תמורות בתכנון מרחבי בהקשר של מעבר מכפריות לעירוניות

פרופ׳ ראסם ח׳מאיסי

אוניי חיפה – מרכז התכנון והלימודים

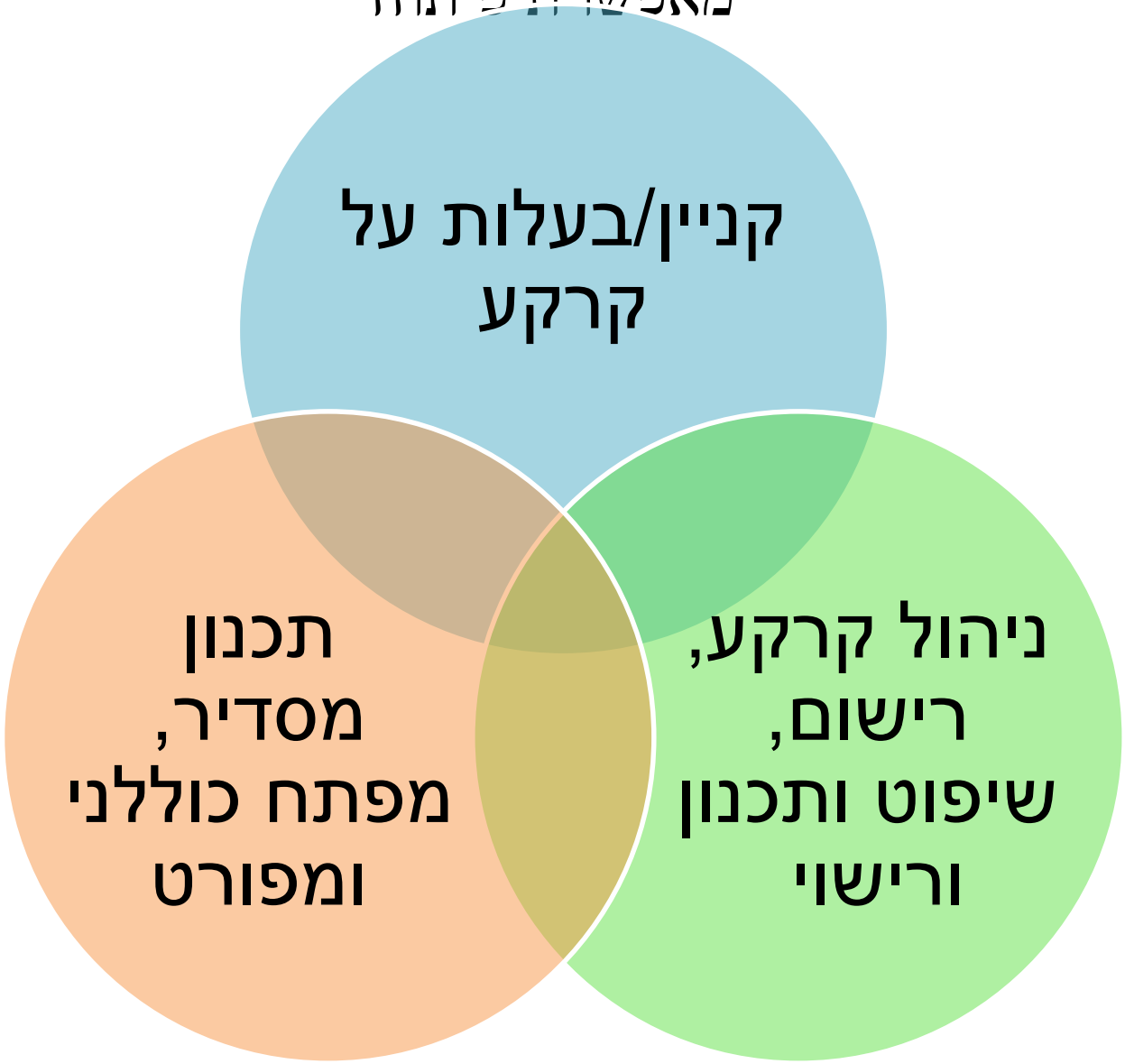
הרצאה בכנס איגוד המתכננים בישראל

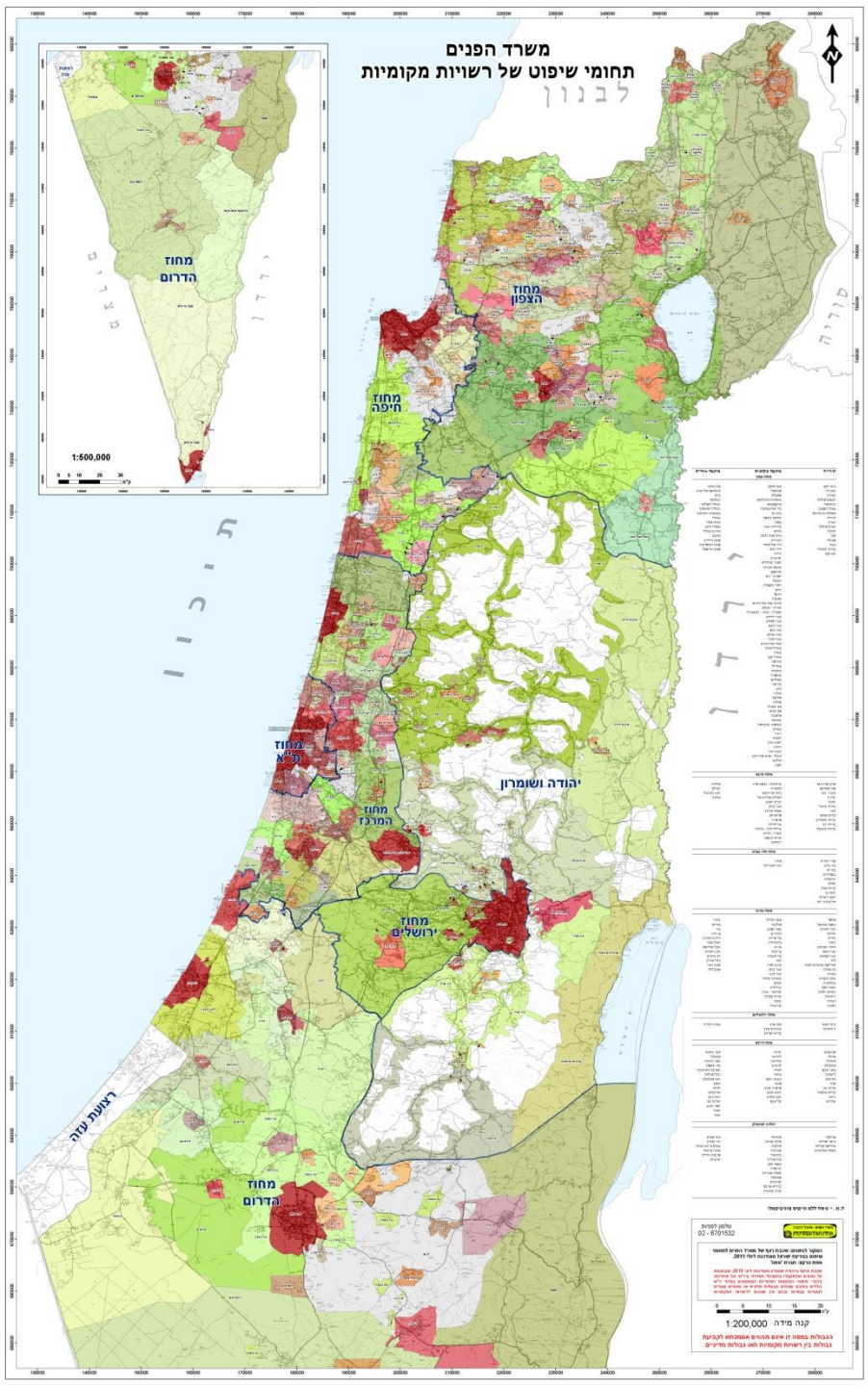
יום חמישי, 15 במרץ 2018, ירושלים

הטענה המרכזית

- התכנון המגביל המסדיר המהווה בסיס התכנון המתארי והמפורט עדיין מהווה ככלי לבקרה על פיתוח היישובים הערבים, ברמה הארצית, המחוזית והמקומית, אינו תואם את התמורות והמגמות שהיישובים הערבים עוברים מכפר לעיר.
- שינוי בתרבות התכנונית, ופיתוח תפיסה שהתכנון הינו צורך חיוני לטובת עמידות, העצמה וקיימות היישובים הערבים שהם שותפים ביצירתו ולא רק בצריכתו.
- תכנון שאינו גמיש ומותאם תרבותית, ומתחשב בהקשרים של מעמד ומצב היישוב, והנעשה לא עם הקהילה מייצר ניכור בין התכנון ליישום.
- תכנון שמטרתו אישור תכניות בעיקר, ולא בהכרח ליצר תכנון מכוון פיתוח היישוב, פוגע ביישובי ואינו מייצר זהות של מקום.
- הפחתת האחריות המקומית (קהילתית ומוניציפלית), ומחוסר בשיח, שפה ואקלים חברתי וציבורי המעודד קיום תכנון ככלי לפיתוח היישוב, מייצר ניכור בין תכנון לבין קהילה על מגוון קהילותיה (עדתי, סוציו-תרבותי, ילדים, נשים ומבוגרים)

מדיניות ניהול המרחב בין תפיסה טריטוריאלית לפונקציונלית: היערכות הפרט, הקהילה הרשויות המקומיות והמרכזיות לקראת שיח ופרקטיקה מאפשרת פיתוח

