

משרד הבינוי והשיכון

פעולות הממשלה בנושא מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים

תקציר

רקע כללי

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-12,000 - 13,000 יחידות דיור (להלן - יח"ד) בשנה, לא הדביקה הבנייה את קצב הביקוש, ונוצר מחסור של 4,000 עד 5,000 יח"ד בשנה.

משנת 2000 קיבלו ממשלות ישראל כמה החלטות לפתרון בעיית הדיור במגזר המיעוטים, אולם הכלים שהופעלו במסגרת החלטות אלה לא הביאו לפתרון הבעיה או תרמו לפתרונה באופן מועט. בעקבות זאת החליטה הממשלה בדצמבר 2014 להקים צוות בין-משרדי שיגבש בתוך 120 ימים תוכנית לטיפול במצוקת הדיור ביישובי המיעוטים (להלן - צוות 120 הימים).

ביולי 2015 החליטה הממשלה לאמץ עקרונות את דוח צוות 120 הימים. בעקבות כך נקבע בהחלטת הממשלה 346 מאוגוסט 2015 ובהחלטת הממשלה 922 מדצמבר 2015 (להלן - החלטה 922) כי תקודם תוכנית חומש מערכתית לשנים 2016 - 2020 לשילוב כלכלי של אוכלוסיית המיעוטים¹ בישראל. בהחלטה 922 נקבע כי לצורך יישומה תוקם ועדת היגוי בין-משרדית בראשות מנכ"ל המשרד לשוויון חברתי (להלן - ועדת ההיגוי הבין-משרדית). בהחלטה 922 נקבעה לתחום הדיור ביישובים הערביים הקצאה של כ-1.2 מיליארד ש"ח. כן נקבע כי לצורך יישום פרק הדיור בהחלטה 922 יוקם צוות היגוי שבראשו יעמוד מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון (להלן - צוות ההיגוי). בהמשך לכך חתם משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד הבינוי) בשנת 2016 על הסכמי פיתוח כוללניים עם 13 רשויות מקומיות ערביות שנכללו בהחלטה 922, בנוגע לתכנון קרקעות, פיתוח, שיווק והוצאת היתרי בנייה להקמת שכונות בבנייה רוויה (להלן - ההסכמים האסטרטגיים). נוסף על כך חתם משרד הבינוי עם 43 רשויות מקומיות אחרות על הסכמים להשקעות ממוקדות בתכנון ובנייה (להלן - ההסכמים הממוקדים).

פעולות הביקורת

בחודשים מאי עד דצמבר 2017 בדק משרד מבקר המדינה היבטים באופן יישום החלטות הממשלה לפתרון בעיות הדיור ביישובי המיעוטים, ובייחוד את

1 בסוף שנת 2016 היו הערבים המוסלמים כ-85% מכלל המיעוטים, הערבים הנוצרים כ-7.4% והדרוזים והצ'רקסים כ-7.6%. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **השנתון הסטטיסטי לישראל 2016**, לוח 2.1, "אוכלוסייה, לפי קבוצות אוכלוסייה".

יישום החלטה 922 בנוגע למגזר הערבי. הביקורת נעשתה במשרד הבינוי, ברשות מקרקעי ישראל, במינהל התכנון ובאגף תקציבים שבמשרד האוצר, באגף רישום והסדר מקרקעין שבמשרד המשפטים וברשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים שבמשרד לשוויון חברתי. בירורים נעשו במרכז למיפוי ישראל וברשויות המקומיות סח'נין ופרעם.

הליקויים העיקריים

חסמים ביישום ההסכמים האסטרטגיים

בחינת עמידת הרשויות המקומיות בתנאים הנדרשים למעבר משלב א' לשלב ב' שנקבעו בהסכמים האסטרטגיים: לפי החלטה 922 תתקשר המדינה בהסכמים האסטרטגיים עם 15 היישובים הערביים הגדולים ביותר ושבהם קיימת זמינות תכנונית גבוהה. עוד נקבע בהחלטה כי ההסכמים האסטרטגיים ייושמו בשלושה שלבים, והמעבר ביניהם הותנה בעמידת הרשות המקומית בתנאי סף מסוימים. עוד נקבע בהחלטה כי לשלב ב' יעברו עשרה יישובים לכל היותר שיעמדו בתנאי הסף. בפועל נחתמו הסכמים עם 13 רשויות מקומיות ערביות. נמצא כי יש קושי לבחון את עמידת הרשויות המקומיות באחד מתנאי הסף שנקבעו - הסדרת התכנון של 500 יח"ד שנבנו ללא היתר בתחום שיפוטן. ביולי 2017 החליט צוות ההיגוי לדחות את בחינת עמידת הרשויות בתנאי הסף למעבר לשלב ב' עד סוף שנת 2018. הקושי לבחון את העמידה בתנאי הסף של הסדרת התכנון של 500 יח"ד במרקם הוותיק², כאמור, מהווה חסם של ממש ביישום ההסכמים האסטרטגיים. חלק מהרשויות עלולות אפוא להתקשות להוכיח את עמידתן בתנאים הנדרשים למעבר לשלב ב', ועל כן עלול להיווצר מצב שבו הן לא יקבלו את התקציבים המובטחים בהתאם להסכמים האסטרטגיים ולהחלטת הממשלה, ולא יהיה ניתן לקדם את התכנון והבנייה בשטחי שיפוטן.

הקצאה תקציבית אחידה שלא לפי צרכי היישוב: צוות ההיגוי קבע שהתקציב יוקצה ליישובים בחלוקה אחידה, ללא גמישות בקביעת שיעור ההקצאה לתחומי הפעילות השונים שתוקצבו, כמו תכנון מפורט של קרקע פרטית, תכנון מפורט של קרקע מדינה והכנת תוכניות מתאר. החלוקה האחידה של התקציב בלי להתחשב בצרכים ובמאפיינים הייחודיים של כל יישוב עשויה למנוע מהיישובים לנצל את מלוא התקציב המיועד להם. למשל, לשישה מ-15 היישובים שנכללו בהסכמים האסטרטגיים כבר היו תוכניות מתאר עדכניות, אולם בעקבות ההחלטה בדבר התקצוב האחיד הוקצו 20% מהתקציב לצורך התכנון המתארי בהם, שלא לצורך. הדבר גם אינו עולה בקנה אחד עם ההוראות שנקבעו בהחלטה 922 בעניין, ולפיהן יוקצו התקציבים בתיאום עם הרשויות המקומיות.

היבטים בתכנון הסטטוטורי

אי-ייצוג הולם של אוכלוסיית המיעוטים במוסדות המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ובוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה: שיעור הייצוג של אוכלוסיית המיעוטים במועצה הארצית לתכנון ולבנייה (להלן - המועצה הארצית), בוועדת התשתיות הלאומיות ובוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה הוא דל, ודאי לעומת שיעורם באוכלוסייה, ולא ניתן לקבוע כי בכך יש מענה לצורך בייצוג הולם, כל שכן כשהדבר נדרש על פי חוק. רק שניים מחברי מליאת המועצה הארצית (כ-6%) הם נציגי אוכלוסיית המיעוטים, ורק ארבעה מ-54 חברי המליאות של ועדות התכנון המחוזיות במחוזות צפון, חיפה ומרכז (כ-7%)³ הם נציגי אוכלוסיית המיעוטים. יתרה מכך, במליאת הוועדה המחוזית צפון רק אחד מ-17 החברים (6%) הוא מאוכלוסיית המיעוטים, אף שאוכלוסיית המיעוטים היא כ-54% מכלל האוכלוסייה במחוז.

חיזוק היכולות המקצועיות של הרשויות המקומיות בקידום התכנון והבנייה: בשנת 2008 המליצה המועצה הארצית על הקמת ועדות מקומיות ביישובים ערביים שונים, ובהמשך החליטה הממשלה לבחון אפשרות זו. הקמתן של ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה אמורה להעניק לרשויות המקומיות ביישובים הערביים עצמאות תכנונית, לאפשר להן ליזום תכנון המותאם לצורכי היישובים ולשפר את יכולתן להוציא אל הפועל את תוכניות הבנייה ביישובים ולקדם את הבנייה בהם. במועד סיום הביקורת, דצמבר 2017, עדיין לא הוקמה ועדה מקומית לתכנון ולבנייה באף אחת מהרשויות המקומיות שבהן החליט מינהל התכנון להקים ועדות כאלה.

תכנון של קרקע פרטית: בשנים 2010 - 2014 לא הצליח כמעט משרד הבינוי לקדם תוכניות מפורטות של קרקע פרטית ביישובי המיעוטים, אף שהממשלה הקצתה לכך תקציבים במסגרת החלטות שקיבלה בשנים 2010 ו-2012. המשרד התקשר עם 59 רשויות מקומיות ביותר מ-100 חוזי תכנון שלפיהם יבצעו הרשויות תכנון של קרקע פרטית בסכום ניכר של כ-98 מיליון ש"ח, אולם שיעור הביצוע התקציבי היה נמוך - כ-30% בלבד. מרבית עבודות התכנון לא הושלמו, ולא נעשו מעקב אחר העבודות וליווי צמוד של הרשויות הרלוונטיות לשם הסרת החסמים וקידום התכנון. אשר לתוכנית לשנים 2016 - 2020 מכוח החלטה 922, משרד הבינוי קידם את נושא התכנון של קרקעות פרטיות באופן חלקי ביותר, מרבית הרשויות המקומיות לא החלו לנצל את התקציב שהקצה להן משרד הבינוי למטרה זו, ויתר הרשויות ניצלו רק 6% מסך התקציב שהוקצה לרשויות - כ-1.2 מיליון ש"ח מ-20.5 מיליון ש"ח. זאת ועוד, בהחלטה 922 נקבע כי יוקצה תקציב ייעודי לשכירת שירותיהן של חברות ניהול שיסייעו ליישובים שנכללו בהסכמים האסטרטגיים בקידום התכנון המפורט, אולם בפועל לא התקשר משרד הבינוי עם חברות ניהול לשם כך.

3 בתחום אחריותן של ועדות התכנון המחוזיות במחוזות צפון, חיפה ומרכז נמצאים רוב היישובים הערביים במדינה.

תכנון של קרקעות מדינה

בשנים 2016 - 2017 תקצב משרד הבינוי תכנון מפורט של קרקעות מדינה עבור היישובים שנכללו בהסכמים האסטרטגיים ובהסכמים הממוקדים. במועד סיום הביקורת רק ל-25 מ-43 היישובים שנכללו בהסכמים הממוקדים (כ-60%) ולארבעה מ-13 היישובים שנחתמו עמם הסכמים אסטרטגיים (כ-30%) ניתנו הרשאות לביצוע פרויקטים לתכנון של קרקעות מדינה.

בניית יח"ד בהיקפים ניכרים על קרקעות מדינה עבור האוכלוסייה הערבית ואכלוס הדירות לא ייעשו בעתיד הקרוב, אף שבנייה ואכלוס כאמור הם בעלי חשיבות להקלת מצוקת הדיור של אלפי משפחות מקרב האוכלוסייה הערבית, כמפורט להלן:

המתחם העירוני בגבעות טנטור מדרום לג'דידה-מכר: המדינה הפקיעה קרקעות בגבעות טנטור עוד בשנות השבעים של המאה העשרים לצורך הקמתו של מתחם עירוני חדש. ואולם התכנון של המתחם העירוני נמשך שנים רבות, ורק בספטמבר 2018 החליטה הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור (להלן - הוותמ"ל) על הפקדת התוכנית בנושא, ובדצמבר 2018 פורסמו התוכניות להפקדה. התוכנית כוללת תוספת של כ-15,000 יח"ד וכן שטחי תעסוקה ומסחר, מוסדות ומבני ציבור ושטחים ציבוריים פתוחים. עם זאת, ההערכה היא שיעברו עוד שנים רבות עד שהמתחם יאוכלס במלואו.

המתחם העירוני בטמרה: בשנים האחרונות החל משרד הבינוי לקדם הקמת שכונה חדשה בטמרה (להלן - מתחם טמרה) הכוללת כ-5,300 יח"ד. במועד סיום הביקורת עדיין לא הגיש משרד הבינוי לוותמ"ל תוכנית העומדת בתנאים שנקבעו להפקדה. יוצא שתוכנית שהייתה אמורה להיות מועדפת ומקודמת בהליכים מזורזים עדיין רחוקה ממימושה.

שיווק ופיתוח של קרקעות

פיזור השיוקים בשנים 2016 - 2017: במועד סיום הביקורת בוצע שיווק של קרקעות רק ב-57% מהיישובים החתומים על ההסכמים הממוקדים וההסכמים האסטרטגיים (32 מ-56 יישובים). 80% מיח"ד שווקו בעשרה יישובים בלבד. למשל ביישובים טמרה, טירה וערערה-עארה, שבהם מתגוררים עשרות אלפי תושבים, לא פורסמו מכרזים לשיווק קרקעות מדינה בשנים הללו. משמעות נתון זה היא כי ביישובים רבים לא ניתן מענה לצורכי הדיור של תושבים אשר אין בבעלותם קרקעות.

החלטות שנועדו להאיץ את פיתוח הקרקעות: הממשלה קיבלה החלטות בעניין פיתוח קרקעות ביישובים הערביים והקצתה ליישומן תקציב נכבד, אולם הלכה למעשה נוצל רק חלק מהתקציב, והקרקעות ביישובים אלה לא פותחו כמצופה.

עיכוב בבניית מוסדות ציבור שתוקצבו בתוכנית העבודה לשנת 2016:

במועד סיום הביקורת טרם הוחל בבניית מוסדות ציבור מסוג כלשהו באף אחת מהרשויות הערביות שעל פי תוכנית העבודה של משרד הבינוי לשנת 2016 אושר להן תקציב למטרה זו, ומהתקציב לשנת 2017 שולמו 5 מיליון ש"ח בלבד. רק בינואר 2017 התקשר משרד הבינוי עם שלוש חברות מנהלות לשם בניית מוסדות הציבור.

הסדרה ורישום של הזכויות על מקרקעין ביישובי המיעוטים

היעדר הסדרה של הזכויות על מקרקעין ואי-רישומן בפנקסי המקרקעין המתנהלים בלשכת רישום המקרקעין מהווים חסם לפיתוח שוק הדיור ביישובי המיעוטים. לפיכך יש חשיבות רבה להסדרת נושא הזכויות על מקרקעין ורישומן מוקדם ככל האפשר. במועד סיום הביקורת עדיין לא ניצל אגף רישום והסדר מקרקעין במשרד המשפטים את התקציב ולא אייש את המשרות שהוקצו לו לשם הסדרה ורישום של הזכויות הקנייניות על קרקעות בשטח של כ-67,000 דונם ביישובי המיעוטים.

ההמלצות העיקריות

על מנת לאפשר לרשויות המקומיות החתומות על ההסכמים האסטרטגיים לקדם את אישור התוכניות שנועדו לספק פתרונות דיור למגזר הערבי, ראוי כי צוות ההיגוי יעקוב מקרוב אחר התקדמות הרשויות במילוי התנאים שנקבעו ליישום ההסכמים האסטרטגיים וילווה אותן בנושא זה.

על צוות ההיגוי לבחון את מידת הניצול התקציבי בכל תחומי הפעילות ואת הסיבות לכך. בהתאם לתוצאות הבחינה עליו לשקול את הצורך להסיט תקציבים בין תחום פעילות מסוים לתחום פעילות אחר, ואם הדבר נדרש להציע לממשלה לקבל החלטה בעניין.

על שר האוצר, הממונה על ביצוע חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, לפעול בנמרצות למימוש עקרון הייצוג ההולם של אוכלוסיית המיעוטים הן במועצה הארצית ובועדת התשתיות הלאומיות, כנדרש בחוק, והן בוועדות המחוזיות, כחלק מהמאמץ להגברת היחס השוויוני כלפי אוכלוסיית המיעוטים וכדי לתת ביטוי הולם לצורכי אוכלוסיית המיעוטים בוועדות אלה. לשם כך על שר האוצר לפעול לקידום הייצוג ההולם בעת ביצוע המינויים שבסמכותו וכן להדגיש לפני השרים האחרים האחראים מכוח החוק למינוי חברים במועצה הארצית, בוועדה התשתיות הלאומיות ובועדות המחוזיות את הצורך לפעול לייצוג כאמור.

על מינהל התכנון להמשיך לפעול להקמת הוועדות המקומיות, ובכלל זה להמשיך לסייע לרשויות המקומיות הערביות שתוכנן להקים בהן ועדות מקומיות בקידום פתרונות לבעיות הייחודיות שלהן בעניין זה.

על משרד הבינוי לגבש כלים אפקטיביים שיסייעו להוציא לפועל בהצלחה את התכנון המפורט ביישובים הערביים, להיות מעורב בקידום התוכניות בנושא ולעקוב אחר חסמים המונעים את הקידום כדי להסירם בעוד מועד.

על הממשלה, בהובלת משרד הבינוי, לפעול בנחישות במטרה לקדם את התכנון של המתחם העירוני בגבעות טנטור ולהשתמש, ככל שידרש, במגוון הכלים העומדים לרשותה לשם הקמתו.

נוכח ריבוי היישובים שבהם אין שיוקים של קרקעות, ובייחוד יישובים מרכזיים מרובי אוכלוסייה, יש מקום שהגורמים הנוגעים בדבר, לרבות משרד הבינוי, רשות מקרקעי ישראל והרשויות המקומיות הרלוונטיות, ירכזו מאמץ ניכר להסרת החסמים במטרה להגדיל את כמות היישובים הערביים שישוקו בהם קרקעות.

על צוות ההיגוי לבחון דרכים נוספות להאצת הפיתוח של קרקעות מדינה ביישובים הערביים, וכן לבחון דרכים נוספות לקידום הפיתוח של הקרקעות הפרטיות כדי לעודד את בעלי הקרקעות לבנות עליהן יח"ד.

על משרד הבינוי להפעיל מנגנון בקרה הדוק על פעילות החברות המנהלות מטעמו שתפקידן לסייע לרשויות המקומיות לבנות מוסדות ציבור. על משרד הבינוי גם לסייע להן ולרשויות המקומיות בהסרת חסמים, במטרה להשלים את בנייתם של מוסדות הציבור לפי לוחות הזמנים שנקבעו.

על רשם המקרקעין לפעול נמרצות להשלמת הליכי ההסדרה של המקרקעין ביישובי המיעוטים ולרישום הזכויות עליהם עד שנת 2020, כפי שתוכנן, ובכלל זה להשלים את גיוס כוח האדם ולהגביר את שיתוף הפעולה עם הרשויות המקומיות בנושא. על ועדת ההיגוי הבין-משרדית לעקוב אחר התקדמות הטיפול בנושא הסדרת הזכויות על מקרקעין ביישובי המיעוטים ולפעול לקידום הנושא, בשיתוף הגורמים הרלוונטיים, ככל שידרש.

