

מחלקת מדיניות שוויונית **قسم المساواة المتساوية**



נייר עמדה

חסמים והמלצות לפתרון מצוקת הדיור בישובים הערביים



סיכוי سیکوي Sikkuy

העמותה לקידום שוויון אזרחי/ע"ר الجمعية لدعم المساواة المدنية | جم
The Association for the Advancement of Civic Equality | R.A.

כתיבה: וג'די חלאילה ונגה שני
עריכה: פאדי שביטה, עופר דגן ומורן אביב

נייר עמדה בנושא

חסמים והמלצות לפתרון מצוקת הדיור בישובים הערביים

כתיבה: וג'די חלאילה ונגה שני
עריכה: פאדי שביטה, עופר דגן ומורן אביב
עריכה גרפית: סטודיו אוסו באיו



This policy paper was made possible in part by funds granted by the Charles H. Revson Foundation. The statements made and views expressed, however, are solely the responsibility of the author., The Diane P. & Guilford Glazer Fund of the Jewish Community Foundation of Los Angeles.

ירושלים

המשוררת רחל 17
בית הכרם: ירושלים 96348
טל': 02-6541225
פקס: 02-6541108
jerusalem@sikkuy.org.il

חיפה

דרך אלנבי 77
ת.ד. 99650: חיפה 31996
טל': 04-8523188
פקס: 04-8523065
haifa@sikkuy.org.il



sikkuy.org.il 

facebook.com/sikkuy 

twitter.com/Sikkuy 

**חסמים והמלצות
לפתרון מצוקת הדיור
בישובים הערביים**



סיכוי סיקווי Sikkuy

העמותה לקידום שוויון אזרחי וליציאת המגזר הערבי למסלול המדיניות
The Association for the Advancement of Civic Equality | R.A.

תוכן עניינים

3	רקע
5	פרק 1: תכנון
5	1.1 תכנון מפורט והסדרת בינוי קיים
6	1.2 המלצות לשיפור פעילות הותמ"ל בישובים הערביים
9	1.3 תכנית אסטרטגית לדיור
10	1.4 הפרשות לצרכי ציבור
11	1.5 ועדות משנה קבינטיות לוועדות המחוזיות
12	1.6 עדכון תמ"א/35
13	1.7 הקמת ועדת גבולות קבועה לרשויות הערביות
13	1.8 רישום והסדרת קרקעות ומס רכוש
15	1.9 התחדשות עירונית ופיתוח מרקם ותיק
17	פרק 2: שיווק מגרשים בקרקעות בבעלות המדינה
17	2.1 פיזור שיווקים בישובים הערביים והגדלת מלאי קרקעות המדינה בישובים אלה
17	2.2 התאמת מסמכי המכרזים
18	2.3 נראות הפיתוח ושקיפות לגבי מרכיבי המכרז
18	2.4 מעורבות הרשות המקומית בתהליך השיווק
18	2.5 סבסוד פיתוח בקרקעות מעורבות
19	2.6 סבסוד פיתוח בקרקעות בבעלות רשויות מקומיות
19	2.7 פיתוח שיטת שיווק ייחודית לישובים הערביים
20	2.8 מכרזי מחיר למשתכן
23	פרק 3: חיזוק היכולת המקצועית של מחלקות ההנדסה ברשויות והכשרת מתכננים
23	3.1 הכשרת מתכננים לביצוע איחוד וחלוקה ומימון יועצים לשיתופי ציבור
24	3.2 חיזוק מחלקות ההנדסה
24	3.3 חיזוק ועדות מרחביות/ מקומיות
25	3.4 חברות מנהלות
26	פרק 4: פיתוח קרקעות
26	4.1 פיתוח קרקעות בבעלות פרטית
27	4.2 פיתוח אזורי תעסוקה
28	פרק 5: מימון
29	סיכום

בתאריך 5.8.2015 אימצה הממשלה את המלצות צוות '120 הימים' שעסק במצוקת הדיור בישובים הערביים והציג שורה של צעדים להתמודדות עמה.¹ הצוות סבר שיישום המלצות הדו"ח יוכל להביא להתקדמות משמעותית בפתרון הבעיה, אולם, קבע כי אין לסמן צעדים אלו כפתרון מוחלט, כי צעדים אלו יתוו כיווני פעולה ראשוניים כחלק מתהליך ארוך ומורכב.² בעקבות אימוץ המלצות הדו"ח הוטמעו רבות מההמלצות הכתובות בו בפרק הדיור של החלטת ממשלה 922, שהתקבלה בדצמבר 2015. המלצות נוספות קודמו בתהליכי מדיניות מקבילים.

לאחרונה הוקם צוות בין משרדי בראשות משרד המשפטים, שמטרתו לבחון את יישום המלצות צוות '120 הימים', ולגבש המלצות המשך לפתרון החסמים המרובים בתחום התכנון והדיור בישובים הערביים.

במסמך זה בוחנת עמותת סיכוי את יישום המלצות צוות '120 הימים' ואת החלטת ממשלה 922 בתחומים הבאים: הסדרת בינוי קיים, תכנון, רישום, פיתוח ושיווק מקרקעין. המסמך מציג המלצות חשובות לפתרון סוגיית הדיור בחברה הערבית, שלא יושמו או שיישומן לא הניב את התוצאה הרצויה. בנוסף, מוצגים צעדים נוספים שאנו ממליצים לקדם במטרה להביא לפתרון מצוקת הדיור בישובים הערביים.

1. החלטה מספר 346 של הממשלה מיום 05.08.2015: https://www.gov.il/he/departments/policies/2015_des346
 2. דוח צוות '120 הימים', סעיף 11.

1.1 תכנון מפורט והסדרת בינוי קיים

צוות '120 הימים' סבר שלצורך טיפול במצוקת הדיור בישובים הערביים יש להתייחס גם לבניה הלא מוסדרת. הצוות המליץ על הכשרת הבנייה הקיימת באמצעות הליכי תכנון ורישום מוכרים ורשמיים במקומות שהדבר מתאפשר תכונות.

צוות '120 הימים' המליץ על מהלכים להסדרת הבינוי הקיים, על ידי הנגשת הכלים לפתרון הבעיה וקידום תכנון להסדרת בינוי קיים במהירות וביעילות. מבדיקתנו עולה כי המלצות אלו לא יושמו וכי מוסדות התכנון לא מקדמים הסדרה מהירה ויעילה.

להלן המלצות הצוות בנושא זה שלא יושמו:

ביצוע סקר מבנים לא מורשים על ידי מנהל התכנון במטרה למקד את הטיפול בבעיה והנגשת הכלים לפתרון באופן אופטימלי.

סעיף 86.1:

הצוות ממליץ כי מוסדות התכנון ידרשו לתכניות המסדירות את הבינוי הקיים במקומות הרלוונטיים ככל הניתן ובהתאם לשיקול דעתן הסטטוטורי וזאת במהירות וביעילות ומתוך מטרה לאפשר בינוי מתאים בראייה ארוכת טווח.

סעיף 86.4:
האצת התכנון על ידי מוסדות התכנון

מבדיקתנו עולה כי בשנת 2018 הוסדרו בתכניות מפורטות רק 474 מבנים קיימים מתוך עשרות אלפי מבנים, ועדיין נדרש זמן רב לקידום תכניות בקרקע פרטית ולקידום תכניות להסדרת בנייה מהסיבות שלהלן:

1.1.1 סרבול יתר הכולל דרישה להכנת שתי תכניות מפורטות במתחמים הכוללים קרקע פרטית

הבנייה הבלתי מוסדרת בישובים הערביים קיימת בקרקעות בבעלות פרטית. לכן, קידום תכניות במתחמים הכוללים קרקע פרטית לרבות תכניות להסדרה, כרוכה בהתאמת התכנון למצב הקיים וביצוע תהליכי איחוד וחלוקה. תהליכים אלו מלווים באתגרים רבים.

כיום, ברוב המקרים הוועדות המחוזיות יוזמות תכנון מפורט בקרקע פרטית, שאינו כולל איחוד וחלוקה, ומתנות את הוצאת היתרי הבנייה בהכנת תכנית מפורטת נוספת שתכלול איחוד וחלוקה תחת סמכותה של הוועדה המקומית; עד למועד כתיבת שורות אלו רק תכניות בודדות הכוללות איחוד וחלוקה טופלו בוועדות המחוזיות, ונדרש זמן רב לאישורן בשל המורכבות של התכניות והמורכבות בנושא הבעלות על הקרקע. במחוז צפון בשנת 2017 אושרו שמונה תכניות מפורטות (1,770 יחידות דיור) בקרקע פרטית, בישובים: דיר חנא, פקיעין (בוקיעה), דיר אל אסד, כפר כנא, שפרעם, כאוכב אבו אל-היג'א, שבלי-אום אל-גנם. ובשנת 2018 אושרו שמונה תכניות מפורטות (2,770 יחידות דיור) בישובים: שפרעם, שבלי אום-אלגנם, פקיעין, כפר כנא, כאוכב אבו-אלהיג'א, דיא אלסד, דיר חנא. לפי בדיקתנו תכניות אלו לא מאפשרות הוצאת היתר בנייה. במקרים מסוג זה נדרשת תכנית נוספת לאיחוד וחלוקה בסמכות הוועדה המקומית.

במצב דברים זה, התכניות המפורטות המקודמות בוועדות המחוזיות לא מותאמות למצב הקנייני בישובים, והוועדה המקומית נאלצת לשנות את התכנון בשלב האיחוד והחלוקה כדי להתאימו למצב הקנייני ולמפת הבעלויות על הקרקע. שיטה רווחת זו מייצרת כפילות בעבודה התכנונית ומאריכה באופן משמעותי את הזמן הנדרש לאישור התכניות ולהסדרת הבנייה הקיימת. כך גם עולה מדו"ח מבקר המדינה, הקובע כי "הליכי התכנון של קרקעות פרטיות נמשכים יתר על המידה, וחסרות תכניות מאושרות שניתן לבנות מכוחן יחידות דיור".³

3. דו"ח שנתי 2019, עמוד 596, <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/1427-10.aspx>

על כן, מאחר ואישור התכניות המפורטות בקרקע פרטית והליך הסדרת הבנייה הקיימת נמשך זמן רב, ועד היום רוב הבנייה הקיימת לא הוכשרה, **אנו ממליצים** לבחון את החסמים בקידום תכניות הכוללות איחוד וחלוקה, תוך פיתוח כלים חברתיים ותכנוניים מתאימים. כמו כן **אנו ממליצים** להגדיר כי תכניות מפורטות בקרקעות פרטיות בישובים הערביים יבוצעו רק באחת מהועדות – המחוזית או המקומית, וכי לוועדה זו יינתנו כלים ומשאבים הדרושים לשם קידום תכניות אלה בזמן סביר.

1.1.2 היעדר מסלול מואץ לקידום תכניות הסדרה

המדינה הקימה את הוועדה למתחמים מועדפים במטרה לקדם תכניות במסלול מהיר, על ידי מתן סמכויות המאפשרות להתגבר על חסמי בירוקרטיה, וקידום תכנית אחת שניתן להוציא מכוחה היתרי בנייה, לרבות ביצוע תהליכי איחוד וחלוקה בתכניות הכוללות קרקע פרטית. קידום תכנון להסדרת בינוי הקיים יתן מענה להמלצת צוות '120 הימים' להסדרת בינוי קיים במהירות וביעילות. עם זאת, מבדיקתנו עולה כי רק ארבע תכניות הכוללות הסדרת בינוי קיים קודמו בותמ"ל. תכניות אלה מסדירות 1,700 מבנים בלבד, המהווים כ-6% מסך כל המבנים הנדרשים להסדרה בישובים הערביים, אשר כמותם מוערכת בכ-30,000 מבנים.

להלן התכניות:

- תמ"ל/1077, 7,000 יחידות דיור, התכנית מסדירה 1,150 מבנים קיימים הכוללים 4,600 יחידות דיור.
- תמ"ל/1030, 4,500 יחידות דיור, התכנית מסדירה 230 מבנים קיימים הכוללים 920 יחידות דיור.
- תמ"ל/1061, 3934 יחידות דיור, התכנית מסדירה 230 מבנים קיימים הכוללים 690 יחידות דיור.
- תמ"ל/1060, 2400 יחידות דיור, התכנית מסדירה 90 מבנים קיימים הכוללים 360 יחידות דיור.

מכאן שהותמ"ל לא תרמה רבות לפתרון סוגיית הבנייה ללא היתר שהתפתחה בשל היעדרן של תכניות מתאר ופתרונות דיור לתושבים הערבים. רוב הבנייה ללא היתר בישובים הערביים נעשית בצמידות דופן לישובים ובשטחים עם ביקוש גבוה למגורים. קידום תכניות להסדרה יוסיפו אלפי יחידות דיור בשטחים אלו.

אנו ממליצים לקדם מתחמים נוספים בותמ"ל, אשר יסדירו בינוי קיים ויוסיפו יחידות דיור בשטחים צמודי דופן. קידום תכניות מסוג זה הוא צורך חיוני עבור ישובים אלו.

1.1.3 קידום תכניות לכל המתחמים הנדרשים לתכנון מפורט

לפי תכניות המתאר הכוללניות של הישובים הערביים נדרש תכנון מפורט של כ-15-8 מתחמים חדשים בכל ישוב. ברוב המתחמים קיימת כיום בנייה ללא היתר. מכיוון שמרבית הקרקעות הן בבעלות פרטית ומכיוון שהצורך בהסדרת הקרקעות הוא צורך כללי ישובי, יש לקדם הסדרה בכלל המתחמים במקביל. צורך זה אינו מקבל מענה מספק במצב הנוכחי שבו התקצוב לתכנון הוא הדרגתי וניתן לכל מתחם בנפרד. על כן, **אנו ממליצים**, לתקצב תכנון של כמה מתחמים במקביל ולא להתנות קידום מתחם מסוים בהשלמת קידום מתחם אחר.

