

7.9.2020

לכבוד
מר בנימין נתניהו
ראש הממשלה
בפקס: 02-5605000

לכבוד
מר יעקב ליצמן
שר הבינוי והשיכון
בפקס: 02-5824111

לכבוד
מר שמרון עדיאל
מנהל רשות מקרקעי ישראל
בפקס: 073-3426014

לכבוד
עו"ד אביחי מנדלבלית
היועץ המשפטי לממשלה
בפקס: 02-6467001

שלום רב,

**הנדון: הצעה לתיקון פרק משנה 4.7 לקובץ החלטות
מועצת מקרקעי ישראל מכרז לדיור בהישג יד - מחיר למשתכן**

לקראת הדיון במועצת מקרקעי ישראל בהצעת ההחלטה שבנדון, ובשם ועדת הדיור שבועד ראשי הרשויות הערביות בישראל, הרינו לפנות אליכם בזאת בבקשה שלא לאשר את ההחלטה הנדונה, וזאת בשל העדר סמכות למועצת רשות מקרקעי ישראל או לממשלה לקבל החלטות כאמור וכן בשל היותן מפלות.

1. הצעת ההחלטה שבנדון מבקשת לתקן את פרק 4.7 באוגדן החלטות רשות מקרקעי ישראל "מכרז לדיור בהישג יד- מחיר למשתכן", והלכה למעשה מבקשת לקבוע תכנית רוחבית לדיור "במחיר מופחת" תוך כדי קביעת מדדים החלים ברמה היישובית, מדדים למתן מענקים ליחידים, תמריצים לרשויות המקומיות וסבסוד פיתוח. ההחלטה קובעת כי ככלל, קרקע המיועדת בעיקרה לבנייה רוויה תשווק במכרז דיור במחיר מופחת. הלכה למעשה מדובר בהחלטה אשר קובעת תכנית "לדיור מופחת" בכלל המדינה אשר תפעל בשנים 2020 – 2023.

2. הצעת ההחלטה הנדונה מקצה את היישובים ערביים ומפלה את אוכלוסייתם. נתחיל בכך כי הצעת ההחלטה קובעת תנאי מקדמי של "בנייה רוויה" - מגרש המיועד לבניית 6 יחידות דיור לפחות, ב- 2 קומות לפחות, ולפחות דירה אחת בכל קומה, והבניין או כל הבניינים שיוקמו עליו, ראויים להירשם כבית משותף על פי חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969 – לצורך שווק המחיר מופחת, כאשר בנייה מסוג זה איננה קיימת ברוב רובם שלה יישובים הערביים.

3. לכך יש להוסיף כי התכניות לדיור במחיר מופחת מאמצים ומשתמשים בכלים שאינם מותאמים וזרים למאפיינים החברתיים, התרבותיים, התכנוניים והקנייניים של החברה הערבית והיישובים הערביים, לרבות הגדרת "תא משפחתי זכאי" שהוגדרו בו "זוגות שנרשמו לנישואין ועומדים להינשא בתוך 3 חודשים מיום הגשת הבקשה למשרד הבינוי והשיכון להנפקת תעודת זכאות" שהלכה למעשה מהווה תנאי מכשיל שמקצה את רוב הזוגות הצעירים המאורסים בחברה הערבית. בנוסף, הרשויות המקומיות לא מעורבת באופן מספק בהליך השיווק משלבי ההיגוי ועד הביצוע של המכרזים - החלטות על קידום

תהליכי שיווק מתקבלות על ידי משרד השיכון, מבלי שיש לרשות המקומית חלק פעיל בהליך. כמו כן, קיים חוסר התאמה ונגישות של המידע אודות התכנית לאזרחים הערבים, חוסר התאמה למאפייני הדיור בקרב התושבים ביישובים הערבים וחוסר התאמה למציאות השוק בישובים הערביים. לבסוף, מחיר הדירה הסופי עדיין יהיה יקר יחסית ובהשוואה למצב הסוציו-אקונומי של האוכלוסייה הערבית.

