



المركز العربي للتخطيط البديل  
The Arab Center For Alternative Planning  
— המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי —

שטתיל  
Shatil  
שטתיל  
הקן החדשה לישראל



# דיור בר השגה בחברה העררבית בישראל

למידה מהנעשה בעולם והערכת המצב בארץ

מחקר וכתובה:  
ד"ר ענאיה בנא-ג'יריס מתכנתת ערים;  
ענאן מעלוף, מתכנן ערים.





Human Rights

פרסום זה הופק בתמיכה כספית של שגרירות גרמניה בישראל.  
התכנים הם באחריותו הבלעדית של המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי ושתייל – הקרן החדשה לישראל,  
ואינם משקפים את עמדות שגרירות גרמניה.



דיוור בר השגה  
בחברה  
העורבית  
בישראל

למידה מהנעשה בעולם והערכת המצב בארץ

מחקר וכתובה:  
ד"ר ענאיה בנא-ג'יריס מתכנתת ערים;  
ענאן מעלוף, מתכנן ערים.



# דיור בר השגה בחברה הערבית בישראל

למידה מהנעשה בעולם והערכת המצב בארץ

מחקר וכתובה:  
ד"ר ענאיה בנא-ג'יריס מתכנתת ערים.  
ענאן מעלוף, מתכנן ערים.

ביצוע וניתוח סקר: מוחמד ח'לאיילה

ועדת היגוי:  
סאמר סוויד; סולטאן אבו עביד;  
רנין עודה; שמוליק דוד  
איה זינאתי-עלי סאלח; שירה איתן.  
עיצוב: **Deek.Sleem**

פרסום זה הופק בתמיכה כספית של שגרירות גרמניה בישראל. התכנים הם באחריותו הבלעדית של המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי ושתיל - הקרן החדשה לישראל, ואינם משקפים את עמדות שגרירות גרמניה.

המחקר נערך במסגרת פרויקט "קידום זכויות דיור לחברה הפלסטינית בישראל". פרויקט משותף של המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי ושתיל, במימון השגרירות הגרמנית.



# תוכן העניינים

6	מבוא
6	תמצית המחקר
7	רקע כללי
9	1. פרק ראשון – הזכות לדיור: הרמה הבין־לאומית
9	1.1 הזכות לדיור ולדיור בר השגה: רקע וסקירה כללית
10	1.2 דיור בר השגה: הגדרה ורקע
11	1.3 למידה ממדינות ומערים בעולם: מדיניות דיור, תכנון וקרקע
13	שיטה 1: בנקאות קרקע ציבורית
15	שיטה 2: שינוי ייעודי קרקע
16	שיטה 3: תפיסת ערך קרקע (Land Value Capture)
17	שיטה 4: הנחיות מחייבות לקידום דיור בר השגה בתהליכי תכנון עירוני
18	שיטה 5: תכנון מקומי מכליל
19	שיטה 6: חכירת קרקעות
19	דרכים נוספות לפיתוח דיור בר השגה ומדיניות קרקעית
21	ניתוח השיטות וסיכום
24	2. פרק שני – הזכות לדיור בישראל והמדיניות הנגזרת
24	2.1 עיגון חוקתי של הזכות לדיור בישראל
24	2.2 התרחשויות מרכזיות במדיניות הדיור הציבורי בישראל בשנים האחרונות
26	
29	3. פרק שלישי – דיור ותכנון בחברה הערבית־פלסטינית בישראל
29	3.1 מדיניות הדיור והתכנון בחברה הערבית
29	3.1.1 האוכלוסייה הערבית בישראל: רקע כללי
31	3.1.2 המרחב המצומצם: סקירה רוחבית
37	3.1.3 סימני המצוקה והחלטות ממשלה בנושא
37	3.2 סקר צרכים והעדפות לדיור בחברה הערבית – התמקדות בחמישה יישובים מרכזיים
46	
49	4. פרק רביעי – דיון, מסקנות והמלצות
50	המלצות לפעולה



## מבוא

### תמצית המחקר

מחקר זה נערך במסגרת הפרויקט "קידום זכויות דיוור לחברה הפלסטינית בישראל", פרויקט משותף של המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי ושתיל, במימון השגרירות הגרמנית. המחקר עוסק בנושא הנגשת הדיוור ודיוור בר השגה בחברה הערבית. למחקר היו כמה מטרות, ובראשן:

1. לתמוך בפעילותם של ארגוני החברה האזרחית בסוגיות הדיוור בר השגה והתכנון בחברה הערבית.
2. לסקור את המצב הכללי (הדמוגרפי, החברתי-כלכלי וכדומה), התכנוני והשיווקי ביישובים הערביים.
3. לסקור את התוכניות ואת ההתערבויות הממשלתיות בנושא הדיוור בחברה הערבית.
4. ללמוד מדוגמאות להתערבויות ממשלתיות ועירוניות ברחבי העולם בתחום הדיוור בר השגה.
5. להשוות בין המדיניות בעולם למדיניות בישראל, וללמוד תובנות חדשות מהשוואה זו.

המחקר הוא מחקר השוואתי-יישומי, הבוחן כמה כלים קרקעיים ותכנוניים לקידום דיוור בר השגה במדינות אחרות בעולם, במיוחד במדינות ה-OECD, ומשווה אותם למדיניות בישראל, ובעיקר למקרה המסוים של האוכלוסייה הפלסטינית בישראל, מתוך התחשבות במאפייניה הייחודיים.

### בבסיס המחקר עמדו חמש שאלות:

1. מהם צורכי הדיוור והדיוור בר השגה בחברה הערבית בישראל היום, ומהם החסמים העיקריים העומדים בפני הגדלת ההיצע?
2. מהם הפתרונות והכלים המוצעים בישראל? והאם הם מקדמים פתרונות דיוור ודיוור בר השגה בחברה הערבית?
3. מה אפשר ללמוד בתחום זה ממדינות אחרות בעולם (בעיקר ממדינות ה-OECD)?
4. מהם הכלים העיקריים ליישום מדיניות שתקדם דיוור בר השגה הנגזרים מתוך השיטות הנסקרות, על רקע הצרכים וההעדפות של החברה הערבית-פלסטינית בישראל?
5. האם יש מודלים וכלים מתאימים ונגישים הניתנים ליישום לשם קידום דיוור בר השגה בחברה הערבית בישראל?

הדו"ח עוסק בעיקר בסוגיית הדיור והתכנון ביישובים הערביים, שבהם גרים כ־85% מהאוכלוסייה הערבית בישראל. הדו"ח אינו סוקר את כלל הבעיות והחסמים של תכנון ודיור בחברה הערבית, ולא כלל בחינה לעומק של הערים המעורבות ושל המצב בכפרים הבלתי מוכרים בנגב. סוגיות אלו מחייבות סקירה ולמידה מעמיקה, ושני הארגונים, המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי ושת"ל, פועלים במסלולים נוספים לקידום הנושאים האלה.

בדו"ח שלהלן ארבעה פרקים: הפרק ראשון סוקר את הזכות לדיור ולדיור בר השגה בספרות החוקתית התכנונית העולמית. נוסף על כך, הפרק מציג כמה כלי מדיניות ותכנון ליישום דיור בר השגה ממדינות שונות בעולם. בסוף הפרק, וכחלק מניתוח הסקירה הכללית, מוצגים סיכום ו"גזירה" של מאפיינים משותפים לכלים הנסקרים כדי לפתח מגננון להערכת פתרונות ולקידומם. הפרק שני מתמקד בסקירת הזכות לדיור, הדיור הציבורי והדיור בר השגה בישראל. פרק זה סוקר גם את ההתרחשויות המרכזיות בנושא הדיור והתכנון בישראל, ואת השתנות גישות הממשלה לטיפול בסוגיות האלה. הפרק השלישי בוחן את סוגיית הדיור והדיור בר השגה בחברה הפלסטינית בישראל בהיבט רוחבי. הפרק סוקר את מדיניות התכנון, הקרקע והדיור, ואת התרחשויות בחומש האחרון. נוסף על כך, בפרק מוצגים ממצאי סקר עמדות, צרכים והעדפות שנערך במדגם מייצג של חמש ערים ערביות. הפרק הרביעי והאחרון דן באפשרויות ובכיווני הפעולה המחייבים פעולות מאקרו ומיקרו לטיפול בסוגיית הדיור בכלל, ובסוגיית הדיור בר השגה בפרט. בפרק זה מוצגת המלצה למודלים שאפשר להשתמש בהם, הן במדיניות כללית, הן במקרים מסוימים, בעזרת כלים קרקעיים ותכנוניים נגישים.

## רקע כללי

האוכלוסייה הערבית בישראל סובלת ממצוקת קרקע ודיור וממשבר תכנוני מאז קום המדינה, וכבר בשנת 2000 קשרה ועדת אור בין יחס המדינה לאוכלוסייה הערבית לבין בעיות הדיור, היעדר תכנון ביישובים הערביים, הפקעת הקרקעות וצמצום המרחב של היישובים האלה.<sup>1</sup> למרות זאת התחיל נושא "מצוקת הדיור בחברה הערבית" להעסיק את משרדי הממשלה למיניהם רק בשנת 2014, לאחר הקמת קבינט הדיור בעקבות המחאה החברתית בשנת 2011. המחאה החברתית הרחבה בשנת 2011 הציבה את נושא הדיור והזכות לדיור במרכז השיח הפוליטי והציבורי. בעקבות מחאה זו הובילה הממשלה כמה החלטות בנושא זה, אך החלטות אלו התעלמו מנושאי הדיור ביישובים הערביים ומהצורך בהחלטות מותאמות לצרכים, למבנה הקרקע ולשאר המאפיינים המייחדים את היישובים האלה. שלוש שנים לאחר המחאה החברתית גובשה בקבינט הדיור החלטה על הקמת "צוות 120 הימים", והדו"ח שפרסם צוות זה תורגם בחלקו

1. ועדת אור: ועדת חקירה ממלכתית לביורור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים בחודש אוקטובר 2000, דין וחשבון – נוסח מלא, ירושלים, אלול התשס"ג-אוגוסט 2003.

להחלטת ממשלה 922.

שיח על מצוקת הדיור בחברה הערבית-פלסטינית אינו יכול לעסוק בנושא הדיור בלבד; מדובר במצוקה רחבה ועמוקה יותר שהיא תוצר של מדיניות מפלה ולא צודקת כלפי האוכלוסייה הערבית בתחום הקרקע והתכנון מאז קום המדינה, מדיניות שאחד הסימפטומים החמורים שלה הוא הריסות בתים. מטרת הדו"ח היא לתאר את ההתרחשויות והתמורות בתחומים האלה: התפתחות הזכות לדיור, הדיור בר השגה והכלים המגוונים ליישוםם – תכנון, קרקע והסדרים, בעיקר משנת 2014 ועד היום, בהקשר הישראלי והעולמי. בחינה רוחבית היא בסיס ללימוד המושג והתפתחותו, ולבחינת אפשרויות הלימוד ממקרים אחרים בעולם. הדו"ח מתמקד בכלים שמדינה מספקת כדי לתמוך ולעודד בניית דיור בר השגה בתוך היישובים. פעולת התכנון וההתערבות הממשלתית נועדה לנווט ולכוון את שוק הדיור, הפרטי והציבורי, כדי לשמור על זכויות המוחלשים ולאפשר נגישות לדיור לכל התושבים.

מדיניות התכנון והדיור בכלל, ומדיניות זו ביישובים הערביים בפרט, עברה עד כה (נובמבר 2020), ועודנה עוברת, שינויים מהותיים בשל המצב הפוליטי הלא יציב של ממשלות ישראל. חילופי ממשלות ושרים; החזרת מינהל התכנון למשרד הפנים לאחר שהיה חלק ממשרד האוצר בחמש השנים האחרונות; תוכניות ממשלתיות, כמו "מחיר למשתכן", שהוחלפה ב"תוכנית המחיר המופחת", או בשמה הידוע "תוכנית ליצמן"; שינויים בחוק התכנון והבנייה עקב משבר הקורונה, שהשפיעו על תהליכי התכנון בכלל, ועל התכנון בחברה הערבית בפרט; הוראת השעה של הותמ"ל שהוכנה עבורה הצעת מחליטים למתן אורכה; החלטת ממשלה 922 וההחלטה בספטמבר האחרון לתת אורכה ליישום ההחלטה, בלא תוספת תקציבית, עד סוף 2021. ההתרחשויות הרבות בזירה הפוליטית משפיעות, ועוד ישפיעו רבות, על תהליכי התכנון ביישובים הערביים.



# 1. פרק ראשון

## הזכות לדיור: הרמה הבין-לאומית

### 1.1 הזכות לדיור ולדיור בר השגה: רקע וסקירה כללית

המסמך החשוב הראשון שעיגן את הזכות לדיור הולם הוא "ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם" (UDHR), שאימצה האספה הכללית של האו"ם בשנת 1948. על ההכרזה חתמו כל 192 המדינות החברות באו"ם, אף שהיא אינה אמנה מחייבת. בסעיף 25 (1) בהכרזה נקבע כי "לכל אחד הזכות לרמת חיים נאותה למען בריאותם ורווחתם של משפחתו, לרבות מזון, ביגוד, דיור וטיפול רפואי ושירותים סוציאליים הכרחיים, וזכות לביטחון במקרה של אבטלה, מחלה, נכות, אלמנות, זקנה או חוסר פרנסה אחר בנסיבות שאינן בשליטתו".<sup>2</sup>

את "האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות" (ICESCR) אימץ האו"ם בשנת 1966, ו-153 מדינות אישרו אותה. אמנה זו היא המכשיר החשוב ביותר ברמת האו"ם וזכויות האדם לעיגון הזכות לדיור. סעיף 11 (1) באמנה הוא ההוראה המקיפה ביותר בהקשר הזה, והוא קובע כי "המדינות החברות באמנה הזאת מכירות בזכותו של כל אחד לרמת חיים נאותה עבורו ועבור משפחתו, לרבות מזון, בגדים ודיור נאותים, ושיפור מתמיד של תנאי החיים. המדינות החברות ינקטו את הצעדים המתאימים להבטיח מימוש זכות זו, מתוך הכרה בחשיבות המהותית של שיתוף פעולה בין-לאומי על בסיס הסכמה חופשית".<sup>3</sup>

חשוב לציין כי ברמה הבין-לאומית ובאמנות המתמקדות בזכויות האדם הזכות לדיור נאות היא בדרך כלל הזכות הבסיסית לדיור, וכוונתה בעיקר להגן על אזרחים, ועל אנשים בכלל, מפגיעה בסיסית בתחום הזה, לרבות עקירה, רדיפה ומניעת השגה של קורת גג.

הזכות לדיור הולם היא נושא מרכזי גם במטרות ובפעילות של הארגון "תוכנית ההתיישבות האנושית של האו"ם" (UN-Habitat), והיא נידונה בהרחבה בכנסים שעורך הארגון. כנסי Habitat נחשבים לפורום הבין-לאומי החשוב ביותר לדיון בזכויות הדיור וההתיישבות, ופורום זה פועל להבטחת התקדמות המדינות בנושא זה. בכנס III (Habitat 2016) נידונה סוגיית הדיור. מסמך מדיניות מס' 10, העוסק במדיניות הדיור, מציע חמש אסטרטגיות המתקשרות למטרות הפיתוח בר הקיימא שנקבעו באו"ם:<sup>4</sup>

2. ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם, העצרת הכללית של האומות המאוחדות, 1948.

3. האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, 1966.

4. HABITAT III Policy Paper 10 – Housing Policies, 29 February 2016.

1. **יצירת מסגרת דיוור משולבת:** הטמעת אסטרטגיות פעולה בתוכניות עירוניות, קידום מדיניות מגזרית, הן ברמה הארצית, הן ברמה העירונית.
2. **אימוץ גישה כוללת:** תמיכה בתהליכים תכנוניים שיתופיים, קידום מדיניות דיוור הוגנת ופעולה להגנה על קבוצות פגיעות ומוחלשות ולמתן פתרונות דיוור לקבוצות אלו.
3. **קידום דיוור בר השגה:** קידום ושיפור "הישגיות" הדיוור – סבסוד משקי בית בעלי הכנסות נמוכות כדי שיוכלו לשכור או להחזיק דיוור הולם, והגדלת היצע הדירות במסגרת פרויקטים של דיוור בר השגה.
4. **שיפור תנאי הדיוור:** שיפור תנאי המגורים של תושבים, כגון הגנה מפני אסונות טבע, סכנות ומחלות. כמו כן, קידום גישה ונגישות לשירותים בסיסיים, ובהם מים, תברואה, תאורה, חשמל ואיסוף אשפה. נוסף על כך, קידום זכויות חוקיות להבטחת קביעות (כמו זכויות קרקע) ואיסור הפליה בדיוור ופינוי כפוי.
5. **שדרוג יישובים בלתי פורמליים:** תמיכה בתוכניות שדרוג ופיתוח של שכונות ושל יישובים בלתי פורמליים.

נוסף על כך, הבטחת הדיוור היא מטרה מרכזית של "העקרונות לפיתוח בר קיימא" (SDGs). עקרון מס' 11 (ערים וקהילות בנות קיימא) מפרט את חשיבות קידום הנגישות לדיוור הולם, בטוח ובמחיר סביר, נוסף על מתן שירותים בסיסיים ושדרוג שכונות עוני.<sup>5</sup>

מדינת ישראל, כמו רבות ממדינות העולם, חתומה על כמה אמנות והכרזות הרואות בזכות לדיוור זכות חוקתית. על בסיס "חוק היסוד כבוד האדם וחירותו" פסק בית המשפט העליון בשנת 1992 כי היעדרה של קורת גג היא פגיעה בכבודו של אדם, וכי "הזכות למדור – כחלק מן הזכות למינימום תנאי קיום אנושיים – נתפסת גם היא כזכות יסוד בעלת תוקף חוקתי".<sup>6</sup>

## 1.2 דיוור בר השגה: הגדרה ורקע

נגזרת מהזכות לדיוור היא הזכות לדיוור בר השגה, ולפיכך מדינות רבות פועלות במגוון דרכים להבטיח זכות זו למשקי בית ולמשפחות בעלי הכנסה בינונית ונמוכה. להבדיל מהתפיסה המסורתית, מדיניות המקדמת דיוור בר השגה אינה פועלת רק לשכן תושבים במעמד חברתי-כלכלי נמוך בדירות דיוור ציבורי, אלא מדובר במדיניות רב-ממדית הפועלת להגדיל את היצע הדירות, להוזיל את עלויות הרכישה, וגם להגן על זכויותיהן של אוכלוסיות מוחלשות.

לפי הגדרת ה-UN-Habitat דיוור בר השגה הוא דיוור באיכות ובמיקום מספקים ובמחיר סביר; דיוור המאפשר לדייריו לעמוד בעלויות מחיה בסיסיות אחרות, ואינו מאיים

5. ראו UN Sustainable Development Goals, Goal 11.

6. האגודה לזכויות האזרח בישראל, נייר עמדה: הזכות לקורת גג – תיקון סעיף 38 לחוק ההוצאה לפועל, 2008.

על הנאתם מזכויות אדם בסיסיות אחרות, כמו חינוך בריאות וכו'.<sup>7</sup> הגישה הנפוצה ביותר למדידה האם פתרון דיוור הוא "בר השגה" היא חישוב שיעור הוצאות הדיוור מתוך הוצאות משק הבית. לפי הגדרות מסוימות דיוור בר השגה הוא פתרון דיוור שעלותו אינה עולה על 30% מהכנסת משק הבית ואינה באה על חשבון צרכים חיוניים אחרים.<sup>8</sup> שיטות אחרות למדידה הן השוואת השכר השעתי של עובדים במשרה מלאה ושכר המינימום שנקבע במדינה לעלויות הדיוור הממוצעות, או חישוב חלקה של ההכנסה של האוכלוסיות העניות בחברה מההכנסה החציונית הכללית במשק.<sup>9</sup> לפי שיטות אלו, דיוור בר השגה הוא פתרון דיוור שמחירו נמוך ממחירי הדיוור בשוק בעקבות התערבות ממשלתית.