1.2 המלצות לשיפור פעילות הותמ"ל בישובים הערביים

לנוכח מצוקת הדיור והמאפיינים הייחודיים בישובים הערבים, ולאור חשיבות פעילותה של הותמ"ל בקידום מתחמי דיור בישובים הערבים, אנו מבקשים, להאריך את תוקף חוק הותמ"ל, המתוכנן להסתיים בסוף שנת 2019, **מן הטעמים**

הבאים:

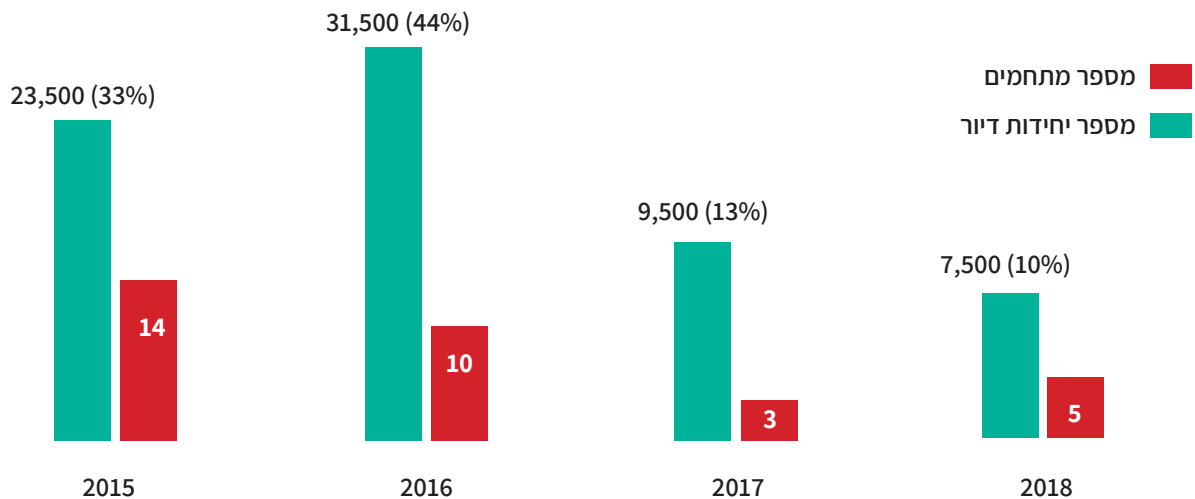
- הותמ"ל מגדילה משמעותית את כמות יחידות דיור המאושרות בישובים הערביים.
- הותמ"ל מקדמת תכניות איחוד וחלוקה שמכוחן ניתן להוציא היתרי בניה בקרקעות פרטיות.
- הותמ"ל מקצרת באופן משמעותי את פרק הזמן הנדרש לאישור תכניות.
- הותמ"ל מסייעת בהגדלת מלאי קרקעות המדינה בישובים הערביים לפתרון מצוקת הדיור.

לצד כל היתרונות בפעילות הותמ"ל, קיים צורך לשפר את פעילות הותמ"ל בעיקר בישובים הערביים.
להלן המלצותינו לשיפור פעילות הותמ"ל:

1.2.1 הגדלת כמות הכרזת מתחמים מועדפים לדיור בישובים הערביים

עד לחודש פברואר 2019 הוכרזו 108 מתחמים מועדפים לדיור הכוללים כ-386,000 יחידות דיור, מתוכם הוכרזו בישובים הערביים 32 מתחמים מועדפים לדיור, שכללו 72,000 יחידות דיור.⁴ לפיכך, המתחמים שהוכרזו בישובים הערביים מהווים כ-18.6% מסך יחידות דיור המוכרזות בותמ"ל.

כמות ושיעור הכרזת מתחמים בישובים הערביים לפי שנים



כפי שניתן לראות בטבלה, בשנתיים האחרונות חלה ירידה בכמות ובמספר המתחמים המוכרזים בתחום הישובים הערביים. בשנת 2018 הוכרזו במסגרת פעילות הותמ"ל 26 מתחמים הכוללים כ-80,000 יחידות דיור. מתוכם רק 5 מתחמים, הכוללים 7,500 יחידות דיור ומהווים 9% בלבד מסה"כ יחידות הדיור, הוכרזו בישובים הערביים.

בתכנית האסטרטגית לדיור לשנת 2040 נקבע כי היעד לאישור יחידות דיור לצורכי האוכלוסייה הערבית יעמוד על 21,000 יחידות דיור בשנה. עוד נקבע בתכנית האסטרטגית כי היעד ליחידות דיור מאושרות בתכניות להתחדשות עירונית יעמוד על 10%,⁵ ושאר יחידות דיור יאושרו בתכניות מפורטות המרחיבות את שטחי פיתוח הישוב (90% מהיעד השנתי, כ-19,000 יחידות דיור).

בשנת 2017 אושרו כ-29,400 יחידות דיור בישובים הערביים, אך מבדיקתנו עולה כי כ-15,600 יחידות דיור אושרו בתכניות שלא מרחיבות את שטחי הפיתוח אלא על ידי שינוי הוראות ותוספת יחידות דיור במרקם מאושר. מימוש תוספות אלו צפוי להיות נמוך ועל כן אין בכוחו לספק מענה לצורכי האוכלוסייה הערבית.

רק 13,800 יחידות דיור אושרו בתכניות המרחיבות שטחי הפיתוח (66% מהיעד השנתי הכולל), מהן 7,800 יחידות דיור אושרו בוועדות המחוזיות וכ-6,000 אושרו בותמ"ל. ברבות מהתכניות המפורטות שאושרו בוועדות המחוזיות לא ניתן להוציא היתר בנייה מאחר ונדרשת הכנת תכנית נוספת (לאיחוד וחלוקה) בוועדה המקומית.

לפיכך, עולה כי מוסדות התכנון לא נתנו מענה ליעד שנקבע בתכנית האסטרטגית לדיור, ונדרש להגדיל את מספר יחידות הדיור המאושרות בהרחבות לשטחי פיתוח. לכן, **אנו ממליצים** להגדיל את מספר המתחמים ויחידות הדיור המוכרזות בישובים הערביים במסגרת הותמ"ל.

4. דו"ח פעילות שנתי, ותמ"ל 2018, עמ' 21:

<http://www.admati.org.il/media/sal/pages/782/f38/%D7%93%D7%95%D7%97%20%D7%95%D7%AA%D7%9E%D7%9C%202018.pdf>

5. יעד התחדשות עירונית למחוז צפון לפי החלטת הממשלה מספר: דר/131_2457_dec2017 https://www.gov.il/he/Departments/policies/2017_dec2457

1.2.2 הגדלת כמות התמ"לים ביוזמת רשות מקרקעי ישראל (רמ"י)

יוזמי התמ"לים נקבעים במסגרת ההכרזה מטעם הממשלה על המתחם המועדף. עורכי התמ"לים בישובים הערביים נחלקים כלהלן:

מספר מתחמים	יוזם התכנית
14	רמ"י
7	משרד הבינוי והשיכון
8	הרשות המקומית/ועדה מקומית
2	משרד האוצר/מדינה כללי

צוות '120 הימים' לפתרון מצוקת הדיור בישובים הערביים, המליץ שרמ"י ומשרד הבינוי והשיכון יאתרו מתחמים לפיתוח בדגש על קרקעות מדינה, **להלן ההמלצה:**

הצוות ממליץ כי משרד השיכון בשיתוף עם מנהל התכנון ורמ"י יפעל לאיתור מתחמי תכנון חדשים בהיקף של 400-800 דונם להגדלת היצע פתרונות הדיור בראייה כוללת של דיור, תעסוקה, תשתיות וצרכי ציבור במגזר המיעוטים בדגש על קרקעות מדינה וככל שניתן צמודות דופן ליישובים.⁶

**סעיף 63:
איתור מתחמים
חדשים**

רוב המתחמים המועדפים, הכוללים קרקעות מדינה, קודמו ביוזמת רמ"י, אך מבדיקתנו עולה כי חלה ירידה במספר המתחמים המוכרזים ביוזמת רמ"י; מתוך 14 מתחמים שהוכרזו ביוזמת רמ"י, שמונה מתחמים הוכרזו בשנת 2015, ארבעה מתחמים הוכרזו בשנת 2016, ושני מתחמים הוכרזו בשנת 2018. בשנת 2017 לא הוכרזו מתחמים ביוזמת רמ"י. קרקעות מדינה מהוות פתרון בלעדי עבור כ-70% מתושבי הישובים הערביים, שאין ברשותם קרקע פרטית. עם זאת, מרבית קרקעות המדינה נמצאות בשולי הישובים מחוץ לשטחי הפיתוח המאושרים בתכניות המחוזיות ומחוץ לתחום שיפוט הרשות, לצורך אישור מתחמים אלו נדרשות הקלות בתכניות מתאר ארציות ומחוזיות. לעומת זאת, קידום תכניות בותמ"ל לא דורש הקלות מתכניות מתאר ארציות ומחוזיות מאחר ולותמ"ל ניתנה סמכויות המועצה הארצית. ולכן, קידום תכניות עבור מתחמים אלה בותמ"ל מקצר את פרק הזמן הדרוש לאישורן, ללא צורך במעבר בין וועדות התכנון המחוזיות והארציות. לכן, **אנו ממליצים** שרמ"י תאתר מתחמים נוספים בבעלות מדינה לתכנון תכניות מגורים בישובים הערביים בהתאם להמלצת צוות '120 הימים', ותקדם אותם בוועדה למתחמים מועדפים.

1.2.3 קידום תכניות תמ"ל באזורי ביקוש

מתוך 82 רשויות מקומיות ערביות בישראל, הוכרזו עד כה מתחמים מועדפים ב-27 רשויות ערביות בלבד. מתוכן, ב-5 רשויות ערביות הוכרזו שני מתחמים בותמ"ל. ברוב המקרים הרשות המקומית פונה לותמ"ל ומבקשת להכריז על מתחם בתחום שיפוט, אולם רשויות רבות לא פנו לותמ"ל ולא הוכרז עבורן מתחם בותמ"ל למרות מצוקת הדיור בישובים אלה. כך למשל, בתוך גבול המרקם העירוני נצרת⁷ קיימים שבעה ישובים ערביים: נצרת, כפר כנא, יפיע, עילוט, משהד, רינה ועין מאהל. בישובים אלה מתגוררים 162,700 תושבים, וקיים בהם מחסור רב ליחידות דיור, אך מבדיקתנו עולה כי רק מתחם אחד, הכולל 570 יחידות דיור בלבד, הוכרז בישובים אלה (בישוב עילוט).

6. דו"ח צוות '120 הימים': <https://mof.gov.il/Releases/Documents/120%20Days%20Report.pdf>.
7. גבול מרקם עירוני לפי תמ"א/35.

לכן, **אנו ממליצים** שיוזמי התכניות בותמ"ל - רמ"י, משרד הבינוי והשיכון ומשרד האוצר, יאתרו מתחמים לתכנון ביישובים הערביים הסובלים ממחסור ביחידות דיור, ויקדמו תכנון במתחמים אלה במסגרת הוועדה למתחמים מועדפים.

1.3 תכנית אסטרטגית לדיור

1.3.1 אישור תכנית הרחבה ליישובים

לפי החלטת הממשלה תכנית אסטרטגית לדיור,⁸ היעד להיקף יחידות דיור המאושרות עבור האוכלוסייה הערבית יהיה 21,000 יחידות דיור בשנה.⁹ על פי היעדים 10% מיחידות הדיור יהיו בהתחדשות עירונית (כ-2,100 יחידות דיור) ו-90% יהיו בהרחבות שטחי פיתוח (כ-19,000 יחידות דיור).¹⁰ בשנת 2017 אושרו 29,000 יחידות דיור ובשנת 2018 אושרו 21,000 יחידות דיור.¹¹ אך מבדיקתנו עולה שיחידות הדיור שאושרו בשנת 2017 לא נותנת מענה מלא לצורכי האוכלוסייה הערבית ולעמידה ביעד שנקבע, שכן רק 13,800 יחידות דיור אושרו בתכניות מפורטות המרחיבות את שטחי הפיתוח. ואילו שאר יחידות הדיור (כ-15,600) אושרו בתכניות שלא מרחיבות שטחי הפיתוח אלא על ידי שינוי הוראות ותוספת יחידות דיור במרקם מאושר. מימוש תוספות אלו צפוי להיות נמוך ולא יתן מענה לצורכי האוכלוסייה הערבית.

לפי התכנית האסטרטגית נדרש לאשר רק 10% בהתחדשות עירונית במחוז צפון, 20% במחוז חיפה ומרכז ו-8% במחוז דרום. על כן, **אנו ממליצים** שמוסדות התכנון יקפידו כי 90% מיחידות הדיור המאושרות ביישובים הערביים יהיו בתכניות המרחיבות את שטחי הפיתוח של הישוב, כפי שהוגדר בהנחיות התכנית.

1.3.2 אישור תכנית שמכוחן ניתן להוציא היתרים

חלק מיחידות הדיור אושרו בתכניות מפורטות שלא ניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה. לפי בדיקתנו בשנת 2017 אושרו 2,770 יחידות דיור ובשנת 2018 אושרו 4,150 יחידות דיור בתכניות שמכוחן לא ניתן להוציא היתרי בנייה. ואף על פי כן, יחידות דיור אלו נספרו כחלק מיחידות דיור שאושרו לצורך עמידה ביעדים שהוגדרו עבור היישובים הערביים. לפי החלטת הממשלה עבור האוכלוסייה החרדית ייספרו רק יחידות דיור תוספתיות שאושרו בתכניות מפורטות שמכוחן ניתן להוציא היתרי בנייה.¹² בדומה לכך, **אנו ממליצים** שעבור האוכלוסייה הערבית ייספרו רק יחידות דיור שאושרו בתכניות שמכוחן ניתן להוציא היתרי בנייה.

1.3.3 איתור מתחמים לתכנון בקרקע מדינה

רוב הקרקעות בתחומי השיפוט של הרשויות הערביות הן בבעלות פרטית. מבדיקתנו עולה כי עיקר ההרחבות בתכניות המתאר הכוללניות המאושרות והמקודמות כיום מתבצעות בתוך תחומי השיפוט של הרשויות הערביות. המשמעות היא שרוב המתחמים המוצעים לתכנון בעשרים שנות הבאות יהיו בקרקע פרטית, ולא נוספו שטחים בבעלות מדינה שיוכלו לספק פתרון ל-70% מתושבי היישובים שאין ברשותם קרקע פרטית. לכן, **אנו ממליצים** לקבוע יעדים לאישור יחידות הדיור בתחום קרקעות המדינה שיאפשרו מתן מענה למחוסרי קרקעות בעשרים השנים הבאות, ולהנחות את מינהל התכנון, רמ"י ומשרד הבינוי והשיכון לאתר מתחמים בבעלות המדינה בשולי היישובים הערביים לטובת מגורים, ולצרף שטחים אלו לתחום שיפוט הרשויות הערביות.

