

בין ערך חברתי לנדל"ני: משק המגורים בקרב האזרחים הערבים בישראל

بين القيمة الاجتماعية والعقارية:
قطاع الأسكان لدي المواطنين العرب في إسرائيل



**בין ערך חברתי לנדל"ני:
משק המגורים בקרב האזרחים הערבים בישראל**

**بين القيمة الاجتماعية والعقارية:
قطاع الإسكان لدي المواطنين العرب في إسرائيل**

**Between Social and Real Estate Values:
The Housing Market among Arab Citizens
in Israel**

פרופ' ראסם ח'מאיסי

**בשיתוף עוזרי המחקר:
ד"ר סעיד סלימאן, רקפת רוזנטל ותמאם ח'מאיסי**

דצמבר 2015

**בין ערך חברתי לנדל"ני: משק המגורים בקרב האזרחים
הערבים בישראל**

**بين القيمة الاجتماعية والعقارية: قطاع الإسكان لدي المواطنين
العرب في إسرائيل**

**Between Social and Real Estate Values:
The Housing Market among Arab Citizens in
Israel**

© כל הזכויות שמורות לקרן פרידריך אברט בישראל והמרכז היהודי ערבי

אין להדפיס ללא אישור בכתב מבעלי הזכויות כל חלק מספר זה, אין לייצרו מחדש או להשתמש בו בכל צורה שהיא, אלקטרונית או מכנית, או באמצעים אחרים הידועים כיום או שיומצאו בעתיד, כולל צילום או הקלטה או בכל סוג של מאגרי מידע.

מסת"ב 5-5-92351-965-978

הדעות המובעות בפרסום זה אינן משקפות בהכרח את דעותיה של קרן פרידריך אברט.

שימוש מסחרי בפרסומים של קרן פרידריך אברט ללא אישור בכתב של הקרן אסור בהחלט.

الآراء الواردة في هذا الكتيب لا تعكس بالضرورة مواقف مؤسسة فريديخ
إيبرت.

يمنع بتاتا أي استخدام تجاري لمنشورات مؤسسة فريديخ إيبرت دون إذن
خطي.

*The views expressed in this publication are not necessarily those of
the Friedrich-Ebert-Stiftung.*

*The commercial use of media published by FES without written
permission by FES is strictly forbidden*

הקדמה - דבר המרכז

מיד לאחר שנחתם חיבור זה ב-8 לדצמבר 2015, יצאו מפגינים יהודים בעפולה נגד זכיית אזרחים ערבים כדין ב-48 מגרשים במסגרת מכרז "בנה ביתך" שפרסמה רשות מקרקעי ישראל בעפולה עלית. המפגינים קראו: "היום עפולה הצעירה ועפולה עילית, מחר כל עפולה, ומחרתיים כל הארץ! לא נוותר על ישראל". התגובות הקשות מצד יהודים לאפשרות בנייתם של בתים צמודי קרקע בעפולה על ידי משפחות ערביות, הן דוגמה עדכנית להשלכות הפוליטיות ולמתחים הלאומיים-חברתיים בין ערבים ויהודים בנושא הדיור. קדמו למכרז זה מקרים לא מעטים בהם פורסמו מכרזים ששיווקו מגרשים שנועדו לצורכי המגורים של אזרחים יהודים, ועל שום שאין חוק שאוסר על אזרחים ערבים לגשת למכרז ולזכות במגרשים, הוגשו על ידם הצעות על מגרשי מגורים בכרמיאל, בנהריה, בנצרת עלית ועוד. ואכן, במקרים רבים ערבים זכו במגרשים כדת וכדין. המדיניות הארצית והעירונית של הפרדה מרחבית בין ערבים ויהודים מקבלת ביטוי ממשי במגורים: אנחנו כאן, ואתם שם. זאת למרות שלאזרחי ישראל הערבים מעמד של אזרחות שווה, וקיים רצון של הרשויות לספק מענה הולם למגורים לכל האזרחים. מדיניות ההפרדה מקבלת ביטוי גם בעמדות הציבור: רוב היהודים והערבים מעדיפים להתגורר ביישובים ושכונות נפרדים על פי שיוך לאומי ותרבותי, אולם, אסור בתכלית האיסור שנוהג זה יהיה מעוגן בחוק, קל וחומר אין להשתמש במשאבים ציבוריים כדי להנציח את ההפרדה הזאת. יש להשאיר את ההחלטה לגבי מקום מגורים בידם של כל פרט ומשק בית בישראל, ולשמר את חופש הבחירה וההעדפה של האזרחים.

משק המגורים הינו אחד הנושאים המרכזיים המעצבים את היחסים בין האזרחים בישראל-יהודים וערבים, ובין מדינת ישראל

לאזרחיה הערבים; הן ברמה השכונתית, הן ברמה העירונית ואף ברמה הארצית. המרכז היהודי ערבי באוניברסיטת חיפה רואה אפוא בנושא סוגיה מכרעת, שיש להתמודד אתה כדי לזהות, לאפיין ולהבין את הבעייתיות של משק המגורים בקרב האזרחים הערבים, ולהציע פתרונות ודרכים להתמודד עם הקשיים. אמצעי ההתמודדות כוללים מתווה מדיניות מסודר, וארגז כלים יעיל ליישומו. לבעיות אלה יש השלכות פוליטיות, חברתיות, כלכליות ומרחביות, ולמרכז היהודי ערבי תפקיד בניהול השיח הציבורי תוך יצירת מסד לזווית ראייה שונה של משק המגורים.

זוהי אכן מטרתו של חיבור זה, לאפיין את התמורות והמגמות במשק הדיור בקרב האזרחים הערבים ולהציע הסתכלות שונה עליו. הביקוש למגרשי מגורים בעיר עפולה ולדירות בנצרת עלית מעיד על השינוי שמתרחש בקרב האזרחים הערבים. ביקוש זה נובע מכמה גורמים: מחסור בפתרונות דיור הולמים ביישובים הערביים וכן מחסור בקרקעות מתוכננות וזמינות לבנייה בהם, שהביאו לעלייה תלולה במחירי הקרקע. לבד מתשתיות ציבוריות חסר ביישובים מרחב ציבורי, דרכים, גנים שאינם מפותחים די צורכם. מנגד, בקרב האזרחים הערבים מתפתחת שכבה של מעמד ביניים בעל יכולת כלכלית, המחפש איכויות של מגורים עירוניים שאינם בנמצא ביישובים הערביים. על כן, אזרחים ערבים החלו מחפשים פתרונות מגורים חלופיים ביישובים יהודיים, לא משיקולים של התרסה לאומנית, אלא משיקולים של היצע וביקוש, זמינות, והרצון להתגורר בסביבה עירונית איכותית, וליהנות ממנהל עירוני הפועל לספק סל שירותים מוניציפליים איכותיים.

מחקר זה חושף את התמורות והמגמות במשק המגורים ואומד את תחזית הביקוש למגורים בקרב האזרחים הערבים לשני העשורים הבאים. הוא מציע מדיניות וכלים לפיתוח צינורות של היצע מגורים והסרת חסמים, כדי לייצר מגוון של פתרונות מגורים

ומענה לביקוש הגדל. למחקר זה תרומה תיאורטית ויישומית, והוא נועד להתמודד עם נורמות שהתקבעו בחברה הערבית בישראל, עם קובעי המדיניות ועם המתכננים כדי להידרש לצרכים של האוכלוסייה הערבית. תקוותנו היא שחיבור זה יתרום בעיקר ליצירת דיאלוג בשאלת משק המגורים בקרב האזרחים הערבים, וגם יספק כלים כדי לממש את ההמלצות הכלולות בו לקראת יצירת חברה בריאה ושוויונית.

שלמי תודות

חיבור זה לא יכול היה לראות אור ללא המימון הנדיב של קרן פרידריך אברט, ישראל. תודה מיוחדת לגב' יהודית סטלמך, מנהלת פרויקטים בקרן, על הליווי והייעוץ לכל אורך הדרך, על התמיכה והשותפות. תודה נוספת לעוזרי המחקר, לראשי רשויות מקומיות ערביות, בעלי מקצוע ובעלי עניין שלקחו חלק בסדנאות, בראיונות ובמפגשים שקיימנו כדי ללמוד את המצב הקיים. אנו מבקשים להודות להם במיוחד, שכן, משתתפי הסדנאות והמראיינים היו מקור מאוד חשוב לגיבוש הרעיונות המוצעים בחיבור זה. תודתנו גם לגב' שונמית קרין על עריכה מקצועית של החיבור. ולבסוף, תודה לעובדי המרכז היהודי הערבי, בהובלתה של גב' אמאל עבאס-ח'ליליה על התרומה בניהול תהליך ביצוע המחקר.

פרופ' ראסם ח'מאיסי

ראש המרכז יהודי ערבי

תקציר

סוגיית הדיור והמגורים עומדת בראש סדר היום של האוכלוסייה הערבית ולה מאפיינים ייחודיים לבד מהיבטיה האוניברסליים. מחקר זה מתחקה אחר התמורות והמגמות המתחוללות כיום במשק המגורים במגזר הערבי בישראל. הוא ממפה את התמורות שחלו בדפוסי המגורים, מזהה את החסמים, אומד את הביקוש והצרכים ומעלה פתרונות והסדרים אפשריים שמציעים נציגי האוכלוסייה כדי לשפר את מצוקת הדיור הקשה. על בסיס ממצאי המחקר הוצעו מתווה מדיניות וארגז כלים שיסייעו למקבלי ההחלטות ולאנשי המקצוע במשק הדיור לפעול לפי מפת דרכים. המחקר התבסס על מחקרים ודוחות שעניינם משקי המגורים בעולם, במדינות ערביות וברשות הפלסטינית, שעשויים ללמד על פתרונות ואמצעי מדיניות שננקטו להגדלת היצע המגורים. כמו כן נערכו סדנאות בנצרת, בחורה ובעכו; התקיימו מספר מפגשים קבוצתיים מובנים עם מתכננים ומקבלי החלטות ועם נבחרי ציבור ערבים, ששרטטו את תמונת משק המגורים כפי שהיא מצטיירת במציאות סביבם. נערכו ראיונות והופצו שאלונים בקרב משיבים ערבים בישראל. נאספו נתונים ממנהל התכנון אודות תכניות המתאר ביישובים הערביים, היצע המגורים הקיים והבעייתיות במימושו, ונלמדה המציאות העגומה של הבנייה ללא היתר ובעקבותיה הריסת המבנים.

האזרחים הערבים בישראל מונים כיום כ-1.4 מיליון נפש, שהם כ-18% מאזרחי המדינה ומתפלגים בין כ-290 אלף משק בית. אלה מורכבים מכ-82% מוסלמים, 9% נוצרים ו-9% דרוזים. זוהי אוכלוסייה המתגוררת ב-134 יישובים עירוניים וכפריים מוכרים, כ-35 יישובים בדויים לא מוכרים, שכונות לא מוכרות בערים, ובערים המוכרות כמעורבות/משותפות, נוסף על כ-60 אלף ערבים

תושבי ערים יהודיות. לאחר 1948 האוכלוסייה הערבית עברה היפוך סטטוס מרוב למיעוט, שגר בעיקר ביישובים כפריים קטנים, בפריפריה הגאוגרפית ובשוליים הכלכליים. החברה הערבית הייתה ברובה מסורתית ומודרת מהמרכז הפוליטי ומניהול המשאבים במרחב הציבורי. עיקר תהליך אספקת המגורים בקרבה התבסס על בנייה עצמית על קרקע בבעלות או בחזקה פרטית. אוכלוסיית היישובים סבלה מהפקעות קרקע, ממדיניות ממוסדת לצמצום השטחים המתוכננים המיועדים לפיתוח מגורים, וממחסור במשאבים ציבוריים המוקצים לפיתוח תשתיות ושירותים איכותיים ראויים. תנאים אלה חוללו את מצוקת המגורים והמחסור בהיצע דיור לאוכלוסייה הגדלה בקצב מהיר.

מאז, עברה האוכלוסייה הערבית תמורות ומגמות חדשות ואמצה דפוסי מגורים שונים המצדיקים התערבות ציבורית שתידרש לדפוסי ההתנהגות החדשים ותגדיל את היצע המגורים. את התמורות והמגמות שהתפתחו במגזר הערבי ניתן לסכם בנקודות הבאות:

- א. התחזקות תהליך העיור וההתעיירות בקרב האוכלוסייה הערבית, לצד עלייה ברמת החיים ודרישה לאיכות חיים גבוהה ולפתרונות מגורים מגוונים.
- ב. צמצום הקרקע בבעלות פרטית המתוכננת והזמינה לפיתוח מגורים, ביחס לריבוי האוכלוסייה ביישובים הערביים והגידול בצורכי המגורים.
- ג. האמרת מחירי הקרקע והדיור מהווה חסם בפני פתרון מגורים בהישג יד בשיטת בנייה עצמית, במיוחד עבור זוגות צעירים שאין להם מקורות סיוע נוספים.

- ד. גידול בהיקף מחוסרי הקרקע המחפשים פתרונות מגורים במרחב היישוב, מחוץ למקבצים חברתיים שיוכיים/חמולתיים, שחלקם נאלץ לעבור להתגורר מחוץ ליישוב.
- ה. עלייה בשיעור משקי הבית הצעירים הגרים בדירות בד בבד עם הנכונות לשנות את דפוס המגורים.
- ו. נכונות גוברת לחיפוש מתכונת מגורים בסביבה אורבנית.
- ז. שינוי בדפוסי התנהגות האוכלוסייה: התחזקות האינדיבידואל והמשפחה הגרעינית מבחינה תפקודית וכלכלית, ובצדן התגברות התביעות לשירותים עירוניים איכותיים.
- ח. עלייה בשיעור המצטרפים למעמדות הביניים בקרב האוכלוסייה הערבית, המחפשים דיור, תשתיות ושירותים ציבוריים מחוץ למתכונת הדיור המסורתית.
- ט. עלייה בדרישה ליצירת מתכונת חדשה למגורים ולשירותים עירוניים.
- י. עלייה בנכונות למוביליות גאוגרפית במקביל לעלייה במוביליות התפקודית, במיוחד בקרב הדור הצעיר.
- יא. גידול בהשתתפות בכוח העבודה בכלל זה בקרב הנשים, וביקוש גדל להזדמנויות תעסוקה.
- יב. קריאות גוברות לצורך בתכנון, בהקמה ובפיתוח יישובים עירוניים/קהילתיים או שכונות/רובעי מגורים חדשים לאוכלוסייה הערבית, גם על קרקעות ציבוריות, כתוצאה מהחסמים בהשגת דיור בשיטת הבנייה עצמית על קרקע בבעלות פרטית.
- יג. העמקת המשבר ומצוקת הדיור נוכח העלייה המתמדת בביקוש, ודרישה להסרת החסמים בפני היצע דיור בכמות, באיכות ובמיקום ההולם את הביקוש.

יד. מעבר מתפיסה של התכנון המתארי/המפורט ככלי שליטה שמצמיח עוינות וחוסר אימון, לתפיסה לפיה הוא הופך לצורך בסיסי למינוף הפיתוח.

עד אוקטובר 2015, מבין 134 יישובים ערביים רק ל-67 יישובים (50%) יש תכנית מתאר בתוקף אחרי שנת 2000; ל-15.7% (21 יישובים) יש תכניות בשלבי אישור סטטוטורי על ידי מוסדות התכנון; ל-18.7% (25 יישובים) תכניות בשלבי עבודה והכנה; 11 יישובים (8.2%) מעידים על תכניות בתוקף לפני שנת 2000; ל-7 יישובים הוכנו תכניות אב, אך לצדן ניכר ריבוי של תכניות מפורטות, ולשלושה יישובים חסר תכנון מתארי או שהופסק לאחר שנת 2000. כלומר, המחסור התכנוני המתארי והמפורט ניכר ברוב היישובים הערביים, ובהיעדרו אין היצע דיור זמין, ומחירי הקרקע לבנייה מאמירים. על פי הממצאים, עלות מגרש לבנייה והפיתוח בו באדמות מדינה ביישובים ערביים הוא כפול מזה אשר ביישובים יהודיים דומים, ושיעור הבעלות על הדיור נמצא בירידה (כ-92% בקרב האזרחים הערבים לעומת 67% בקרב היהודים). ממוצע שטח המגורים לנפש ברשויות מקומיות ערביות עומד על 24.4 מ"ר לנפש, לעומת 31.3 מ"ר בעיריות; ובהשוואה עומד הממוצע על 42.7 מ"ר לנפש במועצות מקומיות יהודיות לעומת 34.1 מ"ר בעיריות יהודיות.

אומדן הביקוש לדירות של האזרחים הערבים עד שנת 2035-2040 עומד על כ-273 אלף יחידות דיור. ממוצע הביקוש השנתי הדרוש עומד על כ-12,500 יח"ד. מלבד זאת, קיים צורך דחוף ומידי לכ-20 אלף יחידות דיור כדי לחלץ את האוכלוסייה הערבית ממשבר הדיור שאליו נקלעה. אי לכך, וליצירת הזדמנויות מגורים, ולפתרון סוגיית הכפרים הלא מוכרים דרושות כ-300 אלף יח"ד בשני העשורים וחצי הבאים. בד בבד, דרוש פיתוח של תשתיות ושירותים תומכי מגורים ביישובים הערביים. מענה לביקוש הזה

מחייב גיבוש של כללי מדיניות אופרטיביים, שיהוו בסיס ליצירת ארגז כלים מערכתי להגדלת ההיצע בתחום הבנייה, התכנון, הפרשות קרקע פרטית וקרקעות מדינה, רה-תכנון מרחבי מגורים, גיבוש תכניות סיוע ושיווק שייצרו שיח חדש.

המחקר למד את המלצות "צוות 120 יום" לפתרון מצוקת הדיור בקרב האוכלוסייה הערבית, שהוגשו לממשלה ביום 9/7/2015 ואושרו בהחלטה מס' 208 (דר/18). המחקר ממליץ לאמץ המלצות אלה, בתיקונים המתבקשים, כגון הורדת קיבולת תכניות מפורטות ל-200 יח"ד לדיון בוועדה לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור (הוותמ"ל), הקפאת הריסת מבנים קיימים ללא היתר בהתאם לתאריך יעד מוסכם, והקמת ועדה ציבורית למציאת פתרונות והסדרה לסוגית הבניה ללא היתר; קידום הרחבת תחומי שיפוט ותכנון מפורט ביישובים הערבים. נציגי הממשלה מתבקשים להכין פרוגרמה ליישום המלצות הצוות והחלטת הממשלה על ידי הקצאת משאבים, קביעת לוח זמנים וכינון מנגנון מעקב ובקרה כדי להבטיח את העמידה בלוח הזמנים והתקציב, ותוך הבטחת סינרגיה עם פעולות נוספות שמתבקשות כדי להעמיד היצע דיור זמין עבור האוכלוסייה הערבית.

המחקר ממליץ להקים צוות ייעודי בהשתתפות נציגי משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, החברה האזרחית והאקדמיה שילמד לעומק את צורכי האוכלוסייה הערבית בנושא הדיור, כולל התכנון, הקצאת קרקע, בנייה, סיוע, ושיווק. הצוות ישקול כמה מסלולי אספקת דיור כגון קביעת מחיר למשתכן הכולל קביעת רף עליון למחיר דירה ולמחיר קרקע. הצוות יידרש לגבש מסלולי סיוע ייחודיים, המותאמים לתנאים התרבותיים, המבניים והכלכליים של האוכלוסייה הערבית. לצד אלה, יפותחו מסלולי בנייה חדשים ומגוונים הנגזרים משפה ושיח חדשים, ובכללם בנייה רוויה, בנייה

מאורגנת, דיור בר השגה, דיור להשכרה, דיור חברתי וארגון קבוצות רכישה.

הסרת החסמים בפני היצע הדיור כרוכה בהגדלת היצע הקרקעות המתוכננות והזמינות לפיתוח. הסרת החסמים בפני תכנון תתבצע על ידי הקמת ועדות מקומיות לתכנון ובניה ביישובים ערביים גדולים, קידום תכנון מפורט הכולל שימוש במנגנון איחוד וחלוקה והקמת רובעי מגורים חדשים הכוללים מגוון צורות דיור, סיוע לרשויות המקומיות והסמכתן ליזום תכנון, כמו גם הפקדת האחריות בידיהן לביצוע. מקרה בוחן לפיתוח רובעי מגורים חדשים הוא הכרך העירוני החדש טנטור. לימוד מהניסיון של תכנון והקמת שכונות מגורים קטנות על קרקעות בחלק לא מעט מהיישובים הערבים מהווה בסיס ללימוד ממנו לקחים לתכנון ופיתוח רובעי מגורים עירוניים עם התאמות לנסיבות של האוכלוסייה הערבית.

בהקשר זה יש לחלק את היישובים לאשכולות תכנון ודיור, להם יותאמו מסלולי תכנון, סיוע ושיווק שייצרו מגוון הזדמנויות מגורים, ומוביליות בין-יישובית הנלווית למוביליות התפקודית ויאיצו את צמיחתם של מעמדות סוציו-כלכליים מגוונים בקרב משקי הבית הערביים.

בניית אמון בין המערכת הממסדית לבין האוכלוסייה הערבית היא תנאי הכרחי כדי למתן את המתח הטריטוריאלי בין הציבור הערבי למדינה, לצד העמקת שיתופה בעיצוב, יצור וניכוס המרחב הציבורי. אמון זה יחלץ את האוכלוסייה הערבית מתפיסת המצור בו היא נתונה וממציאות של מחסור קרקעי ודיור. הביטוי לשינויים בוני אמון הם הכרה בכפרים הלא מוכרים, התמודדות עם סוגיית הבנייה ללא היתר כסוגיה אזרחית, הגדלת תחומי השיפוט לצד

פיתוח שכונות חדשות. אלה מוכרחים לכלול שטחים שמיועדים לפעילות כלכלית ולשירותים, המשרתים את האוכלוסייה הערבית בחלק מהמרחב התפקודי הכללי במדינה ובאזור. בהקשר זה מוצע לקבוע תאריך יעד להתמודדות עם הבנייה ללא היתר. לגבי הבנייה הקיימת עד לתאריך זה, יוקפאו ההליכים המשפטיים וצווי ההריסה, בעוד כל בנייה מעבר לתאריך זה תטופל בהתאם לחוק.

פתרון מצוקת המגורים ומיתון משבר הדיור, על רקע אימוץ דפוסי בנייה חדשים כמו בנייה לגובה בבניה רוויה, עיבוי, בנייה להשכרה, בנייה של דיור משותף מאורגן וכדומה; מחייבים פיתוח של תשתית תעסוקה ושירותים, ושכונות של שימושים מעורבים שמשלבים בין מגורים, תעסוקה, שירותים ושטחים ציבוריים זמינים ופתוחים. שילוב זה הוא חיוני לפיתוח מאזן, ויש בו כדי לסכל את אפשרות צמיחתם של כפרי/יישובי שינה.

כחלק ממצוקת הדיור מתחולל שינוי של מעבר משקי בית ערביים לערים מעורבות משותפות. שיעור האוכלוסייה הערבית בערים אלה גדל, ומחייב פתרונות כמו פתיחת שוק הדיור להשכרה והסדרת מעמד הדיור בדמי מפתח או זה שכיום מופקד באחריותן של חברות עירוניות או האפוטרופוס לנכסי נפקדים. מוצע להקים שכונות ייעודיות עבור האוכלוסייה הערבית בערים אלה או לחילופין לפתח שכונות משותפות עם שירותים משותפים ובעלות אוריינטציה לאזרחים הערבים בערים המעורבות.

מסקנות המחקר מחדדות את המציאות של משבר דיור מתעצם בקרב האוכלוסייה הערבית הייחודית, על כל השלכותיו הכלכליות, החברתיות והגאופוליטיות. לממשלה תפקיד מרכזי במיתון משבר זה. חובה עליה לנקוט צעדים כמו הגדלת היקף הקרקעות הזמינות לבנייה, לאשר תכניות מתאר מפורטות, להסיר את מחסומי התכנון

ולהציע מסלולי סיוע לזוגות צעירים ולמשקי בית מעוטי יכולת. גם לרשויות המקומיות הערביות תפקיד מרכזי בהגדלת היצע הדיור על ידי צעדים ברוח זו: יזום פרויקטים, עידוד של תרבות דיור שונה, התאמה של מסלולי דיור למגוון האוכלוסיות, רה-תכנון לרקמת הבנייה הקיימת, ופיתוח מנגנונים נוספים של תשתיות ושירותים עירוניים. הצעדים המוצעים לעיל הם חיוניים והכרחיים בכדי להעמיד את התאנים ליצירת מענה לביקוש הגדול הצפוי של הדיור בקרב האזרחים הערבים והעומד על כ-300 אלף יחידות דיור נוספות בשני העשורים וחצי הבאים.

תוכן עניינים

19	רשימת לוחות
23	1.מבוא
28	2. מערך המחקר
32	3. רקע עיוני כללי
33	3.1 משק הדיור
35	3.2 מדיניות הדיור במדינות העולם השונות
38	3.3 התמורות במדיניות הדיור במדינות המתפתחות ומאפייני הדיור הציבורי
38	3.3.1 התערבות בצד ההיצע
39	3.3.2 התערבות בצד הביקוש
41	3.4 עירוב הסקטור הפרטי בתהליך ההיצע
42	3.5 ספרד
43	3.6 מודל של דיור ציבורי זמני בספרד
43	3.6.1 הבדלים בין אזורים
44	3.6.2 חבל הבסקים בפריפריה
44	3.7 אירלנד
46	3.8 צרפת
48	3.9 אנגליה
53	4. מצב הדיור של קבוצות מעוטות יכולת בדיור הציבורי
54	4.1 צפיפות הדיור

55	4.2 מדינות סקנדינביות
55	4.3 הייצוג והנגישות של קבוצות מיעוט בחזקות דיור שונות במדיניות הסקנדינביות
58	4.4 מדיניות הדיור במדינות ערב
69	4.4.1 מצב הדיור ומדיניות הדיור כלפי קבוצות עוני במדינות המערב
71	4.4.2 מצב הדיור של קבוצות מיעוט בעולם
74	4.5 התערבות מדינת ישראל בשוק הדיור ויחסה לאוכלוסייה הערבית
76	4.6 התמורות במדיניות הדיור בישראל
76	4.6.1 תמיכת הממשלה בצד ההיצע
77	4.6.2 תמיכת הממשלה בצד הביקוש
78	4.6.3 משכנתאות מכוונות ומענקים
79	4.6.4 סיוע בשכר דירה
80	4.7 הדיור הציבורי בישראל
81	4.8 דיור בר השגה
84	4.8.1 דיור בר השגה בישראל
85	4.9 דיור באוכלוסייה הערבית
86	4.9.1 התמורות בשיטת הבנייה העצמית ביישובים ערביים
88	4.9.2 מעבר מדיור בבית "עשירים" למגורים בדירה לאוכלוסייה "עניה"
93	4.9.3 שינויים אורבניים בקרב האוכלוסייה
94	4.9.4 חסמים בפני דיור בר השגה
97	4.9.5 פתרונות לחסמים בדרך לדיור בר השגה

98	4.9.6 מדיניות ממשלה
99	4.9.7 פעולות של הציבור
100	4.9.8 פעילות מחקרית
100	4.9.9 פתרונות דיור ביישובים הערביים
103	5. ממצאי הסדנאות והראיונות
103	5.1 מאפיינים כלליים של אוכלוסיית הנגב
104	5.2 חסמים ביישובים הבדווים
106	5.3 השלכות חברתיות ותכנוניות
107	5.4 מטרות ויעדים
109	5.5 ממצאי הסדנה בעכו
111	5.6 ממצאי הסדנה בנצרת וביישובים העירוניים ; טמרה, סחינין, באקה אלעריביה
112	5.7 השלכות החסמים
113	5.8 סיכום ראיונות
114	5.8.1 מחסור בקרקע לבנייה ודיור
117	5.8.2 השלכות תכנוניות וחברתיות
119	5.9 בנייה רוויה ביישובים הערביים
120	5.9.1 עמדות המרואיינים כלפי בנייה רוויה
121	5.10 חסמים בפני בנייה רוויה ביישובים הערביים
122	5.10.1 גורמים פנימיים

123	5.10.2 גורמים חיצוניים
124	5.10.3 עמדות כלפי דיור בר השגה
124	5.10.4 פתרונות מוצעים
127	5.11 סקר יישובים ערביים כפריים ועירוניים
133	6. אומדן של הביקוש וההיצע לדיור לאזרחים הערביים
133	6.1 אומדן הביקוש
137	6.2 אומדן ההיצע
138	6.2.1 מצב תכניות המתאר המקומיות ביישובים הערביים
139	6.2.2 היצע הדירות על פי תכניות שאושרו על ידי מוסדות התכנון
143	6.2.3 דירות מאושרות ביישובי המגזר הערבי
147	6.2.4 היצע של מגרשי " בנה ביתך" ביישובים הערביים
152	6.2.5 עליית מחירי קרקע חקלאית פוטנציאלית לבנייה
156	6.2.6 מורכבות אומדן המימוש של היקפי ההיצע
163	6.2.7 השוואה בין צפיפות המגורים ביישובים ערביים ויהודים
169	6.2.8 הבעלות על הדיור
170	6.2.9 שיעור הבעלות על הדיור
172	6.2.10 שווי הדירות בבעלות
175	6.2.11 הוצאות דיור
176	6.2.12 דיור בשכירות
177	6.2.13 בנייה לגובה

179	6.2.14 הריסת מבנים
180	6.2.15 חידוש ערים קיימות ופיתוח רובעי מגורים חדשים
183	7. סיכום, מסקנות וכיווני מדיניות
196	רשימת מקורות
203	נספחים
215	תקציר באנגלית

רשימת לוחות

עמוד	מספר ותיאור הלוח
102	לוח 1: דוגמאות נבחרות של בנייה רוויה ביישובים עירוניים ערביים, לפי מאפייני ממוצע גודל דירה ועלותה, נובמבר 2015
127	לוח 2: איור מס' 1 מפת היישובים שבהם נערכה דגימה של משתתפים במילוי השאלון של שיקולים בקבלת החלטות של משק הבית לבחירת מקום המגורים
128	לוח 3: טבלה מס' 1 האם יש ברשותך קרקע פנויה לבנייה בתוך היישוב?
128	לוח 4: טבלה מס' 2 האם ברשותך קרקע מחוץ לתכנית המתאר?
129	לוח 5: טבלה מס' 3 השגת הקרקע להקמת הבית שאתה גר בו
130	לוח 6: טבלה מס' 4 מקורות מימון להקמת בית שבו המשפחה גרה
130	לוח 7: טבלה מס' 5 מי הקים את הבית שאתה גר בו?
131	לוח 8: טבלה מס' 6 טיפוס הבנייה שנבחר על ידי בני המשפחה
131	לוח 9: טבלה מס' 7 סיבת הבחירה של טיפוס הבנייה שאתם גרים בו
136	לוח 10: טבלה מס' 8 התפלגות האוכלוסייה הערבית לפי דת ולפי מספר משקי בית וממוצע גודל משק בית, 2014
138	לוח 11: טבלה מס' 9 סטטוס תכניות מתאר מקומיות ליישובים הערביים, אוקטובר 2015
140	לוח 12: טבלה מס' 10 מספר הדירות הנאמדות כקיבולת נומינלית בתכניות מתאר מקומיות שאושרו על ידי מוסדות התכנון בין 2011-2014, לפי מגזרי אוכלוסייה ראשיים (ערבים יהודים)

141	לוח 13: איור מס' 2 פילוח אחוזי דירות שאושרו בתכניות על ידי מנהל התכנון למגזר הערבי לפי שנים בין 2011 – 2014, באחוזים
143	לוח 14: איור מס' 3 מספר דירות נומינליות שאושרו בתכניות מתאר מקומיות על ידי מנהל התכנון, לפי מגזר אוכלוסייה, באלפים
144	לוח 15: איור מס' 4 דירות שאושרו על פי תכניות מתאר מקומיות לבנייה ביישובים ערביים, שנת 2011
145	לוח 16: איור מס' 5 דירות שאושרו על פי תכניות מתאר מקומיות לבנייה ביישובים ערביים, שנת 2012
146	לוח 17: איור מס' 6 דירות שאושרו על פי תכניות מתאר מקומיות לבנייה ביישובים ערביים, שנת 2013
147	לוח 18: איור מס' 7 דירות שאושרו על פי תכניות מתאר מקומיות לבנייה ביישובים ערביים, שנת 2014
148	לוח 19: טבלה מס' 11 אומדן עלות מגרשי "בנה ביתך" בשקלים, ביישובים ערביים נבחרים על פי המכרזים המפורסמים בין השנים 2007-2013
149	לוח 20: איור מס' 8 עליית מחיר מגרשי בנייה ועלויות פיתוח בפרויקט בנה ביתך בכפר כנא בין השנים 1996-2012, בשקלים
150	לוח 21: איור מס' 9 העלייה במחיר הקרקע במדגם של יישובים יהודיים וערביים בין השנים 2004-2011
152	לוח 22: איור מס' 10 תמורות במחיר הקרקע החקלאית במשהד, בין השנים 1999-2014
153	לוח 23: איור מס' 11 תמורות במחיר הקרקע החקלאית בכפר כנא, בין השנים 1999-2013
154	לוח 24: איור מס' 12 תמורות במחיר הקרקע החקלאית ברינה, בין השנים 1999-2013

155	לוח 25: טבלה מס' 12 תמורות במחירי הקרקע ביישובים משהד, כפר כנא ורינה, על פי עסקאות מקרקעין שבוצעו בין השנים 1999-2014
162	לוח 26: איור מס' 13 השפעות עיקריות על שרשרת זמינות היצע הדיור
163	לוח 27: איור מס' 14 מרכיבים מרכזיים בשרשרת התכנון הסטטוטורי והוצאת היתרי בנייה להיצע דיור זמין
165	לוח 28: טבלה מס' 13 השוואת גודל דירה ממוצעת במ"ר ובשטח מגורים ממוצע לנפש במ"ר במדגם של מועצות מקומיות ועיריות ערביות ויהודיות, בשנת 2012
167	לוח 29: טבלה מס' 14 ריכוז גודל דירות ממוצעות ושטח מגורים ממוצע לנפש לפי שתי צורות של רשויות מקומיות ערביות מול יהודיות, בין השנים 2008-2012
171	לוח 30: טבלה מס' 15 שיעור הבעלות על דירות בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל לעומת תושבי הרשות הפלסטינית, שנים נבחרות
171	לוח 31: איור מס' 15 שיעור הבעלות על דירות בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל לעומת השיעור ברשות הפלסטינית
172	לוח 32: טבלה מס' 16 שווי הדירות במגזר הערבי בהשוואה לממוצע הכלל ארצי
173	לוח 33: איור מס' 16 שווי הדירות במגזר הערבי בהשוואה לממוצע הכלל ארצי בין השנים 1997-2012
174	לוח 34: טבלה מס' 17 מאפייני דיור בקרב האוכלוסייה הפלסטינית בגדה המערבית לעומת אזרחי ישראל הערבים בשנים 2010, 2012 (בהתאם לזמינות נתונים)
175	לוח 35: איור מס' 17 הוצאה ממוצעת לדיור בקרב האוכלוסייה הערבית, 2012

176	<p>לוח 36 : טבלה מס' 18 ממוצע דמי שכירות חודשיים לפי סוגי בנייה שונים ביישובים עירוניים ערביים, נובמבר 2015 לפי גודל דירה ומספר דירות במבנה</p>
178	<p>לוח 37 : איור מס' 18 גמר בניית דירות לפי מספר קומות בבניין, בין השנים 2011-2013</p>

1.0 מבוא

זמינות דיור ומגורים הולמים הם צורך קיומי לכל אדם ומשק בית וזכות בסיסית המעוגנת בחוקים ובאמנות בין לאומיות. כיום, בעולם ובישראל אנו עדים לבעיות ולחסמים המסכלים את אספקתו של צורך זה. נוכח ביקוש גדל חסר היצע דיור הולם. במצב זה שהצמיח את משבר ומצוקת הדיור האוניברסליים, גם מקומה של ישראל לא נפקד ובפרט זה של האוכלוסייה הערבית. אין ספור דיונים נערכו בעניין הדיור והמגורים בקרב האוכלוסייה היהודית, והנושא אינו יורד מסדר היום הציבורי. אך סוגיית הדיור והמגורים בקרב האוכלוסייה הערבית זכתה לפחות תשומת לב ברמה הממשלתית, ועיקר הדיון בה נכרך בבנייה ללא היתר ותכנון מתארי. ההנחה של גורמים ממשלתיים ושל גורמים בחברה הערבית היא, כי מאפייניהם וצרכיהם הייחודיים של משק המגורים באוכלוסייה זו מתנהלים בשונה ממשק המגורים הכללי בישראל. ייחודיות זו קשורה בקונטקסט הגאופוליטי התרבותי/המבני שלפיו התפתחה האוכלוסייה הערבית, כחברה כפרית, מסורתית, בעלת מבנה חברתי שיוכי, המשפיע על תהליך יצירתם וצריכתם של המגורים. בתנאים אלה נוצרו כללי ההיצע והביקוש למגורים. השאלות העומדות לדיון הן אפוא אלה: האם אכן לחברה הערבית צרכים מיוחדים וייחודיים השונים משאר החברה בישראל? והאם חלו תמורות והתפתחו מגמות חדשות לאור תהליכי העיור והשינוי במבנה החברתי והכלכלי המתרחשים בקרבה? אם כן, מה הם, ומה הם מחוללי תמורות ומגמות אלה, וכיצד הם מקבלים ביטוי במעגל היצירה והצריכה של משק המגורים? כיצד ניתן להתמודד עם התמורות במשק המגורים ומה היא ההיערכות החברתית והציבורית הנכונה להקלת מצוקות ומשברי דיור בחברה זו הנמצאת בשלבי מעבר, הן כפרטים והן כקולקטיב לאור כלל התמורות המתרחשות בקרבה? החיפוש אחר

תשובות לשאלות אלה ייטיב עם ההתמודדות בסוגיית הייחודיות לעומת האוניברסליות של מדיניות הדיור והמגורים ועם העמדת היצע מגורים המותאם לחברה הערבית.

מצב הדיור והמגורים בקרב האוכלוסייה הערבית במדינת ישראל נקלע למציאות הקשה בה נמצא משק הדיור כולו במדינה. הקושי מתבטא באי היכולת של משקי בית רבים לממש את זכותם הבסיסית לדיור הולם. מחירי הדיור המאמירים נוכח העלייה בביקוש, לצד הירידה בהיצע הדיור והמחסור בקרקע לבנייה יצרו מצב משברי זה. על אף הדיון הציבורי החוזר ונשנה במשבר הדיור והבטחות הריקות חדשים לבקרים לפתרונו, נושא משבר הדיור בחברה הערבית לא זכה לתשומת הלב הראויה בקרב קובעי המדיניות. הציבור הערבי מנסה כל העת להעלות את מצוקתו על סדר היום הציבורי, אך נדחק לשוליים. בדומה לציבור הרחב גם הציבור הערבי נקט בכל האמצעים הדמוקרטיים שעומדים לרשותו וערך מחאות קולקטיביות, שביתות והפגנות כגון זו שהתרחשה לאחרונה ביום ה-28 באפריל, 2015. עיקר הדיון הציבורי בנושא הדיור והמגורים בקרב החברה הערבית מדגיש את הריסת המבנים והטיעונים נגד בנייה ללא היתר, במקום לעסוק בכפרים הלא מוכרים, ובהיעדר תכנון מתארי הולם המעמיד היצע קרקע העונה על צרכי האוכלוסייה הערבית. אומנם מנהל מקרקעי ישראל, משרד הפנים, ומשרד הבינוי והשיכון יזמו ו/או שותפים לתכנון שכונות מגורים ביישובים הערביים, אך ההיצע המוגבל, התהוותו והביקוש של צרכנים פוטנציאליים היו רחוקים מלספק את הדרוש בהתחשב במאפייני האוכלוסייה ביישובים.

המודעות לחשיבות נושא הדיור והמגורים כמו גם לתכנון המתארי, הביא את ועדת אור לבדיקת מאורעות 2000 להציבו בין הנושאים המרכזיים בהם האוכלוסייה הערבית מופלית לרעה, ולהפנות את

תשומת הלב הממשלתית כדי לתקן את העיוותים בו. גם מבקר המדינה בדוחותיו השונים, שהאחרון בהם הוא משנת 2015, עסק חלקית בבעיות הדיור והמגורים והתכנון המתארי והמפורט בקרב האוכלוסייה הערבית. הדו"ח הפנה את תשומת לבם של מעצבי מדיניות הציבורית לתיקון עיוותים במדיניות הדיור והתכנון גם בקרב האוכלוסייה הערבית בכדי להקל על מצקות הדיור והתכנון בקרב חברה זו. גם עמותות כמו סיכוי, במקום, המרכז לתכנון אלטרנטיבי, האגודה לזכויות האזרח ועוד, חברו ופרסומו דוחות ומחקרים שעסקו בסוגיית הדיור והתכנון בקרב האוכלוסייה הערבית בניסיון לדחוף אותו לסדר היום הציבורי, ובכלל זה גם נושא הדיור בר השגה. לאחרונה (יוני 2015), פרסם "צוות 120 יום" את המלצותיו בעניין קידום התכנון המתארי והתמודדות עם בעיות המגורים בקרב האוכלוסייה הערבית. המלצות אלה אושרו על ידי הממשלה, לקראת הכנת תכנון ליישום. קדמו להן עבודות שעסקו בנושא הדיור, כגון העבודה בנושא בנייה רוויה שערכו שני ופארס (1996) באמצע שנות ה-90, ועבודה של אגבאריה (2015) שערך סקר של בנייה רוויה ביישובים הערביים, ועבודותיו של חימאיסי שעסקו במעבר מבית לדירה (חימאיסי, 2008 ; Khamaisi, 2013). מחקרים אחרים שקדמו להם כבר בראשית שנות השבעים, זיהו ותעדו את מצוקת המגורים בקרב האוכלוסייה הערבית (אבו קשק וג'ראיסי, 1977).

מטרתו של חיבור זה היא לדון בתמורות ובמגמות במשק הדיור והמגורים שהתחוללו בקרב האוכלוסייה הערבית ולברר האם ניתן להצביע על שונות והבדלים בתנאי המגורים בהשוואה לאוכלוסייה היהודית. טענתו המרכזית היא שקיים דמיון מהותי במאפייני צורכי המגורים של משקי בית צעירים ערביים ויהודיים, אך תנאים פוליטיים, אתנו-לאומיים, תרבותיים ומבניים מחייבים התייחסות

דיפרנציאלית למשק המגורים הערבי. מסלולי התמיכה והסיוע הציבוריים מכוונים יותר לציבור היהודי, ומדירים את האזרחים הערבים. על רקע טענה זאת, שואף חיבור זה לדיון ביקורתי במאפיינים, בתמורות ובמגמות הביקוש וההיצע של משק הדיור והמגורים, שבודק את הייחודיות של מאפייניו בחברה הערבית לעומת האוניברסליות. האוכלוסייה הערבית מורכבת מתתי קבוצות בעלות צרכים שונים, ומוכנות מובחנת לצורות דיור שונות, בדומה למה שמתרחש בעולם בכלל ובישראל בפרט. לשם בירור טענה זו נעמוד על התהוות בעיית הדיור והמגורים בקרב האוכלוסייה הערבית, ננסה לאמוד את היקפה ומאפייניה, ונפרוט את נסיבותיה, תוך אבחנה בין נסיבות מבניות, התנהגותיות ופוליטיות. הנסיבות יחולקו לנסיבות פנימיות, הקשורות לדפוס התנהגות האוכלוסייה ומושפעות ממנה; ולנסיבות חיצוניות, שאינן קשורות ישירות לאוכלוסייה עצמה, אלא מוכתבות ממדיניות הממשלה והגופים הציבוריים האחראיים לאפלייתה וחוסמים בפניה את מימוש הזכות לדיור הולם ומגוון. מוסדות אלה מסכלים אפשרות של תכנון הולם והעמדת היצע קרקעות ציבוריות להקמת בתי מגורים, ומונעים את התאמתם או מימושם של קריטריונים לקונטקסט התרבותי, המבני, ההתנהגותי והכלכלי של האוכלוסייה הערבית.

חיבור זה מסכם מחקרים קודמים, בוחן טענות בעניין התמורות והמגמות במשק המגורים והדיור בקרב האוכלוסייה הערבית, ומנסה לשפוך אור על התפתחות צרכים שונים ופתרונות והסדרים במשק המגורים. המחקר מנסה לברר את מאפייני מצוקת המגורים והיקפה, תוך שאיפה לזהות את ייחודו של משק המגורים בקרב קבוצות שונות של האוכלוסייה הערבית לעומת האוניברסליות שלה.

כהכנה לכך, נערכה סקירה ספרותית שמלמדת על הניסיון העולמי והמקומי בתחום זה. פרק הדיון התיאורטי חולק לתתי פרקים. הדיון פותח בהצגה של רקע עיוני אוניברסלי, ומתמקד בהמשך בסקירת הספרות שעניינה הדיור בקרב האוכלוסייה הערבית, תוך השוואה עם קבוצות מיעוט בעולם המערבי המודרני, במיוחד במדינות הרווחה שחורטות על דגלן שוויון זכויות בדיור למיעוטים המתגוררים בהן. הדיון בסוגיית הדיור ביישובים הערביים מנתח את התופעה ואת השלכותיה העתידיות. מתוארים השינויים שהתרחשו בדפוסי הדיור בקרב האוכלוסייה הערבית ובראשם המעבר מבית צמוד קרקע לדירה, והסיבות לשינוי זה. תידון גם שאלת הדיור בר השגה שעלתה לאחרונה בהקשר של כלל החברה בישראל. החיבור מנתח את פרופיל הדיור הקיים ביישובים הערביים ומסכם את הבעיות ואתגרי הדיור. לבסוף, מתמודד הדיון עם המלצות המדיניות שהוצעו כדי להיענות לצורכי הדיור והמגורים בקרב האוכלוסייה הערבית תוך התחשבות במגוון הגאוגרפי, בצורת היישובים, במחזור הדורי, בסוגי הדיור ועוד. החיבור יחתום במתווה ליישום קווי המדיניות המוצעים בו.

2.0 מערך המחקר

המחקר, שנועד לבחון את מאפייני התמורות והמגמות במשק הדיור והמגורים הערבי בישראל, עוסק רק באזרחי ישראל הערבים. הערבים הפלסטינים בירושלים המזרחית, שמעמדם הוא זה של תושבי קבע, סובלים אמנם מבעיות דומות לאלו שמטרידות את האזרחים הערבים, אך לא נכללו בו.¹

קשה להגדיר מחקר זה כחלוצי בתחום. קדמו לו מחקרים וסקירות אשר תקפו מזוויות שונות את סוגיית הדיור, המגורים, התכנון המרחבי של היישובים הערביים והעמדת היצע מגורים. החידוש במחקר זה הוא איגום והכלה של מחקרים קודמים, עריכת ביקורת בונה על תהליכי אספקת המגורים הקיימים ואומדן ביקושים למגורים צפויים בעתיד, לצד זיהוי המגמות החדשות. כמותם גם נקודת המוצא והגישה שהמחקר מציע, המבוססת על גישה אוניברסלית, ולא ייחודית, להתמודד עם הצרכים של משק הדיור והמגורים בקרב האוכלוסייה הערבית. ההנחה היא כי האוכלוסייה הערבית מתנהגת במשק המגורים בדומה לחברות אחרות, ואין בכך כדי לומר שאין לה צרכים ומאפיינים תרבותיים ייחודיים, אלא שניהול ואספקה של משק המגורים הוא מבני כלכלי. עוד חידוש שהמחקר מציע הוא בחינה דיפרנציאלית של האוכלוסייה הערבית, של השונות וההטרונגניות של משק המגורים שלה, בניגוד לגישה המונוליתית. המחקר מתאפיין באוריינטציה יישומית המתווה דרך פעולה, מדיניות וארגון כלים למקבלי ההחלטות ונציגי הציבור בכדי שיוכלו לפתור את בעיית הדיור ולהסיר חלק מהחסמים בפני משבר הדיור האקוטי.

¹ ח'מאיסי ראסם, 2013, IPCC.

שיטת המחקר היא איכותנית ברובה. נערכו סדנאות וראיונות עם בעלי עניין השותפים ביצירה ובצריכה של המגורים, בהם נטלו חלק ראשי רשויות, קבלנים, מודדים, מהנדסים, ואישי ציבור. המחקר סיכם את הממצאים אשר עלו מהסדנאות ומהראיונות שכללו אפיון מצב, זיהוי התמורות, בירור החסמים ותיעוד ובחינת הפתרונות המוצעים על ידי המשתתפים. מאליו ברורה חשיבותם של נקודות מסוימות או רעיונות ששבו ונשנו. לכן הן דיווחים בעל פה, הן ראיונות שתועדו, יצרו את תשתית הממצאים למחקר זה ולהבנת משק הדיור באוכלוסייה הערבית כפי שהוא כיום. גם שיטת "החוקר כשחקן" שירתה את החוקרים, כלומר החוקר כאיש מקצוע, מתכנן ערים, צרכן ויצרן דיור בעצמו, שמתעל את ממצאי התצפית המשתתפת לטובת המחקר. על בסיס זה נערכו ביקורת, השוואה ואימות לממצאים שעלו מהסדנאות והראיונות. גם המחקר הכמותי שירת את החוקרים, וכלל ריכוז נתונים מפרסומי הלמ"ס, שנתונים של התכנון המופקים על ידי מנהל התכנון, מכרזים שמפרסמים רשות ומנהל מקרקעי ישראל בהם נקבעים מחירי המגרשים ועלויות הפיתוח. מפגשים עם שמאים של ועדות מקומיות הניבו נתונים על מחירי הקרקע, תנודות הספקולציה, שוק המקרקעין והדיור המתפתח בחלק מהיישובים הערביים, שהושוו למצב ביישובים היהודיים.

