

מרס 2015

## נייר עמדה עבור צוות 120 ימים לפתרון מצוקת הדיור בחברה הערבית:

### קידום פתרונות דיור בחברה הערבית

#### רקע

מצוקת הדיור בחברה הערבית הולכת ומחריפה משנה לשנה, וביישובים הערביים יש מחסור גדול ביחידות דיור, שמשפיע במיוחד על משקי בית חלשים. בעבור רבים, הסיכוי לקורת גג ולקיום בכבוד קטן בשל היותה של החברה הערבית האוכלוסייה הענייה ביותר בישראל. הסיבות למחסור רבות, ובראשן הפקעות הקרקע המאסיביות שהפעילה המדינה בשנים עברו. דבר זה מגביל את אפשרויות הפיתוח של היישובים הערביים. כיום קיים פער גדול בין היצע הפתרונות המצומצם העומד לרשות החברה הערבית במענה למגורים ודיור ובין הצורך ההולך וגובר מדי שנה.

בכדי לתת מענה הולם למצוקת הדיור, יש לנקוט מדיניות המותאמת למאפייני החברה הערבית. נדרשות תכניות ייחודיות, מגוונות ורב מערכתיות, הנשענות על בסיס נתונים תכנוניים ודמוגרפיים מעודכנים (אשר מפתיע כי אינם קיימים היום), שכן אין מדובר ב"פתרון קסם" אחד ויחיד. כל מהלך חייב להיות מתואם עם החברה הערבית, מבוסס על אמון מצדה ומותאם לצרכיה.

מסמך זה דן בהרחבה בשלוש סוגיות עיקריות: שיווק קרקע מדינה, כוח אדם מקצועי ייעודי במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות הערביות, וקידום תכנון לדיור ולתשתיות תומכות.

#### שיווק קרקע מדינה

מחקר סיכוי (2011) בנושא שיווק קרקע מדינה, מצביע על כך שבשנים 2005-2009 תוכננו כ-200,000 יחידות דיור המתאימות לשיווק ופיתוח, מתוכן 30,000 יחידות ליישובים הערביים. בחברה היהודית הגיע השיווק לכ-70% מיחידות הדיור שיצאו לשיווק, ואילו בחברה הערבית שווקו בפועל בתקופה האמורה רק כ-20% מיחידות הדיור.

שיווק הקרקעות בפועל מתבצע ביישובים הערביים בהיקפים מצומצמים מאוד, ואינו נותן מענה מספק למצוקת הדיור בחברה הערבית. העובדה כי מרבית הקרקע ביישובים הערביים היא בבעלות פרטית אינה מעידה על היכולת לפתח מגורים בעבור מחוסרי דיור, אלא ההפך. מגבלות הפיתוח על הקרקע הפרטית ביישובים הערביים הן רבות, ומכאן חשיבותה הרבה של קרקע המדינה, שהיא בגדר מפלט אחרון לרבים.

הסיבה השכיחה ביותר לכישלון השיווק היא היעדר הצעות (65%). סיבה משמעותית נוספת היא הצעות שהוגשו ונמצאו כלא תקינות (35%)<sup>1</sup>. החסמים קשורים לכך שתהליך השיווק במתכונת

<sup>1</sup> אחוז יח"ד שלא שווק בפועל מתוך מכרזים בשיטת "כל המרבה במחיר", שרק לגביהם ניתן לנו מידע.

הנוכחית מופעל ביישובים הערביים באופן זהה לזה של היישובים היהודיים, וכך נוצר חוסר התאמה בין תהליך השיווק למאפיינים (החברתיים, התרבותיים וכו') של החברה הערבית.