### 1.3 למידה ממדינות ומערים בעולם: מדיניות דיוור, תכנון וקרקע

מדיניות התכנון והקרקע משפיעה השפעה ישירה על מחירי הדיוור ועל היצע הדיוור בר ההשגה, ולכן היא אחד האמצעים היעילים ביותר לקידום פיתוח דיוור בר השגה. מהתבוננות בנעשה במדינות ובערים אחרות בעולם אפשר להבחין שיש הסכמה שחלק גדול מהחסמים להשגת דיוור בר השגה קשורים במדיניות התכנון והקרקעות, ובמיוחד בעלויות הקרקע הגבוהות. יש הטוענים כי חסמים אלו נוצרים בשל גישה מוגבלת לקרקעות שיש להן פוטנציאל פיתוח ומפרקטיקות תכנון המחילות סטנדרטים גבוהים יותר לבנייה ולפיתוח. לטענה זו מעט ראיות, והיא שבניה במחלוקת. לעומת זאת, בערים מסוימות פיתחו ויישמו מדיניות קרקע "חברתית", הכוללת בנקאות קרקעות, תפיסת ערך, שינוי ייעוד והתאמתו ותמריצי פיתוח (ראו להלן), והיא השפיעה מאוד על היצע הדיוור ומחירו, וכמובן על הנגשת דיוור בר השגה. בסקירה שלנו בחרנו להדגיש עוד את נושא מדיניות התכנון והקרקעות בהיותה רלוונטית ביותר למצבם של היישובים הערביים בישראל.

חשוב להדגיש, בספרות המחקרית והמקצועית בשנים האחרונות נשמעת ביקורת הולכת וגוברת על השיטות לפיתוח דיוור בר השגה שנסקור בהמשך. הדו"ח לא ידון בביקורת זו, אולם חשוב להזכיר שרבים מהמבקרים טוענים שיזמים ובעלי הון מנצלים את השיטות האלה להעלאת ערכי נכסיהם ולקבלת סובסידיות ממשלתיות, הטבות מס והקלות רגולטוריות בממדים מנופחים, ושדרכים אלו תורמות בעיקר להגדלת הונום של המשקיעים והיזמים ואינן מקדמות פתרונות מספיקים לדיוור, ובמקרים מסוימים אף מביאות לעליית מחירים כללית. כדי להשתמש בכלי המדיניות ביעילות למטרה שלשמה הם גובשו על המתכננים וקובעי המדיניות לשנות את התפיסה ולהקשיח עמדות לטובת הציבור הרחב, על חשבון האינטרסים הצרים של היזמים.<sup>10</sup>

7. UN-Habitat, Global Housing Strategy: Framework Document, 2016.

8. איתמר מילרד, הדיוור הציבורי ותוכנית חמש הנקודות של משרד הבינוי, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 2015.

9. טלי חתוקה ולורנס וייל, "למה אנחנו מתכוונים כשאנחנו אומרים דיוור ציבורי?", ביטחון סוציאלי 94 (2014): 81-88.

10. Samuel Stein, Capital City: Gentrification and the real estate state, London: Verso Books, 2019.

## מהי מדיניות תכנון וקרקע?

מדיניות תכנון וקרקע היא מנגנון להשפעה על תהליכי התפתחות עירוניים, על שוק הדיור, על הרווחה החברתית והכלכלית של בני האדם ועל הסביבה. המדיניות הזאת קובעת את היחסים בין אזרחי המדינה לשוק, המתבטאים במונחים של זכויות קניין, בעלות ושימוש, ומושפעים ממגוון בעלי עניין, בעלי כוח ומשאבים משתנים, ובהם גם קובעי המדיניות. בעלי העניין האלה, כגון בעלי קרקעות, חקלאים, תושבי ערים, ממשלות, יזמי קרקעות ומשקיעי נדל"ן, מתמודדים עם תפיסות שונות, לעיתים מנוגדות, ועם רעיונות מגוונים בדבר הטיפול הראוי ב"בעיות" התכנון והקרקע. השוני בתפיסות נובע מהקשרים מקומיים ומיעילותם של מנגנונים מסוימים, ולא של אחרים, בכל אחד מהמקרים וממקומות היישוב. בעקבות זאת התפתחה לאורך השנים מדיניות תכנון וקרקע אחרת בכל מדינה ובכל אזור.<sup>11</sup>

במחקר שערכו ד"ר ג'ולי לוסון מהמכון הטכנולוגי המלכותי של מלבורן (RMIT), אוסטרליה, ופרופ' האנו רונאווארה מאוניברסיטת טורקו בפינלנד, ב-2019 הם סקרו שבע שיטות של מדיניות תכנון וקרקע בערים, שהונהגו בעולם בהקשר של דיוור בר השגה. הסקירה מתבססת על בחינה של כ-20 מקרי בוחן הקשורים לשיטות האלה. הסקירה שלנו מתמקדת בשש משבע השיטות ומתארת כמה ממקרי הבוחן האלה, כדוגמאות לאפשרויות פעולה בעזרת הכלים שמציעה מדיניות הקרקע בהקשר של דיוור בר השגה.<sup>12</sup>

יש לציין כי המחקר של לוסון ורונאווארה בחן מקרים במדינות מערביות, שבהן רוב הקרקעות לפיתוח הן בבעלות פרטית של התושבים. לעומת זאת, מבנה הבעלויות בישראל שונה במהותו, ובו כ-93% משטח המדינה הם בבעלות רשות מקרקעי ישראל, בבעלות המדינה, קק"ל או רשות הפיתוח.<sup>13</sup> מכאן שבישראל יש לכאורה "יתרון" ראשוני לשימוש בכלי מקרקעין ובהטמעת מדיניות קרקעית ותכנונית, שכן התערבות ממשלתית במדינות המערב מחייבת רכישה של קרקעות, ואילו בישראל ההתערבות יכולה להתבטא בשינוי במדיניות ובמנגנוני הפעולה בקרקע. בהקשר של היישובים הערביים, שהרוב הגדול של הקרקעות שבתחומי השיפוט שלהם הוא בבעלות פרטית, שימוש בכלים התכנוניים והקרקעיים שיפורטו בהמשך הוא פוטנציאל חשוב. העמדה שלנו בנושא היא שחובתה של המדינה לפעול גם בתוך גבולות היישובים הערביים, וגם מחוץ להם, במרחב הכולל במדינה, ולנצל את משאבי הקרקע ואת הכלים הנוספים שנסקרו להלן לקידום דיוור בר השגה בחברה הערבית.

11. Kudzayi Tarisayi, "Land reform: An analysis of definitions, types and approaches", *Journal of Agriculture and Rural Development* 4, 3 (2014): 195-199

12. Julie Lawson & Hannu Ruonavaara, *Land policy for affordable and inclusive housing: An international review*, RMIT University; University of Turku; Strategic Research; Academy of Finland

13. רחל אלתרמן, רון קנת ואיל סלינג'ר, הבעלות הלאומית על המקרקעין ומחירי הדיור מחקר גישוש לקראת גיבוש מדיניות חדשה, מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית, נובמבר 2020.

## שיטה 1: בנקאות קרקע ציבורית

בנקאות קרקע ציבורית פירושה התערבות ישירה של מוסדות ציבוריים, ממשלתיים ועירוניים, כגון תאגידי לתכנון ופיתוח קרקעות, בשוק הקרקעות. בשיטה זו גופים ציבוריים יכולים להשתתף בשוק הקרקעות על ידי רכישת קרקעות זמינות או על ידי שימוש בזכות החוקית של הפקעה ופיצוי כדי לקדם אינטרסים ציבוריים מוסכמים. במקרה שבו המוסד הציבורי הוא בעל הקרקעות מלכתחילה, הוא ישתמש בזכות הקניינית לתכנון ולקידום פתרונות דיוור. שיטה זו יכולה לשמש גם אמצעי לקידום האינטרסים של הקהילה ולמניעת פעולות לא רצויות בקרקע, כגון רכישתה על ידי יזמים פרטיים וקידום פרויקטים שאינם תואמים את הצרכים, או אינם מעודדים פתרונות דיוור נחוצים.

בנקאות קרקע והתערבות ממשלתית בשוק מתניעה תהליך של הספקת קרקעות לפי צורך ציבורי ובתזמון מותאם. דרך זו נהוגה כבר שנים רבות בערי מערב אירופה, מאמסטרדם, הלסינקי וסטוקהולם ועד וינה. בשנים האחרונות גם ערים באסיה, כמו טוקיו וסיאול, מובילות תהליכים דומים. ערים כמו וינה הצליחו לבסס מערכת של רכישת קרקעות וחלוקתן לפיתוח תחרותי מוגבל שיש לו רווחים מוגבלים. גם באוסטרליה תאגידי קרקע מתערבים בשווקים פרטיים כדי להשפיע על תוצאות הפיתוח וכדי לייצר דיוור ציבורי. בעבר שיטה זו נהגה לרכז את פעילות רכישת קרקעות לתכנון ולפתח שכונות שלמות שיועדו כולן לדיוור ציבורי. על שיטה זו נמתחה הביקורת שהיא מביאה להיווצרות שכונות עוני מרוכזות ומידרדרות, ועל כן היא נהוגה פחות כיום, ובמקומה נהוגה שיטה של פיזור הדיוור הציבורי והתערבות בכל המרחב העירוני!<sup>14</sup>

אחת הסיבות לתמוך בשיטת בנקאות הקרקע הציבורית היא שהיא מביאה להורדת מחירי הקרקעות ובעקבותיהם גם להוזלת עלויות הפיתוח, ואלו משפיעות, כמובן, על המחיר הסופי של הדיוור. כמו כן, כשמדובר בקרקע ציבורית, תהליכי התכנון ואפשרויות התכנון הם בדרך כלל מהירים ורחבים יותר. יתרה מזו, ההתערבות הציבורית עשויה להוביל למיתון התחרות המונופוליסטית גם על ידי השפעה על ערכי הנדל"ן. בין הטיעונים נגד השיטה הזאת אפשר למצוא את הטענה שמקבלי החלטות אינם פועלים תמיד לפי האינטרס הציבורי הכללי, או לפי אינטרס ציבורי של קבוצה מסוימת (מוחלשת או בעלת צורך אמיתי בפתרונות), ולכן ברבים מן המקרים אין למגזר הציבורי יכולת להוביל תהליכי תכנון מקומיים מסובכים שישפיעו על השוק וישיגו את המטרות שנקבעו בתחילת התהליכים.

<sup>14</sup> Kathleen Flanagan, Chris Martin, Keith Jacobs & Julie Lawson, A conceptual analysis of social housing as infrastructure, AHURI Final Report No. 309, Australian Housing and Urban Research Institute Limited, Melbourne, 2019

## דוגמאות ליישום השיטה:

1. וינה, אוסטריה: אחד המנגנונים הנהוגים בתחום בנקאות קרקע ציבורי הוא הקמת מוסדות ציבוריים או סמי־ציבוריים לקידום מטרות חברתיות מסוימות. מוסדות אלו רוכשים את הקרקעות בהנחית העירייה (השלטון המקומי). המוסדות יוזמים פרויקטים לדיוור חברתי מוזל, דרך שיתופי פעולה מותנים ומבוקרים עם יזמים פרטיים. במקרים רבים העיר, או מוסדות עירוניים או ממשלתיים אחרים, מספקים סובסידיות מותנות ומציבים מגבלות על עלויות הקרקע, עלויות המימון ועלויות הבנייה, וכך גורמים להוזלת מחירי הקרקע ותהליכי הפיתוח הנלווים, ובסופו של התהליך להוזלת מחירי הדיוור.
2. סין: פעילות השלטון המקומי בתחום מדיניות המקרקעין ענפה. במקרים רבים השלטון המקומי מוביל מדיניות של רכישת מקרקעין או תפיסתם עד שהמחירים עולים, ולאחר מכן מתבצעת מכירה של המקרקעין (הקרקעות וכל פיתוח שמעליהן). ההכנסות והרווחים מהפעילות הקרקעית מספקים ביטחונות להלוואות ולמענקים (באמצעות פלטפורמת מימון ממשלתית מקומית) עבור תהליכי פיתוח עירוני מבוקר, הכולל קידום פרויקטים של תשתית או של דיוור בר השגה. תפקיד הרשויות במקרים אלו הוא לעודד פרויקטים חברתיים בטווח כדאיות כלכלית. מנגנון זה הצליח לאפשר לעיריות למלא תפקיד פעיל ביותר בצמיחה עירונית, ובמיוחד במתן דיוור להשכרה ציבורית. למרות זאת, מנגנון זה נחשף לביקורת בגין הצטברות השליטה, הכוח וההון בעיריות, הגורמת במקרים מסוימים להתפשטות ולתופעה המכונה "זחילה עירונית" (Urban Sprawl), כלומר פיתוח עירוני המאופיין בצפיפות נמוכה ובהתפשטות נרחבת ובלתי רציפה).
3. הולנד: מנגנונים של קרקע ותכנון של העיריות מתבססים על הקמת חברות קרקע עירוניות ואגודות דיוור אזרחיות המתחרות על רכישת קרקעות עם מפתחי פרויקטים ונדל"ן. בקרקע שרוכשות החברות האלה הן יוזמות תכנון של פרויקטי דיוור שתמהילי הדיוור המגוונים שבהם כוללים דיוור חברתי בר השגה. הרשויות המקומיות תומכות ברכישה ובפיתוח של הפרויקטים האלה מהתקציבים הציבוריים של הרשות, וכך מוזילות את עלויות הקרקע והפיתוח ומורידות את מחירי הדיוור.
4. סינגפור: סינגפור היא מדינת עיר קומפקטית קטנה וצפופה, ובה אוכלוסייה רב־תרבותית המונה כ־5.6 מיליון תושבים. הממשלה היא הספק העיקרי של דיוור ציבורי, ובו מתגוררים כמעט 80% ממשקי הבית. הממשלה ממלאת תפקיד דומיננטי בשוק הקרקעות, במיוחד מאז שחוקק חוק רכישת הקרקעות בשנת 1966, חוק המאפשר לה לאלץ בעלי קרקעות פרטיות למכור אותן ולהופכן לקרקעות ציבוריות. פעולה זו יכולה להוביל למחאה גדולה, עם זאת, המערכת בסינגפור תוכננה מאוזן – היא מפצה את בעלי הקרקעות בגין הרכישה

ומבטיחה שהרווחים העיקריים יגיעו לרשויות ולא לבעלי עניין פרטיים. מערכת הרכישה מיישבת מחדש עסקים ודיירים ומציעה אלטרנטיבות למי שנפגעו מתוכניות רכישת הקרקעות שלה.<sup>15</sup>

5. נוסף על הבעלות הישירה על קרקעות, הממשלה משתמשת גם בחוזי חכירה כדי לנווט את השימוש בקרקע. חכירת קרקע מבוססת על חוזה ובו תנאים מוסכמים בין המשכיר לשוכר הנוגעים לזכויות השימוש והשיפור ולמשך זמן החכירה. חכירת קרקעות, במקום רכישה, עשויה גם להפחית את עלויות הפרויקט ולהפוך את הפיתוח ליעיל וזול יותר.

## שיטה 2: שינוי ייעודי קרקע

במדינות שבהן היקף הקרקעות שבבעלות ציבורית מוגבל וגם כספי ציבור הם משאב מוגבל, העירויות מאגמות השקעות דרך יוזמה לשינוי ייעוד קרקעות פרטיות לייעוד סחיר בעל ערך כלכלי גבוה יותר. לאחר אישור התכנון והשבחת הקרקע הבעלים הפרטיים נהנים מעליית שווי הנכס, והעירייה גובה את היטלי ההשבחה והמיסוי תמורת העלייה. היטלים אלו מוקצים להשקעות ציבוריות נדרשות, בדו"ר בר השגה, בתחבורה ובתשתיות חברתיות.

שינוי ייעודי קרקע מאפשר שינויים במבנה הנכסים הקיימים, חלוקת עלויות הפיתוח והשאת זכויות הבעלות המקוריות על פי שווי אחזקתם המקורי או על פי נוסחת הערכת הגידול בשווי.<sup>16</sup> שיטה זו הונהגה בעבר בהולנד ובגרמניה, ובשנים האחרונות גם ביפן ובקוריאה הדרומית, במיוחד בעקבות ההרס שנגרם מרעידות אדמה. מדו"ח של הבנק העולמי עולים כמה יתרונות של השיטה הזאת.<sup>17</sup> הייתרון העיקרי הוא ששיטה זו אינה מחייבת הון מקדים משמעותי לרכישת קרקעות מבעלות פרטית, אלא ההשקעה באה ממשאבי העירייה (הארגוניים) לשינוי ייעוד, ובכך היא עשויה להוזיל את עלויות הפיתוח עבור יזמים באותה קרקע (בין יזמים פרטיים בין ציבוריים). שיטה זו נחשבת שוויונית יותר, במיוחד משום שעלויות הפיתוח מוטלות בעיקר על בעלי הנכסים המושפעים (הנהנים מרווח בשל ההשקעה). ולבסוף, שיטה זו אינה מערבת כלי כפייה או עקירה של בעלי קרקעות ושומרת על זכויות הבעלות על הקרקע.

Sock Yong Phang & Matthias Helble, Housing policies in Singapore, ADBI Working Paper 15 559, Tokyo: Asian Development Bank Institute, 2016

Improving land", Joana Almeida, José Antunes Ferreira, Beatriz Condessa & Ricardo Tomé 16 European Planning ",readjustment practice. Application of management models to Portugal Studies 26, 7 (2018): 1431-1449

Nancy Lozano-Gracia, Somik V. Lall, Cheryl Young & Tara Vishwanath, Leveraging land 17 to enable urban transformation: Lessons from global experience, Policy Research Working Paper No. 6312, World Bank, Washington DC, 2013

עם זאת, במקרים רבים שיטה זו מחייבת גביית היטלים ומיסים מחייבים בגין שינויי ייעודי קרקע לשימוש מניב כלכלית, ואינה מובילה לרווחים היכולים לממן את עבודות הפיתוח הציבוריות או את ההשקעות החברתיות של הרשויות המקומיות. חסרונות נוספים של השיטה הם הצורך בחקיקה מתאימה, המזרזת ומגמישה את תהליך התכנון. כמו כן, גם כשמדובר בהשקעות "קטנות" יחסית, לוקח זמן רב להחזיר את ההשקעות הראשוניות בתכנון. ולבסוף, התהליך עלול להוביל לקונפליקטים, במיוחד אם מדובר בתהליך קביעת שווי הקרקע או בהשפעה על נכסים קיימים באזור.

### דוגמאות ליישום השיטה: דרום קוריאה:

לצד חקיקה ענפה שקודמה כדי לאפשר פרויקטים של שינויי ייעודי קרקע, הקימה המדינה מסגרות תומכות לעידוד התאגדויות של בעלי קרקעות כדי לקדם תכנון או פיתוח של קרקעות שבבעלותם, יוזמות פרטיות של ההתאגדויות ושיתופי פעולה עם יזמים פרטיים. תמיכת המדינה מעודדת קידום תכנון ופיתוח התואמים את הצרכים ואת הדרישות הציבוריות. התאגדויות הבעלים פותרת סוגיות הקשורות בבעלי זכויות בשטחים קטנים, משום שהיא מאפשרת חיבור בין כל הבעלים ליצירת מגרשים גדולים יותר ובעלי פוטנציאל פיתוח כדאי, מתוך שמירה על הזכויות היחסיות המקוריות של כל הבעלים. היזמים הפרטיים השותפים משתתפים בעלות הפיתוח של הקרקע, הבעלים המקוריים מקבלים "פיצויים" בכסף או בדיוור בפרויקט החדש (ביחס לשווי אחזקתם המקורית), והעיר מרוויחה מההשבחה, שכן הרווח הזה מושקע בפיתוח פרויקטים חברתיים, כמו דיוור בר השגה. שיטה זו גרמה לעיתים סכסוכים בין בעלי הקרקעות ליזמים בשאלת חלוקת הרווחים. עם זאת, לרוב זכו הפרויקטים להצלחה שכן כל הצדדים המעורבים הרוויחו מהם.

