי לפיתוח ואחזקת המרחב הציבורי (לא כולל ניקיון רחובות שוטף)



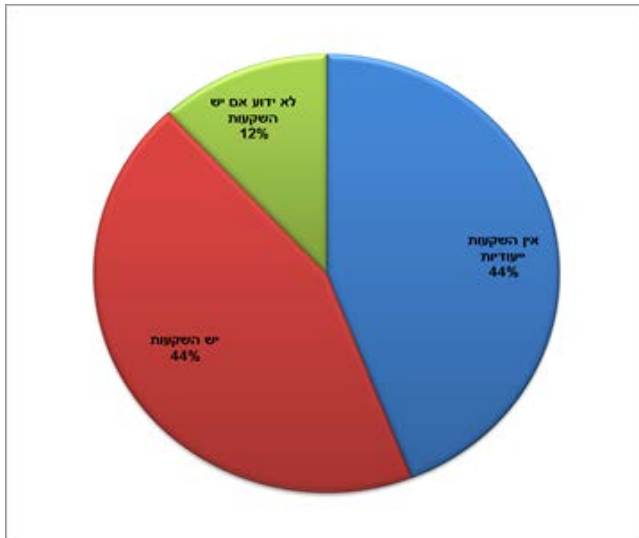
### איור 10

היקף התקציב השנתי הייעודי המושקע על ידי רשויות מקומיות בגינון ופיתוח שצ"פים



### איור 11

התפלגות הרשויות המקומיות לפי היקף ההשקעה בפיתוח ובאחזקת גנים ציבוריים ביישובים



### לוח 3

גובה ההשקעה השנתית של הרשויות מקומיות בפיתוח ואחזקת גנים ציבוריים, לפי מדגם יישובי, בשקלים חדשים

שם הרשות	ההשקעה השנתית בפיתוח ואחזקת גנים ציבוריים ביישוב
ערערה	1.5 מיליון
כפר כנא	200,000
יפיע	משתנה משנה לשנה בין שוטף לפרויקטים חדשים וכו'
ג'ת	50,000
כפר קרע	200,000
עיריית אם אלפחם	200,000
שגב שלום	318,000
כאוכב אבו אלהיג'א	100,000
באקה אלג'רביה	200,000
רהט	384,000 לאחזקה בלבד
סחינין	500,000
טורעאן	350,000

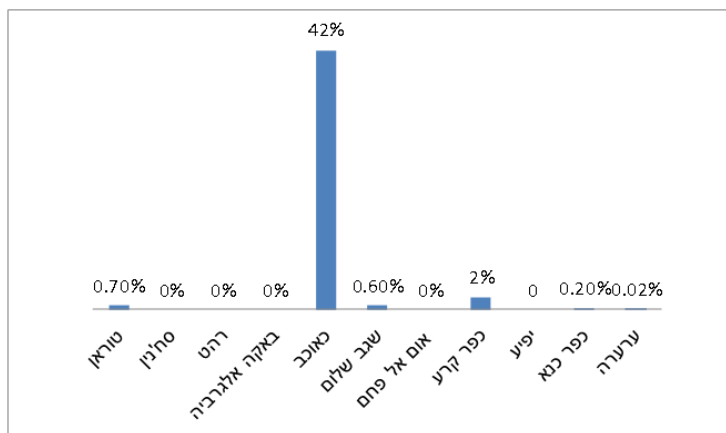
הממצאים מראים כי היקף הכספים השנתיים המושקעים בגינון, בטיפוח ובשימור שטחים ציבוריים פתוחים הוא קטן מאוד, וגם



שיעורו מכלל תקציב הרשות המקומית הוא קטן כפי שעולה מנתונים שמוצגים באיור 10.

## איור 12

שיעור ההשקעות בגינון ופיתוח שצ"פים, מסך כל תקציב הפיתוח השנתי של הרשויות המקומיות



הממצאים מעידים כי רוב הרשויות משקיעות שיעור זניח מתקציבן לפיתוח ואחזקת גנים ציבוריים ביישוביהן, להוציא את כאוכב אבו אלהיג'א שציינה כי היא משקיעה 42% אחוזים מתקציב הפיתוח שלה, העומד על כ- 100,000 ₪ שנתי.

הנתונים על היקף ההשקעות של הרשויות המקומיות בפיתוח שטחים ציבוריים פתוחים וגינון, נלקחו מתוך דוחות מבוקרים המוגשים למשרד הפנים, וסקירה של הנתונים מפרופיל הרשויות המקומיות לשנת 2013 באתר הלמ"ס. מהסקירה עולה כי סעיף ייעודי של הוצאות על פיתוח גינון ונוי אינו קיים ברוב הרשויות המקומיות הערביות. במקביל נבדקה טבלת שימושי קרקע לגינון, נוי ופארק ציבורי המוצגים בטבלאות פרופיל של הרשויות המקומיות.

ממצאי הלמ"ס מראים כי ברוב היישובים שנבדקו לא מצוין היקף השטחים המשמשים לנוי ופארק מסך כל תחום השיפוט של הרשות המקומית. מכל הרשויות רק ברהט צוינו שימושי הקרקע לשנת 2013 לגינון, נוי ופארק ציבורי בהיקף של 0.03 קמ"ר, המהווים 0.2% מכלל השטחים שנוצלו בשנה זו.

[http://www.cbs.gov.il/webpub/pub/text\\_page.html?publ=58&CYear=2013&CMonth=1](http://www.cbs.gov.il/webpub/pub/text_page.html?publ=58&CYear=2013&CMonth=1)

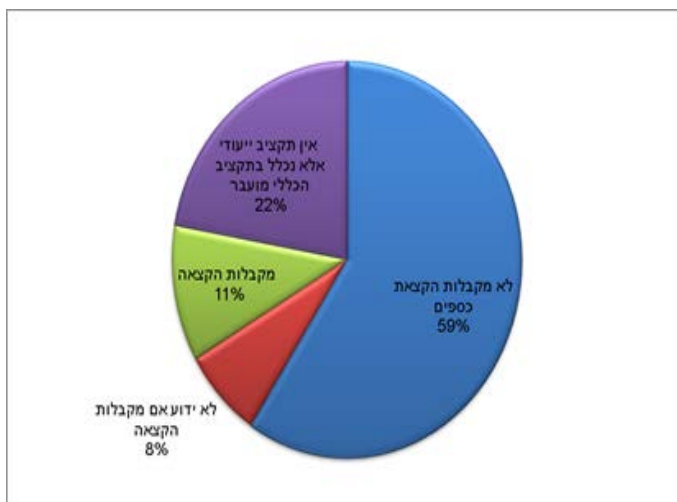
שתי הבדיקות שנערכו כדי לעמוד על הדיווח של הרשויות המקומיות שהשתתפו במדגם, בהשוואה לנתונים המדווחים בפרופיל הרשויות המקומיות שמוצג בלמ"ס, מראות כי הן ההשקעה הכספית והן זמינות השטחים המוגדרים כשצ"פים, פארקים ונוי בתחום השיפוט של הרשות המקומית הינן מזעריות.

### **הקצאה מול השקעה**

לאחר בירור היקף ההשקעות של הרשויות המקומיות בפיתוח הגינון והשטחים הציבוריים, הן נתבקשו להציג את היקף ההקצאה הממשלתית של תקציבים לפיתוח שצ"פים וגינון. הקצאה זו קשורה לקבלת מימון ציבורי לפיתוח מחד, ומאידיך להכרה של הממשלה בצרכים החיוניים של הרשות המקומית לפיתוח שירות מקומי, ובהקשר הנוכחי בפיתוח גינון, ושצ"פים המשפיעים על עיצוב חזות היישוב והנראות שלו בנוף. איור 13 מציג סיכום של הממצאים כפי שדיווחו נציגי הרשויות המקומיות הערביות, בדבר קבלת כספים ייעודיים מהממשלה והיקפם.

### איור 13

התפלגות הרשויות המקומיות לפי הקצאה ממשלתית שנתית של כספים ייעודיים לפיתוח גנים ציבוריים ביישוב



לפי הממצאים ניכר כי רוב הרשויות המקומיות הערביות (כ-59%), אינן זוכות להקצאת כספים ייעודיים לפיתוח הגנים הציבוריים בשטחן. 22% מהן ציינו כי אין תקציב ייעודי לבד מההקצאה בתקציב הכללי, ואילו רק 11% ציינו כי הן אכן מקבלות הקצאה. שלוש רשויות שציינו כי הן מקבלות הקצאה לפיתוח גנים ציבוריים ביישובים היו אם אלפחם, חורה וסחי'נין. לוח 5 מפרט את סכומי ההקצאה.

### לוח 4

הקצאות ממשלתיות לפיתוח ייעודי של גנים ציבוריים

שם הרשות	הקצאה ממשלתית ייעודית לפיתוח גנים ציבוריים, בשקלים
אם אלפחם	800,000
חורה	תלוי בפרויקט ובתקופה, באמצעות תב"ר
סחי'נין	4.5 שקל (קרן שטחים פתוחים)מיליון

## תכנון פיתוח השטחים הציבוריים הפתוחים

המחסור בתקציבים המושקעים בפיתוח גינון ושצ"פים משתקף גם בתכניות הפיתוח השנתיות של הרשויות המקומיות. תכנית פיתוח כמוה כתקציב המבטא את סדר העדיפויות של הרשות. במסגרת שאלון המחקר נשאלו נציגי הרשויות המקומיות האם בתכנית הפיתוח של הרשות המקומית לשנת 2016-2017 מוצע להקים גן/שטח ציבורי? רוב הרשויות המקומיות (68%) ענו כי קיימת תכנית פיתוח של גן/שטח ציבורי לשנת 2016-2017; 32% ענו כי אין תכנית אך יש בהחלט צורך באחת כזו. אף רשות לא הצהירה כי אין צורך בתכנית פיתוח של שטחים ציבוריים בתחומה (על אף שאופציה כזאת עלתה בשאלון). זוהי עדות למודעות על חשיבות הדבר בכל הרשויות המקומיות אלא שמודעות לחוד וחסמים לחוד. לוח 6, מציג את הרשויות המקומיות שדווחו על השטחים הפתוחים המתוכננים לפיתוח על פי תכניות הפיתוח של שנת 2016-2017.

### לוח 5

פירוט גודל השטח המיועד לפיתוח המרחב הציבורי בתכנית העבודה ברשויות בשנת 2016-2017

שם הרשות	בתכנית הפיתוח של הרשות המקומית, האם מוצע לפתח גן/שטח ציבורי בשנת 2016-2017
ערערה	5 דונם שמיועדים לפיתוח
גית	5 דונם שמיועדים לפיתוח
חורה	60 דונם שמיועדים לפיתוח
זמר	15 דונם שמיועדים לפיתוח
דיר אל אסד	25 דונם שמיועדים לפיתוח
אל בטוף	3.5 דונם הוגש קול קורא

פארק ומסלול הליכה בשטח סמוך של מועצה אזורית עמק יזרעאל בשל היעדר אדמות ביפע. הגוף העיקרי האחראי על הפרויקט הוא מועצת יפע.	יפע
12 דונם שמיועדים לפיתוח	כפר קרע
8 דונם שמיועדים לפיתוח	אם אלפחם
מסלול הליכה	כאוכב אבו אלהיגיא
3 דונם שמיועדים לפיתוח	מזרעה
6 דונם שמיועדים לפיתוח	באקה אלע'רביה
15 דונם שמיועדים לפיתוח	רהט
4 דונם שמיועדים לפיתוח	פקיעין
פארק אלמל על שטח של כ-15 דונם, טיילת אלמל על שטח של כ-4.5 דונם	סחי'ן
5 דונם שמיועדים לפיתוח	טוראן

מהלוח עולה כי רשות מקומית חורה מייעדת את מרב השטח לפיתוח המרחב הציבורי בהיקף של כ-60 דונם; לעומתה, אל בטוף מייעדת רק 3.5 דונם לפיתוח. תשע הרשויות המקומיות הנותרות, שהן כ-36 אחוזים מכלל הרשויות המקומיות הערביות, לא דיווחו על שטחים ציבוריים לפיתוח בתכנית הפיתוח השנתית שלהן. מצב זה שונה מהעמדות כלפי הצורך בפיתוח המרחב הציבורי ושיפור פני היישוב שכל הרשויות המקומיות (100%) שהשתתפו העידו על חשיבותם.

### **עמדות ותפיסות כלפי פיתוח מרחב ציבור וחזות היישוב**

כדי לברר את העמדות והתפיסות בדבר פיתוח מרחבים ציבוריים פתוחים גובשו מספר היגדים שנכללו בשאלון המחקר. נציג עיריית רהט סיכם את השאלון בנקודות הבאות:

1. המרחב הציבורי חשוב לכל אדם ואדם ומהווה מקום למפגשים, לרווחה ולבילוי ולהפגת מתח לנוער?

2. הכניסות ליישוב משקפות למבקר מבחוץ את אופי היישוב.
  3. רמת החיים עולה ככל שעולה רמת הפיתוח הציבורי, שצ"פ, שב"צ (שטח בנייה ציבורי).
  4. חוסנו הכלכלי של היישוב נמדד ברמת השירותים שניתנת לתושב ובכללה פיתוח שצ"פים ואחזקתם ברמה ראויה.
  5. רווחת הציבור חייבת לעלות על סדר היום הממסדי, ולא די בדיון על מגורים ותעסוקה, יש צורך ברווחה, רווחה!.
  6. רבים מהצעירים עוברים לגור ביישובים יהודיים גם בגלל הרווחה והשטחים הציבוריים הפתוחים. (ציטוט מתוך השאלון שמילא נציג עיריית רהט, 2016).
- הערותיו של נציג עיריית רהט מצביעות על המודעות לחשיבות הפיתוח של המרחב הציבורי, השצ"פים, חזות היישוב ורמת הרווחה בו. תשובותיהם של נציגי הרשויות המקומיות על ההיגדים שגובשו מסוכמות בלוח 7. מפורטים בו ההיגדים השונים ומידת הסכמתם של הנשאלים להיגדים אלה. הדירוג היה כדלהלן: 1. מסכים בהחלט, 2. מסכים, 3. לא מסכים, 4. מתנגד, 5. מתנגד בחריפות.

## לוח 6

### סיכום העמדות והתפיסות ומידת ההסכמה או אי ההסכמה של הרשויות המקומיות להגדים על בסיס השאלון, באחוזים

מסכים בהחלט מתנגד בחריפות	ההגד	
00 00 22 30 48	1 המרחבים הציבוריים וחזות של היישוב כיום אינם ראויים ליישוב מפותח ופוגעים בשייכות של התושבים ליישוב מגוריהם	
11 15 33 22 19	2 הסיבה המרכזי לחוסר שטחים ציבורים הוא הכשל התכנוני שאינו מיעד שטחים לצרכים ציבוריים בתכניות המתאר	
41 15 33 7 4	3 התרבות של התושבים שלנו היא שאינם צורכים גנים ציבוריים, ומתנגדים לפיתוח שטחים ציבוריים.	
33 15 19 26 7	4 אנו לא רואים בפיתוח שטחים ציבוריים כעדיפות, התושבים מעדיפים לספק להם שטחים לבניה ופחות לצרכים ציבוריים	
34 26 26 7 7	5 היוזמה לפיתוח שטחים ציבוריים אינה תוצאה של יוזמה של הרשות המקומית והתושבים, אלא נכפית מלמעלה על ידי משרדי ממשלה שונים, תחבורה, איכות סביבה, משרד השיכון	
30 11 41 7 11	6 התושבים שלנו מגלים עוינות לשטחים ציבוריים כי אלה מופקעות מהם, ולכן מתנגדים להפשרתן ופיתוחן	
38 38 12 8 4	7 התושבים מעדיפים לצרוך שטחים ציבוריים, גנים ציבוריים ביישובים סמוכים, במיוחד יהודים, בהם הם מרגישים יותר חופשיים, ולכן אין צורך בהשקעות אלה ביישובים שלהם	
4 7 7 15 67	8 המדינה אינה מקצה משאבים כספיים לפיתוח שטחים ציבוריים, ושמירת חזות היישוב, ולכן ללא הגדלת המשאבים שהמדינה נותנת לפיתוח המרחב הציבורי והחזות של היישוב הם לא יתפתחו ביישוב הערבי	
4 7 15 22 52	9 הרשות אינה משקיעה מספיק משאבים בפיתוח שטחים התקציבית ונראות היישוב כי אין לה משאבים לכך בגלל החולשה התקציבית של הרשות	
26 26 34 7 7	10 הרשות אינה משקיעה מספיק משאבים בפיתוח גנים ונראות החזותית של היישוב, כי זה אינו בסדר קדימות שלה	
78 11 11 00 00	11 אין צורך בפיתוח מרחבים ציבורים, כולל גנים ציבוריים ושמירת חזות היישוב כי אנו ישוב כפרי, ולא צריך שטחים אלה	
45 15 22 7 11 82%	12 החולשה הניהולית והמנהיגותית והמבנה החמולתי השייכי מהווים חסם מרכזי בפני פיתוח גנים ושמירת הנראות והניקיון של היישוב	
30 30 26 15 00 86%	13 התרבות של האוכלוסייה מעדיפה את המרחבים הפרטיים, ומרגישה יותר ביטחון ושייכות אליהן, מה שתרום לעיכוב פיתוח המרחב הציבורי ושמירת הנראות והחזות של היישוב	
15 19 35 27 4 69%	14 ההדרה של האזרחים הערבים מהמרחב הציבורי הארצי והכללי על ידי המדינה, משפיעה על התכנסות האוכלוסייה ביישוב למרחב הפרטי, ותורמת ליצירת ניכור וזרות של הערבים עם המרחב הציבורי הארצי והיישובי	
26 33 26 11 4 85%	15 התרבות הערבית הכפרית המסורתית השכיחה ביישובים הערבים, מעודדת אי פיתוח מרחב ציבורי; גנים ציבוריים, שטחים ציבוריים, ואינה שמה לב לחשיבות של הנראות והחזות הציבורית הנאה של היישוב	

ניכר מהלוח כי 78% מהנשאלים מודעים לכך שהמרחבים הציבוריים הקיימים ביישובים הערביים אינם הולמים חזות וצרכים של יישוב מודרני; רק 41% מסכימים כי הסיבה המרכזית למחסור בשטחים ציבוריים פתוחים הינה תוצאה של כשל תכנוני. לעומת זאת 89% מהנשאלים אינם מסכימים לקביעה שבתרבות הערבית חסרה המודעות לגנים ציבוריים, ויש התנגדות לפיתוח שטחים ציבוריים. 67% מהנשאלים מתנגדים לקביעה שפיתוח שטחים ציבוריים אינו בעדיפות, וכי התושבים מעדיפים שטחים לבנייה פרטית ופחות לצרכים ציבוריים. 86% אינם מסכימים כי היוזמה לפיתוח שטחים ציבוריים אינה של הרשות המקומית והתושבים, אלא נכפית מלמעלה על ידי משרדי הממשלה השונים, כמו תחבורה, איכות סביבה, משרד השיכון. כ-82% מהנשאלים התנגדו לקביעה לפיה התושבים הערבים מגלים עוינות כלפי שטחים ציבוריים על שום שאלה מופקעים מהם, ולפיכך מתעוררת התנגדות להפשרתן ופיתוחן של קרקעות למטרות אלו. כמו כן, 88% מהנשאלים הביעו התנגדות להיגד שהתושבים מעדיפים לצרוך שטחים ציבוריים, גנים ציבוריים ביישובים הסמוכים, במיוחד היהודיים, בהם הם מרגישים יותר חופשיים, ולכן אין צורך בהשקעות אלה ביישובים שלהם. 82% מהנשאלים מסכימים ומסכימים בהחלט להיגד כי המדינה אינה מקצה די משאבים כספיים לפיתוח שטחים ציבוריים, ולשמירת חזות היישוב, ועל כן ללא הגדלת הקצאות המדינה לפיתוח המרחב הציבורי וחזות היישוב הם לא יתפתחו ביישוב הערבי. 74% מהמשיבים מסכימים ומסכימים בהחלט לטענה כי הרשות המקומית אינה משקיעה די משאבים בפיתוח שטחים ציבוריים ונראות היישוב, בשל חולשתה התקציבית של הרשות. לעומת זאת שיעור של 86% דחו את הטענה ולפיה הרשות המקומית אינה משקיעה מספיק משאבים בפיתוח גנים ונראות היישוב, כי זה אינו בסדר הקדימות שלה. אשר לטענה כי אין צורך בפיתוח מרחבים ציבוריים, כולל גנים ציבוריים ושמירת חזות היישוב בשל היותו



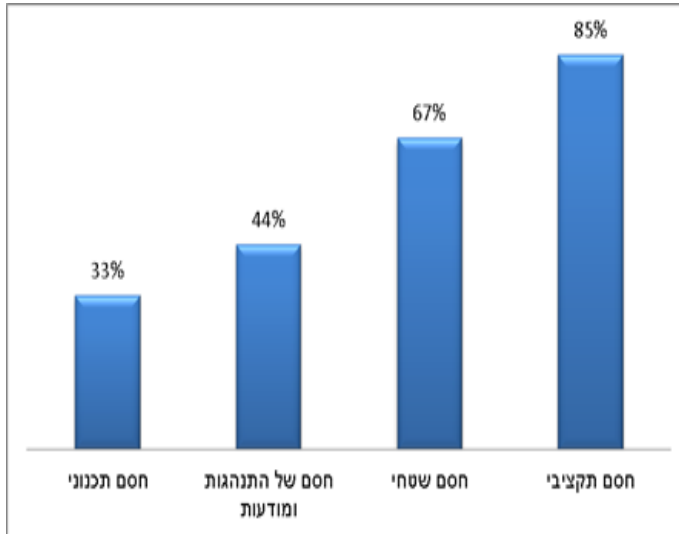
ישוב כפרי, 100% מהמשיבים מתנגדים לטענה זו. כאשר נשאלו הרשויות המקומיות בעניין החסמים והחולשה הניהולית שלהן, 82% מנציגי הרשויות המקומיות מתנגדים להיגד כי החולשה הניהולית והמנהיגותית והמבנה החמולתי השיוכי מהווים חסם מרכזי בפני פיתוח גנים ושמירת הנראות והניקיון של הישוב. בד בבד השיבו 86% מהנשאלים כי העדפת המרחב הפרטי מובנית בתרבות, והאוכלוסייה מרגישה יותר ביטחון ושייכות אליהם, מה שתורם לעיכוב פיתוח המרחב הציבורי ושמירת הנראות והחזות של הישוב. 69% מהנשאלים ענו שהם מתנגדים להיגד כי ההדרה של האזרחים הערבים מהמרחב הציבורי הארצי והכללי על ידי המדינה, משפיעה על התכנסות האוכלוסייה ביישוב למרחב הפרטי, ותורמת ליצירת ניכור וזרות של הערבים במרחב הציבורי הארצי והיישובי. שיעור של 85% מקרב נציגי הרשויות המקומיות התנגד לאמירה כי התרבות הערבית הכפרית המסורתית השכיחה ביישובים הערביים, מעודדת אי פיתוח מרחב ציבורי, גנים ציבוריים, או שטחים ציבוריים, ואינה שמה לב לנראות והחזות הציבורית הנאה של הישוב ולחשיבותה.

### **חסמים בפני פיתוח המרחבים הציבוריים והנראות החזותית**

בסקר נשאלו נציגי הרשויות המקומיות על החסמים בפני פיתוח המרחבים הציבוריים ועיצוב הנראות החזותית של הישוב. כל הרשויות המקומיות שהשתתפו במדגם של מחקר זה ציינו כי הן מתמודדות עם חסמים לפיתוח המרחבים הציבוריים ביישוביהן, להוציא את ג'ת שציינה שאם יש כסף ותקציב מהמדינה, נציגי הרשות אינם נתקלים בחסמים. שאר הרשויות ציינו חסמים מספר המסווגים לפי ארבע קבוצות, ומוצגים באיור 14 להלן.

## איור 14

התפלגות החסמים בפני פיתוח מרחב ציבורי ביישובים הערביים כפי שהוצגו על ידי נציגי הרשויות המקומיות שהשתתפו במדגם



### חסם תקציבי

85% מהרשויות המקומיות ציינו כי החסם העיקרי שעומד בפניהן הינו חסם תקציבי, וכי אין די תקצוב לפיתוח של המרחבים הציבוריים ביישוביהן. המשאבים הדלים והמחסור בהיצע של שטחים ציבוריים ראויים העונים על הצרכים של התושבים הנם חסמים שאינם מאפשרים פיתוח בקנה מידה מסיבי, כזה שמשנה את הנראות והחזות של היישוב. חסם תקציבי קשור בהיקף ההקצאה הממשלתית הייעודית השנתית לפיתוח הגינון, השצ"פים וחזות היישוב. הרשויות המקומיות שהשתתפו במדגם נשאלו האם הן מגדירות את תקצוב המדינה לפיתוח השטחים הציבוריים ופני היישוב כחסם, וכאמור רוב מוחלט של הרשויות המקומיות ענו כי בחיוב.

## **חסם זמינות שטח**

67% מהרשויות המקומיות שהשתתפו במדגם הצביעו על היעדר ייעוד והקצאה של קרקעות לשטחים ציבוריים על ידי המדינה כחסם, בצד הקושי בהפרשות שצ"פים מאדמות בבעלות פרטית. כמותם גם קשיים פרוצדורליים, חברתיים והתנגדות מהותית להפקעת קרקעות מהתושבים העלולה להפוך לעוינות כלפי ראש הרשות והעובדים המבצעים את תפקידם בהפקעה.

## **חסם של מודעות והתנהגות**

על אף שנציגי הרשויות המקומיות ציינו כי אין חסמים תרבותיים לקיום שטחים ציבוריים פתוחים ברשויות המקומיות, 44% מהרשויות במדגם ציינו כי ונדליזם והתנהגות חברתית עוינת מהווים חסם בפני פיתוח המרחבים הציבוריים ביישובים. דהיינו, החשש של הרשויות המקומיות מפגיעה בשטחים ציבוריים פתוחים וגינות ציבוריות מהווה חסם בפני גינון ושצ"פים. הניסיון הראה כי ניתן להסיר חסם זה אם וכאשר הרשות המקומית נוקטת צעדים רציניים לפיתוח גינון ברחבות כגון בטורעאן, נצרת ובאקה אלע'רביה ואכסאל (ראה איור 15). סיור ביישובים ערביים כיום מראה כי מתפתחים בהם כיכרות, איים ירוקים ואף גינות ציבוריות עירוניות הנשמרים על ידי התושבים, והבעיה היא בהקצאה כספית לתחזוקתם.

## איור 15

שטחים ציבוריים פתוחים, גינון וכיכרות שמורות ומתוחזקות  
בכניסה לעיר באקה אלעריביה  
אוגוסט, 2016 (צילום המחבר)

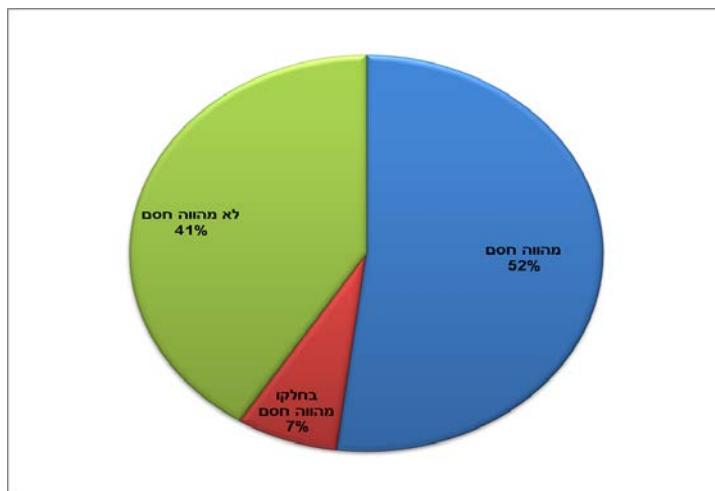


### חסם תכנוני

ייעוד של שצ"פים מתחיל עם הכנת תכנית מתאר או תכנית מפורטת מקומית, אשר מתכננת ומייעדת את השטחים הציבוריים והפרטיים לפי שימושים, בהתאם לפרוגרמה המשקפת את היעדים, המטרות והצרכים של היישובים. תכנון שאינו מייעד שטחים למטרות ציבוריות יוצר מחסור בשטחים אלה. 33% בקירוב מקרב הרשויות שהשתתפו במדגם ציינו כי יש היעדר של שטחים מיועדים בתכניות מתאר מתאימות לפיתוח היישוב בכלל והמרחב הציבורי בפרט. 52% מתוכן ציינו כי הן רואות בהליך התכנוני חסם, לעומת 41% שלא ראו בו חסם. 7% בקירוב רואים בהליך התכנוני חסם במקרים מסוימים, או חסם חלקי (ראה איור 16).

## איור 16

תפיסת הרשויות המקומיות את התכנון כחסם בפני פיתוח מרחב  
ציבורי וחזות היישוב



### חסמים חברתיים

הפרשות הקרקע לצורכי ציבור מצטמצמות בשל חסמים חברתיים, הקשורים במאבקים בין בני חמולות, בין בעלי קרקעות לבין מנהיגות מקומית, ובין מי שעשויים להיות משתמשים פוטנציאליים בקרקע, שמעמדה יוסב לקרקע ציבורית כתוצאה של תהליך תכנון שנתפס ככפוי, לא משתף ולא הוגן. תכנון השטחים הציבוריים מתבצע ומנוצל באופן חלקי וזניח, ואף קרקע פוריה למתח חברתי ולאלימות, במקום להוות מנוף לפיתוח ולהידרש לצורכי האוכלוסייה.

חלק מהשטחים לצורכי ציבור בתכניות המתאר לא מיועדים מבחינה תכנונית בהסכמה של בעלי הקרקעות. התכנון נכפה, ולעתים דווקא כחלק מהתנגחות סמויה בין-אישית ובין-חמולתית. הרשות המקומית, בהיותה גוף פוליטי נבחר שיש בו אופוזיציה וקואליציה, אינה בהכרח מייצגת נאמנה את האינטרסים של כל התושבים. מבנה ותהליך הבחירות הפרוצדורליים, מלווים לעתים במעין "שוחד

בחירות", קואליציה בין-חמולתית ובין קבוצות של בעלי אינטרסים. אם קבוצה סוציו-פוליטית, המייצגת חמולות דומיננטיות ביישוב, מגיעה לשלטון בבחירות דמוקרטיות, לא מן הנמנע שתבקש להיפרע ממתנגדיה או ממי שלא הצביעו עבורה. זה יכול להעשות על ידי קבלת החלטות שונות ובעיקר תכנוניות הקשורות בתכניות מתאר ומפורטות, דרך ייעוד או לחילופין ביטול ייעוד של שטחים ציבוריים, בעיקר כאלה המיועדים לשצ"פים, למבני ציבור ולדרכים. גם במהלך הכנת המצעים המפלגתיים ומסע הבחירות של מועמדים, זוכה נושא הקרקע והתכנון לככב בשיח התחרותי הפוליטי. הבטחות קולקטיביות ואישיות מפורזות ובכללן ביטול "נקודה/שטח "ירוק" המיועד על פי תכנית מתאר או מפורטת מאושרת או בשלב הכנה ואישור. בעימותים חריפים, עלולים המועמדים אף להתנכל למתנגדיהם, לראש הרשות הנבחר, המייצג חמולה או קבוצה פוליטית, ליזום פעולה ליעד קרקע לשטח ציבורי, או להשפיע על שינוי מיקום השטח הציבורי באמצעות יזום תכנית מפורטת, או התערבות בתהליך התכנון. לעתים, מיועד השטח הציבורי המוצע או הדרך בחשאי, על קרקעות של מי שמהווים אופוזיציה. ייעוד שטח והפרשתו ללא הסכמה, וללא תהליך חוקי של איחוד וחלוקה, על רקע התנכלויות סמויות ותוך שימוש בתכנון מתארי וייעוד שטחים לשימושים ציבוריים, מחריפים את המתח והעימותים בין בעלים לרשויות התכנון. אלה משתקפים בשלב של תהליך התכנון, בהתנגדות לתכנית במוסדות התכנון, בפניה לערכאות משפטיות, ואם לא די באלה ולא תם המאבק, בעלי הקרקע מנסים בכוח הזרוע לבטל ולמנוע את מימוש פיתוח השצ"פים. כך נותר התכנון על הנייר ופיתוח השטח אינו מגיע לכלל מימוש.