סיכום

בעשור האחרון קיבלו ממשלות ישראל כמה החלטות לפתרון בעיית הדיור ביישובים הערביים. ההחלטות כללו תוכניות לפעולה, הקלות ושינויי חקיקה שנועדו לקדם את התכנון הסטטוטורי ואת רישום הזכויות על מקרקעין, וכן כללו הקצאת תקציבים ניכרים ליישומן. ואולם עד מועד סיום הביקורת לא תרמו התוכניות בדרך כלל לפתרון הבעיה או תרמו לכך תרומה מועטת. בהחלטת הממשלה 922 נקבעה תוכנית חומש מערכתית לשנים 2016 - 2020, ובמסגרתה הוקצו כ-1.2 מיליארד ש"ח למימון תכנון מתארי, תכנון מפורט של קרקעות מדינה ושל קרקעות פרטיות, סבסוד הפיתוח של קרקעות מדינה,

בניית מוסדות ציבור ושיווק קרקע מדינה למגורים. עם זאת נראה כי גם תוכנית זו טרם הצליחה להביא לשינוי ניכר בעניין שוק הדיור ביישובים הערביים, ונושאים רבים שהיה צורך לקדם טרם קודמו. למשל, עדיין לא הוקמו ועדות מקומיות ברשויות המקומיות הערביות, דבר שהיה אמור לאפשר לרשויות עצמאות תכנונית; הליכי התכנון של קרקעות פרטיות נמשכים יתר על המידה, וחסרות תוכניות מאושרות שניתן לבנות מכוחן יחידות דיור; ביישובים רבים אין עתודות קרקע מדינה זמינות לבנייה; ביישובים רבים לא שוקו קרקעות כדי לתת מענה לצורכי הדיור של תושבים אשר אין בבעלותם קרקעות. אשר לפרויקטים האמורים לספק פתרונות דיור בהיקף ניכר, דוגמת הקמת המתחם העירוני החדש בגבעות טנטור והקמת המתחם בטמרה, הם אינם בני מימוש בהיקף נרחב בשנים הקרובות. בשל כל אלה נראה כי הקלה של מצוקת הדיור ביישובים הערביים אינה צפויה בעתיד הנראה לעין.

על ועדת ההיגוי הבין-משרדית שהוקמה לצורך מעקב אחר יישום תוכנית החומש המערכתית לבחון מהם האמצעים הנוספים הדרושים להוצאת התוכניות בתחומי התכנון, השיווק והפיתוח אל הפועל בפרק הזמן שנותר עד לסיומה של התוכנית, כדי שיהיה ניתן לבצע את החלטות הממשלה בעניין הבנייה למגורים ביישובים הערביים. יודגש כי השגת תוצאות מיטביות בנושא זה מחייבת לחזק את שיתוף הפעולה של רשויות הממשלה עם הרשויות המקומיות הערביות ותושביהן. לפיכך ראוי שהגורמים הרלוונטיים ליישום תוכנית החומש ינקטו פעולות הסברה בייחוד בקרב ראשי הרשויות המקומיות הערביות ובקרב תושביהן, לשם רתימתם למאמץ הממשלתי לקידום הנושא.

נוכח חשיבות הנושא וכשלי העבר ביישום החלטות, על הממשלה להיות ערה לקשיים הנוכחיים המפורטים בדוח זה ולעקוב בקפידה אחר ביצוע החלטותיה.

מבוא

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. הביקוש לדירות במגזר המיעוטים הגיע לכ-12,000 - 13,000 יחידות דיור (להלן - יח"ד) בשנה, אולם הבנייה לא נתנה מענה מלא לביקוש זה, ובפועל נוצר מחסור של 4,000 עד 5,000 יח"ד בשנה⁴.

בתחילת שנת 2018 מנתה אוכלוסיית מדינת ישראל כ-8.8 מיליון נפש. כ-1.84 מיליון מהם⁵ (כ-21%) משתייכים למגזר הערבי, למגזר הבדואי, למגזר הדרוזי ולמגזר הצ'רקסי (מגזרים אלה יחד ייקראו להלן - אוכלוסיית המיעוטים או מגזר המיעוטים)⁶. אוכלוסיית המיעוטים מתגוררת ב-134 יישובי מיעוטים, עירוניים וכפריים, 77 מהם יישובים ערביים, וכן ביישובים יהודיים וביישובים מעורבים. מרביתן של הרשויות המקומיות במגזר המיעוטים מדורגות באשכולות נמוכים בדירוג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה⁷.

דוח ועדת החקירה הממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים בחודש אוקטובר 2000⁸ (להלן - דוח ועדת אור) עסק בין היתר בקשיים הקיימים ביישובים הערביים בנושאי תכנון, קרקע ודיור. בדוח צוין כי "בחמישים השנים הראשונות למדינה גדלה האוכלוסייה הערבית פי שבעה לערך. במקביל, נשאר השטח המאפשר בנייה למגורים בעיקרו כמעט ללא שינוי. כתוצאה מכך, גדלה הצפיפות ביישובים הערביים במידה ניכרת. מצוקת השטחים לבנייה פגעה קשות בזוגות צעירים שחיפשו להם דיור. הבנייה הציבורית לא סייעה להם באופן משמעותי. יישובים חדשים לא קמו (להוציא את יישובי הבדואים) וקרקעות מינהל לא שוחררו בדרך כלל לבנייה ביישובים ערביים... מכשול עיקרי בפני הבנייה למגורים בתוך שטחי היישובים הערביים היה חסרונן של תוכניות מתאר ותוכניות אב. ההכנה והעדכון של תוכניות כאלה דורשים תמיד זמן, אך במגזר הערבי היו לעתים עיכובים בלתי סבירים. לכך התווסף גם חוסר ייצוג אפקטיבי לנציגים מהמגזר הערבי בוועדות התכנון והבנייה. בוועדה הארצית ובוועדות המחוזיות לא שותפו נציגים ערביים כלל, או שניתן להם ייצוג סמלי בלבד. במקרים רבים לא הוקמו ביישובים ערביים ועדות מקומיות, ותחת זאת שויכו היישובים לוועדות מרחביות המנהלות בידי יהודים. התוצאה הייתה, כי ההחלטות בדבר התפתחותם של היישובים הערביים לא גילו רגישות מספקת לצרכיה של האוכלוסייה הערבית...".

- 4 החלטת ממשלה 4432 ממרץ 2012.
- 5 **הירחון הסטטיסטי לישראל - ספטמבר 2018**, לוח ב/1 - "אוכלוסייה לפי קבוצות אוכלוסייה".
- 6 בסוף שנת 2016 היו הערבים המוסלמים כ-85% מכלל המיעוטים, הערבים הנוצרים כ-7.4% והדרוזים והצ'רקסים כ-7.6%. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **השנתון הסטטיסטי לישראל 2016**, לוח 2.1, "אוכלוסייה, לפי קבוצות אוכלוסייה".
- 7 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את הרשויות המקומיות לפי המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה המתגוררת בתחום שיפוטן. 10 היא הדרגה הגבוהה ביותר. רוב הרשויות במגזר המיעוטים מדורגות באשכולות חברתיים-כלכליים 1 עד 3, למעט כמה רשויות המדורגות באשכולות 4 ו-5.
- 8 הוועדה הגישה את הדוח שלה בספטמבר 2003.

דוח ועדת אור הפנה את תשומת הלב של הממשלה לצורך בתיקון העיוותים שהצטברו במשך השנים בנושא הדיור ביישובים הערביים, והדגיש כי "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".

משנת 2000 קיבלו ממשלות ישראל כמה החלטות לשם פתרון בעיית הדיור במגזר המיעוטים, ובהן החלטה 1539 ממרץ 2010 בנושא "תוכנית חומש לפיתוח כלכלי של ישובים במגזר המיעוטים" (להלן - החלטה 1539) והחלטה 4432 ממרץ 2012 בנושא "תוכנית הפיתוח למגזר המיעוטים" (להלן - החלטה 4432). ואולם האמצעים שננקטו על פי החלטות אלה לא תרמו בדרך כלל לפתרון הבעיה או תרמו לפתרון באופן מועט⁹.

בעקבות כך החליטה הממשלה בדצמבר 2014¹⁰ להקים צוות שבראשו יעמוד הממונה על התקציבים במשרד האוצר, והחברים בו יהיו נציג משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד הבינוי) ונציגי משרדי ממשלה רלוונטיים אחרים, נציג רשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י) ונציג מינהל התכנון (להלן - צוות 120 הימים). בהחלטה נקבע כי על הצוות לבחון בין היתר את נושאי התכנון, השיווק ופיתוח התשתיות ביישובי המיעוטים ולגבש בתוך 120 ימים תוכנית לטיפול במצוקת הדיור ביישובים אלה. ביוני 2015 הגיש צוות 120 הימים דוח לממשלה הכולל את המלצותיו.

בדוח צוות 120 הימים נסקרו החסמים העיקריים בשוק הדיור במגזר המיעוטים, וצוין בו כי יישובי המיעוטים בישראל הם ברובם בעלי אופי כפרי; כי מרבית הבנייה ביישובים אלו היא בנייה משפחתית ולעיתים רבות בלתי מוסדרת; וכי המתגוררים ביישובי המיעוטים מעוניינים ככלל להמשיך להתגורר ביישובם, דבר היוצר לחץ למצוא להם פתרונות דיור דווקא ביישובים שהם מתגוררים בהם. עוד צוין כי ברבים מיישובי המיעוטים חלקים ניכרים מהקרקעות המיועדות לפיתוח הם קרקעות פרטיות, שבעליהן אינם מעוניינים או מתקשים לזוּם בהן בנייה; אשר לממשלה, יש לה כלים מעטים בלבד להסדיר בנייה בקרקע פרטית. כמו כן, קיים מחסור בקרקעות מדינה לבנייה ביישובי המיעוטים, וגם בנוגע לקרקעות המדינה הקיימות יש מגבלות, בין היתר מכוח תוכנית מתאר ארצית (להלן - תמ"א) 135¹¹, המונעת פיתוח דיור ביישובי המיעוטים. זאת ועוד, גם בקרקעות מדינה שלגביהן קודמו תוכניות מאושרות לבנייה למגורים, נכשלו מכרזים לא מעטים לשיווק הקרקע. הצוות ציין כי עוצמת הבעיה והיקפה צפויים להתעצם בשנים הבאות, נוכח קצב גידול אוכלוסיית המיעוטים, שהוא מהיר מקצב הגידול של האוכלוסייה הכללית. נוכח כלל האמור המליץ הצוות לגבש

9 דו"ח צוות 120 הימים להתמודדות עם מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים (יוני 2015).
10 החלטת ממשלה מס' 2365 מ-21.12.14 בנושא "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים בשנת 2015".

11 תמ"א 35 אושרה על ידי הממשלה בנובמבר 2005, ומטרתה היא לתת מענה לצורכי הבנייה והפיתוח של המדינה, בד בבד עם שמירה על השטחים הפתוחים ועל עתודות הקרקע לדורות הבאים.

תוכנית סיוע ליישובי המיעוטים, אשר תקדם פתרונות בתחומי התכנון, הפיתוח והשיווק, ולהביאה לאישור הממשלה.

ביולי 2015 החליטה הממשלה¹² לאמץ עקרונית את דוח צוות 120 הימים. בהמשך לכך נקבע בהחלטת ממשלה 346 מאוגוסט 2015¹³ (להלן - החלטה 346) ובהחלטת ממשלה 922 מדצמבר 2015¹⁴ (להלן - החלטה 922) כי תקודם תוכנית חומש מערכתית לשנים 2016 - 2020 לשילוב כלכלי של אוכלוסיית המיעוטים בישראל. בהחלטה 922 נקבעה לתחום הדיור ביישובים הערביים הקצאה של כ-1.2 מיליארד ש"ח. ההקצאה האמורה נועדה למימון הנושאים האלה: תכנון מתארי, תכנון מפורט של קרקע מדינה ושל קרקע פרטית, סבסוד הפיתוח של קרקעות מדינה, בניית מוסדות ציבור ושיווק קרקע מדינה למגורים. עוד נקבע בהחלטה 922 כי לצורך יישומה תוקם ועדת היגוי בין-משרדית בראשות מנכ"ל המשרד לשוויון חברתי ובהשתתפות נציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים ונציגי אגף תקציבים במשרד האוצר (להלן - ועדת ההיגוי הבין-משרדית).

דוח ביקורת זה מתמקד במצוקת הדיור ביישובים הערביים וביישום החלטות הממשלה הנוגעות לכך. יצוין כי הממשלה התייחסה בנפרד לסוגיית הדיור ביישובי המיעוטים האחרים - בינואר 2016 קיבלה הממשלה את החלטה 959 בנושא "תוכנית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים לשנים 2016 - 2019"; ביוני 2016 קיבלה הממשלה את החלטה 1480 בנושא "תוכנית ממשלתית להעצמה ולחיזוק כלכלי-חברתי של היישובים הבדואים בצפון לשנים 2016-2020", ובפברואר 2017 קיבלה הממשלה את החלטה 2397 בנושא "תוכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017 - 2021".

פעולות הביקורת

בחדשים מאי עד דצמבר 2017 בדק משרד מבקר המדינה היבטים באופן יישום החלטות הממשלה לפתרון בעיות הדיור ביישובי המיעוטים, ובייחוד את יישום החלטה 922 בנוגע למגזר הערבי. הביקורת נעשתה במשרד הבינוי, ברשות מקרקעי ישראל, במינהל התכנון ובאגף תקציבים שבמשרד האוצר, באגף רישום והסדר מקרקעין שבמשרד המשפטים וברשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים שבמשרד לשוויון חברתי. בירורים נעשו במרכז למיפוי ישראל וברשויות המקומיות סח'נין וספרעם.

12 החלטת ממשלה מס' 208 מ-9.7.15 בנושא "אימוץ החלטות 'צוות 120 הימים' לטיפול בסוגיות דיור ביישובי המיעוטים".

13 בנושא "יישום המלצות צוות 120 הימים לעניין תכנון ובנייה במגזר המיעוטים - אישור החלטת ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה".

14 בנושא "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016 - 2020".

הסכמי פיתוח כוללניים עם היישובים הערביים

רקע

בהחלטה 922, בפרק הדיור, נקבע כי יוקם צוות היגוי שבראשו יעמוד מנכ"ל משרד הבינוי, והחברים בו יהיו מנכ"ל המשרד לשוויון חברתי, מנהלת מינהל התכנון, הממונה על התקציבים במשרד האוצר ומנהל רמ"י (להלן - צוות ההיגוי). על הצוות הוטל לפעול לגיבוש הסכמי פיתוח כוללניים עם רשויות מקומיות במגזר הערבי, בנוגע לתכנון, שיווק, ופיתוח של קרקעות ולהוצאת היתרי בנייה לשם הקמת שכונות בבנייה רוויה ברשויות אלה (להלן - ההסכמים האסטרטגיים).

לפי החלטה 922 תתקשר המדינה בהסכמים האסטרטגיים עם עשרת היישובים הערביים הגדולים ביותר ועם עוד חמישה יישובים שיבחר הצוות מבין היישובים הערביים שבהם קיימת זמינות תכנונית גבוהה, וניתן לתכנן בהם יותר מ-500 יח"ד בצפיפות גבוהה¹⁵ (להלן - היישובים האסטרטגיים). במסגרת ההסכמים האסטרטגיים תוקצבו תכנון, פיתוח ושיווק של קרקעות ב-252 מיליון ש"ח ובניית מוסדות ציבור ב-100 מיליון ש"ח לשנים 2016 - 2020.

אשר ליישובים הערביים שלא ייכללו בהסכמים האסטרטגיים נקבע בהחלטה 922 כי המדינה תתקשר איתם בהסכמים להשקעות ממוקדות (להלן - ההסכמים הממוקדים), שמטרתם תכנון יח"ד בקרקע מדינה ובקרקע פרטית, פיתוח הקרקע והקמת מוסדות ציבור. בהחלטה 922 נקבע כי ליישובים אלה (להלן - היישובים הממוקדים) יינתן תקציב של 252 מיליון ש"ח לתכנון ופיתוח ו-78 מיליון ש"ח לבניית מוסדות ציבור לחמש שנים. במועד סיום הביקורת היו 43 יישובים ממוקדים¹⁶.

ההסכמים האסטרטגיים

עד דצמבר 2018 חתם משרד הבינוי על הסכמים אסטרטגיים עם 13 רשויות מקומיות¹⁷ מבין 15 רשויות שהיה אמור לחתום עימם על פי החלטת הממשלה. סך התקציב שיועד ליישומם של ההסכמים שנחתמו הוא כ-207 מיליון ש"ח,

15 צפיפות של לפחות שמונה יח"ד לדונם.

16 בהחלטה 922 נקבע כי נוסף על התקציב ליישום ההסכמים האסטרטגיים וההסכמים הממוקדים יוקצה תקציב של 532 מיליון ש"ח לבניית מוסדות ציבור ביישובים הערביים.

17 אום אל-פחם, נצרת, טייבה, סח'נין, באקה אל-גרבייה, טירה, ערעה-עארה, עראבה, כפר קאסם, כפר כנא, ג'ודידה-מכר, כפר מנדא ופייע.

יש להצר על אי-חתימת ההסכמים האסטרטגיים עם עיריות שפרעם וטמרה, שכן בשל כך לא ניתן לקדם ולפתח באופן מיטבי את התכנון והבנייה בשני היישובים

מ-352 מיליון ש"ח שהחליטה הממשלה להקצות ליישובים האסטרטגיים. בהחלטה 922 נקבע כי ההסכמים האסטרטגיים ייושמו בשלושה שלבים, והמעבר בין השלבים הותנה בעמידת הרשות המקומית בתנאי הסף שנקבעו לגבי כל אחד מהשלבים.

שתי הרשויות המקומיות שעדיין לא נחתם איתן הסכם אסטרטגי הן עיריות שפרעם וטמרה. עיריית שפרעם לא חתמה על ההסכם האסטרטגי עם משרד הבינוי בשל סירובם של רוב חברי מועצת העירייה דאז לאשר את תנאי ההסכם; אשר לעיריית טמרה, היא לא חתמה על ההסכם בשל מחלוקת שהתגלעה בינה לבין משרד הבינוי בעניין תכנון שכונה חדשה בעיר ותוואי הכביש שיחבר את אותה שכונה למקומות אחרים בעיר. עקב מחלוקת זו הגישה העירייה עתירה מינהלית נגד משרד הבינוי וסירבה לחתום על ההסכם עד לבירור העתירה בבית המשפט.

בתשובתו מאוגוסט 2018 מסר משרד הבינוי כי הוא "עדיין מקיים דיאלוג עם הרשויות הללו בתקווה שימצא פתרון".

יש להצר על אי-חתימת ההסכמים האסטרטגיים עם עיריות שפרעם וטמרה, שכן בשל כך לא ניתן לקדם ולפתח באופן מיטבי את התכנון והבנייה בהן - דבר שיקשה לפתור את מצוקת הדיור ביישובים אלה. טוב יעשו משרד הבינוי, ראשי עיריות שפרעם וטמרה ומועצותיהן אם ישקיעו מאמץ מיוחד לצמצום המחלוקות ולהשגת הבנות שיאפשרו חתימה על ההסכמים האסטרטגיים.

חסמים המקשים את יישום ההסכמים האסטרטגיים

בחינת עמידת הרשויות המקומיות בתנאים הנדרשים למעבר משלב א' לשלב ב' שנקבעו בהסכמים האסטרטגיים: בשלב א' בהסכמים האסטרטגיים תוקצבו הנושאים האלה: הכנת תוכניות מתאר ותכנון מפורט של קרקע פרטית וקרקע מדינה, רישום והסדרה של הזכויות בקרקע והקמת מאגר חברות ניהול שיסייעו לרשויות המקומיות בקידום התכנון. בהחלטה נקבע כי לשלב ב' יעברו עשרה יישובים לכל היותר שיעמדו בתנאי הסף כדלהלן: הפקדת תוכניות מפורטות הכוללות בנייה של לפחות 50 יח"ד חדשות בקרקע פרטית והסדרת התכנון של 500 יח"ד שנבנו ללא היתר בקרקע פרטית במרקם הוותיק¹⁸ (להלן - 500 יח"ד במרקם הוותיק). שלב ב' כולל תקצוב להמשך התכנון, הפיתוח והשיווק של הקרקעות. החלטה 922 קבעה כי בסוף שנת 2016 יבחן צוות ההיגוי את עמידת הרשויות המקומיות בתנאי הסף למעבר משלב א' לשלב ב', וכי אם עד מועד זה לא יעמדו עשרה יישובים אסטרטגיים בתנאי הסף האמורים, יבחן צוות ההיגוי בשנית את עמידתם בתנאי סף אלה בסוף שנת 2017.

