

## תקציר מנהלים

שיווק קרקעות מדינה לפיתוח ובנייה ביישובים הערביים מתייחס למשאב קרקע הנמצא ביישובים הערביים בהיקף מצומצם ומוגבל, ומהווה פוטנציאל חשוב לפיתוחם.

מטרת המסמך היא להציג באופן ממוקד את תהליך השיווק, לנתח את החסמים בפני הצלחת השיווקים ביישובים הערביים, ולהביא המלצות מדיניות להתמודדות עמם. מעבר מכישלונות להצלחות של שיווקי קרקע מדינה ביישובים הערביים הכרחי לקידום פתרונות למצוקת הדיור של החברה הערבית ולקידום שוויון בהקצאת משאבי המדינה.

שיווק קרקעות מתבצע על ידי מינהל מקרקעי ישראל (ממ"י) ומשרד הבינוי והשיכון (משב"ש) על קרקע שמנוהלת על ידי המדינה. השיווק מתבצע בשתי שיטות שונות (1. הרשמה והגרלה 2. כל המרבה במחיר) אשר נותחו לעומק במסמך. מנתוני משב"ש עולה כי בשנים 2005-2009 תוכננו כ-200,000 יח"ד המתאימות לשיווק ופיתוח, מתוכן 30,000 יח"ד ליישובים ערביים. **שיווק הקרקעות בחברה היהודית במהלך שנים אלה הגיע לכ-70% מיחידות הדיור שיצאו לשיווק, ואילו בחברה הערבית שווקו בפועל בתקופה האמורה רק כ-20% מיחידות הדיור שיצאו לשיווק.** מכאן כי שיווק בפועל של קרקע בחברה הערבית מתבצע בהיקפים מצומצמים מאוד, וניכר כי הוא אינו מספק מענה לצורך ההולך וגובר לפתרונות דיור. מגבלות רבות בפיתוח קרקע פרטית ביישובים הערביים הביאו לכך שמקומה של קרקע מדינה כמקור משמעותי לפיתוח מעניק לה חשיבות רבה, ומשמש מעין מפלט אחרון עבור יישובים ערביים רבים.

גורמים שונים מעורבים בתהליך השיווק ומשפיעים עליו רבות וביניהם: משב"ש, ממ"י, הרשויות המקומיות הערביות, ובמידה מועטה גם יזמים פרטים, אשר לאחרונה מגלים עניין בפיתוח למגורים גם ביישובים ערביים.

תהליך השיווק כולל ארבעה שלבים עיקריים: 1. גיבוש ותפירת המוצר התכנוני (מתחם המגורים או יחידות הדיור שמעוניינים לשווק). 2. הכנת המכרז (משב"ש וממ"י). 3. ביצוע המכרז והרצתו (פרסום ומתן פומביות למכרז). 4. תוצאות המכרז (השלב האחרון שבו מתפרסמים הזוכים במכרז). תוצאות המכרזים (אלה שקיים לגביהם מידע פומבי) הם מרכיב חשוב בניתוח החסמים והמלצות המדיניות של מסמך זה. כאמור, תוצאות המכרזים מראות על אי הצלחה בשיווק יחידות דיור לפיתוח למגורים על קרקע מדינה ביישובים הערביים. במהלך העבודה על המסמך נחשפה עמותת סיכוי לכך שקיימת פומביות חלקית בלבד לנתוני תוצאות המכרזים ולפערים בדיווחים בין משב"ש ובין ממ"י. עמותת סיכוי מבקשת להדגיש כי היעדר

מידע שקוף וזמין בנושא זה מקשה על הבנת החסמים והבעיות הגורמים להצלחה נמוכה של השיווקים ליחידות דיור ביישובים הערביים.

ניתוח החסמים וגיבוש המלצות המדיניות התבצע באמצעות מודל שיטתי שפיתחה עמותת סיכוי למיפוי חסמים בהנגשת שירותי הממשלה לאזרחים הערביים – "מחסמים לסיכויים"<sup>1</sup>. המודל מתמקד בשלושה מרכיבי מפתח, המהווים תשתית להמלצות מדיניות ולחשיבה על דרכי פעולה רצויות לשינוי האי-שוויון. המרכיבים הם:

### **תסמינים המעידים על הפער בין יהודים לערבים**

שיעורי הצלחה גבוהים בשיווק קרקעות מדינה ביישובים היהודיים, לעומת שיעורי הצלחה נמוכים ביישובים ערביים.