שיקול מרכזי בקביעת מיקום, שטח וצורת השטחים הציבוריים הפתוחים, קשור בשידוך הסוציו-פוליטי, החברתי והמפלגתי של בעל הקרקע. במקרים שונים תחלופה בהנהגת הרשות המקומית גוררת

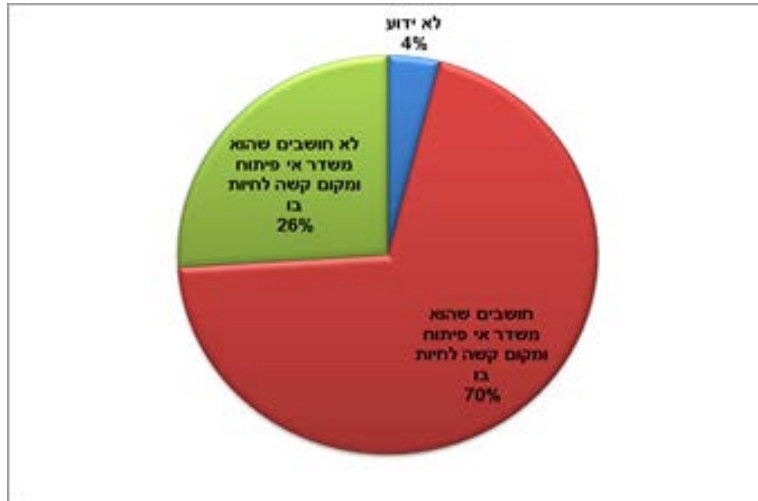
בעקבותיה תנודות במיקום השטחים הציבוריים ומיקום מערך הדרכים. כך מתעכב אישור תכנית המתאר, ופוגע בפיתוח היישוב. מנגד, מקצת ההבטחות שפוזרו ערב הבחירות לשינוי מיקום, שטח וצורת הקרקע המיועדת לצורכי ציבור, לא התקיימו בשל החלטות של מוסדות התכנון. עובדה שתרמה את תרומתה להגברת המתח החברתי, או לעיכוב בפיתוח של השטח הציבורי, ששניהם פוגעים בתושבים.

### **חזות ונראות היישוב**

אופי ועוצמות רגשות התושבים ונציגי הרשויות המקומיות כלפי חזות ונראות פני היישוב הינם בסיס חשוב לפיתוחו ויצירת דימוי חיובי לו. הרשויות המקומיות נשאלו אם הן סבורות כי חזות היישוב כיום משדרת תת-פיתוח, ומקום שקשה לחיות בו ושתורם לניכור בין האדם לסביבתו. 70% מהרשויות המקומיות הסכימו עם קביעה זו, ומרגישות שחזות פני היישוב כיום משדרים כי היישוב אינו מפותח דיו וכי הוא מהווה מקום קשה לחיות בו ותורם לניכור בין האדם לסביבתו, בעוד 26% שללו אותה ו-4% כלל לא ענו על השאלה.

## איור 17

התפלגות אופי ההרגשה של נציגי העירייה כלפי פיתוח חזות היישוב והנראות שלו



### סיכום

למרחב ציבורי יש תפקיד משמעותי בחיי תושבים. הוא מהווה אזור חברתי, מאגד את הקהילה כולה ומשפיע על האזור. מרחב ציבורי מעיד על רמת החיים ומשקף רמת פיתוח, הוא תורם להיטמעות ולהרגשת שייכות למקום. פיתוח המרחבים הציבוריים ביישובים ערביים יכול לצמצם את הפערים ואת אי השוויון בחברה בישראל. הוא עשוי להוביל לכך שגם אוכלוסיות מחוץ ליישוב יהנו מהמרחב וכך תיווצר רשת תקשורת חדשה, שתאפשר שיתוף וחיבור בין האוכלוסיות השונות בישראל.

הנתונים בסקר זה מצביעים על חשיבות פיתוח המרחב הציבורי ברשויות המקומיות הערביות, כאשר רוב הרשויות מודעות לחשיבותו ולמצבו הלוקה בחסר כיום. ברוב הרשויות אמנם יש שטחים ציבוריים פתוחים אולם אין בהם די לנראות של יישוב



מפותח. מלבד זאת, רוב היישובים משדרים תת-פיתוח ומקום שקשה לחיות בו, שתורם לניכור בין האדם לסביבתו.

הרשויות שהשתתפו במדגם מנו את החסמים שנתפסים בעיניהן כמונעים ומעכבים את תהליך הפיתוח ביישוביהן. להל"ן סיכום החסמים שצוינו:

- **חסם תקציבי** נמנה כמרכזי בעיניהן, והרשויות ציינו כי חוסר תקצוב ואי הקצאת משאבים לפיתוח המרחב הציבורי ביישובים הם הגורמים שמעכבים או משבשים את התהליך פיתוח שצ"פים, וכפועל יוצא את חזות היישוב.
  - **חסם קרקעות** הוא שני לחסם התקציבי. הרשויות ציינו כי בעלות פרטית על הקרקע, אי הקצאת קרקעות ייעודיות והפקעה מבעלי הקרקע שגורמת לעוינות מצד התושבים, כל אלה היו לרועץ בתהליך עצמו.
  - **מודעות והתנהגות.** הונדליזם שננקט ביישוב כלפי המרחב הציבורי וחוסר מודעות להשלכותיו משפיעים על הפיתוח האזורי ביישוב. רפיסותו של הפיקוח הציבורי עקב החלשות המנגנון הפטריארכלי המסורתי, וחדירתו של המודל הליברלי על ידי הנכחת המדינה והחוק, שחרף חיוניותם עדיין נתפסים כלא לגיטימיים בקרב חלק מהציבור ביישובים הערביים, מחלישים את הרשות המקומית ומרפים את ידיה מלממש את המודעות ולהשליט סדר במרחב הציבורי היישובי.
  - **חסם תכנוני** הרשויות ציינו כי היעדר תכניות או היעדר תכניות מתאימות לפיתוח של המרחב הציבורי מונעים את הפיתוח. מחסור בשטחים המתוכננים לשטחים ציבוריים, ודה-לגיטימציה לתכנון זה, תורמים לחסם התכנוני.
- הרשויות אמנם מודעות לחשיבות זמינותו של מרחב ציבורי ולתפקידו ביישוב, אך דה פקטו חשיבות זו אינה מתבטאת בשטח. הרשויות לא

רואות בחברה או בתרבות הערבית גורם עיקרי לאי הפיתוח, אלא באי הקצאת קרקעות ותקציבים דלים. חולשתן התקציבית של מרביתן אינה מאפשרת השקעה בפיתוח שטחים ציבוריים ונראות היישוב ונשאלת השאלה, ממה נובעת החולשה תקציבית זו? האם היא תוצאה של תת הקצאה ממשלתית או שמא ניהול משובש של הרשויות?

הממצאים שהתקבלו שופכים אור על סוגיה זו. רוב הרשויות משקיעות שיעור קטן מתקציבן בפיתוח מרחבים ציבוריים ביישוב, וברובן אין כלל מחלקות ייעודיות לנושא פיתוח המרחבים הציבוריים. מלבד זאת, גם כאשר ישנה מחלקה או עובדים האמונים על הפיתוח, מספרם קטן. תיקון של שיבשים אלה מחייב התייחסות לא רק ברמה המקומית אלא גם ברמה הארצית. רק כך ניתן יהיה לשנות את המצב ולשפר את הנראות לפני היישוב ביישובים הערביים. פתרון "החידה" של המחסור בשטח ציבורי פתוח, וטיפול בחזות הפנימית של היישוב, מתחיל בהקצאת משאבים על ידי המדינה ועל ידי הרשויות המקומית, שמנוהלים באופן יעיל על ידי השלטון והמנהל המקומי.

הסרת החסמים שעומדים בפני הפיתוח הציבורי ביישובים דורשת טיפול בשתי רמות, רמת מקרו ורמת מיקרו גם יחד. ברמת המקרו, הארצית, שבאחריות ממשלתית יש לפעול כדי להנחות את הרשויות המקומיות, להקצות משאבים ולפעמים למנות חונכים/ מלווים שילוו את הרשויות בכדי לוודא שההקצאות הכספיות אכן מגיעות לפיתוח ונראות היישוב. יש להסדיר את להקצאת הקרקעות לפיתוח ביישובים. **ברמת המיקרו**, המקומית, בראש ובראשונה, חובה על הרשויות המקומיות לשנות את סדר העדיפויות שלהן ולעלות את סוגיית המרחב הציבורי ופיתוח השטחים הציבוריים הפתוחים לראש הרשימה כנושא חשוב ובהול. יש לייעד מחלקה לפיתוח ותכנון ברשויות המקומיות. יש צורך בפיתוח של תכניות מתאר הכוללות

שצ"פים. ככל שהרשויות יפתחו שטחים פתוחים לרווחת תושביהן  
כך גם תעלה מודעות חשיבותם של השטחים בעיני התושבים. וכמובן  
יש צורך ליעד אחוזים נוספים מן המשאבים הכספיים והניהוליים  
לפיתוח זה.



## **פרק 6: גורמים המשפיעים על זמינות מרחב ציבורי**

### **ועיצוב חזות היישוב**

פרק זה ידון בנסיבות בהן נוצרו ועוצבו החזות והנוף ביישוב הערבי והמחסור בשטחים פתוחים שהנציח אותם.

#### **תמורות בתכנון היישוב**

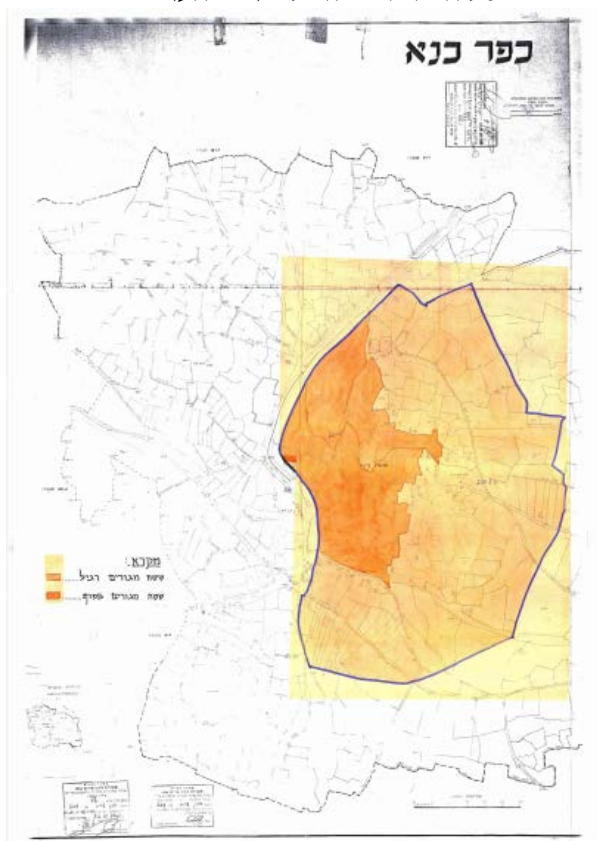
מעבר היישוב הערבי מכפר לעיירה היה מלווה בשלבים שונים של הכנת תכניות מתאר מקומיות שהתחשבו בתמורות אלה, ויצרו מענה חלקי למגמות המתפתחות ביישוב. לתכניות מתאר מקומיות אלה יש השפעה על ייעוד שטחים לצורכי ציבור ועיצוב חזות היישוב. רובן אומנם התבססו על הגישה הרציונלית בתכנון, אך בכמה מקרים אומצה הגישה האינקרמנטלית בתכנון, שחלקה נתן ביטוי לתכנון מסנגר ואף לתכנון השתתפותי ומשתף בעשור האחרון (אלתרמן וסתיו, 2001). בתת פרק זה נסכם את התמורות בתכנון היישוב והקשר שלהן לתכנון שטחים פתוחים. להלן אין אנו עוסקים בביצוע התכנון, אלא נתמקד בתכנון. בדיקת התפתחות תכנון תכניות המתאר של הרשויות המקומיות הערביות מראה שייעוד והקצאת השטחים לצורכי ציבור ברשויות המקומיות הערביות נחלקו לארבעה שלבים, בהתאם לשלבים שונים של הכנת תכניות המתאר, שביטאו את רוח הזמן, המקום, המדיניות, השפה והשיח התכנוני והסוציו-פוליטי.

**השלב הראשון** של הכנת תכניות מתאר תחום בנייה חל בסוף שנות החמישים של המאה הקודמת, עד לחקיקת חוק תכנון ובנייה-1965. תכניות אלו הוכנו בהתאם לפקודת תכנון ובניין ערים 1936, במטרה לתחום את השטח הבנוי של היישובים הערביים ולצמצם את השטחים המיועדים לפיתוח ואת היתרי הבנייה. בתכניות אלו לא סומנו שטחים לצורכי ציבור מלבד במקרים מיוחדים, בהם סומנה

מערכת דרכים ראשית. על פי רוב לא כללו התכניות את הבנייה הקיימת, והן עודדו ודחפו את ציפוף הבנייה על ידי הקניית שיעורי זכויות בנייה גבוהים בגרעין השטח הבנוי (ראה איור 18). מטרתן הייתה, כאמור, עיבוי השטח הבנוי, והנחת תשתית חוקית להנפקת היתרי בנייה בהתאם לפקודת תכנון ובניין ערים 1936 (חמאיסי, 1990)

### איור 18

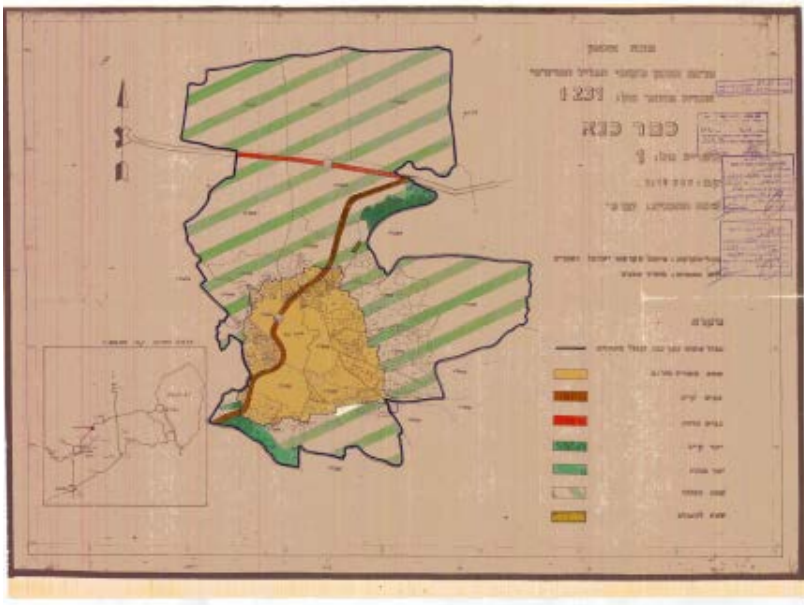
תכנית מתאר תחום בנייה מס' ג/429 של כפר כנא, שאושרה בשנת 1961, בשטח של כ-563 דונם. דוגמה לתכניות שהוכנו בשלב הראשון של הכנת תכניות לכפרים הערביים



**השלב השני** בהכנת תכניות המתאר ליישובים הערביים החל עם אישור חוק תכנון ובנייה-1965, שחייב הכנת תכנית מתאר מקומית לכל יישוב במרחב תכנון מקומי, תוך שלוש שנים מאישור החוק. בדרך כלל נועדו תכניות אלו גם לתחום את השטח הבנוי שכלל את רוב הבנייה ביישובים. רובן הוכנו ביוזמתם של גופים חיצוניים כגון מנהל מקרקעי ישראל, או ועדות מקומיות או מחוזיות עם מעורבות מועטה של הרשויות המקומיות. בתכניות אלה הוקצו מעט שטחים לצורכי ציבור (יום-טוב, 1985). עיקר השטחים שהוקצו ויועדו לצורכי ציבור כללו מערכת דרכים, מבני חינוך ומעט מאוד שטחים ירוקים, דהיינו שטח ציבורי פתוח (ראה איורים 19 ו-19א). תכניות אלו נועדו בעיקר להסדיר את הבנייה הקיימת ומעט תשומת לב ניתנה לייעוד שטחים לצורכי ציבור. מחד, ראשי רשויות בדרך כלל לא דאגו או פעלו להקצות שטחים לצורכי ציבור, ומאידך מוסדות התכנון לא הקפידו לייעד שטחים לצורכי ציבור. אומץ סדר עדיפויות לפיו יש לפתור בראש ובראשונה את סוגיית הבנייה ללא היתר ולייעד שטחים למגורים. עדיף היה לעודד ציפוף ועיבוי של השטח הבנוי/המתוכנן מאשר להתעמת עם ראשי רשויות ובעלי קרקעות על הקצאת שטחים לצורכי ציבור, בפרט לאור התנגדותם והתנגדות הציבור כולו לשימוש זה.

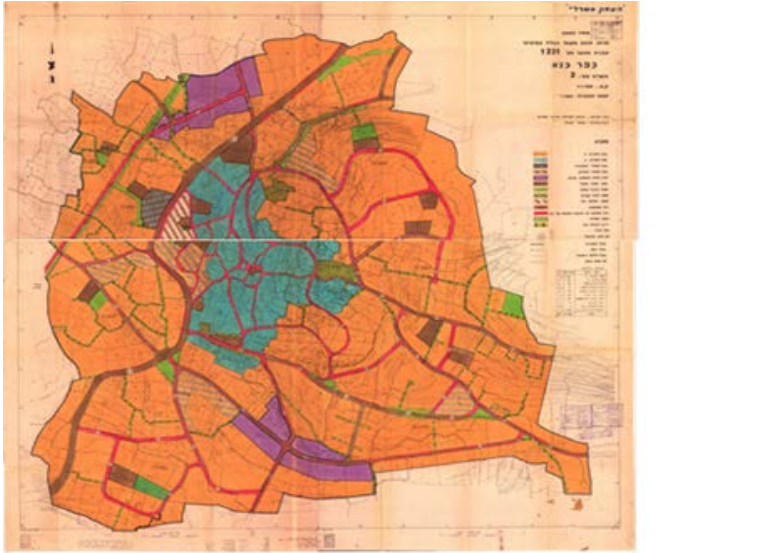
## איור 19

תכנית מתאר מקומית שהוכנה ליישוב כפר כנא על פי חוק תכנון  
ובנייה מס' ג/ 1231 ביוזמת משרד הפנים והוועדה המקומית  
המרחבית גליל מזרחי 1979



## איור 19א

תכנית מתאר ג/1231 לכפר כנא שאושרה למתן תוקף בשנת 1979, המייעדת שטחים לפיתוח ובכלל זה למרחב ציבורי מתוך שטח של 1780 דונם יועדו 2.7% לשצ"פ וספורט (כ-48 דונם)



עיון בפריסת השטחים הציבוריים הפתוחים ומערך הדרכים מראה שפיזור השטחים הציבוריים הפתוחים המועטים נעשה בשוליים, וכי אלה אינם שטחים איכותיים. מערך הדרכים עקב אחרי דרכי מתרוקות חקלאיות שתוקננו לדרכים לתחבורה מוטורית.

**השלב השלישי** החל בשנות השמונים המאוחרות ובראשית שנות התשעים. בשלב זה היו יוזמות של הכנת תכניות מתאר מקומיות מרחיבות, ותכניות מתאר מאושרות להגדלת השטחים המיועדים לפיתוח ביישובים הערביים. מוסדות התכנון החלו להפנים את הצורך לממש הנחיות תכנון הכוללות ייעוד שטחים לצורכי ציבור, בכלל זה שטחים ציבוריים פתוחים, פיתוח מערך דרכים תקני ורחב שכלל בתוכו איים ירוקים. בשלב זה גם המודעות של ראשי הרשויות לייעוד שטחים לצורכי ציבור גדלה, אך הם העדיפו עדיין את פיתוח



המגורים על פני עימות עם בעלי הקרקעות הפרטיות על הקצאת שטחים בבעלותם לצורכי ציבור. בד בבד מנהל מקרקעי ישראל לא העלה דרישה עקבית מן הרשויות המקומיות להקצות שטחים מספיקים לצורכי ציבור מהקרקעות בבעלות המדינה. המנהל הוא שיזם הכנת תכניות מפורטות או לחילופין הרחבת תכניות מתאר מקומיות על קרקעות בבעלות מדינה. בכל מקרה התוצאה הייתה צמצום של השטחים לצורכי ציבור במרחב השטח המתוכנן היישובי (ראה איור 20). הצורך ביעוד ובהקצאת שטחים לצורכי ציבור קיבל ביטוי רטורי אך לא תורגם מעשית להקצאת שטחים אלו.

### איור 20

תכנית מתאר מקומית כפר כנא מס' ג/ 8588 שאושרה למתן תוקף בשנת 1999\*.



\* **הערה:** התכנית בעיקר אימצה ותיקנה תכניות קודמות, של שימושים וייעודים הקשורים למיקום מערך הדרכים ופריסת השטחים הציבוריים הפתוחים. בתכנית, שכונה שהוכנה על אדמות מזינה ביוזמת מנהל מקרקעי ישראל למימוש פרויקט בנה ביתך בן 232 מגרשים. נוצרה חזות חדשה לפיתוח כפר כנא.

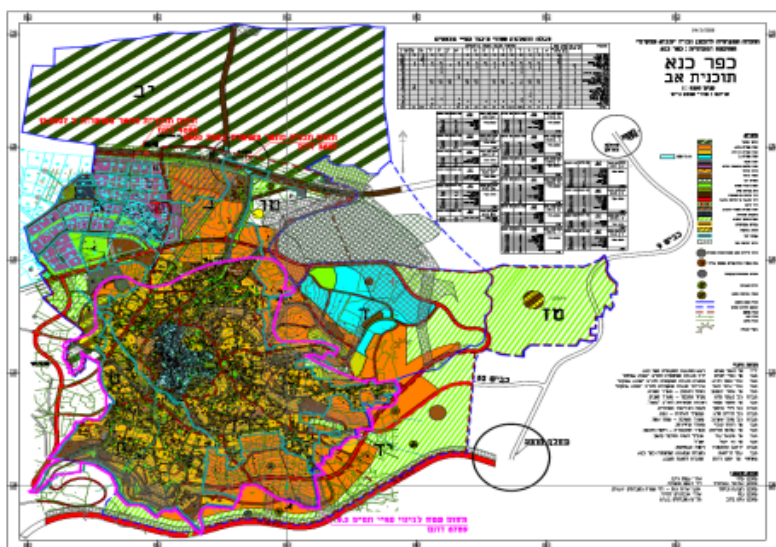
תכנית מתאר זו היוותה בסיס להוצאת היתר בנייה והקניית טבלת זכויות בנייה וזאת מבלי לצרף לתכנית נספחי בינוי המנחים את עיצוב החזות והנוף היישובי. כל הבנייה ביישוב התבססה על בנייה עצמית, על אף שהאוכלוסייה גדלה מ-3600 נפש בשנת 1961 לכ- 21,000 בשנת 2015. באיור רואים כי בחלקו הדרומי של היישוב התכנון היזום מחלק את השטח למגרשים של בנה ביתך, אזור שבו רוכזו רוב השטחים הציבוריים הפתוחים ביישוב.

**השלב הרביעי** שהחל בראשית שנות האלפיים, מסמל את ראשיתה של יוזמה ציבורית ממשלתית להכנת תכניות אב ומתאר מקומיות ליישובים ערביים רבים. התכנית הממשלתית קיבלה ביטוי בפרויקט תכנון 34 יישובים ערביים ביוזמתם של משרד ראש הממשלה, מנהל מקרקעי ישראל, משרד הפנים והרשויות המקומיות. בעקבותיה נודעה יוזמה של משרד הפנים ורשויות מקומיות שכללה הכנת תכניות מתאר לארבעה אשכולות של 20 יישובים ערביים בקירוב. למשל, הכנת תכנית אב מתאר באשכול 3 שכלל את היישובים אכסאל, דבוריה, יפיע ובסמת טבעון. בד בבד חלק מהוועדות המקומיות המרחביות לצד רשויות מקומיות החלו בהכנת תכניות מתאר ליישובים המנוהלים תכנונית על ידי ועדה מקומית. למשל מבוא העמקים הכינה תכניות ליישובים המנוהלים על ידה כמו כפר כנא, משהד, רינה ועין מאהל. יוזמות אלה, מלמעלה ומלמטה, יצרו שפה וגישה חדשה בתכנון, גם עבור ובתוך היישוב הערבי. השפה והתכנים חיברו בין שלוש הרמות של תכנון מקומי, מחוזי וארצי. גישה חדשה זו כללה שלוש רמות של תכניות שהוכנו ליישובים ברמה המקומית.

**הרמה הראשונה:** הכנת תכנית אב כלל יישובית שאינה מקבלת מעמד סטטוטורי, אך היא מאמצת על ידי הרשות המקומית ומוסדות התכנון ותהווה מסמך מדיניות כולל לפיתוח היישוב לקראת שני העשורים הבאים. תכניות אלה נועדו לזהות את לחצי הפיתוח ביישוב המתעיר, ולהבטיח את הקצאת השטחים לצורכי ציבור ושטחים ציבוריים פתוחים אשר יספקו את החסר ויענו לצרכים הגדלים ביישוב. למשל, תכנית האב של כפר כנא, שהוכנה כאמור ביוזמה של הוועדה המקומית מבוא העמקים והרשות המקומית, מיועדת לפיתוח היישוב לקראת יעד אוכלוסייה של כ-35 אלף נפש בשנת 2035 (ראה איור 21). תכנית זו קבעה הנחיות לתכנון היישוב על פי התקנות החדשות, המחייבות ייעוד של שטחים לצורכי ציבור על פי ספר המכסות הארצי שקבע הקצאה של שטח ציבורי פתוח של בין 7-12 מ"ר לנפש בעת מימוש התכנון המפורט.

## איור 21

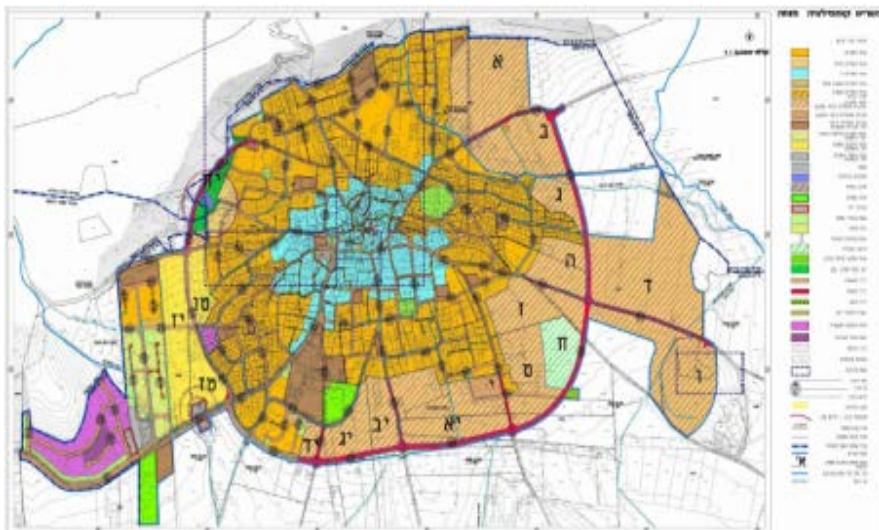
תכנית אב של כפר כנא שהוכנה בשנת 2003, ואומצה עקרונית על ידי הרשות המקומית ומוסדות התכנון, מהווה בסיס להכנת תכנית מפורטת, ובסיס להכנת תכנית מתאר כוללת ליישוב



**הרמה השנייה:** קידום תכנית האב לתכנית מתאר סטטוטורית. המשמעות אינה בהכרח שאפשר יהיה להוציא לפיה היתרי בנייה, אלא שהדגש יושם על קביעת שטחים מיועדים לפיתוח יישובי, התוויית השלד הציבורי הכולל מערך דרכים ראשי, השטחים המיועדים למבני ציבור והשטחים הציבוריים הפתוחים. התכנית קבעה חלוקת שטח תכנית המתאר למתחמים להכנת תכניות מפורטות. אפשר לעקוב אחר תהליך זה באיכסאל לדוגמה (איור 22). תכנית המתאר הכלל יישובית לא איתרה שטחים ציבוריים פתוחים מקומיים, אלא קבעה הנחיות פרוגרמטיות לכל מתחם ואת כמות השטחים הציבוריים שיש ליעד, וזאת גם כדי למתן את ההתנגדויות לתכנית.

## איור 22

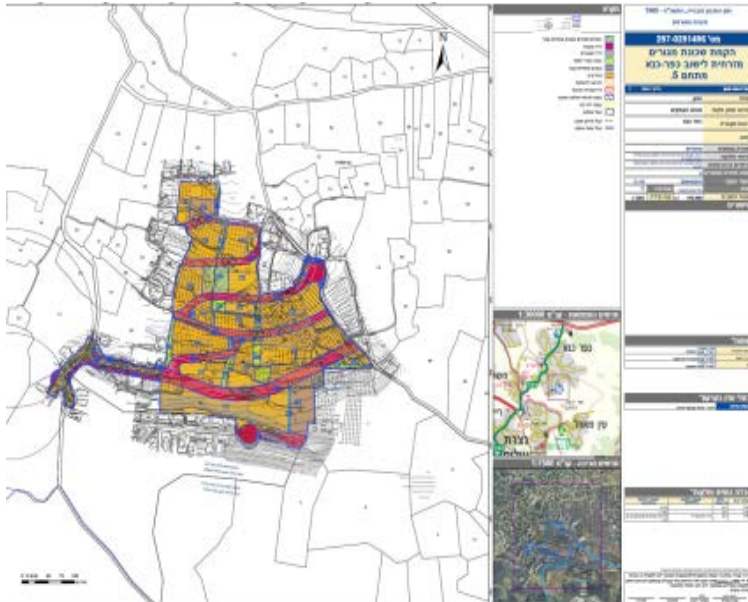
תכנית מתאר איכסאל מס' ג/ 16578 שהוכנה במסגרת פרויקט האשכולות והתבססה על תכנית אב שפותחה לתכנית מתאר סטטוטורית הכוללת חלוקה למתחמים לתכנון מפורט.



**הרמה השלישית:** הכנת תכניות מפורטות למתחמי תכנון, שגבולותיהם נקבעו בתכנית מתאר כללית או כוללנית. תכניות אלה זיהו את הצרכים לשנת יעד מסוימת על פי תכנית אב ותכנית מתאר מאושרות. במקרים לא מועטים תכניות מפורטות אלה כוללות את הרחבתם של השטחים המיועדים לפיתוח. הן כוללות שינוי ייעוד של תכניות ארציות ותכניות מחוזיות ובכלל זה שינוי ייעוד של תכניות מקומיות. תכניות אלו הוכנו על ידי צוותי תכנון רב תחומיים המונחים על ידי תקנות והנחיות כלליות כגון: תדריך להקצאת שטחים לצורכי ציבור משנת 2005, המחייב הקצאת שטחים לצורכי ציבור - שטחים ציבוריים פתוחים ושטחים למבני ציבור או שטחים משולבים. חלק מהשטחים מוקצים על קרקע בבעלות פרטית ואילו אחרים על קרקעות בבעלות מדינה. מתחמי תכנון מפורטים אלה כללו בחלקם הנחיות בדבר הצורך לאיחוד ולחלוקה. המנגנון יצר הזדמנות למגרש את השטחים המיועדים לפיתוח למגורים על ידי קביעת גבולות של מגרשי בנייה למגורים מחד גיסא, ומאידך גיסא איפשר הפרשות שוויוניות לצורכי ציבור מבעלי קרקע פרטית לאחר השבחתה, בין שלמגורים ובין שלפיתוח אחר. הפרשות השטחים לצורכי ציבור החלו לטפס לכדי 40% מהשטחים הנכללים בתכנית ובעלות פרטית. שטחים אלה מתפלגים בין ייעודים שונים כגון מערכת דרכים, שטחים למבני ציבור, ולשצ"פ (ראה איור 23).