1.3.4 תקציבים לתכנון והסכמים אסטרטגיים

דו"ח מבקר המדינה שהתפרסם לאחרונה מראה כי התקציב המיועד לתכנון ביישובים הערביים לא יתן מענה לצורכי היישובים הערביים. המבקר קובע כי "כנגזר מהביקושים החזויים ליחידות דיור ביישובים הערביים נקבע בתוכנית האסטרטגית לדיור כי יעדי התכנון עבור האוכלוסייה ביישובים הערביים לשנים 2017-2020 יהיו 21,000 יחידות דיור בכל שנה, כלומר 84,000 יחידות דיור בסך הכל לשנים אלה. בהחלטה 922 ייעדה הממשלה לשנים 2016-2020

8. החלטה מספר: דר/131 : https://www.gov.il/he/Departments/policies/2017_dec2457

9. כולל יישובים דרוזיים, ולא כולל העיר ירושלים.

10. יעד התחדשות עירונית למחוז צפון לפי החלטת הממשלה מספר דר/131 : https://www.gov.il/he/Departments/policies/2017_dec2457

11. מקור הנתונים: מצגת מינהל התכנון שהוצגה בישיבה - יישום הרפורמה באכיפת דיני התכנון והבנייה משרד רה"מ 16.12.18.

12. החלטה מספר דר/131 סעיף מספר 4 : https://www.gov.il/he/Departments/policies/2017_dec2457

תקציב של 176 מיליון ש"ח לתכנון מפורט של לפחות 40,000 יחידות דיור.¹³

בתגובה לדו"ח המבקר מסר מינהל התכנון כי נכון לאוקטובר 2018 "נמצאות בטיפול הותמ"ל תכניות למגזר המיעוטים הנמצאות בשלבי תכנון שונים וכוללות 68,500 יחידות דיור".

אולם, מבדיקתנו עולה כי חלק מהתכניות המקודמות בותמ"ל נתקלות בחסמים ומימושן בשנים הקרובות מוטל בספק. כך למשל העיר הערבית המוצעת 'טנטור' הכוללת 15,000 יחידות דיור או תכנית טמרה הכוללת 5,300 יחידות דיור. במקביל, מכוחן של רוב התכניות המקודמות כיום על קרקע פרטית בוועדות המחוזיות לא ניתן להוציא היתר בנייה, מאחר ונדרשת הכנת תכנית נוספת לאיחוד וחלוקה.

בנוסף, קיימים חסמים בהעברת תקציבים לתכנון שהוקצו לרשויות המקומיות הערביות בהתאם להחלטת הממשלה 922. במסגרת ההחלטה הוחלט לתקצב ב-252 מיליון ש"ח 15 הרשויות הגדולות שחתמו על הסכם אסטרטגי עם משרד הבינוי והשיכון. זאת לצורך הכנת תכניות מפורטות, הסדרת בנייה קיימת, שיווק מגרשים, וחיזוק מחלקות הנדסה.

ההסכמים כוללים התקדמות בשלושה שלבים תוך קיום התניות למעבר בין שלב לשלב. דרישות הסף למעבר משלב אחד לשלב השני הן בעייתיות, אחד התנאים שנקבעו למעבר לשלב ב' - אישור תכנית המסדירה 500 יחידות דיור בקרקע פרטית תוך שנתיים בכל אחת מהרשויות - אינו בר יישום עבור הרשויות שלא היו להן תכניות בתהליך מתקדם במועד אישור ההחלטה. הרי שאם לאישור תכנית הכוללת יותר מ-200 יחידות דיור נדרש 3.4 שנים בממוצע ארצי,¹⁴ אזי בהתחשב במאפיינים הייחודיים של הישובים הערביים ובמיוחד במבנה הבעלויות על הקרקע והבנייה הקיימת, בישובים אלה התהליך יארך זמן ארוך יותר.

לפי נתוני משרד הבינוי והשיכון עד לסוף שנת 2018 רק 39 מיליון ש"ח הועברו לישובים החתומים על ההסכמים האסטרטגיים (15% מהתקציב שהוקצה)¹⁵ ובאפריל 2019 הוחלט להעביר רק 5 מתוך 15 ישובים לשלב ב', מאחר ויותר הישובים לא עמדו בתנאי המוגדר בהחלטת הממשלה ולא הסדירו מספיק מבנים ללא היתר בתחומם.

מן החסמים שנסקרו לעיל, עולה כי התכניות המקודמות היום אינן מספקות מענה מלא לצורכי הישובים הערביים. מאחר ולרשויות המקומיות הערביות אין מקורות תקציביים לסבסוד תכנון בהיקפים גדולים של 44,000 יחידות דיור הדרושות לסגירת הפער הקיים בתקצוב התכנון כנדרש לפי התכנית האסטרטגית לדיור 2040 ולקידום הסדרת הבנייה כמפורט בסעיף 1.1.3 לעיל, **אנו ממליצים** להגדיל את התקציב המיועדים לתכנון בשנים הבאות, להסיר את החסמים המעכבים העברת תקציבים לרשויות, ולהעביר בהקדם את התקציבים המיועדים לרשויות החתומות על הסכם אסטרטגי עם משרד הבינוי והשיכון.

1.4 הפרשות לצרכי ציבור

במרבית הישובים הערביים המרקמים הוותיקים מאופיינים במחסור בשטחי ציבור. על מנת לפצות על המחסור, תכניות חדשות בהרחבות הישובים מפרישות שטחים גדולים יותר לצרכי ציבור. העמסת שטחים ציבוריים על ההרחבות המוצעות מביאה לכך שאחוז הפקעה יהיה גבוה מהמקובל כיום בישובים הערביים (למעלה מ-35%). בשל מאפייני הבעלות על הקרקע, אחוזי הפקעה גבוהים מקשים על קידום התכנית המפורטת, זאת לאור התנגדויות הבעלים והצורך לתשלומי פיצויים לבעלי הקרקעות. כפתרון לבעיה זו צוות '120 הימים' המליץ ששיעור הפרשות לצרכי ציבור מקרקעות מדינה יהיה גבוה ביחס לקרקעות פרטיות, **להלן ההמלצה:**

13. דו"ח שנתי 2017, עמוד 571: <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/1427-10.aspx>
14. שנתון מנהל התכנון 2017 (עמ' 135): https://www.gov.il/BlobFolder/guide/shnaton/he/shnaton_17.pdf
15. מצגת סיכום החלטת ממשלה 922 התקדמות היישום-משב"ש, כנס דצמבר 2018.

סעיף 95.3: הפרשות לצורכי ציבור

הצוות ממליץ בפניו יו"ר מועצת מקרקעי ישראל להביא בפני מועצת מקרקעי ישראל הצעה לפיה, יקבעו קריטריונים לפיהם בתב"עות בהן קיימות קרקעות פרטיות לצד קרקעות מדינה, שיעור הפרשות לצורכי ציבור, לרבות צורכי תשתיות, מקרקעות המדינה יהיו גבוהות מהקרקעות הפרטיות על מנת להקל על הגעה להסכמות עם מחזיקי הקרקע הפרטית.

מבדיקתנו עולה כי ההמלצה לא יושמה - רמ"י לא קבעה קריטריונים בנושא זה לכלל הישובים הערביים. כיום רמ"י חותמת על הסכמים נקודתיים עבור חלק מהישובים שלפיהם המדינה מפרשה שטח גדול לצורכי ציבור, אך ההסכמים הנקודתיים תלויים ברצונם של הממונים ברמ"י, וחלק מהרשויות לא פונות לרמ"י לחתימת הסכם. כך למשל, בתחום הישוב מג'ד אל כרום יש מחסור רב בקרקעות למבני ציבור. בשנת 2018 אושרה תכנית לאיחוד וחלוקה מספר 260-0318477 אך למרות הצורך בקרקעות זמינות לבניית מבני ציבור, לא נחתם הסכם עם רמ"י ושיעור ההפרשות מקרקעות מדינה היה שווה לשיעור ההפרשות מקרקעות פרטיות. לכן, **אנו ממליצים** ליישם את המלצת צוות '120 הימים', לקבוע הפרשות גבוהות לצורכי ציבור מקרקעות בבעלות מדינה בכל הישובים הערביים, וליידע את הרשויות המקומיות הערביות בדבר ההחלטה.

1.5 ועדות משנה קבינטיות לוועדות המחוזיות

בפרק התכנון צוות '120 הימים' המליץ על הקמת ועדות משנה להסדרת בינוי קיים ולקידום הרישום. מבדיקתנו עולה כי ועדות אלו לא מימשו את המטרה שלשמה הוקמו וכי הן לא מצליחות להביא להסדרת בינוי קיים בהיקפים משמעותיים.

להלן ההמלצה שלא יושמה:

מוצע לתקן את חוק התכנון והבנייה ולקבוע כי בוועדות המחוזיות צפון, חיפה ומרכז יוקמו ועדות משנה קבינטיות אשר יאשרו תכניות מפורטות בדגש על תכנית חלוקה או איחוד וחלוקה. ועדות אלו ייצרו התמחות בנושא ויפעלו במקביל לעבודת המליאה. מוצע לבחון קביעת הוראה שלפיה תנאי להגשת התכנית לוועדת המשנה יהיה כי התשריט הנלווה לתכנית יוגש כתצ"ר. הדבר יקל על הליכי הרישום והוצאת היתרי הבניה בהמשך הדרך. ועדות אלו יקבלו שירותים מהמרכז למיפוי ישראל.

סעיף 66: הקמת ועדות משנה קבינטיות לוועדות המחוזיות להסדרת בינוי קיים ולקידום הרישום

בעקבות המלצות הצוות הוקמו בוועדות המחוזיות צפון, חיפה ומרכז ועדות הנקראות "ועדות משנה לתכניות מסוימות בישובים ערביים".

עד היום נתקבלו לשלוש הוועדות בסה"כ 56 תכניות - 37 תכניות במחוז צפון, 6 תכניות במחוז חיפה ו-13 תכניות במחוז מרכז. רק 6 תכניות אושרו עד היום בוועדות שהוקמו, כולן במחוז צפון.

לפי חוק התכנון והבניה¹⁶ הועדות לתכניות מסוימות יאשרו תכניות נקודתיות בישובים הערביים שמספר יחידות הדיוור הכלולות בהן אינו עולה על 50 יחידות דיוור. התנאים לאישור התכנית יהיו: הגשת תכנית לצרכי רישום התואמת את התכנית והודעה של מרכז מיפוי ישראל שהתכנית כשרה לרישום בהתאם לפקודת המדידות.

על פי התרשמותנו, הסיבה לכך שוועדות אלה לא השיגו את ייעודן נעוצה בכך שלא ניתן להן יתרון על פני ועדות משנה אחרות בועדה המחוזית, ולא הוקנו להם סמכויות מיוחדות למימוש המטרה שלשמה הוקמו - הסדרת הבינוי קיים.

יתרה מכך, הועדות מחייבות הגשת תצ"ר, דבר שמעכב קידום ואישור התכנית מאחר ולהכנת תצ"ר נדרשת מומחיות

¹⁶ חוק התכנון והבניה, סעיף 2א11, ועדת משנה לתכניות מסוימות ביישובים מיעוטים (תיקון מס' 104) תשע"ו-2015: https://www.nevo.co.il/law_html/Law01/044_001.htm

של צוות התכנון והדבר כרוך בעלויות גבוהות לזם. עניין זה הופך את תהליך ההסדרה המתבצע בוועדות אלה לארוך ומורכב יותר ביחס לוועדות משנה אחרות.

אנו ממליצים, לבחון את החסמים בוועדות שהוקמו, ולתת כלים לוועדות אלו לקידום הסדרת הבנייה הקיימת.

1.6 עדכון תמ"א/35

מבדיקה שביצע צוות '120 הימים' עולה, כי קרקעות המדינה המעטות המצויות בקרבת הרשויות המקומיות הערביות סובלות בדרך כלל ממגבלה תכנונית מאחר והן לא נכללות בשטחי פיתוח בתמ"א/35.¹⁷ הצוות המליץ על תיקון תמ"א/35 באופן הבא:

הצוות ממליץ כי מתכנני המחוזות, בתיאום עם משרד הבינוי והרשויות המקומיות, יפעלו לוודא שטרם העברת ההערות על תמ"א/35 למועצה הארצית, יתקיים דיון בנוגע להכללת הערות לגבי ישובי המיעוטים אשר בתחומן, במגמה להגדיל את שטחי הפיתוח של הישובים במגזר המיעוטים. הצעות אלו לתיקון יידונו במועצה הארצית. בנוסף, ממליץ הצוות כי המועצה הארצית תבחן את האפשרות כי תמ"א/35 תתוקן כך שבנוסף לתיקונים נקודתיים תינתן בה גמישות של עד 2% לחריגה מגבולות המרקמים העירוניים של הישובים הערביים וזאת בשל המאפיינים המיוחדים לישובים אלה.

