

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



שתיל שטיל
Shatil



נ י י ר ע מ ד ה

הסכמי גג ביישובים הערביים תמונת מצב ומבט לעתיד



נייר עמדה זה

נכתב ומוגש על ידי שתיל והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי במסגרת פרויקט משותף שעסק בזכות לדיור בחברה הפלסטינית במדינת ישראל.

פברואר 2022

כתבה

עו"ד מיסאנה מוראני

צוות מחקר

ד"ר ענאיה בנא, שמוליק דוד, ענאן מעלוף,
איה זינאתי, פידאא' טבעוני נערה.



את יו"ר מועצת מקרקעי ישראל להביא לאישור המועצה תיקון להחלטת הסכמי הגג, אשר יוריד את מספר יחידות הדיור הדרושות לחתימה על הסכם גג בחברה הערבית מ- 5,000 יח"ד ל- 3,500. כמו כן הנחתה הממשלה את יו"ר מועצת מקרקעי ישראל להביא בפני המועצה הצעת החלטה לחתימה על חמישה הסכמי גג עם רשויות ערביות בתנאים שייקבעו בהחלטה.⁴

בנייר העמדה הנוכחי תוצג התוכנית הממשלתית של הסכמי הגג תוך בחינה של יתרונותיה ושל חסרונותיה. בנוסף, ינותחו מאפיינים ייחודיים של היישובים בחברה הערבית הרלוונטיים להסכם הגג, תוך התייחסות להסכם החדש שנחתם עם עיריית אום אל-פחם. זאת במטרה ללמוד ממנו על הצרכים הספציפיים שיש לתת עליהם מענה במסגרת הסכמי גג עתידיים עם רשויות מקומיות ערביות נוספות. לבסוף, יוצגו המלצות לשינויים ולהתאמות בהסכמי הגג שיכולות לשפר את ההתאמה שלהם לצרכי החברה הערבית.



מבוא

הסכמי הגג, אשר הוגדרו כ"תוכנית דגל" של ממשלת ישראל בתחום השיכון, מהווים מרכיב מרכזי במאמצים הממשלתיים לטפל במשבר הדיור ובחסמי השיווק והפיתוח, בין היתר על ידי רתימת משרדי הממשלה השונים, בצורה ישירה או עקיפה, וכן על ידי ריכוז מאמצים ומשאבים ממשלתיים. התוכנית פועלת מאז שנת 2013 ובמסגרתה נחתמו עד כה 32 הסכמי גג עם רשויות מקומיות בישראל.¹ ביניהן רשות מקומית ערבית אחת בלבד – עיריית אום אל-פחם, שחתמה על הסכם עם רשות מקרקעי ישראל בחודש ספטמבר האחרון.

נייר עמדה זה מבקש לנתח את האפשרות להשתמש בהסכמי גג ככלי מדיניות לשם מתן מענה לצרכי החברה הערבית בתחום הדיור. זאת מתוך הנחה שהסכמי הגג מהווים כלי מדיניות מרכזי לאספקת פתרונות דיור חיוניים וכן צינור מרכזי להקצאה מועדפת של טובין ציבוריים במחסור, כגון קרקעות לדיור, מבני כיתות לימוד ומבני מעונות, תשתיות למגורים, כבישים ועוד. הטבה זו צריכה להיות מיושמת בצורה שוויונית, אשר תשרת את כלל הקבוצות באוכלוסייה בהתאם לצרכיהן הייחודיים.

יש לציין כי משרד השיכון ורשות מקרקעי ישראל ניסו לאחרונה לקדם הסכמי גג עם שתי רשויות מקומיות ערביות נוספות – טמרה וג'דידה-מכר. הסכמים אלה לא הגיעו לידי חתימה בשל חוסר התאמה בין המנגנון המוגדר להסכמים לבין המאפיינים היישוביים וצרכי היישובים. כך למשל, התגלה כי אין בתחום השיפוט של שני היישובים תוכניות בהיקף שנקבע כתנאי הסף לחתימה על הסכם גג, או קרקעות מדינה בהיקף מתאים בתחומן.² תגובת רמ"י לדו"ח מבקר המדינה מבהירה היטב את המצב, בציינה כי: "ההיתכנות לחתימה על הסכם גג עם יישובים אלה בתנאים שנקבעו אינו סביר".³

יצוין כי רק לאחרונה, כחלק מהתוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית, הנחתה הממשלה

1 20 הסכמים נחתמו עם [רשות מקרקעי ישראל](#) ו-12 עם [משרד השיכון והבינוי](#). ראו: מבקר המדינה "[היבטים בהסכמי הגג שנחתמו עם רשויות מקומיות](#)" דו"ח ביקורת מיוחד, עמ' 385 (2021) (להלן: "דו"ח מבקר המדינה").

2 דו"ח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 1, בעמ' 416.

3 שם.

הסכמי גג – מצב סטטוטורי



של הסכם הגג לא יאוחר ממועד האכלוס של הדירות, וזאת בכפוף לקבלת תקציב ממשרד החינוך. "מוסדות ציבור רשותיים" יוקמו על ידי הרשות המקומית בעזרת היטלים שייגבו על פי חוקי עזר וכן הכנסות שיתקבלו בגין היטל השבחה או חלף היטל השבחה.⁸ באחדים מהסכמי הגג נקבע כי משרד השיכון והבינוי ייקח על עצמו את ביצוע הפיתוח במקום הרשות המקומית.⁹

כמו כן נקבע בהסכמי הגג כי תשתיות העל והתשתיות הצמודות יתוכננו ויבוצעו על ידי הרשות המקומית בהתאם ללוחות זמנים שייקבעו. ההקמה תמומן על ידי אגרות והיטלים לפי חוקי עזר עירוניים או באמצעות הוצאות פיתוח שייגבו רשויות המדינה מהיזמים. ההקמה של תשתיות תחבורה תתואם עם משרד התחבורה – שאינו צד להסכמי הגג – בהתאם ללוחות הזמנים לשיווק ובנייה של יחידות הדיור, והמימון יוקצה בתיאום בין משרד האוצר, משרד התחבורה, משרד הבינוי והשיכון ורשות מקרקעי ישראל.

במקביל להתחייבויות שנוטלת על עצמה הרשות המקומית, רשות מקרקעי ישראל מתחייבת לתכנן ולשווק מספר רב של יחידות דיור ביישוב. מהלך זה נועד לתרום לפתרון של מצוקת הדיור ביישוב, אם קיימת, ולפתרון של מצוקת הדיור הארצית בכלל. בנוסף, הסכמי הגג כוללים לא אחת קדם-מימון המועבר על ידי רשות מקרקעי ישראל או משרד הבינוי והשיכון לרשות המקומית לצורך ביצוע המטלות שבאחריותה, המנויות בהסכם.

ראוי להדגיש כי החתימה על הסכם הגג מקנה לרשות המקומית הטבות מוגדלות מכוח תוכניות תקצוב אחרות, וכן מקנה לה קדימות בקבלת תקציב בהקשרים אחרים.¹⁰ כך למשל, הסכם הגג מקנה העדפה בהקצאת תקצוב לבניית כיתות לימוד מבני גן ומבני מעונות יום. על-פי ההחלטה, שכונות חדשות המצויות בהקמה יתועדפו בהקצאת כיתות על פני שכונות ותיקות באותו יישוב ועל פני יישובים אחרים שלא חתמו על הסכם גג.¹¹

8 [בשנת 014](#), תוקנה החלטת הממשלה כך שרשויות מקומיות אשר צפויות להכפיל את מספר משקי הבית בתחומן כתוצאה מהסכם הגג רשאיות להעמיס חלק מן העלויות על הוצאות הפיתוח שנגבות בעת השיווק.

9 הסדר כזה נכלל בהסכמי הגג של אלעד, בית שמש, דימונה, מגדל העמק, נהרייה, עכו וראש העין. דו"ח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 1, בהערת שוליים 16 בעמ' 395.

10 בשנת 2014 נקבעה תוכנית שנועדה לתמרץ רשויות מקומיות להוציא היתרי בנייה. לפי התוכנית, רשויות מקומיות יזכו למענק בעד יחידות דיור, אם באותה שנת כספים עמד מספר היתרי הבנייה בשנתי על 200 לפחות, וכן חל גידול של 10% לפחות במספר יחידות הדיור לעומת הממוצע השנתי בשנים 2010-2012. המענק הינו בגין הדירות שניתן להן היתר שמעבר לממוצע השנתי הקודם. המענק הוגבל לשנים 2014-2016. התוכנית כוללת תמריץ מיוחד לרשויות שנחתם איתן הסכם גג. לפי התוכנית, רשות מקומיות שבמהלך התקופה צפויות להיות משווקות בה למעלה מ-10,000 יח"ד על פי הסכם הגג וכן צפוי בה גידול של למעלה מ-150% במספר משקי הבית תקבל תמריץ בגין כל היתר ליח"ד שלא הייתה זכאית להיתר בדמות גביה של 10,000 ש"ח ליח"ד; החלטת ממשלה משנת 2017 קבעה כי יוקם צוות אשר יגבש המלצות לעניין תיקון החלטת מועצה רמ"י 1444 שעניינה "ישן מול חדש" והחלטה 1508 בתוכנית "מחיר למשתכן", כך ששיעור של עד 50% מהתקבולים לפי החלטה 1444 וכן שיעור של עד 75% מתמריץ מחיר למשתכן לפי החלטה 1508 המגיעים לרשות מקומית החתומה על הסכם גג יועברו לרשות לאחר הוצאת היתר בנייה; בשנת 2014 נקבע בהחלטת הממשלה שתוכנית החומש של משרד החינוך תיתן עדיפות גבוהה לתקצוב של מוסדות ציבור הדרושים לצורך הסכמי הגג; לעניין מענוות היום הנדרשים להסכם הגג, יתואמו הקריטריונים הממשלתיים לתקצוב הבינוי של מעונות יום בצורה שתיתן עדיפות לתכניות האמורות; בשנת 2017 תוקנה החלטת הממשלה ונוספו לה הוראות לעניין תוספת סבסוד. תוספת זו מתייחסת ליישובים בהם ערך הקרקע ליחידת דיור בבניה רוויה במחיר למשתכן נמוך מ-6,000, לא כולל הוצאות פיתוח, או סבסוד בגין פיתוח ככל שניתן. בהסכמי גג שייחתמו עם יישובים אלה תיקבע תוספת סבסוד של הוצאות פיתוח לצורך מימון עבודות של פיתוח תשתיות בסך 10,000 ₪ ליחידת דיור שבהסכם.

