

מחסמים לסיכויים

שיווק קרקעות מדינה לפיתוח ובנייה ביישובים הערביים

מסמך מדיניות מס' 3

ספטמבר 2011, ירושלים – חיפה



סיכוי סיקוי Sikkuy

העמותה לקידום שוויון אזרחי - الجمعية لدعم المساواة المدني
The Association for the Advancement of Civic Equality

שיווק קרקעות מדינה לפיתוח ובנייה ביישובים ערביים تسويق أراضي الدولة للتطوير والبناء في البلدات العربية

מחסמים לסיכויים

מסמך מדיניות מס' 3

עמותת סיכוי, ספטמבר 2011

מחקר וכתיבה: חגית נעלי-יוסף

עריכה: רון גרליץ

מחסמים לסיכויים

שיווק קרקעות מדינה לפיתוח ובנייה ביישובים ערביים

עורך: רון גרליץ
כתיבה: חגית נעלי-יוסף

צוות המחלקה למדיניות שוויונית: מיכל בליקוף, רות ויינשנק-ונו ואמג'ד שביטה

עריכה לשונית: נעמי גליק-עוזרד
דפוס: דפוס טירה

חוברת זו יוצאת לאור גם בערבית
והיא מופיעה באתר האינטרנט של העמותה www.sikkuy.org.il

פרסום זה הופק בסיוע:

This publication has been produced with the assistance of the European Union. The contents of this publication are the sole responsibility of Sikkuy and can in no way be taken to reflect the views of the European Union



האיחוד האירופי

ifa



Institut für Auslands-
beziehungen e. V.



Auswärtiges Amt

משרד החוץ הגרמני

The Alan B. Slifka Foundation

קרן סליפקא

בוב ודוריס גורדון Bob and Doris Gordon

© מותר ורצוי לצלם, להעתיק ולצטט מפרסום זה תוך ציון מפורט של המקור.
אין לשכפל את הפרסום ללא רשות בכתב מהעורך.



סיכוי Sikkuy

העמותה לקידום שוויון אזרחי الجمعية لدعم المساواة المدنية
The Association for the Advancement of Civic Equality

ירושלים

רח' המשוררת רחל 17, בית הכרם ירושלים 96348

טל': 02-6541225 פקס: 02-6541108, jerusalem@sikkuy.org.il

חיפה

שד' בן-גוריון 57, ת.ד. 99650 חיפה 31996

טל': 04-8523188 פקס: 04-8523065, haifa@sikkuy.org.il

תוכן עניינים

4	דבר המנכ"לים	
7	תקציר מנהלים	
13	המסמך הנוכחי	
14	שיווק קרקע מדינה ביישובים הערביים	1.
14	1.1 קרקע מדינה ביישובים ערביים	
15	1.2 שיווק קרקע מדינה ביישובים ערביים בהשוואה ליישובים יהודיים	
16	1.3 חשיבות שיווק קרקע מדינה ביישובים הערביים	
18	2. מקומו של השיווק בתהליך התכנון והפיתוח למגורים	
21	3. הגורמים המעורבים	
26	4. תהליך השיווק	
28	5. תמונת המצב בשיווק קרקע מדינה ביישובים הערביים	
28	5.1 פרסום לשיווק ושיווק בפועל	
31	5.2 הסיבות לכישלון השיווק	
31	5.3 מכרזים חוזרים	
33	5.4 פערים במימוש הצפיפות הנדרשת	
34	6. חסמים מזהים בשיווק קרקע מדינה ביישובים הערביים	
34	6.1 תפיסת החסמים של עמותת סיכוי	
35	6.2 הפעלת מודל החסמים בסוגיית שיווק קרקע מדינה ביישובים הערביים	
36	6.2.1 תסמינים	
37	6.2.2 בעיות	
38	6.2.3 חסמים בשיווק קרקע מדינה ביישובים הערביים	
49	7. המלצות מדיניות	
59	8. סיכום	
62	9. מקורות וסימוכין	
63	10. נספחים	

דבר המנכ"לים

מסמך מדיניות זה רואה אור בעיצומו של המאבק החברתי של קיץ 2011, שהחל סביב סוגיית מצוקת הדיור של מעמד הביניים בישראל. מאהל המחאה של מספר צעירים בשדרות רוטשילד בתל אביב הצית מאבק חסר תקדים בהיקפו, אשר קשה בשלב זה להעריך את תוצאותיו.

בחברה הערבית בישראל, מצוקת דיור חריפה אינה עניין חדש כלל, אלא מציאות מתמשכת מאז 1948, שהיא תוצאה ישירה של מדיניות ממשלות ישראל. מאז הקמת המדינה גדלו האוכלוסייה הערבית והיהודית בשיעור דומה (פי 10). למרות זאת, הוקמו כ-700 יישובים חדשים עבור היהודים, ורק יישובים בודדים עבור הערבים (רובם עיירות בנגב עבור הבדואים שפנו מאזורי המגורים שלהם). לכך יש להוסיף את הפקעת הקרקעות המסיבית, את הריסת הבתים, את מדיניות התכנון המגביל ועוד.

התוצאה של מדיניות זו היא מצוקת דיור חריפה ביותר בחברה הערבית. אבל לא מדובר רק בכך, שכן נושא הקרקע נמצא בליבת הסכסוך בין האזרחים הערבים והמדינה ומדיניות זו תרמה ישירות להחרפת הסכסוך.

עמותת סיכוי – ארגון משותף לאזרחים ערבים ויהודים – היא מנושאי הדגל של המאבק לקידום שוויון בין האזרחים הערבים והיהודים בישראל. אנו מאמינים ששוויון בין כל אזרחי המדינה הוא אבן הפינה של כל דמוקרטיה, חברה ומדינה. לשם כך אנו עוסקים, בין השאר, בפעילות אדבוקציה לשינוי מדיניות הממשלה כלפי האזרחים הערבים. במסגרת הפעילות פיתחנו מודל חדשני – "מחסמים לסיכויים" – לאיתור ולמיון חסמים מונעי שוויון ולגיבוש המלצות מדיניות בנות מימוש להסרתם. במסמך זה הפעלנו את המודל על סוגיית שיווק קרקע מדינה ביישובים הערביים. מזה שנים נשמעת הטענה בדבר כישלון שיווקי הקרקע ביישובים הערביים. באמצעות המודל הצלחנו לראשונה לפענח את הסיבות והחסמים אשר מונעים את הצלחת השיווקים ולהציע המלצות מדיניות להסרתם.

הסוגיה – שיווק קרקעות מדינה ביישובים הערביים – נבחרה לטיפול בשל מספר סיבות. (1) זוהי סוגיה שראשי הרשויות המקומיות הערביות ראו חשיבות לקדם באופן מהיר. (2) למרות מצוקת הדיור הקשה, יש כישלון מתמשך בשיווק קרקעות מדינה לבנייה. (3) שיווק מוצלח של קרקעות מדינה הוא תנאי להצלחה של חלקים רחבים בתוכנית החומש לפיתוח כלכלי של 13 יישובים ערביים אשר יצאה לדרך במרס 2010. (4) בסוגיה זו ניתן לקדם פתרון מהיר (יחסית). (5) בסוגיה זו יש למדינה ולאזרחים הערבים אינטרס משותף. וזאת במסגרת תחום הקרקעות שנמצא בלב הסכסוך בין האזרחים הערבים למדינה. **מדובר, אפוא, בהזדמנות לפתור סוגיית משנה שהיא חלק מנושא טעון וקשה.**

המחקר העלה שיש הצלחה חלקית מאוד בשיווק קרקע מדינה ביישובים הערביים. על פי הנתונים שבידינו, **רוב המגרשים שיצאו לשיווק לא שווקו בהצלחה**. תמונת המצב ביישובים הערביים עגומה, אפוא, ומראה כי גם מתוך השטח המצומצם שבו ניתן לקדם פעולות יזומות לשיווק קרקע למגורים ולפיתוח, ההצלחות מזעריות ומצביעות על **כישלון מערכתי בשיווק קרקע מדינה ביישובים הערביים**.

גם בתחום זה, בדומה לתחומים אחרים שבהם הופעל מודל המיפוי ונחקרו באמצעותו חסמים (בתחומי הפעולה של משרד השיכון, הרווחה, התחבורה והמשפטים), מצאנו כי החסמים קיימים גם בקרב גופי השלטון המרכזי וגם בקרב השלטון המקומי הערבי. כמו כן קיים חוסר אמון בין ההנהגה הערבית המקומית לגופי השלטון, בראשם מינהל מקרקע ישראל ומשרד הבינוי והשיכון, אשר מהווה גורם משמעותי בכישלון השיווקים. איננו טוענים שהמצב סימטרי, שכן מצאנו כי חלקה ואחריותה של המדינה גדולים יותר. לצד חסמים בשלטון המקומי מצאנו מדיניות ממשלתית אשר אינה מותאמת כלל למאפייני החברה הערבית, ותוצאתה – כישלון ידוע מראש.

אך למרות חוסר הסימטריה, המחקר מעלה כי המציאות תוכל להשתנות לטובה רק על ידי נקיטת צעדים מגוונים גם במשרדי הממשלה וגם בשלטון המקומי הערבי. הסרת החסמים השונים, בניית מסגרות פעילות משותפות לרשויות המקומיות ולמשרדי הממשלה, הכרה בזכויות ושותפות אמיתית הן הכרחיות על מנת לקדם את העניין.

המחקר גם העלה כי בצעדים פשוטים יחסית, שאותם פירטנו בפרק ההמלצות, ניתן לקדם באופן משמעותי את שיווק הקרקעות. אנו קוראים לכל הצדדים הנוגעים בדבר לאמץ את ההמלצות בהקדם ולפעול לקידום מדיניות שוויונית והצלחת שיווק הקרקע.

מחקר זה התבצע במסגרת תהליך מורכב שדרש עבודת צוות, מומחיות ונחישות.

אנו מבקשים להודות בראש ובראשונה למתכננת חגית נעלי יוסף, חברת צוות ותיקה בעמותת סיכוי, אשר ביצעה את המחקר וכתבה אותו במקצועיות רבה ומתוך נחישות להבין את גורמי העומק שמונעים את הצלחת שיווקי הקרקע. תודה מיוחדת למיכל בליקוף, רכזת המחקר של המחלקה למדיניות שוויונית, אשר לקחה חלק משמעותי ביותר בביצוע המחקר, באיסוף הנתונים ובעיבודם.

אנו מבקשים להודות לרות ויינשנק ונר, מנהלת שותפה של המחלקה למדיניות שוויונית, שהובילה את העבודה מול משרד השיכון, אשר במסגרתה עלה הצורך לחקור את סוגיית כישלון שיווק הקרקעות. כמו כן אנו מודים לנאיף אבו שרקיה מצוות סיכוי על הערותיו המועילות בשלבי סיום הכתיבה.

אנו מבקשים להודות לגברת שרה צימרמן, מנהלת אגף נכסים ודיור, הגברת סימונה טסטה, סגנית מנהלת אגף פרוגרמות, והגברת דבורה שרבף, רכזת המידע באגף נכסים ודיור במשרד הבינוי והשיכון, אשר סייעו באספקת מידע ובהשתתפות בפגישות שבהן הוצגו הרעיונות יחד עם מומחים וראשי רשויות ערביות.

כמו כן תודה לכל בעלי התפקידים והמרוויינים שהקדישו מזמנם והביעו נכונות ורצון עמוק לתרום מידיעותיהם ומניסיונם על מנת לקדם את הנושא ולהביא לשיפור המצב. מצאנו כי קיים צמא מצד הנוגעים בדבר לפענח את הקושי ולמצוא את הדרכים להתמודדות עמו.

אנו מאחלים לכם קריאה מהנה ומעמידים את תוצאות מחקר זה לרשות כל מי שרוצה להבין את הסיבות לכישלון שיווק קרקע מדינה ביישובים הערביים, וחשוב אף יותר – **לכל מי שפועל למען שינוי מציאות זו.**

בברכה,

רון גרליץ ועו"ד עלי חיידר

מנכ"לים שותפים, עמותת סיכוי

תקציר מנהלים

שיווק קרקעות מדינה לפיתוח ובנייה ביישובים הערביים מתייחס למשאב קרקע הנמצא ביישובים הערביים בהיקף מצומצם ומוגבל, ומהווה פוטנציאל חשוב לפיתוחם.

מטרת המסמך היא להציג באופן ממוקד את תהליך השיווק, לנתח את החסמים בפני הצלחת השיווקים ביישובים הערביים, ולהביא המלצות מדיניות להתמודדות עמם. מעבר מכישלונות להצלחות של שיווקי קרקע מדינה ביישובים הערביים הכרחי לקידום פתרונות למצוקת הדיור של החברה הערבית ולקידום שוויון בהקצאת משאבי המדינה.

שיווק קרקעות מתבצע על ידי מינהל מקרקעי ישראל (ממ"י) ומשרד הבינוי והשיכון (משב"ש) על קרקע שמנוהלת על ידי המדינה. השיווק מתבצע בשתי שיטות שונות (1). הרשמה והגרלה (2). כל המרבה במחיר) אשר נותחו לעומק במסמך. מנתוני משב"ש עולה כי בשנים 2009-2005 תוכננו כ-200,000 יח"ד המתאימות לשיווק ופיתוח, מתוכן 30,000 יח"ד ליישובים ערביים. **שיווק הקרקעות בחברה היהודית במהלך שנים אלה הגיע לכ-70% מיחידות הדיור שיצאו לשיווק, ואילו בחברה הערבית שווקו בפועל בתקופה האמורה רק כ-20% מיחידות הדיור שיצאו לשיווק.** מכאן כי שיווק בפועל של קרקע בחברה הערבית מתבצע בהיקפים מצומצמים מאוד, וניכר כי הוא אינו מספק מענה לצורך ההולך וגובר לפתרונות דיור. מגבלות רבות בפיתוח קרקע פרטית ביישובים הערביים הביאו לכך שמקומה של קרקע מדינה כמקור משמעותי לפיתוח מעניק לה חשיבות רבה, ומשמש מעין מפלט אחרון עבור יישובים ערביים רבים.

גורמים שונים מעורבים בתהליך השיווק ומשפיעים עליו רבות וביניהם: משב"ש, ממ"י, הרשויות המקומיות הערביות, ובמידה מועטה גם יזמים פרטיים, אשר לאחרונה מגלים עניין בפיתוח למגורים גם ביישובים ערביים.

תהליך השיווק כולל ארבעה שלבים עיקריים: 1. גיבוש ותפירת המוצר התכנוני (מתחם המגורים או יחידות הדיור שמעוניינים לשווק). 2. הכנת המכרז (משב"ש וממ"י). 3. ביצוע המכרז והרצתו (פרסום ומתן פומביות למכרז). 4. תוצאות המכרז (השלב האחרון שבו מתפרסמים הזוכים במכרז). תוצאות המכרזים (אלה שקיים לגביהם מידע פומבי) הם מרכיב חשוב בניתוח החסמים והמלצות המדיניות של מסמך זה. כאמור, תוצאות המכרזים מראות על אי הצלחה בשיווק יחידות דיור לפיתוח למגורים על קרקע מדינה ביישובים הערביים. במהלך העבודה על המסמך נחשפה עמותת סיכוי לכך שקיימת פומביות חלקית בלבד לנתוני תוצאות המכרזים ולפערים בדיווחים בין משב"ש ובין ממ"י. עמותת סיכוי מבקשת להדגיש כי היעדר

מידע שקוף וזמין בנושא זה מקשה על הבנת החסמים והבעיות הגורמים להצלחה נמוכה של השיווקים ליחידות דיור ביישובים הערביים.

ניתוח החסמים וגיבוש המלצות המדיניות התבצע באמצעות מודל שיטתי שפיתחה עמותת סיכוי למיפוי חסמים בהנגשת שירותי הממשלה לאזרחים הערביים – "מחסמים לסיכויים"¹.

המודל מתמקד בשלושה מרכיבי מפתח, המהווים תשתית להמלצות מדיניות ולחשיבה על דרכי פעולה רצויות לשינוי האי-שוויון. המרכיבים הם:

תסמינים המעידים על הפער בין יהודים לערבים

שיעורי הצלחה גבוהים בשיווק קרקעות מדינה ביישובים היהודיים, לעומת שיעורי הצלחה נמוכים ביישובים ערביים.

בעיות הגורמות ליצירת התסמין

פרסום תוצאות המכרזים (שהוא כאמור חלקי בלבד) מציג שתי סיבות עיקריות לכישלון שיווק קרקעות מדינה ביישובים הערביים: 1. היעדר הצעות (ניגשים) למכרזים המתפרסמים באופן פומבי – זוהי הסיבה השכיחה. 2. הצעות שהוגשו נמצאו כלא תקינות. סיבות אלו הוגדרו כבעיות במסגרת המודל.

חסמים הם מנגנוני עומק הגורמים לבעיות המביאות לאי שוויון המתבטא בתסמינים (הפער בין היהודים לערבים).

המלצות מדיניות הן המלצות המנוסחות למדיניות ולפעולה המוצגות בצמוד לחסמים במטרה להסירם ולשנות את המדיניות הלא שוויונית, ולגרום להצלחת שיווקי קרקע ביישובים הערבים.

לוח 7 בעמוד 61 מראה את הניתוח המלא של התסמין, הבעיות, החסמים והמלצות המדיניות.

¹ ראו ביתר פירוט: מחסמים לסיכויים, מיפוי חסמים והמלצות מדיניות בדרך לשוויון בין ערבים ליהודים בישראל, 2010.

http://www.sikkuy.org.il/docs/sikkuy_mediniut_2010.pdf

להלן החסמים והמלצות המדיניות העיקריים:

חסם 1 - היעדר כוח אדם מתאים לקידום שיווק הקרקע ביישובים הערביים

אין כעת כל גורם במחוזות משב"ש וממ"י, שתפקידו לקדם ולטפל ספציפית בנושא השיווק בחברה הערבית. היעדר בעל תפקיד המקדם את תחום השיווק גורם לקושי בקידום שיווק ובהפקת שיווק מוצלח ומותאם לצורכי החברה הערבית.

המלצות מדיניות לחסם 1

גיוס והכשרת כוח אדם לממ"י ולמשב"ש לקידום שיווק ביישובים הערביים. מינוי בעל תפקיד במחוזות משב"ש לקידום השיווק ביישובים הערביים.

חסם 2 - היעדר מתכונת סדורה לפרסום ולהסברה של השיווקים ולהנגשתם לציבור

אין כל מתכונת סדורה ומובנית לקיום כנסי שיווק ולהעברת הידע על אפשרויות הבנייה והזכויות במגרשים המשווקים לציבור.

המלצות מדיניות לחסם 2

מפגשים עם הקהילה המקומית ואוכלוסייה פוטנציאלית המעוניינת לגשת למכרזים על הקרקע עשויים למזער חששות רבים, להסיר חסמים ועכבות ולהגביר את הסיכוי בהצלחת השיווק.

מומלץ לבנות מערך סדור לפרסום והסברה של שיווקים, להנגשתם לציבור, לקיום כנסי שיווק ביישובים ולתקצוב הפעלת כנסים אלה. חשוב לשלוח נציג של ממ"י ו/או משב"ש ליישובים לצורך הסבר והצגה של תנאי המכרז והדרך הנכונה להיענות לו.

חסם 3 - קושי בקידום השיווק על קרקע מרובת בעלים

קידום שיווק קרקע על קרקע מרובת בעלים (קרקע ממ"י, פרטיים ועוד) גורר סכסוכים ואי הסכמות, ומונע היענות של הציבור למכרזים על קרקעות אלה.

המלצות מדיניות לחסם 3

על מוסדות התכנון וראשי הרשויות ליזום ולעודד מהלכים של פירוק שיתוף בקרקעות המשותפות לבעלים פרטיים ולממ"י. פירוק השיתוף יעשה במימון ממ"י, ולאחריו יתקבלו מגרשים נוספים לשיווק למחוסרי דיור ביישוב.

חסם 4 - חוסר התאמה ומיומנות בפעולות שיווק המוצר וקיום תוכניות לא רלוונטיות

מרבית התוכניות המאושרות ביישובים הערביים אינן מעודכנות ואינן רלוונטיות. לעתים התכנון הקיים מתכן את העבר, חלק מהתוכניות חסרות כושר היתכנות, ולמרות זאת הן יוצאות לשיווק.

המלצות מדיניות לחסם 4

לפני היציאה לשיווק, יש לבצע רענון תוכניות מפורטות ישנות להתאמת המוצר התכנוני לזמן, למקום ולקהל ה"לקוחות" הפוטנציאלי. מומלץ שתתקבל החלטה ממשלתית לזירוז הליכים בתכנון, המתמקדת בעיקר בתוכניות מאושרות שיש לבחון את התאמתן המחודשת ולקדמן לכדי שיווק.

חסם 5 - חוסר התאמה בשיטות המכרז לשיווק קרקע מדינה ביישובים הערביים
בכל אחת משתי שיטות המכרז הנהוגות קיימים חסמים המכשילים לא אחת את המכרז או גורמים להצלחה מוגבלת של השיווק.

המלצות מדיניות לחסם 5

על ממ"י לבחון לעומק את המשמעויות הכרוכות בשיטות המכרזים הקיימות כיום ולפעול לקידום שיטת מכרזים מתאימה ליישובים בחברה הערבית. כמו כן, יש לשנות את הקריטריונים המוצעים בשיטת מכרז להרשמה והגרלה, ולאפשר הזדמנות שווה עבור אוכלוסיות מחוסרות דיור שלא שירתו בצבא או בכוחות הביטחון.