## איור 23

תכנית מפורטת מס' 257-0251496 של מתחם בדרום כפר כנא שתוכנן על קרקע בבעלות פרטית ופורסמה להפקדה בשנת 2016 ונתונה בשלב ההתנגדויות. מתחם זה כולל הפרשות לצורכי ציבור מעל ל- 35% משטח המתחם



התמורות בהכנת תכניות המתאר והתכניות המפורטות ליישובים הערביים ממשיכות ללבוש ולפשוט צורה. עד שנות התשעים של המאה שעברה תכניות המתאר היו יותר כלליות ולפיכך גם גמישות. מצב זה משתנה וכיום כללים אוניברסליים מנחים את עבודת מוסדות התכנון המושתתת על המבא"ת (מבנה אחיד להכנת תכניות מתאר), שנכנס לתוקף בשנת 2006 וכולל את היישובים הערביים. מאז שנת 2000 גברה המודעות של מוסדות התכנון, ואיתם של הרשויות המקומיות, לצורך יישום הנחיות תכנוניות אוניברסליות המחייבות ייעוד והקצאת שטחים ציבוריים בתכנית המתאר, שמירה על איכות הסביבה, אימוץ הנחיות של המשרד להגנת הסביבה, או

125

לחילופין רשות הניקוז או רשות העתיקות, והנחיות משרד התחבורה. הנחיות אוניברסליות אלה לא ניתנות ליישום אלא אם מקצים שטחים המספקים את צורכי הציבור מחד, ומאידיך מוסדות התכנון אינם מאשרים תכניות שאינן כוללות את הצרכים הציבוריים בהתאם להנחיות אוניברסליות אלה. גם ברמה המקומית נציגי הרשויות המקומיות החלו לפתח מודעות גוברת לצורך בייעוד שטחים ציבוריים פתוחים, דרכים, וכו', והחלו לראות בשטחים הציבוריים צורך חיוני לפיתוח היישוב ויצירת מענה הולם לפיתוחו. מקצת מבעלי הקרקעות, החלו לייחס חשיבות לקרקע בבעלותם לא רק בממד הערכי הנורמטיבי אלא בממד הנדל"ני. הנכונות שלהם להפריש קרקע לצורכי ציבורי גברה עם השבחת הקרקעות שבעלותם. מוסדות התכנון אינם מאשרים תכניות ללא יצירת מענה הולם של שטחים מיועדים ומוקצים לצורכי ציבור, גם מתוך קרקע בבעלות פרטית. חלקם החלו להיות מודעים להשבחה שנוצרת לקרקע הפרטית עת שמייעדים שטחים לצורכי ציבור ראויים על פי התקנות וההנחיות האוניברסליים של מוסדות התכנון. מיותר לציין כי מנהל מקרקעי ישראל, בתוקף סמכותו כמנהל הקרקעות שבעלות המדינה וקרקעות ציבוריות, יזם הכנת תכניות שכללו הקצאת שטחים לצורכי ציבור. חלקן יצרו מענה לצורכי הפיתוח של שכונה המתוכננת על קרקע בבעלות פרטית, וסיפקו חלק מהמחסור בשטחים ציבוריים שהיו קיימים בתחום השטח הבנוי או תחום שטח המתאר שהוכן בשלב השני והשלישי של תהליך התפתחות הכנת תכניות ביישובים הערביים. השלב השלישי של תהליך הכנת התכניות ביישובים הערביים כלל לאחרונה ייזום הכנת תכניות מתאר כוללניות בהתאם לתיקון 101 ו-104 לחוק התכנון והבנייה-1965. תיקונים אלה מהווים את התשתית לרפורמה בתכנון ובאישור תכניות על ידי מוסדות התכנון, כמו גם בהכנת תכניות מתאר מפורטות המוגשות לותמ"ל (הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים למגורים). בתכניות אלו מודגשת הדרישה של מוסדות התכנון

להקצאת שטחים לצורכי ציבור, בין שבתכניות המוצעות ובין שבתכניות המקודמות למוסדות התכנון השונים (ראה איור 24).

## איור 24

ריכוז של שלבי התכנון והכנת תכניות מתאר מקומיות כולל תכנית שאושרה בשנת 2016 על ידי הותמ"ל על בסיס תכנית אב שהוכנה ליישוב. כיום שוקד צוות תכנון להפוך אותה לתכנית מתאר כוללת, ועל הכנת תכניות מפורטות המגדילות את השטחים לצורכי ציבור ומשנות את חזות היישוב



מן הראוי לציין כי התפתחות שלבי התכנון אינה ייחודית ליישובים הערביים, אלא כוללת גם את התפתחות הכנת התכניות ליישובים היהודיים.

החל מהשלב הרביעי בהכנת תכניות המתאר ביישובים הערביים החלה המדינה לחולל שינוי בתפיסה ובתהליך התכנון שהפך אותו למשתף יותר, ועונה על הצרכים היישוביים גם אם באופן חלקי. השינוי כלל הכנת תכניות יזומות על שטחים בבעלות מדינה ובגבולות תכניות המתאר המקומיות. השינוי כלל גם תכניות מפורטות להקמת



שכונות חדשות ביישובים הערביים על קרקע בבעלות מדינה, הגובלות בתכניות מתאר מאושרות ומהוות הרחבה להן. רוחות חדשות נשבו ונרקמה שפה חדשה בקרב חלק גדול מהציבור הערבי שראו בתכנון כלי יעיל לפיתוח היישובים ומתן מענה לצורכי האוכלוסייה המקומית, וניצני נכונות של שותפות בתכנון. כל אלה בראו אקלים נוח יותר לציבור ולמנהיגיו לדרוש הכנת תכניות מתאר הכוללות הפרשות לצורכי ציבור.

היקף בעלי הקרקעות הפרטיות פחת והלך. הקרקעות התרכזו בידי מספר קטן של בעלים ביישוב ותפיסה נדלינית של השבחת הקרקע התקבעה. כך שזמינות מערכת דרכים תקנית, וייעוד שטחים לצורכי ציבור איכותיים על פי התקנות, עשויים להשביח את הקרקע. הרשות המקומית הערבית התחזקה והחלה לבסס מערכת אימון עם מוסדות התכנון, בכלל זה ועדות מקומיות מרחביות שאליהן שייכות רוב הרשויות המקומיות הערביות. תהליך העיור המתחדש הפך את היישובים הכפריים למעין ערי ביניים, בהן עלה הצורך לשטחים ציבוריים לצד צמיחתם של מעמדות ביניים ביישובים הערביים שהחלו לצרוך חלק מהשטחים הציבוריים ביישובים היהודיים הסמוכים.

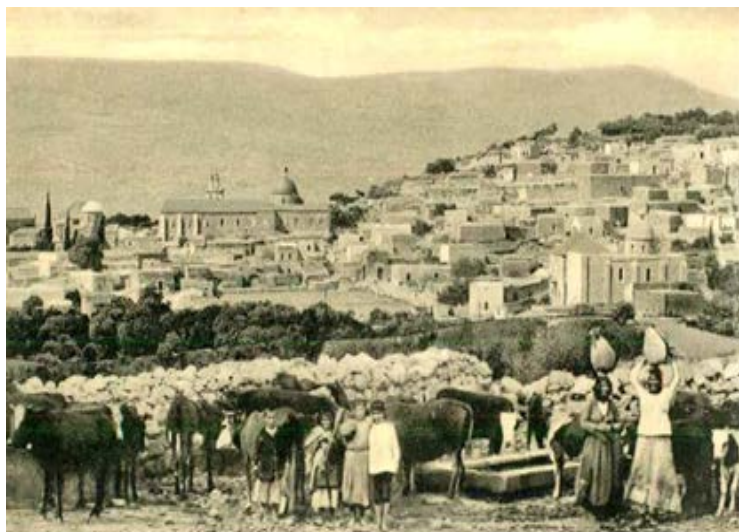
### **תכנון במתכונת הכפרית לעומת מתכונת תכנון במציאות עירונית למחצה**

כבר נזכר כי היישוב הערב הכפרי התפתח באופן אורגני, ללא תכנון מקדים יזום. פיתוח שימושי הקרקע בכפר המגובב והמכונס נעשה בהתאם להקצבה לצרכים, לפי טכנולוגיית וחומרי הבנייה, עולם המנהיגים, אמצעי הייצור ורמות הצריכה שהכתיבו את הבנייה הורנקולרית. חזות היישוב התעצבה על פי התנאים הפיזיים, משתלבת ומשולבת בתוך הרקמה הפיזית של גרעין הכפר. התפתחות רקמה בנויה זו מוכרת כהתפתחות אדריכלית נטולת ארכיטקטים

(עראף, 1985 ; ח'מאיסי, 1993). המרחב הציבורי ברקמה זו כלל את המעיין, הבאר היישובית והשטח מסביבו הנקרא "מראח- מراح", הכוונה למקום בו נאספים תושבי הכפר ומקום מנוחה לבעלי החיים (ראה איור 25); מערך דרכים היררכי, שעקב אחרי בניית הבתים, ומשרת את בתי הכפר; מסגד או כנסייה מוקפים ברחבה, גורן שמתחלק לפי חמולות ובית קברות.

### איור 25

מעיין המים ומקום השקיית בעלי החיים, חתנים ליד המעיין, מרחב בוסתני רימונים, מבני הדת, ותפזורת הבנייה על המדרון שעיצב את חזות היישוב כפר כנא



מקור : צלם לא מוכר

בתי המגורים התרחבו על ידי תוספת בנייה בהתאם להתפתחות מחזור הדורות. הביקוש לבנייה היה מועט בשל שיעור הריבוי הטבעי הנמוך, ביחס לשיעור תמותה גבוה, והייתה הגירה של אוכלוסייה לערים כמו חיפה, יפו, שכם וירושלים. כניסת הבריטים לארץ קידמה את הסדר המקרקעין כולל בכפרים, ונוצר משטר מקרקעין שהשפיע על חזות היישוב. הסדר זה לא כלל את השטח הבנוי של הכפר (גביש,

1990). הבריטים החלו בהכנת תכניות מתאר לערים, וקבעו הנחיות כלליות להוצאת היתרי בנייה על פי תכניות מחוזיות שהוכנו אחרי אישור פקודת בניין ערים 1936. על פי הנחיות אלה היה צורך להכין תכניות מתאר לכפרים ולהסדיר את הבנייה בהם, משימה שלא בוצעה ברוב הכפרים הערביים בארץ. לאחר הקמת מדינת ישראל, ובמיוחד בסוף שנות ה-50, המדינה החדשה החלה ליזום הכנת תכניות מתאר ליישובים הערביים הכפריים. תכניות אלה נקראו תכניות "תיחום הבנייה". הן נועדו, כאמור, לתחום את התפשטות הבנייה בכפרים, ולקבוע הנחיות מסדירות ומגבילות להוצאת היתרי בנייה, במקום ההנחיות שנקבעו על ידי שלטון המנדט הבריטי. המניע המרכזי ליזום תכניות אלה היה טריטוריאלי ומנהלי. הכוונה הייתה לצמצם את השטח בו מתפתחת הבנייה בכפרים ולהגביל את התפשטותם. תכניות אלה קבעו זכויות בנייה בשיעורים גבוהים יחסית כדי לעודד את ציפוף הבנייה. זכויות בנייה מוקנות אלה נקבעו על פי תכניות מקומיות, כצעדים ראשונים לקראת פיתוח היישוב הערבי על פי מתכונת עירונית מבחינת חלוקה למגרשים וקביעת שיעורי צפיפות הנעים בין 4-6 יח"ד לדונם נומינלי. תכניות אלה היוו את הבסיס להענקת היתרי בנייה בהתאם לייעוד שנקבע מלמעלה, ללא שיתוף ומעורבות התושבים (יום-טוב, 1985).

הסדרת הבנייה קיבלה ביטוי בגידול אוכלוסייה, התפשטות השטח הבנוי, וכינון רשויות מוניציפליות לניהול היישובים במקום ההנהגה המסורתית. תכנון היישוב היה מבוסס על תכנון רציונלי, לפיו התושבים הרציונליים מממשים יעדים עירוניים ומודרניים המוכתבים על ידי קובעי מדיניות, לרווחת כל התושבים, גם הערבים הכפריים. התפיסה הרציונלית הנחתה את מוסדות התכנון הממשלתיים ללא התחשבות במרכיבים הסוציו-תרבותיים והמציאות הגאופוליטית אליה נקלעו התושבים הערבים אחרי שהפכו להיות מיעוט במולדת. בהיעדר אוריינטציה תרבותית

וקהילתית מקומית בתכניות תחומי הבנייה, נוצרים ניגודים וסתירות בין התכניות המוכנות והמאושרות מלמעלה לבין ההתפתחות האורגנית מלמטה שכפופה לקודים, מנהגים והתרבות המקומית, היכולות הכלכליות והיחסים בין הביקוש הגדל וההיצע המוגבל של הזדמנויות הפיתוח. התוצאה היא אי התאמה בין התכנון על פי הרציונל של מעבר היישוב הכפרי למתכונת עירונית, מבלי להציע מנגנוני מעבר מתחשבים ומקלים.

תכנון היישוב הערבי היטלטל, אם כן, בין שימור הכפריות לבין קידום העירוניות. היטלטלות זו גם קיבלה ביטוי במימוש הרציונל של הכנת, יישום ואכיפת תכניות מסדירות ומגבילות בנייה קיימת, תוך שהיא קובעת הנחיות מעודדות ציפוף ועיבוי השטח הבנוי. בשטחים הלא בנויים, ובבתים שנבנו על פי שיטת הבנייה העצמית, בחירת מקום המגורים מבוססת על זמינות קרקע בבעלות יוזם הבנייה ואפשרות הנגישות אליה. תשומת לב שולית בלבד ניתנת למעמד הקרקע מבחינה תכנונית; כך מצטמצמת ההתערבות בפיתוח היישוב, והסמכויות והאחריות על הפיתוח מואצלות לרשויות המקומיות ונשמרים ההסדרים החברתיים הקיימים בקרב הקהילה. בתנאים אלה גוברת הגישה של מימוש התכנון הרציונלי הדיפרנציאלי, מבחינת יצירת איזון בין תכנון היישוב הכפרי לגודל האוכלוסייה הנוטה למתכונת עירונית למחצה, ונערכת תכנית של יישוב בן עשרת אלפים תושבים ויותר, תוך הקצאת מרחב ציבורי ראוי. מצד אחד, תכניות המתאר שהוכנו ליישובים הערביים עד סוף שנות התשעים של המאה שעברה שמו דגש על הקניית זכויות בנייה עירוניות למגורים (בשיעורים של 168% בנייה לדונם, המתנשאת לגובה של עד ארבע קומות, ובקיבולת נומינלית של בין 8-10 דירות לדונם). מנגד, הקניית זכויות למגורים, התעלמה מהצורך בהקצאת שטחים ראויים לצורכי ציבור, למבני ציבור, לשטחים פתוחים ולמערכת דרכים היררכית ראויה. הסתירות והניגודים בין המטרות

והיעדים של התכניות, לבין זכויות בנייה מוקנות וזמינות מרחב ציבורי החלו כבר עם הכנתה ואישורה של תכנית מתאר של תחום הבנייה, והמשיכו להשתקף בתכניות מתאר כלל יישוביות. סתירות אלה ניכרו בין רצונות התושבים לשמר את מתכונת הכפריות שלהם, של אספקת מגורים על בסיס שיטת הבנייה העצמית על קרקע בבעלות פרטית, בצד צריכה מועטה למרחבים הציבוריים, ואי נכונות להפריש לשם כך קרקעות בעיקר מבעלי קרקע פרטיים, למרות השבחת הקרקע שנגזרה מאישור התכניות; לבין תביעות גוברות לפיתוח מרחב ציבורי על פי מתכונת עירונית פיזית ואינסטרומנטלית, המחקה את העיר היהודית הסמוכה המתוכננת והמפותחת על פי תכנון עירוני יזום מפתח.

הכנת תכניות ליישוב כפרי שמעודדות פיתוח לפי מתכונת עירונית, ושאינן כוללות שטחים ציבוריים ראויים, ואף לא שכונות מגורים חדשות על בסיס בנייה יזומה, השפיעה על שימור התפתחות חזות יישובית מגוונת. ניכרת בה שונות בצורות הבנייה, לצד מחסור מוכח של שטחים ציבוריים המעצבים את חזות היישוב. גם מיעוט השטחים הציבוריים הפתוחים, מערך הדרכים הצר המושתת על מתווה הדרכים החקלאיות המסורתיות, המתרוקות, פיזור השטחים למבני ציבור בשולי היישוב תרמו אף הם למגוון מבחינת גובה בנייה, צורת וחומרי בנייה, רמת הגימור של הבנייה, צפיפות דיפרנציאלית יורדת עם המרחק מגרעין היישוב כלפי השוליים. תמונת המצב במרבית היישובים, עירוניים ועירוניים למחצה, עדיין מורכבת מהחלטות מצרפיות של פרטים, המעצבים את חזות היישוב. המעורבות של הרשות המקומיות ורשויות ציבוריות אחרות, מתמקדת במרחב הציבורי המצומצם יחסית. התוצאה היא נוף, קו רקיע, וחזות יישובית ייחודית של היישוב הערבי העובר תהליך עיור סלקטיבי שמשלב בין שימור דפוסים קהילתיים וסוציו-תרבותיים כפריים, לבין פיתוח אינסטרומנטלי עירוני והיברידי. מה שמתחיל

לעצב את המרחב ההיברידי, שעדיין מדגיש את המרחב הפרטי בעל אוריינטציה של מתכונת כפרית, הוא ריבוי האוכלוסייה והשטח הבנוי, לבד מעליית הצרכים לפיתוח מרחב ציבורי בעל אוריינטציה עירונית. המעקב אחרי פיתוח המרחב הציבורי, ויצירת החזות היישובית העירונית שנוצרה בעקבות הפיתוח הארגוני הלא מתוכנן, למרות קיום תכניות מתאר מאושרות, מראה שתכניות אלה לא תכננו שטחים לצורכי ציבור, ולא קבעו הנחיות מחייבות המעצבות את חזות היישוב ועונות לצורכי הפיתוח של האוכלוסייה הערבית. הפער בין תכני התכניות המאושרות מאז אישור תכניות תחומי הבנייה, ועד הכנה ואישור של תכניות אב וכוללניות חדשות שהוכנו ליישובים ערביים, לקראת פיתוח מתכונת עירונית, יצר מחסור חמור בשטחים ציבוריים פתוחים, המאפשרים ומקדמים פיתוח מרחב ציבורי ביישוב העובר ממתכונת כפרית לעירונית. פער זה גרם למחסור במרחב ציבורי.

## איור 26

צילומי אוויר של היישוב טורעאן בשנת 1965 (למעלה) בהשוואה לשנת  
2015 (למטה).\*



**הערה:** הצילומים מראים את השינוי בשימושי הקרקע. חלקים בצפון היישוב מתוכננים על קרקע בבעלות ציבורית המחולקת למגרשים, לעומת הפיתוח האורגני על חלקות קרקע. נמשך תהליך העיבוי והציפוף של היישוב לקראת התפתחותו כעיירה קהילתית בינונית, דוגמת עקרונות של עיר גנים, וזאת על פי חזון תכנית אב ומתאר כוללנית הנמצאת בשלב הכנה (ספטמבר 2016).

## **המחזור הבין-דורי והביקוש לשצ"פים**

התכנון הפיזי של היישוב הערבי נועד להיענות לצרכים של אוכלוסייה מגוונת מבחינה מגדרית, גילאית, רמת חיים והעדפות אישיות של צורת המגורים והפנאי במרחב היישובי. בתוך היישובים הערביים כיום אפשר לזהות שילוב של שלושה דורות החיים בהם. חציון הגיל בקרב האוכלוסייה הערבית כיום עומד על כ-20 שנים. קבוצות ומגוון האוכלוסייה והגיל יוצרים דיפרנציאציה ברמה, בקצב ובסוג הצריכה של השטחים הציבוריים. פרק זה מאפיין את קבוצות דור אלה, ובהתאם את הביקושים לשטחים ציבוריים והשפעתם על חזות היישוב.

**הדור המבוגר** שהוא מעל גיל 50 מהווה כ-15 אחוזים מהאוכלוסייה הערבית, ונוטה במובהק לדבוק בדפוסי התנהגות ובסגנון חיים ששמים דגש על המרחב הפרטי של הבית והגינה. דורות אלה הם רוב הבעלים הרשומים או בעלי החזקה של הקרקעות הפרטיות ביישוב. הם אפוא בעלי הכוח והסמכות לנהל את הקרקע שבבעלותם, ולהקצות קרקעות לדורות הצעירים - בנים או נכדים. דור זה, בהיותו שמרן, שולל אפשרות של הפרשת או הפקעת חלק מהקרקעות שבבעלותו לטובת מבני ציבור ושטחים ציבוריים פתוחים, ולא פחות בשל היעדר מודעות והכרה בצרכים הציבוריים של הדורות הבאים. דור זה מהווה אם כן חסם בולט בהקצאת שטחים לצורכי ציבור. הסכמתו להפריש שטחים לצורכי ציבור מתמקדת בדרכים



המשרתות אותו, ומותנית בכך שהפרשות אלה תהיינה שוויוניות, ותתחלקנה בין כל השכנים.

**הדור השני** הוא דור ביניים שכולל את קבוצות גילאי 20-50 השנים, שהם כמחצית מהאוכלוסייה הערבית. דור זה מתנדנד בין הכרה רטורית בצורך לזמינות של שטחים לצורכי ציבור לבין נכונותו המעשית להסכים להפריש שטחים שבעלותו ובחזקתו לצרכים אלו, גם אם השטחים מושבחים על פי תכנון מתארי ומפורט. דור זה מנסה ברטוריקה שלו לחקות את העיר היהודית הסמוכה ומשתוקק שהישוב שלו ידמה לה, אך אין לו היכולת, ולעתים הנכונות, להפריש שטחים בבעלותו לשטחים ציבוריים, והוא חסר את היכולת הכלכלית לממן פיתוח איכותי במרחב המגורים בו הוא חי. ההתנדנדות הזאת מוסברת בכך שמדיניות הממשלה מעניקה שטחים לפיתוח ביישובים היהודיים, מפלה את היישובים הערביים ומנציחה את תת-הפיתוח של שטחים ציבוריים בהם. מרבית בני דור זה אמנם מודעים לצורך המוכח בזמינות שטחים ציבוריים, אך רטוריקה לחוד ומודעות לחוד. המרחב הציבורי מתכנס על פי רוב למערכת הדרכים, ולחלק ממבני הציבור. מן הראוי לציין שקיימת שונות בין נשים לגברים בהתייחסות להקצאת שטחים לצורכי ציבור בדור הזה. הנשים נוטות יותר לפשרנות ולמרכיבים הקהילתיים הפונקציונליים. הנשים מעלות את הצורך להשתמש ולצרוך שטחים ציבוריים, והן מבקשות ליעד שטחים לצורכי ציבור המשרתים את הקהילה. הגברים לעומתן, עדיין דבקים בממד הטריטוריאלי ושליטתם מעניקה להם יכולת להחליט ואף למנוע הפרשות לצורכי ציבור..

**הדור השלישי** כולל קבוצות של צעירים וצעירות שטרם מלאו להם 20 שנים, והם מהווים כ-35 אחוזים מכלל האוכלוסייה הערבית. יש בהם נטייה גוברת לדרוש שטחים ציבוריים פתוחים מפותחים המשרתים את צורכיהם כצרכנים פוטנציאליים למטרות פנאי, מפגשים והנאה מהנוף. גם בני דור זה רואים בעיר היהודית בה הם

מבקרים מודל לחיקוי, ותובעים לייעד שטחים לצורכי ציבור ביישוביהם. דור זה הוא דור ביקורתי שמאשים את המדינה באפליית היישוב הערבי לרעה בהקצאת שטחים לפיתוח היישוב, ולשטחים ציבוריים פתוחים במרחביו.

החשיפה הטכנולוגית והדיגיטלית של דור זה, שגם מטייל ברחבי העולם, הופכת אותו לצרכן פוטנציאלי של שטחי ציבור. הוא מודע לחשיבות קיומם במרקם היישובי. אך הואיל והסמכות להכריע את גורל הקרקע הפרטית אינה ברשותו אלא בידי הוריו או סבותיו, הוא נותר חצוי בין התביעה להספקת שטחים ציבוריים איכותיים במרחב היישוב על פי הנחיות וקריטריונים של מוסדות התכנון, לבין השמירה על שטחים פרטיים כצרכן עתידי שלהם עצמו, ולאספקת צורכי המגורים של הקהילה הערבית. הסתירה בין האינטרס האישי לאינטרס הציבורי מאפיינת דור זה. גם הזדמנויות מגורים חדשות בחלקים החדשים ובשוליים של היישובים מתחילות להצטמצם בשל המעבר מצורת מגורים צמודת קרקע לדירה בבניין מגורים. סגנונות החיים של הדור השלישי הצעיר שונים מאד מאלו של קודמיו. דור זה מתאפיין בצרכנות רבה יותר, גם למרחב ציבורי, שני בני זוג עובדים על פי רוב ולכן הצורך בשעות פנאי מחוץ לבית גדל, והוא מתרחק מהתשתיות החברתיות החמולתיות. זהו דור יותר אינדיבידואליסטי ששם את הדגש על המשפחה הגרעינית ושואף לרמה ואיכות חיים גבוהה, גם במרחב המגורים שלו. דור צעיר זה לא חווה את סבל התבוסה והכישלון שידעו קודמיו מהנכבה של 1948; זהו דור זקוף שמממש את זכויותיו האזרחיות ובכללן זמינות שטחים ציבוריים פתוחים איכותיים. כמו כן, הדור הצעיר סבל בעקיפין מהפקעות קרקע, ופעילות הממשל הצבאי שהגבילה את ניידותם של הוריו וסביו, שסבלו ממדיניות אגרסיבית של שליטה, פיקוח ובקרה ברמה אינדיבידואלית וקולקטיבית. הוא צמח אל תוך קונטקסט של מעמד אזרחי התובע לבטל את האפליה הממוסדת בחלוקת המשאבים,

ובכלל זה הפקעת שטחים לצורכי הציבור ותובע קיום אזרחות מלאה ביישובים עירוניים המשתייכים לקבוצת ערי ביניים. זהו דור שמעוניין לפתח את המרחב הציבורי ולהיות שותף ביצירתו, בעיצובו, בפיתוחו ובצריכתו תוך שהוא דוחה את ההדרה המובנית של המדינה את הדורות הקודמים ואת כינוסם למרחבים הפרטיים שלהם. השיתוף התפקודי הסלקטיבי מהווה מעין שלב ביניים לקראת יציאת הדור הצעיר מהדרה, ותמיכה גוברת בשיתוף ברמה המקומית, בכלל זה פיתוח שטחים ציבוריים בתוך היישובים.

### **סדר קדימויות**

קיימת התייחסות דיפרנציאלית לחשיבות של זמינות שטחים לצורכי ציבור, במרחב הציבורי בכלל וביישובים הערביים בפרט. מקצת הטענות גורסות כי סדר קדימויות ליצירת מענה עבור האוכלוסייה על ידי פיתוח מרחב ציבורי הוא צורך בסיסי, בעוד אחרות רואות בו מותרות. העדיפות של אוכלוסיית הכפרים הערביים התמקדה, כאמור, במרחבים הפרטיים ובמרחב הפרטי והציבורי למחצה. גודל היישוב היה קטן ורמת החיים ורמת הצריכה לנפש היו נמוכות. כחברה אגררית, שהדגש בה היה על חקלאות, הערבות ההדדית הייתה חזקה והתארגנה סביב המבנה השיוכי החמולתי. הנשים דאגו לשמירה על ניקיון המרחב הפרטי והחברתי למחצה, ההתארגנות הייתה וולנטרית מלמטה; הניהול היה מבוסס על סמכותו של מוכתאר, ולא הייתה רשות מקומית שבידיה הופקדה הסמכות לנהל את המרחב הציבורי המוגבל.

היישוב עבר תהליכי עיור במציאות של מדיניות ממשלתית מגבילה, שלא דאגה לפיתוח מרחב ציבורי תוך יישובי והדירה את היישובים והאוכלוסייה הכפרית משיתוף פעיל ואפקטיבי בייצור, בעיצוב וניכוס המרחב הציבורי. במציאות משתנה של אוכלוסייה מתעיירת לצד היותה מודרת משיתוף פעיל בעיצוב וניכוס של המרחב הציבורי,

אימצה האוכלוסייה הערבית אסטרטגיה של הישרדות (מנאע, 2016 ;  
חימאיסי, 2010). סדר הקדימויות נותר על פיתוח המרחב הפרטי,  
קרי שימוש בשטחים בבעלות פרטית בעיקר למגורים ולשטחי  
תעסוקה, ונעדרה ממנו תשומת לב לצרכים ולחשיבות לייעד שטחים  
לצורכי ציבור, במיוחד שטחים ציבוריים פתוחים.

במסגרת זאת, התושבים שמרו את הקרקעות הפרטיות למגורים  
ודחו את הפיתוח של השטחים הציבוריים שכלל מערכת דרכים,  
שטחים ציבוריים ירוקים ומבני ציבור. האחריות הוטלה על השלטון  
המרכזי לספק את הצרכים הללו. היכולת הכלכלית המוגבלת של  
משק הבית הכתיבה השקעה רבה יותר בהעמדת היצע מגורים לדור  
הבנים, ושמירה על השטחים בבעלות פרטית לנינים כחלק  
מהמחויבות הבין-דורית (חימאיסי, 2007). בשלב זה עדיין לא היו  
לרוב היישובים הערביים רשויות מקומיות ותהליך המוניציפליזציה  
רק החל ביישובים הערביים (אלחאג' ורוזנפלד, 1990). רשויות  
מוניציפליות אלה דאגו בראש ובראשונה להישרדותן הן, והוסיפו  
להתנהל בהתאם למודלים מסורתיים, מבלי להתעמת עם התושבים  
המקומיים. עם מיעוט המשאבים שבידיהן השקיעו בשלב ראשון  
בהנחת תשתיות בסיסיות כגון דרכים, ונשענו על משרדי ממשלה  
ייעודיים כגון משרד החינוך להקמת בתי ספר ביישוב.

חשיבת ההישרדות על רקע מחסור במשאבים והדרה מובנית של  
המדינה את האוכלוסייה הערבית יצרו את התנאים לדחיית התכנון  
או פיתוח שטחים ציבוריים על קרקע ציבורית או קרקע מדינה,  
וכמותם גם הפרשות מקרקעות פרטיות לצורכי ציבור ונקטה מעט  
יוזמה לגיוס משאבים. פרט לתכנון הלקוי שאפיין את היישובים,  
הרשויות המקומיות ביקשו תקציבים מועטים באופן יזום, ולא ייעדו  
משאבים להתמודד עם פיתוח והחזקה של שטחים ציבוריים. רוח  
הזמן והמקום ומאפייני החברה והמנהל המקומי של שנות החמישים  
עד שנות התשעים המאוחרות, הדגישו סדר קדימויות של הישרדות,

קיום, ומענה לצרכים הפרטיים המידיים. השיח והשפה של הישרדות קיומית עדיין מנחים חלק מהציבור הערבי, המסביר את המחסור בשטחים ציבוריים בחולשת הספירה הציבורית ביישובים הערביים.