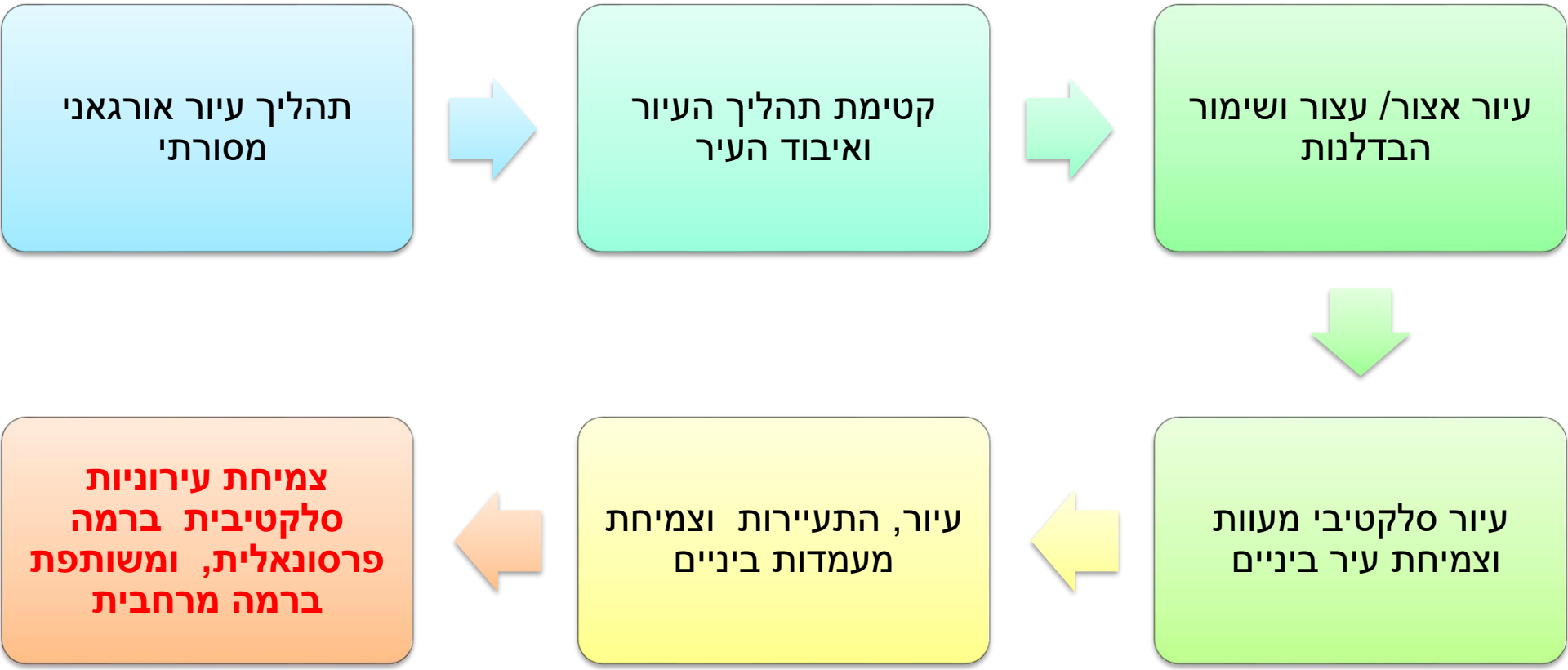




יצירת מפת ומדיניות חלוקת המרחב באמצעות תחומי שיפוט שהוא מנגנון חלוקת משאבים, לא שוויוני:

- **תחומי השיפוט המוניציפאלי של הרשויות המקומיות הערביות:** המפה המוניציפאלית מבליטה את אי-הצדק המרחבי כלפי הרשויות המקומיות הערביות
- שטחי השיפוט של הרשויות המקומיות הערביות הם כ- 3.3% משטח המדינה, כאשר האזרחים הערבים מהווים כ- 18% מאוכלוסיית המדינה
- צמיחת שיח והתנהגות של הדרה עצמית והתכנסות למרחב של תחום שיפוט של הרשות המקומית.
- אי התאמה/ סתירות בין מרחבי תכנון מקומי לתחום שיפוט מוניציפאלי

תמורות בתהליך העיור בקרב האוכלוסייה הערבית



מאז 2010	2000-2010	1988-2000	1950 -1988	1948-1949	עד 1948

חברה ליבראלית
ומרחב ציבורי
מודרני, עירוני,
אזרחות מייצרת
מרחב קיימת
השלמה בין המרחב
הציבורי הפיזי,
למנטאלי תודעתי

תיאוריה מערבית

חברה פטריארכלית,
מסורתית, כפרית,
דגש על מרחב
פרטי/ שיוכי, רמת
הצריכה של המרחב
הציבורי מוגבלת
והתכנס למרחב סמי
ציבורי

מרחב **ציבורי**
היברידי, ביישוב
עירוני ביניים, עיור
סלקטיבי, התנדנדות
בין מודרניות-
מסורתית תוך הכרה
ואיזון בין הייחודיות
לאוניברסליות

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

תמורות ביישוב הערבי המחייבים התייחסות ניהולית ותכנונית לקראת פיתוח עירוניות

- גידול אוכלוסייה ושטח בנוי (**עליית הביקוש, התפתחות צרכים חדשים**)
- מעבר מחברה כפרית אגררית לעירונית (**מרחב ציבורי קטן מסורתי לעירוני**)
- מחלקה למגרש (**צמצום זכיות קניין של פרטיים והגדלת זכיות תכנון**)
- מבית לדירה (שינוי טכנולוגיית הבניה , ארכיטקטורה,
- מהתייחסות ערכית לקרקע לנדלנ"ית
- מדמיון לשונות בין יישובים ותחרות ביניהן (**זמינות שירותים , פעילויות, תשתיות וחזות**)
- צורך בפיתוח הזדמנויות של מעמדות ביניים במקום להסתפק במועט
- פיתוח מרחב ציבורי וחזות יישובית (צורך, דרישות תקנות, טכנולוגיית פיתוח)
- השתלבות במערכת היישובית הארצית והאזורית
- פתיחות לגלובליזציה ולקוסמופוליטיות אינסטרומנטליות (חיקוי אימוץ)
- התגברות הנכונות לניהול עצמאי דרך מערכות מוניציפאליות (**אחריות וסמכות על המרחב הציבורי והתכנסות במרחב הפרטי**)
- מגרוש לצורך אספקת צרכים ציבוריים על חשבון קניין פרטי
- התחזקות האינדיבידואליזם הקנייני (**חיפוש שטחי לזמן פנאי ויציאה למרחב ציבורי**)

תמורות ומגמות כלפי התכנון בין המדינה, לרשויות מקומיות לחברה הערבית על קהילותיה

תכנון מאפשר מגוון ומותנה

תכנון מסדיר אחיד -דמיון

תכנון מגביל תוחם

תכנון כלי וצורך לפיתוח מקומי

רשויות וקהילה מתרכזת בשיח של מחאה וצדק

רשויות מקומיות חלשות לא מעורבות תפיסת התכנון כללי הפקעת קרקע

התחלות של נרמול היחס לתכנון ולא רק אישור תכניות

תפיסה הפיתוח הלא מתוכנן כבעיה המחייבת הסדרה

מוסדות התכנון ריכוזיים אינם מתחשבים ואף מתעלמים

משנת 2000 עיור מבחין ושונות בין יישובים

עיור עצור\אצור שנות השמונים-תשעים – חיפוש כיוונים

אחידות כפריות- עד סוף שנות השבעים

מודעות לצורך בשינוי מדיניות ופרקטיקה התכנון

יישוב כפרי, חוסר מודעות מקומית לתכנון

תכנון מתארי תוחם מגביל

שייכים לוועדות מקומיות מרחיבות

לרשויות המקומיות תפקיד מאוד מזערי בתכנון

יישוב מתעייר חושש מתכנון

תכנון מסדיר מגביל שייכים לוועדה מקומית מרחבית

הרשות המקומית מחפשת דרך להתערב, בהתחשב בלחצים מקומיים, ואי יכולת להשפיע על המדיניות התכנונית מלמעלה

יישוב עירוני רואה בתכנון מנוף

תכנון מאפשר / מפתח

עדיין שייכים לוועדה מקומית מרחבית, אך לרשויות מקומיות תפקיד בתכנון ויישום, וקיים אתגר להפוך גם לוועדה מקומית עצמאית בהתאם לרפורמה

סיוע תקציבי לוועדות מקומיות בפרישה חמש שנתית

מקור תקציבי	סה"כ תקציב תמיכה בוועדות	הסכום שניתן עד כה
תקציב הרפורמה בחוק התכנון והבנייה (תיקון 101)	65 מלש"ח כולל מאצ'ינג 58 מלש"ח – תמיכה ישירה	17 מלש"ח
החלטת ממשלה 922	100 מלש"ח	35 מלש"ח מתוכנן ב – 2017

החלטת ממשלה 922

102 מלש"ח

- הקמת כ – 10 ועדות מקומיות חדשות
- סיוע לוועדות מרחביות העוברות רה ארגון
- סיוע לרשויות מקומיות שאינן ועדות מקומיות ולוועדות לקראת הקמה – מתכנן אסטרטגי
- סקרי עבירות בנייה
- הכשרת מתכננים ועובדי רשויות בנושא תכנון במגזר הערבי

התכנון המתארי – תקציב

- בהתאם להחלטות ממשלה 2332, 959-1 לפיתוח והעצמה של היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים לשנים 2016-2019, מקודם תכנון מפורט בקרקע פרטית בישובי ההחלטה (ב-13 ישובים מינהל התכנון מקדם וב-3 ישובים מקדם משב"ש), כמהלך משלים לתכנון המתארי, **בהקצאה תקציבית של 48 מלש"ח.**
- מתחמי התכנון נבחרו בשיתוף הרשויות ולשכות התכנון המחוזיות.
- מתחמי התכנון מקודמים **בשיתוף הציבור** ומפגשים שוטפים עם בעלי הקרקעות על מנת להגיע לתכנון מוסכם, וככל האפשר כזה שיכלול הוראות איחוד וחלוקה, בכדי להגיע לתוצר תכנוני מיטבי.
- בנוסף, בהתאם להחלטה 922, מתקצב ומקדם משהב"ש תכנון מפורט בישובי המגזר הערבי והבדואי.