**סעיף 67:
תיקון תמ"א**

בעקבות המלצות הצוות, להגדלת שטחי הפיתוח של הישובים ומתן גמישות לחריגה מגבולות המרקמים, מינהל התכנון יזם תיקון לתכנית תמ"א/35 (תיקון 1), ובוצעו הרחבות לגבולות המרקם העירוני בחלק מהישובים הערביים. אולם מבדיקתנו עולה כי התכנית תוקנה באופן שנותן עבור יישובי מחוז צפון בלבד גמישות, שמאפשר הרחבת השטח המיועד לפיתוח או לבינוי לתחום מרקם גובל, בתנאים הבאים:

א. בתכנית מקומית - בהתאם להוראות הגמישות בתכנית המתאר המחוזית ובתנאי קבלת אישור המועצה הארצית.
ב. בתכנית מתאר מחוזית - היקף תוספת השטח המיועד לפיתוח, החורג מהמרקם העירוני, לא יעלה על 40% מהשטח המיועד לפיתוח הישוב בתכנית המתאר המחוזית התקפה. אולם, ניתן לחרוג מהיקף זה אם תכנית המתאר המחוזית תואמת לתכנית כוללת.¹⁸

עבור הישובים הערביים הנמצאים בשאר המחוזות לא ניתנה גמישות בחריגה מגבולות המרקם העירוני, וכתוצאה מכך לא ניתן מענה לכלל הישובים הערביים; כך למשל, בישוב קלנסווה הנמצא במחוז מרכז, מאות מבנים קיימים לא נכללו בגבול המרקם העירוני, למרות שהיה ניתן להכילם במידה והמועצה הארצית הייתה מאשרת גמישות בדומה לנעשה במחוז צפון. בנוסף, בישובים באקה אל ג'רביה וג'ת הנמצאים במחוז חיפה, מוצע בתכנית המתאר הכוללנית בהתאם להחלטת הממשלה להקים אזור תעסוקה משותף עם חריש ומוא"ז מנשה מצפון לקיבוץ להבות חביבה.¹⁹ אך תכנית המתאר הכוללנית נתקעה מאחר ואזור התעסוקה לא נכלל בגבול המרקם העירוני לפי תמ"א/35.1. בנוסף לאזור התעסוקה מוצעות בתכנית המתאר הכוללנית הרחבות למגורים בקרקע פרטית ומדינה מחוץ למרקם העירוני צפונית לעיר באקה אל ג'רביה, וגם אלה לא אושרו על אף שניתן היה לאשרן במידה והמועצה הארצית הייתה מאשרת גמישות בדומה לנעשה במחוז צפון.

בשל מאפייני הישובים הערביים, קיים אם כן צורך כי בשלב הכנת התכניות הכוללניות יהיה ניתן לכלול שטחים אשר נמצאים מחוץ לגבול המרקם העירוני וזאת לצורך הסדרת מבנים קיימים, צירוף קרקעות בבעלות מדינה לפיתוח מתחמי מגורים עבור מחוסרי הקרקעות מתושבי הישוב, והקמת אזורי תעסוקה. מתן גמישות ביחס לגבולות המרקם העירוני יאפשר קידום תכנית הנותנת מענה מלא לכלל צרכי הישוב.

17. דו"ח צוות '120 הימים', סעיף 42.

18. הוראות תמ"א/35, סעיף 7.1.2.

19. החלטה מספר 870 של הממשלה מיום 20.12.2015.

לכן, **אנו ממליצים** לשנות את הוראות תכנית תמ"א/1/35 כך שתתאפשר גמישות בחריגה מגבולות המרקמים העירוניים עבור הישובים הערביים בכל המחוזות, בדומה לגמישות המאושרת במחוז צפון, ולבצע תיקונים נקודתיים עבור חלק מהישובים בהתאם לתכניות המתאר הכוללניות המוצעות.

1.7 הקמת ועדת גבולות קבועה לרשויות הערביות

תחומי השיפוט של הרשויות המקומיות הערביות קטנים ולא נותנים מענה לצורכי הפיתוח העתידיים. כמו כן, חלק גדול מהשטחים שבתחום השיפוט מוגנים מפיתוח ומיועדים לשטחים מוגנים כמו: יערות, גן לאומי, נחל וסביבתו, בנוסף לשטחים בטופוגרפיה קשה שלא מאפשרת פיתוח. צוות '120 הימים' המליץ על הקמת ועדה מתמדת שתבחן את הצורך להרחבת תחומי שיפוט הרשויות הערביות. **להלן ההמלצה:**

הצוות מציע כי במסגרת החלטת הממשלה ליישום המלצות אלו, ימנה שר הפנים ועדת גבולות מתמדת, אחת או יותר לכלל ישובי המיעוטים, אשר תבחן את הצורך לשנות את גבולות ישובי המיעוטים ואת מרחבי התכנון בהתאם, כך שתאפשר הגדלה משמעותית של שטחי הפיתוח בתוך גבולות הישובים בהם ניתן לפתח מתחמים לדיור. משרד הפנים יקבע את הכללים לפעולת ועדה זו ואת משך עבודתה. בנוסף לאמור מציע הצוות לתקן את החוק לקידום מתחמים מועדפים לדיור, כך שתכנית שהיקפה עד 1000 יחידות דיור, אשר אושרה בותמ"ל ביישוב מסוים תוך חריגה מגבולות השיפוט שלו, תיחשב כצו לשינוי גבולות שיפוט ושינוי מרחב תכנון של הישוב. התכנית תציין זאת במטרתיה וההליך בפני הותמ"ל או במקביל אליו יאפשר העלאה של כל הטענות הרלבנטיים לשינוי גבולות השיפוט ע"י הגורמים הרלבנטיים.

**סעיף 65:
הקמת ועדת
גבולות קבועה
ליישובי המיעוטים**

בעקבות המלצות הצוות, שר הפנים הקים את הוועדות הגיאוגרפיות לבחינת בקשות הרשויות להרחבת תחום השיפוט, וקבע אלו שטחים מתוך הבקשות שהגישו הרשויות המקומיות יבחנו בוועדות שהוקמו. אך לפי בדיקה שערכנו עולה כי במנדט הוועדות הגיאוגרפיות לא נכללו שטחים רבים אשר נתבקשו לצורכי הרחבת תחום השיפוט על ידי רשויות מקומיות ערביות, למשל: במנדט לדיוני הוועדות הגיאוגרפיות במחוז הצפון נכללו רק 28,733 דונם מתוך סך של 96,034 דונמים המבוקשים על ידי 29 רשויות מקומיות ערביות להרחבת התחום המוניציפאלי.

אנו רואים בהרחבת תחומי השיפוט צעד חיוני והכרחי לפתרון מצוקת הדיור בחברה הערבית. יש מחסור רב בקרקעות מדינה בתחום השיפוט של הרשויות, חלק מהשטחים שלא נכללו במנדט הוועדה יועדו לשמש כפתרון דיור למחסורי קרקעות, חלקם יועדו למבני ציבור, וחלקם יועדו להרחבת בסיס המס של הרשויות. במהלך של משרד הפנים לצמצום מנדט הוועדות נעשה שיפוט מוקדם, ולא נתנה הזמנות לשמוע ולהתרשם מצורכי הרשויות וממטרות הבקשות כפי שגובשו בתחילת הדרך. לכן, **אנו ממליצים**, להרחיב את מנדט הוועדות הגיאוגרפיות הפועלות, לכלול את כל השטחים המבוקשים על ידי הרשויות המקומיות, ולאפשר לרשויות להציג את עמדתן בדיון במסגרת הוועדות הגיאוגרפיות.

בנוסף, **אנו ממליצים**, ליישם את המלצת צוות '120 הימים', לתיקון החוק לקידום מתחמים מועדפים לדיור, כך שתכנית שהיקפה עד 1000 יחידות דיור, אשר אושרה בותמ"ל ביישוב מסוים תוך חריגה מגבולות השיפוט שלו, תחשב כצו לשינוי גבולות שיפוט ושינוי מרחב תכנון של הישוב.

1.8 רישום והסדרת קרקעות ומס רכוש

לפי דו"ח צוות '120 הימים'²⁰ רישום הזכויות הקנייניות במרשם מאפשר לפרט להגן על זכויותיו הקנייניות שהרי הרישום הינו ראייה חלוטה והינו בעל חשיבות רבה לקידום ויישום התכנון, הבניה והסחירות בנכסים. היעדרו של רישום פוגע

20. דו"ח צוות '120 הימים', סעיף 54.

בוודאות, פוגם בסחירות, מייקר עסקאות ומימון ובטווח הארוך מתמרץ סטגנציה. על פי התרשמות הצוות, בעיית העדר הרישום בחברה הערבית הינה רחבת היקף ומשפיעה על האפשרות לקדם את המשך הבניה במסלולים החוקיים, לקדם את התכנון באופן שתואם את המציאות בשטח ואת ההשבחה הכלכלית של הנכסים.

1.8.1 רישום והסדרת קרקעות

מבדיקתנו עולה כי רוב ההמלצות להסדרת ורישום קרקעות לא יושמו. **להלן ההמלצות שלא יושמו:**

לאור העובדה שהליך ההסדר הוא הליך פומבי ביוזמת המדינה הצוות ממליץ כי יצא קול קורא על ידי האגף לרישום מקרקעין או גורם אחר במשרד המשפטים לציבור על מנת לברר האם ישנן חלקות קרקע אשר המחזיקים בהן או בעלי עניין לגביהן רואים צורך בייזום תהליך ההסדר על ידי המדינה. בהכנת תכנית העבודה להסדר קרקעות לא מוסדרות במגזר הערבי, יתחשבו גורמי המקצוע במשרד המשפטים במרכז למיפוי ישראל בתוצאות פנייה זו.

הצוות ממליץ על בנייה וקידום של תכנית עבודה להסדרת יתרת הקרקעות הלא מוסדרות ביישובי המיעוטים. קידום תכנית העבודה יתבצע באמצעות המרכז למיפוי ישראל והאגף לרישום והסדר מקרקעין במשרד המשפטים. לצורך כך, יוקצו משאבים וכוח אדם מתאים.

בקרקעות הבלתי מוסדרות מוצע לבחון דרכים לפעולה במשולב או במקביל הן לצורך בירור הזכויות בהסדר, לפי פקודת ההסדר והן לצורך השלמה או התקדמות עם הליכי התכנון במתחם, ומתוך שאיפה כי בסמוך לסיום הליכי ההסדר יסתיים גם התכנון במתחם.

לאור מורכבות הסטטוס הקנייני ביישובי המיעוטים, מוצע כי גם לאחר השלמת עבודת הוועדה, ייבחנו דרכי פעולה מיטביות על מנת להביא, בסופו של יום, לרישום הזכויות בקרקע, באופן שהולם את הזכויות הקנייניות הנוכחיות, ואת התכנון. כאמור, המקרים עשויים להיות שונים, ובהתאם סל הפתרונות המוצע איננו אחיד. כיוון שמדובר במסגרת משפטית ותכנונית מורכבת, מוצע כי יבוצעו פעולות משלימות להמלצות אלה ביחס למקרים השונים, מהי הדרך הנכונה והיעילה ביותר שיכולה להביא להסדרת המתחם.

אנו ממליצים ליישם את המלצת צוות '120 הימים', ולאור מורכבות הסטטוס הקנייני ורישום הקרקעות ביישובים הערביים, להקים ועדה שתבחן דרכי פעולה מיטביות על מנת להביא לרישום הזכויות בקרקע בהתאם לסעיף מספר (91) הנ"ל.

1.8.2 מס רכוש

בנוסף, להשלמת הליך של רישום זכויות על נכס מותנה בהסדרת תשלומי המס עבור הנכס המוסדר. צוות '120 הימים' המליץ כי יידרש תשלום רק בגין העסקה האחרונה, **להלן ההמלצה:**

הצוות ממליץ כי תנותק הזיקה בין תשלום חובות ישנים של מס רכוש להיתר לרישום הנכס, ובבוא הפרט לרשום את הזכויות בנכסיו לא יידרש ממנו אישור על תשלום בגין חובות אלו. בנוסף, על מנת לקבל את אישור רשויות המס כי שילם את חובותיו יידרשו מהפרט תשלומי המסים השונים רק בגין העסקה האחרונה שבוצעה בנכס ולא עבור כל שרשרת העסקאות שבוצעו בו מאז ומעולם.

**סעיף 87:
מיסוי כתנאי
לרישום**

לפי דו"ח מבקר המדינה, היעדר הסדרה של הזכויות על מקרקעין ואי רישומן ברישום הרשמי מהווים חסם מרכזי בנושא פיתוח שוק האשראי והמשכנתאות וכפועל יוצא מהווים חסם לפיתוח שוק הדיור ביישובים הערביים. בנובמבר 2015 תוקן חוק מיסוי מקרקעין בהתאם, אך תיקוני החקיקה שאושרו לא השיגו את מטרותם לעודד את האוכלוסייה

הערבית לרשום את זכויותיהם על מקרקעין, ורק 3 מקרים שבהם נעשה שימוש בתיקוני החקיקה.²¹
אנו ממליצים לבחון את יישום ויעילות המלצת צוות '120 הימים', ולבחון הצעות נוספות לפתרון נושא הקנסות וחובות עבור לרשות המקומית ולמדינה.

1.9 התחדשות עירונית ופיתוח מרקם ותיק

1.9.1 התחדשות עירונית

התחדשות עירונית היא שם כללי לתהליך שבו אזור עירוני מדורדר מבחינה פיזית או חברתית, משתקם וחוזר להיות חלק משמעותי מהרקמה העירונית. הגלעין הוותיק של הישובים הערביים מאופיין לרוב בהידרדרות פיזית משמעותית, בצפיפות דיור ובמחסור בתשתיות, בשטחים ציבוריים פתוחים, במוסדות ציבור ועוד.

בשנה וחצי האחרונות מקדמת הרשות להתחדשות עירונית, 5 תכניות פיילוט להתחדשות עירונית בישובים ערביים (ערערה, טייבה, סח'נין, כפר קאסם וג'סר אל זרקא), שמטרתן לחדש את גלעין הישוב. אחת מהנחות היסוד של פיילוטים אלו היא שמבנה שוק הדיור בישובים הערביים, ערכי הקרקע הנמוכים וריבוי הקרקעות בבעלות פרטית, אינם מאפשרים שימוש במנגנונים כמו פינוי-בינוי או תמ"א 38.

על מנת לבחון את איכות המנגנונים החדשים שיוגשו עבור הישובים הערבים, **אנו מציעים** לבחון כל מנגנון שיוצע תוך התייחסות למטרות ששמה לעצמה הרשות להתחדשות עירונית המופיעות להלן:²²

- הגדלת היקף המימוש של מיזמים להתחדשות עירונית.
- האצת ביצוע המיזמים למען שיפור פני העיר, המרחב הציבורי ואיכות חייהם של התושבים.
- הגדלת היצע הדיור במרקם העירוני הבנוי, מתוך תשומת לב לחשיבות שימור השטחים הפתוחים לרווחת הציבור.
- ייעול השימוש בקרקע וחיזוק העירוניות.