ביולי 2017 החליט צוות ההיגוי לדחות את בחינת עמידת היישובים האסטרטגיים בתנאי הסף למעבר לשלב ב' עד לסוף שנת 2018, שכן רוב היישובים האסטרטגיים לא עמדו באותו מועד בתנאי הסף למעבר. כמו כן, משרד הבינוי עדכן את צוות ההיגוי כי לא ניתן לבחון את עמידת היישובים בתנאי של הסדרת התכנון של 500 יח"ד במרקם הוותיק, מאחר שממסמכי התוכניות המאושרות לא ניתן ללמוד על כמות היחידות שנבנו ללא היתר שתכנון הוסדר.

מהאמור לעיל עולה כי הקושי לבחון את העמידה בתנאי הסף של הסדרת התכנון של 500 יח"ד במרקם הוותיק, כאמור, מהווה חסם של ממש ביישום ההסכמים האסטרטגיים. חלק מהרשויות עלולות אפוא להתקשות להוכיח את עמידתן בתנאים הנדרשים למעבר לשלב ב', ועל כן עלול להיווצר מצב שבו הן לא יקבלו את התקציבים המובטחים בהתאם להסכמים האסטרטגיים ולהחלטת הממשלה, ולא יהיה ניתן לקדם את התכנון והבנייה בשטחי שיפוטן.

בתשובתו מסר משרד הבינוי כי בעקבות המלצות של צוות מקצועי שמינה צוות ההיגוי בעניין זה הוא הנחה ביוני 2018 את הרשויות המקומיות הכלולות בהסכמים האסטרטגיים כיצד עליהן להיערך כדי לעמוד בתנאים למעבר לשלב ב'. משרד הבינוי הוסיף כי להערכתו, יש כמה יישובים שיצליחו לעמוד בתנאי הסף עד סוף שנת 2018. עוד מסר משרד הבינוי בתשובתו כי החלטה 922 מאפשרת לצמצם את הדרישות מיישובים או לתת להם פטור מעמידה בתנאים בהתחשב בנסיבות המונעות מהם לעשות זאת, וכי בהתאם למספר היישובים שיעמדו בתנאי הסף, וככל שיידרש, ימליץ המשרד לוועדת ההיגוי לבחון את האפשרות לתיקון החלטת הממשלה בעניין זה. המשרד ציין כי "באישור ועדת ההיגוי תיבנה חליפה תקציבית לכל יישוב שלא יעמוד בתנאי המעבר", וכי הוא רואה חשיבות בהסדרת הבנייה לטובת שיפור חיי התושבים.

בתשובתו מספטמבר 2018 מסר המשרד לשוויון חברתי כי בשנת 2018 "מרכז הכובד מתחיל לעבור לעבודה מול הרשויות המקומיות ולקיום בקרת עומק ברשויות". המשרד לשוויון חברתי הוסיף כי בנה עם שותפים תוכנית שממצה משאבים ברשויות המקומיות, וכי במסגרת התוכנית יסייעו מומחים לרשויות המקומיות גם בטיפול בחסמי הדיור השונים. המשרד ציין כי קול קורא בנדון יפורסם בנובמבר 2018.

על מנת לאפשר לרשויות המקומיות הנוגעות בדבר להתקדם באישור התוכניות ובקידום פתרונות הדיור לגבי המגזר הערבי ולהימנע מעיכוב נוסף בעניין זה, ראוי כי צוות ההיגוי יעקוב מקרוב אחר התקדמות הרשויות המקומיות במילוי התנאים שנקבעו ליישום ההסכמים האסטרטגיים וילווה אותן בנושא זה, וכן ייערך מראש לבחינת תנאי המעבר משלב ב' לשלב ג', כדי למנוע ככל הניתן עיכובים במימוש החלטה 922 בכל הנוגע לתחום הדיור. דרך פעולה כזו תאפשר להתאים את תנאי המעבר כאמור למציאות הקיימת ביישובים הערביים ותגדיל את הסיכוי של יישובים אלה לממש את התקציבים המיועדים להם במסגרת החלטה 922 לשם צמצום מצוקת הדיור הקשה ביישובים.

הקצאה תקציבית אחידה שלא לפי צורכי היישוב: הממשלה קבעה בהחלטה 922 כי צוות ההיגוי יגבש קריטריונים להקצאת תקציב בסך 252 מיליון ש"ח עבור היישובים שייכללו בהסכמים האסטרטגיים, וכי חלוקת התקציב תבוצע בהתאם לסיכום עם הרשות המקומית. בהחלטה נקבע טווח לשיעור ההקצאה שרשאית ועדת ההיגוי להקצות לכל אחד מתחומי הפעילות.

צוות ההיגוי קבע שהתקציב יוקצה ליישובים בחלוקה אחידה, ללא גמישות בקביעת שיעור ההקצאה, כדלקמן: 30% מהתקציב יוקצו לתכנון של קרקע פרטית; 30% - לתכנון של קרקע מדינה; 10% - לביצוע תוכניות רישום והסדרה; 10% - להקמת מאגר חברות ניהול שיסייעו לרשויות המקומיות בקידום התכנון; 20% - לתכנון תוכניות מתאר.

משרד מבקר המדינה מעיר לצוות ההיגוי כי חלוקה אחידה של התקציב לתחומי פעילות אינה מתחשבת בצרכים ובמאפיינים הייחודיים של כל יישוב וכן עשויה למנוע מהיישובים לנצל את מלוא התקציב המיועד להם, אם אחד או יותר מתחומי הפעילות המתוקצבים אינם רלוונטיים להם. הדבר גם אינו עולה בקנה אחד עם החלטה 922 שבה נקבע כי ההקצאה התקציבית תיעשה בתיאום עם הרשות המקומית.

להלן דוגמאות להקצאת תקציב שאינו מתאים לצרכים: לשישה מ-15 היישובים האסטרטגיים¹⁹ (40%) כבר היו תוכניות מתאר עדכניות, והחלטה בדבר התקצוב האחיד הקצתה אפוא שלא לצורך 20% מהתקציב המיועד להם לצורך התכנון המתארי בהם. אשר לתכנון של קרקע מדינה - צוות ההיגוי הקצה תקציב למטרה זו לכל היישובים האסטרטגיים, אף שהיה ידוע שבתשעה מ-13 היישובים שנחתמו עימם הסכמים אסטרטגיים (כ-70%) לא קיימות עתודות של קרקעות מדינה הזמינות לתכנון. לפיכך יישובים אלו לא יכלו לנצל את מלוא התקציב המיועד להם.

בתשובתו מסר המשרד לשוויון חברתי כי בינואר 2018 קיבלה הממשלה החלטה המאפשרת להסיט תקציב המיועד לתכנון של קרקע מדינה לתכנון של קרקעות פרטיות ביישובים שבהם אין קרקע מדינה.

על צוות ההיגוי לבחון את מידת הניצול התקציבי בכל תחומי הפעילות ואת הסיבות לכך. בהתאם לתוצאות הבחינה עליו לשקול את הצורך להסיט תקציבים בין תחומי פעילות נוספים, ואם הדבר נדרש להציע לממשלה לקבל החלטה בעניין. הסטת תקציבים כאמור תאפשר לרשויות המקומיות החתומות על ההסכמים האסטרטגיים יתר גמישות ביישום הסכמים אלה ותביא לניצול גדול יותר של התקציבים שהועמדו לרשותן על פי ההסכמים ולהגדלת היצע הדיור בתחום שיפוטן.

היבטים בתכנון הסטטוטורי

אי-מתן ביטוי הולם לייצוגה של אוכלוסיית המיעוטים במוסדות המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ובוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה

חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), מסדיר את מערכת התכנון והבניה בישראל, ובכלל זה את פעילותם של מוסדות התכנון והרישוי, מהרמה הארצית עד הרמה המקומית, וכן קובע כללים בעניין סוגי תוכניות המתאר שניתן לקדם במרחב התכנון. הממונה על ביצוע החוק הוא שר האוצר²⁰.

חוק התכנון והבניה קובע מדרג של מוסדות תכנון שבהם מתקבלות ההחלטות בנושאי התכנון והבניה: בראש המדרג מצויה המועצה הארצית לתכנון ולבניה (להלן - המועצה הארצית), שתפקידה הם בין היתר ייזום וגיבוש תוכניות מתאר ארציות; ייעוץ לממשלה בכל הנוגע לביצוע חוק התכנון והבניה; והפקדה ואישור של תוכניות מתאר מחוזיות²¹. תחתיה מצויות שש ועדות מחוזיות לתכנון ולבניה (להלן - הוועדות המחוזיות), ומתחת להן מצויות ועדות מקומיות לתכנון ולבניה; בתקופת הביקורת היו 126 ועדות מקומיות כאמור.

במועצה הארצית ובוועדות המחוזיות חברים נציגי ממשלה, נציגי רשויות מקומיות וכן נציגי ציבור, ובהם נציגי ארגונים ומוסדות שונים, במטרה לאפשר לאינטרסים ציבוריים רחבים לבוא לידי ביטוי בתהליך קבלת ההחלטות התכנוניות.

בדוח ועדת אור צוין בהקשר למכשולים המקשים את קידום הבניה למגורים ביישובים הערביים כי נציגים מהחברה הערבית אינם שותפים בוועדות המחוזיות ובמועצה הארצית, או שניתן להם בוועדות ובמועצה ייצוג סמלי בלבד.

אי-ייצוג הולם של אוכלוסיית המיעוטים במוסדות התכנון הארציים והמחוזיים עלול לפגוע בסיכויים להביא לידי ביטוי הולם את האינטרסים והצרכים של אוכלוסייה זו בתהליכי התכנון והבניה.

הוראות חוק שונות מעגנות את זכותם של אזרחי ישראל מאוכלוסיית המיעוטים לשוויון ולביטוי הולם לייצוגם בשירות המדינה ובגופים ציבוריים מסוימים. חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, קובע בין היתר כי בהרכב דירקטוריון של חברה ממשלתית יינתן ביטוי הולם לייצוגה של אוכלוסיית המיעוטים. הוראה זו חלה²², בשינויים המחויבים, גם לעניין מינויים מקרב אוכלוסיית המיעוטים לכהונה בתאגידיים שהוקמו לפי חוק ובגופים אחרים שהוקמו בחיקוק, ובהם המועצה הארצית והוועדה הארצית לתכנון ולבניה של תשתיות לאומיות

20 בעקבות תיקון 103 לחוק התכנון והבניה, שבו נקבע כי שר האוצר הוא הממונה על ביצועו מיולי 2015 ולתקופה של חמש שנים.

21 אתר מינהל התכנון וחוק התכנון והבניה.

22 סעיף 60א.

הפועלת ליד המועצה הארצית (להלן - ועדת התשתיות הלאומיות). יצוין כי הוראת חוק זו אינה חלה על הוועדות המחוזיות, וכי חוק התכנון והבנייה אינו קובע חובה לתת ביטוי הולם לייצוגה של אוכלוסיית המיעוטים במוסדות התכנון.

בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין "ייצוג הולם למגזרים מסוימים"²³ נקבע כי "המונח 'ביטוי הולם' בהקשר האמור, אין פירושו קביעת מכסות לייצוגה של האוכלוסייה הערבית, אלא שהוא טעון פירוש על-פי נסיבותיו המיוחדות של כל מקרה... ואולם, אין כמובן לגרוס כי מתן ייצוג דל ואקראי לאוכלוסייה הערבית יש בו משום מתן ביטוי הולם לייצוגה". כמו כן נקבע בהנחיה כי מחובת השר הממנה או המציע מועמד "לבחון אם בהרכב הגוף שעם חבריו עתיד להימנות אותו מועמד ניתן ביטוי הולם לייצוג האוכלוסייה הערבית. אם לא כן, עליו לבדוק אפשרות למינויו של מועמד מקרב האוכלוסייה הערבית לתפקיד, תוך נקיטה באמצעים סבירים לאיתור... מקום שהמינוי נעשה בידי הממשלה או שהוא טעון אישורה, על הממשלה לוודא - עובר למינוי או לאישור, לפי העניין - שבדיקה כאמור אכן נערכה".

בפסק דין של בג"ץ בעתירה שהגישה האגודה לזכויות האזרח בישראל בנושא מינוי נציגים ערבים לחברים במועצת מקרקעי ישראל²⁴ צוין כי "ייצוג הולם אינו חובה פורמלית, אלא חובה מהותית, שיש לה טעם ויש לה תכלית... עוצמת הייצוג הנדרש תלויה בהקשר... השאלה מהו ייצוג הולם בגוף מסוים תלויה, בין היתר, במהות הגוף, ובכלל זה בחשיבות המעשית של הגוף מבחינת הקבוצה הזכאית לייצוג הולם. בהתאם לכך נראה כי חשיבות הייצוג ועוצמת הייצוג במינהל מקרקעי ישראל גדולה לגבי בני האוכלוסייה הערבית יותר מאשר, לדוגמה, לגבי אנשים עם מוגבלות. על הממשלה והשרים הנוגעים לעניין לקחת גם שיקול זה בחשבון בתהליך המינוי של חברים במועצה".

בביקורת נבדקה מידת הייצוג של אוכלוסיית המיעוטים במועצה הארצית ובוועדת התשתיות הלאומיות, שכאמור מתן ביטוי הולם לייצוגה בהן מחויב בחקיקה. כן נבדקה מידת הייצוג של אוכלוסיית המיעוטים בוועדות המחוזיות הרלוונטיות. להלן פירוט הממצאים:

1. מליאת המועצה הארצית כוללת 36 חברים: יו"ר שהוא שר האוצר או נציגו; 13 חברי ממשלה, שאותם קובעת הממשלה, או נציגיהם; מנהל מינהל התכנון או נציגו; 11 ראשי רשויות מקומיות - ראשי הערים תל אביב-יפו, ירושלים וחיפה ושמנה ראשי רשויות אחרים שקובע שר הפנים; 10 נציגי ציבור ובעלי כשירות מקצועית²⁵.

23 הנחיה מס' 1.1503.

24 בג"ץ 6924/98 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד (נה)5, 15 (2001).

25 חבר אחד שממנה שר הבינוי; מנהל רשות הטבע והגנים או נציגו; נציג ארגון רוחה שממנה שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים; נציג הטכניון; ו-6 נציגי ארגונים שונים שממנה שר האוצר.

נמצא כי רק שניים מ-35 חברי מליאת המועצה הארצית שכיהנו בתפקידם (כ-6%) היו מקרב אוכלוסיית המיעוטים; המדובר בשני ראשי מועצות מקומיות.

2. ועדת התשתיות הלאומיות משמשת גוף תכנון ייחודי המתמחה בקידום סטטוטורי ובהכנה של תוכניות תשתית בעלות חשיבות לאומית²⁶. הוועדה פועלת ליד המועצה הארצית, ובענייני תכנון ובנייה ניתנו לה אותן הסמכויות שניתנו למועצה הארצית. בוועדה 17 חברים - 12 מהם ממנים שרי הממשלה, והחמישה האחרים הם מתכנן הוועדה, נציג רמ"י, נציג השלטון המקומי ושני נציגי ארגונים ציבוריים. יו"ר הוועדה ממונה על ידי שר האוצר, והוא אחד מ-12 החברים שממנים שרי הממשלה²⁷.

נמצא כי רק אחד מחברי ועדת התשתיות הלאומיות הוא מקרב אוכלוסיית המיעוטים, ראש מועצה מקומית של אחד מיישובי המיעוטים.

בתשובתו מאוקטובר 2018 מסר מינהל התכנון כי באותו מועד כללה המועצה הארצית שני חברים מאוכלוסיית המיעוטים (נציגי הרשויות המקומיות), וכי ארבעה ממלאי מקום של חברי מועצה היו גם הם מאוכלוסיית המיעוטים. מינהל התכנון הוסיף כי בהתאם להוראות חוק התכנון והבנייה, שר האוצר ממנה 15 חברים בלבד מ-36 חברי המועצה הארצית, ואת יתר החברים ממנים הגופים שאותם הם מייצגים, ללא תלות בשר האוצר. אשר לוועדת התשתיות הלאומיות ציין מינהל התכנון כי באוקטובר 2018 היו בוועדה חבר אחד - נציג השלטון המקומי - וכן שני ממלאי מקום מקרב אוכלוסיית המיעוטים - ממלאי מקום של נציגי משרדי ממשלה.

משרד מבקר המדינה מעיר למינהל התכנון כי מינוי ממלאי מקום מאוכלוסיית המיעוטים במועצה הארצית או בוועדת התשתיות הלאומיות אינו שקול למינוי חברים מאוכלוסייה זו בשני הגופים האמורים. ממלאי מקום אינם בהכרח שותפים באופן שוטף וקבוע בדיונים ובקבלת ההחלטות, ולכן במינוי ממלאי מקום מאוכלוסיית המיעוטים אין כדי להשיג את התוצאה של שילוב אוכלוסייה זו במוקדי קבלת ההחלטות וכדי לממש את עקרון הייצוג ההולם. כמו כן, שיעור הייצוג של אוכלוסיית המיעוטים בכלל הנציגים וממלאי המקום במועצה הארצית הוא נמוך - כ-4%.

26 כגון, תוכניות לסלילת דרכים, להקמת מסילות ברזל, להקמת תשתיות לרכבות קלות ולפריסת קווי מתח.

27 חוק התכנון והבנייה.

3. עוד נבדקה בביקורת מידת הייצוג של אוכלוסיית המיעוטים בוועדות המחוזיות. חוק התכנון והבנייה קובע כי שרי הממשלה ימנו לוועדה מחוזית 17 חברים, חמישה מהם נציגי השלטון המקומי. נוסף עליהם יהיו חברים בוועדה מתכנן המחוז ונציג רמ"י (בסך הכול 19 חברים)²⁸. יו"ר הוועדה ימונה על ידי שר האוצר ויהיה אחד מ-17 החברים שימנו שרי הממשלה. כאמור, בחוק לא נמנו הוועדות המחוזיות עם הגופים המחויבים במתן ביטוי הולם לייצוגה של אוכלוסיית המיעוטים, אולם ראוי לחתור לייצוג הולם כזה מכוח כללי יסוד של שוויון והגינות, גם אם הדבר אינו מעוגן בחקיקה, וכן כדי לתת ביטוי הולם לצורכי אוכלוסייה זו. משרד מבקר המדינה כבר העיר בעבר כי על כל גוף במגזר הציבורי לפעול למימוש עקרון הייצוג ההולם, גם אם לא נקבעה חובה חוקית לכך²⁹.

מבדיקת ההרכב של מליאות הוועדות המחוזיות במחוזות צפון, חיפה ומרכז³⁰, שבתחום אחריותן רוב יישובי המיעוטים במדינה, עלה כי רק כ-7% מחברי המליאות שכיהנו בתפקיד במועד הביקורת (ארבעה מ-54 חברים בסך הכול) היו מאוכלוסיית המיעוטים. יתרה מכך, במליאת הוועדה המחוזית צפון רק אחד מ-17 החברים שכיהנו בתפקיד במועד הביקורת (6%) היה מאוכלוסיית המיעוטים - ראש רשות מקומית מהמיעוט הצ'רקסי. זאת אף שאוכלוסיית המיעוטים היא כ-54% מכלל האוכלוסייה במחוז.