השיטה בדרום קוריאה מבוססת על יזמות פרטית, אך נתמכת במסגרת חוקית ומוסדית (הקמת מוסדות המלווים את בעלי הקרקעות בתהליכי ההתאגדות והפיתוח). המקרה של דרום קוריאה מעניין גם מדינות אחרות, ומכוני מחקר קוריאניים מציעים הדרכות וסדנאות למתעניינים.

### שיטה 3: תפיסת ערך קרקע (Land Value Capture)

למוסדות ציבור, כגון משרדי ממשלה ורשויות מקומיות, יש יכולת כלכלית וחוקתית להשקיע בתשתיות, או להשקיע השקעות ציבוריות גדולות ונקודתיות הגורמות לעליית ערך הנכסים הנמצאים בסביבתם ובקרבתם, ובכך הם יוצרים פוטנציאל רווח לבעלי הנכסים האלה בלא השקעה מצידם. במקרים מסוימים הבעלים אינם ממשים את הרווח עד שהזכויות במקרקעין ממומשות, במכירה או בבנייה.

לפיכך, לפי השיטה הזאת, "תפיסת הערך" מפנימה את התוצאות החיוביות של



ההשקעות הציבוריות ומאפשרת לגורמים ציבוריים להטיל מס על הנהנים הישירים והלא-ישירים מההשקעה, בין שמדובר במס ישיר בין במס על מכירת המקרקעין, אם העסקאות מתקיימות בעקבות ההשקעה.<sup>18</sup> לאחר שהערייה גובה את הרווחים, הם מוקצים להשקעה חוזרת בדיוור בר השגה, בתכנון ובהרחבות עירוניות, בתשתיות, או בשירותים ציבוריים.

#### שיטה 4: הנחיות מחייבות לקידום דיוור בר השגה בתהליכי תכנון עירוני

שיטה זו מציעה כלי מדיניות ותכנון המחייבים הכללת פתרונות דיוור בר השגה או דיוור ציבורי בכל פרויקט פיתוח, בין דרך שינוי ייעודי קרקע, בין דרך הסכמי פיתוח ממוקדים. פתרונות אלו אמורים לעודד בנייה שתוקצה לדיוור בר השגה או לדיוור ציבורי על פי המדיניות העירונית. בדרך כלל העיריות מוכנות לתמוך בהוספת זכויות בנייה, קומות או יחידות דיוור, בתמורה לשריון דיוור ציבורי או שימושים ציבוריים בשיעורים הנדרשים מכלל הבינוי המוצע בפרויקט.

שיטה זו תלויה במידה רבה בלגיטימציה הפוליטית של השלטון וביכולת שלו ליישם את המדיניות ללא התנגדות התושבים, וכן בשיתופי פעולה בין גורמים פרטיים (לרבות בעלי קרקעות) לגורמים ציבוריים. בשנות האלפיים תפסה אסטרטגיה זו תאוצה באירופה ובארצות הברית ויצרה עניין רב בתכנון צעדים שיאפשרו הזדמנויות פיתוח לדיוור בר השגה, במיוחד בערים שבהן לרשויות המקומיות יש מעט עתודות קרקע או סמכויות רכישה משלהן. ייעוד מכליל (Inclusionary Zoning) הכולל הנחיות והוראות ספציפיות יושם במדינות כגון צרפת, הולנד וגרמניה.<sup>19</sup> במקרים רבים, נוסף על הגדרת ייעוד מכליל, הרשויות מטילות קנסות על יזמים שאינם מצייתים להנחיות ואינם מפתחים דיוור חברתי.

#### דוגמאות ליישום השיטה:

1. וינה, אוסטריה: בשנת 2018 התווספה לקוד הבנייה של וינה הנחיה ברורה שקבעה כי יש לתעדף את הבנייה לדיוור בר השגה. באחת התוכניות ציינה הנחיית התכנון של עיריית וינה עוד כי 3/2 משטח הקומות הבנויות חייבים להיות דירות המוגדרות דיוור בר השגה.

2. צרפת: בחקיקה שנחקקה בשנת 2000 חייבה המדינה רשויות מקומיות שבהן יותר מ-3,500 תושבים (או 1,500 באזור פריז) להחזיק לפחות

18. OECD, Building a global compendium on land value capture, 2018; Lourdes Germán & Allison Ehrich Bernstein, Land value capture: Tools to finance our urban future, Policy brief, Lincoln Institute of Land Policy, 2018

19. Nico Calavita & Alan Mallach (eds.), Inclusionary housing in international perspective: Affordable housing, social inclusion, and land value recapture, Lincoln Institute of Land Policy, 2010

ב־20% ממלאי הדיוור שיוקצה לדירות להשכרה בעלות נמוכה (שכירות חברתית). המטרה העיקרית היא ליצור תמהיל חברתי מוגבר.

3. ארצות הברית: 24 מדינות בארצות הברית משתמשות כיום בסמכויות תכנון כדי ליצור דיוור ייעודי להשכרה או לרכישה. המדינות האלה מחייבות בחקיקה את הרשויות המקומיות לשלב דיוור בר השגה בתוכניות שימושי הקרקע שלהן. דוגמאות לכך אפשר למצוא בקליפורניה, במסצ'וסטס, בניו יורק, בניו ג'רזי בווינגטון די־סי ועוד. הטכניקה הנפוצה ביותר היא "אזורי הכללה" (Inclusionary Zoning), כלומר, חלק מהפיתוח (או שווה ערכו הכספי) באזור מסוים מוקדש לדיוור בר השגה. בדרך כלל דורשים שיעור קבוע, כ־10% מערך הפיתוח או ממספר היחידות ומעלה.

### שיטה 5: תכנון מקומי מכליל

בשיטה זו השלטון (המקומי או הארצי) מאציל סמכויות לתושבים מקומיים באזור מוגדר. סמכויות אלו כוללות קבלת החלטות בדבר הכלים הניהוליים שישמשו ליצירת אסטרטגיות פיתוח ותכנון לשכונות ויאפשרו פיקוח על מחירי הדיוור בתוך השכונות, בעזרת "מועצות שכונתיות".

### דוגמה ליישום השיטה: ברלין

בשנות התשעים זיהה מחקר על שכונות בברלין התדרדרות חברתית ופיזית של שכונות מסוימות בעיר. המחקר מצא כי אזורים מוחלשים חברתית הושפעו מהזנחת שטחים ציבוריים, תשתיות, כיכרות ושטחים ירוקים, ומהיעדר שירותים ציבוריים. משפחות שיכלו לעזוב את השכונות האלה עשו זאת והותירו אחריהן אוכלוסייה ענייה יותר.<sup>20</sup> בעקבות זאת פיתחה עיריית ברלין תוכנית שנועדה לשקם את השכונות ולחדש אותן דרך יצירת לכידות חברתית גבוהה ופיתוח מנגנון סיוע שישתף את התושבים בתהליכי קבלת החלטות המשפיעים על שכונתם. העירייה הקימה "מועצות שכונתיות" לשכונות המשתתפות בתוכנית. מועצות אלו העניקו לתושבים "קול", סיפקו במה לדיון ולייעוץ ואפשרו לתושבים להשתתף בהחלטות כיצד יש להשתמש בכספי התוכנית למימון פרויקטים של התחדשות מקומית. שיטה זו שיקמה וחיידשה את השכונות מתוך הגנה על התושבים המקומיים ופיקוח על ההתפתחות של השכונה, לרבות התפתחות שוק הדיוור. בתוך שכונות אלו הובטחו מחירי דיוור סבירים ובני השגה.

20. Participative neighborhood management in Berlin, European Commission, EU regional and urban development, 2013

## שיטה 6: חכירת קרקעות

בשנים האחרונות יותר ויותר רשויות מקומיות וממשלתיות מחכירות קרקעות פרטיות לטווח ארוך. תהליך החכירה קצר וזול הרבה יותר מתהליך רכישת קרקעות, ועל כן עשוי להוזיל את עלויות הפיתוח והבנייה ולקדם פתרונות דו"ר חברתיים. במדינות רבות, כגון ארצות הברית, פינלנד, הולנד וצרפת, מונהגים מודלים לחכירת קרקע, שבהם שני הצדדים מסכימים על תקופת החכירה ועל דמי החכירה, והחוכר אחראי לעלויות הפיתוח, הבנייה והתפעול בקרקע בכל אותה תקופה. היקף החכירה יכול להשתנות, ובמקרים מסוימים התהליך יכול לערב קרקעות קטנות המוחכרות לארגוני קהילה קטנים, ולא רק הסכמי חכירה גדולים מול רשויות גדולות וחזקות. בהקשר הזה חשוב לציין כי חכירת קרקע יכולה להיות דו-כיוונית, בעלי קרקעות פרטיים המחכירים לרשויות ציבוריות, או רשויות המחכירות לגורמים פרטיים. במקרים מסוימים הרשות הציבורית יכולה להחכיר קרקע מבעלים פרטיים ולשווק את אותה בעצמה ליזמים פרטיים.

## דרכים נוספות לפיתוח דו"ר בר השגה ומדיניות קרקעית

דרכים נוספות הן התערבויות נקודתיות של הממשלה בעזרת כלי מדיניות שברשותה, ומעורבותם של גורמים נוספים בשוק הדיור. נסקור שתי מקרים בהקשר הזה.

### ברצלונה: אכלוס דירות ריקות

בתחילת יולי 2020 שלחה עיריית ברצלונה ל-14 חברות המחזיקות יחד 194 דירות רפאים בעיר מכתב האזהרה ובו דרישה למצוא דיירים בתוך חודש, ואם לא, תשתמש העירייה בכלים החוקתיים העומדים לרשותה ותבחר אם להשתלט על הנכסים האלה ולפצות את הבעלים בכחצי מערך הדירות, או להטיל עליהם קנסות גבוהים. מטרת העירייה הייתה להגדיל את מערך הדיור הציבורי לתושבים בעלי הכנסה נמוכה. מכתב זה מתבסס על תוכניות ועל צעדים קודמים של העיר לאכלוס דירות ריקות. בשנת 2016 נחקקו בברצלונה חוקים שאפשרו לרשויות להשתלט על נכסים שנותרו בלתי מאוכלסים במשך שנתיים או יותר, אולם חוקים אלו שימשו את העיר במקרים ספורים בלבד. לפי נציבת הדיור והשיכון העירונית, מטרת החקיקה הזאת אינה לרכוש את הנכסים או להשתלט עליהם בכפייה, אלא ללחוץ על בעלי הדירות להשכיר את יחידות שבעלותם.<sup>21</sup>

הסיבות לתופעת דירות הרפאים בברצלונה הן משקיעי נדל"ן הרוכשים דירות יוקרה בערים מבוקשות, תהליכי גלובליזציה המאפשרים למשקיעים האלה לאתר "נכסים בערים האלה ולהשקיע בהם בקלות רבה יותר, וגם התפתחותה של כלכלת Gig

<sup>21</sup> "Barcelona's latest affordable housing tool: Seize empty apartments", Feragus O'Sullivan, Bloomberg CityLab, July 16, 2020

(“כלכלת חלטורה”), המאפשרת, למשל, השכרה דרך אפליקציות. עם זאת, הכלים להתמודדות עם תוצאות התופעה יכולים להיות דומים גם במקומות שהסיבות לה אחרות לחלוטין.

## 2. ארצות הברית: יזמים מסוג אחר

מספר רב של קהילות מאמינים ברחבי ארצות הברית מצטרפות למגמה הולכת וגדלה של המרת נכסי נדל"ן לפרויקטים ציבוריים ולפיתוח דיוור בר השגה. מגמה זו אף זכתה לכינוי YIGBY, ראשי תיבות של Yes in God's Back Yard (כן בחצר האחורית של אלוהים).<sup>22</sup> למשל, בשנת 2018 החליטה הכנסייה האפיסקופלית בדנוור, קולורדו, להירתם למאמצים למציאת פתרון למשבר הדיוור. הקהילה של הכנסייה החליטה להפוך את השימוש במגרש חנייה שבבעלות הכנסייה למתחם דיוור ובו 50 יחידות דיוור שיועדו למחוסרי דיוור.<sup>23</sup>

בוורג'יניה החליטה הכנסייה הפרסביטריאנית בארלינגטון למכור נכסים שברשותה לעמותה ללא מטרת רווח (“הקואליציה לדיוור בר השגה”). הכנסייה מכרה את בניין הכנסייה ששימש את הקהילה בתמורה לבניית מתחם דיוור בן שבע קומות ובו 173 יחידות דיוור ומרחב שיכול לשמש את הקהילה לאירועי תפילה וכינוסים.<sup>24</sup>

דוגמאות כאלה יש במקומות רבים בעולם, גם בישראל ובשטחי הרשות הפלסטינית. במקרים מסוימים, כנסיות או ארגוני דת מקימים חברות פיתוח, המפתחות, בונות ומנהלות את נכסיהם. במקרים אחרים ארגונים אלו מפשירים חלקים מנכסיהם לטובת שימוש הקהילה, והם יכולים גם להתנהל כשחקן שוק מן המניין. בחלק גדול מהמקרים גופים אלו נזקקים לסיוע (לאו דווקא כלכלי), ואף לחקיקה מיוחדת שתעודד אותם להשתמש בקרקעותיהם לצרכים חדשים. לרוב לארגונים אלו אין הידע התכנוני והנדל"ני הדרוש לפיתוח ולשיווק דיוור בר השגה, במקרים אחרים רשויות מקומיות או ממשלות מעודדות אותם בהצעת ליווי מקצועי, ואף ביוזמות חקיקה שמטרתן להקל את פעילותם למען דיוור בר השגה.

<sup>22</sup> Marisa Kendall, “in God’s backyard” Bay Area churches build housing”, The Mercury News, June 16, 2019

<sup>23</sup> Alex Wittenberg, “Churches are building housing developments in God’s back yard”, Bloomberg CityLab, July 13, 2020

<sup>24</sup> Carey Biron, “These US churches are creating social housing with their old building”, World Economic Forum, October 9, 2018

## ניתוח השיטות וסיכום

מתיאור השיטות שלעיל אפשר לראות כי כל מהלך או מדיניות להשגת דיוור בר השגה כוללים כמה כלים, בכמה רמות פעולה. הבחירה בין השיטות והכלים נעשית בשקלול המשאבים הציבוריים הקיימים, תמונת המצב המקומית ומאזני הכוחות במרחב, ביחס למטרות המדיניות הרצויות (מהו הצורך? עם מי אפשר לפעול?).

שיטה 1, בנקאות הקרקע, מבוססת על רכישת קרקעות והפיכתן למשאב ציבורי. מובן שבשביל לרכוש קרקעות ולהפוך אותן למשאב ציבורי דרושים השקעה או מימון ציבורי. גם אם לרשות או למדינה יש מלכתחילה "בנק" קרקעות, השימוש במקרקעין הזה נחשב השקעה ציבורית. ההחלטה מה לעשות עם הקרקעות האלה מחייבת גיבוש מדיניות ושימוש בכלים סטטוטוריים. בדוגמאות ראינו, למשל, שבמקרים רבים בנקאות קרקע מורידה את מחירי הקרקעות בשוק, לעומת זאת, במקומות אחרים משמשים הרווחים ממכירת הקרקעות הציבוריות במחירי השוק הגבוהים יחסית לתקצוב שירותים חברתיים אחרים או לתמיכה במשפחות הנזקקות לדיוור. משמעות הדבר היא ששימוש בכלי העיקרי ליצירת בנק קרקעות חייב להיעזר בכלים תומכים או משלימים כדי לממש את היעדים והמטרות שנקבעו בתחילת התהליך (הורדת מחירים ושימוש ברווחים).

שיטה 2, שינוי ייעודי קרקע, משתמשת בראש ובראשונה בכלים תכנוניים וסטטוטוריים שמטרתם להשפיע על השחקנים המקומיים במרחב. בדוגמאות ראינו שנוסף על שינוי הייעודים רשויות מקימות מסגרות תומכות כדי לאגם כמה בעלי מקרקעין ולהגדיל את ההשפעה ואת פוטנציאל הכדאיות הכלכלית. כלומר, מלבד השימוש בכלי התכנון, הרשויות יוזמות מדיניות שתתמוך במטרות השיטה כדי לעודד, ואף להדריך, את בעלי הקרקע הפרטית. להבדיל מהשיטה הקודמת, כדי ליישם את השיטה הזאת אין צורך בבעלות ציבורית על הקרקע, כמו כן, ההשקעה הציבורית קטנה במידה ניכרת ביחס לשיטה הקודמת, ומסתכמת בעיקר בהשקעה במשאבי אנוש ובניתוב עבודת פקידות מקצועית שתתמוך בהליכי התכנון הדרושים. ממבט מקומי על המתרחש ביישובים הערביים בישראל, שיטה זו היא השיטה הנפוצה, אולם אחת הבעיות ביישומה הוא שהיא אינה נתמכת בחקיקה, במדיניות תומכת, או בכלים משלימים אחרים.

גם בשיטה 3, תפיסת הערך, אין צורך בבעלות ציבורית על הקרקע, אולם הרשויות נדרשות להשקיע השקעה ציבורית גדולה, לצד עבודה מקדימה ליצירת מנגנוני מיסוי מתאימים. ההשקעה הציבורית מתבטאת ביצירת תשתיות או בהקמת מוסדות ציבוריים שיעלו את ערכי הקרקע לבעלי המקרקעין באזור מסוים. הרשות היא האחראית לבדיקת ההשפעה הקניינית ולקביעה מיהם הנהנים הישירים והלא-ישירים מההשקעה הציבורית, ועל פי בדיקה זו היא האחראית להטיל את המס על הקרקעות המושבחות והמניבות. בשלב השלישי על הרשות לאגם השקעות ולקבוע מדיניות

השקעה מחודשת בתחומים נבחרים. קידום דיוור בר השגה יכול להיות אחת המטרות העיקריות לשימוש ברווחי המיסוי.

בשיטה 4, הנחיות מחייבות לקידום דיוור בר השגה בתהליכי תכנון עירוני, הרשות משתמשת בכלים התכנוניים והסטטוטוריים העומדים לרשותה, נוסף על הלגיטימציה הציבורית והפוליטית שיש לה, לקידום מדיניות חברתית בתחום הדיוור. בשיטה זו צריכה הרשות לקבוע (גם מתוך שיתוף ומשא ומתן) הנחיות לפיתוח קרקעות שיזמים וגורמים פרטיים צריכים למלא כדי להבטיח יצירת מלאי של דיוור בר השגה. היישום יכול להיות דרך קביעת הוראות מחייבות או דרך חתימת הסכמים.

בשיטה 5, תכנון מקומי מכליל, אומנם דרושה השקעה ציבורית תקציבית קטנה יותר, אולם יש צורך גם ביוזמה לשינוי מדיניות מעמיק שישנה את מערך קבלת ההחלטות, ואף את כלי התקצוב הציבורי. שיטה זו דורשת משא ומתן, לגיטימציה פוליטית, ליווי והדרכה, ולבסוף ביזור סמכויות לרמה מקומית נבחרת.

שיטה 6, חכירת קרקעות, דומה במנגנוניה לשיטה 1, והעיקרון שמאחוריה הוא יצירת מלאי קרקעות ציבוריות ליישום פרויקטים חברתיים. השיטה יוצרת "בנק קרקעות ציבוריות", אולם בנק זה אינו בבעלות מלאה של הרשות הציבורית, וכך נשמרות זכויותיהם של הבעלים המקוריים בכל מנגנון קבלת ההחלטות והזכויות הקנייניות. השיטה אינה דורשת השקעה ציבורית גדולה (בהשוואה לרכישה מלאה של קרקעות) ואינה מציעה רכישה לצמיתות, אלא חכירה לטווח זמן מוגדר וחלוקת התועלות והאחריות לפיתוח הנדרשות לשם שימוש בקרקע. כמו בשיטה 4 (ההנחיות המחייבות), היישום דורש הידברות עם גורמים פרטיים, בין שהרשות הציבורית מעוניינת לחכור את הקרקעות בעצמה, בין שהיא רוצה להחכיר אותן בחזרה ליזמים פרטיים כדי שייפתחו אותן לפי הצרכים הנדרשים.