תקציב תכניות מתאר בישובי המגזר הערבי:

* סה"כ תקציב תכניות מאושרות במגזר כ- 25 מלש"ח
* סה"כ תקציב תכניות בתהליכים סטטוטוריים כ- 138 מלש"ח
* סה"כ תמיכות ברשויות המקומיות = 2 מלש"ח (שפרעם)

מלב.
כ- 125 מלש"ח

דרוזי
כ- 25 מלש"ח

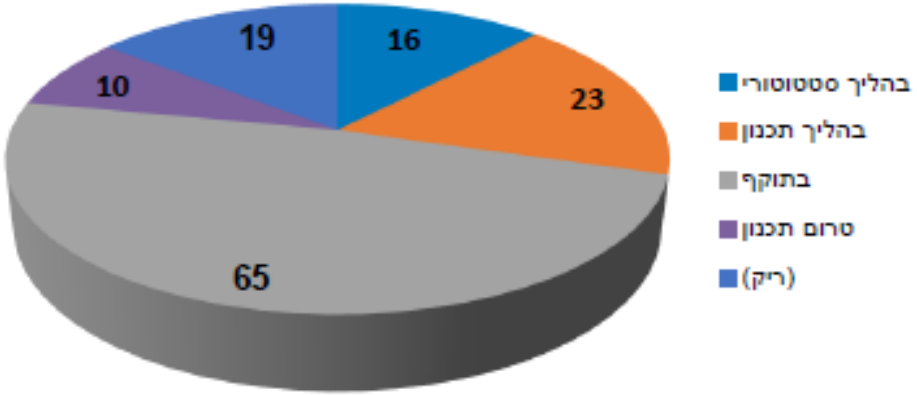
אזרח
כ- 14 מלש"ח

התכנון המתארי – מצב נוכחי

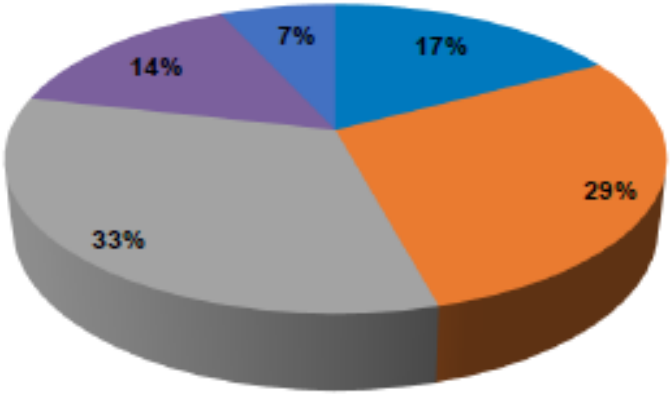
- בעשור האחרון מקודם סבב שלישי של תכניות מתאר במגזר הערבי.
- תכנון מתארי עדכני מקודם ב- 113 מתוך 133 ישובי המגזר הערבי בארץ, מהם 93 ע"י המדינה.
- מכלל תכניות אלה:
  - 65 בתוקף
  - 16 בהליכי אישור במוסדות התכנון
  - 23 בהליכי תכנון
  - 10 לקראת תכנון, לאחר אישור תקציב וצוות תכנון

סה"כ תוספת של:
כ- 106,000 ד' שטחי פיתוח
כ- 3.6 מליון מ"ר שטחי תעסוקה

ישובים לפי מצב תכנית המתאר ביישוביהם (מספר תכניות)

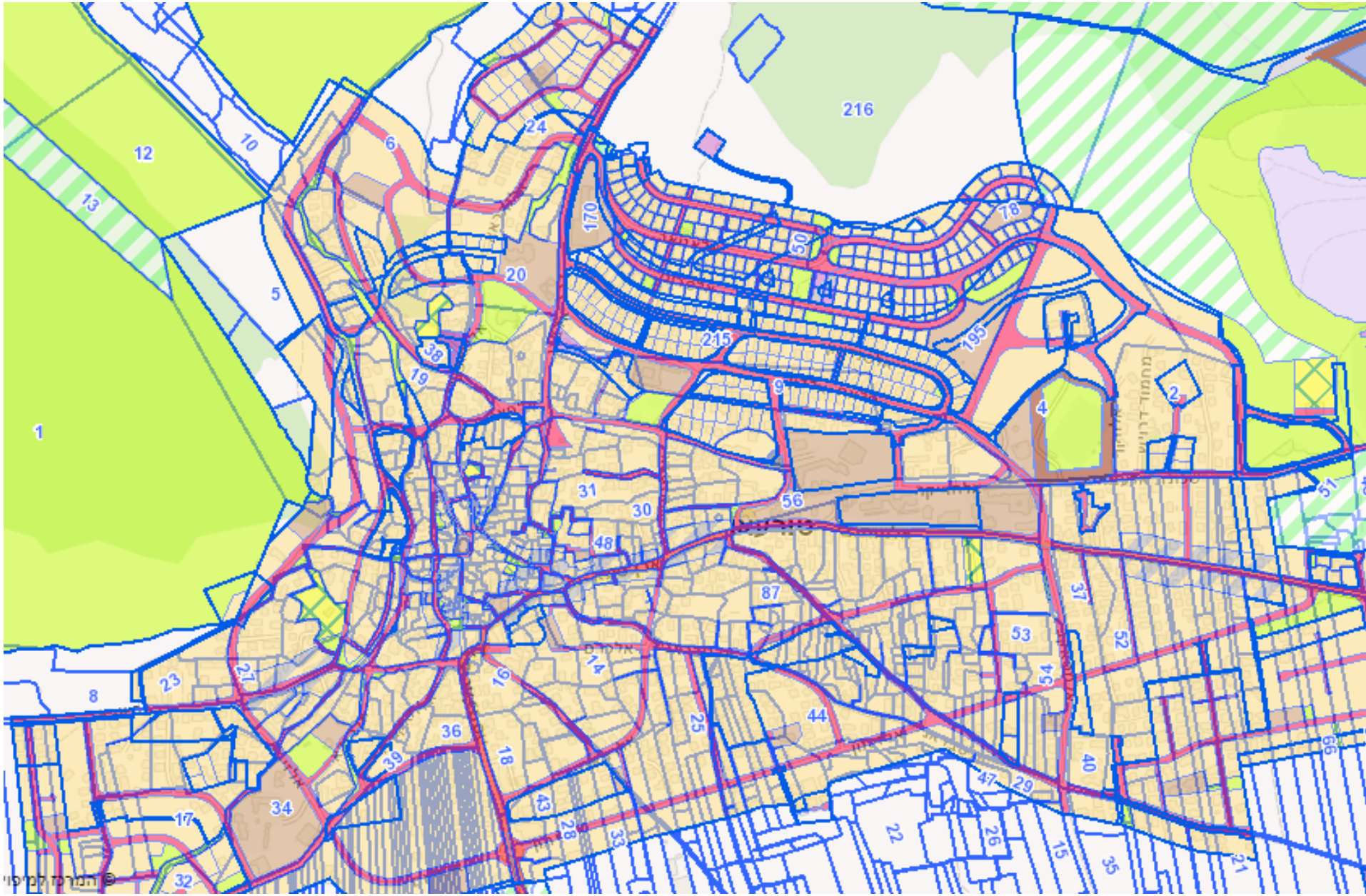


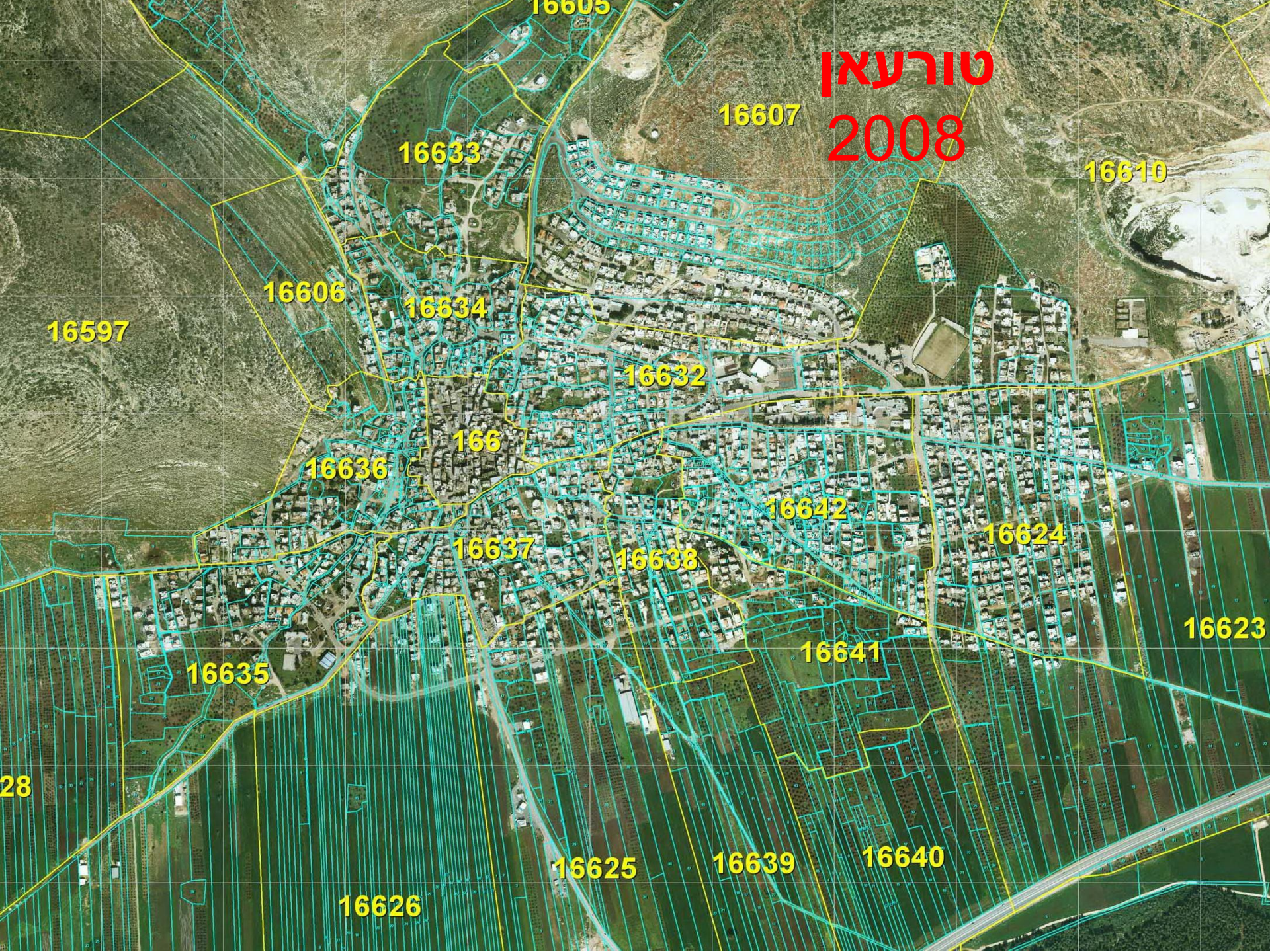
אוכלוסייה לפי מצב תכנית המתאר ביישוביהם (באחוזים)