חסם 6 - פער בין האוכלוסייה ביישובים הערביים לבין מקרקעי משב"ש וממ"י
בתפיסת גובה עלות הפיתוח

הציבור תופס באופן שונה את העלויות הסופיות של הקרקע ורואה אותן כעלויות גבוהות ולא מוצדקות. ולכן הוא נמנע מלגשת למכרז.

המלצות מדיניות לחסם 6

ממ"י ומשב"ש יבצעו פעולות הסברה לתושבים על מרכיבי עלות הפיתוח ועל חשיבותם.

חסם 7 - פער בין האוכלוסייה ביישובים הערביים לבין משב"ש וממ"י בתפיסת נטל עלות הפיתוח

במגרשים המשווקים מתוכננות יותר יחידות דיור מאלה הנרכשות בפועל, עלות הפיתוח נקבעה למספר יחידות גדול ומושתת על מספר נמוך של יחידות דיור.

המלצות מדיניות לחסם 7

קידום הסברה על ידי משרד הבינוי והשיכון ומנהל מקרקעי ישראל על הכדאיות הכספית במימוש כל יחידות הדיור המיועדות למגרש.

חסם 8 - פער בין החברה הערבית והמדינה בתפיסת הצפיפות הרצויה

מספר יחידות הדיור על מגרש (כפי שנקבע בעת היציאה לשיווק) הוא מגבלה משמעותית בהצלחת השיווק, מכיוון שלרוב הוא גבוה מהמצופה ביישובים הערביים. פעמים רבות נכשל השיווק בגלל חסם זה, הן בשל הרתיעה לגשת מראש למכרז שבו מספר יחידות הדיור גבוה, והן בשל העובדה שכאשר מספר הפונים נמוך מהנדרש בתב"ע, המכרז נפסל ונמצא לא תקין.

המלצות מדיניות לחסם 8

על ממ"י ומשב"ש להתמודד עם חסם משמעותי זה בכמה דרכים, וביניהן:

- להכיר בכך שהחברה הערבית אף היא, ככל החברות, מאופיינת בהטרוגניות רבה ובמגוון המחייב תמהיל הצעות ואפשרויות.
- להימנע ככל האפשר משיח המשתמש תכופות במינוח "בנייה רוויה", היוצר מיידיית התנגדות ורתיעה בקרב האוכלוסייה הערבית.
- להתמקד בפיתוח טיפוסים מגוונים המותאמים למבנה החברתי-משפחתי בחברה הערבית (על גווניה השונים).

חסם 9 - שיווק קרקע במצבה הנוכחי (AS IS) מגדיל עלויות לרוכשים ו/או מקטין את שטח המגרש

לעתים ממ"י יוצא לשיווק גם על קרקעות שאינן פנויות לחלוטין ומאופיינות במטרדים, בפלישות ובמחוזרים לקרקע.

המלצות מדיניות לחסם 9

יש לזכות את התושבים אשר זכו במגרש (בהתאם לאומדן עלויות) בהוצאות הצפויות מפניו וטיפול בפולשים ובמחוזרים לקרקע.

חסם 10 - תקשורת לקויה והסדרי עבודה פגומים בין ממ"י ומשב"ש פוגעים בהליך השיווק ובתוצאותיו

במשב"ש מצביעים על הצורך לשלב את ממ"י באופן פעיל יותר בכל נושא התכנון וליווי היישובים כרקע ליציאה למכרז. הצטרפות ממ"י בשלבים האחרונים (לקראת הסוף) פוגעת באיכות התכנון וביכולת להגיע לתוצר מדויק ומתאים לשטח.

המלצות מדיניות לחסם 10

יש להסדיר את קשרי העבודה ולחשק את השותפות בין ממ"י ומשב"ש בכל הקשור לתחום השיווק בחברה הערבית. יש לקיים ימי הכשרה ולמידה משותפים, ולפעול יחד לחיזוק הקשר ורמת התיאום עם הרשויות המקומיות הערביות.

חסם 11 - היעדר הובלה מקומית ביישובים הערביים בנושא שיווק קרקעות מדינה

הרשויות המקומיות הערביות מנתקות את עצמן לעיתים ממעורבות בקידום שיווק הקרקע ביישוביהן. במקומות מסוימים מזהים היעדר דחיפה של הרשות המקומית לקדם ולהביא להצלחת השיווק לטובת היישוב.

המלצות מדיניות לחסם 11

מקומה של הרשות המקומית והעומד בראשה בהובלת תהליכי שיווק ובנייה, באכיפה ובפיקוח, בהיכרות המקצועית עם נושא הדיור ובאחריות הציבורית – הוא אחד המפתחות להצלחה ולהשגת מימוש גבוה בשיווק. על הרשות להעביר מסרים חיוביים לציבור, לתמוך במכרזים ולעודד את התושבים לגשת למכרזים ולקדם פתרונות לדיור ביישוב, להשקיע בהסברה ולעורר את השיח המקומי בנושא.

החסמים והסיכויים (המלצות המדיניות) המוצגים בתקציר זה ומפורטים בגוף המסמך מלמדים כי נקודת המוצא בהתייחסות ובטיפול בקרקע בחברה הערבית חייבת להיות שונה במהותה במובנים רבים מההתייחסות לקרקע בחברה היהודית. שימוש בכלים זהים ליישום שיווק קרקעות גורם לכישלון השיווקים ופוגע ביכולת מימוש פוטנציאל קרקע מדינה למגורים ביישובים הערביים. **המדיניות והכלים ליישומה צריכים להיות מותאמים למאפייני החברה הערבית. עמותת סיכוי קוראת לרשויות המדינה להתאים את מדיניות שיווק הקרקע למאפיינים של החברה והיישובים הערביים, תוך עבודה בשותפות עם ההנהגה המקומית של היישובים. אנו גם קוראים להנהגת היישובים הערביים לקחת חלק פעיל לשם הצלחת השיווקים. המסמך מספק המלצות מפורטות ובנות מימוש – עבור כל הגורמים המעורבים – לשם השגת מטרה זו. ההמלצות הללו, אם יאומצו אפילו בחלקן, יחוללו שינוי משמעותי בהצלחת השיווק ובהתמודדות אמיתית עם מצוקת הקרקע והדיור בחברה הערבית.**

המסמך הנוכחי

מוגש בזאת מסמך העוסק בשיווק קרקעות מדינה ביישובים ערביים. מטרת המסמך להביא באופן ממוקד עיקרים הקשורים בתהליך השיווק, בחסמים המזוהים עמו ובהמלצות מדיניות להתמודדות עמם. המסמך מציג נתונים זמינים ופומביים הקיימים בתחום, מתוך כוונה ברורה לשפוך אור על הנושא, לעודד הגברת שקיפות בנתונים ובמידע הקשורים בשיווק קרקע מדינה ביישובים ערביים, ולגרום להצלחות של שיווק קרקעות מדינה ביישובים הערביים. הגברת ההצלחות של שיווקי קרקע מדינה ביישובים הערביים הכרחית כדי לקדם פתרונות למצוקת הדיור של החברה הערבית ולקדם שוויון בהקצאת משאבי המדינה.

עמותת סיכוי עוסקת מזה כשלוש שנים בתהליך מיפוי חסמים בהנגשת משאבי המדינה לאזרחים הערבים בתחומים שונים, ביניהם הבינוי והשיכון. כחלק מתהליך המיפוי יזמה עמותת סיכוי סדרת מפגשי עבודה משותפים לנציגים מרשויות ערביות, ממשד הבינוי והשיכון, ממשד הפנים וממינהל מקרקעי ישראל. סוגיית שיווק הקרקעות חזרה ועלתה במפגשים כסוגיה בעייתית הנוגעת לשלטון המרכזי והמקומי כאחד, סוגיה המחריפה את מצוקת הדיור והפיתוח הלקוי הקיימים ביישובים הערביים.

מסמך זה נכתב על ידי עמותת סיכוי ומוגש בראש ובראשונה למינהל מקרקעי ישראל ולמשרד הבינוי והשיכון. כמו כן יופץ המסמך בקרב משרדי ממשלה נוספים, גופי סמך רלוונטיים, רשויות מקומיות ערביות ומוסדות מחקר ואקדמיה.

המסמך נכתב על בסיס ראיונות עם בעלי תפקידים ברשויות הערביות, עם נציגי משרד הבינוי והשיכון ונציגי מינהל מקרקעי ישראל, כמו גם נתוני מדף של משרד הבינוי והשיכון ומינהל מקרקעי ישראל, והוא משלב ידע והיכרות מקצועית של הכותבת עם הנושא².

² רשימת המראיינים מוצגת בנספח למסמך זה.

1. שיווק קרקע מדינה ביישובים הערביים

1.1 קרקע מדינה ביישובים הערביים

שיווק קרקע במדינת ישראל הוא מונח המתייחס לקרקע מדינה שזמינה לבנייה ולפיתוח. בשל המבנה הקרקעי של מדינת ישראל³ וריבוי קרקעות בניהול מינהל מקרקעי ישראל (להלן ממ"י), על השלטון המרכזי לבצע מהלכים יזומים ומכוונים ליצירת מלאי קרקעי לבנייה ולפיתוח. מהלכים אלה הם נגזרת ישירה של מדיניות המושפעת ממצב התכנון ומאילוצי פיתוח.

שיווק קרקעות מתבצע על ידי ממ"י ומשרד הבינוי והשיכון (להלן משב"ש) על קרקע שמנוהלת על ידי המדינה, והמורכבת משלושה סוגים: קרקע בבעלות מדינה, קרקע בבעלות רשות הפיתוח (קרקעות נפקדים⁴ אשר למעשה גם הן בבעלות המדינה) וקרקע בבעלות קק"ל⁵. ההתייחסות לקרקע בכלל בחברה הערבית ולתחום שיווק הקרקע בפרט, מחייבת הבחנה בין קרקע בבעלות פרטית לקרקע בבעלות מדינה. הגורמים המעורבים בתכנון ובפיתוח הקרקע משתנים בהתאם למרכיב הבעלות. הליך השיווק, החסמים המזוהים והדרכים המוצעות להתמודדות עמם קשורים קשר ישיר לבעלות על הקרקע. המסמך הנוכחי מתמקד בעיקרו בשיווק קרקע בבעלות המדינה או בניהולה (הכוללת גם קרקעות רשות הפיתוח וגם קרקעות קק"ל), והבחנה זו תוצג במסמך הנוכחי בהתאם לנושא הנדון.

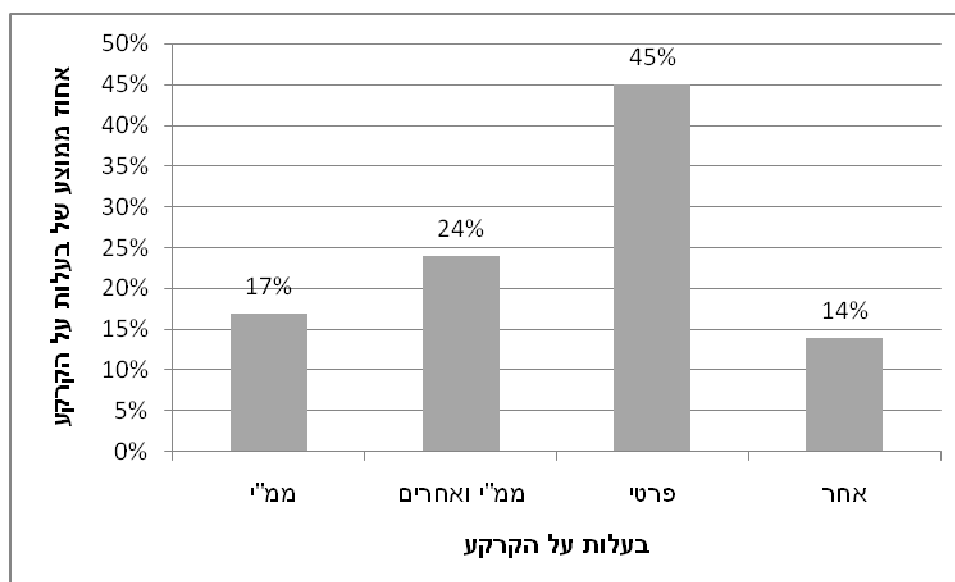
בבואנו לבחון וללמוד את נושא שיווק הקרקע ביישובים הערביים, ראוי להדגיש כי פעולות שיווק קרקע מתבצעות על קרקע מדינה בלבד. היקפה ביישובים הערביים מצומצם ואף נמצא במחסור הולך וגדל, לאור הצורך ליעד קרקע לפיתוח שימושים ציבוריים על קרקע מדינה. ניתוח השטחים והתפלגות הבעלויות ב-65 רשויות ערביות, כפי שהוצגו על ידי ממ"י בשנת 2005, מראה בבירור כי חלקן היחסי של

³ 93% מהקרקעות נמצאות בניהול המדינה, כ-3.5% בבעלות פרטית של האוכלוסייה הערבית, והשאר (3.5% נוספים) בבעלות פרטית של האוכלוסייה היהודית.

⁴ קרקעות נפקדים - תושבי ארץ ישראל שעזבו או גורשו מתחומי מדינת ישראל בשנת 1948.

⁵ קק"ל - מקרקעין שנרכשו במהלך שנות קיומה מאז נוסדה בשנת 1901, למטרת התיישבות יהודית בארץ ישראל. קרקעות קק"ל אינן קרקעות מדינה, אך מנוהלות על ידה.

קרקעות המדינה (קרקע ממ"י בלבד) ביישובים הערביים (17%) קטן באופן משמעותי מחלקן של הקרקעות הפרטיות (45%). ביישובים הערביים קיימות קרקעות בבעלות משותפת של ממ"י ואחרים (כ-24% מכלל הקרקעות ביישובים), אך אלה מרובות בעלים וקשה יותר לשווק אותן לפיתוח למגורים. ראו להלן איור 1.



איור 1. התפלגות (ממוצעת) של שיעור הבעלות על הקרקע בקרב 65 רשויות ערביות (מעובד על ידי עמותת סיכוי מתוך אתר ממ"י)

באשר לפוטנציאל הבנייה והפיתוח, יש לציין כי מרבית הקרקעות בבעלות ממ"י מנוצלות, ומכאן הולך ומצטמצם פוטנציאל היקף שיווק הקרקע לפיתוח למגורים במרבית היישובים הערביים.

1.2 שיווק קרקע מדינה ביישובים ערביים בהשוואה ליישובים יהודיים

שיווק קרקעות הוא מהלך מורכב הכולל שלבים שונים, ומעורבים בו גורמים רבים. מלאי הקרקעות ש"יוצא" למכרז (או לשיווק באופן אחר) אינו מנוצל לעתים קרובות במלואו, וכתוצאה מכך לא כל שיווק קרקע נוחל הצלחה. לפעמים אין היענות למכרזים, וקרקע שיצאה לשיווק מתוך כוונת פיתוח נשארת ללא כל שינוי במשך שנים רבות. כישלון בשיווק קרקע לפיתוח למגורים נובע מסיבות רבות, חלקן חיצוניות

וחלקן פנימיות⁶; חלקן טמונות עוד בשלב התכנון ואינן קשורות בהכרח למהלך השיווק עצמו (על כך בהרחבה בהמשך).

מנתוני משב"ש עולה כי בשנים 2005-2009 תוכננו כ-200,000 יח"ד המתאימות לשיווק ופיתוח, מתוכן 30,000 יח"ד ליישובים ערביים בחברה הערבית (מוסלמים, דרוזים וצ'רקסים). שיווק הקרקעות בחברה היהודית במהלך שנים אלה הגיע לכ- 70% מיחידות הדיור שיצאו לשיווק, ואילו בחברה הערבית שווקו בפועל בתקופה האמורה רק כ-20% מיחידות הדיור שיצאו לשיווק⁷.

אם כן, שיווק בפועל של קרקע בחברה הערבית מתבצע בהיקפים מצומצמים מאוד, וניכר כי הוא אינו מספק מענה לצורך ההולך וגובר לפתרונות דיור. כדי להתמודד עם הבעיה ולאמץ כלים מתאימים שיובילו להצלחה בשיווק קרקע בחברה הערבית, יש להתחיל בלימוד הנושא ובדיהוי ראשוני של חסמים ומגבלות בהליך השיווק ובקשר שבין הגורמים הקשורים בו לבין החברה הערבית שעבורה הוא מתבצע. מסמך זה יבחן את הנושא לעומק וימליץ על מדיניות וכלים לאימוץ, שיסייעו לשנות את המצב הקיים ואת שוק הדיור ביישובים ערביים.

1.3 חשיבות שיווק קרקע מדינה ביישובים הערביים

העובדה כי מרבית הקרקע ביישובים הערביים היא בבעלות פרטית אינה מעידה על יכולת היישובים להתפתח ולספק מענה הולם לצורך ההולך וגובר למגורים ולשימושי קרקע נוספים. נהפוך הוא; גידול האוכלוסייה, מבנה הבעלות על הקרקע, קרקע לא רשומה ו/או לא מוסדרת בהיקפים רחבים⁸, ריבוי הבעלים הפרטיים על אותה חלקת קרקע שהולך וגדל עם השנים, פיתוח לא מוסדר מהעבר, היעדר תכנון על קרקע

⁶ סיבות חיצוניות- מדיניות ממשלתית, מערך התכנון, התאמת המערכת התומכת בשיווק ועוד. סיבות פנימיות – קשורות בחברה הערבית, ברשויות הערביות, בהלכי תרבות, בעמדות, בטעמים ועוד.

⁷ נתונים שהוצגו על ידי הגב' שרה צימרמן, מנהלת אגף נכסים ודיור במשרד הבינוי והשיכון, בכנס דיור ושיכון ביישובים הערביים שיזמו עמותת סיכוי (העמותה לקידום שוויון אזרחי) ואינג'אז (המרכז המקצועי לקידום רשויות ערביות), אשר התקיים ב-14.06.2010. בנצרת.

⁸ ראו מסמך מדיניות של סיכוי בנושא זה: "סוגיות ברישום מקרקעין בחברה הערבית בישראל" מיפוי חסמים והמלצות מדיניות 2011

פרטית, פלישות ועוד – אלו הם רק מקצת הגורמים המאפיינים את מגבלות הפיתוח על קרקע פרטית ביישובים הערביים. **מכאן עולה כי מקומה של קרקע מדינה כמקור משמעותי לפיתוח ביישובים מעניק לה חשיבות רבה, והיא מעין מפלט אחרון עבור יישובים ערביים רבים.** בתנאים שכאלה, ובניסיון למצוא פתרונות למצוקת הדיור בקרב האוכלוסייה הערבית, יש חשיבות רבה להבנה ולהסרה של החסמים בשיווק ופיתוח קרקעות המדינה (למרות היקפם המצומצם) ביישובים הערביים.

2. מקומו של השיווק בתהליך התכנון והפיתוח למגורים

תהליך התכנון והפיתוח מורכב ממספר שלבים הכרחיים האמורים להתקיים בשילוב מערכות וגורמים שותפים. איור 2 מציג את המרכיבים הכלולים בתהליך, ובהמשך יפורטו בקצרה חלקו ותפקידיו של כל אחד מהם. תחילה נחוצה **הקרקה**, בניהול ממ"י או בבעלות פרטית (או בבעלות משותפת)⁹. אי אפשר לשווק שכונת מגורים או מתחם לתעסוקה ולפיתוח בהיעדר משאב הקרקע. הקרקע היא הבסיס לכול, במיוחד כאשר מדובר בבנייה חדשה (תוספת דירות ובתי מגורים), והיא תנאי הכרחי להמשך פיתוח היישובים הערביים.

זמינות הקרקע¹⁰ (בכל בעלות) מאפשרת התחלת תהליך **תכנון**¹¹, המגדיר סטטוטורית מה ניתן להקים, לבנות ולפתח על קרקע נתונה. התכנון מתבצע ברמות שונות (ארצית, אזורית/מחוזית, מקומית ומפורטת). הרמה המפורטת נחוצה למימוש התכנון המתבצע על ידי משב"ש, הרשות המקומית (העירייה) ו/או יזמות פרטית. היוזמה לתכנון משתנה בין היישובים השונים ותלויה גם בבעלות על הקרקע. ברוב היישובים הערביים מעורב משב"ש בתכנון, בין אם מדובר בקרקע ממ"י ובין אם בקרקע פרטית. בקרקע ממ"י, לרוב משב"ש הוא המתכנן, וממ"י משתלב לאחר התכנון. בעבר פעל ממ"י גם לשיווק קרקעות שטרם הושלם בהם הליך התכנון (מצב שכמעט איננו קיים היום). משב"ש מסייע בתכנון ובפיתוח גם על קרקע פרטית בחלק מהיישובים הערביים.

לאחר ביצוע התכנון ברמת הפירוט הנדרשת עוברים לשלב **השיווק**. השיווק מתייחס לפעולה השאולה מעולם הפרסום והמכירות, ובאמצעותו מביאים בפני הציבור מוצר תכנוני שאותו מבקשים לממש, בהתבסס על איתור הקרקע והתכנון שנקבע לה. במסגרת השיווק מוצעים מגרשים/מתחמים לבנייה למגורים על פי תוכנית מוגדרת

⁹ בהבחנה בין שיווק קרקע פרטית לקרקע ציבורית נעסוק בהמשך בסעיף 3.