בעשור האחרון מתפתחת מגמה חדשה של שינוי סדר קדימויות, מהישרדות קיומית לרווחה. הדעות חלוקות בציבור הערבי. חלק רואה בפיתוח המרחב הציבורי נגזרת של כלל הצרכים הקיומיים ומענה לצרכיו הבסיסיים; אחרים רואים בו חלק מהרווחה והעלייה ברמת החיים ואיכותם. הסתירה בין הקיום והרווחה בעניין פיתוח ציבורי עובר מהרמה הקהילתית/החמולתית לרמה הרשותית. רשויות מקומיות כיום תובעות את פיתוח המרחב הציבורי כחלק מתכניות הפיתוח הבסיסיות החיוניות ומשקיעות מאמץ לגייס עבורן משאבים. חלקן מקדימות ומבקשות לקיים את המכסות התכנוניות המיועדות לצורכי ציבור בתכניות המתאר והמפורטות שלהן כבר בשלבי ההכנה. אחרות נוטות עדיין לדחות את התביעות הללו מחשש ליצירת מתח עם נציגי הקהילה המקומית, בעיקר בעלי הקרקעות שמהם מופרשת קרקע לצורכי ציבור.

כיום, הדור הצעיר ומעמד הביניים הצומח תובעים קיום וזמינות של שטחים ציבוריים לפיתוח המרחב הציבורי, ויוצרים קבוצות לחץ על הרשויות המקומיות כדי להפוך את הפיתוח מקונצפציה של מותרות לקונצפציה של אספקת צרכים בסיסיים ביישוב מודרני. המחקר כבר עמד על השפעתם של יישובים וערים יהודיות מודרניות כמודל לחיקוי, שמאיץ את פיתוח השטחים לצורכי ציבור ביישובים הערביים. גם תקנות ארציות כמו תקנות משרד התחבורה, משרד החינוך, המשרד לאיכות הסביבה, מעודדות את הפיכת זמינות השטחים לצורכי ציבור ביישובים הערביים ממצב של מותרות ורווחה למצב של קיום. גידול בהקצאת שטחים לפיתוח היישוב הערבי, בכלל זה מימוש קונצפציית התכנון המפתח הכולל ייעוד

והקצאת שטחים שאינם מבונים עדיין ומיועדים לפיתוח העתידי, תורמים למעבר הקונספטואלי מקיימות בין-דורית חמולתית, לקיימות קהילתית ולנכונות להפריש שטחים לצורכי ציבור.

כך אמנם הופך פיתוח המרחב הציבורי לחלק חשוב בסדר הקדימויות של הציבור הערבי, אך עדיין חסרה תנופה אופרטיבית של ממש לפיתוח המרחב הציבורי כחלק אינטגרלי מהרקמה היישובית, הפיזית, הקהילתית והחזותית.

### **בין מרחב ציבורי פנים-יישובי למרחב חוץ-יישובי**

במרחב הציבורי קיימת היררכיה של גנים ציבוריים (גן מטרופוליני, עירוני, יישובי, שכונתי וגינות כיס), פארקים, יערות וגנים לאומיים. גם בשטחים למבני ציבור קיימת היררכיה ניהולית; הראשונה הינה פנים-יישובית ומופקדת באחריות הרשות המקומית הערבית בתוך ובסמיכות לאזורי מגורים ולשימוש האזרח הערבי בתדירות גבוהה בתוך מרחב ההשתייכות במעגל הראשון שלו; השניה, כוללת שטחים מחוץ לתחום השיפוט של היישוב, שהאזרח הערבי אמנם צורך ומשתמש בהם, לא אחת בתדירות גבוהה, אך אינו מרגיש כל שייכות אליהם. הוא נעדר את הסמכות והאחריות לטיפול בהם גם אם מקצתם נמצאים בתוך תחום השיפוט של הרשות המקומית שלו. ההבחנה הזאת בחלק מהמקרים מקבלת ביטוי של ניכור, ואף יוצרת הרגשת איום והגבלה. יערות וגנים לאומיים אינם נחשבים בעיני האזרח הערבי למרחבים ציבוריים שיש לו כל אחריות או שייכות אליהם, גם אם הוא צורך אותם ומטייל בהם, והם נמצאים בסמוך ליישוביו. השימוש שעושה האזרח הערבי במרחבים הציבוריים הפתוחים בערים היהודיות כגון כרמיאל, עפולה, נצרת עלית או רעננה אינו רצוי לציבור היהודי או לרשויות המקומיות המנהלות אותם. הבסיס לסירוב הוא כי שטחים אלה נועדו לשרת את התושב, משלם המסים העירוניים (הוא משלם עבור שירות זה בצורה עקיפה

על ידי מסי הארנונה בעיר מגוריו), וכי יש להימנע מפגיעה בהם בשל שימוש יתר.. אך האזרח הערבי, אינו משלם וגם אינו חש אחריות על שטחים אלה, שלעתים נפגעים בשל שימוש היתר, כפי שאכן טוענים נציגי העיר היהודית.

חלק לא מבוטל מהציבור הערבי מתייחס לשטחים ציבוריים פתוחים כגון יערות, גנים לאומיים ופארקים מחוץ לתחום השיפוט של היישוב שלו בלא מעט ניכור והכחשה. יחס זה הוא תוצאה ישירה של ההדרה המרחבית הממסדית של הערבים מניהול וניכוס המרחב הציבורי, והשימוש ביערות, גנים לאומיים, שטחים פתוחים לשימור, מכלולים נופיים, שטחים מוגנים מבחינה סביבתית, הכרזה על אתרי ארכיאולוגיה. הדרה זו נתפסת כחלק מארגז הכלים שמפעיל השלטון המרכזי כדי להצר את צעדיו של היישוב הערבי ולחסום את מרחב ההתפתחות שלו. התפיסה והגישה הטריטוריאלית המשקפת את העמדות והשיח הציבורי הערבי כלפי המרחב הציבורי העל-מקומי, נגזרים מהסכסוך הגאופוליטי העמוק שמדגיש את המרכיבים הטריטוריאליים. הערבים מגיבים למדיניות יהוד המרחב והשליטה בו על ידי מוסדות המדינה והמוסדות הציוניים הלאומיים, בצורה שלילית. השימוש ביעור והכרזה על שטחים פתוחים כאמצעי גיאופוליטי (קליאוט, 1990), להגבלת התפתחות האוכלוסייה והיישובים הערביים מעצימים את תחושת המצור שמלווה אותם מאז קום המדינה ואת מציאות המחסור, המושפעת ממצב המלחמה וההתנצחות בין "עמם ובינם לבין מדינתם". זאת ועוד. חלק מהיערות המוכרזים על פי תכנית מתאר ארצית תמ"א 22 ליער ויעור, ותכנית תמ"א 8 לגנים לאומיים מוכרזות לעתים על אדמות שהופקעו מאזרחים ערבים. לעתים, תכליתן להשתלט על הקרקעות, או למחוק כפרים נטושים של פלסטינים מגורשים (על פי הנרטיב שלהם), או מי שמוגדרים נפקדים נוכחים על פי חוקי המדינה. דהיינו, נפקדים נוכחים שהם אזרחי מדינת ישראל וקיבלו מעמד

אזרחי, אך המדינה מסרבת להחזיר להם את קרקעותיהם (ח'מאיסי, 2016).

גם הניהול של יערות אלה על ידי רשות שמורות הטבע, קרן קיימת לישראל וגופים שהם חלק מהליבה של מוסדות התנועה הציונית, מקשה על הרשויות המקומיות הערביות לשתף פעולה איתם. הניסיון לקדם פרויקטים של פיתוח שטחים ציבוריים צמודי דופן ליישובים הערביים בין קרן קיימת לישראל לבין עיריות ערביות כגון שפרעם, נתקל בקשיים לא מועטים בשל ביקורת של זרמים פוליטיים ואליטות. קידום השיתוף בפיתוח שטחים פתוחים צמודי דופן ליישובים הערביים, שנמצאים מחוץ לתחום שיפוטן נחסם, וכעת הם באחריות ובסמכות פיתוח ואחזקה של קרן קיימת לישראל. שריפות ביערות, בין שאלה הצתות מכוונות ובין שלא במתכוון, מוסברות לפעמים על ידי העוינות הערבית כלפי היערות, שהם ביטוי של ההגמוניה והשליטה של הממסד הציוני על השטח. כמו כן יערות הסמוכים לחלק מהיישובים הערביים, הופכים לחצר האחורית שלהם בה מושלכת פסולת גושית, ביתית ופסולת בנייה שנערמת בדרכים החוצות יערות אלה. דרכים אלה, בהיותן ריאות ירוקות, משרתות את כלל האוכלוסייה, אך הן הופכות למטרד סביבתי בשל הפסולת והזיהום המכסים אותן. חוסר שייכות, הצתות מכוונות ולא מכוונות ולעתים ונדליזם לשמו, פוגעים ביערות שהם חלק מהשטח הפתוח המשמש את כלל האוכלוסייה כמו גם את האוכלוסייה הערבית. המאבק והמתח הגאופוליטי מתבטאים גם בהתוויית גבולות תחומי השיפוט, התיחום והתכנון המרחבי של היישוב הערבי. הם מלבים את הזלזול וחוסר ההקפדה על השטחים הפתוחים והריאות הירוקות, נחלת הכלל.



## איור 27

השלכת פסולת ליד דרכים חוצות יערות צמודות דופן ליישובים ערביים (דרך ביער מיראמיה במזרח כפר כנא), שמסמלת חזות לא נקיה בסביבה צמודה דופן ליישוב



שטחים אלה הנם בשימוש הציבור הערבי, בהיותם שטחים פתוחים לכלל הציבור. הם מהווים מוקדי בילוי, במיוחד עבור מי מהתושבים שאין להם גינות פרטיות מסביב לבית, או מי שרוצים לבלות בחיק הטבע על אף שחל שינוי מסוים ביחס האוכלוסייה הערבית לשטחים אלה, והם רואים חובה ואינטרס אזרחי לשמור ולטפל בהם,

ולהימנע מהשלכת פסולת, עדיין ניכרת עמדת העוינות והזרות לשטחים אלה בתדירות שכיחה.

הציבור הערבי החל להפנים את העובדה שהיערות הם חלק מהחזות והתפקוד היישובי בפרוגרמות תכנוניות של תכנית אב/ מתאר כוללנית. יערות סמוכים ליישובים הופכים להיות חלק מהמערך היישובי, ומסומנים כפארק עירוני המשרת את כלל האוכלוסייה. כך הופך השטח הפתוח ממגבלה למנוף, להזדמנות, ולחלק ממערך שימושי הקרקע של היישוב כפי שהדבר מתרחש בכפר כנא לדוגמה. שטח יער באזור שנקרא אלמח'דר עומד להיקבע כפארק עירוני בתכנית המתאר הכוללנית של כפר כנא הנמצאת בשלב מתקדם של הכנה ואישור.

מקצת מהאזרחים הערבים צורכים את השטחים הנמצאים מחוץ ליישובים, במסגרת תכניות המתאר והרקמה הבנויה של יישובים יהודיים סמוכים. הם מבקרים בהם בתדירות גבוהה, עושים שימוש במתקנים הקבועים בשטחים אלה, והודפים טענות של מי מקרב תושבי הערים העבריות/ היהודיות על השימוש בשטחים אלה, ואף פגיעה בהם בטענה של שימוש יתר. הניסיון של כמה מהרשויות המקומיות היהודיות לגבות אגרת שימוש מתושבי "חוץ" בשטחים הפתוחים שבתחומן, הגיע לדיון בבתי המשפט פעמים מספר. ניתנו פסקי דין שונים, תלויי הקשר, שאסרו או אפשרו שימוש מותנה על ידי תושבים מחוץ לעיר בה השטח הציבורי הפתוח. המתח בין ערבים ליהודים גולש לשימוש בשטחים ציבוריים הנמצאים בעיר היהודית, בשל הדחייה של ערבים מלעשות בהם שימוש (חירי, 2012; עת"מ, 2014). מתח זה מעודד ראשי רשויות ערביות לקדם פיתוח מרחבים ציבוריים בתחומי יישוביהם, לצד התביעה לאפשר נגישות שוויונית בשטחי הערים היהודיות לתושבים הערבים. הדרה מהשטחים הציבוריים מחוץ ליישובים בערים יהודיות סמוכות, וחשש מניצול שטחים ציבוריים של יערות, פארקים וגנים לאומים עוטפי יישובים

ערביים, מעלה את הצורך בפיתוח שטחים ציבוריים איכותיים וראויים בתחומי תכנית המתאר המפורטת של היישוב, שהוכנה או נמצאת בשלב הכנה. תופעה זו גוברת על רקע התביעה של תושבים ערבים לממש את זכותם לשטחים פתוחים במקומות מגוריהם, כבכל מקום עירוני בארץ ובעולם, ומאיצה את תהליך הכנת תכניות המתאר המפורטות. התביעה לזכות בשטחים ציבוריים פתוחים מסמלת את המעבר מכפריות לעירוניות שמוביל הדור השלישי ביישובים הערביים. תמורות אלה תרמו ועודן תורמות לפיתוח ולחיזוק המגמה של תכנון שכונות חדשות, שבהן מצאי של שטחים ציבוריים פתוחים ומענה למחסור הקיים בשטח הבנוי, כיאה ליישוב אורבני מודרני, שתוכנן בשני השלבים הראשונים של תכנון היישוב הערבי שלא כלל ייעוד שטחים ציבוריים פתוחים בהיקפים ראויים. הזכות לשטחים ציבוריים פתוחים כוללת שתי רמות, זאת הנמצאת ביישוב המגורים וזאת הנמצאת באזור שכולל יערות וגנים לאומיים, או לחילופין שטחים פתוחים בעיר יהודית סמוכה.

## פרק 7: חזות ונראות היישוב

חזות היישוב היא הנראות החיצונית של המערכת הפיזית שלו, הכוללת שטחים בנויים, ושטחים פתוחים. השטחים הבנויים מקיפים את הבנייה הפרטית והציבורית שקבועה בנוף היישובי. השטחים הפתוחים כוללים שלושה מרכיבים: שטחים פתוחים מפותחים במרחב היישוב ומנוצלים למערכת הדרכים, לכיכרות ולרחבות; שטחים פתוחים של גינות ציבוריות או שטחים לא מבונים; ושטחים חקלאיים או יערות ושמורות טבע שמקיפים את השטחים המבונים והבנויים בתוך המערכת היישובית.

חזות היישוב הפיזית על שלל מרכיביה היא מערכת מורכבת ומשולבת של יסודות סוציו-תרבותיים, כלכליים, מבניים, תפקודיים, סביבתיים, ערכיים; טכנולוגיים, ואקלימיים, כמו גם תהליך ושיטת הבנייה, המשטר התכנוני והניהולי המוניציפלי. גורמים כמו כפיפות לנהלים והיקף ההיענות לבקשות ציבוריות משפיעים עליה; יחסי הכוחות בין הגורמים המעצבים את החזות והכלים ושפת היצירה של הנוף המשמשים אותם, מבטאים את העוצמות וערכי הנוף של החברה/המדינה/ציבור התושבים. נדרשת הבנה עמוקה של שלל המרכיבים הללו, כדי להגיע לתובנות בדבר מדוע החזות והנראות של היישוב הינם כפי שהינם ומדוע קיימת שונות בתוך ובין היישובים הערביים, ובניס לבין היישוב היהודי הסמוך?.

ההנחה וההסבר למרכיבי החזות והנראות של היישוב, דורשים הבנה עמוקה של המרכיבים והדיאלקטיקה/הסינרגיה המתקיימת ביניהם, תוך מתן תשומת לב לחסמים הקיימים בפני יצירת תמונה חזותית רצויה על ידי האזרחים. החזות של היישוב יכולה להתפתח באופן אורגני, כתוצר מצרפי של התפתחות משלבת בין הגורמים והמרכיבים השונים; היא יכולה גם להיות מתוכננת ויזומה, תוצאה

של תכנון מקדים המבוסס על גישה ורציונל תכנוני עיצובי. הדעות חלוקות בדבר ערכי האסתטיקה השונים והתאמתם לסביבת היישוב הערבי. יש מי שטוענים כי ההתפתחות האורגנית הרב גוונית מטיבה לייצג את הציבור הערבי ללא מעורבות מבחוץ, ולפיכך היא גם יפה יותר מבחינה חזותית. אחרים טוענים כי עדיף ליזום חזות מתוכננת שיש בה גם הקפדה על אחידות ושיקול של צרכים תפקודיים עתידיים, בכלל זה זמינות שטחים ציבוריים פתוחים מעצבי נוף יישובי. הכוונה אינה לדון ביתרונות ובחסרונות של הרב-גוונית לעומת האחידות, ששניהם נוכחים ביישובים הערביים בצורה לא שוויונית בגלל תהליך פיתוח נוף וחזות היישוב הערבי, שהינו ביטוי לתכנים תפקודיים, מבניים וסוציו-תרבותיים.

### **שיטת ותהליך הבנייה למגורים כגורם מעצב חזות**

הואיל ורוב הבנייה ביישוב הינה למגורים, שימוש הקרקע שמיועד לה הוא המוביל את עיצוב החזות והנוף היישובי. הגישה המסורתית לאספקת הבנייה למגורים נקראת בנייה או אדריכלות ורנקולרית, שמשמעותה היא בנייה "עממית", ביתית, מקומית, ילידית – המציגה את רוח הזמן, המקום והתרבות (פוקס, 1989; Canaan). 1933; בנייה זו מתפתחת באופן אורגני, על פי התפיסה של "אדריכלות ללא אדריכלים". היא מעוצבת באופן אינקרמנטלי בהתאם ליכולותיהם וצורכיהם של בעלי הבתים (קרואנקר, 1985; Amiry and Tamari, 1989). נוכח גישה זו התפתחה גישה של בנייה מתוכננת ומעוצבת על ידי צוות מקצועי הכולל אדריכלים, מתכנני נוף, מתכנני דרכים ותשתיות, שמבוצעת באופן יזום על יד קבלנים האחראיים להקמתם של מבנים רבים ובהם גם בנייה מתועשת. בגישה הזו של בנייה יזומה ומתוכננת, הפרט רוכש את דירת המגורים שעברה גימור, והתשתיות ציבוריות מפותחות. בנייה יזומה ומתוכננת נועדה לספק את הצרכים הגדלים של החברה,

ונוטה לאמץ את עיקרון האחידות וההשלמה של העיצוב העירוני המייצר רקמה אורבנית אחידה. גישה זו שונה מהבנייה האורגנית הורנקולרית אשר מתפתחת עם הזמן ללא תכנון כולל המעצב את הרקמה היישובית. בין שתי הגישות האלה, קיימת גם גישה היברידית, אשר מנסה לשלב ביניהן במינון שונה ממקום למקום ומזמן לזמן. הגישה ההיברידית היא השכיחה ביותר ביישובים הערביים ומשפיעה על עיצוב החזות והנראות בהם.

## איור 28

חזות ונראות של היישוב הערבי (דוגמה של היישובים כפר מנדא וכפר כנא, והתפתחות חוש משפחתי "מודרני" וגינות סביב בתים



## היברידיות בחזות היישוב

סוגיית האותנטיות (authenticity) של הבנייה והחזות היישובית עומדות לדיון ציבורי בכל חברה ובקרב האזרחים הערבים בפרט. האם הבנייה בכלל, והמרחב הציבורי ביישובים הערביים מבטאים את האותנטיות של תושביהם, או שמא נכפו על ידי שלטון מרכזי שאינו בהכרח קשוב לממד האותנטי?. בעידן של גלובליזציה וקוסמופוליטיות שנוטות להשליט שפה אוניברסלית גם בתחום הבנייה, האם עדיין ניתן לשמר אותנטיות וייחודיות המבטאים את רוח המקום, הזמן והתרבות?. תיאוריית השליט הקולוניאלי, שסוכמה על ידי חוקרים שונים כמו הומי (Homi, 1990, 1994), סעיד (Said, 1993), ניסתה לאמוד את מידת ההשפעה של השליט על עיצוב דמותו ודפוסי התנהגותו של הנשלט. מאליו ברור כי השולט מבקש להנציח את שליטתו על הנשלט בעוד הנשלט שואף לחקות את השולט ולאמץ אותו כמודל לחיקוי בגלל הצלחתו לשלוט. הנשלט מטשטש אפוא את הייחודיות והאותנטיות שלו, ומתחיל לשלב בחייו מרכיבים אשר ישבשו ויעוותו אותו עצמו ואת סביבתו, עד אשר ישוב ויעסוק בסוגיות של חיפוש עצמי כדי לבנות את עצמו מחדש ולהשתחרר מהשלטון הקולוניאלי. המסד התיאורטי הקולוניאלי שימש חלק מהעבודות אשר ניסו להסביר את דפוסי ההתנהגות של החברה הערבית בישראל (בשארה, 1999).

בסיס תיאורטי אחר, עסק בתיאוריית המודרניזציה (Al-Haj, 1995), אשר מסבירה את התפתחות הבנייה בשטח היישובי הנוסף, הכולל את המעטפת של גלעין היישוב, ואת התחדשות הבנייה בגלעין (חימאיסי, 1993). בשתי התיאוריות השולט נותן ומקבל והנשלט מחקה ומשנה את דפוסי ההתנהגות והנוף הפיזי והחברתי שלו. במאזן היחסים בין שולט לנשלט, גורמים שונים משפיעים על אופי היחסים והתוצרים הפיזיים וההתנהגותיים. במבנה היחסים

הדיכוטומי בין הצדדים בעידן פוסט קולוניאלי משתנה (שנהב, 2004), נדרשת העמקה של תשתית הידע והכלים שתואמים את המציאות החדשה שנוצרה בעולם הגלובלי והקוסמופוליטי. הטכנולוגיה והתקשורת המפותחות מגבירות את השקיפות והחשיפה הבין-תרבותית והבין-אזורית, ומאיצות את יצירת הספירה הציבורית והמרחב הציבורי התודעתי והפיזי החדש.

נראה כי השילוב בין תיאוריות העוסקות ביחסים הקולוניאליים, באופי האתנוקרטי של המדינה (Yiftachel, 2000), תיאוריית המודרניזציה והתיאוריות הסוציו-תרבותיות מניח תשתית חדשה להבנת מורכבותם של היחסים בין האזרחים הערבים ליהודים ולמדינת ישראל (שנהב, 2004) ומוסדותיה. אמנם כל מסגרת תיאורטית כשלעצמה תורמת להבנת עיצוב היחסים והשפעתם על יצירת הנוף, החזות והמרחב הציבורי של היישוב הערבי במציאות בישראל. אלא שמעמדו ומצבו של האזרחים הערבים כאוכלוסייה ילידית שעוברת תהליך טרנספורמציה מורכב, במציאות של הדרה ממוסדת מניכוס ומעיצוב המרחב הציבורי ברמת המדינה והאזור, והתכנסות לרמת היישוב, מכתיבים את השילוב בין המסגרות התיאורטיות כדי לעמוד על שלל הגורמים שמעצבים כיום את החזות והנראות של היישובים הערביים בנוף הכלל ארצי, ואת הנוף, החזות והמרחב הציבורי הפנים-יישובי. מורכבות זו עומדת בבסיס הדילמות של תכנון, פיתוח וניהול היישוב הערבי בישראל, ומשפיעה על תהליכי קבלת החלטות ברמת הפרט והקולקטיב.

בנקודה זו בדיוק משתלבת הגישה ההיברידית (Homi; 1990, 1994; Papastergiadis, 1997), בהתאמה לקונטקסט של מעמד ומצב האוכלוסייה הערבית, ובתנאים הנוטים יותר לפיתוח שיח זכויות אזרחיות והשתתפות פעילה בעיצוב המרחב הציבורי, מבלי לוותר על השייך הלאומי-תרבותי.



## גורמים המשפיעים על החזות ההיברידית

גורמים מספר תרמו במשולב לגיבוש החזות ההיברידית של היישוב הערבי, ואלה הם:

**א. צורת הקניין הקרקעי.** רוב הקרקעות המפותחות ברוב היישובים הערביים הן במקורן קרקעות פרטיות. מפת חלוקת הקרקע הפרטית נקבעה על בסיס החזקות והשימושים האגרריים-חקלאיים. מפה זו הושפעה מתנאי השטח וטכנולוגיות העיבוד החקלאי. באזורים מישוריים, החלוקה היא סימטרית יחסית, בעוד שבאזורי ההר והמדרונות צורת וגבולות חלקות הקרקע נקבעו על פי אופיין של טכנולוגיות העיבוד. מערכת חלוקת הקרקע שנקבעה עם הסדר הקרקעות, יצרה מערכת דרכים; זכויות דרך לחלקת קרקע חקלאית מנגישות אותה להולכי רגל או בעלי חיים. לכן רוחב הדרך נע בין 2-6 מטרים, וידוע בשם "מתרוקה". הבנייה יצאה מהשטח הבנוי/גלעין הכפר או היישוב שלא עברו הסדר קרקעי (גביש, 1990; ח'מאיסי, 1993), לכיוון השוליים, והפיתוח התבצע בחלקו ברצף ולעתים בקפיצות (ח'מאיסי, 1995). הבנייה והפיתוח נעשו ביוזמה עצמית על רקע חלוקת הבעלות שאינה ממוגרשת בצורה סימטרית וקשיחה. הדבר תרם להגדלת מרחב האפשרויות והגמישות של מיקום הבית בתוך החלקה, ללא התייחסות לסדר מנחה ומחייב הנקבע מלמעלה. גם מיעוט הבעלים על החלקה איפשר את חופש הבחירה למקם את המבנה בתוך חלקת הקרקע. כך, צורת החלקה, מיקומה במרחב היישוב, חופש הבחירה של הבונה למקם את המבנה, עודדו בנייה אורגנית שצמחה מלמטה, ויצרה מעין "אי סדר" בבנייה ביחס למבנים סמוכים. אלא שהבנייה התפתחה על פי סדר וחוקים שקבעו המנהיגים ביחס לפיתוח האורגני וחלוקת הקרקע בין יורשים וניצול שטחים אלה.

**ב. תכנון מגביל/מאפשר.** פיתוח הבנייה בתוך גלעין היישוב התהווה באופן אורגני, בהתחשב בכללים ובקודים החברתיים וטכנולוגיית הבנייה (אקבר, 1995; ח'מאיסי, 2013). הקולוניאליזם הבריטי, השית את התכנון המסדיר, הנכפה מלמעלה על הערים, לאחר אישור פקודת בניין ערים 1921, ועל הכפרים לאחר אישור פקודת בניין ערים 1936. תכנון זה הניח את הכללים לקבלת היתר בנייה, בהתאם להוראות תכנוניות כלליות הקשורות בזכויות בנייה מוקנות, כדי לכוון ולהסדיר את הבנייה האורגנית שהתפתחה ללא פיקוח של אדריכלים או מהנדסים. תכנון מסדיר זה קבע את גודל המגרש המינימלי, את תכנית הבנייה במגרש, את גובה בנייה, את אחוזי הבנייה ואף חדר לרמת הגדרת חומרי הבנייה. התכנון היה חלק ממדיניות ציבורית של התערבות בקניין ובעשייה הפרטית, ונועד לשמור על האינטרסים, היעדים והצרכים הציבוריים והפרטיים. להבדיל מהערים שבהן קמה מערכת מוניציפלית ותכנונית שהחלה ליישם את תכניות המתאר המחוזיות המקומיות, רוב הציבור בכפרים לא ציית להנחיות תכנוניות זרות אלה, והמשיך על פי דרכו.

הקמת מדינת ישראל בשנת 1948, העצימה את היישוב היהודי המתוכנן החדש, ויזמה תכנון ליישובים היהודיים בעוד התכנון ליישוב הכפרי הערבי שנותר הוגבל. תכניות המתאר "תכניות תחום בנייה" לכפרים ולערים הערביות שהמדינה החלה בהכנתן בין השנים 1957-1964, היו תכניות מגבילות שהיו מנגנון שליטה טריטוריאלי, שנועד לתחום את השטח הבנוי ולהגביל את ההתפשטות כדי להאיץ את תהליך העיור. תכניות אלו אומנם אפשרו פיתוח והוצאת היתרי בנייה, אך בשטח מצומצם מה שיצר לחץ על הגלעין היישובי, ובה בעת גרם להתפרצות בנייה עקב הגידול באוכלוסייה והביקוש ביישובים.

גם תכניות המתאר שאושרו מאוחר יותר, וחלות על רוב השטח הבנוי ביישובים, מקנות זכויות תכנון ומאפשרות בנייה בגלל זכויות הבעלות וצורות החלקות שצמחו על רקע השימוש האגררי-חקלאי. נוצרה רשת מערכת דרכים על תשתית דרכים חקלאיות – מתרוקות, שחלקן לא בהכרח תקניות או היררכיות, אך מאפשרות נגישות לבתים. ברוב התכניות לא יועדו שטחים למבני הציבור ולגנים. רוב מבני הציבור הם בתי ספר שמוקמו בשוליים של השטח הבנוי בגלל זמינות קרקע בבעלות ציבורית (חי'מאיסי, 1995).

גישת התכנון המתארי המגביל שהוכן ואושר ליישובים הערביים הייתה דואלית: מצד אחד, העניקה זכויות בנייה (גם עירוניות), והקצתה שטחים שניתן לפתח בהם, גם אם אלה היו מוגבלים, ומנגד, תכניות אלה כללו הנחיות המאפשרות ליזמות הפרטית לבנות ללא נספחי בינוי מחייבים ותכנון שכונתי מפורט מחייב, הכולל מרכיבים של עיצוב עירוני, ומשלב בין המרחב הציבורי לפרטי. רוצה לומר, דואליות בין עירוניות לכפריות; תכנון מגביל לעומת מאפשר; כפיה וחיוב ממסדיים, לעומת הגמשת התנאים לפיתוח ובנייה לאוכלוסייה העוברת טרנספורמציה סוציו-תרבותית, סוציו-כלכלית וסוציו-פוליטית טריטוריאלית. מרכיבים אלה יצרו הקשרים של ריבוי מעורבים, בתנאים של סתירות והתנחלויות עם הממסד הפוליטי והקהילות היהודיות מיישובים סמוכים.