### **להלן נושאים הדורשים התערבות לצורך הסרת החסמים:**

**1. פיתוח שיטת שיווק ייחודית ליישובים הערביים** – כיום קיימות שתי שיטות מכרז, "כל המרבה במחיר" והגרלה. בשתי השיטות קיימים חסמים המכשילים את המכרז או מגבילים את הצלחתו ביישובים הערביים. שיטת "כל המרבה במחיר" מעלה את מחירי הדיור ופוגעת בתושבי המקום שאין בבעלותם דירה ואין ברשותם די אמצעים כלכליים. שיטת ההגרלה עדיפה, אך גם היא בעייתית, שכן המגרשים במכרז מוקצים תחילה לנכים ולאלמנות, לאחר מכן ליוצאי שירות הביטחון, ואת הנותר משווקים למחוסרי דיור. לפיכך, ביישובים שבהם שיעור המשרתים בצבא גבוה, נפגע הסיכוי של מי שלא שירת לזכות במגרש. מעבר לכך, הדבר מרתיע את הציבור מלגשת למכרז, ומפלה את רוב האזרחים הערבים. התוצאה היא הצלחה חלקית, ובמקרים רבים אף כישלון של המכרזים ביישובים הערביים ואי מתן מענה למצוקת הדיור בקרב האוכלוסייה המוחלשת ביותר בישראל מבחינה כלכלית. על כן **אנו ממליצים על יצירת שיטת שיווק ייחודית המתאימה ליישובים הערביים, לצד שינוי קריטריונים מפלים. אנו מציעים שיווק מתחמים המאפשרים תמהיל בינוי במגוון צפיפויות ותכנון יחידות דיור בגדלים משתנים.**

יש להגדיל את היקף שיווקי הקרקע ביישובים הערביים באמצעות בנייה ציבורית שלא בתנאי מכרז בעבור זכאים ומחוסרי דיור, ולהשוות אותו להיקף ביישובים היהודיים (ב-2012, שיעור הבנייה ביוזמה ציבורית לערבים עמד על 1.9%, לעומת 14.9% ליהודים).

**2. נראות הפיתוח ושקיפות לגבי מרכיביו** – ביישובים שבהם הפיתוח הוקדם לשלב היציאה למכרז, ניכרה היענות גבוהה יותר מצד התושבים. הנראות והשינוי בפועל קריטיים ליצירת אמון, במיוחד במצב הנוכחי של חוסר אמון וביטחון מצד האוכלוסייה הערבית בשלטון המרכזי. הקדמת הפיתוח מראה שינוי פיזי בשטח לאחר שנים של תשתיות רעועות או לא קיימות. בנוסף, המפרט (מה כולל הפיתוח) ושלביות הביצוע אינם ברורים דיים לרשות ולתושבים. **אנו ממליצים: א. להנגיש את המידע בשפה הערבית, בכתב ובעל פה, עוד בשלבי השיווק, ולפרט מה יכלול הפיתוח (מבחינת התשתית ומוסדות הציבור). אלו הם גורמים מהותיים שמשפיעים על איכות המגורים, וזה יסייע לתושבים להבין על מה הם נדרשים לשלם. ב. לתקצב קדם-מימון המיועד לפריסת תשתית בסיסית בשטח לפני היציאה למכרז.**

**3. מעורבות הרשות המקומית** – הפיכת הרשות לשותפה מרכזית בתהליך השיווק ובארגון מפגשי הסברה לתושבים, ביוזמתו ובמימונו של משרד הבינוי, הכרחית להצלחת התהליך, בעיקר בשל כישלון או "תקיעות" של מכרזים רבים. **אנו ממליצים על עבודת שיתוף והסברה בקבוצות תושבים קטנות, תוך הבנת הצרכים ומתן מענה לחסמים. פעילות זו אפקטיבית יותר מקמפיין תקשורתי כלל-ארצי.**

**4. הפסקת שיווק הקרקע As Is** – שיווק הקרקע במצבה, כמות שהיא, מגדיל עלויות לרוכשים או מקטין את גודל המגרש, ומאלץ את הרוכשים להתגבר על בעיות מורכבות הכרוכות בפינוי מטרדים ומחוברים לקרקע. אנו ממליצים לתקצב את הטיפול בבעיות אלה בתקציב רמ"י (רשות מקרקעי ישראל) כדי לא "לגלגל" אותן על רוכשים פוטנציאליים שנרתעים מעלויות נוספות שלא

ידועות מראש. עוד בטרם היציאה לשיווק, על רמ"י לקבוע את סוג הבעיה ולטפל בה בהתאם. אם מדובר במטרד פיזי כגון עודפי עפר או פסולת, על רמ"י לפעול לפינוי המטרד. אם מדובר במחבורים לקרקע, יש לפעול יחד עם הרשות המקומית למתן פתרון הולם בהליך גישור, או לחלופין לגרוע את השטח התפוס מהמגרש ולתמחר אותו בהתאם.