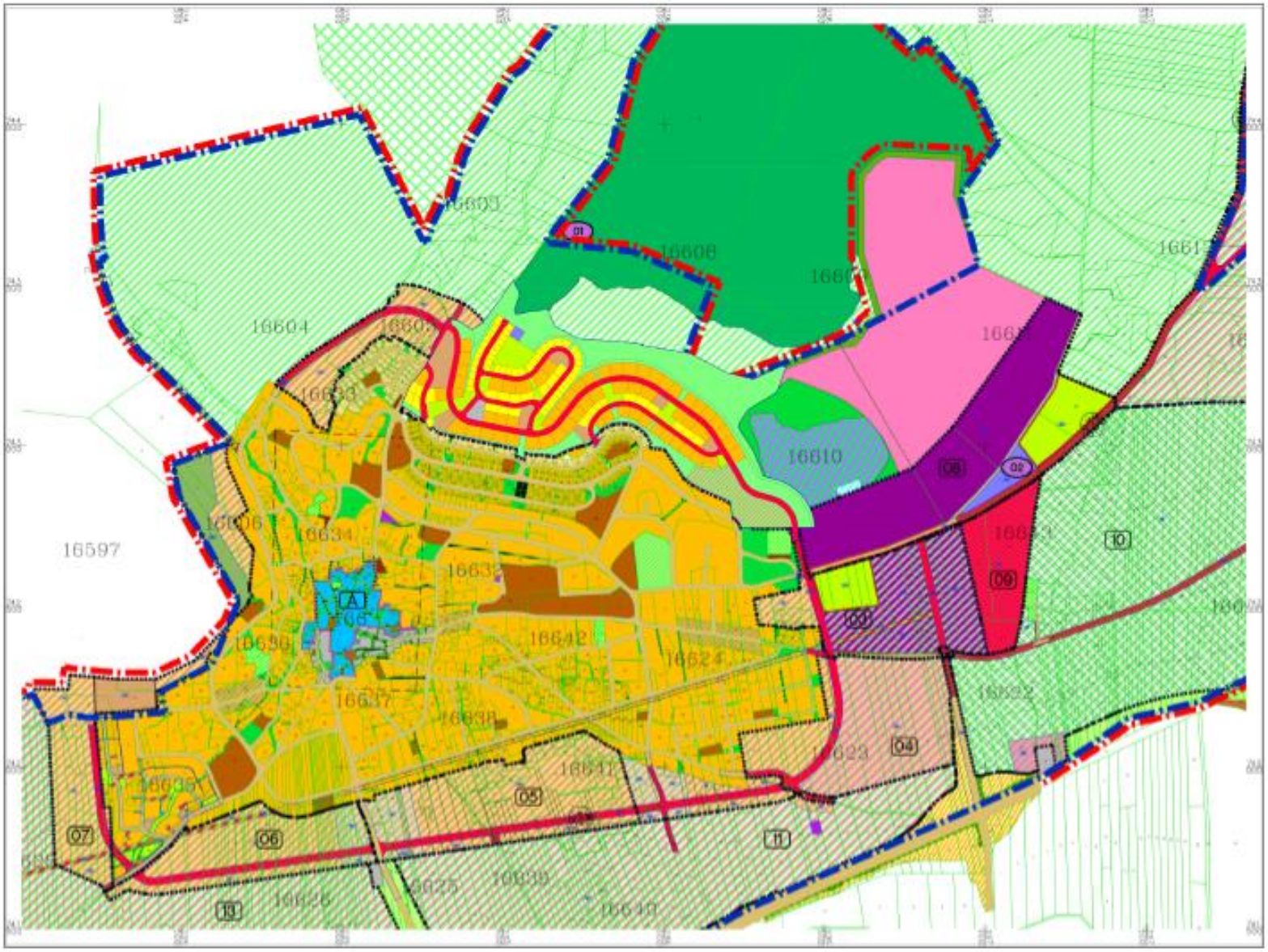
صورة جوية لطرعان عام 1965

צילום אויר טורעאן בשנת – 1965 גלעין ותיק


216
12
10
13
24
6
170
50
18
20
5
215
195
38
19
9
4
2
1
31
30
56
51
48
87
37
53
52
14
16
23
27
8
25
44
54
36
39
18
40
47
29
43
28
33
22
26
15
35
21
17
34
32

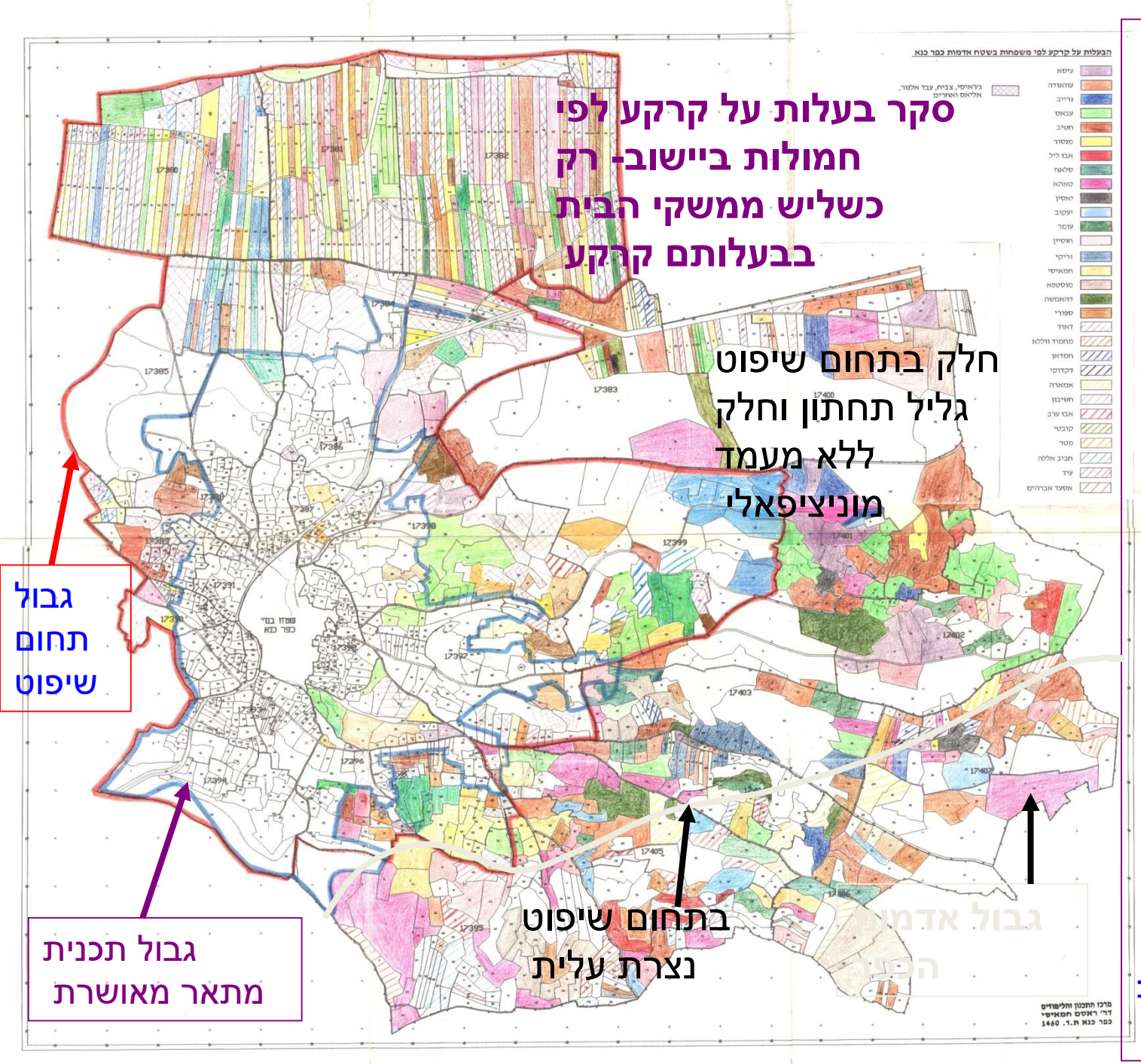

טורעאן
2008
16605
16607
16633
16610
16606
16634
16597
16632
166
16636
16642
16624
16637
16638
16623
16641
16635
28
16625
16639
16640
16626

התכנית המוצעת על רקע תכנית האב



מעדן פיס טוטר
מסגד סאלח א דין
אלעמארה
מרעה מקומית טורעאן
בלסל
מעדנון פיס לגיל הזהב
אבן סינא
אבן סינא
אבן סינא
אבן סינא

חיפוש במפות Google
ע
אל עיסילאת
אל מנזלה
וואדי אל עין
בנה ביתך
אל עמארה
בלסאל
דואר ישראל
אל מנאשר
מרכז הכפר
אל כורום
אל ע'הבייה
כנסייה בפנטיסטית
טורעאן
א תוחי
א רמאנה
א טבראני
א סראר
בית א רסיף
ד'הר א שעירה
אל חמראא'
קבר אל
Google



תהליך צמצום טריטוריאלי של שטח כפר כנא

שטח אדמות הכפר על פי מפות הסדר מנדטוריות **19450 דונם**

תחום שיפוט מאושר של רשות מקומית **10266 דונם**

שטח תכנית מתאר מאושרת **3620 דונם**

חלקות הקרקע מבוססת על שיוך חמולתי, אך רישום החלקות הן פרטניות

חלוקה זו כיום מייצרת חסם בפני תכנון

תשריט תחום שיפוט

מחוז צפון

נפת יזרעאל

מועצה מקומית כפר כנא

קנה מידה 1:10,000

מקרא

גבול תחום שיפוט

גבול גוש

גבול חלקה

מספר גוש 10618

מספרי חלקות 12

חתימות וחותמות

חתימת שר הפנים

יום נתאשר

אליהו ישי

סגן ראש הממשלה

ושר הפנים

תאריך | חתימת שר הפנים

חתימת מודד

שם המודד : יריב כסיף

מספר מב"ר : 954

חתימה : יריב כסיף מודד מקצועי

תאריך : 20/5/2014

חתימת מודד מבקר

שם המודד : חנוך ליבנה

מספר מב"ר : 624

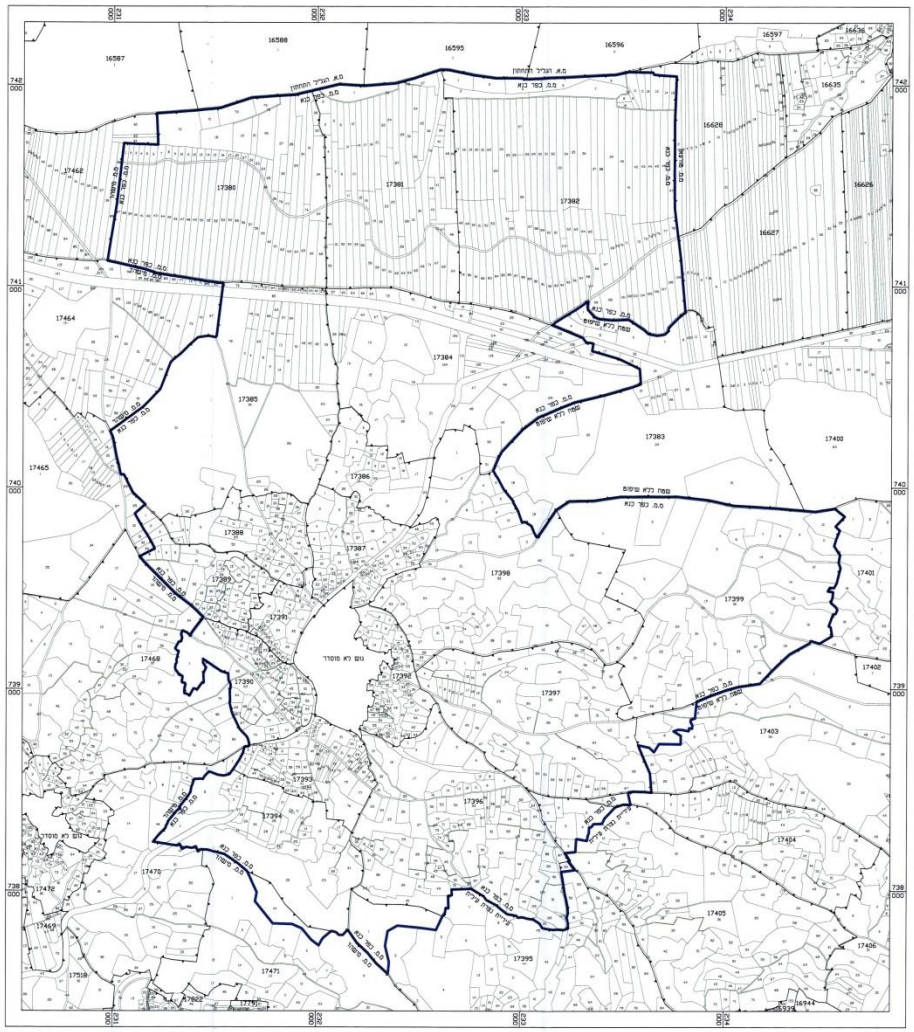
חתימה :