**ג. פיתוח ובנייה על בסיס שיטת הבנייה העצמית.** רוב הבנייה ביישוב הערבי נעשית על בסיס מפת הבעלות על הקרקע והתכנון המתארי המאושר. יצוין, שלא כל הבנייה נעשית על קרקע בבעלות פרטית או בהתאם להיתר מאושר, וישנן חריגות נקודתיות. הבנייה הורנקולרית הינה חלק מבנייה עצמית שנעשתה ללא תכנון אדריכלי מקדים הכולל את הבית והרקמה

הבנויה. הבנייה ביישובים הערביים שואבת ומיישמת מרכיבים מסוימים מהבנייה הורנקולרית בתוספת של הסדרה מנהלית, הכוללת התחשבות בדרישות מערכת התכנון והנחיות תכנית המתאר או תכנית מפורטת החלות על השטח, הגשת בקשה להיתר בנייה, ולאחרונה החל תהליך אכיפה על פי בקשת היתר הבנייה ובאמצעות קבלת אישור אכלוס למבנה (המוכר בשם טופס 4). קיימים מרכיבים הקשורים בחזות המבנה שהרשות המקומית והוועדה המקומית לתכנון ובנייה אינן קדישות להם תשומת לב. אלה עשויים להיות אלמנטים עיצוביים כגון חומרי בנייה, צבע הבנייה ואלמנטים שגורמים לשינוי במבנה כמו מרפסות, חדרי מדרגות, פתחים וחלונות, בליטות בחזות המבנה שנוספות בתהליך הבנייה גם אם לא בהכרח על פי ההיתר, או חמור מכך, לאחר קבלת טופס האכלוס (4), שמבטאים צרכים שונים של הדיירים. לעתים נדחה תהליך קבלת טופס האכלוס, בגלל חוסר יכולת להשלים את המבנה. שירותים ציבוריים, כגון חשמל, מים טלפון וכדומה "מושאלים" מן השכנים או נשענים על טכנולוגיות לא שגרתיות. הפיתוח והבנייה הורנקולריים למחצה או מדו-ורנקולריים (שילוב בין מרכיבים ורנקולריים לבין מרכיבים מודרניים) על בסיס תכניות מאושרות שאינן בהכרח מתכננות אך מאפשרות הוצאת היתר בנייה, ועל תשתית הבעלות על הקרקע שאינה מחלקת מגרשים סימטריים ורגולריים, יצרו תבניות של רקמות בנייה המבדילות את החזות והנראות של היישוב הערבי מזה של היישוב הסמוך. גבולות אלה ברורים בחזות של נוף הארץ, באיכות וברמת התשתית של מערכת הדרכים ובזמינותו של מרחב ציבורי. זה מתבטא בהיקף השטח הירוק והעצים בין המבנים, וסוג ורמת תכסית הבנייה המשתלבת בנוף, על שום שעיקר הבנייה כיום נעה בין 2-4 קומות לכל היותר. היישוב הערבי הכפרי המתעיר עולה קומה

כמעט בכל עשור בהכללה. גורמים שונים השפיעו על פיתוח הבנייה במרחב הציבורי והפרטי, ואלה הם :

### **1. בנייה ופיתוח בשלבים.** מגבלות היכולת הכלכלית והמחזור

הבין-דורי, כמו גם צמצום מצאי הקרקעות לבנייה, מאלצים בנייה בשלבים ביישוב הערבי על ידי הוספת קומות בצורה אנכית, או/ו הוספה רוחבית בשטח הבנוי, הרחבת הבתים/דירות או הוספת דירות על ידי חלוקה מחדש של הבית במטרה להידרש לצרכים של הדורות החדשים המתקשים לספק לעצמם מגורים (ח'מאיסי, 2015). בנייה בשלבים כוללת גם את גימור הבנייה ; בחזות היישוב ניתן לזהות אלה לצד אלה מבנים גמורים, כאלה בשלבי גימור שונים, ואילו אחרים שחזיתם בנויה או צבועה בחומרי בנייה שונים. עקב אי התפתחות שכונות מעמדיות ביישוב הערבי ושכיחותה המתמשכת של הבנייה העצמית בהתאם לצורכי משק הבית ומחזור הדורות בו, נוצרת היברידיזציה בחזות הבנייה ביישוב. לצד זאת מתרחש תהליך של התחדשות אורגנית וציפוף הבנייה, על רקע תכנון וזמינות של תשתיות ציבוריות לא מפותחות. יש לזכור כי היישוב תוכנן במתכונת כפרית מעוותת ומשובשת, בעוד שכיום הוא מתפתח לפי מדדי צפיפות כוללת, במתכונת עירונית המחפשת זהות מוגדרת. הבנייה בשלבים, לא בהכרח על פי תכנית מקדימה ומסדירה, הן של המבנה הבודד הן של רקמות בנויות ללא עיצוב עירוני, משבשת את המגוון של הנוף היישובי ומצמצמת את המרחב הציבורי.

### **2. התערבות מועטה של מוסדות התכנון והרשויות המקומיות.**

בשל שיטת הבנייה המדו-ורנקולרית שמספקת את רוב הבנייה למגורים ביישוב הערבי, חריגות הבנייה שכיחות מאד, הן בתהליך הבנייה הן עם אכלוס המבנה ועריכת

תוספות לו. השיטה גם מטשטשת את ההפרדה הברורה בין החזות הפרטית לחזות הציבורית, במיוחד לאורך מערכת הדרכים הפנימית. החולשה הכלכלית של רוב משקי הבית המממנים את תהליך הבנייה בשלבים, תורמת להיארכות משך הבנייה, ולבחירת חומרי בנייה שסותרים לעתים כל הגיון אסתטי. מוסדות התכנון המעניקים את היתרי הבנייה על פי תכניות המתאר, מפקחים רק חלקית על התהליך. מנגנון הפיקוח הראשי הוא הענקת טופס אכלוס. במקביל, הרשות המקומית ביישוב נמנעת מלהפעיל אמצעי פיקוח על חזות היישוב ועל הבנייה. רוב הרשויות המקומיות חסרות מחלקות שפ"ע (שיפור פני העיר), ועלייתן של רשתות חברתיות שיוכיות מרתיעים את עובדי הרשויות המקומיות מלהפעיל מנגנוני פיקוח ובקרה באוריינטציה של שמירת החזות והמרחב הציבורי. הפיקוח הציבורי המועט, ההזדהות של הרשות המקומית עם התושבים, הדאגה המועטה לחזות המרחב הציבורי ברמה הכלל יישובית והרמה השכונתית גוררים גם התערבות ציבורית מועטה של מוסדות מוניציפליים ותכנוניים מקומיים.

### 3. סדר קדימות של התפקוד המוניציפלי. המסורת

המוניציפלית ברוב היישובים הערביים היא קצרת ימים יחסית. הרשויות המקומיות עדיין בשלב של אספקת צרכים בסיסיים לתושבים. חולשתן הכלכלית של הרשויות המקומיות שנובעת ממדיניות ממסדית מפלה, מתנאים גאופוליטיים, מבניים וסוציו-תרבותיים מסוימים, משתלבת עם חולשות ניהוליות. התפיסה העצמית של היישוב ככפר, והנוסטלגיה לעידן הכפריות, עדיין שכיחות בשיח ובהתנהגות האוכלוסייה, על אף החיים העירוניים,

או עירוניים למחצה. במציאות דואלית זו, השקעה בפיתוח חזות היישוב, במיוחד בהנחיות הניתנות לעיצוב הבנייה במרחבים הפרטיים, צמצמה את התערבותן של הרשויות המקומיות כי סדר הקדימות שלהן נותר כשהיה - לספק צרכים בסיסיים, ולדחות את צרכי הרווחה. לאחרונה, ניכרים ניצנים של תשומת לב לפיתוח כיכרות המשולבות עם מזרקות בדרכים העורקיות והראשיות החוצות את היישוב. טיילת כניסה ליישובים טורעאן, כאבול ושפרעם למשל כוללת שדרה של עצים ופרחי נוי. אך ניצנים אלה מוגבלים עדיין למספר קטן של יישובים, בהתאם לרמת המודעות לנושא של ראש הרשות הנכנס, ולפריסה דיפרנציאלית במרחב היישוב בהתאם לקהלי המצביעים השייכים לראש המועצה/הרשות הנבחר. היישוב הערבי מורכב ממרחבים חברתיים שיוכיים עד עצם היום הזה, ולעתים נבנה סדר הקדימויות של ראש הרשות המקומית לטיפול ופיתוח היישוב בהתאם. המודעות לשימור, לעיצוב ולפיתוח החזות של יישוב, וייצור המקום (Place Making), הטלת האחריות המוניציפלית לתחזוקה של המרחב הציבורי והחזות היישובית, גם הם תוצאה של מחסור במשאבים כספיים שמכתיב סדר קדימות אחר. אלה תרמו את חלקם לבניית סדר קדימות של תפקוד הרשות המקומית שאינו שם את פיתוח החזות היישובית בסדר קדימות גבוה בתפקוד היום יומי. ברוב הרשויות המקומיות עדיין אין חוק עזר עירוני לשילוט, ואכיפתם של חוקי עזר עירוניים גם היא מתעכבת. אי יישום עקבי של חוק עזר, פיקוח מוגבל על השילוט, חלוקת האחריות על הפיקוח, על השילוט ועל שיפור פני היישוב (שפי"ע) בין לשכת ראש הרשות, מחלקת ההנדסה, מחלקת התברואה, ומזכירות הרשות המקומית, מצמיחים חוסר תיאום,

ומעכבים בנייה ויישום תכנית עבודה לפיתוח החזות והנראות של היישוב. כך, השילוט במרחב היישוב נעשה שלא במתוכנן והוא איננו אחיד, ועושה שימוש בטכנולוגיות וצורות שילוט שונות ובשפות שונות, שנעדרים התאמה ושלמות חזותית וסימטרית. היוזמות הפרטיות של בעלי עסקים לתכנן ולעצב את השלטים שינו את חזות הרחוב. בליל השפות, הגדלים, המיקום, הצורות, התאורה, והניקיון תרם להיברידיזציה החזותית של היישוב ושפת הנוף *the language of landscape*, ובמקביל שיבש את אופי הרחוב. הרשויות המקומיות אינן מקדישות די תשומת לב לשילוט, וכאשר שילוט זה מתכלה ומתקלקל והופך להיות מטריד סביבתי הוא מוסיף פגיעה לנוף היישובי. שילוט זה כולל סמלי תחבורה, שמות רחובות או כל סימן אחר של מידע במרחב הציבורי.

ד. **טשטוש הגבולות בין הציבורי לפרטי.** בשלושת המרכיבים הבסיסיים שמעצבים את הנוף והחזות היישובית - הבעלות על הקרקע, התכנון והפיתוח והבנייה בקרקע - מיטשטש הגבול בין הממד הפרטי לציבורי בניהול ופיתוח המרחב. א). הבעלות על הקרקע: הממד הקנייני, הרשות המקומית אינה בעלת הקרקע, אלא אם הפקיעה אותה על פי תכנית לצורך הקמת מבנה ציבור, פיתוח דרך או פיתוח שצ"פ. חלק מהשטח מוכר מרשות מקרקעי ישראל, שבידיה הסמכות לנכס ולנהל את הקרקעות הציבוריות לבניית מבני ציבור, או לפיתוח שטחים פתוחים. הרשות המקומית איננה ממהרת להפקיע, לנכס או לפתח שטחים ציבוריים או מבני ציבור אלא בהסכמה, בשל החשש מפני התנגדות בעלים פרטיים ומפני התנגשויות אלימות בין הבעלים ומשתמשים בעתיד. לכן, שטחים לא מועטים המתוכננים על פי תכניות מתאר מאושרות לשצ"פ, למבני ציבור



ולדרכים אינם מופקעים, ונשארים בחזקת בעליהם, ומעוותים את זמינות השטחים לצורכי ציבור. על פי תכניות מאושרות, קיימים שטחים ציבוריים מאושרים לשצ"פ, למבני ציבור ולדרכים. אך מימושם של שטחים אלו מתעכב ומגביר את המחסור של הרקמה הציבורית ביישוב, ומשליך על עיצוב הנראות של החזות היישובית. במקרים לא מעטים שטחים אלו מגודרים והופכים אתרים להשלכת פסולת בניין ומפגע סביבתי, חזותי ונופי ביישוב. יתר על כן, גם ההתערבות המוגבלת של הרשות המקומית בצורת פיתוח הקניין הפרטי, משפיעה ישירות על המראה החיצוני הכללי יישובי והשכונתי. במקרים שניטש סכסוך או התגלעה מחלוקת בין בעלים פרטיים על הקרקע כמו סכסוכי יורשים, וריבוי בעלים, ואיש אינו מקבל אחריות על פיתוח וניהול השטח, גם שטח זה הופך הפקר להשלכת פסולת ביתית ובניין ומפגע סביבתי וחזותי. חזות הבתים היא חזית הרחובות שרואה הציבור, בכלל זה נושא התאורה, השילוט, הצבעים, והגימור של הבתים. כל המרכיבים האלה נתפסים כאלמנטים פרטיים, והרשות המקומית המנהלת את היישוב ומפקחת על הפיתוח בו, אינה ששה להיות מעורבת בגלל ניגוד עניינים, ותירוצים של חוסר יכולת ועניין להיות מעורבים בנעשה ברכוש הפרטי. למבנה בחזות היישובית יש חמש חזיתות, וביניהם גג המבנה, שמעט מאוד תשומת לב ניתנת לשימורו למרות נראותו ושכיחותו בנוף היישובי. בשל אספקת מים לא סדירה הגגות מכוסים במיכלי מים שחורים שפוגעים בנוף היישובי. בבנייה הורנקולרית לגג הבית המסורתי היה תפקיד ומשקי הבית השתמשו בו לפעילויות שונות, אך לא כך הדבר כיום. במאמץ קטן משותף של הרשות המקומית והתושבים ניתן היה להפוך את הגגות לחזיתות ירוקות ולהשביח את הנוף היישובי.

ה. **מערך דרכים לא מפותח.** למערכת הדרכים ביישוב קיימים תפקידים רבים. בסקר שהוכן על ידי משרד התחבורה ומשרד הבינוי והשיכון, שנועד להנחות את תכנון הרחוב (משרד התחבורה ומשרד הבינוי והשיכון, 2009), זוהו כ-18 תפקידים מגוונים לחלל הרחוב ברקמה העירונית, ואלה אחדים מהם: תפקיד מערכתי לתנועה ולנגישות, פיתוח תשתיות, תפקיד חזותי של בתי העיר, תפקיד כמרחב פעילות וכמקום לשהייה ורווחה לתושבים. למרכיבי התכנון החזותיים (האסתטיים) והתחושתיים של הרחוב, המשפיעים על איכות החיים בו, משמעות לא פחותה מאשר לאלה המשפיעים על יעילות התפקודית. לדרכים המהוות את עמוד השדרה של היישוב, השפעה ישירה על חזותו. בעידן הכפרי הדרכים היו מעין סמטאות שהנגישו את הבתים ושירתו את האוכלוסייה על בסיס אמצעי תחבורה מסורתיים. הגידול באוכלוסיית היישוב והפעילות הכלכלית והתפקודית בו הביאו להתרחבות השטח הבנוי ולגידול במספר כלי הרכב ורמת המינוע בו. חרף תמורות אלה, הדרכים מתפקדות עדיין ככבישים המחברים ומנגישים בין חלקי היישוב. הגדרה וייעוד זה מושרשים בתודעה של האוכלוסייה המקומית ונציגי הרשות המקומית. החשש של מוסדות התכנון והרשות המקומית מייעוד שטח לדרך תקנית בעת הכנת תכנית מתאר יישובית, אשר תתפקד כרחוב/שדרה עירונית ותתרום לעיצוב החזות הפיסית של היישוב גורם לייעוד שטח מצומצם לדרך, הגורמת לקושי מוכח למלא את התפקידים הצפויים/ הדרושים ממנה ברקמה העירונית. גורם הבעלות על הקרקע, שוב מכריע את בעלי הקרקעות המתנגדים להרחבת דרכים על חשבון השטחים שבעלותם, והם מפעילים לחצים רבים על הרשות המקומית להצר ולצמצם את רוחב הדרך. מניסיונו של המחבר (ר.ח.), ניתן לציין כי 90% מההתנגדויות לתכניות מתאר יישוביות נוגעים לבקשה

ולדרישה להצר את הדרכים. התוצאה היא צמצום המרחב הציבורי והיעדר רחובות שיתפקדו כשדרות במרחב היישובי, וצמצום השטחים הציבוריים והירוקים ביישוב. טענות רבות עולות מקרב התושבים, בדבר הנצחתם כיישובים כפריים קטנים, שאינם נדרשים למערכת דרכים רחבה, הכוללת הפרדה בין מערכת תנועה מוטורית לרגלית, ומשלבת בתוכה מערך צמחיה המאפשר הצללה, ותנועה של אנשים במרחב הרחוב. הסתירה בין התפיסה העצמית שאינה רואה כל צורך בהרחבה, לעומת הרטוריקה של רצון לחקות את העיר היהודית הסמוכה, המודרנית והמתוכננת, מגבירים את תחושות ההפליה והמחסור בקרב האזרחים הערבים. אמנם בעשור האחרון נעורה המודעות לפתח מערך רחובות תקני, ולהפריד בין תחבורה פרטית לציבורית ורגלית, אך עדיין לא יושמה תשתית דרכים ראויה. גם ביישובים אשר מתכננים ומפתחים את הדרך העורקית החוצה את היישוב, ניכר שטח מוגבל לשדרת עצים או שטח ירוק, ובמקרים רבים קיימים חוצצים פיזיים, שאינם מאפשרים תחזוקה ראויה וניצול של שטחים אלה באופן יעיל המשפר בצורה משמעותית את החזות והנראות של היישוב.

1. **מחסור בפיתוח מרכז יישובי.** בכל יישוב מתפתח מרכז המעצב את המרחב היישובי. ערים אף הן נבנו סביב כיכרות. כיכר העיר התפתחה במקום הנגיש ביותר, שאליו מכוונת רוב התנועה הפנים יישובית. בדרך כלל הכיכר קובעת את דמותה של העיר ומהווה אתר מרכזי בה. הכיכר, ומערך הדרכים המובילות אליה, לצד התפקודים הציבוריים המתפתחים בסמוך לה, קובעים את דמותה של העיר ומוקדי פעילות מרכזיים בה. בערים גדולות נבנות כמה כיכרות, והעיצוב העירוני מנסה לחבר ביניהן. ביישוב הערבי שהתפתח ממבנה כפרי, הייתה רחבה שתפקדה כמעין כיכר יישובית שנוצרה ליד או בתוך מסגד או כנסיה, מעיין או באר מים שהיו התפקודים המרכזיים בכפר. ביישוב המתעייר שגדל בשטח הבנוי ובאוכלוסייתו

ללא תכנון עירוני כולל ומקדים שקובע את הזהות העירונית, אבד אלמנט הכיכרות העירוניות. חלק מהרחבות המסורתיות עדיין נשמר, אף שהפכו להיות קטנות מאוד ביחס לגודל היישוב. הריסה והתחדשות השטח הבנוי תרמו אף הן לאובדן הכיכרות והרחבות ביישוב. כיום, הכיכרות מתוכננות ומפותחות על הדרך הראשית, כפתרון להסדרת התחבורה בעיר ולא כמוקד ציבורי-חברתי המשרת את התושבים. המחסור ברחבות וכיכרות במרחב היישוב, גורם לאיבוד מוכח של שטחים ציבוריים, הכולל גינות ציבוריות, שטחים פתוחים ודרכים המחברות בין חלקי השונים של היישוב. החלוקה החברתית לשכונות על בסיס חלוקה עדתית/חמולתית, עוררה ציפייה לפיתוח שטחים ציבוריים, כיכרות, או רחבות שמארגנים ומלכדים את הרקמה הפיזית והחברתית, אך כיום ברוב היישובים הערביים, כמעט ואין מרכז שמעצב את הרקמה האורבנית. ביישובים כמו כפר קאסם וכפר יאסיף קיים מרכז בחלקו הישן של היישוב ורוב הפעילויות הקהילתיות שמתקיימות בו נוגעות לגברים בעיקר. המרחב הציבורי והכיכרות חסרים שטחים ייעודיים עבור הנשים. בשאר היישובים יש בתי קפה ומסעדות לאורך צירי התחבורה הראשיים, כמו למשל בסחי'נין, בכפר כנא ובבאקה אלע'רביה, או באזורי מסגדים מרכזיים כמו בעראבה, או בסמוך למוקדי פעילות מנהליים כמו מבנה הרשות המקומית, המשרתים את האוכלוסייה המקומית.

ז. **גידול בייצור פסולת.** בעידן הכפריות רמת החיים הייתה נמוכה, הפסולת הייתה מועטה ונוצלה כחלק מתפיסת הקיימות בחברות אגרריות מסורתיות. העלייה ברמת הצריכה של התושבים הערבים גורמת לייצור יתר של פסולת ביתית המפונה לפחי אשפה הפזורים בדרכים בצמוד לבתים, ללא תכנון מקדים. התדירות של פינוי האשפה על ידי הרשות המקומית אינה בהכרח יומית מסיבות הכרוכות בניהול התהליך עם קבלנים, מחסור בתקציבים המשולמים לקבלן וכדומה. מנגד, תרבות הפרדת הפסולת עדיין לא

חלחלה לתודעה ברוב היישובים הערביים. לא מעט ממשקי הבית הערביים סובלים מחולשה כלכלית ופחות מודעים לאחסון הפסולת בשקיות שנועדו לכך, כדי למנוע הישפכות לצדדים או הפצה של ריחות רעים. התוצאה היא פחי אשפה מוזנחים ומלוכלכים, פסולת ביתית מפוזרת בכל עבר, רמה ירודה של ניקיון ותחזוקה כמו טיאטו רחובות וסילוק מפגעים סביבתיים וחזותיים ברחובות היישוב. תהליך הבנייה בשלבים הכולל הוספות לפי מחזור דורות, והביקוש הרב לבנייה ביישובים הערביים, מעידים על קצב בנייה מתמשך, ובתדירות שונה, בכל חלקי היישוב. תהליך הבנייה מייצר כמות רבה של פסולת המושלכת לאורך הרחובות, ואינה מפונה בתדירות גבוהה, והופכת למפגע חזותי וסביבתי. פיזור הבנייה ברחבי היישוב, שמוכתר כ"יישוב בבנייה מתמשכת", משפיע על החזות והתפקוד בו.

ח. **בין אחריות על המרחב הפרטי לציבורי.** בחברה כפרית וביישוב כפרי קטן, היטשטשה ההבחנה בין המרחב הציבורי לפרטי. לכן, משקי הבית ראו במרחב הציבורי חלק מהמרחב שלהם, ודאגו לטיפולו ולאחזקתו בהתאם. התמורות שחלו ביישוב הערבי יצרו הפרדה ברורה בין המרחב הפרטי לציבורי. גופים ציבוריים כמו הממשלה ומוסדותיה, או הרשות המקומית ומוסדותיה יצרו חלוקת תפקידים מובהקת בין הציבורי לפרטי. בקרב האוכלוסייה בכל היישובים קיימת שונות ביכולת הכלכלית ובמודעות החברתית. מודעות ויכולת זו מקבלות ביטוי במידת השמירה והפיתוח של המרחב הפרטי והפרטי למחצה, לצד דאגה לשמירה וטיפול של המפגש בין המרחב הפרטי לציבורי. התושבים מטילים את מלוא כובד האחריות לנהל ולטפח את המרחב הציבורי על הרשות המקומית, אלא שחולשתה הכלכלית והניהולית, גורמת להזנחת הנושא ולהדרדרות סביבתית. על כך נוספת התנהגות התושבים שאינם נוטלים כל אחריות ותורמים לפגיעה במרחב. הם חסרים את תחושת השייכות למקום שהייתה מעודדת אותם לנקוט בצעדים

אופרטיביים בכדי לשמר מרחב ראוי, תוך שיתוף פעולה עם הרשות  
הציבורית ביישוב. כך מיטשטשת האחריות בין הציבורי לפרטי,  
ונדחה הטיפול במרחב הציבורי שמנציח את הפגיעה בחזות היישוב  
ואת הפגיעות הסביבתית והנופית.

### **תהליך ייצור מרחב ציבורי ועיצוב חזות יישובית**

המחסור בשטחים ציבוריים ובמרחב ציבורי ביישובים הערביים הוא  
תוצאה ישירה של עיוות בתהליך ייצור ופיתוח שטחים אלה. התהליך  
עצמו מורכב מכמה שלבים וצעדים שמקצתם תודעתיים, אחרים  
מנהליים, וחלק נוסף הוא ביצועי ונופל באחריות רשות ציבורית, בין  
שזו רשות שלטונית ובין שתכנונית.

**השלב הראשון** בייצור מרחב ציבורי, שכולל מערך דרכים מפותח,  
שטחים ציבוריים פתוחים, ושטחים ציבוריים לבניית מבנה ציבורי  
כגון מבנה חינוך ורווחה ביישוב, נמשך בפיתוחם ואחזקתם בצורה  
נאותה, ועל ידי ניצול יעיל שלהם; שלב זה מתחיל בפיתוח התודעה  
לצורך העכשווי והעתיד בשטחים, מתקנים ומבנים אלה. שאלות  
מספר עולות שדורשות תשובה: האם אכן צריך להקצות שטחים  
לצורכי ציבור? ממה להקצות? לאיזה ייעוד? ומה תהיה פריסתם  
במרחב היישובי?. בנקודה זו בדיוק נדרשת התפנית התודעתית בקרב  
הציבור בכלל ובקרב מנהיגיו בפרט, שהם נקודת הזינוק למימוש  
התהליך. אם שלטת התודעה שעדיין מיותר להקצות שטחי ציבור  
בגלל מניעים מבניים של גודל יישוב, בהיותו קטן וכפרי; או בשל  
מניע תרבותי, לפיו הדגש הוא על המרחב הפרטי או הקנייני, ואין  
נכונות של האוכלוסייה להפריש מהשטחים שבעלותה ו/או בחזקתה  
למרחבים ציבוריים, החסמים התודעתיים לפיתוח המרחב הציבורי  
רק יגדלו. יוצרו קשיים והתנגדויות מלמטה לכל פעולה תכנונית  
מלמעלה הבאה להוביל תהליך של הקצאה וייעוד שטחים ציבוריים  
במרחב היישובי. לכן השלב הראשון הוא זה של הטמעה, הפנמה

והיזוק של התודעה הציבורית, והבטחת הסכמת הגורמים לצורך המוכח בפיתוח מרחב ציבורי ביישוב הערבי. מימוש צורך זה הינו לטובתו ובא לשרת אותו בטווח הקצר והארוך בהתבסס על ובהתחשב בתמורות ובמגמות פיתוח היישוב.

במקרים רבים מתרחש שינוי התודעתי, השיח והשפה המתקיימים לאחר פיתוח התודעה ו/או במקביל לפיתוחה וייצורה הם מתהווים בעקבות העתקה, חיקוי של מקומות אחרים מוצלחים, או על ידי הנחתה של מוסד מנהלי/תכנוני ציבורי האמור לייצג את הקולקטיב. הנחתה זו מבוססת על שיקולים מקצועיים הלומדים את המגמות הקיימות כדי להבטיח את רווחת האוכלוסייה שמוסד שלטוני אמור להיערך לקראתה.

**השלב השני**, הוא השלב הניהולי והשלטוני, אשר תפקידו לתרגם את התודעה הציבורית הכללית, לפרוגרמה ישימה העונה על השאלות שעלו בשלב הראשון: כמה שטחים ציבוריים, מיקומם ופריסתם, והשימוש בהם. הצלחתו של שלב זה מותנית במאפיינים ובעוצמות השלטוניים והמנהליים.

בדרך כלל הרשויות המקומיות ומוסדות התכנון הם הגופים האמורים להנחות את שינוי התודעה ולהוביל את הוצאתו מן הכוח אל הפועל במרחב היישובי. הלגיטימיות, העוצמות הניהוליות והפתיחות התודעתית שלהם מהווים מרכיב מרכזי בתהליך כולו. חולשה של רשות מקומית מבחינה שלטונית, ניהולית ותכנונית מהווה חסם מרכזי בפני יצירת מרחב ציבורי ביישוב, פיתוחו וניצולו המרבי על ידי הציבור. במקרים לא מעטים הדרג השלטוני והניהולי נתון בין הפטיש לסדן; הצורך בפיתוח מרחב ציבורי ראוי ומתוקן ביישוב נוכח החשש המתמיד מפני התנגדות התושבים ובעלי הקרקעות והכוח, ראשי חמולות, האליטה ברמת היישוב הם עלולים לייצר תודעה ושיח ציבורי המתנגד להפרשות לצורכי ציבור, בטענה שאין

צורך בהן בגלל גודל יישוב הקטן, האוכלוסייה הכפרית, תרבותה שאינה צורכת שטחים ציבוריים פתוחים, הפקעות המדינה, וערעור על הלגיטימיות של רשות מקומית ו/או מוסד תכנוני להפקיע קרקע פרטית. אם הדרג השלטוני/ניהולי חלש ואין בו הכוח להתייצב מול השיח והשפה של ההתנגדות לקיום מרחב ציבורי ביישוב בכלל, או לחלק מהשטחים הציבוריים המבוקשים באמירות כמו זו:

לדרך אין בעיה, אך לשטחים ציבוריים פתוחים, או למבנה ציבורי - אין צורך; ואם אתם רוצים לקחת תיקחו משטחים בבעלות המדינה שהפקיעה חלקים מהתושבים המקומיים הערבים.

השלב הניהולי-שלטוני הוא קריטי ליצירת מרחב ציבורי בתהליך התכנון ואף עלול להיות בלתי הפיך. הואיל וייעודי הקרקע לשימושים פרטיים כבר נקבעו, עשוי להתעורר קושי מוכח להמיר אותם לשימוש ציבורי בתהליך תכנוני/ניהולי חדש.

**השלב השלישי** הוא שלב הביצוע; בביצוע נכללים שלבי הגברת המודעות, ההיערכות הניהולית והשלטונית, ולבסוף הביצוע והיישום בפועל על פי תכנית מתאר. זו כוללת את מיקום השטח המבוקש לשימוש ציבורי, הפקעתו והעברתו לרשות הציבור, ומימוש הפיתוח המיועד בו ותחזוקתו כראוי כדי להפוך אותו מודל לחיקוי בפעולות נוספות של פיתוח שטחים ציבוריים במרחב היישוב. לשלב הביצועי נדרשת יכולת ביצוע של הרשות התכנונית המקומית השואבת רוח גבית מהתושבים, שהם הצרכנים והנהנים מקיום מרחב ציבורי כלל יישובי ושכונתי. השלב הביצועי מתרגם את קודמיו - השלב התודעתי והשלב הניהולי/שלטוני. זהו שלב מוחשי הניתן למדידה והערכה פיזית כמותית, שניתן לתעל אותו לאפיקים תועלתיים. הצלחתו, הכוללת את התכנון המפורט, הביצוע בשטח, הפיתוח המותאם לסביבה היישובית והשכונתית מבחינה חזותית, קהילתית ופיזית, ואחזקה שוטפת ופיתוח מתמיד של השטח הציבורי תשרת את הציבור שירגיש שייכות וביטחון. הצלחתו עשויה לעורר השראה



להצלחות נוספות הן ברמת היישוב והן ברמת כלל האוכלוסייה העוברת תהליך עיור, וחייה ביישובים קטנים (הכפריים ועירוניים) ועוברים טרנספורמציה סוציו-כלכלית, תרבותית ותפקודית התנהגותית.

לא ניתן כמובן להפריד את שלב הביצוע מזמינות משאבים, ובמיוחד תקציביים. מקצת ממשאבים אלה יכולים להיות עצמאיים אחרים מגויסים על ידי הרשויות המקומיות מהממשל המרכזי. ניצול יעיל של משאבים תקציביים מותנה בבניית סדר קדימויות של הרשות המקומית. השאלה היא, האם הרשות המקומית מודעת לצורך המוכח לפיתוח מרחב ציבורי, ומוכנה לקדם אותו בסדר הקדימויות שלה?