מינהל התכנון מסר בתשובתו בנוגע לחמשת נציגי השלטון המקומי המכהנים בוועדה המחוזית צפון כי נציגים אלה נחלקים "בצורה שווה בין המגזרים השונים" - נציג לערים היהודיות; נציג לערים הערביות, שבמהלך הביקורת התפטר וטרם מונה לו מחליף; נציג למועצות המקומיות היהודיות; נציג למועצות המקומיות הערביות, הדרוזיות והצ'רקסיות; ונציג למועצות האזוריות. נוסף על כך מכהנים במליאת הוועדה ובוועדות המשנה שלה כממלאי מקום 14 נציגים ממגזר המיעוטים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אף אם יכהנו בוועדה המחוזית צפון שני חברים מאוכלוסיית המיעוטים כנציגי השלטון המקומי, כמפורט בתשובת מינהל התכנון, עדיין יהיה שיעורם מכלל חברי הוועדה רק כ-11% (2 מ-19 חברים שאמורים לכהן בוועדה). כמו כן, כאמור לעיל, מינוי ממלאי מקום מאוכלוסיית המיעוטים אינו שקול למינוי חברי ועדה מן המניין מקרב אוכלוסייה זו.

28 שם, סעיף 7.
 29 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 166** (2016), "פעולות המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה", עמ' 12.
 30 במועד הבדיקה היו בסך הכול 54 חברי מליאה בשלוש הוועדות המחוזיות.

שיעור הייצוג של
המיעוטים במועצה
הארצית, בוועדת
התשתיות הלאומיות
ובוועדות המחוזיות
הוא דל

מכלל האמור עולה כי שיעור הייצוג של המיעוטים במועצה הארצית, בוועדת התשתיות הלאומיות ובוועדות המחוזיות הוא דל, ודאי לעומת שיעורם באוכלוסייה, ולא ניתן לקבוע כי בכך יש ביטוי הולם לייצוגה של אוכלוסיית המיעוטים. דברים אלה מקבלים משנה תוקף כשהייצוג ההולם נדרש על פי חוק.

על שר האוצר, הממונה על ביצוע חוק התכנון והבנייה, לפעול בנמרצות למימוש עקרון הייצוג ההולם של אוכלוסיית המיעוטים הן במועצה הארצית ובוועדת התשתיות הלאומיות, כנדרש בחוק, והן בוועדות המחוזיות, כחלק מהמאמץ להגברת היחס השוויוני כלפי אוכלוסיית המיעוטים וכדי לתת ביטוי הולם לצורכי אוכלוסיית המיעוטים בוועדות אלה. לשם כך על שר האוצר לפעול לקידום הייצוג ההולם בעת ביצוע המינויים שבסמכותו וכן להדגיש לפני השרים האחרים האחראים מכוח החוק למינוי חברים במועצה הארצית, בוועדה התשתיות הלאומיות ובוועדות המחוזיות את הצורך לפעול לייצוג כאמור³¹.

חיזוק היכולות המקצועיות של הרשויות המקומיות בנוגע לקידום התכנון והבנייה

הקמת ועדות תכנון מקומיות

חוק התכנון והבנייה³² קובע כי שר האוצר, לאחר התייעצות עם המועצה הארצית, עם הוועדה המחוזית ועם הרשות המקומית הנוגעת בדבר, רשאי להכריז בצו על שטח מסוים - מרחב תכנון מקומי. לכל מרחב תכנון מקומי תהיה ועדה מקומית לתכנון ולבנייה. כאשר מרחב תכנון מקומי כולל רשות מקומית אחת בלבד, תשמש מועצת הרשות המקומית כוועדה המקומית של מרחב התכנון (להלן - ועדה מקומית), ויו"ר הוועדה יהיה ראש הרשות המקומית או נציגו. כאשר מרחב התכנון המקומי כולל יותר מרשות מקומית אחת, תמונה לו ועדה מרחבית לתכנון ולבנייה (להלן - ועדה מרחבית); ככלל, שר האוצר ימנה את יו"ר הוועדה המרחבית, ושר הפנים ימנה שבעה חברים בה. כאשר מרחב התכנון המקומי כולל יותר מחמש רשויות מקומיות, יהיה מספר החברים בוועדה המרחבית כמספר הרשויות במרחב התכנון, בתוספת שני חברים, ויו"ר הוועדה ייבחר מבין חבריה. לכל רשות מקומית יהיה בוועדה המרחבית נציג אחד לפחות³³.

בדוח צוות 120 הימים צוין כי רק שלושה יישובים ערביים, נצרת, טייבה וטירה, והמועצה האזורית אבו בסמה בדרום הוכרוזו מרחב תכנון מקומי שהוועדה המקומית שלו היא מועצת הרשות המקומית. יתר היישובים הערביים מקבלים

31 ראו גם מבקר המדינה, ייצוג נשים בתפקידים הבכירים בשירות הציבורי (2014), עמ' 81.

32 חוק התכנון והבנייה סעיפים 13, 17 ו-18.

33 שם, סעיף 19.

את שירותי התכנון מהוועדות המרחביות שבתחומן הם שוכנים. יש 33 ועדות מרחביות לתכנון ולבנייה, 13 מהן כוללות יישובי מיעוטים בלבד. במרבית הוועדות המרחביות היו"ר הוא נציג השר הממונה³⁴, וליישובים הכפופים לוועדות אלה יש בהן נציג. בדוח צוות 120 הימים צוין כי השתייכות הרשויות הערביות לוועדות המרחביות מטילה על הוועדות המרחביות את עיקר האחריות לקידום התכנון המתארי, לבנייה ולאכיפתו של חוק התכנון והבנייה בשטח השיפוט של רשויות אלה. עוד צוין בדוח כי מצב זה פוגע בסמכות של ראש הרשות המקומית ומסיר ממנו אחריות וכן גורם לחולשה מקצועית של מחלקת ההנדסה ברשות, מאחר שהיא אינה נדרשת לתפוקות מקצועיות של ממש. כל אלה מקשים על הרשות המקומית להשפיע על תהליכי התכנון והבנייה בתחום השיפוט שלה. גם ועדת אור עמדה על הבעייתיות שבהשתייכות היישובים הערביים לוועדות המרחביות. בדוח הוועדה צוין כי החלטות הוועדות המרחביות בדבר התפתחותם של היישובים הערביים לא ביטאו רגישות מספקת לצרכיה של האוכלוסייה הערבית.

חוק התכנון והבנייה מעניק לרשות מקומית הפועלת כוועדה מקומית סמכויות לאישור מגוון תוכניות במרחב התכנון שלה. ועדות התכנון המקומיות מכירות יותר מכל גוף אחר את צורכי התכנון והדיור של היישוב, ולכן הן מרכיב חשוב בקידום שוק הדיור המקומי. הקמתן של הוועדות המקומיות אמורה להעניק לרשויות המקומיות ביישובים הערביים עצמאות תכנונית, לאפשר להן לזווג תכנון המותאם לצורכי היישובים ולשפר את יכולתן להוציא אל הפועל את תוכניות הבנייה ביישובים ולקדם את הבנייה בהם.

באוקטובר 2008 המליצה המועצה הארצית לשר הפנים (השר הממונה דאז על מינהל התכנון) להקים ועדות מקומיות בשבע רשויות מקומיות המשתייכות לוועדה מרחבית, ובהן שתי רשויות ערביות - קלנסווה וכפר קאסם. בינואר 2009 המליצה המועצה הארצית להקים ועדה מקומית בכל יישוב המונה יותר מ-15,000 תושבים, ובסך הכול ב-21 יישובים, מהם 12 יישובים ערביים. יצוין כי מינהל התכנון לא קידם את יישום המלצות המועצה הארצית להקים ועדות מקומיות ביישובים הערביים, מאחר שניסוי (פיילוט) שבוצע בכמה רשויות מקומיות העלה חשש שהפרדת הרשויות החזקות מהוועדות המרחביות תגביר את הנטל הכלכלי על הרשויות שימשיכו להשתייך לוועדות אלה ויקשה את תפקודן של הוועדות.

בהחלטה 346 הטילה הממשלה על שר האוצר לבחון את האפשרות להקים ועדות מקומיות בשש רשויות מקומיות ערביות עד סוף דצמבר 2015³⁵. כן הוטל בהחלטה על שר האוצר לבחון בשנים 2016 - 2019 את האפשרות להקים עשר ועדות מקומיות ברשויות מקומיות במגזר המיעוטים שמינהל התכנון ימצא כי הן מתאימות לכך, במטרה לחזק את יכולתן של רשויות אלה להגדיל את היצע

34 לפי תיקון מס' 103 לחוק התכנון והבנייה, התשע"ה-2015, יו"ר הוועדה ככלל מתמנה בידי שר האוצר. לפי סעיף 19 לחוק התכנון והבנייה, יש מקרים שבהם יו"ר הוועדה המרחבית הוא נציג אחת הרשויות המקומיות המשתייכות לאותה ועדה.

35 ברשויות המקומיות כפר קאסם, שפרעם, סח'נין, קלנסווה, טמרה וג'לג'וליה.

הדיוור בשטח שיפוטן. בהחלטה 922 תוקצבו 100 מיליון ש"ח לפיצול ועדות מרחביות ולחזוק ועדות מקומיות ומרחביות.

בספטמבר 2016 גיבש מינהל התכנון תוכנית רב-שנתית לשנים 2016 - 2020 בתקציב כולל של 100 מיליון ש"ח, ליישום החלטות הממשלה בעניין הקמת ועדות מקומיות. התוכנית כוללת בין היתר את הקמתן של תשע ועדות מקומיות חדשות במגזר הערבי (חמש³⁶ בשנים 2016 - 2017 וארבע³⁷ בשנים 2018 - 2020); מתן סיוע לוועדות מרחביות; ותקצוב תקן של מתכנן אסטרטגי³⁸ ב-26 רשויות מקומיות (11 רשויות בשנים 2016 - 2017 ו-15 רשויות בשנים 2018 - 2020) שאוכלוסייתן מונה יותר מ-10,000 תושבים ושאין משמשות ועדות מקומיות.

משרד מבקר המדינה בדק את יישום ההחלטות בדבר הקמת ועדות מקומיות ואת יישום תוכנית מינהל התכנון והעלה כי במועד סיום הביקורת עדיין לא הוקמה ועדה מקומית באף אחת מהרשויות המקומיות הערביות.

להלן פרטים בנוגע לוועדות המקומיות שתכנן מינהל התכנון להקים בשנים 2016, 2017 ו-2018 ושכסופו של דבר עדיין לא הוקמו.

סח'נין: החלטת הוועדה המחוזית צפון מדצמבר 2015 להקים ועדה מקומית בסח'נין לא מומשה עד מועד סיום הביקורת. בפברואר 2017 החליטה מועצת עיריית סח'נין להקפיא את ההכנות להקמת הוועדה עד להסדרת סוגיות המבנה שימש אותה וכוח האדם שיועסק בה. יודגש כי התאריך שנקבע להקמת הוועדה היה סוף מאי 2016.

עיריית סח'נין מסרה בתשובתה מספטמבר 2018 כי מיד לאחר הבחירות לרשויות המקומיות³⁹ היא תמשיך את תהליך ההתארגנות להקמת הוועדה, בכל הנוגע למבנה שימש אותה ולכוח האדם שיועסק בה. עיריית סח'נין הוסיפה כי במקביל היא מקדמת את נושא התשתיות והמחשוב כדי לחסוך בזמן ולזרז את הקמת הוועדה והפעלתה.

שפרעם: החלטת הוועדה המחוזית צפון מאפריל 2016 להקים ועדה מקומית בשפרעם טרם מומשה. בחוות דעת שגיבש משרד המשפטים הובעה התנגדות להקמת ועדה מקומית בשפרעם נוכח בעיות בהפעלת מערך האכיפה של חוק התכנון והבנייה בוועדה המרחבית גבעות אלונים, שהיו"ר שלה הוא ראש עיריית שפרעם. בחוות הדעת צוין כי נוכח בעיות אלה קיים יסוד סביר להניח שעיריית שפרעם לא תוכל לקיים מערך אכיפה עצמאי ואפקטיבי.

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי ציין בפני עיריית שפרעם מהן פעולות האכיפה שעליה לקדם כדי שיבחן בשנית את הקמתה של ועדה מקומית בשפרעם.

36 ברשויות המקומיות סח'נין, שפרעם, קלנסווה, כפר קאסם וג'לג'וליה.

37 ברשויות המקומיות כפר מנדא, עראבה, אום אל-פחם ובאקה אל-גרבייה.

38 מדובר בתפקיד שנועד לסייע למהנדס הרשות המקומית ולחזק את יכולת הרשות לזום תכנון מתארי בתחום שיפוטו ולקדם פתרונות דיוור לתושביה. ראו להלן בפרק "מינוי מתכנן אסטרטגי ברשויות ללא ועדה מקומית".

39 הבחירות התקיימו באוקטובר 2018.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2018 מסרה עיריית שפרעם כי אם אכן יש בעיות בהפעלת מערך האכיפה, כפי שנטען בחוות הדעת, הקמת ועדה מקומית חדשה בעיר שפרעם הייתה יוצרת הזדמנות פז למעקב ולהדרכה בנושא האכיפה, דבר שהיה מביא לנטרול הבעיות שנזכרו בחוות הדעת.

על מינהל התכנון ועיריית שפרעם, בשיתוף משרד המשפטים, לגבש מתווה מוסכם, הכולל לוח זמנים לביצוע, שיאפשר בסופו של דבר הקמה של ועדה מקומית בשפרעם. ראוי שמינהל התכנון ומשרד המשפטים ילוו ככל שנדרש את הרשות המקומית ביישום המתווה שייקבע.

קלנסווה וכפר קאסם: כאמור, כבר באוקטובר 2008 המליצה המועצה הארצית על הפרדת חלק מהרשויות המקומיות הגדולות, ובהן קלנסווה וכפר קאסם, מהוועדות המרחביות במחוז מרכז. בהמשך החליטה הממשלה⁴⁰ לבחון את הקמתן של ועדות מקומיות בין היתר בכפר קאסם ובקלנסווה.

מינהל התכנון המליץ לגבי היישובים קלנסווה וכפר קאסם כי כל אחד מהם ועוד שני יישובים קטנים מאותה ועדה מרחבית יופרדו מהוועדה, ויוקמו שתי ועדות מרחביות חדשות - האחת תכלול את קלנסווה ואת היישוב הקטן הראשון, והאחרת תכלול את כפר קאסם ואת היישוב הקטן השני. ואולם כדי שתתאפשר הקמת ועדה מרחבית הכוללת שתי רשויות מקומיות בלבד היה צורך בתיקון חוק התכנון והבנייה בהתאם לתנאים הרלוונטיים.

מינהל התכנון ציין בתשובתו כי החוק אומנם תוקן במרץ 2018. עם זאת, הקמת ועדות מרחביות לכפר קאסם וקלנסווה, כפי שהומלץ, לא התאפשרה מכיוון שלא התקיימו התנאים בעניינם. לדברי מינהל התכנון נדרשת חשיבה מחודשת לגבי ועדות אלה, שתביא בחשבון בין היתר את הצורך במתן מענה הולם לרשויות האחרות באותו מרחב תכנון.

ההחלטות על הקמת ועדות מקומיות ביישובים הערביים מתקבלות אפוא חדשות לבקרים במסגרות שונות (במועצה הארצית, בממשלה וכדומה), אך בפועל ביצוען נדחה שוב ושוב.

עוד עלה מבדיקת משרד מבקר המדינה כי גם הוועדות המקומיות אום אל-פחם ובאקה אל-גרבייה במחוז חיפה, שתוכנן להקימן בשנים 2018 עד 2020, אינן צפויים לקום בפרק הזמן המתוכנן, מהסיבות המפורטות להלן:

אום אל-פחם: ביולי 2016 המליצה הוועדה המחוזית חיפה על הקמת ועדה מקומית באום אל-פחם, שתופרד מהוועדה המרחבית עירון. באוגוסט 2016 מסר מינהל התכנון לראש עיריית אום אל-פחם וחברי מועצת העיר כי בטרם יחליט על הקמת ועדה מקומית עצמאית לאום אל-פחם נדרשת החלטה מפורשת של מועצת העירייה המאשרת את הקמת הוועדה.

למרות החלטת
הממשלה על הקמת
ועדות מקומיות בכמה
יישובים ערביים, עדיין
לא הוקמה ועדה
מקומית באף אחד
מהיישובים הללו

ואולם מועצת העירייה לא קיבלה החלטה בנדון. ביולי 2017 הודיע מינהל התכנון לראש עיריית אום אל-פחם כי הוא מפסיק את פעולותיו להקמת הוועדה המקומית בעיר מאחר שלא התקבלה החלטת מועצת העיר כאמור, ומאחר שתהליך הקמת ועדה מקומית נמשך כשמונה חודשים - כלומר הוא יחפוף לתקופת הבחירות ברשויות המקומיות (שהתקיימו בסוף אוקטובר 2018), שבה חלות על הרשויות מגבלות בעניין גיוס עובדים, דבר המעכב את הקמתן של ועדות מקומיות.

באקה אל-גרבייה: במרץ 2017 החליטה מועצת עיריית באקה אל-גרבייה לאשר את הקמתה של ועדה מקומית בעיר.

ביולי 2017 הודיע מינהל התכנון לראש עיריית באקה אל-גרבייה כי לאחר בחינה של מרחב התכנון של באקה אל-גרבייה וג'ת הוחלט כי מדובר במרחב תכנוני אחד המחייב הקמת ועדה מרחבית לשני יישובים אלה. נוכח זאת לא מצא לנכון מינהל התכנון להחליף ועדה מרחבית אחת בוועדה מרחבית אחרת והחליט להשאיר את באקה אל-גרבייה כפופה לוועדה המרחבית עירון במתכונתה הנוכחית.

מכלל האמור עולה כי אף שחלף כעשור מאז המליצה המועצה הארצית על הקמת ועדות מקומיות בכמה יישובים ערביים ולמרות החלטת הממשלה בעניין והתקציב שיעדה לכך, עדיין לא הוקמה ועדה מקומית באף אחד מהיישובים הללו.

מינהל התכנון ציין בתשובתו כי לא מצא "מתאם בין סוג הוועדה והיכולת שלה ליזום ולקדם תכנון, ולאחרונה, בעקבות ההתמודדות עם משבר הדיור... חלק מהוועדות המרחביות הכיחו עצמן כוועדות מתפקדות בקידום תוכניות והיתרים לא פחות מוועדות מקומיות".

משרד מבקר המדינה מעיר למינהל התכנון כי גם אם בשנים האחרונות הצליחו ועדות מרחביות במקרים מסוימים לקדם את נושא התכנון, אין בכך כדי ליתר את הקמתן של ועדות מקומיות ביישובים הערביים האמורים (שלהם צרכים ייחודיים כאמור), כפי שקבעה הממשלה בהתאם לעמדת גורמי המקצוע הרלוונטיים, לרבות צוות 120 הימים. לפיכך על מינהל התכנון להמשיך לפעול להקמת הוועדות המקומיות ביישובים אלה ולהמשיך לסייע לרשויות המקומיות שלהם בקידום פתרונות לבעיות הייחודיות שלהן בעניין זה.

מינוי מתכנן אסטרטגי ברשויות ללא ועדה מקומית

כאמור, צוות 120 הימים ציין כי השתייכות הרשויות הערביות לוועדות מרחביות מטילה על הוועדות המרחביות את עיקר האחריות לקידום התכנון המתארי והבנייה בשטח השיפוט של רשויות אלה. מצב זה גורם לחולשה מקצועית של

מחלקת ההנדסה ברשות, דבר המקשה על הרשות להשפיע על תהליכי התכנון והבנייה בתחום שיפוטה.