11 שם.

[בהחלטתה משנת 2013](#) הסמיכה הממשלה את רשות מקרקעי ישראל ואת משרד הבינוי והשיכון לפעול לגיבוש ולאישור הסכמי גג עם רשויות מקומיות לצורך שיווק קרקעות לבניה ולמגורים בשטחן.⁵ מטרת התוכנית הייתה להתמודד עם חסמי הפיתוח והשיווק של יחידות דיור ובכך להגדיל את ההיצע ולהוזיל את המחירים.⁶ במהלך השנים הורחבה התוכנית וכיום כוללת עד 475,000 יחידות דיור בסך הכול.⁷

הסכם הגג קובע את המסגרת לשיתוף הפעולה בין משרדי הממשלה (משרד הבינוי והשיכון, רשות מקרקעי ישראל, משרד האוצר) לבין הרשות המקומית בכל הנוגע לתכנון, לשיווק, לפיתוח ולמתן היתרי בנייה לרשימת מתחמים המפורטים בהסכם.

כחלק משיתוף הפעולה עם הרשויות הממשלתיות, הרשות המקומית מתחייבת לאפשר שיווק קרקע בתחומה בקצב שלא יפחת מ-2,000 יח"ד לשנה במסלולים שיקבעו על ידי המדינה. כמו כן, הרשות מתחייבת להיערך לאישור בקשות להיתרי בניה בתוך 90 יום מהגשת הבקשה, ומביעה תמיכה עקרונית באישור הקלות לצורך הגדלה של מספר יחידות הדיור, ככל שיוגשו בקשות כאלו.

בנוסף, מרבית הסכמי הגג כוללים התחייבות מצד הרשות המקומית להכנה של כל התשתיות הדרושות ליחידות הדיור הכלולות בהסכם, בהתאם ללוחות הזמנים שנקבעו. כך למשל, לעניין מוסדות הציבור, הרשות המקומית מתחייבת לתכנן ולהקים את מוסדות החינוך הכלולים בתוכניות

5 החלטת ממשלה מס' 768 "הסכמי גג עם רשויות מקומיות לטובת הסרת חסמי שיווק ופיתוח" (9.10.2013).

6 שם..

7 ראו למשל: החלטת ממשלה מס' 1535 "הסכמי גג עם רשויות מקומיות לטובת הסרת חסמי שיווק ופיתוח – תיקון החלטת ממשלה" (3.4.2014); החלטת ממשלה מס' 1028 "חתימת הסכמי גג עם רשויות מקומיות בשנים 2016-2017" (21.1.2016); החלטת ממשלה מס' 2337 "חתימת הסכמי גג עם רשויות מקומיות בשנים 2016-2017 – תיקון החלטת ממשלה" (26.1.2017); החלטת ממשלה מס' 2997 "חתימת הסכמי גג עם רשויות מקומיות בשנים 2016-2017 – תיקון החלטת ממשלה" (31.8.2017); החלטת ממשלה מס' 3260 "חתימת הסכמי גג עם רשויות מקומיות בשנים 2016-2018 – תיקון החלטת ממשלה" (15.12.2017); החלטת ממשלה מס' 4846 "חתימה על הסכמי גג עם רשויות מקומיות – תיקון החלטת ממשלה" (20.1.2020).

הסכמי גג במבחן התוצאה



עד חודש ספטמבר 2021, נחתמו בסך הכול 32 הסכמי גג. מתוכם, 20 נחתמו בידי רשות מקרקעי ישראל ו-12 בידי משרד השיכון והבינוי. הסכמים אלה משקפים במצורף התחייבות להקמה של 441,000 יחידות דיור.¹⁷ עלות הפיתוח הצפויה של כלל ההסכמים מסתכמת ב-95 מיליארד ש"ח. עלות זו מתחלקת כך: 67 מיליארד עלויות פיתוח של תשתיות-העל ותשתיות צמודות; 28 מיליארד ש"ח עבור הקמת מוסדות ציבור ותוכנית "ישן מול חדש".¹⁸ במוצע, עלות הפיתוח הצפויה של תשתיות על ותשתיות צמודות הינה 116,000 ש"ח ליחידת דיור, כאשר העלויות במחוז חיפה (150,000 ש"ח ליח"ד) וברשויות באשכולות 1-2 (131,000 ש"ח ליח"ד) הן הגבוהות ביותר.¹⁹

לפי דו"ח מבקר המדינה, עד לשנת 2020 שווקו באמצעות הסכמי גג קרקעות לבניית 80,000 יחידות דיור, שהן רק 18% מסך יחידות הדיור הכלולות בהסכמי גג.²⁰ כמו כן, רק 33% מיחידות הדיור שווקו בהתאם ללוח הזמנים לשיווק הקבוע בהסכמים.²¹ עיכוב זה נובע, בין היתר, מעיכוב באישור תוכניות,²² בפיתוח הקרקע²³ ובשיווקה.²⁴

עיכוב גדול עוד יותר נצפה בשיווק של שטחי מסחר ותעסוקה, שכן עד יוני 2020 שווקו 7% בלבד מהקרקעות המיועדות למסחר ותעסוקה.²⁵ מעבר לאי העמידה ביעדים, עיכוב זה פוגע גם ביציבות הכלכלית של הרשויות המקומיות, כפי שיוסבר בהמשך.

מתן עדיפות כזה לאוכלוסייה עתידית יבוא בהכרח על חשבון מענה לצרכים של שכונות או של יישובים אחרים, גם כאשר אלו סובלים כבר היום ממחסור חמור בכיתות לימוד, ותלמידיהם נאלצים להתחנך בקרוואנים ובמבנים יבילים אחרים, כפי שקורה לעתים קרובות בחברה הערבית בכלל ובנגב בפרט.¹² מאחר וכאמור, הרוב המכריע של הרשויות שחתמו עד כה על הסכמי גג הן יהודיות, הסכמי גג מביאים לכך שבפועל ניתנת העדפה ליישובים יהודים, הן בהקצאת תקצוב והן בקבלת שירותים ובאיכותם.

המנגנון של הסכמי גג עוגן גם בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל.¹³ על פי ההחלטה, בעוד הרשות המקומית מתחייבת לבצע בעצמה את התכנון, את עבודות הפיתוח ואת מבני הציבור בהתאם להסכם הגג וללוחות הזמנים הקבועים בו, רשות מקרקעי ישראל נדרשת להקצות קדם-מימון לרשות המקומית על חשבון תקבולי השיווק עבור העבודות המוסכמות בהסכם. עוד נקבע בהחלטה כי רשות מקומית הממוקמת באשכול פריפריאליות 6 ומטה, אשר תחתום על הסכם גג אשר במסגרתו ישווקו למעלה מ-12,000 יח"ד, תזכה לסיוע נוסף בשדרוג התשתיות הקיימות בשכונות הוותיקות מעבר לקבוע בהחלטת המנהל בעניין זה. סכום זה יסובסד באמצעות גביה של עלויות פיתוח נוספות בעת שיווק קרקעות במכרזים פומביים או הקצאות קרקע ראשוניות במתחמים הכלולים בהסכם הגג.

כדרישת סף להתקשרות בהסכם גג קבעה החלטת הממשלה כי רשות מקומית תוכל לחתום על ההסכם רק אם בתחומה קיימות – או צפויות להיות מאושרות תוך 18 חודשים מיום חתימת ההסכם – תוכניות מפורטות בהיקף שלא יפחת מ-5,000 יחידות דיור שניתן להוציא מכוחן היתר בנייה. לאור זאת, נראה כי התוכנית של הסכמי גג אינה מיועדת להגדלת מלאי הדירות בפזורה בין יישובים רבים בהתאם לצורך של כל יישוב ויישוב, או להגדלת ההיצע באזורי ביקוש (40% מיחידות הדיור בהסכמים הן במחוז דרום).¹⁴ בפועל, התוכנית מכוונת להקמת שכונות גדולות ממדים ביישובים שמצבם התכנוני ומלאי הקרקעות בהם מאפשרים לעשות זאת בצורה מהירה, בעיקר באמצעות תכניות ותמ"ליות.¹⁵ מובן שתנאי סף זה מתאים בעיקר לרשויות גדולות, שרובן יהודיות, שכן רק שתיים מתוך 30 הערים המאוכלסות ביותר בישראל הן ערביות.

יש לציין כי בהתאם להחלטה של מועצת מקרקעי ישראל, התקציב של כל מיזם ינוהל כמשק כספי סגור. משמע, הכסף אשר יגבה מהשיווק של יחידות הדיור לא יעבור לתקציב המדינה אלא לקידום תשתיות ברשות המקומית. מנגנון זה יוצר ללא ספק אינטרס לרשות המקומית לחתום על הסכם הגג, שכן ההסכם מגדיל משמעותית את הכנסות הרשות בהשוואה לתוכניות פיתוח אחרות. עם זאת, ככל שהפרויקטים הנדרשים במסגרתו של הסכם הגג גדולים יותר, וככל שערך הקרקע ברשות נמוך יותר, יש צורך במספר רב יותר של יחידות הדיור כדי לממן את הפרויקטים הכלולים בתוכנית.¹⁶

17 דו"ח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 1, בעמ' 386.
18 שם, בעמ' 401.
19 שם, בעמ' 405-406.
20 שם, בעמ' 420.
21 שם.
22 שם, בעמ' 423.
23 שם, בעמ' 426.
24 שם, בעמ' 429.
25 שם, בעמ' 437.

