

7.9.2020

לכבוד
מר בנימין נתניהו
ראש הממשלה
בפקס: 02-5605000

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

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

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

שלום רב,

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

בשם ועד ראשי הרשויות הערביות בישראל הרינו לפנות אליכם בבקשה לא לאשר את ההחלטה הנדונה, וזאת בשל חוסר סמכות וכן בהיותה מפלה.

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

2. הצעת ההחלטה מדירה את היישובים הערביים ומפלה את אוכלוסייתם. נתחיל בכך כי קריטריון "בנייה רוויה" הוא מפלה במבחן התוצאה. הצעת ההחלטה קובעת תנאי מקדמי של "בנייה רוויה" - מגרש המיועד לבניית 6 יחידות דיור לפחות, ב- 2 קומות לפחות, ולפחות דירה אחת בכל קומה, והבניין או כל הבניינים שיוקמו עליו, ראויים להירשם כבית משותף על פי חוק המקרקעין, התשכ"ט- 1969 - לצורך שווק במחיר מופחת, כאשר בנייה מסוג זה איננה קיימת ברוב רובם של היישובים הערביים. בעניין קריטריון זה כבר נקבע על ידי בג"ץ, עת דן בתכנית שיקום שכונות, שהוא תנאי מפלה לפי מבחן התוצאה מאחר והוא מדיר את היישובים הערבים (בג"ץ 727/00 ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד נו(2) 79, 90 (2001)).

3. לכך יש להוסיף כי הצעת ההחלטה, כמו גם התכניות לדיור במחיר מופחת שהופעלו עד כה, מאמצים ומשתמשים בכלים שאינם מותאמים וזרים למאפיינים החברתיים, התרבותיים, התכנוניים והקנייניים של החברה הערבית והיישובים הערביים. כך למשל, הגדרת "תא משפחתי זכאי" כוללת "זוגות שנרשמו לנישואין ועומדים להינשא בתוך 3 חודשים מיום הגשת הבקשה למשרד הבינוי והשיכון להנפקת תעודת זכאות". הגדרה זו מהווה תנאי מכשיל שמדיר את רוב הזוגות הצעירים המאורסים בחברה הערבית

שעבור רובם תקופת 3 החודשים הינה קצרה ביותר ובלתי ישימה. בנוסף, הרשויות המקומיות לא מעורבות באופן מספק בהליך השיווק משלבי ההיגוי ועד הביצוע של המכרזים - החלטות על קידום תהליכי שיווק מתקבלות על ידי משרד השיכון, מבלי שיש לרשות המקומית חלק פעיל בהליך. כמו כן, קיים חוסר התאמה ונגישות של המידע אודות התכנית לאזרחים הערבים, חוסר התאמה למאפייני הדיור בקרב התושבים ביישובים הערביים וחוסר התאמה למציאות השוק בישובים אלה. לבסוף, מחיר הדירה הסופי עדיין יהיה יקר יחסית ובהשוואה למצב הסוציו-אקונומי של האוכלוסייה הערבית.

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

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

6. תנאי מקצה נוסף נמצא בפרק "תמריץ לדיור במחיר מופחת". על פי הצעת ההחלטה, תמריץ לדיור במחיר מופחת יינתן לרשות מקומית בהתקיים שני תנאים מצטברים שתוצאתם תהיה הקצאת כלל היישובים הערביים מהזכאות לתמריץ האמור.

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

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

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

את התנאי הראשון, אינן יכולות לעמוד בתנאי זה וזאת בשל גודלן ובשל כמות עתודות קרקע המדינה המצומצמות שבשטחן.

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

11. הלכה פסוקה היא כי מבחן ההפליה אינו נמדד לפי מניע או כוונה אלא לפי התוצאה אליה מוביל הקריטריון, במיוחד כאשר התכלית של ההחלטה היא אוניברסאלית. בענייננו מדובר בתכלית של סיוע לנזקקים מחוסרי דיור והפחתת מחירי הדיור בכלל. תכלית זו אמורה להגיע לכל קבוצת הנזקקים. אולם, הקריטריונים שצוינו לעיל מובילים במבחן התוצאה להדרה של יישובים ערביים ולפיכך מדובר בקריטריונים מפלים. על מבחן ההפליה בתוצאה עמד בג"ץ כאשר בחן בעבר את סיווג היישובים לאזורי עדיפות לאומית על בסיס קריטריונים שונים שהלכה למעשה הדירו את היישובים הערבים (ראו בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 27.2.2006) (להלן: "עניין ועדת המעקב")).