תאריך :

N

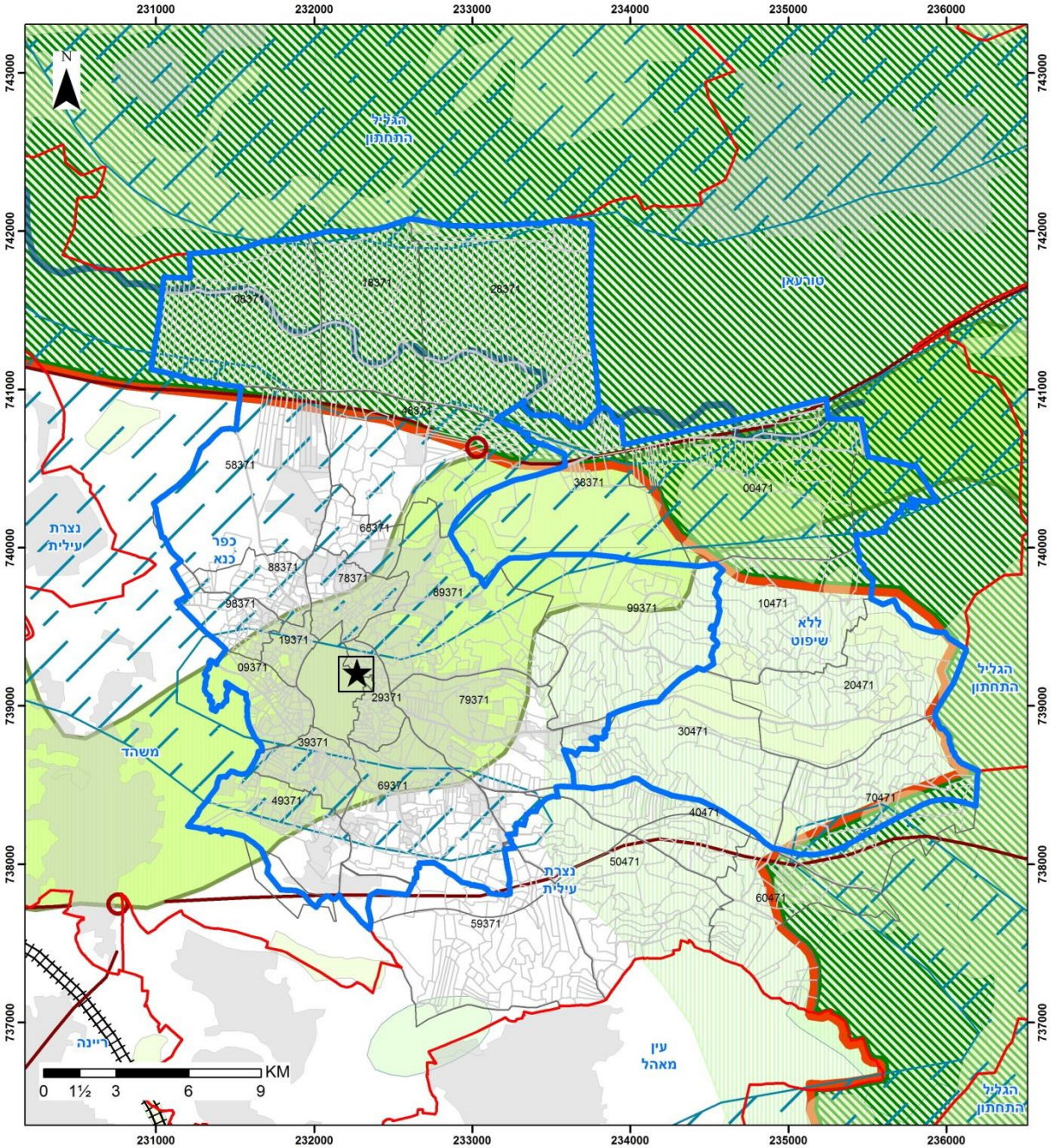
0 200 400 600 800 1000 מטר

קנה מידה 1:10,000

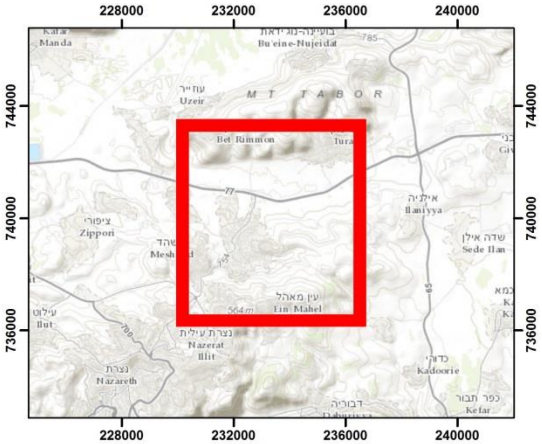

16587
16588
16595
16596
16597
16636
16635
16628
16626
16627
17462
17380
17381
17382
17464
17384
17385
17383
17400
17465
17386
17388
17387
17398
17401
17399
17389
17391
17402
17468
17390
17392
17397
17403
17393
17394
17396
17404
17470
17472
17469
17405
17406
17395
17471
17519
17522
16944
נוף לא מוסדר
מפה כלא שיפוט
מ.מ. כפר כנא
מ.מ. הגליל התחתון
מ.מ. משהד
מ.מ. כפר מנדא
מ.מ. נצרת עילית
מ.מ. עילוט
מ.מ. עפולה
מ.מ. נהר עפולה
מ.מ. מגדל העמק
מ.מ. יפיע
מ.מ. נין
מ.מ. שפרעם
מ.מ. עכו
מ.מ. כרמיאל
מ.מ. מעלות תרשיחא
מ.מ. שלומי
מ.מ. אבו סנאן
מ.מ. בוקעאתה
מ.מ. ג'ת
מ.מ. אל רום
מ.מ. ירכא
מ.מ. דבורייה
מ.מ. יובלים
מ.מ. מגאר
מ.מ. עראבה
מ.מ. סולם
מ.מ. שעב
מ.מ. כאבול
מ.מ. רמת ישי
מ.מ. בית שאן
מ.מ. מגדל
מ.מ. נהר מגדל
מ.מ. נהר כנא
מ.מ. נהר כנא
מ.מ. נהר כנא

