

דו"ח עדאלה השנתי לקראת יום האדמה ה-40

מרץ 2016

מדיניות הקרקעות והדיור בשנת 2015:

ממשלת ישראל מחריפה את מצוקת הדיור בחברה הערבית

על רקע מצוקת הדיור בחברה הערבית-פלסטינית ולקראת יום האדמה ה-40, שיצוין ביום 30.3.16, ניתח מרכז עדאלה את מדיניות שיווק הקרקעות והמכרזים אשר פורסמו על ידי רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) ומשרד הבינוי בשנת 2015. מהנתונים שנאספו עולה, כי שיווק הקרקעות על ידי רשות מקרקעי ישראל כמו גם המאמצים להוזלת מחירי הדיור, נעשים ברובם המכריע בישובים יהודיים ומעורבים, כאשר כמעט ולא מושקעים מאמצים לפתרון מצוקת הדיור ב-136 הישובים הערביים בהם מתגוררת למעלה מ-91% מהאוכלוסייה הערבית¹.

כידוע, מצוקת הדיור ביישובים הערביים איננה פועל יוצא של כשלים נקודתיים או הזנחה בלתי מכוונת מטעם רשויות המדינה, אלא היא תוצאה של מדיניות מכוונת ושיטתית שעוד מראשית ימיה של המדינה ראתה באוכלוסייה הערבית כאויב וכנטע זר שלא משתלב עם האידיאולוגיה הציונית לייחוד המרחב. מאז קום המדינה התאפיינה מדיניותה בצמצום מרחב המחיה של האוכלוסייה הערבית ושטחי השיפוט של הישובים הערביים, בהפרדה במגורים בין יהודים לערבים, במניעת חזרתם של העקורים והפליטים הפלסטינים לכפריהם ואדמותיהם, באי הכרה בעשרות כפרים בדואים בנגב, וכן הפקעות רחבות היקף של רוב קניינם של הפלסטינים אזרחי המדינה. לכן, כל הפתרונות המוצעים לפתרון מצוקת הדיור בחברה הפלסטינית במדינה, אינם יכולים להיות הולמים וצודקים ללא תיקון העוול ההיסטורי המתמשך כאמור, תוך התמודדות כוללת ומעמיקה בכלל האספקטים ההיסטוריים הנ"ל.

בדצמבר 2014 מינתה הממשלה את "צוות 120 הימים" לגיבוש תכנית לטיפול בסוגיית הדיור ביישובים הערביים.² דו"ח הצוות, שאין בכוונתנו להיכנס לניתוח החסרים שבו ומהלכי הממשלה בעקבותיו³, מראה

¹ רים סוויד, חגית נעלי-יוסף, וענאיה בנא-ג'ירייס, "דיור בר השגה בחברה הערבית בישראל תמונת מצב והמלצות" (המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, הקואליציה לדיור בר השגה בישראל, הקליניקה האורבנית – האוניברסיטה העברית בירושלים 2014), עמ' 4.

² לעיון בדו"ח ניתן להתחבר לקישור: <http://mof.gov.il/Releases/Documents/120%20Days%20Report.pdf>
³ בהמשך לדו"ח צוות 120 הימים אישרה הממשלה בסוף שנת 2015 תוכנית חומש לתיקון מנגנוני הקצאת הכספים הממשלתיים לאוכלוסייה הערבית (החלטה מס' 922 מיום 30.12.15). התוכנית המתמייחת לשנים 2016-2020 ושעלותה נאמדת בכ-15 מיליארד שקל והיא מתיימרת לתקן באופן חלקי את האפליה התקציבית המתמשכת נגד האזרחים הערבים בתחומים רבים, ובין היתר בתחום הבינוי והשיכון. ימים ספורים לאחר קבלת ההחלטה על תכנית החומש, החליטה הממשלה לעכב את יישום התכנית בכל הנוגע לתחום הדיור, וזאת עד לפרסום מסקנותיה של ועדה בינמשרדית, בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, ארז קמיניץ, שתבחן את דרכי ההתמודדות עם תופעת הבנייה "הבלתי-חוקית" ואשר מונתה בפברואר 2015. ואכן, ביום 24.1.16 פרסמה וועדת קמיניץ דו"ח מפורט בו היא מקדישה פרק מיוחד לסוגיית הבנייה ה-"בלתי-חוקית" ביישובים