סקירת השיטות והדיון שלעיל מעלים תובנות חשובות בדבר מנגנוני הפעולה שהשלטון (הארצי או המקומי) יכול ליישם כדי לעודד מדיניות של דיוור בר השגה וליישם אותה. מנגנוני הפעולה מחייבים מדיניות ממשלתית התומכת ומעודדת השקעת משאבים, קרקעיים או כספיים, כדי להתמודד עם הנושא.

לסיכום פרק זה, שיטות הפעולה שתיארנו לעיל תלויות בבעלויות הקיימות על הקרקע, במידת ההשקעה התקציבית הציבורית להשגת היעד החברתי ובמדיניות הציבורית. כאמור, להבדיל מהמצב במדינת ישראל, רוב הקרקעות במדינות שבהם יושמו הדוגמאות שהצגנו הן קרקעות בבעלות פרטית של התושבים. כלומר, המדינה צריכה לפעול כדי להשיג קרקע לשם הבטחת דיוור בר השגה דרך רכישה או חכירה, או לחלופין להבטיח השקעות ציבוריות בתכנון או בפיתוח, ובכל הפעילויות האלה חייבים לתמוך כלים ניהוליים מדינתיים. במדינת ישראל רשות מקרקעי ישראל מנהלת 90%

מהקרקע, ולכן יש למדינה מעמד ויכולת לחולל שינוי אמיתי אם יוחלט על כך. שלושת מסלולי הפעולה להגדלת היצע הדיוור בר ההשגה שנסקרו דרך הצגת השיטות הקרקעיות-תכנוניות הם:

1. רכישה או חכירה של קרקע ציבורית, או הקצאת קרקע אם היא כבר ברשות המדינה (כמו בישראל)
2. השקעות וכסף ציבורי
3. כלים ומדיניות: הסכמים, השבחה ומיסוי, האצלת סמכויות ועוד

הסקירה שלעיל מלמדת על הצורך בהפעלת שלושת האמצעים האלה בעת ובעונה אחת כדי להצליח בייצור דיוור בר השגה. השוני הוא במשקל שניתן לכל אחד מהאמצעים על פי הצרכים וההיבטים הקנייניים המקומיים.

## 2. פרק שני הזכות לדיוור בישראל והמדיניות הנגזרת

עד אמצע שנות השמונים של המאה ה-20 ראו ממשלות ישראל בעצמן שחקן מוביל בהבטחת קורת גג לתושבי המדינה, בעיקר ליהודים שבהם. גישה זו נבעה גם מראייה חברתית, אך בעיקר מגישה ציונית, שרצתה להבטיח את שליטת המדינה ביישובים ובשטחים שבגבולותיה ולספק פתרונות דיוור לעולים החדשים. לאחר תקופה אינטנסיבית של הספקת דיוור לעולים החדשים, ייחוד המרחב והקרקע ויישום מנגנונים להבטחת דיוור ליהודים, ולאחר הפקעת קרקעותיהם של היישובים הערביים פלסטיניים, גזלתן והשגת השליטה ב-93% משטח המדינה, צמצום תחומי השיפוט של הרשויות המקומיות הערביות, הקמת יישובים, קיבוצים ומושבים יהודיים בתוך מועצות אזוריות ומניעת כניסתה של האוכלוסייה הערבית ליישובים האלה (באמצעות ועדות קבלה ועוד), עברה המדינה לדרכי פעולה המתאימות יותר למגמות השוק החופשי בדיוור. מגמות אלו התבטאו בצמצום מלאי הדירות הציבוריות ובחוסר השקעה בתחזוקת המלאי הקיים, והכסף ממכירות דירות הדיוור הציבורי למעוטי יכולת הושקע בתחומים אחרים.

כלומר, סוגיית הדיוור חדלה להיות סוגיה אנושית ואזרחית והפכה לסוגיה נדל"נית, חלק ממדיניות השוק החופשי! שינוי זה חיזק את כוחות השוק, ובהם קבלנים, משקיעים, ואף רשויות מקומיות. גם מחירי הדירות ואופי הבנייה הושפעו מהשינוי. השטח הממוצע של הדירות החדשות גדל ומספר החדרים הממוצע בדירות האלה עלה, וכך גם מחיר הדירות. למשל, משנת 2000 ועד 2011 גדל השטח הממוצע (ברוטו) של דירות חדשות מ-143 מ"ר לכ-178 מ"ר. גידול זה ביטא עלייה בסטנדרטים ובאיכות של הדירות החדשות, אם כי במקרים רבים לא תאמה העלייה הזאת את הצרכים הבסיסיים של מרבית האוכלוסייה.<sup>25</sup>

### 2.1 עיגון חוקתי של הזכות לדיוור בישראל

הזכות לדיוור נכללת כיום ב"חוק יסוד כבוד האדם וחירותו", ושם היא מוגנת בחלקה בלבד. לפי חוק היסוד, הזכות לדיוור נגזרת מהזכות להגנה על כבוד האדם. בית המשפט העליון חיזק את הזכות לדיוור מתוקף חוק היסוד בכמה פסיקות, כאשר קבע בכמה מקרים שהיעדר קורת גג היא פגיעה בכבוד האדם. היבטים נוספים של הזכות לדיוור מוגנים גם הם בחוק היסוד הזה, ובהם, הזכות לשוויון בדיוור. בית המשפט העליון קבע בכמה פסיקות שחל איסור על המדינה להקצות קרקעות ליישובים קהילתיים

25. שלמה סבירסקי וירון הופמן-דישון, ממגורים לנדל"ן: ההשלכות של הצטברות העושר בידי מעטים על שוק הדיוור, מכון אדוה, 2015.



המפלים אזרחים על רקע שיוכם הדתי או הלאומי. במקרים אחרים קבע בית המשפט העליון כי אין להפלות אנשים בהקצאת תמיכות בשכירות, בהנחות לדיור או בסובסידיות ממשלתיות. אולם היעדר עיגון בחוק המתמקד בזכות לדיור עצמה מאפשר למדינה שלא לקדם מדיניות שתדאג לדיור נאות לכלל התושבים.

מחקרים מראים שהחקיקה הממשלתית בתחום זכויות הדיור הצטמצמה לאורך השנים. בעשורים הראשונים, כמו שהוזכר לעיל, דאגו ממשלות ישראל בעיקר לשיכון גלי העלייה הגדולים ולתכנון ולבנייה של מלאי דירות, ובהן גם דירות ציבוריות. התפנית הראשונה במדיניות הממשלתית (ובחקיקה הנלווית לכך) החלה בשנות השמונים, כחלק ממגמה עולמית של מעבר ממדיניות מדינת רווחה למדיניות קפיטליסטית, מדיניות ששולטים בה כוחות השוק והגינות כלכליים תועלתניים.<sup>26</sup> אולם מהפך זה נתקל בקונפליקטים, במיוחד לאחר קריסת ברית המועצות וגל העלייה החדש למדינת ישראל בתחילת שנות התשעים. בעקבות התפתחויות אלו קודמו כמה חוקים ותוכניות להבטחת קליטת העולים האלה. בתחילת שנות האלפיים חזרה המגמה הנאו-ליברלית, והחקיקה הממשלתית בנושאי דיור כמעט שנעלמה, וכך יכלו כוחות השוק לפעול אף יותר. בעקבות זאת זינקו מחירי הדיור ומצוקת הדיור נהפכה לסוגיה חברתית מרכזית. המחאה החברתית הרחבה בשנת 2011 העלתה את נושא הדיור ואת הזכות לדיור לתודעת הציבור ועל שולחן הממשלה. בעקבות המחאה הובילה הממשלה כמה החלטות בנושא כדי להגדיל את היצע הדירות ולהוריד את מחירן. צעדים אלו כללו הסכמי גג עם רשויות מקומיות, הקמת "ועדה ארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור" (ותמ"ל), הקמת חברה ממשלתית לקידום שכירות ארוכת טווח, גיבוש תוכנית "מחיר למשתכן" (שנעצרה בשנת 2020, והפכה לתוכנית "מחיר מופחת", או בשמה הידוע "תוכנית ליצמן"), הפשרת קרקעות ציבוריות ליזמים במחירים מוזלים, הקמת הרשות להתחדשות עירונית ועוד. למרות זאת, ולמרות קידומן של מספר רב של הצעות חוק בנושא הדיור, החקיקה הממשלתית בנושא נותרה מעטה, ואת העלייה במספר הצעות החוק אפשר לייחס ליוזמות חקיקה פרטיות, שהגיעו לרוב מצד האופוזיציה.<sup>27</sup>

כאמור, מספר מצומצם של חוקים עוסקים ישירות בדיור ומתווים מדיניות ברורה לממשלה בנושא. דוגמה לחוק כזה הוא חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998. בחוק זה מפורטות זכויות ברורות הקשורות בדיירי הדיור הציבורי, והוא קובע שדיירים ותיקים רשאים לרכוש את הדירות שהם מתגוררים בהן בהנחה גדולה, מתוך תפיסה שוויונית ורצון לתמוך באוכלוסיות מוחלשות. עם זאת, ואף שעד שנת 2008 נמכרו כ-26,000 דירות בשווי כ-2 מיליארד ש"ח, לא רכשה הממשלה ולא בנתה שום דירה מהכספים שהיו אמורים לפי חוק להיות מיועדים לקרן הדיור הציבורי. כלומר, הממשלה

26. שלמה סבירסקי וירון הופמן-דישון, האופציה הציבורית בדיור: דיור ציבורי אוניברסלי כמענה למשבר הדיור בישראל, מרכז אדוה, 2017.

27. Michelle Oren, Housing Rights between Provisions and Protections: The Case of Israel [forthcoming]

יישמה את החוק בחלקו בלבד ולא פעלה לקידום זכויות דיוור לאוכלוסיות מוחלשות.<sup>28</sup> כיום נמצאת מרב החקיקה הקשורה לדיוור בסעיפים המפוזרים בחוקים שונים. למשל, אפשר למצוא סעיפי חוק המקדמים הנגשה של בעלי מוגבלויות לדיוור, או סעיפים המסדירים את הזכויות בין שוכר למשכיר ואת זכויותיהם של דיירי דיוור ציבורי מול המדינה, ועוד חוקים וסעיפי חוקים נוספים. אולם, כמו שהוזכר בתחילת הדיון הזה, עדיין אין בישראל חוק הקובע מדיניות ברורה המבטיחה את זכות האזרחים לדיוור נאות ובר השגה.

## 2.2 התרחשויות מרכזיות במדיניות הדיוור הציבורי בישראל בשנים האחרונות

### דו"ח ועדת טרכטנברג

אחת התוצאות המשמעותיות של מחאת יוקר המחייה בשנת 2011 היה הקמתה של הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי, או בשמה המוכר, "ועדת טרכטנברג". ועדה זו מונתה בעקבות החלטת ממשלת ישראל, והיא עסקה בכמה נושאים הקשורים ליוקר המחייה בישראל. הורדת מחירי הדיוור היה אחד הנושאים המרכזיים.

לפי דו"ח הוועדה, משנת 2007 ועד שנת 2011 עלו מחירי הדירות בכ-30% בערכים ריאליים. עליית מחירים זו נצפתה בכל המחוזות. בעקבות זאת עלו מחירי השכירות בשיעורים דומים. עליית המחירים, כך קבעה הוועדה, נבעה ממחסור חמור בהיצע הדירות ומעלייה בביקוש. הוועדה העריכה ב-2011 כי לאורך העשור הקודם נוצר חוסר ב-65,000 יח"ד, בעקבות חסמים משלב התכנון ועד שלב הבנייה עצמה. חסמים אלו מתבטאים בהתארכות הליכי התכנון, בשחיקת המלאי התכנוני, בחסמים רבים בשיווקי הקרקעות של רשות מקרקעי ישראל, בחסמי פיתוח קרקעות, בחסמים כלכליים וקנייניים ועוד, המעכבים כולם את תהליכי התכנון, הפיתוח, השיווק, הבנייה, ואף תהליכים של התחדשות עירונית.

המלצות הוועדה פורסמו בספטמבר 2011, והן הזכירו, אם כי בקצרה, את משבר הדיוור בחברה הערבית. הוועדה המליצה על כמה צעדים כלליים אפשריים שמטרתם להוריד את מחירי הדיוור בכל הארץ. ההמלצות היו, בין היתר: הגדלה של ממש בהיצע הדירות ובמגוון התמהילים; עידוד של שכירות לטווח ארוך, וכמו כן, הגדלה של היצע הדירות הקטנות (בעיקר באזור המרכז). המלצות הוועדה דנו גם בדיוור בר ההשגה ובדיוור הציבורי. הוועדה הורתה להציע יותר פתרונות למשפחות ולפרטים המתקשים למצוא דיוור בשוק הדיוור הרגיל. הוועדה המליצה גם לחזק את מרכזי הערים, להאיץ את תהליכי הפיתוח העירוני, מתוך הגדלת הבנייה לאוכלוסיות מגוונות והשקת תהליכי התחדשות עירונית. בהקשר של משבר הדיוור בחברה הערבית המליצה הוועדה לגבש פתרונות המתאימים למאפייני הבעיה והחברה, וככלל לסייע בהאצת תהליכי תכנון ופיתוח תשתיות.

28. דו"ח מבקר המדינה, 2009; גיל ג'מור, הנדל"ניסטית: הפרה של הזכות לדיוור על ידי מדינת ישראל, דו"ח האגודה לזכויות האזרח, יולי 2008.

## דיור ציבורי ותוכנית "חמש הנקודות"

דיור ציבורי שונה במובנים רבים מדיור בר השגה. "דיור ציבורי" הוא מאגר דירות בבעלות המדינה או בבעלות חברות בת ציבוריות, המושכרות לציבור זכאים לפי קריטריונים הקבועים בחוק בעלויות מוזלות. במקומות רבים אחרים בעולם הרשויות הממשלתיות מחלקות "קופוני דיור" לאוכלוסיות מוחלשות המתקשות לעמוד לבדן בנטל הכלכלי של השכירות.

חשוב להזכיר שפרויקטים של דיור ציבורי יכולים להיתקל בבעיות נלוות רבות שיש לחשוב עליהן מבעוד מועד. אחת הבעיות היא ריכוז זכאי דיור ציבורי במתחם מגורים מסוים, העלול להגביל את המוביליות החברתית של אוכלוסייה זו, ואף להוביל לקריסה כלכלית-חברתית של הפרויקט. בעיה נוספת יכולה להתבטא בהתנגדות של תושבים שאינם מעוניינים שאוכלוסייה חלשה יותר תיכנס לאזורם, אף שהם מבינים את חשיבות היוזמות. תופעה זו נקראת בספרות המחקרית NIMBY (Not In My Back Yard) (היוזמות כזאת עלולה להכשיל את מאמצי התאקלמותם החברתית והכלכלית של דיירי הדיור הציבורי).

מאגר הדירות של הדיור הציבורי בישראל הוא באחריותם של משרד הבינוי והשיכון ומשרד העלייה והקליטה. את המאגר מנהלות כמה חברות שיכון (בהן כמה חברות עירוניות), כמו עמידר ועמיגור. לפי דו"ח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת שהוגש לוועדת הכלכלה בשנת 2015, עמד מלאי הדירות של הדיור הציבורי על כ-60,000 דירות.<sup>29</sup> בשנת 2015 הוצגה לפני ועדת הכלכלה של הכנסת תוכנית "חמש הנקודות" להגדלת מאגר דירות הדיור הציבורי! כחלק מהתוכנית הציע משרד הבינוי והשיכון חמש נקודות לפתרון משבר הדיור הציבורי:

1. המדינה תרכוש עד 5% מיחידות הדיור שישווקו במסגרת פרויקטים "מחיר למשתכן". סעיף זה נועד להגדיל את היצע דירות הדיור הציבורי מ-700 ל-1,000 דירות בכל שנה ב-15 השנים הבאות. המשרד קבע כי אפשר לעשות זאת ברכישת דירות יד שנייה או דרך מכרזי קרקע.
2. המדינה תאכלס כ-500 יחידות דיור ריקות על ידי הגמשת הקריטריונים לאכלוס מייד!
3. חברת עמידר תבנה פרויקטים רחבי היקף של התחדשות עירונית, שבהם רוב יחידות הדיור יהיו יחידות דיור ציבורי. הדירות החדשות שייבנו, או התמורה שבגינן, יוקדשו לדיור הציבורי. בפרויקטים פוטנציאליים של עמידר, עמידר תהיה הגורם

29. איתמר מילרד, הדיור הציבורי ותוכנית חמש הנקודות של משרד הבינוי, הכנסת - מרכז המחקר והמידע, 2015.

הממן של פרויקטים של התחדשות עירונית (התוכנית היא לבנות כ-2,650 יחידות דיוור בהרצליה, בת ים, נתניה, אשדוד, אשקלון, רחובות, באר שבע, קריית גת, קריית אתא וביישובים נוספים). נוסף על כך, המדינה הסכימה למודל מיצינג בינה לבין הסוכנות היהודית בהיקף של 50% לכל צד.

4. חברת עמיגור תבנה באתרי הסוכנות היהודית פרויקט של התחדשות עירונית ובו דירות קטנות (55 מ"ר) לזכאים (כ-2,500 יחידות דיוור).

5. הגדלת היקף השיפוץ של הדירות הציבוריות הקיימות.

למעט עמידר, חברות הניהול המנהלות את מאגר הדיוור הציבורי אינן פועלות ביישובים ערביים. עמיגור, שהיא חברת בת של הסוכנות היהודית, פועלת בעיקר בפרויקטים לשיכון עולים חדשים, וחברות ניהול עירוניות ממשלתיות בבעלות משותפת של רשויות מקומיות והמדינה פועלות בפתח תקווה, בתל אביב-יפו, בירושלים ובחיפה.<sup>30</sup>

חשוב לציין כי ביישובים הערביים כמעט שאין דיוור ציבורי. במבט רחב, ולפי בדיקה שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת בעבר, עולה כי כ-78.3% מהדירות הציבוריות נמצאות ביישובים יהודיים, כ-21.4% ביישובים מעורבים וכ-0.3% בלבד ביישובים ערביים.<sup>31</sup>

30. ש.ם.

31. ש.ם.



## 3. פרק שלישי

### דיוור ותכנון בחברה הערבית-פלסטינית בישראל

#### 3.1 מדיניות הדיוור והתכנון בחברה הערבית

##### 3.1.1 האוכלוסייה הערבית בישראל: רקע כללי

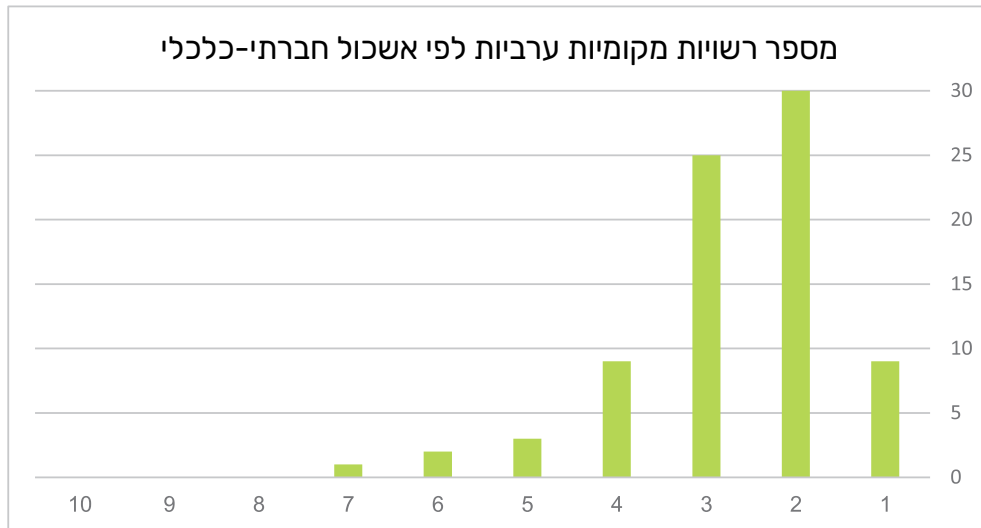
החברה הערבית פלסטינית בישראל מונה היום כ-1.8 מיליון נפש, והיא כ-20% מאוכלוסיית מדינת ישראל. כ-85% מהערבים בישראל גרים ב-135 יישובים ערביים, 4.3% מהם בכפרים בלתי מוכרים בנגב והשאר בערים מעורבות.<sup>32</sup> רק בשלוש ערים ערביות האוכלוסייה עולה על 50,000 תושבים (נצרת, אום אל-פחם ורהט).