כנגזרת ממטרות אלו אנו ממליצים על הצעדים הבאים:

- לייצר תכניות התחדשות עירונית המתייחסות לכלל ייעודי הקרקע בתוך גבולות התכנון: דיור, תנועה ותחבורה, שטחים ציבוריים פתוחים, מוסדות ציבור, תשתיות ועוד. בדומה לעמדת הרשות להתחדשות עירונית ביחס לתכניות שהיא מקדמת בערים בהן יש היתכנות כלכלית לפינוי-בינוי, אנו מאמינים כי התחדשות עירונית שתעשה רק מתוך רצון להגדיל את צפיפות הדיור, תפגע פגיעה אנושה באיכות החיים של התושבים. כחלק מתפישה זו אנו מאמינים כי יש לתקצב צוותי תכנון מלאים, הכוללים את כלל בעלי התפקידים בצוות תכנון בכל תכניות הפיילוט.
 - לבנות מודל ישים הכולל עבודת עומק עם הרשויות המקומיות ועם תושבי שטח התכנון. התחדשות עירונית מחייבת התייחסות למגוון היבטים: היבטים תכנוניים, היבטים כלכליים והיבטים חברתיים.
- תכנית התחדשות עירונית שתעשה ללא התייחסות לאחד מנושאים אלו לא תהיה בעלת יכולת מימוש. לתפישתנו, תהליך הכנת תכנית התחדשות עירונית ברשויות צריך להיות מלווה על ידי איש מקצוע המתמחה בתכנון חברתי, בתהליכי שיתוף ציבור ובתהליכי בניית הסכמות.
- להקצות משאבים ממשלתיים לטובת מימוש. מכיוון שערכי הקרקע בישובים הערבים נמוכים ואינם מאפשרים מימוש על בסיס תהליכים כלכליים של שוק חופשי, על המדינה להקצות משאבים למימוש תכניות הפיילוט ולבחון בהמשך מנגנון התחדשות חלופי שאינו מתבסס על השוק הפרטי בלבד.

**אנו מאמינים כי
התחדשות עירונית
שתעשה רק מתוך רצון
להגדיל את צפיפות
הדיור, תפגע פגיעה
אנושה באיכות החיים
של התושבים.**

21. דו"ח שנתי 2019, עמוד 595: <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/1427-10.aspx>
22. לאתר הרשות להתחדשות עירונית ראה: https://www.gov.il/he/departments/about/about_government_authority_for_urban_renewal

1.9.2 פינוי בינוי והחלפת קרקעות

אנו עדים לכך שבשנים האחרונות המדינה משליכה את כל יהבה על שיווק יחידות דיור בקרקעות מדינה תוך זניחת מיצוי הזכויות בשכונות הוותיקות המאוכלסות. אנו מסכימים כי בחלק גדול מהמקרים לא ניתן לבנות עוד דירות בשכונות הוותיקות, אך במקרים אחרים ניתן להגדיל היצע הקרקעות/זכויות הבנייה בשכונות הוותיקות במידה וינתן מענה תכנוני לאתגרים כמו הקצאת שטחים למוסדות ציבור, לשטחים ציבוריים פתוחים לכבישים ותשתיות ועוד.

המרקמים הוותיקים במרבית הישובים סובלים מהעדר קרקעות למוסדות ציבור ולשצ"פים בו בזמן שתושבים מחזיקים באותן שכונות קרקעות פרטיות ריקות.

אנו ממליצים לערוך פיילוט במספר ישובים במסגרתו יוצע לבעלי קרקעות פרטיות במרקמים הוותיקים מגרשים מפותחים בשכונות החדשות בתמורה לויתור על הקרקע הפרטית לטובת צרכי ציבור. כמות המגרשים תוגבל על פי צרכי הישוב.

1.9.3 חכירת מגרשים המיועדים למגורים לטובת צרכים ציבוריים

המרקמים הוותיקים במרבית הישובים הערביים מאופיינים במחסור במוסדות ציבור. לתפישתנו, בכוחם של פרויקטים להתחדשות עירונית להקטין פער זה ולתת מענה רחב גם בהיבט זה. אחת מההזדמנויות הקיימות להגדלת כמות מוסדות הציבור במרקמים הוותיקים, היא שימוש במגרשים של רמ"י, השוכנים בלב המרקם הבנוי. עם זאת, כאן גם טמון האתגר. מגרשים אלו מוגדרים לרוב כמגרשים ביעוד מגורים, מה שאינו מאפשר לרשות המקומית לחכור את הקרקע לטובת מוסד ציבורי.

על כן, אנו ממליצים כי:

- יתוקן חוק התכנון והבנייה כך שתתאפשר בניית גני ילדים ומעונות יום במגרשים המיועדים למגורים בישובים הערביים.
- רמ"י תאפשר חכירה של מגרשים המיועדים למגורים לטובת בניית מוסדות ציבור בלב הישובים הערביים.

לסיכום, לתפישתנו, התחדשות עירונית בישובים הערבים יכולה לשפר את איכות החיים של התושבים, לקדם את השוויון האזרחי ולחזק את הרשויות המקומיות המוחלשות. על הממשלה לאמץ הזדמנות זו ולפעול לקידום התחדשות עירונית בישובים הערביים באופן ראוי ונכון.

פרק 2: שיווק מגרשים בקרקעות בבעלות המדינה

קרקעות מדינה הן משאב קרקע שקיים בישובים הערביים בהיקף מצומצם ומהווה פוטנציאל חשוב לפיתוחם. זאת משום שמשאב זה מהווה פתרון דיור בלעדי עבור כ-70% מתושבי היישובים, שאין ברשותם קרקע פרטית. בנוסף, החברה הערבית סובלת ממצוקה כלכלית וממוצע המשכורות הנדרש לרכישת דירה בערים הערביות גבוה מהממוצע הארצי העומד על 150 משכורות.²³ כך לדוגמה בנצרת נדרשות 172 משכורות לרכישת דירה ובסח'נין נדרשות 163 משכורות לרכישת דירה (בהתחשב בשכר הממוצע בערים אלה).²⁴ שיווק מגרשים בקרקעות מדינה יוכל להוזיל משמעותית את מחירי הנדל"ן בישובים הערביים. לאור סיבות אלה, ישנה חשיבות רבה להצלחתם של השיווקים הללו. ואילו כיום, רבים מהשיווקים נכשלים, והצלחתם תלויה בפיתרון שורה של חסמים.

החסמים בתחום זה קשורים לכך שתהליך השיווק במתכונת הנוכחית מופעל בישובים הערביים באופן זהה לישובים היהודיים, כך שנוצר חוסר התאמה בין תהליך השיווק לבין מאפיינים חברתיים, תרבותיים, התכנוניים והקנייניים של החברה הערבית והישובים הערביים.

להלן פירוט החסמים והמלצות המדיניות:

2.1 פיזור שיווקים בישובים הערביים והגדלת מלאי קרקעות המדינה בישובים אלה

לפי דו"ח מבקר המדינה "בשנים 2016–2017 במועד סיום הביקורת בוצע שיווק של קרקעות רק ב-57% מהישובים החתומים על ההסכמים הממוקדים וההסכמים האסטרטגיים (32 מ-56 יישובים). 80% מיחידות הדיור שווקו בעשרה ישובים בלבד. למשל בישובים טמרה, טירה וערעה-עארה, שבהם מתגוררים עשרות אלפי תושבים, לא פורסמו מכרזים לשיווק קרקעות מדינה בשנים הללו. משמעות נתון זה היא כי בישובים רבים לא ניתן מענה לצורכי הדיור של תושבים אשר אין בבעלותם קרקעות".

המלצת מבקר המדינה לפתרון: "נוכח ריבוי הישובים שבהם אין שיווקים של קרקעות, ובייחוד ישובים מרכזיים מרובי אוכלוסייה, יש מקום שהגורמים הנוגעים בדבר, לרבות משרד הבינוי, רמ"י והרשויות המקומיות הרלוונטיות, ירכזו מאמץ ניכר להסרת החסמים במטרה להגדיל את כמות הישובים הערביים שישווקו בהם קרקעות".²⁵

אנו מסכימים עם המלצת מבקר המדינה, ומוסיפים כי לאור מיעוט קרקעות המדינה בתחומן של הרשויות המקומיות הערביות קיימים מעט קרקעות מדינה, **אנו ממליצים** לאתר מתחמים בבעלות מדינה בשולי היישובים, להכליל שטחים אלו בתחומי השיפוט של הרשויות המקומיות הערביות ולקדם תכניות מפורטות לשינוי ייעוד הקרקעות למגורים עבורי מחוסרי קרקעות.

2.2 התאמת מסמכי המכרזים

במטרה להגדיל את שיעור היקף השיווקים בישובים הערביים ואת הצלחתם, צוות '120 הימים' ציין כי אי הצלחת מכרזי השיווק בקרב האוכלוסייה הערבית נובעת בין היתר מהעדר מידע בעניין הדרישות והתנאים שנקבעו במכרזים.

התאמת מסמכי המכרזים – הצוות ממליץ כי משרד הבינוי ורמ"י יבצעו התאמות והקלות במסגרת מכרזים בישובים הכלולים בהחלטה. במסגרת זו יש לפעול להתאמת המכרזים לאוכלוסיות

סעיף 79:

23. מספר המשכורות נקבע לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה למחיר דירה ממוצע ושכר חודשי ממוצע:

https://www.cbs.gov.il/he/publications/DocLib/2017/price10a/a6_2_h.pdf

24. מספר המשכורות בסח'נין ונצרת נקבעו לפי פרסום משרד האוצר למחיר דירה בשוק, ושכר חודשי ממוצע לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה:

http://mof.gov.il/Releases/Pages/natzrat_ilit_kiryat_tivon.aspx, <http://mof.gov.il/Releases/Pages/sachninn.aspx>

25. דו"ח שנתי 1969, עמוד 583: <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/1427-10.aspx>

המיעוטים וביצוע תרגום איכותי של מסמכי המכרז. כמו כן, יש לפעול להגדרת נוהל מסודר לביצוע מכרז הכולל קשר עם הרשות המקומית ועם מציעים פוטנציאליים.

מבדיקתנו עולה כי בהחלטת הממשלה 922 הוחלט להעביר תקציב לתרגום חוברת המכרז לרמ"י,²⁶ אך החוברת טרם תורגמה וההמלצה לא יושמה. **אנו ממליצים ליישם את המלצת צוות '120 הימים' והחלטת הממשלה 922 לבצע תרגום לערבית של מסמכי המכרז בישובים הערביים.**

2.3 נראות הפיתוח ושקיפות לגבי מרכיבי המכרז

צוות '120 הימים' המליץ כי עלויות הפיתוח הכלולות במכרז יפורסמו לאוכלוסייה:

הצוות ממליץ כי מסמכי המכרז ביישובי מיעוטים יכללו פירוט של המרכיבים של עלויות הפיתוח. זאת בכדי להפיג חששות בנוגע לעלויות הפיתוח וכן לצורך הגברת האמון בפעולות המבוצעות על ידי הממשלה.

סעיף 80: פרסום של עלויות הפיתוח לאוכלוסייה

מבדיקתנו עולה כי המפרט (המסביר את הרכיבים הנכללים בפיתוח) ושלביות הביצוע עדיין אינם ברורים דיים לרשות ולתושבים. בנוסף לכך, הניסיון מלמד כי בישובים בהם הפיתוח הוקדם לשלב היציאה למכרז, ניכרה היענות גבוהה יותר מצד התושבים. הנראות והשינוי בפועל קריטיים ליצירת אמון, במיוחד במצב הנוכחי שמתקיים בו חוסר אמון מצד התושבים בשלטון המרכזי. הקדמת הפיתוח מראה שינוי פיזי בשטח לאחר שנים של תשתיות רעועות או לא קיימות.

לכן, **אנו ממליצים:**

- להגביר את קצב הקדמת כספי פיתוח התשתיות, בטרם היציאה למכרז.
- להקדים את ביצוע בניית מוסדות הציבור מהתקציב שיועד לכך בהחלטה 922 בשכונות שנמצאות בשלבים מתקדמים של פיתוח התשתיות, וזאת במטרה להגביר את אמון התושבים ברמה המצופה להם במעבר לשכונות החדשות.
- להנגיש את המידע במלואו בשפה הערבית, בכתב ובעל פה, עוד בשלבי השיווק, ולפרט מה יכלול הפיתוח (מבחינת התשתית ומוסדות הציבור). נדגיש, כי מדובר בגורמים מהותיים המשפיעים על איכות המגורים, ופירוטם יסייע לתושבים להבין בעבור מה נגבים מהם תשלומים.

2.4 מעורבות הרשות המקומית בתהליך השיווק

הפיכת הרשות לשותפה מרכזית בתהליך השיווק ובארגון מפגשי הסברה לתושבים, ביוזמתו ובמימונו של משרד הבינוי והשיכון, הכרחית להצלחת התהליך, בייחוד בשל כישלון או "תקיעות" של מכרזים רבים כתוצאה מאי הגשת מסמכים על ידי התושבים הניגשים למכרז.

לכן, **אנו ממליצים** לתקצב ולהוביל עבודת שיתוף והסברה בקבוצות תושבים קטנות תוך הבנת הצרכים ומתן מענה לחסמים. במפגשים אלו חשוב להסביר לתושבים מהם המסמכים הנדרשים להגשה, מהם תנאי זכאות, מה התהליך כולל וכו'. **אנו מציעים** כי קמפיין יישובי יכלול אמצעי המחשה כגון סרטונים והדמיות תלת ממדיות. נציין כי קמפיין תקשורתי כלל ארצי יכול לסייע לקידום הנושא, אך אין להסתפק בו.

2.5 סבסוד פיתוח בקרקעות מעורבות

רבות מהקרקעות בבעלות המדינה בישובים הערביים נכללות במתחמים הכוללים קרקעות פרטיות. היות ואין מנגנון לסבסוד פיתוח בקרקע פרטית הרי שריבוי קרקע פרטית במתחם יוצר מחסור במקורות לביצוע הפיתוח. בהתאם לכך,

26. החלטת ממשלה 922: פרק 7 סעיף י(2) - תגבור מעטפת במשרד הבינוי והשיכון המתמחה באוכלוסיית המיעוטים והתאמת מכרזים (כנסי הכשים, תרגום וכיו"ב). לצורך כך יקצה משרד האוצר תקציב תוספתי בהיקף של 2.7 מיליון ש"ח.

גם המגרשים בקרקעות ששווקו על ידי המדינה, מתאפיינים לעיתים ברמת פיתוח לקויה בטווח הארוך. על אף המלצת '120 הימים', לא ניתן כיום סבסוד משמעותי של פיתוח על קרקעות פרטיות, והדבר פוגע בהצלחתם של שיווקים על קרקע מעורבת.