בספטמבר 2016 הודיע מינהל התכנון כי החליט להקצות 17 מיליון ש"ח בשנת 2017 עבור העסקה של מתכננים אסטרטגיים ב-25 רשויות מקומיות ערביות שאינן משמשות ועדות מקומיות. מדובר בתפקיד חדש שנועד לסייע למהנדס הרשות המקומית ולחזק את יכולת הרשות ליזום תכנון מתארי בתחום שיפוטה ולקדם פתרונות דיור לתושביה.

במועד סיום הביקורת, אף שעברו 15 חודשים מהודעת מינהל התכנון, טרם מונו מתכננים אסטרטגיים כאמור באף אחת מהרשויות.

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי לאחר מועד סיום הביקורת הוא אפיין את תפקיד המתכנן האסטרטגי ואישר תקציב לאיוש תפקיד זה ב-32 רשויות מקומיות. עוד מסר מינהל התכנון כי יפתח קורס עבור המתכננים האסטרטגיים עם כניסתם לתפקידם, דבר הצפוי לקרות במחצית הראשונה של שנת 2019.

נוכח הקשיים בהקמת הוועדות המקומיות ומאחר שמינהל התכנון לא התכוון למנות מתכננים אסטרטגיים ברשויות המקומיות שהוחלט להקים בהן ועדה מקומית, מוצע שהמינהל יבחן את האפשרות למנות מתכנן אסטרטגי גם ברשויות אלה, בצד המשך הפעילות הנדרשת להקמת הוועדות. זאת כדי לחזק את יכולתן המקצועית של הרשויות לקראת הקמת הוועדות המקומיות.

הרחבה של היקף התכנון של יח"ד ביישובים הערביים

1. במאי 2017 הוצגה התוכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017 - 2040 (להלן - התוכנית האסטרטגית לדיור) בהתאם להחלטת ממשלה בנדון⁴¹. התוכנית נועדה לנתב את מערכת התכנון להיקפי פעילות אשר ייתנו מענה לצורכי הדיור הגדלים של האוכלוסייה בישראל. אשר לאוכלוסייה הערבית בישראל, על מנת להתמודד עם מאפייני הדיור של אוכלוסייה זו ובידולה הגיאוגרפי קבעה התוכנית יעדים ייחודיים ליישובים ערביים.

כנגזר מהביקושים החזויים ליח"ד ביישובים הערביים נקבע בתוכנית האסטרטגית לדיור כי יעדי התכנון עבור האוכלוסייה ביישובים הערביים

41 החלטת קבינט הדיור דר\131 מ-13.2.17. ההחלטה קיבלה תוקף של החלטת ממשלה ב-2.3.17. מספר החלטת הממשלה הוא 2457.

לשנים 2017 - 2020 יהיו 22,000 יח"ד בכל שנה, כלומר 88,000 יח"ד בסך הכול לשנים אלה.

בהחלטה 922 ייעדה הממשלה לשנים 2016 - 2020 תקציב של 176 מיליון ש"ח לתכנון מפורט של לפחות 40,000 יח"ד.

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי נבחן על ידו בתקופה זו נושא הפער בין הביקושים לתכנון "עבור כלל האוכלוסיות במסגרת העדכונים השוטפים" של התוכנית האסטרטגית לדיוור. עוד מסר מינהל התכנון כי באוקטובר 2018 "נמצאות בטיפול הוותמ"ל⁴² 31 תוכניות למגזר המיעוטים הנמצאות בשלבי תכנון שונים וכוללות 68,500 יח"ד".

משרד הבינוי מסר בתשובתו כי הוא "פועל בהיקף נרחב בישובי המיעוטים ומגדיל את מלאי יחידות הדיוור בהם משנה לשנה". עוד מסר משרד הבינוי כי "יש להבין שפערי הביקוש בקרב האוכלוסייה הערבית הם נושא נפרד ממלאי תכנוני שגרתי בשל העדפות דיוור מסורתיות... וכן נושאי שיווק, יכולת רכישה הקשורים בנושאי משכנתאות, רישום נכסים ומגוון סיבות שאינן תוצאת התכנון הסטטוטורי".

רמ"י מסרה בתשובתה כי "מרבית המקרקעין בישובי המיעוטים אינם בניהולנו כך שיכולת ההשפעה של רמ"י אינה אפשרית, בין אם בקידום תכנון ובין אם בשיווק ופיתוח".

נוכח האמור, על הממשלה - באמצעות הגופים הממשלתיים הנוגעים בדבר - לעקוב אחר התקדמות תכנון יח"ד בישובים הערביים ולוודא כי היקף התכנון יענה על הביקוש בישובים אלה.

2. גורם נוסף המשפיע על היקף התכנון השנתי המאושר הוא כמות התוכניות אשר נסגרות על ידי ועדות התכנון בלי שאישרו אותן. משמעותה של סגירת תוכנית היא שההליך התכנוני של הקרקע צריך להיעשות מחדש אם יש עניין לתכנן בנייה על קרקע זו. יש לציין כי הממשלה החליטה במשך השנים לקדם את התכנון בישובי המיעוטים והעבירה לצורך כך תקציבים לרשויות המקומיות כדי שישכרו שירותים של מתכננים לטובת תכנון של הקרקע וקידום התוכניות במוסדות התכנון.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי 42% מהתוכניות שהוגשו לוועדות התכנון בנוגע ליישובי המיעוטים בשנים 2012 - 2017 (433 מ-1033 תוכניות)⁴³ נסגרו; אשר לתוכניות שנסגרו, 72% מהן נסגרו כבר בשלב הראשון של התכנון בשל אי-עמידה בתנאי סף.

42 הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיוור.

43 התוכניות שנסגרו בנוגע ליישובי המיעוטים כללו 33% מיח"ד שנכללו בתוכניות שהוגשו לוועדות התכנון (כ-35,000 יח"ד).

משרד הבינוי מסר בתשובתו כי "המשרד בחן ובוחן את היכולת להגיע לאישור התוכניות, והגיע למסקנות שונות, ביניהן מעקב הדוק על לוחות זמנים, בחינת יכולות הרשות [המקומית] להוביל תהליך ואף משיכת הפרויקט מרשות במידה ולא תתקדם באופן משביע רצון. כמו כן הוחלט על הפעלת חלק מהפרויקטים המשמעותיים בהובלת המשרד".

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי "מרבית התוכניות שנסגרות בשלב תנאי הסף, נסגרות בשל אי עמידה בלוחות הזמנים שנקבעו בנהל... לרוב, התוכניות מתוקנות ומוגשות מחדש". עוד מסר מינהל התכנון "שהפוטנציאל... בתוכניות שנסגרו הוא תיאורתי בלבד... ואין וודאות שהתכנון המוצע בכולן היה מתאשר על ידי מוסדות התכנון".

על ועדת ההיגוי הבין-משרדית לבחון את הצורך בהרחבת פעולות הליווי וההסברה בקרב הגורמים המגישים את התוכניות מטעם הרשויות המקומיות לוועדות התכנון כבר בשלבים המוקדמים של הכנתן.

תכנון של קרקע פרטית

ביצוע חלקי של התכנון מכוח החלטות ממשלה 1539 ו-4432

מרבית הקרקעות ביישובים הערביים הן קרקעות בבעלות פרטית, ובעליהן מתקשים או אינם מעוניינים ליזום בהן תכנון ובנייה. בדוח צוות 120 הימים צוין כי ניתן לראות בתקצוב תוכניות מפורטות, "הכולל ליווי ניהולי ופורום ממשלתי לפתרון חסמים, כהשלמת המהלך הממשלתי של השקעה בתכנון המתארי וקצירת הפירות בדמות הגדלה משמעותית של היקף הבנייה". החלטה 1539 ממרץ 2010 נועדה בין השאר לקדם תכנון של קרקעות פרטיות וקבעה כי משרד הבינוי, בשיתוף הרשויות המקומיות, יקדמו תכנון תוכניות מפורטות של קרקעות כאלה. החלטה 4432 ממרץ 2012 הרחיבה את תחולת החלטה 1539 לכלל יישובי המיעוטים. בסך הכול הקצתה הממשלה בשתי החלטות 115 מיליון ש"ח לתכנון של קרקעות פרטיות לשנים 2010 - 2016.

הביקורת העלתה כי בשנים 2010 - 2014 משרד הבינוי כמעט לא הצליח לקדם תוכניות מפורטות של קרקע פרטית ביישובי המיעוטים. משרד הבינוי התקשר עם 59 רשויות מקומיות ביותר מ-100 חוזי תכנון שלפיהם יבצעו הרשויות תכנון של קרקע פרטית בסכום ניכר של כ-98 מיליון ש"ח, אולם שיעור הביצוע התקציבי היה נמוך - כ-30% בלבד.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבינוי כי אף שמדובר בעבודות תכנון ברשויות מקומיות רבות ואף שבמועד סיום הביקורת עדיין לא הושלמו מרבית העבודות, לא עשה משרד הבינוי מעקב אחר העבודות ולא ליווה באופן צמוד את הרשויות הרלוונטיות בביצוען, לשם הסרת החסמים וקידום התכנון.

ביצוע חלקי של התכנון מכוח החלטה 922

נוסף על ההקצאה התקציבית שצוינה לעיל, ייעדה הממשלה בהחלטה 922 תקציב של 176 מיליון ש"ח לשנים 2016 - 2020 לתכנון מפורט של קרקעות מדינה וקרקעות פרטיות ביישובים הערביים שנכללו בתוכנית החומש, לשם בניית לפחות 40,000 יח"ד.

בהמשך להחלטת הממשלה תקצב משרד הבינוי את התכנון המפורט של קרקעות פרטיות ביישובים האסטרטגיים לשנים 2016 - 2017 (שלב א' לפי ההסכמים האסטרטגיים⁴⁴) בסך 26.5 מיליון ש"ח⁴⁵. במועד סיום הביקורת היו למשרד הבינוי התקשרויות בחוזי תכנון בעניין עם 11 מ-13 הרשויות המקומיות שעימן נחתמו הסכמים אסטרטגיים, ובמסגרת חוזי התכנון הקצה לרשויות אלה 9.7 מיליון ש"ח לשם תכנון מפורט כאמור. משרד הבינוי תקצב גם את קידום התכנון המפורט של קרקעות פרטיות ביישובים הממוקדים בסך 50.4 מיליון ש"ח לשנים 2016 - 2020. המשרד התקשר בחוזי תכנון בעניין עם 10 מ-43 הרשויות המקומיות שעימן נחתמו הסכמים ממוקדים, ובמסגרת חוזי התכנון הקצה לרשויות אלה 10.8 מיליון ש"ח לשם תכנון כאמור.

במועד סיום הביקורת קודם התכנון המפורט של קרקעות פרטיות באופן חלקי ביותר - מרבית הרשויות המקומיות לא החלו לנצל את התקציב שהוקצה להן לכך, ויתר הרשויות ניצלו רק 6% מהתקציב שהוקצה בסך הכול לכלל הרשויות למטרה זו - כ-1.2 מיליון ש"ח מ-20.5 מיליון ש"ח שהוקצו לכלל הרשויות.

היעדר סיוע של משרד הבינוי לרשויות המקומיות בקידום התכנון:

היישובים האסטרטגיים: בהחלטה 922 נקבע כי יוקצו למשרד הבינוי תקציבים עבור שכירת שירותיהן של חברות ניהול שיסייעו ליישובים האסטרטגיים בקידום התכנון המפורט. צוות ההיגוי קבע שלמטרה זו יוקצו

44 בשלב א' בהסכם תוקצבו הנושאים האלה: תכנון של קרקע פרטית (30% מהתקציב שהוקצה לכל יישוב) תכנון של קרקע מדינה (30% מהתקציב), רישום תוכניות (10%), הקמת מאגר חברות ניהול שיסייעו לרשויות המקומיות בקידום התכנון (10%) ומימון תוכניות מתאר (20%).

45 30% מהתקציב הכולל לשלב א' - 88.2 מיליון ש"ח.

במסגרת ההסכמים האסטרטגיים 10% מתקציב שלב א' - כ-8 מיליון ש"ח. משרד הבינוי הוא שאמור להשתמש בתקציב זה לצורך התקשרות עם חברת הניהול.

הביקורת העלתה כי בפועל משרד הבינוי לא התקשר כלל עם חברות הניהול לשם קידום התכנון המפורט כאמור, וממילא לא איפשר ליישובים האסטרטגיים להסתייע בחברות אלו בקידום התכנון.

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

היישובים הממוקדים: עוד נקבע בהחלטה 922 כי בהתאם להחלטת ועדת ההיגוי יוקצו תקציבים עבור "ניהול על ידי חברות מנהלות או חברת הביצוע הכללית" ביישובים הממוקדים. ועדת ההיגוי הקצתה לעניין 12.6 מיליון ש"ח לשנים 2016 - 2020. המטרה העיקרית בכך הייתה לפעול להסרת חסמים בנוגע לתכנון של קרקעות.

בשנת 2017 התקשר משרד הבינוי בהסכם עם חברה, שבו נקבע כי היא תעסוק ב"בקרה כללית ומעקב לרבות טיפול בהסרת חסמים ליישובי המיעוטים הכלולים בהחלטת הממשלה [922]".

הועלה כי במועד סיום הביקורת הופעלה החברה רק בשלושה יישובים, שאינם יישובים ממוקדים.

משרד הבינוי מסר בתשובתו כי במסגרת תהליכי העבודה ובעקבות הפקת הלקחים החברה מופעלת ביישובים הממוקדים בלבד.

כאמור, הרשויות המקומיות ביישובים הערביים מתקשות לקדם את נושא התכנון של קרקעות בתחום שיפוטן, ולפיכך הקצתה הממשלה תקציבים לצורך סיוע לרשויות בנושא זה, כמפורט לעיל. ואולם רק כמות מצומצמת של תקציבים אלה נוצלה, והדבר מצביע על קושי של הרשויות המקומיות הערביות להוביל תכנון מפורט של קרקעות פרטיות. בהקצאת התקציבים אין אפוא די. על משרד הבינוי לבחון דרכים למתן ליווי מקצועי מתאים לרשויות המקומיות במגזר הערבי לצורך קידום תוכניות מתאר מפורטות בתחום שיפוטן, לגבש כלים אפקטיביים שיישעו להוציא לפועל בהצלחה את התכנון המפורט, ולהביא בחשבון בעניין זה את הכלים שמפעיל מינהל התכנון, למשל שילוב המתכננים האסטרטגיים. כמו כן, על משרד הבינוי להיות מעורב בקידום התוכניות ולעקוב אחר חסמים המונעים את הקידום כדי להסירם בעוד מועד.

משרד הבינוי מסר בתשובתו כי "היקף חריג של תכנון והמורכבות הגבוהה בתכנון ביישובי המיעוטים לא קיבלו מענה בכוח אדם איכותי ומתאים למילוי משימה זו, המשרד פעל באופן המיטבי עם כוח האדם והאמצעים המוגבלים שלרשותו". המשרד הוסיף כי כלקח מהביקורת ימונו "חברות ניהול שייסייעו בקידום התכנון ביישובים שיופקדו תחת אחריותם". עוד מסר המשרד כי "המחוזות יהיו אחראים לקיים ישיבות ליווי למעקב אחר התקדמות יישום התכנון".

תכנון של קרקעות המדינה

מצוקת הדיור ביישובים הערביים, המחסור בעתודות קרקע בבעלות המדינה ביישובים אלה, ריבוי עתודות הקרקע הפרטית המצויות בבעלות מספר קטן של משפחות, והיכולת המוגבלת של המדינה להשפיע על פיתוח קרקעות אלה ולנצל את מלוא זכויות הבנייה מתוקף תוכניות המתאר החלות עליהן - כל אלה מחייבים את הממשלה לגבש כלים שיאפשרו איתור קרקעות שיש היתכנות לפיתוח שלהן, ובכללן קרקעות מדינה.

בהחלטה 922 נקבע בין היתר כי יתוקצב תכנון מפורט של קרקעות מדינה. משרד הבינוי תקצב תכנון מפורט של קרקעות מדינה עבור היישובים האסטרטגיים לשנים 2016 - 2017 בסכום של 26.5 מיליון ש"ח, ובמסגרת זו חתם על חוזה תכנון עם חברות בסכום של כ-7 מיליון ש"ח. נוסף על כך חתם משרד הבינוי עם חברות מתכננות על חוזה תכנון בסכום של 19.7 מיליון ש"ח לתכנון תוכניות של קרקעות מדינה ביישובים הממוקדים.

במועד סיום הביקורת ניתנו במסגרת החלטה 922 הרשאות לביצוע פרויקטים לתכנון של קרקעות מדינה ל-25 מ-43 היישובים הממוקדים (כ-60%) ולארבעה מ-13 היישובים האסטרטגיים (כ-30%), ואולם שולמו בפועל למתכננים רק כ-322,000 ש"ח מתקציב של 26.5 מליון ש"ח. המשמעות היא כי במועד סיום הביקורת שיעור ניצול התקציב היה דל מאוד - כאחוז אחד בלבד.

משרד מבקר המדינה בדק את יישום החלטה 346 הנוגעת לאיתור ולפיתוח של קרקעות מדינה לשם הגדלת היצע הדיור לאוכלוסיית המיעוטים. להלן הפרטים:

הגדלת עתודות הקרקע ביישובי המיעוטים

בהתאם להמלצות צוות 120 הימים התקבלה באוגוסט 2015 החלטה 346, ובה נקבע שרמ"י, בשיתוף הרשויות המקומיות במגזר המיעוטים, תאתר קרקעות לפיתוח עתידי בשולי שטח השיפוט של הרשויות. רמ"י תפעל לפדות את הקרקע מהחוכר הנוכחי, ומי שהוא בעל קרקע פרטית ביישוב שניתן לבנות עליה תוספת של 30 יח"ד, יוכל לקבל זכות קדימה לרכוש את הקרקע שנפדתה אם ישלים בניית שלד ל-20 יח"ד בקרקע שבבעלותו. הממשלה הטילה על יו"ר מועצת מקרקעי ישראל (שר האוצר) להביא לאישור המועצה הצעות החלטה בהתאם לעקרונות אלו. עוד נקבע בהחלטה 346 כי תוקם ועדת היגוי, בראשות מנכ"ל משרד הבינוי, שתעקוב אחר יישום ההחלטה.

1. הועלה כי במועד סיום הביקורת, אף שחלפו יותר משנתיים מאז התקבלה החלטה 346, טרם הביא יו"ר מועצת מקרקעי ישראל, לאישור המועצה הצעות החלטה בהתאם לעקרונות שנקבעו בהחלטת הממשלה.

בפועל לא נקבעו עקרונות דרך פעולה, לרבות יעדים כמותיים ולוח זמנים לביצוע, בנוגע לאיתור הקרקעות, וכן לא נקבע אופן הפעולה בעניין פדיון הקרקעות.

2. לעניין ההחלטה בדבר מתן זכות קדימה לרכוש קרקעות שייפדו מסר אגף ייעוץ משפטי ברמ"י למשרד מבקר המדינה כי מימושה הוא בעייתי ומעורר קשיים משפטיים: מתן זכות קדימה לרכישת קרקע מנוגד לחוק חובת המכרזים, שמחייב הקצאת קרקע במכרז; קיימת סתירה בין החלטות רמ"י לעניין שיווק מידי לבין העברת המקרקעין שייפדו לגורמים פרטיים; רמ"י לא תוכל להבטיח את פיתוח המקרקעין הללו אם יועברו לידיים פרטיות.

נוכח האמור על רמ"י להעלות לפני מועצת מקרקעי ישראל את הצורך בגיבוש מתווה ליישום החלטה 346. אם תמצא רמ"י שיש קשיים ביישום ההחלטה, עליה להציג חלופות לביצוע.