4. זאת ועוד, הגדרת בני מקום שבהצעת ההחלטה אף היא בעייתית ומקצה ישובים ערביים, ואינה מתבססת על בדיקה עניינית של צורכי כל ישוב וישוב, ומצוקת הדיור שבו ובייחוד עבור קבוצת זכאים מחוסרי הדיור והקרקע בישובים הערביים. לפי הצעת ההחלטה, אחוז בני המקום נקבע במדרג 20%-50%, בין היתר תוך לקיחה בחשבון שיוך לאזורי עדיפות לאומית ו/או גודל ישוב. על פי הצעה זו, יישובי ואדי עארה במחוז חיפה ומרכז אשר אוכלוסייתם קטנה מ-15,000 וגדולה מ-30,000 תושבים, יקבלו את המדרג הנמוך ביותר בדומה לערי המרכז (ת"א, רמת גן, נתניה ועוד), וזאת במנותק ממצוקת הדיור בישובים אלה. בהקשר הזה, יש להפעיל מנגנון ייחודי מותאם לישובים הערביים, בהתבסס על מאפייניהם הייחודיים ודיפרנציאלי לצרכי הדיור בייחוד לזכאים מחוסרי הדיור.

5. אמנם סעיף 4.7.22 מציע כי הרשות תהא רשאית לשווק במכרז במתכונת דיור במחיר מופחת מגרשים המיועדים גם לבנייה שאינה רוויה, אך רשות זו קיימת אך ורק באזורי עדיפות לאומית, כאשר רבים מהיישובים הערבים לא נכללו בהם באופן מפלה - כגון יישובי המשולש הצפוני והדרומי - מה גם שמדובר בשיקול דעת ללא קביעת קריטריונים כלשהם להפעלתו וללא שיתוף כלשהו לרשויות המקומיות.

6. בנוסף, מוצע בהחלטה כי תמריץ לדיור במחיר מופחת יינתן לרשות מקומית בהתקיים שני תנאים מצטברים שתוצאתם תהיה הוצאת כלל היישובים הערביים מהזכאות לתמריץ האמור.

7. התנאי הראשון הינו כי "נערך בתחומה שיווק בשנים 2015 - 2020 של יחידות דיור במסלול מחיר למשתכן בהתאם להחלטות מועצת מקרקעי ישראל בעניין מחיר למשתכן החל מיום 22.7.2015" (סעיף 4.7.14 להצעת ההחלטה). תנאי זה הינו בעייתי נוכח מיעוט שיווקי מחיר למשתכן בשנים הקודמות ביישובים הערביים.

8. לפי נתוני משרד הבינוי והשיכון, הוגרלו עד כה יחידות הדיור לפי מחיר למשתכן ב-6 יישובים ערביים בלבד - נחף, כפר מנדא, נצרת, סחי'נין, ג'סר א-זרקא ועראבה - כאשר טרם נפתחו הרשמות נוספות בג'סר א-זרקא, נצרת וטורעאן. התוצאה היא, כי כלל היישובים הערבים בדואים בנגב, כלל היישובים הערבים במשולש הצפוני והדרומי ורוב היישובים הערבים במחוז צפון לא יהיו זכאים לתמריץ האמור. יתרה מכך, לנושא זה גם השלכות לעניין קדמי המימון ע"פ סעיף 4.7.15 להצעת ההחלטה, דבר המשפיע על הצלחת השיווקים בכלל ובפרט שיווקים במחיר מופחת בתוך היישובים הערביים.

9. התנאי המצטבר השני הינו כי "סך יחידות הדיור שישווקו ביישוב בשנים 2020 - 2023 במסלול מחיר למשתכן כאמור בפרק משנה זה, לא יפחת מ-250 יחידות דיור" (סעיף 4.7.14 להצעת ההחלטה). תנאי זה נקבע באופן אחיד ללא לקיחה בחשבון את גודלה של הרשות המקומית, את כמות עתודות הקרקע הזמינות לשיווק בשטחה ואת מצוקת הדיור שבה. כך, רוב הרשויות המקומיות הערביות אינן יכולות לעמוד בתנאי זה, וזאת בשל גודלן ובשל כמות עתודות קרקע המדינה המצומצמות שבשטחן.