עוד תוארו ההשלכות החברתיות-כלכליות של החסמים השונים ולבסוף נסקרו הפרויקטים השונים של דיור כפי שתוארו על ידי המרואיינים ומשתתפי הדיונים והסדנאות. הנתונים התבססו גם על סקר שדה שנערך בארבעה עשר יישובים ערביים בגליל באמצעות שאלון כמותי של ראשי משפחות. סקר זה בוצע על ידי שותף ועוזר המחקר, דר' סעיד סלימאן. מטרת השאלון הייתה לבדוק את מאפייני הדיור ותהליך קבלת ההחלטות על פתרונות אפשריים ביישובים ערביים בגליל כגון: צורת בניית הבית והאם

הבית נבנה על ידי בני המשפחה או גורמים אחרים; טיפוס הבנייה שנבחר ומדוע: כלומר, האם בחירה לגור בבית משותף או בבית צמוד קרקע התבססה על שיקולים כלכליים, חוסר זמינות קרקע לבנייה או שיקולים אחרים; האם בבעלות המשפחה יש קרקע לבנייה בתוך היישוב או מחוצה לו הייתה שאלה שנועדה לבחון את זמינות הקרקע לבנייה. השאלון הוצג למדגם אקראי של מאתיים ראשי משקי בית ביישובים מוסלמיים ונוצריים בגליל, שאף הם נבחרו מתוך רשימת היישובים הערביים בצורה אקראית. מתוך ארבעה עשר היישובים שנבחרו, שמונה יישובים מוסלמיים – טמרה, כפר מנדא, אכסאל, דבוריה, משהד, מגיד אלכרום, שעב וכאבול. יישוב נוצרי אחד – מעליא. חמישה יישובים מעורבים – סח'נין, טורעאן, גוש חלב, תרשיחא ועילבון. מכל יישוב נבחרו כעשר משפחות, להוציא את היישובים העירוניים שבהם מספרן היה גבוה יותר. המדגם כלל חתכי גיל שונים, משפחות המתגוררות במקומות שונים ביישובים, דהיינו בגלעין היישוב, בשולי היישוב וכדומה.

השונות הבין-יישובית והאזורית נבחנה בארבע סדנאות ומפגשים באזורים השונים. הסדנאות התקיימו בחורה, נצרת, עכו ובאקה אלעירביה. בכל אזור נבדקו מאפייני שוק הדיור הקיים. שאלות המחקר הן אלה:

1. מה הם פרופיל ודפוסי הדיור של האוכלוסייה הערבית הקיימים היום בשטח?
2. מה הם צורכי האוכלוסייה הערבית במשק הדיור?
3. מה הם החסמים בפני משק הדיור שמוצע לאוכלוסייה הערבית?
4. מה הם הפתרונות שמקבלי ההחלטות, מתכננים, קבלנים ונציגי ציבור מציעים?

סקרים ודוחות שעסקו בנושא הדיור הוו בסיס לקריאה ביקורתית על מצב המגורים. בחיבור זה סוכמו הממצאים על בסיס שיטות המחקר השונות ששימשו את החוקרים כדי להבין לעומק את מאפייני משק המגורים בקרב האוכלוסייה הערבית, התמורות שחלו בו, והמגמות המתרחשות במשק זה.

3.0 רקע עיוני כללי

הדיוור הינו "מוצר" בסיסי, בעל משמעויות חברתיות כלכליות ופוליטיות. כל משק בית שואף להשיג דיוור הולם שיאכלס את משפחתו, ובד בבד לייצר הזדמנויות כלכליות. הדיוור הינו נושא מדובר בעל משמעות בכל רחבי העולם, ומהווה חלק מזכויות היסוד של אדם לרמה נאותה של מגורים המעוגנות באמנת האו"ם ובאמנות בינלאומיות אחרות. לא רק ערך פיזי מיוחד למגורי האדם, אלא גם השפעות חברתיות, כלכליות ונפשיות. מגורי האדם קובעים מאפיינים רבים בחייו כמו עבודה, ובאלו שירותי רווחה, חינוך ובריאות יזכה ומה תהיה סביבתו התרבותית והחברתית. סביבתו אינה רק אינדיקציה לרווחת התושבים, מנהגי האוכלוסייה ותרבות הצריכה שלה אלא גם למדיניות של תכנון וקרקע ששלטת באותה סביבה (רוזנפלד, ולרשטיין, ורייכר, 2014; ח'מאיסי, 2008; Duncan, 1981).

צמצום מעורבותה של המדינה בשוק הדיוור בעשור הנוכחי תרם למשבר משווע בו. בפועל, המשבר גרם לירידה דרסטית בשיעורי הבעלות על דירות ולהשלכות רבות בשוק הדיוור. היעדר מעורבות ישירה של הממשלה בשוק זה פגעה בתחומים רבים, תרמה לקיטוב ולפערים הניכרים בין מרכז לפריפריה, להאמרת מחירי הדירות והשליכה על המורל של האוכלוסייה (בן שטרית, 2014). בעקבות המשבר פרצה מחאה חברתית בקיץ 2011, כאשר רבבות אדם מכל גווני הקשת החברתית והמעמדית, התקבצו בכיכרות ותבעו צדק חברתי.

בישראל משבר הדיוור חל על כלל האוכלוסייה, קל וחומר על האוכלוסייה הערבית במדינה. במאבק על רקע שיוך אתנו-לאומי המתחולל במדינה, משק הדיוור אינו ניטרלי. לרבים, הוא אינו

משקף מוצר חברתי כלכלי גרידא אלא גם חותם גאופוליטי וחלק אינטגרלי מהמאבק. חסמים רבים ניצבים בפני משק הדיור באוכלוסייה הערבית: מצבה החברתי-כלכלי של האוכלוסייה, תרבות הדיור המסורתית שמחייבת שינוי לצד המתח והמאבק שגורמת מדיניות ממסדית לקויה ולוקה. כל אלה מעצימים את מצוקתה של האוכלוסייה הערבית מעל כל אוכלוסייה אחרת. יתרה מזאת, פתרונות הדיור שמוצעים לכלל האוכלוסייה בישראל אינם מוצעים לרוב לאוכלוסייה הערבית ונדרש שינוי מידי כדי להקל על מצוקתה (שנל ופארס, 1996), (ח'מאיסי, 2008; סוויד, נעלי-יוסף, ובנא- ג'ירייס, 2014). כיום, כמה מחקרים אקדמיים מציעים דרכים ופתרונות לצמצום המשבר והם יידונו בהרחבה בהמשך.

3.1 משק הדיור

סוגיית המגורים מעסיקה את כל שכבות האוכלוסייה ברחבי העולם. כאמור, בית אינו רק רכוש חומרי ומחסה פיזי אלא גם מרכיב משמעותי מבחינה חברתית ורגשית. מקום שאמור להקנות ביטחון לבעליו, יציבות, הון, ומאפשר לו לממש גם זכויות נוספות כמו חינוך ותרבות. על שום כך עיגן האו"ם את הזכות לדיור נאות כזכות יסוד באמנות בינלאומיות. זכות זו נועדה להבטיח לכל אדם דיור בר השגה, תנאי פרטיות ומרחב מחיה הולמים, הכוללים שירותים ותשתיות נלווים כמו תעסוקה, בריאות, חינוך ורווחה ושירותים חברתיים. סעיף נרחב הוקדש להתאמת הדיור לכלכלת משק הבית באופן שאינו פוגע בהשגת צרכים אחרים או מחייב כל לפשרה עליהם (רוזנפלד, ולרשטיין, & רייכר, 2014; The universal declaration of human rights).

ברוב מדינות העולם מעורבות הממשלות במדיניות משק הדיור בדרך זו או אחרת, כשתפקידן שונה ממדינה למדינה. בעבר, מדינות המערב היו מעורבות יותר במשקי הדיור של כלל האוכלוסייה,

אולם אחרי מלחמת העולם השנייה עלו הסטנדרטים של המגורים במיוחד בקרב שכבות הביניים, וכך למעשה ברבות הזמן ובהדרגה החלו ממשלות להתמקד בתמיכה רק באוכלוסיות חלשות (Carmon, 2002; Pichler-Milanovich, 2001). לעומת זאת בארצות קומוניסטיות, מדיניות הדיור תפסה מקום מרכזי יותר בהתפתחות המרחבית, וכמובן הכלכלית והסוציאלית. המדינות הקומוניסטיות שלטו מקרוב במשקי הדיור וביצעו בעצמם בנייה רבה, אולם הן שקבעו גם את הטבות הדיור שלא בהכרח עלו בקנה אחד עם צורכי האוכלוסייה האמתיים (Carmon, 2002).

ממשלות יכולות לעצב את מדיניות הדיור בדרכים מגוונות כמו סבסוד ישיר או תמריצי מיסוי, ובאמצעות כוחות רגולטיביים יש בידן כדי להשפיע על המשכנתאות, על סוג, כמות ועלות הדיור. הן יכולות להעמיד לצורך כך משאבי קרקע, לסייע בשיפוצים של דירות מתיישנות ולסבסד שכר דירה כדי לסייע לאזרחים לעמוד בתשלומיהם (Schwartz, 2010). תכנון מרחבי כחלק ממדיניות יכול לאפשר פיתוח של בנייה ציבורית יזומה בשטח. התערבות במתרחש במשק הדיור עשויה להעצים פערים בחברה או לחילופין למתן אותם. ההתערבות מיושמת כאשר יכולתם של אנשים פרטיים ומשקי בית להשיג מגורים מוגבלת, וכאשר היא מונעת מן הרצון להקטין פערים בין קבוצות שונות באוכלוסייה ולספק פתרון למצוקת הדיור (חי'מאיסי, 2008). מדיניות דיור יכולה להתבצע על ידי סוכנויות ממשלתיות בלבד או בשיתוף מפתחים רווחיים או לא רווחיים אחרים (Schwartz, 2010), למשל, הקמת קואופרציות לאספקת המגורים עבור חברי הקבוצה המתארגנת; ארגון חברים בעמותה לצורך ייזום פרויקט מגורים לחברי הקבוצה.

הספרות המקצועית מספקת מונחים ומדדים שונים למצוקת הדיור והם מבטאים את אי הנחת מאופן חלוקת המשאבים וממצאי

הדיוור הקיים. בצדם של מונחים אלה רווחות גם הבנות לגבי החשיבות והאופן שבהם המגורים עצמם תורמים לרווחת האדם, ברמה פיזית, ונפשית (Bird, 2010 ; Drake, 1991); בעיית הדיוור היא בעיה אקוטית וסוציאלית, ואינה בעיה פרטית, וכזאת אין ספק שהיא אמורה לעלות על סדר היום הפוליטי הלאומי, אלא שבפועל לא זה המצב (Mulroy & Ewalt, 1996; Lang & Hornburg, 2008).

בישראל, מאז מחאת קיץ 2011, נשמעים קולות שקוראים לדיוור בר השגה ויש גם מי שתובעים דיוור ציבורי, ואולי ריבוי הטרמינולוגיה בנושא רק משקף את הקווים הלא קוהרנטיים שיש למשק הדיוור בארץ (חתוקה, 2014). להלן תוצג ותבחן מדיניות הדיוור בחלק מהמדינות המערביות, מדינות ערב וגם הרשות הפלסטינית כדי להניח בסיס משווה למדיניות הדיוור בישראל בכלל וכלפי האוכלוסייה הערבית בפרט.

3.2 מדיניות הדיוור במדינות העולם השונות

סוגיית משק הדיוור מעסיקה חוקרים השואפים לאפיין משק זה, לחשוף ולהבין את התמורות המתחוללות בו, ולהציע כלי מדיניות אופרטיביים להתמודד עם כשלו. בשוק הדיוור פועלים שני כוחות עיקריים: כוחות ההיצע וכוחות הביקוש. בירור והבנת הדיאלקטיקה והסינרגיה ביניהם חשובים להבנת מדיניות הדיוור, וליצירת פתרון הולם לכל אדם מתוך רצון להבטיח את זכות הדיוור כזכות יסוד למשפחה ולפרט, כפי שכאמור קבעו אמנות בינלאומיות ולאומיות. מחירי הדיוור נתונים להשפעתם של כוחות השוק, דהיינו בהיצע וביקוש על דירות למגורים. היצע דיוור מוגדר כמלאי דירות אשר כולל מספר מוגדר של יחידות דיוור/בתים מסוגים שונים המשווקים לקהל צרכנים, איש איש על פי יכולותיו והעדפותיו. כלומר שוק הדיוור מורכב מתתי שווקים שפונים לקהלים שונים. הביקוש מתייחס למספר הצרכנים המתחרים על

אותן יחידות דיור. יכולת ההשגה של דירה במחיר השוק החופשי תלויה בשני המרכיבים האלה. כלומר ברגע שצד הביקוש לדיור עולה על צד ההיצע מחיר הדיור יהיה גבוה יותר. בהקשר של אוכלוסיות מעוטות יכולת, אפשר להניח כי בעת שהביקוש עולה בהרבה על ההיצע צפויים תורים ארוכים למשתכנים, תורים שעל פי רוב מובילים לאפלייתן של אוכלוסיות אלה בשוק הדיור. ייתכן, למשל, כי אוכלוסיות אלה יאולצו לשלם יותר גם אם ירצו רק לשכור בית מגורים. מנגד, כוחות השוק יוצרים לעתים עודפי ביקוש, מצב לפיו ההיצע הוא נמוך מהביקוש. מצב זה עשוי להתעורר כתוצאה של מחיר ורגולציה של השכרה, ששומרים בדרך כלל על מחירים ושכר דירה מתחת לרמה של השוק, וייתכן שזוהי תוצאה של מחסור ביחידות דיור המיועדות למגורים או היצע דיור נמוך מדי התומך במוצהר באוכלוסיות מעוטות יכולת. גם כאן עלולה להיווצר אפליה בהענקת הלוואות ומשכנתאות לבעלי יכולת נמוכה מצד הבנקים ומוסדות פיננסיים שונים, בשל החשש מאי יכולתן של אוכלוסיות אלה לעמוד בהחזרי התשלומים המתחייבים (Anderson, 2013). בשני המקרים דרושה התערבות ממשלתית, בין אם בצד ההיצע ובין בצד הביקוש, על מנת לשמור על איזון בין כוחות השוק. זאת בדיוק מדיניות דיור. מדינות שונות מפעילות אמצעים וכלים שונים, שתפקידם למלא את החלל שנוצר בין ההיצע והביקוש. להתערבות המדינה כמה פנים, ואלו הם:

- התערבות בצד ההיצע: משמע שהמדינה יוזמת ומממנת תכניות מגורים על אדמות מדינה, או אף על קרקעות פרטיות, על מנת לספק יחידות דיור לאותן אוכלוסיות שאינן מצליחות להשיג בעצמן יחידת דיור במחירי השוק. הכוונה לדיור הציבורי/החברתי (Public or Social Housing) שהוקם במיוחד לשם אספקת יחידות דיור לאוכלוסיות מעוטות יכולת כפי שיובהר בהמשך.

- התערבות בצד הביקוש: משמע שהמדינה אינה משמשת יותר כספק של יחידות דיור אלא עוברת לפעול בצד הביקוש בכמה אופנים: מתן הלוואות ומשכנתאות מסובסדות או שנושאות ריבית נמוכה על מנת לעודד רכישה של דירות למגורים.
- מתן קצבאות דיור שמסייעות למשפחות עניות לשכור בתים.
- מתן תמיכות הקשורות למיקום גאוגרפי במרחב המדינה, או צורות יישוב או לחילופין מעמד סוציו-כלכלי של יישוב, שעה שמשק הדיור משרת מדיניות מרחבית שנועדה לעצב את המערכת היישובית או להפחית פערים בין קבוצות אוכלוסייה המתגוררות באזורים שונים.
- התערבות תחיקתית: צעד זה מונע לעתים מאינטרסים פוליטיים בלבד, כמו לדוגמה חוק הדיור הציבורי במצרים, שנועד להבהיר את המניעים והכללים מאחורי תכנית הדיור הציבורי שנוסחה בה לאחרונה הנקראת "תכנית מיליון יחידות דיור". או מדיניות של עידוד הבעלות על דיור שהלכה והתפשטה במדינות העולם השונות, שראשיתה בארצות הברית ואירופה והמשכה באזורים אחרים בעולם.

ראוי לציין כי מדיניות הדיור כלפי אוכלוסיות מעוטות יכולת ובכללן קבוצות של מהגרים, הלכה והשתנתה בעולם בהתאם לנסיבות שהתפתחו במדינות השונות, חלקן כלכליות, ומקצתן פוליטיות וחברתיות כפי שניווכח בהמשך. לא זו בלבד, אלא ניכרו גם השפעות הדדיות ומדיניות דיור שהייתה נהוגה בשלב ובמקום מסוים, תפסה אחיזה והתפשטה למדינות אחרות בשלב מאוחר יותר. לדוגמה: שיטת הדיור הציבורי שהייתה נהוגה בארצות הברית ואירופה כבר במחצית המאה הנוכחית, פותחה רק לאחרונה

במדינות אחרות בעולם השלישי כמו אלג'יר, מצרים וכדומה. גם תהליך ההפרטה של הדיור הציבורי שהחל במדינות המערביות התפשט בשלב מאוחר יותר למדינות אחרות בעולם, ובהן ישראל.

3.3 התמורות במדיניות הדיור במדינות המתפתחות ומאפייני הדיור הציבורי

ההתערבות הממסדית בשוק הדיור לטובת אוכלוסיות מעוטות יכולת לבשה צורות שונות ועברה שינויים לאורך ההיסטוריה בהתאם לנסיבות שונות. להלן עיקריה:

3.3.1 התערבות בצד ההיצע: התערבות ממסדית בשוק הדיור במדינות מערביות הייתה בראשיתה בצד ההיצע, על ידי הקמתן של יחידות דיור ציבורי לאוכלוסיות שידן לא הייתה משגת לרכוש דירות למגורים במחירי השוק החופשי. רעיון הדיור הציבורי התגבש אחרי מלחמת העולם השנייה אך קדמו לו ניסיונות כמו באירלנד לדוגמה. שם החלו בהקמתן של יחידות דיור ציבורי כבר בראשית שנות השלושים של המאה הקודמת. הקמתם של מבני דיור ציבורי במדינות המערב היא תולדה של כמה התרחשויות: בראשן, הכורח להתמודד עם גלי הגירה מסיביים שהגיעו לערים אלה ממקומות שונים בעולם, כמו באנגליה למשל. מדינות אחדות, כמו אירלנד, יזמו את הקמתו של דיור ציבורי לשם הריסתן של שכונות עוני שצמחו בשוליהן של הערים הגדולות. בצרפת, לעומת זאת, תכליתו של הדיור הציבורי הייתה לספק מגורים לבני המעמד הבינוני-נמוך, שעבדו במפעלים שהוקמו בפרברי הערים הגדולות כמו הבירה פריז. בספרד, הקמתם של מבנים של דיור ציבורי נועדו לספק קורת גג למהגרי הפנים שנהרו בהמוניהם מהכפרים לערים הגדולות כחלק מתהליך התיעוש.

מבנים של דיור ציבורי הוקמו במרכזי הערים הגדולות או בפרבריהן, היכן שנמצאו עתודות של קרקע מדינה לבנייה - אחד

התנאים הבסיסיים להקמת דיור ציבורי. לעתים השיקול המרכזי להקמתם של מיזמי דיור ציבורי היה סמיכותם לאזורים של אוכלוסיות מוחלשות. בצרפת, הדיור הציבורי נועד בעיקר לשרת את האוכלוסייה הילידית מהמעמד הבינוני-נמוך בעוד קבוצות מהגרים הודרו ממנו או הורשו לגור באותן דירות שלא נמצאו ראויות למגורי אדם. ניכרה אפליה ברורה בין האוכלוסייה הילידית בצרפת לבין מהגרים שהגיעו ממדינות אפריקה בעיקר מאלג'יר וממרוקו. המדינה התייחסה לאותן אוכלוסיות כאל תושבים ארעיים, בדומה ליחס כלפי האוכלוסייה הפלסטינית הגרה במחנות הפליטים בלבנון. עד שנות השבעים של המאה העשרים מהגרים לא הורשו לשכור דירות בסקטור הדיור הציבורי. באנגליה, הופנו רוב המהגרים לדירות במרכזי הערים בבתים שהוגדרו כרעועים ולא ראויים למגורי בני אדם.

3.3.2 התערבות בצד הביקוש: המעבר להתערבות ממסדית בצד הביקוש החל בשנות השישים והשבעים, כאשר ממשלות שונות עודדו מדיניות של רכישת הדירות על פני השכרה. דגש מיוחד הושם על תהליך של הפרטת (Privatization) הדיור הציבורי שמשתקף במכירת יחידות הדיור לאוכלוסיות המשתכנים. עידוד הבעלות על דיור ציבורי הונע משיקולים של שמירה על יציבות גאוגרפית ופיתוח זיקה של אזרחות טובה בקרב אוכלוסיות מעוטות יכולת ובמיוחד קבוצות של מהגרים. כך, מדינות כמו אנגליה ונורבגיה לדוגמה, הצהירו בפומבי על מדיניות של עידוד הבעלות על דיור בעוד מדינות אחרות תמכו במובהק בחזקות ובעלות על הדיור. התערבות המדינה בתחום הביקוש התבצעה בכמה מישורים:

- מתן הלוואות ומשכנתאות בריבית נמוכה על מנת להמריץ את תהליך ההפרטה, ולעודד את תהליך הבעלות על דיור.

- מתן מענקי דיור לאוכלוסיות מעוטות יכולת, במיוחד בסקטור של השכירות בין זו שכירות בדיור הציבורי ובין בסקטור הפרטי.

- מתן מענקי "פדיון" (surrender grant) לאוכלוסיות עניות על מנת לעודד את המשך מגוריהן בדיור הציבורי, כמו שקרה כאמור באירלנד. המענק ניתן למשפחות בתמורה למסירת בתיהם לרשות המקומית ובסכום הכסף ירכשו בשוק הדיור הפרטי.

צעדים אלו הביאו לתוצאות לא רצויות של סרגציה מרחבית בין האוכלוסיות השונות שלא להן כוונה המדינה, שהשלכותיהם יתוארו להלן:

- התפתחותן של שכונות עוני במיוחד בדיור הציבורי בשולי הערים.

- בידודן של שכונות שלמות בפרברי הערים של הדיור הציבורי, הביא לעלייה בשיעורי האבטלה באותן שכונות, ונפוצו בהן תופעות פליליות כמו סחר בסמים, פשיעה ועוד.

- ערעור היציבות הכלכלית, החברתית והפוליטית בתוך המדינות השונות בשל תחושות הקיפוח שליוו את קבוצות המיעוט ובמיוחד מהגרים. התערערות זו גרמה לא פעם להתפרצותן של התפרעויות, הפרות סדר ועימותים עם המשטרה כמו אלה שהתגלעו בין המשטרה לאוכלוסייה המוסלמית באנגליה ובין מהגרים מוסלמים לבין המדינה בצרפת.

היו מי שניצלו את משכנתאות המדינה כדי לעבור למקומות אחרים בעיר ולהרחיק את עצמם מהאוכלוסיות הנחשלות ומעוטות היכולת, שנשארו לכודות באותן שכונות לרוב נגד

רצונן. בריחתן של אוכלוסיות מהמעמד הבינוני והחיפוש אחר אופציה של רכישת בתים צמודי קרקע בפרברי הערים, אפשרו לאוכלוסיות המהגרים לשכור ולעתים אף לרכוש בתים בשוק הדיור הציבורי.

3.4 עירוב הסקטור הפרטי בתהליך ההיצע

בשני העשורים האחרונים התפתחה מגמה חדשה בהתערבותן של מדינות המערב בתחום הדיור, בהבדלים המתחייבים. ברוב מדינות העולם המערבי התערבות ממסדית ניכרת בצד הביקוש, שעה שהקמתן של יחידות דיור ציבורי נופלת באחריותו של הסקטור הפרטי. בשלב זה נולד הרעיון של דיור בהישג יד או דיור בר השגה. הרציונל שעומד מאחורי רעיון זה היה לספק יחידות דיור בעלות נמוכה ממחיר השוק לאוכלוסיות מעוטות יכולת שידן אינה משגת את מחירי השוק. מעורבות המדינה בשוק הדיור בשלב זה הייתה בתנאים הבאים:

- מתן הלוואות ליזמים ולצרכנים מכספי ציבור כדי להקים יחידות דיור בעלות נמוכה, כמו באנגליה, צרפת וספרד לדוגמה.
- הקלות ליזמים ולקבלנים בתהליך התכנון, כמו אנגליה ואירלנד לדוגמה.
- תמריצי מס ומענקים ליזמים.

בתמורה לסובסידיות ולהלוואות להן זכה הסקטור הפרטי, הקבלנים היו מחויבים לתרום להקמת בתים או תשתיות באתרים שיועדו לבניית דיור בר השגה. להלן יתואר ניסיון של אנגליה, אירלנד וספרד.

3.5 ספרד

אחרי מלחמת האזרחים בספרד ננקטה מדיניות של הקמת דיור ציבורי לגלי ההגירה הפנימית שפשטו מן הכפר אל העיר, בעקבות תהליך התייעוש העירוני והביקוש שהלך וגדל בעטיו. מאז שנות ה-50 וה-60 של המאה העשרים, חרטה ממשלת ספרד על דגלה את עידוד תהליך הרכישה של חלקות דיור בחזקת בעלות. התהליך צבר תאוצה בגלל הקטנת שיעור הדיור הציבורי במדינה. המדיניות של קידום דיור מסובסד בחזקת בעלות היה מלכתחילה מבוסס על הגשת סיוע לקבלנים ולצרכנים כאחד על מנת להמריץ ולקדם את משק הדיור. בתנאים כאלה מצבו החברתי של הדייר כלל לא נלקח בחשבון ופשה נוהג של העדפת קרובי משפחה ואי צדק בחלוקת הבתים. מלבד זאת, הותנתה העזרה במבחן הכנסה קבועה של מגיש הבקשה על מנת להבטיח החזר תשלומי סובסידיות ומשכנתאות ולהפחית את העימותים הפוליטיים והחברתיים כתוצאה מאי החזר תשלומים.

ברוב המדינות המערביות אספקת דיור ציבורי מבוססת על השכרה בעוד שבספרד נשענה אספקת הדיור הציבורי על חזקת הבעלות וכוונה לאוכלוסיות מהמעמד הבינוני-נמוך, אשר הכנסתן הייתה פחות ממחצית שכר המינימום במדינה.

תהליך ארגון של חלקות דיור בבעלות היה מורכב ומשותף לגופים מממנים רבים. מקצת מהסובסידיות לדיור סופקו על ידי קבלנים ציבוריים או חברות ציבוריות הפועלים על בסיס לא רווחי, וזוכים למימון מדינה. חלק אחר סופק על ידי קבלנים פרטיים הפועלים על בסיס רווחי. אלה זוכים להלוואות מדינה בריבית נמוכה ממחיר השוק, ובמילים אחרות, מכירתן של הדירות שהם בונים הייתה מובטחת בתמורה למחויבים לצמצם את רווחיהם. דבר זה בלט במיוחד בעתות משבר בשוק הדיור.

3.6 מודל של דיור ציבורי זמני בספרד

דיור ציבורי בחזקת בעלות נבנה בעזרת כסף ציבורי שנקרא VPO (Oficial) (Vivienda de Proteccion), שנחשב דיור מסובסד לתקופת זמן מוקצבת - תקופת אכשרה (qualification period). מכירתם של בתים אלה שנבנו מכספי הציבור הותרה אך ורק במחירים שקבעה המדינה. לאחר תקופת אכשרה בנייני המגורים עוברים לקטגוריה של בתים "רגילים", כלומר שניתן למכור אותם במחיר שוק מלא. בשנות ה-50 וה-60 של המאה העשרים עמדה תקופת האכשרה על בין 20-50 שנה. בשנת 1978 הצטמצם משך הזמן ל-30 שנה.

בשנת 1990 נוצר טיפוס חדש של דיור ציבורי בספרד שנקרא VPT (Vivienda de Precio Tosado). עלותם של בתים אלה הייתה נמוכה ממחיר השוק אבל גבוהה ממחיר טיפוס הדיור הקודם. בתים אלה קודמו ללא תקופת אכשרה, אבל מכירתם תוך חמש שנים ממועד הרכישה הותנתה בפירעון המשכנתאות האישיות למדינה על ידי הצרכנים. רק אז ניתן היה למכור אותם במחיר שוק מלא.

בשנת 1998 הצטמצמה תקופת האכשרה של דיור ציבורי מסוג VPO מ-30 ל-20 שנים. מחירן של דירות אלה לא עלה על המחיר המקסימלי שקבעה המדינה, שנגזר ממחירה של דירת מגורים חדשה בחזקת בעלות. יתרה מזאת, דירת מגורים שנמכרה בחלוף עשר שנים ממועד רכישתה, חייבה את הצרכן לפרוע את המשכנתא והריביות הצמודות לה למדינה.

3.6.1 הבדלים בין אזורים

בין השנים 2005-2008 הוענק חופש בחירה לאזורים ולקהילות המקומיות להקציב את תקופת האכשרה המתאימה להם. נוסף לכך, ניתנה להם אוטונומיה לשפר ולהשלים את מדיניות הדיור של

הממשלה המרכזית, תוך כדי ניצול המשאבים שעמדו לרשותם. הם קיבלו גם את האחריות להקמת דיור אזורי, וארגון שימושי הקרקע בכללן.

3.6.2 חבל הבסקים בפריפריה

חבל הבסקים, הנהנה ממעמד אוטונומי, נמצא בפריפריה הצפונית של המדינה וסובל ממחירי דיור מהגבוהים בה. בחבל זה נהוגה מדיניות דיור שונה מבשאר האזורים. בראש ובראשונה שמורה לממשלה המקומית הזכות לרכוש את כל הבתים שנהנו מסבסוד, ולהקצות את הדיור מחדש. שיטה אחרת הנהוגה בחבל הייתה מכירה של דיור ציבורי בחכירה מוגבלת. לפי שיטה זו המדינה שומרת על הקרקעות שעליהן הוקם הדיור הציבורי. לאחר תקופה של 75 שנים המדינה זכאית לקבל בחזרה את הבתים שנבנו על אותן חלקות. יש מעקב מתמיד אחר מצבם הכלכלי של הדיירים בדיור הציבורי על מנת לעמוד על זכאותם לאותן יחידות דיור, ואם הוחלט על אי התאמתם הם מתבקשים לפנות את הדיור הציבורי, לעתים תמורת פיצוי כספי.

3.7 אירלנד

הניסיון של אירלנד דומה לזה של צרפת. מחקר שנערך בלימריק (Limerick) הראה, כי דיור ציבורי נבנה בפרברי הערים כבר מתחילת שנות השלושים של המאה העשרים על מנת להרוס את שכונות העוני שנבנו מסביב לערים הגדולות, ובמיוחד ערים הנמצאות בשוליים של המדינה כמו לימריק. כלומר שהתערבות המדינה בשוק הדיור הייתה בצד ההיצע ובאמצעות אספקת דיור ציבורי למשפחות עניות.

בתחילת שנות השבעים המדינה אימצה תכנית לעידוד הבעלות על הקרקע. כתוצאה מתהליך זה נוצרה סגרגציה בין שכבות

האוכלוסייה השונות, ובמיוחד ריכוזים גדולים של דיירים ממעמד נמוך בדיור הציבורי. מבנים של דיור ציבורי הפכו במרוצות הזמן לשכונות עוני בעלות תדמית שלילית מאוד. איכות השירותים בהן ירודה עד מאוד. כדי לתמרץ את המשך המגורים באותן שכונות שילמה המדינה לתושביהן מענק פדיון (surrender grant). אלא שמענק הפדיון הנציח את התלות בדיור הציבורי ורבים מצאו את עצמם לכודים בו ללא כל נגישות לחזקת דיור אחרות. כמו בצרפת כך גם באירלנד איכות המבנים הייתה ירודה מאוד, שיעורי האבטלה היו גבוהים, הפשיעה נפוצה, והנחשלות הונצחה.

אירלנד, בדומה למדינות אירופיות אחרות כמו אנגליה, צרפת וגרמניה, החלה בשנים האחרונות בהפעלת תכנית של התחדשות של שכונות עוני, באמצעות שותפות בין המדינה לבין הסקטור הפרטי. תכנית העל לשיקום אזור לימריק (Limerick) כללה שני יעדים: האחד, היה בנייתם של בתים פרטיים על מנת לעודד את השתתפותו של הסקטור הפרטי בתכנית, כאשר בתמורה מוענקות לו הנחות ענק במיסים. היעד השני של התכנית היה הריסת מבנים השייכים לדיור הציבורי והקמת מבנים חדשים במקומם. פרק הזמן שהוקצה לביצוע התכנית היה עשר שנים בגלל המיתון הכלכלי במדינה. מימון התכנית יתחלק כמעט באופן שווה בין המדינה לבין הסקטור הפרטי, כאשר האחרון יישא בעלות הקמתם של כמה מקבצי דיור בעוד החלק הנותר לשיוק יקבע לפי מחיר השוק. החוקרת או'דיה טוענת, כי בתכנית זו המדינה העדיפה את רווחיה שלה על פני טובת הכלל, מאחר שהמימון שהקצתה היה תלוי מלכתחילה ברווחים הצפויים לה ממכירת בתים באתר. התכנית העדיפה את הקמתם של בתים פרטיים כדי לחמוק מטיפול בדיור הציבורי, שיחסה אליו היה כאל מצרך שרווח בצדו, מבלי להביא בחשבון את האידאולוגיה שמאחורי הדיור הציבורי או את טובת התושבים המקומיים. כתוצאה מכך המבנים השייכים לדיור

ציבורי הוזנחו על ידי הרשויות המקומית, הזנחה שגררה בעקבותיה בעיות סביבתיות קשות, לבד מן ההשלכות שנמנו כמו שיעורי אבטלה גבוהים, בידוד, מערכת חינוך מדשדשת אחרי מערכת החינוך הממלכתית ועוד. חלק מתושבי השכונה הצליחו להיחלץ ממנה על ידי כך שקיבלו משכנתאות מדינה, אבל בו בזמן הם עדיין משלמים שכר דירה לבעלי דירות בדיור הציבורי (O'dea, 2012). תופעת ההפרדה בין שכונות עניות לבין שכונות אחרות קיימת גם במקומות אחרים בעולם, כמו למשל ארצות הברית, שבה קיימת הפרדה עד עצם היום בין שכונות של שחורים לשכונות של לבנים בפרברי הערים. שכונות השחורים סובלות גם הן ממכלול הבעיות שנדונו לעיל שלא ספק דורשות טיפול ותכנון כוללני.

3.8 צרפת

תהליך הפרבור (Suburbanization) של אוכלוסיות עניות בצרפת החל כבר בראשית שנות השישים של המאה העשרים, כאשר קמו מפעלים חדשים בפרברי הערים הגדולות ובעיקר עיר הבירה פריז. אזורי תעשייה משכו אליהן קבוצות של עובדים בלתי מיומנים מתוך הערים ועל אלה נוסף גל גדול של מהגרי עבודה ממזרח אירופה, ממדינות צפון אפריקה כגון מרוקו ואלג'יריה, וממדינות אפריקאיות אחרות כמו סנגל ומאלי. בפרברי הערים הייתה הפרדה מלכתחילה בין קבוצות העובדים הזרים לבין קבוצות אנשי המקום הצרפתים שעבדו במפעלים. מהגרי העבודה, שמקורם בעיקר ממדינות המזרח, לא זכו להשתכן בדיור הציבורי שהוקם עבור משפחות צרפתיות עד לשנות השבעים. מטרתו העיקרית של הדיור הציבורי הייתה לשרת אך ורק את האוכלוסייה המקומית הצרפתית, כפי שנוסחה מטרת התכנית דאז. על כן, קבוצות מיעוט הקימו שכונות של עוני בפרברי הערים סמוך לאזורי התעשייה, שקשה להגדיר את תנאי המחיה בהם כהומניים. כלומר, מדיניות

הדיוור של ממשלת צרפת התעלמה מקיומן של קבוצות מהגרים מלכתחילה ונתנה להם מעמד של תושבים ארעיים בלבד. גם במחנות הפליטים הפלסטיניים בלבנון ובמדינות ערב אחרות נהוגה הדרה של קבוצות פליטים משוק הדיוור, בטענה שהם תושבים ארעיים בלבד ולכן תנאי המחיה בהם מתאפיינים בצפיפות דיוור גבוהה, בהיעדר תשתיות מים וביוב ומעבר לכך, בהגבלות על הכנסת חומרי בנייה לשם שיקום הבתים וחידושם.

בשוליים של הערים הצרפתיות הוקמו מתחמים שנועדו לצמצם ככל האפשר את טווח וזמן הנסיעה של עובדים. למשל, הוקם מתחם של דיוור ציבורי גדול בשולי העיר פריז המורכב מ-195 מתחמים גדולים של מבנים לגובה. כל מתחם כלל לכל הפחות 500 דירות ואלה נוספו על מתחמים נמוכים שהשתרעו על שטחי אדמה גדולים. מטרתו של הפרויקט, כפי שניסחוה נציגי המדינה, היה ליצור קהילה אטרקטיבית ומתוכננת עבור שכבת העובדים בפריפריה של העיר. השכונות החדשות שנבנו זכו לסממנים של עצמאות בכך שהן כללו: חנויות, בתי ספר ושירותים אחרים כדי לענות על צרכי אוכלוסיית המקום.

המתחמים נבנו בהשראתו של מתכנן שוויצרי שאימץ את המודל של "עיר קורנת". עיר מסוג זה מציעה דיוור לקבוצות חלשות במספר רב של דירות בודדות בבניינים רבי קומות. המבנים נקבעו על עמודים, בגובה של חמישה מטרים מעל פני הקרקע על מנת למקסם את השטח הירוק בקומת הקרקע. תכניות הרצפה כללו: חדר מגורים, חדר שינה, מטבח ומרפסת גן.

בשנות השבעים של המאה העשרים החלה המדינה לעודד את תהליך הבעלות על בתים. התערבותה התמקדה במתן הלוואות ריבית נמוכה למשפחות צרפתיות המתגוררות במבנים ציבוריים וגרמה להפרדה ולסגרגציה בין קבוצות אוכלוסייה שונות ובמיוחד

בין מהגרים לבין תושבים מקומיים. כתוצאה מכך לא מעט משפחות צרפתיות, במיוחד מהמעמד הבינוני, עזבו את בתיהם ועברו לגור בבתים צמודי קרקע בשולי הערים. בריחת האוכלוסייה המקומית גרמה למעבר של משפחות ממוצא אפריקאי לדיור הציבורי שננטש, על אף ההערכה כי איכות המבנים והתשתיות במקום הייתה ירודה מאוד.

במחצית שנות השבעים של המאה העשרים, משנעצרה ההגירה, הפרברים עברו תמורות דמוגרפיות, מפעלים רבים נסגרו ובמקומם הוקמו עמדות שירות. פרברי פריז הפכו לאזורים מבודדים בעלי תווית שלילית וסטריאוטיפים בוטים שדבקו באוכלוסיית המקום, שרמזו על ריכוז עובדים בלתי מיומנים, עובדים זרים, שיעורי גבוהים של מובטלים המנותקים מהעיר המרכזית, או במילים אחרות בידוד מרחבי והדרה כלכלית של האוכלוסייה המהגרת על ידי אוכלוסיית הרוב הצרפתית.

בעשור האחרון המדינה החלה להקים דיור ציבורי שהופקד באחריותן של הרשויות המקומיות, כאשר רשויות מקומיות כמו פריז, נאנט וטולוז מוסיפות מתקציביהן על מענק המדינה. תקציבים עירוניים מופנים לבניית דיור בר השגה בהשכרה או מסבסדים את מחיר הקרקע, כדי לאפשר גם בנייה של דיור ציבורי למכירה. יזמים פרטיים רשאים לנהל דיור בר השגה להשכרה ולמכירה, וגם למכור את זכויותיהן למגזר השלישי. למרות שהמגזר השלישי מציע מחירים נמוכים ליזמים הפרטיים, הרי שהמכירה הוודאית הינה כדאית מבחינה כלכלית.

3.9 אנגליה

הרעיון של דיור ציבורי קרם עור וגידים באנגליה אחרי מלחמת העולם השנייה. נוכח גלי העלייה ששטפו את אירופה בכלל ואת

אנגליה בפרט בשנות החמישים והשישים של המאה העשרים, במיוחד מאפריקה ומאסיה, ההתערבות הממסדית בשוק הדיור, ובעיקר נכון הדבר לגבי אנגליה, הייתה זניחה. אם כלל הייתה התערבות היא כוונה להגן על האוכלוסייה המקומית מפני הנזקים שעלולים היו להיגרם לה מקבוצות אוכלוסייה של זרים. אנגליה התייחסה למהגרים שהגיעו אליהם "כבעיה" שנאלצה להתמודד אתה. אפשרויות הבחירה שעמדו בפני המהגרים היו מוגבלות והצטמצמו לפשרה גרועה שבין דיור ציבורי רעוע מאוד לבתים מוזנחים בסקטור הפרטי (Phillips & Harrison, 2010). קבוצות המיעוט הורחקו ממרכזי הערים כדי לפזר את הנטל ולהסתיר את נוכחותם מפני האוכלוסייה המקומית. באנגליה החלו רק בשנות השבעים והשמונים של המאה הקודמת בתהליך של הריסת מבנים ישנים במרכזי ערים ושיכון מחדש של המהגרים זאת במסגרת עידוד תהליך התברגנות השכונות (גינטריפיקציה - Gentrification). זהו תהליך של התחדשות שכונות שהידרדרו פיזית וחברתית על ידי הקמת דיור חדש ואיכותי בהן (חימאיסי, 1993). תהליך זה התרחש במקביל לתהליך הפרוור והבנייה בשולי הערים שהתיימר לענות על הביקוש הגדל לדיור.

בשנות השמונים חדלה אנגליה, כמו מדינות מערביות אחרות, להתערב בתהליך ההיצע של הדיור ובמיוחד הדיור הציבורי, והתערבותה התמקדה יותר בתהליך הביקוש על ידי מתן סובסידיות והלוואות לדיור. במקביל לכך התנהל תהליך הפרטה של שוק הדיור ומכירת הדיור הציבורי כדי להפחית את הנטל מכתפי המדינה (Phillips & Harrison, 2010). בשנת 2001, בעקבות הלבטים הקשים שנכרכו בהעמדת היצע מגורים לאוכלוסיית בני מיעוטים, מהגרים ומעוטי יכולת באנגליה, הוחלט להנהיג בה מדיניות של הכלה (inclusion). משמעה היה יצירת תמהיל חברתי של שכונות המורכבות ממגוון של אוכלוסיות, שביטויו העיקרי היה

פיזור המהגרים ומניעת תהליך של סגרגציה בתוך הערים האנגליות (Phillips & Harrison, 2010). המטרה העיקרית של מדיניות הדיור באנגליה הייתה אם כן לספק דיור הגון לכל משפחה בהתאם ליכולתה הכלכלית, ובתוך קהילה מעורבת בת קיימא. המטרות האופרטיביות של מדיניות זו היו: הגדלת הזדמנויות הדיור בחזקת בעלות, הרחבת היצע שוק הדיור ושוק הדיור בר השגה, שיפור היכולת הכלכלית של משפחות מעוטות יכולת על מנת לשאת בעלויות הדיור, ויצירת קהילה מעורבת בת קיימא.

באנגליה צפיפות הדיור עדיין גבוהה בקרב חלק מהמגרים וקבוצות המיעוט, בשל נטייתן להסתגר בחזקות מסוימות של דיור, במיוחד בדיור הציבורי. אומנם חל שיפור במעמדן של חלק מקבוצות המיעוט ומקצתן עברו תהליך פרבור, כלומר יציאה ממרכזי הערים לפרבריהן. מחקרם של פיליפס והאריסון (Phillips & Harrison, 2010) שנערך באנגליה, מצביע על הבדלים בין האוכלוסייה האנגלית לבין קבוצות המיעוט החיות בתוכה בכל הקשור לצפיפות דיור ופיזור בחזקות דיור שונות. לקבוצות המיעוט יש עדיין ייצוג יתר (over presentation) בדיור הציבורי בין אם כשוכרים ובין כבעלים, נוסף על צפיפות הדיור המאפיינות קבוצות מיעוט בהשוואה לאוכלוסייה מקומית

בשני העשורים האחרונים באנגליה עלה הרעיון של דיור בר השגה ככלי ליצירת תמהיל חברתי. דיור בר השגה כולל חזקות דיור שונות: דיור ציבורי להשכרה שהיה נפוץ בעבר ואשר הדיון אודותיו כבר מוצה. סוג אחר של דיור בר השגה נקרא דיור ביניים, והוא כולל בתים בחזקה חלקית, כלומר שלדייר יש חלק בדיור הציבורי והשאר עדיין שייך למדינה. דיור זה מיועד גם לזוגות צעירים שהם פוטנציאל להיפך חלק ממעמדות הביניים, ובכך הם עשויים לממש את חלקם במימון המגורים ולהתקדם במעלה סולם הדיור.

הזכאות לדיור בר השגה נקבעת על בסיס הכנסה, למשפחות שידן אינה משגת יחידת דיור בשוק החופשי. ההגדרה של דיור בר השגה תוקנה בשלב מאוחר יותר על ידי ממשלת הקואליציה באנגליה כדי לכלול גם סוג אחר של דיור שנקרא "השכרה במחיר סביר" (Affordable rent).

בעשור האחרון ניכרת ירידה בחזקת דיור ציבורי להשכרה ולכן עלה הרעיון של דיור ביניים. דיור ביניים באנגליה מיועד לאוכלוסיות או למשקי בית שעומדים בדמי השכירות בדיור ציבורי אבל שידם אינן משגת בית בשוק החופשי בחזקת בעלות. המעבר לסוג זה של דיור שדורש פחות משאבים נולד כתוצאה ממשבר בסקטור הדיור שפקד את אנגליה בתחילת העשור הנוכחי.

אספקת הדיור בר השגה באנגליה מתבצעת על פי הסכם חתום בין המדינה לבין קבלנים פרטיים, המתחייבים לתרום להקמת יחידות הדיור בר השגה כחלק מתכניות הבנייה שהם מפתחים. שיעור של כ-60% מהדיור בר השגה נבנה במסגרתו של הסכם זה שנקרא S106. הקבלנים החתומים עליו מתחייבים לתרום דיור בר השגה באתרי בנייה גדולים בתמורה להטבות כגון סובסידיות ומענקי דיור, נוסף על הקלות בתהליך התכנון. אבל שיעור הדיור בר השגה מתוך מיזם עשוי להשתנות ברשויות המקומיות ולנוע בין 20% ל-50%.

בעקבות משבר הדיור הוכרזה שורה של רפורמות שיענו על הביקוש בכלל ועל הביקוש לדיור בר השגה בפרט. ניתן לסכם את הרפורמות האלה כדלקמן, גם אם לא בהכרח על פי סדרן:

1. תכנית השכרה במחיר סביר (Affordable Homes Program) או (AHP): תכנית בת ארבע שנים (2011-2015), במהלכן יתנהל מעבר ממימון מענק למימון הכנסות לדיור בר השגה חדש. כריתת חוזה

שכירות גמיש יותר הכולל פירעון "דמי שכירות סבירים" ועד 80% ממחיר השוק. יעד הרפורמה יהיה הקמתם של 150,000 בתים בני השגה בשנים המוגדרות.

2. רפורמת רווחה (welfare reform act) 2012: קביעת קריטריונים חדשים לגודל, על ידי היטל מס שנקרא מס חדר שינה (שנכרך בפולמוס על מס הגולגולת משנות ה-90), ו-"קנס תת-תפוסה" שנועד למנוע מאנשים התלויים בכספי רווחה להתגרר במגורים מרווחים יתר על המידה. כמוכן שונו הכללים לקבלת ההטבות, באופן שלא ישולמו ישירות לבעלי הבתים.

3. מסגרת מדיניות התכנון הלאומי: פישוט כללי של מערכת התכנון ועידוד תהליך הפיתוח בר קיימא.

4. הגדלת כוחן של הרשויות המקומיות או הקהילות המקומיות: ביטול אסטרטגיות ויעדי בנייה אזוריים מלמעלה למטה שהיו נהוגות בעבר; האצלת סמכויות רבות יותר לרשויות מקומיות בהחלטות תכנון מקומיות; חיוב הקבלנים והמפתחים להתייעץ עם נציגי הקהילה המקומית, וביניהם בעלי עניין שונים, אנשי ציבור ובעלי מקצוע טרם הגשת בקשות תכנון לתכניות גדולות; רשות מקומית יכולה לאמוד את הביקוש לדיור בתחומה ולהקים בהתאם יחידות דיור; עידוד הרשות המקומית לאשר בקשות בנייה על ידי הענקת תמריצים כספיים ממשלתיים, אמצעי שהיה נהוג גם במקומות אחרים כמו גרמניה. במסגרת העצמתן של רשויות מקומיות יש לאפשר למועצות להשית היטל תשתית קהילתי, שישמש להקמת תשתיות מקומיות, למעט תשתיות של דיור בר השגה.

עד כאן פורטה מדיניות הדיור במדינות מערביות בהן קיים תהליך של העברת סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי ובמיוחד

בכל האמור למערכת התכנון, ייזום תכניות בנייה ועידוד הקמתו של דיור בר השגה כחלק מתכניות גדולות הנבנות על ידי הסקטור הפרטי. במקביל גדלה יכולתן של קהילות ורשויות מקומיות לאמוד את הביקוש בתחומן ולעודד בניית בתים חדשים באמצעות תמריצים כספיים ממשלתיים.

בנקודה זו מתעוררת שאלות מספר הנוגעות להקשר המקומי: האם רשויות מקומיות ערביות, המדורגות בתחתית הסולם החברתי-כלכלי בישראל, והנאבקות על הרחבת תכניות מתאר ותחומי השיפוט שלהן בגלל המחסור בקרקע, יכולות לפתח פרויקטים של דיור בר השגה בדומה למדינות שונות בעולם או ככלל לפעול כיום ולתכנן ולפתח תכניות דיור? ועוד שאלה היא עד כמה באמת יש בכוחן לגייס קבלנים לשם הקמת פרויקטים של דיור ציבורי? האם לרשויות המקומיות הערביות יש הכלים להקל על אישור תכניות הבנייה במצב שבו לרובן אין הסמכות של ועדות תכנון מקומיות? אילו הטבות יכולות רשויות מקומיות ערביות להציע ליזמים שרוצים ליטול חלק בפיתוח תכניות של דיור בר השגה? עם שאלות אלה ואחרות ינסה המחקר להתמודד בהמשך באמצעות הפקת לקחים מתמורות במדיניות המגורים בעולם, והתאמתם, במידת האפשר, למציאות של האוכלוסייה הערבית בישראל שמוגדרת הן כמיעוט הן כפרטים מעוטי יכולת.