בקשת הרחבת תחום שיפוט כפר כנא

תמ"א 35

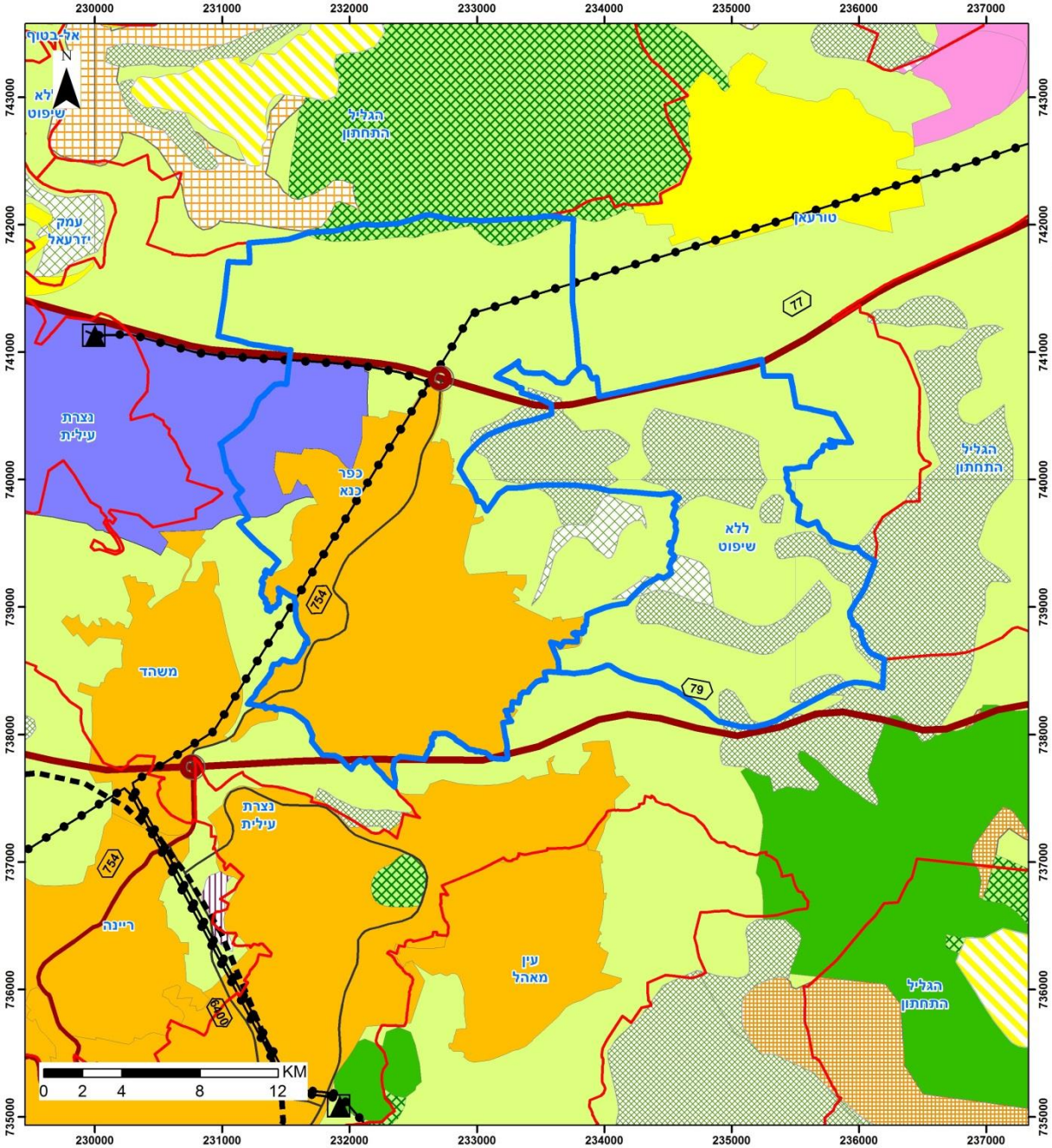


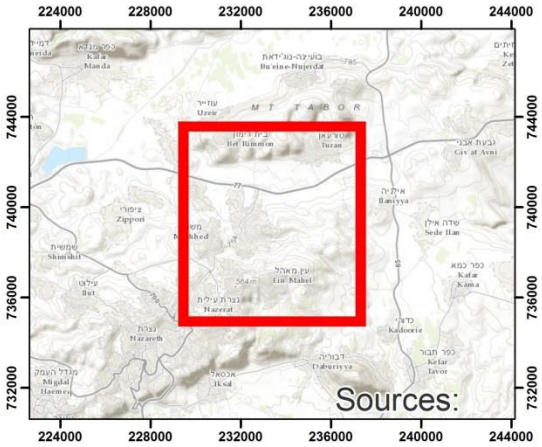
- מרקם עירוני
- מרקם שמור משולב
- מרקם שמור משולב
- שמורות וגנים
- מכלולים נופיים
- רגישות נופית - סביבתית גבוהה
- מחלפים
- מכלול עירוני לשימור
- גוש
- חלקה
- רצועת נחל
- ראשית
- שטח לשימור משאבי מים
- מסילות רכבת
- שטח בנוי
- יער ויער

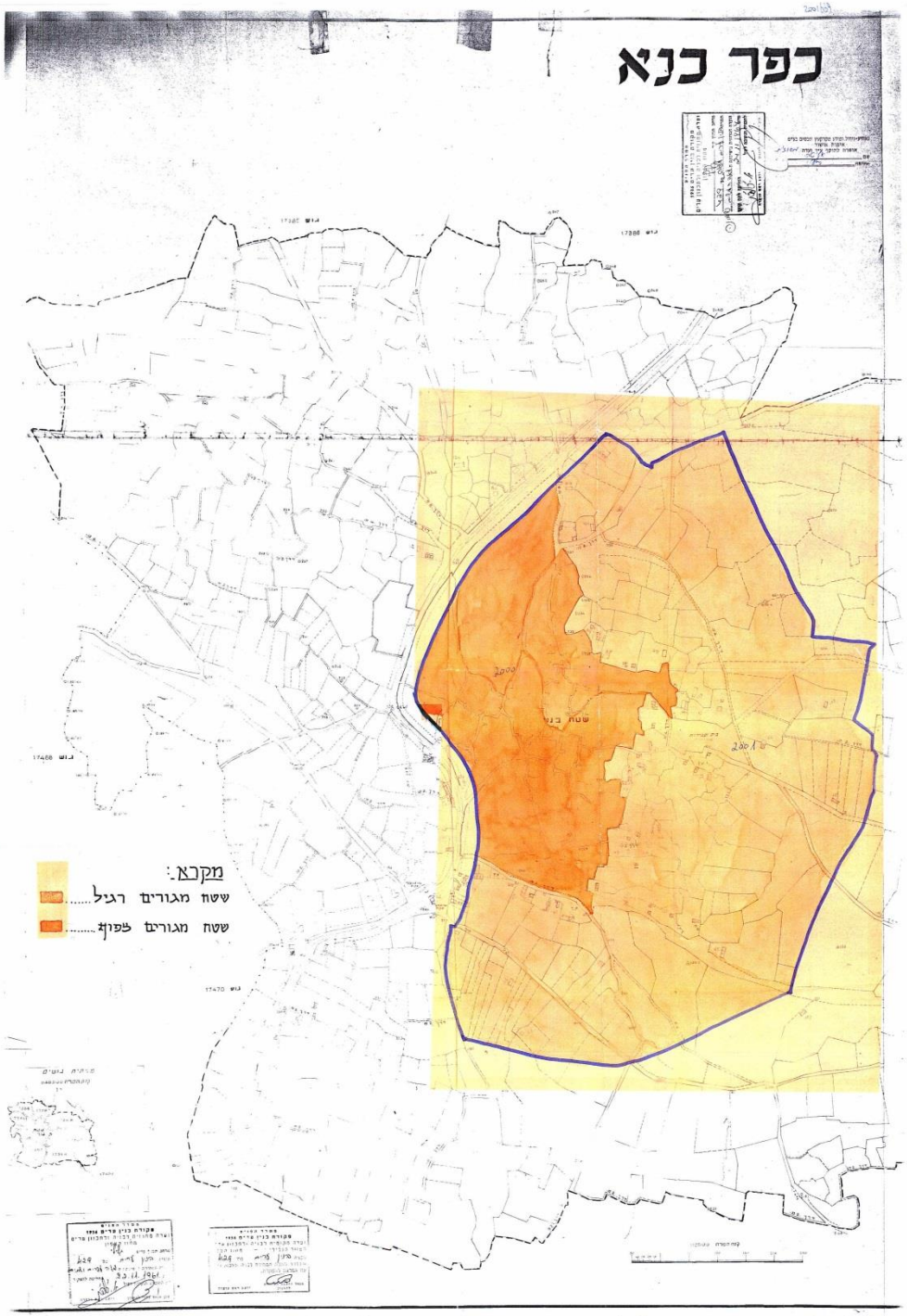


כפר כנא
תמ"מ 2.9 - ייעודי קרקע

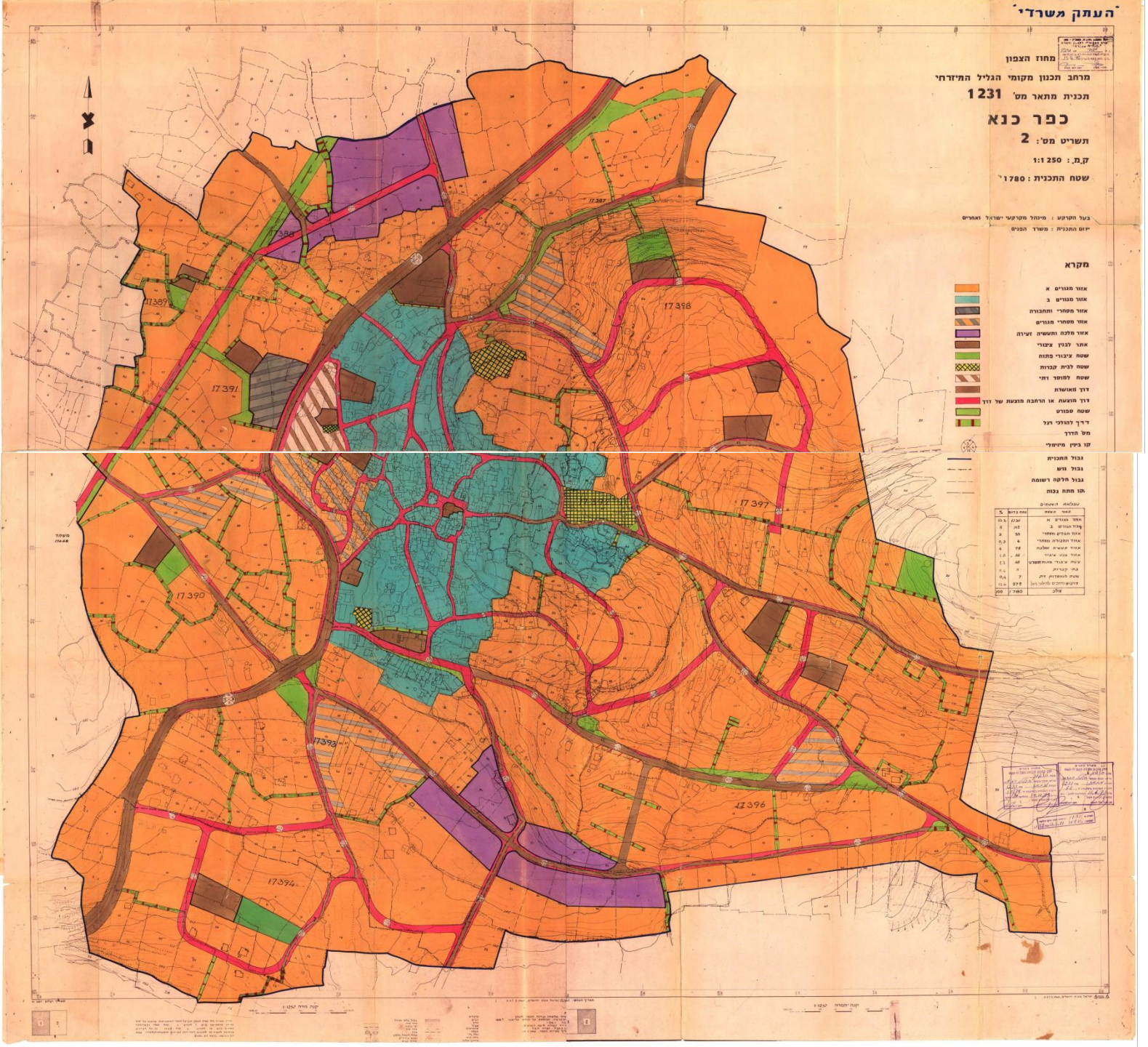
- תחנת משנה
- מחלף
- קו מתח עליון
- מסילת ברזל
- דרך ראשית
- דרך אזורית
- דרך מקומית בעלת חשיבות אזורית
- גבול תכנית פיקטיבי
- ישוב עירוני
- ישוב כפרי
- ישוב כפרי/קהילתי
- אזור תעסוקה מרחבי
- חקלאי / נוף כפרי פתוח
- כרייה וחציבה
- כריה וחציבה החופף שטחי תמא 8 או תמא 22
- שמורת טבע
- שמורת נוף
- יער נטע אדם קיים
- יער נטע אדם מוצע
- יער פארק מוצע
- יער טבעי לטיפוח
- יער טבעי לשימור







תכנון מגביל מסדיר
תחום בניה
מטרתו עיבוי
והגבלה, סותר את
הצרכים היישובים
והשארת בתים
קיימים מחוץ לגבול
תכנית מתאר