12 ראו למשל: אמיר טועמה. "תקציבים המיועדים לאוכלוסייה הערבית מתקציב המדינה לשנת 2019" בעמ' 12-13; מרכז המחקר והמידע של הכנסת "חינוך בחברה הבדואית בנגב - תמונת מצב" (2017) זאת ועוד, היישובים הערבים מופלים בהקצאת תקציבים לרשות מקומית יום בשיעור ניכר, והסכמי גג מוסיפים על האפליה הזאת. ראו למשל: מכתב האגודה לזכויות האזרח מיום 31.7.2019 בעניין "הקצאת תקציבים לתכנון ובינוי של מעונות יום מפוקחים לפעוטות".
13 קובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל פרק 3.5 "עקרונות להסכמי גג עם רשויות מקומיות לצורך הסרת חסמי שיווק ופיתוח".
14 דו"ח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 1, בעמ' 397.
15 יוגב שרביט "הסכמי גג" שפת רחוב- מגזין עירוני (3.10.2018).
16 שם.

הסכמי גג - הערכה



מטרתם המוצהרת של הסכמי הגג היא להגדיל את היצע הדירות על ידי החלשת התמריץ השלילי של הרשויות להגדיל את מספר התושבים.³⁰ העיקרון המנחה הוא ייעול הליכי התכנון, הפיתוח והרישוי של מספר רב של יחידות דיור, תוך קביעת לוחות זמנים מדויקים להתקדמות בכל שלב ושלב. ברמה של השלטון המרכזי, הסכם הגג מבטיח איגום משאבים ממשלתיים, אשר עשוי להאיץ את הפיתוח של שכונות חדשות תוך צמצום עלויות. ברמה של השלטון המקומי, הסכם הגג רותם את הרשות המקומית לייעול הליכי הרישוי ולביצוע הליכי הפיתוח הדרושים.³¹

הסכמי הגג שינו את הפרקטיקה שהייתה נהוגה קודם לכן על ידי הקדמה של פיתוח התשתיות להגעת הדיירים.³² קדם-המימון המוענק לרשויות מקומיות עשוי לשפר משמעותית את עמידתן בהתחייבויות במועדן. הסכמי הגג משקפים בעצם בחירה להגדיל את ההיצע של יחידות הדיור על ידי צמיחה מואצת של מספר רשויות נבחרות,³³ שכן ההסכמים כוללים שיווק של יחידות דיור רבות, בהיקף שלא יפחת מ-2,000 יח"ד לשנה. ההסכם מאפשר תוספת משמעותית של יחידות דיור, אשר בתשעה מהיישובים הגיעה לכדי הכפלה של מספר יחידות הדיור ביישוב.³⁴

הסכמי גג הכוללים אלפי יחידות דיור בכל יישוב ויישוב מצביים בפני המיישמים סוגיות סבוכות, ואף אתגרים מורכבים. דו"ח משרד הפנים מונה אתגרים הנגרמים בשל צמיחה מואצת של רשויות מקומיות, ואשר מעצבי התכנית לא נתנו עליהם הדעת:

במישור הכלכלי, הסכמי הגג, בהיותם מוטי דיור, עלולים לפגוע בחוסן הכלכלי של הרשויות

במהלך השנים הוקצו 4 מיליארד ש"ח בשיטת "קדם-מימון".²⁶ בממוצע, עמד קדם-המימון על 7% בלבד מסך האומדן של עלויות הפיתוח.²⁷ מבקר המדינה מדגיש שקיימים פערים גדולים בין סכומי קדם-המימון אשר הוקצו לרשויות השונות.²⁸

עוד מדגיש דו"ח מבקר המדינה כי על אף שהחלטת הממשלה מאפשרת ואף מעודדת זאת, הסכמי הגג לא שימשו ליישום פרויקטים של התחדשות עירונית.²⁹

עם זאת יצוין כי רבות מהרשויות המקומיות שחתמו על הסכמי גג נהנו מסיוע יוצא דופן במשאבים. הסכם הגג של עפולה, שבה כיום כ-58 אלף תושבים, מזכה אותה בעדיפות בבנייה של 696 כיתות עבור גני ילדים ובתי ספר. הסכם הגג של בית שמש, המונה כ-140 אלף תושבים, מזכה אותה בבנייה מוקדמת של 1769 כיתות וכן 91 בתי כנסת, 41 מעונות יום, 16 מקוואות, 8 אולמות ספורט, 8 מגרשי ספורט, 8 מתנ"סים, ואף 5 ספריות.

הרשויות המקומיות זכו גם בסיוע רב ערך לטובת פיתוח הכלכלי. כך, למשל, הסכם הגג של לוד, שבה כ-82 אלף תושבים, כולל סלילת כבישים בסך 780 מיליון ש"ח. תחנת רכבת בסך 130 מיליון ש"ח ושתי הפרדות מפלסיות שעלותן המשותפת 307 מיליון ש"ח. בנוסף, במסגרת הסכם הגג תוקם תחנה מרכזית חדשה לרכבת ולאוטובוסים בעלות של 80 מיליון ש"ח. היקף ההשקעה התחבורתית הכוללת בעיר מגיע ל-1.297 מיליארד ש"ח.



30 משרד הפנים "הסכמי גג ברשויות מקומיות כהזדמנות לצמיחה – המלצות בעבור רשויות מקומיות ומשרד הפנים לניהול היבטים ארגוניים של הסכמי הגג" (2018).

31 שם, בעמ' 19-21.

32 שם.

33 לפי ההגדרה של משרד הפנים "רשות הצומחת בקצב של 4% בשנה תוגדר רשות בצמיחה מואצת". שם, בעמ' 9.

34 בנק ישראל "דו"ח בנק ישראל 2017 – פרק ט' שוק הדיור" בעמ' 223 (2018).

26 שם, בעמ' 458.

27 שם, בעמ' 462.

28 שם, בעמ' 460.

29 שם, בעמ' 412-415.

המקומיות. מרבית ההסכמים כוללים תוספת משמעותית של יחידות דיור מבלי שתתלווה לכך תוספת מתאימה של שטחי תעסוקה ומסחר. כתוצאה מכך, אחוז השטחים מניבי הארנונה שאינה ממגורים בתחום הרשות צפוי לצנוח, ועמו אחוז ההכנסה מארנונה בבסיס התקציב של הרשות המקומית. בד-בבד, הגידול הניכר במספר התושבים צפוי להגדיל משמעותית את היקף השירותים שהרשות נדרשת לספק. לפיכך, בטווח הארוך, הסכם הגג עלול להביא לגירעון בתקציב של הרשות המקומית.³⁵ ההטבות הכלכליות אשר מוענקות לרשות מכוח הסכמי הגג הן הטבות חד פעמיות, שאינן מכסות את העלויות ארוכות הטווח הצפויות לרשות בגין תוספת יחידות הדיור.³⁶ על כן זכו הסכמי הגג לכינוי "מלכודת דבש לרשויות המקומיות".³⁷

נראה כי החוסן הכלכלי של הרשויות המקומיות לא היווה שיקול בעת ההחלטה על חתימת הסכם. דו"ח של בנק ישראל, אשר בחן 30 הסכמי הגג בין השנים 2013–2017, בדק את הפוטנציאל של הרשויות המקומיות לממש הסכמים אלה. הדו"ח מלמד כי ההסכמים הגדולים, העשויים להכפיל את אוכלוסיית היישוב, נחתמו דווקא עם רשויות מקומיות שכבר היום אינן איתנות ומתקשות לספק שירותים עירוניים איכותיים.³⁸ יתרה מכך, הדו"ח מגיע לכלל מסקנה כי גם רשויות מקומיות איתנות יותר, אשר עמן נחתמו הסכמי גג קטנים יותר, יזדקקו לתוספת של שטחי מסחר ותעסוקה כדי למנוע פגיעה במצבה הכלכלי של הרשות.³⁹ עם זאת, מחברי הדו"ח מטילים ספק באפשרות המימוש של כלל שטחי המסחר, בין אם בשל מסחר בשטחים או בשל אי כדאיות כלכלית, למשל עקב קרבה ליישובים מרכזיים, שצפויים למשוך את המסחר והתעסוקה אליהם.⁴⁰

הגידול המואץ מציב בפני הרשויות המקומיות אתגר נוסף **במישור הניהולי**. שכן, הגידול בשירותים העירוניים שיש לספק לתושבים מחייב הגדלה מקבילה של כוח האדם ואולי אף שינוי במבנה הארגוני של הרשות. גם צרכים אלה לא זכו להתייחסות מערכתית כלשהי.⁴¹

המישור השלישי אשר יושפע מהפיתוח הדרסטי הנו **המישור הקהילתי**. הבנייה האינטנסיבית והגידול המשמעותי באוכלוסיית היישוב צפויים להביא לשינויים משמעותיים הן באופי היישובים והם באופי הקהילה, על אחת כמה וכמה ביישובים שאוכלוסייתם צפויה להיות מוכפלת. זהו מפנה דרמטי המוכתב "מלמעלה", ללא תהליך של שיתוף ציבור, והוא עלול להיות בעל השלכות הרסניות

הן למערכות היחסים בתוך הקהילה והן לאופן בו התושבים תופסים את היישוב שלהם. כך, למשל, גידול בעקבות הסכם גג עלול להביא להידרדרות השכונות הוותיקות, להעמקת הפערים העירוניים ואף לעימות בין האוכלוסייה החדשה לוותיקה.⁴²