4.0 מצב הדיור של קבוצות מעוטות יכולת בדיור הציבורי

רוב הספרות שעוסקת במגוריהן של קבוצות מעוטות יכולת בדיור ציבורי מצביעה על מצבם הירוד של המגורים באותן שכונות. בחלקם נקבע כי אינם הולמים מגורי אדם. לדיור הציבורי הודבקו תדמיות שליליות וסטריאוטיפים של אוכלוסיות עניות, חסרות מיומנות, מוכות אבטלה, וברגע שמדובר בקבוצות של מהגרים המצב עוד גרוע בהרבה. נוצרת אוכלוסייה נבדלת מהאוכלוסיות

השונות שבסביבתה, בין אם מבחינה כלכלית, גאוגרפית או חברתית. הדיור הציבורי היה מבודד מטבורה של העיר ואוכלוסיות עניות שחיו בשכונותיו הודרו משוק העבודה. המצוקה, העוני, הייאוש והאבטלה הולידו כנופיות פשע באותן שכונות, וערערו עוד יותר את יציבותן החברתית. המוביליות החברתית והכלכלית של האוכלוסיות האלה מוגבלת מאד ומותירה אותן לכודות בתוך השכונות האלה. היו מקרים בהם אוכלוסיות שונות בחרו לקבל משכנתאות מהמדינה, ואפילו במחיר המשך תשלום שכר דירה לבעלים בסקטור הדיור הציבורי, ובלבד שיוכלו להיחלץ מן השכונה. מערכות החינוך בשכונות אלה דשדשו ופגרו תמיד אחרי מערכות החינוך ביתר חלקי המדינה. דבר זה הציב אתגר בפני קובעי המדיניות במערב, כיצד להתגבר על הבעיות השונות ולפתור את מכלול הבעיות בשכונות של הדיור הציבורי. במהלך הניסיון לפתח מדיניות דיור אחרת, הגישה העיקרית שנקטו בה היא התחדשות של הדיור הציבורי, גישה שבמקצת מהמדינות עדיין לא הניבה פירות. במחקר הנוכחי חסר מידע שלם אודות מצב הדיור הספציפי בכל אחת משכונות הפרברים במדינות שנדונו כמו צרפת, אירלנד ועוד. רוב הספרות עסקה בקבוצות מיעוט לאומי במרכזי הערים במדינות הסקנדינביות. המחקר נשען על שני מדדים עיקריים והם: צפיפות הדיור והפיזור של קבוצות עניות בחזקות השונות של דיור במדינות הסקנדינביות.

4.1 צפיפות הדיור

מדד צפיפות הדיור (housing density) נחשב מדד אוניברסלי, שמעיד על איכות הדיור. נוטים לחשב את צפיפות הדיור על ידי חלוקת דיירי הבית במספר החדרים (או המ"ר) שבבית. מספר גבוה של נפשות לחדר או למטר מרובע מצביע על צפיפות דיור גבוהה

בעוד מספר קטן מצביע על רווחת דיור (Anderson, et al., 2013); הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2015).

4.2 מדינות סקנדינביות: צפיפות הדיור בקרב קבוצות מיעוט במדינות אלה גבוהה בדרך כלל יחסית לאוכלוסייה המקומית. אפשר ללמוד על צפיפות הדיור (בקרב קבוצות מיעוט דרך מחקר שנערך על ידי אנדרסון ואחי' (2013), שערכו השוואה בין שוודיה, נורבגיה, פינלנד ודנמרק, שנחשבות למדינות רווחה, מבחינת צפיפות הדיור בקרב קבוצות מיעוט בהשוואה לאוכלוסיית המדינה בכללותה. הם מצאו כי צפיפות הדיור בקרב קבוצות מיעוט במדינות אלה גבוהה (overcrowding), מצפיפות הדיור בקרב האוכלוסייה כולה. במקום הראשון נמצאה באופן מפתיע נורבגיה, בה צפיפות הדיור בקרב קבוצות מיעוט הייתה גבוהה פי שישה עד שבעה מכלל האוכלוסייה, על אף ששיעור המהגרים בעלי דירות היה גבוה מבשאר המדינות. ההסבר לכך הוא כי שוק השכרה ציבורי מצומצם מאלץ מהגרים רבים לגור בתנאי צפיפות גבוהים שבבעלותם. במקום השני ניצבת דנמרק ואחריה פינלנד ושוודיה במקומות השלישי והרביעי בהתאמה (Anderson, et al., 2013).

4.3 הייצוג והנגישות של קבוצות מיעוט בחזקות דיור שונות במדינות הסקנדינביות

מדד אחר שמשמש לבדיקת איכות הדיור בקרב אוכלוסיות המיעוטים הינו מעמדם של המהגרים או בני מיעוטים במדינות השונות, במיוחד במדינות הסקנדינביות. מדד זה מעיד, כפי שנוכר לעיל, על השתלבותה או חוסר השתלבותה של קבוצת המיעוט בחברה, במונחי השתלבות שהוגדרו על ידי המדינות עצמן.

אשר למעמד המהגרים בחזקות הדיור השונות בהשוואה לאוכלוסייה המקומית, אפשר לומר כי פיזורם תלוי בראש

ובראשונה בתנאי השוק, ובשאלה האם תנאים אלה מפלים מהגרים לרעה; גם גודלן היחסי של חזקות הדיור, שניכר במיוחד במגזר ההשכרה הפרטי, הוא סמן למעמד, ולכללים הספציפיים המסדירים את הגישה לחזקות הדיור השונות בין אם מדובר בבעלות, ובין אם בדיור בהשכרה (Anderson, et al., 2013). גם מחקרו של אנדרסון מצביע על ההבדלים בין פיזור מהגרים בחזקות דיור השונות, לבין מצבה של כלל האוכלוסייה במדינות הסקנדינביות. אנדרסון טוען כי לבד משכרם הנמוך של המהגרים, מדיניות הדיור של כל אחת מהמדינות קובעת את מצב הדיור שלהם בכל מדינה.

בעלות על דיור: על אף הנכונות להעלות את שיעור הבעלות על בתים במדינות הסקנדינביות, נמדד ייצוג נמוך למהגרים בבעלות על דיור כמעט ברובן פרט לנורבגיה, בה נרשם השיעור הגבוה ביותר של דיירים-בעלים בהשוואה לשאר המדינות הסקנדינביות. נרשמו גם שיעורים גבוהים של בעלי חוב בגלל רכישת בתים בשוק הדיור הפרטי. במילים אחרות יש ייצוג גבוה (over representation) של מהגרים בבעלות על דיור במדינה זו. בשוודיה, דנמרק ופינלנד מעט מאוד מהגרים הוגדרו כדיירים-בעלים (30%). השיעור הגבוה של דיירים-בעלים בקרב מיעוטים בנורבגיה מוסבר בסובסידיות ובערבויות הממשלתיות המאפשרות אותן מצד אחד, ומנגד מאחר שבנורבגיה שוק ההשכרה מצומצם מאוד חדרו המהגרים לדיור בבעלות באזורים שהתפנו כתוצאה מבריחת לבנים מהם (white flight).

שוק ההשכרה הפרטי: קיימת אפליה נגד מהגרים בארצות הסקנדינביות והגישה לשוק ההשכרה הפרטי קשה להם בהשוואה למקומיים. יוצאת מכלל זה היא פינלנד, שבה אין אפליה נגד מהגרים בשוק ההשכרה הפרטי והם יכולים לשכור דירות במחיר

השוק אם ידם משגת. עובדה זו מסבירה מדוע יש שיעור גבוה של מהגרים החיים בחזקות דיור בהשכרה במדינה זו, אבל בה בעת אפשר לסייג ולומר כי תופעת ההגירה לפינלנד היא חדשה יחסית. אך הואיל ומחירי הדירות להשכרה הינם מתחת למחיר השוק נוצרים תורים ארוכים שבולמים את הנגישות לשוק ההשכרה... יתרה מזאת, למהגרים אין היכרות אישית עם בעלי הדירות, בעוד הגישה האישית לבעלי דירות נחשבת למרכיב חשוב בהשגת דיור נאות.

הדיור הציבורי (Public Housing): שיעור הייצוג הגבוה של מהגרים נמצא כצפוי בדיור הציבורי, בו משקי בית נהנים מסובסידיות לשכירות. השכירות הסוציאלית מסבסדת את מחירי הדיור לקבוצות אוכלוסייה מסוימות (בן שטרית, 2003). במדינות כמו פינלנד ודנמרק קיימת גישה קלה בדרך כלל למהגרים להשיג דיור ציבורי בעיקר בפינלנד, שמתעדפת אוכלוסיות חלשות מאוד.

קואופרטיב: עוד סוג דיור נוסף שיש בו ממד של ייצוג הולם של קבוצות מיעוט ומהגרים צרכני דיור הפועל בחלק מהמדינות הנו עמותות או חברות שיתופיות (cooperative), שרווח בעיקר בשוודיה ובנורבגיה שלא ניכרת בהן אפליה נגד מהגרים בסוג זה של דיור. דווקא בדנמרק מהגרים מודרים מסוג זה של דיור ויש העדפה לקרובים ולחברים של האוכלוסייה המקומית. החברות השיתופיות מתארגנים סביב המטרה של העמדת היצע דיור לחבריה על ידי רכישת חלקת קרקע, פניה לחברת תכון ופיתוח קבלנית בכדי להקים את המבנים וחלק את הדיור בין חבריה על בסיס הסכמה או הגרלה. הקואופרטיב פונה לבנקים בכדי לקבל תמיכה וסיוע מבנקים. החברים מחזרים את הלוואת הקמת הדיור בכדי לממן את הקמת הדיור על ידי החזר חודשי. הקואופרטיב הרשום באופן פורמאלי על פי חוק, הופך להיות מנגנון הערב לחברים שלו, וגם

מנהל את תהליך פיתוח השכונה או המבנה שנבנה בכדי יאכלס את החברים הרשומים בקואופרטיב (Khamaisi, 1991).

שאיפתן של המדינות הסקנדינביות להעלות את שיעורי הדיירים- בעלים עדיין לא התממשה. הטענה הנשמעת במדינות אלה, כי כישלון המדיניות טמון בנטייתם של מהגרים להתגודד בסוג מסוים של דיור שמקנה קרבה לחברים ובני משפחה מופרכת על ידי בולט (Bolt, 2009). בולט טוען, לחוסר הבנה של המדינות השונות לסיבות האמיתיות העומדות מאחורי ריכוז מהגרים בשכונות מסוימות וכי היעדר נייודות מגורים בקרב קבוצות מיעוט הוא שגרם לאי אינטגרציה שלהם בשוק הדיור. מודגש במיוחד חוסר הרצון של אוכלוסיית הרוב המקומית לחיות בשכונות בהם מתגוררים מהגרים. קבוצות מיעוט נדרשות בדרך כלל לשלם יותר מהאוכלוסייה המקומית אם הם רוצים לטפס במעלה סולם הדיור.

4.4 מדיניות הדיור במדינות ערב

גם במדינות העולם השלישי ובמדינות ערב זכות הדיור היא זכות טבעית לכל, וכאמור מעוגנת באמנות, חוקים ותקנות שבאו להבטיח את מימושה בפועל. רוב מדינות ערב חתמו על אמנה כללית של האו"ם לפיה הן מתחייבות לספק דיור הולם לכל שכבות האוכלוסייה החיות בתוכן ובכללן קבוצות בעלות יכולת מועטה שאינן מצליחות לספק לעצמן יחידת דיור בשוק החופשי. מלבד זאת, במדינות כמו מצרים זכות הדיור עוגנה לראשונה בחוקתה של המדינה בשנים 2012 ו-2014, בעוד מדינות אחרות כמו אלג'יר לדוגמה, הסתפקו בהתייחסות לדיור בהיבטים מסוימים בלבד. אף על פי כן, על פי דוחות שונים של האו"ם ועל פי הערכות שונות עדיין קיים פער עצום בין הרצוי למצוי בתחום הדיור. למשפחות רבות עדיין אין יחידת דיור או שהן גרות ביחידות דיור שאינן עונות על הקריטריונים וההגדרות של האו"ם. כדי לענות על הביקוש, נערכו

במדינות ערב מספר רב של רפורמות המלוות לעתים בשינויים תחיקתיים ומנהליים שעניינם ארגון מחדש של כל מערכת אספקת הדיור לאוכלוסיות מעוטות יכולת. חלקן עדיין לא מצליחות כמו מצרים ואלג'יר בעוד רפורמות במדינות אחרות זכו להצלחה, כמו ירדן למשל. מספרן הגדול של רפורמות דיור הנו תוצאה של חוסר האונים של חלק מהמדינות להתמודד לבד עם סוגיית הדיור. אם בשל היעדר משאבים כלכליים מצד אחד, ואם בשל הקשיים של מדינות אלה לענות על הביקוש הגדל והולך כתוצאה משיעורי ריבוי האוכלוסייה הגבוהים ושיעורי הגירה גבוהים מהכפר לעיר. תופעה זו הביאה להתפשטות הבנייה הלא פורמלית וצמיחתן של שכונות עוני בשולי הערים הגדולות ומציבה אתגר גדול בפני מדינות אלה. מדיניות הדיור ברוב מדינות ערב הייתה אמנם דומה ובכל זאת יש ייחודיות לכל אחת מהן.

כמו במדינות המערביות כך גם במדינות ערב ההתערבות הממסדית בשוק הדיור הסתמנה בראשיתה רק בתחום ההיצע. מדינות אלו הסתפקו בהקמת יחידות דיור ציבורי לאוכלוסיות מעוטות יכולת. מצרים למשל גיבשה מדיניות של אספקת דיור ציבורי במחירים נמוכים כבר מתחילת שנות החמישים הדברים נכונים גם לגבי ירדן ואלג'יר. אלג'יר סבלה ממצוקת דיור חריפה מאוד בתקופת המנדט הצרפתי, שנמשכה גם בימיה הראשונים כמדינה עצמאית. בשונה ממדינות אחרות אלג'יר הלאימה את סקטור הדיור והנדל"ן והמדינה החדשה הייתה האחראית הבלעדית ליזום, ניהול, פיתוח ואספקת דיור. בתקופה זו שהתארכה משנות השישים עד ראשית שנות השמונים של המאה העשרים המדינה לא הקימה יחידות דיור ציבורי מאחר שסיפקה טיפוס אחיד של דיור לכל שכבות האוכלוסייה, שחולקו על פי קריטריונים שקבעה. בתחילת שנות התשעים אלג'יר הנהיגה רפורמה חדשה בתחום הדיור. רפורמה זו ביטלה את התקנות שעיכבו את התערבותו של הסקטור הפרטי

בתחום הדיור והקנתה לבעלים זכות שימוש בקניין וברכוש נדל"ני הפרטי. התפנית הגדולה במדיניות הדיור באלג'יר התרחשה בשנת 1998, כאשר לרפורמה חבר כשותף הבנק העולמי. עיקריה היו שהמדינה ו/או כל הגופים הפועלים מטעמה, יעודדו את הסקטור הפרטי להשקיע בפרויקטים של דיור בעוד תפקידה יהיה לנהל, לתכנן ולפקח על הביצוע של מדיניות הדיור החדשה באמצעים והכלים העומדים לרשותה כגון: מימון, חקיקה והגדלת מעורבותה בסקטור הדיור. התוצאה הישירה של התערבות המדינה הייתה הקמתם של גורמים מממנים כמו "בנק השיכון" (בנק אלאסכאן), שהוטל עליו התפקיד של מתן הלוואות דיור. ההתערבות הממסדית בשוק הדיור שבה לכותרות בתכנית שהכריז עליה נשיא אלג'יר בתחילת שנת 2005, על פיה המדינה תעמיד מיליון יחידות דיור לכל שכבות האוכלוסייה בהתאם ליכולתן הכלכלית. בנייתן של יחידות הדיור תתבצע תוך חמש שנים, כלומר בין השנים 2005-2009 ועל ידי חברות בינוי מקומיות וזרות כמו אלו ממדינות המפרץ, האמירויות, סעודיה וכווית שנטלו חלק פעיל בתכנית. אשר לקבוצות מעוטות היכולת, התכנית קבעה הטבות שונות שיוענקו להן, כגון:

- הקמת דיור ציבורי מסובסד עבור אוכלוסיות מעוטות יכולת. הקריטריונים לזכאות ליחידת דיור ציבורי נקבעו על פי חוק משנת 2008. הזכאות נקבעה בחוק על פי משתנה הכנסה בלבד בעוד שבמדינות אחרות, בין אם אלו מדינות מערביות ובין אם מדינות העולם השלישי, היה שילוב בין הכנסה לבין הוצאות הדיור של משפחות מעוטות יכולת, שנע בין 20%-30% מרף ההכנסה של משפחה. הזכאות לדיור ציבורי פעלה לפי שיטת ניקוד שנקבעה בחוק, תוך כדי הבטחת זכאותם של אוכלוסיות מוחלשות במיוחד כמו: אלמנות, בעלי מוגבלויות וצרכים מיוחדים וכדומה.

בדיקת הבקשות לדיור התבצעה בדרך כלל על ידי ועדה, המורכבת מנציגייהן של אוכלוסיות שונות, בעלי עניין מהציבור בנוסף לנציגי עמותות מקומיות. יצוין כי בשנים קודמות אוכלוסיות אלה זכו לייצוג על פי חוק בוועדה. מלבד זאת, חלוקת הדירות על ידי הוועדה לא התבצעה לפי עקרונות ברורים וחסרה את השקיפות הנדרשת, מה שהוליד את התפרצותן של מהומות של מי שחשו מקופחים בעקבות תהליך החלוקה.

- התכנית אפשרה לדיירים לדיור הציבורי ובחזקות של השכרה לרכוש את יחידת הדיור שבה הם מתגוררים על ידי פריסת תשלומים קבועים על פני 25 שנים. בתום התקופה המדינה תוותר על יחידת הדיור לטובת הדיירים.
- דיירים מהמעמד הבינוני זכו גם הם למענקים גבוהים, איש איש בהתאם ליכולתו הכלכלית, לשם רכישת יחידת דיור. מענקים אלה לא מוחזרים למדינה אלא הם נחשבים בבחינת הטבה לרכישת יחידת דיור.
- מתן תמריצים והקלות במס לסקטור הפרטי שגרמו לחברות זרות להשקיע בהקמתן של יחידות דיור באלג'יר, כמו למשל חברת "אעמאר" מהאמירויות המאוחדות.
- הקמת יחידות דיור באזורים הכפריים על מנת לצמצם את תופעת ההגירה מהאזורים הכפריים לערים הגדולות ולבלום את התפשטותן של שכונות עוני בשוליהן. תכנית הפיתוח של האזורים הכפריים הופקדה בידי משרד החקלאות ומשרד הבינוי והשיכון, שמבין תפקידיהם היו אספקת תשתיות מים, חשמל וביוב לאותם אזורים. פרט לכך העניקה התכנית תמריצים לאנשי צבא ומשטרה תושבי המקום להמשיך להתגורר באותם אזורים על מנת לשמור על הביטחון והיציבות בהם.

למרות ההצלחות החלקיות שנזקפו לזכותה של תכנית זו התגלו בעיות מספר בשלבי ביצועה והשלמתה, ואלו הן :

- ראשית, תכנית מיליון יחידות הדיור היא תכנית שדגלו בה מדינות המערב, ובמיוחד צרפת, עוד בטרם התגבשה במדינות ערב, ובמיוחד באלג'יר. תכנית ברמה ובהיקף כאלה דורשת ריכוז משאבים גדולים ויכולת ארגון מיומנת שחסרו לאלג'יר. היעדרם בלט ועיכב את ביצוע התכנית ואת הקמתן של יחידות דיור על פי לוח הזמנים שנקבע לכך, חרף השותפות עם גופים זרים בביצוע. על פי דוחות של האו"ם ושל כתבים מקומיים הרבה יזמים נאלצו להפסיק את עבודתם עקב חריגה מהזמן המותר, בטענה של עליות במחירים של חומרי הבנייה וההפסדים בעטיים. מצב זה הביא להתמרמרות התושבים ששילמו מקדמות דיור ועתה אולצו להמתין בחוסר ודאות כדי להשיג יחידת דיור.
- מבין מגרעותיה של התכנית היו העדפתם של משקיעים זרים על פני חברות יזמיות מקומיות, ותהליכים בירוקרטים שמנעו מחברות מקומיות להשקיע בתחום הדיור.
- אי הלימה בין הסביבה הפיזית - הלא היא יחידת הדיור - לבין צורכיהם הכלכליים והחברתיים של המשתכנים. מדיניות הדיור התעלמה מראש ממאפיינים חברתיים וכלכליים של המועמדים, וזאת לבד מהדרת הציבור או הדיריים בתהליך קבלת החלטות לגבי תכנון ועיצוב יחידות הדיור.
- חוסר הלימה בין ההיצע לביקוש כתוצאה מעלייה בשיעורי הנישואין ושיעורי ריבוי טבעי גבוהים. מצב זה הוליד צפיפות דיור גבוהה, במיוחד באותן דירות ששטחן 60 מ"ר, ושנועדו מלכתחילה לאכלס משפחות בנות 4-5 נפשות.

סקרים שנעשו מצאו שבפועל, יחידות אלה מאכלסות משפחה מורחבת המורכבת מאב המשפחה, בניו הנשואים ונכדיו.

בירדן, ההתערבות הממסדית הישירה בתחום הדיור החלה במחצית שנות השישים של המאה העשרים, כאשר הוקם לראשונה המוסד לשיכון (מואססת אלאסכאן) כדי לספק יחידות דיור לאותם מעוטי יכולת. במחצית שנות השבעים המדינה עברה להתערב בצד הביקוש, כאשר הוקם בנק השיכון (בנק אלאסכאן) שהעניק הלוואות בריבית נמוכה מזו שהייתה נהוגה בשאר הבנקים, לאוכלוסיות הנזקקות. בתחילת שנות השמונים הממשלה הקימה לשכה מיוחדת, שנקראת הלשכה לפיתוח עירוני, לטפל בקשיי הדיור באותם אזורים שסבלו ממצוקת דיור קשה. בשנת 1989 הוסיפה המדינה והגדילה את מעורבותה בשוק הדיור בעריכת תכנית אסטרטגית שנועדה לשרת את צורכי הדיור של אוכלוסיות קשות יום. בשנת 1992, עקב ריבוי האוכלוסייה בירדן ועליית הביקוש לדיור, איחדה המדינה לפי חוק את המוסדות השונים והקימה תחתם מוסד רשמי אחד שנקרא המוסד הכללי לשיכון ופיתוח עירוני (אלמואססה אלעאמה ללאסכאן ואלתטויר אלחדרי), שהפך למוסד הבלעדי המטפל בדיור. הרפורמה הגדולה בירדן התרחשה בשנת 1996, כאשר המדינה ארגנה מחדש את סקטור הבינוי והשיכון תחת חסותו ובמימונו של הבנק הבינלאומי בירדן. רפורמה זו הציבה לעצמה מטרה של הנהגת פיתוח בר-קיימא כדי להעלות את איכות החיים של אוכלוסיית ירדן, מבלי לפגוע ביכולתם של הדורות הבאים לספק את צרכיהם. האתגר העיקרי של מדיניות הדיור היה אפוא לענות על הביקוש שנוצר עקב גידול האוכלוסייה, שחייב אספקת בית הולם במחירים שווים ליכולת הכלכלית של התושבים ויצירת הזדמנויות רבות יותר עבורם. האמצעים שעמדו לרשות תכנית זו היו אלה:

- המוסד הכללי לשיכון ופיתוח עירוני, שיהיה אחראי על אומדן הביקוש לדיור ועל הצעת מדיניות דיור העונה עליו, ובכלל זה איתור האוכלוסיות הזקוקות לסיוע.
- מתן הלוואות בריבית נמוכה, ובמיוחד לפקידים בסקטור הציבורי כגון פקידי ממשלה, אנשי קבע בצבא, עובדי חברות ממשלתיות בעלי הכנסה נמוכה. על פי מדיניות זו המדינה מחויבת לעזור להן במציאת פתרונות דיור הולמים.
- חיזוק תפקידן של העיריות בתהליכי הרגולציה וצמצום הגירעון בחלקות אדמות קטנות המכוונות לאוכלוסיית היעד.
- עידוד הסקטור הפרטי להשקיע בפרויקטים המיועדים לאוכלוסיות מעוטות יכולת על ידי מתן הקלות ותמריצים שונים.
- הקמת יחידות דיור מעורבות או תמהיל של יחידות דיור, המיועדות לשכבות האוכלוסייה השונות בשוליהן של הערים הגדולות כמו: עמאן, אלזרקא וכדומה. בתכניות הדיור השונות הוקצו יחידות דיור גם לאוכלוסיות מעוטות יכולת.
- רוב השכונות החדשות נבנו בשולי הערים הגדולות על מנת לחסוך בהוצאות של העברת תשתיות מים, חשמל וביוב. רובן הוקמו בשולי או בסמוך למערכת כבישים רחבה, כדי לעודד את תהליך הניידות של אותן אוכלוסיות.
- התכניות התחשבו בעקרונות של תכנון מודרני שכללו הקצאת שטחי ציבור בשיעור של 28% מסך כל המסה הקרקעית של אותן שכונות.

על אף הצלחתה של התכנית שדווחה על ידי ממשלת ירדן, חסרים נתונים רשמיים על שיעור ההקצאה של מספר יחידות הדיור לאוכלוסיות מעוטות יכולת כפי שנהוג במדינות מערביות בעולם.

במצרים, שליש מיחידות הדיור שייך לסקטור הדיור הציבורי. ההתערבות המסיבית של המדינה בנעשה בתחום הדיור נודעה בשנות השבעים. מאז חלו שינויים רבים במדיניות הדיור של מצרים שאפשר לסכמם כדלקמן:

בתחילת שנות השבעים מדיניות הדיור לפתרון מצוקת הדיור התבססה בעיקר על אספקת יחידות דיור בערים החדשות שהוקמו באזורי הפריפריה, במיוחד באזורי הוואדי החדש. יחידות הדיור במחירים מוזלים למעוטי יכולת הוקמו בשיתוף פעולה של המדינה, הסקטור הפרטי והמגזר השלישי. המדינה נשאה ב-20% עד 45% מעלויות יחידות הדיור בעוד הדיירים חויבו להשלים את מחיר הדירות בתשלומים קבועים ללא ריבית לטווח ארוך, ובדרך כלל תוך 40 שנה. המדינה גם סיפקה הלוואות ארוכות טווח בריבית נמוכה לאוכלוסיות מעוטות היכולת. נקבע כי ההחזר של תשלומי ההלוואה החודשיים למי שרכשו דירה, ודמי השכירות לשוכרים לא יעלו על 25% מההכנסה החודשית של המשפחה. שטחן של הדירות שנבנו בשלב זה השתרע על 100 עד 263 מטרים.

לימים, התנאים השתנו והלכו, על אף שהמדינה נדרשה עדיין לתמוך במשפחות מעוטות יכולת על רקע העלייה במספרם של מחוסרי הדיור, והתיישנותן של תכניות קודמות שלא ספקו את הביקוש. תכנית חדשה שיצאה לפועל בשנת 2005, שהתיימרה לספק 500 אלף יחידות דיור לאוכלוסיות מעוטות יכולת בטווח זמן של שש שנים, הדירה מלכתחילה את האוכלוסייה שלשמה נרקמה התכנית. ההדרה יצאה אל הפועל על ידי קביעת תנאים לזכאות

דיוור שלא הלמו אוכלוסייה זו, ובמקום זאת התכנית שירתה אוכלוסיות מהמעמד הבינוני. בדיקת מאפייני התכנית מראה כי :

- להבדיל מתכניות קודמות, כ-67% מיחידות הדיוור בתכנית הנוכחית הוקמו בשולי הערים החדשות, לעתים באזורים מבודדים ורחוקים ממערכת תחבורה ציבורית.
- לא התבצעה חלוקה גאוגרפית הוגנת, כאשר קהיר וסביבתה, וערי פריפריה שלהן עורף מדברי גדול זכו לחלק הארי בהקצאת יחידות דיוור. זה היה חלק מתכנית "התיישבות הבדווים" (תוטיין אלבדוו) באזורים המדבריים כמו מדבר סיני.
- אוכלוסיות מעוטות יכולת נהנו רק מ-8% מסך יחידות הדיוור שנכללו בתכנית בסקטור ההשכרה, ואשר הקמתן נפלה באחריות המדינה. 75% מדירות אלה ששטחן אינו עולה על 42 מ"ר, נועדו לאכלס משפחות נזקקות (אלאולא בלרעאיה) כמו אלמנות, וקשישים.
- מימון הקמתן של יחידות הדיוור בעיקר מקופת המדינה (מואזנה), הוקמו על אדמות מדינה, דבר שמסביר מדוע רוב הפרויקטים הוקמו בשוליהן של הערים החדשות.
- התכנית הייתה פרי של שיתוף פעולה בין הסקטור הציבורי לבין הסקטור הפרטי, בין אם חברות בנייה ובין אם קבלנים בודדים, והמגזר השלישי, כלומר גופים לא ממשלתיים כמו הוואקף. הסקטור הפרטי היה אחראי על הקמת שני שליש מהדירות הנבנות בעוד המגזר השלישי היה אחראי על ביצוע שליש מהתכנית.
- הסקטור הפרטי זכה לאדמות מדינה במחירים מוזלים בעוד העברת התשתיות נפלה באחריותה של המדינה.

▪ להבדיל מתכניות קודמות לפיהן אוכלוסיות מעוטות יכולת זכו להטבות בהלוואות ובהחזרי תשלומים, התכנית הנוכחית חייבה את הדיירים לשלם מראש מקדמה וריבית גבוהה בתמורה להלוואות לרכישת דירה.

מצוקת הדיור במצרים, במיוחד זו של האוכלוסיות החלשות, לא נפתרה. לא זו אף זו, המדינה כשלה ביעדים שהציבה לעצמה לספק את יחידות הדיור שהבטיחה מראש. השכונות שנבנו סבלו מבידוד ועוני והבנייה במקצתן לא הושלמה, במיוחד בסקטור הפרטי, בגלל היעדר תשתיות. בעיות נוספות שהתכנית לא הצליחה לפתור הן אלה:

▪ הדרתן של אוכלוסיות מעוטות יכולת שנבעה מהתנאים שהציבה המדינה מראש, כגון שכר חודשי קבוע או ערבויות של פקידי מדינה להלוואות למשתכנים.

▪ חוסר שקיפות בתהליך הקצאתן של יחידות הדיור, שהביא להשתלטותם של פקידי ממשלה וחברי פרלמנט על מגורים אלה ולהשכרתם בניגוד לחוק.

▪ העיכוב בהעברת תשתיות ליחידות הדיור החדשות גרם לכך שרבות מהן לא אוכלסו כמתוכנן, ועורר התמרמרות מצד מי ששילמו מקדמה לרכישת או להשכרת יחידת דיור.

▪ בעת הקמתן של השכונות החדשות לא נלקחה בחשבון יצירת מקומות עבודה עבור המשתכנים בהן. זהו כשל שעלול לפגום ביכול לפתור ביעילות את מצוקת הדיור ולהצמיח הזנחה, פשע וייאוש כפי שמלמד הניסיון של מדינות מערביות כמו אירלנד וצרפת.

כתוצאה מכך בשנת 2012 יצאה לפועל עוד תכנית, ששאפה לספק מיליון יחידות דיור ציבורי לאוכלוסיות מעוטות היכולת. לתכנית

אמנם קווי דמיון ברורים לקודמתה, אך ההבדלים הסתמנו בבחירת הגופים הממשלתיים המעורבים בתכנית. גורמי המימון היו משרד הביטחון, שיעד חלק מהאדמות השייכות לו להקמת מבנים ציבוריים ושכונות לקצינים ולחיילים, ומימון חלקי הגיע מטעם הגופים הממשלתיים האחראים על ביצוע התכנית.

לערב הסעודית היה ניסיון שונה משאר מדינות ערב, כאשר החלה בבנייתם של כמה פרויקטים של בינוי חדש בערים המרכזיות של המדינה, נוסף על הקמתן של התיישבויות שונות לשיכון הבדווים באזורי פריפריה. חלק מהפרויקטים יועד לשיכון אוכלוסיות מעוטות יכולת באמצעות הקצאת יחידות קרקע מדינה לחברות יזמיות. סעודיה התנתה את הקמתם של אותם פרויקטים בהקצאת 40% משטח הפרויקט לטובתן של האוכלוסיות החלשות. החברות הונחו על ידי המדינה להשכיר או למכור בתים במחירים נמוכים ממחיר השוק, בעוד דירות אחרות שנבנו לכלל הציבור ימכרו במחיר של השוק.

מדיניות הדיור ברשות הפלסטינית מבוססת על עידוד השוק החופשי בהעמדת היצע דיור מגוון, התערבות בנושא התכנון המאפשר העמדת שטחים מתוכננים לפיתוח, תמיכה ועידוד בנקים להעמדת הלוואות למשקי בית לרכישת דירות ולבניית בתים; עידוד חברות פרטיות וקואופרציות לשיכון המאגדות בעלי מקצוע או מעין קבוצות רכישה. אלה רוכשות קרקע במשותף ומקימות עליה בתים או מבני דירות. לרשות הפלסטינית עדיין אין כל מעורבות בבנייה או מימון של שיכון ציבורי. כמו כן, היא אינה פועלת ליצור דיור בר השגה, הואיל וטרם הושגה הגדרה מוסכמת או טווח זמן הנראה לעין בשטח הפרויקטים של דיור בר השגה שמהם ניתן ללמוד. השוק החופשי השפיע על שוק הקרקעות ושוק הדירות כאחד. ביישובים הכפריים בהם חיים כשני שלישי מהחברה הפלסטינית, עדיין נותר דגש בהיצע הדיור על בנייה עצמית ועל

קרקע בבעלות פרטית. בחלק מהכפרים הצמודים לערים החלה בניית דירות להשכרה או למכירה. מבנים אלה מוקמים על ידי קבלנים ומפתחים מקומיים. באזור רמאללה, שבו קיים ביקוש גדול לדיר, התעוררו יוזמות של הקמת שכונות חדשות מתוכננות הן של בתים הן של מבני דירות בני כעשרים קומות. אלה נמכרים למהגרים לעיר מרחבי הגדה המערבית. כמו כן, נודעה יוזמה פרטית להקמת עיר פלסטינית חדשה "רואבי", מצפון לרמאללה, בתמיכתה של קטאר, וכמובן בתמיכתה של הרשות הפלסטינית. אפשר ללמוד מן המתרחש בנושא המגורים בקרב החברה הפלסטינית בגדה המערבית על כלל החברה הערבית. יש דמיון תרבותי-התנהגותי ומצב כלכלי דומה, בהבדל של קונטקסט פוליטי והאורבני.

4.4.1 מצב הדיר ומדיניות הדיר כלפי קבוצות עוני במדינות המערב

דיון בסוגיית הדיר של קבוצות נחלשות ועניות במדינות המערב, מציף שלוש סוגיות מרכזיות: האחת, היא הריכוז הגדול של קבוצות מיעוט, וקבוצות מיעוט אתניות בכללן, בחזקות דיר מסוימות באזורים שונים בערים. השנייה, היא תנאי הדיר בהן מתגוררות קבוצות מיעוט, כאשר הכוונה אינה רק לתנאים של צפיפות הדיר, והתאמת הדירה למחייה, אלא גם לסביבה הפיזית, החברתית והכלכלית של המשתכנים. השלישית קשורה למיקומן של השכונות המאכלסות קבוצות מיעוט והאם הוא מאפשר נגישות למקומות שונים בעיר המרכזית, ובעיקר למקומות עבודה, כאשר המיקום קובע גם את הנגישות למערכת השירותים העירונית. האם תנאי הסביבה הם סבירים ומאפשרים חיים נורמליים? האם מערכת השירותים אכן מתפקדת בצורה נאותה ועילה בשכונות של קבוצות המיעוט?. ולא פחות חשוב מכך, האם קיימת נגישות של

האוכלוסייה הנחלשות להזדמנויות דיור אחרות בשוק הדיור או שמא הן לכודות באותן שכונות?

בדיקה של מקומות הדיור של קבוצות מיעוט עניות וחלשות, ביניהן קבוצות מיעוט מקומיות וקבוצות מהגרים, מראה כי אותן אוכלוסיות נוטות להתגורר בדרך כלל בדיור שיועד כדיור ציבורי (social housing), בעוד נגישותן לחזקות דיור אחרות מצומצמת מאוד. אוכלוסיות אלו גרות בדרך כלל בשני ריכוזים עיקריים המפרידים בינן לבין קבוצות אחרות מהמעמד הבינוני-גבוה או במילים אחרות קיימת ביניהן לבין קבוצות אחרות סגרגציה מרחבית המתבטאת בתחומי החיים השונים בין אם בדיור, בחינוך ועוד. יוצאת מכלל זה היא נורבגיה, שבה שיעור גבוה של בעלים-דיירים בקרב קבוצות חלשות ובכללן קבוצות מיעוט לאומיות. נורבגיה מספקת תמריצים לעידוד הבעלות על דיור באמצעות משכנתאות בריבית נמוכה וסובסידיות לרכישת דירה במיוחד לרוכשים ראשונים.

מדינות מערביות שונות כמו אנגליה למשל, מעודדות את תהליך הפרבור של קבוצות המיעוט כדי להאיץ ערבוב חברתי (social mix), ולכידות ולשמור על יציבות חברתית וכלכלית. אנגליה עושה זאת בדרכים שונות כמו הריסת בתים והעברת אוכלוסיות עניות וקבוצות מהגרים למקומות אחרים במדינה, ותומכת בהתחדשות בתים במרכזי הערים. תכנית התחדשות השכונות זכתה אמנם להצלחה חלקית, וניכרת מגמה של מעבר של קבוצות עניות לפרברי הערים האנגליות, אבל יש גם מי שמטילים ספק בהשגת היעד שלשמו נועדה התכנית.

4. 4.2 מצב הדיור של קבוצות מיעוט בעולם

אפשרויות הבחירה העומדות בפני מהגרים או קבוצות מיעוט בשוק הדיור, בשונה מאוכלוסיות מקומיות, גם הן מוגבלות מאוד. הן מתאפשרות בדרך כלל, רק באותם אזורים גאוגרפיים מצומצמים, בהם חיות אוכלוסיות אלה, בתוך הערים האירופיות הגדולות (Bolt, 2009). לא זו אף זו, הואיל וקבוצות המיעוט נמנות עם בעלי הכנסה נמוכה, אפשרות הבחירה שלהן מוגבלת מראש, הגם שמרכיב ההכנסה אינו האחראי הבלעדי למצב הדיור שלהן (Anderson et al., 2013).

מאז גדל הייצוג של קבוצות מיעוט בדיור הציבורי והשתפרה מאד הגישה להון עצמי ולמידע עבור מי שמחפשים דיור במגזר הפרטי בקרב קבוצות מיעוט. ממצאים אלה קיבלו סימוכין במפקד האוכלוסין הבריטי משנת 2001 (Phillips & Harrison, 2010). זאת בהשוואה לשנות השבעים שהתאפיינו באפליה נגד קבוצות מיעוט בשוק הדיור הציבורי, כאשר גורמים שונים, לפחות באנגליה, שיבשו את התהליך של אספקת דיור ציבורי לקבוצות מיעוט, מטעמים פוליטיים וגזעניים.

בשנים האחרונות מסתמנת תפנית חשובה מאוד בהתערבותן של מדינות המערב בסוגיית הדיור לטובת קבוצות מיעוט החיות בתוכן. הבידול המרחבי והריכוז של קבוצות מיעוט בחזקות מסוימות של דיור, ערערו את היציבות במדינות האירופיות וכיום הן מנסות לאזן בין קבוצות הרוב הילידות לבין קבוצות המיעוט. מדינות אירופיות ומדינות רווחה בפרט, כמו הולנד, שוודיה ועוד, שחרטו על דגלן את חופש הבחירה ושוויון הזכויות לפרט, ראו בעיניים כלות את כישלון תהליך האינטגרציה והתגברות הסגרגציה של קבוצות המיעוט (Anderson et al., 2013). הן החלו לנקוט צעדים

מחוללי שינוי במגמות ההסתגרות של מיעוטים ומהגרים, בהשוואה למגורי האוכלוסייה הוותיקה. את האשמה להסתגרותן של קבוצות המיעוט הטיחו הממשלות השונות במיעוטים עצמם, שמורגלים לחיות במסגרות משפחתיות מורחבות, כדי ליהנות מסיוע ותמיכה. אנגליה, הכירה לאחרונה באחריות המדיניות הממשלתית להגבלת חופש הבחירה ולניידות המגורים בקרב בני המיעוטים ולהסתגרותם באזורים גאוגרפיים מוגדרים.

לפיכך, המדיניות המוצהרת והאתגר העיקרי שניצבים לפתחן של מדינות המערב בעת הזאת הם כיצד לעודד את תהליך האינטגרציה של קבוצות מיעוט שונות בתוך מדינותיהם ולחסל תופעות של ההסתגרות וסגרגציה עצמית (self-segregation) של קבוצות מיעוט בתוכן (Dhalmann, 2009; Anderson, 2013 ; Bolt, 2008). הדעה הרווחת היא כי השתלבותן של קבוצות המיעוט בחברה עשויה לשמור על יציבות ולכידות חברתית (קוהרנטיות חברתית - social cohesion) מחד, ומאידיך לבסס אזרחות טובה בקרבן (Anderson et al., 2013; Bolt, 2009). בעלות על דיור נתפסת בעיני המדינות השונות כמכניזם שבאמצעותו ניתן יהיה לעודד את השתלבותן של קבוצות המיעוט בחברה, לגבש את הלכידות החברתית ולהגביר את השוויון הכלכלי בחברה (בן שטרית, 2003 ; Anderson et al., 2013). מדינות כמו אנגליה ונורבגיה, הצהירו בפומבי על נקיטת מדיניות של עידוד הבעלות על דיור. עוד מדינות, כמו שוודיה והולנד, הביעו תמיכה בערכים אוניברסליים בשוק הדיור על ידי תמיכה בחזקות דיור שונות, ובכללם הבעלות על דיור (Anderson et al., 2013).

במקצת מהמדינות רווחת ההנחה כי צעדים של פיזור מהגרים או קבוצות מיעוט מריכוזים גבוהים בחזקות דיור ספציפיות, ייטיבו

את מצבם וישלבו אותם בחזקות דיור שונות, במיוחד בחזקות של בעלות על דיור. הן פעלו בהתאם להנחה זו, וחלקן אף נקטו מדיניות של פיזור הדיור הציבורי בשכונות מבוססת בעלות ריכוזי אוכלוסייה לבנה. נמצא, למשל, כי במדינה כמו ארצות הברית רק 10% מהדיור הציבורי נמצא מחוץ לריכוזי מיעוט של שחורים (Bolt, 2009). בערים אחרות הוקצה דיור שמגביל אפשרות של התיישבות נוספת של קבוצות מיעוט בתוכן, והדוגמה הבולטת ביותר היא העיר רוטרדם. זו עיר שיישמה מודל ייצוג של 5% בלבד מבני מיעוטים בשכונות השונות בתוכה על מנת לעודד את תהליך האינטגרציה. לבד ממדיניות של גיוון מגורים שמחוללת גיוון חברתי (social mix), מדינות כמו אנגליה אימצו את שיטת הג'נטריפיקציה. בתים ישנים במרכזי הערים נהרסו ובמקומם נבנו בתים חדשים שעודדו את כניסתה של אוכלוסייה לבנה לריכוזי קבוצות המיעוט (Phillips & Harrison, 2010).

את מבחן התוצאה של שיטות המדיניות השונות שתוארו לעיל ניתן לסכם כך:

- עד כמה הצליחו באמת שיטות פיזור קבוצות המיעוט להשיג את מטרתן בערים שונות באירופה? המחקר יתייחס בקצרה לשאלה זו שכן אף שהיא אינה קשורה אליו ישירות אין לזלזל בערכה.
- עד כמה צלחו התכניות השונות או שיטות מדיניות הדיור השונות להעלות את שיעור החזקה של בעלים-דיירים? היות ואחד מסימני ההיכר להשתלבות ולאיינטגרציה של קבוצות מיעוט בתוך החברה המקומית הינו העלייה במספרם. בה בעת, שיעור גבוה של שוכרים, בין בשוק הפרטי ובין שהם שוכרים סוציאליים, נחשב במדינות אלה

מדד לחוסר השתלבותה של אוכלוסיית המיעוט בקבוצת הרוב (Anderson et al., 2013).

- באיזו מידה עלה בידן של קבוצות מיעוט להשתכן בתנאי דיור מרווחים, במונחים של צפיפות דיור? מדד צפיפות הדיור מעיד כאמור על איכות המגורים.

שני מדדים מרכזיים משרתים את החוקרים בשאלות אלו, והם:

- מידת הנגישות של קבוצות מיעוט לחזקות דיור שונות, במדינות שונות, בין אם כדיירים-בעלים, ובין אם כשוכרים בשוק החופשי ושוכרים סוציאליים.
- השוואה של מדד צפיפות הדיור בקרב קבוצות מיעוט במדינות שונות לזה של תושביהן המקומיים.

מחקרם של פיליפס והאריסון (Phillips & Harrison, 2010) שנערך באנגליה מצביע על הבדלים במדד הצפיפות בין האוכלוסייה האנגלית לקבוצות המיעוט ופיזורם בחלקות דיור שונות. לקבוצות מיעוט נודע ייצוג יתר בדיור הציבורי בבעלות או בשכירות נוסף על צפיפות הדיור.

4.5 התערבות מדינת ישראל בשוק הדיור ויחסה לאוכלוסייה הערבית

כמו מדינות אחרות בעולם המוגדרות כמדינות רווחה, גם מדינת ישראל התערבה במשק המגורים. בשני העשורים הראשונים להקמתה, המדינה יזמה בניית דיור ציבורי כדי לקלוט את המהגרים היהודים. מלבד זאת, הם אוכלסו בדיור שננטש בערים בעקבות מנוסתם של בעליהם הערבים הפלסטינים ממאורעות 1948 (ח'מאיסי, 2008). מאז שנות השמונים של המאה העשרים חל שינוי במדיניות הממשלה בעניין אספקת דיור ציבורי. היא חדלה

מלהתערב בתהליך ההיצע ובמקום זאת התערבה בתהליך הביקוש. ההתערבות הממסדית בצד הביקוש באה לידי ביטוי במתן משכנתאות מסובסדות, הלוואות מקום, תמיכה ציבורית בפרטים על בסיס מפת אזורי עדיפות לאומית וקביעת קריטריונים לזכאים לשם קבלת סיוע (חימאיסי, 2008). מדיניות הממשלה בכל הקשור לרווחת הדיור פסחה על האוכלוסייה הערבית במדינת ישראל. מדיניותה קבעה קריטריונים ומדדים שחסמו בפני הערבים את האפשרות ליהנות מפירוטיה. התמיכה הממסדית התבססה על מדד מגורים בדירה (רכישה, חכירה, השכרה), הבנויה לפי היתר על קרקע בבעלות/חכירה של הדייר כקריטריונים לזכאות בסיוע ציבורי, הנאה ממדרגות מיסוי והפקת תועלת ממדיניות הרווחה. הבנייה השכיחה ביישובים הערביים התבססה על בניית בתים, חלקם ללא היתר. לעתים, סיבוכים בירוקרטיים של רישום הקרקע על שם הדייר פסלו אותו מן הזכאות לסיוע, ולעתים בעלי הקרקע סכלו את העסקה או דאגו בעצמם לקבל את הסיוע על פי קריטריונים שקבעה המערכת הממסדית. ההדרה של האוכלוסייה הערבית ניכרה אפוא גם בתחום הדיור הציבורי. ההשקעה בשיכון הערבים הייתה כה מצומצמת עד שבין 1948 ל-1972 המגזר הערבי זכה ל-2%-1.4% בלבד מסך כל ההשקעה בבנייה הציבורית בישראל. לעומת זאת הנתונים מראים כי בשנים 2001-2005 קרוב ל-122,005 בתים נתמכו על ידי משכנתאות ומתוכם רק 5,756 נבנו בסיוע משכנתאות בקרב האוכלוסייה הערבית. לפי הנתונים הקיימים, מספר זה מהווה רק כ-4.7% מסך הבתים שנבנו לאחר שבעליהם זכו במשכנתאות. ביישובים הערביים מתבצעים פחות מ-2% מכלל העסקאות בשוק הדיור, כאשר מלאי הדיור בהם עומד על כ-18% ממלאי הדירות הכלל ארצי.

4.6 התמורות במדיניות הדיור בישראל

התהליכים הגלובליים לא פסחו על מדינת ישראל וגם כאן, בדומה לשאר ארצות העולם הדיור הציבורי עובר הפרטה ונמכר לדייריו. במקביל המדינה עברה לפעול בצד הביקוש ותמיכתה בציבור הנזקקים נעשית דרך סובסידיות מוכוונות וסיוע בשכר דירה.

4.6.1 תמיכת הממשלה בצד ההיצע

תמיכת הממשלה בצד ההיצע באה לידי ביטוי במעורבותה בבנייה ציבורית יזומה. בשלושת העשורים הראשונים לקום המדינה הייתה מעורבותה גדולה מאוד באספקת דיור ציבורי. מאז הקמתה, נתנה המדינה מאות אלפי דירות שיועדו להשכרה כפתרון למצוקת העולים והפליטים חסרי הכול שהגיעו ארצה. בסוף שנות השישים כבר התקרב מספר יחידות הדיור הציבורי ל-206 אלף, כ-23% ממלאי הדירות במדינה (ורצברגר, 2007). מלאי הדיור הלך והצטמצם במהלך השנים, וכבכל העולם, נעשו מאמצים למכור את הדירות שנבנו ביוזמה ציבורית לדייריהן.

בשנת 1998 נחקק חוק הדיור הציבורי (זכויות ירושה), המאפשר לדיירי הדיור הציבורי שצברו ותק מסוים לרכוש את דירות מגוריהם בהנחות ניכרות. החוק הוקפא על ידי הממשלה שלושה חודשים לאחר חקיקתו, אך למרות זאת המדינה נהגה ברוח החוק, ובמרוצות השנים יזמה מבצעי מכירות של דירות בדיור הציבורי. בשנת 2011 הוערך חלקו של הדיור הציבורי בכ-3.3% בלבד משוק הדיור. 75,000 דירות, מהן 63,500 בשיכון רגיל ו-12,000 בבית דיור מוגן. נוסף על הדירות הציבוריות, מאייש משרד הקליטה באמצעות חברת עמידר כ-11,600 דירות במקבצי דירות לעולים (פלדמן, 2011). בשל מלאי הדירות שהלך והצטמצם בדיור הציבורי הוחמרו הקריטריונים לזכאות, כאשר עמידה בהם מעידה אמנם על מצוקה

כלכלית גדולה אך אינה מקנה בהכרח זכות לדיור ציבורי. מספר הבקשות שהוגשו לקבלת דיור ציבורי היה גבוה לעין ערוך ממלאי הדירות הפנויות שעמד לרשות המבקשים. כמו כן, המימון להקמת דיור ציבורי היה זעום גם הוא, מאחר שההכנסות ממכירת דירות ציבוריות שימשו למטרות אחרות, תוך הפרת החוק שקבע כי ההכנסות יופקדו ב"קרן הדיור הציבורי" וישמשו למימון דירות עבור אוכלוסיות נזקקות.