חלוקה מוניציפלית ומחוזית: בישראל 79 רשויות מקומיות ערביות, והן מאגדות 111 יישובים. 24 יישובים ערביים שייכים למועצות אזוריות שמרבית אוכלוסייתן יהודית. 53% מהאוכלוסייה הערבית גרים במחוז צפון, 18% במחוז חיפה, 12% במרכז, 2% בתל אביב-יפו, 1% בירושלים ו-14% במחוז דרום. הטבלה שלהלן מציגה את החלוקה המוניציפלית של הרשויות המקומיות הערביות:

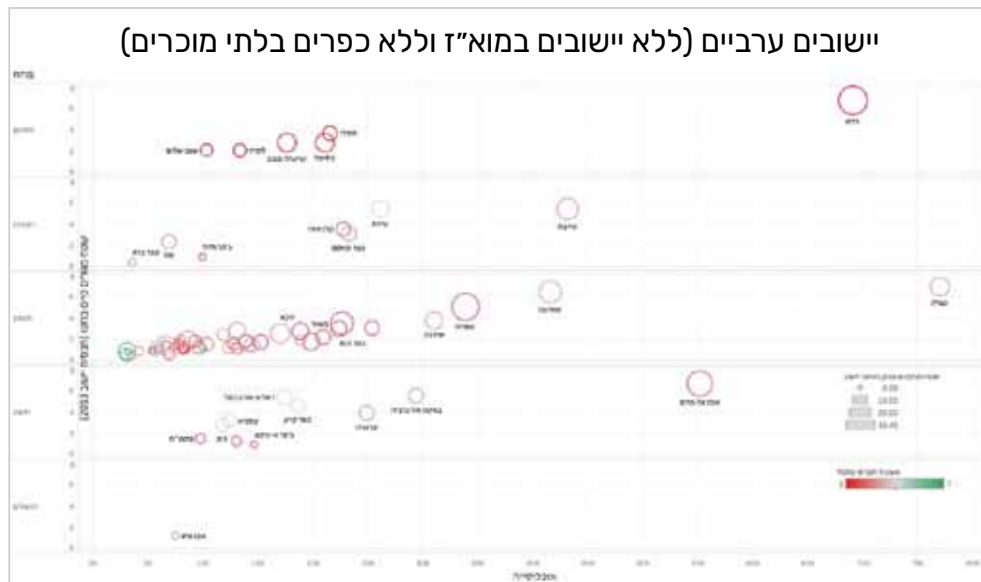
מספר רשויות	מספר יישובים	מספר התושבים	אחוז מסה"כ האוכלוסייה הערבית
עיריות	12	477,829	25.9%
מועצות מקומיות	63	728,687	39.5%
מועצות אזוריות	4	42,266	2.3%
יישובים במועצות אזוריות מעורבות	9 מועצות אזוריות	45,093	2.5%
ערים מעורבות	9 (חיפה, ירושלים, לוד, נוף הגליל, עכו, רמלה, ת"א-יפו, מעלות תרשיחא, בוזה שלום)	470,273	25.5%
כפרים בלתי מוכרים		80,000	4.34%

32. לפי הגדרת הלמ"ס יש תשעה יישובים מעורבים, והם ירושלים, תל אביב-יפו, רמלה, לוד, עכו, מעלות תרשיחא, חיפה ונוף הגליל. בתוך יישובים אלו מתרכזים רוב התושבים הערבים בשכונות נפרדות, ובהן הם רוב האוכלוסייה.

על פי נתוני הלמ"ס 96% מהרשויות המקומיות הערביות מדורגות באשכולות החברתיים-כלכליים 1-5. התרשים שלהלן מתאר את פריסת הרשויות המקומיות הערביות לפי דירוגן החברתי-כלכלי.<sup>33</sup>



עלהלמ"ס עולה גם שרוב הרשויות המקומיות הערביות הן במחוז צפון (49 מתוך 73), עשר רשויות ערביות הן במחוז חיפה, שבע במחוז מרכז, שש במחוז נגב ורק אחת במחוז ירושלים.



רוב היישובים הערביים הם יישובים קטנים מבחינת מספר התושבים, ורק בארבע ערים יש יותר מ-35,000 תושבים. יתרה מזו, שטחי השיפוט של היישובים קטנים יחסית, עד כדי כך שהם אינם מספיקים לספק את צורכי הגידול והפיתוח של היישובים האלה.

33. אתר הלמ"ס

## 3.1.2 המרחב המצומצם: סקירה רוחבית

### 3.1.2.1 סקירה כללית

מצוקת הדיוור, התכנון, הבנייה והקרקעות נמצאת בלב ליבו של השיח הציבורי בחברה הערבית במדינת ישראל. סוגיה זו השפיעה לרעה על התפתחותם של היישובים הערביים, ועל היחסים שבין המדינה ורשויותיה לבין האזרחים הערבים, והיא אחד הגורמים להתגברות תחושות הניכור ואי־האמון של הציבור הערבי במערכת השלטונית (ראו מדד הדמוקרטיה משנת 2003 ועד שנת 2019).<sup>34</sup> תכנון המרחב הוא אחד התחומים העיקריים שבהם עוסקת הרשות המקומית הערבית, ולנוכח השלכותיו הרות הגורל על עתידם של האזרחים הערבים במדינה, הוא מעסיק את רוב התושבים. למותר לציין כי תחום התכנון אינו מוגבל לשחקנים מקומיים, ומעורבים בו גורמים מגוונים: מוסדות התכנון על כל דרגיהם, משרדי ממשלה, גורמים סביבתיים, רשויות מקומיות ובעלי אינטרסים.

בשל מדיניות הקרקעות שהובילו ממשלות ישראל לדורותיהן אלפי משפחות ערביות מאוימות איום קיומי ומתמשך בשל החשש המתמיד להריסת בתיהן – בתים שנבנו בלא היתר בשל היעדר תכנון. כאמור, סוגיית הדיוור, התכנון והבנייה נמצאת בראש מעייניו של הציבור הערבי, וסביבה מתנהלות מערכות בחירות רבות, הן במישור הארצי, הן במישור המקומי. סקרים שבדקו את סדרי העדיפויות של הציבור הערבי מצאו כי סוגיית הדיוור היא הסוגיה המדאיגה ביותר את הציבור הערבי. בשנים האחרונות חל שינוי מזערי – לנוכח העלייה הניכרת במספר מקרי האלימות והרצח בחברה הערבית בשני העשורים האחרונים, "עלתה" סוגיית האלימות והפשעה המאורגנת למקום הראשון, וסוגיית התכנון והבנייה "ירדה" למקום השני. יצוין כי שתי הסוגיות האלה מערערות את הביטחון האישי והקולקטיבי של האזרחים הערבים ומדירות שינה מעיניהם. מפאת קוצר היריעה לא נדון כאן בקשר שבין התכנון המרחבי לפיתוח הכלכלי ולאלימות, אף שיש קשר כזה והוא ראוי לבחינה מעמיקה.

אם כן, עניין הקרקע הוא אחד הנושאים החשובים ביותר עבור האוכלוסייה הערבית. בהקשר זה נציין כי דו"ח ועדת אור קבע במפורש כי ההפליה והיעדר תכנון הולם שיספק פתרונות ממשיים לציבור הערבי, עמדו מאחורי התלקחות האירועים באוקטובר 2000:

האירועים, אופיים החריג ותוצאותיהם החמורות הם תולדה של גורמי עומק, אשר יצרו מצב נפיץ בקרב הציבור הערבי בישראל. גורמים אלה, כולל המדינה וממשלותיה לדורותיהן, כשלו בחוסר התמודדות מעמיקה ומקיפה עם הבעיות הקשות שמעמיד

34. תמר הרמן, אור ענבי, ויליאם קביסון ואלה הלר, מדד הדמוקרטיה הישראלית 2019, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019.

קיום מיעוט גדול של ערבים בתוך המדינה היהודית. הטיפול הממשלתי במגזר הערבי התאפיין ברובו בהזנחה ובקיפוח. הממסד לא גילה רגישות מספקת לצרכי המגזר הערבי, ולא פעל די על מנת להקצות את משאבי המדינה באופן שוויוני גם למגזר הזה. המדינה לא עשתה די, ולא התאמצה די, כדי להקנות שוויון לאזרחיה הערבים ולהסיר את תופעות האפליה והקיפוח. בעת ובעונה אחת, לא נעשה די כדי לאכוף את החוק במגזר הערבי, והשתרשו במגזר זה תופעות בלתי לגיטימיות ובלתי רצויות.<sup>35</sup>

בפרק ההמלצות של דו"ח ועדת אור נכתב כך:

מדובר בנושא פנימי חשוב ורגיש ביותר, העומד על סדר היום של המדינה. בתור שכזה - הוא מחייב מעורבות, טיפול והובלה אישית מצד ראש הממשלה. הנושא הוזנח במשך שנים ארוכות, ולא טופל כהלכה. הוא דורש טיפול הן בטווח הזמן המיידי, הן בטווח הזמן הבינוני והן בטווח הזמן הארוך. יעד עיקרי של פעילות המדינה חייב להיות השגת שוויון אמיתי לאזרחי המדינה הערבים. זכותם של אזרחיה הערבים של המדינה לשוויון נובעת מעצם היותה של מדינת ישראל מדינה דמוקרטית, ובהיות הזכות לשוויון זכות יסוד של כל אזרח במדינה. יחס מפלה נוגד את זכות היסוד לשוויון הגלומה, לדעת רבים, בזכות האדם לכבוד. ודאי וודאי שהדברים תופסים כשמדובר בהפליה על רקע גזע או לאום. לפיכך, מעניינה של המדינה הוא לפעול למחיקת כתם ההפליה של אזרחיה הערבים, על צורותיה וביטויה השונים.<sup>36</sup>

ובסוגיית הקרקעות, התכנון והבנייה המליצה ועדת אור:

בטיפול במגזר הערבי נודעת חשיבות רבה לנושא הקרקע. נושא זה מעורר הדים מצטברים של מאבקים בני מאה שנה ויותר. קשה להתעלם מן הממד הרגשי העז הנלווה לסוגיה זו. ברם, המטענים וההקשרים הלאומיים אינם גורעים מחובת המדינה לנהוג באזרחיה הערבים, על פי עקרונות ראויים של צדק חלוקתי. למגזר הערבי צרכים לגיטימיים, הנובעים, בין היתר, מגידול טבעי. המדינה חייבת להקצות לו קרקע על פי דפוסים ועקרונות שוויוניים, כמו למגזרים אחרים. מבחינה עקרונית, אין מקום להפליה של המגזר הערבי, לרעה או לטובה, בהשוואה למקובל לגבי מגזרים אחרים. יש מקום לקביעת הסדרים תכנוניים מתאימים, בכל ההקדם, על מנת למנוע אותו חלק של הבנייה הבלתי חוקית, אשר אחד הגורמים לו הוא היעדר תוכניות תקפות המאפשרות קבלת היתר לבנות. מתבקש, בהקשר זה, כי הסחבת והרפיון המאפיינים את המהלכים למציאת פתרון לבעיה זו יפנו את מקומם לפעולה מערכתית נמרצת, אשר תעניק מענה אמיתי לסוגיית הריסות הבתים וההפקעות. לא אחת, מתקבלות בהקשר זה החלטות שסבירותן מפוקפקת, ואשר משקפות חוסר רגישות, ולעתים גם חוסר תבונה. עם זאת, בכל הנוגע לבנייה בלתי חוקית במקום בו לא ניתן להביא

35. ועדת אור (לעיל הערה 1), שער שישי: סיכום ומסקנות, סעיף 5.

36. שם, סעיף 12.



ללגיטימציה של המצב – וקיימים מקומות רבים כאלה – על המדינה לפעול לאכיפת החוק ללא רתיעה.<sup>37</sup>

דו"ח ועדת אור קבע במפורש שהמדינה הפקירה את ההיבט התכנוני ביישובים הערביים ויצרה משבר חמור ובעל השלכות הרות גורל על התפתחותם של היישובים הערביים. מאוקטובר 2000 אפשר להצביע על שינוי מסוים בתחום זה, הבא לידי ביטוי בכמה החלטות ממשלה שנועדו לפתח את היישובים הערביים. להלן נסקור את הסוגיות הבסיסיות הנוגעות לבעיית הדיור ביישובים הערביים, נדון בהחלטות הממשלה במישור התכנוני והתקציבי ונצביע על מאפייני ההחלטות, תוכנן, התקציבים שהוקצו להן ויישומן.

### 3.1.2.2 תחומי השיפוט של הרשויות המקומיות הערביות

לתחומי השיפוט חשיבות ראשונה במעלה לרשויות מקומיות בכלל, ולרשויות מקומיות ערביות בפרט. על בסיס תחום שיפוט רשאת רשות מקומית לתכנן, לפתח, לחוקק חוקי עזר ולאכוף אותם ולספק שירותים ציבוריים מקומיים, ובין היתר, להבטיח דיור נאות ובר השגה לתושביה. היכולת לתכנן, לקבוע שימושי קרקע ולפתח נגזרת מהסמכות החוקית והמנהלית של הרשות המקומית על השטח הכלול בתחום השיפוט שלה.

רוב היישובים הערביים סובלים היום ממחסור בקרקעות, ותחומי השיפוט שלהם אינם עונים על צרכי האוכלוסייה. מצב זה משפיע, כמובן, על היצע הדיור הקיים, וגם על עתודות פיתוח הקרקע למגורים ולישימושים אחרים. כלומר, גם איכות החיים בתוך היישובים הערביים נפגמת קשה מהצפיפות, מהיעדר הפיתוח ומהמחסור החמור בדירות.<sup>38</sup> כלל שטחי השיפוט של הרשויות הערביות משתרע על כ-3.5% משטח המדינה בלבד, ורוב הקרקעות שבתחומן (במקרים מסוימים יותר מ-90%) הן קרקע בבעלות פרטית של התושבים. למרות הגידול בשטח הבנוי (פי 16) והעלייה בצפיפות (פי 11), לא פעלה המדינה לאורך השנים להרחבה ניכרת של תחומי השיפוט של הרשויות הערביות ואף הפקיעה אדמות רבות.<sup>39</sup>

למצב הזה היסטוריה ארוכה, כמובן. תחומי השיפוט של יישובים וכפרים ערביים היום קטנים בהרבה מתחומי השיפוט ההיסטוריים שלהם בשנות המנדט הבריטי. לפי מחקרים מסוימים, תחום השיפוט של "אדמות הכפר" בתקופת המנדט הבריטי הצטמצם ב-40.64%<sup>40</sup> גם לעניין הזה נדרש דו"ח ועדת אור: "בסח'נין היה שטח אדמות

37. שם, סעיף 13.

38. Hana Hamdan & Yosef Jabareen, A Proposal for Suitable Representation of the Arab Minority in Israel's National Planning System, Adalah's Newsletter 23, March 2006

39. עלי חיידר, יאסר עואד ומנאר מחמוד, מדד השוויון בין האזרחים היהודים והערבים בישראל, עמותת סיכוי, 2009.

40. יצחק רייטר, אוגדן המידע – החברה הערבית בישראל: סוגיית הקרקעות, יוזמות קרן אברהם, 2013.

הכפר' בתקופת המנדט ועד סוף שנות השבעים כ-70,000 דונם. שטח השיפוט בסוף המאה [העשרים] היה 9,700 דונם, ושטח תכנית המתאר – 4,450 דונם בלבד. בשל כך, נמצאו בסח'נין בתחום תכנית המתאר רק 191 מ"ר לנפש, שעה שבכרמיאל היו 524 מ"ר לנפש".<sup>41</sup>

חסם מרכזי נוסף להרחבת תחומי השיפוט של הרשויות הערביות הוא הקושי להרחיב את גבולות היישובים. גם לחסם הזה היסטוריה ארוכה. למשל, בשנות השבעים פעלה המדינה להקמת יישובים יהודיים שיעודדו התיישבות יהודית בגליל, במיוחד משום שהאזור היה מאוכלס ברובו בתושבים ערבים, ובמסגרת זו הופקעו אדמות רבות מיישובים ערביים. קידום תוכניות מתאר חדשות מוביל בדרך כלל לבקשות להרחבת גבולות היישוב. אולם מלבד הרחבות נקודתיות כמעט שלא חל שינוי בגבולות היישובים הערביים, בעיקר בשל התנגדותן של רשויות סמוכות, ולכן מתעכב אישורן של תוכניות מתאר רבות ביישובים ערביים.<sup>42</sup>

בשנת 2016, לאחר פרסום דו"ח "צוות 120 הימים" והחלטת הממשלה 922, נקבע כי יש להקים ועדות גאוגרפיות קבועות כדי להקל את תהליך הרחבת גבולות השיפוט, בעיקר לנוכח יוזמות התכנון. ואכן הוקמו שש ועדות גאוגרפיות: שתי ועדות בצפון (הוועדה הגאוגרפית הגליל העליון והעמקים וועדה גאוגרפיות גליל מערבי), ועדה בחיפה, ועדה בדרום, ועדה בירושלים וועדה במרכז.

אף שמנגנון הוועדות הגאוגרפיות מאפשר לרשויות להגיש בקשות להרחבת גבולות שיפוט ובקשות לחלוקת הכנסות מאזורי תעשייה מניבי ארנונה בקרבה אזורית, עד היום לא הוחלטו החלטות משמעותיות להרחבת תחומי השיפוט של יישובים ערביים. יתרה מזו, אף שייצוג האוכלוסייה הערבית בהרכב הוועדות הגאוגרפיות הוא מרכיב חשוב בדרך לצמצום פערים וליצירת שוויון, על פי אתר הוועדות הגאוגרפיות (באוגוסט 2020), מתוך 44 עובדים (27 יו"רים וחברי ועדות ו-17 עובדי מנהלה) יש רק חמישה עובדים ערבים, איש מהם אינו יו"ר או עובד מנהלה.

הוועדות הגאוגרפיות לא עמדו אפוא ביעדים שלהם, ולא אפשרו שינוי במנגנון המפלה את היישובים הערביים בחלוקת תחומי השיפוט. אחת הסיבות לכך היא שאף שהוקמו ועדות קבועות, דיון בכל בקשה לשינוי התחום המוניציפלי מחייב את הרשויות המקומיות לפנות לשר הפנים כדי לקבל מנדט לוועדה לדון בשטח. עניין זה גרם לעיכובים רבים, ובמקרים מסוימים צומצמו מאוד בקשותיהן של הרשויות המקומיות הערביות, והמנדט שניתן להן הסמיך את הוועדות לדון בשטחים קטנים הרבה יותר. סיבה נוספת היא שחברי הוועדות אינם רואים בצדק חלוקת יישובים מנגנון מחייב.

41. ועדת אור (לעיל הערה 1), שער ראשון: לפני אירועי אוקטובר, סעיף 35.