היבט נוסף שמושפע מהסכם הגג הינו **התכנון** של העיר. הסכמי הגג חותרים להגדיל את היצע הדיור במהירות על ידי בניית מתחמים גדולים. משכך ניתנת העדפה להקמה של שכונות חדשות רחבות היקף, כחלופה מרכזית, אם לא יחידה. מהלך זה נעשה לעיתים ללא התחשבות מתאימה בצרכים התכנוניים של היישוב ובפיתוח הראוי של המרקם הקיים.⁴³

ישנן אף דוגמאות למקרים בהם התכניות שקודמו במסגרת הסכמי הגג עמדו בסתירה לחזון התכנוני של היישוב ואף קידמו מתחמים בניגוד להחלטות בתוכניות האב של היישוב. דוגמא בולטת לכך נוכל למצוא בהסכם הגג של העיר לוד. במסגרת ההסכם מקודמות שתי שכונות הכוללות 15,000 יחידות דיור בניגוד לתוכנית המתאר של העיר. בתוכנית המתאר – אשר הוכנה במאמץ רב לאורך חמש שנים ואז הוקפאה – נדחתה מפורשות התפיסה של הקמת שכונות מרוחקות מהמרכז והוחלט להתמקד בפיתוח של מרכז העיר ובחידוש שכונות מתפוררות. הסכם הגג, אם כן, עומד בסתירה מוחלטת לתוכנית האב ולראייה האסטרטגית המתאימה לפיתוח העיר שאומצה במסגרתה.⁴⁴ ביקורת דומה נמתחה על הסכם הגג של באר שבע.⁴⁵

כמו כן, הסכמי הגג, על אלפי יחידות הדיור שהם כוללים, קובעים יעדי דיור בלתי מציאותיים ושספק אם ימומשו בזמן. זירוז ההליכים פוגם באיכות התכנון ועלול להביא לאישור מהיר של תכניות שלא נבדקו היטב, וללא טיפול ייסודי בכל הצרכים הנלווים להקמת יחידות הדיור, כגון הסדרי תנועה מתאימים, שירותים הולמים וטיפול במפגעים. תכנון זה עלול להוליד שכונות כושלות מראש. יתרה מכך, עודף התכנון מתמרץ תפיסה של שטחים פתוחים או חקלאיים טרם הזמן וכובל את הדורות העתידיים לתכנון שלא בהכרח יתאים לצרכיהם.⁴⁶

יתרה מכך, הסכם הגג מחייב למעשה את הרשות המקומית להסכים לכל תוכנית אשר סוכם שתוכן או תקודם במסגרתו. הרשות מחויבת לאישור ולשיווק מספר רב של יחידות דיור כל שנה, ואינה יכולה להתנגד לתכנון אשר יקודם על ידי רשויות המדינה במסגרת הסכם הגג, גם אם הוא אינו נכון בעיניה.

35 שם, בעמ' 233; משרד הפנים, לעיל ה"ש 34, בעמ' 42. כך למשל, מנכ"ל משרד הפנים מרדכי כהן התריע כבר ב-2018 כי "יהיו רשויות מקומיות שיקרסו. תראו זו לא תיאוריה. קריית גת נמצאת במשבר, בית שמש נמצאת במשבר, ישנן רשויות מקר מיות [...] שכבר הגיעו למשרד הפנים לתאר את צפי ההתדרדרות שלהן בשנים הקרובות". כהן אף הצביע על צורך צפוי בהכנת רשויות מקומיות להליכי הבראה כואבים. ראו: פרוטוקול ישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת מיום 28.5.2018 בעניין "סטטוס תכנון והשקעות בתשתיות לאור ההאצה בבינוי מאסיבי למגורים בהסכמי גג ותוכניות מתאר".

36 ראו למשל: Sharon Eshel & Ravit Hananel "Centralization, neoliberalism, and housing policy central-local government relations and residential development in Israel" **Environment and Planning C: Politics and Space**, 37(2) 237, 245 (2019) (להלן: "אשל וחננאל").

37 שם, דברי ראש עיריית קריית ביאליק, אלי דוקורסקי.

38 בנק ישראל, לעיל ה"ש 38, בעמ' 234.

39 שם.

40 שם, בעמ' 233. משרד הפנים, לעיל ה"ש 34, בעמ' 42.

41 שם.

42 שם, בעמ' 43.

43 ראו למשל נורית אלפסי "אין אמון בתכנון" The Marker (5.2.2016).

44 אמיתי גזית "האוצר מקדם הסכם גג בלוד בניגוד לכוונת מינהל התכנון" כלכליסט (25.4.2017).

45 גילי מלינצקי "המתכננים האמיתיים של באר שבע הם פוליטיקאים, וזה הרסני" The Marker (21.2.2020).

46 אליהו בורוכוב "משבר הדיור והנוקס למערכת התכנון" תכנון - בטאון איגוד המתכננים 63 (2) (2018); נופר

רמר "האם הסכמי הגג הם דוגמא מוצלחת לשותפות ציבורית פרטית (PPP): אורבנולוגיה, אתר המעבדה לעיצוב עירוני (12.6.2019).

התאמה של הסכמי הגג לצרכי החברה הערבית



כאמור לעיל, במשך שבע השנים שבהן פועלת התוכנית של הסכמי הגג הודרו ממנה הרשויות המקומיות הערביות, ולא במקרה. כלי מדיניות רבים שהפעיל משרד השיכון בעשור האחרון העניקו העדפה ברורה לציבור היהודי והפלו לרעה את הציבור הערבי. כך, למשל, במסגרת "מחיר למשתכן" – תוכנית מרכזית של משרד השיכון והאוצר להוזלה של מחירי הדיור – רק כ- 2.9% מהדירות ששווקו בשנים 2016-2019 ו-0.9% מהזוכים בהגרלות היו ערבים.⁵² מבין הנהנים מדיור ציבורי, 0.3% בלבד מתגוררים ביישובים ערבים.⁵³ מלאי הדירות לדיור ציבורי ביישובים ערבים עומד על 145 דירות בלבד, אשר נמצאות ברובן המוחלט בנצרת ובג'דידה-מכר.⁵⁴ גם בקרב המקבלים סיוע בשכר דירה, אחוז התושבים ביישובים הערבים הוא נמוך ועומד על 3.4%.⁵⁵

החל מראשית שנת 2008 חלה עלייה ניכרת במחירי הדיור בכלל המשק הישראלי וגם ביישובים הערבים. עלייה זו משפיעה בצורה ניכרת על אוכלוסיות מעוטות אמצעים, ובהם הציבור הערבי, שכן על פי דו"חות של המוסד לביטוח לאומי, 35% מהמשפחות הערביות חיות בעוני.⁵⁶ על כן, נודעת חשיבות מיוחדת לבחינה של כלי המדיניות של משרד השיכון ושל התאמתם לצרכיה של החברה הערבית.⁵⁷

ניתוח של כלי המדיניות הנ"ל מראה כי לא אחת כלים אלה נתפרים על פי אינטרסים של המדינה ושל צרכי הרשויות המקומיות והתושבים היהודים, אך אינם הולמים את הצרכים ואת המאפיינים של החברה הערבית ושל הרשויות המקומיות הערביות. כך, הפעלה סלקטיבית של כלי מדיניות

ביקורת נוספת על הסכמי הגג מתמקדת בהשפעתם על מערכת היחסים בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי. הפגיעה הכלכלית ברשויות המקומיות בעקבות הסכמי הגג צפויה לצמצם את העצמאות של הרשויות המקומיות, ובעיקר של רשויות קטנות ופריפריאליות,⁴⁷ ולהגדיל את התלות שלהן בשלטון המרכזי במספר מישורים.. למעשה, בחתימת הסכם גג, הרשות המקומית מאבדת בפועל את השליטה על פיתוחה של העיר, שכן ההסכם לרוב מעגן את סמכותה של רמ"י לקבוע הן את המחירים והן את מסלולי השיווק.⁴⁸ מאחר והסכם הגג כולל, ברוב המקרים, את כלל הפוטנציאל של יחידות הדיור הקיימות ביישוב, הרי שעם חתימתו מאבדת הרשות המקומית את כל כוח המיקוח שלה אל מול השלטון המרכזי.⁴⁹

לאור האמור לעיל, חוקרים טוענים כי הסכם הגג מהווה בעצם שילוב בין ריכוז כוח בידי השלטון המרכזי בכל הנוגע לתכנון ולשיווק של יחידות דיור לבין תפיסה ניאוליבראלית, המתנערת מאחריות ממשלתית להשלכות של הסכמי הגג. בתנאים אלה, הפתרון של משבר הדיור הלאומי יביא למשברים עירוניים. על כן, הסכמים עתידיים צריכים לכלול מקורות הכנסה שיבטיחו את היציבות הפיננסית של רשויות מקומיות; חובת השקעה באוכלוסייה הוותיקה של היישוב; ופיתוח מגוון של אזורי תעשייה ותעסוקה.⁵⁰

כאמור לעיל, כבר היום מזהירים גופים שונים מפני ההשלכות של הסכמי הגג. בנק ישראל מזהיר מפני הידרדרות כלכלית אפשרית של הרשויות המקומיות והיעדר יכולת לממש את ההסכמים. משרד הפנים ביקש להוסיף להסכמים נספח מוניציפאלי, אך הבקשה נדחתה. כמו כן הקים משרד הפנים צוות שנועד להגדיר סט של כלים ייחודיים לכל רשות שתחתום על הסכם הגג. מרכז השלטון המקומי גיבש רשימה של שיפורים שמומלץ להכניס להסכמי הגג, ואף איים שאם המדינה לא תספק רשת ביטחון תקציבית, יוקפאו הסכמי הגג ולא ייחתמו חדשים.⁵¹



52 מרכז המחקר והמידע של הכנסת "נתונים על דיור ועל חלוקת תקציבי סיוע לפי מגזר" (13.7.2020). יודגש, נתונים אלה מתייחסים ליישובים הערביים ולא כוללים את תושבי הערים המעורבות.