בשלהי המאה העשרים נעשתה הבניה מחדש של הדיור הציבורי. הבניה זו נשענה על משטר חוזי ששותפים לו המדינה והחברות המשכנות, הבנקים למשכנתאות ועמותות. המעבר למשטר חוזי הקנה לדיירים זכויות שמעבר להגדרה הרשמית של חזקה, לפיה הזכות למגורים בדיור המסובסד מותנה במצב כלכלי המעיד על נזקקות. לפיכך, מן הראוי היה שמצבם הכלכלי של הדיירים יבחן מעת לעת, ומי שמצבם הכלכלי השתפר יפוננו כדי לאפשר לדיירים נזקקים יותר לממש את זכאותם לדיור הציבורי. בפועל נהנו הדיירים מחזקה על הדירה, שלא על פי חוק, לכל ימי חייהם.

4.6.2 תמיכת הממשלה בצד הביקוש

- ההתערבות הממסדית בצד הביקוש התרחשה בשנות השבעים של המאה העשרים, בעקבות תמורה אידאולוגית במדיניות. היא התמקדה בכלים האלה: משכנתאות מוכוונות ומענקים לנזקקים ;
- סיוע בשכר דירה ;
- תמיכה באמצעות הלוואת מקום על פי מפת עדיפות לאומית מאושרת על ידי הממשלה ;
- תמיכה דיפרנציאלית למשרתים בכוחות הביטחון ;

- הנחיות ליצירת פתרונות דיור מגוונים מותנים בתכניות מאושרות על ידי מוסדות התכנון;
- הקמתן של ערים ושכונות חדשות, פיתוחן ועידוד אוכלוסייה להשתכן בהן.

4.6.3 משכנתאות מוכוונות ומענקים

כלי המשכנתאות המכוונות נוצר אי שם בשנות השבעים של המאה העשרים, כאמצעי לעידוד זוגות צעירים לרכוש דירה. במהלך השנים עבר שינויים, בהתאם לשיקולי מדיניות שונים ונוספו לו זכאים מקבוצות אוכלוסייה אחרות, כמו לדוגמה משקי בית של עולי ברית המועצות לשעבר שהגיעו בגל העלייה הגדול שהביא לישראל כמיליון עולים.

הסבסוד של המשכנתאות המכוונות מושתת על שיעור ריבית מופחת לעומת שיעורי הריבית על משכנתאות בשוק הפרטי. סכומי המשכנתאות המכוונות ושיעורי הריבית עליהן נקבעים בהתאם לקריטריונים של זכאות על פי שיטה של צבירת נקודות המצביעה על מידת הנזקקות, ולא על פי קריטריונים של שוק חופשי המושתת על הכנסות משק הבית וערך הנכס הנרכש. על פי עיקרון זה, ככל שמשק בית נזקק יותר כן הוא זכאי להלוואת משכנתא גדולה יותר. בקביעת נקודות זכות למשכנתאות מעוגנים קריטריונים של מיקום גאוגרפי, שיוך אתני ושירות בכוחות הביטחון.

למן העשור הראשון של שנות האלפיים ואילך, צומצמו המשכנתאות המכוונות לאחר שהיו עמוד התווך במדיניות הדיור בישראל בשנים עברו. מידת השפעתן על שוק הדיור התבררה כזניחה. אומדן מספרם של מממשי המשכנתאות המוכוונות שעמד על כ-55 אלף ב-1996, הצטמצם לכ-30 אלף ב-2003, ופחת לשפל של 2,200 מממשים בלבד ב-2011 (בן שטרית, 2014). הצמצום במספרם

של הלווים במסגרת המשכנתאות המוכוונות הושפע מכמה גורמים: הצטמקות התקציבים לצד החמרת תנאי הזכאות, עדכון חסר של שיעור הריבית על המשכנתאות, ומצוקה כלכלית של משקי בית המקשה עליהם את יכולת ההחזר של משכנתאות.

4.6.4 סיוע בשכר דירה

סיוע זה ניתן בעיקר לאוכלוסייה המתקשה במציאת דיור בשוק החופשי, אוכלוסיית הנכים ובעלי צרכים מיוחדים, ומשפחות מרובות ילדים הנזקקות לסבסוד הממשלתי לתשלומי שכר דירה. יש לזכור שכיום, הסיוע בשכר דירה הוא כלי המדיניות היחידי שנותר לתמוך במשקי בית מוחלשים כלכלית, שכן מהדיור הציבורי נותר רק שריד, התורים לקבלת דירה ארוכים, אין מלאי של דירות, ומתכונת המשכנתאות המצומצמות המוצעת כיום מסכנת את הלווים ואינה עוד בגדר פתרון למשקי בית מוחלשים (בן שטרית, 2008).

הכללים לקביעת הזכאות לסיוע בשכר הדירה סבוכים (אגמון, 2010), וההבחנות בין קבוצות שונות של נזקקים נעשות לפי מצב משפחתי, גיל וזכאות לקצבאות מהביטוח הלאומי. כמן כן, יש הבחנות בין זכאים חדשים לממשיכים.

בשל הקשיים בהקצאת דיור ציבורי לאוכלוסיות מוחלשות, עברה המדינה ממודל של תמיכה בקבוצות מוחלשות באמצעות דיור ציבורי למודל של סבסוד שכר דירה בשוק הפרטי. מעבר זה הוליד תוצאות שליליות כמו שיעורי שכר דירה גבוהים והרעה בזכויותיהם של ציבור הזכאים הואיל ובתנאי השוק החופשי לא חלה עליהם כל הגנה הקבועה בחוק. מגורים בשכר דירה מסובסד בשוק הפרטי הם חזקה לא יציבה, שהותירה את הקבוצות המוחלשות תלויים בחסדי בעלי דירות.

מדיניות הממשלה בכל הקשור לרווחת הדיור פסחה על פי רוב על האוכלוסייה הערבית במדינת ישראל. הדרתה מהדיור הציבורי וממערכת הסבסוד מחד ורתיעתה מפני חובות המשכנתא מאידך, לבד מניידות המגורים הנמוכה בקרבה, הולידו את שיטת הבנייה העצמית עליה יורחב הדיון בהמשך.

4.7 הדיור הציבורי בישראל

לדיור הציבורי חסרה הגדרה אחת ויחידה, והוא שונה ממדינה למדינה בשיעור ההיצע ובפרופיל המשתכנים בו. במדינות אחדות הוא מיועד לאוכלוסיות מעוטות יכולת ובאחדות גם מעמד הביניים מתגורר בו. בעלי הדיור הציבורי ומקימיו הם בדרך כלל רשויות או זרועות ביצוע ממשלתיות או ארגונים ללא מטרות רווח (Scanlon & Whitehead, 2007).

הדיור הציבורי בישראל מלווה את התפתחותה החברתית והכלכלית של המדינה מאז הקמתה (וינשטיין, 2014). ברבות השנים חלו שינויים חברתיים, פוליטיים וכלכליים שהשפיעו עמוקות על אופיים של מנגנוני הדיור הציבורי בישראל ועל תפיסות הציבור ומקבלי ההחלטות לגבי טיבם, תכליתם וחשיבותם של מנגנונים אלה (גלס, 2014). מדיניות הדיור בישראל שהחלה כמדיניות רווחה אוניברסלית עברה למדיניות ניאו-ליברלית הנוקטת בהפרטה מכוונת של הדיור הציבורי בישראל ומבקשת להנהיג סיוע בשכר דירה בלבד (וינשטיין, 2014).

בשנות ה-50 וה-60 נחשבו הסדרי הדיור הציבורי לפתרון נורמטיבי שמוצע על ידי המדינה לכלל אזרחיה, ולא דווקא למי שסובלים ממצוקה סוציו-אקונומית אקוטית. התמורות של שנות ה-70 שקידשו את הבעלות הפרטית והקשיחו את תנאי הזכאות אפשרו את התערבות המדינה רק במקרים חריגים של נזקקות אישית.

וכך, עד מחצית שנות ה-90, חדלה לחלוטין הקמתו של דיור ציבורי. גלס (2014), בחנה במחקרה כמה פסקי דין כדי להיווכח מי הם האזרחים המוגדרים זכאים לדיור ציבורי מבחינת המדינה. לרוב היו אלה דווקא אזרחים המנהלים אורח חיים בורגני, יציבים תעסוקתית ואחראיים לעצמם ולסביבתם. גלס מציעה לשפר את המודעות וההבנה המשפטית אודות אורח החיים של אוכלוסיות החיות בעוני והזכאות לדיור ציבורי (גלס, 2014).

כשם שתפקידו של הדיור הציבורי השתנה כך גם הספרות שעוסקת במשק הדיור, שכיום מתייחסת יותר למושג של "דיור בר השגה" (Affordable Housing). קידום של פתרונות בהישג יד בשוק החופשי לא מיייתרים את הצורך בדיור ציבורי וחלק מהתפיסה של דיור בר השגה היא אכן הדאגה לקיומו.

4.8 דיור בר השגה

המושג "דיור בר השגה" כולל גם דירות שנבנות על ידי גורמים פרטיים בתנאי השוק החופשי (רוזנפלד, ולרשטיין, ורייכר, 2014). קיים מגוון של הגדרות לדיור בר השגה, ובישראל המונח מוגדר היטב בהצעת חוק של ח"כ לשעבר רן כהן מ-2007: יחידות דיור למגורים המיועדות למכירה או להשכרה שבמחירם מובאים בחשבון הצרכים החברתיים ומצבו הכלכלי של הקונה או השוכר (אגמון, 2010). לרוב המושג מוגדר כיחס בין אחוז התשלום של המשתכן למשכורתו, והבעייתיות מתחילה כאשר משלמים מעל אחוז מסוים מן המשכורת (בדרך כלל מעל 30%) בתמורה למגורים ראויים (Mulroy & Ewalt, 1996; Hulchanski, et al, 2013; Williams, 1992)

המושג של דיור בר השגה מקבל משמעות רק כאשר ניתן להשיב על שלוש שאלות: (1) בר השגה למי? (2) באילו סטנדרטים, (3) לאיזו

תקופה? על אף שחסרה הגדרה מדויקת ועקבית המונח התקבע בתודעה הבינלאומית, שכן הוא מקיף לא רק דיור חברתי או דיור לבעלי הכנסה נמוכה אלא גם תמיכת פיננסית לבעלי הכנסה ממעמד הביניים שמתקשים לרכוש דירה בשוק הפרטי (Stone, 2013, & Tighe, Mueller).

בספרה של אלתרמן (2012), "דיור בר השגה: כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית" מוצעות שתי הגדרות מורחבות למושג. האחת, מנקודת מבטו של המנגנון הציבורי - "התערבות בשוק" כאשר הממשלה אכן מתערבת, והשנייה, מנקודת מבטו של הצרכן "נטל עלות הדיור".

ההתערבות בשוק (נקודת המבט של המנגנון הציבורי), מתרחשת כאשר המגזר הציבורי משתמש במגוון כלים רגולטוריים ופיננסיים על מנת להוריד את מחירי הדיור. דיור בר השגה שמקורו בהתערבות שכזאת עלול להיות גבוה מיכולת התשלום של קהל היעד, גם אם בפועל הוא נמוך ממחיר השוק (אלתרמן, סילברמן, פילאקוף, מועלם, ויוקלה, 2012).

נטל עלות הדיור (מנקודת מבטו של הצרכן) היא הגדרה הנשענת על התפיסה לפיה הוצאות הדיור של אוכלוסיית היעד אינן עולות על 30% בקרוב מהכנסת משק הבית. הגדרה זו מכוונת לשכבות הנמוכות בחברה ומדגישה את ההכרח לאפשר למשקי בית אלו לממן את שאר הצרכים הבסיסיים כמו מזון או חשמל (אלתרמן, סילברמן, פילאקוף, מועלם ויוקלה, 2012).

הקושי בהשגת מגורים נובע מכך שרמת ההכנסה איננה מדביקה את קצב עלויות הדיור (Quigley, 2004 Raphael). עלויות הדיור מושפעות מהרגולציה בשטח, למשל תקנות תכנון אזורי קודם

(Zoning), שלבד מכך שהן מייקרות או לעתים אף מונעות את תהליך הבנייה, הן משפיעות על היצע הדיור, וכמותן גם תקנות בנייה, תקנות סביבתיות ותקנות של שימור החי וההיסטוריה, שמאריכות ומעכבות את תהליך הבנייה. גם מקומן של תקנות עבודה של המועסקים בפרויקט הבנייה לא נגרע, שכן אף הן עלולות לייקר את עלות הדיור (Downs, 1991). גם מיסים שנגבים בצורה לא שוויונית וירידה בביטחון התעסוקתי של התושבים משפיעים על השגת דיור ראוי (Berry, 2003) (Raphael & Quigley, 2004). הקושי בהשגת דיור מערער את היציבות בחיי התושבים ומשפחותיהם ועשוי להשפיע על נדידה מרובה בין יעדים (Crowley, 2003).

בארה"ב, אנגליה, אירלנד, ספרד והולנד קיימת חקיקה לגבי דיור בר השגה. בארה"ב נהוגה מסגרת מפורטת של המתנה לקבלת סיוע בכמה כללי הכנה מובנים. באנגליה יש קווים סטטוטוריים מנחים. במדינות אחרות, כמו אוסטרליה, קיים הסכם בין הממשל המרכזי לממשל המדינתי בנוגע לחלוקת האחריות על מדיניות הדיור; בניו זילנד נקבעו כללים עקרוניים מנחים שאמורים לסייע לרשויות המקומיות ולשאר המעורבים בנושא הדיור ובקנדה פועלת חברה ממשלתית שמופקדת על ענייני השיכון והיא שמנחה את הרשויות המקומיות כיצד לפעול. בגרמניה, אין חקיקה ראשית בנושא הדיור, אך המדינה אכן מתקצבת ומסבסדת לאזרחיה דיור והצלחה מעל למשוער לספק כמות רבה של דיור בר השגה לאזרחיה ואף לייצב את מחירי הדיור. הצלחתה בשנים האחרונות אף צמצמה את התקצוב ציבורי (אלתרמן, סילברמן, פילאקוף, מועלם, ויוקלה, 2012) (אגמון, 2010).

4.8.1 דיוור בר השגה בישראל

לממשלה ולשלטון המקומי יש השפעה מכרעת על משק הדיוור בארצנו, כאשר מרבית קרקעות המדינה מנוהלות על ידי רשות מקרקעי ישראל. מוסדות התכנון במדינה לצד רשות מקרקעי ישראל והשלטון המקומי הם המופקדים על כל מערך הדיוור, משלבי התכנון דרך פיתוחו ועד לשיווקו, על פי חלוקת התפקידים הבאה: האחראים על התכנון והאישור הסטטוטורי הם משרד הפנים ומוסדות התכנון, האחראים על ייזום, שיווק וביצוע של דיוור בר השגה הם רשות מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי (דו"ח ביקורת של מבקר המדינה על משבר הדיוור, 2015).

משנת 2008 חלה האמרה חדה במחירי הדירות ובשכר הדירה בישראל. היקפן המצומצם של התחלות בנייה ביחס לגידול במספר משקי הבית ורמת ההכנסה שעלתה רק באופן מתון חוללו משבר בשוק הדיוור (מבקר המדינה, 2015).

הקושי בהשגת מגורים בישראל נגרם מכמה טעמים: ביקוש גבוה לדיוור בר השגה וגירעון בהיצע, עליית מחירי הדיוור כפועל יוצא של הביקוש הרב וההיצע החסר ומעורבות ישירה מופחתת של הממשלה בתחום הדיוור. כל אלה הביאו לגידול במספר משקי הבית מהשכבות הבינוניות והנמוכות המתקשים לעמוד בנטל הוצאות הדיוור, למשבר כלכלי שבו אזרחים מתגוררים בתנאי דיוור לקויים ומתקשים לממן הוצאות נוספות כמו מזון, בריאות, חינוך ולהעמקת אי השוויון בחברה (רוזנפלד, ולרשטיין, & רייכר, 2014) (אגמון, 2010). הם גם חדדו את הצורך בהגברת היצע הדיוור בר השגה במחיר נמוך ממחיר השוק, לכל בעלי ההכנסה הממוצעת ולא רק לשכבות החלשות (חתוקה, 2014).

המשפט הישראלי אינו מעגן בחוק את זכות הדיור כזכות יסוד אזרחית, אף שישראל חתומה על אמנות בינלאומיות המכירות בה בתור שכזו, זכות שאישש גם בית המשפט העליון בישראל. עם זאת, במשפטים שמתנהלים במערכת המשפט בישראל ובהכרעות המשפטיות שמתקבלות מהדהדים ההכרה בדיור כחלק מן הזכות הבסיסית לכבוד מינימלי (מועלם ואלתרמן, 2012).

תהיות רבות עולות בדבר תכנון ודיור בר השגה. למשל, האם יש צורך במספר רב של משקיעים פרטיים בתחום הדיור? (Berry, 2003); האם תכנון מוקדם של שימושי קרקע יכול לפתור את מצוקת המגורים? מעבר לדיור הציבורי נייחד פרק למושג של דיור בר השגה, שכאמור הוא מושג רחב ורב רבדים, ומתאר מצב של שכבות נרחבות באוכלוסייה בישראל ובפרט באוכלוסייה הערבית.

4.9 דיור בקרב האוכלוסייה הערבית

השינויים שהתחוללו בעשורים האחרונים בחברה בישראל לא פסחו על הסביבה והקהילה הערבית. במדינת ישראל חיים כיום כ-1.4 מיליון אזרחים ערבים בכ-1,187 יישובים, שמתוכם 134 יישובים ערבים מוכרים. שטח השיפוט של הרשויות הערביות עומד על כ-2.5% משטח המדינה. אזרחים ערבים מחזיקים בבעלותם כ-3.5% משטח המדינה, לא כולל השטחים שנתונים עדיין בסכסוך בעלות בין המדינה לאוכלוסייה הערבית הבדווית בנגב. פחות מ-1% בלבד משטח זה מיועד לפיתוח על פי תכניות מתאר מאושרות. מאז קום המדינה לבד מן היישובים הבדווים בנגב, לא הוקם אף לא יישוב ערבי חדש וזאת למרות ריבוי האוכלוסייה הערבית בארץ (הצעת הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד ראש הממשלה לפתרון סוגיית התכנון והדיור במגזר הערבי, 2012). עיקר היצע המגורים הזמין ביישובים הערביים מבוסס על שיטת הבנייה העצמית על קרקע פרטית או על קרקע מוכרת מהמדינה.

האוכלוסייה הערבית כיום אינה הומוגנית מבחינת צורות היישוב או הביקוש למגורים. על פי הגדרה של הלמ"ס, כ-94% מתוכה מתגוררים ביישובים עירוניים; כמחצית מהאוכלוסייה הערבית גרה ביישובים עירוניים המנוהלים על ידי עיריות שמספרן כיום 11 עיריות; לבד מהערים המעורבות כגון עכו, חיפה, רמלה, לוד, נצרת עלית, שמאכלסות כעשירת מהאוכלוסייה הערבית, נוספות להן ערים שמתחילות לקלוט אוכלוסייה ערבית כגון באר שבע, חדרה, נהריה ועוד. האוכלוסייה הערבית גרה בשלושה אזורים גאוגרפיים מובחנים: הגליל, המשולש, והנגב. כיום, יותר משליש מציינים כי הם גרים בדירות ולא בבתים (חימאיסי, 2008), שינוי שמחייב יצירת היצע מגוון של פתרונות מגורים. האזרחים הערבים הם אוכלוסייה ילידית שחוותה מהפך במעמדה מרוב למיעוט לאחר הקמת מדינת ישראל. ננקטה כלפיה מדיניות ממוסדת של הפקעות קרקע וצמצום המרחב הפרטי והקולקטיבי שלה, לצד הדרתה מן המרחב הציבורי. מציאות זו משפיעה על דפוסי ההתנהגות המרחבית, על עמדותיה, ועל דפוסי הביקוש במשק הדיור.

4.9.1 התמורות בשיטת הבנייה העצמית ביישובים הערביים

תמורות סוציו-כלכליות ומבניות מהירות מתחוללות בקרב האוכלוסייה הערבית במעבר הבין-דורי. תמורות אלה מקבלות ביטוי ברמת ההשכלה העולה, בהרכב הענפי של התעסוקה, במבנה הכלכלי של היישוב, ובמשק הדיור, והן משפיעות ישירות על ההיצע והביקוש, ועל המבנה הפיסי של היישוב. עד שנת 2000 הבנייה השכיחה הייתה מבנים בני קומה או שתיים, ואילו כיום מדובר על שלוש עד ארבע קומות. החלו גם צצים מבני דירות בני שמונה קומות כגון בטייבה, טירה וגילגוליה. נסיעה בדרך 6 ודרך 65 חוצה ואדי עארה מעידה על כך בברור.

דירות אחרונות שנמכרו בג'לג'וליה

תאריך	כתובת	נכס	חדרים	שטח	קומה	מחיר	מחיר למ"ר	קומות	שנת בניה
31/08/14	גלג'וליה	דירה	4	100	1	400,000	4,000	1	2007
14/07/14	גלג'וליה	קוטג'	4	115	1	650,000	5,652	1	1985
21/12/13	16 160	קוטג'	5	200	1	1,200,000	6,000	1	1970
29/09/13	גלג'וליה 1	דירה	4	150	1	550,000	3,667	1	1995
27/07/13	גלג'וליה	קוטג'	4	150	1	500,000	3,333	1	2000
10/06/13	16 160	דירת גן	5	198	2	500,000	2,525	2	1970
09/02/13	גלג'וליה	קוטג'	5	150	1	1,600,002	10,667	1	1990
06/04/12	גלג'וליה	דירה	5	120	0	500,000	4,167	-	2005
28/09/11	גלג'וליה	דירה	6	200	0	1,000,000	5,000	-	2004
12/09/11	גלג'וליה	דירה	3	126	0	500,000	3,968	-	1980
06/06/11	גלג'וליה	דירה	5	200	0	800,000	4,000	-	1986
27/03/11	גלג'וליה	דו משפחתי	5	100	0	500,000	5,000	-	1993
14/12/10	גלג'וליה	דירה	4	180	1	530,000	2,944	3	1999
22/06/10	גלג'וליה 1	דירה	3	100	0	500,000	5,000	-	1998
30/03/10	גלג'וליה	קוטג'	4	219	0	600,000	2,740	-	2005
29/04/09	גלג'וליה	דירה	5	400	0	418,000	1,045	1	2000
01/07/07	גלג'וליה 1	דירה	4	210	0	230,000	1,095	-	1980
01/06/07	גלג'וליה	דירה	3	100	0	400,000	4,000	-	1978
27/02/07	גלג'וליה	דירה	5	145	0	500,000	3,448	-	1984
10/12/06	גלג'וליה	דירה	5	150	0	504,000	3,360	-	1987
13/03/06	גלג'וליה	דירה	4	157	0	728,500	4,640	-	1999



מקור:

<http://www.madlan.co.il/local/%D7%92'%D7%9C%D7%92'%D7%95%D>

<7%9C%D7%99%D7%>

4.9.2 מעבר מדיוור בבית "עשירים", למגורים בדירה לאוכלוסייה

"עניה"

כאמור, עיקר משק המגורים של האוכלוסייה הערבית הוא בנייה עצמית של בתים גדולים יחסית, המאופיינים כשייכים למשקי בית עשירים. אלא שהאוכלוסייה הערבית, שהיא במעמד סוציו-כלכלי בינוני עד נמוך על פי רוב, נקלעה לצורת דיוור של "עשירים" כתוצאה של מחסור בהיצע דיוור ציבורי יזום. מה שנוותר לה אפוא הוא להמשיך בשיטת הבנייה העצמית, המסורתית, על קרקע בבעלות פרטית, כאשר תהליך הבנייה ממושך ומתבצע בשלבים, ושותפים בו כל בני המשפחה. הנכס מהווה את ההשקעה העיקרית של משק הבית. מאליו ברור כי זוהי שיטה בזבזנית מבחינת צריכת קרקע, פיתוח ואחזקה של תשתיות עירוניות. בעשור האחרון גם שיטה זו מתחילה להשתנות. שיטת הבנייה העצמית (self-housing), שמאפייניה תוארו על ידי חימאיסי (Khamaisi, 2013), מוסברת להלן:

היוזמה להקמת הבית: הבנייה מתבצעת על ידי בעל הבית או ביוזמתו, על קרקעות פרטיות שהועברו בירושה או נרכשו בשוק המקרקעין הפרטי. מחקר שערכה עמותת הגליל בשנת 2010 מצא, כי 92.9% מהמשפחות הערביות גרות בבתים בבעלות פרטית לעומת 94.5% בשנת 2007, וזאת בהשוואה ל-65.8% במדינת ישראל בכלל. רק אחוז קטן גר בבתים בהשכרה (4.8%). מתכונת זו מזכירה את הנוסחה של "בנה ביתך" השכיח בקרב האוכלוסייה היהודית (ראה דיון בבעלות על דיוור בהמשך).

מימון: בהיעדר מימון ממשלתי, המימון להקמתם של בתים פרטיים נשען על חסכונות אישיים של בעל הבית ובני משפחתו המורחבת, כלומר אחים נשואים ולא נשואים. חסכונות אלה הולכים ונשחקים.

שלבי הקמת הבית: בדרך כלל הקמת בית התבצעה באופן הדרגתי, בשלבים, בהתאם ליכולת הכספית, כאשר משפחות מתגוררות לעתים בבתיים שבנייתם טרם הושלמה, (חימאיסי, 2008; סלימאן, 2011). שיטת הבנייה העצמית מאפשרת מימוש ההון החברתי הקיים בתחום המגורים בקרב האזרחים הערבים. הון חברתי כולל את הקשרים והתמיכות ההדדיות, דבר שמעצים את משק הבית ומשרה עליו תחושת ביטחון (חימאיסי, 2008; Khamaisi, 2013).

טיפוס וסגנונות בנייה: האוכלוסייה הערבית הכפרית ממעיטה בבניית בתים משותפים, ואלה המוקמים נבנים בעיקר בבנייה עצמית. גם אותם מקרים של בניית בית הכולל מספר דירות משותפות, נעשים על פי רוב בתוך המשפחה הגרעינית והמורחבת. כתוצאה מכך, מי שידו משגת לרכוש קרקע לבנייה מתכנן ברוב המקרים לבנות עליה בית לשימוש בניו בעתיד, כלומר לבצע העברה בין-דורית של הון כלכלי, קרקעי ודיור. הבית מהווה אם כך יחידה שפיתוחה המלא מתבצע על פני דורות, וצורתה הסופית אינה נקבעת באופן מידי. גובה הבנייה האופייני לבנייה עצמית משקף את גודלה של המשפחה המורחבת והדורית, ונקבע לפיכך על בין 3-4 קומות.

צורת הבנייה: לפי שיטת הבנייה העצמית בעל הבית הוא המחליט על צורת הבנייה, ועל היקף הניצול של זכויות הבנייה המוקנות לו על פי תכניות מתאר מקומיות. שיעור ניצול זכויות הבנייה שונה אפוא ממשפחה למשפחה. בממוצע, היקף ניצול זכויות הבנייה של תכניות מתאר מאושרות נע בין רבע לשליש.

שמירה על המבנה השיוכי: מכיוון שהמגרשים לבנייה במתכונת העצמית נוצרו על פי רוב בדרך של הפשרת קרקע חקלאית על פי תכניות מתאר, ומכיוון שכמעט ואין שוק נדל"ן חופשי, הרי שנשמר מבנה השכונות השיוכיות בהתאם ליחסי הקרבה. כך למעשה

משמרים את המרקם הסוציו-מרחבי ההומוגני המבוסס על השיוך למשפחה וזאו החמולה. הקרקע החקלאית, שהייתה בבעלות חמולה מסוימת, מחולקת ונמכרת לקרובי משפחה, באופן שיוצר שכונות בעלות אופי חמולתי/משפחתי מורחב מובהק.

כיום, מאחר שעתודות הקרקע לבנייה שהיו בחזקת המשפחות הערביות נוצלו, היצע המגורים נמוך. בד בבד, הביקוש לדיר גדל והולך בשל שיעורי ריבוי טבעי גבוהים ובהיעדר הגירה אל מחוץ ליישובים הערביים. קיימת תנועה זניחה של מעבר מיישוב ליישוב בשנים האחרונות, ולעיתים אף ליישובים יהודיים כמו כרמיאל ונצרת עילית, חרף ניסיונות לבלום את התופעה (Khamaisi, 2013). שיעורי ההגירה הנמוכים באוכלוסייה הערבית מעידים על בחירה מדעת להמשיך לגור ביישוב המגורים המקורי, סמוך לבני המשפחה המורחבת, ולכן ערבים רבים נולדים ומתים באותו יישוב עצמו ולפעמים באותה שכונה (Khamaisi, 2013; חליחל, 2011). לכך נוסף החשש או הרתיעה של האוכלוסייה היהודית מפני הגירה של ערבים ליישובים היהודיים בטענה שהם רוצים "להשתלט" על המקום. יש גם מי שהרחיקו לכת והעלילו כי מנהיגים ברשות הפלסטינית מעודדים את האזרחים הערבים בישראל לכך (Rabinowitch, 2001). במילים אחרות קיימת מגמה של מניעת ערבים להגר ליישובים יהודיים, במיוחד ליישובים קהילתיים בארץ.

ההתערבות הממשלתית בשוק הדיר במגזר הערבי זניחה מאוד בין אם מדובר בהפשרת קרקע ציבורית לצורכי בנייה ובין אם להקמת מבני ציבורי. גם הבנייה הציבורית החסרה תורמת למצוקת דיר מאוד קשה ביישובים הערביים, בהם צפיפות הדיר לנפש גבוהה בהשוואה ליישובים היהודיים. ח'מאיסי, למשל, מלמד כי בשנת 2010 צפיפות הדיר בקרב הערבים הייתה 1.48 אדם לחדר בהשוואה ל-0.83 בקרב יהודים. לעומת זאת נתונים מעודכנים על

פי נתוני השנתון הסטטיסטי לישראל (2014) מראים, כי צפיפות הדיור בקרב האוכלוסייה היהודית רשמה ירידה מזערית ועמדה על 0.81 נפשות לחדר בעוד בקרב האוכלוסייה הערבית הצפיפות עמדה על 1.35 נפשות לחדר. משמע, הפער בצפיפות הדיור בין האוכלוסיות נשמר. פערי צפיפות קיימים גם באוכלוסייה הערבית פנימה, כאשר צפיפות הדיור בקרב מוסלמים גבוהה משאר הדתות ועומדת על 1.56 אדם לחדר בהשוואה ל-1.34 בקרב דרוזים ו-1.16 בקרב נוצרים (Khamaisi, 2013). ההבדלים בין ערבים ויהודים בצפיפות הדיור נובעים מההבדל בגודל משק בית, כאשר ממוצע גודל משק בית בקרב יהודים עמד על 3.11 נפשות לעומת 4.75 נפשות בקרב הערבים (שנתון סטטיסטי לישראל, 2014).

הנתונים שהציג ח'מאיסי הנוגעים ליוזמות ממשלתיות לאספקת דיור לאוכלוסייה הערבית מראים, כי מתחילת שנת 1970 פחות מ-2% מהמשאבים הושקעו בבנייה יזומה וקבלנית-ציבורית. בתקופה שבין 2001-2005, נבנו ביוזמה ממשלתית 10,000 בתים, מתוכם שיעור הבנייה במגזר הערבי עמד על 3.3% בלבד. כלומר שגם בחלוף יותר משלושים שנה הגידול בשיעור הבנייה עמד רק על 1.3%. מאז 1975 נבנו קרוב ל-337,000 דירות מגורים מכספי ציבור בהתערבות משרד הבינוי והשיכון. ומאז קום המדינה רק 1,000 יחידות דיור נבנו ביישובים הערביים מכספי ציבור. בין השנים 2002-2004 נבנו 20,510 יחידות דיור ציבוריות ביישובים יהודיים לעומת 224 יחידות ביישובים ערביים. הבנייה המועטה של יחידות דיור ציבורי ביישובים ערביים נובעת מהשקפת העולם הממסדית, לפיה הם אינם זקוקים לדיור ציבורי, או לחילופין, מהתעלמות ממסדית מצורכי המגורים של האוכלוסייה הערבית, בהנחה שהמשק הערבי יספק את צרכיו גם ללא התערבות ממשלתית.

צמצום עתודות הקרקע המיועדת לבנייה עצמית מחד והתערבות ממשלתית לפתרון בעיות הדיור ביישובים הערביים מאידך חוללו שינוי מהותי בשיטת הבנייה שהתבססה על הקמת בתים פרטיים. נוצר דפוס מגורים חדש, שמשקף במעבר מבית מגורים פרטי למגורים בדירת מגורים, עליו עמד חימאיסי (2008) בהרחבה. בתחילה, בני המשפחה המורחבת החלו בהקמת בתים רבי קומות שיועדו למגורי אחים יחד עם בית האב. תוספת קומות מעל בית האב או מעל לבית פרטי קיים הינה צורת המגורים החדשה והנפוצה ביישובים הערביים. לאחרונה אנו עדים ליוזמות של גופים ממשלתיים שונים להקים בתים רבי קומות לדיירים שאינם בהכרח בני אותה משפחה, כגון פרויקט בנה ביתך בכפר מנדא, פרויקט שיכון שנלר בנצרת, ושכונת אלואדי בסחינין בשלב שיווק ובנייה. גורמים פנימיים וגורמים חיצוניים אחראיים לדפוס המגורים המשתנה ביישובים הערביים.

גורמים פנימיים: גידול בביקוש עקב מחזור גדול של זוגות צעירים שהצטרפו למעגל מבקשי הדירות; מחסור בקרקע מתוכננת זמינה, נוכח ביקוש שהולך וגדל שמקורו בחלוקה לא שוויונית של הקרקע ביישובים. עתודות הקרקע לבנייה מרוכזות בידי מספר קטן של בעלים, שאינם מוכרים אותן ומיעדים אותן לדור הנכדים, בעוד משפחות אחרות חסרות קרקע לבנייה; עיבוי וציפוף, שנולדו ממחסור בקרקע לבנייה וגידול הביקוש, יצרו את דפוס המגורים שנבנה מעל לבתי האב או בסמוך להם, כדי לספק קורת גג לזוגות צעירים שעמדו להינשא; מצב כלכלי שאינו מעודד רכישת דירות. רוב משקי הבית הערביים שייכים למעמד בינוני נמוך, והמקורות הכלכליים העומדים לרשותם מוגבלים.

גורמים חיצוניים: הדרה ממשק הדיור ושליטה על המיעוט הערבי באמצעותה. הכוונה היא להיעדר מדיניות המספקת פתרונות דיור ומנגד למדיניות תכנון מגבילה, המקטינה את השטחים המיועדים

לפיתוח, ומצמצמת את השטחים המתוכננים והזמינים ביישובים הערביים; מגבלות על מוביליות ושיתוף במרחב הציבורי, לבד מהקבדת העונשים שמשיתים בתי המשפט על בנייה חדשה ללא היתר (חמאיסי, 2008).

סלימאן (2013), מצא כמה סיבות למעבר ממגורים בבתים פרטיים למגורים בדירות. על רובן עמד כבר ח'מאיסי, ובהן: חלוקה לא שוויונות של קרקעות מתוכננות ומאושרות לבנייה ומשפחות שקרקעותיהן נמצאות מחוץ לתכנית או בגבול של תכניות המתאר; גם סלימאן מצביע על גורם העיבוי והציפוף, שבולט במיוחד בקרב בני הדור השלישי, אותם צעירים שהקימו את בתיהם על מגרשים סמוך לבית האב או בנו מעליו; ואי הרחבת תכניות המתאר של היישובים הערביים שמחריפה עוד יותר את מצוקת הדיור.

4.9.3 שינויים אורבניים בקרב האוכלוסייה

ברבות הזמן המירה הקהילה הערבית את מגוריה הכפריים המסורתיים במגורים יותר מודרניים, היברידיים-אורבניים. תהליך עיור משובש וסלקטיבי פוקד את האוכלוסייה הערבית ומושפע מהנסיבות הסביבתיות, הסוציו-פוליטיות והמבניות של הקהילה הערבית. תהליך זה יצר את התנאים לצמיחת סוג של דיור המבסס בעיקר על בנייה עצמית. תהליך האורבניזציה חולל גם שינויים פסיכולוגיים וסוציו-אקונומיים בתוך הקהילות הערביות וניכרת בהן השפעתו על דפוסי ההתנהגות של התושבים (Khamaisi, 2013). הצעירים הפכו משכילים יותר והשתלבו במקצועות שאינם רק חקלאות וגם גילו את המחסור בקרקע פנויה לבנייה של בית צמוד קרקע בכפריהם (קיפניס, 1996).

4.9.4 חסמים בפני דיור בר השגה

הפרק הקודם עסק במשבר הדיור בישראל שחל על כלל האוכלוסייה בישראל, קל וחומר על האוכלוסייה הערבית. ברשויות הערביות עצמן יש חסמי תכנון, חסמי יישום תכניות עקב אפליה וחסמי יישום בתוך היישוב עצמו שידונו כאן בהרחבה (סוויד, נעלי-יוסף, ובנא-גירייס, 2014).

כ-30% מן אוכלוסייה הערבית מחזיקים באדמות ראויות לבנייה, שאינן נמכרות בשוק החופשי אלא נשמרות לשימוש עתידי של בני משפחה. כאמור מדובר בעיקר על אדמות בבעלות פרטית ובחלוקה לא שוויונית של קרקע במגזר הערבי. מסתבר גם, שיש ריבוי בעלויות על קרקעות רבות שהחלוקה ביניהם לא נעשתה על פי כללי תכנון ובנייה הולמים המתחשבים בצורכי הקהילה אלא רק בצורכי הפרט (הצעת הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד ראש הממשלה לפתרון סוגיית התכנון והדיור במגזר הערבי, 2012). לבד מבעלות פרטית והיעדר תכנון שנדרש לצורכי האוכלוסייה, קיים גם מחסור בשיווק ובניצול הקרקעות בבעלות המדינה בתוך היישובים הערביים, שכן המדינה מייעדת אותן לשימושים אחרים (נאסר, 2012; סוויד, נעלי-יוסף ובנא-גירייס, 2014).

חסם נוסף הינו שטח השיפוט של הרשויות הערביות, שכמעט לא השתנה מאז קום המדינה. חלק גדול מהרשויות הגישו בקשות לשינוי שטח השיפוט שלהן בהליך ארוך ומסורבל, וקיבלו שינויים מינוריים ולא הרחבות משמעותיות בשטחן. מספר נרחב של אדמות בבעלות ערבית נמצאות בתחומי שיפוט של מועצות אזוריות אחרות, סמוכות, כמו במשגב או בעמק יזרעאל למשל, דבר שמשבש את הרצף הטריטוריאלי וכך גם את התפתחות היישוב הערבי והבנייה בו. ישנם גם יישובים שלא זכו להכרה ולפיכך נמנעת מהם האפשרות לבסס תכניות מתאר, וליהנות משירותים בסיסיים כמו

מים, חשמל, טלפון וכבישים (נאסר, 2012) (הצעת הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד ראש הממשלה לפתרון סוגיית התכנון והדיור במגזר הערבי, 2012). זאת ועוד. די בהיעדר השירותים די בו כדי למנוע מהאזרחים להוציא היתרי בנייה, שכן על פי רוב ועדות התכנון מתנות את אישורן לפיתוח בהימצאותה של תשתית קיימת: דרכים, ביוב ומים (נאסר, 2012).

ביישובים הערביים אצורות הרבה תכניות מתאר ישנות, שכבר ודאי אינן עולות בקנה אחד עם הצרכים והזמנים המשתנים, משום שהאחריות לקידומן הופקדה בידי הרשויות והוועדות המקומיות שלא עשו די והזניחו את תחום הבנייה. מקצת מהבנייה מתבצעת גם בשטחים ציבוריים ועלולה לחסום דרכים ולמנוע את השימוש לשמו נועדו. מלבד זאת, הרבה יחידות דיור במגזר מעוכבות בגלל היעדר פתרון לביוב בהם (נאסר, 2012) (הצעת הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד ראש הממשלה לפתרון סוגיית התכנון והדיור במגזר הערבי, 2012; בנא, 2011).

תושבים שנאלצו לבנות את בתיהם ללא האישורים המתחייבים, מגישים תכניות מתאר נקודתיות כאשר הבתים הבנויים נכללים בהן. התכניות על פי רוב אינן מאושרות בשל חששה של המדינה ליצור תקדים, ולעודד עוד תושבים לבנות את בתיהם בדרך לא חוקית (נאסר, 2012). האוכלוסייה הערבית מתקשה לגייס מימון יזמי, כפועל יוצא של הדשדוש בקידומן של תכניות המתאר וחסר בפרויקטים חדשים, וגם עקב היעדר היתכנות כלכלית במימוש התכניות הקיימות בשטח (סוויד, נעלי-יוסף, ובנא-ג'ירייס, 2014).

היישובים הערביים שמוגבלים בשטחם מוגבלים גם מלהשתמש בקרקעות המדינה הסמוכות להם, שכן רובן מיועדות על פי תכניות מתאר ארציות לשמש כשטחים פתוחים ירוקים, יערות, שמורות טבע או מכלולי נוף. תצוין גם סלילתו של כביש חוצה ישראל שגורם

להפקעת מאות דונמים משטחי היישובים הערביים וחצה את רצף הקרקעות (נאסר, 2012); (הצעת הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד ראש הממשלה לפתרון סוגיית התכנון והדיר במגזר הערבי, 2012).

לאוכלוסייה הערבית חסר ייצוג הולם בוועדות מקומיות לתכנון ובנייה בתוך הרשויות הערביות ונעדר גם ייצוג הולם שלהם במוסדות התכנון ובמוקדי קבלת ההחלטות (חימאיסי, 2010). כיום רק בנצרת, טייבה, טירה, רהט ואבו בסמה יש ועדות מקומיות לתכנון ובנייה עירוניות, שאר היישובים הערביים שייכים לוועדות מקומיות מרחביות. היעדרה של ועדה פוגע ביכולתה של הרשות המקומית ביישוב לפעול באופן עצמאי ולספק את צרכיו, בשעה שהיעדר ייצוג הולם במוסדות התכנון מאיין את ההשפעה של המגזר על התכנון ביישוביו (בנא, 2011); הצעת הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד ראש הממשלה לפתרון סוגיית התכנון והדיר במגזר הערבי, 2012). מצד שני במקרים לא מעטים נוצרים ניגודים וסתירות ביו הרשויות המקומיות שהן גוף פוליטי נבחר ביישוב, לבין הוועדה המקומית המרחבית לתכנון והבנייה שממונה על ידי משרד הפנים או מי מטעמו. ניגודים וסתירות אלה לעתים קרובות פוגעים בקידום התכנון המתארי המפורט, שהוא הבסיס להפשרת קרקע ולהפיכתה זמינה למגורים עבור האוכלוסייה המקומית.

ממחקרם של סוויד, נעלי-יוסף, ובנא- גירייס (2014) עולה, שגם כישלון של פרויקט בנייה מדכא את המוטיבציה לתכנן. הם סיירו בערים ערביות ובטייבה, למשל, מצאו שלושה מבנים של דיור ציבורי שנכשלו. המבנים היו ברמה נמוכה ויצרו שכונות דלות וריכוזי עוני והיו רחוקים מלספק את צורכיהם של המשתכנים. לטענתם, כיום לא ניתן לזהות חשיבה אסטרטגית כלשהי שמכוונת לאוכלוסייה הנזקקת, והמחוסרת דיור וקרקע בעיר.

הריסת מבנים קיימים תורמת אמנם למצוקת דיור ביישובים, אך בד בבד מאלצת את אוכלוסייתם למצוא פתרונות חלופיים (ארגון שגרירי רוטשילד, 2015). האפליה, היעדר תכנון ממשלתי, היעדר תשתית ואי הכרה ביישובים הערביים אילצו את תושביהם לבנות את מגוריהם ללא היתרים (בנא, 2011).

לבד מכל החסמים שנמנו, האוכלוסייה הערבית עצמה אינה ששה לקבל סיוע או לשעבד נכס לטובת משכנתא, וזאת בשל עכבות מובנות בתרבות המוסלמית כלפי תשלום ריבית; נוספים עליהם גם בעיות רישום מקרקעין ומשכון הבית/ הקרקע או נבצרות של משק הבית לעמוד בתנאי החזר המשכנתא בגלל אי יציבות כלכלית או תעסוקתית. גם כשניכרת נכונות להתבסס על משכנתא, מתעורר קושי בקבלתה, עקב בעיית רישום הבעלות של הקרקע, שמשליכה על תהליך אישור ונטילת משכנתאות (סוויד, נעלי-יוסף, ובנא-גירייס, 2014; ח'מאיסי, 2008). יש גם מי שאינם מעוניינים בצורות מגורים שונות מאלה המסורתיות שכן המשפחה המורחבת מקנה תחושת שייכות וביטחון (בית קרקע). קיים אפוא קושי לאמץ מדינות דיור כזאת או אחרת בלא הסתייגות (מסרי-חרזאללה, רזין, וחושן, 2011; ח'מאיסי, 2008).

4.9.5 פתרונות לחסמים בדרך לדיור בר השגה

בפתח הדברים ראוי להדגיש את העובדה שעל אף שהאוכלוסייה הערבית נתפסת תמיד כהומוגנית ואחידה, נוצרו בה הרבה קבוצות בעקבות הפיתוח, המאפיינים המרחביים ואזורי היישוב. תכנון של דיור הולם צריך להביא בחשבון את צורכיה של כל קבוצה כזאת, ולהפנים שהסוגיה איננה רק תכנונית-חברתית אלא טומנת בחובה גם היבטים כלכליים, מבניים, סביבתיים ופוליטיים (ח'מאיסי, 1996).

ישנם כמה מאמרים אקדמיים שמציעים מתווה פעולה להתרת החסמים שצוינו לעיל, שהדיון נשען עליהם. כצעד ראשון מוצע שהמדינה תכיר בעומק הסוגיה ובאחריותה שלה הן למשבר הן לפתרונו (בנא, 2011). מקבלי החלטות נדרשים לנקוט צעדי מדיניות ואת החלטות הממשלה יש ליישם (נאסר, 2012). המדיניות שאמורה להינקט צריכה לקדם את השוויון האזרחי ולהקצות משאבי קרקע, תכנון ודיור (בנא, 2011).

4.9.6 מדיניות ממשלה

כחלק ממדיניות ממשלתית יש להכין תכנית עבודה להשלמת תכניות מתאר מקומיות שטרם הוגשו לאישור או טרם אושרו ביישובים ערביים ולהפוך אותן לתוכניות מפורטות ובנות ביצוע (נאסר, 2012). יש להאיץ את ההסדרה של בעיית רישום המקרקעין על ידי הטלת מיסוי סביר על הבעלים העתידיים ולפעול למען יישוב המחלוקות בין הערבים למדינה על הבעלות על הקרקע (חימאיסי, 2004).

עוד יש להפעיל את חוק ועדות הדיור הלאומיות ביישובים הערביים כדי לזרז את הליך אישור התכניות המבטיחות היצע של דיור בר השגה (סוויד, נעלי-יוסף, ובנא- גירייס, 2014). את הסיבוכים המשפטיים ניתן להתיר דרך התווית תכנית אב ליישובים הערביים, שתתמקד בתנאים הדרושים להנפקת היתרי בנייה (נאסר, 2012).

קיים צורך להגדיל ולנצל את המרחב הקרקעי והתכנוני בשליטת היישובים הערביים (בנא, 2011; נאסר, 2012). יש לפעול להגדלת ההיצע של קרקעות מדינה בהם ולתת מענה לביקוש הגדל והולך של מחוסרי קרקע. יש לעודד איחוד וחלוקה מחדש של חלקות הקרקע במגזר ומומלץ לצד זה להקים קרן ממשלתית שתממן את מנגנוני הפיצויים לניזוקים בתהליך (חימאיסי, 2004).

כמו כן, היכן שניתן יש לעדכן או להכין מחדש תכניות מתאר שעולות בקנה אחד עם צורכי האוכלוסייה. מוכרחים להכיר באופן תכנוני בשלושים וחמישה כפרים בדווים, וכנגזר מכך גם בתוכניות המתאר שלהם (בנא, 2011). עוד צעד רצוי הוא להבטיח ולהגביר את הייצוג ההולם של האוכלוסייה הערבית במוסדות התכנון, האמונים על קביעת מדיניות הקרקע והתכנון בכל המדינה (נאסר, 2012). חשוב מאד גם לשלב את הציבור הערבי בתוכניות סיוע ממשלתיות ולהשקיע בתשתיות ובשירותים בתוך היישובים (בנא, 2011).

אשר למצב המשכנתאות במגזר, יש הכרח לפעול עם מקבלי ההחלטות, הבנקים והרשויות השונות כדי להחיל שינוי בתנאים ובאופן שהמענקים והמשכנתאות יונגשו לאוכלוסייה הערבית (סוויד, נעלי-יוסף, ובנא- גירייס, 2014).

4.9.7 פעולות של הציבור

לבד מכל הצעדים שהממשלה צריכה לנקוט, גם הציבור יכול לתרום להסרת החסמים הקיימים. חשיבות רבה נודעת לשיתופם של תושבים ערבים בצוותי התכנון לא רק כצעד אזרחי נכון אלא להבנת הסוגיה לעומקה. שיתוף כזה יתרום לשיפור ביחסה של האוכלוסייה למדינה ולהגברת הממד האזרחי בחייה (ח'מאיסי, 2004). יש גם לפעול כדי להעלאות את המודעות לחשיבות וליעילות אישור תכניות עתידיות וקיימות (סוויד, נעלי-יוסף, ובנא- גירייס, 2014). את המהלכים המשפטיים צריך להגביר ולהגיש עתירות לבתי המשפט שמחייבות את רשויות התכנון להבטיח תכנון מתארי הולם. ארגונים ציבוריים ומקצועיים יכולים ליזום שינויים לתכנון המתארי, הארצי והמחוזי בישראל ובכך לסייע להסרת המכשולים התכנוניים. אפשר להקים ועדת בדיקה ציבורית שתורכב ממומחים

ואקדמאים ותכלול גם ייצוג מהותי של אנשי ציבור מהחברה הערבית וראשי רשויות מקומיות של המגזר (נאסר, 2012).