כי התוכניות הממשלתיות לדיוור בר-השגה המופעלות ביישובים היהודיים כגון תכנית "מחיר מטרה", "מחיר למשתכן" ו-"בנייה להשכרה"⁴, לא מציעות פתרונות ממשיים למצוקת הדיוור בחברה הערבית. הדו"ח אף מציין כי 43% מתוך כלל השיווקים שבוצעו בעקבות החלטות הממשלה מס' 1539 ו-4432⁵, שבין היתר נועדו לקדם את שוק הדיוור ביישובים הערביים, נכשלו.⁶ עוד מלמד הדו"ח, כי בשנים 2005-2009 רק 20% מיחידות הדיוור שתוכננו ביישובים הערביים (כ-30,000) שווקו בסופו של דבר לעומת 70% מיחידות הדיוור שתוכננו ביישובים היהודיים והמעורבים (כ-170,000).⁷ למרות שהדו"ח מציג את הכשלים החמורים במנגנוני הממשלה לפתרון מצוקת הדיוור בחברה הערבית, ואף אם המלצות הצוות ימומשו במלואן, אין בכך בכדי להביא לפתרון המצוקה הקיימת ללא תיקון העוול ההיסטורי שנעשה נגד האוכלוסייה הערבית.

לצד זה, קיים מיעוט בהתחלות בניה בישובים הערביים, מחסור בתכניות מפורטות ובקרקעות מדינה המיועדות לפיתוח, כמו גם מגמת עלייה במחירי הדיוור בישובים אלה.⁸ כך למשל כאשר ממוצע מחיר הדירות בשכונות החדשות בעיר נצרת הגיע בשנת 2011 לכ-190 משכורות, הממוצע הארצי עמד על 145 משכורות.⁹ עוד מראים הנתונים, כי האוכלוסייה הערבית זקוקה לבניית 13,000 יחידות דיוור בשנה, כאשר בפועל נבנות כ-7,000 יחידות דיוור בלבד, רובן בבנייה עצמית.¹⁰ משמעות הדבר היא כי בכל שנה נרשם מחסור של 6,000 יחידות דיוור זאת בנוסף להצטברות המחסור במשך עשרות שנים אשר טרם נאמד היקפו.¹¹

שנת 2015 התאפיינה גם בהעמקת הקשר בין רשויות המדינה לבין הארגונים הציוניים כגון הקרן קיימת לישראל וההסתדרות הציונית העולמית, תוך כדי פגיעה בזכויות האזרחים הערבים במדינת ישראל לשוויון ולכבוד, וזאת באמצעות הפיכת הארגונים הנ"ל, המפלים במהותם, כשותפים מלאים בקביעת המדיניות הקרקעית במדינה. הדבר התבטא באישור תיקון מס' 2 לחוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, התשי"ג – 1952, אשר מעניק לממשלת ישראל את הסמכות להאציל מסמכויותיה בתחום ההתיישבות להסתדרות הציונית העולמית (באמצעות החטיבה להתיישבות שבה)¹²; בחתימה על הסכם בין ממשלת ישראל לבין קרן קיימת לישראל, המסדיר באופן מקיף את היחסים בין המדינה לקק"ל, ונותן תוקף להסכם העקרונות אשר נחתם בינן לחילופי קרקעות ביום 26.5.2009;¹³

הערביים, ובו היא ממליצה לממשלה לאמץ את המלצות צוות ה-120 ימים בד בבד עם הגברת יכולות ה"אכיפה" תוך שהיא מציעה דרכים לאכוף את דיני התכנון והבנייה. דהיינו להגביר את ההריסות בישובים אלה. בשבועות האחרונים, ולאחר הגשת דו"ח קמיניץ, וכפי שפורסם בכלי התקשורת, התגבשו המלצות חדשות אותן גיבש "צוות המנכ"לים" הכולל את מנכ"ל משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, הפנים והמשפטים באשר להעברת סמכויות והאחריות בנושא ההריסות בישובים הערביים לרשויות המקומיות, בתמורה לסמכויות ותקציבי אכיפה וכן ועדות תכנון מקומיות. המלצות צוות הנמכ"לים טרם פורסמו וטרם הובאו לאישור הממשלה.

⁴ המלצות צוות ה-120 אומצו על ידי הממשלה באופן חלקי בהחלטתה מס' 346 מיום 5.8.15.

⁵ להחלטת ממשלה מס' 1532 מיום 1.3.2010 ניתן לקשר ל:

<http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2010/Pages/des1539.aspx>;

להחלטת ממשלה מס' 4432 מיום 18.3.2012 ניתן לקשר ל:

http://www.moch.gov.il/Gov_Decisions/Pages/GovDecision.aspx?ListID=f33e0a4b-aa35-4b12-912e-d271a6476a11&WebId=fe384cf7-21cd-49eb-8bbb-71ed64f47de0&ItemID=318

⁶ דו"ח צוות 120 הימים עמ' 5.