53 שם.

54 מרכז המחקר והמידע של הכנסת "נתונים של סיוע בשכר דירה ודיור ציבורי לצבור הערבי" (15.11.2016).

55 שם.

56 המוסד לביטוח לאומי "רמת החיים, העוני והאי-שוויון בהכנסות 2018-2019 ואומדן – 2020 (לפי נתונים מינהליים)" (2019).

57 מבקר המדינה "פעולות הממשלה במושא מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים", לעיל ה"ש 7, בעמ' 385.

47 אשל וחננאל, לעיל ה"ש 53, בעמ' 246.

48 שם, בעמ' 247.

49 שם, בעמ' 248.

50 שם, בעמ' 251.

51 אמיתי גזית "העיריות מתאגדות למאבק על הסכמי הגג מול הממשלה" כלכליסט (13.6.2019). ראו גם: היחידה הכלכלית של מרכז השלטון המקומי בישראל "הסכמי גג ותוכניות פיתוח מואץ – חסמים רוחביים והמלצות לשיפור".

מחקרים רבים מלמדים כי הציבור ביישובים הערבים סובל ממצוקת דיור חריפה, והמדינה נדרשת לצעדים נוספים שיש בהם כדי לתת מענה למצוקה זו.⁵⁹ כך למשל, פיתוח היישובים הערבים נתקל בשורה ארוכה של חסמים, לרבות היעדר עתודות של קרקעות בבעלות ציבורית ומתחמים לפיתוח בתוך תחום השיפוט, היעדר תכנון עדכני וראוי ורשויות מקומיות חלשות. לנוכח, זאת יש להעניק עדיפות ליישובים אלה באמצעים המוקצים להאצת הפיתוח ולפתרון משבר הדיור.

על אף המצוקה, הסכמי הגג מפלים את היישובים הערבים הן בצורה ישירה, בשל היעדר הסכמים חתומים עם רשויות ערביות, והן בעקיפין, שכן הסכמי הגג מבטיחים עדיפות בהקצאת תקציבים לרשויות המקומיות החתומות וכן לאספקת שירותים נלווים כגון תשתיות על ותשתיות צמודות, מוסדות ציבור ועוד. כלומר, לא זו בלבד שהרשויות הערביות לא נהנות מהתקציבים המיוחדים המוקצים בצורה ישירה במסגרת הסכמי הגג, אלא שהן נפגעות גם בהקצאה של תקציבים אחרים, שהן זקוקות להן בצורה דחופה ביותר, מאחר והסכמי הגג מקנים עדיפות לרשויות החתומות גם בחלוקת תקציבים כגון בניית כיתות לימוד.

לסוגייה זו נודע גם היבט ריבודי. שכן, מתוך 32 הרשויות המקומיות שנכללו עד לאחרונה בהסכם, 10 ממוקמות באשכולות 9-10 בסולם הסוציו-אקונומי. ראוי לשאול, אם אמנם חיזוקן של רשויות אמידות מוצדק, ולחילופין האם ההשקעות הגדולות הגיעו אליהן על חשבונן של רשויות אחרות, חלשות בהרבה, ובהן הרשויות הערביות, מהלך הפוגע במאמץ לצמצם פערים חברתיים-כלכליים.

יש לציין כי הקריטריונים להשתתפות ביישובים בפועל בתוכנית הסכמי הגג הינם בגדר תנאי סף בלבד; ניהול ההסכמים כולל טווח רחב של שיקול דעת במשא ומתן, השמור למקבלי ההחלטות הבכירים, לרבות אלו שבדרג הפוליטי. על פי הגדרות אלו, קיים לכאורה חשש כי יישובים מסוימים יופלו בהשתתפות בתוכנית, ואילו אחרים יזכו להעדפה בלתי הוגנת. בחינה של מידת ההתאמה של כלי המדיניות לייעודו ביישובים שונים עשויה לחדד את ההבחנה בין העדפה עניינית והוגנת לבין אפליה שאינה כזו.

כאמור לעיל, מאפייני שוק הדיור בחברה הערבית הם ייחודיים, מציבים חסמים מיוחדים ומחייבים התמודדות ייחודית ומותאמת.⁶⁰ על כן, חיוני לבחון אם כלי מדיניות זה – הסכמי הגג – אכן מתאים

58 כפי שניתן ללמוד מניתוח חלקם של הערבים בתקציב הדיור כפי שפורט ב**נתונים על דיור ועל חלוקת תקציבי סיוע לפי מגזר**, לעיל ה"ש 4. **ראו גם**: ראסם חמאסי **תכנון ופיתוח היישובים הערבים בישראל, תפיסה חדשה להיערכות הרשויות המקומיות והמדינה** (2019).

59 לסקירת הבעיות המיוחדות בתחום הדיור בחברה הערבית ראו למשל: "צוות 120 הימים: דו"ח צוות 120 הימים לה"תמודדות עם מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים" (יוני 2015); מבקר המדינה **"פעולות הממשלה במושא מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים"** דו"ח שנתי 69ב (2019); סיכוי **"נייר עמדה - חסמים והמלצות לפתרון מצוקת הדיור ביישובים הערביים"**. להצעות לפתרונות מתאימים ראו למשל: המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי ושתיל **"דיור בה השגה בחברה הערבית בישראל – למידה מהנעשה בעולם והערכת המצב בארץ"**; אורי אטינגר ונגה שני **"התחדשות עירונית ביישובים הערביים בישראל"** (2021).
60 שם.

לשמש בחברה הערבית, ובאילו יישובים. כמו כן, ראוי לבחון אם נדרשות התאמות ספציפיות של הכלי ומאפייניו לצרכי החברה הערבית, או לפחות לצרכים של חלק מהיישובים הערביים, והאם יש מקום להפעיל כלים אחרים או נוספים עבור יישובים שאינם עומדים בקריטריונים.



הסכם הגג עם עיריית אום אל-פחם

הסכם הגג עם אום אל-פחם הוא ההסכם הראשון עם רשות ערבית שהגיע לידי חתימה. לנוכח זאת, ניתן לראות בו "מקרה מבחן" ראשון להיתכנות של הסכמי גג בחברה הערבית, ובין השאר מדד להתאמתם של ההסכמים לצרכים ולמאפיינים של יישובים ערבים. כבר בראשית הדברים, ראוי להעיר כי זהו הסכם חריג בהשוואה להסכמים אחרים שנחתמו, ובפרט בדגש המושם בו על בניה על קרקע פרטית ועל הסדרה של שכונות שנבנו ללא היתר. כמו כן הוא חריג בהנחיות הנוגעות להקצאת דיור לבני המקום. בדיקה לעומק של היבטים אלו עשויה להצביע על התרומה האפשרית של הסכמי הגג לפתרון בעיות ביישובים הערבים.

אום אל-פחם היא אחת הערים הגדולות בחברה הערבית, ועל כן הסכם זה הוא בעל חשיבות מיוחדת. לפי נתוני הלמ"ס, בשנת 2019 התגוררו בעיר כ-56,109 תושבים ב-17,164 יח"ד. שטח השיפוט של היישוב משתרע על 26 אלף דונם, וועדת התכנון המחוזית בחיפה עמלה בימים אלה על אישורה של תוכנית מתאר ראשונה ליישוב.⁶¹ היישוב מדורג באשכול 2 מתוך 10 במדד חברתי-כלכלי. השטח המיועד למסחר, משרדים ותעשייה עומד על 1.4% משטח השיפוט של העירייה. הכנסות העירייה מארנונה מבוססות בעיקרן על ארנונה למגורים.⁶²

הסכם הגג בין העירייה והחברה הכלכלית לבין רשות מקרקעי ישראל נחתם בספטמבר 2021.

61 תוכנית מתאר כוללת אום אל-פחם. התוכנית הופקדה לפי ס' 106ב' ביום 23.7.2021.
62 קובץ היישובים של הלמ"ס.

במסגרת ההסכם הוקמה ועדת היגוי בהשתתפות נציגי רמ"י, משרד האוצר ועיריית אום אל-פחם, אשר מופקדת על קביעת סדרי עדיפויות ועל קידום התכנון הסטטוטורי. החברה הכלכלית אחראית על יישום ההסכם. להלן נעמוד על הוראותיו העיקריות.

הסכם הגג חל על תשע תוכניות. מהן, שש תוכניות שאושרו זה מכבר וכוללות מספר מצומצם של יחידות דיור. רוב יחידות הדיור כלולות ב-שלוש תוכניות המקודמות במסלול ותמ"ל, מהן שתיים שטרם אושרו.⁶³ תוכניות אלה כוללות כ-20,000 יחידות דיור, כאשר 5,306 יח"ד בלבד מתוכננות על קרקעות מדינה.

התוכנית הראשונה הינה **תמ"ל/1030, "רובע עראק אל-שבאב"**. תוכנית זו קודמה על ידי העירייה בסיוע משרד הבינוי והשיכון ורשות מקרקעי ישראל ומטרתה בניית רובע עירוני חדש בעיר. התוכנית אושרה ונכנסה לתוקף בחודשים האחרונים. יצוין כי התוכנית חלה על שטח מבונה חלקית בהתאם לייעודים שנקבעו בתוכנית קודמת שלא מומשה (ענ/4244).