10. בעייתיות נוספת בהקשר של נושא "תמריץ לדיור במחיר מופחת" הוא שיעור התמריצים כמפורט בסעיף 4.7.14(ב), אשר מעניק אחוזי תמריצים עד לשווי של 800,000 ₪ ליח"ד ללא פיתוח. מחירי הדיור בישובים הערביים בחלקם עולים על מחירים אלו, וזאת בשל המחסור במלאי ומצוקת הדיור הקיימת כפי שיפורט להלן. הנושא מחייב התייחסות שונה וייחודית לתמריצים ולהערכת שווי בקרקעות בישובים הערביים.

11. המצב הנ"ל הינו מפלה במבחן התוצאה כנגד היישובים הערביים ותושביהם (ראו בג"ץ 11163/03 **ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל** (פורסם בנבו, 27.2.2006)(להלן: "עניין ועדת המעקב").

12. הדברים האמורים מקבלים משנה חשיבות נוכח האפליה המתמשכת בהפעלת תכניות לדיור בר השגה על ידי רשויות המדינה משך כל שנות הפעלתה מאז 2013. לפי נתוני רשות מקרקעי ישראל, סה"כ יח"ד שפורסמו במתכונת מחיר למשתכן משנת 2015, עת התחילה תכנית מחיר למשתכן, עד לסוף 2019 הגיע ל 142,250 יח"ד בכל המחוזות לפי החלוקה להלן:

מחוז	סה"כ יח"ד
דרום	21,869
חיפה	23,531
ירושלים	34,660
מרכז	36,402
צפון	15,382
תל-אביב	10,406
סה"כ	142,250

מקור: דין וחשבון על פעולות רשות מקרקעי ישראל – דו"ח מס' 59 (2019), עמ' 35.

לפי נתוני משרד הבינוי והשיכון, סה"כ יחידות הדיור אשר הוגרלו לפי מחיר למשתכן ב- 6 יישובים ערביים - נחף, כפר מנדא, נצרת, סחינין, ג'יסר א-זרקא ועראבה - הנו 597 יח"ד בלבד, כאשר, כאמור, טרם נפתחה ההרשמה ב- 637 יח"ד נוספות בג'יסר א-זרקא, נצרת וטורעאן.

13. עוד עולה מהנתונים, כי מסך 73 מיליון ש"ח שיועדו לתכנית מחיר למשתכן דרך החלטה 922 - פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020, נוצל רק תקציב של 16 מיליון ש"ח. נתח היישובים הערביים עומד על כ-0.3% מסך התקציב הכללי המיועד לתכנית¹.

14. הנ"ל מקבל גם משנה תוקף נוכח מצוקת הקרקע והדיור ביישובים הערביים והדירוג החברתי-כלכלי הנמוך של רובם. כבר אין מחלוקת כי מדיניותה הקרקעית והתכנונית של מדינת ישראל כלפי האוכלוסייה והיישובים הערביים הובילה למצוקת קרקעות חמורה ביותר בקרב האוכלוסייה הערבית ולמצוקת דיור חריפה ביותר. כך למשל, דו"ח "צוות 120 הימים להתמודדות עם מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים" משנת 2015 (להלן: "דו"ח צוות 120 הימים"), שהוגש לממשלה והמלצותיו אומצו על ידה,

¹ דוח ועדת היגוי בין משרדית לקידום תהליך היישום החלטת ממשלה מספר 922, ועדת היגוי, מס' 7, מיום 26.06.2019.

מיפה את החסמים והמכשולים המעיקים על פתרון מצוקת הדיור הייחודית לחברה הערבית והכיר במאפייניה הייחודיים והמורכבים של מצוקה זו. הדו"ח הכיר אף הוא כי מצוקת הדיור ביישובים הערביים הינה תולדה של אפליה רבת שנים המצריכה פתרונות מיוחדים שאינם מצטלבים בהכרח עם התוכניות הממשלתיות שנועדו לעצור את עליית מחירי הדיור במדינה, ולספק פתרונות רוחביים למצוקת הדיור הכללית. בין יתר המכשולים שמיהפ הצוות נציין את העדרן של ועדות תכנון מקומיות במרבית היישובים הערביים, העדרן של תכניות מתאר מקומיות ומפורטות, מחסור בקרקעות מדינה המיועדות לפיתוח בתחומי היישובים הערביים, מחסור בתשתיות על בסביבת היישובים הערביים, אי התאמת מבנה ותנאי המכרזים לשיווק קרקעות מדינה בתחומי היישובים הערביים למאפייניה הייחודיים של האוכלוסייה הערבית, המצב הסוציו-אקונומי של האזרחים הערבים והקשיים בהשגת מימון הן בפני יזמים וקבלנים והן בפני תושבים המבקשים לרכוש דיור.