4.9.8 פעילות מחקרית

גם לאקדמיה תפקיד בהקלת המצוקה, על ידי הכנת מחקרים הבודקים לעומק את היקף הנתונים, את המצב הקיים ואת התמורות המתבקשות כדי להידרש לצורכי האוכלוסייה. אנשי המקצוע ומקבלי ההחלטות יכולים להסתייע בהם כדי להבין את הסוגיה על כל היבטיה ולהציף אותה (סוויד, נעלי-יוסף, ובנא-גירייס, 2014).

4.9.9 פתרונות דיור ביישובים הערביים

פתרונות חלופיים לדיור המסורתי שהאוכלוסייה הערבית הייתה מורגלת אליו עשויים להיות, למשל, אלה: מגורים בשכירות, הגירה ליישובים יהודיים או מעורבים או מגורים עם הורים. לבד מכל אלה עלה לאחרונה בדיונים גם נושא הבנייה הרוויה. מחקר של ארגון שגרירי רוטשילד בשיתוף החברה למשק וכלכלה בדק את נכונות האוכלוסייה לפתרון של בנייה רוויה בתוך היישובים הערביים. מן המחקר עולה כי האזרח הערבי אינו שש אמנם לנטוש את אורח חייו ומגוריו המסורתיים, אך בהיעדר היצע דיור הוא מוכן לשקול, בתנאים מסוימים, מגורים בשכונה חדשה שנבנתה בבנייה רוויה עם תשתיות עירוניות מפותחות, כבישים ומדרכות, תאורה ושטחים ירוקים לצד מוסדות חינוך בריאות, רווחה ופנאי (ארגון שגרירי רוטשילד, 2015). במציאות של מחסור בקרקע, דירות אלה הן ההיצע היחיד שעומד לרשות האוכלוסייה הערבית, וגם זה רק באישורו של מנהל מקרקעי ישראל. במלים אחרות, מעבר לסייגים הממסדיים, רק גישה שתקנה לאוכלוסייה הערבית

תחושה של שותפות הוגנת תוכל לספק פתרון הולם למצוקותיה (חימאיסי, 2003).

פרויקטים של בנייה רוויה ביישובים ערביים, אם למנות כמה, הם אלה: שכונת הוורדים בנצרת שנחשבת להצלחה ומאכלסת את בני המעמד הבינוני והגבוה; שכונת אל ראם בנצרת, שמאכלסת את המעמד הבינוני והנמוך בבתים בני ארבע או שש קומות; שכונת כוכב הצפון ברינה שגם נבנתה עבור תושבי נצרת; אתר טירה, שהיה לאחד הפרויקטים הראשונים מסוג זה, ועד היום לא הגיע לכלל סיום; אתר טייבה, שהסתיים אחרי עשר שנות עיכובים וקשיים רבים; ואתר ג'ת, שמורכב משלושה אתרים נפרדים שאוכלסו על ידי תושבים מקומיים, תושבי פרדיס ויישובים אחרים בסביבה. הניסיונות המעטים שהיו עד כה לבנייה רוויה ביישובים הערביים נכשלו בחלקם, אחרים נחלו הצלחה חלקית ורק אתר שכונת הוורדים בנצרת נחל הצלחה משמעותית (שנל ופארס, 1996).

סקר שערך אגבאריה (2015) זיהה בנייה רוויה על פי ההגדרה הנהוגה במשרדי ממשלה ובקרוב מקבלי החלטת שנבנתה ביוזמות מקומיות. הלוח להלן מסכם דוגמאות מייצגות.

לוח מס' 1

דוגמאות נבחרות של בנייה רוויה ביישובים עירוניים ערביים, לפי מאפייני ממוצע גודל דירה ועלותה, נובמבר 2015

מאפייני דירות	מחיר למ"ר באלפיש	מחיר מכירה באלפיש	שטח דירה מ"ר	פרויקט	יישוב
דירה עורפית במבנה בן 4 קומות	5,455	600,000	110		טירה
דירה בחזית במבנה בן 4 קומות	5,909	650,000	110		טירה
דירה במבנה בן 6 קומות	6,667	800,000	120	עפיף	כפר יאסיף
דירה במבנה בן 6 קומות	5,833	700,000	120	המרפסות	כפר יאסיף
דירה במבנה בן 6 קומות	5,833	700,000	120	שכי מערבית	כפר יאסיף
בניינים בני 6 קומות	9,091	1,000,000	110	שנילר	נצרת
בניינים בני 6 קומות, דירת פנטהאוז	10,261	1,180,000	115	העמקים	נצרת

מקור: אגבאריה, יוסף, (2015). חוות דעת בעניין בנייה רוויה במגזר העירוני הערבי; עלויות השקעות שווי ליח"ד, טרם פורסם. עמ' 6.

סקירת תשתית הידע מלמדת אותנו כי משק המגורים הוא משק דינמי. פתרונות שעלו בחלוף הזמן על סדר היום הציבורי נותנים לעתים את אותותיהם בכמה יישובים, ואחרים עדיין מתעכבים בגלל חסמים ומגבלות פנימיים וחיצוניים. כמו כן, תשתית הידע שנסקרה מציגה את התמורות במשק המגורים ומאפשרת לנו לברר את הניסיון בעולם וללמוד ממנו לקחים למציאות משק המגורים בקרב האוכלוסייה הערבית.

5.0 ממצאי הסדנאות והראיונות

במחקר זה נערכו כאמור ארבע סדנאות, שתיים מתוכן בנצרת, בעכו, ובחורה שבנגב, ומפגשים קבוצתיים עם נציגי יישובים כמו באקה אלעריביה, סחינין. הסדנה בחורה הניבה את הממצאים הבאים:

5.1 מאפיינים כלליים של אוכלוסיית הנגב

האוכלוסייה הערבית הבדווית בנגב מונה כ-230 אלף תושבים, מהם כ-65.9 אלף תושבים (למ"ס, 2015) המהווים כ-30% מאוכלוסיית הנגב חיים ביישובים לא מוכרים. האוכלוסייה מתאפיינת בשיעור ריבוי טבעי גבוה. שיעור הילודה הגולמי עומד על 3.7 בהשוואה ל-2.3 בקרב האוכלוסייה הערבית בכללותה, בעוד שיעור הפרייון הכולל עומד על 5.45 לאישה לעומת 3.17 בקרב האוכלוסייה הערבית (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2015). בנגב שבעה יישובים עירוניים שתכננה והקימה המדינה, וכ-46 יישובים לא מוכרים, שעד כה רק 11 מהם זכו להכרה, ארבעה נמצאים בתהליך הכרה ולפיכך נותרו אפוא 35 יישובים לא מוכרים הסובלים מתנאי חיים ומצוקת דיור קשים מאוד (Shmueli and Khamaisi, 2015). העברתה של האוכלוסייה ממקום למקום בגלל מחסור בקרקע, כמו למשל העברת שבט אבו קווידר לרהט, גרמה לחיכוכים וסכסוכים בין אנשים ומשפחות, וכיום תושבי רהט מתנגדים לתכנון שכונה ולאכלוסה על ידי בני שבט אבו קווידר.

המדינה יזמה את פרויקט עיור האוכלוסייה הערבית הבדווית כבר במחצית שנות השישים של המאה העשרים עת החלה בתכנון יישוב חדש תל שבע, בסמוך לגרעין שבטי שיאוכלס בעיירה החדשה. המשמעות המדינית של הקמת עיירות חדשות בנגב, שנועדו לאכלס את תושבי חבל הארץ הזה, הינה שלב שני בריכוז הטריטוריאלי של

שארית האוכלוסייה לאחר הקמת מדינת ישראל. השלב הראשון היה ריכוז באזור ה"סייג" בשנת 1949, והשני הוא הריכוז העירוני, שהחל בשנת 1964 עם תכנון ופיתוח תל שבע. לאחר מכן תוכננו שבע עיירות, שמהן קמו שש (רהט, לקיה, חורה, ערעה, כסיפה ושגב שלום). עיירות חדשות אכלסו תושבים בשכונות מתוכננות על בסיס תכנון יזום הכולל מגרוש (דהיינו, חלוקת השטח למגרשים המיועדים לבניה) וחכירת מגרשים למשקי בית גרעיניים במסגרת שכונות שבטיות. בשנת 2000 החל תכנון ליישובים חדשים כגון תרבין אלסאנע מדרום לרהט. אף כי עבור האוכלוסייה הוקמו גם יישובים חדשים מתוכננים בסמוך לגרעיני ותיקים, העיירות המתוכננות אינן פתוחות לכל דורש אלא מתנות את המגורים בהן בשיוך החמולתי-שבטי. לא נוצרו אפוא יישובי קהילה פתוחים עם שוק חופשי של דיור. הגבלה זו מעכבת גם כיום את הסדרת המערכת היישובית והכפרים הלא מוכרים בנגב, ותורמת ליצירת חסמים בהעמדת היצע דיור הולם לאוכלוסייה הבדווית, בד בבד עם מדיניות הממשלה הפוגעת באוכלוסיות הכפרים הלא מוכרים.

5.2 חסמים ביישובי הבדווים

במרכזה של סוגיית הבעלות על הקרקע ניטשים שני סכסוכים. האחד, בין הבדווים למדינה, השני, בין הבדווים בעלי קרקע פרטית בתוך היישובים. שני הסכסוכים מעכבים ומונעים את הליך התכנון והעמדת מגרשי מגורים זמינים לבנייה.

גם ביישובים בדווים בנגב שהוכרו, ועדיין לא פותחו, לא ניתן להנפיק היתרי בנייה ולפתח תשתית על פי תכניות בגלל סכסוכי בעלות על הקרקע. עיקר הבנייה בהם היא בנייה עצמית. יישובים שכלל אינם מוכרים על ידי המדינה אינם יכולים להיות חלק מהליך התכנון והפיתוח. המחסור בקרקע מדינה המיועדת למגורים ובנייה מורגש היטב ביישובי הבדווים בנגב. מחיריהן של הקרקעות

הזמינות גבוהים, ולכן לא בהישג ידן של משפחות רבות בסביבה. חלק מהמגרשים נקראים מגרשים כלואים. דהיינו, ניתן תיאורטית לבנות בהם על פי תכניות מאושרות החלות על השטח, אך החזקה בפועל של משפחה, חמולה או שבט מונעים כל אפשרות של שיווק מגרשים אלה בשוק החופשי.

1. הבעלות על הקרקע וסכסוכי הבעלות בין הבדווים בנגב לבין המדינה מעכבים את תהליך התכנון. השטח עליו נפרסים הכפרים מהווה כ-2.7% משטח הנגב (350,000 דונם) (נאסר, 2012), שעה ששטח תביעות הבעלות במחלוקת מהווה כ-4.9% משטח הנגב (640,000 דונם).

2. הבעלות הפרטית על הקרקע וסכסוכי הקרקע בין בעלים פרטיים בתוך היישובים הבדווים מעכבים את תהליך התכנון. בלקיה, למשל, נמצא כי קרוב ל-80% מאדמות השטח הבנוי הם בידי חלק מהמשפחות, תופעה המאפיינת יישובים ערביים אחרים. בעליהן אינם סוחרים בקרקע בינתיים ואינם מאפשרים העמדת היצע של מגורים לאוכלוסייה ביישוב.

3. איכות החיים ביישובים הלא מוכרים ירודה מאוד והם חסרים שירותים בסיסיים של מים, חשמל וביוב. על פי סקר שערכה עמותת הגליל נמצא כי רק כ-4.4% מהיישובים הלא מוכרים מחוברים לרשת המים, 1.6% מחוברים לרשת החשמל וכמעט כל היישובים אינם מחוברים למערכת הביוב (סקר עמותת הגליל, 2010).

4. מחסור בקרקע מדינה בתוך יישובי הבדווים בנגב המיועדת לבנייה ומגורים. לפי בדיקה שנעשתה באתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובאתר של משרד הבינוי והשיכון,

מתברר שאין יוזמות בנייה ציבוריות קבלניות ביישובי הנגב שהוקמו על ידי המדינה כמו: לקיה, חורה, רהט ותל שבע. כאמור, רוב יוזמות הבנייה בהם נסמכות על שיטת בנייה עצמית בלבד.

5. מחירי קרקע גבוהים ושאינם בהישג ידן של משפחות רבות בנגב. על פי עדויות של תושבי המקום מחיר מגרש ששטחו 400 מטר בחורה, לדוגמה, עומד על כ-170 אלף שקל (דברי מנהל החברה הכלכלית בחורה), ועלויות הפיתוח עומדות על כ-200 אלף שקל, הוצאות שמשקי בית רבים אינם יכולים לעמוד בהן ולממן רכישת מגרש.

5.3 השלכות חברתיות ותכנוניות

1. שכיחות של תופעות אלימות ביישובים הבדווים כתוצאה מאי הבנה של מערכת הנורמות והמנהגים של האוכלוסייה הבדווית בנגב.
2. הגירה אל מחוץ ליישובי הבדווים כתוצאה מהיעדר פתרונות דיור. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, האוכלוסייה המוסלמית בבאר שבע מהווה כ-1.6% מאוכלוסיית העיר ומרביתה אוכלוסייה בדווית שהיגרה אליה.
3. איכות החיים ירודה מאוד, במיוחד ביישובים הלא מוכרים, ומתבטאת בכל תחומי החיים בין אם זה חינוך, בנייה, שתיות, שירותי בריאות, וכדומה.
4. הריסת בתים ומבנים שנבנו ללא היתר כתוצאה מהסכסוך הלא פתור על הקרקע בין המדינה לאוכלוסייה הבדווית. לפי נתוני ממשלת ישראל, כ-45,000 מבנים עומדים ללא

היתר בנגב, שלחלקם הגדול הוצאו וכבר בוצעו צווי הריסה בפועל (נאסר, 2012). בין השנים 2004-2006 הוצאו כ-1,000 צווי הריסה מנהליים ושיפוטיים כנגד מבנים ללא היתר בכפרים הלא מוכרים (הכנסת, 2006), בשנת 2010 נהרסו 275 מבנים ובשנת 2011 נהרסו כ-1,000 מבנים (נאסר, 2012).

5. מאבק בין-דורי הצעירים השואפים לאיכות חיים ולרווחה בעוד הדור הישן דבק במערכת המנהגים והנורמות.
6. קרוב ל-48% מהבתים בנגב הם בתים ארעיים כמו סוכות, צריפים ועוד, שחלקם זכר לאוכלוסייה נוודית למחצה (סקר עמותת הגליל, 2010).

5.4 מטרות ויעדים

1. העלאת איכות החיים של האוכלוסייה הבדווית בנגב.
2. מציאת פתרונות דיור יזומים שיענו על צרכי האוכלוסייה הבדווית במיוחד ביישובים הלא מוכרים.

יעדים אופרטיביים

1. שיתוף התושבים בתהליך התכנון של דיור ומגורים.
2. הפרדה בין התכנון לבין המאבק בין המדינה לאוכלוסייה הבדווית בשאלת הבעלות על הקרקע. יש לתכנן את הקיים.
3. הכרה ביישובים הלא מוכרים כדי לאפשר להם להוציא היתרי בנייה לבתים קיימים, בנייה למחוסרי קרקע, שיפור רמת החיים.

4. הפשרה של קרקע מדינה לצורך הקמת שכונות מגורים ביישובים הבדווים שהוקמו על ידי המדינה המספקים איכות חיים גבוהה.

פתרונות שהוצעו בסדנה כדי לפתור את בעיית הדיור :

1. בנייה רוויה : בסדנה עצמה נטשו חילוקי דעות בדבר בנייה רוויה בקרב הבדווים. התומכים טענו כי פתרון הבנייה הרוויה הוא כורח על רקע שיעור ריבוי האוכלוסייה, מהגבוהים בארץ, ותהליך ההגירה. הבנייה הרוויה תהיה מענה למאבק הבין-דורי על איכות חיים משופרת. כיום מתפתחת הגירה של משפחות מבוססות ומשכילות מהיישובים הבדווים ליישובים יהודיים בנגב. המתנגדים רואים בפתרון הבנייה הרוויה כחורג ממנהגיה ומערכיה של האוכלוסייה הבדווית, השואפת לפרטיות ולחיים במסגרות השבטיות. מקנן גם הפחד מפני ניסיון המדינה לרכז את האוכלוסייה הבדווית באזורים מוגבלים כדי לזכות בקרקעות המיועדות להתפתחותם של היישובים הבדווים בעתיד. בעיני המתנגדים נתפס המאבק כמאבק קיומי ולא על איכות חיים.

2. הכרה ביישובים בדווים : הכרה ביישובים בדווים שהוקמו לפני קום המדינה תמנע את העברת אוכלוסייתם ליישובים מוכרים, תקל על המחסור בקרקע ותמתן את בעיית הדיור וצפיפות המגורים הגבוהה ואת סכסוכי הקרקע בין משפחות ביישוב. במסגרת הכרה הוצע כי המדינה תחלק מגרשים בנגב לפי קריטריונים מקצועיים גרידא ולא על בסיס שבטי.

3. הגירה ליישובים יהודיים : יש החשים כי הגירה לערים יהודיות תגרום לממשלה לפעול לשינוי מדיניות ותאיץ את מציאת הפתרונות לבעיית הדיור של האוכלוסייה הערבית. ראשי הרשויות של יישובים יהודיים בוודאי נרתעים מלהפוך אותם ליישובים

מעורבים, וגם התושבים היהודים עצמם מעדיפים ונאבקים לשמר את ההפרדה. למדיניות העירונית ולשאיפות קהילתיות אלה שותפה הממשלה, שנוקטת מדיניות של הנצחת ההפרדה. אך בפרקטיקה ובהיעדר פתרונות ראויים לאוכלוסייה הבדווית ביישוביהם ובמחירים סבירים, חלק מהצעירים בני האוכלוסייה נאלצים לעבור להתגורר ביישוב יהודי סמוך בו קיים היצע של דירות זמינות.

4. **רה-ארגון ורה-תכנון של העיירות הערביות הבדוויות.** הדילמה של מעבר מבית פרטי, גם אם הוא כולל מספר דירות של בני משפחה מורחבת, לדירת מגורים בפרויקט דזור יזום על ידי קבלן או חברה מפתחת/משכנת לא נפתרה. מעבר זה נתפס כבלתי הפיך, וממילא גם דיפרנציאלי, ועשוי אולי להיות מקובל יותר ביישובים גדולים כגון רהט ופחות בשלב זה בחורה.

5. **העברה של אוכלוסיות מיישובים לא מוכרים ליישובים מוכרים.** העברת השבט הבדווי אבו קווידר לעיר רהט היא דוגמה מייצגת. התכנית מעוררת את זעמם הן של בני השבט והן של תושבי רהט, מסיבות שונות. משפחת אבו קווידר נאחזת במסגרת שבטית-משפחתית ומתקוממת נגד האיום על אורח חייה. תושבי רהט מתנגדים לקליטת מהגרים מיישובים אחרים כדי לשמור על ההומוגניות העירונית. תוספת אוכלוסייה גם תוסיף ותכביד על היכולת לספק איכות חיים לכלל התושבים. תהליך התכנון של שכונות חדשות ברהט איטי וממושך מאוד.

5.5 ממצאי הסדנה בעכו

ביישובים המעורבים, בהם מתגוררת אוכלוסייה ערבית ויהודית, חיים כיום כמאה ועשרה אלף תושבים ערבים (לא כולל ירושלים המזרחית). כעשירת מהאוכלוסייה הערבית גרה כיום בערים

המעורבות. בחיפה חיים כ-32 אלף תושבים ערבים, בעכו כ-15 אלף תושבים, ברמלה כ-16.5 אלף, בלוד 21 אלף וביפו-תל אביב חיים כ-18 אלף תושבים (למ"ס, 2015). הבחירה בעכו נעשתה כדי לעמוד על המתרחש בערים המעורבות הוותיקות. כמו כן, עכו היא משל ליחסי עיר ועורף בשל העורף העירוני/כפרי למחצה שלה. כיום שכונות המגורים בתוך העיר נבדלות, ובכל זאת בחלק מהמבנים הדיור מוסיף להיות משותף בין ערבים ליהודים. בשאלת השיתוף לעומת בידול המגורים בעכו ניטש ויכוח בין משתתפי הסדנה. נטען, כי לא הייתה יוזמה לבניית שכונת מגורים ייעודית לאוכלוסייה הערבית הגדלה בעיר. האוכלוסייה הערבית משתכנת ורוכשת דירות שנבנו עבור האוכלוסייה היהודית.

עכו מהווה כיום מגנט למשיכת הגירה חיובית של מעמדות הביניים מהיישובים הערביים בנפתה. מחיר הדיור הגבוה ממיין מאליו את ההגירה אל העיר, כאשר חלק ממשקי הבית הערביים רוכשים דירות להשקעה בה. היעדר יוזמה עירונית וממשלתית להקמת שכונות מגורים עבור האוכלוסייה הערבית בלטה בעכו. עם זאת ישנן יוזמות של היצע דיור מחוץ לעיר, ובכללן הקמת עיר חדשה לצידה ובסמוך לג'דידה-מכר שתקרא "טנטור".

החסמים בשטח: כתוצאה מהיעדר קרקע לבנייה והיעדר עתודות קרקע נוצר מחסור בקרקע זמינה לבנייה, ובפועל מחסור הדיור בעיר גורם להאמרת המחירים. האליטה הערבית ומשפחות מבוססות מהגרות ויש גם הגירה שלילית של אליטה יהודית מן העיר. גם שאלת הדיור בדמי מפתח לא יושבה הואיל והדיירים, שאינם הבעלים, מחזיקים במגורים בדמי שכירות נמוכים וללא הגבלת זמן ומדכאים את שוק הדיור. ניכרת גם מנוסתם של יהודים משכונות אליהן מגיעות להתגורר משפחות ערביות ומתפתח מאבק על תדמיתה של העיר העתיקה בעכו כעיר ערבית שבה שתי האוכלוסיות, הערבית והיהודית, מסוכסכות לגבי המרחבים

הציבוריים המשותפים בעיר. ניכרת עדיפות של אזרחים לגור בערי גבול ולא בעיר עכו גופה.

הצעות לפתרון משבר הדיור בעכו :

1. **הקמת שכונות נוספות בעיר** - משתתפי הסדנה הציעו להקים שכונות מעורבות ליהודים וערבים לצד השכונות שהיו שייכות רק לאוכלוסייה זו או אחרת.
2. **הקמת שכונות דיור המשתלבות במערכת הנוף של העיר** - בסגנון בנייה מזרח תיכוני ובהתאם ליכולתן הכלכלית- חברתית של המשפחות, כדי למשוך משתכנים חדשים.

5.6 ממצאי הסדנה בנצרת, וביישובים העירוניים: טמרה, סח'נין, באקה אלע'רביה

כיום, ישנם פרויקטים של בנייה רוויה בנצרת ובסח'נין, הוחל בתכנונה של שכונה חדשה בבאקה אלע'רביה, והתפתחו שכונות חדשות על אדמות מדינה באם אלפחים כגון אל-שיכון. כבר הזכרה שכונת הוורדים בנצרת, שנחשבת מאוד מוצלחת, ושכונת אל ראם הממוקמת בשוליים המערביים של העיר. קיימים גם ניצנים של בנייה משותפת או בנייה רוויה על קרקעות פרטיות של קרובי משפחה ובני דודים ומספר מוגבל של פרויקטים של בנייה להשכרה.

החסמים בשטח: המחסור בקרקע לבנייה שמאפיין את היישובים העירוניים שריר וקיים. אין די עידוד ממשלתי של בנייה יזומה ורובה מתבצע על ידי קבלנים פרטיים. יש שוק קרקעות קשיח שמעיד על רצון לשמור על קרקע לדורות הבאים, הקרקעות הזמינות לבנייה יקרות מאד ועלותן נעה בין 1.0-1.5 מיליון ש"ח למגרש, לא כולל פיתוח ומסים (Kheir and Potnov, 2015). יש חסר בפרויקטים המיועדים למשפחות מעוטות יכולות, ורוב יוזמות

הבנייה משווקות לבני המעמד הבינוני והגבוה. אין גם סיוע בסבסוד דיור למשפחות החלשות בעיר. מחירי הקרקע לבנייה גבוהים מאוד ומעבר להישג ידן של משפחות רבות, במיוחד זוגות צעירים בתחילת דרכם. לצד זה שוק ההשכרה מוגבל מאוד אף הוא, וחסר מלאי מספק. יש תחושה שהרשות המקומית לא עושה די לפתרון בעיית הדיור ביישובים הערביים. קיימת מגמה ורצון של התושבים לחיות בבתים פרטיים למרות המחסור בקרקע לבנייה.

5.7 השלכות של החסמים

1. איחור בגיל הנישואין בקרב הדור הצעיר, ותחושת מרמור (ההערכה ביישובים הערביים היא כי בממוצע יידרשו לצעיר ערבי שמשתכר באופן סדיר כ-200 חודשים, דהיינו כ-17 שנים, כדי לרכוש דירת מגורים. הדבר נכון גם בכלל האוכלוסייה בישראל).

2. סכסוכים ומאבקים בין המשפחות השונות בשאלת הבעלות על הקרקע, שניטשים בגלל צמצום מוכח של קרקע לבנייה, ריבוי בעלים, אי רישום מוסדר של הקרקע, וחובת הוכחת בעלות על מגיש בקשת היתר הבנייה, כבעל נכס.

3. מיעוט פתרונות דיור זמניים למצוקות המגורים ולציפוף שנגרם על ידי מגורים עם משפחות בני הדור הצעיר.

4. איכות חיים ירודה בשכונות החדשות הנבנות על בסיס בנייה עצמית ואף זאת המוחכרת מהמדינה למשקי בית פרטיים, מחסור בתשתיות ושירותים ציבוריים עירוניים.

פתרונות שהוצעו על ידי משתתפי הסדנה :

1. הודגש הצורך בבניית דירות חדשות או בנייה רוויה שתיזום ותבצע המדינה או חברות קבלניות מטעמה. עם זאת רצוי

- לעודד גם קבלנים פרטיים ליזום פרויקטים על ידי מתן סיוע והקלות תכנוניות בהליך הבנייה.
2. פתרון בעיית הזוגות הצעירים והאוכלוסיות מעוטות היכולת יימצא בהקלות ובסבסוד הדיור. שכונות חדשות צריכות להיבנות עם תשתיות מותאמות לדור הצעיר ולאוכלוסיות מעוטות יכולת כמו למשל גני ילדים, גנים ציבוריים ומקומות חנייה.
3. הבנייה הרוויה נושאת סטיגמה בקרב האוכלוסייה הערבית ולפיכך יש להשקיע בחינוך לדיור משותף בתוך היישובים הערביים.
4. יש לעודד בנייה משותפת על קרקע פרטית, לצד המרצת תהליך הסחר במקרקעין לבנייה והתחלה של הליך פינוי בינוי בגלעיני היישובים הערביים.
5. יש צורך בהכשרה מקצועית של המנהיגות ברשות המקומית להובלה וליווי פרויקטים של דיור והעלאת איכות החיים ביישוביהם.

5.8 סיכום ראיונות

המחקר התבסס על ראיונות עם שישה מרואיינים: שני ראשי רשויות מקומיות שנבדלים מבחינת זמינות קרקע המדינה סמוך ליישוביהם; ראש המועצה המקומית טורעאן, שיש ברשותו קרקע מדינה ואף הצליח לאחרונה לצרף עוד כ-1,300 דונמים של קרקע מדינה לצורכי דיור, וראש המועצה המקומית אכסאל, שסובל ממחסור בקרקע מדינה אך עלה בידו לגייס מן המועצה האזורית עמק יזרעאל 200 דונמים של קרקע מדינה על מנת להקים שכונה לזוגות צעירים. בין המרואיינים היו גם שני אנשי מקצוע: מהנדס מטמרה, בעל ניסיון בתכנון ערים ובהכנת תכניות מפורטות ותכניות מתאר ביישובים הערביים, ושמאי מקרקעין מנצרת, שלבד

מניסיונו בשמאות מקרקעין ביישובים הערביים צבר ניסיון בתכנון ערים. עוד שני מרואיינים היו מנכ"ל עמותת אנג'אז בנצרת, המטפלת בין השאר בנושא של תכנון ובנייה וקידום של תכניות מתאר, ויזם מסח'נין, שהקים שני מבנים להשכרה בעירו - "אסכאן דוחה".

הראיונות נערכו במשרדי המרואיינים, ונבדלו במשך הראיונות. ריאיון אחד בלבד הוקלט, בעוד שאר המרואיינים סירבו להקלטה, איש מטעמיו.

נשאלו שאלות כלליות המתייחסות לתמורות בדיור שהתרחשו ביישובים הערביים וכאלה שמתייחסות אל המרואיינים באופן אישי. למשל, עמדתם בנושא הבנייה הרוויה ודיור בר השגה; גורמים שמעכבים את התפתחות הבניה הרוויה ביישובים הערביים; כיצד נתפסות בעיניהם התמורות בדיור ביישובים הערביים; מצב הביקוש וההיצע של הדיור ביישובים הערביים או ביישובים שהם גרו או עבדו בהם; פתרונות דיור שהם מציעים וכדומה. סיכום ממצאי הראיונות המובא להלן, מאשש ממצאים ממקורות אחרים.

5.8.1 מחסור בקרקע לבנייה ודיור

1. **היעדר היצע של קרקע למגורים** ביישובים הערביים, או היצע קשיח שנגזר מאי הרחבה של שטחי השיפוט והיעדר יוזמות בנייה ציבוריות, נוכח מגמה של עלייה בביקוש בשל שיעורי ריבוי טבעי ושיעורי נישואין גבוהים. עקומת ההיצע והביקוש למגורים שונה מיישוב אחד למשנהו, בהתאם לגודל האוכלוסייה וסוג היישוב. ניכרת עלייה דרמטית בעקומת הביקוש וההיצע ביישובים העירוניים הגדולים כמו נצרת, שפרעם וסח'נין למשל, לא רק

לשטחי בנייה אלא גם לשטחי ציבור, בהם המחסור רב. ביישובים הכפריים עקומת הביקוש וההיצע אמנם חריפה פחות אך גם היא במגמת עלייה כפי שמעידים אנשי המקצוע (מהנדסים, שמאים), ומאותן סיבות עצמן.

2. שמירה על קרקע פרטית לדורות הבאים: קרקעות פרטיות ריקות ביישובים הערביים נשמרות לדורות הבאים. כתוצאה מכך נותרים חללים ריקים שאינם מנוצלים לבנייה ואין כוונה לנצל או למכור אותם בטווח הקרוב. תופעה זו רווחת ביישובים כמו אכסאל וטמרה לדוגמה. החללים הריקים הבולטים בשכונות המגורים בתכנית המתאר של אכסאל, מספקים אמתלה למוסדות התכנון לטעון נגד הרחבת תכניות המתאר ותחומי השיפוט של היישובים.

3. הקרקע כערך חברתי ולא כערך נדל"ני בלבד: האוכלוסייה הערבית עדיין מתייחסת לקרקע כאל ערך חברתי שמחייב שימור לדורות הבאים, ולא כערך נדל"ני סחיר כמו ביישובים היהודיים. הבעלות על הקרקע מקנה לפרט מוניטין חברתי ומעמדי בחברה בה הוא חי. על כן השמירה על הקרקע ורכישתה הם אתגר עבור התושבים הערביים. ואכן, התפיסה המסורתית מעכבת את התפתחותם של היישובים הערביים כפי שטוענים מקבלי ההחלטות.

4. שוק קרקעות קשיח ומחירים גבוהים: לא קיימת מגמה של סחר במקרקעין ביישובים הערביים, ובתנאים של סחר מוגבל מחירי הקרקע גבוהים מאוד ורחוקים מהישג ידן של משפחות רבות. מכירה של קרקע מתבצעת רק ברגעי מצוקה או במקרים של הקמת פרויקטים. לעתים, משפחות אמידות שמעמדן החברתי התערער עם קום המדינה, מוכרות קרקע כדי לשמר את מה שנותר מן המוניטין, כמו משפחת עונאללה באכסאל למשל. מחירה של חצי דונם קרקע לבנייה באכסאל עומד כיום על כ-1.5 מיליון שקל.

משמע, שעלות מטר אחד של קרקע לבנייה היא 3,000 ₪ כפי שראש המועצה מסביר. הדבר נכון גם לגבי טמרה, בה מחיר של דונם קרקע כיום עומד על בין 1.5-2 מיליון שקל ומחיר חצי דונם קרקע עומד על 800 אלף ₪ (ריאיון עם המהנדס מוסטפא אבו רומי). יש גם לקחת בחשבון את עלויות הבנייה לאחר רכישת הקרקע שמרתיעות זוגות צעירים.

5. בעלות פרטית לא שוויונית על הקרקע: בולטת האסימטריה בחלוקת הקרקע בין הבעלים הפרטיים בתוך היישובים הערביים. הקרקעות הפרטיות בתכניות המתאר של היישוב נמצאות בבעלותם של מספר קטן מאד של אנשים, שעה שחלק גדול מהאוכלוסייה מחוסרת קרקע לבנייה. בתכנית המתאר של אכסאל, למשל, ישנם כ-3,000 דונם בבעלות פרטית, המוחזקות בבעלותם של 15% בלבד מתושביה (ריאיון עם ראש מועצה מקומית אכסאל).

6. היעדר יוזמות בנייה ציבוריות: אין יוזמות בנייה ציבוריות ביישובים הערביים ורובן הן יוזמות פרטיות, כמו שכונת אלדוחה בסח'נין, שכונת הגליל בנצרת וכדומה. גם בדיקה שנעשתה באתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מבהירה, כי ממדי יוזמות הבנייה הציבוריות מוגבלות מאוד, וקיימות רק במספר מוגבל של יישובים.

7. סכסוכי בעלות על הקרקע: סכסוכי בעלות על הקרקע פורצים בגלל השותפות בין משפחות על הקרקע ואי הבהירות בדבר חלוקתה בין הבעלים. כתוצאה מכך נבצר מבניהן לנצל את הקרקעות השייכות להן והם נאלצים לחפש חלופות דיור כמו דירות בהשכרה בשכונות שהוקמו ביוזמות פרטיות.

8. תפקיד הרשות המקומית: מחמת הרגישות הרבה המיוחסת לנושא הקרקע, הרשות המקומית נמנעת מלהתערב ולנצל שטחים ריקים בתוך היישובים שבתחומה או ליזום עליהם תכנון, מה

שמבטיח את הנצחתם כשטחים ריקים. מלבד זאת, הרשות המקומית איננה יכולה לכפות את רצונה על התושבים ולהסתכן בהעמקת הסכסוכים בין משפחות.

9. **יכולותיה של הרשות המקומית:** ברשויות המקומיות חסרים אנשי מקצוע, בעיקר מהנדסים, שעשויים לאמץ פתרונות יצירתיים לבעיית הדיור ביישוביהם ולהתגבר על המכשולים והחסמים התכנוניים. רשות מקומית בעלת יכולת תכנון תמצא ללא ספק פתרונות דיור חלופיים.

10. **מחסור בקרקע מדינה סמוך ליישובים הערביים:** קיים מחסור בקרקע מדינה סמוך ליישובים הערביים שניתן היה לנצלו להקמת יחידות דיור. היקפי המחסור שונים מיישוב ליישוב.

5.8.2 השלכות תכנוניות וחברתיות

1. **הגירה ליישובים יהודיים:** כתוצאה מהמחסור בקרקע למגורים ביישובים הערביים החלה תנועת הגירה מהם ליישובים היהודיים, גם אם חלק מהמהגרים ממשיכים להישען על השירותים של יישובי המקור. ההגירה ליישובים יהודיים הינה מעשית לבני המעמד הבינוני-גבוה, המחפשים איכות ורווחת חיים שאינם רחוקים מהישג ידם. תנועת הגירה נרשמה מאכסאל לעפולה ולנצרת עילית, מנצרת לנצרת עילית ועוד. תנועת ההגירה של המעמד המבוסס אל מחוץ ליישוב מחלישה את הרשות המקומית הואיל והיא מותירה רק אוכלוסייה ממעמד נמוך שמתקשה לעמוד בתשלומים, בהחזר חובות ובעידוד המסחר המקומי.

2. **התפשטות תופעת האלימות ביישובים הערביים:** חלק מנציגי הציבור הביעו את חששם מפני התקוממות אלימה של אוכלוסייה צעירה, חסרת קרקע ונטולת אופק. החשש הוא גם מפני תופעות

אלימות בין משפחות וקרובים שעשויות לצוץ כתוצאה מהשותפות בין בעלים.

3. **עיכוב גיל הנישואין**: ידועות תופעת של עיכוב בגיל הנישואין ואף קיימות תופעות של גירושין כתוצאה מהמחסור בקרקע לבנייה.

4. **פתרונות בנייה מאולתרים**: פתרונות בנייה מאולתרים ותוספות למבנים קיימים כמו תקרות וקירות שמאפשרים לזוגות צעירים להתחיל את חייהם, אך אינם תמיד עומדים בתקנים ראויים.

5. **בנייה בלתי חוקית**: זוגות צעירים שאין להם קרקע לבנייה מוכנים ליטול סיכון ולבנות בית ללא היתר. כך צצות להן יחידות מגורים רבות שלא נבנו על פי התקן ושדייריהם חיים בחד מתמיד מפני צווי הריסה.

6. **בנייה משותפת**: אחים ובני משפחה נוטים לבנות במשותף כדי להתגבר על המחסור בקרקע, תופעה נפוצה ברוב היישובים הערביים. מוסטפא אבו רומי מצביע על מבנה רב קומות המורכב ממספר יחידות דיור ומשותף למספר אחים, כדגם לצורת מגורים חדשה בטמרה. תופעת הבנייה רבת הקומות גם היא הולכת ומתפשטת בשל יתרונות החיסכון בעלויות הקרקע, הפיתוח והנחת התשתיות.

7. **דיור בהשכרה**: שוק השכירות הולך ומתפתח ביישובים הערביים גם אם באיטיות, כדי להתגבר על מצוקת הדיור. אפשרויות השכירות הן מבעלי יחידות דיור ריקות, על או מעל שטח בתיים, וגם דרך יזמים שהקימו יחידות דיור למטרה זו.

8. **יצירת פערים בין התושבים**: כתוצאה ממחסור בקרקע לבנייה והיעדר יוזמות ציבוריות נוצר פער מעמדי בין התושבים. נוצרה שכבת אוכלוסייה מחוסרת קרקע לעומת שכבה של בעלי קרקע

שגם משמרת אותה לדורות הבאים. פער זה הוא מתכון מובהק להתמרמרות ולהנצחת אי השוויון החברתי.

9. מעבר והסתגלות למגורים בדירה: המחסור בהיצע קרקע לבנייה כפה על משפחות רבות מעבר לדירות מגורים במקום בתים פרטיים. בין שמדובר בבניית דירת מגורים מעל או בקומת הקרקע של ההורים, ובין שבמגורים בבתיים משותפים לצד אחים, דירות בבנייה רוויה ועוד.

5.9 בנייה רוויה ביישובים הערביים

בניה רוויה היא זו של בניינים רבי קומות בשכונות מגורים, הנסחרים בשוק המכירות או השכירות. הקמתם מתבצעת הן על ידי קבלנים פרטיים כמו בשכונת הגליל בנצרת, או שכונת דוחה בסח'נין, הן על ידי המדינה דרך חברות שיכון כמו חברת עמידר הידועה. בנייה זו מתחילה להתפתח בשונה מההגדרה הפורמלית שלה. **בניה רוויה** Condominium Complex מוגדרת כבנייה צפופה בשטח בעל ריבוי קומות, המאכלסות משפחות מרובות. יש מקדם צפיפות שלפיו קובעת הרשות את מספר היחידות שניתן לבנות על שטח נתון, באזור מסוים (http://www.maot.co.il/lex13/glossary/g_408.asp). משרד הבינוי והשיכון מגדיר בנייה רוויה כך: "בניה שאינה צמודת קרקע שלא תפחת מ-4 יחידות דיור לדונם."² ההגדרה הפורמלית המקובלת של בנייה רוויה היא זו: "בנין הרשום כבית משותף או ראוי להירשם בעתיד כבית משותף על פי חוק המקרקעין התשכ"ט-1969, בן שתי קומות ומעלה ואשר יש בו ארבע יחידות דיור לפחות,

2

<http://www.moch.gov.il/Glossary/Pages/GeneralLIV.aspx?ListID=497b66b7-7388-4405-becc-d285cae1052a&WebId=fe384cf7-21cd-49eb-8bbb-71ed64f47de0&ItemID=7>

כאשר בכל קומה לפחות יחידת דיור אחת
(<http://www.land.gov.il/static/milon.asp>). בנייה רוויה מאפיינת
בנייה עירונית, והיא דורשת התייחסות אחרת מאשר בנייה צמודת
קרקע. נדרשת בה הקפדה רבה יותר על שטחי ציבור, על תחזוקת
המבנים, על דרכי גישה וחניה ועוד. בעבר נהוג היה לחשוב על בנייה
רוויה כעל פתרון דיור לשכבות הפחות חזקות באוכלוסייה, אך החל
משנות השמונים ואילך החלו להתפתח מגדלי מגורים יוקרתיים,
ששינו את הגישה. כיום קשה להתייחס לסוג זה של בנייה כאל
מאפיין חברתי-כלכלי

(<http://www.mifam.org.il/?CategoryID=1478&ArticleID=1597>).
בחינת דפוסי הבנייה ביישוב הערבי מראה, שחלקם אכן עומד
בקריטריונים של בנייה רוויה לכל דבר, גם אם אינם מוכרים
ככאלה על ידי מוסדות המדינה. הבנייה אינה מאורגנת על ידי
קבלנים, אינה רשומה כבתים משותפים, גם אם מבחינת מדד
הצפיפות הכולל מספר יח"ד לדונם היא אכן עומדת בקריטריונים
של בנייה רוויה. יש צורך, על כן, להתאים את המושג למציאות של
היישוב הערבי הקובע ממד של צפיפות ועיבוי בתנאים של בנייה
עצמית על קרקע פרטית.

5.9.1 עמדות המרואיינים כלפי בנייה רוויה

כמעט כל המרואיינים הביעו את הסכמתם להקמתן של שכונות
בנייה רוויה ביישובים הערביים כפתרון למחסור בקרקע והביקוש
הגדל והולך, גם אם צורת מגורים זו אינה מתיישבת עם התרבות
הערבית המסורתית. זו העת לחרוג מדפוסי מגורים שאינם עולים
בקנה אחד עם המציאות ולתכנן שכונות חדשות על יחידות שטח
מוגבלות שיכללו את כל השירותים המודרניים כמו: משחקיות,
גנים וכדומה. קשה להתעלם מן השינויים המתחוללים ביישובים
הערביים ובעיקר הנכונות של זוגות צעירים לגור בדירה במקום

בבית פרטי. ממצא זה מתיישב עם ממצאים של מחקרים אחרים כמו זה של ידידי קרן רוטשילד (2015).

- פתרונות אחרים שהוצעו הם אלה: הקמתם של יישובים ערביים חדשים כמו העיר הערבית המתוכננת החדשה "טנטור" דרומית לג'דידה-מכר. יש מי שטוענים כי גם טנטור לא תוכל לענות על הביקוש הגדל והולך, והמדינה שהקימה יישובים יהודיים חדשים מחויבת לדאוג גם להקמת יישובים ערביים חדשים.
- הקמתן של שכונות משותפות: שכונות מגורים משותפות לכמה יישובים כמו נחף, ראמה ומג'ד אלכרום. שכונת מגורים משותפת לאכסאל ודבוריה. ברורים מאליהם יתרונות החיסכון בעלויות של אספקת מגורים, שירותים, מסחר ועוד.
- הקמת מגוון סוגי דיור שהולמים את אורחות החיים של שכבות האוכלוסייה השונות ביישובים הערביים. אין להסתפק בפתרון של בנייה רוויה בלבד גם בשל תדמיתה השלילית.

הכרחי להתחשב גם בפן הכלכלי של הבנייה החדשה, אם דרך הקמתם של מרכזים מסחריים ומערכות של שירותים או אזורי תעשייה המהווים עורף כלכלי לאותן שכונות ומשפרים את איכות החיים של תושביהן. העיר טייבה מהווה דוגמה לבניית שכונה חדשה שמתוכננת בה לצד מרכז מסחרי.

5.10 חסמים בפני בנייה רוויה ביישובים הערביים

החסמים להקמתן של שכונות בבנייה רוויה קשורים בחלקם לדפוסים של האוכלוסייה הערבית, כלומר גורמים פנימיים, ומקצתם קשורים למדינה ולמוסדותיה, כלומר לגורמים חיצוניים.

5.10.1 גורמים פנימיים

1. נטייה מובהקת להתגורר בבתים פרטיים: שנים ארוכות של מסורת מגורים בבתים צמודי קרקע, של עצמאות ושמירה על פרטיות של בני המשפחה לא הכשירו את התנאים למעבר למגורים בדירה או בבתים משותפים.

2. טשטוש הגבולות בין רכוש משותף לרכוש פרטי: המדינה הקימה בתים משותפים לאוכלוסייה הערבית עוד בטרם בשלו התנאים לשינוי שהתרחש בתקופת זמן כל כך קצרה. נוצר מצב שבו האוכלוסייה הערבית חיה בתוך "קולקטיב", אבל עדיין מתייחסת לרכוש המשותף או לרכוש הציבורי כאל רכוש הפרטי. כך, שכיחה התופעה של ניצול שטחים משותפים על ידי משפחות פרטיות ואף השתלטות על השטחים המשותפים על ידי חלק מהדיירים. מכאן הדרך קצרה לסכסוכים בין שכנים ולתחלופה תכופה של דיירים.

3. תחלופה תכופה של דיירים: תכיפות התחלופה הביאה לירידה באיכות השכונות, שברובן דבקה סטיגמה של מוקדי עוני ופשעה ועוד. שכונות בטירה ובטייבה ושכונת שנלר בנצרת הן דוגמה מייצגת, ותדמיתן השלילית איננה מעודדת את הקמתן של שכונות חדשות בבנייה רוויה.

4. מגורים שאינם מתיישבים עם מצב כלכלי: בניגוד למקובל באוכלוסייה היהודית, נעדרת צניעות בקרב האוכלוסייה הערבית במגורים התואמים את יכולתה הכלכלית של המשפחה. בתרבות הערבית מקובל להתגורר בבתים מרווחים גם אם הדבר מעבר ליכולת הכספית.

5.10.2 גורמים חיצוניים

1. הזנתן של שכונות בבנייה רוויה: ביישובים יהודיים האחריות לטיפול במטרדים השכונתיים ובאחזקה השוטפת מוטלת בדרך כלל על ועדי הבתים או ועדי הדיירים - מניקיון, ועד סכסוך על אזורים משותפים. בשכונות הערביות בהן אין גורם אחראי, גרמה ההזנחה לירידה באיכות החיים, להתגלעותם של סכסוכים בין הדיירים ולתחלופתם התכופה.
2. מחסור באדמות מדינה המיועדות למגורים: אין בנמצא אדמות מדינה סמוך ליישובים הערביים שניתן ליעד אותן למגורים. המצב שונה מיישוב אחד למשנהו. היישוב טורעאן, למשל, הצליח לספח לתכנית המתאר שלו כ-1300 דונם של קרקע מדינה שבסמוך אליו, שמיועדות לבנייה ולמגורים. בסמיכות ליישובים אחרים כמו טמרה ואכסאל אין עתודות של קרקע מדינה. כנזכר, עלה בידי ראש המועצה המקומית אכסאל לקבל שטח של 200 דונם ממועצה מקומית עמק יזרעאל, אותה ייעד לבנייה לזוגות צעירים.
3. מימון הקמתן של שכונות בבנייה רוויה: המדינה מתחמקת מלפתור את בעיית המגורים ביישובים הערביים. בין היתר לא ניתנות הקלות ומשכנתאות לקבלנים ויזמים להקמת שכונות מגורים בבנייה רוויה. רוב היזמים העידו על מקורות מימון עצמאיים.
4. משכנתאות לזוגות צעירים ולאוכלוסיות מעוטות יכולת: שיעור הזוגות הצעירים הערבים שנהנים ממשכנתאות הוא נמוך מאוד. הריבית הגבוהה והחשש מפני אי עמידה בתשלומים החודשיים הקבועים מרתיעים אותם, לא כל שכן את מעוטי היכולת שאינם זוכים להקלות.

5. היעדר יוזמות בנייה ציבורית: ביישובים הערביים אין יוזמות בנייה ציבורית כמו ביישובים היהודיים, בהם הקמתן של שכונות בבנייה רוויה מוטלת על לקבלנים ועל חברות בנייה ממשלתיות, כמו חברת עמידר.

5.10.3 עמדות כלפי דיור בר השגה

כאמור, מושג הדיור בר השגה חדש יחסית במגזר הערבי, וטרם השתרש בשיח בו. כמעט רוב מי ששמעו על הרעיון, התנגדו ליישום ביישובים הערביים מסיבות שונות, ואלו הן:

1. מקבלי החלטות ברשויות המקומיות טענו כי דיור בר השגה מתאים לפרויקטים גדולים שמתבצעים בשיתוף בין המדינה לבין קבלנים פרטיים. ביישובים הערביים אין פרויקטים בהיקף כזה.

2. זוג צעיר ערבי יעדיף לקנות דירה רחבת ידיים ברכישה ראשונה ולא להמר על טיפוס של דירה קטנה, שאין לה בהכרח ביקוש בשוק הדיור. זוהי תרבות דיור שמעודדת מגורים בדירות רחבות ולא מסתפקת בדירות קטנות בנות 65 מטר, מחשש שמכירתן לא תכסה או תתרום לרכישת הדירה הבאה.

3. לחצים חברתיים ומסורתיים המופעלים על זוג צעיר במיוחד מצד הורי הכלה, המתנים את נישואי הזוג בהקמת בית או רכישת דירה.

5.10.4 פתרונות מוצעים

הואיל והחסמים בפני דיור ראוי, בר השגה, או בנייה רוויה מצויים הן במגזר הערבי הן מחוצה לו, להלן מספר הצעות לצעדים שניתן לנקוט בהם ברמת הפרט וברמה המקומית:

1. עידוד הסחר בקרקע: ראשי הרשויות המקומיות וגורמים שונים בחברה הערבית צריכים לעודד את סחר המקרקעין ביישובים הערביים על ידי פיתוח כלים שונים, ולצמצם את הפערים החברתיים ביישוב.