התוכנית משתרעת על 1,654 דונם ומאפשרת בנייה של 5,832 יחידות דיור בצפיפות ממוצעת של 12.5 יח"ד לדונם נטו בשטחי המגורים. התוכנית כוללת מתחם של 965 דונם המיועד לאיחוד וחלוקה שלא בהסכמת הבעלים. מתחם זה כולל את רוב הבניה המוצעת, ומחציתו הינה בבעלות פרטית. התוכנית כוללת 2,554 יחידות דיור המיועדות להיבנות על קרקעות מדינה. בשטח התוכנית כ-451 מבנים קיימים, והתוכנית מעניקה הכשר תכנוני לרובם. בנוסף למתחמי מגורים, התוכנית כוללת גם: 136 דונם למוסדות ציבור (8%); 131 דונם לשטחי מסחר, תעסוקה ותחבורה ועוד 17 למסחר שכונתי (כ-9%) ו-150 דונם שטח ציבורי פתוח (9%).

התוכנית השנייה הינה **תמ"ל/1077, "עין ג'ראר"**, שהופקדה אך טרם אושרה. התוכנית משתרעת על פני 2,546 דונם והיא כוללת שני חלקים. החלק הראשון מכסה את השכונות עין ג'ראר ואלעראיש שכוללות כ-3,000 יחידות דיור קיימות. התוכנית מכשירה את המבנים הקיימים ומאפשרת להגדיל את הצפיפות בשכונות ל-6 יח"ד לדונם. בנוסף כוללת התוכנית את השטח שבין שתי שכונות אלה, אשר מיועד לבנייה של כ-1,000 יחידות דיור בצפיפות של 10 יח"ד לדונם.

בהתאם למתווה הכללי של הסכמי הגג, גם בהסכם זה, קצב שיווק יח"ד יעמוד על 2,000 יח"ד לשנה וזאת בהתאם למסלולי השיווק וההקצאה שתקבע רמ"י בתיאום עם העירייה. ככל שמדובר בדירות חדשות ולא מאוכלסות, הרי מדובר בתוספת של 8,000 תושבים בשנה במוצע, המהווים גידול של 14% במספר התושבים בעיר.⁶⁴ במקביל התחייבה העירייה לתכנן ולבצע את כל עבודות הפיתוח והמבנים בהתאם ללוחות הזמנים שנקבעו בהסכם, וכן לפעול להוצאת היתרי בנייה תוך 90 ימים מיום הגשת הבקשה. ההסכם מצוין עוד, כי כל תוכנית תכלול 15% דירות קטנות לפחות, וככל

שהשיעור לא יעלה על 30%, הרשות מתחייבת לתמוך במתן הקלות למטרה זו.

נספח א' להסכם כולל רשימת תשתיות-על והערכה של העלות הכוללת של כל פרויקט. פרויקטים אלה, אשר ימומנו כחלק מהסכם הגג, כוללים, בין היתר: שדרוג הכניסה הראשית לעיר; הקמת גשר מעל כביש 65 ומפרידן בכניסה המערבית לעיר; פיתוח שצ"פ עירוני; הקמת טיילת; הסטת תשתיות; הטמעת קו מתח גבוה והצבת מיגון אקוסטי. לפי הנספח להסכם, העלות הכוללת של תשתיות-העל עומדת על 225 מיליון ש"ח.

ההסכם קובע כי המדינה תישא בחלקה היחסי בדמי הפיתוח, בהתאם לשיעורן של קרקעות המדינה מתוך כלל שטח התוכניות, ואילו העירייה תכסה את חלקם של בעלי הקרקע הפרטיים. לנוכח השיעור הגדול של קרקעות פרטיות בתוכניות אלו, המגיע באחת מהן לכדי מחצית מהקרקעות, הסכומים שתשלם העירייה צפויים להיות גבוהים, וספק אם היא תהיה מסוגלת לגייסם.



63 תוכנית אחת אושרה להפקדה בתנאים (תמ"ל/1077 הכוללת 1022 יח"ד על קרקעות מדינה) ותוכנית שנייה נמצאת בשל-בי הכנה (תוכנית צפון מזרח אום אל-פחם) שתכלול כ-1330 יח"ד.

64 לפי נתוני הלמ"ס, גודל משק הבית הממוצע באום אל-פחם עומד על 4.12 אנשים.

המלצות לעיצוב של הסכמי גג עתידיים ביישובים הערבים



הסכמי הגג נועדו להביא בשורה גדולה: הגדלה של היצע הדיור ביישובים ושדרוג מעמדם, לצד הוזלה של מחירי הדיור ברמה הארצית. ואולם, בקרב המומחים שוררים ספקות באשר ליכולת של התוכנית להשיג את מטרותיה. אחדים מהמבקרים הצביעו על כשלים במנגנון, ואילו אחרים זיהו כשלים בדרכי היישום. חלק מהביקורות רלוונטיות במיוחד לדיון בהסכמי הגג ביישובים ערבים. לביקורת שנמתחה עד כה יש להוסיף הערות הקשורות למצב הייחודי של היישובים הערבים.

מסקנתנו הראשונית היא כי המתכנת של הסכמי הגג שנחתמו עד כה אינה מתאימה ליישובים הערבים, וראוי להגמישה ולשנותה בשורה של היבטים, על מנת לתת מענה למאפייניהם המיוחדים של יישובים אלו.

במישור הכלכלי, ביקורת חריפה הופנתה נגד הפגיעה הצפויה של הסכמי הגג בחוסן הכלכלי של הרשויות המקומיות. שכן, הסכמים אלה מגדילים באופן דרסטי את מספר יחידות הדיור ביישוב ובכך את היקף השירותים שעל הרשות לספק, וזאת מבלי להבטיח לה מקורות הכנסה עתידיים מספקים. בעיה זו חריפה שבעתיים ביישוב הערבים, שכן, רוב הרשויות הערביות ממוקמות בעשירונים הנמוכים בסולם הכלכלי חברתי, ומתאפיינות בחוסן כלכלי מועט. ברבות מהן, שטח השיפוט מכוסה ברובו במבנים למגורים, ונעדרים בהם שטחים מניבי הכנסה, כגון אזורי תעשייה או מסחר. גם כאשר שטחים אלו קיימים, ההכנסה שהם מניבים מוגבלת בדרך כלל. על כן, כל תוספת מגורים שאין בצדה תוספת משמעותית של שטחים מניבי הכנסה תביא לירידה בחוסן הכלכלי של הרשויות המקומיות, ואף לפגיעה בשירותים שהן מספקות.

בעת עיצוב ההסכמים יש לתת את הדעת על היכולת של הרשויות המקומיות למלא אחר ההתחייבויות שנטלו על עצמן. רשויות מקומיות חלשות עלולות להתקשות באיתור מקורות מימון לביצוע מטלותיהן. אמנם, הסכמי הגג כולל אפשרות לקבל "קדם מימון" מקופת המדינה, אבל "קדם מימון" איננו מהווה מקור כספי נוסף, ואינו מגדיל את מקורות ההכנסה של הרשות המקומית. יתרה מכך,

הסכמי הגג של אום אל-פחם כולל התמודדות עם מספר סוגיות מיוחדות, שלא התעוררו בהסכמים אחרים:

- **הכשרת בנייה שהתבצעה ללא היתר:** באום אל-פחם קיימת בנייה נרחבת ללא היתר, אשר מוכשרת במסגרת התוכניות הכלולות בהסכמי הגג. מהלך זה, המבורך וחיוני כשלעצמו, עלול להיות כרוך בקשיים רבים בשלב הביצוע, הנובעים ממורכבות ההסדרה של מרחב בנוי קיים, ובפרט כזה הממוקם על קרקע פרטית. כך, למשל, הצבה בדיעבד של דרכי גישה ומערכות ביוב עלולה להיות סבוכה ויקרה, ולעיתים אף לעורר מחלוקות ועימותים בין שכנים. גם הגדרת גבולות השטח בדיעבד, שינוי היעוד, תהליכי איחוד וחלוקה, התאמה לרגישויות סביבתיות ונופיות או הקצאת שטחי ציבור בדיעבד עלולים לעורר קשיים וסכסוכים, דבר שעלול לעיתים להביא לידי עיכובים בתכנון.⁶⁵ יישום ההסכמי עשוי, על כן, לחייב את כל הצדדים למידה מסוימת של גמישות ונכונות לשינויים.

- **שיווק של יחידות דיור לבני מקום:** סוגייה מיוחדת נוספת שאליה מתייחס הסכמי הגג הינה קהל היעד. ההסכמי קובע ש-70% מיחידות הדיור שייבנו על הקרקע שבבעלות רשות מקרקעי ישראל, ולא יותר מ-3,715 יח"ד, יוקצו לבני המקום.⁶⁶ שיעור זה הינו גבוה במיוחד, ומדובר בקביעה שהיא חרב פיפיות. מחד, יש הצדקה להעדפת האוכלוסייה המקומית ביישוב הסובל ממצוקת דיור, ואשר במשך שנים רבות לא שווקו בו מגרשים מטעם המדינה. העדפה זו מוצדקת במיוחד ביחס למחוסרי דיור וכן לפליטים פנימיים אשר נושלו מקרקעותיהם. קביעת העדפה כזו עשויה לענות על דרישות חוזרות של ראשי היישובים ובני הקהילות, ולתרום ללכידות החברתית ביישוב. מנגד, קביעה זו עלולה להפלות ולהדיר תושבים אחרים, ובמיוחד אלו השוכנים ביישובים סמוכים, שבהם לא מקודמת בנייה יזמית.

⁶⁵ על מורכבות זו, כפי שבאה לידי ביטוי בלוד, ראו למשל: חגית נעלי יוסף וינון גבע "מיפוגי ותכנון עם הקהילה בשכונת פרדס שניר - דו"ח מסכם" (2014); על מורכבות הליכי התכנון באום אל-פחם ראו: פרוטוקול דיון בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז חיפה – ועדת משנה לתוכניות א' בתוכנית ענ/1148 א: שכונת אלרובה – אום אל פחם מיום 6.10.2010 ו-25.5.2011.