42. "Urbanization without cities: The urban phenomena among the Arabs", Rasseem Khamaisi, Horizons in Geography 60-61 (2004): 41-50, in Israel

### 3.1.2.3 ועדות הקבלה ואי-קבלת האוכלוסייה הערבית בתוך המרחב הכפרי ובתוך המועצות האזוריות

המרחב המצומצם והמוגבל של האוכלוסייה הערבית אינו בא לידי ביטוי רק בתוך היישובים הערביים עצמם, אלא גם במישור הארצי. למשל, מימוש הזכות לדו"ר בכ-42% מהיישובים במדינה מותנית באישור ועדות קבלה. לפי "נוהל ועדות קבלה ביישובים קהילתיים", המבקשים להתגורר ביישובים אלו נדרשים לעבור מבחן "התאמה חברתית" – מבחן שרירותי למדי, שהצלחה בו תלויה במידה רבה בשיקול דעתם הסובייקטיבי של חברי ועדות הקבלה, מה שמוביל, כמובן, לפגיעה בזכות לדו"ר הוגן של תושבים ערבים.

החוק לתיקון פקודת האגודות השיתופיות (מס' 8), התשע"א-2011 מסדיר את סמכויות ועדות הקבלה של היישובים הקהילתיים. חוק זה נחקק לאחר שבית המשפט קיבל את טענותיה של משפחה ערבית שלא התקבלה ליישוב קהילתי. החוק מסדיר גם את סמכויות ועדות הקבלה, את הקריטריונים שנקבעו לקבלה לפי תקנון האגודה המנהלת את היישובים האלה, וכן את סמכויות ועדות הקבלה ביישובים קהילתיים ובהרחבות של יישובים חקלאיים הבנויים על קרקע ציבורית. אולם החוק עדיין מתיר לוועדות הקבלה לדחות אנשים בשל אי-התאמה לערכי היישוב, ומיותר לציין שיישובים רבים קבעו בתקנון שלהם ערכים המדירים אזרחים ערבים, כגון ערכי הצינונות. ארגוני זכויות אדם וזכויות אזרח עתרו נגד החוק בטענה שהוא פוגע בזכויות החוקתיות של האזרחים הערבים לכבוד, לשוויון ולעצמאות בבחירת מקום מגוריו.<sup>43</sup>

### 3.1.2.4 אי-הקמה של יישובים ערביים מאז קום המדינה ואי-הכרה מתמשכת

מאז קום המדינה ועד היום הוקמו כ-700 יישובים וערים ליהודים, ואף לא יישוב ערבי חדש אחד.<sup>44</sup> בשל מציאות זו תושבי ערים ערביות שאינם מוצאים מענה לצורכי הדו"ר שלהם ביישובים שבהם הם מתגוררים עוברים לגור ביישובים יהודים וביישובים מעורבים סמוכים, כגון נוף הגליל, חיפה, עכו, כרמיאל ועוד. מעבר זה כמובן אינו "חלק" ולעיתים תכופות הוא נתקל בהתנגדות של תושבים מקומיים, למשל, בעפולה, בנוף הגליל ובכרמיאל.<sup>45</sup>

הממשלה מכירה במצוקה זו, ועל כן בעשור האחרון היא פעלה לקידום הקמתו של יישוב ערבי חדש. בהחלטת ממשלה מס' 3810 בשנת 2018 הוחלט על הקמת צוות בין-משרדי שיבחן את הקמתה של עיר חדשה לאוכלוסייה הערבית.<sup>46</sup> בסופו של התהליך הוחלט על הקמת "טנטור" בגליל המערבי, מדרום לג'דידה-מכר, מצפון לכביש 85

43. בג"ץ 11/2504, עדאלה ואח' נ' הכנסת ואח'.

44. למעט היישובים שהוקמו כדי לתחם את האוכלוסייה הבדואית הערבית בנגב במסגרת תוכנית "יישוב מחדש".

45. סוהא עראף, "העיר הערבית החדשה: 'המדינה רוצה לבנות גטו חדש בגליל'", שיחה מקומית, 23 במרץ 2019.

46. ענאיה בנא וסזאר יהודקין, התכנון המתארי ביישובים הערביים בישראל: תמונת מצב, במקום ומעל"א, 2012.

וממערב לכביש 70. במסמך זה לא נסקור את כל התהליך הסבוך של תכנונה של סנטור ואת התנגדותם של אנשי מקצוע ותושבים מקומיים להקמתה ולמאפייני התכנון שקודמו. בין היתר, נשמעו התנגדויות לצפיפות הגבוהה המתוכננת ולשימוש בקרקעות שהופקעו מתושבי היישובים הערביים הסמוכים. יתר על כן, נשמעה הטענה שאחת הסיבות העיקריות לקידום התוכנית באזור הזזה הייתה להכשיר סופית את ההפקעה הבלתי לגיטימית של קרקעות התושבים בהצהרה על הקמת יישוב ערבי.

בהתנגדויות לתוכנית צוין גם שבאזור המיועד אי אפשר להקים עיר חדשה פתוחה ודמוקרטית, שלא נבחנו כלל חלופות למקום העיר, ושהמיקום הנוכחי צמוד ליישוב קיים ולמעשה הוא אך ורק הרחבה טבעית שלו. בסופו של התהליך נדחו התוכניות שהוגשו עקב ההתנגדות הציבורית, וסוכם שתוגש תוכנית לשכונה חדשה שתרחיב את היישוב הקיים ג'דידה-מכר, ולא יוקם יישוב חדש.<sup>47</sup>

לשם הדיון נוסיף כי העובדה שלא הוקמו יישובים ערביים חדשים תרמה ללחץ על הערים הערביות ועל הכפרים הערביים הקיימים, ואף הקשתה על היווצרותן של מודל ליישוב עירוני מודרני מתוכנן שיאתגר את התפתחותן של הערים הערביות ההיסטוריות.

תמונת המצב בנגב קודרת אף יותר. מדיניות התכנון הארצית והממשלתית מסרבת להכיר בזכויות האזרחים הערבים על הקרקעות שעליהן הם חיים, ולמעשה מסרבת להכיר בזכותם בהיותם עם ילידי. כיום חיים בנגב עשרות אלפי אזרחים ערבים בכפרים המכונים "לא מוכרים". הכפרים הלא מוכרים הם יישובים קיימים עשרות השנים שהמדינה לא הכירה בהם ולא העניקה להם כל סמכות או זכות על תחום שיפוט מוניציפלי. בעקבות זאת חיים תושבי היישובים האלה בלי שירותים מקומיים, בלי תשתיות, ובלי מערכות חינוך ובריאות נאותות. יתרה מזו, מכיוון שהיישובים אינם מוכרים תושביהם נחשבים פולשים, ועל כן הם סובלים מהריסות חוזרות ונשנות של בתיהם.

כדי להימנע מהכרה בכפרים האלה, וכדי לרכז את האוכלוסייה הערבית בנגב בשטח מינימלי, הוקמו בשנים 1965-1975 שבעה "יישובי קבע" לאוכלוסייה הבדואית-ערבית בנגב: רהט, תל שבע, כסייפה, לקייה, חורה, שגב שלום וערעה בנגב. כאמור, לצד החשיבות שבביסוס תשתיות עירוניות ובהספקת שירותים ציבוריים, רבים טוענים ששבעת היישובים האלה הוקמו בראש ובראשונה כדי לרכז את האוכלוסייה הבדואית בלא התחשבות בצרכים הייחודיים שלה, ומאז הקמתם, בשל היעדר ראייה תכנונית, נהפכו היישובים האלה למוקדי אבטלה ופשעה.<sup>48</sup>

47. ראו באתר "מעירים", <https://meirim.org/plan/5939>

48. אורן יפתחאל, "לא ראוי ולא צודק: תכנון חוות הבודדים בנגב", הירחון האלקטרוני של עדאלה 24, אפריל 2006.

### 3.1.2.5 מדיניות התכנון המגבילה

רבות דובר על המבנה הריכוזי וההיררכי של מערכת התכנון הישראלית. מבנה היררכי זה מגביל את יכולתן ואת סמכותן של הרשויות המקומיות ליזום, ואף לקבוע, מדיניות תכנונית, מקומית או מרחבית, בתחום שיפוטן.<sup>49</sup> מבנה זה פוגע יותר ברשויות מוחלשות, ובמיוחד ברשויות ערביות. דו"ח ועדת אור קבע כי המדינה אחראית לכשלים רבים בנוגע לתכנון ביישובים הערביים, ובין היתר, להדרת הציבור הערבי מתהליכי קבלת ההחלטות ולאישיותופם של נציגים ערביים במוסדות התכנון למיניהם, להפקעת קרקעות דרך תהליכי תכנון ארציים – מדיניות שפגעה פגיעה קשה בהתפתחות מרחבי היישובים הערביים וברוחות תושביהם.<sup>50</sup>

לצד המבנה הכללי של מערכת התכנון הארצית, גם הרמה המקומית בעייתית מאוד, הן מבחינת העצמאות, הן מבחינת הייצוג ההולם של רשויות ויישובים ערביים בוועדות התכנון. רק לארבע עיריות ערביות יש מרחב תכנון מקומי עצמאי (ועדת תכנון ובנייה מקומית עצמאית), נצרת, טירה, טייבה ורהט. שאר היישובים כלולים במסגרות תכנון מרחביות, או שייכות לוועדות מקומיות של מועצות אזוריות. מציאות זו מחלישה עוד יותר את יכולתם של נציגי היישובים הערביים להשפיע ולהוביל תכנון מקומי.

### 3.1.3 סימני המצוקה והחלטות ממשלה בנושא

כפי שהוזכר לעיל, אף שמקום המדינה גדלה האוכלוסייה הערבית בישראל גדלה עשרות מונים, לא סופקו מענים לגידול הדמוגרפי הזה, ולמעט שבעה יישובים בנגב, לא נבנו יישובים ערביים חדשים. כלומר, מקום המדינה נשאר השטח המאפשר בנייה למגורים בחברה הערבית כמעט ללא שינוי, ואף צומצמו רבים מתחומי השיפוט של הרשויות הערביות הקיימות. יתרה מזו, מרב עתודות הקרקע ביישובים הערביים היו על קרקעות שבבעלות פרטית של התושבים, ורק שיעור קטן מאוד של קרקעות מדינה שווקו למחוסרי דיוור ערבים. עובדות אלו הובילו לצפיפות אוכלוסין גבוהה ולעומס על תשתיות עירוניות, ואף לקריסתן. כמו כן, הצרה זו "עודדה" צורות התפתחות "מעוותות", ובהן בניית בתים פרטיים על קרקעות בעליהן ללא הסדרה תכנונית.

אפשר להצביע על מספר רב של קשיים וחסמים נוספים שיצרו את מצוקת הדיוור בחברה הערבית במדינת ישראל – בהליכי התכנון, בעצמאות הרשויות הערביות וביכולותיהן התכנוניות, בבירוקרטיה ובחסמים ברמה הארצית (כגון תמ"אות, ואי-התאמת הקריטריונים של התוכניות הממשלתיות לצורכי החברה), וכן במאפייני השוק ובהבדלים בין המבנים החברתיים בחברה הערבית לאלו של אוכלוסיית הרוב במדינה.

49. יגיל לוי ואיתי שריג (עורכים), השלטון המקומי: בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק, האוניברסיטה הפתוחה, 2014.

50. ועדת אור (לעיל הערה 1), שער ראשון: לפני אירועי אוקטובר, סעיף 37.

בשנת 2015 הצביע דו"ח מבקר המדינה על הבעיה וקבע כי האוכלוסייה הערבית זקוקה לבניית 13,000 יחידות דיור בשנה. בפועל בשנים האחרונות נבנות בממוצע כ-7,000 יחידות דיור בלבד בשנה, רובן בבנייה עצמית.<sup>51</sup> משמעות הדבר היא שבכל שנה נרשם מחסור של 5,000 יחידות דיור. אולם, כאמור לעיל, וכפי שנמשיך ונראה להלן, מצוקת הדיור בחברה הערבית אינה מתמצה במחסור ביחידות דיור בלבד, אלא היא תולדה של מדיניות מכוונת ארוכת שנים.

כמה ועדות רשמיות עסקו במשבר הדיור ביישובים הערביים, והגישו את מסקנותיהם ואת המלצותיהם לגורמים המוסמכים בניסיון להתמודד עם המשבר. כמה מהכלים שהוצעו אינם עולים בקנה אחד עם דרישותיה של האוכלוסייה הערבית, ואחרים אינם הולמים את דפוסי הצריכה ואת הייחודיות החברתית-תרבותית שלה. כפי שצוין קודם, ועדת אור, שהגישה את מסקנותיה בשנת 2003, ציינה שמשבר הדיור הוא נושא החשוב ביותר לאוכלוסייה הערבית, ויש לטפל בו טיפול מעמיק, הואיל ובחברה זו יש לקרקע משמעות סמלית-לאומית ורגשית מעבר למשמעות החומרית. המדינה החלה לאשר תוכניות מתאר של יישובים ערביים בתחילת שנות האלפיים, אך לא גיבשה מדיניות ברורה ואופרטיבית לטיפול במשבר ובמצוקה שפקדו את היישובים הערביים. המצוקה הגיעה לשיאה אחרי שנת 2010, על רקע המחסור בקרקעות והעלייה החדה במחירי הדיור.

### 3.1.3.1 בנייה בלא היתרים

אחד הסימפטומים הקשים ביותר של המצוקה הוא בנייה לא מורשית על אדמותיהם הפרטיות של האזרחים הערביים. מלבד המחסור בקרקעות וההפקעות אפשר לייחס את התופעה הזאת להיעדר תכנון מפורט של הקרקעות הפרטיות, ולחוסר היצע של דיור בקרקעות מדינה (תכנון ושיווק). במקרים מסוימים קרקעות של תושבים, בתחומי היישוב או מחוצה לו, אינן נכללות בתוכנית המתאר של היישוב. בעקבות זאת, תושבים נדרשים לחכות עשרות שנים עד שיוכלו לבנות בקרקעותיהם, ומחסור ברירה בונים בלי לקבל את האישורים המתאימים. במשך עשורים התמודדה המדינה עם מצוקה זו במדיניות קשיחה של הריסת בתים, קנסות, ואפילו הפללה.

שנה	מספר הבתים שנהרסו
2009	167
2010	227
2017	52
2018	190

51. מבקר המדינה, משבר הדיור: דו"ח ביקורת מיוחד, 2015, עמ' 208.

### 3.1.3.2 היעדר תכנון

ועדת אור קבעה כי אחד המכשולים העיקריים להתפתחות האוכלוסייה הערבית, ואחד הגורמים למחסור החמור בפתרונות דיוור ביישובים הערביים, הוא חוסר ההתאמה של תוכניות המתאר של היישובים האלה לצרכים המקומיים במקרה הטוב, והיעדר תוכניות במקרה הרע. כלומר, בהיעדר תוכניות מתאר המתאימות לצורכי התושבים והיישוב בעלי קרקעות ביישובים אינם יכולים ליזום בניית דירות בקרקעות שבבעלותם.

גם במקרים שבהם התחיל תהליך תכנון, תהליך אישור התוכנית – כלומר, הכנת התוכנית, ההגשה, ההחלטה על הפקדה, ההפקדה וקבלת האישור – אורך זמן רב יותר מהזמן הקצוב בחוק וממשך הזמן הסביר לתהליכים אלו. במקרים לא מעטים עם תום הליכי התכנון תוכניות המתאר שאושרו כבר אינן עדכניות ואינן עונות על הצרכים. בסקירה שנערכה בשנת 2012 נמצא כי משך הזמן הכולל הנדרש לאישור תוכניות מתאר מקומיות ארוך במידה ניכרת מהזמן הקבוע בחוק. עוד נקבע כי תוכניות מתאר לא סיפקו מענה לצורכי דיוור, וברוב המקרים לא היה אפשר להוציא מכוחן היתרי בנייה. גם ב"דו"ח צוות 120 הימים להתמודדות עם מצוקת הדיוק ביישובי המיעוטים" נכתב שזהו חסם מרכזי.<sup>52</sup> בעקבות מסקנות הדו"ח הזה ובעקבות החלטות ממשלה, ובעיקר החלטה 922, החליטה הממשלה לפעול לתכנון, להפקדה ולאישור תוכניות מתאר ותוכניות מפורטות שאפשר להוציא מכוחן היתרי בנייה ביישובים הערביים.

כאמור, חסם תכנוני נוסף שמדיניות התכנון וחוק התכנון והבנייה נכשלו בהתמודדות איתו הוא התכנון בקרקע פרטית. למרות הקצאות תקציבים ממשלתיות בשנים 2010–2012 והתקשרות משרד הבינוי והשיכון עם 59 רשויות בסכום כולל של כ-98 מיליון ש"ח, לא הצליח המשרד לקדם תוכניות מפורטות מספיקות על קרקע פרטית, ושיעור ניצול התקציב היה נמוך למדי (כ-30%). בהחלטה 922 קודם נושא תכנון הקרקעות הפרטיות באופן חלקי, אולם לפי דו"ח מבקר המדינה מ-2019, מתוך תקציב של כ-20.5 מיליון ש"ח ניצלו הרשויות המקומיות הערביות רק כ-6%.<sup>53</sup>

פתרון ייעודי נוסף שקודם בשנת 2016 במסגרת החלטה 922 היה הסכמי פיתוח כוללניים שנחתמו בין משרד הבינוי והשיכון לבין 15 רשויות ערביות. מטרת ההסכמים האסטרטגיים האלה הייתה לפעול לתכנון קרקעות, לפיתוח, לשיווק ולהוצאת היתרי בנייה לשכונות חדשות המאופיינות בבנייה רוויה. כמו כן חתם משרד הבינוי והשיכון על הסכמים ממוקדים להשקעות בתכנון ובנייה עם 43 רשויות ערביות אחרות. להבדיל מתוכניות לאומיות אחרות, הוצהר כי עקרונות ההסכמים האלה הותאמו למציאות ביישובים הערביים, ומימוש התקציבים וההשקעות הותנה במעבר בין שלושה שלבים. חסמים רבים עמדו בפני מימוש ההסכמים האלה, וחלקם מופה בדו"ח "הסרת

52. דו"ח צוות 120 הימים להתמודדות עם מצוקת הדיוק ביישובי המיעוטים, יוני 2015.

53. דו"ח מבקר המדינה, 2019.

החסמים" שהוביל משרד המשפטים, דו"ח שכלל גם כמה המלצות שהגישו המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי ועמותת סיכוי במסגרת ועדת הדיוור של ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות.<sup>54</sup>

### 3.1.3.2.1 החלטות ממשלה ותוכניות ממשלתיות להתמודדות עם המצב

להלן סקירה של החלטות הממשלה והתוכניות הממשלתיות העיקריות שנועדו לקדם תכנון ודיוור בחברה הערבית.

#### א. תוכנית החומש לפיתוח כלכלי ביישובי המיעוטים - החלטה מס' 1539

במרץ 2010 החליטה הממשלה ה-32 בראשותו של בנימין נתניהו על תוכנית חומש לפיתוח כלכלי של יישובים במגזר המיעוטים. את התוכנית גיבשו משרד האוצר, המשרד לענייני מיעוטים בתוך משרד ראש הממשלה והרשות לפיתוח כלכלי במגזר הערבי (שהוקמה בזמן ממשלת אולמרט, 2006-2009). תוכנית זו נועדה להוביל פיתוח כלכלי במישורים רבים במשך חמש שנים ב-13 יישובים ערביים: סכנין, מג'אר, טמרה, עראבה, נצרת, דליית אל-כרמל, עוספיא שפרעם, טירה, אום אל-פחם, קלנסווה, כפר קאסם ורהט. התוכנית התמקדה בתחומי הדיוור, התעסוקה והתחבורה. התקציב הכולל של התוכנית עמד על 778.5 מיליון ₪ - 226 מיליון ש"ח לפיתוח כלכלי תעסוקתי, 301.4 מיליון ש"ח לשיכון ולנדל"ן, 100.9 מיליון ש"ח לתחום התחבורה והנגישות, 145 מיליון ש"ח לביטחון פנים ואכיפה ו-5 מיליון ש"ח לליווי מקצועי, בקרה ומעקב, הערכה ופרסום. כאמור, חלק הארי של התוכנית ותקציביה יועדו לתכנון ולבנייה, מתוך הכרה במצוקה ובמשבר הפוקדים את היישובים הערביים ובהשלכות שלהם על הפיתוח הכלכלי ביישובים האלה.