2. עידוד יוזמות של בנייה רוויה על אדמות פרטיות של בני משפחה, כפי שאכן מתרחש ביישובים ערביים גדולים כמו טמרה, אום אל'פחם ועוד.

3. עידוד בנייה רוויה על אדמות שבמחלוקת כתוצאה מדגם הבעלות על הקרקע ביישובים הערביים.

4. חינוך מגיל צעיר לדיור משותף שימנע סכסוכים ועימותים בין דיירים על שטחים משותפים.

5. חינוך לניהול ולאחזקת הדיור המשותף על ידי הקמת ועדי בתים והדרכתם כיצד לשמור על אופי השכונה ואיכות החיים בה.

6. חינוך להסרת התדמית השלילית משכונות בבנייה רוויה. על מנת לעודד אנשים לגור באותן שכונות רצוי להקים ועדות קבלה לאותן שכונות.

פתרונות ברמה המדינית-מוסדית:

1. הקמת שכונות בבנייה רוויה על אדמות מדינה בין אם הן נועדו ליישוב בודד או למקבץ של יישובים.

2. מתן הקלות ותמריצים לקבלנים להקמת שכונות של בנייה רוויה.

3. הקמת שכונות חדשות המספקות מגוון של פתרונות דיור שקולע לביקוש של כל שכבות האוכלוסייה.

4. מתן והקלות במשכנתאות לזוגות צעירים בראשית דרכם. עידוד שוק ההשכרה במיוחד עבור משפחות עניות וזוגות צעירים בראשית דרכם.

5. כתמריץ לרוכשים, יכללו שכונות בבנייה רוויה מגוון של מערכות שירותים כמו: משחקיות, גנים ומקומות חניה.

תמונה מהסדנא בנצרת



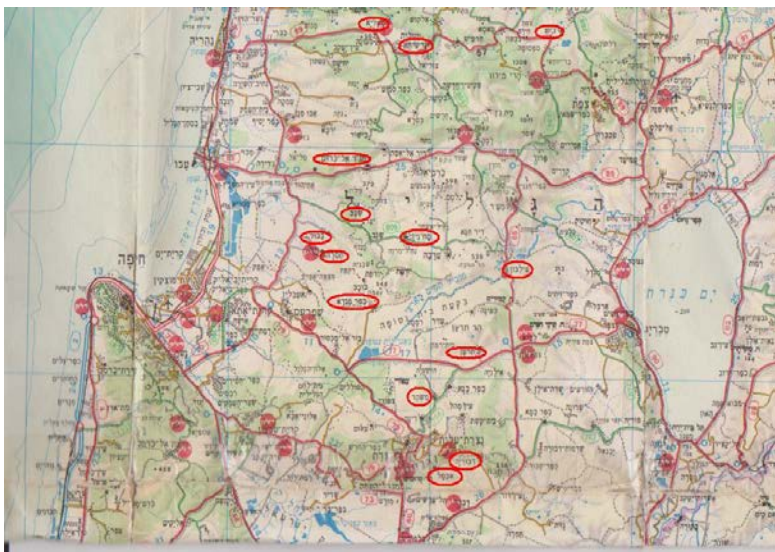
5.11 סקר יישובים ערביים כפריים ועירוניים

סקר שערך סולימאן (2011) ב-14 יישובים ערביים בצפון (ראה איור מס' 1 להלן) מראה כיצד החסמים שנמנו עד כה משפיעים על משק הדיור בקרב האזרחים הערבים. הסקר כלל 200 ראשי משפחות גרעיניות המייצגות במובהק את האזרחים הערבים במחוז הצפון, שהם כחמישים אחוז מהאוכלוסייה הערבית.

איור מס' 1

מפת היישובים שבהם נערכה דגימה של משתתפים במלוי השאלון של שיקולים בקבלת החלטות של משק הבית לבחירת מקום

המגורים



מקור: סולימאן, 2011.

הסקר מצא כי רק ל-22% מהמשפחות הגרעיניות יש קרקע פנויה לבנייה בתוך היישוב לעומת 78% להם אין קרקע. 64.8% דווחו על קרקע בבעלותם מחוץ לתכנית המתאר של היישוב, המיועדת לחקלאות בלבד. בסקר שנערך בטורעאן בשנת 2011 לצורך הכנת

תכנית אב, 25% מהמרוואיינים ציינו שאין להם קרקע להפרשה לצורכי ציבור (ח'מאיסי, 2014), לעומת 33% מתושבי ג'וליס במצב זה (ח'מאיסי, 2015).

טבלה מס' 1

האם יש ברשותך קרקע פנויה לבנייה בתוך היישוב? (n=200)

קרקע פנויה לבנייה	אחוזים
כן	22%
לא	78%
סה"כ	100%

מקור: סלימאן, 2011

טבלה מס' 2

האם ברשותך קרקע מחוץ לתכנית המתאר?

קרקע מחוץ לתכנית המתאר	אחוזים
כן	64.8%
לא	35.2%
סה"כ	100%

מקור: סלימאן, 2011

גם תוצאות הסקר מעידות על הגירה שלילית בקרב אוכלוסייה משכילה ומבוססת ליישובים יהודיים סמוכים, כמו עפולה ונצרת עילית. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בנצרת עילית חיים כ-8,700 תושבים ערבים המהווים כשליש מאוכלוסיית העיר. הם הגיעו לעיר מיישובים ערביים סמוכים כמו נצרת, רינה, כפר כנא וכדומה. בכרמיאל גרים כ-1,200 תושבים ערבים שהגיעו אליה מהיישובים הערביים הסמוכים ומהווים 3 אחוזים מאוכלוסיית (ח'ורי, 2011), זאת לבד מאוכלוסיית שכונת ראמיה המונה כ-200 נפש שנכללה בתחום שיפוטה.

הסקר מצביע על אימוץ תפיסה של הערך הנדל"ני של הקרקע לבד מערכה הנורמטיבי חברתי. כיום, כבר לא ניתן עוד לקבוע שאין מסחר ונדל"ון ביישובים הערביים (Kheir and Potnov, 2015).

טבלה מס' 3

השגת הקרקע להקמת הבית שאתה גר בו

השגת קרקע	אחוזים
ירושה	68.3%
רכישה	26.9%
אחר	4.8%
סה"כ	100%

מקור: סלימאן, 2011

נושא הקרקע הוא כה טעון ורגיש, עד כי הוא מקשה על התפתחות היישוב ועל עבודתה של הרשות המקומית. זוהי רגישות משולבת הן מטעמי ערכה הכלכלי של הקרקע הן מתפקידה המרכזי בשרשרת יצירת פתרונות דיור.

שינוי חל גם במקורות המימון. בעבר לא היה נהוג להיתלות במשכנתאות או הלוואות מהבנקים והסקר מצביע על התלות בחסכוניות אישיים, כשאחוז קטן (7.6%) בלבד נטלו משכנתאות מהבנק. ניכרת הסתמכות רבה יותר על מימון עצמי ויותר על העזרה המסורתית של ההורים.

טבלה מס' 4

מקורות מימון להקמת בית שבו המשפחה גרה

מקורות מימון	אחוזים
חסכוניות שלי	77.3
עזרה מהורי הבעל	14.5
הלוואה מהבנק	7.6
סה"כ	100

מקור: סלימאן, 2011

עוד מתברר מנתוני הסקר שכמעט כל הנשאלים הקימו את בתיהם בעצמם, בין אם באמצעות קבלן (45%), בעלי מקצוע בהשגחת בני המשפחה (19%) או בני המשפחה עצמם (20%).

טבלה מס' 5

מי הקים את הבית שאתה גר בו?

מי הקים את הבית	אחוזים
בני המשפחה בעצמם	20
בני משפחה בעזרת אנשי מקצוע	13
בעלי מקצוע בהשגחת בני משפחה	19
קבלן	45
סה"כ	100

מקור: סלימאן, 2011

טבלה מס' 6

טיפוס הבנייה שנבחר על ידי בני המשפחה

אחוזים	טיפוס בנייה
4.8	בית משותף 4-6 דירות
61.4	בית משותף 4 קומות
4.8	שתי דירות צמודות
27.6	בית קרקע
1.4	אחר
100	סה"כ

מקור: סלימאן, 2011

טבלה מס' 7

סיבת הבחירה של טיפוס הבנייה שאתם גרים בו

אחוזים	סיבת בחירה
46.3	אין לי קרקע לבנייה
16.6	רציתי שהבנים שלי יגורו איתי
6.2	רציתי לחסוך קרקע לבנייה
7.6	זה טיפוס הבנייה הנפוץ
12.4	זה הטיפוס המועדף עלי
10.3	אחר
100	סה"כ

מקור: סלימאן, 2011

הסקר האיר עוד נקודת מבט על התמורות והמגמות המתחוללות במשק הדיור ביישובים הערביים ועל תהליך קבלת החלטות של משק בית בבחירת מקום הדיור שלו. יודגש כי העמדות המסוקרות של ראשי משקי הבית מתייחסות לנקודת זמן נתונה (2015). בעקבותיהן, ניתן להצביע על כמה המלצות ביניים כדלקמן:

1. העלאת המודעות של הרשויות המקומיות הערביות לדיור בר השגה ולדרכי מימושו.
2. שיתוף פעולה בין הרשות המקומית לבין חברות קבלניות להקמת השכונות החדשות הנבנות.
3. שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות לצורך הפשרת קרקעות לבנייה מתחומי השיפוט של היישובים היהודיים, בהם זמינות קרקעות מדינה.
4. הקמת מבנים בעלי 4 קומות ומעלה ביישובים הערביים על ידי שינוי תכניות המתאר המקומיות ותכנון מחדש ביישובים.
5. הקמת שכונות חדשות משותפות למקבץ של יישובים, כמו למשל דבוריה ואכסאל- משהד, רינה וכפר כנא, נצרת עילית-ונחף, מגיד אלכרום וראמה.

6.0 אומדן של הביקוש וההיצע לדיור לאזרחים הערביים

פרק זה יעמוד על הביקוש וההיצע של הדיור בקרב האזרחים הערבים, ינסה לאפיין את מרכיביהם, לזהות את מאפייני משבר הדיור ומצוקת המגורים, לאמוד את היקפיה, וללמוד על התמורות והמגמות לעתיד.

6.1 אומדן הביקוש

אומדן הביקוש לדיור בקרב האוכלוסייה הערבית מבוסס על מדיניות לשכת התכנון במחוז הצפון, שאימץ מנהל התכנון כדי לקבוע תחזית לתכניות המתאר המקומיות. מרכיבי המוצעים הם אלה:

1. אומדן ביקוש שיסגור את הפער בין הביקוש הריאלי כיום לבין ההיצע הדרוש ויאפשר לממש את עיקרון הזכות לדיור הוגן וראוי לכל משק בית.

2. אומדן ביקוש שמניח בסיס תכנוני ומסיר את איום הקנסות הרבים שמשיתות הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה והמדינה על משקי בית ערביים על בנייה ללא היתר. אומדן ביקוש שמסיר את איומי ההריסות המרחפים מעל בנייה קיימת או תהליך בנייה בכפרים הלא מוכרים, השכונות הלא מוכרות בערים מעורבות כגון דהמש ברמלה, ברבור בעכו וראמיה בכרמיאל, וגם על בתים שנבנו בשטחים פתוחים בניגוד לתכניות מאושרות באזורים גליליים מחוץ לקו הכחול של תכניות מתאר קיימות.

3. אומדן הביקוש של הזוגות הצעירים המתווספים למחזור הביקוש השנתי. על פי נתוני הלמ"ס בשנת 2013 נוספו למעגל הזוגות הנישאים 11,058 חתנים, המתפלגים כך: 9,424 מוסלמים,

801 נוצרים, 833 דרוזים, שמהווים כ-24% מסך החתנים בישראל.³ על פי הנוהג באוכלוסייה הערבית האחריות לספק קורת גת למשק הבית החדש מוטלת על החתן. ביקוש הדיור השנתי לזוגות חדשים שנרשם בשנת 2014 (בניכוי האוכלוסייה הפלסטינית בירושלים המזרחית), עמד על כעשרת אלפים יחידות דיור.

4. אומדן ביקוש למשפרי דיור בעקבות תנופה כלכלית או שינוי בתנאי משק הבית; למשל, גידול במספר משקי הבית, עלייה ברמה הסוציו כלכלית, שינוי בסגנון ובאיכות החיים. שיעור משפרי הדיור בקרב האוכלוסייה הערבית עומד על כ-10% בשנה. שיעור נמוך זה הוא תוצאה של ניידות מועטה של משקי הבית ושיטת הבנייה העצמית שמלכתחילה מכתיבה שטח מגורים גדול שבו משק הבית מתגורר במשך רוב מחזור חייו. משפרי הדיור מוסיפים חדר או קומה, תוך הריסה ובנייה מבלי לעבור מקום. תושבי הערים המעורבות המשתכנים בדיור בדמי מפתח או שוכרים מחברות עירוניות כגון עמידר משפרים את מצבם על ידי רכישת יחידת הדיור בהתאם לחוק הדיור הציבורי ומשביחים אותה. בכפרים הלא מוכרים שזכו להכרה, מקום המגורים עובר שינויים או מועתק למגרש חדש כפי שמתרחש בכפר ערב אל נעים במועצה אזורית משגב. קבוצה אחרת של משפרי דיור גרה בגלעין היישוב בבית שנבנה בסגנון ישן ועובר שינוי דרמטי.

5. אומדן של הביקוש המידי למגורים שלגביו יש הערכות שונות. מצוקת מגורים מוגדרת כמשק בית שידו אינה משגת מגורים ההולמים את צרכיו הבסיסיים ביותר; ללא הבדל בין בעלות או שכירות. בהגדרה זו נכללים משקי בית שגרים בדירות לא תקניות,

³ חושב מלוח מס' 3.7 הנתון הסטטיסטי לישראל, 2015
http://www.cbs.gov.il/reader/shnaton/templ_shnaton.html?num_tab=st03_07&CYear=2015

או בדיוור שעליו מרחף איום הריסה מנהלי-משפטי או שסומן להריסה בשל בלאי פיזי קיצוני. במסמך שהוגש לצוות הדיוור 120 יום, העריך המרכז לתכנון אלטרנטיבי כי הביקוש לדיוור מידי עומד על כ-20,000 יח"ד, שהם כ-50% מקיבולת התכנון, ומתחלקים ל-60% על קרקע פרטית ו-40% על קרקע מדינה. האומדן לשנת 2020, עומד על 60,000 יח"ד, שינצלו כ-50% מתכניות הדיוור בעלות קיבולת של 120,000 יח"ד. במלים אחרות, כדי לענות על הביקוש בקרב האזרחים הערבים בישראל נדרשות תכניות בעלות קיבולת של 120,000 יח"ד עד שנת 2020, בפריסה גאוגרפית הולמת.⁴

דרך אחרת לחזות את התוספת הדרושה למגורים בקרב האזרחים הערבים היא באמצעות אומדן גס של סך כל משקי הבית הצפויים בשנת יעד מסוימת, בניכוי מספר הדירות הקיימות כיום. מדיניות התכנון המחוזית במחוז הצפון, שאושרה על ידי מנהל התכנית, קובעת כי אומדן הביקוש ליחידות דיור בתכניות מתאר מקומיות כוללניות נגזר מתחזית גודלה של אוכלוסיית ישראל שתמנה 13 מיליון נפש, בין השנים 2035-2040 (למ"ס, 2015). אומדן זה מניח כי האוכלוסייה ביישוב או בקרב מגזרי האוכלוסייה תשמור על שיעוריה כיום, גם בשנת היעד אליה מכוונת התכנית. אוכלוסיית ישראל מונה כיום כ-8.15 מיליון נפש, לא כולל האוכלוסייה הפלסטינית בירושלים המזרחית. האזרחים הערבים מונים כ-1.4 מיליון נפש. הם מהווים כ-17.2% מכלל אזרחי ישראל, ובגלל מבנה הגילאים הצעיר של האוכלוסייה הערבית כ-21% מהזוגות הצעירים המתחתנים. בהנחה שהאוכלוסייה הערבית תשמור על שיעורה מסך כלל האוכלוסייה, היא צפויה למנות כ-2.24 מיליון

⁴ <http://www.ac->

ap.org/Public/image/%D7%A7%D7%91%D7%99%D7%A0%D7%98%20%D7%94%D7%93%D7%99%D7%95%D7%A8_03112014%20(2).pdf

נפש; ובהנחה כי גודל משק בית ממוצע יהיה 4 נפשות בשנת היעד, אזי מספר משקי הבית הערבים יעמוד על כ-560 אלף משקי בית. בהנחה כי לכל משק בית דרוש הדירה, לאזרחים הערבים יידרשו כ-560 אלף יח"ד, בעת שאוכלוסיית ישראל כולה תמנה 13 מיליון נפש.

בסוף שנת 2014 האזרחים הערבים מנו כ-1.320 מיליון נפש, לא כולל הערבים הפלסטינים הגרים במזרח ירושלים ונוצרים שאינם ערבים. ממוצע משק בית עמד על 4.6 נפשות ומספר משקי הבית עמד על כ-287,000 הכוללים מוסלמים, נוצרים ערבים ודרוזים (ראה פירוט בטבלה מס' 8 להלן).

טבלה מס' 8

התפלגות האוכלוסייה הערבית לפי דת ולפי מספר משקי בית

וממוצע גודל משק בית, 2014

ממוצע גודל משק בית	מספר משקי בית באלפים	גודל אוכלוסייה באלפים	קבוצת אוכלוסייה
4.9	215	1.054	מוסלמים
4.1	32	136	נוצרים
3.2	40	230	דרוזים
4.6	287	1.320	סך כולל האוכלוסייה הערבית

מקור: ריכוז נתונים מלי"ס, 2014

http://www.cbs.gov.il/reader/cw_usr_view_SHTML?ID=802

חישוב פשוט מראה כי הביקוש הצפוי לייצר מענה לצורכי האוכלוסייה הערבית עומד על כ-273 אלף יחידות דיור נוספות, בעת שאוכלוסיית ישראל תמנה 13 מיליון נפש. מספר זה כולל מגוון של משקי בית, וביניהם: מחוסרי קרקע, דיירים במצוקת מגורים כיום, ותושבי הכפרים הלא מוכרים. תחזית הממוצע השנתית של

חתנים בקרב האוכלוסייה הערבית יעמוד על כ-12,500 חתן/כלה לשנים הבאות. מכאן, שבשניים וחצי העשורים הבאים (בעת שאוכלוסיית ישראל תמנה 13 מיליון), יעמוד הביקוש על בין כ-250 אלף יח"ד לכל הפחות לכ-312 אלף יחידות דיור לכל היותר. שר השיכון גלנט, לא הגזים כשציין בפני ועדת הכספים בכנסת ביום 26 לאוקטובר 2015, כי משבר הדיור בישראל מחרף ועוד יותר בקרב האוכלוסייה הערבית. הביקוש בקרבה צפוי לעלות על 200 אלף יח"ד, ובמשק הכללי דרושים יותר ממיליון יח"ד בעשרים השנים הבאות בכדי להתמודד כראוי עם המחסור ומשבר הדיור. (<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4716410,00.html>).

השאלות שעולות הן אלה: האם ניתן להמשיך ולהתמודד עם מצוקת משק המגורים במגזר הערבי בגישה של "עסקים כרגיל"? האם ימשיכו להסתמך על שיטת הבנייה העצמית כספק מגורים ביישובים הערבים? האם ניתן להסתמך על כוחות השוק החופשי בלבד ולהעמיד די היצע נוכח הביקוש הגדל ללא התערבות יזומה של הממשלה? התערבות כזו עשויה לקצר הליכי תכנון, להעמיד היצע קרקעות ומלאי דירות גדול דיו כדי לחולל שינוי בדפוסי המגורים בקרב האוכלוסייה הערבית על ידי הצעת פתרונות חדשים, לא קונבנציונליים. הכוונה איננה להבחין בין קבוצות אוכלוסייה עדתיות, ובין מחוזות ויישובים בהם מתפלגת האוכלוסייה הערבית, נושא שראוי לבחינה נפרדת אשר תזהה את התמורות והמגמות במגוון תתי הקבוצות ובעלי עניין ערבים ותאמץ פתרונות מגורים דיפרנציאליים.

6.2 אומדן ההיצע

נוכח הביקוש העולה ליחידות דיור וקרקעות לבנייה עומדת השאלה הבאה: מהו היקף ההיצע הקיים ומה הם סיכוייו להתממש בתנאי זמינות חלקיים בלבד ונוכח עכבות וחסמים רבים?

6.2.1 מצב תכניות המתאר המקומיות ליישובים הערביים

החוקרים בחנו את הטענה לפיה חסרות תכניות מתאר מקומיות ליישובים הערביים. לצורך בדיקת סטטוס התכנון המתארי בהם, נאספו נתונים ממנהל התכנון ומאגף תכנון מקומי במשרד האוצר, נכון לאוקטובר 2015. טבלה מס' 9 שלהלן מסכמת את הממצאים של סטטוס התכניות.

טבלה מס' 9

סטטוס תכניות מתאר מקומיות ליישובים הערביים, אוקטובר

2015

אחוזים	מספר יישובים	סטטוס התכנית
50.0	67	תכניות שקבלו תוקף לאחר שנת 2000
15.7	21	תכניות בתהליך אישור סטטוטורי
18.7	25	תכניות בשלבי הכנה שונים
8.2	11	תכניות בתוקף לפני שנת 2000, ללא תכניות מתאר חדשות
5.2	7	תכניות בעלות ריבוי של תכניות מפורטות, קיימת תכנית אב, אך נמנעה הכנתן של תכניות מתאר
2.2	3	יישובים שחסרות בהם תכניות, או שהתכנון הופסק לאחר שנת 2000
100	134	סה"כ

מקור: אגף תכנון מקומי, מנהל התכנון, משרד האוצר מכתב מיום 27

לאוקטובר 2015, תמק. 4143-2015

מן הנתונים עולה כי עד אוקטובר 2015, כפי שצוין לעיל, מבין 134 יישובים ערביים רק לגבי 50% מהם (67 יישובים), קיימת תכנית מתאר בתוקף אחרי שנת 2000; ל-15.7% (21 יישובים) תכניות בשלבי אישור סטטוטורי על ידי מוסדות התכנון; ל-18.7% (25 יישובים) תכניות בשלבי עבודה והכנה; ל-11 יישובים (8.2%) תכניות בתוקף לפני שנת 2000; ל-7 יישובים הוכנו תכניות אב, אך בריבוי של תכניות מפורטות, ולשלושה יישובים חסר תכנון מתארי או שהופסק לאחר שנת 2000. ניכר כי קיים מחסור תכנוני מתארי מפורט ברוב היישובים הערביים המאפשר להעמיד היצע דזור זמין, שתוצאותיו הישירות הן עליית מחירי הקרקע לבנייה. יש לציין, כי למחצית מהרשויות המקומיות הערביות אין תכניות מתאר מאושרות לאחר שנת 2000, שלאחריה רובן בשלבי אישור או תכנון שונים. אלה הן גם תכניות כוללניות המחייבות הכנת תכנון מפורט, שמשמעותה היא שהן אינן מוכנות להוצאת היתרי בנייה. זמינותה של תכנית מתאר מאושרת, וקביעת אומדן הקיבולת שלה אינם מתרגמים להעמדת היצע מגורים זמין.

6.2.2 היצע הדירות על פי תכניות שאושרו על ידי מוסדות התכנון

אחד הכלים לבדוק את ההיצע התבססה על בחינת מספר הדירות שאושרו בתכניות מתאר מקומיות על ידי מוסדות התכנון בין השנים 2011-2014. מנהל התכנון במשרד הפנים מפרסם שנתון פעילות שמדווח על היקף אישור התכניות ואומדן הקיבולת שלהן. נתונים משנתוני התכנון שפורסמו (שנתון משרד הפנים, 2014-2011), רוכזו בניסיון לבדוק מהו היצע הדירות המאושרות בכל שנה במגזר הערבי בהשוואה לשיעור ההיצע במגזר היהודי בישראל.

טבלה מס' 10

מספר הדירות הנאמדות כקיבולת נומינלית בתכניות מתאר מקומיות שאושרו על ידי מוסדות התכנון בין 2011-2014, לפי מגזרי אוכלוסייה ראשיים (ערבים יהודים)

שנה	מספר דירות שאושרו	מגזר	אחוז מסך כל הדירות שאושרו
2011	18696	יהודי	64.4
2011	10356	ערבי	35.6
2012	58540	יהודי	78.4
2012	16,138	ערבי	21.6
2013	66135	יהודי	83.4
2013	13175	ערבי	16.6
2014	53418	יהודי	81.1
2014	10922	ערבי	16.9

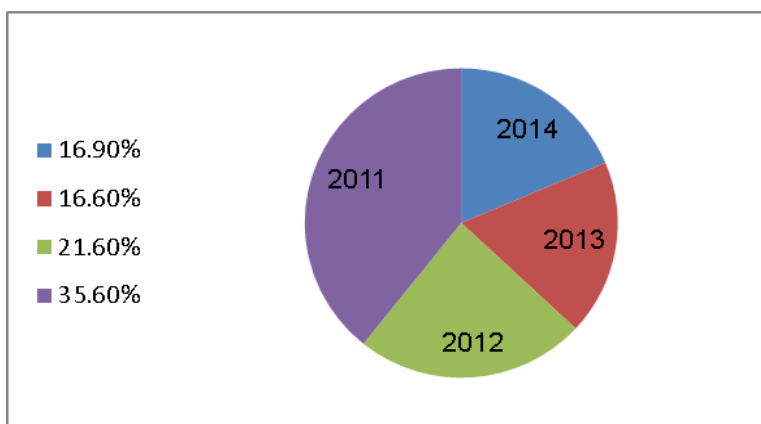
מקור:

http://www.moin.gov.il/SubjectDocuments/Shnaton/shnaton_2014.pdf

בין השנים 2011-2014 מנהל התכנון אישר תכניות מתאר מקומיות בעלות קיבולת נומינלית של 247,380 יח"ד. מהן 50,591 יח"ד ברשויות מקומיות וביישובים ערביים, כ-20.4% מסך כל הדירות שאושרו ברמה תכנונית מתארית. על פניו נראה אפוא שאכן קיים היצע דיור על פי תכניות מאושרות, וכי מנהל התכנון אמנם אישר תכניות, אך השאלה היא האם די בהן כדי לספק את הצרכים הגדלים, והתשובה לכך היא לאו רבתי. בחלק מהמקרים תכניות אלה כוללות גם תכניות מתאר קיימות ומאושרות, ובאחרים הם קובעים קיבולת נומינלית ולא ריאלית. מלבד זאת, בחלקן הגדול התכניות הן תכניות מתאר כוללניות, כלל יישוביות. כדי שיהיו זמינות להוצאת היתרי בנייה ולהקמת מבנה מגורים, יש צורך בהכנת תכנון מפורט, ותכנית שיווק קרקעות ציבוריות על פיו. במקצת מהמקרים דרוש מנגנון של איחוד וחלוקה של המגרשים

והכנת תכניות פיתוח. במגבלות אלה קשה לאמוד במדויק את ההיצע, ובפרט את ההיצע הריאלי הזמין ולא הנומינלי הפוטנציאלי.

איור מס' 2
פילוח אחוזי דירות שאושרו בתכניות על ידי מנהל התכנון למגזר הערבי לפי שנים בין 2011 – 2014, באחוזים

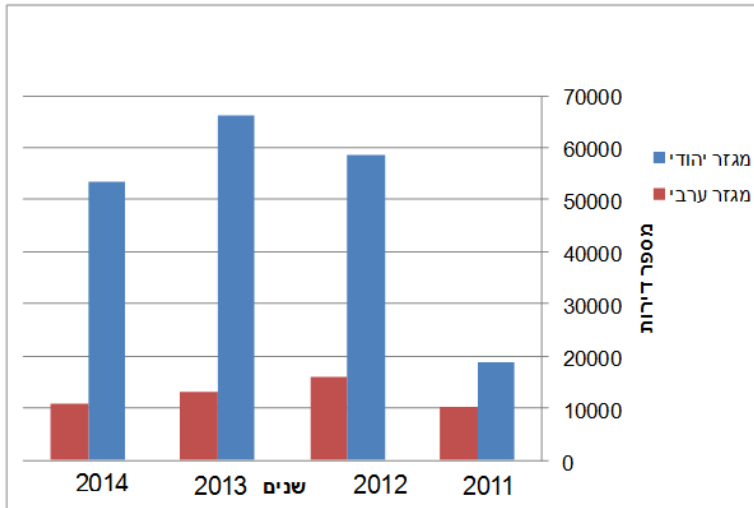


אולם גם נתון זה יחסי, כי בשנה זאת אושר מספר הדירות הזעום ביותר על ידי מנהל התכנון לעומת השנים האחרונות כפי שמלמדים הנתונים. בשנת 2012 אושרו במגזר הערבי 16,139 דירות לעומת 58,540 דירות במגזר היהודי, שהם 21.6% מכלל הדירות באותה שנה (74,678 דירות). בשנת 2013 ניתן להבחין בירידה של מספר דירות מאושרות במגזר הערבי 13,175 דירות לעומת 66,135 דירות במגזר היהודי, שהם 16.6% מכלל הדירות שאושרו בשנה זאת (79,310 דירות). בשנת 2014 אושרו במגזר הערבי 10,922 דירות לעומת 53,418 במגזר היהודי שהם 16.9% מכלל הדירות שאושרו בשנה זו (64,340 במספר).

הנתונים מראים שהמגזר הערבי זוכה לאישורי בנייה על פי תכניות מתאר שאושרו, בשיעורים דומים לשיעור המגזר באוכלוסייה (20.4% אישורים בממוצע), אך משנה לשנה ניכרת ירידה יחסית. שיעור האוכלוסייה גבוה, הצרכים עולים, אך שיעורי האישורים נמוכים יחסית, ובהשוואה לאישורי הבנייה בשאר המדינה מסתמן שהמגזר הערבי מקבל את ההקצאה הנמוכה ביותר של אישורים. רק בשנת 2011 ניכר שיעור גבוה יותר שעמד על 35.6%, אך באותה שנה אושר מספר מועט של דירות לשאר היישובים בארץ.

איור מס' 3

מספר דירות נומינליות שאושרו בתכניות מתאר מקומיות על ידי מנהל התכנון, לפי מגזר אוכלוסייה, באלפים



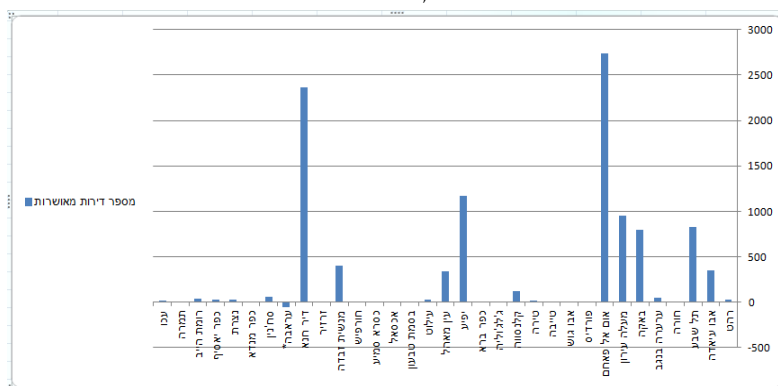
מקור: ריכוז מתוך שנתוני התכנון המופקים על ידי מנהל התכנון במשרד הפנים
www.cbs.gov.il/reader

6.2.3 דירות מאושרות ביישובי המגזר הערבי

פרק זה מוקדש להצגת מספר הדירות שאושרו לבנייה במגזר הערבי בשנים 2011-2014, לפי יישובים ועל פי תכניות מתאר מקומיות. המידע בו נשאב משנתוני התכנון של משרד הפנים בשנים אלה והוא מציג נתונים כמותיים לגבי כלל התכניות ותהליכי התכנון בשנים אלה. הנתונים קשורים באישורי תכניות המתאר ביישובים הערביים בישראל, ואין בהם כדי לקבוע את היקף מימוש הבנייה בפועל. על פי תהליך התכנון, לאחר אישור תכניות על ידי מנהל התכנון, מנהל מקרקעי ישראל פועל למנות חברה מפתחת שתאמוד את עלויות הפיתוח. רשות מקרקעי ישראל מכינה את תכניות

השיווק בשלבים. מחיר הקרקע ועלויות הפיתוח נגזרות מהתכנון המתארי והמפורט. דהיינו, אישור תכניות מפורטות על ידי מוסדות התכנון הוא תנאי הכרחי להגדלת היצע הדיור ולהעמדתו לרשות התושבים, אך יש להשלים את שרשרת השלבים כדי להבטיח את זמינותו של השטח לבנייה.

איור מס' 4 דירות שאושרו על פי תכניות מתאר מקומיות לבנייה ביישובים ערביים, שנת 2011



מקור: ריכוז מתוך שנתון התכנון 2011, מנהל התכנון; גדלה מאתר האינטרנט של מנהל התכנון www.moin.gov.il

בשנת 2011 רוב האישורים לתכניות בעלות קיבולת נומינלית של בניית דירות ניתנו לאום אל פאחם ל-2,740 דירות, ולדיר חנא שקיבלה אישור לבנייתן של 2,364 דירות.

טבלה מס' 11

אומדן עלות מגרשי "בנה ביתך" בשקלים, ביישובים ערביים נבחרים
על פי המכרזים המפורסמים בין השנים 2007-2013

היישוב	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
כפר מנדא	24,100- 36,000	24,500- 75,525	35,150- 68,000	אין מגרשים	רק מגרשים לבנייה רוויה הוצעו	רק מגרשים לבנייה רוויה הוצעו	382,000- 182,000
כפר כנא	500,110- 300,000	אין מגרשים	121,240- 175,000	202,000- 116,000	325,000- 255,000	300,000- 400,000	אין מגרשים
נצרת	232,000	אין מגרשים	אין מגרשים	אין מגרשים	אין מגרשים	אין מגרשים	אין מגרשים
אבו סנאן				320,000- 100,000	אין מגרשים	אין מגרשים	אין מגרשים

מקור: www.land.gov.il/static/start.asp

מספרם המוגבל של המגרשים המשווקים ביישובים הערביים, האמיר את מחירם. בבדיקה נבחר מדגם מייצג של יישובים ובהם כפר מנדא, כפר כנא, נצרת ואבו סנאן. נתון בולט ראשון הוא, שבמספר רב של שנים אין כלל היצע של מגרשי בנה ביתך. בשנים שנרשם היצע של מגרשי בנה ביתך המחירים מאמירים משנה לשנה. בכפר מנדא בשנת 2007 עלות המגרשים נעה בין 24,100 ₪ ל- 36,000 ₪, ובשנת 2013 עלותם עמדה על בין 182,000-382,000 ₪. קפיצה של פי שבעה במקרה הטוב, שאינה כוללת את דמי הפיתוח הגבוהים במיוחד באזורים הרריים כגון אלה. בכפר כנא בשנת 2007 מגרשים עלו 300,000-500,110 ₪ לא כולל עלויות פיתוח. בשנת 2012 מגרשים עלו 300,000-400,000 ₪, באופן פורמלי, אך דה-פקטו המחיר עלה בצורה משמעותית כפי שנפרט באיור מס' 8 להלן. בשנת 2013 כלל לא התפרסמו מכרזים. מספר המגרשים המתוכננים עמד על 282 מגרשים בגודל של בין 400-500 מ"ר, על אדמות מדינה, בצפיפות ממוצעת של בין 8-10 יח"ד לדונם. מגרשים אילו שוקו במנות של כ-50 מגרשים בכל פעם. בנצרת אין

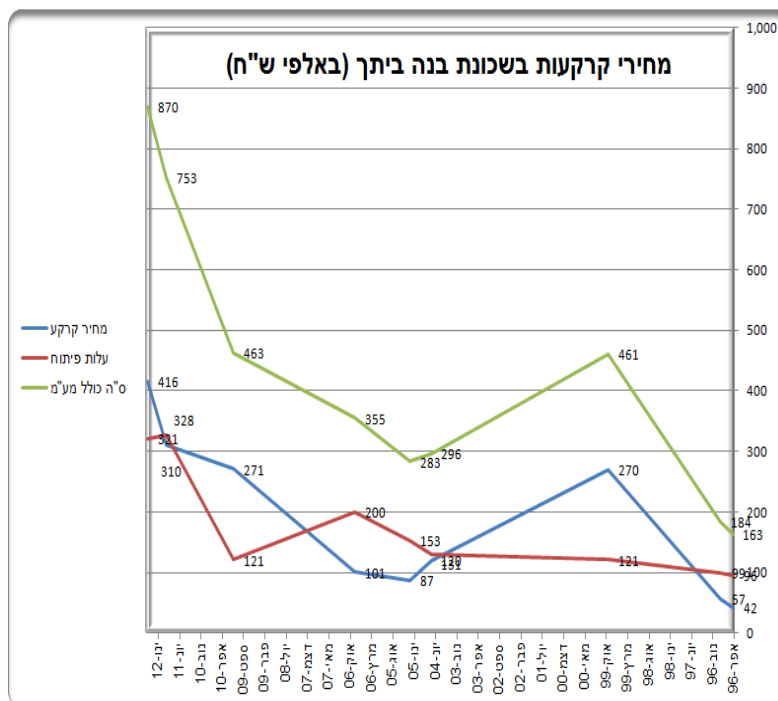
כלל הצעות למכרזים במרבית השנים, להוציא את שנת 2007, בה שוקו מגרשים בעלות של 232,000 ₪ לדירה. גם באבו סנאן כמו ביתר היישובים ניתן לראות שההיצע של מגרשים לבנייה של בנה ביתך הוא דל, להוציא את השנים 2008 ו-2010, בהן חלה עלייה במחיר המגרש.

איור מס' 8

עליית מחיר מגרשי בנייה ועלויות פיתוח בפרויקט בנה ביתך בכפר

כנא

בין השנים 1996-2012, בשקלים



מקור: מהנדס המועצה המקומית כפר כנא, אינג' עאוני זריקאת, מצגת שהוצגה בפני מר אימן סוף, ביום 19 יוני 2014

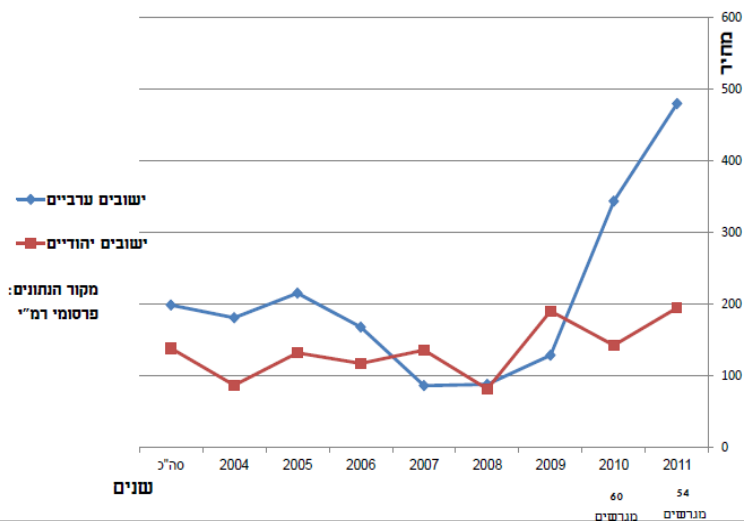
רשות מקרקעי ישראל מודעת לעלייה במחיר מגרשי הבנייה או שטחי החכירה והפיתוח לדירה. כאמור, היקף ההיצע המוגבל, ונוכח העלייה בביקוש האמיר מחירם של מגרשי הבנייה ביישובים הערביים שאינם מסווגים בעדיפות א', ומחירי הקרקע משווקים בעלות של בין 51%-91% מהעלות שקבע השמאי הממשלתי. איור מס' 9 להלן, מציג את עליית מחירי הקרקע של מגרשים משווקים לבנייה, לפי מ"ר ביישובים יהודיים וערביים.

איור מס' 9

העלייה במחיר הקרקע במדגם של יישובים יהודיים וערביים בין השנים 2004-2011

מחיר המגרש = מחיר קרקע + מחיר פיתוח

השוואה במחירי הקרקע במדגם של יישובים



מקור: מתוך ממצגת שהוצגה על ידי גב' בנא ענאיה, בפני קבינט הדיר

מתוך האיור עולה כי מחירי המגרשים המשווקים ברשויות מקומיות ערביות על ידי מ"י קפצו מאז שנת 2009, וכיום מחירם

פי שלושה מזה שברשויות מקומיות יהודיות. בשוק החופשי, עלותו של מגרש לבנייה של 500 מ"ר על קרקע פרטית עומדת כיום על בין 1,000,000-750,000 שקלים, לא כולל עלויות פיתוח.

עליית מחירי הקרקע גררה בעקבותיה גם עלייה במחירי קרקעות חקלאיות צמודות דופן לשטחים המיועדים לפיתוח למגורים. נתונים שהתקבלו מהשמאי ענאן סלאמה ומוצגים בטבלאות להלן, מוכיחים עלייה של מחיר האדמה החקלאית שצפויה להיכלל בשטח המיועד לפיתוח מגורים בטווח הארוך.

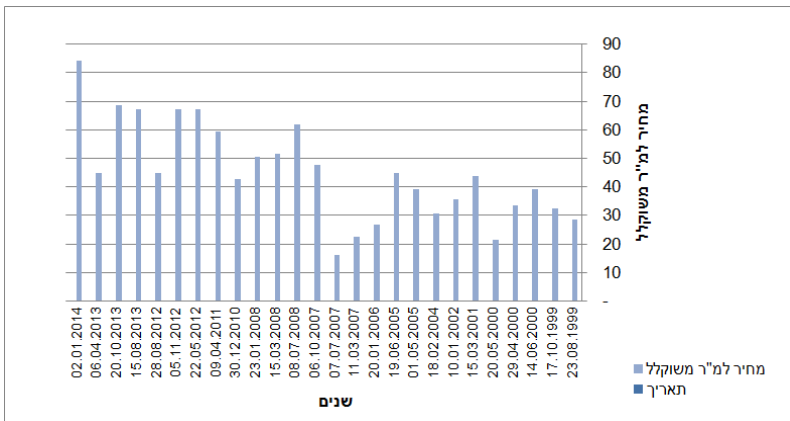
עוד גורם שתורם להאמרת המחירים הוא שיטת השיווק של המגרשים על פי מכרז ולא על פי הגרלה. השיטה מעוררת את יצר התחרות בקרב קונים, שמוכנים לשלם מחיר גבוה יותר ובלבד לזכות. בחלק מהיישובים ספסרי קרקעות תורמים אף הם לעליית המחירים באופן שמרבית משקי הבית הממוצעים אינם יכולים לספוג. הביקוש הגדל מול ההיצע הדל, והמנות המוגבלות שמשחרר מנהל מקרקעי ישראל (שמשרתות אף הן שיטת תמחור שנויה במחלוקת), גורמים לתופעות שליליות של התנפלות על מגרשים, פרוטקציות והפעלת לחצים על ראשי הרשויות.

6.2.5 עליית מחירי קרקע חקלאית פוטנציאלית לבנייה

הנתונים שמתייחסים לקרקע חקלאית נאספו מחוות דעת של השמאי ענאן סלאמה, שהוגשו לבתי המשפט כדי לפצות על קרקעות שהופקעו על יד המדינה. מחירי הקרקע החקלאית בשלושה יישובים ערביים יוצגו להלן, כדי לבחון אם חלו שינויים במהלך השנים, אם נרשמו עלויות חדות במחירי הקרקע החקלאית שיכולים להוות חסם בפני תכנון מתארי נכון, ואם רוכזו קרקעות בידי בעלים בודדים ביישובים.

איור מס' 10

תמורות במחיר הקרקע החקלאית במשהד, בין השנים 1999-2014

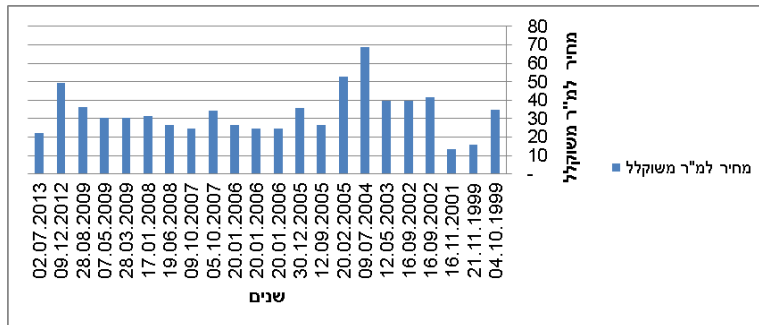


מקור: ריכוז נתונים מחוות דעת שמאית של שמאי ענאן סלאמה, 2015, דוח לא פורסם

מנתוני עלויות הקרקע במשהד ניתן לראות שחלה בהן עלייה מתונה בלבד ברבות השנים ומחירן נותר נמוך יחסית. המחיר המשוקלל למ"ר בשנת 1999 עמד על 28 דולר ובשנת 2014 עלה ל-84 דולר. המחיר הגבוה ביותר לשטח שנמכר ביישוב נרשם בשנת 2004, ועמד על 188,063 דולר. יודגש כי זהו המחיר המדווח ואילו המחיר האמתי המשולם גבוה ממנו פי שניים או שלושה (Khair and Poris, 2015).

איור מס' 11

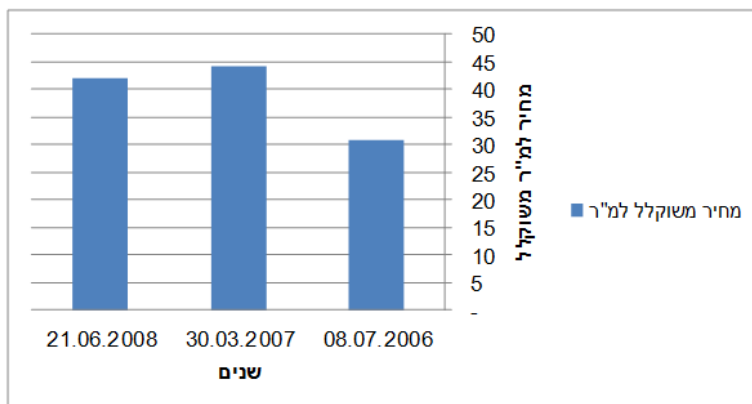
תמורות במחיר הקרקע החקלאית בכפר כנא, בין השנים 1999-2013



מקור: ריכוז נתונים מחוות דעת שמאית של שמאי ענאן סלאמה, 2015, דוח לא פורסם

בכפר כנא ניכרת תנועה במחירים, הגם ששם הם נותרו נמוכים יחסית. בשנת 1999 מחיר למ"ר משוקלל היה 35 דולר ובשנת 2014 עמד על 22 דולר. הירידה במחיר היא נובעת ממיקומן של הקרקעות הזמינות כיום, המרוחקות מהיישוב. בשטחים הקרובים לשטח הבנוי כמעט ואין עסקאות שיאפשרו לערוך השוואה. השטח שנמכר במחיר הגבוה ביותר בשנת 2004 עמד על 65 דולר למ"ר. הצבענו על הקשר בין מחיר הקרקע לבין מיקומה והמרחק שלה מגבול תכנית המתאר. משיחות בין אנשים עולה כי ממילא נבצר מרובם לרכוש קעת קרקע חקלאית, אפילו במרחק רב מהשטח הבנוי.

איור מס' 12
תמורות במחיר הקרקע החקלאית ברינה, בין השנים 1999-2013



מקור: ריכוז נתונים מחוות דעת שמאית של שמאי ענאן סלאמה, 2015, דוח לא פורסם

גם ברינה, כמו בשאר היישובים שנדגמו, אפשר להבחין שבמהלך השנים הייתה קפיצה במחיר, אך גם שם עלות הקרקע עצמה יחסית נמוכה ונעה בין 31-42 דולר למ"ר.