⁶⁶ קביעה זו עולה בקנה אחד עם התיקון שהוחל לאחרונה במכרזים לדיור במחיר מטר. תיקון זה הוסיף הוראת שעה לפיה ביישובי מיעוטים שמונים עד 30 אלף תושבים במחוז חיפה והצפון אפשר להקצות עד 75% מהדירות במכרז לבני מקום ובמקרים מסוימים ניתן להגדיל שיעור זה ל-100%. ראו: סי' 9.7.4. לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל "מכרז לדיור במחיר מטר"; ראו: החלטת מועצת מקרקעי ישראל מיום 9.9.2021.

על פי דו"ח מבקר המדינה, גם היישום של חלק זה בהסכמי הגג לא היה מוצלח במיוחד, ורק סכומים קטנים הועברו לרשויות המקומיות שחתמו על ההסכמים.

רבות מהרשויות המקומיות הערביות יתקשו לגייס את המימון הנדרש כדי לעמוד בהתחייבויותיהן בשל מצבן הכלכלי. יתרה מכך, בשל מבנה הבעלויות, הרי ביישובים הערביים חלק ניכר מהקרקעות שייכללו בהסכמי הגג צפויות להיות קרקעות פרטיות. במצב דברים זה, רשות מקרקעי ישראל אינה מממנת אלא את חלקה היחסי מבין הקרקעות שכלולות בהסכם, ואילו הרשות המקומית נדרשת להשלים את המימון ביחס לקרקעות פרטיות. גם אם חלק מהמימון יגיע בסופו של יום מכיסם של בעלי הקרקע הפרטיים, הרי בפועל תקציב זה אינו עומד לרשותה של הרשות המקומית ואין לה אפשרות לנצלו בצורה מיידית. סוגיית המימון של דמי הפיתוח עבור קרקעות פרטיות מחייבת פתרון, בין אם על ידי איתור מקורות מימון אחרים או על ידי העברה של משימת הפיתוח לרשויות המדינה, בדומה להסכמי גג אחרים שערך משרד הבינוי והשיכון.

מסקנת הביקורת של משרד הפנים הייתה שהשינוי הנדרש בתוכנית הסכמי הגג הינו התאמה של סל שירותים הולם לכל רשות מקומית. גישה זו מקבלת משנה חשיבות בהקשר של היישובים הערבים ככלל, ושל כל יישוב ויישוב בפרט. שכן, הרשויות המקומיות הערביות מתמודדות עם אתגרים נוספים ושונים אשר מחייבים התייחסות ייחודית, לרבות המצאת פתרונות נוספים שלא ננקטו עד היום.

סל סיוע ייעודי

ראוי לצדד ברבות מההמלצות של משרד הפנים לתמיכה ברשויות הנמצאות בתהליכי צמיחה מואצת.⁶⁷ בניה של סל סיוע המותאם לדירוג הסוציו-אקונומי של הרשויות, אשר יתעדף רשויות מוחלשות ויותאם לצרכיה של כל רשות ורשות יכול למתן בצורה משמעותית את ההשלכות הכלכליות של הסכמי הגג על הרשויות המקומיות. סל סיוע זה ראוי שיכלול מענקים מיוחדים לתמיכה ברשות על בסיס הערכה של חסמים ועיכובים בתהליכי הצמיחה, כולל, בין היתר, סיוע ממוקד בסבסוד עלויות פיתוח של קרקעות למסחר ותעשייה, באופן שיאיץ את השיווק והמימוש של הקרקע.

יש לתת את הדעת על כך שהסיוע האמור צריך להינתן מתוך תפיסה אזורית, המבטיחה כי פיתוח כלכלי ברשויות מקומיות מסוימות לא יבוא על חשבון שכנותיהן, ולא יגרום להעמקת הפערים ביניהן. הפיתוח האמור צריך להתבסס על שותפות בין הרשויות המקומיות, באמצעות האשכולות האזוריים או בסיועם, במגמה למנוע תחרות מזיקה בין הרשויות ולהבטיח שותפות שוויונית והוגנת. בנוסף, מומלץ כי הוועדות הגיאוגרפיות במחוזות השונים ייערכו לצמיחה החזויה של הרשויות ויסייעו לקידום צמיחה מאוזנת ברמה האזורית ולצמצום פערים.

מטרתם של מהלכים אלה צריכה להיות מניעה מוחלטת של הפגיעה בחוסן

הפיננסי של הרשויות המקומיות בשל קשיים ביישום של הסכם גג. הדבר נכון במיוחד ביישובים שבהם לא קיים פוטנציאל לפיתוח מהיר של מתחמי תעשייה ומסחר, או לעליה בהכנסות שמקורן במתחמים אלה.

למידת עמיתים

ראוי להצטרף להמלצת משרד הפנים – לקיים למידת עמיתים של רשויות מקומיות בצמיחה מואצת, ולהפיק לקחים באמצעות השוואה בין רשויות מקומיות והעמקה בניסיונם של "מקרי בוחן". בתהליך זה, ראוי לשים דגש על ייחודם של יישובים בתחתית הסולם הכלכלי-חברתי, ועל איתור דרכים לסייע ליישובים אלה. בנוסף, בהתאם לקביעתו של מבקר המדינה, ראוי כי גורמי הממשלה המעצבים את הסכמי הגג, ובראשם משרד השיכון ורמ"י, יערכו מיפוי מדוקדק של החסמים המונעים יישום של הסכמי גג, וידונו בפתרונות להתגברות על אותם חסמים.

רשויות חלשות מתאפיינות בפגיעות **במישור הניהולי**. רשויות אלה מתקשות לרוב לספק לתושבים רמת שירות גבוהה, אם בשל מחסור בתקצוב או בשל מחסור בתקינה. גידול משמעותי במספר התושבים, ללא תוספת משאבים ראויה וללא התארגנות ניהולית מתאימה, עלול להטיל מעמסה עודפת על הרשות ולפגוע ברמת השירות שהיא מספקת לתושביה. ראוי לתת מענים לקושי זה באמצעות בדיקת צרכים וקביעת מפתחות לתוספת משאבים ותקנים.

גיבוש פתרונות ניהוליים

אנו סבורים שיש לאמץ את המלצות משרד הפנים ולקבוע כי על משרדי הממשלה ועל הרשויות המקומיות להעריך, לפני החתימה על הסכם הגג, את מכלול הסיכונים הכלכליים הכרוכים בהסכם, ואת ההשלכות של ההסכם על תקן המשרות המוניציפליות ברשות. יש למפות את האתגרים הפיננסיים, הארגוניים והקהילתיים, לזהות חסמים ולגבש פתרונות מוסכמים לאתגרים הצפויים טרם חתימתו.

בנוסף, יש לסייע לרשויות המקומיות בהקמת מנהלת ליישום הסכם הגג, ולתקצבה בצורה מלאה על ידי המדינה. כמו כן מומלץ לכוון יחידה אסטרטגית, יחידה לפיתוח כלכלי ויחידה לקידום הצמיחה הדמוגרפית, ככל שיחידות אלה אינן קיימות ברשות. בנוסף יש לתגבר ולחזק את יחידות ההנדסה, המידע וניהול הכספים. על משרד הפנים להבטיח תקציב נוסף למימון המהלך, ככל שמדובר ברשויות שאינן איתנות, לרבות באמצעות ההסתייעות ביועצים מקצועיים מתאימים.

הפנים יממן את התהליך ויסייע לקיומו המוצלח תוך הפקת לקחים מתהליכים דומים.

צעדים משלימים

מומלץ לקבוע כי הסכם גג ביישובים הערבים, הכרוך בהכנסת אוכלוסייה חדשה בהיקף של יותר מ-10% שאינם בני מקום, יחייב צעדים משלימים בהיקף משמעותי שיעדם לצמצם את העוני, לקדם פיתוח כלכלי, ולהתמודד עם בעיות חברתיות קיימות וצפויות, וזאת על מנת להתמודד עם חששות מפני התדרדרות חברתית-כלכלית ביישוב ובעמק הפערים בין שכונות. כמו כן, מומלץ על קביעה של מתווי פיתוח המאזנים בין השקעה בשכונות הנבנות ובאוכלוסייה הנקלטת לבין השקעה מקבילה בשדרוג שכונות ותיקות, על מנת להבטיח מרקם קהילתי מאוזן ולמנוע פערים באיכות החיים, לרבות בדרך של התחדשות עירונית. מומלץ לקדם יוזמות לשיתופי פעולה בין-מגזריים בתוך הקהילה המקומית, לרבות באמצעות טכנולוגיות חדשניות כגון "קולקטיב אימפקט".

אתגרים נוספים צפויים לצוץ **במישור התכנוני**. ההזנחה התכנונית רבת השנים של היישובים הערבים עלולה למנוע מהם עמידה בתנאי הסף של הסכמי הגג – ובעיקר זמינות של מספר רב של יחידות דיור בתוכניות מאושרות או בשלבי אישור. על אף היוזמה להנמיך את הסף המינימלי של יחידות הדיור הנדרשות, עדיין מדובר בסף כניסה גבוה, שידיר יישובים רבים מהתוכנית ומהמשאבים הנלווים אליה. יתרה מכך, בהיעדר תכנון מקיף ואיכותי, פיתוח מואץ עלול לפגוע בהתפתחות הטבעית והראויה של היישוב.

קושי מיוחד כרוך בתכנון שכונות גדולות חדשות עם בנייה רוויה רחבת היקפים במסגרת הותמ"ל. בציבור הערבי הובעה תמיכה בהמשך פעולתה של הותמ"ל,⁶⁸ וזאת חרף הביקורת על ההליכים המזורזים שמתחו ארגונים ירוקים וגורמים נוספים. יחד עם זאת, שכונות המאושרות בותמ"ל מתאפיינות לא אחת בצפיפות רבה, שאינה הולמת את סגנון הבנייה הנהוג ביישובים הערביים עד כה. התעלמות מהעדפות הציבור עלולה לפגוע בישימות של הסכם הגג.