15. המצב האמור אף לא נעלם מעיני "הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר המיעוטים במשרד ראש הממשלה" אשר במסמך "הצעה לפתרון סוגיית התכנון והדיור במגזר הערבי" שהוגש לצוות המשנה בנושא דיור בוועדה לשינוי כלכלי חברתי בראשות פרופ' עמנואל טרכטנברג משנת 2011, ציינה כי "כיום ישנו מחסור של אלפי יחידות דיור בכלל המגזר הערבי. מכלול החסמים הביורוקראטיים, המשפטיים והתכנוניים שלא מצאו להם פתרון במהלך עשרות השנים שחלפו, יצרו מצוקת דיור ברוב היישובים הערביים. מצוקה זו דורשת פתרונות יסודיים וצעדים דחופים מצד הממשלה והרשויות המקומיות הערביות."

16. דו"ח צוות 120 הימים התייחס למגבלות הפיתוח המאפיינות את עתודת הקרקע הפרטית הקיימת ביישובים הערבים, אשר מונע מהם לפתח פתרונות דיור ולספק מענה ראוי ומספק לביקוש ליחידות דיור, כגון הקושי לקדם תכנון מפורט על קרקעות פרטיות, מבנה הבעלות המורכב וריבוי הבעלים על הקרקע, לרבות רישום אשר לא תואם את הבעלות במציאות. חסמים אלו, בנוסף לאחרים, הביאו לעלייה מסיבית במחיר הקרקע ועלות יחידת הדיור ביישובים הערביים. כך, נכון לשנת 2018, ממוצע המשכורות הנדרש לרכישת דירה בערים ערביות היה גבוה משמעותית מהממוצע הארצי העומד על 150 משכורות². בעיר נצרת למשל, נדרשות 172 משכורות לרכישת דירה, ובסכנין נדרשות 163 משכורות, בהתחשב בשכר הממוצע בערים אלו.³ עליית מחירים זו מקבלת משנה חומרה ומחריפה את מצוקת הדיור, נוכח המצוקה הכלכלית והמחסור בפתרונות פיננסיים לסוגיית המימון, לרבות העדר נגישות למשכנתאות בחברה הערבית.⁴ זאת ועוד, כ- 70% מתושבי היישובים הערביים הם מחוסרי קרקע, שהפתרון הבלעדי עבורם הינו הקצאת קרקעות על ידי רשות מקרקעי ישראל.⁵

² מספר המשכורות נקבע לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה למחיר דירה ממוצע ושכר חודשי ממוצע : pdf.h_2_a6/price10a/2017/DocLib/publications/he/il.gov.cbs.www://ht

³ מספר המשכורות בסח'נין ונצרת נקבעו לפי פרסום משרד האוצר למחיר דירה בשוק, ושכר חודשי ממוצע לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [: aspx.sachninn/Pages/Releases/il.gov.mof://http](http://aspx.sachninn/Pages/Releases/il.gov.mof://http)

⁴ השלכות הקורונה על שכירים ועצמאיים בחברה הערבית, נסרין חדאד חג' יחיא ואיימן סיף, בשם הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות, והוועד הארצי לחירום. מיום 7.5.2020, עמ' 5.

⁵ תכנון ופיתוח היישובים הערבים בישראל - תפיסה חדשה להיערכות הרשויות המקומיות והמדינה, המכון למחקרי ביטחון לאומי, והמכון הישראלי לדמוקרטיה, פרופ' ראסם חמאסי, פרק 3, החברה הערבית בישראל.

17. אף דו"ח מבקר המדינה מיום 6.5.2019 - דו"ח שנתי 69ב - התייחס למצוקת הדיור בקרב האוכלוסייה הערבית ופירט, כי "משבר הדיור הפוקד את המשק הישראלי מתחילת שנת 2008 השפיע באופן חמור על יישובי המיעוטים. בין היתר נוצר ביישובים אלה מחסור ניכר בקרקעות זמינות לבנייה. אף שהביקוש ביישובים אלה הגיע לכ-13,000-12,000 יחידות דיור (להלן - יח"ד) בשנה, לא הדביקה הבנייה את קצב הביקוש, ונוצר מחסור של 4,000 עד 5,000 יח"ד בשנה." הדרת היישובים הערביים מתכנית דיור מופחתת תעמיק את המצוקה הקיימת.