מרבית התכניות המפותחות היום על ידי משרד הבינוי והשיכון ורמ"י כוללות בתוכן היקפים גדולים של קרקעות פרטיות, כך שעלויות הפיתוח אמורות להיות מחולקות בין הרשות המקומית לבין משרד השיכון. בהעדר מקורות מימון לרשות המקומית, קיים סיכוי נמוך מאוד כי פיתוח השכונות יושלם ברמה שרוכשי המגרשים מצפים לה. גם במקרים בהם לרשות המקומית יש חוקי עזר תקפים לסלילה ופיתוח, גבית היטלי הפיתוח תלויה ברצונם של בעלי הקרקעות הפרטיות לממש את זכויות הבנייה, ולרוב מועד התחלת הבנייה על קרקעות פרטיות אינו חופף את תקופת פיתוח השכונות. כך נוצר כשל מימוני גדול אשר מעכב באופן משמעותי את פיתוח השכונות.

לכן, **אנו ממליצים** להחליף את מודל סבסוד הפיתוח הקרקע הפרטית שהונהג בעבר ולא הוכיח את עצמו במתווה הבא:²⁷ להקים קרן הלוואות פיתוח לרשויות המקומיות הערביות מתקציב המדינה כשהלוואות יהיו מסובסדות ב-50%. הלוואות יוענקו באופן ישיר לחברות שמנהלות את פיתוח השכונות באישור הרשות המקומית ויהיה עליהם לפתוח את כל השכונה על כל מרכיבי הפיתוח.

2.6 סבסוד פיתוח בקרקעות בבעלות רשויות מקומיות

במקרים מסוימים (אם כי נדירים) רשויות מקומיות מעוניינות לשווק קרקעות שבבעלותן (כגון מועצה מקומית מעיליא), אך ההגדרה בחוק של קרקע מדינה לא חלה על קרקע בבעלות הרשות המקומית ויוצא כי הרשויות המקומיות יפסידו את כספי הסבסוד, דבר שמייקר באופן משמעותי את מחיר המגרשים.

לעומת זאת, במקרים בהם קק"ל מעוניינת לשווק קרקע בבעלותה (שאף היא לא מוגדרת כקרקע מדינה), היא זכאית לסבסוד פיתוח מצד המדינה. למיטב ידיעתנו לא קיימת סיבה עקרונית למנוע מהרשויות המקומיות הערביות את אותה ההטבה שניתנת כיום לקק"ל.

בהתאם לכך, **אנו ממליצים** כי הזכאות לסבסוד פיתוח בשיעור 50% תחול גם על קרקעות שבבעלות רשות מקומית.

2.7 פיתוח שיטת שיווק ייחודית לישובים הערביים

נכון להיום, קיימות שתי שיטות מכרז: שיטת כל המרבה במחיר ושיטת ההגרלה. בשתי השיטות קיימים חסמים המכשילים את המכרז או מגבילים את הצלחתו בישובים הערביים. **להלן עיקר החסמים הפוגעים בהצלחת השיווקים:**

- שיטת "כל המרבה במחיר" מעלה את מחירי הדיור ופוגעת בתושבי המקום שאין בבעלותם דירה ואין ברשותם די אמצעים כלכליים. לכן, **אנו ממליצים** כי שיטת המרבה במחיר תחול על החלק שאינו מיועד לבני מקום ותונהג לאחר מיצוי המכרז לבני מקום.

- שיטת הרשמה והגרלה עדיפה לעומת שיטת כל המרבה במחיר, אך גם בשיטה זו קיימת בעייתיות, שכן המגרשים במכרז מוקצים תחילה לנכים ואלמנות, לאחר מכן ליוצאי שרות הביטחון ורק המלאי שנותר משווק למחוסרי דיור. כך שבישויבים בהם יש שיעור גבוה של משרתים בצבא נפגע הסיכוי של מי שלא שרת לזכות במגרש. מתן עדיפות ליוצאי שרות הביטחון מהווה אפליה כלפי רוב האזרחים הערביים, שאינם משרתים בצבא, ופטורים משירות זה על פי חוק, ויוצר רתיעה וחוסר אמון בקרב הציבור מלגשת למכרז. **אנו ממליצים** לבטל את כל ההטבות הניתנות למשרתי כוחות הביטחון בישובים הערביים.

27. פירוט נוסף למתווה המוצע מופיע בסעיף 4.1.

בנוסף קיימים חסמים נוספים:

- היעדר תדרוך מתאים לזכאים בשפה פשוטה לגבי אופן ההשתתפות במכרז משלב מילוי הבקשה ועד לשלב ההגדרה והזכייה. לכן, **אנו ממליצים** כי משרד הבינוי והשיכון יכין תכנית הדרכה ארצית, ובנוסף יכין תכנית הדרכה לכל ישוב בנפרד.
- הדרישה הנוכחית שלפחות 4 זכאים יוכלו לגשת למכרז לרכישת מגרש מקשה מאוד על הזכאים להתארגן בקבוצות כה גדולות; הסיכוי למצוא קבוצות בהיקף זה שמוכנים לגור ביחד, ושכלול תעודת זכאות, ויש להם הסכום הנדרש הוא נמוך מאוד. לכן, **אנו ממליצים** להפחית את המספר לשני זכאים לפחות גם אם הדבר יהיה כרוך בהקטנת שטחי המגרשים המשווקים.
- עלויות כבדות לרכישת מגרש: במקרים רבים אנשים שזכו במגרשים לא הצליחו לממש את זכאותם בשל העלויות שהם נדרשים לשלם בסמוך לזכייה. חשוב לציין כי האנשים הזקוקים לדיור הם בדרך כלל צעירים בשנות העשרים שטרם צברו הון עצמי מספיק לרכוש מגרש, במיוחד כשמדובר במספר אחים שגילאיהם צמודים ושהוריהם אינם יכולים לעזור להם במקביל. זאת ועוד, הבנקים אינם מעניקים משכנתאות לתשלום עבור המגרשים. לכן, **אנו ממליצים** שהתושבים שיזכו במכרז יוכלו לדחות את מועד התשלום למועד בו יוכלו לקבל משכנתא בגין הנכס או לחילופין לפרוס עבורם את התשלומים למספר שנים.
- **לסיכום סעיף זה, אנו ממליצים על יצירת שיטת שיווק ייחודית המתאימה ליושבים הערביים**, שתכלול ביטול קריטריונים מפלים, שיווק מתחמים המאפשרים תמהיל בינוי במגוון צפיפויות ותכנון יחידות דיור בגדלים משתנים. בנוסף לכך, יש לבחון באופן פרטני חלוקת השיווק למנות קטנות, כך שיקל על קבלנים קטנים לגשת למכרזים.

2.8 מכרזי מחיר למשתכן

לפי בדיקתנו, עד לחודש נובמבר 2018 מספר יחידות הדיור במגרשים ששווקו ליזמים במסגרת תכנית מחיר למשתכן עמד על 72,034 יחידות דיור בכל הרשויות המקומיות, אולם, רק 1.0% מכלל יחידות הדיור - 702 יחידות דיור ששווקו ליזמים ביושבים הערביים. כמו כן, בהגרות לשיווק יחידות הדיור לזכאים שווקו רק 193 יחידות דיור ביושבים הערביים, מתוך 56,677 יחידות דיור ששווקו לזכאים בכל הארץ.²⁸

בנוסף, קרוב למחצית מהמכרזים שפורסמו ליזמים לא צלחו. בחלק מהמקרים לא ניגשו היזמים למכרז, ובחלק מהמקרים המכרז בוטל.

ממצאים אלה מראים כי רמ"י הציעה מעט יחידות דיור לשיווק ביושבים הערביים וכי התכנית נתקלת בחסמים הן בשלב השיווק ליזמים והן בשלב השני של השיווק בהגרות לזכאים. לפי בדיקתנו החסמים בתחום זה קשורים לכך שתהליך השיווק במתכונת הנוכחית מופעל ביושבים הערביים באופן זהה ליושבים היהודיים, כך שנוצר חוסר התאמה בין תהליך השיווק למאפיינים החברתיים, התרבותיים, התכנוניים והקנייניים של החברה הערבית והיושבים הערביים.

אנו ממליצים כי רמ"י תשחרר יותר מגרשים לשיווק ביושבים הערביים ותגדיל את ההיצע והפריסה של המגרשים לכמה שיותר ישובים. בנוסף **אנו ממליצים** לנקוט בתהליכים שיובילו להצלחת התכנית ביושבים הערביים על ידי עידוד קבלנים, רשויות מקומיות והאוכלוסייה הערבית להשתתף בתכנית מחיר למשתכן. להלן נציג את החסמים הנוגעים לכל אחד משלושת הגורמים (קבלנים, רשויות מקומיות ותושבים), ואת המלצות המדיניות שלנו לפתרונם.

2.8.1 הסרת חסמים המונעים מיזמים לגשת למכרזים

החסם - גובה הסבסוד של פיתוח הקרקע אינו תואם את ההבדלים בעלות הפיתוח:

במכרזים שפורסמו ניתן להבחין בהפרשים גדולים בעלות הקרקע ליחידות דיור בין היושבים השונים, ואף בהפרשים משמעותיים בין ישובים הממוקמים בסמיכות זה לזה. ביושבים שבהם עלות הקרקע ליחידת דיור הייתה גבוהה, יזמים לא ניגשו למכרזים, והמכרזים נכשלו. לעומת זאת, ביושבים שבהם עלות הקרקע הייתה נמוכה יותר, המכרז צלח.

28. לפי דו"ח נתונים מחיר למשתכן 18.11.2018 - אתר מחיר למשתכן: <http://www.dira.gov.il/odot/Pages/statistics.aspx>

כך למשל, בישוב מג'ד אל-כרום עלות הקרקע ליחידת דיור עמדה על 106,500 ש"ח והמכרז נכשל, ואילו בישוב השכן נחף, בו עלות הקרקע ליחידת דיור עמדה על 25,000 ש"ח והמכרז צלח.

ההבדלים בעלות הקרקע ליחידות דיור בין הישובים נובעים בעיקר מההבדל בעלות פיתוח הקרקע בישובים השונים, אשר מושפעת מגורמים טופוגרפיים ואחרים. לעומת זאת, גובה הסבסוד של הפיתוח המוענק ליזמים הוא אחיד (40,000 ש"ח ליחידת דיור), ואינו לוקח בחשבון את ההבדלים הגדולים בעלויות הפיתוח. במצב זה, יזמים נרתעים מלגשת למכרזים בישובים שבהם עלויות הפיתוח הן גבוהות.

לכן, **אנו ממליצים** להקצות סבסוד גבוה יותר של עלות הפיתוח, בישובים בהם עלות הפיתוח היא גבוהה במיוחד, בכדי לגשר על הפערים ובכדי שתהיה כדאיות כלכלית ליזמים אשר יוכלו לשווק את הדירות במחירים סבירים.

2.8.2 הסרת חסמים המונעים את תמיכת הרשויות המקומיות הערביות בתכנית מחיר למשתכן

החסם – הקצאה נמוכה של מגרשים לבני מקום:

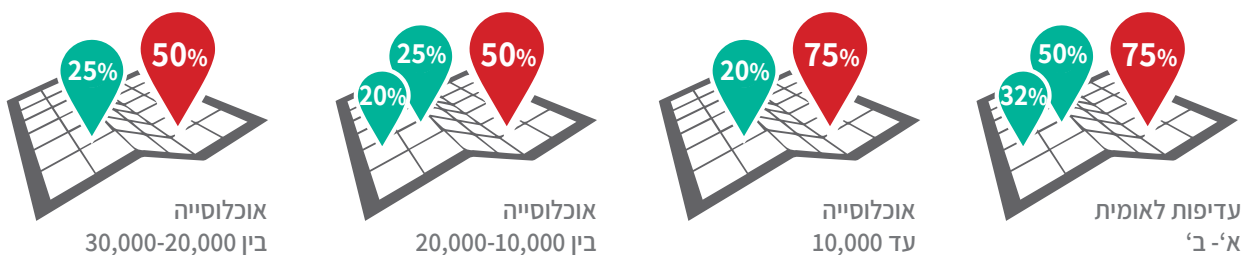
צוות '120 הימים', המליץ על הגדלת היקף יחידות הדיור המשווקות לבני מקום בישובים הערביים, **להלן ההמלצה:**

הצוות ממליץ על הגברת השיווקים באמצעות הרשמה והגרלה לבני מקום בישובים הערביים. כמו כן ממליץ כי יו"ר מועצת מקרקעי ישראל יגיש הצעה לתיקון החלטת מועצת מקרקעי ישראל, כך שתתווסף מדרגה נוספת של בני מקום עבור ישובים ערביים שאינם יישובי עדיפות לאומית וגודלם בין 20,000-30,000 תושבים. כמו כן תיבחן האפשרות להגדיל את המדרגה של 5,000 תושבים המאפשרת היקף של 75% לבני מקום לישובים ובהם עד 10,000 תושבים.

**סעיף (82):
בני מקום**

המלצה זו יושמה עבור השיווקים הרגילים, אך לפי בדיקתנו בתכנית מחיר למשתכן ההקצאה של מגרשים לבני מקום נותרה נמוכה בהשוואה למכרזי מקרקעין רגילים. כך למשל בישובים שגודלם 10,000-30,000 תושבים, במכרז רגיל אחוז ההקצאה לבני מקום יהיה 50% ובמסלול מחיר למשתכן יהיה 25%.

השוואה בהקצאה לבני מקום בין מכרז רגיל לבין הגרלות מחיר למשתכן:



■ אחוז ההקצאה לבני מקום במכרז רגיל⁹

■ אחוז הקצאה לבני מקום במחיר למשתכן³⁰

לכן, **אנו ממליצים** להשוות את ההקצאה לבני מקום בתכנית מחיר למשתכן להקצאה במכרז רגיל. הדבר יסייע להצלחת המכרז ולשיתוף פעולה מצד התושבים והרשות המקומית.