⁷ דו"ח צוות 120 הימים עמ' 5.

⁸ דו"ח צוות 120 עמ' 6, 8-9.

⁹ רים סוויד, חגית נעלי-יוסף, וענאיה בנא-ג'ירייס, "דיוור בר השגה בחברה הערבית בישראל תמונת מצב והמלצות" (המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, הקואליציה לדיוור בר השגה בישראל, הקליניקה האורבנית – האוניברסיטה העברית בירושלים (2014), עמ' 21.

¹⁰ מבקר המדינה, דו"ח ביקורת מיוחד "משבר הדיוור", עמ' 208.

http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_279/f43ab2c3-db98-447c-8e49-8b3977bc660d/003-diur-1-new.pdf

¹¹ מבקר המדינה, דו"ח ביקורת מיוחד "משבר הדיוור", עמ' 208.

¹² למכתב עדאלה והאגודה נגד התיקון: [לקריאה](#)

¹³ למכתב עדאלה והאגודה נגד ההסכמים: [לקריאה](#)

ובביטול צו הממשלה המורה על הפחתת מספר נציגי קק"ל במועצת מקרקעי ישראל ל-2, ובכך להעלות את מספר נציגי קק"ל ל-6 מתוך 13 חברים על פי סעיף 4א(א) לחוק רשות מקרקעי ישראל, תש"ך – 1960.¹⁴

ניתוח למכרזי רשות מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי לשנת 2015:

ניתוח מרכזי עדאלה למכרזים שפרסמה רשות מקרקעי ישראל לאורך שנת 2015 לבנייה ולשיווק יחידות דיור מעלה כי בדומה לשנים קודמות, נתח מזערי בלבד של מכרזים אלו הוקצה לאוכלוסייה הערבית. על פי הנתונים שאסף עדאלה, במהלך שנת 2015 פרסמה רמ"י מכרזים לשיווק קרקעות לבניית 38,095 יחידות דיור ביישובים היהודיים (כולל ערים מעורבות) לעומת 1835 יחידות דיור בלבד ביישובים הערביים (4.6% מכלל יחידות הדיור ששווקו).

בנוסף, רשות מקרקעי ישראל שיווקה במהלך שנת 2015 27539 יח"ד ביישובים יהודים ומעורבים במסגרת תכנית "מחיר למשתכן" להוזלת מחירי הדיור, וזאת לעומת 729 יחידות דיור ששווקו במתכונת זו ביישובים הערביים. נתון זה מוכיח כי גם התוכנית אותה מגדירים במשרד הבינוי ובמשרד האוצר כחוד החנית של מאמצי הממשלה לקדם פתרונות דיור לציבור פוסחת על היישובים הערביים.

האפליה המובהקת נגד האוכלוסייה הערבית איננה מתמצית רק בהעדר בנייה ושיווק של בנייה למגורים אלא גם בהקצאת קרקעות לאזורי תעשייה, מסחר, תיירות וכיוצא"ב אשר יש בהם להביא לפיתוחם הכלכלי של אותם ישובים. במהלך התקופה אותה סקרנו פרסמה רמ"י 18 מכרזים להקמת אזורי תעשייה ביישובים יהודיים לעומת שני מכרזים ביישובים הערביים. בנוסף, במהלך אותה תקופה פרסמה רמ"י 37 מכרזים לאזורי מסחר ו/או משרדים ביישובים היהודיים והמעורבים (מהם 11 בהתנחלויות) לעומת 5 מכרזים בלבד ביישובים ערביים.

אזורי עדיפות לאומית – אפליה מתמשכת

אספקט נוסף הקשור להטבות בדיור הנו החלוקה לאזורי עדיפות. ההטבות ליישובים באזורי עדיפות לאומי הרלוונטיות לנושאי הדיור ניתנות על ידי משרד הבינוי ורשות מקרקעי ישראל. משרד הבינוי מסבסד הוצאות פיתוח בנייה חדשה ביישובים באחוזים הנעים בין 20% - 70% לפי קטגוריית הסיווג¹⁵, והטבת רשות מקרקעי ישראל מתבטאת בהנחות הניתנות בדמי הוון (אזורי עדיפות לאומית אי' שלם החוכר 31% מערך הקרקע ובאזור עדיפות ב' ישלם החוכר 51% מערכה)¹⁶.