### כוח אדם מקצועי ייעודי

1. הקצאת כוח אדם ייעודי לנושא הדיור במשרדי הממשלה – ישנם חסמים רבים (הן בצד הממשלה והן בצד היישובים הערבים) המונעים הצלחה של קידום דיור בחברה הערבית. בנוסף, יש חוסר אמון גדול במיוחד בין האזרחים הערבים למדינה, וזהו שילוב בעייתי. על מנת להצליח לקדם פתרונות דיור על קרקע פרטית וקרקע מנהל, יש הכרח בליווי הרשות המקומית, בסיוע לדרג המקצועי ברשות ובתיווך וחיזוק הקשר בין משרדי הממשלה לרשות המקומית. לשם כך אנו ממליצים למנות כוח אדם ערבי ייעודי לנושא במשרד הבינוי והשיכון – להקצות רפרנטים לנושא, שיעסקו בקידום ובטיפול נושא שיווק הקרקע ביישובים שבתחומי אחריותם. כוח אדם זה, שהוא בעל מומחיות בסוגיות הייחודיות לחברה הערבית בנושאי דיור, תכנון, רישום ובעלות על הקרקע וכדומה, יפעל באופן פרו-אקטיבי, בגישה ישירה מול הרשויות ובעלי הקרקע להסרת חסמים הנובעים מהממשקים שבין משרדי הממשלה (משרד הבינוי, רמ"י ומשרד הפנים) לרשות המקומית ולבעלי הקרקע. דוגמה לכך היא התקנים שמשרד התחבורה הקצה לנושא היישובים הערביים ותרומתם המשמעותית והמוכחת לקידום תחבורה ציבורית ביישובים הערביים.

2. תקינה לצורך תגבור הדרג המקצועי ברשות – הרשויות המקומיות הערביות ממוקמות באשכול סוציו-אקונומי נמוך (2-3 על פי רוב, מתוך 10 בדירוג למ"ס), וסובלות מעומס רב המקשה על טיפול ומעקב תכנוני, הן מול הממשלה והן מול תושבי המקום. בהיעדר תכנית עבודה התואמת את צורכי היישוב וכוח אדם מספק, הצוות המקצועי עוסק ב"כיבוי שרפות" ואינו מגיע לטיפול בנושאים שוטפים ולתכנון עתידי. אנו ממליצים לתקצב באופן ישיר תקן לתגבור הדרג המקצועי במנהל ההנדסה ברשויות הערביות. זאת לצורך קידום תכנית יישובית בתחום התכנון ושיווק המקרקעין ביישוב וקיום קשר רציף עם משרדי הממשלה. בנוסף אנו ממליצים על קיום קורסים והשתלמויות שבהם יחודדו, בין השאר, נהלים וכללים להפעלת תכניות וסדרי עבודה מול הממשלה (כפי שנעשה במשרד התחבורה).

### תכנון ופיתוח תשתיות

1. קידום תכנון מפורט – בימים אלה מקודמות על ידי מנהל התכנון תכניות מתאר ליישובים הערביים. מטבע הדברים, לא ניתן לגזור ישירות מתכנית המתאר מתחמים לבניית יחידות דיור, שכן נדרשת תכנית מפורטת. אנו ממליצים להאיץ את קידום התכניות המפורטות ביישובים, ולתכנן במקביל לתהליך הסטטוטורי המתארי. יש לתקצב את הרשויות המקומיות כך שהן תוכלנה ליזום תכניות מפורטות על קרקע למגורים.