טבלה מס' 12
תמורות במחירי הקרקע ביישובים משהד, כפר כנא ורינה, על פי
עסקאות מקרקעין שבוצעו
בין השנים 1999-2014

מחיר קרקע במשהד בשנים 1999-2014										
תאריך	מש	חלקה	ישוב	תמורה בדולר	שטח קרקע מטר בטר	מחיר למ"ר	התאמה למיקום	התאמה ללא מושע 10%	התאמה לדיווחים חלקיים (20%)	מחיר למ"ר משוקלל ממוצע
28	23.08.1999	17468	משהד	13286	554	24	0.9	1.1	1.2	28
	17.10.1999	17468	משהד	29998	1034	29	0.85	1.1	1.2	33
	14.06.2000	17468	משהד	6579	188	35	0.85	1.1	1.2	39
	29.04.2000	17468	משהד	112515	3751	30	0.85	1.1	1.2	34
	20.05.2000	17468	משהד	145978	7683	19	0.85	1.1	1.2	21
	15.03.2001	17468	משהד	68999	1769	39	0.85	1.1	1.2	44
	10.01.2002	17468	משהד	90000	3000	30	0.9	1.1	1.2	36
	18.02.2004	17468	משהד	188063	6485	29	0.8	1.1	1.2	31
	01.05.2005	17468	משהד	13962	399	35	0.85	1.1	1.2	39
	19.06.2005	17468	משהד	13320	333	40	0.85	1.1	1.2	45
	20.01.2006	17468	משהד	1168	49	24	0.85	1.1	1.2	27
	11.03.2007	17468	משהד	10010	501	20	0.85	1.1	1.2	22
	07.07.2007	17467	משהד	157	16	10	1.25	1.1	1.2	16
	06.10.2007	17468	משהד	7670	170	45	0.8	1.1	1.2	48
	08.07.2008	17468	משהד	27498	500	55	0.85	1.1	1.2	62
	15.03.2008	17468	משהד	20150	438	46	0.85	1.1	1.2	52
	23.01.2008	17468	משהד	22495	500	45	0.85	1.1	1.2	50
	30.12.2010	17468	משהד	33708	887	38	0.85	1.1	1.2	43
	09.04.2011	17468	משהד	45084	1002	45	1	1.1	1.2	59
	22.05.2012	17468	משהד	30136	502	60	0.85	1.1	1.2	57
	05.11.2012	17468	משהד	60000	1000	60	0.85	1.1	1.2	67
	28.08.2012	17468	משהד	79741	1994	40	0.85	1.1	1.2	45
	15.08.2013	17468	משהד	60470	1008	60	0.85	1.1	1.2	67
	20.10.2013	17468	משהד	61138	1002	61	0.85	1.1	1.2	68
	06.04.2013	17468	משהד	70000	1750	40	0.85	1.1	1.2	45
84	02.01.2014	17468	משהד	34036	454	75	0.85	1.1	1.2	84

מחיר קרקע בכפר כנא בשנים 1999-2013										
תאריך	מש	חלקה	ישוב	תמורה בדולר	שטח קרקע מטר בטר	מחיר למ"ר	התאמה למיקום	התאמה ללא מושע 10%	התאמה לדיווחים חלקיים (20%)	מחיר למ"ר משוקלל ממוצע
	04.10.1999	17465	כפר כנא	9855	394	25	1.05	1.1	1.2	35
	21.11.1999	17464	כפר כנא	25999	2600	10	1.2	1.1	1.2	16
	16.11.2001	17464	כפר כנא	54000	6000	9	1.15	1.1	1.2	14
	16.09.2002	17465	כפר כנא	9089	303	30	1.05	1.1	1.2	42
	16.09.2002	17471	כפר כנא	30015	1001	30	1	1.1	1.2	40
	12.05.2003	17465	כפר כנא	11870	396	30	1	1.1	1.2	40
	09.07.2004	17471	כפר כנא	260000	4000	65	0.8	1.1	1.2	69
	20.02.2005	17471	כפר כנא	39936	998	40	1	1.1	1.2	53
	12.09.2005	17464	כפר כנא	44326	2770	16	1.25	1.1	1.2	26
	30.12.2005	17470	כפר כנא	173800	6437	27	1	1.1	1.2	36
	20.01.2006	17464	כפר כנא	674	45	15	1.25	1.1	1.2	27
	20.01.2006	17464	כפר כנא	4219	281	15	1.25	1.1	1.2	25
	20.01.2006	17465	כפר כנא	1796	90	20	1	1.1	1.2	26
	05.10.2007	17470	כפר כנא	12460	479	26	1	1.1	1.2	34
	09.10.2007	17464	כפר כנא	8974	598	15	1.25	1.1	1.2	25
	19.06.2008	17470	כפר כנא	68925	3446	20	1	1.1	1.2	26
	17.01.2008	17464	כפר כנא	93483	4920	19	1.25	1.1	1.2	31
	28.03.2009	17465	כפר כנא	54814	2383	23	1	1.1	1.2	30
	07.05.2009	17465	כפר כנא	55636	2419	23	1	1.1	1.2	30
	28.08.2009	17470	כפר כנא	34247	1317	26	1.05	1.1	1.2	36
	09.12.2012	17464	כפר כנא	20000	667	30	1.25	1.1	1.2	49
	02.07.2013	17471	כפר כנא	55112	3242	17	1	1.1	1.2	22

מחיר קרקע ברינה שנים 2006-2008										
תאריך	מש	חלקה	ישוב	תמורה בדולר	שטח קרקע מטר בטר	מחיר למ"ר	התאמה למיקום	התאמה ללא מושע 10%	התאמה לדיווחים חלקיים (20%)	מחיר למ"ר משוקלל ממוצע
	08.07.2006	17519	רינה	14772.72727	600	25	0.95	1.1	1.2	31
	30.03.2007	17514	רינה	59523.80952	2048	29	1.15	1.1	1.2	44
	21.06.2008	17514	רינה	21250	800	27	1.2	1.1	1.2	42

מקור: ריכוז נתונים מחוות דעת שמאית של שמאי ענאן סלאמה, 2015, דוח לא פורסם

מסקנות מספר לסיכום :

- א. הטענה לפיה כלל אין סחר במקרקעין ביישובים הערביים כיום אינה מדויקת. המסחר קיים בהבדלי היקף בין היישובים השונים. ואף על פי כן לא נפתרה הבעיה האקוטית שנוצרה בהם, של היעדר היצע.
- ב. אנשים רוכשים קרקע לא רק בשטח המיועד לפיתוח, אלא גם בשטחים חקלאיים, למטרות חקלאיות וכן למטרות ספסרות בקרקע מתוך צפי שבעתיד תיכלל בשטח המיועד לפיתוח מגורים, ומחירה יעלה.
- ג. עליות במחירי הקרקע מכשירות את העלאת המחירים על ידי מנהל מקרקעי ישראל. תלות הדדית זו מחבלת בסיכוייהם של משקי בית מעוטי יכולת לרכוש קרקע.

6.2.6 מורכבות באומדן מימוש היקפי ההיצע

היקפי ההיצע של יחידות הדיור במגזר הערבי הם נושא מורכב שכרוך במאפייני הדיור, בשיטת צריכתו ובהיצע החסר מטעמים התנהגותיים, מבניים-כלכליים וסוציו-תרבותיים. בחינת תכניות המתאר המאושרות דווקא מראה כי קיים היצע פוטנציאלי/ נומינלי שיש בו כדי לענות על צורכי האוכלוסייה הערבית. אך מימוש פוטנציאל זה בתוך היישובים מוגבל וחסום. כמה גורמים אחראיים לבלימת מימוש ההיצע, ואלה הם :

- א. פער גדול בין מימוש וניצול זכויות הבנייה המוקנות לבין המוצע בתכניות המתאר. רוב תכניות המתאר המאושרות, ואלה שבצנרת, מציעות זכויות בנייה מוגדלות של בין 8-12 יח"ד, שהן זכויות בנייה עירוניות. אך בדיקה מדגמית של 34 תכניות מתאר מקומיות מאושרות ביישובים הערביים מראה, כי ממוצע המימוש והניצול של זכויות הבנייה

המוקנות על פיהן עומד על בין 25%-35% מזכויות הבנייה הנומינליות המוקנות בתכניות. בפועל אפוא, מדובר על בין 3-4 יח"ד לדונם נטו שכונתי, והברוטו היישובי נע בין 1.5-3 יח"ד לדונם, בהתאם לרמת הקומפקטיות של היישוב. הפער בין זכויות בנייה מוקנות על פי תכניות מאושרות לבין מימושן בפועל מהווה חסם בפני הרחבת תכניות מתאר מקומיות כוללניות, או אישור תכניות מתאר מפורטות עליהן מבוסס הפיתוח של שכונות מגורים.

ב. בממוצע, כשני שלישים משטח תכניות המתאר המאושרות הכוללניות מתוכננים על קרקעות פרטיות. שליש נוסף של אדמות בבעלות פרטית בתוך השטח המתוכנן והמיועד לבנייה, מחולק למגרשים ומוכר לבנייה עצמית בשיטת בנה ביתך. חלוקה זו גורמת לפיזור הבנייה, ולאי ניצול הזכויות במלואן שכן הזוכים הם משקי הבית האמידים, שבונים עליהן וילות או בית זירות למשפחה. רק פרויקטים שמימשו את שיטת בנה ביתך כמו זה בכפר מנדא, רשמו ניצול של מלוא זכויות הבנייה (Khamaisi, 2013). חלק מהקרקעות בבעלות ציבורית בתכניות המתאר מופרש למבני ציבור, נוכח הקושי המובנה בהפשרה לצורכי ציבור מאדמות פרטיות.

ג. בדיקה שנערכה ביישובים שבהם היה המחבר שותף להכנת תכניות המתאר והתכניות המפורטות כמו טורעאן, כאבול, תמרה, עראבה, פסוטה, ג'ולס וכפר כנא, הראתה כי ברוב השטחים שזכויות הבנייה המוקנות בהם אינן מנוצלות, הסיבות לכך הן סכסוכי בעלים, אי הסדרה ורישום בעלות והיעדר סחר מקרקעין. הדבר בולט עוד יותר היכן שבעלי קרקעות המסכימים על הבעלות ומתחילים למכור מגרשים

מתפתחות שכונות חדשות כמו שכונת יוסף אליעקוב
בדרום מערב כפר כנא.

ד. היישוב הערבי מתחיל להתפתח אנכית על ידי הוספת
קומה או שתיים לבניין קיים, או סגירת קומת עמודים
מפולשת, במקום התפתחות רוחבית שמחייבת הפרשת
שטחים חדשים צמודי דופן לפיתוח הקיים. היצע הדיור
הקיים כיום ביישובים הערביים נאמד בכ-10% מהביקוש,
אך אינו מתחלק באופן שוויוני בין היישובים בתוך מרחבי
היישוב. היצע זה כולל דירות שנבנו על ידי הורים בכדי
לשכן את הבנים שלהם בדירות אלה. נורמה זו של בנית
בית או דירה בשלבים בהתאם לזמינות כסף של ראש הבית
עדיין נהוגה ומעמיה היצע דיור זהמין בקרב חלק ממשקי
הבית.

ה. חוסר ניידות ושוק מגורים כלוא ומוגבל שאינו פועל בתנאי
שוק חופשי בגלל מגבלות חיצוניות ולעתים מסיבות אתנו-
לאומיות; מגבלה אחרת היא יישובים ערביים שאינם
מעמידים היצע מגורים ואינם קולטים הגירה מיישובים
סמוכים, כולאים את שוק הדיור גם כן. יוצא דופן הוא
היישוב נצרת, שפתוח לקליטת הגירה ערבית, בתנאי
שהיצע המגורים החדשים המצומצם יאפשר את כניסתם
של משקי בית נוספים.

ו. היצע של דיור מתחיל להתפתח בשכונות וביישובים
יהודיים, במיוחד בערים הקרובות לריכוזי האוכלוסייה
הערבית כגון באר שבע וערד בנגב, נהריה, כרמיאל, נצרת
עילית ועפולה בגליל, חדרה ליד המשולש, ושכונות יהודיות
צמודות לשכונות ערביות בערים מעורבות. לתמורות
ולמגמות אלה יש משמעויות על שוק הדיור במגזר הערבי

והעמדות כלפיהן חלוקות. יש מי שמעודדים ורואים אותן בחיוב, בעוד אחרים בקרב שתי האוכלוסיות, היהודיות והערבית, מעדיפים לשמור על הפרדה לפי שיוך אתנו-לאומי. התפוסה בדירות אלה מוסיפה על מורכבות אומדן היצע הדיור ביישובים הערביים. היצע הדיור המיועד לציבור היהודי, על פי המדיניות הממשלתית והעירונית, מנוצל על ידי משקי בית ערביים רק בגלל מחסור הדיור הייעודי ביישוביהם.

ז. הכפרים הלא מוכרים בנגב, גם אם יש בידיהם תכניות מתאר מאושרות, מנועים מלהוציא היתרי בנייה בשל סכסוכי המקרקעין עם המדינה (Shmuely and Khamaisi, 2015). רוב תושביהם גרים בפחונים ובמבנים קלושים וארעיים שאינם ראויים למגורים. אומדן המבנים הרעועים עומד על כ-30 אלף משקי בית, הן בעירות וביישובים מתוכננים, הן ביישובים הנמצאים בתהליך הכרה והן במסורבי הכרה. היצע המגורים הנוכחי אינו ראוי ואינו עומד בסטנדרטים של דיור תקני.

ח. עיכוב באישור תכניות מתאר ובהוצאת היתרי בנייה, מוליד פער של היצע דיור. תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה נועד לחולל רפורמה לקיצור הליכי התכנון ואישור תכניות המתאר והמפורטות. אלא שסיכויי יישום הרפורמה, שתלויה במורכבות ובסחבת הבירוקרטית והמשפטית של הליכי התכנון, האישור, והוצאת היתרי בנייה, כלל לא נידונו. בתנאים המבניים והמוסדיים הנוכחיים תרומתה מוטלת אפוא בספק. ברוב היישובים הערביים נמשך התהליך בין 10-15 שנים, משלב היוזמה להכנת תכנית ועד לשלב של היתכנות סבירה להוצאת היתר בנייה. אם נוסף

לכך את תהליך הבנייה העצמית שנעשה אף הוא בשלבים, אזי אפשר להעריך ששרשרת העמדת היצע דיור למשק בית עומדת על בין 15-20 שנים.

כיום, מימוש הוצאת היתר בנייה ביישובים הערביים, מבוסס על תכנון מתארי שהוכן לרוב לפני שנת 2000. היו אמנם תכניות מתאר שהוכנו על ידי מנהל התכנון במשרד הפנים לאחר שנת 2000 במסגרת פרויקט תכנון 34 היישובים הערביים שניזום במחצית שנות התשעים של המאה שעברה, ותכניות שהוכנו במסגרת חמשת אשכולות התכנון מתחילת שנת 2000, אך כאמור, רק כ-50 אחוזים מהתכניות אושרו למתן תוקף עד אוקטובר 2015. הואיל ותכניות אלה היו ברמה של מתאר, לא ניתן על בסיסן להוציא היתר בנייה. הן תשתית להכנת תכניות מפורטות, הכוללת לעתים הנחיות של איחוד וחלוקה מחדש. רק אז, ובלבד שלא יתגלו סכסוכי בעלות והתנגדויות של בעלים על הפרשות לצורכי ציבור, תיווצר אפשרות זמינה להוצאת היתרי בנייה. בחלק מהמקרים ניכרו מאמציהם של יזמים/בעלים פרטיים או מנהל מקרקעי ישראל ו/או משרד הבינוי והשיכון, או/רשויות מקומיות או ועדות מקומיות לתכנון ובנייה, להכין תכניות מפורטות כדי לזרז את תהליך שינוי הייעוד ולהנפיק היתרי בנייה. תכנית מתאר כפר כנא האחרונה, שמספרה ג/8858, היא דוגמה לכך. התכנית קיבלה תוקף בשנת 1999, ונועדה להסדיר גם בנייה קיימת בגישה תכנונית של עיבוי וציפוף השטח הבנוי ובלוימת התפשטות הבנייה על שטחים חקלאיים. בשנת 2000, הוועדה המקומית מבוא עמקים יחד עם הרשות המקומית יזמו הכנת תכנית אב, שתהליך הכנתה הסתיים בשנת 2002. מוסדות התכנון לא אמצו את התכנית בגלל התנגדות בעלים ונציגים במועצה המקומית ולאחר שהתחלפה ההנהגה המקומית. בשנת 2006 יזמו הוועדה המקומית עם הרשות המקומית תכניות למתחמי תכנון כדי להרחיב את השטחים המיועדים לפיתוח מעבר לתכנית מתאר

ג/8858 של כפר כנא. בשנת 2007 יזם משרד הבינוי והשיכון אף הוא תכנית מפורטת על מתחם שטחים בבעלות המדינה בצפון מזרח כפר כנא. אך יוזמות אלה נתקלו בקשיים, ועד עצם היום כל תכניות המתחמים אינן מאושרות לבנייה באופן סופי. בשנת 2014, מנהל התכנון יזם תכנית מתאר כוללת לכפר כנא, משהוכח הצורך לתקן את תכנית המתאר שבתוקף, להוסיף שטחים לפיתוח ולתקן תכניות מתאר ארציות ומחוזיות מגבילות. גם תכנית זו נתונה עדיין בשלבי הכנה. תיאור זה מאפשר להשליך על יישובים ערביים אחרים, ולהבין את הבעייתיות באמידת היצע הדיור על פי השיטה הקיימת המתפרסת לאורך זמן, מנוצלת בשלבים ובמקומות שונים. על פי נתוני מנהל התכנון, מאז שנת 2000 קודמו תכניות מתאר מקומיות ל-101 יישובים ערביים, שהם כ-75% מסך כולל היישובים הערביים. מבינן תקפות 60 תכניות, ו-28 נמצאות בשלבי תכנון שונים. במחוז הצפון, ל-29 מבין 43 יישובים ערביים קיימות תכניות תקפות משנת 2000, והשאר בשלבי תכנון שונים (בניטה, 2015). על פי שנתון התכנון של 2014, מנהל התכנון אמד את ממוצע הזמן לאישור תכנית בכ-3.1 שנים.⁵ על פי אותו שנתון, בשנת 2014 טיפלו מנהל התכנון והוועדות המחוזיות ב-6,141 תכניות, מהן אושרו 20% (1,256 תכניות), 63% (3,882 תכניות) נותרו פתוחות ובטיפול, והיתר 17% (1,003 תכניות) נדחו. יצוין כמובן כי היוזמה והטיפול בחלק מהתכניות שאושרו החלו קודם. דוח מבקר המדינה שעסק במשבר הדיור 2015, אמד זמן ממוצע של בין 4-5 שנים מסיום אישור תכנית מתאר מפורטת ועד הוצאת היתר בנייה.⁶ האיורים שלהלן ייטיבו

⁵ משרד הפנים, מנהל התכנון, 2015, שנתון התכנון 2014, פברואר; נדלה מאתר האינטרנט ביום 1 נובמבר 2015, http://www.moin.gov.il/SubjectDocuments/Shnaton/shnaton_2014.pdf

⁶ ירושלים: משרד מבקר המדינה (פברואר, 2015), **משבר הדיור**, דוח ביקורת מיוחד.

להדגיש את הבעייתיות בתהליך אישור התכניות ובהעמדת היצע דיור.

איור מס' 13

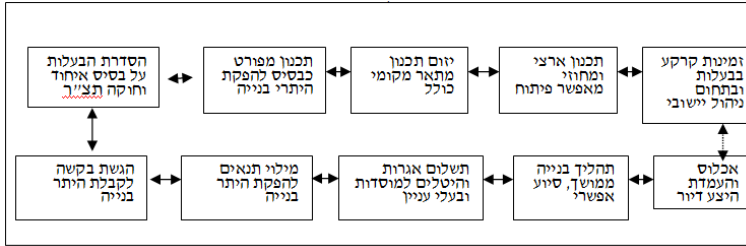
השפעות עיקריות על שרשרת זמינות היצע הדיור



איור מס' 14

מרכיבים מרכזיים בשרשרת התכנון הסטטוטורי והוצאת היתרי

בנייה להיצע דיור זמין



6.2.7 השוואה בין צפיפות המגורים ביישובים ערביים ויהודיים

מדד צפיפות הדיור מאפשר לעמוד על מאפייני הדיור ועל הפער בין היצע לביקוש. מדד יכול להיות מורכב מצפיפות נטו, להבדיל מברוטו, ולכלול מספר יחידות דיור לדונם, מספר נפשות לדירה או לחדר, או שטח מ"ר מגורים לנפש. ככול שפוחתת הצפיפות, עולה רמת החיים וחל שיפור באיכויות המגורים של האוכלוסייה, וככול שהשטח הציבורי הפתוח גדול וזמין יותר כך פוחתת הצפיפות. מדד הצפיפות עשוי לבטא את אינטנסיביות שימושי הקרקע ויצירת הזדמנויות הפיתוח. רצוי אפוא להציב את מדד הצפיפות בהקשר לסביבה ולאיכויות שהיא מעניקה לתושביה ברמת הדירה, השכונה והיישוב.

המקור לאיסוף נתוני צפיפות הדיור הינו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה של ישראל. המחקר מבקש לבדוק האם אכן ישנה צפיפות דיור ביישובי המגזר הערבי, והאם ניתן לזהות שינוי כלשהו לאורך השנים? לצורך הבדיקה נבחרו יישובים קטנים, בינוניים (מועצות מקומיות) וגדולים (עיריות) ונוצר מדגם של המגזר הערבי שניתן גם להשוואה עם המגזר היהודי בישראל.

צפיפות המגורים נבחנה בשיטת מדד מ"ר מגורים/דירה לנפש. ברוב היישובים והערים שטח מגורים נטו לאדם גדל לאורך השנים, מגמה שרירה וקיימת הן במגזר הערבי הן היהודי, בהבדלים ביניהם. ביישובים הקטנים והבינוניים ניתן לראות זאת באופן מובהק. ביישובים הקטנים והבינוניים במגזר הערבי הצפיפות גבוהה יותר מזו שביישובים מקבילים במגזר היהודי. נכון לשנת 2012, היישוב הערבי הנהנה ממ"ר הגבוה ביותר לאדם הוא טובא זנגרייה, עם ממוצע של 127.4 מ"ר למשפחה בת ארבע נפשות.⁷ לעומתו, היישוב היהודי הנהנה ממ"ר גבוה ביותר לנפש באותה שנה הוא אבן יהודה, עם 198.09 מ"ר למשפחה בת ארבע נפשות. כלומר, הפרש הצפיפות בין היישובים במדגם עומד על כ-70 מ"ר. היישוב הערבי הצפוף ביותר במדגם לשנת 2012 הוא בית ג'ן, שממוצע שטח דירה למשפחה בת ארבע נפשות בו עומד על 76.8 מ"ר. היישוב היהודי הצפוף ביותר במדגם הוא גדרה, בו שטח דירה ממוצעת עומד על 144 מ"ר למשפחה בת ארבע נפשות (הבדל של 67.2 מ"ר לטובת היישוב היהודי). בהשוואת הצפיפות ביישובים בשני המגזרים ובשני קצות הסקלה, נמדדה צפיפות גבוהה יותר ביישוב הערבי.

בין הערים בשני המגזרים ניכרים פערי צפיפות גם כן אך בהפרשים נמוכים מאלה שנמדדו בין היישובים. העיר הערבית במדגם 2012 בעלת מרב השטח לאדם היא אום אליפאחם, עם 138.1 מ"ר שטח דירה ממוצעת למשפחה בת ארבע נפשות. לעומתה, העיר בה שטח המגורים הגדול ביותר במגזר היהודי במדגם היא אילת, עם 162.4 מ"ר (הבדל של 24 מ"ר בגודל דירה ממוצעת). העיר בעלת הצפיפות הרבה ביותר במגזר הערבי נכון למדגם 2012 היא נצרת, עם 108.8 מ"ר גודל דירה למשפחה בת ארבע נפשות. העיר בעלת הצפיפות

⁷ הנתונים הזמינים הם שטח דירה ממוצעת המשלמת ארנונה לרשות המקומית. בבדיקה מדגמית התברר, כי שטח הדירה הממוצע האמתי, גדול בכשליש מזה המדווח והרשום באגפי הארנונה של הרשויות המקומיות.

הגבוהה ביותר במגזר היהודי במדגם היא בת ים, עם 119.9 מ"ר לדירה ממוצעת למשפחה בת ארבע נפשות (הבדל של 11.1 מ"ר בדירה ממוצעת).

לסיכום, המדגם לשנת 2012 מצביע על הבדל בין משק המגורים בחברה הערבית לזה בחברה היהודית, בין שמדובר ביישובים קטנים, בינוניים או גדולים. לרוב נמדדה צפיפות רבה יותר ביישובים במגזר הערבי (ראה טבלה מס' 13 להלן).

טבלה מס' 13

השוואת גודל דירה ממוצעת במ"ר ובשטח מגורים ממוצע לנפש

במ"ר

במדגם של מועצות מקומיות ועיריות ערביות ויהודיות, בשנת

2012

צורת רשות מקומית	שיוך לאומי מספר רשויות	גודל דירה ממוצע במ"ר	ממוצע מגורים לנפש במ"ר	אחוז שטח מגורים לנפש ערבית משטח מגורים ממוצע לנפש יהודית מדירה ממוצעת יהודית	אחוז שטח דירה ממוצעת ערבית משטח דירה ממוצעת יהודית
מועצות מקומיות	יהודים (6)	170.7	42.7	100.0	100.0
	ערבים (8)	97.8	24.4	57.2	57.3
עיריות	יהודים (6)	136.5	34.1	100.0	100.0

92.8	91.2	31.3	125.5	ערבים (6)	
------	------	------	-------	--------------	--

מקור: חישוב על בסיס נתונים של למ"ס על נתונים פיסיים על רשויות מקומיות.

ניתן לסכם את השוואת צפיפות המגורים בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית כדלקמן:

גודל דירה: התפיסה הרווחת היא כי ממוצע שטח הדירות/הבתים ביישובים הערביים גדול מזה שביישובים היהודיים. הנתונים ממדגם 2012 ונתוני הארנונה מפריכים טענה זו ומוכיחים כי ההיפך הוא הנכון: שטח הדירה הממוצעת ביישובים היהודיים גדול מזה שביישובים הערביים (ראה טבלה מס' 14 להלן). מכיוון שמשק הבית הערבי גדול יותר, שטח המגורים הממוצע לנפש ערבי קטן ב- 43% משטח המגורים לנפש יהודי במועצות מקומיות, לעומת 7% בעריות. עלו טענות כי מדידת שטח הדיור לחישוב תשלומי הארנונה ברשויות הערביות אינה מדויקת, ומושפעת מההנחות שהתושבים נהנים מהן. טענה אחרת קשורה בתמורות בדיור בקרב האוכלוסייה היהודית המקבלת ביטוי בגידול שטח הדירה הממוצעת.

מ"ר מגורים לנפש: כנגזר מגודל הדירה ומספר הנפשות במשק הבית, מחושב גודל מ"ר מגורים לנפש. טבלה מס' 13 לעיל, מראה באופן ברור את ההפרשים בשטח מ"ר מגורים לנפש לפי שיוך לאומי וצורת ניהול הרשות המקומית.

מספר נפשות לחדר: גם מדד זה נוטה לטובת האוכלוסייה היהודית. בשנת 2013 ממוצע הצפיפות הכלל הארצי עמד על 0.9 נפש לחדר, שעה שבקרב הערבים הממוצע עמד על 1.2 נפשות לחדר. שיעור הבעלות על הדירה בממוצע ארצי במגזר היהודי עמד על 67.9% ובקרב הערבים על 92.8%. ערך הדירה הממוצע ברמה הארצית עמד על 1.405 אלף שקלים, ובאוכלוסייה הערבית על 583

אלף שקלים. מספר החדרים בדירה ממוצעת ברמה הארצית במגזר היהודי היה 4.2 חדרים, ובקרב האוכלוסייה הערבית מספר החדרים עמד על 3.9 חדרים בדירה ממוצעת.

ממוצע נפשות לקמ"ר: מדד זה מושפע מגודל תחום השיפוט של רשות מקומית ביחס לגודל האוכלוסייה. המדד מבטא כמובן גם את הקומפקטיות של הבנייה, צפיפות בנייה הנאמדת במספר יח"ד לדונם. בנייה עירונית על פי רוב צפופה יותר. בנתונים להלן נציג מדגם של צפיפות מספר נפשות לקמ"מ בכמה רשויות מקומיות ערביות ויהודיות נבחרות. עיון בנתונים המוצגים בשנתון לסטטיסטי לוח 2.24 עמוד 157 מראה כי הצפיפות הגבוהה ביותר נמדדה ביישובים החרדיים כגון בני ברק, עם 23,426 נפש לקמ"ר בשנת 2013; אלעד, 12,206 נפש לקמ"ר. בתל אביב לעומת זאת נמדדו 8,087 נפש לקמ"ר, ובנצרת 5,240 נפש לקמ"ר. הצפיפות ברוב היישובים הערביים נעה בין 2,000-3,000 נפש לקמ"ר (למ"ס, לוח 2.24 עמודים 157-160).

טבלה מס' 14

ריכוז גודל דירות ממוצעות ושטח מגורים ממוצע לנפש לפי שתי צורות של רשויות מקומיות ערביות מול יהודיות, בין השנים 2012-2008

שנים זמן לתגורים (אדם) משפחה בישראלים על פי כוחו למ"מ שנים 2008-2012											
מועצות מקומיות						יהוש					
שנה	2012	2011	2010	2009	2008	שנה	2012	2011	2010	2009	2008
גולס						גולס					
מ"ר לאדם	27.9	27.7	27.7	28.2	26.2	מ"ר לאדם	27.9	27.7	27.7	28.2	26.2
מ"ר למשפחה של ארבעה	111.6	110.8	110.8	112.8	104.8	מ"ר למשפחה של ארבעה	111.6	110.8	110.8	112.8	104.8
יבנא						יבנא					
מ"ר לאדם	25.4	23.2	23.5	23.8	25.2	מ"ר לאדם	25.4	23.2	23.5	23.8	25.2
מ"ר למשפחה של ארבעה	101.7	92.8	94	95.2	100.8	מ"ר למשפחה של ארבעה	101.7	92.8	94	95.2	100.8
יבנא						יבנא					
מ"ר לאדם	25.2	21.4	22.3	22.8	23	מ"ר לאדם	25.2	21.4	22.3	22.8	23
מ"ר למשפחה של ארבעה	101.01	85.9	89.5	91.3	92	מ"ר למשפחה של ארבעה	101.01	85.9	89.5	91.3	92
יבנא						יבנא					
מ"ר לאדם	20.725	21.2	21.4	21.8	18.8	מ"ר לאדם	20.725	21.2	21.4	21.8	18.8
מ"ר למשפחה של ארבעה	82.9	85.01	85.7	87.3	75.4	מ"ר למשפחה של ארבעה	82.9	85.01	85.7	87.3	75.4
יבנא						יבנא					
מ"ר לאדם	20.03	19.5	19.9	18.9	18.3	מ"ר לאדם	20.03	19.5	19.9	18.9	18.3
מ"ר למשפחה של ארבעה	80.1	78	79.7	75.8	73.2	מ"ר למשפחה של ארבעה	80.1	78	79.7	75.8	73.2
יבנא						יבנא					
מ"ר לאדם	46.4	45.9	45.65	40.6	39.7	מ"ר לאדם	46.4	45.9	45.65	40.6	39.7
מ"ר למשפחה של ארבעה	185.6	183.9	182.6	162.5	158.8	מ"ר למשפחה של ארבעה	185.6	183.9	182.6	162.5	158.8
יבנא						יבנא					
מ"ר לאדם	39.5	37.1	38.3	38.5	38.07	מ"ר לאדם	39.5	37.1	38.3	38.5	38.07
מ"ר למשפחה של ארבעה	158.1	148.4	153.5	154.3	152.2	מ"ר למשפחה של ארבעה	158.1	148.4	153.5	154.3	152.2
יבנא						יבנא					
מ"ר לאדם	45.3	43.5	42.69	42.67	40.06	מ"ר לאדם	45.3	43.5	42.69	42.67	40.06
מ"ר למשפחה של ארבעה	181.3	174.3	170.76	170.7	160.25	מ"ר למשפחה של ארבעה	181.3	174.3	170.76	170.7	160.25
יבנא						יבנא					
מ"ר לאדם	32.6	33.7	27.4	25.2	25.6	מ"ר לאדם	32.6	33.7	27.4	25.2	25.6
מ"ר למשפחה של ארבעה	130.5	134.9	109.6	100.8	102.4	מ"ר למשפחה של ארבעה	130.5	134.9	109.6	100.8	102.4
יבנא						יבנא					
מ"ר לאדם	27.2	27	26.9	26.7	28.6	מ"ר לאדם	27.2	27	26.9	26.7	28.6
מ"ר למשפחה של ארבעה	108.8	108	107.7	106.9	114.5	מ"ר למשפחה של ארבעה	108.8	108	107.7	106.9	114.5
יבנא						יבנא					
מ"ר לאדם	31.4	31	31.5	32	32.3	מ"ר לאדם	31.4	31	31.5	32	32.3
מ"ר למשפחה של ארבעה	125.9	124	126.2	128	129.5	מ"ר למשפחה של ארבעה	125.9	124	126.2	128	129.5
יבנא						יבנא					
מ"ר לאדם	29.9	30.1	29.4	29.39	29.26	מ"ר לאדם	29.9	30.1	29.4	29.39	29.26
מ"ר למשפחה של ארבעה	119.9	120.4	117.9	117.5	117.07	מ"ר למשפחה של ארבעה	119.9	120.4	117.9	117.5	117.07
יבנא						יבנא					
מ"ר לאדם	37.9	37.8	37.3	37.3	39.4	מ"ר לאדם	37.9	37.8	37.3	37.3	39.4
מ"ר למשפחה של ארבעה	151.7	151.2	149.5	149.5	157.7	מ"ר למשפחה של ארבעה	151.7	151.2	149.5	149.5	157.7
יבנא						יבנא					
מ"ר לאדם	30.7	29.1	29.02	29.2	29.6	מ"ר לאדם	30.7	29.1	29.02	29.2	29.6
מ"ר למשפחה של ארבעה	122.8	166.4	116.1	117.005	118.6	מ"ר למשפחה של ארבעה	122.8	166.4	116.1	117.005	118.6

מסחה שטח פני לתגורים/מספר האוכלוסיה בישראל**

מקור : www.cbs.gov.il/reader

סיכום התמורות והמגמות במדד הצפיפות מעלה את הנקודות
הבאות:

1. מתפתח תהליך של ציפוף בנייה מבחינת מספר נפשות ומספר דירות לקמ"ר, בגלל ריבוי האוכלוסייה, ניצול גובר על ידי התושבים של זכויות הבנייה המוקנות, על ידי תוספת של קומה או שתיים. ציפוף זה משפר את תנאי המגורים בקרב האוכלוסייה היהודית יותר מאשר בקרב האוכלוסייה הערבית.
2. ציפוף הבנייה, שאינו מלווה בפיתוח תשתיות ושירותים ציבוריים על בסיס תכנון מתאים, מעמיק את המצוקה הסביבתית במרחב הציבורי.
3. ציפוף הבנייה שמתרחש במעבר מבית לדירה, מגביר את הנכונות לאמץ דפוסי דיור חדשים, ובכללם בנייה רוויה.
4. ציפוף הבנייה הוא תוצאה של ניצול מלוא זכויות הבנייה, ומימושה בשטחים פנויים. הציפוף נעשה על ידי מבני דירות ובנייה רוויה.

6.2.8 הבעלות על הדיור

פרק זה יעסוק בסוגיית הבעלות על דירות ובתי מגורים, ויבדוק מהו שיעור הבעלות בקרב האוכלוסייה הערבית, לעומת שיעור הבעלות בקרב האוכלוסייה היהודית והאוכלוסייה ברשות הפלסטינית. נתונים על הרשות הפלסטינית יאפשרו להבהיר את השוני והדמיון בין דפוסי הבעלות על דיור בקרב פלסטינים בגדה המערבית לערבים הפלסטינים אזרחי מדינת ישראל. ההשוואה בין האזרחים הפלסטינים-הערבים בישראל, לבין תושבי הרשות הפלסטינית מצביעה על משתנים סוציו-תרבותיים דומים בין שתי החברות, לצד הבדלים מבניים, תכנוניים, כלכליים וגאופוליטיים

המשפיעים על פערים בשיעורי הבעלות על הדיור. זהו ממד נוסף שמחדד את התמורות במגורים בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל.

המקור לאיסוף הנתונים שנבחר הינו הלמ"ס, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה של ישראל. הלמ"ס משתמשת בשיטות עבודה מדעיות בהתאם לתקנים מקצועיים בין-לאומיים, ומקפידה הקפדה יתרה על אמינות הנתונים. הלמ"ס היא אחת מהלשכות הסטטיסטיות שקיבלו על עצמן את התקן המחמיר להפצת נתונים סטטיסטיים של קרן המטבע הבין-לאומית.

6.2.9 שיעור הבעלות על הדיור

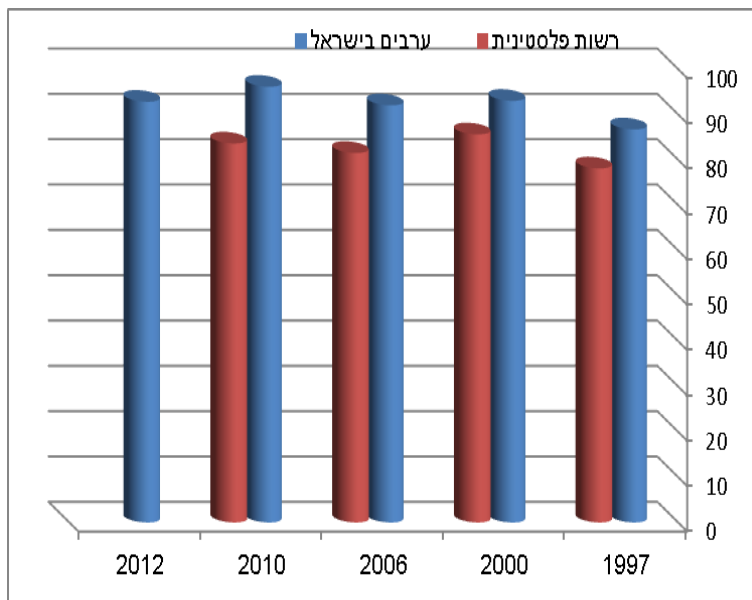
הנתונים שנבחנו מתייחסים לשנים 1997-2012. בשנת 1997 שיעור הבעלות ביישובים הערביים בישראל עמד על 86.7% לעומת 78% ברשות הפלסטינית. בשנת 2000 שיעור הבעלות על הדיור עמד על 93% ביישובים הערביים בישראל לעומת הרשות הפלסטינית ששיעור הבעלות בה עמד על 85.6%. בשנת 2006 שיעור הבעלות ביישובים הערביים בישראל עמד על 92% לעומת 81.5% ברשות הפלסטינית. בשנת 2010 היה שיעור הבעלות ביישובים הערביים 96.1% בהשוואה ל-83.6% ברשות הפלסטינית. בשנת 2012 שיעור הבעלות ביישובים הערביים בישראל עמד על 92.8%, והנתונים לשנה זאת חסרים ברשות הפלסטינית.

טבלה מס' 15
שיעור הבעלות על דירות בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל
לעומת תושבי הרשות הפלסטינית,
שנים נבחרות

2012	2010	2006	2000	1997	
92.8	96.1	92	93	86.7	ערבים בישראל
	83.6	81.5	85.6	78.1	רשות פלסטינית

מקור : איסוף נתונים מהלמ"ס הישראלי והפלסטיני

איור מס' 15
שיעור הבעלות על דירות בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל
לעומת השיעור ברשות הפלסטינית



מקור : איסוף נתונים מהלמ"ס הישראלי והפלסטיני

נוכחנו אפוא ששיעור הבעלות על דיור ביישובים הערביים בישראל הוא גבוה, ובשנת 2012 עמד על 92.8%. השיעור גבוה מזה של כלל האוכלוסייה בישראל (67.9%) וגבוה מן השיעור ברשות הפלסטינית (83.6%). השיעור גדל והולך עם השנים, הן ביישובים הערביים

בישראל הן ברשות הפלסטינית. נתונים אלה מצביעים על שיעור בעלות מובהק באוכלוסייה הערבית בישראל לעומת מגמת שכירות נמוכה בקרבם.

סביר להניח כי מגמת הבעלות על דיור שמועדפת על משקי הבית תפחת עם הזמן, גם בקרב האזרחים הערבים, בגלל הקושי הכלכלי הגובר לצד צמצום התמיכה המשפחתית. המדיניות הכללית מעודדת אמנם את הגדלת שיעור הבעלות על דיור, גם הדיור הציבורי, אך מימושה שנתקל בקשיים מחייב היערכות נכונה ומותאמת למאפייני האוכלוסייה ולצרכיה, ולפי שעה אלה מסיתים את הביקוש לעבר דיור בהשכרה.

6.2.10 שווי הדירות בבעלות

חלק זה דן בשווי הדירות ביישובים הערביים, בהשוואה לממוצע הכלל ארצי בישראל. יש להביא בחשבון את ההבדלים בבסיס החישוב של ערך דירה ביישוב הערבי לעומת היהודי, את ההבדלים בין שני המגזרים בשיטת אספקת הדיור וגם את עלות מחיר הקרקע, הרווח הקבלני והמסים המגוונים המגולמים במחיר הדיור. הערך הנדל"ני הוא סמן למצבו של שוק המגורים וליכולת הקניה של משקי הבית. טבלה מס' 16 ואיור מס' 16 מציגים הערכה של ממוצע שווי דירה במגזר הערבי לעומת הממוצע הכלל ארצי, והם מעידים על עומק המשבר והמצוקה בו.

טבלה מס' 16

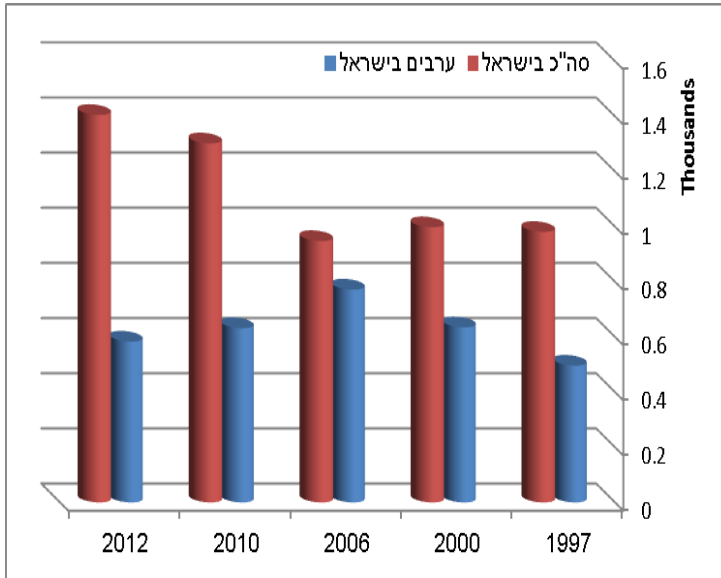
שווי הדירות במגזר הערבי בהשוואה לממוצע הכלל ארצי

2012	2010	2006	2000	1997	
583	632	772	635	496	ערבים בישראל
1,405	1,302	948	998	981	סה"כ בישראל

מקור: ריכוז מתוך פרסומי למ"ס.

איור מס' 16

שווי הדירות במגזר הערבי בהשוואה לממוצע הכלל ארצי
בין השנים 2012-1997



הנתונים משווים בין יישובים לא יהודיים לכלל האוכלוסייה בישראל בשנים 2012-1997 באלפי שקלים: בשנת 1997 שווי דירה במגזר הערבי עמד על 496 אלפי ₪ לעומת שווי דירה בכלל האוכלוסייה שעמד על 981 אלפי ₪. בשנת 2000 עמד שווי דירה במגזר הערבי על 635 אלפי ₪ בהשוואה לכלל האוכלוסייה שעמד על 998 אלפי ₪. בשנת 2006 עמד השווי על 772 אלפי ₪ בהשוואה לכלל האוכלוסייה שם הוא עמד על 984 אלפי ש"ח. בשנת 2010 שווי הדירה במגזר הערבי היה 632 אלפי ₪ ובכלל האוכלוסייה היה 1,302 מיליון ₪. בשנת 2012 שווי הדירה במגזר הערבי היה 583 אלפי ₪ לעומת 1,405 מיליון ₪ בכלל האוכלוסייה.

למרות התנודות שהתרחשו במהלך השנים בשווי הדירות במגזר הערבי, עדיין ניכר הגידול בשיעור שווי הדירות בכלל האוכלוסייה לעומת המגזר הערבי.

טבלה מס' 17

מאפייני דיור בקרב האוכלוסייה הפלסטינית בגדה המערבית לעומת אזרחי ישראל הערבים בשנים 2010, 2012 (בהתאם לזמינות נתונים)

מזדי השוואה	ערבים בישראל- למ"ס 2012	רשות פלסטינית 2010
אחוז הגרים בדירה בבעלות	92.9	83.6
אחוז הגרים בדירה בהשכרה	8.1	16.4
חדרים בדירה	3.74	3.6
צפיפות דיור	1.29	1.6
שווי של דירה (120 מ"ר) אלף ₪	583	450
עלות שכר דירה חודשי	1,573 ₪	152.8 ד"ר ירדני – כ800 ₪

מקור: ריכוז משנתונים הסטטיסטיים הישראלי והפלסטיני

תנאים כלכליים, מדיניים ופוליטיים יוצרים הבדלים בין משקי הבית ברשות הפלסטינית לבין משקי הבית הערביים בישראל. שיעור משקי הבית הגרים בשכירות בישראל גבוה משיעורו ברשות, הצפיפות גדולה יותר ושווי הנכס נמוך יותר. בתנאים אלה, מתקשה משפחה למכור את הנכס שבבעלותה ולא רק בגלל מגבלות חברתיות שיוכיות. הדבר נכון גם בקרב האוכלוסייה הפלסטינית הכפרית, אך פחות ביישובים עירוניים כמו רמאללה. ביישוב היהודי

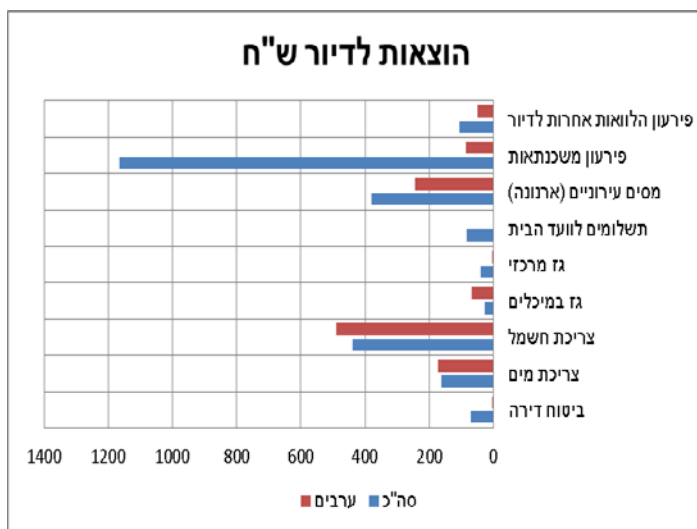
משקי הבית אינם מקדישים תשומת לב מיוחדת לשיוך החברתי של הקונה, מלבד במקרים של שיוך לאומי. לכן שווי דירה ביישוב יהודי הוא גבוה ופתוח לסחר בשוק החופשי. אנו עדים לניצנים של שוק דירות ביישובים הערביים כמו נצרת, שמעלה את ערך הדירות, אך קשה עדיין להעריך את שוויין.

6.2.11 הוצאות דיור

נטל הדיור או הוצאות הדיור בקרב משקי בית ערביים בשנת 2012 עמד על 24.7% מההכנסה של משק הבית לעומת 21% בכלל האוכלוסייה. במגזר הערבי שיעור גבוה יותר של ההכנסה החודשית מוקדש להוצאות הדיור מאשר בכלל האוכלוסייה. רוב ההוצאות במגזר הערבי הינן על צריכת חשמל, מים וארנונה, כאשר בכלל האוכלוסייה נטל ההוצאה הכבד ביותר הינו תשלומי המשכנתא החודשיים.

איור מס' 17

הוצאה ממוצעת לדיור בקרב האוכלוסייה הערבית, 2012



מקור: www.cbs.gov.il/reader

איור מס' 17 המשווה את הוצאות משקי בית על דיור מראה כי בקרב הציבור הערבי תשלומי המשכנתא עדיין פחותים, אין הוצאות על ביטוח דירה או תשלומים לוועד בית, והמסים העירוניים פחותים. תהליך העיור שעוברת האוכלוסייה הערבית גורם להגדלת הוצאותיה על דיור, ותורם להעמקת המשבר. משקי הבית הערביים נדרשים אפוא לאמץ מודלים ודפוסי דיור חדשים, הכוללים הקטנת שטח הדירה, בנייה צפופה ובד בבד נדרשות הרשויות המקומיות להכין תכניות לפיתוח מרחבים ציבוריים כדי להדביק את הפערים.

6.2.12 דיור בשכירות

כ-8% ממשקי הבית הערביים גרים בדירות שאינן בבעלותם, והמגמה היא זו של עלייה בשיעורי השוכרים. כיום עלות השכירות של משק בית ביישובים העירוניים הערביים היא נמוכה. בדיקה שערך אגבאריה (2015), שהשוותה לבדיקה מדגמית ביישובים כגון כפר כנא, באקה אלעריביה וסחנין הצביעה על שונות בדמי השכירות בין יישובים ערביים עירוניים. שונות זאת מוצגת בטבלה להלן:

טבלה מס' 18

ממוצע דמי שכירות חודשיים לפי סוגי בנייה שונים ביישובים

עירוניים ערביים, נובמבר 2015

לפי גודל דירה ומספר דירות במבנה

הערות	תשלום לוועד הבית בש"ח	דמי שכירות למשכיר בש"ח	דמי שכירות לחודש בש"ח	שטח דירה במ"ר	יישוב
מבנה מוסדר עם ועד בית	200	2,500	2,700	120	טירה
מבנה ישן	אין	1,700	1,700	100	טירה
דירה במבנה שכולל 6 יח"ד	אין	1,700	1,700	110	אום אל פחם

דירה במבנה בשכונות הישנות של העיר	אין	1,200	1,200	90-80	אום אל פחם
דירה במבנה שכולל 6 יח"ד	אין	1,700	1,700	110	טייבה
דירה במבנה בשכונות הישנות של העיר	אין	1,200	1,200	90-80	טייבה
דירות במבנים בני 6-12 יח"ד	אין	2,500	2,500	120	נצרת
דירות במבנים בני 6-12 יח"ד	אין	2,200	2,200	100	נצרת
דירה במבנה בשכונות הישנות של העיר	אין	1,800	1,800	90-80	נצרת
דירה במבנה שכולל 6 יח"ד	אין	2,000	2,000	120	באקה אלגרביה
דירה במבנה בשכונות הישנות של העיר	אין	1,200	1,200	90-80	באקה אלגרביה

מקור: אג'באריה, יוסף, (2015), חוות דעת בנושא בנייה רוויה במגזר העירוני הערבי; עלויות השקעות שווי ליח"ד, טרם פורסם. עמ' 6.

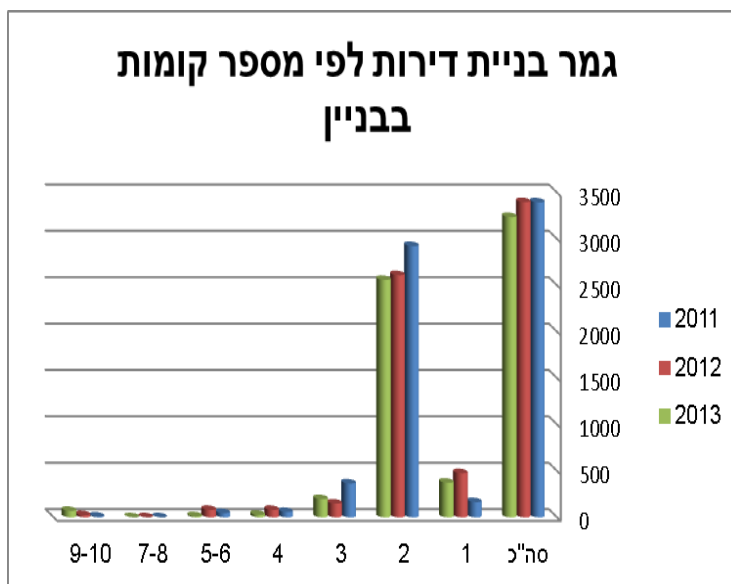
6.2.13 בנייה לגובה

כל דיון שעניינו משק המגורים ביישובים הערביים מעלה את השאלה מדוע אין בהם בנייה לגובה? בדרך כלל ההסבר לכך הוא תרבותי; אלא שתשובה זו היא נכונה רק בחלקה. נכון הוא, שאוכלוסיות כפריות בכל העולם נוטות לגור בבנייה נמוכה של עד שתי קומות לכל היותר, והאוכלוסייה הערבית ברובה חיה עדיין בסגנון כפרי. המעבר ליישובים עירוניים והמחסור בפתרונות דוור ובזמינות קרקע לבנייה, מאלצים אותה להתפשר על בנייה לגובה. כל עוד אין הגירה גדולה ליישובים תישאר הבנייה בהם נמוכה ותמשיך לעכב את הצמיחה לגובה. להלן סקירה של דירות שבנייתן

הסתיימה בין השנים 2011-2013, גובה המבנים ביישובים הערביים והאם מסתמנת מגמה של שינוי בין השנים.