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

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

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

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

13. עוד עולה מהנתונים, כי מסך 73 מיליון ש"ח שיועדו לתכנית מחיר למשתכן על פי החלטה 922 – "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020", נוצל רק תקציב של 16 מיליון ש"ח. נתח היישובים הערביים עומד על כ-0.3% מסך התקציב הכללי המיועד לתכנית.¹

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

14. הני"ל מקבל גם משנה תוקף נוכח מצוקת הקרקע והדיור ביישובים הערביים והדירוג החברתי-כלכלי הנמוך של רובם. כבר אין מחלוקת כי מדיניותה הקרקעית והתכנונית כלפי האוכלוסייה והיישובים הערביים הובילה למצוקת קרקעות חמורה ביותר בקרב האוכלוסייה הערבית ולמצוקת דיור חריפה ביותר. כך למשל, דו"ח "צוות 120 הימים להתמודדות עם מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים" משנת 2015 (להלן: "דו"ח צוות 120 הימים"), שהוגש לממשלה והמלצותיו אומצו על ידה, מיפה את החסמים והמכשולים המעיקים על פתרון מצוקת הדיור הייחודית לחברה הערבית והכיר במאפייניה הייחודיים והמורכבים של מצוקה זו. הדו"ח הכיר אף הוא כי מצוקת הדיור ביישובים הערביים הינה תולדה של אפליה רבת שנים המצריכה פתרונות מיוחדים שאינם מצטלבים בהכרח עם התוכניות הממשלתיות שנועדו לעצור את עליית מחירי הדיור במדינה, ולספק פתרונות רותביים למצוקת הדיור הכללית. בין יתר המכשולים שמיפה הצוות נציין את העדרן של ועדות תכנון מקומיות במרבית היישובים הערביים, העדרן של תכניות מתאר מקומיות ומפורטות, מחסור בקרקעות מדינה המיועדות לפיתוח בתחומי היישובים הערביים, מחסור בתשתיות על בסביבת היישובים הערביים, אי התאמת מבנה ותנאי המכרזים לשיווק קרקעות מדינה בתחומי היישובים הערביים למאפייניה הייחודיים של האוכלוסייה הערבית, המצב הסוציו-אקונומי של האזרחים הערבים והקשיים בהשגת מימון הן בפני יזמים וקבלנים והן בפני תושבים המבקשים לרכוש דיור.

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

16. דו"ח צוות 120 הימים אף התייחס למגבלות הפיתוח המאפיינות את עתודת הקרקע הפרטית הקיימת ביישובים הערביים, אשר מונעת מהם לפתח פתרונות דיור ולספק מענה ראוי לביקוש ליחידות דיור, כגון הקושי לקדם תכנון מפורט על קרקעות פרטיות, מבנה הבעלות המורכב וריבוי הבעלים על הקרקע, לרבות רישום אשר לא תואם את הבעלות במציאות.

17. חסמים אלו, בנוסף לאחרים, הביאו לעלייה מסיבית במחירי הקרקע ועלות יחידת הדיור ביישובים הערביים. כך, נכון לשנת 2018, ממוצע המשכורות הנדרש לרכישת דירה בערים ערביות היה גבוה משמעותית מהממוצע הארצי העומד על 150 משכורות². בעיר נצרת למשל, נדרשות 172 משכורות לרכישת דירה, ובסכנין נדרשות 163 משכורות, בהתחשב בשכר הממוצע בערים אלו.³ עליית מחירים זו מקבלת משנה חמורה ומחריפה את מצוקת הדיור, נוכח המצוקה הכלכלית והמחסור בפתרונות

² מספר המשכורות נקבע לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה למחיר דירה ממוצע ושכר חודשי ממוצע : <http://www.il.gov.mof.gov.il/price10a/2017/DocLib/publications/he>

³ מספר המשכורות בסכנין ונצרת נקבעו לפי פרסום משרד האוצר למחיר דירה בשוק, ושכר חודשי ממוצע לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, <http://www.il.gov.mof.gov.il/price10a/2017/DocLib/publications/he>

פיננסים לסוגיית המימון, לרבות העדר נגישות למשכנתאות בחברה הערבית.⁴ זאת ועוד, כ- 70% מתושבי היישובים הערביים הם מחוסרי קרקע, שהפתרון הבלעדי עבורם הינו הקצאת קרקעות על ידי רשות מקרקעי ישראל ותכניות דיור בר השגה.⁵

18. אף דו"ח מבקר המדינה מיום 6.5.2019 - דו"ח שנתי 2019 - התייחס למצוקת הדיור בקרב האוכלוסייה הערבית ופירט, כי "משבר הדיור הפוקד את המשק הישראלי מתחילת שנת 2008 השפיע באופן חמור על יישובי המיעוטים. בין היתר נוצר ביישובים אלה מחסור ניכר בקרקעות זמינות לבנייה. אף שהביקוש ביישובים אלה הגיע לכ-13,000-12,000 יחידות דיור (להלן - יח"ד) בשנה, לא הדביקה הבנייה את קצב הביקוש, ונוצר מחסור של 4,000 עד 5,000 יח"ד בשנה." הדרת היישובים הערביים מתכנית דיור מופחתת תעמיק את המצוקה הקיימת.

19. האמור לעיל מחייב כי בכל החלטה בנושא דיור במחיר מופחת יש לתת משקל למצוקת הדיור אצל היישובים הערבים ומציאת מענה לדיור במחיר מופחת המותאמים למאפייני ודפוסי הדיור בחברה הערבים והלוקחים בחשבון את השונות בין היישובים בהיבטים של המרקם העירוני/כפרי ותמהיל האוכלוסייה אשר בתורם משפיעים על אופי הביקושים.