### **בעיות הגורמות ליצירת התסמין**

פרסום תוצאות המכרזים (שהוא כאמור חלקי בלבד) מציג שתי סיבות עיקריות לכישלון שיווק קרקעות מדינה ביישובים הערביים: 1. היעדר הצעות (ניגשים) למכרזים המתפרסמים באופן פומבי – זוהי הסיבה השכיחה. 2. הצעות שהוגשו נמצאו כלא תקינות. סיבות אלו הוגדרו כבעיות במסגרת המודל.

**חסמים** הם מנגנוני עומק הגורמים לבעיות המביאות לאי שוויון המתבטא בתסמינים (הפער בין היהודים לערבים).

**המלצות מדיניות** הן המלצות המנוסחות למדיניות ולפעולה המוצגות בצמוד לחסמים במטרה להסירם ולשנות את המדיניות הלא שוויונית, ולגרום להצלחת שיווקי קרקע ביישובים הערבים.

לוח 7 בעמוד 61 מראה את הניתוח המלא של התסמין, הבעיות, החסמים והמלצות המדיניות.

---

<sup>1</sup> ראו ביתר פירוט: מחסמים לסיכויים, מיפוי חסמים והמלצות מדיניות בדרך לשוויון בין ערבים ליהודים בישראל, 2010.

[http://www.sikkuy.org.il/docs/sikkuy\\_mediniut\\_2010.pdf](http://www.sikkuy.org.il/docs/sikkuy_mediniut_2010.pdf)

להלן החסמים והמלצות המדיניות העיקריים:

**חסם 1 - היעדר כוח אדם מתאים לקידום שיווק הקרקע ביישובים הערביים**  
אין כעת כל גורם במחוזות משב"ש וממ"י, שתפקידו לקדם ולטפל ספציפית בנושא השיווק בחברה הערבית. היעדר בעל תפקיד המקדם את תחום השיווק גורם לקושי בקידום שיווק ובהפקת שיווק מוצלח ומותאם לצורכי החברה הערבית.

#### **המלצות מדיניות לחסם 1**

גיוס והכשרת כוח אדם לממ"י ולמשב"ש לקידום שיווק ביישובים הערביים.  
מינוי בעל תפקיד במחוזות משב"ש לקידום השיווק ביישובים הערביים.

**חסם 2 - היעדר מתכונת סדורה לפרסום ולהסברה של השיווקים ולהנגשתם לציבור**

אין כל מתכונת סדורה ומובנית לקיום כנסי שיווק ולהעברת הידע על אפשרויות הבנייה והזכויות במגרשים המשווקים לציבור.

#### **המלצות מדיניות לחסם 2**

מפגשים עם הקהילה המקומית ואוכלוסייה פוטנציאלית המעוניינת לגשת למכרזים על הקרקע עשויים למזער חששות רבים, להסיר חסמים ועכבות ולהגביר את הסיכוי בהצלחת השיווק.

מומלץ לבנות מערך סדור לפרסום והסברה של שיווקים, להנגשתם לציבור, לקיום כנסי שיווק ביישובים ולתקצוב הפעלת כנסים אלה.  
חשוב לשלוח נציג של ממ"י ו/או משב"ש ליישובים לצורך הסבר והצגה של תנאי המכרז והדרך הנכונה להיענות לו.

#### **חסם 3 - קושי בקידום השיווק על קרקע מרובת בעלים**

קידום שיווק קרקע על קרקע מרובת בעלים (קרקע ממ"י, פרטיים ועוד) גורר סכסוכים ואי הסכמות, ומונע היענות של הציבור למכרזים על קרקעות אלה.

#### **המלצות מדיניות לחסם 3**

על מוסדות התכנון וראשי הרשויות ליזום ולעודד מהלכים של פירוק שיתוף בקרקעות המשותפות לבעלים פרטיים ולממ"י. פירוק השיתוף ייעשה במימון ממ"י, ולאחריו יתקבלו מגרשים נוספים לשיווק למחוסרי דיור ביישוב.

