

דבר המנכ"לים

מסמך מדיניות זה רואה אור בעיצומו של המאבק החברתי של קיץ 2011, שהחל סביב סוגיית מצוקת הדיור של מעמד הביניים בישראל. מאהל המחאה של מספר צעירים בשדרות רוטשילד בתל אביב הצית מאבק חסר תקדים בהיקפו, אשר קשה בשלב זה להעריך את תוצאותיו.

בחברה הערבית בישראל, מצוקת דיור חריפה אינה עניין חדש כלל, אלא מציאות מתמשכת מאז 1948, שהיא תוצאה ישירה של מדיניות ממשלות ישראל. מאז הקמת המדינה גדלו האוכלוסייה הערבית והיהודית בשיעור דומה (פי 10). למרות זאת, הוקמו כ-700 יישובים חדשים עבור היהודים, ורק יישובים בודדים עבור הערבים (רובם עיירות בנגב עבור הבדואים שפנו מאזורי המגורים שלהם). לכך יש להוסיף את הפקעת הקרקעות המסיבית, את הריסת הבתים, את מדיניות התכנון המגביל ועוד.

התוצאה של מדיניות זו היא מצוקת דיור חריפה ביותר בחברה הערבית. אבל לא מדובר רק בכך, שכן נושא הקרקע נמצא בליבת הסכסוך בין האזרחים הערבים והמדינה ומדיניות זו תרמה ישירות להחרפת הסכסוך.

עמותת סיכוי – ארגון משותף לאזרחים ערבים ויהודים – היא מנושאי הדגל של המאבק לקידום שוויון בין האזרחים הערבים והיהודים בישראל. אנו מאמינים ששוויון בין כל אזרחי המדינה הוא אבן הפינה של כל דמוקרטיה, חברה ומדינה. לשם כך אנו עוסקים, בין השאר, בפעילות אדבוקציה לשינוי מדיניות הממשלה כלפי האזרחים הערבים. במסגרת הפעילות פיתחנו מודל חדשני – "מחסמים לסיכויים" – לאיתור ולמיון חסמים מונעי שוויון ולגיבוש המלצות מדיניות בנות מימוש להסרתם. במסמך זה הפעלנו את המודל על סוגיית שיווק קרקע מדינה ביישובים הערביים. מזה שנים נשמעת הטענה בדבר כישלון שיווקי הקרקע ביישובים הערביים. באמצעות המודל הצלחנו לראשונה לפענח את הסיבות והחסמים אשר מונעים את הצלחת השיווקים ולהציע המלצות מדיניות להסרתם.

הסוגיה – שיווק קרקעות מדינה ביישובים הערביים – נבחרה לטיפול בשל מספר סיבות. (1) זוהי סוגיה שראשי הרשויות המקומיות הערביות ראו חשיבות לקדם באופן מהיר. (2) למרות מצוקת הדיור הקשה, יש כישלון מתמשך בשיווק קרקעות מדינה לבנייה. (3) שיווק מוצלח של קרקעות מדינה הוא תנאי להצלחה של חלקים רחבים בתוכנית החומש לפיתוח כלכלי של 13 יישובים ערביים אשר יצאה לדרך במרס 2010. (4) בסוגיה זו ניתן לקדם פתרון מהיר (יחסית). (5) בסוגיה זו יש למדינה ולאזרחים הערבים אינטרס משותף. וזאת במסגרת תחום הקרקעות שנמצא בלב הסכסוך בין האזרחים הערבים למדינה. **מדובר, אפוא, בהזדמנות לפתור סוגיית משנה שהיא חלק מנושא טעון וקשה.**

המחקר העלה שיש הצלחה חלקית מאוד בשיווק קרקע מדינה ביישובים הערביים. על פי הנתונים שבידינו, **רוב המגרשים שיצאו לשיווק לא שווקו בהצלחה**. תמונת המצב ביישובים הערביים עגומה, אפוא, ומראה כי גם מתוך השטח המצומצם שבו ניתן לקדם פעולות יזומות לשיווק קרקע למגורים ולפיתוח, ההצלחות מזעריות ומצביעות על **כישלון מערכתי בשיווק קרקע מדינה ביישובים הערביים**.