החסם – מענק התמרוץ לרשות המקומית אינו מותאם לצפי השיווקים הריאלי בתחום הרשות

לפי החלטת רמ"י מס' 1518 - דיור בהישג יד ("מחיר למשתכן"), רשות מקומית תהיה זכאית למענק תמרוץ, שנקבע בהתאם לעלות הקרקע בתחום הרשות, ומותנה בעמידה במספר תנאים. אחד התנאים הוא כי סך יחידות הדיור

29. החלטת מועצת רמ"י מס' 1571 - הקצאת קרקע בהרשמה והגרלה ובני מקום.
30. החלטת מועצת רמ"י מס' 1518 - דיור בהישג יד ("מחיר למשתכן").

שישוקו ביישוב בשנים 2015-2019 במסלול מחיר למשתכן לא יפחת מ-250 יחידות דיור. תנאי זה נקבע באופן אחיד, שאינו לוקח בחשבון את גודלה של הרשות, ואת כמות עתודות הקרקע הזמינות לשיווק בשטחה. ישנן רשויות מקומיות ערביות שבשל גדלן, ובשל כמות עתודות קרקע המדינה המצמצמות שבשטחן, אינן יכולות לעמוד בתנאי זה, ועל כן לא יהיו זכאיות למענק.

**מתוך 1,334,558
זכאים ברחבי המדינה
רק 1,269 זכאים
מתגוררים בישובים
הערביים**

לכן, **אנו ממליצים** לשנות את התנאי לקבלת התמריץ ברשויות המקומיות הערביות, ולהתאימו למאפייני הישובים הערביים בהתחשב במספר התושבים ברשות המקומית ובכמות קרקעות המדינה שבשטח הרשות.

2.8.3 הסרת חסמים המקשים על תושבי הרשויות המקומיות הערביות להשתתף בתכנית

מתוך 1,334,558 זכאים ברחבי המדינה רק 1,269 זכאים מתגוררים בישובים הערביים.³¹ בספטמבר 2017 ההגרות בנצרת סח'נין וכפר מנדא, בוטלו בגלל מספר הזכאים המועט בישובים הערביים.

להלן מספר חסמים שמקשים על תושבי הישובים הערביים להשתתף בתכנית:

החסם - מחסור במידע בשפה הערבית:

שיעורי הזכאות הנמוכים נובעים מחוסר היכרות עם תכנית מחיר למשתכן בחברה הערבית, ומחסור היכרות והבנה של תהליך ההרשמה וההשתתפות בתכנית. הרישום להגרות הפרויקטים מבוצע רק דרך אתר תכנית מחיר למשתכן ורק בשפה העברית, ולקבלת זכאות נדרש לפנות לאחד הסניפים של שלושת החברות מילגם, אלונים, עמידר או דרך אתרי האינטרנט של החברות, אולם בישובים הערביים קיים רק סניף אחד בעיר נצרת והרישום דרך האינטרנט מתבצע בעברית בלבד. זאת בשעה שחלק מהציבור הערבי לא מחובר לאינטרנט, אין ברשותו כתובת מייל, ולבחירת דירה על הנייר נדרשת הבנה מעמיקה בקריאת תכניות ושליטה בשפה העברית.

לכן, **אנו ממליצים** על הפתרונות הבאים:

- לפתוח סניפים נוספים של חברות המספקות תעודות זכאות בערים הערביות. נציין כי חברות אלה מספקות סוגים שונים של תעודות זכאות מטעם משרד הבינוי והשיכון מלבד זכאות להשתתפות בתכנית מחיר למשתכן. כך למשל מספקות החברות גם זכאות לסיוע בשכר דירה. על כן, יש ערך מוסף בפתיחת סניפים נוספים של חברות אלה בישובים הערביים.
- לתרגם את אתר הרישום לאישור זכאות ואתר הרישום להגרות לשפה הערבית.
- להקים מרכזי ייעוץ והסברה לתכנית מחיר למשתכן בישובים ערביים, וכן לאפשר הרשמה לתכנית באופן לא מקוון באמצעות מרכזים אלה.

החסם - שיטת ההגרות מתבצעת רק בין זכאים יחידים בלבד:

לפי תכנית מחיר למשתכן ההגרות יהיו רק בין זכאים יחידים. מגורים במבנה עם שכנים לא מוכרים מהווה מודל חדש עבור רבים בחברה הערבית. התושבים חוששים מסכסוכים בעתיד, בפרט על רקע שימוש ואחזקת שטחים משותפים, ונרתעים מלגשת למכרז. רבות מהמשפחות הערביות מעדיפות לגור בקרבת קרובי משפחה ו/או חברים כדי למנוע חששות אלה.

לכן, **אנו ממליצים לאפשר הגרות לקבוצות זכאים שמעוניינים לגור ביחד באותו מבנה.**

31. דו"ח סטטיסטי, תכנית מחיר למשתכן, 18.11.2018. <https://www.gov.il/he/Departments/publications/reports/> mishtaken_statistics

פרק 3: חיזוק היכולת המקצועית של מחלקות ההנדסה ברשויות והכשרת מתכננים

רוב הישובים הערביים מקבלים את שירותי התכנון מהוועדות המרחביות שבתחומן הם שוכנים. לפי דו"ח צוות '120 הימים', עובדה זו גורמת לחולשה מבנית במחלקות ההנדסה של היישובים:

"עובדה זו מטילה על הוועדות המרחביות את עיקר האחריות על קידום הבניה בישובי המיעוטים ועל אכיפתו של חוק התכנון והבניה בתחומם. מצב זה פוגע בסמכות של ראש הרשות המקומית ומסיר ממנו אחריות, ובנוסף יוצר חולשה מבנית במחלקת ההנדסה של הישוב, אשר לא נדרשת לתפוקות מקצועיות משמעותיות וכך נוצר מעגל קסמים של היעדר סמכות ועצמאות בתחום התכנון, לצד ניוון יכולות מחלקת ההנדסה כיזם תכנוני".³²

מצוקת הדיור בישובים הערביים מהווה בעיה ייחודית במאפייניה, בכדי להוביל את הרשויות הערביות לעצמאות תכנונית נדרש לחזק את מחלקות ההנדסה, על ידי הדרכות מקצועיות לסוגיות יחודיות בישובים הערביים, ותגבור כוח האדם המקצועי העוסק במתן פתרונות דיור בישובים.

3.1 הכשרת מתכננים לביצוע איחוד וחלוקה ומימון יעצים לשיתופי ציבור

כיום מוגשות עשרות התנגדויות לכל תכנית הכוללת איחוד וחלוקה בקרקעות בבעלות פרטית, וכתוצאה מכך מתעכבים באופן משמעותי תהליכי התכנון המפורט. כדי למנוע מצב זה, **אנו ממליצים** לשתף את הציבור בשלב הכנת התכנית באופן שונה מזה שנעשה כיום ברוב התכניות.

נכון להיום ברוב התכניות המפורטות אין יועץ לשיתוף ציבור ולא מתקיים תהליך שיתוף ציבור כלל. מעבר לכך, גם בתכניות שבהן נערך תהליך שיתופי הוא נעשה לרוב ברמת שיתוף נמוכה ומתמקד ביידוע הציבור.

מימדי השיתוף הנמוכים באים לידי ביטוי בגודל הפורום המשותף, בשלב התכנוני שבו נערך המפגש ובגורם האמון על הובלת התהליך השיתופי.

גודל הפורום והשלב התכנוני שבו נערך השיתוף: לרוב תהליך שיתופי בתכניות מפורטות כולל 'מפגש פתוח' אחד לקראת הפקדת התכנית. לעומת זאת, תהליך שיתופי שיתחיל בשלב לימוד מצב קיים ויסתיים רק עם אישור התכנית, ויכלול שימוש במגוון כלים שיתופיים (מפגשים פתוחים, קבוצות מיקוד, סקר, ראיונות אישיים ועוד), יאפשר לתכנן תכנית טובה יותר, בעלת יכולת מימוש גבוהה יותר. כך לדוגמה בתהליך עמוק יוכל צוות התכנון לקבל מידע על עסקאות שנערכו במקרקעין, על חלוקת הבעלויות הפנימית במתחם ועל עמדות בעלי הקרקעות לגבי איחוד וחלוקה בהסכמה. ללא תהליך שיתופי עמוק, מידע זה לא זמין לצוות התכנון, למקבלי ההחלטות בישוב או לגוף התכנוני המאשר את התכנית.

הגורם המוביל את התהליך השיתופי: הגורם המוביל ומנחה את התהליך השיתופי הוא לרוב ראש צוות התכנון או מהנדס הרשות. בעלי תפקידים אלו לרוב אינם מתמחים בהנחיית תהליכים שיתופיים ואינם בעלי ניסיון בהובלת 'תהליכים רכים'. בנוסף, עובדי הרשות ומהנדס הרשות נתפשים לעיתים על ידי חלק מהתושבים כלא ניטרליים וכבעלי אינטרסים אישיים בתהליך. יועץ חיצוני, בעל התמחות בהובלת תהליכי שיתוף ציבור, יקדם תהליך מקצועי יותר ומדויק יותר עבור הישוב וצרכיו.

32. דו"ח צוות '120 הימים', סעיף 31.

לסיכום, אנו ממליצים על מספר מהלכים:

- לקיים קורס ייעודי למתכננים מהשוק הפרטי העוסקים בתכנון בישובים הערביים ולמתכננים מהמגזר הציבורי.
- על מינהל התכנון לפרסם מסמך הנחיות בנושא שיתוף ציבור בתכניות איחוד וחלוקה לשימוש צוותי התכנון והרשויות המקומיות. רצוי כי המסמך יכלול הגדרת מהלכי שיתוף הציבור והנחיות לביצוע התכנית בהתאם למידע שנתקבל מהציבור.
- תקצוב יועץ לשיתוף ציבור לכל תכניות מפורטת בישובים הערביים, ובמיוחד בתכניות מפורטות הכוללות איחוד וחלוקה.
- תקצוב ומינוי יועצים שיספקו שירות יעוץ למתכננים ולרשויות המקומיות בתחום התכנון המפורט ובנושא איחוד וחלוקה בקרקע פרטית.
- תקצוב ומינוי מגשרים במידת הצורך לעבודה פרטנית מול בעלי בעלי קרקעות בעיקר סביב הנושא של איחוד וחלוקה בהסכמה.

3.2 חיזוק מחלקות ההנדסה

במחלקות ההנדסה ברשויות הערביות קיים מחסור רב בכוח אדם שפוגע ביכולתן לנצל תקציבים באופן מיטבי, ולקדם תכנון אסטרטגי לפיתוח האורבני של הישובים. הרחבה משמעותית לשוב מוסיפה עומס נוסף על עבודת הרשות המקומית שלא מצליחה לעמוד בעומס העבודה הקיים היום. כך עולה מדו"ח מבקר המדינה: משרד הבינוי מסר בתשובתו להיעדר סיוע של משרד הבינוי לרשויות המקומיות בקידום התכנון כי "היקף חריג של תכנון והמורכבות הגבוהה בתכנון בישובי המיעוטים לא קיבלו מענה בכוח אדם איכותי ומתאים למילוי משימה זו, המשרד פעל באופן המיטבי עם כוח האדם והאמצעים המוגבלים שלרשותו".³³

כיום מוקצים תקנים של מתכנן אסטרטגי ל-32 רשויות שמספר התושבים בהן מעל 10,000 תושבים, אולם גם בישובים שגודלם מעל 5,000 תושבים היקף העבודה התכנונית מצריכה תוספת כוח אדם, לפי בדיקתנו קיימות 9 רשויות מקומיות ערביות שאוכלוסייתם בין 5,000-10,000 תושבים. ברשויות אלו עובד רק מהנדס אחד שמטפל בכל העבודות ההנדסיות והתכנון. זאת בשעה שחלק מהרשויות מקדמות תכניות מתאר כוללניות, תכניות מפורטות, וחלקן נמצאות בתהליך שיווק מגרשים בבעלות מדינה. על כן, יש למנות מתכנן אסטרטגי ברשויות אלו לצורך קידום התכנון המתארי והמפורט, שיווקים, בניית מאגר מידע תכנוני, ומשימות נוספות בהתאם להנחיות מינהל התכנון.

בנוסף, המתכננים האסטרטגים יקדמו את התכנון ביישובים, אולם בשלב הבא נדרש פיתוח תשתיות, שיווק מגרשים, בינוי מוסדות ציבור, וגיוס משאבים, נושאים שאינם נכללים תחת התמחותו של המתכנן האסטרטגי. לכן, **אנו ממליצים:**

- להקצות תקן מתכנן אסטרטגי לישובים ערביים שמספר התושבים בהם גדול מ-5,000 תושבים.
- לתקצב תקנים חדשים להתמחויות שונות לרשויות המובילות הרחבות בעלות רכיב מגורים משמעותי.

3.3 חיזוק ועדות מרחביות/ מקומיות

הוועדות המרחביות/המקומיות מקדמות תכניות מפורטות ותכניות איחוד וחלוקה רבות בתחום הרשויות המקומיות הערביות. לפי בדיקתנו בשנת 2017 אושרו תכניות מפורטות הכוללות 5,754 יחידות דיור על ידי הוועדות המרחביות, בישובים: סח'נין, דיר אל אסד, נחף עראבה וג'ש (גוש חלב).³⁴ פעילות זו מוסיפה עומס נוסף על עבודת הוועדות המרחביות המופקדות לתכנן בישובים הערביים. כתוצאה מכך, הוועדות אינן מצליחות לעמוד ביעדים ואישור התכניות מתעכב.

33. דו"ח שנתי 69, עמוד 576: <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/1427-10.aspx>

34. מנהל התכנון - אתר תכנון זמין.

בכדי לתת מענה הולם למצוקת הדיור בישובים הערביים בהתאם למצב הבינוי הקיים והרכב הבעלות על הקרקע, ועד שתתאפשר הקמת ועדות מקומיות עצמאיות, **אנו ממליצים** לחזק את הוועדות המרחביות/ המקומיות המופקדות על התכנון בישובים אלה, להוסיף תקנים למתכננים שיבדקו ויזרזו אישור התכניות שבסמכות הוועדה המקומית, ויקדמו את תכניות המתאר המפורטות שבסמכות הוועדה המחוזית.