**חסם 4 - חוסר התאמה ומיומנות בפעולות שיווק המוצר וקיום תוכניות לא רלוונטיות**

מרבית התוכניות המאושרות ביישובים הערביים אינן מעודכנות ואינן רלוונטיות. לעתים התכנון הקיים מתכנן את העבר, חלק מהתוכניות חסרות כושר היתכנות, ולמרות זאת הן יוצאות לשיווק.

#### **המלצות מדיניות לחסם 4**

לפני היציאה לשיווק, יש לבצע רענון תוכניות מפורטות ישנות להתאמת המוצר התכנוני לזמן, למקום ולקהל ה"לקוחות" הפוטנציאלי. מומלץ שתתקבל החלטה ממשלתית לזירוז הליכים בתכנון, המתמקדת בעיקר בתוכניות מאושרות שיש לבחון את התאמתן המחודשת ולקדמן לכדי שיווק.

**חסם 5 - חוסר התאמה בשיטות המכרז לשיווק קרקע מדינה ביישובים הערביים**  
בכל אחת משתי שיטות המכרז הנהוגות קיימים חסמים המכשילים לא אחת את המכרז או גורמים להצלחה מוגבלת של השיווק.

#### **המלצות מדיניות לחסם 5**

על ממ"י לבחון לעומק את המשמעויות הכרוכות בשיטות המכרזים הקיימות כיום ולפעול לקידום שיטת מכרזים מתאימה ליישובים בחברה הערבית. כמו כן, יש לשנות את הקריטריונים המוצעים בשיטת מכרז להרשמה והגרלה, ולאפשר הזדמנות שווה עבור אוכלוסיות מחוסרות דיור שלא שירתו בצבא או בכוחות הביטחון.

**חסם 6 - פער בין האוכלוסייה ביישובים הערביים לבין מקרקעי משב"ש וממ"י**  
**בתפיסת גובה עלות הפיתוח**

הציבור תופס באופן שונה את העלויות הסופיות של הקרקע ורואה אותן כעלויות גבוהות ולא מוצדקות. ולכן הוא נמנע מלגשת למכרז.

#### **המלצות מדיניות לחסם 6**

ממ"י ומשב"ש יבצעו פעולות הסברה לתושבים על מרכיבי עלות הפיתוח ועל חשיבותם.

**חסם 7 - פער בין האוכלוסייה ביישובים הערביים לבין משב"ש וממ"י בתפיסת נטל עלות הפיתוח**

במגרשים המשוקים מתוכננות יותר יחידות דיור מאלה הנרכשות בפועל, עלות הפיתוח נקבעה למספר יחידות גדול ומושתת על מספר נמוך של יחידות דיור.

#### **המלצות מדיניות לחסם 7**

קידום הסברה על ידי משרד הבינוי והשיכון ומנהל מקרקעי ישראל על הכדאיות הכספית במימוש כל יחידות הדיור המיועדות למגרש.

**חסם 8 - פער בין החברה הערבית והמדינה בתפיסת הצפיפות הרצויה**

מספר יחידות הדיור על מגרש (כפי שנקבע בעת היציאה לשיווק) הוא מגבלה משמעותית בהצלחת השיווק, מכיוון שלרוב הוא גבוה מהמצופה ביישובים הערביים. פעמים רבות נכשל השיווק בגלל חסם זה, הן בשל הרתיעה לגשת מראש למכרז שבו מספר יחידות הדיור גבוה, והן בשל העובדה שכאשר מספר הפונים נמוך מהנדרש בתב"ע, המכרז נפסל ונמצא לא תקין.

## **המלצות מדיניות לחסם 8**

על ממ"י ומשב"ש להתמודד עם חסם משמעותי זה בכמה דרכים, וביניהן:

- להכיר בכך שהחברה הערבית אף היא, ככל החברות, מאופיינת בהטרוגניות רבה ובמגוון המחייב תמהיל הצעות ואפשרויות.
- להימנע ככל האפשר משיח המשתמש תכופות במינוח "בנייה רוויה", היוצר מיידיית התנגדות ורתיעה בקרב האוכלוסייה הערבית.
- להתמקד בפיתוח טיפוסי מגורים המותאמים למבנה החברתי-משפחתי בחברה הערבית (על גווניה השונים).