התוכנית קבעה כי משרד הבינוי והשיכון, בשיתוף הרשות המקומית, יגבש ויקדם קמפיין שיווקי-הסברתי לעידוד בנייה רוויה ויוקדשו לכך 5 מיליון ש"ח, אף שבנייה רוויה אינה מתאימה לתרבות הבנייה בחברה הערבית. התוכנית הדגישה קידום של תוכניות מפורטות בקרקע פרטית, לרבות איחוד וחלוקה, לשם בניית 5,700 יחידת דוור, ואף הקדישה לכך תקציב של 40 מיליון ש"ח. כמו כן הדגישה התוכנית קידום תוכניות מפורטות בקרקע מדינה, והקצתה לכך תקציב כולל של 25 מיליון ש"ח. התוכנית העניקה סבסוד לפיתוח תשתיות בתוכניות מאושרות לבנייה רוויה, הן באדמות פרטיות,

54. דו"ח הצוות הבין-משרדי להסרת חסמים בדיוור ובמקרקעין ביישובי החברה הערבית, הדרוזית והצירקסית, משרד המשפטים, 2020. הדו"ח מונה את הכשלים בפיתוח יישובים ערביים וממליץ על עידוד בנייה על קרקעות פרטיות, עידוד בנייה לשכירות, קידום הסדרת בעלויות בקרקע, בנייה רוויה עד ארבע קומות ושילוב כוח אדם מקצועי מהמגזר הערבי במוסדות התכנון. ראו גם גיא נרדי, "דוח ממשלתי מיוחד מונה את הכשלים בפיתוח יישובים ערביים", גלובס, 16 בספטמבר 2020.



הן בקרקע מדינה. שיעור הסבסוד שנקבע היה 50% מעלות הפיתוח בתנאי שהוא לא יעלה על 40,000 ש"ח ליחידת דיור, ולכך הוקדש תקציב של 55 מיליון ש"ח. כמו כן הוחלט לסבסד עלויות פיתוח של 3,600 יחידות דיור בבנייה רוויה בקרקע פרטית בגובה 25% מעלות הפיתוח בתנאי שלא יעלה על 25,000 ש"ח ליחידה. התקציב הכולל שהוקצה לסעיף זה עומד על 90 מיליון ש"ח.

דו"ח מבקר המדינה משנת 2013 קבע כי התוכנית הכלכלית 1539 לא יושמה כפי שתוכננה, והדגיש כי הרשות לפיתוח כלכלי לא הקימה מנגנונים מקצועיים שיעקבו אחרי יישומה. יתרה מזו, דו"ח מבקר המדינה משנת 2016 הראה שהיישום הכולל של התוכנית עמד על 63%.<sup>55</sup>

### ב. תוכנית הדיור 4432 (ועדת טרכטנברג)

בעקבות המחאה החברתית שפרצה בישראל בקיץ 2011 על רקע העלייה במחירי הדיור ועליית יוקר המחיה מינתה הממשלה ועדה בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג. אומנם ועדת טרכטנברג דנה רק בתמציתיות באוכלוסייה הערבית, אך היא המליצה לממשלה להרחיב את תוכנית החומש 1539 לפיתוח כלכלי של יישובי אוכלוסיית המיעוטים מ-13 יישובים לכלל היישובים הערביים, דרך ייזום תוכניות מתאר ותוכניות מפורטות וסבסוד פיתוח בבנייה רוויה. כמו כן המליצה הוועדה על הרחבת תחום השיפוט של הרשויות המקומיות הערביות. התקציב הכולל של התוכנית עמד על 250 מיליון ש"ח. ההרחבה של התוכנית ל-58 יישובים נועדה לספק 33,000 יחידות דיור חדשות, 23,440 מהן בקרקע פרטית, 8,254 בקרקע מדינה ו-1,350 בקרקע מעורבת.

גם תוכנית זו יושמה רק בחלקה, בעיקר משום שהדגישה את הבנייה הרוויה במקום לקדם פתרונות ההולמים את הצרכים האמיתיים של האוכלוסייה הערבית ועולים בקנה אחד עם מאפייניהם של היישובים הערביים.

### ג. צוות 120 הימים

בשנת 2014, בעקבות הצגת המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי את בעיות הדיור בחברה הערבית בפני קבינט הדיור בראשות שר האוצר דאז יאיר לפיד, ובעקבות הממצאים שהוצגו, שהתריעו על מצוקה אמיתית ועל בעיות מהותיות ביישובים הערביים, הוחלט להקים צוות מקצועי, בראשות הממונה על התקציבים באוצר אמיר לוי, שיגבש תוכנית לטיפול כולל בסוגיות הדיור היישובים הערביים בישראל. הצוות התבקש להגיש המלצות בתוך 120 ימים. הצוות בחן את החסמים והמכשולים בפני תכנון ופיתוח

55. דוח מבקר המדינה 2013

היישובים הערביים, והמליץ על שורה של צעדים אופרטיביים, ובהם הגדלת שטחי הפיתוח ביישובים הערביים, הגדלת התקצוב להכנת תוכניות מתאר ותוכניות מפורטות בקרקע מדינה ובקרקע פרטית, כינון ועדות גבולות קבועות ליישובים הערביים, הקמת מאגר של יועצים מקצועיים וקידום תוכניות לאיחוד וחלוקה. דו"ח זה כלל המלצות לביטול כפיפותן של הרשויות המקומיות הערביות לוועדות המרחביות והקמת ועדה מקומית נפרדת, ולהקמת ועדות משנה שיאשרו תוכניות מפורטות בוועדות המחוזיות. הצוות הציע להכשיר מתכננים ברמת מומחיות גבוהה ברשויות ערביות ולממן תכנון שיקדם בנייה על קרקע פרטית. כמו כן הדגיש הצוות את חשיבות חילופי הקרקעות לשם עידוד בנייה בקרקע פרטית ועידוד ייזום בנייה רוויה בקרקע פרטית. התקציב ליישום חלק מההמלצות של צוות 120 הימים בא לידי ביטוי בתוכנית 922.

## ד. תוכנית 922

בסעיף הדיוור בהחלטת הממשלה 922 (מדצמבר 2015) הוקצה תקציב בסך 1.41 מיליארד ש"ח, 1.214 מיליארד ש"ח מתוכם נועדו למימוש התוכנית האסטרטגית של משרד הבינוי והשיכון. התקציב שיועד למימוש התחלק כך: יישובים אסטרטגיים – 252 מיליון ש"ח (15 יישובים, ראו להלן); יישובים ממוקדים – 252 מיליון ש"ח (43 יישובים); תקציב עבור מוסדות ציבור – 710 מיליון ש"ח.

התוכניות האסטרטגיות נועדו ליישם את החלטת הממשלה ב-15 יישובים גדולים. המפתח לקביעת מפת היישובים האלה היה "גודל היישובים" וקריטריונים נוספים שפורטו בדו"ח משרד השיכון. כאמור, התקציב שהוקצה לתוכנית היה 252 מיליון ש"ח לשם תכנון קרקע פרטית וקרקע מדינה, רישום והסדרה, הנגשת יועצים, מיתוג, מענק ראש שטח ועוד. בתוכנית נקבעו שלושה שלבים, וכדי לממש אותה על כל רשות מקומית לעמוד בתנאי הסף של כל שלב.

במהלך יישום התוכנית התקשו היישובים הערביים למלא את התנאים, וביקורת חריפה נשמעה על קביעת השלבים: אי-הבנה בתהליכי התכנון, המתארכים מעבר לזמן שציפו הכלכלנים שכתבו את החלטת הממשלה, מלבד העובדה שלא לכל היישובים אותם המאפיינים ולא כולם יכולים לעמוד בתנאים (למשל, בחלק מהיישובים לא היו אזורים להסדרה, ובחלק אחר נעדרה קרקע מדינה ועוד).

לפי תנאי התוכנית לבניית מוסדות ציבור, 60% היו צריכים להיבנות במרקם הוותיק של היישובים ו-40% בבנייה חדשה. אולם, למעשה, חסרות קרקעות במרקם הוותיק ואין תוכניות לבנייה חדשה. בחינה של יישום התוכנית מראה כי הניצול התקציבי של המרקם הוותיק גבוהה בהרבה מהניצול במרקם החדש. הנתון הזה מבליט את המחסור בקרקעות בתוך היישובים הערביים, ובעיקר את המחסור בקרקע נגישה

לבניית מוסדות ציבור. היה מקום לאשר תוכניות ולהפשיר קרקעות במרקמים חדשים, וכך לאפשר ניצול מרבי של מוסדות הציבור. במרקם הוותיק נוצלו בשנת 2016 185 מיליון ש"ח מתוך 192, ב-2017 - 143.5 מיליון ש"ח מתוך 142, ב-2018 - 106 מיליון ש"ח מתוך 142 וב-2019 - 88 מיליון ש"ח מתוך 142 מיליון. התקציב לבנייה חדשה לא נוצל כלל.

לצד תהליך אישור התקציבים והתחלת היישום, שנתקלה במספר רב של חסמים, החליטה הממשלה על החמרת הענישה על עבירות בנייה על ידי קידום אכיפה מנהלית המקדמת קנסות ומקשיחה את זמני האכיפה. בשנת 2017 נכנס לתוקפו תיקון מס' 116 לחוק התכנון והבנייה (חוק קמיניץ), התיקון שעסק באכיפה וענישה בחוק התכנון והבנייה. חוק זה זכה להתנגדות רבה של הציבור הערבי ונציגיו, בטענה שהוא נועד לפגוע בזכות האזרחים הערבים לדיוור ומתעלם מהמצוקה הקשה ומסיבותיה.

### 3.1.3.3 שיווקי קרקעות, ותוכניות ממשלתיות

שני גורמים המחמירים את מצוקת הדיוור בחברה הערבית הם המחסור בשיווק קרקעות מדינה וחוסר המוביליות בין היישובים. לפני שנפרט את המצוקה חשוב לשוב ולהזכיר שאחת הסיבות למצוקה הזאת היא אי-הנגישות של האזרחים הערבים למגורים בחלק גדול מהיישובים היהודיים. מצוקת הדיוור מתבטאת במחסור גדול במיוחד של פתרונות דיוור למי שאין בבעלותם קרקע פרטית המיועדת, או אמורה להיות מיועדת, למגורים. נוסף על כך, כידוע, כמעט שלא קיים שוק שכירות ברוב היישובים הערביים, ומכאן המסקנה שקרקעות מדינה הן המענה היחיד כמעט לקבוצה זו.

במרוצת השנים התקבלו כמה החלטות לשיווק קרקעות מדינה:

1. דיוור להשכרה - החלטה מס' 1291 של מועצת מקרקעי ישראל (2013). מטרת ההחלטה הייתה לקדם שיווק קרקעות מדינה כדי לקדם בניית דירות להשכרה ארוכת טווח. ליישום מטרה זו הוקמה חברה ממשלתית ("דירה להשכיר"), אולם עד עתה לא קודם שום פרויקט של החברה ביישובים הערביים.
2. תוכנית "מחיר למשתכן" - החלטה מס' 1951 של מועצת מקרקעי ישראל (2013). התוכנית מקדמת מכרזים שבהם מרכיב עלויות הקרקע והפיתוח ידוע מראש, וקבלנים ויזמים מתחרים ביניהם על הצעת המחיר הנמוך ביותר לרוכשי הדירות. מטרת התוכנית היא להוזיל את המחיר הסופי של דירות חדשות הנבנות דרך תכנית זו בכ-200,000 ש"ח לדירה. הסבסוד הממשלתי הישיר עומד על כ-92,000 ש"ח לדירה. הזכאים לרכישת דירה דרך התוכנית הם "חסרי דיוור שלא היו בעלי זכות בדירה או בחלק ממנה

בשש השנים האחרונות" ועונים על אחד הקריטריונים האלה:

- i. זוגות נשואים או ידועים בציבור
- ii. זוגות שנרשמו לנישואין בתוך שלושה חודשים
- iii. יחידים (רווקים, גרושים, ואלמנים) מעל גיל 35
- iv. הורה עצמאי (חד-הורי) עם ילד אחד לפחות
- v. נכים בני 21 ומעלה

מהנתונים עולה כי מתוך 73 מיליון ש"ח שיועדו לתוכנית דרך החלטה 922, נוצלו רק 16 מיליון ש"ח. נתח היישובים הערביים בניצול זה עומד על כ-0.3% מהתקציב הכללי המיועד לתוכנית. שני מכשולים עיקריים מקשים את ביצוע התוכנית ביישובים הערביים. הראשון, החשש שהדירות לא יימכרו, המרתיע יזמים. השני, מספר הזכאים הנמוך ביישובים הערביים. עד ינואר 2017 שוקו דירות לזכאים רק בנצרת. אפשר להבחין ששיעורי ההצלחה של התוכנית גבוהים יחסית במחוזות תל אביב, מרכז וחיפה, לעומת שיעורי הצלחה בינוניים במחוזות צפון ודרום. כיום משווקים מכרזים במסגרת התוכנית בשישה יישובים ערביים בלבד (נחף, כפר מנדא, נצרת, סחי'נין, עראבה וג'סר א-זרקא), מתוך 65 מכרזים פעילים. לפי נתוני רשות מקרקעי ישראל, משנת 2015 (עת התחילה התוכנית) ועד סוף 2019 שוקו במתכונת מחיר למשתכן 142,250 יחידות דיוור. מתוכן הוגרלו ביישובים ערביים רק 597, וההרשמה ל-637 יחידות דיוור בנצרת, בטורעאן ובג'סר א-זרקא טרם נפתחה.

לאי-הצלחת התוכנית הזאת כמה סיבות, ובראשן חוסר התאמה למציאות השוק ביישובים הערביים, התורם גם לחוסר הכדאיות הכלכלית ליזמים. נוסף על כך, מחיר הדירה הסופי עדיין יקר, אם כי הוא זול בהשוואה לדירות הנבנות במרכז הארץ. גם הקריטריונים לזכאות אינם תואמים את המבנה החברתי בחברה הערבית.

בדצמבר 2020 אישרה הממשלה את תוכנית "מחיר מופחת", המחליפה את תוכנית "מחיר למשתכן". המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, עמותת סיכוי וארגון עדאלה התריעו בפני היועץ המשפטי לממשלה ומועצת מקרקעי ישראל שגם יישומה של התוכנית החדשה מפלה את היישובים הערביים, אך עד מועד כתיבת דו"ח זה לא נתקבלה תשובה למכתבם.<sup>56</sup>

3. סבסוד הדיוור לפרטיים ולמשפחות – סוג נוסף של פתרונות ממשלתיים למצוקת הדיוור הוא תמיכות ישירות ברוכשי דירות או בשוכרי דירות. לאורך השנים יושמו כמה תוכניות שסייעו לאזרחים פרטיים במימון שכר דירה. למשל, כ-170,000 משפחות ויחידים ברחבי ישראל מקבלים סיוע דרך התוכנית "סיוע בשכר דירה". סכומי הסיוע נעים בין 560 ש"ח ל-3,000

56. "ועד ראשי הרשויות הערביות וארגונים דורשים לדחות את תכנית ליצמן לדיוור במחיר מופחת" משום שהיא מפלה את החברה הערבית", אתר עדאלה, 7 בספטמבר 2020.

ש"ח. בשנת 2018 עמד שיעור מקבלי הסיוע מהאוכלוסייה הערבית על כ-0.3%, שיעור דומה לשיעור הדירות הציבוריות ביישובים הערביים מכלל דירות הדיור הציבורי (145 דירות). שיעור נמוך זה מבטא שוב את חוסר ההתאמה של תוכניות ממשלתיות רבות למציאות השוק ולמבנה חברתי בחברה הערבית. כפי שהוזכר קודם, שוק השכירות אינו מפותח דיו ביישובים הערביים, כלומר, מספר הדירות המוצעות לשכירות מוגבל. למשל, במקרים לא מעטים דירות המוצעות לשכירות בתוך היישובים הערביים מוצעות לקרובי משפחה, וברבים מהמקרים לא נחתם חוזה בין המשכיר לשוכר. גם בתוכניות ממשלתיות אחרות שמטרתן לתמוך ולסייע לפרטים, כגון "מע"מ 0", הטבה לרוכשי דירה ראשונה וסיוע במשכנתאות, מספר הזכאים הערבים ושיעורם מכלל הזכאים נמוך בהרבה מחלקם באוכלוסייה.

חסם מרכזי נוסף בשוק הדיור בחברה הערבית הוא אי-הנגישות למימון. חסם זה עומד בפני רוכשים פוטנציאליים וגם בפני יזמים וקבלנים המעוניינים במימון לפרויקטים או למשכנתאות לרכישת דירות. לפי דו"ח צוות 120 הימים, לחסם הזה כמה סיבות: דירוג חברתי-כלכלי נמוך של היישובים הערבים, מיעוט רישומי קרקע וחשש מחוסר היכולת להחזיר את החוב. למרות הקושי הניכר, סוגיה זו לא טופלה טיפול רחבי.

כל התוכניות עד כה הבליטו כמה נקודות מרכזיות: בעיית הבעלות הפרטית על הקרקע וההפרשות הציבוריות, אי-ניצול של קרקע המדינה והיעדרה של בנייה ביוזמה ציבורית, כישלון בשיווק מכרזים וקידום פתרונות לא הולמים והקשחת תנאים למימוש רפורמות בתחום התכנון.

### 3.1.3.4 עדכונים משנת 2020

חשוב להזכיר כי בשנה האחרונה קודמו כמה יוזמות וחלו כמה שינויים ממוקדים בתחום הטיפול במצוקת הדיור בחברה הערבית ובמצוקת הדיור והתכנון הכללית:

1. בנובמבר 2020 החליט שר המשפטים על הקפאת חלקים מתיקון מס' 116 של חוק התכנון והבנייה (חוק קמיניץ). ההקפאה היא בעיקר של החלקים הקשורים בקנסות מנהליים.
2. אורכה ליישום החלטת הממשלה 922: לנוכח אי-הניצול המיטבי של תקציבי התוכנית, החסמים המובנים, אי-ההתקדמות בשלבי ההסכמים האסטרטגיים ואי-הכנת תוכנית חומש כלכלית חדשה (בין היתר בשל מצב פוליטי-ממשלתי סבוך) הוחלט על הארכת תוקפה של תכנית 922 עד סוף 2021. האורכה התקבלה בהחלטת ממשלה מס' 468.

3. קידום התוכנית "מחיר מופחת" (תוכנית ליצמן), המחליפה את תוכנית "מחיר למשתכן". התוכנית אושרה בממשלה בדצמבר 2020.

4. אימוץ דו"ח הסרת החסמים בתחום התכנון והדיוור בחברה הערבית שהוכן במשרד המשפטים, והחלטת ממשלה על הקמת צוות יישום וועדת היגוי לליווי היישום של המלצות הדו"ח ולבחינת פתרונות נוספים.