¹⁰ זמינות הקרקע לתכנון ופיתוח היא סוגיה בפני עצמה הדורשת מסמך עמדה משל עצמה, קשורה ביעוד קרקע לפיתוח, מחוברים לקרקע, רישום בעלות, הסדרי בעלים ועוד. לא כל הקרקעות זמינות לפיתוח. יש מקרים שבהם אילוצים רבים (מתקני תשתית, קווי מתח עליון, מתקנים ביטחוניים סמוכים ועוד) מהווים חסם לפיתוח ומונעים את זמינות הקרקע. במסמך זה נעסוק בשיווק קרקע זמינה לפיתוח ועומדת למכרז.

¹¹ לפני כניסה לתהליך תכנון, ממ"י מבצע סקר היתכנות כדי לזהות גורמים העלולים לעכב את התהליך.

מראש. בקרקעות ממ"י (שהן קרקעות מדינה) מתבצע שיווק בשיטת המכרז¹², ובקרקע פרטית השיווק מתבצע על ידי גורם יזמי אחר, על פי הבעלים והרכב השותפים שהתאגדו לפיתוח מתחמים לתעסוקה ולמגורים. במילים אחרות, שלב השיווק הוא השלב הראשון שבו מתפרסם דבר קיומו של היצע קרקעות לפיתוח למגורים. **המסמך הנוכחי מתמקד רק בשיווק קרקעות ממ"י ובחסמים הקשורים בשלב שיווק הקרקע, אשר מונעים מהחברה הערבית מימוש קרקע ממ"י (מדינה) לפיתוח למגורים. חסמים רבים אחרים קשורים בשלבים קודמים לזה ומאחרים מזה, אך הם לא יידונו בהרחבה במסמך.**

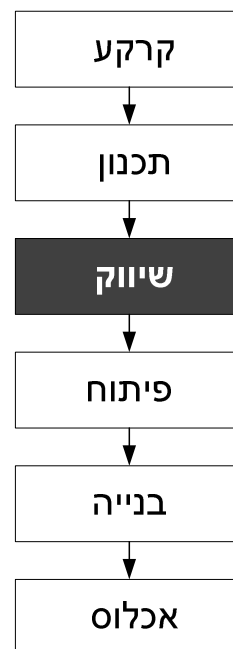
משעה ששווקו מגרשים ו/או מתחמים למגורים, יש לפעול נמרצות **לפיתוח** השכונות והמתחמים על מנת לספק תנאים לבנייה ומימוש. פיתוח קשור בהצבת תשתית ראויה לבנייה ולקיום מגורים באזור. אמנם פעולת הפיתוח מתבצעת אחרי השיווק, אך את הנושא יש להסדיר טרם היציאה לשיווק מגרשים, ובחלק מהמקרים (בעיקר בשיווק שבו מעורב משב"ש) אי אפשר לצאת לשיווק מגרשים עד שלא הוסדרה מערכת גביית הכספים והתחייבות הרשות לעניין פיתוח המגרשים¹³. לאחר הפיתוח מתבצעת **הבנייה** הלכה למעשה, ולאחריה **אכלוס** התושבים.

¹² על סוגי המכרזים וזיקתם למדיניות הפיתוח והמגורים ביישובים ערביים, ראו התייחסות בסעיפים 3 ו-5.

¹³ כל זאת בהתאם למדיניות משב"ש המתנה שיווק מגרשים בהסדרת פיתוחם, וזאת בעקבות מקרים שבהם שווקו מגרשים ולא היה אפשר לממש בנייה בשל בעיות בפיתוח מול הרשות, רוכשי הקרקע ועוד. משב"ש מטפל בתהליך ההכנה לשיווק בכל ההתחייבויות הדרושות לגבייה ולמימוש עלויות הפיתוח כתנאי ליציאה לשיווק. זהו נושא בפני עצמו הדורש עיון ולמידה.

←

הבסיס להתחלת התכנון הוא הקרקע וזמינות הפיתוח. הליך התכנון לרוב מתבצע על ידי משב"ש, בליווי ובהכוונה של מוסדות התכנון. השיווק מתבצע לאחר הכנת המוצר התכנוני והתאמתו כמוצר המיועד למכירה. שיווק מגרשים מחייב פיתוח והכשרת תשתית לפני בנייה, ולאחר הבנייה מתאפשר אכלוס למגורים.



איור 2. תהליך התכנון והפיתוח למגורים
(מעובד מתוך משב"ש)

3. הגורמים המעורבים

הגורמים המעורבים בשיווק הקרקע משתנים, כאמור, וקשורים בבעלות על הקרקע המיועדת לפיתוח ובגורם היוזם בה את הפיתוח. שיווק קרקעות ממ"י מתבצע על ידי ממ"י ובשיתוף משב"ש. משב"ש יכול לקדם שיווק רק על קרקע ממ"י, ובפועל הוא מהווה יחד עם ממ"י יזם מרכזי בשיווק קרקעות מדינה ביישובים ערביים. בקרקע פרטית השיווק מתבצע על ידי יזמים פרטיים ובעלי הקרקע. ההתערבות והסיוע מתקיימים רק באמצעות משב"ש, והם מתרחשים בעיקר בשלב התכנון ובמסלולי מימון שונים לפיתוח לפני בנייה¹⁴.

גורמים שונים מעורבים בתהליך השיווק ומשפיעים עליו רבות. להלן הגורמים וחלקם בתוך תהליך השיווק, כפי שהדבר מתבצע בקרקעות מדינה בניהול ממ"י.

משרד הבינוי והשיכון (משב"ש)

המשרד מקדם תכנון על קרקע המיועדת לשיווק (קרקע ממ"י), מגדיר אומדנים לפיתוח מגרשים כהכנה לבנייה ובנגזרת ישירה לתכנון, ומקדם חוזים מול הרשויות בדבר מימון הוצאות פיתוח. משב"ש מממן 50% מעלות הפיתוח ביישובי עדיפות לאומית בלבד. **מרכיב התכנון לקראת שיווק מהותי ובעל השפעה ישירה על הצלחת השיווק.** לרוב מקדם המשרד תכנון מראשיתו ועד סופו בשילוב בעלי העניין בקרקע: הרשות המקומית, מתכנני משב"ש, ממ"י וגורמי תכנון נוספים. מסמך זה בוחן את מידת הקשר בין הגורמים המעורבים בתכנון השכונות (אופי התכנון, התאמה לקהל היעד ולצרכיו, תכנון מותאם לשינוי מגמות ועוד) לבין הצלחה בשיווק¹⁵.

¹⁴ משב"ש מקיים מסלולי סיוע למימון פיתוח תשתית למגורים גם על קרקע בבעלות פרטית. בהחלטת ממשלה מס' 1539 מיום 21.03.2010 (תוכנית החומש לפיתוח כלכלי של החברה הערבית) תוקצב בחמש השנים הקרובות סיוע בסך 39.9 מיליון ש"ח לקידום תכנון מפורט על קרקע פרטית בשילוב משרד הפנים והרשויות המקומית (ב-13 הרשויות הכלולות בתוכנית).

¹⁵ התייחסות לכך תהיה בפרק החסמים והמלצות המדיניות.

מינהל מקרקעי ישראל (ממ"י)

ממ"י מגדיר את סוג המכרז ואת הקריטריונים הכלולים בו, ומכין בפועל את הניירת הדרושה.

ממ"י נוהג לקיים שיטות מכרז שונות¹⁶, ושתי השיטות השכיחות והמקובלות בעשור האחרון הן: מכרז בהרשמה והגרלה לבנייה עצמית ולתושבי מקום, ומכרז לכל המרבה במחיר. להלן תיאור קצר של שתי שיטות הנהוגות ביישובים הערביים:

1. הרשמה והגרלה לבנייה עצמית למגורים¹⁷

ממ"י מפרסם לעתים מכרזים לבנייה עצמית בדרך של הרשמה והגרלה, שבמסגרתם נקבע מחיר מינימום לקרקע¹⁸, ובתום ההרשמה נערכת הגרלה. בהגרלה נקבעים הזכאים לקבל מגרש לבנייה. זכאים להירשם להגרלה: אזרחים תושבי ישראל שגילם אינו קטן מ-18, תושבים חוזרים בעלי אישור מתאים מטעם משרד הקליטה, תושבי חו"ל שימצאו אישור על פתיחת תיק עלייה בסוכנות היהודית. נוסף על האמור לעיל, יש מכרזים שבהם נקבעים תנאים מיוחדים כגון תושבי מקום, מחוסרי דיור, נכים וכו'. כך למשל מתקיימים מכרזים להרשמה והגרלה לתושבי מקום מחוסרי דיור.

הרשמה והגרלה לתושבי מקום מחוסרי דיור¹⁹

בשיטה זו נקבעים וידועים ערכי הקרקע והפיתוח. כמו כן מוגדרים קריטריונים להשתתפות הנותנים עדיפות לזכאות. מספר הנרשמים למגרש נקבע בהתאם לתב"ע (תוכניות בניין עיר) ועל פיו עורכים הגרלה. רשאים לגשת למכרז תושבי מקום מחוסרי דיור (מי שאין בבעלותו דירה), כהגדרתם על פי הקריטריונים של משב"ש. מכרזי ממ"י אלה פתוחים (במרבית המקרים) גם לתושבי מקום יוצאי

¹⁶ שיטות המכרז של ממ"י מגוונות ומשתנות בתקופות שונות, ובהתאם לשינוי בהחלטות ממ"י. בדוח כל פעילות ממ"י לשנת 2007 מוזכרות כל שיטות המכרז הקיימות.

¹⁷ מתוך אתר ממ"י: <http://www.mmi.gov.il/static/p19.asp>

¹⁸ לא מתקבלים מחירים נמוכים ממחיר המינימום שנקבע.

¹⁹ מתוך אתר ממ"י: <http://www.mmi.gov.il/static/p19.asp>

בנוסף, מתוך חוברת מכרז לבנייה עצמית במג'אר להרשמה והגרלה לתושבי מקום מחוסרי דיור, מכרז מס' צפ/318/2009.

צבא ומשרתי כוחות הביטחון²⁰. כמו כן רשאים לגשת למכרז רווקים (זכאי משב"ש) בגילים 21-29. ממ"י רשאי להגדיר קדימות להרשמה ולהגרלה לקבוצות שונות (נכים, אלמנות משרתי כוחות הביטחון, יוצאי שירות כוחות הביטחון, השתייכות לעדה כזו או אחרת, כלל תושבי המקום משרתי כוחות הביטחון וכלל תושבי המקום). כך, למשל, בהחלטת מועצת ממ"י מס' 1103 נקבע, כי בהרשמה והגרלה לתושבי מקום שהם מחוסרי דיור תינתן עדיפות למשפחות על פני יחידים²¹.

ממ"י מחוז חיפה התייחס לשכיחות השימוש במכרזי הרשמה והגרלה לבני מקום בקרב היישובים הערביים, ולעובדה כי לא אחת נגזרים סוג המכרזים ואופיים ממדיניות המחוז (בממ"י), והדגיש את העדפתו למכרזים לתושבי מקום מחוסרי דיור בשל הצורך והמצוקה הגוברת של מחוסרי דיור ביישובים הערביים.

2. מכרז לכל המרבה במחיר

במכרזים בשתי השיטות נקבע מחיר מינימום לעלות הקרקע (מחיר שאינו מתפרסם בזמן פרסום המכרז), אשר מבוסס על הערכות שמאיות (של ממ"י) בדבר עלות הקרקע באזור וביישוב עצמו. המכרז מתפרסם ובמסגרתו מתאפשרת הגשת הצעות למחיר הקרקע. ההצעה הזוכה היא הגבוהה ביותר מבין כלל המציעים (ובוודאי צריכה להיות מעל מחיר המינימום שנקבע לה). שיטת מכרז זו נהוגה יותר ביישובים הערביים במרכז הארץ בשל הביקוש הגבוה לקרקע. בימים אלה יש ביקורה קשה על שיטת מכרזים זו, אשר כמו בכל היישובים היהודיים, הביאה גם ביישובים הערביים לעליית מחירים דרמטית של הקרקע ושל יחידות הדיור.

²⁰ על פי סדרת החלטות ממ"י המיטיבות עם חברת המיעוטים, מתוך אתר ממ"י: http://www.mmi.gov.il/HodaotmmilInt/show_h.asp?key=617&CodeMaarecet=1, ביניהן: מחצית מהמגרשים בכל יישוב בדואי בצפון ישריינו לחיילים בדואים משוחררים, בני מיעוטים בצפון ששירתו שירות מלא בכוחות הביטחון יקבלו קרקעות במחצית משויין, ועוד.
²¹ מתוך דין וחשבון על פעילות ממ"י לשנת תקציב 2007.

בחירת אופי המכרז מלמדת על מדיניות ממ"י בכל אחד מהמחוזות, ואמנם סוג המכרז משתנה מיישוב ליישוב ותלוי במשתנים רבים. מניתוח המכרזים שפורסמו לשיווק בשנים 2003-2010²², עולה בבירור השימוש בשיטת מכרזים להרשמה והגרלה (לבנייה עצמית ולבני מקום ומחוסרי דיור). מתוך סך יחידות הדיור שפורסמו לשיווק, 66% היו במכרז "להרשמה והגרלה לבני מקום ומחוסרי דיור", ו-34% היו במכרז "לכל המרבה במחיר".

יש לציין, כי לכאורה מכרזים לבני מקום ומחוסרי דיור נועדו לענות על צרכי המקום ולאפשר פתרונות דיור עבור אוכלוסייה שידה אינה משגת (מי שאינו בעל הון וממון, מחוסרי קרקעות, נכים, ועוד), אולם לטענת ממ"י, ובהמשך לאור החסמים שיוצגו, אלה אינם בהכרח פני הדברים, ופעמים רבות האוכלוסייה הנזקקת איננה מקבלת פתרון דיור (ראו פירוט בסעיף 5 להלן).

רשויות מקומיות

בשלב פרסום המכרז ("ציאה לשיווק") נדמה כי הרשויות המקומיות הן שחקניות משנה, אך לא כך הדבר. יש רשויות ערביות פעילות ומובילות יותר בתחום השיווק והמימוש של קרקע לפיתוח, ויש אחרות המתנהלות כמובלות. הרשות היא גורם משמעותי ביכולתה לעודד את התושבים לגשת למכרזים ולהיענות לשיווק הקרקע. התערבותה והשפעתה חיוניות עוד בשלב התכנון, בהעברת המידע והצרכים הקיימים ביישוב ובקבלת החלטות בשיתוף עם משב"ש, מוסדות התכנון וממ"י לגבי התוכנית הנכונה והמתאימה ליישוב. כמו כן חלקה של הרשות מכריע בגיבוש הסכמי הפיתוח עם משב"ש לקראת הציאה לשיווק, ביכולת גביית היטלים ואגרות בקרב תושביה. הרשות צריכה להיות גורם דומיננטי במערך, להגביר את מעורבותה והשפעתה, הן בקשר מול ממ"י ומשב"ש והן ברתימת התושבים למהלך. ועל כך בהרחבה בהמשך.

²² מתוך אתר ממ"י.

יזמים פרטיים

יזמות פרטית מתקיימת על ידי בעלי קרקע ויזמים פרטיים, והיא מכוונת בעיקר לבנייה עצמית של משק בית אחד. לא מדובר ביזמות פרטית כפי שהיא מוכרת בחברה היהודית, שלפיה יזם רוכש קרקע לפיתוח עבור פרויקט מגורים המיועד לכמה משקי בית. בנייה קבלנית (על ידי יזם פרטי) עדיין איננה רווחת ביישובים הערביים, אך נכון לפתחה ולאפשר שילוב של יזמות פרטית במענה למכרזי ממ"י, כאמצעי לפיתוח שוק הדיור ביישובים וכגורם מסייע להתרת הקשר הישיר והעמוק בין הבעלות הישירה על הקרקע לבין המגורים. מכרזי ממ"י פתוחים גם עבור יזמים פרטיים (מותנה בסוג המכרז, אם לתושבי המקום או לכל המרבה במחיר). יזמים וקבלנים נרתעים מלהשתלב במכרזי ממ"י בטענה עיקרית הקשורה בהיעדר שוק ביישובים הערביים, ובכניסה לפרויקטים שאין בהם כל רווחיות, אלא סיכון כלכלי ניכר. הבנייה הקבלנית נדרשת לעמוד בהנחיות התב"ע שמתייחסות לצפיפויות ולדפוסי מגורים שאינם נהוגים במרבית היישובים הערביים. הקבלנים, מצדם, שואפים לקדם פרויקט כלכלי ורווחי ומתקשים בכך בשל הפער הקיים בין הנחיות התכנון לדפוסי המגורים ביישובים. יש לציין כי על אף האמור, נרשמו כמה הצלחות בבנייה יזמית (קבלנית) במספר יישובים (דוגמת כפר מנדא ונחף). בשיווקים האחרונים בסח'נין קידם ממ"י שיווק (בהמלצת משב"ש) של מתחמי קרקע (ולא רק מגרשים בודדים) על מנת לעודד יזמים פרטיים לגשת למכרזים.

4. תהליך השיווק



איור 3. תהליך השיווק (מעובד מתוך משב"ש)

שיווק קרקע לבנייה מתבצע בתוכניות שאושרו סטטוטורית. על בסיס תוכנית מאושרת מקדמים תכנון לביצוע. השלבים הכלולים בתהליך השיווק הם:

(1) גיבוש ותפירת המוצר התכנוני
מתבצע במסגרת תהליך השיווק ומעורבים בו גורמים שונים, כמתואר באיור 3. על רמת המעורבות ואיכותה נדון בהמשך במסגרת תיאור החסמים בהליך השיווק. לרוב מובל שלב זה על ידי משב"ש בסיוע מתכננים חיצוניים וחברות מנהלות המסייעות בקידום התכנון.

(2) הכנת המכרז כוללת הגדרת קריטריונים על ידי משב"ש וממ"י, הכנת חוברת מכרז על ידי משב"ש הכוללת את כל המידע התכנוני הרלוונטי (מתשריט פיתוח ועד תכנון מפורט למגרש, לרבות אומדנים לעלויות). משב"ש חותם הסכם עם הרשות המקומית לגביית עלויות הפיתוח, וזהו תנאי יציאה לשיווק הקרקע²³. לאחר הכנת כל החומר התכנוני, ההסכמים הנדרשים וחומר רקע אחר הדרוש למשרד, ממשיך ומקדם ממ"י את הכנת חוברת המכרז, הכוללת נספחים רבים: תצהירים למיניהם, טופסי בקשה להמלצות ממשרד הביטחון, חוזה חכירה, ערבות בנקאית, הסכמי תשתית, רשימות מגרשים, עלויות פיתוח לתשלום, תשריטים ועוד. בהמשך נתייחס לחסם הנוצר מריבוי הנספחים והטפסים והתצהירים הנדרשים במסגרת המכרז. הכנת המכרז אורכת זמן ונחוצה על מנת לפרסם אותו כראוי ולמנוע כשלים במהלך הרצתו.

²³ על משמעות עלויות הפיתוח לרשות וההסכם הנדרש בין הרשות המקומית למשב"ש נדון בהמשך במסגרת פרק החסמים.

(3) ביצוע המכרז והרצתו הוא השלב שבו המכרז "יוצא לאוויר", מתפרסם ומקבל פומביות. הרצת המכרז מוגבלת בזמן, ובתקופה נתונה מתקבלות פניות למכרז. יש חשיבות לפרק הזמן המוקצב בתנאי המכרז להגשת ההצעות. פרק זמן קצר מדי מאפשר רק למקורבים ולמקצועני נדל"ן להספיק לעבד ולנתח את המכרז ולהגיש הצעה רציונלית. זהו השלב שבו המעורבים העיקריים הם ממ"י ומשב"ש. בתקופה זו מתקבלות פניות רבות בממ"י ודרישות שונות המחייבות שינוי בהגדרות ובקריטריונים של המכרז גם בהיבט התכנוני (צמצום או הרחבה של היקף יחידות הדיור), וגם בהקשר לזכאויות ולקריטריונים (בהמשך נתייחס לכך במסגרת הצגת החסמים). ההרשמה למכרז מתקיימת במשרדי ממ"י ועוברת בדיקה משפטית²⁴.

(4) תוצאות המכרז הן השלב האחרון בתהליך השיווק שבו מתפרסמים הזוכים במכרז. משלב זה יש לקדם היתרי בנייה ופיתוח בהתאם לתכנון הסטטוטורי ולתיק המכרז כפי שהתקבל ממשב"ש. **תוצאות המכרזים (אלה שקיים לגביהם מידע פומבי) הם מרכיב חשוב בניתוח החסמים והמלצות המדיניות של מסמך זה.** כאמור בראשית הדברים, **תוצאות המכרזים מראות על אי הצלחה בשיווק יחידות דיור לפיתוח למגורים על קרקע מדינה ביישובים הערביים.** מכאן עולה החשיבות בהבנת תוצאות המכרזים ובניתוח מושכל שיביא לשינוי המצב.

²⁴ יש לציין כי שינוי המכרז לאחר פרסומו אינו הליך של מה בכך, ודורש החלטות של ועדות מכרזים וסרבול מיותר. לכן יש מקום לבחינה מעמיקה של המכרז טרם צאתו, ולתיאום מרבי עם הרשות המקומית. ראו התייחסות בפרק החסמים.