גם בתחום זה, בדומה לתחומים אחרים שבהם הופעל מודל המיפוי ונחקרו באמצעותו חסמים (בתחומי הפעולה של משרד השיכון, הרווחה, התחבורה והמשפטים), מצאנו כי החסמים קיימים גם בקרב גופי השלטון המרכזי וגם בקרב השלטון המקומי הערבי. כמו כן קיים חוסר אמון בין ההנהגה הערבית המקומית לגופי השלטון, בראשם מינהל מקרקע ישראל ומשרד הבינוי והשיכון, אשר מהווה גורם משמעותי בכישלון השיווקים. איננו טוענים שהמצב סימטרי, שכן מצאנו כי חלקה ואחריותה של המדינה גדולים יותר. לצד חסמים בשלטון המקומי מצאנו מדיניות ממשלתית אשר אינה מותאמת כלל למאפייני החברה הערבית, ותוצאתה – כישלון ידוע מראש.

אך למרות חוסר הסימטריה, המחקר מעלה כי המציאות תוכל להשתנות לטובה רק על ידי נקיטת צעדים מגוונים גם במשרדי הממשלה וגם בשלטון המקומי הערבי. הסרת החסמים השונים, בניית מסגרות פעילות משותפות לרשויות המקומיות ולמשרדי הממשלה, הכרה בזכויות ושותפות אמיתית הן הכרחיות על מנת לקדם את העניין.

המחקר גם העלה כי בצעדים פשוטים יחסית, שאותם פירטנו בפרק ההמלצות, ניתן לקדם באופן משמעותי את שיווק הקרקעות. אנו קוראים לכל הצדדים הנוגעים בדבר לאמץ את ההמלצות בהקדם ולפעול לקידום מדיניות שוויונית והצלחת שיווק הקרקע.

מחקר זה התבצע במסגרת תהליך מורכב שדרש עבודת צוות, מומחיות ונחישות.

אנו מבקשים להודות בראש ובראשונה למתכננת חגית נעלי יוסף, חברת צוות ותיקה בעמותת סיכוי, אשר ביצעה את המחקר וכתבה אותו במקצועיות רבה ומתוך נחישות להבין את גורמי העומק שמונעים את הצלחת שיווקי הקרקע. תודה מיוחדת למיכל בליקוף, רכזת המחקר של המחלקה למדיניות שוויונית, אשר לקחה חלק משמעותי ביותר בביצוע המחקר, באיסוף הנתונים ובעיבודם.

אנו מבקשים להודות לרות ויינשנק ונר, מנהלת שותפה של המחלקה למדיניות שוויונית, שהובילה את העבודה מול משרד השיכון, אשר במסגרתה עלה הצורך לחקור את סוגיית כישלון שיווק הקרקעות. כמו כן אנו מודים לנאיף אבו שרקה מצוות סיכוי על הערותיו המועילות בשלבי סיום הכתיבה.

אנו מבקשים להודות לגברת שרה צימרמן, מנהלת אגף נכסים ודיור, הגברת סימונה טסטה, סגנית מנהלת אגף פרוגרמות, והגברת דבורה שרבף, רכזת המידע באגף נכסים ודיור במשרד הבינוי והשיכון, אשר סייעו באספקת מידע ובהשתתפות בפגישות שבהן הוצגו הרעיונות יחד עם מומחים וראשי רשויות ערביות.

כמו כן תודה לכל בעלי התפקידים והמרוואיינים שהקדישו מזמנם והביעו נכונות ורצון עמוק לתרום מידיעותיהם ומניסיונם על מנת לקדם את הנושא ולהביא לשיפור המצב. מצאנו כי קיים צמא מצד הנוגעים בדבר לפענח את הקושי ולמצוא את הדרכים להתמודדות עמו.

אנו מאחלים לכם קריאה מהנה ומעמידים את תוצאות מחקר זה לרשות כל מי שרוצה להבין את הסיבות לכישלון שיווק קרקע מדינה ביישובים הערביים, וחשוב אף יותר – **לכל מי שפועל למען שינוי מציאות זו.**

בברכה,

רון גרליץ ועו"ד עלי חיידר

מנכ"לים שותפים, עמותת סיכוי

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"¹. 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.

¹ 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

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 המשווקים 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.