2. תקצוב תכניות איחוד וחלוקה – יש צורך בהכנת תכנית איחוד וחלוקה וטבלאות איזון בכדי לאפשר תכנון מפורט על הקרקע. אנו ממליצים לתקצב אנשי מקצוע מתחום הגישור והתכנון שיפעלו מטעם הרשות המקומית, שיאתרו את הקרקעות שניתן לנייד ושייזמו תכנית בהתאם.

**זאת מתוך הבנה שהתהליך יצליח אם יושקעו משאבים בשיתוף ובהסברה של המשמעות השמאית לבעלי הקרקעות, יחד עם מוסדות התכנון והרשויות המקומיות.**

**3. יישום החלטה 4432 (תכנית הפיתוח למגזרי המיעוטים) – החלטה 4432 התקבלה בשנת 2012 ומרחיבה את פרק המגורים והנדל"ן של תכנית החומש לפיתוח כלכלי ביישובים הערביים (החלטה 1539). סבסוד הפיתוח, המתאפשר מכוח החלטה זו, מיושם עד כה בשיעורים נמוכים מאוד. משמעות היישום החלקי היא שעלויות הקרקע והפיתוח נותרות גבוהות, והסבסוד בעבור הפיתוח, שיכול להגיע ל-25,000 ₪ ליחידת דיור אינו מנוצל. עלויות הפיתוח אינן מאפשרות לאוכלוסיות שאין ברשותן קרקע, מרקע כלכלי בינוני ומטה, לגשת למכרז. הדבר בעייתי אף יותר, כאשר מביאים בחשבון את העובדה כי מרבית היישובים נמצאים באשכולות סוציו-אקונומיים נמוכים.**

להלן מספר חסמים במימוש ההחלטה:

- I.** להנהלה ולצוות המקצועי ברשויות הערביות לא ברורים נוהל הביצוע והשלכות של הסבסוד, וכאמור, כוח האדם המקצועי שנדרש למימוש הסבסוד (קריאת נהלים, הגשת טפסים, קבלת הצעות מחיר, הגשת תשריטים וכדומה) אינו מספיק לנוכח העומס ברשויות הערביות.
- II.** שיעורי הסבסוד על הקרקע נמוכים, בייחוד לנוכח מחירי הפיתוח הגבוהים שנובעים פעמים רבות מטופוגרפיה תלולה המאפיינת את היישובים הערביים. זאת לנוכח מחירים נמוכים יותר ביישובים היהודיים.
- III.** לצורך קבלת סבסוד נדרש מתחם הכולל מינימום 10 יחידות דיור, דבר הדורש התארגנות עצמאית של התושבים, אם הבנייה לא מתבצעת דרך מכרז על קרקע מדינה, נוסף על ההכרח לנצל את אחוזי הבנייה המוקנים בתב"ע בבת אחת.

**אנו ממליצים על סבסוד פיתוח גבוה יותר, פריסת תשלומים לתושבים וקביעת תמהיל בעלויות ושלבי ביצוע גמישים יותר. בהמשך להמלצתנו לעיל, נדרשים הסברה וליווי מקצועי לקידום הנושא בקרב הנהלת הרשות והדרג המקצועי שבה. הליווי צריך להיות פרטני לכל יישוב (או במידת הצורך לאגד יישובים סמוכים) בהתאם למאפייניו ולמצב הרשות המקומית.**

**4. התאמת תכניות הממשלה לפתרון מצוקת הדיור לחברה הערבית – תכניות הממשלה לפתרון מצוקת הדיור אינן רלוונטיות ליישובים הערביים ואינן מיושמות בהם בפועל. המשמעות היא שדווקא האוכלוסייה שסובלת ממצוקת הדיור הגדולה ביותר, איננה מקבלת מענה ממשלתי כלל-מערכתי.**

להלן כמה דוגמאות הממחישות את היעדרו של מענה ממשלתי התואם את המאפיינים החברתיים, התכנוניים והקנייניים ביישובים הערביים:

**תכנית מחיר מטרר – תכנית זו, המאפשרת קניית דירה במחיר המופחת בשיעור של 20% ממחיר השוק, אינה מיושמת ביישובים הערביים, ובתכנית משרד הבינוי לשיווק המכרזים בשנה הקרובה לא מופיעים יישובים ערביים. בשנים 2015-2019 צפויות לצאת לשיווק כ-66,000 יחידות דיור. אנו ממליצים ליעד שיעור ניכר מיחידות דיור אלה ליישובים הערביים ולערים המעורבות במסגרת התכנית, בהתאם לשיעור האוכלוסייה הערבית.**

הסכמי גג עם הרשויות המקומיות – אלו הם הסכמים בין הרשות המקומית לרמ"י, שלפיהם תמורת פיתוח מגורים מקבלת הרשות מימון שטחי ציבור מן הממשלה. עד כה הסכמים כאלה אינם מיושמים עם יישובים ערביים, ועובדה זו מגדילה את האפליה כלפיהם בכך שהם אינם זוכים לכספים הללו. **אנו ממליצים לקדם הסכמי גג גם ברשויות המקומיות הערביות.**

חוק הותמ"ל – מדובר ביצירת הליך תכנוני מיוחד עוקף למערכת הקיימת ואישור של כ-150,000 יחידות דיור במסלול זה. הותמ"ל מתייחס למתחמים שיש להם פוטנציאל להכיל 500 יח"ד ומעלה, ואינו נותן מענה למצוקת הדיור ביישובים הערביים. **אנו ממליצים להתאים את תנאי הסף ליישובים הערביים ולקבוע תנאי סף נמוך יותר באופן משמעותי, בהתאם לעתודות המקרקעין ומאפייניו ביישובים הללו.**

התחדשות עירונית – אין כיום מנגנון התחדשות עירונית שמותאם למרקם הבנוי ביישובים הערביים, ושהוא בעל היתכנות שמאית. המנגנונים הקיימים ביישובים יהודיים, כגון תמ"א 38 או פרויקטים של פינוי-בינוי, אינם מתאימים ליישובים הערביים מבחינה כלכלית וחברתית ואינם תואמים את הבינוי הקיים בהם. **אנו ממליצים כי משרד הבינוי ייצור מנגנון ישים, תואם והוגן ליישובים הערביים, מבחינה קניינית, תכנונית וחברתית.**

דיור להשכרה ארוכת טווח – כיום אין כמעט מלאי דיור להשכרה ביישובים הערביים, והסיוע לפרט הניתן דרך סבסוד שכירות כמעט אינו משרת את החברה הערבית (2.4% מסך התקציב בשנת 2013). מדיווחי שמאי המקרקעין הפועלים ביישובים הערביים במרכז הארץ (יישובי המשולש), שוק השכירות נמצא במגמת עלייה ומוערך בכ-15% מסך יחידות הדיור ביישוב. כמו כן מזוהה בנייה חדשה המיועדת לדירות להשכרה. יזמים מקומיים מדווחים על ביקוש לסוג דירות כזה, בעיקר בקרב צעירים ומשקי בית מחוסרי דיור – תושבי המקום. **לאור התעוררות הביקוש בחברה הערבית לשכירות ארוכת טווח, אנו ממליצים לשלב בבנייה על קרקע מדינה דירות להשכרה ארוכת טווח במחיר מפוקח.**

הסרת חסם המשכנתה – חסם משמעותי נוסף שראוי לדיון, אף שאינו שייך לאף אחת משלוש הסוגיות שנדונו עד כה, הוא **הלוואת משכנתה**. שוק המשכנתאות בישראל מבוסס על הבנקים המסחריים. מרבית הבנקים מסרבים לספק משכנתאות לאוכלוסייה ערבית, במיוחד לרוכשים דירה ביישוב ערבי, בשכונה או באזורים מעורבים. עקרונות הסיכור בחלק מהמקרים ברורים אך אינם מוצדקים, ובהיעדר התערבות של המדינה נוצר כשל שוק ונמנעת מן האוכלוסייה הערבית האפשרות לממש את הזכות לדיור. **אנו ממליצים לתקצב מתן עירבון לבנק ("בטוחה") בידי המדינה, כדי לאפשר למשקי בית ביישובים ערביים ליטול משכנתה על פי כל הקריטריונים של הבנקים המסחריים.**