5. תמונת המצב בשיווק קרקע מדינה ביישובים הערביים

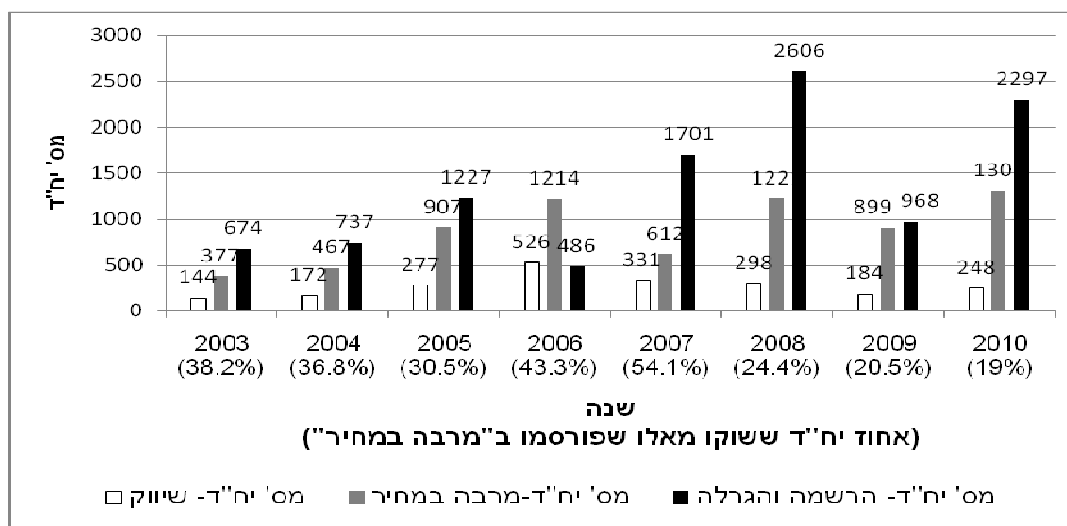
5.1 פרסום לשיווק ושיווק בפועל

נתוני ממ"י²⁵ מהשנים 2003-2010 מראים כי ביישובים הערביים פורסמו לשיווק בשתי שיטות המכרזים²⁶ 17,555 יחידות דיור פוטנציאליות לפיתוח (במסגרת 306 מכרזים), מתוכם התקבל מידע פומבי באתר האינטרנט של ממ"י על כך ששווקו בפועל רק 2,180 יחידות דיור (בשיטת לכל המרבה במחיר). ראו התפלגות פרסום ושיווק יחידות הדיור בשנים האמורות באיור מס' 4. ראוי לציין כי פרסום יחידות הדיור ששווקו בפועל, רובו ככולו מתמקד בשיטת המכרז לכל המרבה במחיר, המידע אודות תוצאות מכרזים להרשמה והגרלה אינו זמין ולא ניתן ללמוד על תוצאות מכרזים אלה. עמותת סיכוי פעלה נמרצות מול ממ"י ומשב"ש בניסיון לאתר מידע על תוצאות מכרזים להרשמה והגרלה, ועד יום נעילת מסמך זה לא עלה בידינו לקבל את המידע. מסיבות שונות וללא כל הסבר מפורש, ממ"י ומשב"ש אינם מפרסמים תוצאות תוצאות מכרזים להרשמה והגרלה ביישובים הערביים²⁷.

²⁵ מתוך אתר מנהל מקרקעי ישראל, פרסום מכרזים. יש לציין כי נתוני ממ"י המקבלים פומביות באתר ממ"י אינם חופפים לנתוני משב"ש המתייחסים להיקף גדול יותר של יחידות דיור ששווקו בשנים 2005-2009. בשל היעדר נתונים ממשב"ש, אין בידינו כל דרך למצוא ולהסביר פער זה. על מנת לקבל תמונת מצב (גם אם חלקית) השתמשנו בנתונים היחידים שעמדו בידינו, כאמור מתוך אתר ממ"י.

²⁶ כמצוין לעיל: שיטת הרשמה והגרלה ושיטת כל המרבה במחיר.

²⁷ היות ושיטת המכרזים להרשמה והגרלה כמעט אינה נהוגה ביישובים היהודיים, לא ניתן לומר באופן חד משמעי כי היעדר פרסום תוצאות הרשמה והגרלה נהוג רק ביישובים הערביים. טיעון נוסף שהעלו באגף המידע של ממ"י התייחס לעובדה כי מכרזי הרשמה והגרלה מתבצעים שמית, ועל כן יש לבצע עיבוד לתוצאות לפני פרסומם, וזה כאמור לא נעשה.



איור 4. יח"ד שפורסמו לשיווק בשיטת הרשמה והגרלה, יח"ד שפורסמו לשיווק בשיטת כל המרבה במחיר, לעומת יח"ד ששוקו בפועל בשיטת לכל המרבה במחיר (המידע היחיד הזמין).
(מתוך מחוללי דוחות מכרזים, אתר אינטרנט ממ"י)

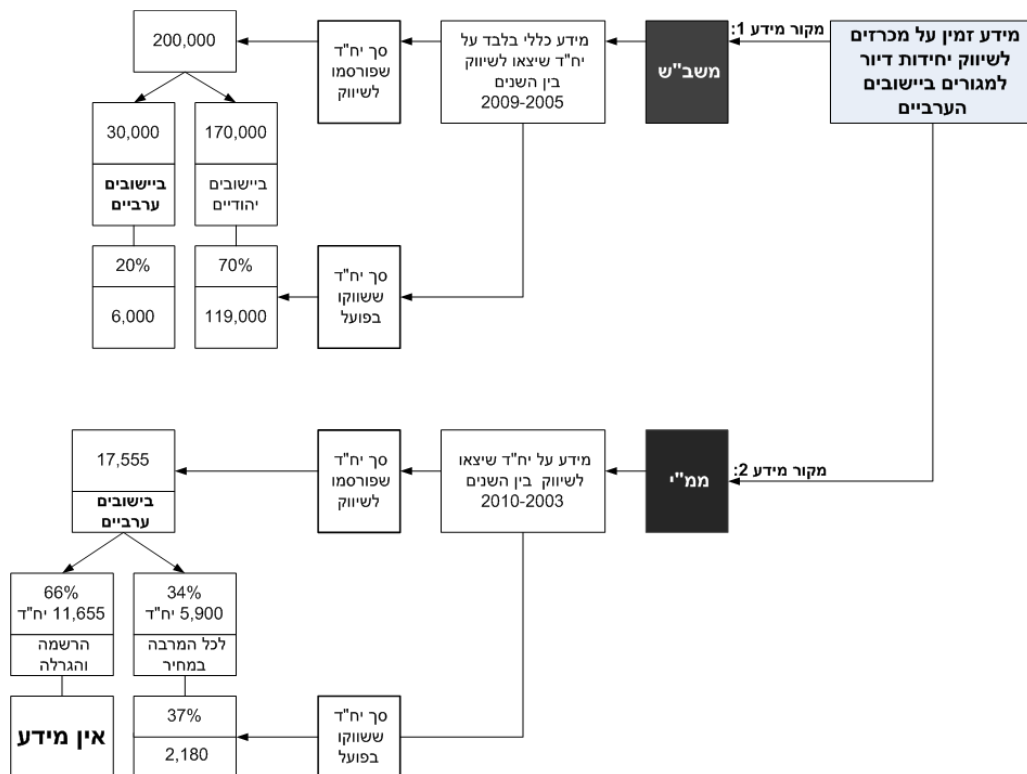
מתוך 17,555 יחידות הדיור שפורסמו לשיווק ביישובים הערביים בשנים אלה, 34% שוקו בשיטת המכרז לכל המרבה במחיר, ו-66% בהרשמה והגרלה לבני מקום ומחוסרי דיור. המידע המצוי בידינו מתייחס רק ל-72 מכרזים אשר תוצאותיהם פורסמו, ואלה רובם ככולם מכרזים בשיטת כל המרבה במחיר²⁸. מתוך סך כל יחידות הדיור שפורסמו לשיווק בשיטת כל המרבה במחיר בשנים 2003-2010, רק 37% מיחידות הדיור שוקו בפועל ושימשו למגורים ביישובים הערביים. איור 4 לעיל מציג את שיעור השיווק בפועל מתוך סך יח"ד שפורסמו לשיווק בשיטת לכל המרבה במחיר בכל שנה.

איור 5 להלן מציג תיאור סכמתי למידע האמור לעיל, ונראה כי קיים פער בין דיווחי משב"ש ודיווחי ממ"י אודות היקף יחידות הדיור שפורסמו לשיווק. לא ניתן להסביר פער זה בשל היעדר מידע ממשב"ש המפרט את סוג המכרזים והיקפם. בממ"י (באתר האינטרנט) נמצא מידע מפורט על סוג המכרזים בעת פרסומם, ותוצאות

²⁸ ראו הערת שוליים מס' 22 המתייחסת למגבלת הנתונים ולהיעדר המידע אודות שיווקים ופרסום תוצאות שיווקים למכרזים בשיטת הרשמה והגרלה שהתקיימו ביישובים הערביים. כל יתר המכרזים, 234 במספר, אשר פורסמו לשיווק באתר ממ"י, מופיעים ללא תוצאות הפרסום, וכך לא ניתן לדעת מה עלה בגורלם.

המכרזים ליחידות הדיור ששווקו מוצגות כאמור רק לשיטת המכרזים לכל המרבה במחיר.

עמותת סיכוי מבקשת להדגיש בזאת כי היעדר מידע שקוף וזמין בנושא זה מקשה על הבנת החסמים והבעיות הגורמים להצלחה נמוכה של השיווקים ליחידות דיור ביישובים הערביים. יחד עם זאת, במסגרת הנתונים העומדים לרשותנו ולאור סדרת ראיונות עומק ומחקר בנושא, אנו מבקשים להציג את ניתוח החסמים ואת המלצות המדיניות להתמודדות עם בעיית ההצלחה הנמוכה של השיווקים ביישובים הערביים.



איור 5. מדיע זמין על מכרזים לשיווק יח"ד למגורים ביישובים הערביים (מעובד מתוך אתר אינטרנט ממ"י ומדיע שהועבר לסיכוי ממשב"ש)

5.2 הסיבות לכישלון השיווק

בעת פרסום תוצאות המכרזים לכל המרבה במחיר יש התייחסות לסיבת הכישלון של המכרזים. בכך ניתן ללמוד כי מתוך 5,900 יח"ד שפורסמו לשיווק בשיטת כל המרבה במחיר, 3,720 יח"ד לא שווקו בפועל. הסיבות המתוארות באתר האינטרנט של ממ"י לאי השיווק בפועל הן: היעדר הצעות למכרזים שפורסמו והצעות שהוגשו כלא תקינות. לוח 1 מציג להלן את התפלגות יח"ד שלא נוצלו בתקופת המכרזים 2010-2003 בשיטת המכרז לכל המרבה במחיר.

לוח 1. סיבות לכישלון השיווק (באחוזים מתוך יח"ד שלא שווקו בפועל)²⁹

סיבת כישלון השיווק	התפלגות השיווקים
היעדר הצעות (ניגשים) למכרזים שפורסמו	65%
הצעות שהוגשו ונמצאו כלא תקינות	35%

מעובד מתוך: אתר האינטרנט של ממ"י, ארכיון מכרזים

הסיבה השכיחה (65%) לכישלון המכרזים קשורה בהיעדר הצעות למכרזים שפורסמו, דהיינו אין היענות למכרזים המתפרסמים על ידי ממ"י ומשב"ש. בנוסף, שיעור לא מבוטל (35%) הוא תוצאה של אי תקינות ההצעות שהוגשו, כלומר לאחר ההיענות למכרז נמצאו חלק מהמכרזים כלא תקינים, ולא היה ניתן לקדם אותם לשיווק ופיתוח יחידות דיור.

5.3 מכרזים חוזרים

קשיים בשיווק קרקע מדינה ביישובים הערביים וכישלון מכרזים מביאים לכך שבמשב"ש ובממ"י מפעילים מתכונת של "מכרזים חוזרים". אם לא שווקו כל המגרשים ויחידות הדיור במכרז שפורסם לראשונה, בוצעו מכרזים חוזרים על מנת להגדיל את הסיכויים לשווק את המגרשים ויחידות הדיור. המכרזים הללו מתפרסמים שוב בהתאם למתכונת פרסום ושיווק מכרזים מקובלת: מספר מכרז (מספר סידורי חדש), חוברת מכרז סדורה ונוהל מכרז רגיל. בדיקה מדגמית שביצענו בקרב עשרה

²⁹ במכרזים בשיטת לכל המרבה במחיר שרק לגביהם, כאמור, יש לנו מידע.

יישובים הראתה, כי במסגרת מכרזים חוזרים מפרסמים לשיווק כ-10%-30% מהמגרשים ויחידות הדיור שפורסמו במכרז הקודם (מעין "מיחזור" מגרשים ויחידות דיור במכרז נוסף).

בנוהלי ממ"י יש התייחסות מפורשת לטיפול במכרזים שלא נענו או שהצעותיהם נדחו. בנוהל 31.02 שפורסם ביולי 2001³⁰ ותקף עד היום, מצוין כי במקרים האמורים יפעל המנהל להוצאת מכרז חוזר בתנאים דומים או בתנאים שונים, וכי אם פורסם המכרז מספר פעמים ולא נקבעו בו זוכים, ניתן יהיה לנהל מו"מ עם יזמים על פי תנאי המכרז המקוריים ובמחיר שיקבע השמאי הממשלתי ובהתאם לתקנות חובת המכרזים. בממ"י הגדירו פעולה זו כ"מכרז מדף"³¹, דהיינו אם כשלו פרסומי המכרז מספר פעמים, "פותח" ממ"י את שיווק הקרקע בדרך שאינה תואמת את הליך המכרז השגרתי. כל זאת על מנת להבטיח כי המגרשים ויחידות הדיור אכן ישווקו בסופו של דבר. אין בידינו כל מידע ונתונים כדי לאמוד את היקף המכרזים אשר לא צלחו פעם אחר פעם ושיווקם קודם במסלול של "מכרז מדף". אגף המידע בממ"י מדווח כי במהלך השנתיים האחרונות לא היה שימוש בכלי זה ביישובים הערביים או היהודיים. לטענתם, בתקופות שבהן יש ביקוש ער לקרקע, אין צורך להשתמש בכלי זה. היעדר מידע ונתונים בנושא מקשה על ההבנה האם נעשה שימוש בכלי זה ביישובים הערביים או לאו.

³⁰ מתוך אתר ממ"י, נהלים, נוהל מס' 31.03 בנושא מכרזים להחכרת קרקע, אגף שיווק וכלכלה, יולי 2001.

³¹ בהתבסס על שיחה עם אלי מורד, מנהל אגף מידע בממ"י.

5.4 פערים במימוש הצפיפות הנדרשת

במדגם שערכנו בקרב 50 מכרזים (בשיטת לכל המרבה במחיר), כפי שהתפרסמו באתר ממ"י בשנים 2003-2010, **נמצא כי קיים פער ממוצע של 2.2 יח"ד בין הדרישה לצפיפות יחידות הדיור כפי שמתפרסמת בשיווק הקרקע לבין הצפיפות המתקבלת בשיווק בפועל**. מכאן שבמהלך השנים נסגרו מכרזים בשיעור יח"ד נמוך מהפוטנציאל הקרקעי ומדרישות המכרז. באופן קבוע חלה אי התאמה בין הצפיפות לפיתוח על פי דרישות המכרז לבין המתרחש בפועל. משיחות עם גורמים בממ"י ובמשב"ש דווח כי קיים פער בין יח"ד המשווקות למגרש לבין יח"ד המשווקות בפועל גם במכרזים בהגרלה לבני מקום ומחוסרי דיור. שיווק קרקע לבנייה עצמית של פרטיים, לא במתכונת של בנייה יזמית, יקשה על מימוש פוטנציאל הצפיפות הקיים במגרשים בבעלות מדינה. משפחות ומשקי בית פרטיים מתקשים לענות לדרישות הצפיפות הנגזרות מהתב"ע ומהמכרזים של ממ"י ומשב"ש.

6. חסמים מזוהים בשיווק קרקע מדינה ביישובים הערביים

6.1 תפיסת החסמים של עמותת סיכוי

המסמך הנוכחי מעלה לראשונה סדרה של חסמים המזוהים כמונעים הצלחות בשיווק קרקע מדינה ביישובים הערביים, ומציע המלצות מדיניות ("מחלצים") להסרתם. עמותת סיכוי, בעבודתה מול משרדי הממשלה, מצביעה על אי שוויון בחלוקת משאבי המדינה לאזרחים הערבים, מפרטת את הסיבות לאי השוויון, ומביאה את התובנות ואת ההמלצות בפני כל הגורמים כבסיס בונה לחשיבה ולפעולה לשינוי במצב הקיים. **אנו רואים ערך רב בהצגת דרכים להתמודדות עם הפערים, יחד עם חידוד והבנת הסיבות לפערים ולעומקם.**

במסגרת תפיסה זו פיתחה עמותת סיכוי מודל שיטתי למיפוי חסמים בהנגשת שירותי הממשלה לאזרחים הערבים וגיבשה המלצות מדיניות להסרתם. המודל כולל מרכיבים הכרחיים לצורך שינוי מדיניות הממשלה, והוא מתייחס להעלאת מודעות לנושא אי השוויון, לכימות אי השוויון, לאיתור החסמים הגורמים לאי השוויון, לגיבוש המלצות מדיניות ולפעילות של סגור (אדבוקציה) מול מקבלי החלטות ומיישמי מדיניות.

המודל הוצג לראשונה במסמך "מחסמים לסיכויים - מיפוי חסמים והמלצות מדיניות בדרך לשוויון בין ערבים ליהודים בישראל (אוגוסט 2010)".³² כמו כן פרסמה לאחרונה עמותת סיכוי מסמך מדיניות שני, שבו הופעל המודל בנושא רישום המקרקעין בחברה הערבית בישראל³³, תחום הקשור אף הוא לנושא הפיתוח ביישובים הערביים ובעל השפעה גדולה על מצב הדיור ביישובים.

³² מחסמים לסיכויים, מיפוי חסמים והמלצות מדיניות בדרך לשוויון בין ערבים ליהודים בישראל, 2010.

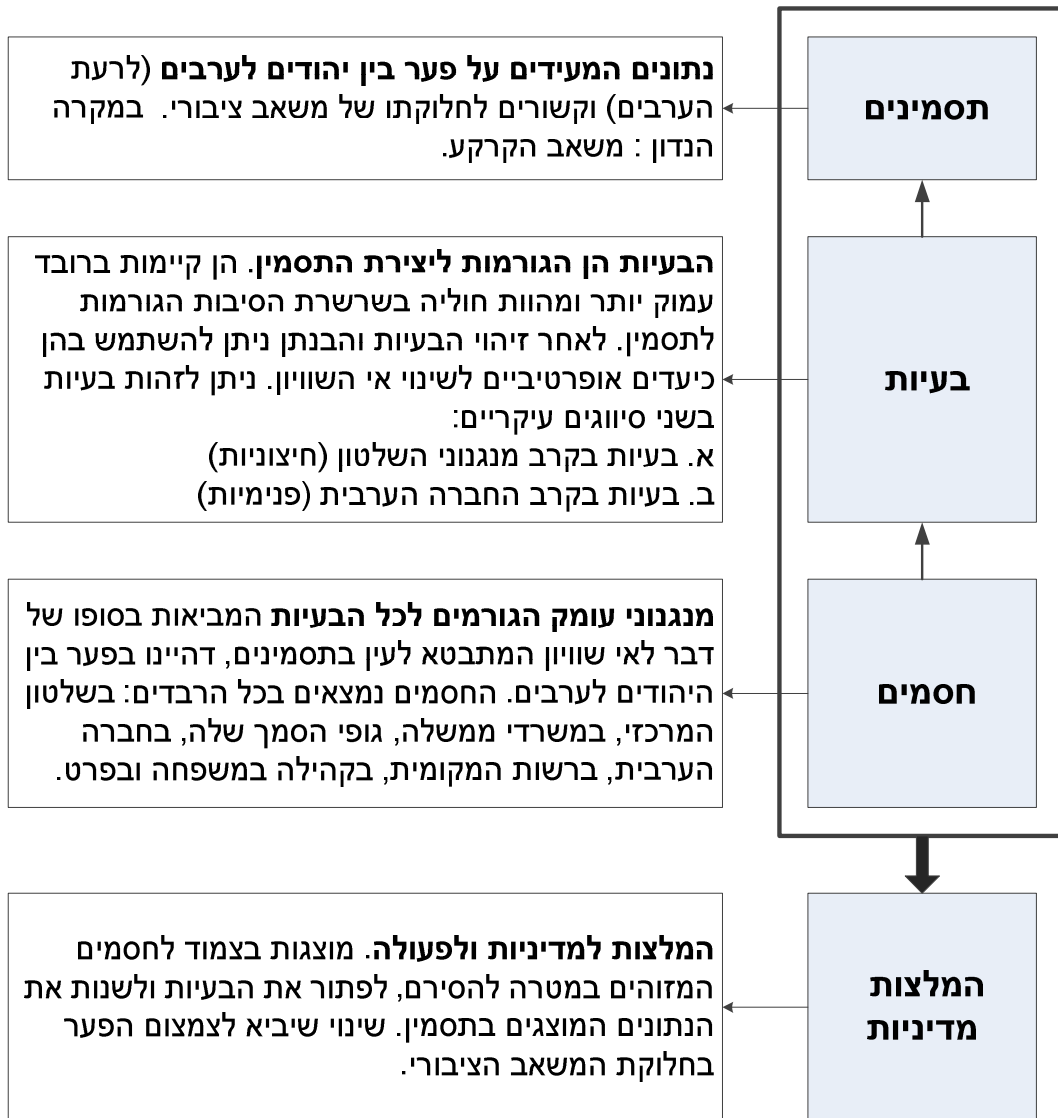
http://www.sikkuy.org.il/docs/sikkuy_mediniut_2010.pdf

³³ סוגיות ברישום מקרקעין בחברה הערבית בישראל – מיפוי חסמים והמלצות מדיניות, יוני 2011.

http://www.sikkuy.org.il/docs/sikkuy_hasamim2011.pdf

6.2 הפעלת מודל החסמים בסוגיית שיווק קרקע מדינה ביישובים הערביים

מודל החסמים של סיכוי מתמקד בשלושה מרכיבי מפתח, המהווים תשתית להמלצות מדיניות ולחשיבה על דרכי פעולה רצויות לשינוי אי השוויון. איור 6 להלן מציג ומבאר את מונחי המפתח של המודל.