3. עוד עלה כי צוות ההיגוי שהוקם לפי החלטה 922, שבפועל איגד בתוכו את ועדת ההיגוי שהוקמה לצורך יישום החלטה 346, לא עקב אחר יישום החלטה 346 להגדלת עתודות קרקעות המדינה ולא דן בקשיים הנוגעים לשימוש בעתודות אלה לעידוד בנייה על קרקע פרטית, כאמור.

משרד הבינוי מסר בתשובתו כי הנושא של הגדלת עתודות קרקעות המדינה מטופל במסגרת עבודת צוות ההיגוי "ומישום בתוכניות העבודה של החלטה 922".

על צוות ההיגוי להיכנס לעובי הקורה בכל הנוגע ליישום החלטה 346 ולבחון את מכלול הדרכים האפשריות לאיתור קרקעות מדינה חדשות שיש היתכנות לתכנון שלהן ולעידוד בנייה על קרקע פרטית, בד בבד עם התייחסות לקשיים שהעלתה רמ"י בנושא זה.

הקמת מתחמים עירוניים חדשים

בדוח ועדת אור צוין כי "בחמישים השנים הראשונות למדינה גדלה האוכלוסייה הערבית פי שבעה לערך. במקביל, נשאר השטח המאפשר בנייה למגורים בעיקרו כמעט ללא שינוי... יישובים חדשים לא קמו (להוציא את יישובי הבדואים) וקרקעות מינהל לא שוחררו בדרך כלל לבנייה ביישובים ערביים"; מצב זה קיים גם כיום. מהקמת המדינה לא הוקם אף יישוב ערבי חדש, למרות הגידול הניכר של האוכלוסייה הערבית.

המתחם העירוני בגבעות טנטור: בשנת 1976 הפקיעה המדינה כ-2,000 דונם של קרקע בגבעות טנטור, מצפון לכביש 85 (כביש עכו-כרמיאל) ומדרום ליישוב ג'דידה-מכר, לצורך תכנון יישוב המיועד למחוסרי דיור מעכו העתיקה ומכפרי הסביבה⁴⁶. ואולם המטרה שבגינה הופקעו המקרקעין טרם מומשה⁴⁷.

ביולי 2008 החליטה הממשלה⁴⁸ להטיל על צוות בין-משרדי לגבש תוכנית עבודה לבחינת הקמתה של עיר חדשה לאוכלוסיית המיעוטים בצפון הארץ ולהציג את המלצותיו לפני הממשלה, לאחר קיום התייעצות עם המועצה הארצית.

46 על פי החלטת הוועדה המייעצת לענייני הפקעות מדצמבר 1975.

47 בשנת 1990, עם תחילת גל העלייה מברית המועצות לשעבר, החליט משרד הבינוי להסב את התכנון בנוגע לקרקעות האמורות להכנת תוכנית מתאר לשכונה של עולים חדשים. ואולם תוכנית המתאר לא הגיעה לכלל אישור.

48 החלטת ממשלה מס' 3810 מ-20.7.08.

בפברואר 2009 החליטה המועצה הארצית על עריכת תמ"א 44 ברמת פירוט של תוכנית מתאר מקומית, לשם פיתוח עירוני חדש במתכונת של בנייה רוויה בגבעות טנטור. מטרת התוכנית הייתה ניצול כ-2,000 דונם של קרקע שבבעלות המדינה⁴⁹, במטרה לתת מענה לצורכי הדיור והתעסוקה של 35,000 עד 40,000 תושבים מקרב האוכלוסייה הערבית בגליל. שנת היעד שנקבעה למימוש התוכנית הייתה 2030.

בנובמבר 2014 החליטה המועצה הארצית למסור את מסמכי התוכנית לוועדות המחוזיות, לקבלת הערותיהן. במרץ 2016 מסרה הוועדה המחוזית צפון את הערותיה על התוכנית והמליצה לשנות אותה מהותית, ובין היתר להביא בה בחשבון את החיבור העתידי של השטח שעליו חלה התוכנית עם שטח היישוב ג'דידה-מכר. יצוין כי הוועדה העריכה שתהליכי התכנון המפורט והביצוע בפועל לא יסתיימו עד לשנת היעד לסיום התוכנית (שנת 2030), ולכן לא יחל האכלוס באותה שנה.

בעקבות המלצות הוועדה המחוזית צפון ונוכח הצפי להתמשכות הליכי התכנון החליטה המועצה הארצית על קידום התכנון באמצעות הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור (להלן - הוותמ"ל)⁵⁰. בספטמבר 2016 הכריזה ועדת השרים לענייני דיור (להלן - קבינט הדיור) על מתחם ג'דידה-מכר-גבעות טנטור כמתחם מועדף לדיור וקבעה שחלקו המערבי יתוכנן בידי משרד הבינוי וחלקו המזרחי על ידי רמ"י.

בהמשך לכך הקימו משרד הבינוי ורמ"י ועדת היגוי משותפת לקידום התכנון בגבעות טנטור, בראשות משרד הבינוי. הוועדה קבעה כי בנוגע לשטח יוכנו שתי תוכניות⁵¹, וכי משרד הבינוי ירכז ויתאם את קידום התכנון בשתי התוכניות.

רק בספטמבר 2018 החליטה הוותמ"ל על הפקדת התוכניות האמורות, ובדצמבר 2018 הן פורסמו להפקדה. התוכניות כוללות תוספת של כ-15,000 יח"ד וכן שטחי תעסוקה ומסחר, ומבני ציבור ושטחים ציבוריים פתוחים.

לרשות הממשלה עומדים כלים מגוונים לקידום הקמת מתחמי דיור, והיא השתמשה בחלקם לפחות בהקמת היישוב חריש. למשל, לצורך הקמת היישוב הכריז שר הפנים, לפי המלצת המועצה הארצית, על מרחב תכנון מקומי מיוחד בחריש ומינה את הוועדה המקומית המיוחדת לתכנון ולבנייה חריש. לוועדה מיוחדת כאמור, הכוללת בעיקר נציגים של כמה משרי הממשלה ומשמשת בעת ובעונה אחת ועדה מקומית וועדה מחוזית, יש סמכויות רחבות ביותר, והיא יכולה לרכז את כל משאביה לשם קידום הנושא שלשמו הוקמה. כמו כן החליטה הממשלה להקים "ועדת מנכ"לים לקידום היישוב חריש" והטילה עליה להגיש במועד מאוחר יותר החליטה הממשלה⁵² להכריז על חריש כעל יישוב בעל עדיפות

49 קרקעות שהופקעו בשנת 1976.

50 הוותמ"ל הוקמה מכוח החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), התשע"ד-2014.

51 תוכניות מועדפות לדיור (תמ"ל) 1058 ו-1059.

52 החלטה מס' 870 בנושא "סיוע בהקמת העיר חריש".

לאומית ואימצה את המלצות ועדת המנכ"לים בנוגע להפעלת תוכנית לפיתוח של היישוב לקראת הפיכתו לעיר; העיר צפויה לאכלס בסיום התהליך כ-60,000 תושבים.

בכל הנוגע לקידום
התכנון והפיתוח של
המתחם העירוני
החדש בגבעות טנטור
- ההערכה היא
שיעברו עוד שנים
רבות עד שהמתחם
יאוכלס במלואו

לממשלה ולמשרד הבינוי יש מגוון רחב של כלים שבאמצעותם הם יכולים לקדם את התכנון, הפיתוח והבנייה של יישובים שהממשלה מחליטה להקים על קרקעות מדינה, למשל הקמת ועדת תכנון מיוחדת, הקמת ועדת מנכ"לים של משרדי הממשלה הרלוונטיים לקידום הקמת היישוב והכרזה על היישוב כבעל עדיפות לאומית. ואולם בכל הנוגע לקידום התכנון והפיתוח של המתחם העירוני החדש בגבעות טנטור, עלה כאמור שאף שהפקעת הקרקעות לצורך הקמתו נעשתה עוד בשנות השבעים של המאה העשרים, ואף שבשנת 2008 החליטה הממשלה על גיבוש תוכנית להקמתו - ההערכה היא שיעברו עוד שנים רבות עד שיאוכלס במלואו.

משרד הבינוי מסר בתשובתו כי מתקיים מעקב צמוד בנוגע לקידום התוכניות, וכי הוא "מקיים דיונים בין משרדיים ובוועדת ההיגוי לגבש את מיטב הכלים הנחוצים להשלמת התכנון ולפיתוח שכונות אלו [המתחם העירוני בגבעות טנטור]". משרד הבינוי ציין כי הוא "מקדם תכנון מפורט לביצוע לשם קביעת אומדני פיתוח לשיווק וכן מקדם הסכם גג עם עיריית ג'דידה מכר והחלטת ממשלה לנדבך [המתחם] החדש... לאור זאת הצפי כי בתחילת 2019 המשרד ישווק ויתחיל פיתוח". משרד הבינוי הוסיף כי הוא צופה כי "האכלוס למנה המשמעותית הראשונה" יהיה בשנת 2023.

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי לפי תוכנית העבודה של הוותמ"ל, התוכניות להקמת המתחם העירוני בגבעות טנטור צפויות להיות מאושרות בשנת 2019.

על הממשלה, בהובלת משרד הבינוי, לפעול בנחישות במטרה לקדם את התכנון של המתחם העירוני בגבעות טנטור ולהשתמש, ככל שידרש, במגוון הכלים העומדים לרשותה לשם הקמת המתחם.

המתחם העירוני בטמרה: בשנים האחרונות החל משרד הבינוי לקדם הקמת שכונה חדשה בטמרה הכוללת כ-5,300 יח"ד (להלן - מתחם טמרה). במאי 2016 הכריז קבינט הדיור על מתחם טמרה כמתחם מועדף לדיור. ביולי 2016 החליטה הוותמ"ל על הפקדת תוכנית בנדון שהגיש משרד הבינוי בכפוף למילוי תנאים שונים בתוך 90 יום; אחד התנאים היה שמשרד הבינוי יכלול בתוכנית סלילת כביש גישה בתוואי מסוים. יצוין כי המועצה האזורית משגב התנגדה לתוואי זה.

בינואר 2017 החליטה הוותמ"ל על סגירת התוכנית⁵³, מאחר שמשרד הבינוי לא גיש את המסמכים והתוכניות בהתאם לתנאים שקבעה. בספטמבר אותה שנה

הגיש משרד הבינוי לוותמ"ל תוכנית חדשה בעבור מתחם טמרה⁵⁴ הכוללת כביש גישה בתוואי אחר. הוותמ"ל החליטה על הפקדת התוכנית בכפוף לכמה תנאים, ואחד מהם היה הכללה בתוכנית של כביש הגישה בתוואי המקורי.

במועד סיום הביקורת עדיין לא הגיש משרד הבינוי לוותמ"ל תוכנית העומדת בתנאים שנקבעו להפקדתה. יוצא שתוכנית שהייתה אמורה להיות מועדפת ומקודמת בהליכים מזורזים עדיין רחוקה ממימושה.

משרד הבינוי מסר בתשובתו כי פעל למילוי התנאים להפקדת התוכנית כפי שנדרש, אולם ההליכים בנושא נקטעו לאחר שגורמי המקצוע מטעם המדינה מצאו כי הפקדת התוכנית מחייבת תיקון של תחום ההכרזה⁵⁵ של המתחם המועדף לדיור בטמרה.

מינהל התכנון ציין בתשובתו מאוקטובר 2018 כי "מתקיימת בחינה לגבי אופן המשך קידום התוכנית".

מכלל האמור יוצא כי בניית יח"ד בהיקפים ניכרים על קרקעות מדינה עבור האוכלוסייה הערבית ואכלוסן לא ייעשו בעתיד הקרוב, אף שבנייה ואכלוס כאמור הם בעלי חשיבות להקלת מצוקת הדיור של אלפי משפחות מקרב האוכלוסייה הערבית.



54 תוכנית מועדפת לדיור 1070.
55 תחום ההכרזה הוא השטח שהקרקעות הנכללות בו הוכרזו כמתחם מועדף לדיור לפי החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), תשע"ד-2014.

כחלק מההתמודדות עם מצוקת הדיור במגזר הערבי יזמה ומימנה הממשלה בעשור האחרון את קידום התכנון בנוגע לשטחי השיפוט של הרשויות המקומיות הערביות, ובכלל זה תכנון להקים ועדות תכנון מקומיות ומימנה הכנת תוכניות מתאר מקומיות וכן תוכניות מפורטות בנוגע לקרקעות מדינה ולקרקעות פרטיות. במועד סיום הביקורת עדיין לא הוקמו ועדות תכנון מקומיות חדשות ביישובים הערביים; היקף קרקעות המדינה הזמינות לתכנון מפורט ביישובים אלה הוא מצומצם; ותוכניות מפורטות של קרקעות פרטיות עדיין נמצאות בשלבי תכנון ראשוניים. כאמור, יישום תוכנית החומש הממשלתית הראשונה החל בשנת 2010 ובתקופת הביקורת נמצא בעיצומו יישום תוכנית חומש נוספת בהתאם להחלטה 922. עם זאת, תוכניות אלה, וכן הקמת המתחמים העירוניים בגבעות טנטור ובטמרה, אשר אמורות להביא לתוספת של לפחות 20,000 יח"ד לתושבי המגזר הערבי באזור, עדיין לא הביאו לתוצאות המצופות, ונראה כי הקלה של מצוקת הדיור במגזר הערבי אינה קרובה. לכן על ועדת ההיגוי הבין-משרדית לפעול בנחישות להוצאת התוכניות מן הכוח אל הפועל בהתאם להחלטות הממשלה.

שיווק ופיתוח של קרקעות

שיווק קרקעות מדינה

רמ"י ומשרד הבינוי משווקים קרקעות מדינה⁵⁶, כאשר הקרקעות זמינות לבנייה ולפיתוח. כפי שצוין בדוח צוות 120 הימים, שיעורן של קרקעות המדינה מכלל הקרקעות ביישובי המיעוטים קטן במידה ניכרת משיעורן של הקרקעות הפרטיות. זאת ועוד, ביישובי המיעוטים יש מחסור הולך וגדל בקרקעות מדינה הזמינות לבנייה למגורים, בשל הצורך לייעד את חלקן לשימושים ציבוריים.

בדוח צוות 120 הימים צוין כי לפי נתוני משרד הבינוי, בשנים 2005 - 2009 תוכנן לשווק ביישובים שונים ברחבי הארץ כ-200,000 יח"ד, מהן כ-30,000 יח"ד ביישובי המיעוטים. בפועל שווקו רק 20% מיח"ד שתוכנן לשווק ביישובי המיעוטים, לעומת שיווק של 70% מיח"ד שתוכנן לשווק ביישובים יהודיים או מעורבים. עוד צוין כי נכשל שיווקן של לא פחות מ-43% מיח"ד שתוכנן לשווק ביישובי המיעוטים החל משנת 2010 על פי החלטות הממשלה ו-4432.

התאמה של מסמכי המכרזים

צוות 120 הימים ציין כי אי-הצלחת מכרזי השיווק בקרב האוכלוסייה הערבית נובעת בין היתר מהיעדר מידע בעניין הדרישות והתנאים שנקבעו במכרזים. בהתאם לכך הטילה החלטה 346 על משרד הבינוי ורמ"י לגבש המלצות בין היתר בעניין תרגום המכרזים לערבית והנגשתם לציבור; החלטה 922 ייעדה חלק מתקציב תוספתי בסך 2.7 מיליון ש"ח להתאמת המכרזים לאוכלוסייה הערבית (קיום כנסי הרכשים, תרגום וכיוצא בזה).

יצוין כי רמ"י מפרסמת את מסמכי המכרזים בעברית. בערבית מפרסמת רמ"י רק הודעה הכוללת פרטים תמציתיים על הקרקע המשוקת (שטח הקרקע, מספר יח"ד שאמורות להיבנות עליה, עלויות הפיתוח וכו') והוראות תכנוניות.

בתשובתה מסרה רמ"י כי המכרזים אינם מתורגמים "לאור עמדת היעוץ המשפטי בנושא והחשש למחלוקת פרשנית סביב תנאי המכרז לאור פערי התרגום".

נוכח האמור, אם קיימים קשיים בנושא זה, על רמ"י ומשרד הבינוי להעלותם במסגרת ההמלצות בעניין תרגום המכרזים והנגשתם, כמצוין בהחלטת הממשלה.

56 קרקעות שמנהלת רמ"י, ובכלל זה קרקעות בבעלות המדינה, קרקעות בבעלות רשות הפיתוח וקרקעות בבעלות קרן קיימת לישראל.

ביישובים רבים לא ניתן מענה לצורכי הדיור של תושבים אשר אין בבעלותם קרקעות

פיזור השיווקים בשנים 2016 - 2017

בהחלטות הממשלה 1316 ממרץ 2016 ו-2458 ממרץ 2017 נקבע כי בשנים 2016 - 2017 ישווקו משרד הבינוי ורמ"י ביישובי המיעוטים לכל הפחות 7,200 יח"ד.

בהסכמים שחתם משרד הבינוי עם 56 היישובים האסטרטגיים והממוקדים באוגוסט - ספטמבר 2016 נכללה תוכנית עקרונית לשיווק יח"ד שנבנו על קרקעות מדינה, שבה צוינה כמות יח"ד שישווקו בכל יישוב בשנים 2016 - 2020, על פי תוכניות העבודה של משרד הבינוי ושל רמ"י.

יצוין כי משרד הבינוי ורמ"י עמדו ביעדי השיווק שנקבעו לשנים 2016 - 2017 בכל הנוגע ליישובי המיעוטים (יישובים ערביים, בדואיים, דרוזיים וצ'רקסיים), וב-32 יישובים ערביים שווקו בשנים הללו כ-6,200 יח"ד.

עם זאת, יש לציין כי במועד סיום הביקורת בוצע שיווק רק ב-57% מהיישובים החתומים על ההסכמים הממוקדים והאסטרטגיים (32 מ-56 יישובים), וכי 80% מיח"ד שווקו בעשרה יישובים בלבד. למשל, ביישובים טמרה, טירה וערעה-עארה, שבהם מתגוררים עשרות אלפי תושבים⁵⁷, לא פורסמו מכרזים לשיווק קרקעות מדינה בשנים 2016-2017. משמעות נתון זה היא כי ביישובים רבים לא ניתן מענה לצורכי הדיור של תושבים אשר אין בבעלותם קרקעות.

בתשובתו מסר משרד הבינוי כי בהסכמים האסטרטגיים והממוקדים שחתם עם הרשויות צוין במפורש כי מדובר בתוכנית עקרונית בלבד, וכי "בסמכות המשרד לשנות את תמהיל ומועדי השיווק בכל עת". עוד מסר משרד הבינוי כי "בחלק מהמקרים המתוארים לא ניתן היה לשווק היות והתב"ע טרם אושרה. על זה יש להוסיף חסמים מול רשויות שמנעו שיווקים".

נוכח ריבוי היישובים שבהם אין שיווק של קרקעות, ובייחוד יישובים מרכזיים מרובי אוכלוסייה, יש מקום שהגורמים הנוגעים בדבר, לרבות משרד הבינוי, רמ"י והרשויות המקומיות הרלוונטיות, ירכזו מאמץ ניכר להסרת החסמים המקשים את השיווק, במטרה להגדיל את כמות היישובים שישווקו בהם קרקעות.