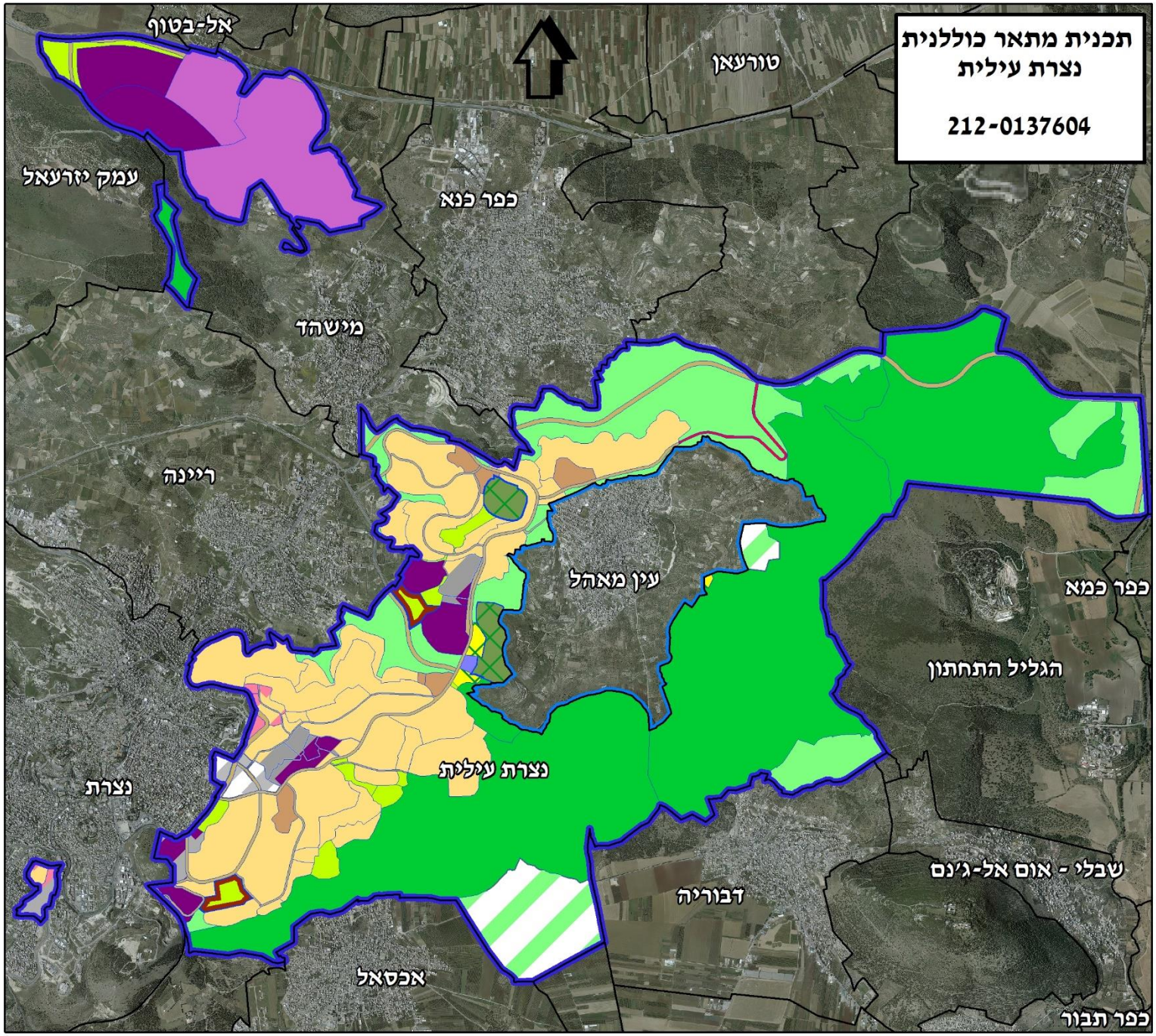


תכנון מגביל מסדיר של בניה קיימת ועיבוי, שאינו מייצר מענה לצורכי האוכלוסייה הגדלים בתיד

תכנית מתאר כפר כנא 1999, להכיל בניה קיימת , השראת מובלעות, תכנון הקיים ולא העמדת שטחים מספקים לפיתוח בעתיד

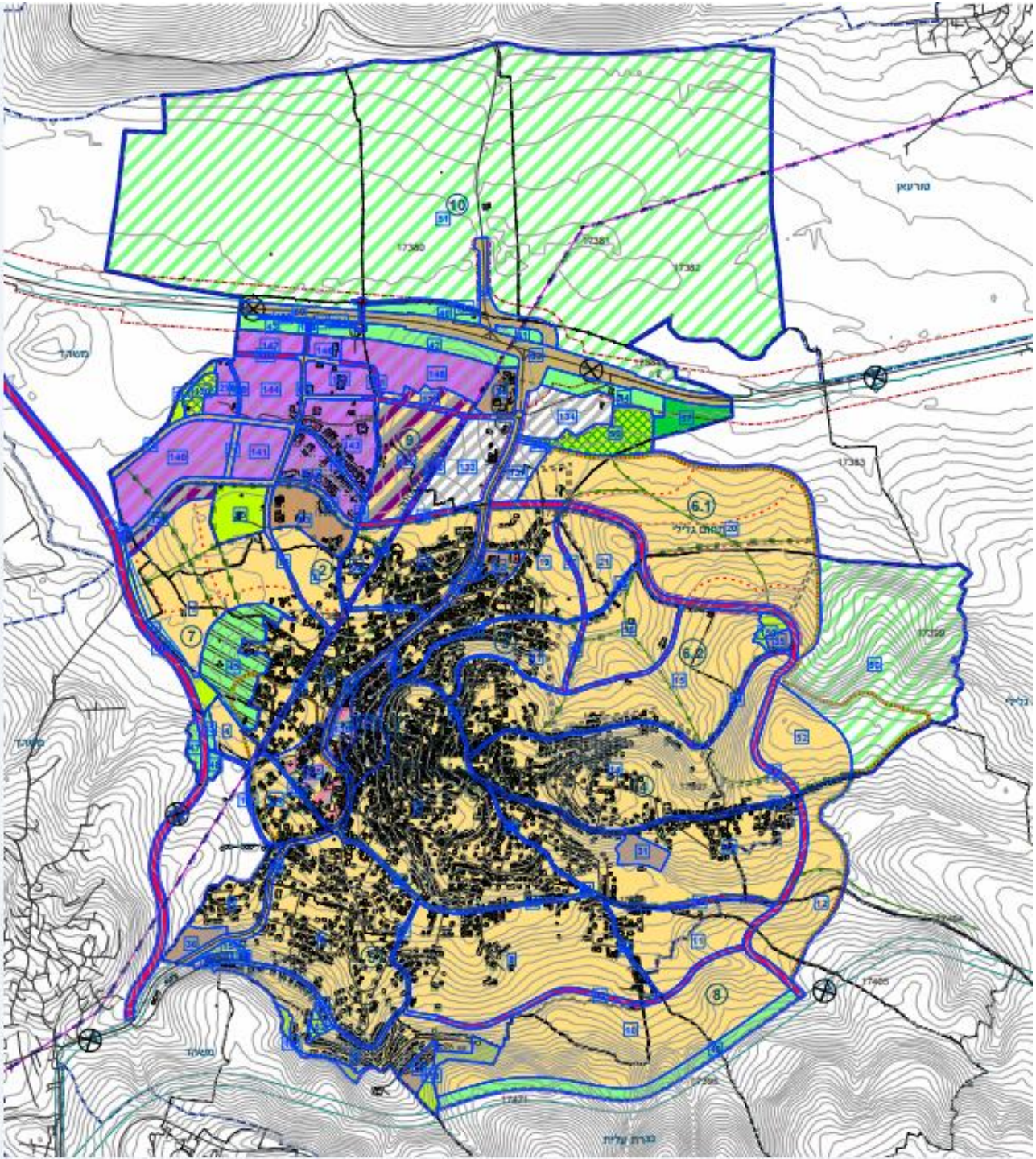
תכנית מתאר כוללנית
נצרת עילית

212-0137604



מקרא

- מגורים ב
- מגורים
- מגורים א
- מגורים ג
- תעסוקה
- מסחר
- משרדים
- תעשיה
- אחסנה
- תעשיה עתירת ידע
- תעשיה קלה ומלאכה
- מתקנים הנדסיים
- בית קברות
- מבנים ומוסדות ציבור
- תירות
- אירוח כפרי
- מלונאות (אכסון מלונאי)
- אטרקציה תירותית
- שטחים פתוחים
- קרקע חקלאית
- חקלאי פתוח
- שטח ציבורי פתוח
- שטח פרטי פתוח
- ספורט ונופש
- פארק/גן ציבורי
- יער
- שמורת טבע
- גן לאומי
- נחל/תעלה/מאגר מים
- גן ארועים
- טיילת
- חוף רחצה
- ככר עירונית
- תחבורה
- מרכז תחבורה
- דרך מאושרת
- דרך מוצעת



חלופת של תכנון מתאר כוללנית לכפר כנא, הגדלת הזדמנויות פיתוח, חסמים באישור , עיכוב בתכנון מפורט בעלות על הקרקע, שימוש במנגנון של איחוד וחלוקה

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: "מובהק"	**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 : למחצה	**חושים ורחבות בתוכן, שאין הכניסה בהם לציבור אלא ברשות**
ה. המרחב הפרטי : "מובהק"	**מתחמי המגורים הפרטיים ומתחמים פרטיים אחרים.**