איור 6. מרכיבי מודל החסמים

6.2.1 תסמינים

תסמינים, על פי המוצג באיור 6 לעיל, ובהתאם להגדרות מודל החסמים של סיכוי, הם נתונים אובייקטיביים המעידים על הפער בין יהודים לערבים. מסמך זה, העוסק בשיווק קרקעות מדינה ביישובים הערביים, מבקש להתמקד בתסמין המובהק ביותר, המגובה בנתונים³⁴ ובא לידי ביטוי במציאות היישובית של האוכלוסייה הערבית – אחוזי ההצלחה בשיווק קרקעות מדינה ביישובים הערביים (20%) נמוכים באופן ניכר מאחוזי ההצלחה ביישובים היהודיים (70%). תסמין זה חמור במיוחד לנוכח מצוקת הדיור והקרקע בחברה הערבית בישראל.

הצגת נתוני התסמין מפורטת בסעיף 5 במסמך זה (תמונת המצב בשיווק קרקע מדינה ביישובים הערביים), והיא מלמדת על שיעור נמוך של הצלחות במכרזים לפיתוח מגורים ביישובים הערביים. לוח 2 להלן, מציג את ריכוז נתוני התסמין.

לוח 2: ריכוז תוצאות מכרזים לשיווק קרקע מדינה ביישובים ערביים

מקור נתונים	הצלחות בשיווק קרקע מדינה ביישובים הערביים
משב"ש, 2009-2005, כל שיטות המכרזים	20%
ממ"י, 2010-2003, כל המרבה במחיר	37%

מתוך: אתר אינטרנט משב"ש, אתר אינטרנט ממ"י, עיבוד עמותת סיכוי.

שיעור ההצלחות בשיווק קרקע מדינה ביישובים היהודיים גבוה יותר (ראו איור 5 לעיל) ומעיד על פער בשימוש ובניצול משאב הקרקע בין יהודים וערבים. בהתאם למודל ובניסיון להבין את המציאות הזו של אי השוויון ולהתמודד עמה, נציג את הבעיות והחסמים כפי שאנו מזהים אותם. יש להבהיר כי קיימים תסמינים נוספים הקשורים במניעת שיווק הקרקע, דהיינו מצב שבו קיימת קרקע מדינה בשטח

³⁴ מדובר בנתונים חלקיים המעידים על בעיה הקיימת בשקיפות ובזמינות הנתונים. כמצוין בסעיף 5 (תמונת המצב בשיווק קרקע מדינה ביישובים הערביים), באתר ממ"י מתפרסם מידע אודות תוצאות מכרזים בשיטת לכל המרבה במחיר ולא תוצאות למכרזים בשיטת הרשמה והגרלה, השכיחה יותר בקרב היישובים הערביים.

השיפוט היישובי, אך זו טרם פורסמה לשיווק ולא יצא עליה כל מכרז. תסמינים אלה רבים ומורכבים מאוד וקשורים בהיעדר הסכמי פיתוח על הקרקע בין משב"ש לבין הרשויות המקומיות, בעיכוב בהסדרת תשתיות המונע קידום מכרזים, בריבוי בעלים על הקרקע ועוד. **סוגיות אלה חשובות ביותר, אך מסמך זה מתמקד במצב שבו יש מהלך שיווק ומכרז על קרקע מדינה, וזה אינו מצליח, ההיענות אליו נמוכה מאוד והיישובים הערביים נותרים בבעיה בתחום פתרונות דיור ופיתוח יישובי.**

6.2.2 בעיות

לאחר זיהוי התסמין יש להבין את הבעיות הגורמות להיווצרותו. הבעיות, כאמור, נמצאות ברובד עמוק יותר מהתסמין עצמו, ויש לאתר אותן, להגדירן ולהבין. בשלב מאוחר ניתן להמליץ על היעדים האופרטיביים שיביאו לשינוי מדיניות שיפתור את הבעיות שזוהו. הסיבות לכישלון השיווקים מוצגות במידע שמפרסם המינהל כתוצאות למכרזים (בשיטת לכל המרבה במחיר בלבד), והן הבעיות המוגדרות במודל זה. כפי שמוצג בסעיף 5.2 בלוח 1 לעיל, הסיבה השכיחה לכישלון השיווק נעוצה **בהיעדר הצעות (ניגשים) למכרזים שפורסמו (65%)**, והסיבה השנייה היא **הצעות שהוגשו ונמצאו כלא תקינות (35%)**.

בעיה 1: היענות נמוכה (ניגשים) למכרזים שפורסמו

זוהי בעיה דומיננטית הקשורה בהיענות נמוכה של הציבור הערבי ביישובים הערביים והימנעות ממענה למכרזים. המדינה מאפשרת כביכול לאזרחים ביישובים הערביים לגשת למכרזים (על פי קריטריונים מוגדרים), אך שיעורי התגובה נמוכים.

בעיה 2: הצעות שהוגשו ונמצאו כלא תקינות

ממ"י ומשב"ש מגדירים נוהל מסודר כמענה למכרזים, לרבות קריטריונים שנקבעים מראש. מצאנו כי הצעות רבות שהוגשו נמצאו לא תקינות. הסיבות לפסילת מכרז על רקע אי תקינותו מגוונות: אי עמידה בקריטריונים, הגשת מסמכים לא תקינה, אי התאמה לדרישות המכרז, אי העברת התשלום הנדרש, מחסור באישורים הנדרשים ועוד.

6.2.3 חסמים בשיווק קרקע מדינה ביישובים הערביים

החסמים, כאמור, הם מנגנוני העומק המזהים כגורמים לבעיות. החסמים בתחום שיווק קרקע בחברה הערבית קשורים במערכת הממסדית המבצעת את תהליך השיווק על הקרקע וקובעת את המדיניות. קרי, חסמים אלה יכולים להימצא במשרדי הממשלה ובמערכות השלטון השונות – ברמת המטה, המחוז או הפקיד. כמו כן קיימים חסמים הנובעים ממאפיינים תרבותיים או חברתיים של החברה הערבית ברמת הפרט, המשפחה, הקהילה או הרשות המקומית. הצגת החסמים להלן תהיה בקשר ישיר לשתי הבעיות שזוהו. חסמים מסוימים גורמים לאחת מהבעיות, וחסמים אחרים גורמים לשתי הבעיות גם יחד.

נדגיש כי מרבית החסמים שיוצגו בפרק זה קשורים לכך שתהליך השיווק במתכונתו הנוכחית מופעל ביישובים הערביים באופן זהה ליישובים היהודיים, וכך מתקיים חוסר התאמה בין תהליך השיווק למאפייני החברה הערבית.

חסם 1 - היעדר כוח אדם מתאים לקידום שיווק הקרקע ביישובים הערביים

אין כעת כל גורם במחוזות משב"ש וממ"י שתפקידו לקדם ולטפל ספציפית בנושא השיווק בחברה הערבית. היעדר בעל תפקיד המקדם את תחום השיווק גורם לקושי בקידום שיווק ובהפקת שיווק מוצלח ומותאם לצורכי החברה הערבית, לסביבת חייהם ולאפשרויות העומדות בפניהם לרכישת המוצר (היענות למכרזים ורכישת קרקע לבנייה ופיתוח). במבנה הקיים כיום פועל משב"ש נמרצות לקידום התכנון ולחשיבה תכנונית מעמיקה, להסכמי הפיתוח מול הרשות, להגדרת הקריטריונים למכרז ולהכנת כל החומר הנדרש עד שיוגש לממ"י להערכה שמאית ולהכנת חוברת המכרז. בשלב שהמכרז יוצא לשיווק אין כמעט טיפול במכרזים, אלא מתוך פניות של תושבים, בקשות להקלות, דרישות למסמכים מממ"י ועוד. כל מאמצי ממ"י ומשב"ש יורדים לטמיון אם אין מעקב וליווי מתאים של צוות המשרדים לאחר פרסום המכרזים. מחלקות השיווק בממ"י ובמשב"ש פועלות עם כוח אדם מצומצם, ולרוב העבודה מתנהלת במקביל. בתחום הקרקעות קיימת רגישות גדולה בין הערבים למדינה, ולכן נוכחות כוח אדם ערבי שיטפל בנושא השיווק מול האוכלוסייה הערבית היא הכרחית.

אפיון החסם: חסם כתוצאה של חוסר מעש, שכן מבנה כוח האדם המוכר מזה שנים למשב"ש ולממ"י לא הותאם לצרכים המשתנים מאז החלו שיווקים ביישובים הערביים (2003). כמו כן מדובר באי תקצוב של כוח האדם הנדרש.

מיקום החסם: במשרדי הממשלה ובגופי הסמך (משב"ש וממ"י), ברמת המטה.

חסם 2 - היעדר מתכונת סדורה לפרסום ולהסברה של השיווקים ולהנגשתם לציבור

הימנעות מהיענות למכרזים נובעת, בין השאר, מחוסר היכרות והבנה בקרב האוכלוסייה הערבית לתוכן המכרז ולמשמעויותיו. אם לא מתקיימת פעילות הסברה והנגשת מידע זמין ומתאים לציבור, מתעורר פער בין כוונות המדינה (בשיווק הקרקע ובעידוד הבנייה לפיתוח) ובין הבנות הציבור שהשיווק מיועד אליו. **אין כל מתכונת סדורה ומובנית לקיום כנסי שיווק ולהעברת הידע על אפשרויות הבנייה והזכויות במגרשים המשווקים לציבור.** לכנסים אלה חשיבות רבה בהגברת מודעות הציבור, בחשיפתו לתוכניות המקודמות ולאפשרויות המוצעות בבניית קורת גג, ביצירת תרבות של שקיפות ופתיחות. מדובר בחשיבות כפולה, שכן כנסים אלה יצמצמו תחושות קשות של אפליה וחוסר אמון במערכת הרווחות ביישובים הערביים, ובמיוחד בסוגיית הקרקעות. הציבור חושש להשתתף במכרז כאשר הוא איננו מבין את מהות התוכנית, כאשר קיים קושי מובנה הקשור למספר יחידות הדיור במגרש, כשאין הבנה מעמיקה של הצורך בהפרשת שטחים לטובת הציבור ועוד. **במפגשים עם הציבור,** עם הקהילה המקומית, עם אוכלוסייה פוטנציאלית המעוניינת לגשת למכרזים על הקרקע, ניתן למזער חששות רבים, **להסיר חסמים ועכבות ולהגביר את הסיכוי בהצלחת השיווק.** אין כל תקצוב להפעלה ולמימוש של כנסים ופעולות חשיפה, יידוע ושיתוף. בעבר קיים מחוז צפון של משב"ש כמה כנסי שיווק, אך אלה היו נעדרי משאבים, תלויים רבות בארגון, בגיוס ובהפעלה של גורמים ברשות ובכוחות מצומצמים ולא מנוסים בנושא. **לאחרונה, במסגרת פעילות משב"ש והרשות לפיתוח כלכלי, מתבצע הליך שיווק והסברה מעמיק בשיווק קרקע לבנייה בסח'נין.** לראשונה משלב משב"ש את לשכת הפרסום הממשלתית בביצוע סקר צרכים ומאפיינים בתחום הדיור, ולאחריו בקידום הסברה ושיווק של המגרשים. פעולות אלה חיוניות בכל המכרזים המתקיימים ביישובים הערביים. **ההסברה**

חשובה ויעילה ביותר גם באשר לדרך מילוי ההצעות למכרז ולמניעת הצעות שהוגשו ונמצאו כלא תקינות. בהיעדר מפגשי הסברה והעברת מידע ולימוד כיצד ניגשים למכרז, חסם זה יכול לחזור על עצמו פעמים רבות ולגרום לבעיה 2.

אפיון החסם: חסם כתוצאה מתהליכי ביצוע, שכן בתהליך העבודה של משב"ש וממ"י חסר מרכיב הכרחי. כמו כן מדובר באי תקצוב פעילות הכרחית להצלחת השיווקים ביישובים הערביים.

מיקום החסם: בעיקר במשב"ש ובממ"י, אך גם ברשויות המקומיות הערביות, אשר צריכות לדרוש פעילות הסברה והנגשה לשיווקים שנמצאים בתחומן.

חסם 3 - קושי בקידום השיווק על קרקע מרובת בעלים (מושע)³⁵

שיווק הקרקע מתבצע לרוב על קרקע ממ"י בלבד, ולפעמים משווקת קרקע בבעלות משותפת של ממ"י ואחרים (לרוב מדובר בקרקע שנמצאת בבעלות משותפת של ממ"י ובעלים פרטיים). במקרים אלה יש מספר בעלים על הקרקע, וכאשר רוצים לשווק אותה ולקדם בה בנייה ופיתוח, יש צורך ביצירת טבלאות איזון. הליך הכנת טבלאות האיזון ושינוי הזכויות על הקרקע מורכב וממושך, ולרוב גורר סכסוכים ואי הסכמות הגורמים לציבור לא להיענות למכרזים שבהם יש חלוקה מחודשת של הקרקע. מדובר במתחים בין בעלי מגרשים פרטיים/ואחרים לבין ממ"י, שמבחינת ציבור הרוכשים הפוטנציאלי נתפסים בבחינת "להכניס ראש בריא למיטה חולה".

אפיון החסם: אי ניצול משאב (שכן משאב הקרקע לא מנוצל).

מיקום החסם: בקרב מוסדות התכנון ובחברה הערבית, בעיקר אצל בעלי הקרקעות הפרטיות, שדוחים את הקביעות הנובעות מטיפול במגרש מרובה בעלים (איחוד וחלוקה מחדש וטבלאות איזון).

³⁵ קרקע מושע - בעלות משותפת על מקרקעין.

חֶסֶם 4 - חוסר התאמה ומיומנות בפעולות שיווק המוצר וקיום תוכניות לא רלוונטיות

בעולם המונחים והחשיבה האסטרטגית במגזר העסקי נתפס השיווק כחלק בלתי נפרד וחשוב בתהליך הפקת המוצר. השיווק פונה אל תשומת לבו של הלקוח, והמוצר הוא עיבוד אנליטי של מידע המבוסס על סקרי שוק, על מאפייני ביקוש לפי מגזרים, חתכים באוכלוסייה, גודל שוק ועוד. הגדרה השאולה מתוך המלצות לשיווק מוצלח במגזר העסקי טוענת, כי "לפני שאתה מתחיל בשיווק מוצר, דע היטב מיהו קהל היעד ומהם רצונותיו. בשיווק המוצר הראה את תכונותיו ויתרונותיו של המוצר, ואיך הם עונים על הצרכים של הצרכן"³⁶. לתהליך השיווק קדם המוצר שאותו נדרש לשווק, וכך נוכל להתייחס למוצר התכנוני המקודם במסגרת שיווק הקרקעות לפיתוח ולמגורים. בתהליך השיווק עצמו יש לבחון את הגישה השיווקית ואת הפעולות שיש לבצע למען הצלחת השיווק. הדיון על המוצר התכנוני צריך להיבחן **לפני** תהליך השיווק, ובו יש לבדוק עד כמה הוא תואם לצרכים, לרצונות ולסביבת החיים של ה"לקוחות הפוטנציאליים". שיווק קרקעות מתבצע אך ורק בתוכניות מאושרות (בעלות תוקף סטטוטורי). **מרבית התוכניות המאושרות ביישובים הערביים אינן מעודכנות ואינן רלוונטיות**. לעתים התכנון הקיים מתכנן את העבר, חלק מהתוכניות חסרות כושר היתכנות, ולמרות זאת הן יוצאות לשיווק³⁷. משב"ש מנסה לבצע את השינויים הנחוצים בשיתוף עם הרשויות המקומיות. התוכניות הישנות אינן כוללות המלצות מקצועיות של יועצים תחומיים ונספחים דרושים על מנת להוציא תוכנית מן הכוח אל הפועל. התוצאה היא פערים בתשתית המתוכננת לעומת זו הנדרשת כיום, ואלה מגבילים את מימוש התוכנית ומקשים על ההצלחה בשיווקה. המוצר המשווק קשור גם בתוכן התוכנית, בדרישות תוכנית הבינוי, בטיפוסי הבנייה, בצפיפויות, בשטחי ציבור ועוד. אין מספיק התייחסות לגיבוש המוצר התכנוני המתאים, חסרה השקעה של המדינה (משב"ש וממ"י) ושל הרשויות המקומיות

³⁶ מתוך ספרו של פיליפ קוטלר, ניהול השיווק: המהדורה הישראלית, האוניברסיטה הפתוחה, 2000.

³⁷ תוכניות ללא נספחים מחייבים המלמדים על אפשרויות התחברות למערכת תשתית יישובית, מגרשים קטנים שאינם מתאימים לבנייה, היעדר הפרשות לצורכי ציבור ועוד.

בתהליך השיווק ובפעולות המתאימות הנחוצות לביצוע לצורך הצלחת השיווק, הן בצד שיפור המוצר והן בקידומו למכירה ומימוש.

אפיון החסם: חסם כתוצאה מתהליכי ביצוע כמו גם מתת-תקצוב (שכן אין תקציב מספק לתכנון מעודכן).

מיקום החסם: ממ"י ומשב"ש ברמת המטה.

חסם 5 - חוסר התאמה בשיטות המכרז לשיווק קרקע מדינה ביישובים הערביים

שיווק המגרשים מתבצע כאמור באמצעות מכרזים. שתי שיטות המכרזים מתקיימות בשיווק קרקעות בחברה הערבית: בכל אחת משיטות המכרז הנהוגות קיימים חסמים המכשילים לא אחת את המכרז או גורמים להצלחה מוגבלת של השיווק. נוסף לכך, נראה כי המכרזים והתופעות הנלוות אליהם פוגעים באופן ישיר באוכלוסייה החלשה, הצעירה והענייה, הזקוקה באופן מיידי לפתרונות מגורים.

מכרז לכל המרבה במחיר

מכרזים לכל המרבה במחיר פתוחים על פי רוב גם בפני אוכלוסייה מחוץ ליישוב, והם אינם מיועדים רק לאוכלוסיית בני המקום. ראשי הרשויות מתנגדים לכך בטענה כי בדרך זאת נפגע הסיכוי של בני המקום להתגורר ביישוב. בשל התנגדות זו הופסק לעתים השיווק באמצע, הופרע או נדון לכישלון. ממד נוסף קשור בעובדה כי למכרזים עבור כל המרבה במחיר ניגשת אוכלוסייה בעלת הון ואמצעים כלכליים, ובכך שוב מצטמצמות האפשרויות עבור אוכלוסיות חלשות כלכלית או כאלה הנמצאות במצוקת דיור. במקרים כאלה נמנעת לעתים אוכלוסיית המקום מלגשת למכרזים גם בשל העברת מסרים ממנהיגות היישוב וגם מחשש מראש לכישלון, בשל אפשרות להצעות מחיר על הקרקע שאינן תואמות את היכולות של אוכלוסיית היישוב המקומית.

מכרז בהגרלה לבני מקום ומחוסרי דיור

בשיטה זו מגדיר ממ"י יחד עם משב"ש קריטריונים ברורים לזכאים להשתתף במכרז. בממ"י מציינים כי קיים סחר בתעודות זכאות (הגשת תעודות זהות מזויפות), וכך נפגעות זכויות הציבור שאכן זקוק לקרקע ואיננו מצליח לרכוש אותה.

ממ"י נאלץ לעסוק באימות תעודות זכאות בסיוע משב"ש. כאמור, אוכלוסיית הזכאים נפגעת, ובסופו של דבר מתקשה להגיע לפתרון דיור.

גורם נוסף הקשור במכרזים להגרלה לבני מקום ומחוסרי דיור קשור במערך קריטריונים מפלה המצוי בבסיס המכרזים. מרבית המכרזים בהרשמה והגרלה מתייחסים לשלוש קבוצות אוכלוסייה: (1) נכים ואלמנות (2) יוצאי שירות ביטחון (3) מחוסרי דיור - זוגות צעירים ורווקים מעל גיל 18³⁸. המגרשים במכרזים מוקצים תחילה לנכים, אחר כך ליוצאי כוחות הביטחון, ומה שנותר משווק לשאר מחוסרי הדיור. **ביישובים ערביים שבהם שיעור המשרתים בצבא גבוה, סיכויי של מי שלא שירת בצבא לזכות במגרש נמוכים יחסית. לעניין זה השפעה שלילית כפולה:** ראשית, קריטריונים אלה מפלים את רוב האזרחים הערבים (שפטורים על פי חוק משירות צבאי). שנית, קריטריונים אלה יוצרים רתיעה בקרב הציבור הערבי ביישובים, ולעתים מראש נמנעים מלגשת למכרזים מסוג זה. **אפיון החסם:** חסם כתוצאה מהיעדר תוכניות ייחודיות, שכן מדובר בשימוש בכלי לשיווק קרקע בחברה היהודית, אשר אינו מתאים למרבית היישובים הערביים. נוסף על כך, זהו חסם כתוצאה מהחלטה שמפלה ומדירה אוכלוסייה. **מיקום החסם:** ממ"י, אשר קובע את שיטות המכרז.