אתגר מרכזי בעיצובם של הסכמי הגג ברשויות הערביות כרוך בהכשרת בנייה ללא היתר. התוכניות אשר מקודמות באום אל-פחם, ואשר מכשירות בנייה קיימת, משקפות מגמה ראויה ומבורכת. ואכן, הסכמי הגג, והמשאבים הרבים שמתלווים אליהם יכולים להיות מנוף רב עוצמה לקידום שכונות שנבנו ללא היתר על תושביהן, בתיהן והתשתיות הדרושות להן. בה בעת, יש לציין כי ההכשרה של שטח בנוי הינה מהלך מסובך, אשר צפוי להציף קשיים מיוחדים שיש לתת עליהם את הדעת בעת התכנון ובמהלך הביצוע. בין השאר, ראוי לבחון הקצאת משאבים מיוחדים לקידום תוכניות כאלו,

היישובים הערבים רגישים במיוחד לפיתוח מואץ **במישור הקהילתי**. גידול משמעותי ומואץ במספר התושבים עלול לפגוע באופי היישוב, במרקם הקהילתי ובדימוי היישוב בעיני תושביו. פיתוח מואץ שנעשה בהיעדר שיתוף ציבור ומבלי להתחשב בהקשר הקהילתי עלול לחולל מתחים בקהילה, ואף להביא להכשלת היישום של הסכם הגג. ראוי להקדים לחתימה על הסכם הגג הליך פתוח של שיתוף ציבור, במתכונת שתאפשר לבחון את ההתנגדויות לתוכניות המוצעות ולהסכם כולו. כלל זה נכון וראוי לכלל היישובים, אך חיוני במיוחד ליישובים ערבים.

נקודה נוספת שיש לתת עליה את הדעת הינה קהל היעד של שיווק המגרשים. אמנם נבחנת האפשרות להגדיל את אחוז בני המקום במכרזים אלה לכדי 70%. עם זאת, לאור המספר הרב של יחידות דיור אשר מקודמות בהסכם הגג, מהלך זה צפוי להביא לשינוי באופי הקהילה, שלא בהכרח יתקבל בברכה על ידי הקהילה הקיימת. בנוסף, לאור המוביליות המרחבית הנמוכה ביישובים הערבים, אין די באספקת יחידות דיור רבות ביישוב אחד, מתוך הנחה שהן ישרתו את תושביו ואת תושביהם של יישובים אחרים. יש צורך לבחון ולקדם פתרונות דיור מתאימים בכל יישוב ויישוב לפי הצרכים של תושביו.

בני מקום

בקרב הציבור הערבי, קיים שיעור גבוה מאד של תושבים המבקשים להמשיך ולגור ביישוב המגורים של ההורים והמשפחה המורחבת. ראוי שתכנון הדיור יתאים עצמו במידה רבה לדפוס ההעדפה התרבותי הזה. מומלץ לעצב מנגנון ייחודי המבוסס על קביעה גמישה של שיעור ההקצאה לבני המקום בהתאם לצרכי היישוב, תוך מיפוי מפורט של צרכי הדיור של בני המקום אל מול צרכי תושבים ערבים בסביבה הקרובה, בטווח כ-10 ק"מ מהיישוב. ראוי לקבוע יעדי פיתוח, שמגמתם להבטיח ש-90% לפחות מבני היישוב בני ובנות 18 ומעלה ימצאו בו דיור בחמש השנים הקרובות. מומלץ לאפשר לקבוע ברוב המקרים את שיעור ההקצאה לבני מקום בטווח שבין 80% לבין 100%, בהתאם למאפיינים של העדפות הדיור המקומיות של התושבים.

היבטים חברתיים ושיתוף הציבור

היישובים הערבים מאופיינים במובחנות קהילתית רבה ובזיקה עמוקה של הפרט ליישובו. לכן, צמיחה מואצת של היישוב ושינויים בהרכב הקהילה עלולים לעורר מתחים וקשיים. בהמשך להצעות של משרד הפנים, מומלץ, ראשית, לצמצם את חוסר הודאות בתהליך הפיתוח באמצעות הקפדה על שקיפות בנייה ובמידע המופץ אודותיו, וכן באמצעות מאמץ מכוון לשתף את הציבור ולהתמודד באופן פעיל ורגיש עם התנגדויות לשינוי העלולות להוליד השלכות שליליות. ראוי לבנות למהלך לגיטימציה מתוך שיתופי פעולה עם שחקנים קהילתיים שיסייעו במימוש השינוי. כמו כן, מומלץ לקבוע מתווה המחייב שיתוף הציבור בתהליך עיצוב ההסכם, וראוי כי משרד

68 ראו למשל: דברי חה"כ אוסאמה סעדי בפרוטוקול דיון ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת מיום 1.8.2021 בנושא "הצעת חוק לקידום הבניה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה) (תיקון מס' 7) התשפ"א 2021".

התחדשות עירונית

דגש מיוחד בראייה לטווח ארוך יש להקדיש להתחדשות עירונית בחברה הערבית. אנו מצטרפים להמלצת מבקר המדינה, אשר קבע כי יש לבחון דרכים חדשות לקידום התחדשות עירונית ברשויות החתומות על הסכמי גג, ובפרט באלו שערכי הקרקע בהן נמוכים מכדי לאפשר היתכנות כלכלית. בהקשר זה, מומלץ לבצע השקעות ממשלתיות ממוקדות בקיום פיילוט חמש-שנתי להתחדשות עירונית בעשרה יישובים ערבים המתאפיינים בגדלי אוכלוסייה שונים, ובהפקת לקחים מהירה מניסוי זה לטובת הרחבת ההשקעות בחמש השנים הבאות. המצב הקיים, שבו יישובי הפריפריה בכלל, ויישובים ערבים בפרט, אינם נוטלים חלק בתהליכי התחדשות עירונית, משקף אפליה והזנחה ואינו יכול להימשך. בנוסף, מומלץ לאמץ את ההמלצות של גופים מומחים בסוגיה זו.⁷⁰ ראוי להעיר עוד, כי התמודדות עם הסוגיות התכנוניות שנמנו כאן מחייבת תגבור משמעותי של יחידות ההנדסה, בכוח אדם ובתקציבים, ובהיעדר מהנדסים ומתכננים זמינים – גם בתקציב לרכישת שירותים מחברות פרטיות. הדבר נכון בפרט ביחס לרשויות שאינן מבוססות.

לסיכום, נייר עמדה זה מצביע על לקחים שנלמדו מהניסיון שנצבר בעיצובם וביישומם של הסכמי הגג, ובפרט בעיצוב ההסכם שנחתם לאחרונה עם עיריית אום אל-פחם. האתגרים המיוחדים הכרוכים בעיצוב הסכמים אלו וביישומם בחברה הערבית הנם רבים. חשוב שמעצביהם של הסכמי הגג, אשר יחתמו בעתיד הסכמים נוספים עם רשויות ערביות, יפיקו לקחים מניסיון זה. לאור זאת, נראה כי יש צורך בהקמה של צוותי מומחים, אשר יקדישו מחשבה להתאמה של כלי מדיניות מרכזי זה ליישובים הערבים ולצרכיהם.

לרבות בדרך של מתן פיצוי לתושבים הנפגעים בשל הצבת תשתיות או סלילת כבישים. בהיעדר משאבים אלה, עלול יישום התוכניות "להיתקע" בשלב הביצוע במשך שנים רבות, ואגב כך לעורר שלל עימותים בין התושבים לבין עצמם ובינם לבין הגורם המבצע.

הסדרת בנייה ללא היתר

בכל הקשור להכשרת בנייה ללא היתר, יש ללמוד מתוכניות תקדימיות אשר הסדירו בנייה ללא היתר ביישובים הערבים. כמו כן, יש מקום לבחון קידום של מסלול ותמ"ל המתמחה במשימה הייחודית של הסדרת בינוי קיים וכן הקמה של ועדות משנה של הוועדות המחוזיות, שיתמחו בהסדרת דיור קיים.⁶⁹

נקודה נוספת שיש לבחון אותה, בכל יישוב ויישוב, הינה המידה בה הסכם הגג יצליח להגדיל את היצע הדיור בר השגה. ההוראה הרווחת בהסכמי גג בהקשר זה הינה קביעת שיעור מינימום של דירות קטנות מכלל הדירות שייבנו. ספק אם פתרון זה עונה על הצרכים בחברה הערבית, שבה שיעור גבוה של המשפחות הנן ברוכות ילדים, וזקוקות למרחב מתאים. דירות קטנות עשויות להתאים למשפחה כזו אך ורק בשנותיה הראשונות. בניגוד ליישובים יהודים, בהם העיריות מעדיפות לתכנן דירות גדולות על מנת למשוך אוכלוסייה מבוססת, ביישובים הערבים הבחירה בדירה גדולה נובעת מהתאמתה לצרכי המשפחות.

דיור בר השגה ופתרונות מימון

ביישובים הערבים, כמו ביישובים אחרים, דרושה מדיניות המבטיחה תמהיל של דירות בגדלים שונים ובמחירים שונים בהתאם לצרכי הקהילה. זאת בצד מענים נוספים, כגון דיור ציבורי ודירות להשכרה ארוכת טווח. כמו כן, יש לחשוב על פתרונות משלימים הרלוונטיים למימון דיור ביישובים הערבים. הסכמי הגג אינם מביאים בחשבון את היכולות הכלכליות המוגבלות של מבקשי הדיור הערבים ואת הקשיים בהשגת מימון לרכישת דירה. בהעדר אפשרויות מימון מתאימות, רכישת דירה תישאר מעבר להישג ידם של אנשים רבים. על כן נחוצים פתרונות להקלת הגישה להלוואות דיור ומשכנתאות.