פיתוח קרקעות

החלטות שנועדו להאיץ את פיתוח הקרקעות

פיתוח של קרקע המיועדת לבנייה כרוך בהקמת תשתיות, כמו כבישים, קווי ביוב ואמצעי תאורה. רמ"י ומשרד הבינוי נוהגים לשווק את קרקעות המדינה בדרך כלל כשהן זמינות לבנייה ולאחר שהכינו תוכנית לפיתוח הקרקע. הפיתוח ממומן מתשלומים שרמ"י ומשרד הבינוי גובים מהרוכשים. לצורך פיתוחן של קרקעות פרטיות החוק מסמיך את העיריות והמועצות המקומיות⁵⁸ להקים בהן את התשתיות הנדרשות וכן להתקין חוקי עזר שיאפשרו לגבות מבעלי קרקע פרטית אגרות והיטלים כדי לממן את ההקמה. צוות 120 הימים מצא שברוב הרשויות המקומיות הערביות אין חוקי עזר עירוניים המאפשרים גביית אגרות והיטלים כאמור.

הממשלה קבעה בהחלטה 1539 ממרץ 2010 ובהחלטה 4432 ממרץ 2012 כמה אמצעים לעידוד בנייה רוויה ביישובים הערביים, לרבות סבסוד של פיתוח תשתיות בקרקעות פרטיות ובקרקעות מדינה. הממשלה ייעדה בהחלטות האמורות כ-160 מיליון ש"ח לסבסוד פיתוח קרקע מדינה וכ-100 מיליון ש"ח לסבסוד פיתוח קרקע פרטית.

בשנים 2010 - 2014 מומשו כ-40% בלבד מהתקציב (כ-66 מיליון ש"ח) שהוקצה לסבסוד פיתוח תשתיות בקרקע מדינה. אחת הסיבות העיקריות לכך היא חוסר הצלחה בשיווק של קרקעות מדינה. מימוש התקציב לסבסוד פיתוח תשתיות בקרקע פרטית היה בחלק מהיישובים נמוך ואף אפסי. לדוגמה, בנצרת, אום אל-פחם, סח'נין ועראבה מומשו כ-11 מיליון ש"ח מתקציב בסך כ-31 מיליון ש"ח שהוקצה ליישובים אלה; ובכפר קאסם, קלנסווה, כפר כנא ועין מאהל לא מומש כלל תקציב בסך כ-14 מיליון ש"ח שהוקצה להם. יצוין כי בהחלטה 922 תקצבה הממשלה את סבסוד הפיתוח של קרקעות מדינה המשוקות ביישובים הערביים, אך לא סיפקה כלים לעידוד פיתוח הקרקעות הפרטיות.

יוצא אפוא כי הממשלה קיבלה החלטות בעניין פיתוח קרקעות ביישובים הערביים והקצתה ליישומן תקציב נכבד, אולם הלכה למעשה נוצל רק חלק מהתקציב, והקרקעות ביישובים אלה לא פותחו כמצופה.

על צוות ההיגוי לבחון דרכים נוספות להאצת הפיתוח של קרקעות מדינה ביישובים הערביים, וכן לבחון דרכים נוספות לקידום הפיתוח של הקרקעות הפרטיות כדי לעודד את בעלי הקרקעות לבנות עליהן יח"ד.

קידום פיתוח קרקעות ביישובים הערביים

הסכמי גג עם רשויות ערביות: באוקטובר 2013 קיבלה הממשלה החלטה שהטילה על משרד האוצר, על משרד הבינוי ועל רמ"י לחתום עם רשויות מקומיות על הסכמי גג בדבר שיווק קרקעות לבנייה למגורים בשטח השיפוט שלהן (להלן - הסכמי גג)⁵⁹. נקבע שהסכם גג יחתם עם רשות מקומית שבנוגע לתחום שיפוט קיימות תוכניות מפורטות מאושרות (או תוכניות שצפויות להיות מאושרות בתוך 18 חודשים מיום חתימת ההסכם) אשר מכוחן ניתן להוציא היתרים לבנייה בהיקף שלא יפחת מ-5,000 יח"ד. בהסכמי גג מקצה המדינה מראש קדם-מימון⁶⁰ להקמת תשתיות נדרשות - "תשתיות-על" (דרכים ראשיות, מחלפים ומערכות ביוב אזוריות) ו"תשתיות צמודות" (מגרשים ציבוריים, מדרכות ושבילים ומבני ציבור) - וכן לשדרוג תשתיות קיימות בתחום השיפוט של הרשויות המקומיות. אשר לרשויות המקומיות, הן מתחייבות בהסכמים לשווק קרקעות למגורים ולהוציא היתרי בנייה בזמן קצוב שנקבע בהסכמים.

החלטה 922 הנחתה את משרד האוצר ואת משרד הבינוי לפעול לאיתור רשות מקומית ערבית שאיתה יהיה ניתן להתקשר בהסכם גג, לפי התנאים הקבועים בהחלטות הממשלה בנושא. משרד הבינוי מצא שבאותה העת (שנת 2015) הייתה עיריית טמרה היחידה שעמדה בתנאים לחתימת הסכם גג, והוא פעל לחתימת ההסכם עם העירייה. ואולם העירייה סירבה לחתום על הסכם כאמור וכן סירבה לחתום על הסכם אסטרטגי, זאת בשל המחלוקת בינה לבין משרד הבינוי בעניין התוכנית הנוגעת למתחם טמרה, כאמור.

נכון למועד סיום הביקורת טרם נחתם הסכם גג עם רשות מקומית ערבית.

משרד הבינוי מסר כי הוא מקדם התקשרות בהסכם גג עם הרשות המקומית ג'דידה-מכר לבניית המתחם בגבעות טנטור.

אגף תקציבים מסר בתשובתו מנובמבר 2018 כי הכלי שניתן בהחלטה 922 בנוגע לחתימה על ההסכמים האסטרטגיים הוא כלי העשוי לספק את הפתרונות המתאימים לפיתוח תשתיות ולקידום בנייה בהיקף נרחב ביישובי המיעוטים.

משרד מבקר המדינה מעיר לצוות ההיגוי כי הסכמי הגג מאפשרים להקצות תקציב קדם מימון להקמת תשתיות הפיתוח בשונה מההסכמים האסטרטגיים וגם הממשלה כאמור סברה כי יש מקום לקדם במקביל להסכמים האסטרטגיים, ולפיכך על צוות ההיגוי לעקוב אחר התקדמות הנשא.

59 החלטה מס' 768 (דר/29), בעניין "הסכמי גג עם רשויות מקומיות לטובת הסרת חסמי שיווק ופיתוח".

60 משרד האוצר מקצה לרשות המקומית תקציב למימון עבודות הפיתוח שבאחריותה לפני שיווק הקרקעות, על מנת לאפשר את בניית יחידות הדיור.

הצורך בגביית היטלים לפיתוח קרקעות פרטיות: רשויות מקומיות המבקשות לפתח קרקעות פרטיות חייבות בין השאר להחזיק ביכולת כלכלית למימון הפיתוח. במצב החוקי הקיים המקור למימון פעולות הפיתוח הוא היטלי פיתוח ואגרות שהרשות המקומית מטילה באמצעות חוקי עזר עירוניים.

כאמור, צוות 120 הימים מצא כי ברוב הרשויות המקומיות הערביות אין חוקי עזר עירוניים המאפשרים גביית היטלי פיתוח מבעלי קרקעות פרטיות. אשר לרשויות שיש בהן חוקי עזר כאלה, התעריפים של היטלי הפיתוח שנקבעו בחוקי העזר הם לרוב נמוכים ואינם מאפשרים את מימון עלויות פיתוח הקרקע.

בשל כך החל אגף תקציבים לקדם שינוי חקיקה, ולפיו הסמכות לגביית היטלי הפיתוח תהיה נתונה לממשלה ולא לרשות המקומית. באוקטובר 2016 יזם אגף תקציבים הצעת חקיקה בסוגיית דמי הפיתוח, ולפיה תוטל על הרשויות המקומיות חובה לגבות דמי פיתוח של נכסים שמיועדת בהם בנייה חדשה בסכום שייקבע בתקנות. בנובמבר אותה שנה אושרה ההצעה בקריאה ראשונה בכנסת.

אגף תקציבים מסר בתשובתו כי בנובמבר 2018 הייתה ההצעה לשינוי החוק שצוינה לעיל מונחת על שולחנה של ועדת הפנים של הכנסת.

בניית מוסדות ציבור לפי החלטה 922

אי-ביצוע תשלומים מהתקציב שהוקצה: בהחלטה 922 הקצתה הממשלה 750 מיליון ש"ח לשנים 2016 - 2020, לשם בניית מוסדות ציבור ביישובים הערביים: עבור שנת 2016 הוקצו 200 מיליון ש"ח; עבור כל אחת מהשנים 2017 - 2019 הוקצו 150 מיליון ש"ח; ועבור שנת 2020 הוקצו 100 מיליון ש"ח. ועדת ההיגוי החליטה כי 40 מיליון ש"ח מהתקציב האמור יוקצו לבניית מוסדות ציבור ביישובי הבדואים בצפון (שאינם נכללים בהחלטה). ההקצאה בעניין זה ליישובים הערביים הייתה אפוא 710 מיליון ש"ח.

מנתונים שמסר משרד הבינוי למשרד מבקר המדינה עולה כי בשנת 2016 אישר משרד הבינוי תקציב בסך 192 מיליון ש"ח לבניית מוסדות ציבור ובשנת 2017 אישר תקציב בסך 144 מיליון ש"ח לאותה מטרה.

נמצא כי במועד סיום הביקורת לא בוצעו תשלומים מהתקציב לשנת 2016, וכי מהתקציב לשנת 2017 שולמו 5 מיליון ש"ח בלבד. להלן פירוט:

עיכוב בבניית מוסדות ציבור שתוקצבו בתוכנית העבודה לשנת 2016:

משרד הבינוי החליט כי בניית מוסדות הציבור תיעשה באמצעות שלוש חברות מנהלות שהוא יבחר ויתקצב, וכי במקרים מסוימים תוכל הרשות המקומית לקבל ישירות תקציב לבניית מוסד ציבור.

רק בינואר 2017 התקשר משרד הבינוי עם שלוש החברות המנהלות. לטענת משרד הבינוי, הליך גיוס החברות המנהלות נמשך זמן רב, והחברות נתקלו עם תחילת עבודתן בעיכובים שהאחריות להם היא של הרשויות המקומיות.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי במועד סיום הביקורת טרם הוחל בבניית מוסדות ציבור מסוג כלשהו באף אחת מהרשויות הערביות שעל פי תוכנית העבודה של משרד הבינוי לשנת 2016 אושר להן תקציב למטרה זו.

משרד הבינוי מסר בתשובתו כי "בכל הפרויקטים מתקדם תכנון והוצאת היתרים על מנת להתחיל בביצוע. העיכוב [בבניית מוסדות ציבור] נובע מתהליך תכנון ארוך והוצאת היתרים ב[מערכת] רישוי זמין⁶¹ וחסמים שתלויים ברשות המקומית". משרד הבינוי הוסיף כי עד אוגוסט 2018 "שולמו חשבונות בהיקף של כ-14.8 מיליון ש"ח" לבניית מוסדות ציבור.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבינוי כי נוכח אי-הקמת מוסדות הציבור שתוקצבו עד כה, עליו להפעיל מנגנון בקרה הדוק על פעילות החברות המנהלות ולסייע להן ולרשויות המקומיות בהסרת חסמים, במטרה להשלים את הקמתם של מוסדות הציבור לפי לוחות הזמנים שנקבעו.

העמסת עלות ההקמה של מוסדות ציבור על מחיר הקרקע במכרזים לשיווק קרקע לבנייה חדשה: כאמור, רמ"י ומשרד הבינוי נוהגים לשווק את קרקעות המדינה בדרך כלל כשהן זמינות לבנייה ולאחר שהכינו תוכניות לפיתוח הקרקעות. פיתוח הקרקעות המשווקות ליזמים מבוצע בשיטת המשק הסגור, כלומר עלויות הפיתוח מועמסות על מחיר הקרקע ונגבות במסגרת שיווק, והכספים שנגבים משמשים למימון עבודות הפיתוח בידי משרד הבינוי או הרשות המקומית. הפיתוח כולל בין היתר הקמת תשתיות שונות הדרושות לאזור מגורים, ובכלל זה מוסדות ציבור. עלויות הפיתוח שהרשות המקומית אינה גובה מכוח חוקי עזר, מועמסות על מחיר הקרקע ומתחלקות בין המגרשים, לפי גודלם ולפי היקף זכויות הבנייה בהם.

ביולי 2016 החליט צוות ההיגוי כי בניית מוסדות ציבור בשנת 2016 במקומות שמתבצעת בהם בנייה חדשה תמומן מתקציב שהקצתה הממשלה בהחלטה

במועד סיום הביקורת
טרם הוחל בבניית
מוסדות ציבור באף
אחת מהרשויות
הערביות שעל פי
תוכנית העבודה של
משרד הבינוי לשנת
2016 אושר להן
תקציב למטרה זו

922, במקום העמסת העלויות של בנייתם על מחיר הקרקעות המשווקות. הדבר היה אמור להזיל את מחיר הקרקע. עוד החליט הצוות כי "במידה והתקציב [לבניית מוסדות ציבור במרקם החדש] אינו מספיק לשיווקים של 2016, אפשרות העמסת חלק מהעלויות של מוסדות ציבור על הקרקע ובכך לנצל טוב יותר את התקציב עבור דברים נוספים".

מבדיקת המכרזים שפורסמו בין אוגוסט לדצמבר 2016, לאחר החלטת צוות ההיגוי, במסגרת השיווק לבנייה ביישובים הערביים, עולה כי ב-20 מ-22 המכרזים שפורסמו בתקופה זו הועמסו עלויות הקמת מוסדות הציבור על מחיר הקרקע, למרות ההחלטה האמורה של צוות ההיגוי⁶².

משרד הבינוי מסר בתשובתו כי אי-העמסת העלויות על מחיר הקרקע מצריכה תחשיב כלכלי שיצדיק זאת. משרד הבינוי הוסיף כי מבחינת הרשות המקומית, אין הבדל בין העמסת עלות הקמת מוסדות הציבור על היזם ובין מימון ההקמה מהתקציב ליישום החלטה 922, מאחר שהתקציב הלא מנוצל לבניית מוסדות ציבור במקומות שמתבצעת בהם בנייה חדשה יופנה לבניית מוסדות ציבור במרקם הוותיק.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבינוי כי אם הוא סבר שאי-העמסה של עלויות הבנייה של מוסדות ציבור על מחיר הקרקעות המשווקות מצריכה תחשיב כלכלי שיצדיק זאת, היה ראוי שיעלה את הדבר לפני צוות ההיגוי בטרם יפרסם מכרזים אלה לציבור.

תשובת אגף תקציבים

אגף תקציבים מסר בתשובתו כי "אמנם נראה שבעת הנוכחית עדיין לא הושגו כלל התוצרים המקווים מהתוכנית הממשלתית, אך יש להצביע על כך שקיים שינוי משמעותי בתחום התוצרים התכנוניים המאושרים... ואף היקף השיווקים במשרד הבינוי עלה בתקופה האמורה... יתכן כי ניצול נכון יותר של הכלים בהחלטה על ידי הגורמים האופרטיביים הוא שיביא למימוש של המטרות שנקבעו בהחלטה".



62 לגבי שני המכרזים האחרים (בפסוטה ובג'דידה מכר במסגרתם שווקו יח"ד), חוברת המכרזים שלהם לא כללה פירוט של עלויות הפיתוח, ולא ניתן לקבוע לגביהם אם עלויות הקמת מוסדות הציבור הועמסו על עלויות הפיתוח.



 שתי תוכניות חומש
 שיזמה הממשלה
 בעשור שעבר לא
 קידמו כמצופה את
 בניית יח"ד ביישובים
 הערביים

עולה אפוא כי שתי תוכניות חומש שיזמה הממשלה בעשור שעבר, שכללו פעולות ותקציבים לעידוד הפיתוח של הקרקעות הפרטיות ביישובים הערביים והגברת השיווק של קרקעות המדינה ביישובים אלה, לא קידמו כמצופה את בניית יח"ד ביישובים האמורים. עוד עולה כי השיווק אינו תואם את תוכניות השיווק שנקבעו בהסכמים האסטרטגיים ובהסכמים הממוקדים שנחתמו עם היישובים שנכללו בהחלטה 922, דבר שיעכב את העברת תקציבי הפיתוח שהחליטה הממשלה להקצות ועשוי לשמר את הקיפאון בשוק הדיור ביישובים אלה ולהעמיק את מצוקת הדיור בהם. נוכח האמור על משרד הבינוי להגביר את מאמציו ליישום מלא של תוכניות השיווק שנכללו בהסכמים האסטרטגיים ובהסכמים הממוקדים.

הסדרה ורישום של הזכויות על מקרקעין ביישובי המיעוטים

חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, קובע כי עסקה במקרקעין נגמרת ברישום הזכויות בפנקסי המקרקעין המתנהלים בלשכת רישום המקרקעין (להלן - הרישום הרשמי), ואם לא נגמרה ברישום רשמי, רואים אותה רק כהתחייבות לעשות עסקה.

במקרים רבים שבהם נעשתה עסקה במקרקעין ביישובי המיעוטים נמנעו הצדדים מלרשום ברישום הרשמי את העברת הזכויות על מקרקעין. רישום שאינו מעודכן מקשה את רישום המשכנתה ואת נטילת ההלוואות לצורכי דיור, מקטין את סחירות הנכסים ויוצר חיכוכים בין יורשים.

פעילות רשם המקרקעין

בדוח צוות 120 הימים צוין כי בעיית היעדר הרישום הרשמי במגזר הערבי היא רחבת היקף ומשפיעה על האפשרות לקדם את המשך הבנייה במסלולים החוקיים, לקדם את התכנון בהתאם למציאות בשטח ולקדם את ההשבחה הכלכלית של הנכסים.

צוות 120 הימים המליץ על קידום תוכנית עבודה להסדרת הקרקעות הבלתי מוסדרות ביישובי המיעוטים באמצעות אגף רישום והסדר מקרקעין במשרד המשפטים (להלן - רשם המקרקעין) והמרכז למיפוי ישראל (להלן - מפ"י)⁶³. הצוות ציין כי אחת הסיבות היעדר רישום של הזכויות על הנכסים ביישובי המיעוטים ברישום הרשמי היא היעדר מודעות ביישובים אלה לחשיבות הרישום.

החלטה 346 הטילה על הממונה על רישום המקרקעין במשרד המשפטים ועל מפ"י להגיש לשר המשפטים ושר האוצר תוכנית עבודה משותפת להסדרת

63 על פי תוכנית עבודה לטיפול בהסדרת קרקעות במגזר המיעוטים שהגישו רשם המקרקעין ומפ"י לשר המשפטים ושר האוצר בספטמבר 2015, הליך הסדרת הזכויות על מקרקעין הוא הליך סטטוטורי ופומבי הנעשה על סמך פקודת הסדר זכויות במקרקעין [נוסח חדש], התשכ"ט-1969. ההליך מתבצע באחריות פקיד הסדר זכויות על מקרקעין, בשני מסלולים מקבילים: המסלול הקנייני - במסגרתו נעשה תהליך של בירור זכויות, ושלביו הם קבלת תביעות הטוענים לזכות, עריכת התביעות על לוח תביעות, בירורן על ידי פקיד ההסדר, העברת התביעות הסותרות לבית המשפט, עריכת לוח זהויות, הקראתו, תיקונו ככל הנדרש ופרסומו; והמסלול הקדסטרי - במסגרתו נערכות על ידי המרכז למיפוי ישראל ומאשרות על ידי פקיד ההסדר מפות ברמה הולכת וגוברת של פירוט. המפות עוקבות אחר ההתקדמות של המסלול הקנייני ומלוות את הלוחות. בסופו של הליך פקיד ההסדר מעביר מפה סופית מאושרת ולוח זכויות סופי לרשם המקרקעין, וזה סוגר את הרישומים הקודמים ככל שהיו ופותח ספר חדש למקרקעין, הוא פנקס זכויות.