3.4 חברות מנהלות

בהחלטה 922 נקבע כי יוקצו למשרד הבינוי תקציבים עבור שכירת שירותיהן של חברות ניהול שיסייעו לישובים האסטרטגיים בקידום התכנון המפורט. אך לפי דו"ח מבקר המדינה, משרד הבינוי לא התקשר כלל עם חברות הניהול לשם קידום התכנון המפורט כאמור, וממילא לא איפשר לישובים האסטרטגיים להסתייע בחברות אלו בקידום התכנון. עוד נקבע בהחלטה 922 כי בהתאם להחלטת ועדת ההיגוי יוקצו תקציבים עבור ניהול על ידי חברות מנהלות בישובים הממוקדים, אך בפועל הופעלו החברות רק בשלושה ישובים.

בנוסף, דו"ח מבקר המדינה הצביע על כך שהפעלת החברות המנהלות הינו צעד חשוב לקידום התכנון ברשויות הערביות:

"משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבינוי כי משמעותה של החלטת הממשלה להקצות תקציב לסיוע לרשויות המקומיות הערביות בתכנון המפורט היא הכרה של הממשלה בכך שרשויות מקומיות אלה מתקשות לקדם את התכנון וזקוקות לסיוע בנושא זה. בנסיבות אלה אי-העמדת הסיוע כפי שנקבע בהחלטת הממשלה היא חזרה על טעויות העבר בכל הנוגע לקידום התכנון של קרקעות פרטיות ברשויות המקומיות הערביות"³⁵.

על כן, **אנו ממליצים** להפעיל באופן מיידי את החברות המנהלות בכל הישובים בהתאם להחלטת הממשלה.

פרק 4: פיתוח קרקעות

4.1 פיתוח קרקעות בבעלות פרטית

כפי שצוין בסעיף 2.5. לעיל, נכון להיום אין מנגנון יעיל לסבסוד פיתוח קרקע בבעלות פרטית, ולפיכך ריבוי קרקע פרטית במתחם יוצר מחסור במקורות לביצוע הפיתוח. צוות '120 הימים' המליץ על קידום חוק מיסי פיתוח, **להלן ההמלצה:**

לאור הקשיים העומדים בפני רשויות בקביעת שיעורם של אגרות והיטלי הפיתוח ובגבייתם, הצוות ממליץ על קידום חקיקה בתחום מיסי הפיתוח המעלה את האגרות וההיטלים מרמת חקיקת עזר עירונית לרמת חקיקה ראשית באופן שיבטיח מתן מענה לצרכי התשתיות לפיתוח שכונות חדשות בין היתר בהיבט עיתוי הגבייה למול עיתוי הביצוע.

**סעיף 85:
קידום חוק מיסי
פיתוח**

מבדיקתנו עולה כי המלצת צוות '120 הימים' לא יושמה. יתרה מכך, אנו סבורים שגם יישום ההמלצה לא יספק פתרון מלא לבעיה, זאת מאחר וגם במקרים בהם יש לרשות המקומית חוקי עזר תקפים לסלילה ופיתוח, גביית היטלי הפיתוח תלויה ברצונם של בעלי הקרקעות הפרטיות לממש את זכויות הבנייה, ולרוב מועד התחלת הבנייה על קרקעות פרטיות אינו חופף את תקופת פיתוח השכונות. כך נוצר כשל מימוני גדול המעכב באופן משמעותי את פיתוח השכונות.

לפי דו"ח מבקר המדינה, במסגרת החלטה 922 תקצבה הממשלה את סבסוד הפיתוח של קרקעות מדינה המשווקות בישובים הערביים, אך לא סיפקה כלים לעידוד פיתוח הקרקעות הפרטיות. בנוסף, החלטות אחרות שנתקבלו בעניין פיתוח קרקעות בישובים הערביים נוצלו רק באופן חלקי.³⁶ המבקר המליץ כי ייבחנו דרכים נוספות לקידום הפיתוח: "יוצא אפוא כי הממשלה קיבלה החלטות בעניין פיתוח קרקעות בישובים הערביים והקצתה ליישומן תקציב נכבד, אולם הלכה למעשה נוצל רק חלק מהתקציב, והקרקעות בישובים אלה לא פותחו כמצופה.

על צוות ההיגוי לבחון דרכים נוספות להאצת הפיתוח של קרקעות מדינה בישובים הערביים, וכן לבחון דרכים נוספות לקידום הפיתוח של הקרקעות הפרטיות כדי לעודד את בעלי הקרקעות לבנות עליהן יחידות דיור".³⁷

על כן, אנו ממליצים ליישם מודל אחר המפורט להלן:

בשנות השבעים והשמונים של המאה הקודמת התמודדו המדינה והרשויות המקומיות עם בעיה דומה בהקמת מפעל הביוב. הפתרון שגובש בשעתו והוכיח את עצמו הוא הלוואות תקציביות לרשויות המקומיות להקמת רשת הביוב, כאשר 50% מהסכום הוא בגדר מענק סבסוד ואילו ה-50% הנותרים הוחזרו על ידי הרשויות המקומיות במהלך עשרים שנה, מתוך גביית היטלי הביוב מהתושבים.

בהתבסס על מודל זה, **אנו ממליצים** להחליף את מודל הסבסוד של פיתוח הקרקע הפרטית, שהונהג בעבר ולא הוכיח את עצמו, במתווה הבא:

■ יש להקים קרן הלוואות פיתוח לרשויות המקומיות הערביות מתקציב המדינה. כמחצית מההקצאות מהקרן תינתן לרשויות המקומיות כהלוואה, והמחצית השנייה תינתן כמענק. בעלי קרקעות שיתחילו לבנות יחיבו על ידי הרשות המקומית לשלם היטל השבחה והיטל פיתוח, וכך תוכל הרשות להחזיר את ההלוואה לקופת המדינה בהדרגה, על פי קצב הבנייה.

■ יש להתנות את הלוואות לרשויות המקומיות בחקיקה והפעלה של חוק עזר להיטלים ובהוכחת כושר החזר.

36. החלטה 1539 ממרץ 2010 ובהחלטה 4432 ממרץ 2012.
37. דו"ח שנתי 2016, עמוד 585, <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/1427-10.aspx>

- ההלוואות יוענקו באופן ישיר לחברות שמנהלות את פיתוח השכונות באישור הרשות המקומית, ואלו יצטרכו לפתח את כל השכונה על כל מרכיבי הפיתוח.

4.2 פיתוח אזורי תעסוקה

בשל המחסור בשטחים המיועדים לתעסוקה בתחום הרשויות המקומיות הערביות רוב בתי המלאכה נמצאים בתחום השטח המיועד למגורים, ועל כן מהווים מטרד לסביבה. בנוסף, אזורי התעסוקה הקיימים ביישובים הערביים בקרקעות בבעלות פרטית שטחים סובלים מאיכות תשתיות ירודה. כמו כן, כיום לא קיים מנגנון יעיל להתקשרות עם יזמים בקרקע פרטית וכתוצאה מכך היזמים מעדיפים להקים בתי עסק בקרקעות שבבעלות המדינה. במקביל, בתחום שיפוטן של הרשויות המקומיות הערביות קיים מחסור בקרקעות מדינה המיועדות לפיתוח. לכן, לצורך הרחבת בסיס המס ברשויות הערביות ופינוי מטרדים מתחום השטח הבנוי, **אנו ממליצים:**

- להרחיב את תחומי שיפוט הרשויות הערביות ולכלול שטחים בבעלות מדינה לצורך הקמת אזורי תעסוקה מרוחקים מאזור המגורים.

- לסבסד פיתוח של אזורי תעסוקה מאושרים בקרקע פרטית.

- ליצור מנגנון שיעודד יזמים להקים בתי עסק בקרקע פרטית ביישובים הערביים.

בנוסף, לצורך הרחבת בסיס המס של הרשויות, **אנו ממליצים:**

- להרחיב אזורי תעשייה קיימים.

- לשלב יישובים ערביים שאינם משויכים לאזורי תעשייה משותפים במסגרת אזורי התעשייה הקיימים.

32. דו"ח צוות '120 הימים', סעיף 31.

בדו"ח צוות '120 הימים' הוצג השיעור הגבוה של מכרזים לשיווק קרקעות מדינה שנכשלו בישובים הערביים, וצויין כי הסיבה לכך היא בין השאר קושי בקבלת מימון, הן של יזמים המבקשים לקבל מימון לביצוע פרויקטים והן של תושבים המבקשים לקבל הלוואות לרכישת דירות בהלוואות משכנתא.³⁸

תחום המשכנתאות לאזרחים הערבים סובל מבעיה קשה. על פי דו"ח שפרסם בנק ישראל, אזרחים ערבים קיבלו רק 2% מתוך המשכנתאות שהועמדו בשנים 2010-2014, שיעור הנמוך באופן דרמטי משיעורם באוכלוסייה.³⁹ מצב זה גורם לפגיעה קשה ביכולתם של אזרחים ערבים לבנות בתי מגורים. בלא אפשרות לקבל משכנתאות, החלו הבנקים להעניק לאזרחים ערבים הלוואות שאינן משכנתאות לצורכי דיור. הלוואות אלה מתאפיינות בהיקפים מצומצמים יחסית עבור משק בית בודד, והריבית עליהן גבוהה יותר מאשר על משכנתאות, שכן מדובר בהלוואה ללא בטוחה. **להלן המלצת צוות '120 הימים' לפתרון הסוגיה:**

הצוות לא עסק בסוגיית המימון בהיקף הדרוש לגיבוש פתרונות עומק משמעותיים. הצוות ממליץ כי תתקיים בחינה נוספת בשיתוף החשב הכללי והמפקח על הבנקים על מנת לגבש דרכי פעולה אפשריות לסיוע בקשיים מימוניים המתעוררים כיום, הן עבור משקי הבית והן עבור היזמים, לצורך קידום בנייה למגורים במגזר הערבי.⁴⁰

סעיף 92:

לפי דו"ח מבקר המדינה ההמלצה לא יושמה: "נכון למועד סיום הביקורת החשב הכללי והמפקח על הבנקים לא פרסמו מסקנות כלשהן בנוגע לגיבוש דרכי פעולה לסיוע בקשיים הממוניים."

אנו ממליצים ליישם את המלצת צוות '120 הימים' ולקיים בחינה נוספת לסוגיית המימון. בנוסף, **אנו ממליצים** לקדם חקיקה לצמצום האפליה באשראי, בדומה לחוק האמריקאי Community Reinvestment Act שנחקק בשנות השבעים והצליח לגרום לבנקים להזרים אשראי בהיקף של מאות מיליארדי דולרים לאוכלוסיות מוחלשות שלא זכו קודם לכן לאשראי.⁴¹ זהו כלי יעיל וזול לאין שיעור ביחס לכלים הנוכחיים המוצעים להגדלת אשראי לאזרחים הערבים, כגון הלוואות בערבות מדינה לעסקים וכדומה. אנו מציעים להקים ועדה שתבחן חקיקה של חוק דומה בישראל. להערכתנו זו הדרך היחידה לחולל שינוי משמעותי במצוקת האשראי בכלכלה הערבית, ובכך לקדם פיתוח כלכלי-חברתי משמעותי בחברה הערבית, וכן לספק מענה לבעיית המשכנתאות בחברה הערבית.

38. דו"ח צוות '120 הימים', סעיף 50.

39. בנק ישראל, ניתוח שוק המשכנתאות ללווים מהמגזר הערבי על רקע הכשלים המבניים בתחום הדיור במגזר זה, 2017: <https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/21-11-17.aspx>

40. דו"ח שנתי 69, עמוד 593: <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/1427-10.aspx>

41. https://en.wikipedia.org/wiki/Community_Reinvestment_Act

כפי שהראינו במסמך זה וכפי שעולה מהדו"ח מבקר המדינה, הפעולות עליהן הוחלט לצורך פתרון למצוקת הדיור בישובים הערביים אינן מתקדמות כנדרש:

"בעשור האחרון קיבלו ממשלות ישראל כמה החלטות לפתרון בעיית הדיור בישובים הערביים. ההחלטות כללו תכניות לפעולה, הקלות ושינויי חקיקה שנועדו לקדם את התכנון הסטטוטורי ואת רישום הזכויות על מקרקעין, וכן כללו הקצאת תקציבים ניכרים ליישומן. ואולם עד מועד סיום הביקורת לא תרמו התכניות בדרך כלל לפתרון הבעיה או תרמו לכך תרומה מועטת".⁴²

אנו סבורים כי יישום מלא של המלצות צוות '120 הימים' הוא צעד חיוני לשיפור מצב הדיור בישובים הערביים. כפי שהראינו במסמך זה, רבות מהמלצות הצוות טרם יושמו, ויש חשיבות לקדם את יישומן.

בנוסף, יש לטפל בחסמים העיקריים למצוקת הדיור בישובים הערביים, כפי שפרטנו במסמך זה:

■ להסיר את החסמים המעכבים את יישום פרק הדיור בהחלטת הממשלה 922 שבמסגרתו הוקצו תקציבים לתכנון מתארי, תכנון מפורט בקרקעות מדינה ובקרקעות פרטיות, סבסוד פיתוח של קרקעות מדינה ושיווק קרקעות מדינה למגורים.

■ להתמודד עם בעיות וחסמי התכנון אשר גורמים להארכת תהליכי ההכנה והאישור של תכניות מפורטות בישובים הערביים.

■ לגבש מנגנון אפקטיבי לתכנון במתחמים בהם קיימת בנייה ללא היתר, תוך הסדרת רוב הבניה הקיימת.

כמו כן, יש לחזק את מחלקות הנדסה ברשויות המקומיות הערביות, להכשיר אנשי מקצוע העוסקים בתכנון בישובים הערביים, לפתור את החסמים הרבים הקיימים בתהליכי שיווק קרקע בבעלות מדינה, ולפתח מנגנונים אפקטיביים לסבסוד פיתוח קרקעות בבעלות פרטית ולהסדרת קרקעות.

לצד זאת, על מנת להביא לפתרון מערכתי מלא של מצוקת הדיור בישובים הערביים, יש לקדם פתרונות דיור נוספים, שאינם נזכרים בעבודת צוות '120 הימים' ובהחלטת הממשלה 922, כגון: דיור להשכרה, בנייה יזמית על קרקע מדינה, שיווק קרקעות מדינה שיאפשרו פתרונות זמניים נגישים למחוסרי דיור, התחדשות עירונית ועוד.

אנחנו מאמינים שיישום המלצות המדיניות, המפורטות במסמך זה, יאפשר לקדם פיתרון מלא למצוקת הדיור בישובים הערביים.

42. דו"ח שנתי 69ב, עמוד 596, <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/1427-10.aspx>