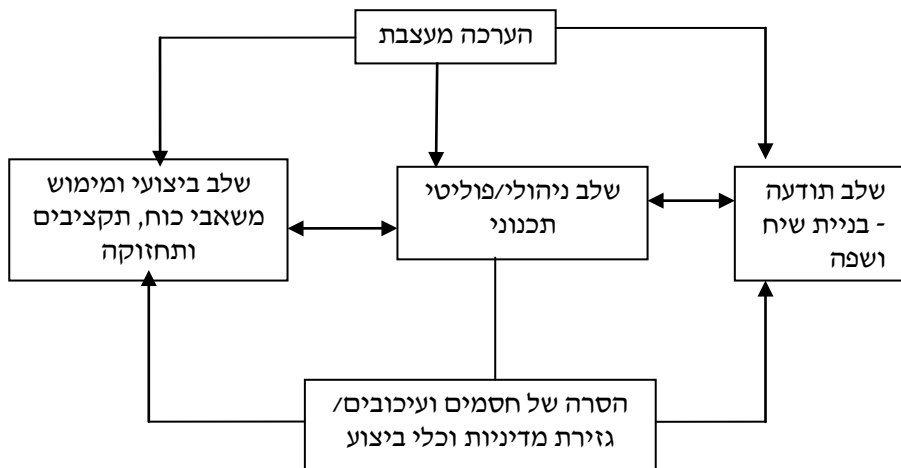
לבד מזמינות תקציב שהנו תנאי הכרחי אך לא מספיק, שלב הביצוע קשור במשאבי הכוח של הרשות המקומית. משאבי כוח אלה קשורים במידת ההשפעה של השלטון המקומי על הדרג השלטוני והניהולי לממש את התכניות שהכין. הדרג השלטוני פועל על בסיס סמכות שמקנה לו את הזכות לבצע פעולה לגיטימית כמו סלילת דרך באדמה פרטית, או הפקעת קרקע לצורך הקמת גן ציבורי או מבנה ציבורי. הכוח של הרשות המקומית לעמוד בלחצים הרבים, חלקם פוליטיים פנימיים ואחרים חברתיים שיוכיים/חמולתיים, כולל את שיתופה בתהליכי קבלת החלטות בשלטון המרכזי. הגישה המומלצת של עשיית/ייצור המקום היא הגישה השיתופית וההשתתפותית "Place-making Participatory Approach" שתתרום רבות לפיזור משאבי הכוח וליצירת קואליציות שיאפשרו לקהילה להשיג פיתוח ואחזקה ציבוריים ולבסס את שייכותה למקום שיצרה וצורכת.

שלושת השלבים הנזכרים לעיל מוצגים באיור 29 להלן. הם מסכמים שלבים, פעולות והחלטות על ציר ההתפתחות הדינמית של תהליך ייצור מרחב ציבורי יישובי. ציר זה אינו קבוע אלא משתנה בהתאם

להקשרים המקומיים, התרבותיים והניהוליים/ פוליטיים, ועל כן יש להתאים אותו לקונטקסט בו הוא מתקיים. בשלבים הראשיים של התהליך קיימות סינרגיה ודיאלקטיקה, וכל שלב כולל חלק מהשלבים האחרים בתהליך, אך מתבצע על ידי שחקנים וקבוצות עניין מתחלפים, שמאחדת אותם מטרה מוסכמת של פיתוח מרחב ציבורי ביישוב, פיתוח מרחב ציבורי תודעתי ופיזי, ושמירה על עמידותו (resilience) והקיימות שלו במרחב היישוב. בניית התהליך והתנעתו מותנות בתהליך עבודה מוסדר ובהערכה מקדימה לביצוע הפיתוח של המרחב הציבורי. במודל של ייצור המרחב הציבורי שמציג איור 29 ייתכנו אמנם עיכובים וחסמים, אך הם ניתנים לזיהוי וגם להסרה. בנייתה של מסגרת המודל מאפשרת התערבות על ידי קביעת מדיניות, סדרי קדימויות ובניית ארגז כלים המותאם לכל שלב, שמומלצים לרשויות המקומיות הערביות.

### איור 29

מסגרת מודל תהליך ייצור מרחב ציבורי ביישוב ערבי



## תודעה חצויה: בין האמוציונלי לתועלתני

התהפוכות, האפליה וההדרה שחוותה האוכלוסייה הערבית משעה שקמה מדינת ישראל, שרובן כבר פורטו, הפכו אותה לאוכלוסייה שנקרעה בין הרצון לשמר לרצון לחדש, בין הקפדה על קודים מסורתיים לבין עולם משתנה ומודרני. העכבות והחסמים בפני תכנון מלמטה של מערך דרכים תקני, וייעוד שטחים ציבוריים פתוחים מספיקים נבעו בחלקם מהיעדר תובנה בדבר הצורך בקיום מרחב ציבורי פנים-יישובי וחלקם אותתו על מחאה נגד המדינה המנחיתה תכנון מודרני על אוכלוסייה מסורתית. לא ניתן גם להתעלם מאווירה סוציו-פוליטית ערבית והניסיון לחמוק מהפרשות מהשטחים שבבעלות הפרטית לצרכים מקומיים המשרתים את האוכלוסייה. התנצחות, חששות, אימים ואף תחושת ארעיות תועלו כלפי הממסד המכתיב את התכנון ונוצר הרושם שהוא כנראה זמני, ועל כן יש לדחות על פניה את גזירת הדין שלו.

מן העבר השני נשמעה רטוריקה מוסדית שהפיתוח המודרני בקרב האוכלוסייה הערבית ברוממות גרונה, אך הקצאת המשאבים לא עלתה בקנה אחד עם מימושה. סדר הקדימות של הממשל המרכזי היה מוטא לטובת האזרחים היהודים כדי להבטיח שליטה על הערבים באמצעות מטריצה חכמה, עדינה וקשיחה שכללה פיקוח עליהם והבטחת תלותם בממסד וביישוב והעיר העברית (לוסטק, 1985). הכוח והסמכויות שהוקנו לממשל הצבאי אשר הוטל עליהם, הדירו אותם, והיוו זרוע כוחנית לנהל את ענייניהם בסיוע כוחות מקומיים מסורתיים תועלתניים (בויםל, 2007).

כיום התמונה השתנתה מהותית; אין הפקעות קרקע מסיביות כפי שנודעו בשלושת העשורים להקמת המדינה, מלבד המחלוקות בקרב האוכלוסייה הערבית בנגב (Shmueli and Khamaisi, 2015). כיום מונהגת מדיניות מוצהרת של שיתוף ושילוב האוכלוסייה הערבית

בחברה. זו נתמכת בהקצאת משאבים ייעודיים, כגון החלטת ממשלה 922 משנת 2016. גם הציבור הערבי צבר עוצמות להעלות תביעות אזרחיות שתכליתן השגת שוויון זכויות ואזרחות מלאה. התודעה הכללית ממשיכה להאחז בעוולות העבר ומשליכה על השיח והשפה באופן שיוצר לא אחת דה-לגיטימציה להקצאת שטחים לצורכי ציבור, לפיתוח מערך דרכים בתכניות המתאר החדשות הבאות לתכנן את היישוב בכלים מודרניים עירוניים, ופיתוח מרחב ציבורי פתוח והכנת היישובים לעתיד. המצב החדש על רקע הטראומות של העבר לצד נוסטלגיה לכפרי והמסורתי שוללים אפשרות של היערכות לעתיד באופן ראוי ובאמצעות הכלים הזמינים. תודעה שלילית הכופרת בפיתוח מרחב ציבורי תקני וראוי, אינה משרתת את האוכלוסייה הערבית בעולם טכנולוגי, גלובלי ומשתנה במהירות.

הערבוב בין התפיסות האמוציונלית, הטריטוריאלית והסוציו-פוליטית שמובילים כוחות פוליטיים מסורתיים מהווה חסם מרכזי בפני פיתוח מרחב ציבורי ראוי ומפותח ביישובים הערביים. התודעה והתועלת והצרכים היום יומיים אינם מופרדים דים מן הפן האמוציונלי ביחסים הפנים יישוביים, ויחסי היישוב-המדינה. הגישה התועלתנית המודרנית מביטה על המציאות בעיניים מפוכחות. היא אינה מקדשת את הגישה הנרטיבית ההיסטורית, אלא מנסה לייצר תודעה חדשה של שותפות אזרחית בייצור המרחב הציבורי ברמה הארצית והמקומית. גישה זו היא הגישה הריאלית, הקוראת נכון את ההווה ונערכת לעתיד, מבלי לשכוח את העבר; העבר נועד להפקת לקחים לקראת פיתוח העתיד, הכולל פיתוח מרחב ציבורי יישובי. גישה זו אינה מסתפקת בהטלת האשמה על הממסד, אלא מתווה דרך רציונלית תועלתנית בקביעת ייעודי קרקע. תודעה זו מחלחלת אל האוכלוסייה הערבית ברמה האופרטיבית; אף כי נראה שהגישה האמוציונלית עדיין שלטת, בגלל הקונטקסט הגאופוליטי והשסע

הלאומי ברמה הארצית, ברמה העירונית ובניהול חיי היום יום הדברים משתנים, והנטיה היא לאמץ את הגישה התועלתנית, מבלי לוותר על הייחודיות והקשר הנרטיבי האמוציונלי למקום ולקרקע.

### **חששות מסורתיים ניהוליים שלטוניים**

מרחב ציבורי נשלט ומודר מתהליך קבלת החלטות, השפיעו על דפוסי ההתנהגות השלטוניים והניהוליים. בשנות החמישים, בהמשך לתהליך שהחל בתקופת המנדט הבריטי, החלה גם מדינת ישראל בהליך מוניציפליזציה ודמוקרטיזציה ביישובים הערביים. בחירת הנציגים הפוליטיים והניהוליים המקומיים, התבססה על קודים מיובאים שנכפו על האוכלוסייה המקומית המסורתית, וזו לעתים עוותה אותם לצרכיה. החברה הערבית הכפרית פועלת לפי קודים של חברה פטריארכלית שיש בה ריבוד חברתי חמולתי. במבנה חברתי פטריארכלי מוקדי הכוח הבלתי מעורערים נמצאים בידי המנהיג החמולתי. בתפיסה הליברלית הדמוקרטית הפרט הוא במרכז; ולאינדיבידואל יש מוביליות תפקודית ופוליטית חופשית, בהתאם לקודים ולכללי המשחק המאפשרים את שיקול הדעת של הפרט ואת מערכת האינטרסים שלו. ההתנגשות בין התפיסות משליכה ישירות על מידת החששות מפני קבלת אחריות לניהול המרחב הציבורי על ידי מנגנוני שלטון מקומי לגיטימי ונבחר. עד שנות השמונים של המאה שעברה המנהיגות המקומית ביישובים הערביים הייתה ברובה מנהיגות מסורתית. היה גירעון בהליך הדמוקרטי של בחירת רשויות מקומיות וראשיהן. הרשויות המקומיות היו חלשות ניהולית, תפקודית, ותקציבית. רמת הצריכה והתביעות של התושבים לשירותים הייתה מוגבלת.

החולשות של הרשויות המקומיות תרמו את חלקן להפחתת השתתפותן בתכנון היישוב, בתכנון ייעודים לשטחים ציבוריים, מחשש שבעליהם הפרטיים של קרקעות אלה יתנגדו פיזית

להפרשתם. האחריות לתכנון נותרה אפוא מבחירה בידי נציגי מוסדות התכנון הארציים, שלא השכילו להתאים את התכנון לצורכי האוכלוסייה המקומית וגם לא ייעדו שטחים לצורכי ציבור. חוסר בהירות של יעדי התכנון מחד, והרצון להשתמש בתכנון מרחבי ככלי שליטה טריטוריאלי הם שהכתיבו את התכנון. בהרבה רשויות מקומיות חסר היה קאדר מקצועי רציני כגון מהנדס, או מתכנן ערים אשר ילווה את הכנת תכנית המתאר ומכאן שהיה חוסר מודעות לצרכים העתידיים של היישוב. התוצאה הייתה הקרנה ישירה של החולשה של הדרג המנהלי והפוליטי על פיתוח המרחב הציבורי.

חולשה זו עדיין מאפיינת חלק מהרשויות המקומיות, ומקצתן עדיין חוששות מפני קבלת אחריות על תכנון ופיתוח היישוב. זאת על אף מדיניות השיתוף והשילוב שהמדינה מבקשת להנחיל לרשויות, הכוללת הקמת ועדות מקומיות עצמאיות לתכנון ובנייה בעיריות, וברשויות מקומיות גדולות (מעל 15 אלף תושבים). ראשי הרשויות אינם ממהרים "לקפוץ" על מדיניות זו ולקבל על עצמם סמכות ואחריות לתכנון המרחבי, והחשש מפני התעמתות עם בעלי קרקע ותושבים, שהתנגדותם להפרשות לצורכי ציבור מקרקעותיהם ממשכה להגביל אותם. קבלת גזר הדין של תכנון ארצי ו/או מחוזי שמגביל ותוחם את התפתחות היישוב הערבי מעורר גם הוא התנגדות בקרב חלק מהרשויות המקומיות הערביות.

החולשה האינהרנטית הקיימת בקרב הדרג הפוליטי והניהולי המקומי, בצד החששות מקבלת סמכות ואחריות על תכנון ופיתוח היישוב הערבי, ובמיוחד בעניין יישום תכנון מקצועי הקובע גבולות של ייעודי קרקע, ושטחים המיועדים לשימושים ציבוריים כגון דרכים, מבני ציבור, שטחים ציבוריים פתוחים וכדומה, מהווים עכבה וחסם בפני פיתוח מרחב ציבורי. השפה והשיח האמוציונלי הפוליטי עדיין עומדים ברקע של חוסר עידוד ותמיכה של ראשי רשויות ומהנדסים לקבלת האחריות. מימוש קבלת האחריות לתכנון

חייבת להתלוות לנורמות של שמירה על הסדר הציבורי, קבלת הדין של בתי המשפט, והתנהלות בהתאם לקודים של מערכת ציבורית שלטונית המנחה את ומפקחת על הדרג השלטוני והניהולי המקומי.

על רקע התפתחות הגישה התועלתנית וההבניה החברתית ( Social structuring) של התודעה הציבורית ביישובים הערביים, גוברים הקולות התובעים לחזק את השלטון והמנהל המקומי ולקבל אחריות לניהול המרחב הציבורי, כחלק ממדיניות ציבורית לגיטימית. מימוש האינטרס הציבורי כולל פיתוח שטחים ציבוריים בתוך היישובים. הביקורת של התושבים על המחסור בשטחים ציבוריים ביישוביהם מהווה זרז לכוחות הניהוליים והשלטוניים המקומיים לפעול. משתמע מכך צמצום מספרם וכוחם של בעלי הקרקעות הפרטיות ושימת הדגש על תועלתיות תפקודית שיעצימו את הרשויות המקומיות ויענו לתביעות ליזום תכנון המשרת את כלל התושבים. הפעלת מנגנון איחוד וחלוקה נועד ליצר איזונים בין בעלי חלקות הקרקע ולהסדיר את צורותיהן כדי שתהיינה זמינות ותאפשרנה פיתוח. הוא גם מנגנון חשוב להבטחת הפרשות שטחים לצורכי ציבור המושתת על יצירת איזון בין היקף השבחת הקרקע להיקף ההפרשה לצורכי ציבור. מנגנון איחוד וחלוקה מייצר התמרה Trade off בהקניה ובין הזכויות הקנייניות לזכויות התכנוניות המבטיחות הפרשות ראויות לצורכי ציבור. רק עם הבטחת התכנון וייעוד השטח, לצד ההכרה של תושבים/בעלים בשטח כמיועד לצורכי ציבור, מתקבל תנאי מאוד חשוב לפיתוח המרחב הציבורי.

השונות הקיימת בין היישובים הערביים מבחינת מעמד מוניציפלי, מבחינה בין מסורת ויכולת ניהולית ושלטונית, איתנות כלכלית וסוציו-פוליטית, גודל אוכלוסייה, פריסת בעלות על קרקע וזמינות שטחים לצורכי ציבור. שונות זו מחזקת את התנאים לכינון סמכות תכנונית מקומית, המהווה מסגרת לרה-ארגון היחסים בין השלטון המרכזי למקומי הערבי מחד, והיחסים עם הקהילה המקומית

מאידך. שונות זו גם מחייבת התמודדות עם החולשות השלטוניות והניהוליות, עם חיזוק התודעה התועלתנית והתפקודית, עם הקצאת משאבים ובכללם משאבי קרקע ציבוריים/מדינה לפיתוח מרחב ציבורי. רק בתנאים אלה ניתן יהיה להפיג את החששות מפני קבלת סמכות ואחריות לפיתוח יישובי. מגמה זו מתפתחת בקרב הרבה רשויות מקומיות, לצד שפה ושיח אזרחי חדשים שמסירים את האפלויות ומקדמים שותפות בניהול וייצור המרחב הציבורי.

### **מנגנוני ביצוע לא ערוכים**

תרגום התודעה והיכולת הניהולית והשלטונית לביצוע פיתוח מרחב ציבורי לוקים בחסר ברוב היישובים הערביים. חולשתם של מנגנוני הביצוע מונעת את פיתוח המרחב הציבורי היישובי, וומצמיחה בעיות חברתיות שהחמורה בהן היא האלימות. הרשויות המקומיות, כזרוע שמופקדת על הרווחה הציבורית ביישוב ועל מענה לצרכים ולציפיות של התושבים, אינן ערוכות דיין למשימות הפיתוח, הניהול של המרחב הציבורי ואחזקתו. על התוצאה של מחסור מוכח בזמינות שטחים ציבוריים כבר נכתב כאן רבות. גם השטחים הקיימים אינם מספיקים ואינם מתוחזקים כראוי או נגישים. מה עומד מאחורי חולשת מנגנוני הביצוע וחוסר ההיערכות לצרכים הגוברים של התושבים ולתביעות לארגון סל שירותים ציבורי נאות?

א. **סדר קדימויות והחלטה שלטונית** אם להתמודד עם הנושא אם לאו; בעיני חלק מהציבור נתפס פיתוח השטחים הציבוריים הפתוחים כחלק מצורכי רווחה ומותרות ולא ככורח קיומי ליצירת רקמה אורבנית מאזנת. שינוי תפיסתי בקביעת סדר קדימויות מטה את המאמץ לתכנון ופיתוח ציבורי לתחומים ופעולות אחרים.

ב. **חשש מהפקעות קרקעות פרטיות** המיועדות להרחבת דרכים או לשטחים ציבוריים פתוחים ולגן ציבורי. הפקעה זו



על פי חוק נתקלת בהתנגדות ברמה של הנהגת הרשות, מועצת הרשות וגם נציגי הציבור המסורתיים. לעתים מתחברת הפקעה זו של שטח ציבורי בתוך היישוב ועל פי תכניות מתאר להפקעה שביצעה המדינה מהבעלים הערבים, ולכן קיימת רגישות רבה בקרב הדרג הביצועי היישובי לנושא. ראשי הרשויות מהססים להפקיע קרקע לצורכי ציבור מבעליה, כי אינם רוצים או ממהרים לעמוד בלחצים הציבוריים או לתת לגיטימציה כלשהי לפעולת הפקעה, גם אם היא לרווחת התושבים.

ג. **זמינות משאבים ייעודיים**; מיעוט המשאבים, בין שבתקציב הרגיל ובין שבתקציב הפיתוח או בהכנסות העצמיות הוא תוצאה ישירה של החולשה הכלכלית של הרשויות המקומיות, סדר הקדימות המעוות וההכרה המוגבלת בצורך לממש פיתוח תכנון קיים של שצ"פים ותכנון שטחים נוספים. רשויות מקומיות מעדיפות להשקיע את המשאבים המוגבלים בהספקת הצרכים הבסיסיים והשירותים לתושבים מבלי להתעמת איתם. זמינות מוגבלת של המשאבים הכספיים, הן המוקצים על ידי הממשלה לרשויות המקומיות הן אלה הנתבעים על ידי הרשויות המקומיות מהמדינה, כמו גם מיעוט ההכנסות העצמיות של הרשות המקומית ממקורותיה היא, אינם מושקעים בפיתוח גנים ציבוריים.

ד. **חולשתה של החברה האזרחית**. חסרה מאד דרישה ציבורית מאורגנת שתפעיל לחץ על הרשות המקומית לפתח שטחים ציבוריים. נשמעות אולי אמירות מפוזרות על היעדר שטחים ציבוריים מפותחים ביישוב, אך הקולות אינם מתלכדים כקבוצות אינטרס פעילות, וזוהי חולשתה של החברה האזרחית הערבית. מיעוט ניסיונות ההתארגנות סביב נושא

מקומי, שאינו עומד בהשוואה לניסיון ההתארגנות למחאה נגד המדינה. נוספות על אלו המחלוקות הפנימיות ביישוב על בסיס שיוכי חמולתי, והחשש שתביעות לשטחים יפורשו כהתנגדות לראש הרשות. מנגד, התביעה להפקיע קרקע פרטית למטרה ציבורית מצמיחה מתחים ומחלוקות בין התושבים שעלולה להגיע לאלימות פנים-יישובית. נושא ההפקעה לא יעלה אפוא על סדר היום אלא אם תושג הסכמת בעלי הקרקעות הפרטיות.

ה. **אי יכולת להבטיח אחזקה וניהול נאות של המרחב הציבורי.**

על אף תחושה ציבורית ומודעות לצורך לפתח שטחים לצורכי ציבור ביישוב, תחושה זו מלווה בחשש מפני היעדר הניסיון באחזקה ובטיפול בשטחים ציבוריים שעלול להפוך אותם למפגע חברתי וסביבתי ביישוב. סיור ביישובים הערביים מלמד ששטחים ציבוריים שהרשות המקומית אינה מפתחת, הופכים בן לילה למפגע סביבתי וחזותי. כדוגמה לכך אפשר לציין את שטח אלביאדר – הגורן - במרכז היישוב משהד. שטח זה מיועד לבניית מבני ציבור, מוסדות ציבוריים ושצ"פים. סיפור המחלוקות עם בעלים חוזר ונשנה ומונע את מימוש ההפקעה והבנייה, והוא נותר שטח עלוב למראה בלב היישוב, ופוגע בחזותו הפנימית.

ו. **פיזור הסמכויות** בין הרשות המקומית כזרוע שלטונית,

לוועדה מקומית מרחבית האחראית על תכנון מתארי מקומי ועל מתן היתרי בנייה וביצוע הפקעה. ביזור זה במקרים לא מעטים מייצר חסמים ומעכב את ביצוע הפקעות הקרקע המיועדת לשטח ציבורי. אי הבהירות השוררת סביב תפקידים בירוקרטיים וחסמים התנהגותיים בקרב מבצעי מדיניות הפיתוח בשטחים ציבוריים פתוחים גורמת

למחלוקות ולטשטוש הגבולות בין המוניציפלי לניהול התכנוני.

ז. **התנגדות שכנים** לפיתוח מרחבים/שטחים ציבוריים סמוכים להם, מחשש לריכוז "זרים" ליד בתיהם ופגיעה בפרטיותם. מנגד, לא ניתן להתעלם מן הכוונה הסמויה של שכנים אלה לפלוש בעצמם לשטחים, לשלוט עליהם ולהתרחב בהם, ולהפוך אותן דה-פקטו למרחב בחזקה ובשימוש פרטי, במיוחד אם שטחים אלה היו בבעלות מדינה. החולשה המוניציפלית מדרבנת פלישות כאלה ופוגעת באינטרס הציבורי.

ח. **יכולת אכיפה מוגבלת**. לרוב הרשויות המקומיות אין די כוח לאכוף פיתוח על פי חוק, או לעשות שימוש במנגנוני החוק והמשטרה. מנהיגים מקומיים מעדיפים ליישב ולקדם את הנושאים שבמחלוקת על פי המנהג ולא על פי החוק. כך מתהווים הסדרים בין נציגי הקהילה המקומית שמונעים את ההפקעה והפיתוח של שטחים ציבוריים פתוחים ואת ההקפדה על החזות היישובית.

### **התפתות החקיקה והשפעתה על זמינות שצ"פ**

גם החקיקה והתקינה משפיעים על מצאי של שטחים ציבוריים פתוחים ומערך דרכים תקני. בדיקה של זמינות ייעוד קרקע לשצ"פ מעלה כי קיים מחסור מוכח של שטחים כאלה. בבדיקה של תכניות מתאר מאושרות של 25 יישובים ערביים מתברר, כי שיעור השטחים הציבוריים הפתוחים נע בין 2-4 אחוזים משטח התכנית, וקיימים בממוצע בין 2-4 מ"ר שצ"פ לנפש. עוד מתברר כי מיקום, צורה, וגודל השטחים אלה אינו מרכזי, צורתם במקרים לא מבוטלים אינה ניתנת לניצול יעיל, ואין חשיבה של שימוש איכותי בשטח זה בגלל הגיאומטריה של צורתו. ניתן אף

לטעון שאין היגיון תכנוני ברור לקביעת גודל ופריסה של השטחים הפתוחים הנמצאים בתכניות מתאר מאושרות ואמורים לשרת את התושבים.

החשיבה שהנחתה מתכננים של תכניות מתאר ביישובים הערביים התחלקה לארבע פזות עיקריות שפורטו בראשית הדברים. הראשונה, טרם אישור חוק תכנון ובנייה – תכניות תחום הבניה; השנייה, לאחר אישור חוק תכנון ובנייה בה התכנון היה מגביל; השלישית, ראשיתה עם הכנת תכניות אב מתאר לקראת סוף המאה ה-20; והרביעית, כוללת הכנת תכניות אב, מתאר כוללנית ומפורטות כמשלימות מאז תחילת המאה ה-21. הפזה הרביעית היא שמסמלת את ראשיתו של התכנון האוניברסלי, המתחשב בתרבות המקומית ומאמץ גישת תכנון מפתח מתוך הבנה כי התכנון מיועד לתרום לתהליך העיור הפיזי בקרב האוכלוסייה הכפרית, ובמקביל לצמצם את השטח המתוכנן והמיועד לפיתוח. סדר הקדימות בתכנון היה לייעד שטחים למגורים ולהנגשתם על ידי שלד דרכים שאינו בהכרח תקני מבחינה תכנונית, ואין בו היררכיה ברורה מסדירה ומוסדרת. מערך דרכים זה התלבש כנזכר על מערכת של דרכים קיימות ומוסכמות - המתרוקות, שם שניתן לשטחים שאינם רשומים בבעלות פרטית ומאפשרים הנגשה לחלקות חקלאיות. הדרכים האגרריות נועדו לשרת חקלאים ולא תחבורה ממונעת מודרנית הנוסעת במהירות, בכמות וברמות מינוע גבוהות. שטחים המיועדים למגורים נקבעו לפי צפיפות אזורי מגורים א,ב,ג ונקבעו זכויות בנייה וגודל מגרש שונה, בהמשך למסורת התכנונית הבריטית בהכנת תכניות מתאר מקומיות. השטחים הציבוריים הפתוחים הידועים כשטחים ירוקים, כמו גם השטחים המיועדים למבני ציבור, כמעט ונעדרו מתכניות תחום הבניה שהוכנו בפזה הראשונה (שלהי שנות ה-50 וראשית שנות

ה-60). הוא הדין בעניין שטחים ציבוריים פתוחים שסומנו בפזה השנייה. שטחים ציבוריים פתוחים כמעט ונעדרו מהתכניות בגלל שהתושבים, הנהגת היישוב ומוסדות התכנון הסכימו, אם במשתמע ואם במוצהר, שאין בהם צורך. היישוב כפרי, האוכלוסייה מסורתית, ולכן ההעדפה היא למרחב הפרטי ולא למרחב הציבורי הפתוח. גישה והסכמה זו החלה להתערער בפאזה השלישית של תכנון היישוב הערבי. העיור והתפתחות תודעה לצורך בשטחים פתוחים, גישה חדשה בתכנון היישוב לצד אוניברסליות של התכנון הוכיחו את הצורך בשטחים ציבוריים פתוחים במרחב היישוב.

התקינה הכמותית שמנחה את תכנון היישוב כוללת תרגום של זכויות בנייה ליחידות דיור, שטחי מגורים, תכנית שטח בנוי לעומת שטח פתוח. פיתוח מערך דרכים היררכי, הכולל תחבורה ציבורית וחניה, הנם חלק מהתפתחות התקינה ויישומה הלכה למעשה תוך הקפדה על השטחים הציבוריים הפתוחים במרחב התכנית. הגדלת צפיפות הבנייה ומספר הנפשות ליחידות שטח, התפשטות הרקמה הבנויה ממתכונת כפרית לעירונית וירידה במספר בעלי הקרקעות הפרטיות, לעומת עלייה במספרם ושיעורם של מחוסרי הקרקע בבעלות פרטית, יצרו תנאים חדשים שהצריכו את יישום התקינה כדי להיערך לצרכים העתידיים של היישוב ולצמצם את המחסור בשטחים הציבוריים הפתוחים והשטחים למבני ציבור.

בסוף שנות התשעים של המאה העשרים החלה מערכת התכנון בישראל ליזום הכנת תדריך תכנון להקצאת קרקע לצורכי ציבור, שאושר על ידי הממשלה בשנת 2005. יישומו הלכה למעשה החל כבר בראשית שנות ה-2000 עם הפאזה השלישית בתכנון המתארי של היישוב הערבי. קדמו לתדריך זה תדריכים משנות ה-60 של המאה העשרים שהנחו את משרד הבינוי

והשיכון בהכנת תכניות יזומות להקמת יישובים ושכונות, אך הם נועדו בעיקר ליישובים היהודיים. חלק מתקנות אלה יושמו גם בהכנת תכניות יזומות ליישובים ערביים חדשים, במיוחד כדי לרכז את האוכלוסייה הבדואית בנגב כמו למשל ברהט, חורה, ותל שבע. כמו כן, במוסד הטכניון הוכנה עבודה רחבה שכללה כמה ספרים שעסקו בסוגיית הכנת תדריכים לתכניות ולהקצאת שטחים לצורכי ציבור. צוות בראשותם של פרופ' משה היל, פרופ' רחל אלתרמן, פרופ' יוברט לויון ופרופ' נעמי כרמון ואחרים הוביל את כתיבת הספרים, שהפכו לימים לבסיס התקינה להקצאת שטחים לצורכי ציבור לפי תחומים: חינוך, בריאות, קהילה וספורט, דת, שצ"פ. תקינה זו הוטמעה בתכנון המתארי של ערים וכפרים בישראל, ויושמה גם בתהליך ובתכני תכניות המתאר ליישובים הערביים.

הנחיות תדריך תכנון להקצאת קרקע לצורכי ציבור (2005) (המוכר בשם הספר הכחול) אומצו בהחלטת ממשלה מס' 2873 מיום 28.01.2001 והפכו למסמך מחייב למוסדות התכנון ולמשרדי הממשלה. יישומם העקבי החל בהכנת תכניות אב ומתאר מקומיות במסגרת פרויקט תכנון 34 יישובים ערביים ויישובים שנכללו באשכולות תכנון. תדריך זה קבע מכסות מינימום לגנים ופארקים – שטחים ציבוריים פתוחים ביישובים בשטח גן פתוח (מ"ר) לנפש, ואלו הן:

- ברמה השכונתית - 5.0 מ"ר לנפש (3.0 מ"ר בגן שכונתי ו-2.0 מ"ר בגינות משחק פנים שכונתיות).
- ברמה הרובעית - 2.0 מ"ר לנפש.
- ברמה העירונית - 3.0 מ"ר לנפש.

סך כל מכסות המינימום שקובע התדריך מגיע ל-10.0 מ"ר שצ"פ לנפש ברמה היישובית.

באזורים ותיקים העוברים תהליכי התחדשות עירונית, ההקצאה השכונתית תהיה 5.0 מ"ר לנפש, ובמתחמים שגודלם מעל 10 דונם המכסה תהיה ללא הפחתות - דהיינו, 7.0 מ"ר לנפש.

התדריך לא עצר בקביעת הנחיות כמותיות אלא גם קבע הנחיות איכותיות לתכנון השטחים הפתוחים; תכולה ומאפייני שימוש והנחיות למאפייני שטח ומיקום (מידת הקרבה לאזורי המגורים, מידת אורך ורוחב סבירות, שיפועים). הנחיות לנגישות, כולל גישה לאנשים בעלי מוגבלות, והנחיות בנושא חניה תת-קרקעית.

תקנות אלה מחייבות מתכננים ומוסדות תכנון בבואם לאשר תכניות מתאר מקומיות ותכניות מתאר מקומיות ומפורטות. בנוהל מפורטים ייעודי הקרקע השונים והאופן שבו הם יסומנו בתשריטים. נוהל מבא"ת מכיל את סיווג השטחים הפתוחים שיועדו כשטח ציבורי פתוח: פארק, גן ציבורי, טיילת, שביל וכדומה. נוהל המבא"ת ותקנות תדריך הנחיות התכנון היוו מנגנון מחייב שינוי בתכני התכנון, כולל ייעוד שטחים ציבוריים פתוחים, לצד המודעות והנכונות לייעד שטחים אלה שהחלה להתפתח. התוצאה הייתה הגדלת היצע השטחים הציבוריים הפתוחים המתוכננים בתכניות החדשות ליישובים הערביים.