מה המניע / המוטיב המוביל תכנון שכונה

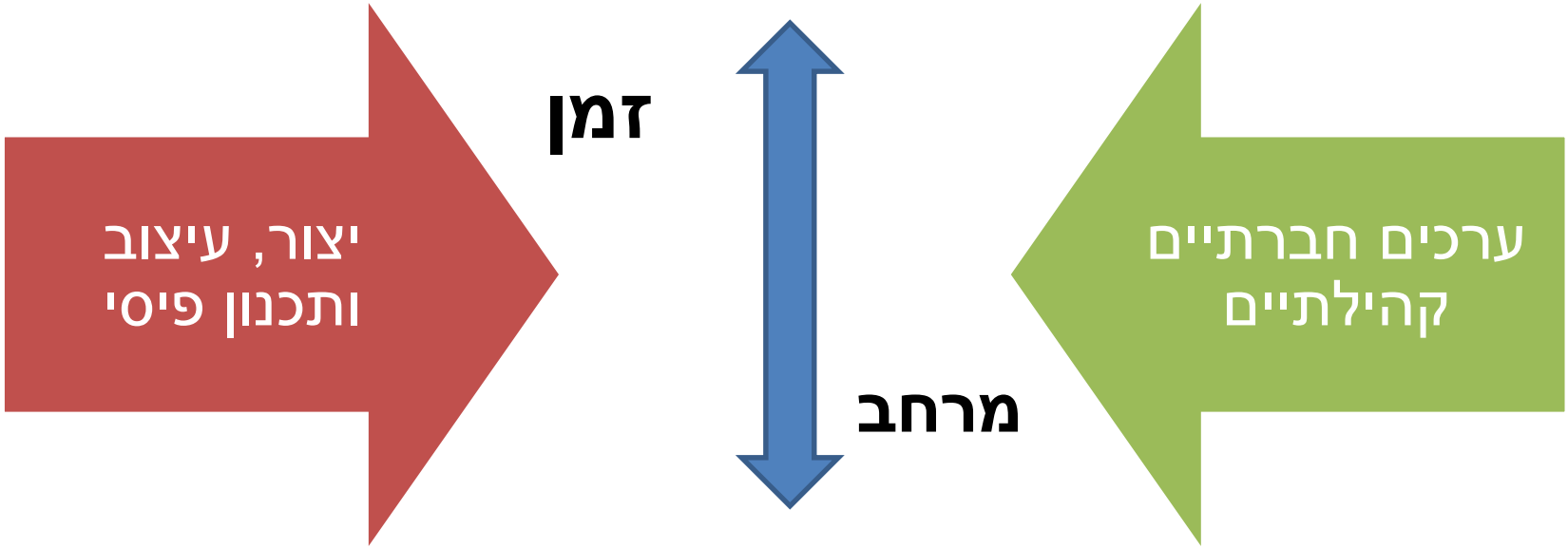
- מה הוא המניע התפיסתי/ הערכי המכוון והמכונן את תכנון השכונה/ היישוב/ העיר
- מה המנגנון המכונן
- לאמץ את העקרונות של יצירת רקמה אורבאנית מסורתיות אורגניות וללמוד מהם לקחים להכוונת תכנון ופיתוח שכונות/ רובעים חדשים, להתאמה לרקמה המודרנית המתוכננת.

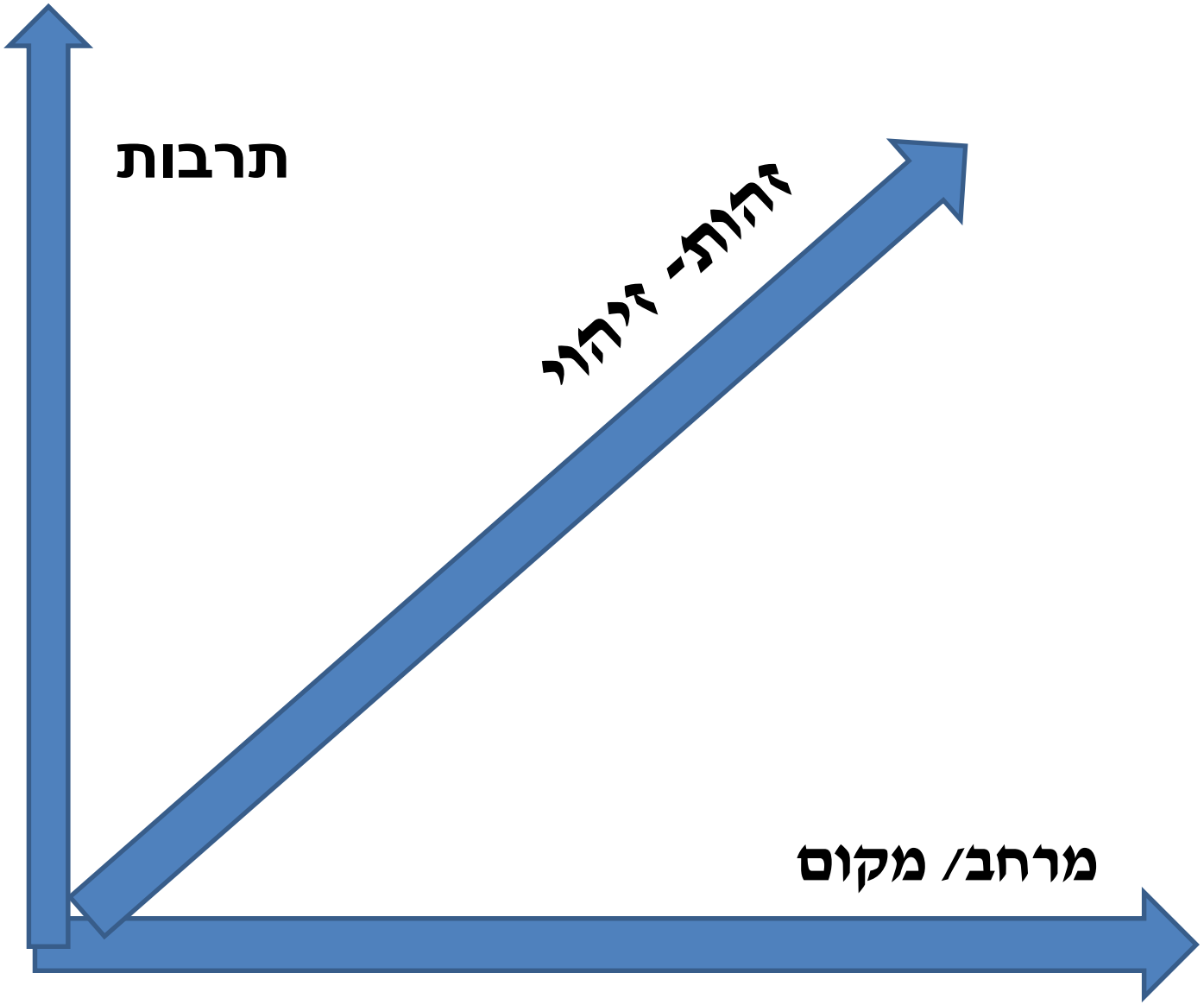
הערכים העומדים מאחורי תכנון, ייצור וארגון מרחבי של שכונות חדשות

- זהות –זיהוי
- תרבות
- מגוון
- מוביליות
- גמישות
- פתיחות
- רוח המקום והזמן
- שוויון הזדמנויות
- סובלנות
- פשרות
- צדק

תרגום הערכים למרחב פיסי

- מה הדילקטיקה והסינרגיה בין ערכים והתנהגות קהילתית חברתית מרחבית למבנה הפיסי
- מי משנה/ משתנה ואיך משתנה בממד הזמן / המקום/ המרחב




תרבות
זהות- זיהוי
מרחב/ מקום

מסגרת בין הריבוד החברתי לפריסה המרחבית לקראת גיבוש רעיונית לתכנון ופיתוח שכונות משותפים

היררכיה של מערך שירותים/ מגוון של שירותים קהילתיים(ייחודיים ואוניברסליים); שטחים ציבוריים פתוחים

היררכיה של שירותים, דרכים, מרכזים, מרחבים ציבורים

מבנה פטריא רכלי – פטרוני מסורת י

לעומת חברה ליברא לית

ריבוד חברתי/ שייוכי							
קהילה							
מטה/ חמולות/ עדה							
שבט/ חמולה							
פלג/תת חמולה	פרטי	פרטי למחצה	ציבורי למחצה	ציבורי משולב	ציבורי	אזורי	
משפחה מורחבת							
משפחה גרעינית							
פרט חדר	בית	מבנן/חוש	תת שכונה	שכונה	רובע	יישוב	ריבוד מרחבי/ רקמה יישובית

מעבר מכפריות, דרך עיור להתעיירות ולקראת פיתוח עירוניות

ממשטר קרקעות אגררי לא פורמאלי הכולל מושאע

משטר קרקעות מודרני לכל חלקה תעודת זהות ברורה

מרחב קרקע מעבוד על ידי מספר בעלים

- מיפוי גבולו השטחים המוחזקים על ידי אדם
- עריכת מפה על ידי מודד וזיהוי הבעלים

יצירת מפת קדסטרית המחלקת את המרחב לגושים וחלוקת

- קביעת לוח תביעות של הבעלים המחזקים
- פרסום המפה עם טבלת רשימת הבעלים לפי גוש וחלקה שמפו בשלב ראשון

רישום והסדרה פורמאלית של חלקות הקרקעות ויצירת מפה קדסטרית

- הפיכת לוח התביעות ללוח זכויות ורישום בטאבו
- יצירת מפה גושים וחלקות וקיבעת גבולות בשח

ממצב של מפה פיסקאלית איתור גבולות חלקות לפי חזקות ומנהגים

ליצירת מפה קדסטרית פורמאלית ורישום בטאבו

פרסום משלב בין זכויות תכנון להפקדה לבין הקניית זכויות קניין מוחזקות על בסיס מימוש תכנון המשלב מנגנון איחוד וחלוקה בתוך תכנית מפורטת מופקדת, לקראת עשיית צדק בין בעלים וקיצור הליכים וזירוז הוצאת היתרי בנייה על קרקע מתוכננת

גוש	חלקה	בעלים רשומים בטאבו	מגרש לבנייה לאחר הפרשה לצורכי ציבור	בעלים מחזיקים בפועל אשר יממשו את זכויות הבנייה	מחזיק שירשם כבעלים	זכויות בנייה לפי מגרש/שימוש

סוגיות לרה- תכנון ופיתוח העירוניות

- פיתוח תכנון רובעי מגורים על בסיס מתכונות עירוניות, הכוללים מרחבים ציבוריים קהילתיים ראיים.
- יצירת מגוון פתרונות דיור, תוך שאנו זוכרים המשימה לתכנון עיר ביניים, בדמות של עקרונות ערי גנים לקהילה מתעיירת.
- לתכנן את המפגש בין החדש לישן תוך הבניה של השלמה תפקודית וחזותית ויצירת מחברים פנים מול פנים
- תכנון הרובעים/ השכונות לקיבולות נומינאלית לעומת ריאלית עם מקדם מימוש ראוי.
- פיתוח החדש המתוכן המשלים את הפיתוח האורגני.
- פיתוח התכנון והיישוב עם הקהילה ולא עבורה.
- לא מפתחים ערי ושכונות שינה, אלה לייצר ערבוב שימושים

מה הלאה? חיפוש דרך!

- האוכלוסייה הערבית גדלה, משתנה, יישוביה עוברים מכפרים ליישובי וערי ביניים, יש לפתח שיח ושפה מותאמת
- הגדלת היצע השטחים לפיתוח יישובים ערבים
- דיפרנציאליות בתכנון מגוון יישובי
- קיצור הליכים, והגדלת משאבים
- הגברת מודעות, לקראת פיתוח אחריות ומתן סמכות
- מימוש מנגנון איחוד וחלוקה, בכדי לאזן ולערוך צדק בין זכויות תכנון, לזכויות קניין לייעוד שטחים לצורכי ציבור.
- פיתוח תפיסה ידידותית לתכנון על ידי חינוך והגברת המודעות מחד, ומאידך פיתוח עשיה תכנונית העונה לצרכים, ולאחר מכן הגברת הפיקוח והענישה.