חסם 6 - פער בין האוכלוסייה ביישובים לבין משב"ש וממ"י בתפיסת גובה עלות הפיתוח

אחרי שלב התכנון לקראת ביצוע, עורך משב"ש אומדן עלויות לפיתוח ומעביר אותו יחד עם התכנון לממ"י. ממ"י מבצע גם הוא אומדן על הקרקע, שלפיו קובעים את העלויות לשיווק (המורכבות מאומדן עלות פיתוח שמתווספת לעלות הקרקע). בממ"י מצינים כי בדרך כלל ביישובים שעלויות הפיתוח בהם גבוהות, ההערכה השמאית תתחשב בכך, ולפעמים אף תתבצע הערכת הקרקע בחסר, על מנת להימנע מעלויות קרקע גבוהות מאוד. מכרז בהגרלה לבני המקום חושף את העלויות שנקבעו, והדבר לפעמים מקשה על שיווק המגרשים, שכן קיימת טענה ביישובים הערביים כי **עלויות**

³⁸ מתוך אתר ממ"י – פרסום מכרזים, בכל חוברות המכרז המתפרסמות לשיווק מגרשים בשיטת הרשמה והגרלה ביישובים הערביים.

פיתוח המגרשים גבוהות. גם במקרה זה אין כל הסברה מצד משב"ש או ממ"י, והגורם היחיד המתייחס לנושא העלות הוא **המנהיגות המקומית ביישוב, אשר לעתים ממליצה לתושבים לא להיענות למכרז** בשל עלויות קרקע שהן גבוהות לדעתה. אין מודעות בקרב הציבור באשר לעלויות הסופיות של הקרקע ולמרכיבי העלות הנוספים. די שאחד מנציגי היישוב טוען כי הקרקע יקרה, כדי לגרום לאנשים לא לגשת למכרזים. פיתוח המגרשים נחוץ לדיירים עצמם, ויש להבהיר להם מה התמורה שיקבלו עבור כספם.

אפיון החסם: היעדר תוכניות מיוחדות (מצד השלטון לצורך הסברה) וכן חסם חברתי-כלכלי בחברה הערבית.

מיקום החסם: נמצא בממ"י ובמשב"ש שאינם עוסקים בביאור העובדות, ובחברה הערבית, ברמת הקהילה והמנהיגות המקומית, שאינן סומכות על הערכת עלויות הביצוע ושמאות הקרקע כפי שהן מוצגות על ידי משב"ש וממ"י.

חסם 7 - פער בין ממ"י ומשב"ש ובין האוכלוסייה הערבית בתפיסת נטל עלות הפיתוח

אחד הגורמים לפער בתפיסת נטל עלות הפיתוח בין ממ"י ומשב"ש כמשווקי הקרקע לבין התושב המעוניין לרכוש את הקרקע, נעוץ במספר הנרשמים במכרז כדי לזכות במגרש³⁹. נטל עלות הפיתוח מתחלק בין הנרשמים באופן יחסי. הבקשות לצמצום מספר הנרשמים על מגרש (הפחתת מספר יחידות הדיור למגרש כנדרש על פי המכרז והתב"ע) מובילות לכך שנטל הפיתוח עולה. **על המגרשים המשווקים מתוכננות יחידות דיור רבות מאלה הנרכשות בפועל, ועלויות הפיתוח מחולקות בהתאם.** בדרך זו, מגרש המיועד לארבע יחידות דיור הנמכר בסופו של דבר לשני נרשמים בלבד, גורם לכך שבפועל רק שני רוכשים יישאו בכל עלויות הפיתוח, והנטל יתחלק ביניהם במקום שיתחלק ב-4 רוכשים פוטנציאליים. חסם זה גורם לכך שאם ניגשו למכרז מעט רוכשים, הם סופגים את נטל עלות הפיתוח, ובמקרים אחרים רוכשים פוטנציאליים נמנעים מלגשת למכרזים בשל נטל עלות הפיתוח הצפוי להם. התוצאה היא הימנעות ממענה למכרזים.

³⁹ על מספר הנרשמים נדון בהמשך במסגרת ההתייחסות למספר יחידות הדיור במגרש.

אפיון החסם: חסם כתוצאה מהחלטה (שעלות הפיתוח תוטל כולה רק על אלה שרכשו בפועל), וכן חסם כלכלי (בחברה הערבית).

מיקום החסם: בקרב ממ"י ומשב"ש שצריכים לבחון האם אופן חלוקת הנטל הנוכחי הוא היחיד שמתאפשר וכן לא פועלים מספיק להסברה בנושא.

חסם 8 - פער בין החברה הערבית והמדינה בתפיסת הצפיפות הרצויה

מכרזי ממ"י ומשב"ש מותאמים להנחיות התכנוניות (תב"ע), ובהתאם לכך נקבע מספר היחידות על המגרשים, כלומר מספר הנרשמים למגרש⁴⁰. מן הזמן שבו מתפרסם מכרז ונמצא בהרצה ("מכרז יצא לאוויר") מועברות פניות רבות אל ממ"י ואל משב"ש **בבקשה לצמצם את היקף יחידות הדיור ומספר הנרשמים הניגשים למכרז**. מספר יחידות הדיור על מגרש (כפי שנקבע בעת היציאה לשיווק) הוא מגבלה משמעותית בהצלחת השיווק, מכיוון שלרוב הוא גבוה מהמצופה ביישובים הערביים⁴¹. מטרת ממ"י ומשב"ש לשווק יחידות דיור על פי דרישות התב"ע על מנת לפתור מצוקת דיור, ואילו בפועל הם מתקשים לעמוד בשיווק התואם את מספר היחידות הנדרש. ממ"י ומשב"ש טוענים כי הם מצדם מפעילים גמישות במהלך המכרז באשר למספר הנרשמים, אך מציינים כי הדבר יוצר עומס גדול על המערכת בדמות פניות של עורכי דין המייצגים נרשמים, בקשות של ראשי רשויות, פונים עצמאיים ועוד. כל פנייה כזאת צריכה להיבדק לגופה, ובעקבותיה מתקבלת החלטה על מספר נרשמים מותר בכל מגרש⁴². **ממ"י ומשב"ש מציינים כי פעמים רבות נכשל השיווק בגלל חסם זה, הן בשל הרתיעה לגשת מראש למכרז שבו מספר יחידות הדיור גבוה, והן בשל העובדה שכאשר מספר הפונים נמוך מהנדרש**

⁴⁰ הצפיפות לדונם ומספר הרוכשים על מגרש הם עניינים עקרוניים הטעונים מחקר מעמיק ובעקבותיו המלצות להתמודדות עם חסם זה. אין תפקידו של מסמך זה להציע פתרונות לסוגיית הצפיפות ומספר היחידות במגרש, אלא להצביע על הקושי הנובע מכך בשיווק הקרקע.

⁴¹ האוכלוסייה מעדיפה מספר נרשמים מצומצם על מגרש (אחד עד שניים), ואילו במכרזים היוצאים לשיווק, התואמים הנחיות תב"ע המגדירות צפיפויות למגורים, לרוב מוגדרות כ-4 יח"ד למגרש (שהם 4 נרשמים).

⁴² ההחלטה על הקטנת מספר הנרשמים למגרש קשורה בהנהלת המחוז המטפל במכרז. על פי ממ"י, במגרשים קטנים מ-700 מ"ר ניתן להפחית את מספר הנרשמים למגרש, ואילו במגרשים בני 700 מ"ר ומעלה מחייבים מספר נרשמים על פי תב"ע.

בתב"ע, המכרז נפסל ונמצא לא תקין. הפער בין תפיסת החברה הערבית את מרכיב הצפיפות למגורים ובין דרישת מוסדות התכנון להגדיל את הצפיפות למגורים גורם לא אחת להימנעות מפנייה למכרזים או לחלופין – להיענות שאינה תואמת את דרישות המכרז וכך גורמת לפסילתו.

אפיון החסם: אי הכלה במערך הכללי הקיים, שכן מדובר בקביעת נורמה תכנונית בעלת השלכות חברתיות וכלכליות שאינה מתאימה לחברה הערבית ואינה נבנית בהדרגה.

מיקום החסם: זהו חסם חברתי פנימי בתוך החברה הערבית, המסתייגת מבנייה בצפיפות גבוהה, אך זהו גם חסם חיצוני של השלטון המרכזי (משב"ש וממ"י) שאינו קשוב לצורכי החברה הערבית ומאפייניה, ואינו מנסה לקדם את השינוי באופן מוסכם.

חסם 9 - שיווק קרקע במצבה הנוכחי (AS IS) מגדיל עלויות לרוכשים ו/או מקטין את שטח המגרש

חלקה הקטן של הקרקע הציבורית ביישובים הערביים ורצון המוסדות לשווק קרקע למגורים, מביאים לעתים את ממ"י לצאת לשיווק גם על קרקעות שאינן פנויות לחלוטין ומאופיינות במטרדים, בפלישות ובמחוזרים לקרקע. תנאי השיווק של קרקעות אלה אינם כוללים פיצוי על העלויות הכרוכות בפינוי. הדבר כמובן יוצר חשש לגשת למכרז על מגרשים תפוסים בחלקם. פינוי פלישות, בנייה בלתי חוקית ומחוזרים אחרים במגרש המיועד למגורים הוא סבוך מאוד, ולרוב הפתרון היחיד הוא הקטנת גודל המגרש המיועד למגורים. למעשה, שיווק מגרשים בקרקע לא פנויה יוצר מצב שרוכש המגרש יקבל בסופו של דבר מגרש קטן יותר מהמיועד על פי התוכניות, או שיצטרך לספוג עלויות הכרוכות בפינוי השטח. בחוברת המכרז שמפרסם ממ"י מצוין מפורשות, כי "המגרשים מוצעים במצבם הנוכחי - AS IS כולל המטרדים השונים הקיימים בשטחי המגרש..."⁴³

⁴³ חסם זה קיים גם ביישובים היהודיים ונכתבו פסיקות רבות בנושא בבתי המשפט. בהקשר זה יש לבחון במסגרת המכרז האם התבצע גילוי מלא של הקרקע (האם ברור לכול מהם המטרדים הקיימים, ומה המשמעות לגבי הגודל הסופי של המגרש).

"...הזוכה מצהיר ומתחייב כי ראה ובדק את המגרש ואת כל הנדרש, כולל שטחים תפוסים, הטופוגרפיה של המגרשים, מטרדים הקיימים לרבות המטרדים ההנדסיים והתת קרקעיים והתוכנית החלה על השטח וכי יישא בכל ההוצאות והעלויות הכרוכות בפינוי המחזיקים והמטרדים, לרבות פינוי המפגעים ההנדסיים והתת קרקעיים ולא יבוא למינהל בכל דרישה ו/או טענה ו/או תביעה בגין האמור בסעיף זה..."

סעיף 4, חוברת מכרז בנייה עצמית במג'אר, הרשמה והגרלה לתושבי המקום מחוסרי דיור, מכרז מס' צפ/2009/318.

נוסף על פלישות ועל מחוברים לקרקע ללא היתר, יש מגרשים שבהם רוכזו במהלך הזמן מטרדים כמו עודפי עפר ופסולת שנערמו ונדרש לפנותם (אחריות המוטלת על רוכש המגרש). כמו כן יש לפעמים גידולים חקלאיים ושימושים אחרים שאינם תואמים את התב"ע, ועל רוכש המגרש להתמודד גם עמם. שיווק מגרשים מסוג זה בעייתי ומעורר חשש רב מצד התושבים, שאין ביכולתם להתמודד לבד עם פינויים של מטרדים ומחוברים, הן מבחינת העלויות והן מבחינת הרגישות המקומית והחברתית הקשורה במערכות יחסים בין אנשים ביישובים.

אפיון החסם: חסם כתוצאה מהחלטה (החלטה להתעלם מעלויות צפויות הכרוכות בשיווק מגרש במצבו AS IS).

מיקום החסם: בממ"י המשווק קרקע במתכונת זו, וכן במוסדות התכנון וברשויות המקומיות שאינן מונעות פלישות ומטרדים בקרקעות ממ"י.

חסם 10 - תקשורת לקויה והסדרי עבודה פגומים בין ממ"י ומשב"ש פוגעים בהליך השיווק ובתוצאותיו

שיווק הקרקע מתבצע על ידי ממ"י בשיתוף ובמעורבות של משב"ש. איור 2 לעיל הציג את השלבים בתהליך השיווק ואת הגורמים המעורבים בכל שלב. ניתן לראות את המעורבות המשותפת של ממ"י ומשב"ש בכל אחד מהשלבים כמעט. במשב"ש מצביעים על הצורך לשלב את ממ"י באופן פעיל יותר בכל נושא התכנון וליווי היישובים כרקע ליציאה למכרז. הצטרפות ממ"י בשלבים האחרונים (לקראת הסוף) פוגעת באיכות התכנון וביכולת להגיע לתוצר מדויק ומתאים לשטח.

אפיון החסם: חסם כתוצאה מתהליכי ביצוע.

מיקום החסם: במשב"ש ובממ"י.

חסם 11 - היעדר הובלה מקומית ביישובים הערביים בנושא שיווק קרקעות מדינה

פעמים רבות, הרשויות המקומיות הערביות מנתקות את עצמן ממעורבות בקידום שיווק הקרקע ביישוביהן. במקומות מסוימים מזהים היעדר דחיפה של הרשות המקומית לקדם ולהביא להצלחת השיווק לטובת היישוב. במקרים רבים מתקבלות פניות מצד הרשויות לממ"י ולמשב"ש לבצע הקלות במכרז, לשנות תנאים וקריטריונים, ובמקרים קיצוניים, ההנהגה המקומית אף מסכלת את השיווק באמצעות פנייה לתושבים והמלצה לא לגשת למכרז. ראשי הרשויות מסייעים לאזרחים בפניות ובבקשות לממ"י לגבי הקטנת מספר יחידות דיור למגרש, בקשות לפטור ממכרז ונושאים רבים נוספים, ובכך הם אינם מתנהלים כגורמים אחראיים הדואגים לפתרונות דיור לתושביהם.

ראשי הרשויות משתמשים לעתים בפעולת השיווק לצבירת הון פוליטי מקומי, ובכך גורמים נזק אמיתי לתושבים הזקוקים לפתרונות דיור ומגורים.

ראשי הרשויות, בדומה לאזרחים, מנותקים מהליך השיווק אשר מוכתב עליהם מלמעלה, ונמצאים בפער תפיסות ועמדות מול משב"ש וממ"י.

אפיון החסם: חסם יכולת ניהולית ברשויות המקומיות הבא לידי ביטוי בתפיסה שגויה שלהן את מקומן וחשיבותן בתהליך ובהצלחתו. חסם בתהליך הביצוע עקב חוסר שילוב הרשות המקומית כשחקן חשוב ומוביל בשיווק.

מיקום החסם: ברשויות המקומיות הערביות וכן במשב"ש ובממ"י (המכתיבים תהליכים ללא תיאום מוקדם עם הרשויות).

7. המלצות מדיניות

בפרק הקודם הצגנו את החסמים המהווים את מגגנוני העומק, שמביאים בסופו של דבר לבעיות ולאי הצלחת שיווק קרקע מדינה ביישובים הערביים. מודל מיפוי החסמים מתווה דרך לגיבוש המלצות מדיניות ישימות ובהירות, אשר יישומן יגרום לשינוי המצב. **באמצעות המודל, מבקשת עמותת סיכוי להשלים את המלאכה ולהציג שורה של המלצות מדיניות שיש בהן כדי לסייע רבות בחילוץ החסמים המזוהים ובשינוי אי השוויון המתואר בעבודה זו.** ההמלצות מוצגות כהמשך לחסמים ובהתאמה אליהם ולבעיות הקשורות לכל חסם.

המלצה 1 - גיוס והכשרת כוח אדם לממ"י ולמשב"ש לקידום שיווק ביישובים הערביים

(כמענה לחסם 1 - היעדר כוח אדם מתאים לקידום שיווק הקרקע ביישובים הערביים)
המלצה זו מהותית ויש בה כדי לבצע שינוי במהירות ובקלות יחסית, אם תתקבל החלטה פנימית בממ"י ובמשב"ש לתגבר כוח אדם מתאים לטיפול בקידום השיווק ביישובים הערביים. מתוך כך אנו מציגים להלן שורה של המלצות הקשורות באופן ישיר למרכיב כוח האדם, ויש בהן כדי לחולל שינוי אמיתי בטיפול בנושא.

- מינוי בעל תפקיד במחוזות משב"ש לקידום השיווק ביישובים הערביים.
במסגרת זו יושקע מאמץ בתיאום מידע ובהעברתו כבר בתהליך התכנון בקרב הגורמים המעורבים, יחוזק הקשר מול הרשויות ותוגבר מעורבותן בהליך התכנון והבינוי, יוקדש זמן וידע מקצועי בהעברת תוכן התוכניות וההמלצות לפיתוח בקרב התושבים ובעלי הדעה והעניין ביישובים, וינתן סיוע במילוי חוברות המכרז והכנת הניירת הדרושה להשתתפות במכרז ובהגרלה על מגרשים. הנושאים בתפקיד זה ישמיעו את רחשי הציבור עוד בהליך התכנון וישמשו גורמים מקשרים בין האוכלוסייה הצורכת את המוצר לבין המשרדים המקדמים תכנון ושיווק. במסגרת הקשר עם היישובים יפעל משב"ש בשיתוף ממ"י לאיתור נציגים מקומיים מתוך היישובים או כאלה המכירים היטב את היישובים. נציגים אלה יכולים להיות עובדים ברשות המקומית או בעלי תפקידים אחרים הקשורים לקהילה המקומית, והם יועסקו ברשות המקומית לצורך קידום הקשר מול ממ"י ומשב"ש. הם יעמדו בקשר עם בעל

התפקיד האמון על נושא השיווק במשב"ש, וישמשו ערוץ מקומי להעברת מידע, לזיהוי בעלי עניין, לאיתור חסמים ולהסרת חששות בכל הקשור לקידום השיווק ביישובים.

- תגבור כוח אדם במחלקות השיווק בממ"י ובמשב"ש. עבודת ההכנה הנדרשת ביציאה לשיווק בשני הגופים הללו ארוכה, בין השאר בשל מגבלת כוח אדם. יש לתגבר את העוסקים במלאכה ולאפשר למשרדים לקדם ביעילות ובמקצועיות את עבודת ההכנה הנדרשת לשיווק, את מהלך השיווק עצמו ואת הטיפול בו. צוין כי בשלב הרצת המכרז מתקבלות פניות ובקשות רבות בממ"י ובמשב"ש שנדרש לטפל בהן, לקבל החלטות לגביהן ולהעביר התייחסות אל הפונים. כל סיוע בקידום הליכים אלה ייעל את נושא השיווק במשרדים.

- בתום סגירת המכרז ולאחר קבלת התוצאות יבצעו ממ"י ומשב"ש תהליך בדיקה וניתוח ההצלחה או הכישלון של המכרז, בשיתוף הרשות שבה התנהל המכרז. כל זאת לצורך הפקת לקחים והעלאת אפשרויות יעול לעתיד. במסגרת תוכנית החומש לפיתוח כלכלי של החברה הערבית הוקצה תקציב לקידום שיווק הקרקעות בחברה הערבית. מוצע כי חלק מההמלצות המוצעות בסעיף זה יקבלו ביטוי במסגרת התקציב המדובר.

המלצה 2 - בניית מערך סדור לפרסום והסברה של שיווקים ולהנגשתם לציבור

(כמענה לחסם 2 - היעדר מתכונת סדורה לפרסום והסברה של שיווקים ולהנגשתם לציבור)
פעולות לפרסום והסברה מתאפשרות מתוך המערכת (בממ"י ובעיקר במשב"ש) עקב ההיכרות עם התכנון והיכולת המקצועית להעביר את כל המידע הנחוץ לאזרחים. פעילות זו בעלת ערך רב ויש בה פוטנציאל לשינוי מיידי, שכן כמתואר לעיל מרבית החסמים קשורים להיעדר מידע, לחוסר היכרות עם דרישות המכרז ולרתיעה שאינה מבוססת ויכולה להימנע אם יתבצעו פעולות הסברה ופרסום מתאימות.

- בניית תוכנית מוגדרת לקיום כנסי שיווק ביישובים ותקצוב הפעלת כנסים אלה (על ידי ממ"י ומשב"ש בשיתוף הרשות המקומית שבה מתקיים הכנס). יש לקיים ערבי שיתוף ציבור ומעורבות תושבים בהליכי תכנון ופיתוח בסביבת מגוריהם. יש כיום אנשי מקצוע וחברות המתמחות בקיום כנסי תושבים, בקידום תהליכי שיתוף

ומעורבות תושבים בחברה היהודית והערבית. קיימים ארגוני חברה אזרחית המקדמים עקרונות של שיתוף ומעורבות תושבים בתכנון, ואפשר לשלבם במערך פעילות זה.