### 3.2 סקר צרכים והעדפות לדיוור בחברה הערבית התמקדות בחמישה יישובים מרכזיים

כדי לעמוד על צרכי התושבים והעדפותיהם בתחום הדיוור, נערך במסגרת המחקר סקר מקוון למיפוי צרכים והעדפות בחמישה יישובים: נצרת, שפרעם, אום אל-פחם טייבה ורהט (ראו נספח). היישובים שנבחרו הם מדגם של יישובים עירוניים מכל המחוזות. מכיוון שמחוז הצפון הוא המחוז הגדול ביותר מבחינת האוכלוסייה הערבית-פלסטינית, נכללו בסקר שתי ערים מרכזיות בצפון - שפרעם ונצרת. ממחוז חיפה נבחרה העיר הגדולה ביותר - אום אל-פחם. ממחוז מרכז - טייבה, וממחוז דרום - רהט. כל הערים האלה הן באשכול חברתי-כלכלי נמוך (מאפיין המשותף לרוב המוחלט של היישובים הערביים במדינה).

להלן מאפייני היישובים שנבחרו:

שיעור גידול האוכלוסייה לעומת שנה קודמת	שטח תחום שיפוט (אלפי דונם)	אשכול	גודל אוכלוסייה	מחוז	היישוב
0.7	14.17	3	77,063	צפון	נצרת
1.3	19.58	3	41,559	צפון	שפרעם
1.7	26.03	2	55,183	חיפה	אום אל-פחם
1.7	18.91	3	43,128	מרכז	טייבה
3.4	33.49	1	69,033	דרום	רהט

אוכלוסיית כל היישובים האלה היא כ-286,000 נפשות. בסקר השתתפו כ-1,000 משיבים, כ-200 מכל יישוב, שהם כ-0.35% מאוכלוסיית היישובים. שאלות הסקר עוסקות בארבעה נושאים עיקריים:

1. המצב הקיים ודפוסי המגורים
2. שביעות רצון
3. ביקוש והעדפות
4. צרכים

מהסקר עולות כמה מסקנות בדבר אופי המגורים של התושבים הערבים ביישובים האלה, דרכי התמודדותם עם מצוקת הדיוור, מאפייני הפתרונות שלהם, העדפותיהם והסוגיות המעסיקות אותם בתחום הזה. להלן המסקנות העיקריות:

### אופי הבנייה הקיים

- כ-75% מהמשיבים בחמשת היישובים ענו כי הם גרים בקרבת משפחתם, ורק כ-25% גרים הרחק ממשפחתם. שיעורים אלו שונים מעט בנצרת, אולם ההבדל אינו גדול (כ-65% גרים קרוב ו-35% - רחוק).

### פתרונות הדיוור במצב הקיים

- כ-60% מתושבי חמש הערים האלה (בממוצע) מתגוררים בתוספת בנייה, מעל או ליד בית הוריהם. כלומר, בחברה הערבית מציאת פתרונות דיוור מוטלת על הפרט.
- מהסקר עולה כי משכנתאות והלוואות פיננסיות אינן חלק משמעותי מדרכי השגת מימון לרכישת דירות בחברה הערבית (רק כ-18% מממנים את קניית ביתם דרך משכנתאות).

### צורכי המגורים ושיפור דיוור

- כ-50% מהמשיבים אינם מרוצים ממגוריהם הנוכחיים.
- בממוצע, רק לכ-15% מאוכלוסיית חמש הערים יש קרקע לבנייה בבעלותם. אולם רק כמחצית המקרקעות האלה יהיו קרקע לבנייה ובסיס למתן מענה לצורך בדיוור.
- לרוב המוחץ של המשיבים לסקר, כ-90% ברוב היישובים, אין דירה או בית מגורים נוספים על אלו שהם גרים בהם.

### העדפות בבחירת המגורים

- רק כ-10% מהמשיבים ענו כי הם מעדיפים לגור בבניין מגורים בתוך יישובם או מחוצה לו.
- סוג המגורים המועדף הוא בית נפרד מהמשפחה המורחבת בתוך היישוב. אף שמדובר ביישובים עירוניים יחסית לשאר היישובים הערביים, ההעדפה היא דיוור "כפרי", שכבר אינו מתאפשר ברוב היישובים האלה.
- השיקולים החשובים ביותר לאזרחים הערבים בבחירת מגורים, לפי סדר

החשיבות, הם:

1. התשתיות והשירותים העירוניים באזור המגורים
2. סוג הבינוי
3. מחירי הדיור
4. הקרבה למשפחה
5. המרחק מהמשפחה
6. הקרבה למקום העבודה

### שוק השכירות

- בכל היישובים יותר מ-50% מהמשיבים אינם שוקלים כלל לשכור דירה בתוך יישובם. רק כ-10% הביעו מוכנות גדולה לשכור דירה ביישובם.
- חוסר המוכנות לשכור גדלה כאשר מדובר בשכירות מחוץ ליישוב.

### מימון ותמיכה בפרט ובמשפחות

- כ-85% מהמשיבים מעריכים כי הם יצטרכו תמיכה כספית כלשהי, בין סבסוד בין הקלות אחרות, כדי לקנות דירה.
- לפי תפיסת המשיבים, סבסוד ותמיכה כלכלית הם הצורך העיקרי בתחום הזה. תכנון ושיווק קרקעות מדורגים במקום השני.

### אחריות המדינה והרשויות המקומיות

- כ-95% מהמשיבים סבורים כי משרדי הממשלה אינם עושים מספיק כדי לקדם פתרונות הולמים למצוקת הדיור.
- רוב המשיבים אינם סבורים שהרשויות המקומיות יכולות למצוא פתרונות למצוקת הדיור ביישובם.

מסקר זה אפשר ללמוד כי רוב פתרונות הדיור בחברה הערבית הם פתרונות עצמאיים, ממצאת הקרקע המשפחתית המתאימה, דרך תכנון הבית או התוספת ופיתוח השטח, ועד מימון הפרויקט. רוב התושבים בחמשת היישובים אינם מרוצים ממגוריהם הנוכחיים, והסוגיות העיקריות המעסיקות אותם בהקשר הזה הן איכות התשתיות והשירותים העירוניים, ולאחר מכן, מחירי הדיור והקרבה למשפחה. שלא כמו דפוסים עירוניים אחרים, המרחק ממקום העבודה אינו שיקול מכריע, או חשוב מספיק, בבחירת מקום המגורים. תושבי חמשת היישובים מעדיפים לגור בבתים צמודי קרקע, נפרדים ובקרבה למשפחתם. כלומר, קיים ביקוש לבנייה כזאת. המוכנות לשכירות בתוך היישוב או מחוצה לו מדורגת במקום נמוך אצל מרב המשיבים. מבחינת הצרכים, הסקר מעלה כי התושבים סבורים שכדי לרכוש דירה הם יצטרכו תמיכה כלכלית כלשהי. נוסף על כך, הסקר מראה כי אין מלאי גדול של קרקעות או של בתים בבעלות התושבים שעוד לא נוצל. כלומר, המגמה הקיימת של מציאת פתרונות דיור במלאי הקרקעות הפרטיות צפויה להאט בשנים הקרובות.



## 4. פרק רביעי

### דיון, מסקנות והמלצות

מדו"ח מחקר זה עולה כי סוגיית הדיוור ביישובים הערביים מושפעת מכמה גורמים, חלקם משותפים להרבה ממצוקות הדיוור בישראל ובעולם, ואחרים ייחודיים למבנה החברתי-מרחבי של האוכלוסייה הערבית-פלסטינית ולמעמדה המופלה במדינה. לצד התרחבות שיח זכויות האדם והאזרח ברמה הבין-לאומית, והדיון בזכות לדיוור, להתיישבות ולהגנה על קורת גג, אנו עדים למשיכת ידיה של המדינה משימור זכויות אלו ומטיפוחן, למרות היותה גורם מרכזי ודומיננטי בשוק הזה. אולם, נסיגה זו של המדינות משוק הדיוור נתקלת בקשיים, בעיקר בשל מצוקות חברתיות שהיא יוצרת, ואלו דורשות את התערבותה המחודשת של המדינה בתחום הזה. למרות התהליכים הדומים, בישראל המצב שונה. בראש ובראשונה משום שבישראל המדינה היא עדיין השחקן המרכזי בתחום הדיוור, גם בהיותה אחראית לרוב המוחץ של קרקעות וגם בהיותה גוף סטטוטורי ריכוזי.

המחקר עסק בשלושה עניינים עיקריים:

- סקירה של כלים ומודלים תכנוניים וקרקעיים ליישום מדיניות דיוור בר השגה במדינות אחרות בעולם.
- סקירה של המצב הקיים בישראל: המדיניות הכלל-ארצית והמדיניות המיוחדת לאוכלוסייה הערבית-פלסטינית, מתוך התבססות על מעמדם כמיעוט לאומי הסובל מאי-צדק ומאי-שוויון מתמשכים בחלוקת הקרקעות והמשאבים.
- סקירת צרכים והעדפות של האזרחים הערבים ממדגם של יישובים ערביים עירוניים.

בדיון שלהלן ננסה להציע מודלים וכלים לפעולה מתוך התחשבות בשלושת חלקי המחקר. נתחיל מניתוח הצרכים וההעדפות של התושבים, ונמשיך בתיאור הכלים הנחוצים כדי לענות לצרכים אלו וכדי להציע מענה הולם למצוקה. הנחת העבודה היא ששוק דיוור ער והצלחת יישומם של מודלים וכלים תכנוניים-קרקעיים מותנים בהתאמתו של השוק להעדפות ולמאפיינים המקומיים.

בעניין **צורכי הדיוור**, ממצאי הסקר מראים צורך עצום. סקר הצרכים מראה כי כמחצית התושבים אינם מרוצים מהבתים שבהם הם גרים, שמרביתם הם בנייה מסורתית מעל לבית ההורים. 85% מאוכלוסיית המדגם אינם בעלים של קרקע המיועדת, או שתהיה מיועדת, לבנייה. רק 7.5% מהם יש קרקע פרטית האמורה להיות מיועדת לבינוי לאחר פעילות של תכנון. לכ-90% מהמשיבים אין בית או קרקע נוספים, והם גרים על הקרקע שבבעלותם.

**ההעדפות בעניין סוג הבנייה למגורים** הן מרכיב חשוב במיוחד בעיצוב הביקושים וקשור במהותו להתפתחות היישובים הערביים העירוניים. רק כ-10% מהמשיבים ענו כי הם מעדיפים לגור בבניין מגורים בתוך יישובם או מחוצה לו. ההעדפה העיקרית היא בית נפרד בתוך היישוב. אף שמדובר ביישובים עירוניים בהשוואה לשאר היישובים הערביים, עדיין יש ביקוש לדיוור "כפרי", שבמרבית היישובים כבר אינו מתאפשר.

נושא זה קשור במיוחד להיעדר האפשרות של האזרחים הערבים למצוא פתרונות דיוור חדשים במרחב הכפרי שמחוץ ליישוביהם, משום שרוב היישובים הכפריים במועצות האזוריות אינם מקבלים אזרחים ערבים. נושא זה מחייב שינוי מדיניות עמוק שיאפשר פתיחה דמוקרטית ושוויונית של המרחב הכפרי לכלל האזרחים, כדי שגם להם תהיה אפשרות לגור במרחק מהעיר בבית צמוד קרקע. כל עוד אפשרות זו אינה קיימת ימשיכו העדפותיהם של רוב התושבים לסתור את תהליך העיור שעוברים היישובים הערביים בגלל גידול האוכלוסייה. הכלים שנסקרו לעיל מתאימים בהחלט ליישום מדיניות פתוחה ושיוויונית, לביטול המדיניות המפרידה הקיימת, ולשימוש בקרקע שהמדינה מנהלת להבטחת תמהיל דיוור ההולם את העדפות התושבים.

**שוק שכירות** הוא אחד הנושאים הדורשים התאמה של המנגנון הקיים להיבטים החברתיים של האזרחים הערבים. נושא השכירות קשור במידה מסוימת בהיצע הקיים בתוך היישובים ומחוצה להם. נושא בולט נוסף הוא צורכי המימון, ורוב גדול של המשיבים לסקר הביעו צורך בתמיכה כספית כלשהי להשגת דיוור.

מתוך **הגורמים המשפיעים על ההעדפות למגורים** דורגו התשתיות והשירותים העירוניים במקום הגבוה ביותר. נושא זה מחייב פעולה שלטונית שתתמוך בשדרוג תשתיות לשיפור איכות החיים בתוך היישובים. סוג הבינוי, מחיר הדיוור והקשר למשפחה דורגו נמוך יותר. חשוב לציין כי כ-95% מהמשיבים הסכימו כי משרדי הממשלה אינם עושים מספיק כדי למצוא פתרונות הולמים למצוקת הדיוור ולקדםם. רובם מטילים את האחריות לנושאי דיוור על הממשלה, ואינם סבורים שהרשויות המקומיות יכולות למצוא פתרונות למצוקת הדיוור ביישובם. נושא זה מחזק את ההנחה שהממשלה חייבת להתערב בהנגשת הדיוור, הן ברמת המדיניות, הן ברמת ההשקעות הקרקעיות והתכנוניות, ולספק כלים ניהוליים תומכים למיניהם.

## המלצות לפעולה

המחקר ניסה לבחון כיווני פעולה להנגשת הדיוור המחייבים פעולות מאקרו ופעולות מיקרו בתוך החברה הערבית. ההמלצות העיקריות הן להשתמש במודלים ובכלים קרקעיים ותכנוניים נגישים, מתוך התחשבות במאפיינים של התושבים הערביים ובצרכיהם, כפי שעולים מניתוח סקר הצרכים וההעדפות שעיקרי ממצאיו הוצגו לעיל.

## 1. פתרונות מאקרו מרחביים ורוחביים

מחויבותה של המדינה להנגשת הדיור מתבטאת בהשקעה ציבורית ובשימוש במגוון כלים, כמו חלוקת קרקעות, תקצוב, ייזום מהלכים, קידום תשתיות ועוד. השקעה זו היא הכלי להשגת יעדי דיור ודיור בר השגה.

ההשקעה הציבורית בישראל אמורה להתבטא בשימוש במשאבי קרקע שברשותה, במשאבים כספיים ובמשאבים מנהלתיים לקידום דיור בר השגה ביישובים ערביים. יש צורך לפעול להספקת מגוון צורות מגורים בתוך היישובים הערביים, ולפתיחה שוויונית של היצע הדיור בכל היישובים בארץ גם עבור האוכלוסייה הערבית. משמעות הדבר היא ביטול מנגנוני ועדות הקבלה, ועידוד ערבים לגור ביישובים במרחב הכפרי; הרחבת תחומי השיפוט של הרשויות המקומיות הערביות; תכנון של מגורים על קרקעות מדינה ושיווקן במחירים מופחתים גם לדיור להשכרה; בניית יישובים חדשים מגוונים, וכן שכונות חדשות, והספקת תשתיות נאותות.

לצד ההשקעה הציבורית יש להפעיל מנגנוני פיקוח מתואמים עם החברה הערבית, המביאים בחשבון את "ההשפעות החיצוניות" (Externalities) העלולות לגרום לעליית המחירים ולפגיעה באוכלוסיות מוחלשות. יש חשיבות להסתכלות רוחבית מתכללת הבוחנת את הנושא מכל צדדיו כדי למנוע פגיעה.

תוכנית "מחיר למשתכן", שלא נתנה מענה לצרכים בסיסיים ביישובים הערביים, היא דוגמה לתוכנית ממשלתית לא מתכללת וחד-ממדית. התוכנית שהוצעה במקומה, "תוכנית מחיר מופחת" (תוכנית ליצמן), ממשיכה את אותן המגמות וצפויה לחזור על הכישלון. לכן נחוץ לשדרג, להתאים ולהגמיש את סל הפתרונות, כדי לצמצם פערים ולענות על הצרכים של התושבים הערבים. על בסיס הכלים והמודלים שנסקרו בחלק הראשון יש לגבש תוכנית ממשלתית רב-ממדית וכוללת.

## 2. פתרונות מיקרו - בתוך היישובים

חסמים רבים מקשים על קידום דיור ודיור בר השגה בחברה הערבית, והאזרחים משוועים לפתרונות. ב־30 בנובמבר 2020 הגישו המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי ועמותת סיכוי בשם של ועדת הדיור של ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל מסמך תגובה למסמך "הסרת חסמים בתחום הדיור והמקרקעין בחברה הערבית" שהכין משרד המשפטים. המסמך עוסק במספר רב של נושאים המחייבים טיפול, כמו התקדמות הליכי תכנון, תפקידם של מוסדות התכנון והייצוג ההולם בתוכם; תוכניות איחוד וחלוקה של שטחים והגמשת הכלים התכנוניים כדי לתכלל היבטים של בעלות פרטית על הקרקע; יצירת כלים חדשים להתחדשות עירונית ביישובים הערביים; עבודת הוועדות הגיאוגרפיות בנושא הרחבות תחומי שיפוט, מתוך

הדגש על החסמים המהותיים המונעים התקדמות בנושא, אף שהוא הודגש בהחלטת הממשלה 922 ובדו"ח צוות 120 הימים; הכשרת כוח אדם; קיצור וזירוז תהליכים תכנוניים; שיווק קרקעות מדינה ותוכניות ייעודיות, מתוך התחשבות בכישלון התוכניות הקיימות להגדלת היצע הדיוור והדיוור בר ההשגה ביישובים הערביים. מסמך זה מצורף לדו"ח המחקר השלם.

מומלץ לבחון כל אחת מהסוגיות הפרטניות שנסקרו במסמך ולפעול להתאמת הכלים הקיימים כדי לספק פתרונות העשויים להיות משולבים ומעוגנים בפתרון רחב יותר.

בחלק הראשון של הדו"ח, שסקר ופירט את שבע השיטות והכלים ליישום מדיניות דיוור בר השגה, מצאנו כי הפעולה להנגשת דיוור בר-השגה הייתה בשלושה מסלולים:

1. קרקע ציבורית – רכישה או חכירה, ואם הקרקע היא בשליטת השלטון (כמו בישראל) – הקצאה.
2. השקעות וכסף ציבורי.
3. כלי מדיניות: הסכמים, השבחה ומיסוי, האצלת סמכויות ועוד.

אחד הממצאים העיקריים של דו"ח מחקר זה הוא שהממשלה התמקדה בעיקר במסלול השני: השקעות וכסף ציבורי, שהיו אמורים לעבור דרך החלטת ממשלה 922. למרות ההמלצות הממשלתיות שנסקרו לא יושם מספיק כלי ההקצאה של קרקעות ציבוריות, במיוחד לנוכח המשאבים הקרקעיים הרבים שבהם המדינה שולטת והאוכלוסייה הערבית מודרת מהם. השימוש במסלול השלישי נעדר כמעט מהתוכניות הממשלתיות. גם אם רואים בתוכניות הממשלתיות, כמו "מחיר למשתכן", "דיוור מופחת" ו"דיוור להשכרה", סוג של הסכמים עם יזמים, הרי שיישומן בחברה הערבית נעדר או שאינו מצליח.

מכאן שיש צורך מהותי בהתוויית מדיניות אחרת, מדיניות המאפשרת שינוי בסדרי העדיפות ופעולה בשלושת המסלולים יחד, ובמיוחד במסלול הראשון התלוי במדינה, ועקרונות הצדק המרחבי והתקציבי צריכים לעמוד בבסיס כל החלטה.

דו"ח זה סוקר את התשתית לגיבוש כלים ומודלים לפעולה לשם יישום מדיניות שתקדם דיוור בר השגה בחברה הערבית פלסטינית. לימוד השיטות והכלים הקרקעיים והתכנוניים מאפשר גזירה של כלים ומודלים, התאמתם להקשר המקומי, והתוויית פעולה אסטרטגית ההולמת את הצרכים. המשך היישום אמור להיות מעוגן בדרכי פעולה בשטח שיוכלו להביא לשינוי המצב הקיים ובשיתוף פעולה עם הממשלה ועם הרשויות כדי ליצור בסיס שוויוני וצודק להנגשת פתרונות דיוור לאזרחים.



דיור בר השגה  
בחברה  
הערבית  
בישראל

למידה מהנעשה בעולם והערכת המצב בארץ



المركز العربي للتخطيط البديل  
The Arab Center For Alternative Planning  
— המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי —

שטתיל  
Shatil  
הקור החדשה לישראל