20. ועוד, אין סמכות למועצה לקבל את הצעת ההחלטה ולהפוך אותה לשימה. כמפורט לעיל, מדובר בהחלטה שעניינה מדיניות רחבת-היקף, שנודעת לה השפעה רוחבית על מחירי ושוק הדיור בכל המדינה ושבמסגרתה מחולקות הטבות רבות ולה השלכות תקציביות רחבות היקף. זוהי החלטה רבת משמעות הן במישור הרשויות המקומיות והן במישור אוכלוסיית זכאי משרד הבינוי והשיכון ובכלל והמשפיעה על חלוקת הטבות רחבות היקף בדיור, ועל כן היא חייבת להישען על חקיקה ראשית המסדירה את הנושא והמתווה את שיקול הדעת בו. מועצת מקרקעי ישראל אמורה להיות גוף ביצועי ליישום חקיקה מסוג זה והיא לא יכולה לפעול כ"מחוקק" באמצעות החלטה מנהלית.

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

22. ההלכה שנקבעה בפסק דינו התקדימי של בית המשפט העליון בעניין סיווג היישובים לאזורי עדיפות לאומית בעניין **ועדת המעקב** מתאימה היא להצעת ההחלטה הנדונה. פסק הדין ביטל מנהג היסטורי שחל במשך עשרות שנים לפיו החלטות הממשלה בדבר סווג אזורי עדיפות לאומית לא נשענו על חקיקה ראשית. פסק דין זה קבע כי מאחר וסיווג היישובים מביא לחלוקת הטבות המשפיעות על מעמדם הכלכלי - חברתי, הסיווג חייב להתבסס על חקיקה ראשית המתווה את שיקול הדעת והסמכויות בעניין. עוד נקבע בפסק הדין, כי הרשות המבצעת אינה רשאית לקבוע הטבות מעין אלה לפי ראות עיניה, גם אם שיקוליה כשרים, ללא הישענות על חקיקה ראשית המסמיכה אותה באופן מפורש וייעודי לחלק הטבות מעין אלה.

⁴ השלכות הקורנה על שכירים ועצמאיים בחברה הערבית, נסרין חדאד חגי יחיא ואיימן סיף, בשם הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות, והוועד הארצי לחירום. מיום 7.5.2020, עמ' 5.
⁵ תכנון ופיתוח היישובים הערבים בישראל- תפיסה חדשה להיערכות הרשויות המקומיות והמדינה- המכון למחקרי ביטחון לאומי, והמכון הישראלי לדמוקרטיה, פרופ' ראסם חמאסי, פרק 3, החברה הערבית בישראל.

23. למותר לציין כי פסק הדין בעניין **ועדת המעקב** קבע בהקשר הזה כי הסמכה כללית או שיורית שאינה ייעודית ולא ספציפית אינה יכולה להוות מקור הסמכה כדין המאפשרת חלוקת הטבות ייחודיות בתכנית ייעודית (לעניין הקשר בין הסמכה כללית להסמכה ייעודית הנוגעת לזכויות האזרח ראו גם פסק דין בבג"ץ 6824/07 ד"ר **עאדל מנאע נ' רשות המיסים** (2010)).

24. לסיכום, הצעת ההחלטה אם תתקבל היא תהיה ללא סמכות ולא יכולה להיות ישימה כי היא לא נשענת על חקיקה ראשית ייעודית. כמו כן, הקריטריונים שנקבעו בהצעת ההחלטה לא התבססו על תשתית עובדתית העונה על תכלית הצעת ההחלטה. שכן, קריטריונים אלה לא נותנים משקל רציני לשיקולים ענייניים כגון מצוקת הדיור בישובים ערבים, מאפייני הדיור והבינוי ביישובים אלה וכד'. לבסוף, התוצאה היא כי הקריטריונים המוצעים מובילים להפליית הישובים הערבים, בעיקר על ידי השימוש בתבחיני הבנייה הרוויה, אזורי עדיפות לאומית ועוד, כפי שפורט לעיל.

לאור כל האמור לעיל, נבקשכם בזאת שלא לאשר את הצעת ההחלטה הנדונה ולפעול לגיבוש תכנית לדיור במחיר מופחת אשר תיקח בחשבון את מאפייני היישובים הערביים, מצוקת הדיור שבהם וצורכיהם המצטברים ותפעל באופן שוויוני וענייני, תוך שיתוף נציגי החברה הערבית והרשויות המקומיות בעניין. הסדר כאמור צריך להיות מעוגן בחקיקה ראשית.

בכבוד רב,

עו"ד רג'ד ג'ראיסי
עמותת סיכוי

ד"ר ענאיה בוא
המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי

עו"ד סוהאד בשארה
מרכז עזאלה

העתקים:

- עו"ד לייקין מניה, היועצת המשפטית רמ"י, בפקס: 073-3426076.
- עו"ד מודר יונס – יו"ר ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות.
- חברי הכנסת מהרשימה המשותפת.