- בעת פרסום מכרז לשיווק **מומלץ לשלוח נציג של ממ"י ו/או משב"ש ליישובים להסבר ולהצגה של תנאי המכרז והדרך הנכונה להיענות לו**. פעולה זו יכולה להיעשות פעם אחת בכל יישוב, ולהוות בסיס טוב לקראת המכרזים הבאים. כך יהיה ניתן למנוע פסילת מכרזים על הצעות לא תקינות שהוגשו.

המלצה 3 - עידוד פעולות לפירוק השיתוף בקרקע

(כמענה לחסם 3 - קושי בקידום השיווק על קרקע מרובת בעלים - מושע)

על מוסדות התכנון וראשי הרשויות ליזום ולעודד מהלכים של פירוק שיתוף בקרקעות המשותפות לבעלים פרטיים ולממ"י. פירוק השיתוף ייעשה במימון ממ"י, ולאחריו יתקבלו מגרשים נוספים לשיווק למחוסרי דיור ביישוב. בכך תיחלש רתיעה ציבורית ממענה למכרזים ויימנעו מתחים בין בעלי מגרשים פרטיים לניגשים למכרז על קרקע ממ"י.

המלצה 4 - אימוץ הליך מקוצר לשיפור המוצר המשווק והתאמתו ולרענון תוכניות

מפורטות

(כמענה לחסם 4 - חוסר התאמה ומיומנות בפעולות שיווק המוצר וקיום תוכניות לא

רלוונטיות)

המלצה זו מתמקדת במוצר התכנוני עצמו, ועל כן לפני היציאה לשיווק, יש לבצע רענון תוכניות מפורטות ישנות להתאמת המוצר התכנוני לזמן, למקום ולקהל ה"לקוחות" הפוטנציאלי. פעולה זו כרוכה בשיתוף פעולה של הרשויות המקומיות עם משב"ש וועדות התכנון לבחינת האפשרויות ולהתאמת תוכניות, מבלי להעבירן הליך סטטוטורי מחודש האורך זמן רב. משב"ש, יחד עם מוסדות התכנון והרשויות, יבצעו פעולה יזומה בתחום רענון תוכניות בחברה הערבית, ובעניין זה מומלץ שתתקבל החלטה ברמה של שר השיכון וממשלת ישראל לקדם החלטה לזירוז הליכים בתכנון, המתמקד בעיקר בתוכניות מאושרות שיש לבחון את התאמתן המחודשת ולקדמן לכדי שיווק. משב"ש יחד עם הרשויות המקומיות וועדות התכנון הרלוונטיות

יבחנו את תוכן התוכנית ואת הצפיפויות המוצעות, יציעו דפוסים וטיפוסים של בנייה המתאימים לאוכלוסייה הערבית על גווניה ביישובים השונים וידרשו את מסמכי התכנון המקובלים.

המלצה 5 - שינוי שיטות מכרז והתאמתן לשיווק קרקע ביישובים הערביים

(כמענה לחסם 5 - חוסר התאמה בשיטות המכרז המקודמות לשיווק קרקע מדינה ביישובים הערביים) שני מסלולי המכרז הנהוגים בחברה הערבית (ראו פרק 3 לעיל, מכרז לכל המרבה במחיר ומכרז להגרלה לבני מקום, מחוסרי דיור) טומנים בחובם קשיים וחסמים פנימיים המעכבים שיווק קרקעות למגורים ביישובים⁴⁴. סוגיית המכרזים על קרקעות ממ"י מורכבת ונדונה רבות גם ברובד המינהלי וגם בערכאות משפטיות. **על ממ"י לבחון לעומק את המשמעויות הכרוכות בשיטת המכרזים הקיימים כיום ולפעול לקידום שיטת מכרזים מתאימה ליישובים בחברה הערבית.** המכרזים הקיימים יוצרים עיוותים רבים, אינם מבטיחים כי רכישת המגרשים מתבצעת עבור מחוסרי דיור ואכן מספקת פתרון דיור למשקי בית הזקוקים לכך. היקף השיווק המצומצם קשור, בין השאר, לשיטת המכרזים הנהוגה ביישובים. לצורך כך יש לקדם ערוץ דיון ממוקד העוסק בבניית מכרזים המתאימים לחברה הערבית. במסגרת זו יוצעו חלופות שונות (המבוססות משפטית ומנהלית) לצורך בחינה ושילוב ביישובים הערביים. בחינת הנושא תתבצע על ידי ממ"י בשיתוף משב"ש, נציגים מהרשויות הערביות המקומיות, הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים, נציגי מערכת המשפט וגורמים באקדמיה בעלי רקע והבנה בתחום.

הדיונים בנושא התאמת שיטת המכרזים יצטרכו לעסוק גם בקריטריונים המוגדרים במכרזים, ולהביא בחשבון כי קריטריון שירות בצבא ובכוחות הביטחון מצמצם ולעתים אף מונע את האפשרות לזכות במכרז עבור מחוסרי דיור הזכאים לדיור ולא שירתו בכוחות הביטחון. האזרחים הערבים פטורים משירות צבאי, ולכן **הקישור בין הזכות לקרקע ציבורית לבין שירות בצבא גורם להעמקת אי השוויון** ופוגע במערכת היחסים בין האזרחים הערבים לבין משב"ש וממ"י. בטווח המידי מוצע

⁴⁴ כמפורט בחסם 5 לעיל - החסמים הקיימים בסוגי המכרזים הנהוגים בממ"י ומופעלים ביישובים הערביים.

לשנות את הקריטריונים המוצעים בשיטת מכרז להרשמה והגרלה, ולאפשר הזדמנות שווה עבור אוכלוסיות מחוסרות דיור שלא שירתו בצבא או בכוחות הביטחון.

המלצה 6 - הנגשה והסברה אודות פיתוח הקרקע (מרכיבים ועלויות)

(כמענה לחסם 6 - פער בין האוכלוסייה ביישובים לבין משב"ש וממ"י בתפיסת גובה עלות הפיתוח)

מניעת ספקולציות מקומיות סביב הטענה כי עלויות הקרקע והפיתוח גבוהות, מופרכות ואינן תואמות את ערכן האמיתי (בהתחשב בסביבת המגורים, בתשתיות היישוב ועוד) תתאפשר אך ורק אם ממ"י ומשב"ש יבצעו פעולות הנגשה והסברה מול הרשויות המקומיות והתושבים להבהרה והסבר של עלויות הפיתוח שנקבעו במכרז. הפער הקיים בהבנת התושבים ובתפיסתם את עלויות הפיתוח לבין העלויות בפועל מחייב הליך של תיאום ציפיות ושקיפות הן במרכיבי עלות הפיתוח והן בעלויות ובתעריפים הנגזרים. פעולות אלה יכולות להיעשות על ידי נציגים של ממ"י ומשב"ש מול הרשויות המקומיות ואף מול תושבים המעוניינים לגשת למכרז במסגרת כנסי תושבים או פעולות הסברה. עלות הפיתוח נגזרת ממשתנים רבים וקשורה קשר הדוק לתכנון ולתנאי השטח, ולכן חשוב להציג את כלל המשתנים ואת הביטוי הכספי הריאלי הנגזר מהם. פערים מסוג זה הקשורים בהעברת מידע קלים לגישור ונחוץ לטפל בהם. הסברה ושקיפות בדבר עלויות הקרקע והפיתוח במכרזי ממ"י דרושות כדי למנוע ספקולציות.

המלצה 7 - צמצום הפער בין ממ"י ומשב"ש ובין האוכלוסייה הערבית בתפיסת נטל הפיתוח

(כמענה לחסם 7 - פער בין ממ"י ומשב"ש ובין האוכלוסייה הערבית בתפיסת נטל עלות הפיתוח)

על משב"ש וממ"י לקדם הסברה לצורך הדגשת המשמעות הכספית הנובעת מצמצום מספר הנרשמים על מגרש בהקשר לעלות הקרקע ולנטל הפיתוח המועמס על מספר קטן יותר של נרשמים. הסברה מתאימה יכולה לסייע בעידוד הגדלת מספר הנרשמים למגרש, ואף להביא לתוצאה נוספת הקשורה בהגדלת הצפיפות.

המלצה 8 - צמצום הפער בין החברה הערבית והשלטונות בתפיסת הצפיפות הרצויה

(כמענה לחסם 8 - פער בין החברה הערבית והמדינה בתפיסת הצפיפות הרצויה)
ההמלצות בסעיף זה מתייחסות באופן ישיר להתמודדות עם בעיית ההתאמה במספר הניגשים למכרז ביחס לנדרש בתוכניות, אך מספקות מענה רחב גם לסוגיית הצפיפות למגורים ביישובים הערביים.

סוגיית צפיפות הבנייה והמגורים ביישובים הערביים מורכבת. השימוש במונחים של צפיפות בחברה הערבית אינו דומה לזה של החברה היהודית, והניסיון לעגן עקרונות והנחיות כוללות ואחידות בנושא זה לכלל החברה הערבית נוחל כישלון חרוץ. הביטוי לכישלון הוא בשיעור השיווק הנמוך ביישובים הערביים. אין מקומו של מסמך זה לפתח סוגיה מורכבת זו, אך מכיוון ששיווק קרקע הוא כלי שנועד ליישם הנחיות תכנוניות, מוצע להעמיק את ההבנה בנושא ברבדיו השונים (צפיפות אובייקטיבית וסובייקטיבית, צפיפות לקהלי יעד שונים, תמהיל צפיפויות ביישובים, טיפוס מגורים ועוד). להלן המלצות עקרוניות בנושא:

- יש להימנע ככל האפשר משיח המשתמש תכופות במונח "בנייה רוויה", היוצר מידית התנגדות ורתיעה בקרב האוכלוסייה הערבית. ניתן להגיע לצפיפויות הנדרשות גם כשנמנעים משימוש בהצהרות היוצרות איום וסגירות אצל האוכלוסייה הערבית.
- יש להימנע מיציאה למסע הסברתי כלל-ארצי הרואה באוכלוסייה הערבית ובסוגיית הדיור מקשה אחת הומוגנית. מהלך כזה עלול ליצור התנגדות גורפת ורתיעה של האוכלוסייה.
- שינוי התפיסה הרווחת המאגדת את החברה הערבית כמקשה אחת הומוגנית בעלת דעות, צרכים, רצונות והעדפות זהות. החברה הערבית אף היא, ככל החברות, מאופיינת בהטרוגניות רבה ובמגוון המחייב תמהיל הצעות ואפשרויות.
- ביצוע תחרות אדריכלית מלווה במחקר חברתי תוך התמקדות בפיתוח טיפוס מגורים המותאמים למבנה החברתי-משפחתי בחברה הערבית

(על גווניה השונים) בניסיון לענות על צרכים תרבותיים וחברתיים⁴⁵ ולקדם

מהלך של שינוי תפיסתי גם בקרב האוכלוסייה הערבית.

- **במהלך התכנון המקודם על ידי משב"ש, יש לשלב מתכנן חברתי או**

אנתרופולוג, עובד קהילתי או סוכן קהילתי – כל גורם המכיר לעומק את

האוכלוסייה באזור התכנון, בעל יכולת מקצועית להדגיש את צרכיה

והעדפותיה, ובכך להתאים עד כמה שאפשר את המוצר התכנוני ללקוח. אין

להסתפק בראש הרשות ובמהנדס הרשות כנציגים בלעדיים הרואים ומבינים

את הצרכים וההעדפות של התושבים.

- משב"ש נהג לערוך בשנים האחרונות ניתוח של מאפייני שוק הדיור והמגורים

והמלצות למדיניות שיווק ביישובים שונים. מוצע בזאת לבצע עבודות מסוג

זה (ניתוח מאפייני שוק המגורים ומדיניות לשיווק) גם בחלק מהיישובים

הערביים שבהם נדרש פתרון מושכל לנושא המגורים⁴⁶.

- **שיווק לבנייה קבלנית בחלק מהיישובים ובחלק מהקרקעות הציבוריות⁴⁷.**

בנייה קבלנית מגדילה את הסיכויים לשמירה על הצפיפות הנדרשת. יש

ללמוד מההצלחות ביישובים שונים (נצרת, מעלות-תרשיחא ועוד). כמו כן יש

לבחון מודלים מתאימים למתן "חגורת ביטחון" פיננסית ליזמים פרטיים

ולקבלנים על מנת לעודד את פעילותם ביישובים ערביים. שיווק לבנייה

קבלנית מוצע בשלב ראשון ליישובים ערביים בעלי "אופי אורבני".

- **קידום עקרון קבוצות הרכישה בחברה הערבית וחיזוק והבניית רעיון**

קבוצות הרכישה המשפחתיות (פתרון מתאים גם להתמודדות עם צפיפות

מגורים ומספר נרשמים למגרש). פיתוח מודלים מתאימים לקבוצות רכישה

שיוזילו את עלויות הקרקע והפיתוח ויעודדו רכישת מגרשים.

⁴⁵ גם בנושא זה המגוון רחב והצרכים והפתרונות משתנים. יש לנסח מסמך הנחיות.

⁴⁶ מחקר ראשון מסוג זה התבצע לאחרונה על ידי משב"ש באמצעות לפ"מ (לשכת פרסום ממשלתית) בסח'נין.

⁴⁷ גם במקרה זה יש להתאים שיווק לבנייה קבלנית עבור אוכלוסיות מוגדרות (למשל אוכלוסיית צעירים) ולא באופן גורף כפתרון למצוקת הדיור עבור כלל האזרחים הפוטנציאליים להשתתפות במכרז.

- **שילוב חברות ללא כוונות רווח בסקטור המגורים בחברה הערבית.** על בסיס מודלים נלמדים מארצות הברית וממדינות מערביות אחרות, זהו כלי להתמודדות עם מצוקת המגורים בקרב אוכלוסיות ממעמד בינוני ונמוך, מחוסרי דיור ושידם אינה משגת. קיימת אפשרות לשלב חברות ללא כוונות רווח גם לבנייה להשכרה. יש לאפשר במסגרת מכרזי ממ"י הקצאות קרקע במתחמים מוגדרים גם לצורך הקמת דיור להשכרה⁴⁸.
- **יצירת מנגנוני תמיכה בזוגות צעירים** לסיוע במימון רכישת המגרשים תעודד קהל יעד גדול בפנייה למכרזים ובקידום פתרונות דיור בחברה הערבית.
- **ביצוע עבודת מחקר אינטגרטיבית** לזיהוי כיוונים אפשריים לצפיפות בחברה הערבית.

המלצה 9 - זיכוי בעלויות הצפויות משיווק קרקע במצבה הנוכחי AS IS

(כמענה לחסם 9 – שיווק קרקע במצבה הנוכחי (AS IS) מגדיל עלויות לרוכשים ו/או מקטין את שטח המגרש)

- בחירת ממ"י לשווק קרקע במצבה הנוכחי **מחייבת** מתן סל כלים ואמצעים לרוכשים הפוטנציאליים ו/או הרוכשים בפועל להתמודד עם העובדות הקרקעיות במגרשים. ממ"י פוטר עצמו מהוצאות כספיות ומהתמודדות עם פלישות, עם מחוברים בלתי חוקיים ועם הפרעות למיניהן על הקרקע שבאחריותו, אך הוא אינו מחזיר את ההוצאה שנחסכה ואינו מעמיד אותה לרשות רוכשי המגרשים לצורך התמודדות עם פינוי פלישות, מחוברים ומטרדים אחרים⁴⁹. המצב הנוכחי אינו סביר ואינו הוגן, שכן במקומות שבהם כשלו מוסדות התכנון, ממ"י והרשות המקומית (בהיעדר אכיפה והסדרה של מחוברים ופולשים על הקרקע), הטיפול בבעיה מושת על הרוכש הפוטנציאלי. **לכן יש לזכות את התושבים אשר זכו במגרש (בהתאם לאומדן עלויות) בהוצאות הצפויות מפינוי וטיפול בפולשים ובמחוברים לקרקע.**

⁴⁸ דיור להשכרה בחברה הערבית יש לקדם במסגרת פרויקט פיילוט בערים הערביות הגדולות (כדוגמת אום אל פחם ונצרת), שבהן קודמה בהצלחה בשנים האחרונות בנייה למגורים, ונדרשת הרחבת אפשרויות הדיור והמגורים.

⁴⁹ חלקו של ממ"י במקרה זה מתבטא בקביעת שמאות נמוכה על המגרשים הללו, אך עובדה זו אינה מקלה על חששם של הרוכשים הפוטנציאליים להתמודד עם המטרדים הקיימים (עימותים עם תושבי המקום, השקעה כספית בפינוי, אפשרות לנקיטת הליכים משפטיים ועוד).

- במקרים שבהם רוכשי המגרשים נאלצים לצמצם את גודל המגרש בפועל (בשל בעיית פולשים ומחוברים), אין לחייבם מראש על עלות המגרש כולו. במצבים מורכבים שבהם אין בכוחם של רוכשי המגרשים לבצע שינוי במצב הקרקעי של המגרשים, הפיתרון העומד לרשותם הוא הקטנת גודל המגרש - יש לפעול לכך שעלות המגרש תותאם לגודלו לאחר גריעת כל ההפרעות שבו.

- **חיזוק הרשות המקומית ובניית תהליך עבודה בתוך הרשויות לשילוב מרכיב האכיפה והפיקוח** על תפיסות קרקע, פלישות ומחוברים בלתי מורשים. הרשות אחראית לפנות מטרדים שונים בתחומי המגרשים ולהעמיד בידי הרוכשים מגרשים במצב פיזי נאות.

המלצה 10 - תיאום בין הרשויות והמערכות הפועלות לקידום שיווק קרקע מדינה (כמענה לחסם 10 - תקשורת לקויה והסדרי עבודה פגומים בין ממ"י ומשב"ש פוגעים בהליך השיווק ובתוצאותיו) קיימת חשיבות רבה בהסדרת קשרי העבודה ובחיזוק השותפות בין ממ"י ומשב"ש בכל הקשור לתחום השיווק בחברה הערבית. יש לבצע פעולות מכוונות לקידום הנושא:

- **קיום ימי הכשרה ולמידה משותפים לממ"י ולמשב"ש** להיכרות מעמיקה עם סוגיות הדיור בחברה הערבית בכלל, והחסמים בפני שיווק קרקע ביישובים הערביים בפרט.

- פעולות לשילוב והגברת מעורבות ממ"י כבר בשלבים הראשונים של התכנון.
- מוצע לחזק את הקשר ורמת התיאום של ממ"י ומשב"ש עם הרשויות המקומיות, לפתח מנגנונים למעורבות ואחריות של הרשות המקומית ולאפשר לה שותפות בתהליך.

המלצה 11 - פעולות נחוצות להגברת ההובלה המקומית - אחריות ונכונות הרשות (כמענה לחסם 11 - היעדר הובלה מקומית ביישובים הערביים בנושא שיווק קרקעות מדינה) מקומה של הרשות המקומית והעומד בראשה בהובלת תהליכי שיווק ובנייה, באכיפה ובפיקוח, בהיכרות המקצועית עם נושא הדיור ובאחריות הציבורית הוא אחד המפתחות להצלחה ולהשגת מימוש גבוה בשיווק.

מומלץ כי הרשות תיקח את המושכות לידיה בעניין שיווק ופיתוח קרקעות המדינה הנמצאות בתחומה. על הרשות לבנות ולחזק את האמון בינה לבין הממסד, להביע נכונות ומחויבות לתהליך כלפי רשויות המדינה וגורמי חוץ כמפתח להצלחה של שיווק וקידום הפיתוח למגורים⁵⁰. **על הרשות להעביר מסרים חיוביים לציבור, לתמוך במכרזים ולעודד את התושבים לגשת למכרזים ולקדם פתרונות לדיור ביישוב, לעורר את השיח המקומי ולהסביר לתושבים באופן אקטיבי, כי בשל הקושי הקיים בהיעדר קרקעות לפיתוח ומצוקת הקרקע, יש צורך לעמוד בתנאי המכרז ולקדמו ככל שניתן.** על הרשות המקומית להימנע ככל האפשר מהתנגדות למכרזים ומהכוונה עקיפה או ישירה לכישלונם.

שינוי בגישת הרשויות יתאפשר:

- **בקיום ימי מפגש בין ראשי רשויות, בהכשרות ולמידה, בדיונים ובעבודה צמודה עם ממ"י ומשב"ש ובהנחיה וליווי מקצועי של ראשי הרשויות.**
- **ראשי רשויות גדולות וחזקות (יהודיות) נעזרים ביועצים ובאנשי מקצוע על מנת לקדם נושאים שנויים במחלוקת ו/או סוגיות טעונות ומורכבות. ברשויות הערביות זקוקים לכך אף יותר, ויש מקום להקצות לכך משאבים תקציביים.**
- **ממ"י ומשב"ש נדרשים לשלב עד כמה שניתן את הרשויות המקומיות בהליך השיווק מראשיתו ועד סופו, לדרוש מהרשות המקומית מעורבות והשפעה ברמה המקומית ולספק את כל המידע, הנתונים והכלים הנחוצים להבנת השיווק ולהעברת המידע המתאים אל התושבים.**

⁵⁰ הרשות צריכה להימנע ככל האפשר מסחטנות מקומית, מפנייה בשם תושבים לממ"י לשינוי סדרי מכרז וקריטריונים, למנוע עד כמה שניתן ובאמצעים קשיחים בנייה בלתי חוקית על קרקע מדינה שתיצור עובדות ותקשה על תכנון בריא ומתאים ליישובים, לדאוג לתיאום כלל המערכות ועוד.