18. נזכיר, כי בתכנית האסטרטגית לדיור לשנת 2040 נקבע כי, היעד לאישור יחידות דיור לצורכי האוכלוסייה הערבית יעמוד על 21,000 יחידות דיור בשנה, יעד זה לא יתממש רק על ידי בניה על קרקע פרטית, בין היתר בגלל מגבלות הפיתוח שציננו לעיל אשר טרם ניתן להם מענה והן מחמת העובדה כי רוב תושבי היישובים הערבים הינם מחוסרי קרקע כיום, כאמור. מכאן חשיבות הקצאת קרקעות על ידי רשות מקרקעי ישראל כמקור משמעותי לפיתוח ביישובים הערביים ומרכזיותם של הפרויקטים ממשלתיים לבניה דיור במחיר מופחת כחלק מהפתרון למצוקת הקרקע והדיור הקיימת ולצורך מתן מענה לצורכים העתידיים בנושא.

19. האמור לעיל מחייב פיתוח פתרונות לדיור במחיר מופחת המותאמים לאמפייני ודפוסי הדיור בחברה הערבים הלוקחים בחשבון את השונות בין היישובים בהיבטים של המרקם העירוני/כפרי ותמהיל האוכלוסייה אשר בתורם משפיעים על אופי הביקושים.

20. מועצת מקרקעי ישראל איננה מוסמכת לקבל את הצעת ההחלטה הנדונה. כמפורט לעיל, מדובר בהחלטה שעניינה מדיניות רחבת-היקף ושנודעת לה השפעה רחבת על מחירי ושוק הדיור בכל המדינה ושלה השלכות תקציביות וחלוקת הטבות רחבות היקף. זוהי החלטה רבת משמעות הן במישור הרשויות המקומיות במדינה והן במישור אוכלוסיית זכאי משרד הבינוי והשיכון ובכלל. על כן, מדובר בהחלטה שבמהותה מחייבת היא הסדר ראשוני בחקיקה ראשית ואין למועצת מקרקעי ישראל כל סמכות לקבל החלטה כאמור מבלי שהכנסת - כמחוקק ראשי - נתנה את דעתה המפורשת לעניין.

21. בהקשר הזה נציין, כי אף החלטות הממשלה בעניין, כגון החלטה מס' 203 מיום 9.7.2015 והחלטה מס' 315 מיום 30.7.2015 והחלטות המתקנות אותן והמאריכות את תוקפן, כולל החלטה מספר 4773 מיום 08.12.2019 המאריכה את תוקפן עד ליוני 2020 ובהימצא מקור תקציבי עד לסוף 2020, ניתנו הן בחוסר סמכות וזאת בהעדר הסדר ראשוני בעניין.

22. ניתן להקיש לענייננו מפקס דינו התקדימי של בית המשפט העליון בעניין סיווג היישובים לאזורי עדיפות לאומית בעניין **ועדת המעקב**. פסק הדין ביטל מנהג היסטורי שחל במשך עשרות שנים לפיו החלטות הממשלה בדבר סווג אזורי עדיפות לאומית לא נשענו על חקיקה ראשית ונסמכו על קריטריונים שרירותיים אשר הובילו במבחן התוצאה, למצב מפלה על רקע לאום בין יישובים ערביים ויהודיים. פסק הדין התווה מספר עקרונות משפטיים אשר אמורים להנחות כל החלטה בעניין חלוקת הטבות רחביות: א. עיגון מפורש בחקיקה ראשית; ב. כל החלטה בעניין צריכה להתבסס על קריטריונים ענייניים ולקיים את עקרון השוויון והעדר האפליה.

בכבוד רב,

עו"ד רג'ד ג'ראייסי

עמותת סיכוי

ד"ר ענאיה בנא

המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי

עו"ד סוהאד בשארה

מרכז עדאלה

העתק:

עו"ד לייקין מניה, היועצת המשפטית רמ"י, בפקס: 073-3426076.

הרשות לפיתוח כלכלי-חברתי