על פי נתוני משרד הבינוי ברשימה של 558 יישובים כפריים שסווגו כיישובי עדיפות לאומית קיימים 30 יישובים ערבים בלבד, כאשר מרביתם זכאים לרמת הסיוע הנמוכה ביותר. האפליה באה לידי ביטוי בצורה יותר מובהקת כאשר בוחנים את רשימת היישובים שקיבלו הטבות בפועל (ולא רק סווגו כזכאים להטבות). מהנתונים שאספנו עולה כי מבין כ-360 יישובים כפריים¹⁷ אשר קיבלו הטבות בפועל על ידי משרד הבינוי ישנם 3 יישובים כפריים ערביים בלבד¹⁸.

בנוסף לכך, על פי נתוני רשות מקרקעי ישראל ברשימה של 456 יישובים שסווגו כיישובי עדיפות לאומית נכללו 122 יישובים ערביים. על פניו מדובר בשיעור גבוה של יישובים ערביים, אלא שבדומה לרשימת היישובים של משרד הבינוי סיווגו של יישוב מסוים כיישוב בעל עדיפות לאומית אינו מבטיח את קבלת

¹⁴ החלטת ממשלה מס' 824 מיום 10.12.2015.

¹⁵ 70% סבסוד ליישובים באזור עדיפות א, 50% סבסוד ליישובים באזור עדיפות א, 20% ליישובים באזור עדיפות ב.

¹⁶ החלטה 1443 של מועצת מקרקעי ישראל.

¹⁷ טרם התקבלו נתונים לגבי היישובים העירוניים.

¹⁸ כך עולה מתשובת משרד הבינוי מיום 3.2.2016, בתשובה לפניית עדאלה בעניין מיום 1.11.2015. עוד צויין על ידי משרד הבינוי, כי תוקף החלטת הממשלה מס' 4192 בנושא זה הסתיים בסוף שנת 2015, וטרם התקבלה החלטה חדשה בעניין.

הסיוע. וכך, בהעדר של שיווק קרקעות ביישובים הערביים סיווגם כיישובי עדיפות לאומית במבחן התוצאה אינו מעלה ואינו מוריד.

מאמצי הממשלה בבנייה בהתנחלויות ומכירת נכסי פליטים פלסטינים

גם השנה המכרזים להרחבת ההתנחלויות בגדה המערבית ובמזרח ירושלים מלמדים על מאמצי המתמשכים של מדינת ישראל להרחיב את ההתנחלויות בניגוד למשפט הבינלאומי. מהנתונים עולה, כי בשנת 2015 פרסמה רשות מקרקעי ישראל 14 מכרזים לבניית 1143 יחידות דיור בהתנחלויות. בנוסף לכך, מהנתונים שאסף עדאלה עולה גם כי במהלך שנת 2015 פרסמה רמ"י 44 מכרזים למכירת נכסי פליטים פלסטינים חרף מעמדם המשפטי, ההיסטורי והפוליטי המיוחד של נכסים אלה, דבר אשר עומד בניגוד לדין הבינלאומי.

נספח – ניתוח מכרזי רשות מקרקעי ישראל לשנת 2015

טבלת השוואה 1: מספר יחידות הדיור ששווקו ביישובים היהודיים והמעורבים לעומת היישובים הערביים

יישובים יהודיים ומעורבים	יישובים ערביים (שיעור מסה"כ)	
38095	1835 (4.6%)	שיווק יחידות דיור
27539	729 (2.6%)	מהן יח"ד ששווקו במסלול "מחיר למשתכן"

טבלת השוואה 2: מספר יחידות הדיור ששווקו בהתנחלויות וביישובים הערביים

התנחלויות	יישובים ערביים	
1143	1835	שיווק יחידות דיור
כ- 550,000	כ- 1,200,000	תושבים

טבלת השוואה 3: מספר המכרזים שפורסמו להקמת אזורי תעשייה ביישובים היהודיים והערביים

יישובים ערביים	יישובים יהודיים ומעורבים	
2	18	2015

טבלת השוואה 4: מספר המכרזים שפורסמו להקמת אזורי מסחר

יישובים ערביים	יישובים יהודיים (מהם בהתנחלויות) מעורבים	
5	37 (11)	2015

טבלה 5: מספר נכסי הפליטים ("נפקדים") שפורסמו במכרזים בשנים האחרונות

2007-2015	שנת 2015
יותר מ- 900	44