8. סיכום

החסמים והסיכויים (המלצות המדיניות) המוצגים לעיל מלמדים על אתגר בסיסי הניצב בפני כל הגורמים העוסקים בשיווק קרקע מדינה ביישובים הערביים, אלה המשפיעים עליו או מושפעים ממנו. אתגר זה מתמקד בכך **שתהליך השיווק במתכונתו הנוכחית מופעל ביישובים הערביים באופן זהה ליישובים היהודיים**, ובכך קיים **חוסר התאמה של תהליך השיווק למאפייני החברה הערבית**. נקודת המוצא בהתייחסות ובטיפול בקרקע בחברה הערבית שונה במהותה במובנים רבים מההתייחסות לקרקע בחברה היהודית, ושימוש בכלים זהים ליישום שיווק קרקעות מטיל צל כבד על הצלחת השיווקים ועל יכולת מימוש פוטנציאל קרקע מדינה למגורים ביישובים הערביים. **המדיניות והכלים ליישומה צריכים להיות מותאמים למאפייני החברה הערבית**. עמותת סיכוי קוראת למדינה באמצעות מסמך המלצות זה לנסות ולהתאים את מדיניות שיווק הקרקע למגוון היישובים הערביים, להיות קשובה לתהליכי השינוי שעוברת החברה הערבית, ולהשתמש בכלים רלוונטיים לקידום וליישום פעולות הפיתוח למגורים כזכות ראשונית של כל אזרח במדינה.

עמותת סיכוי מבקשת להדגיש כי **היעדר מידע מפורסם ומסודר המוגש לציבור באופן זמין ונגיש בכל בנושא הקרקעות בכלל והשיווקים בפרט** הוא בעיה חמורה. במשרדים של ממ"י ומשב"ש מצוי מידע רב, שעד היום אינו מתועד וממוחשב. מידע זה קשור בסוגיות קרקעיות ותכנוניות וכן בתוצאות המתקבלות ממכרזים שמפורסמים באופן פומבי לציבור. היעדר הידע וקבלת תמונת מצב עדכנית ומתעדכנת בעניין ניצול הקרקע וקידום השיווקים מדגיש את הפער הקיים בגישה לנושא בין היישובים הערביים והחברה הערבית ובין המדינה. פער זה ילך ויגדל אם לא תהיה שקיפות מלאה ונגישות אל המידע ואל הנתונים.

ההבחנה והבידוד של מרכיב פעולת שיווק הקרקע מתוך כלל תהליך השיווק היא מלאכותית. הצלחת השיווק היא ביטוי למוצר (מכרז השיווק) איכותי ומתאים ללקוחות, ומכך נגזרת מידת ההיענות והדרישה אליו. המדינה וזרועות הביצוע שלה מחויבות לגיבוש מוצר תכנוני איכותי, מתאים ונמכר, ואילו הלקוח מחויב לגמישות ולהתאמה למגוון המוצרים אשר המדינה מציעה (במסגרת מגבלותיה). אנו טוענים

שאי אפשר לנתק את מרכיב השיווק למגורים ממחויבות הגורמים השונים בתהליך מתחילתו ועד סופו.

למרות כל זאת, גם את המוצר הנוכחי (קרי, מכרזי השיווק הנוכחיים על כל מגבלותיהם) ניתן לשווק בצורה טובה הרבה יותר, אשר תגרום להצלחה רבה יותר של השיווקים. **אנו מבקשים להדגיש כי חלק מהמלצות המדיניות פשוטות וזולות לביצוע, והן יגרמו להגדלת הצלחת השיווקים גם במתכונתם הנוכחית.** איור 7 המופיע לאחר הסיכום מציג את תוצאות הפעלת מודל החסמים וגיבוש המלצות המדיניות של עמותת סיכוי לעניין שיווק קרקע מדינה ביישובים הערביים. איור זה נועד לשמש כלי עבודה עבור כל הגורמים הנוגעים בדבר, ולסייע בידם לקדם שינוי ולהגדיל באופן ניכר את שיעור ההצלחות בשיווק קרקע מדינה ביישובים הערביים. נוסף על הצגת התסמין, הבעיות, החסמים והמלצות המדיניות, מוצגת בחלקו השמאלי של האיור חלוקה של המלצות המדיניות המאפשרות לכל אחד מהגורמים המעורבים להתמקד במרכיבי העשייה העיקריים בתחומם, ובכך לפעול יחד לשינוי תמונת המצב ולקידום הצלחת שיווקי הקרקע.

שיווק קרקעות המדינה ביישובים הערביים הוא נקודה שבה מצטלבים מרכיבים הקשורים במגבלות הקרקעיות של מדינת ישראל עם מרכיבים ערכיים, תרבותיים וחברתיים של החברה הערבית בהקשר לסוגיית הקרקע. בנקודה זו נחשף עומקו של האתגר הניצב בפני הגורמים השונים הקשורים בנושא שיווק הקרקע והעוסקים בו, אך נקודה זו גם מציגה את האינטרס המשותף של המדינה והמיעוט הערבי. כך נוצרת הזדמנות לפעול להצלחת שיווק הקרקע ביישובים ערביים, לאתר את הדרכים המוסכמות על הצדדים בקידום פתרונות דיור לאוכלוסייה הערבית, בניצול מושכל של משאב הקרקע, בפיתוח המתחשב בדורות הבאים ובצמצום הפגיעה בתרבות ובערכים של החברה הערבית בישראל. **ההמלצות שהוצגו לעיל, אם יאומצו אפילו בחלקן, יחוללו שינוי משמעותי בהצלחת השיווק ובהתמודדות אמיתית עם מצוקת הקרקע והדיור בחברה הערבית.**

אנו מקווים שמסמך זה יהיה לעזר לכל העושים במלאכה. עמותת סיכוי תמשיך לסייע בעניין כמיטב יכולתה.

מרכיבי מודל החסמים	פירוט המרכיבים	המלצות מדיניות ויישום להתרת החסמים	אחריות לטיפול
תסמין 1 בעיות חסמים 1 העדר כוח אדם מאיים לקידום שיווק הקרקע ביישובים הערביים 2 העדר מתכנת סדורה לפרסום והסברה של השיווק ולהנגשה לציבור 3 קושי בקידום השיווק על קרקע מרובת בעלים 4 חוסר התאמה ומימנות בפעולות שיווק המוצר 5 חוסר התאמה בשיטות המכרז לשיווק קרקע מדינה ביישובים הערביים 6 פער בין האוכלוסייה ביישובים לבין משב"ש וממ"י בתפיסת גובה עלות הפיתוח 7 פער בין ממ"י ומשב"ש ובין האוכלוסייה הערבית בתפיסת נטל עלות הפיתוח 8 פער בין החברה הערבית והמדינה בתפיסת הצפיפות הרצויה 9 שיווק קרקע AS IS מגדיל עלויות לרוכשים ואו מקטין את שטח המגרש 10 תקשורת לקויה והסדרי עבודה פגומים בין ממ"י ומשב"ש פוגעים בהליך השיווק ותוצאותיו 11 העדר הובלת המנהיגות המקומית בנושא שיווק קרקעות מדינה	שיעור מימוש נמוך של מכרזים לפיתוח מגורים ביישובים הערביים א היענות נמוכה (ניגשים) למכרזים שפורסמו ב הצעות שהוגשו נמצאו כלא תקינות - העדר בעל מקצוע בממ"י ומשב"ש המטפל רק בשיווק לערבים - מחלוקת השיווק בממ"י ומשב"ש פועלת בכוח עבודה מצומצם - העדר כנסי שיווק והעברת ידע ומידע בנושא המכרזים המפורסמים: עלויות, זכויות בניה ועוד - הימנעות ממכרזים על קרקע מושע בשל אי הסכמות ומתחים בין בעלי מגרשים - המוצר המשווק אינו מעודכן ואינו רלוונטי - אין שימוש בכלי שיווק מתאימים לחברה הערבית - מכרז לכל המכרז במחיר ראשי רשיות וקברניטים מתנגדים מראש למכרזים אלה בשל הפגיעה בתושבי המקום - העדר הבנה והסכמה על מרכיבי עלות הפיתוח גורמים להימנעות מפניה למכרז - מענה במכרז למספר יח"ד נמוך מהמוגדר בו מגדיל את נטל עלות הפיתוח על כל יחידת דיור - הימנעות מהענות למכרז בשל היקף יח"ד נדרש שאינו תואם את צונו האוכלוסייה (דרשה לצפיפות גבוהה מהרצוי) - חשש מרכישת מגרשים שיש עליהם פלישות, מחבורים ומטרדים - העדר זיכוי לרוכשים על עלויות פיני מחבורים ומטרדים מהקרקע - קשרי עבודה לקויים בין ממ"י לבין משב"ש יוצרים מוצר נחות - הצטרפות מאוחרת של ממ"י לתהליך פוגעת באיכות השיווק ובתוצריו - הרשויות לא מעודדות את הציבור לגשת למכרז - בנושא שיווק בהליך המכרז	- גיוס והכשרת כוח אדם לממ"י ומשב"ש לקידום שיווק ביישובים הערביים - מינוי בעל תפקיד במחוזות משב"ש לקידום השיווק ביישובים הערביים - הרשויות המקומיות ימנו נציג יישובי מול משב"ש וממ"י - על משב"ש וממ"י לבנות תוכנית הסברה לכל מכרז ולקיים כנסי שיווק ביישובים. הן ליידיע על המכרז והתכנית והן להסברה על דרך המענה למכרזים - מוסדות התכנון וראשי הרשויות יזמו ויעודדו מהלכים של פירוק שיתוף בקרקעות משותפות לבעלים פרטיים ולממ"י (במינוי וסיוע של ממ"י) - קבלת החלטה ברמת שר השיכון וממשלת ישראל לקידום זירוז הליכים לרענון תכניות מפורטות ישנות - התאמת תוכן לתכניות ישנות: דפוסי בניה, תשתיות ועוד - ממ"י יבחן לעומק את המשמעויות הכרוכות בשיטות המכרזים הנהוגות כיום ביישובים הערביים ויפעל לקידום שיטות מכרזים אחרות ומתאימות. בטווח המידי ישינו קריטריונים מפלים במכרזים (עדיפות ליוצאי צבא) - ממ"י ומשב"ש יפעלו להעמקת ההסברה והשקיפות בדבר עלויות הקרקע והפיתוח למניעת ספקולציות מקומיות והתמודדות עם הערך האמיתי של עלויות הפיתוח והכשרת סביבת המגורים היישובית - קידום הסברה על ידי ממ"י ומשב"ש להדגשת המשמעות הכספית הנובעת ממספר הרגשים למגרש - ממ"י ומשב"ש יפעלו לקידום הסברה, תאום ציפיות, כנסי תושבים, הדגשת חשיבות מיצוי הזכויות על הקרקע, עידוד רכישות לקבוצות/ למשפחות, עידוד השיווק לבנייה קבלנית ועוד - על ממ"י לזכות את רוכשי המגרש (בכפוף לאומדן עלויות) בהוצאות הצפויות מפניו וטיפול בפולשים, מחבורים וגורמים מפריעים אחרים - קיום ימי הכשרה ולמידה משותפים לממ"י ולמשב"ש בסוגיית הדיור ביישובים הערביים. הגברת רמת התיאום בין ממ"י ומשב"ש והרשויות המקומיות - משב"ש יפעל לקיום ימי מפגש בין רשויות להכשרות ולמידה, הגברת הקשר עם הרשויות וממ"י ומשב"ש. הנחייה וליווי מקצועי של הרשויות לנושא השיווקים. הרשות תתמוך במכרזים ותעודד תושבים לגשת למכרז	ממ"י משב"ש רשות מקומית אחר ממ"י משב"ש רשות מקומית אחר ממ"י משב"ש רשות מקומית משרד משפטים ממ"י משב"ש רשות מקומית מנהל התכנון ממ"י משב"ש רשות מקומית רשות ממ"י משב"ש רשות מקומית רשות תושבי ממ"י משב"ש רשות מקומית חברה ערבית ממ"י משב"ש רשות מקומית חברה ערבית ממ"י משב"ש רשות מקומית רשות ממ"י משב"ש רשות מקומית רשות ממ"י משב"ש רשות מקומית אחר

איור 7: מודל החסמים של סיכוי – שיווק קרקעות מדינה ביישובים הערביים

9. מקורות וסימוכין

חוק תאגידי מים וביוב, תשס"א 2001, תיקון אחרון 15.06.06.

מדינת ישראל, משרד ראש הממשלה (2007), **תוכנית רב-שנתית לסיוע בפיתוח תשתיות ביוב ביישובים הנכללים במגזר הלא יהודי**, החלטת ממשלה מס' 1140, ירושלים. ראו גם קישור לאתר באינטרנט.

מדינת ישראל, משרד ראש הממשלה (2010), **תוכנית חומש לפיתוח כלכלי של יישובים במגזר המיעוטים**, החלטת ממשלה מס' 1539, ירושלים. ראו גם קישור לאתר באינטרנט.

מינהל מקרקעי ישראל, מחוז הצפון, משרד הבינוי והשיכון מחוז חיפה (2010), **מכרז מס' צפ/318/2009, בנייה עצמית במג'אר**, הרשמה והגרלה לתושבי מקום מחסרי דיור.

מינהל מקרקעי ישראל (2008), **דין וחשבון על פעולות מינהל מקרקעי ישראל מס' 47**, ירושלים.

משרד הבינוי והשיכון, אגף פרוגרמות (2010), **מצגת כנס עמותת סיכוי – רשויות ערביות**, ירושלים.

סיכוי (2010), **מחסמים לסיכויים** – מיפוי חסמים והמלצות מדיניות בדרך לשוויון בין ערבים ליהודים בישראל, ירושלים-חיפה.

סיכוי (2011), **סוגיות ברישום מקרקעין בחברה הערבית בישראל** – מיפוי חסמים והמלצות מדיניות, ירושלים-חיפה.

קוטלר, פ. (2000), **ניהול השיווק: המהדורה הישראלית**, האוניברסיטה הפתוחה.

אתרי אינטרנט:

החלטת ממשלה 1539, תוכנית חומש לפיתוח כלכלי של יישובים במגזר המיעוטים:
<http://www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/Decisions/2010/03/des1539.htm>

החלטת ממשלה 1140, תוכנית רב-שנתית לסיוע בפיתוח תשתיות ביוב ביישובים הנכללים במגזר הלא יהודי:

<http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2007/02/des1140.htm>

שיטת הרשמה והגרלה לבנייה עצמית למגורים, מתוך אתר מינהל מקרקעי ישראל:
<http://www.mmi.gov.il/static/p19.asp>

שיטת הרשמה והגרלה לתושבי מקום חסרי דיור, מתוך אתר מינהל מקרקעי ישראל:
<http://www.mmi.gov.il/static/p19.asp>

סדרת החלטות מינהל המיטיבות עם מגזר המיעוטים:
http://www.mmi.gov.il/HodaotmmilInt/show_h.asp?key=617&CodeMaarecet=1

10. נספחים

רשימת המרואיינים:

מינהל מקרקעי ישראל :

ערן ראובני- מנהל מחוז חיפה

מירי סבן – מחוז חיפה

אורנה טלבי – מחוז חיפה

שי רגב – מחוז חיפה

אלי מורד – אגף מידע, מטה ממ"י

משרד הבינוי והשיכון:

שרה צימרמן – מנהלת אגף נכסים ודיור , מטה משב"ש

שולמית מור – מנהלת מחוז חיפה

מיכל אושרוב – מחוז צפון

אינאס פאום – מחוז צפון

רשויות:

מחמוד מחמיד – מהנדס המועצה המקומית פרדיס

סולימאן מחאמיד – מהנדס עיריית אום אל פאחם

מידע נוסף

מידע שהתקבל בשולחנות עגולים שערכה עמותת סיכוי ב-2009 וב-2010, בהשתתפות נציגים של משב"ש, ממ"י ורשויות מקומיות ערביות.

SIKKUY FUNDING SOURCES

Abroad

Kathryn Ames Foundation
 Jacob and Hilda Blaustein Foundation
 Naomi and Nehemiah Cohen Foundation
 Embassy of Canada to Israel
 Lois and Richard England Foundation
 European Union
 Fohs Foundation
 Ford Israel Fund
 The German Federal Foreign Office - Institute for
 Foreign Cultural Relations (Zivik)
 Joan Garson & David Baskin
 Bob and Doris Gordon
 Paul Guilden
 Robert and Ardis James Foundation
 Kahanoff Foundation
 Zanyvl and Isabelle Krieger Fund
 Harvey Krueger
 Levi Lassen Foundation
 Brian Lurie
 Albert E. Marks Charitable Trust
 Joseph and Harvey Meyerhoff
 Family Charitable Funds
 Moriah Fund
 New Israel Fund
 New Israel Fund of Canada
 Pears Foundation
 P.E.F. Israel Endowment Funds Inc.
 Sigrid Rausing Trust
 Professor Donald L. Rubin
 Friends of Sikkuy in San Antonio
 Alan B. Slifka Foundation
 Sid Topol
 UJA - Federation of New York
 Arthur and Andrea Waldstein
 Fred and Joyce Zemans

In Israel

Doris and Mori Arkin
 Bella and George Savran
 Friends of Sikkuy in Israel
 Landa Family Foundation

הוועד המנהל של סיכוי

יושבי ראש שותפים

פרופ' מוחמד אמרה
 פרופ' גבי סלומון

חברי הוועד המנהל

ד"ר איימן אגבריה
 ד"ר יוסף ג'בארין
 גב' אבירמה גולן
 ד"ר נהאיה דאוד
 פרופ' שלמה חסון
 ד"ר רמזי חלבי
 ד"ר אלון ליאל
 גב' פטסי לנדא
 שגרי (בדימוס) בנימין נבון
 עו"ד נסרין עלימי-כבהא
 מר שמואל שקד
 ד"ר מרי תותרי

צוות סיכוי

מנכ"לים שותפים

רון גרליץ
 עו"ד עלי חיידר

חברי צוות

פאזייה אבו נימר, עוזרת מחקר, המחלקה למדיניות שוויונית
 נאיה אבו שרקיה, מנהל שותף, התכנית לשיתוף מוניציפלי
 מיכל בליקוף, רכזת מחקר ומידע, המחלקה למדיניות שוויונית
 גילה בן-שטרית, מנהלת חשבונות
 יסמין ג'נאח, מנהלת משרד ירושלים
 כפאח דגש, מנהלת פרויקט פיתוח מנהיגות ויוזמה קהילתית
 בחברה הערבית
 רות ויינשנק-ונר, מנהלת שותפה, המחלקה למדיניות שוויונית
 חסיה חומסקי-פורת, רכזת קבוצת סיכוי במשגב
 עלאא חמדאן, רכז מחקר ומידע, מחלקת מחקר
 חגית נעלי-יוסף, מנהלת שותפה, התכנית לשיתוף מוניציפלי
 רנא סמיר, מנהלת משרד חיפה
 יאסר עוואד, מנהל הפרויקט לייצוג הולם ושוויון בתעסוקה
 קארל פרקל, מנהל פיתוח משאבים
 בתיה קלוש, יועצת מידע ומשאבים
 נירה קרסנה, רכזת אתר האינטרנט
 אמג'ד שביטה, מנהל שותף, המחלקה למדיניות שוויונית

שיווק קרקעות מדינה לפיתוח ובנייה ביישובים הערביים

מסמך מדיניות זה עוסק בשיווק קרקעות מדינה ביישובים הערביים. המסמך מציג את תהליך השיווק, בוחן לעומק את הבעיות והחסמים הגורמים לכישלון השיווקים, וכן מציג המלצות מדיניות להתמודדות עמם. המלצות אלו יכולות לסייע לגורמים השונים בממשלה וברשויות המקומיות הערביות לבצע שינוי מהותי ולגרום להצלחת שיווק קרקעות מדינה ביישובים הערביים. התמודדות מוצלחת עם סוגיה זו תסייע רבות לפתרון מצוקת הדיור והפיתוח הלקוי ביישובים הערביים.

עמותת סיכוי מגישה מסמך זה בראש ובראשונה למינהל מקרקעי ישראל, למשרד הבינוי והשיכון ולרשויות המקומיות הערביות. כמו כן מיועד המסמך גם למשרדי ממשלה נוספים, גופי סמך רלוונטיים, מוסדות מחקר ואקדמיה, ארגוני חברה אזרחית, וכן מתכננים ופעילים העוסקים בתכנון ביישובים הערביים.

עמותת סיכוי - העמותה לקידום שוויון אזרחי היא ארגון חברה אזרחית, משותף ליהודים וערבים אזרחי המדינה, שמטרתו לקדם שינוי מהותי במעמדם של האזרחים הערבים בישראל. עמותת סיכוי פועלת למען שוויון מלא בין האזרחים הערבים-פלסטינים לאזרחים היהודים בישראל. סדר היום של העמותה ופעילותה נגזרים מדיאלוג שוטף וגלוי בין הערבים והיהודים, חברי הצוות המקצועי והוועד המנהל, אשר באים מן הזרם המרכזי בציבור שלהם.



רח' המשוררת רחל 17, בית הכרם ירושלים 96348
טל': 02-6541225 פקס: 02-6541108, דוא"ל jerusalem@sikkuy.org.il
שד' בן-גוריון 57, ת.ד. 99650 חיפה 31996
טל': 04-8523188 פקס: 04-8523065, דוא"ל haifa@sikkuy.org.il
www.sikkuy.org.il