זאת ועוד. בשנת 2008, המשרד להגנת הסביבה, משרד הפנים ומשרד הבינוי והשיכון גיבשו מדריך לתכנון שטחים פתוחים בערים. מדריך זה הנחה רשויות מקומיות, מתכננים ומוסדות תכנון להכין תכניות הכוללות שטחים ציבוריים פתוחים בחלקים החדשים המתוכננים של היישוב. גם תדריך זה הפך למסמך יסוד לאישור תכניות, לגיוס משאבים ולתכנון מפורט לפיתוח של שטחים ציבוריים פתוחים שונים בתוך הרקמה האורבנית, בכלל זה בחלק הנכלל בהתחדשות עירונית. במסגרתו חולקו השטחים הציבוריים הפתוחים לשלושה סוגים: שצ"פים, גנים ופארקים (שטחים נורמטיביים) הכוללים

פארק עירוני ו/או רובעי, גן שכונתי וגם פנים שכונתי. עוד סוג הוא שצ"פים תפקודיים (שטחים לא נורמטיביים), ובהם צירים ירוקים, ריאות ירוקות, שדרות, מעברים להולכי רגל, טיילות ספורט, שטחי חיץ וגינון. נכללים בהם גם שערי כניסה לעיר, שטחי דרכים, רצועות הפרדה בין שימושים, רחובות וכיכרות עירוניים, ושטחים לשימור "טבע עירוני". סיווגים אלה החלו לקבל ביטוי בתכניות המתאר המקומיות והמפורטות וגם בתכניות פיתוח שכונות חדשות ביישובים הערביים, הממתינים לביצוע. הם נועדו גם לפתח חזות יישובית אחרת. בשנת 2014, הנפיק משרד הפנים תדריך להקצאת קרקע לצורכי ציבור והקצאת שטחים למרחב ציבורי. תדריך זה הוא הבסיס לתדריך חדש, לתכנון שיבוא אחריו, ומחליף תדריך משנת 2005. תדריך זה מסווג את היישובים לארבע רמות, ואלו הן:

א. יישוב קהילתי/כפרי; 20% מהשטחים הציבוריים יחפפו למוסדות ציבור, 30% יהיו שטחים ירוקים מלאכותיים, 30% יהיו שטחים ירוקים טבעיים.

ב. יישוב עירוני קטן; 30% הם שטחים ציבוריים ירוקים מלאכותיים וטבעיים. 50% נוספים הם שטחים תפקודיים וחופפים למוסדות.

ג. יישוב עירוני בינוני וגדול; כולל שכונה חדשה בשולי היישוב בקרקע פנויה; 70% מהשטחים יהיו שטחים ירוקים מלאכותיים וטבעיים; 30% יהיו שטחים תפקודיים ותהיה חפיפה עם מוסדות ציבור.

ד. יישוב עירוני בינוני וגדול; אזור מרקם בנוי לציפוף/התחדשות עירונית; 40% יהיו שטחים תפקודיים/שטחים ירוקים טבעיים/משאבי נוף פתוח; 30% יהיו שטחים ירוקים מלאכותיים; 20% מהשטחים יחפפו למוסדות ציבור; 10% מהשטחים יחפפו מגרשים פרטיים.



התפתחות התקינה של הקצאת שטחים לצורכי ציבור בתכנון מתארי ומפורט יצרה אקלים מחייב במוסדות התכנון לפיו אין מאשרים תכניות שלא הוכנו לפי התקנון וההנחיות לצורכי ציבור. בה בעת החלו להתפתח מודעות וצורך בקרב הקהילה הערבית שתבעה תכנון שטחים ציבוריים פתוחים וכאלה המוקצים/מיועדים למבני ציבור. המפגש בין ההנחיות המחייבות מלמעלה לבין הביקושים מלמטה הוביל ליישומה של התקינה החדשה. תוצאותיה יראו בעתיד במרחב היישוב, ואין עוררין על כך שהרשויות המקומיות מוכרחות להיערך.



## פרק 8: סיכום ומסקנות

האוכלוסייה הערבית בישראל ניצבת נוכח אתגרים רבים איתם היא נדרשת להתמודד כדי להיערך לתמורות ולמגמות המתחוללות ביישוביה. מבין האתגרים האלה יצירת מענה תכנוני לצרכים החדשים הכוללים שטחים ציבוריים פתוחים ועיצוב דמות ונראות של חזות היישוב הפנימית והחיצונית. חציון הגיל של האוכלוסייה הערבית עומד על כעשרים שנים. דהיינו, זוהי חברה צעירה, דינמית, הנחשפת לעולמות, תהליכים ושינויים טכנולוגיים מודרניים, ותובעת זכויות דיור, תעסוקה, חינוך וגם פיתוח של שטחים ציבוריים פתוחים לפעילויות קהילתיות וספורט בתוך היישובים. המחסור החמור בהם כיום דוחף חלק מהתושבים להשתמש בשירותים של העיר העברית הסמוכה, וחושף את המתח בין האוכלוסיות שיסודו במפגש הלא שוויוני נטול חופש בחירה, ותוצאה של אילוץ. המחסור בשטחים ציבוריים פתוחים, גורע מהיישוב מרחבים חיוניים לקיום חיי קהילה, ולצמצום הצפיפות הגוברת ביישוב הערבי שתובע כיום את זכותו לשירותים עירוניים.

הדיון בחיבור זה אפיין את מצב השטחים הפתוחים הקיימים ביישובים הערביים, עמד על המחסור, זיהה את התמורות והמגמות המתחוללות בתכנון היישוב הערבי, עמד על השינויים החברתיים והמעבר של החברה הערבית ממתכונת כפרית לעירונית והשלכותיו. חיפוש זהות ודגם של התפתחות ליישוב הערבי בדומה למקומות אחרים ועל בסיס העתקה וחקוי אינם נכונים. הקהילה הערבית בישראל הנעה בין מסורת למודרנה, בין ייחודיות לאוניברסליות, ובין נרטיב אמוציונלי-טריטוריאלי לשיח אזרחי רציונלי ותועלתני מציבים אתגר תיאורטי שיפרש את המציאות המורכבת של האוכלוסייה, ואת אותם שינויים מרחיקי לכת שחוה החברה הערבית. המחקר אימץ אפוא את הגישה ההיברידית שמסייעת להבהיר את המרחש בקרב הקהילה הערבית כקולקטיב, כיישובים

ערביים וכפרטים, מזוית של תכנון, פיתוח, ניהול השטחים  
הציבוריים הפתוחים ועיצוב החזות היישובית.

הגישה ההיברידית לא נוצרה במודע וביד מכוונת. היא מסבירה את  
מגוון צורות הפיתוח של היישוב הערבי המחבר בין האדם לאדמה  
ולקהילה, ובין הסביבה, לחברה לממשל; המחקר הראה כי תנאים  
סביבתיים, סוציו-תרבותיים וגאופוליטיים, ממסדיים, מנהליים  
וחוקתיים השפיעו על ארגון המרחב של שימושי וייעוד הקרקע  
ביישוב, והצמיחו את הנוף והחזות של היישוב הערבי. שילוב של  
שלושת המרכיבים האלה יצר את הרקמה היישובית שהינה תוצר  
ותוצאה של החלטות מצרפיות של פרטים, הבונים את בתיהם על  
קרקע בבעלותם, בעיקר בשיטת הבנייה העצמית, והתערבות מגבילה  
של מוסדות השלטון הארצי והמקומי. האסימטריה שבהתערבות זו  
ברורה, וכמוה גם השינוי התפיסתי וההתנהגותי בקרב הקהילה. זו  
דבקה בנוסטלגיה לכפריות ומגלה שמרנות תרבותית מסורתית  
לנרטיב שלה, אך בה בעת היא נפתחת כלפי חוץ ומחצינה את עצמה,  
בתהליך שמקבל ביטוי פיזי-אדריכלי בריבוי הפתחים, החלונות,  
המרפסות בבית שבולטים בנוף היישובי, בתרבות הלבוש, האוכל  
והבילוי. שעות הפנאי והרצון בבילוי בצד הניסיון לפתח קהילה  
כמקבילה לחמולה, גם הם ביטוי לביקוש העולה לשטחים פתוחים.

היישוב הערבי העובר שינוי בגודל, בצורה ובתפקוד בנה לו סדר  
קדימויות שהחל בצרכים הבסיסיים, והוחלף בסדר קדימות שנתפס  
בעבר כרווחה ומותרות וכיום שקול כנגד צורך חיוני, והוא פיתוח  
שטחים ציבוריים פתוחים המעצבים את חזות היישוב והנראות שלו  
בנוף. חיבור זה עסק בהרחבה בקשר בין התמורות בתכנון היישוב  
הערבי לבין מידת הזמינות של שטחים ציבוריים פתוחים במרחב  
היישוב. הממצאים הצביעו על המחסור בזמינות שטחים ציבוריים  
מתוכננים ועל חסמים הניצבים בפני התפתחותם שפוגעים קשות  
באיכות החיים ביישוב. הנתונים שסיפקו הרשויות המקומיות,

סקירות שנערכו לתכניות מתאר של יישובים ערביים שונים וראיונות שנערכו הבהירו כי המחסור בשטחים ציבוריים פתוחים ומבונים ראשיתו בתודעה, עובר דרך תכנון ונתקע ביישום. על פי סקר של אגודת הגליל (2015) שכלל את כל הרשויות המקומיות הערביות התברר כי ב-53.5% מהרשויות הערביות אין ולו גן ציבורי אחד בתחום שיפוטן, לעומת 43.7% שיש בהן גן קטן מאוד שאינו עונה על צורכי הציבור, במיוחד של צעירים ונשים, ו-2.8% מהרשויות המקומיות נמצאים בשלבי הקמה שונים (אגודת הגליל; 2015 : 109). מיעוט גנים ביישוב, השקעות דלות ותקצוב מזערי, מגדילים את הפער בין הרצוי למצוי ומנציחים פערים בינם לבין יישובים יהודיים דומים מבחינת גודל ומיקום גאוגרפי.

המחקר מבקש לסיים במספר המלצות מדיניות שאינן בהכרח מוצגות בהתאם לסדר חשיבותן אך כולן ניתנות ליישום, ואלו הן:

1. הכרה בכך שהיישובים הערביים כיום אינם עוד כפריים מסורתיים ברובם, והם מתפתחים לערי ביניים קטנות. האוכלוסייה מבקשת לספק לה את הצרכים והשירותים התכנוניים הדרושים מבחינת זמינות שטחים ציבוריים פתוחים בהתאם למכסות ולתקינה, במיוחד באזורים החדשים המתוכננים על בסיס תכנון מקדים.
2. אימוץ התפיסה המכירה בשונות בין-תרבותית, בין-קהילתית ובין-יישובית. לפיכך יש לפתח תקינה המתחשבת בחסמים של יצירת מרחב ציבורי ביישובי הערבי בישראל, המתפתח על קרקע בבעלות פרטית.
3. בשלב הביניים של פיתוח היישוב הערבי העובר ממתכונת כפרית לעירונית יש להגדיל את השטחים המתוכננים לפיתוח היישוב, ולכלול בהם שטחים בבעלות מדינה ככול שניתן,

מהם ניתן יהיה להפריש יותר שטחים מאשר מאדמות פרטיות. בה בעת יש לקדם התייחסות לשטחים החדשים המתוכננים להרחבת היישוב, ולהבטיח מענה למחסור בשטחים פתוחים שנוצר בתכניות המתאר שהוכנו עד שנות התשעים של המאה שעברה. קרי, בצד תכנון שכונות חדשות המרחיבות את השטח המיועד למגורים והשטחים הציבוריים הפתוחים יש להעריך לתכנון מחדש של השטח הבנוי, תוך בחינת האפשרויות להפרשות לצורכי ציבור גם בשטח הבנוי והמתוכנן כיום. להרחבות אלה עשויות להיות לא רק השלכות תפקודיות הנוגעות לצורכי האוכלוסייה הגדלים, הן גם יתרמו לבניית אימון ולהפגת החששות בין האוכלוסייה הערבית למוסדות המדינה.

4. השינויים בדפוסי ובסגנונות החיים, במיוחד בקרב הדורות הצעירים ודורות גילאי הביניים דורשים התייחסות הולמת. שטחים ציבוריים פתוחים, גנים, שבילים, טיילות ומדרכות מחייבים תכנון מקדים וגם הפקעה של קרקע מבעלים פרטיים או מאדמות המדינה. כבר עמדנו על נקודת המפנה שחלה עם העתקת ההעדפה מן המרחב הפרטי למרחב הקהילתי וההכרה בשטחים ציבוריים כצורך חיוני של תנאי עיר מודרניים. בעלי קרקעות פרטיים מוכנים להפריש עד 40% מהקרקע בבעלותם למטרות ציבוריות אך דורשים שוויוניות, ומימוש של טבלאות איזון כדי להשביח את קרקעותיהם. שינוי זה פותח חלון הזדמנויות של הגדלת מצאי השטחים הציבוריים הפתוחים, ופיתוח מערך תיקני. האתגר הניצב לפתחה של הרשות המקומית הנו לאכוף את ההפקעות וליישם את הפיתוח בשטחים הציבוריים הקיימים והמתוכננים.

5. המחקר הצביע על היעדר היערכות תכנונית, ניהולית ותקציבית ברשות המקומית לפיתוח השטחים הציבוריים.

בולט הצורך לחזק את הרשויות המקומיות מקצועית ותקציבית על ידי חיזוק מחלקות ההנדסה והתכנון בהן. בשלב ראשון מאמץ זה מחייב כינון מחלקה עצמאית של שיפור פני היישוב (שפ"ע) בכל רשות מקומית המאכלסת מעל עשרת אלפים תושבים. הרשות המקומית נדרשת להכין תכנית עבודה לפיתוח השטחים הציבוריים המתוכננים שתכלול מערך דרכים לקראת יזום פיתוח בהם. כעדות לכך שקרקע הפכה להיות ברשות ציבורית יש להפקיעה ולגדרה. במקביל יש לחוקק חוקי עזר ולאכוף אותם באמצעות מחלקת הפיקוח העירוני בשיתוף עם מחלקת שפ"ע. הרשות המקומית נדרשת אם כן לעבור ממצב מגיב, למצב פעיל, יזום ומעורב בתכנון המתארי המקומי והמפורט. לרשויות מקומיות גדולות, המונות מעל עשרים אלף תושבים, יש להעניק מעמד של ועדה מקומית עצמאית לתכנון ובנייה. ברוב היישובים הערביים מיושם מנגנון איחוד וחלוקה, שמבטיח זמינות שטחים לצורכי ציבור על פי התקנות והמכסות התכנוניות האוניברסליות, תוך התאמה לקונטקסט התכנוני והתרבותי של האוכלוסייה. היערכות הרשות המקומיות לאתגרים התכנוניים, ולפיתוח וניהול המרחב הציבורי גם לעתיד, הינה צו השעה, שנועד לתקן עיוותים היסטוריים.

6. הרשות המקומית נדרשת לחוקק חוק עזר לשילוט ושמירה על חזות היישוב, שישולב בחוקי העזר של שפ"ע. חוק זה יקבע הנחיות ברורות לשילוט ברחובות היישוב, בחזיתות המבנים, על מבני הציבור ובכניסה ליישובים ולשכונות בו. במקביל לחקיקת חוק זה ויישומו הלכה למעשה, הרשות המקומית נדרשת להבטיח ניקיון של המרחב הציבורי מכל מפגע סביבתי וחזותי. בצד החקיקה, הרשות המקומית תפעל לחנך ולהגביר את מודעות התושבים לסביבה בשיתוף עם משרדי ממשלה כמו

המשרד להגנת הסביבה. יש להבטיח טיפול בסוגיות הפרדת פסולת, ניקוי שטחי יערות ושמורות טבע הסמוכות ליישוב. הגברת המודעות, והבטחת שייכות התושבים למרחב הציבורי, בצד אכיפה וענישה הם המפתח לשינוי המצב לקראת עתיד בו היישוב הערבי שומר על החזות והנראות שלו.

7. נדרשת תכנית פיתוח של המרחב הציבורי ויצירת היררכיה של שטחים ציבוריים פתוחים בהם תתקיים פעילות ציבורית. אם יימשכו המגמות הקיימות של מעבר לעיירות בינוניות יגדל המעמד הבינוני הערבי, ופיתוח מרחב ציבורי פיזי נגיש, עשוי גם לחזק את הספירה הציבורית. בתכנון תכנית הפיתוח יש לסמן את המרכז בו תתרחש הפעילות של הספירה הציבורית ולהביא בחשבון את השונות בין היישובים הערביים. הקצאת שטחים לפארקים או גנים ציבוריים מרכזיים בתוך היישוב, תהיה גם בעלת אוריינטציה אזורית וארצית.

8. בשלב המעבר של פיתוח מרחב ציבורי כולל שטחים ציבוריים פתוחים, המדינה נדרשת להעמיד יותר קרקעות שבעלותה מאשר אלה בבעלות פרטית. קרקעות מדינה יכולות להוות מנגנון מגשר בין ההיצע לביקוש, לענות על צרכים ולספק את המחסור בשטחים ציבוריים ביישוב. התערבות אינסטרומנטלית של הקצאת קרקעות מדינה למטרות ציבוריות (אם אל-פחם לדוגמה), ולעיירות הערביות הבדואיות בנגב, עשויה לתרום ליצירת שיח ושפה חדשה, ובסיס לפשרות והסדרים בין היישוב הערבי למדינה.

9. במסגרת תכנית ממשלתית ליישום החלטת ממשלה 922, מוצע להקים קרן לפיתוח שטחים ציבוריים והמרחב הציבורי ביישובים הערביים שתזרז את פיתוח השצ"פים ביישוב. קרן זו תעמיד סכום של כ-100 מיליון שקלים, כבסיס למימון שווה ערך

(Matching) מטעם הרשויות המקומיות. קרן זו תעמיד מימון ביניים לרשויות המקומיות בכדי לפתח שטחים ציבוריים פתוחים קיימים. חלק מכספי הקרן יוקצו למימון רכישה של קרקעות שמיועדות לצרכים ציבוריים, במקרים מסוימים כדי לממש תכניות מתאר ומפורטות. קבלת מימון מהקרן תתבסס על תכנית עבודה לביצוע פיתוח השטח.

10. החזות והנראות של היישוב הערבי התפתחו באופן אורגני, עם התערבות מועטה. כיום, הגישה התכנונית החדשה כוללת הכנת נספחי בינוי המעצבים את הבנייה. מוצע כי לכל יישוב יוכן מודל יישובי המראה את הפיתוח בתלת ממד. מודל זה, יכול להיות גם פיזי וגם ממוחשב, ויהווה בסיס להוצאת היתר בנייה בהתאם לנספח. הוא ינחה בחשיבה תחילה את פיתוח הבנייה ביישוב, בהנחה שיימשכו מגמות הבנייה העצמית, את העיבוי והציפוף, ואת אפשרות השילוב של מודלים של בנייה קבלנית יזומה. המודל נועד לכוון את פיתוח החזות היישובית בהתאם לתכנית מתאר כלל יישובית לקראת שני העשורים הבאים, לרבות השטחים הציבוריים הפתוחים. הוא יתווה את פיתוח החזות הכללית של היישוב בהתאם למאפייניו, ויתרגם את החזון של האוכלוסייה המקומית. המודל ישלב כמובן בין הצורה החיצונית המצרפית של היישוב, לבין החלטות מצטברות של פרטים ליצירת הנוף היישובי על בסיס תפקודי המאזן בין הגישה הרב-גונית לבין הגישה של אחידות (uniformity).

11. המחקר הדגיש את נושא השטחים הציבוריים הפתוחים, המרחבים הציבוריים הפתוחים וחזות היישוב. מיותר לציין כי ביישובים הערביים קיימים מבנים ומתקני ציבור המיועדים לשרת את האוכלוסייה כגון בתי ספר, ספריות, מתני"סים, מגרשי ספורט משולבים, מבנה הרשות המקומית המשלב מספר פונקציות כולל מתקנים לפעילויות קהילה, תרבות ואולמות

191



הצגות ותצוגות במתקנים כגון אשכול פייס קהילתי ועוד. למרות זמינותם של מתקנים אלה, הם אינם מייצרים ספירה ומרחב ציבורי תרבותי ראוי. ברוב היישובים בהם קיימים מתקנים אלה, הם אינם מתופעלים על ידי תכניות ופעילויות ציבוריות ואינם מעצימים את חיי התרבות והקהילה. חלק מהיישובים הקטנים בהם חסרים מתקנים אלה, סובלים מואקום תרבותי מובהק. בכדי לקדם את המרחב הציבורי ושייכות האוכלוסייה ליישוב, קיים צורך ליעל את השימוש במתקנים אלה, והרשות המקומית באמצעות יחידות התרבות, הנוער והספורט, ומחלקות החינוך והרווחה נדרשים להכין תכניות יישומיות להגברת הפעילויות התרבותיות והקהילתיות ביישובים ערביים. תכנית לפיתוח המתקנים תאגם משאבים ותהיה מוקד לשיתוף ותיאום בין הגורמים השונים שהמתקנים בבעלותם. הגברת הפעילויות הקהילתיות והתרבותיות ביישוב, גם באוריינטציה אזורתית, עשויים לחזק את השייכות ליישוב, לצמצם את האלימות והשחתת הרכוש, להעשיר את חיי הקהילה והתרבות ולשמר את המרחב הציבורי הפתוח מסביב למתקני ומבני הציבור ביישוב, המשפיעים על עיצוב חזותו.

הבנייה ביישובים הערביים הינה כיום שילוב היברידי בין המרכיבים הפיזיים, החברתיים והתפקודיים. כאמור, היברידיות אינה בהכרח דבר שלילי, והיא אינה מבטלת ייחודיות או אותנטיות. נראה שהיא מהווה מסגרת בסיסית לתובנות בדבר ההתפתחויות ביישוב הערבי, שגם הוא אינו אחיד וייחודי, אלא יש מגוון של צורות של יישובים ערביים שיש ביניהם שונות. המחקר פתח צוהר לחשיבה על יצירת החזות והנראות של היישוב הערבי, כשילוב בין גורמים חיצוניים, הקשורים במדיניות ממשלתית, וגורמים פנימיים, הקשורים במאפייני החברה והתפקודים בה, והתנאים הפיזיים סביבתיים. הבנה של התפתחות היישוב הערבי ושילוב הגורמים שמעצבים

אותו, תאפשר לקובעי מדיניות מקומית וארצית, מתכננים ומפתחים, לבד מהציבור הרחב לערוך תחזיות על יסוד תמורות ומגמות המאזנות בין הקודים האתניים הייחודיים למודרניזם ולאוניברסליות.

## נספח: חסמים ואתגרים של פיתוח המרחב הציבורי והחזות של היישובים הערבים



### חסמים ואתגרים של פיתוח המרחב הציבורי והחזות של היישובים הערבים

שאלון סגור למילוי צ"ל ראש הרשות או מי שמספגמו

המרכז היהודי-ערבי באוניברסיטת ביהמ"ק עם קרן פרדריק אבריס מבצע מחקר לגבי פיתוח וחזות יישובים ערבים. מחקר זה ימנף, יאפיין וינתח את הסיבות והחסמים העומדים בפני הרשויות לביטוס שטחים ציבוריים בשטחים בכדי לבצע את המחקר, או זקוקים לעזרתכם, ראשי רשויות והפקידות הבכירה ברשויות המקומיות, במילוי שאלון זה. השאלון נועד לאסוף נתונים ומידע לקראת גיבוש חבילת המלצות לקידום מדיניות ממשלתית אשר תתרום לפיתוח הרשויות המקומיות הערביות. אנו מבקשים להודות לכם מראש על הזמן שתשקיעו במילוי השאלון. השאלון נועד למטרות המחקר בלבד והוא יישמש אך ורק את החוקרים לצורך מיפוי המצב וגיבוש ההמלצות ולא יועבר לאף גורם שאינו מעורב במחקר.

בכבוד רב,

פרופ' ראסם חימאיסי

0505245541

1. שם הרשות המקומית: \_\_\_\_\_
2. האם יש ביישובך שטחים ציבוריים פתוחים (שצ"ש) מתוכננים?  
א. כן, (שטח.....דונם) ב. כן, אך זה מעט מאוד (שטח.....דונם) ג. לא
3. האם ביישובך ישנם שטחים גנים ציבוריים פתוחים ומפותחים?  
א. כן (שטח.....דונם) ג. לא
4. האם קיימת מחלקה/יחידה ייחודית ברשות המקומית לגיטון, שיפור פנה העיר/ היישוב?  
1. כן (מספר עובדים.....), 2. כן, אך היא באחריות מחלקת התברואה/ מהנדס היישוב 2. לא
5. האם קיים תקציב ייחודי לפיתוח ואחזקת המרחב הציבורי/ שטחים ציבוריים ביישוב שלך?  
1. כן, (..... אלפי ש"ח), 2. לא 3. התקציב נכלל בתקציב היקוף הכללי של היישוב
6. מהו ההשקעה שהרשות מוציאה על פיתוח ואחזקת גנים ציבוריים ביישוב?  
1. אין השקעות ייחודיות, 2. יש והם כ-..... ש"ח, המהווים כ-.....% מתקציב הרשות.
7. האם הרשות המקומית מקבלת הקצאת כספים ייחודיים מהממשלה לפיתוח גנים ציבוריים ביישובך?  
1. לא 2. כן, (כ-..... אלפי ש"ח). 3. אין תקציב ייחודי, אלא נכלל בתקציב הכללי מועבר.
8. בתכנית הפיתוח של הרשות המקומית, האם מוצע לפתח גן/שטח ציבורי בשנת 2016-2017?  
1. כן, (בשטח כ-.....דונם), 2. לא, למרות שיש צורך, 3. לא, כי אין צורך.

9. לפניך מספר היגדים, נא בהצג את מידת הסכמתך לגבי כל אחד מההיגדים כאשר : 1. מסכים בהחלט. 2. מסכים. 3. לא מסכים. 4. מתנגד. 5. מתנגד באופן חריף.

ההיגד	מסכים בהחלט	מסכים בחלוטות	מתנגד		
1 המרחבים הציבוריים והחזות של היישוב כיום אינם נוצאים יישוב מפותח ופוגעים בשמירת של התושבים ליישוב מגוונים	1	2	3	4	5
2 הטיבה המרכזית לחוסר שטחים ציבוריים הוא הכשל התכנוני שאינו מייצר שטחים לצרכים ציבוריים בתכנון המתאר	1	2	3	4	5
3 התרבות של התושבים שלנו היא שאינם צורכים גנים ציבוריים, ומתנגדים לפיתוח שטחים ציבוריים.	1	2	3	4	5
4 אנו לא רואים בפיתוח שטחים ציבוריים כעדיפות, התושבים מודיעים שנספק להם שטחים לבמה ופחות לצרכים ציבוריים	1	2	3	4	5
5 החזמה לפיתוח שטחים ציבוריים אינה תוצאה של יחזמה של הרשות המקומית והתושבים, אלא נכפית מלמעלה על ידי משרד ממשלה שונים, ותחבורה, איכות סביבה, משרד השיכון	1	2	3	4	5
6 התושבים שלנו מגלים עניינות לשטחים ציבוריים כי אלה שטחים המופקדים מהם, ולכן הם מתנגדים להפשרתן ופיתוחן	1	2	3	4	5
7 התושבים מודיעים לצורך שטחים ציבוריים, גנים ציבוריים ביישובים סמוכים, במיוחד יהודים, בהם הם מרגישים יותר חופשיים, ולכן אין צורך בהשקעות אלה ביישובים שלהם	1	2	3	4	5
8 המדינה אינה מקצה משאבים כספיים לפיתוח שטחים ציבוריים, ושמירת חזות היישוב, ולכן ללא הגדלת המשאבים שהמדינה נותנת לפיתוח המרחב הציבורי והחזות של היישוב הם לא יתפתחו ביישוב הערבי	1	2	3	4	5
9 הרשות אינה משקיעה מספיק משאבים בפיתוח שטחים ציבוריים ונראות היישוב כי אין לה משאבים לכך וקב החולשה התקציבית של הרשות	1	2	3	4	5
10 הרשות אינה משקיעה מספיק משאבים בפיתוח גנים ונראות החזותית של היישוב, כי זה אינו בסדר קדימות שלה	1	2	3	4	5
11 אין צורך בפיתוח מרחבים ציבוריים, כולל גנים ציבוריים ושמירת חזות היישוב כי אנו יישוב כפרי, ואין אנו צורכים שטחים אלה	1	2	3	4	5
12 החולשה החזותית והמקצועית והמבנה החמולתי הישיר מהווים חסם מרכזי בפני פיתוח גנים ושמירת הנראות והמקוון של היישוב	1	2	3	4	5
13 האוכלוסייה מבחינה תרבותית מודיעה את המרחבים הפורסיים, ומרגישה יותר ביחסון ושייכות אליהן, מה שתרום ליישוב פיתוח המרחב הציבורי ושמירת הנראות והחזות של היישוב	1	2	3	4	5
14 ההדרה של האזרחים הערבים מהמרחב הציבורי הארצי והכללי על ידי המדינה, משפיעה על התכנסות האוכלוסייה ביישוב למרחב הפורסי, ותורמת לצירוף מכור חרות של הערבים עם המרחב הציבורי הארצי והיישובי	1	2	3	4	5
15 התרבות הערבית הכפרית המסורתית השכיחה ביישובים הערבים, מעודדת אי פיתוח מרחב ציבורי, גנים ציבוריים, שטחים ציבוריים, ואינה שמה לב לחשיבות של הנראות והחזות הציבורית הנאה של היישוב	1	2	3	4	5



## מקורות

אברהים עבד אלבאקי (1987). إبراهيم، عبد الباقي: تأصيل القيم الحضارية في بناء المدينة الإسلامية المعاصرة . مركز الدراسات التخطيطية .مصر- القاهرة.

אגודת הגליל, (2015). **היישובים הערביים והרשויות המקומיות בישראל**, סקר שני, 2014, שפרעם : אגודת הגליל ומרכז רכאז, (בערבית).

אהרונוביץ, יי (קיקי) (2007). **גישות לתכנון עירוני בחברות מהגרים : רב תרבותיות מול הטמעה**, חיבור לשם קבלת תואר ד"ר לפילוסופיה, באר שבע : אוניברסיטת בן גוריון.

אוסצקי-לזר, שי ויי גיבארין (עורכים) (2016). **אזרחות על תנאי**, חיפה : הוצאת פרדס.

אל-חאג'י מ' ורוזנפלד, ה' (1990). **השלטון המקומי הערבי בישראל**, תל אביב : המרכז הבינלאומי לשלום במזרח התיכון.

אלמאוסאוי, ה' וייחידר סלאח, (2005). الموسوي, هاشم عبود, ويعقوب حيدر صلاح, التخطيط والتصميم الحضري ,دراسة نظرية تطبيقية حول المشاكل الحضرية ,دار الحامد.

אלתרמן, ר', וסתיו, ת' (2001). עימות והסכמה ביד הלשון : **יחסן של תוכניות עירוניות ואזוריות למגזר הערבי בישראל**. הוצאת המרכז למחקרי שלום על שם תמי שטיינמץ, תל אביב : אוניברסיטת תל אביב.

אקבר, ג'י, (1995). أكبر، جميل عبد القادر : **عمارة الأرض في الإسلام**, مؤسسة الرسالة .بيروت.

בויםל, יי (2007). **צל כחול לבן**, חיפה : פרדס.