קרקעות במגזר המיעוטים, אשר תכלול יעדים, לוחות זמנים ותשומות נדרשות (להלן - התוכנית להסדרת קרקעות). בספטמבר 2015 הוגשה תוכנית כאמור.

על פי התוכנית להסדרת קרקעות, יש 335 גושי הסדר שאינם מוסדרים ב-65 יישובי מיעוטים⁶⁴, בשטח של 67,000 דונם. במועד הגשת התוכנית הוחל בהסדרה של רק כמה עשרות מהגושים. על פי התוכנית, פרק הזמן שיידרש להסדרה של כל הגושים הוא חמש שנים (כלומר עד 2020). רשם המקרקעין העריך כי לצורך ביצוע התוכנית ידרש להוסיף לתקן כוח האדם שלו 12 משרות. בתוכנית צוין כי שיתוף הפעולה וההתגייסות של הרשויות המקומיות והתושבים חיוניים מאוד להצלחתה. בהחלטה 922 נקבע כי יוקצו לרשם המקרקעין ולמפ"י 5 מיליון ש"ח לביצוע התוכנית.

1. בשנת 2016 הקצה משרד האוצר לרשם המקרקעין 3.5 מיליון ש"ח וכן הוסיף לתקן כוח האדם של הרשם שלוש משרות לשנת 2017 ועוד חמש משרות לשנת 2018 - כל זאת לשם ביצוע התוכנית.

במועד סיום הביקורת עדיין לא ניצל רשם המקרקעין את התקציב האמור ולא אייש את המשרות שהוקצו לו.

בתשובתו מנובמבר 2018 מסר רשם המקרקעין כי נוספו לתקן כוח האדם שלו שמונה משרות לשנים 2017 - 2018, ולא 12 כפי שביקש. עוד מסר רשם המקרקעין כי "כל התקנים לשנים אלה [2017-2018] הוצאו למכרז, זה מכבר, ורובם אוישו או בתהליכי איש מתקדמים... עתה, משאויישו התקנים ניתן יהיה לעשות שימוש מושכל בתקציב שהתקבל לטובת קידום התוכנית".

2. בישיבת ועדת ההיגוי הבין-משרדית שהתקיימה ביולי 2017 צוין כי חוסר אמון והיעדר שיתוף פעולה של התושבים מעכבים את רישום הזכויות על הקרקעות ברישום הרשמי.

היה ידוע מלכתחילה ששיתוף הרשויות המקומיות במגזר המיעוטים בתהליכי ההסדרה של הקרקעות וברישום הזכויות עליהן וכן הגברת המודעות של התושבים לנושא רישום הזכויות ברישום הרשמי חשובים מאוד להצלחת התוכנית להסדרת קרקעות. ואולם למרות זאת עד מועד סיום הביקורת ביצע רשם המקרקעין פעולות הסברה חלקיות בלבד בנושא בקרב הרשויות המקומיות במגזר המיעוטים ובקרב התושבים.

3. משרד מבקר המדינה העיר בעבר על התופעה של אי-רישום עסקאות מקרקעין ביישובי המיעוטים בגליל⁶⁵, וציין כי באותם יישובים קיים נוהג

64 מרביתם באזור הצפון.

65 מבקר המדינה, **דוח שנתי 58ב** (2008), "מיסוי עסקאות מקרקעין", עמ' 290.

במועד סיום הביקורת
טרם הושלמו הליכי
ההסדרה של רוב רובן
של הקרקעות ביישובי
המיעוטים שתוכנן
להסדירן

ולפיו נעשית העברת הבעלות על נכסים באמצעות "רישום" אצל עורך דין פרטי ולא באמצעות רישום רשמי⁶⁶.

בעקבות הערה זו של משרד מבקר המדינה היה על רשם המקרקעין לקיים פעולות הסברה גם בקרב עורכי הדין הרלוונטיים לשם הבהרת חשיבות הרישום הרשמי של הקרקעות.

על רשם המקרקעין לפעול לאלתר, בשיתוף ראשי הרשויות במגזר המיעוטים, לביצוע פעולות הסברה בקרב הרשויות והאוכלוסייה, לצורך הגברת המודעות לחשיבות הרישום הרשמי של הקרקעות.

רשם המקרקעין מסר בתשובתו כי "פקיד ההסדר וסגנו מיידעים את ראשי הרשויות המקומיות ואת תושבי המקום בדבר הליכי ההסדר ומטרתם ומבצעים הליך הסברתי כבר בתחילת הליך ההסדר", וכי ביישובים שהם נתקלו בהם בחוסר שיתוף פעולה נעשו פעולות הסברה, לרבות פגישות עם תושבים. רשם המקרקעין הוסיף כי "משעה שמסתיים שלב איוש התקנים שהתקבלו ניתן יהיה לבצע פעולות הסברה בקרב אוכלוסיית המקום, בשיתוף ראשי הרשויות המקומיות, עורכי דין מקומיים, על פי תוכנית מסודרת". עוד מסר רשם המקרקעין כי בתחילת שנת 2018 "הוכנסו לתוכנית העבודה... כ-140 גושים לביצוע הליכי הסדר ותיקוני הסדר".

מאחר שבמועד סיום הביקורת טרם הושלמו הליכי ההסדרה של רוב רובן של הקרקעות שעליהן חלה התוכנית להסדרת קרקעות, על רשם המקרקעין לפעול נמרצות להשלמת ההליכים עד שנת 2020, כפי שתוכנן, ובכלל זה להשלים את תהליך גיוס כוח האדם ולהגביר את שיתוף הפעולה עם הרשויות המקומיות בנושא.

אי-רישום זכויות על מקרקעין כחסם לפיתוח שוק האשראי והמשכנתאות

1. בדוח צוות 120 הימים הוצג השיעור הגבוה של מכרזים לשיווק קרקעות מדינה שנכשלו וצוין כי הסיבה לכך היא בין השאר קושי בקבלת מימון, הן

66 נוהג זה נקרא "נוהג ווקאלי", וביטוי זה הוא מתן שטר ייפוי כוח של מוכר לעורך דינו לייצגו בעסקה. בשטר מצוינים פרטי הנכס הנמכר ושמותיהם של המוכר והקונה. הקונה רוכש זכויות על המקרקעין, אך אינו רושם אותן על שמו ברשם המקרקעין, אלא מקבל מעורך הדין של המוכר העתק של ייפוי הכוח שמעיד שהוא בעל הנכס. על סמך ייפוי הכוח יוכל הקונה למכור את הנכס באותה דרך.

של יזמים המבקשים לקבל מימון לביצוע פרויקטים והן של תושבים המבקשים לקבל הלוואות לרכישת דירות בהלוואות משכנתא.

צוות 120 הימים ציין כי הקשיים בקבלת מימון לצורך רכישת נכסים נגרמים בין היתר בשל אי-רישום בעלי הזכויות במרשם המקרקעין ובשל הקושי בתהליך שעבוד הנכסים לצורך מתן אשראי לדיור. בניתוח שביצע בנק ישראל בנובמבר 2017 בנוגע למתן משכנתאות ללווים במגזר הערבי נטען כי הכשלים המבניים הקיימים בתחום הדיור ביישובי המגזר הערבי, ובראשם אי-רישום הבעלות על הנכסים והקושי במימושם, גורמים לנגישות נמוכה של לקוחות מהמגזר הערבי למשכנתאות ומשפיעים על גובה הריביות. שיעור נוטלי המשכנתאות ביישובים הערביים נמוך מאוד (2%) לעומת שיעורם של הערבים באוכלוסייה (21.4%), והריבית שנדרשים לשלם נוטלי משכנתאות ביישובים הערביים גבוהה יותר מהריבית שנדרשים לשלם נוטלי משכנתאות מקרב המגזר היהודי. לפי בנק ישראל, הריבית הגבוהה משקפת ככל הנראה את הסיכון הנובע מהקושי במימוש הנכס על ידי הבנק ביישובים הערביים.

על פי בנק ישראל, בשל קשיים אלו החלו חלק מהבנקים להציע הלוואות לדיור למגזר הערבי לתקופות ארוכות (יותר מעשר שנים), ללא משכון הנכס. הלוואות כאמור הניתנות למשק בית יחיד הן בסכומים נמוכים למדי, והריבית עליהן גבוהה יותר מהריבית על משכנתאות, שכן מדובר על הלוואות ללא בטוחות.

צוות 120 הימים המליץ כי החשב הכללי והמפקח על הבנקים יבחנו דרכי פעולה אפשריות לפתרון הקשיים המימוניים של משקי הבית והיזמים, לצורך קידום בנייה למגורים במגזר הערבי.

נכון למועד סיום הביקורת החשב הכללי והמפקח על הבנקים לא פרסמו מסקנות כלשהן בנוגע לגיבוש דרכי פעולה לסיוע בקשיים הממוניים.

בתשובתו מנובמבר 2018 מסר החשב הכללי: "נציגי המועצה הלאומית לכלכלה פנו לאחרונה לנציגי אגף החשב הכללי וביקשו את עזרתנו בסיוע בפתרון קשיי הדיור במגזר הערבי, ובפרט בנושא קבלת המשכנתאות. בהמשך לכך, במהלך השנה האחרונה אנחנו מסייעים בקידום עבודת מטה מקצועית בנושא, וזאת יחד עם אגף התקציבים והמועצה הלאומית לכלכלה, אשר מובילה את בדיקת העומק למול הבנקים למשכנתאות ונציגי מגזר המיעוטים".

נציג המועצה הלאומית לכלכלה מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2018 כי "עבודת המטה עוסקת במשכנתאות במגזר הערבי כולו, אך לאחרונה הוחלט למקד מאמץ מרכזי במשכנתאות לאוכלוסייה הבדואית בדרום... מאחר והגיעו למסקנה שעיקר הבעיות בתחום הדיור במגזר הערבי בצפון, אשר משתקפות בין היתר בשיעורי נטילת משכנתאות נמוכים, הינם בשלבים מוקדמים יותר כגון תכנון, הסדרה ושיווקים".

בתשובתה מספטמבר 2018 מסרה חטיבת הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל כי היא שבה וממליצה לקדם תוכניות ממשלתיות לרישום זכויות במקרקעין, דבר אשר יגדיל את היכולת של הלווים להעמיד את הנכסים כבטוחה.

מהאמור לעיל עולה כי רישום הזכויות על מקרקעין ברישום הרשמי הוא תנאי הכרחי לפיתוח שוק המשכנתאות ביישובים הערביים. משרד מבקר המדינה מדגיש כי לפיכך יש חשיבות רבה לביצוע הפעולות הנדרשות כדי לאפשר את רישום הזכויות במקרקעין מוקדם ככל האפשר.

2. צוות 120 הימים המליץ כי תנותק הזיקה בין תשלום חובות ישנים למס רכוש בגין המקרקעין לבין מתן היתר לרישום הזכויות עליהם במרשם הרשמי. כלומר, לא ידרש מאדם המבקש לרשום את הזכויות על נכסיו להציג אישור תשלום של חובות אלו. הצוות ציין כי בדרך זו יוגבר שיתוף הפעולה של התושבים ביישובי המיעוטים בהסדרת הליך הרישום.

על פי חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963 (להלן - חוק מיסוי מקרקעין), כל העושה עסקת מקרקעין חייב לדווח על העסקה למשרד מיסוי המקרקעין האזורי.

החלטה 346 הורתה לתקן את חוק מיסוי מקרקעין ולקבוע בו שרישום המקרקעין ביישובי המיעוטים על שמו של הרוכש לא יותנה בתשלום כל חובות המס בשל עסקאות קודמות שנעשו במקרקעין. בנובמבר 2015 תוקן חוק מיסוי מקרקעין בהתאם⁶⁷.

עוד נקבע בהחלטה 346 כי יש לתקן את חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961, ולקבוע בו שיהיה אפשר לרשום בפנקסי המקרקעין פעולות במקרקעין שנעשו בתחום השיפוט של רשויות מקומיות במגזר המיעוטים לפני מועד התיקון לחוק, אף שלא הומצא אישור על תשלום המס המגיע מבעלי הקרקע הקודמים. בעקבות זאת תוקן החוק האמור⁶⁸.

ככלל, בחינת השפעותיהן של החלטות בענייני מיסוי חיונית להפקת לקחים וקבלת החלטות מיטביות בעתיד. יש לאסוף את הנתונים הרלוונטיים ולעמוד על התהליכים הרצויים ועל התיקונים הדרושים להשגת יעדי הממשלה ומדיניותה⁶⁹.

67 ס' 9 לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2015 ו-2016), התשע"ו-2015, ס"ח 2511 (תיקון עקיף של ס' 16 לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963).

68 ס' 12 לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2015 ו-2016), התשע"ו-2015, ס"ח 2511 (תיקון עקיף של ס' 54 לחוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961).

69 מבקר המדינה, **דוח שנתי 64א** (2013), "החלטות בתחום המיסים - תהליך קבלתן והתאמתן ליעדי הממשלה", עמ' 157.

הועלה כי גם כשנתיים וחצי לאחר תיקוני החקיקה האמורים לא היה לוועדת ההיגוי הבין-משרדית מידע בדבר השפעתם של התיקונים על נושא הרישום הרשמי של הזכויות על מקרקעין ביישובים הערביים, ובכלל זה לא היה לה מידע אם בתקופה שלאחר תיקוני החקיקה היו יותר רישומי זכויות על מקרקעין, לעומת התקופה שקדמה לתיקונים.

בתשובתו מאוגוסט 2018 מסר רשם המקרקעין כי היו רק שלושה מקרים שבהם נעשה שימוש בתיקוני החקיקה האמורים לצורך רישום נכסים על שם בעליהם במרשם המקרקעין.

כשלוש שנים לאחר כניסתם של תיקוני החקיקה לתוקף, הם לא השיגו את מטרותם לעודד את אוכלוסיית המיעוטים לרשום את זכויותיהם על מקרקעין.

בתשובתו מספטמבר 2018 מסר המשרד לשוויון חברתי כי בהתאם להנחיית ועדת ההיגוי הבין-משרדית קיים המשרד ישיבה עם נציגי משרד המשפטים, משרד הבינוי, רשות המיסים בישראל והוועד הארצי לראשי הרשויות הערביות בישראל במטרה ללמוד על החסמים בנוגע לרישום מקרקעין על שם בעליהם ביישובי המיעוטים ולבחון דרכים להסרתם. בישיבה סוכם בין היתר כי נציג הוועד הארצי לראשי הרשויות הערביות יעלה סוגיה זו לפני הוועד, וכי הוועד יציע תוכנית פעולה בנושא. ואולם לבקשת הוועד הוחלט לדחות את קידום הסוגיה עד לאחר הבחירות לרשויות המקומיות. עוד מסר המשרד לשוויון חברתי כי פעל "לגיבוש מודל אשר יאפשר נגישות למתן אשראי", וכי המודל, הנמצא בשלב של "גיבוש וחיודוד" הוא של קרן ערבות הדדית.

בתשובתו מסר רשם המקרקעין כי "התקיימו ישיבות הכוללות מספר רב של משתתפים... בהן נדונו סוגיות בנושא איחוד וחלוקה אצל בני מיעוטים, תכנון ואכיפה, טיוב הליכי רישום".

היעדר הסדרה של הזכויות על מקרקעין ואי-רישומן ברישום הרשמי מהווים חסם מרכזי בנושא פיתוח שוק האשראי והמשכנתאות וכפועל יוצא מהווים חסם לפיתוח שוק הדיור ביישובי המיעוטים. לפיכך יש חשיבות רבה להסדרת נושא הזכויות על מקרקעין ורישומן מוקדם ככל האפשר. ניסיון המדינה לעודד רישום באמצעות הקלות בתחום המיסוי כאמור לא צלח.

על ועדת ההיגוי הבין-משרדית לעקוב אחר התקדמות הטיפול בנושא הסדרת הזכויות על מקרקעין ביישובי המיעוטים ורישומן ולפעול לקידום הנושא ככל שידרש. ראוי שמהלך זה יבוצע בשיתוף הגורמים הרלוונטיים, לרבות רשם המקרקעין והרשויות המקומיות הרלוונטיות, כדי לוודא שיש היתכנות ליישום ההחלטות המתקבלות וכדי לזהות את הכלים שיאפשרו את היישום.

סיכום

נראה כי הקלה של
מצוקת הדיור
ביישובים הערביים
אינה צפויה בעתיד
הנראה לעין

בעשור האחרון קיבלו ממשלות ישראל כמה החלטות לפתרון בעיית הדיור ביישובים הערביים. ההחלטות כללו תוכניות לפעולה, הקלות ושינויי חקיקה שנועדו לקדם את התכנון הסטטוטורי ואת רישום הזכויות על מקרקעין, וכן כללו הקצאת תקציבים ניכרים ליישומן. ואולם עד מועד סיום הביקורת לא תרמו התוכניות בדרך כלל לפתרון הבעיה או תרמו לכך תרומה מועטת. בהחלטת הממשלה 922 נקבעה תוכנית חומש מערכתית לשנים 2016 - 2020, ובמסגרתה הוקצו כ-1.2 מיליארד ש"ח למימון תכנון מתארי, תכנון מפורט של קרקעות מדינה ושל קרקעות פרטיות, סבסוד הפיתוח של קרקעות מדינה, בניית מוסדות ציבור ושיווק קרקע מדינה למגורים. עם זאת נראה כי גם תוכנית זו טרם הצליחה להביא לשינוי ניכר בעניין שוק הדיור ביישובים הערביים, ונושאים רבים שהיה צורך לקדם טרם קודמו. למשל, עדיין לא הוקמו ועדות מקומיות ברשויות המקומיות הערביות, דבר שהיה אמור לאפשר לרשויות עצמאות תכנונית; הליכי התכנון של קרקעות פרטיות נמשכים יתר על המידה, וחסרות תוכניות מאושרות שניתן לבנות מכוחן יחידות דיור; ביישובים רבים אין עתודות קרקע מדינה זמינות לבנייה; ביישובים רבים לא שווקו קרקעות כדי לתת מענה לצורכי הדיור של תושבים אשר אין בבעלותם קרקעות. אשר לפרויקטים האמורים לספק פתרונות דיור בהיקף ניכר, דוגמת הקמת המתחם העירוני החדש בגבעות טנטור והקמת המתחם בטמרה, הם אינם בני מימוש בהיקף נרחב בשנים הקרובות. בשל כל אלה נראה כי הקלה של מצוקת הדיור ביישובים הערביים אינה צפויה בעתיד הנראה לעין.

על ועדת ההיגוי הבין-משרדית שהוקמה לצורך מעקב אחר יישום תוכנית החומש המערכתית לבחון מהם האמצעים הנוספים הדרושים להוצאת התוכניות בתחומי התכנון, השיווק והפיתוח אל הפועל בפרק הזמן שנותר עד לסיומה של התוכנית, כדי שיהיה ניתן לבצע את החלטות הממשלה בעניין הבנייה למגורים ביישובים הערביים. יודגש כי השגת תוצאות מיטביות בנושא זה מחייבת לחזק את שיתוף הפעולה של רשויות הממשלה עם הרשויות המקומיות הערביות ותושביהן. לפיכך ראוי שהגורמים הרלוונטיים ליישום תוכנית החומש ינקטו פעולות הסברה בייחוד בקרב ראשי הרשויות המקומיות הערביות ובקרב תושביהן, לשם רתימתם למאמץ הממשלתי לקידום הנושא.

נוכח חשיבות הנושא וכשלי העבר ביישום ההחלטות, על הממשלה להיות ערה לקשיים הנוכחיים המפורטים בדוח זה ולעקוב בקפידה אחר ביצוע החלטותיה.