## **חסם 9 - שיווק קרקע במצבה הנוכחי (AS IS) מגדיל עלויות לרוכשים ו/או מקטין**

### **את שטח המגרש**

לעתים ממ"י יוצא לשיווק גם על קרקעות שאינן פנויות לחלוטין ומאופיינות במטרדים, בפלישות ובמחוזרים לקרקע.

## **המלצות מדיניות לחסם 9**

יש לזכות את התושבים אשר זכו במגרש (בהתאם לאומדן עלויות) בהוצאות הצפויות מפניו וטיפול בפולשים ובמחוזרים לקרקע.

## **חסם 10 - תקשורת לקויה והסדרי עבודה פגומים בין ממ"י ומשב"ש פוגעים**

### **בהליך השיווק ובתוצאותיו**

במשב"ש מצביעים על הצורך לשלב את ממ"י באופן פעיל יותר בכל נושא התכנון וליווי היישובים כרקע ליציאה למכרז. הצטרפות ממ"י בשלבים האחרונים (לקראת הסוף) פוגעת באיכות התכנון וביכולת להגיע לתוצר מדויק ומתאים לשטח.

## **המלצות מדיניות לחסם 10**

יש להסדיר את קשרי העבודה ולחשק את השותפות בין ממ"י ומשב"ש בכל הקשור לתחום השיווק בחברה הערבית. יש לקיים ימי הכשרה ולמידה משותפים, ולפעול יחד לחיזוק הקשר ורמת התיאום עם הרשויות המקומיות הערביות.

## **חסם 11 - היעדר הובלה מקומית ביישובים הערביים בנושא שיווק קרקעות**

### **מדינה**

הרשויות המקומיות הערביות מנתקות את עצמן לעיתים ממעורבות בקידום שיווק הקרקע ביישוביהן. במקומות מסוימים מזהים היעדר דחיפה של הרשות המקומית לקדם ולהביא להצלחת השיווק לטובת היישוב.

## **המלצות מדיניות לחסם 11**

מקומה של הרשות המקומית והעומד בראשה בהובלת תהליכי שיווק ובנייה, באכיפה ובפיקוח, בהיכרות המקצועית עם נושא הדיור ובאחריות הציבורית – הוא אחד המפתחות להצלחה ולהשגת מימוש גבוה בשיווק. על הרשות להעביר מסרים חיוביים לציבור, לתמוך במכרזים ולעודד את התושבים לגשת למכרזים ולקדם פתרונות לדיור ביישוב, להשקיע בהסברה ולעורר את השיח המקומי בנושא.

החסמים והסיכויים (המלצות המדיניות) המוצגים בתקציר זה ומפורטים בגוף המסמך מלמדים כי נקודת המוצא בהתייחסות ובטיפול בקרקע בחברה הערבית חייבת להיות שונה במהותה במובנים רבים מההתייחסות לקרקע בחברה היהודית. שימוש בכלים זהים ליישום שיווק קרקעות גורם לכישלון השיווקים ופוגע ביכולת מימוש פוטנציאל קרקע מדינה למגורים ביישובים הערביים. המדיניות והכלים ליישומה צריכים להיות מותאמים למאפייני החברה הערבית. עמותת סיכוי קוראת לרשויות המדינה להתאים את מדיניות שיווק הקרקע למאפיינים של החברה והיישובים הערביים, תוך עבודה בשותפות עם ההנהגה המקומית של היישובים. אנו גם קוראים להנהגת היישובים הערביים לקחת חלק פעיל לשם הצלחת השיווקים. המסמך מספק המלצות מפורטות ובנות מימוש – עבור כל הגורמים המעורבים – לשם השגת מטרה זו. ההמלצות הללו, אם יאומצו אפילו בחלקן, יחוללו שינוי משמעותי בהצלחת השיווק ובהתמודדות אמיתית עם מצוקת הקרקע והדיור בחברה הערבית.