בשארה, ע' (עורך) (1999). **בין האני לאנחנו : הבניית זהויות וזהות ישראלית**, ירושלים : מכון ון-ליר והוצאת הקיבוץ המאוחד

גבאלי, ע' (1984). **שטחים פתוחים ביישובים הערביים**, עבודת מחקר למילוי חלק מהדרשיות לקבלת תואר מגיסטר, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, חיפה: הטכניון.

גביש, ד' (1990). קרקע ומפה, ירושלים: הוצאת יד בן צבי.

הרלב, א', פרויס, א', רוז, א' וצ'רצ'מן, א' (1999). **שטחים פתוחים בסביבה עירונית - שיטות להערכה**ירושלים: אדם טבע ודין. - האגודה הישראלית להגנת הסביבה.

חירי, ג' (16.4.2012). "בקרית אתא גובים תשלום עבור כניסה לפארק ציבורי", **הארץ**, מתוך אתר האינטרנט של עיתון הארץ: <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1685806>

חימאיסי, ר' (1990). **תכנון ושיכון בקרב הערבים בישראל**, תל אביב: המרכז הבינלאומי לשלום במזרח התיכון.

חימאיסי, ר' (1993). **התחדשות גלעיני היישובים הערביים בישראל**, חיבור לקבלת תואר דוקטור, המחלקה לגאוגרפיה, ירושלים: האוניברסיטה העברית.

חימאיסי, ר' (1995). הבעלות על הקרקע כגורם מעצב מרחבים חברתיים ביישובים הערביים, **אופקים בגיאוגרפיה**, 40-41: 43-56.

חימאיסי, ר' (1996). **האוכלוסייה הערבית: מצב קיים ומגמות שינוי**. אוזר ב-אוקטובר 2015, מאתר מדרשת שדה בוקר, דו"ח כחלק מהתייחסות לתמ"א 35: [www.boker.org.il/meida/education/geography/tama35-2.doc](http://www.boker.org.il/meida/education/geography/tama35-2.doc)

חימאיסי, ר' (2003). "רק גישה שתקנה לאוכלוסייה הערבית תחושה של שותפות הוגנת תוכל למצוא פתרון הולם למצוקותיה". כנס ירושלים השלישי **קרקע**: 35-39.

חימאיסי, ר' (2004). **חסמים בתכנון יישובים ערביים בישראל**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

חימאיסי, ר' (2005). עיור והתייערות ביישובים הערביים בישראל. **אופקים בגיאוגרפיה**, (64-65), 293-312.

ח'מאיסי, ר' (2007). **בין מנהגים לחוקים, תכנון וניהול הקרקע ביישובים הערביים בישראל**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

ח'מאיסי, ר' (2008). **בין בית לדירה; תמורות במשק המגורים בקרב האזרחים הערבים**. בתוך: ח'מאיסי, ר' (עורך), **ספר החברה הערבית השלישי**, ירושלים: מכון ון ליר.

ח'מאיסי, ר' (2015). **בין ערך חברתי לנדל"ני: משק המגורים בקרב האזרחים הערבים בישראל**, המרכז היהודי-ערבי, חיפה: אוניברסיטת חיפה.

ח'מאיסי, ר' (2016). **בין אדם לאדמה: הנדסה קניינית ותכנונית מבדילה, בתוך: אוסצקי-לזר, ש'. וי ג'בארין (עורכים), אזרחות על תנאי**, חיפה: הוצאת פרדס.

ח'מאיסי, ר' (2016א). **תכנית אב לכפר מדנא, דוח מסכם, כפר כנא: מרכז תכנון ולימודים**.

יום טוב, ש' (1985). **עכבות תרבותיות בתכנון היישובים הערבים בישראל**, גבעת חביבה:

המרכז לחקר השלום.

יפתחאל, א' (2013). **תיאוריה ביקורתית ו"מרחב אפור": הבדווים באזור באר שבע, בתוך: קרפלוס, י' ומאיר, א' (עורכים), הבניית המרחב הבדווי בנגב**. באר שבע: מרכז הנגב לפיתוח אזורי, אוניברסיטת בן גוריון בנגב, עמ' 227 – 253.

לו-יון, י' וג'בארין י' (1998). **התכנון העירוני ביישובים הערביים בישראל: סוגיות הקצאת שטחים לצורכי ציבור**, מחקר הערכה, המרכז לחקר עיר ואזור, חיפה: הטכניון.

לוסטיק א' (1985). **ערבים במדינה היהודית: שליטת ישראל במיעוט לאומי**, חיפה: מפרש.

ליבס, ת' (2010). **המרחב הציבורי החדש**,

<http://www.amalnet.k12.il/sites/commun/library/tv/comi0386.htm>

למ"ס - הלשכה המרכזית לסטיסטיקה (2016). **שנתון סטיסטי לישראל**, 67, לשנת 2015, ירושלים: המדפיס הממשלתי.



מאיר-ברודניץ, מ' (2009). עתיד היישובים הערביים בישראל: האם סוף עידן העיור האצור? **תכנון**, 6 (1): 146-155.

מוסטפא א' עבדאללה סאלח (2010). أسامة عبدالله صالح مصطفى، تشكيل الفراغات والساحات العامة في البلدة القديمة في مدينة نابلس: تحليلها ومقترحات تطويرها، جامعة النجاح الوطنية، نابلس.

מנאע, ע' (2016). مناع ع., نكبة وبقاء، حكاية فلسطينيين ظلوا في حيفا والجليل (1948 – 1956), مؤسسة الدراسات الفلسطينية، بيروت.

משרד התחבורה ומשרד הבינוי והשיכון (2009). הנחיות לתכנון רחובות בערים, ירושלים.

עבד אלסטאר, מ' (1999). عثمان، محمد عبد الستار: المدينة الإسلامية. دار الأفاق العربية. الطبعة الأولى, القاهرة.

עמותת סיכוי, (2016), נדלה מהאתר:

<http://www.sikkuy.org.il/departments/%D7%9E%D7%A8%D7%97%D7%91-%D7%A6%D7%99%D7%91%D7%95%D7%A8%D7%99-%D7%9E%D7%A9%D7%95%D7%AA%D7%A3-2>

עראף, ש' (1985). , عراف شكري، القرية الفلسطينية، مبنى استعمالات اراضي، معليا، جمعية الدراسات العربية، القدس.

עת"מ. עתירה מנהלית (2014). אגודת הגליל נגד עיריית קרית אתא, מס' 27088-07-13, מיום 14/09/2014.

פוצ'טר, ע' ושעשוע-בר, ל' (2009). שטחים ציבוריים פתוחים ירוקים בעיר תל-אביב - היבטים סביבתיים, אקלימיים ואקולוגיים, בתוך: קיפניס, ב' (עורך). **תל-אביב-יפו מפרבר גנים לעיר עולם, מאה השנים הראשונות**, חיפה: פרדס הוצאה לאור.

פוקס, ר' (1989). הבית הערבי הארץ ישראל: עיון מחדש- חלק א', **קתדרה** 89, ירושלים.

קליאוט, נ' (1993). אידיאולוגיה וייעור בישראל: יער מעשה אדם באמצעות הקרן הקיימת לישראל, **מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ-ישראל** יג (תשנ"ג), עמ' 87-106.

קרויאנקר, ד' (1985). **אדריכלות בירושלים - הבנייה הערבית מחוץ לחומות**, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.

קוטוק' עי וקוכן ד' (2015). **לקראת ערים מקיימות: אפשרויות חדשות לחיים במרחב ציבורי**, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.

רופא, י' (2014). עירוניות, קיימות וגנים עירוניים: לקראת תפיסה חדשה של המרחב הציבורי בעיר, בתוך: שנל, י', רוזנבר, א', ורון, ג', **שיקול קיימות בעיצוב גנים בערים בישראל**, חיפה: פרדס הוצאה לאור, עמ' 327 - 362.

שנהב, י' (עורך), (2004). **קולוניאליות והמצב הפוסטקולוניאלי**, תל-אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד.

שנל, י', רוזנבר, א', ורון, ג' (2014). **שיקול קיימות בעיצוב גנים בערים בישראל**, חיפה: פרדס הוצאה לאור.

שנל, י' (2014). תפקידם החברתי של גנים עירוניים; בתוך: שנל, י', רוזנבר, א', ורון, ג', **שיקול קיימות בעיצוב גנים בערים בישראל**, חיפה: פרדס הוצאה לאור, עמ' 217 - 248.

שנל, י' וסעדי, ד' (2014). תפקידו החברתי של הפארק ביישוב הערבי; בתוך: שנל, י', רוזנבר, א', ורון, ג', **שיקול קיימות בעיצוב גנים בערים בישראל**, חיפה: פרדס הוצאה לאור, עמ' 249 - 284.

שפירא, ע' והאן א' (2008). **שטחים ציבוריים פתוחים בערים**, מדריך לתכנון, מדינת ישראל, ירושלים: המשרד להגנת הסביבה, משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון.

Abbott M. Lucy, (2016). The conceptual public sphere and its problems: Habermas, political action and the Arab states, *Journal of International Political Theory*, vol. 12, 3: 365-379

Akbar, J. M. (1988). Crisis in the Built Environment - The Case of the Muslim City, Concept Pte. Ltd.

Al-Haj, M. (1995). Kinship and modernization in developing societies: The emergence of instrumentalized kinship. *Journal of Comparative Family Studies* 25, 311-328.

Alfasi, N. (2014). Doomed to Informality: Familial versus modern planning in Arab towns in Israel. *Planning Theory & Practice* 15 (2), 170-186.

- Amin, A. (2008). Collective culture and urban public space, *City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, 12(1), 5-24,
- Amiry S., Tamari V.(1989). *The Palestinian Village Home*, London: British Museum.
- Arvantidis, P. A. and Skouras, D. B. (2008). Urban green and housing values: exploring the links using empirical evidence from the UK, Conference Proceedings, *Urban green spaces - a key for sustainable cities*, 2: 45-48.
- Boland, P. and Hunhammar, S. (1999). Ecosystem services in urban areas, *Ecological Economics*, 29:293-301.
- Bruns, A. (2008). Life beyond the Public Sphere: Towards a Networked Model for Political Deliberation. *Information Polity* 13 (1-2): 65-79.
- Canaan, T. (1933). *The Palestinian Arab House, Its Architecture and Folklore*. Jerusalem: Syrian Orphanage Press.
- Carmona M., Heath, T., Toner O. and Tiesdell, S. (2003). Public Places – Urban Spaces; The Dimensions of Urban Design, Oxford: Architectural Press.
- Carmona, M. (2010). Contemporary public space, part two: classification. *Journal of Urban Design*, 15(2):157-173.
- Carmona, M. (2014). Re-theorising contemporary public space: a new narrative and a new normative. *Journal of Urbanism: International Research on Placemaking and Urban Sustainability*, 1-33.
- Cattell, V., Dines, N., Gesler, W., & Curtis, S. (2008). Mingling, observing, and lingering: Everyday public spaces and their implications for well-being and social relations, *Health & place*, 14(3), 544-561.

- Carr, S., Francis, M., Rivlin, L. and Stone, A. (1992). *Public Space*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Castells, M. (2009). *Communication Power*. Oxford: Oxford UP.
- Ching, F. D.K . (1996). *Architecture Form, Space, and Order*. New York: Van Nostrand Reinhold.
- Cohen, D., Sehgal, A., Williamson, S., Sturm, R., McKenzie, T.L., Lara, R. and Lurie, N. (2006). *Park use and physical activity in a sample of public parks in the city of Los Angeles*, RAND Corporation Technical Report, Santa Monica, CA.: Rand Corporation,
- Coley, R.L., Kuo, F.E. and Sullivan, W.C. (1997). Where does community grow? The social context created by nature in urban public housing, *Environment and Behaviour*, 29(4): 468-494.
- Crompton, J. L., (1999). *Financing and acquiring park and recreation resources*, Champaign IL: Human Kinetics.
- Daily, G. (1997). *Nature's services: societal dependence on natural ecosystems*, Washington, D.C: Island Press.
- Elmendorf, W. F., Willits, F. K., Sasidharan, V., and Godbey, G. (2005). Urban park and forest participation and landscape preference: a comparison between blacks and whites in Philadelphia and Atlanta, US. *Journal of Arboriculture*, 31 (6): 318-325.
- Farber, S., Costanza, R., and Wilson, M. A. (2002). Economic and ecological concepts for valuing ecosystem services, *Ecological Economics*, 41, 375-392.
- Fenton, N. & Downey, J. (2003). Counter Public Spheres and Global Modernity. *Javnost – The Public* 10(1): 15-32.
- Fraser, N. (1992). “Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy.” In: Craig Calhoun, ed., *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 109-142.

- Garcia, R. and White, A. (2006). *Healthy parks, schools, and communities: Mapping green access and equity for the Los Angeles region*, The City Project Policy Report, Accessed online on May 29, 2007 at:  
<http://www.cityprojectca.org/publications/index.html>
- Gehl, J. (1987). *Life between buildings: Using public space*, New York: Van Nostrand Reinhold Company.
- Giles-Corti, B., MacIntyre, S., Clarkson, J.P., Pikora, T., and Donovan, R.J. (2003). Environmental and lifestyle factors associated with overweight and obesity in Perth, Australia, *American Journal of Health Promotion*, 18: 93-102.
- Gobster, P. H. (1998). Urban parks as green walls or green magnets, interracial relations in neighborhood boundary parks, *Landscape and Urban Planning*, 41: 43-55.
- Groenewegen, P.P., Van den Berg, A. E., Maas, J., Verheij, R. A. and de Vries, S. (2012). Is a green residential environment better for health? If so, why?, *Annals of the Association of American Geographers*, 102: 5, 1003-996.
- Habermas, J. (1989). *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, Thomas Burger, Cambridge Massachusetts: The MIT Press,.
- Habermas, J. (1992). "Further Reflections on the Public Sphere", In: Calhoun, Craig, *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge Mass.: MIT press, pp. 421–461.
- Habermas, J. (2006). "Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research." *Communication Theory* 16(4): 411-26.
- Hakim, B. S. (1986). *Arabic-Islamic Cities: Building and Planning Principles*. London: KPI/Routledge and Kegan Paul.
- Hartig, T., and Cooper-Marcus, C. (2006). Healing gardens – places for nature in health care, *The Lancet*, 368: 36–37.

- Haas, T., & Olsson, K. (2013). Transmutation and Reinvention of Public Spaces through Ideals of Urban Planning and Design. *Space and Culture*, 17(1):59-68.
- Hayward, J. (1989). Urban parks: research, planning and social change, pp. 193-216, In: Altman, I. and Zube, E., (Eds), *Public places and spaces*, New York: Plenum Press.
- Hougner, C., Colding, J. and Soderqvist, T. (2006). Economic valuation of a seed dispersal service in the Stockholm National Urban Park, Sweden, *Ecological Economics*, 59: 364-374
- Innes, J.E., Connick, S., and Booher, D. (2007). Informality as a Planning Strategy, *Journal of the American Planning Association*, 73 (2), 195-210.
- Isenberg, J. P. and Quisenberry, N. (2002). *Play: essential for all children*, Association for Childhood Education International  
Available from:  
<http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/00094056.2002.10522763>
- Jervis, R. (1997). *System Effects: Complexity in Political and Social Life*, New Jersey: Princeton University Press.
- Johnson P. (2006). *Habermas; Rescuing the Public Sphere*, New York: Routledge, New York.
- Kuo, F.E. and Sullivan, W.C.( 2001). Environment and crime in the inner city, does vegetation reduce crime, *Environment and Behavior*, 33: 343-367.
- Kuo, F. E., Sullivan, W. C., Coley, R. L., and Brunson, L. (1998). Fertile ground for community: Inner-city neighbourhood common spaces, *American Journal of Community Psychology*, 26: 823-851.

- Lofland, L.H. (1998). *The public realm: Exploring the city's quintessential social territory*, New York, NY. Aldine de Gruyter.
- Loukaitou-Sideris, A. (1995). Urban form and social context: cultural differentiation in the uses of urban parks, *Journal of Planning, Education and Research*, 14: 89-102.
- Madanipour, A., (2004). Marginal public spaces in European cities, *Journal of Urban Design*, 9 (3): 267-286.
- McIntyre, N., Cuskelly, G. and Auld, C. (1991). The benefits of urban parks: a market segmentation approach, *Australian Parks and Recreation*, 27: 11–18.
- Oldenburg, R. and Brissett, D., (1982), The third place, *Qualitative Sociology*, 5 (4): 265–284.
- Homi, K. B. (1990). "The Other Question: Difference, Discrimination and the Discourse of Colonialism", In: *Marginalization and Contemporary Culture*, R. Fergusn et al. (eds.), Cambridge, MA: MIT Press.
- Homi, K. B. (1994). *The Location of Culture*, London and New York: Routledge.
- Khamaisi, R. (2012). Transformation from Rurality to Urbanity of Arab localities and its Planning Implications, *Horizons in Geography*, Vol. 81-82: 123-143.
- Khamaisi, R. (2014). Landscape Architecture between Legislation and Tradition, In: Hubertus Fischer, Sarah Ozacky-Lazar and Joachim Wolschke-Bulmahn (eds.) *Environmental Policy and Landscape Architecture*, Hannover: Leibniz University, CGL-Studies, vol. 18.:193-208.
- Lefebvre, H. (1991). *The Production of Space*. Oxford: Blackwell.
- Lefebvre, H. (1996). The Right to the City. In: E. Kofman & E. Lebas (Eds.), *Writings on Cities: Henri Lefebvre*. Oxford, UK: Blackwell Publishers Ltd.

Lossau, J., & Stevens, Q. (2014). *The Uses of Art in Public Space*. New York: Routledge.

Lynch, K. (1972). *What Time is this Place*, Cambridge: MIT Press.

Lynch, K. (1981). *A Theory of Good City Form*, , Cambridge: MIT Press.

Madanipour, A., Knierbein, S., & Degros, A. (2013). *Public space and the challenges of urban transformation in Europe*. London: Routledge.

Maslow, A. (1954). *Motivation and Personality*, New York: Harper and Row.

Maslow, A. (1962), *Towards a Psychology of Being*, New York: Van Nostrand.

Moughtin, C. (1992). *Urban Design: Street and Square*, Oxford: Butterworth- Architecture..

Mehta, V. (2014). Evaluating public space. *Journal of Urban Design*, 19 (1), pp. 53-88.

Widdersheim, M. M., and Masanori K., (2016). "Conceptual modelling of the public sphere in public libraries", *Journal of Documentation*, Vol. 72 Iss: 3: 591 – 610.

Montgomery, J. R . (1987). The significance of public land ownership. *Land Use Policy*,4 (1): 42-50.

Németh, J., & Schmidt, S. (2011). The privatization of public space: modelling and measuring publicness. *Environment and Planning B*, 38(1): 5-23.

Omer I. and Or U. (2005). Distributive Enviromental Justice in the City: Differential Access in Two Mixed Israeli Cities, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* – 2005, Vol. 96, No. 4: 241–253.



- Papastergiadis, N. (1997). "Tracing Hybridity in Theory" In: *Debating Cultural Hybridity: Multi-Cultural Identities and the Politics o Anti-Racism*. P. Werber and T. Modood (eds.), London: Zed Books, 257-281.
- Putnam, R. D. (1995). Bowling alone: America's declining social capital, *Journal of Democracy*, 6 (1): 65-78.
- Rasmussen, T. (2016). *Discourse as contestation*, <https://www.idunn.no/the-internet-soapbox/chapter-3-discourse-as-contestation>.
- Rasmussen, T. (2016a). *The reconstructive approach on the public sphere and the Internet*. <https://www.idunn.no/the-internet-soapbox/chapter-4-the-reconstructive-approach-on-the-public-sphere-and-the-internet>.
- Said, E. (1993). *Culture and Imperialism*. London: Vintage.
- Savard, J.P.L., Clergeau, P. and Mennechez, G. (2000). Biodiversity concepts and urban ecosystems, *Landscape and Urban Planning*, 48: 131–142.
- Schmidt, S., & Németh, J. (2010). Space, place and the city: Emergingresearch on public space design and planning. *Journal of Urban Design*,15(4): 453-457.
- Schnell, Y., Potchter, O., Brener, S., Yaakov, Y., Epstein, Y. and Hermesh, H. (2011). Urban daily life routines and human exposure to environmental discomfort, *Environmental Monitoring and Assessment*, 184:4575–4590, doi: 10.1007/s10661-011-2286-1.
- Shmueli, D.F. and Khamaisi, R. (2015). *Israel's Invisible Negev Bedouin: Issues of Land and Spatial Planning*, Switzerland: Springer Press.

- Sullivan, W. C., Kuo, F. E., and DePooter, S. F., (2004). The fruit of urban nature: Vital neighbourhood spaces, *Environment and Behavior*, 36: 678–700.
- Talen, E. (2000). Measuring the public realm: A preliminary assessment of the link between public space and sense of community, *Journal of Architectural and Planning Research*, 17, 344-360.
- Thomas, D. (2016). *Placemaking: An Urban Design Methodology*, London: Routledge..
- Toqan, S. and Khamaisi, R. (eds.) (2002). *Jerusalem: Heritage and Life: The Old City Revitalization Plan*, Lebanon: The Arab Press (Arabic, later translated into English).
- Webster, F. (2013). “What’s the Use of the Public Sphere in the Age of the Internet?” In: Francis L.F. Lee, Louis Leung, Jack Linchuan Qiu, and Donna S.C. Chu, (eds.), *Frontiers in New Media Research*. New York: Routledge. 19-38.
- Whyte, W.H. (1980). *The Social Logic of Small Urban Spaces*. Washington D.C.: ConservationFoundation.
- Worpole, K., & Knox, K. (2008). *The social value of public spaces*. Joseph Rowntree Foundation.  
<https://www.jrf.org.uk/sites/default/files/jrf/migrated/files/2050-public-space-community.pdf>
- Wright, S. (2012). Politics as usual? Revolution, normalization and a new agenda for online deliberation, *New Media & Society* 14(2): 244-261.
- Yousef M.O. (2009). Urban Morphologies of Conflict: Palestinian life and Israeli planning in Jerusalem, submitted in partial fulfilment of the requirements for a Ph. D.Dissertation, Irvine: University of California..
- Yiftachel, O. (2000). "Ethnocracy" and its Discontents: Minorities, Protests, and the Israeli Polity, *Critical Inquiry*, 26, 725-756.

Zhang, T. and Gobster, P. (1998). Leisure preferences and open space needs in an urban Chinese American community, *Journal of Architectural Planning Research*, 15: 338–355.

Zucker, P. (1959). *Town and Square* . New York: Columbia University Press

### **Abstract**

The public space and appearance in the Arab locality in Israel serve as the research field for this article. A glimpse at the Arab locality, which is undergoing urbanization, shows a dire lack of open public spaces, including a network of roads and land for public buildings, a clear indication that its population does not place the issue at the top of its order of priorities. Moreover, these spaces are grossly unmaintained, a neglect hazardous to both the quality of life and the environment in these localities. The purpose of this study is to explore the reasons for this paucity of public land, to find an explanation for this environmental neglect, and to formulate policy recommendations. Exogenous and intrinsic factors affect the scarcity of public land. The first, are linked to the Arab population's overnight change of status, from a majority to an excluded minority, unable to appropriate, create or manage the public space on a national level, a transformation which immediately impacted the local level. Arab society is originally traditional and agrarian, and its location on the periphery in small communities further deepens its dependence on neighboring Jewish cities, whose wide public space is usually the result of initiated planning. It thus differs from the Arab locality, which generally developed organically and incrementally, on the basis of prescribed, restrictive planning. This study aims to clarify the significance of the Arabs' status in Israel as "conditional citizens", as well as their mandate and responsibility for developing a public space and shaping their own landscape.

The study is founded on the change in status of the remaining Arab population in the wake of the 1948 war, whose members became Israeli citizens, while concomitantly transforming from a traditional agrarian society, which consumes public space but does not generate it, to a semi-urban society. An economic middle class developed, short on an urban tradition, which could generate a public space and shape the landscape and physical environment. The paucity in public land was further aggravated

by a vague sense of priorities among Arab local authorities, combined with the lack of awareness of their residents, who favored and emphasized private space. Similarly, the size of the locality (there being many small localities with a diminutive public space, restricted in size and variety) determines the landscape and public space.

The study includes eight chapters: A theoretic scientific framework, which explores the issue of public space and sphere, of shaping the appearance and landscape, of examining processes, trends and transformations in the development of Arab localities, as well as a review of the perceptions and views in Arab local authorities with regard to the status and character of the public space and landscape. The study examines the development of planning concepts and plans in Arab localities and their impact on the growth of public space. It identifies four stages of guided thinking, which steered the outline plans in Arab localities: The first, was prior to the ratification of the Planning and Building Law – Construction Programs; the second stage was in the wake of ratification, which restricted planning; the third began towards the end of the 20th century by drawing up outline and master plans; and the fourth at the turn of the 21st century, which included preparing master plans and general and detailed outline plans. Currently, local planning has assumed a more universal approach, taking into consideration features of local culture and adopting a progressive planning approach. The planning is designed for an agrarian society with a view to accelerating its urbanization, while concurrently restricting the area earmarked for development.

The study presents a framework of theoretical insights, which steer the creation and implementation of the Arab locality and the change it is undergoing. Two priorities guide this change: the growth of new generations, with modern needs and expectations, and a shift in the functions of local authorities. As a practicable study, several policy recommendations are proposed in conclusion:

1. Recognition that Arab localities are no longer traditional and agrarian, and are fast becoming middle sized urban environments. Their populations are demanding modern services, planning to accommodate the availability of open public spaces according to standardized quotas, particularly in new areas with advance planning.
2. It appears that previously held popular perceptions with regard to a guiding rational of standardized planning, are no longer applicable. A new approach is being advanced, which recognizes cultural, intra-communal and inter-local diversity. Standardization must take into account the barriers to creating public space in Arab localities in Israel, which is developed on privately owned land.
3. In the interim stage of growing urbanization, an increase in areas earmarked for development is required, which should include as much state-owned land as possible. This is in order to allocate less privately-owned land for public spaces while addressing new areas earmarked for expansion, and to redress the existing scarcity of open spaces manifested in outdated outline plans from 1990s. Namely, aside from planning new neighborhoods and expanding housing areas and open public spaces to serve the community, the current built-up area requires re-planning. This should be done with a view to guaranteeing the provision of open public spaces in the newly planned built up areas. These extensions will impact the functions governing the population's growing needs and contribute to building confidence between the Arab population and the state and allaying concerns.
4. The urbanizing Arab population is witnessing changes in behavioral patterns and life styles, in particular among the younger and middle generations. Both demand the provision of open public spaces, parks, footpaths, promenades and decent pavements. Such areas require advance planning and the appropriation of either privately-owned land or state land. The assertion that

the Arab population gives preference to private space, has seemingly reached a turning point. Instead, and alongside it, there is growing recognition that public spaces are an essential requirement, which should be addressed by modern means, equivalent to differentiated urbanization in middle-sized towns. The interviews, meetings and polls carried out in the course of preparing master and detailed plans show that private owners are ready to allocate 40% of their land for public purposes, on the proviso that it is done equitably, using balance tables for land improvements. This development opens a window of opportunity to increasing the supply of open public spaces and developing a standardized formation. The challenge facing the local authority is to implement the appropriation of land and develop both existing and planned open spaces.

5. The study highlights the lack of administrative, budgetary and planning preparation in local authorities for developing public spaces. Local authorities should be empowered administratively and financially by strengthening their engineering and planning divisions. Initially, separate divisions should be established for city beautification in every locality numbering 10,000 residents or more. The authority is required to prepare a working plan for developing public spaces after appropriating and enclosing them. This will indicate to residents that the enclosure has become publically owned land for development including a road network. Concurrently, by-laws should be legislated and enforced by the department for municipal inspection in cooperation with the division for city beautification. The local authority is expected to move from a responding phase to an initiating and involved phase in outline and detailed planning. Large local authorities, numbering 20,000 residents and more, should be granted the status of an independent local building and planning committee. Most Arab localities are in the throes of

preparing general outline or detailed plans, which are mostly based on reparcellation. This mechanism insures the availability of public spaces conforming to universal planning regulations and quotas, yet adapted to the local cultural context. The local authority's attention to the planning, administrative and developmental challenges of public space is imperative in order to redress historical misrepresentations and ensure a future outcome.

6. A by-law governing signposting and maintaining the sites should be legislated and incorporated into the beautification by-laws. It will specify clear regulations for signposting on building facades, on public buildings and at the entrance to the locality and its neighborhoods. Alongside legislation and enforcement, the local authority should assume responsibility for maintaining sanitation and environmental protection in public spaces. Concurrently it should act alongside government ministries to educate and create residential awareness to nearby forests and nature reserves. Raising awareness and guaranteeing the residents' sense of affiliation to the public space, alongside enforcement and punitive measures is the key to bringing about change in a future meticulous landscape.
7. The development plan for the public space should provide a hierarchy of open public areas where public activities will take place. In urbanizing Arab localities the middle class is expected to grow, given current trends. Developing a physical and accessible open public space will likely empower the public sphere. On the development plans, the public hub where activities are likely to be held should be demarcated, indicating the diversity among Arab localities. Allocating grounds for a central park or a large public garden which will host public activities should comprise a regional and national orientation.
8. In the shift toward developing public space with open grounds the state is required to allocate more state-



owned land than that privately owned. State-owned land can serve to bridge supply and demand and respond to the needs and paucity of public space in the locality. This instrumental intervention by allocating state-owned land for public purposes (as in Umm Al Fahm and Bedouin towns in the Negev), will contribute towards a new dialogue and terminology and form the basis for compromise and resolution between the Arab localities and the state.

9. Within the framework of government decision no. 922, it is proposed to establish a fund for developing public areas and space, which will accelerate the development of open public areas in Arab localities. This fund will raise 100 million NIS and will be the basis for matching funding by local authorities. It will pledge interim financing to local authorities for the development of existing public open areas. In part it will finance the purchase of lands for public use, and in part to implement outline and detailed plans. Eligibility for finance will be contingent upon a working plan for development.
10. The landscape and appearance of the Arab local authority developed organically, with little intervention. The current planning approach, implemented in Arab localities too, involves preparing constructional appendices which shape structures. It is proposed to prepare a three-dimensional development model of a locality. It can be both physical and computerized and be used to obtain building permits according to the aforementioned appendix. The model will initially serve as a conceptual model for the constructional development in the locality, given that current trends of dense, concentrated self-construction will prevail, alongside the possibility of comprising entrepreneurial models of building. It is intended as a guiding basis for developing the appearance of the locality in accordance with a general outline plan for the next two decades. It will delineate the general appearance of the locality

based on its characteristics and will translate the vision of the local population. It will incorporate the collective appearance and the cumulative decisions of individuals for shaping the landscape, based on the functional balance between the diverse approach and the uniform approach.

Construction in Arab localities today is a fusion of physical, functional and social factors. This hybridism is not necessarily a negative outcome and it is not mutually exclusive to uniqueness or authenticity. It would appear to be insightful with regard to current developments in Arab localities, which are not uniform and singular but an indication of compound and diverse forms of settlement. The study opened a porthole into creating the appearance and landscape of the Arab locality, in and of itself the result of exogenous factors linked to government policy, and intrinsic factors, associated with social, functional and physical-environmental characteristics. An insight which fuses and includes factors impacting the development of the Arab locality and factors which shape it, enables decision-makers on state and local levels, planners and developers as well as the public at large to evaluate existing conditions. Thus they will be able to make calculated forecasts in planning and developing Arab localities, based on shifts and trends which balance between singular and universal codes as they head towards urbanization as part of a global trend.



אוניברסיטת חיפה  
University of Haifa  
جامعة حيفا



המרכז היהודי-ערבי  
المركز اليهودي-العربي  
The Jewish-Arab Center



FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG



# PUBLIC SPACE AND LANDSCAPE IN ARAB LOCALITIES IN ISRAEL

Eliminating Barriers and Undertaking Development Challenges

Rassem Khamaisi



ISBN 978-965-92351-6-2



9 789659 235162