איור מס' 18

גמר בניית דירות לפי מספר קומות בבניין, בין השנים 2011-2013



מקור: ריכוז מפרסומי למ"ס

הנתונים מעידים על מגמה של בנייה לגובה, כאשר רוב הדירות שנבנו בין השנים 2011-2013 היו בבניינים של שתי קומות ויותר. בנייתן של מעט מאוד דירות צמודות קרקע הגיעה לכלל סיום בשנים אלו. ניכר אם כן שינוי ומעבר של המגזר הערבי מבתים צמודי קרקע לבנייה לגובה, שמצביע גם על הצורך בשינוי הביקוש בו.

ביישובים כגון סח'נין, רינה, יפיע, נצרת, טייבה, טירה, ג'לג'וליה וטירה נראים בברור בניינים מעל ארבע קומות. חלקם נבנו על ידי קבלנים בצורה מאורגנת כחלק מהבנייה הרוויה המוצעת למכירה או להשכרה. באחרים, המשפחה מתארגנת ובונה בית דירות כדי לאכלס את כל משקי הבית של המשפחה המורחבת. אנו צופים לגידול במגמת הבנייה לגובה.

6.2.14 הריסת מבנים

סוגיית הריסת מבני מגורים עומדת על סדר היום הציבורי והפרטי של האוכלוסייה הערבית, ושואבת ביטוי אזרחי ולאומי כאחד. נוהל של הריסת מבנים קיים בשני מגזרי האוכלוסייה ותלוי בהיקף ובאופי הבנייה ללא היתר שסותרת תכניות ארציות ומחוזיות. סקירת מצב הבנייה ללא היתר והיקף הריסת המבנים ביישובים הערביים בהשוואה ליישובים יהודיים מוצגת להלן.⁸

דוח שהופק על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת תחת הכותרת "בנייה בלתי חוקית והריסת מבנים בישראל" (בניטה, 2015)⁹ סייע בסקירה. מסתבר, כי כ-97% מצווי ההריסה המנהליים בין השנים 2010-2014 ניתנו נגד בנייה במגזר הערבי. שיעור הביצוע של צווי ההריסה עמד על כ-25% מכלל צווי ההריסה שניתנו (בניטה, 2015; 2). לעומת זאת כ-51% מכלל צווי הפסקת הבנייה המנהליים שניתנו בשנת 2014 היו במגזר הערבי, בשנת 2013 היה השיעור 66%, ובשנת 2012 שיעורם עמד על 79.4% (שם; שם).

נוהל הוצאת צווי הריסה מנהליים ושיפוטיים כמו גם הריסת מבנים, שכחים יותר באוכלוסייה הערבית, למרות שתופעת בנייה ללא היתר רווחת גם בקרב האוכלוסייה היהודית. הריסת מבנים

⁸ לפירוט בנושא זה ראה: בניטה, ר' (2015). **בנייה בלתי חוקית והריסת מבנים בישראל**, ירושלים: מרכז המחקר והמידע, הכנסת, 20 באוקטובר 2015

⁹ שם

מוגברת בולטת במחוז הדרום נגד כפרים לא מוכרים, ומעמיקה את המשבר הגדול במשק המגורים בקרב אוכלוסייה זו. בשנת 2014-2012 הוצאו 1143 צווי הריסה מנהליים בנגב, שהם כ- 86% מסך הצווים המנהליים שהוצאו במדינה. מספר צווי ההריסה השיפוטיים בנגב באותן השנים עמד על 81 צווים, שהם כ- 32% מסך צווי ההריסה השיפוטיים. שיעור צווי ההריסה השיפוטיים שניתנו במגזר הערבי בשנת 2012 עמד על 71.2% מסך צווי ההריסה, בשנת 2013 היה השיעור 80.8%, ובשנת 2014 36.4%, על אף שהאוכלוסייה הערבית מהווה פחות מחמישית מכלל האוכלוסייה.

גזירת הריסת המבנים ביישובים הערביים מחריפה במיוחד באזור הצפון והנגב. היא פוגעת קשות באוכלוסייה הערבית, במעמדה וביחסה למדינה. לאיום ההריסה ולהוצאתה מן הכוח אל הפועל השלכות כלכליות, תרבותיות ופסיכולוגיות על משקי הבית. רצוי אם כן לחפש פתרונות להסדרת הבנייה ללא היתר, כפי שהיה בעבר. לשם כך דרושה ועדה ציבורית ממונה, אשר תציע פתרונות תכנוניים ומשפטיים ותסייע להפחית את מצוקת הדיור.

6.2.15 חידוש ערים קיימות ופיתוח רובעי מגורים חדשים

ריבוי הערים ושכונות המגורים החדשות הקמות במגזר היהודי אינן משתוות לאלה שמקימה המדינה עבור האוכלוסייה הערבית, שסובלת מאפליה ממוסדת. אפליה זו מתבטאת בהגבלת פיתוח השטחים ובשימוש בתכנון מתארי, ברמות שונות, ככלי שליטה באוכלוסייה הערבית. לבד מן העוינות שהדבר מעורר, הרי שהוא מעמיק את מצוקת הדיור בקרבה. הממסד מעלה טענת נגד, לפיה מאפיינים תרבותיים, חברתיים, והיעדר ביקוש בשל העדפה מובהקת של האוכלוסייה הערבית להמשיך להתגורר ביישובי המוצא, הם הגורמים המרכזיים החוסמים את פיתוחם של רובעי מגורים חדשים או לחילופין את הקמתם של ערים ויישובים חדשים

עבורה. שעה שמתעורר צורך ממשי לכלול שטחים לפיתוח רובעי מגורים, תכניות המתאר הארציות אינן מעודדות הקמה של ערים ו/או יישובים חדשים בישראל. עיקר הפיתוח נעשה על ידי ציפוף ועיבוי הקיים, לצד זליגה של השטח הבנוי לשטחים חדשים.

במהלך העשורים מאז הקמתה של מדינת ישראל, ולאחר שנקטם תהליך העיור של החברה הערבית הפלסטינית בעקבות מאורעות 1948, הוקמו שכונות ביישובים הערביים גם על אדמות מדינה בכפר כנא, בטורעאן, בטמרה, בכאבול, בנצרת ועוד, ובכללן שכונות לחיילים משוחררים לאוכלוסייה הדרוזית. כחלק ממדיניות ריכוז האוכלוסייה הבדווית תוכננו והוקמו עבורה יישובים חדשים לצד קיימים, כמו ביר אלמכסור, בסמת טבעון, רהט, וחורה. לפיכך, הטענה הרווחת לאפליה והשיח המתקומם אינם מדויקים, ומושפעים מהקשרים פוליטיים חברתיים. לא הייתה אמנם יוזמה מדינית להקמת עיר ערבית חדשה או יישוב קהילתי ערבי חדש, אך משתכף הצורך, נדרשה אליו תכנית מתאר ארצית תמ"א 44, שבהתאם לה קם כרך עירוני כמו העיר החדשה דרומית לג'דידה מכר. גישה אינקרמנטלית, הכוללת הקצאת שטחים קטנים של אדמות מדינה להקמת שכונות מגורים, קיימת בהיקפים מצומצמים, שלא היה בהם כדי לתרום להעצמת ההגירה מיישוב ליישוב או להגדיל משמעותית את המבחר והיצע הדיור עבור אוכלוסייה זו.

מגמה של רכישת דירה במקום בניית בית, עליה הצביע המחקר, לצד נכונותם של משקי בית ערבים לגור בבנייה רוויה או בדיור בר השגה בסביבה עירונית שאינה בהכרח שיוכית, לצד הרצון להיחלץ מהמתכונת הכפרית, מעודדים ומגבירים את הצורך בתכנון. פיתוח רובעי מגורים בבנייה מאורגנת, יאפשר את מימושה של מדיניות התמיכה הממוסדת גם ברובעים חדשים ובעיר חדשה למעמדות הביניים הצומחים.

במקביל לתכנון ולבניית החדש, ראוי לתכנן מחדש את השטחים המתוכננים ואת רקמת הבנייה הכפרית ביישוב הערבי, שנוטה להתפתח כיום במתכונת עירונית. בצדס עולה גם הדרישה לציפוף, לעיבוי, להתחדשות עירונית, וליצירת שטחים ציבוריים שעונים על הביקוש הגדל. לאור תמורות אלה ראוי ליזום מודל תכנוני ולקבוע הנחיות להתחדשות עירונית ביישובים הערביים המותאמים לקונטקסט שלהם. המדיניות והכלים של התחדשות עירונית על פי תמ"א 38 אינם מיושמים דיים, אם בכלל, ביישובים הערביים. ההתחדשות העירונית בהם מתפתחת באופן אורגני ללא תכנון יזום ומכוון (Khamaisi, 1993). כדי להיטיב להתמודד עם מצוקות סביבתיות שעלולות להתפתח כתוצאה מכך, מוטב להציע מתווה מדיניות לחיזוק התחדשות זו באמצעות תכנית כוללת ומכוונת.

7.0 סיכום, מסקנות וכיווני מדיניות

סוגיית משק הדיור והמגורים בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל עומדת בראש סולם העדיפות שלה, על רקע המשבר ומצוקת הדיור המחרפים והולכים. משבר זה כולל את הממדים הלאומיים והאזרחיים. בממד הלאומי האוכלוסייה הערבית חסומה מחופש ניידות במרחב הערים בישראל, ובערים מעורבות בין השכונות בעיר. ההפרדה במגורים בין ערבים ליהודים היא תוצאה של תהליך היסטורי, ושיקולים גאופוליטיים ולאומיים. לבד משיקולים אלה, קיימים דפוסי התנהגות המבוססים על ערכים סוציו-תרבותיים ומנהגים שעדיין מתווים את דפוסי ההתנהגות של האוכלוסייה בעת בחירת היקף ההיצע והביקוש במשק המגורים. בממד האזרחי, האוכלוסייה הערבית מבקשת שיתוף במשאבים ומימוש השוויון האזרחי כלפיה, בכלל זה במשק המגורים ובהקצאת קרקעות. כחלק מהשינוי המתרחש באוכלוסייה הערבית נולדות מגמות חדשות. מגמות אלה כוללות ממדים מבניים, תרבותיים וכלכליים ומגבירות את הצורך להעמיד היצע גדול נוכח הביקוש הגדל. מן הראוי לציין כי האוכלוסייה הערבית אינה עשויה מקשה אחת, וקיימים בה שונות והבדלים המקבלים ביטוי בדפוסי ומאפייני המגורים.

המידע והנתונים שהוצגו ונבדקו בסקירה הספרותית וניתוח התמורות והמגמות של מאפייני משק המגורים מצביעים על חדירה של דפוסי מגורים חדשים למשק הדיור הערבי, שדומים בחלקם לאלה של שאר האזרחים בישראל ולמודלים אוניברסליים, בין שהם תוצאה של תמורות אורגניות או של מדיניות, ובין שנוצרו מחוסר ברירה. אף על פי כן, יש עוד מקום לשיפור רב של היבטים מסוימים במשק הדיור באוכלוסייה הערבית, כמו הוצאות הדיור, מעבר לדירה, שווי הדירות, צפיפות הדיור, בנייה לגובה, התחדשות

עירונית. מאפיין בולט בעיצוב משק המגורים בקרב האוכלוסייה הערבית הוא ערך הבעלות על הקרקע שאינו רק כלכלי, כי אם גם ערכי, נורמטיבי, סמלי ולאומי. באוכלוסייה הערבית אין די היצע של דירות להשכרה או דיור ציבורי זמין בהיקפים מחוללי שינוי בדפוס המגורים השכיח. התמורות שעברו על האוכלוסייה הערבית, לצד המגמות החדשות ודפוסי המגורים השונים מצדיקים התערבות ציבורית שתגדיל את היצע המגורים ותידרש לדפוסי ההתנהגות החדשים שנוצרו. ניתן לסכם תמורות ומגמות אלו בנקודות הבאות:

- א. התחזקות תהליך העיור וההתעיירות בקרב האוכלוסייה הערבית, במקביל לעלייה ברמת החיים ובדרישה לאיכות חיים גבוהה ופתרונות מגורים מגוונים.
- ב. צמצום הקרקע בבעלות פרטית המתוכננת והזמינה לפיתוח מגורים ביישובים הערביים ביחס לריבוי האוכלוסייה ולגידול בצורכי המגורים.
- ג. עלייה במחירי הקרקע והדיור המהווה חסם בפני השגת פתרונות מגורים בשיטת הבנייה העצמית, במיוחד עבור זוגות צעירים חסרי מקורות סיוע נוספים.
- ד. גידול בהיקף מחוסרי הקרקע, המחפשים פתרונות מגורים במרחב היישוב, מחוץ למקבצים חברתיים שיוכיים/חמולתיים, שחלקם נאלץ להתגורר מחוץ ליישוב.
- ה. עלייה בשיעור משקי הבית הגרים בדירות בקרב צעירים ערבים, על רקע המוכנות הגוברת לשינוי בדפוס המגורים.
- ו. מוכנות גוברת לחיפוש מתכונת מגורים בסביבה אורבנית.
- ז. שינוי בדפוסי התנהגות האוכלוסייה (התחזקות האינדיבידואל והמשפחה הגרעינית מבחינה תפקודית וכלכלית) לצד תביעות גוברות לשירותים עירוניים איכותיים.

- ח. עלייה בשיעור מעמד הביניים בקרב האוכלוסייה הערבית, לצד עליה בדרישה ליצירת מתכונת חדשה למגורים ולשירותים עירוניים וציבוריים מחוץ למתכונת הדיור המסורתית.
- ט. נכונות גוברת למוביליות גאוגרפית בד בבד עם העלייה במוביליות התפקודית, במיוחד בקרב הדורות הצעירים.
- י. גידול בהשתתפות בכוח העבודה בכלל זה בקרב הנשים, וביקוש גדל להזדמנויות תעסוקה.
- יא. קריאות גוברות לצורך בתכנון, הקמה ופיתוח יישוב עירוני/קהילתי או שכונות/רובעי מגורים חדשים לאוכלוסייה הערבית, גם על קרקעות ציבוריות, לא מעט בשל החסמים בהשגת דיור בשיטת הבנייה העצמית על קרקע בבעלות פרטית.
- יב. החרפת המשבר ומצוקת הדיור נוכח החסמים בפני העמדת היצע דיור בכמות, באיכות ובמיקום ההולם את הביקוש הגובר.
- יג. מעבר מתפיסה של התכנון המתארי/המפורט ככלי שליטה שמעורר עוינות וחוסר אימון, למצב לפיו התכנון המתארי והמפורט הופך הכרח למינוף הפיתוח.

כוחות השוק אינם יכולים לפתור את משבר הדיור ומצוקת המגורים המתעצמת בקרב האוכלוסייה הערבית. על פי האומדן קיים ביקוש של בין 270-300 אלף יח"ד בשני העשורים וחצי הבאים. את מצוקת הדיור בכפרים הלא מוכרים לא ניתן יהיה לפתור ללא שינוי מהותי במדיניות התכנון ברמה הלאומית והמחוזית שתחלחל לרמה המקומית. כיום זוג צעיר ערבי, צריך כ-180 חודשי עבודה לעומת 145 חודשי עבודה בממוצע בקרב הציבור היהודי כדי להשיג דיור סביר. העזרה המשפחתית במימון בניית בית או דירה לדור

ההמשך שרווחה בעבר בנייה פחתה מאד על רקע הוצאות המשפחה העולות וחסכוניותיה המדלדלים. מלאי הקרקעות הזמינות לבנייה מצטמצם והולך בגלל התגברות מספרם של מחוסרי הקרקע, וריכוז הקרקעות לבנייה בידי משפחות מעטות ביישוב. עוד גורם שמשליך על הירידה בזמינות הקרקע לבנייה הוא תהליך הירושה ועליית ערך הקרקע שתורמים לסכסוכי מקרקעין.

אופי החברה ונסיבות העיור הסלקטיבי, המעוות לעתים, משסעים את משקי הבית שמתקשים להכריע אם לנהוג לפי כללי השוק החופשי בחברה עירונית ומודרנית, או לשמר דפוסי בנייה והתנהגות מסורתיים. מצב זה של מעבר סלקטיבי מכפריות לעירוניות משפיע על דפוסי הביקוש וההיצע של משק המגורים ומשתקף בהאמרת מחירי הקרקע לבנייה, בעלייה בביקוש לדירות, ובניית בתי דירות משותפים, בביקוש לדירות בשכירות ובכונות לעבור לגור ביישוב יהודי בגלל זמינות המגורים בבתי דירות. לא נעלמות מן העין ההשלכות על מימוש או ניצול ההזדמנויות של מדיניות המגורים הכלל ארצית, כגון מחיר למשתכן, תכנון ובנייה של דיור בר השגה בשכונות מגורים חדשות, עידוד של הבנייה המאורגנת וניצול כלי התמיכה והסבסוד בפרויקטים של התחדשות עירונית.

תנאי הכרחי למיתון משבר הדיור וחילוץ משקי הבית הערביים ממצוקת המגורים שנקלעו אליה, הוא התערבות ממשלתית מובנית וממוסדת. בחלקה, זוהי התערבות המשולבת במדיניות הכללית של הממשלה לפתרון הבעיה ברמה הארצית שלא פסחה על הציבור היהודי; בחלקה האחר ההתערבות הינה ייחודית ומותאמת לקונטקסט התרבותי והנסיבתי של האוכלוסייה הערבית. להלן מתווה למדיניות, הכולל ארגז כלים להתערבות המדינה, הרשויות המקומיות, מוסדות התכנון והיוזמות הפרטיות.

המלצות צוות 120 יום : כאמור, ביום 9.7.2015 אישרה הממשלה בהחלטה מס' 208 (דר/18) את אימוצן של המלצות צוות 120 הימים, אשר עסק בטיפול בסוגיות דיור בקרב האזרחים הערבים. אנו רואים באימוץ וביצוע המלצות הצוות על ידי הממשלה והפיכתן, בכמה שינויים מתבקשים; כגון הורדת קיבולת תכניות מפורטות ל-200 יח"ד לדיון בוועדה לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור (הוותמ"ל), הקפאת הריסת מבנים קיימים ללא היתר בהתאם לתאריך יעד מוסכם, והקמת ועדה ציבורית למציאת פתרונות והסדרה לסוגית הבניה ללא היתר; קידום הרחבת תחומי שיפוט ותכנון מפורט ביישובים הערבים, לחלק מתכנית כללית לפיתוח ושילוב האוכלוסייה הערבית צעד נכון וראשון מבין הפעולות הנדרשות לפתרון משבר הדיור בחברה הערבית.¹⁰ צעדי מדיניות אופרטיביים נקבעו בתכנית המתגבשת הנקראת "תכנית מערכתית לשילוב כלכלי של החברה הערבית באמצעות תיקון עיוותים במנגנוני ההקצאה הממשלתיים."¹¹.

דיור למשתכן : מדיניות הדיור למשתכן גובשה על ידי משרד האוצר כדי להזיל את עלויות הדיור ולהנגיש אותו לקבוצות אוכלוסייה מעוטות יכולת ולזוגות צעירים. המחקר מעלה כי התושבים הערבים אינם נהנים ממדיניות זו שמתאימה יותר לבנייה קבלנית, מאורגנת ורוויה, שזניחה מאד ביישוב הערבי. דיור למשתכן קובע מסלול דיור במחיר מופחת למי שמעולם לא הייתה ברשותם דירה ("חסרי דירה"). המסלול כולל חמישה שלבים:

¹⁰ בעקבות החלטת הממשלה לאמץ את הדוח, הוקם צוות בין-משרדי הכולל את נציגי הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים; משרד האוצר, משרד ראש הממשלה והמשרד לשוויון חברתי, עליהם הוטלה משימה להכנת תכנית, "תכנית מערכתית לשילוב כלכלי של החברה הערבית באמצעות תיקון עיוותים במנגנוני ההקצאה הממשלתיים", אוגוסט, 2015. העתק מטיוטת התכנית נדונה עם נציגי הרשויות המקומיות הערביות. חלק מהמלצות התכנית הם תרגום המלצות צוות 120 יום לתכנית אופרטיבית עם לוח זמנים לביצוע והקצאת משאבים לכך.

¹¹ שם

1. משרד הבינוי והשיכון משווק ליזמים.
2. משרד הבינוי והשיכון מאשר את שטח הדירות ומחירן. שלב זה אורך כמה חודשים לפחות.
3. היזמים שזכו במכרז מפרסמים, במהלך שלושה שבועות, באתר האינטרנט של המשרד ובעיתונות סופי השבוע את מועדי ההרשמה לרכישת דירה לבעלי תעודות זכאות.
4. בתום ההרשמה מחולקות הדירות בין הנרשמים, על פי הקריטריונים שהיו בתוקף בעת הכנת המכרז.

5. היזמים מודיעים לנרשמים על זכיותם

הצעת החוקרים היא להחיל את כללי הדיור למשתכן גם על היישובים הערבים ועל פרויקטים למגורים המוצעים בהם, ולא רק על פרויקטים של בנה ביתך, או רכוש דירתך אלא גם על מחירי הקרקע. הדבר ניתן על ידי קביעת מחיר רף עליון לקרקע. הואיל ומחיר הקרקע הוא מרכיב מרכזי בעלויות הדיור, הוזלתו תתרום להורדת מחיר הדיור ולהנגשתו לקבוצות אוכלוסייה שונות. קביעת מחיר לקרקע לצד הגדלת היצע הקרקעות, על ידי הגדלת השטחים המתוכננים ואלה שבבעלות המדינה, עשויים להוריד את מחירי הקרקע ביישוב, וליצור מכפיל קרקע/דיור מוזל בו.

פיתוח פרויקטים של בנייה רוויה Condominium Complex: כפי שצוין, ההגדרה של בנייה רוויה היא מנהלית. בנייה צפופה בשטח שבו יש ריבוי קומות המאכלסות משפחות מרובות. יש מקדם צפיפות שלפיו קובעת הרשות את מספר היחידות שניתן לבנות על שטח נתון, באזור מסוים (http://www.maot.co.il/lex13/glossary/g_408.asp). משרד הבינוי והשיכון מגדיר בנייה רוויה כך: "בנייה שאינה צמודת קרקע שלא

תפחת מ-4 יחידות דיור לדונם".¹² בנייה רוויה מוגדרת כבנייה של בניין הרשום כבית משותף או ראוי להירשם בעתיד כבית משותף על פי חוק המקרקעין התשכ"ט-1969, בן שתי קומות ומעלה ואשר יש בו ארבע יחידות דיור לפחות, כאשר בכל קומה לפחות יחידת דיור אחת". (<http://www.land.gov.il/static/milon.asp>). כיום הבנייה הרוויה ביישובים הערביים היא זניחה ומוצע להאיץ בהם את היוזמות לפרויקטים מסוגה. כמו כן רצוי להתאים את המושג למציאות של היישוב הערבי, הקובע ממד של צפיפות ועיבוי בתנאים של בנייה עצמית על קרקע פרטית הכולל ציפוף. כל בנייה מאורגנת שתעשה בצפיפות של ארבע דירות לדונם תוכר כבנייה רוויה, ודייריה ייהנו ממסלולי תמיכה וסיוע מהמדינה. במסגרת כלי המדיניות המוצעים יש להתחשב במקדם צפיפות של יחס שטח בנוי ליחידות דיור מנוצלות, או להשתמש במדד הקומפקטיות של יישוב כבסיס לקביעת בנייה רוויה. ולפתח מסלולי תמיכה ייעודיים ביישובים הערביים.

אשכולות יישובי מגורים/דיור: האוכלוסייה הערבית מורכבת מתתי קבוצות בעלות מאפיינים שונים, המתגוררות ביישובים בגדלים ומאפיינים שונים. לאור שונות זו מוצע לחלק את היישובים לאשכולות על פי דמיון בתוך האשכול ושוני מחוצה לו. קביעת קבוצת האשכול קשורה בגודל היישוב, בצורות המגורים המתפתחות בו, במאפייני העיור בו, בזמינות שטחי הקרקע לפיתוח רובעי מגורים חדשים ובמידת הפתיחות לקבלה וקליטה של הגירה אליו. לפיכך, מדיניות התכנון והסיוע תיקבע באופן דיפרנציאלי, בהתאם לאשכול המגורים ומאפייניו העירוניים

12

<http://www.moch.gov.il/Glossary/Pages/GeneralLIV.aspx?ListID=497b66b7-7388-4405-becc-d285cae1052a&WebId=fe384cf7-21cd-49eb-8bbb-71ed64f47de0&ItemID=7>

קבוצות רכישה/קואופרציות של דיור: עיקר הבנייה המשותפת למגורים ברוב היישובים הערביים מתבצעת על בסיס שיוך משפחתי. מוצע להרחיב את מדיניות הסיוע והתמיכה ולעודד את הבנייה היזומה המתבצעת על ידי קבוצות של קרובי משפחה/חברים/בעלי מקצוע/אנשים בעלי זיקה, שמבקשים לבנות פרויקטים למגורים המסווגים לפי מדד צפיפות/ בניית דירות או דופלקסים/ בית גדול וכדומה. על קבוצות אלה להתארגן כקבוצות רכישה או לחילופין קואופרציות של דיור. המתארגנים לפי שיטה זו ייהנו מתמיכות שתוגדרנה על בסיס קריטריונים מותאמים תרבותית ונסיבתית לאוכלוסייה הערבית.

העמדת היצע מגורים כמנגנון המזרז ביקוש למגורים: הנוהג המקובל הוא לתמוך בפרויקטים אשר הביקוש להם מוכח. כאן מוצע למשרד האוצר, משרד הבינוי והשיכון ורשות מקרקעי ישראל לא להמתין לביקוש ולחיפוש אחר פתרונות דיור, אלא להעמיד היצע דיור בשכונות וברובעי מגורים חדשים, שיספק מראש את הביקוש, ויארגן מחדש את הפריסה המרחבית של האוכלוסייה הערבית, בדומה למדיניות המיושמת בקרב האוכלוסייה והיישובים היהודיים. שכונות ורובעי מגורים חדשים ביישובים ערביים גדולים יקדמו את התכנון, הפיתוח והשיווק של המגורים ויניחו את התשתית לפרויקטים דומים ביישובים עירוניים נוספים.

פרימת הקשר עם העיור העצור: ניתן לביצוע על ידי סימון יישובים לקידום פרויקטים מגורים או עיור מבחין, והקמת שכונות חדשות עם מרכזי תעסוקה ושירותים ליישובים. קבוצות אוכלוסייה שונות מבטאות עניין במגוון של פתרונות שעונה גם על הרצון לניידות מרחבית ותפקודית לצד השינוי במחזור החיים.

דיור להשכרה: מוצע לקדם מסלולים לעידוד יזמים בעלי קרקעות לא רק לחלק קרקעות ולמכור מגרשים, אלא ליזום פרויקטים של

דיוור ומגורים. למשל, עסקאות קומבינציה שמחברות בין בעלי קרקעות לבין קבלנים מפתחים בוני דירות, ומעמידות מימון של כ- 75% מעלות יחידות הדיוור כהלוואה בריבית נמוכה. בהקשר זה קיים צורך ליזום הקמת דירות קטנות להשכרה לתקופה של 5 עד 15 שנה בשכר דירה קבוע המיועדות לזוגות צעירים.

קידום אישור תכנון והגדלת השטחים הנכללים בתכניות המתאר :
מנהל התכנון יוזם הכנה ואישור של תכניות מתאר כוללניות, אך אין באישורן כדי לפתור את מצוקת הדיוור, כי על בסיסן לא ניתן להוציא היתרי בנייה. מוצע אפוא לקדם בד בבד תכנון מפורט, כולל איחוד וחלוקה על בסיס תכניות אב ו/או תכניות מתאר כוללניות. על תכנון מפורט זה תופקדנה הוועדות המקומיות והוא יקצר את תהליך הוצאת היתרי הבנייה. לפיכך, יש להעניק סמכויות של ועדות מקומיות לרשויות מקומיות ערביות, סמכויות שתועדדנה גם לקיחת אחריות על התכנון. כדי להכשיר ועדות מקומיות ברשויות המקומיות נדרשות יכולות מקצועיות והקצאת משאבים להקמת מנהל הנדסי ותכנוני ביישובים גדולים, שינהל את תהליך התכנון והפיתוח היישובי, ואת תהליך הוצאת היתרי הבנייה.

דיוור בר השגה : מסלול זה אינו מוכר ביישובים הערביים, הן בעת הכנת התכניות והן בעת הבנייה של פרויקטים למגורים. מטרת בניית דיוור בר השגה כפי שהתקבל בעולם, ובעיקר בערים גדולות, הינה לאפשר לזוגות צעירים לגור במרכזי הערים בהם שכר הדירה או מחיר הרכישה הינם גבוהים. בישראל, התכנית הראשונה של דיוור בר השגה אושרה בתל אביב, והיא מיועדת לתושבי העיר הגרים בה לפחות שלוש שנים ברציפות, אינם בעלי דירה ושכרם הממוצע עומד על 12 אלף שקל לזוג. עדיפות ניתנת למשפחות עם

ילדים בגילאי בית הספר.¹³ לדיור בר-השגה מקובלות בעולם שתי הגדרות: הגדרה המבוססת על מחיר שוק - המתמקדת בצד ההיצע מנקודת המבט הממסדית, לפיה מחירו של דיור בר השגה נמוך ממחיר השוק כתוצאה מהתערבות ציבורית מכוונת.^[1] הגדרה שנייה מבוססת על הכנסה - ומתמקדת בצד הביקוש מנקודת מבט של משק הבית, ולפיה עלות דיור בר-השגה לא תבוא על חשבון צרכים חיוניים אחרים. מקובל לקבוע כי כאשר הוצאות הדיור של משק בית עולות על שלושים אחוז מהכנסתו הפנויה, הדיור אינו נחשב בר-השגה (Affordable) "שכן הוא בא על חשבון צרכים אחרים, כמו טיפול רפואי או תזונה".^[2] כנגזרת מהזכות לדיור עולה הזכות לדיור בר-השגה ולכן פועלות מדינות רבות, בכפוף למשאביהן, להבטיח זכות זו בדרכים שונות למשקי בית בעלי הכנסה בינונית ונמוכה. בעוד שבעבר נהוג היה לשכן משפחות מעוטות הכנסה בדיור ציבורי שהושכר בעלות מסובסדת, כיום נוקטות מדינות רבות בדרכים נוספות, כגון סיוע בשכר דירה, פיקוח על מחירי השכירות, ומדיניות תכנונית הקובעת כי חלק מהבנייה החדשה יימכר או יושכר למשקי בית זכאים במחיר מסובסד.¹⁴ הניסיון העולמי בפיתוח דיור בר השגה ישמש מקור השראה לייזום פרויקטים של דיור בר השגה ביישובים הערביים שיותאמו תרבותית, וגם לביקוש ביישובים הערביים

13

http://www.globes.co.il/news/%D7%93%D7%99%D7%95%D7%A8_%D7%91%D7%A8_%D7%94%D7%A9%D7%92%D7%94_%D7%93%D7%99%D7%95%D7%A8_%D7%91%D7%94%D7%99%D7%A9%D7%92_%D7%99%D7%93.tag

14

https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%93%D7%99%D7%95%D7%A8_%D7%91%D7%A8-%D7%94%D7%A9%D7%92%D7%94

העירוניים הבינוניים. בשל מיעוט הביקוש לדירור בר השגה ביישובים הערביים מוצע ליזום מעין פילוט של פרויקטים קטנים בני 20 דירות, שיורחב בשלב מאוחר יותר מבחינת גודל ומבחינת יישובים שונים.

פיתוח מנגנוני יישום דיור: אחד החסמים שעלו מהמחקר הוא המחסור במנגנונים ליישום של הפרויקטים בתחום הדיור, שהרשויות המקומיות אינן ערוכות להם. האוכלוסייה עדיין מתמודדת עם הקושי להתארגן וליזום פרויקטים משותפים. הציבור פחות מודע למסלולי התמיכה והסיוע הקיימים שיאפשרו לו ליהנות ממדיניות ממשלתית אוניברסלית. הקבלנים אינם נלהבים לבנות פרויקטים למגורים ביישובים הערביים בגלל רווחיותם הנמוכה. בתנאים אלה, צריך ליזום הקמת מנגנונים וזרועות ביצוע ליד הרשות המקומית, או סוכנויות של משרדי ממשלה שילוו ויקדמו פרויקטים של תכנון, פיתוח ושיווק שכונות מגורים עבור זוגות צעירים. למנגנונים אלה תפקיד מרכזי בהנגשת פתרונות מגורים מגוונים לפי מסלולים ודפוסי דיור חדשים.

לקראת פיתוח שיח ושפה חדשים: משק המגורים בקרב האוכלוסייה הערבית אינו מנותק מהשיח הפוליטי לאומי. בנייה ללא היתר ביישובים הערביים זוכה לפרשנות של אקט לאומי מתריס נגד הממשל והשלטון המרכזי, על אף שהוא צורך בסיסי אזרחי. בלא מעט הזדמנויות השיח הטריטוריאלי הוא הגובר בתכנון המרחבי ובהעמדת היצע המגורים, כאשר למעשה זהו צורך פונקציונלי קהילתי. כיום, השיח והשפה הנכרכים במשק המגורים הם בעייתיים ומשפיעים על חלוקת המשאבים ועל הנגשת משקי בית נוספים לדירור. נחוץ, אם כן, להמציא שפה ושיח חדשים שבמהותם מתייחסים לזכות הבסיסית לדירור נאות לכל משק בית ומדגישים את הצדדים הפונקציונליים, לפתח תכנון מרחבי מותאם תרבותית בשיתוף של התושבים, צרכני התכנון והדירור. אנו עדים

לרגישות הקיימת בעניין הכפרים הלא מוכרים, מדיניות התכנון המפלה, צמיחתם של בעיות וחסמים מרחביים והדרה מהמרחב הציבורי. אך הנצחת שיח ושפה המבוססים רק על מחאה אינה תורמת דיה לפתרון משבר הדיור בקרב האוכלוסייה הערבית. נחוצה שפה של שיתוף המאתגרת את הממסד ואת הקהילה המקומית בכיוון של מציאת פתרונות והסדרים להעמדת היצע מגורים רב יותר ומיתון משבר הדיור בקרב האוכלוסייה הערבית.

משק המגורים של האוכלוסייה הערבית נבדל ממשק המגורים באוכלוסייה היהודית. ייחודיות ונובעת ממעמד ומצבם החברתי, הפוליטי והגאוגרפי של אזרחי ישראל הערבים. התמורות והמגמות שמסתמנות בו דומות למשק הדיור האוניברסלי בעוד הבעיות המייחדות אותו הן שמגבילות ובולמות אותו מליהנות ממדיניות מגורים אוניברסלית של זמינות משכנתאות, דיור בר השגה, מחיר למשתכן, סחר מקרקעין, או היצע מגורים מגוון שיאפשר מוביליות גאוגרפית.

אמצעי המדיניות וארגז הכלים שגובשו במחקר עשויים לתרום למיתון משבר הדיור ולפתרון מקצת ממצוקת הדיור הקיימת בקרב האוכלוסייה הערבית, שלה משמעות כלכלית, חברתית, ופוליטית. עדיין קיים צורך להעמיק במספר סוגיות הקשורות בגיבוש וביישום של אמצעי המדיניות כגון: פיתוח שיח ומודלים של דיור שיכללו בין היתר העמדת היצע דיור בר השגה, דיור מאורגן, הקמת רובעי מגורים חדשים ותכנון מפורט המבוסס על איחוד וחלוקה בשטחים חדשים ביישובים הערבים. כמו כן נחוץ מחקר המשך שיבחן את דרכי מימושי המגורים בקרב האוכלוסייה הערבית ואת תפקידם של בעלי עניין, כגון חברות קבלניות, חברות פיתוח, מוסדות תכנון והממשלה. כל זה על מנת להעמיד היצע דיור שידביק את הביקוש הגדל בקרב האוכלוסייה הערבית שהוצג במחקר זה, וזאת תוך

לימוד לקחים מהניסיון הבינלאומי, הפלסטיני והישראלי בהעמדת
היצע מגורים לביקוש הגדל.

רשימת מקורות

אבו קשק, ב' וג'ראיסי, ס' (1977). **מצוקת המגורים במגזר הערבי: בעיותיה והדרך לפתרונה**, נצרת: המועצה הציבורית המייעצת לראש הממשלה בענייני רווחה וחברה, הצוות לענייני ערבים.

אגיבאריה, י', (2015), **חוות דעת בניין בניה רוויה במגזר העירוני הערבי**; עלויות השקעות שווי ליח"ד, דוח טרם פורסם.

אגמון, ת' (נובמבר 2010). **מודלים שונים של דיור בר השגה במדינות המפותחות ובישראל**. אוחר ב- יולי 2015, מתוך הכנסת מרכז המחקר והמידע:
<http://j14.org.il/wp-content/uploads/2011/09/m02680.pdf>

אלתרמן, ר', סילברמן, א', פילאקוף, ח', מועלם, נ' ויוקלה, מ' (2012). **דיור בר השגה: כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית**. חיפה: הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל.

ארגון שגרירי רוטשילד, בשיתוף החברה הכלכלית. (2015). **בנייה רוויה בחברה הערבית**. שגרירי רוטשילד. הוצאת שגרירי רוטשילד.

בן שטרית, ג' (2003). **מדיניות דיור בישראל, תמיכת הממשלה בחזקות דיור שונות**, ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

בן שטרית, ג' (2014). **עשור ללא מדיניות דיור: נסיגת הממשלה מתמיכתה בדיור ומחאת קיץ 2011**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

בנא, ע' (יולי 2011). **מצוקת הדיור בקרב החברה הערבית בישראל**. אוחר ב- 2015, מתוך אתר האגודה לזכויות האזרח בישראל:
<https://www.acri.org.il/he/15109>

בניטה, ר', (2015). **בנייה בלתי חוקית והריסת מבנים בישראל**, ירושלים: דוח מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הופק ב-20 לאוקטובר 2015.

גלס, א' (2014). גיליון 94 (תמוז תשע"ד, יולי 2014 : **הדיור הציבורי – המחדל והמאבק – המפגש בין מדיניות רווחה לאתיקה ניאוליברלית בדיונים משפטיים על דיור ציבורי בישראל**. אוחר ב- ספטמבר 2015, מתוך אתר המוסד לביטוח לאומי :
http://www.btl.gov.il/Publications/Social_Security/bitachon94/Pages/180-glass.aspx

דו"ח ביקורת על משבר הדיור. (פברואר 2015). אוחר ב- אוקטובר 2015, מתוך אתר מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור :
<http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/279.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1>

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (אוקטובר 2015).
<http://www.cbs.gov.il/reader>

הפנים, מ' (2012). **שנתון תכנון**. אוחר ב אוקטובר 2015, מתוך אתר משרד הפנים :
http://www.moin.gov.il/SubjectDocuments/shnaton_203.pdf

הצעת הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד ראש הממשלה לפתרון סוגיית התכנון והדיור במגזר הערבי. (דצמבר 2012). אוחר ב- 2015, מתוך אתר משרד ראש הממשלה :
<http://afed.gov.il/Research/Pages/ResearchLiv.aspx?ListID=bed3f3WebId=fe384cf7-21cd-49eb-&8a-5ed4-4f82-985d-95730e60227eItemID=100&8bbb-71ed64f47de0>

וינשטיין, צ' (יולי 2014). גיליון 94 - תמוז תשע"ד : **הדיור הציבורי – המחדל והמאבק – הדיור הציבורי בישראל ופרויקט שיקום השכונות**. אוחר ב- ספטמבר 2015, מתוך אתר המוסד לביטוח לאומי :
http://www.btl.gov.il/Publications/Social_Security/bitachon94/Pages/120-zvi.aspx

חי'מאיסי, ר' (1993), התחדשות גליני היישובים הערבים בישראל, חיבור לקבלת תואר דוקטור, המחלקה לגיאוגרפיה, האוניברסיטה העברית, ירושלים.

חי'מאיסי, ר' (1996). **האוכלוסייה הערבית: מצב קיים ומגמות שינוי**. אוחר ב- אוקטובר 2015, מאתר מדרשת שדה דו"ח

כחלק התייחסות לתמ"א 35 :

www.boker.org.il/meida/education/geography/tama35-2.doc

ח'מאיסי, ר' (2003). רק גישה שתקנה לאוכלוסייה הערבית תחושה של שותפות הוגנת תוכל למצוא פתרון הולם למצוקותיה. כנס ירושלים השליש **קרקע**: 35-39.

ח'מאיסי, ר' (2004). **חסמים בתכנון יישובים ערביים בישראל**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

ח'מאיסי, ר' (2008). בין בית לדירה; תמורות במשק המגורים בקרב האזרחים הערבים. בתוך: ח'מאיסי ר'; עורך; **ספר החברה הערבית השלישי**, ירושלים: מכון ון ליר.

חתוקה, ט' (יולי 2014). גיליון 94 - תמוז תשע"ד: **הדיור הציבורי – המחדל והמאבק - למה אנחנו מתכוונים כשאנחנו אומרים דיור ציבורי? ריאיון עם פרופ' לורנס וייל**. אוחזר ב- ספטמבר 2015, מתוך אתר המוסד לביטוח לאומי:

http://www.btl.gov.il/Publications/Social_Security/bitachon94/Pages/130-tali.aspx

מועלם, נ' ואלתרמן, ר' (2012). **דיור בר השגה בישראל, היבטים משפטיים**. מקום הוצל"א? אלתן.

מסרי-חרזאללה, א', רזין, ע' וחושן, מ' (2011). **ירושלים כיעד להגירה פנימית של משפחות פלסטיניות ישראליות**. ירושלים: מחקרי פלורסהיימר באוניברסיטה העברית.

נאסר, ק' (2012). **מצוקת הדיור והריסות מבנים בחברה הערבית בישראל: מכשולים נוכחיים והמלצות לשינוי**. אוחזר ב- אוקטובר 2015, מתוך:

[http://www.qsm.ac.il/userfiles/elwaldi%20wlosra/mwad_nazareia/
%D7%9E%D7%A6%D7%95%D7%A7%D7%AA%20%D7%94%D7%93
%D7%99%D7%95%D7%A8%20%D7%95%D7%94%D7%A8%D7%99
%D7%A1%D7%AA%20%D7%9E%D7%91%D7%A0%D7%99%D7%9D
%20%D7%91%D7%97%D7%91%D7%A8%D7%94%20%D7%94%D7%
A2%D7%A8%D7%](http://www.qsm.ac.il/userfiles/elwaldi%20wlosra/mwad_nazareia/%D7%9E%D7%A6%D7%95%D7%A7%D7%AA%20%D7%94%D7%93%D7%99%D7%95%D7%A8%20%D7%95%D7%94%D7%A8%D7%99%D7%A1%D7%AA%20%D7%9E%D7%91%D7%A0%D7%99%D7%9D%20%D7%91%D7%97%D7%91%D7%A8%D7%94%20%D7%94%D7%A2%D7%A8%D7%)

סויד, ר', נעלי-יוסף, ח', ובנא- גירייס, ע' (ספטמבר 2014). **דיוור בר השגה בחברה הערבית בישראל תמונת מצב והמלצות**. אוחר ב- ספטמבר 2015, מתוך המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי : ID=592#.VfprON9VhHw&http://www.ac-ap.org/heb/?mod=articles

סלימאן, ס' (2011). **מבנה החלטות מגורים בקרב האוכלוסייה הערבית במדינת ישראל**, עבודת לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, רמת אביב : אוניברסיטת תל אביב.

סלימאן, ס' ושנל, י' (2013). בחירת חלופות הדיוור בקרב האוכלוסייה הערבית במדינת ישראל, חיפה וצפון הארץ עיונים במחקר : 92-120.

קיפניס, ב' (1996). שינויים נורמטיביים בדפוסי המגורים של האוכלוסייה הערבית בישראל מסוף שנות ה-70 עד ראשית שנות ה-90. **ביטחון סוציאלי**: 37-53, ירושלים : המוסד לביטוח לאומי.

רוזנפלד, ט', ולרשטיין, ס'ורייכר, נ' (2014). **לקראת מערך כולל של דיוור בהישג יד בישראל**. נייר מדיניות, 1-76. הגר מחקר ופיתוח מדיניות דיוור הוגן, הפקולטה למשפטים/ אוניברסיטת תל אביב

רשות מקרקעי ישראל (אוקטובר 2015).
<http://www.land.gov.il/static/start.asp>

שנל, י' ופארס, א' (1996). **לקראת בנייה רוויה ביישובים ערביים בישראל**. ירושלים : מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

Anderson, H. (2013), The Special Importance of Housing Policy for Ethnic Minorities: Evidence from a Comparison of Four Nordic Cities, *International Journal of Housing Policy* v.13, n.1: 17-36

Berry, M..(2003) .Why is it important to boost the supply of affordable housing in Australia, and how can we do it ? *Urban Policy and Research*.21:4,413-435.

Bird, E. (2010) .'Can housing care and support provide solutions to health challenges? *Housing, Care and Support*. 27 – 23

- Bolt, G. (2008). Minority Ethnic Groups in the Dutch Housing Market: Special Segregation, Relocation Dynamics & Housing Policy, *Urban Studies* V.45, N.7:1359-1384.
- Bolt, G. (2009). Combating Residential Segregation of Ethnic Minorities in European Cities, *Journal of Housing & Built Environment* V.24, N.4:397-405.
- Carmon, N. (2002). 'Housing Policy in Israel: Review, Evaluation and Lessons, In: David Nachmias and Gila Menahem, *Public Policy in Israel*. London: Frank Cass & Co. Ltd, pp. 181-208.
- Crowley, S. (2003). 'The Affordable Housing Crisis: Residential Mobility of Poor Families and School Mobility of Poor Children, *The Journal of Negro Education*.22-38 ,72:1 ,
- Dhalmann, H. (2009). Housing Policy & the Ethnic Mix in Helsinki: Perception of City Officials & Somali Migrants, *Journal of Housing & Built Environment*, v.24, n.4: 423-439.
- Downs, A..(1991) . 'The advisory commission on regulatory barriers to affordable housing: Its behavior and accomplishments .*Housing Policy Debate*. 1095-1137 ,2:4
- Drake, M. (1991). 'Mental health policy and housing: Why housing is vital in the management of mental health, *Housing, Care and Support* 8-11
- Duncan, J. (1981). '*Housing and Identity: Cross-cultural Perspectives*. London: Croom Helm.
- Hulchanski, D. J., Tighe, R. J. & Mueller, E. J. (2013). '*The Affordable Housing Reader: The concept of housing affordability: Six contemporary uses of the housing expenditure-to-income ratio*. US & Canada: Routledge.

- Khamaisi, R. (1991), Co-operative Housing Projects in the Cities of the West Bank, *Qadaya* (Issues), no. 8, pp. 56-86.
- Khamaisi, R. (2010), "Barriers to Arab Participation in Planning Institutions and in Shaping the Public Space in Israel, Floersheimer Studies, Hebrew University, Jerusalem,
- Khamaisi, R. (2013). 'Housing Transformation within Urbanized Communities: The Arab Palestinians in Israel .*Geography Research Forum*, 33:184-209.
- Kheir, N. and Potnov, B. (2015). Economic, Demographic and Environmental Factors Affecting Urban Land Prices in the Arab Sector in Israel, *Land Use Policy* (Forthcoming).
- Lang, R & Hornburg, S .(2008) .'The New Politics of Affordable Housing .*Housing Policy Debate*. 248 -231
- Mulroy, E' A & ,Ewalt, P' L .(1996) .'Affordable Housing: A Basic Need and a Social Issue .*Social Work* 245-249 ,
- Phillips, D. & Harison, M. (2010). Constructing & Integrated Society: Historical Lesson's for Tackling Black and Minority Ethnic Housing Segregation in Britain, *Housing Studies*, v.25, n.2:221-235.
- Pichler-Milanovich, N.(2001).'Urban Housing Markets in Central and Eastern Europe: Convergence, Divergence or Policy Collapse. *European Journal of Housing Policy* .187–145,(2)1,
- Quigley, J. M. & Raphael, S. (2004). 'Is Housing Unaffordable? Why Isn't it More Affordable ?*The Journal of Economic Perspectives*.191-214 ,18:1 ,
- Schwartz, A. (2010). *Housing Policy in the United States*, New York: Routledge.

- Shmueli, D.F. and Khamaisi, R. (2015), *Israel's Invisible Negev Bedouin: Issues of Land and Spatial Planning*, Switzerland: Springer Press.Stone,
- M. E., Mueller, J., & Tighe, R. J. (2013). *The Affordable Housing Reader: What is housing affordability? The case for the residual income approach*. US & Canada: Routledge.
- The universal declaration of human rights* אוהזר ב- אוקטובר . מתוך ,2015The United Nations website:
<http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml#atop>
- Whitehead, C. (2007). 'Planning Policies and Affordable Housing: England as a Successful Case Study ? *Housing Studies*.25-44.
- Whitehead, C. & Scanlon, K. J. (2007). *Social housing in Europe*, London: London School of Economics and Political Science.
- Williams, S. M. (1992). 'The Need for Affordable Housing: The Constitutional Viability of Inclusionary Zoning. *The Fair Housing Symposium* ,75-104

נספחים



מבנה דירות בשפרעם, 2015



שיכון הגליל בנצרת, 2015



מבנה מגורים בשכונת אלכרום בנצרת, 2015



שכונת בנה דירתך בכפר מדנא 2015





פרסומים על מכירת דירות בשכונת הגליל בנצרת, 2015

פרסומים לשיווק פרויקט בניית דירות בשכונת אלוואדי

إختار الجار والدار في الحي الجديد في سخنين

الحي الجديد

- هي مهد وصحري على الطراز الحديث
- تطوير البنية التحتية والخدمات العامة
- مستودع على أحدث طرازات صير
- أبنية تجارية أرصفة
- بيئة صحية لاقتلاع مع حدائق للألعاب
- خدمات صحية - بيرة - محلات مراكز
- تجارية والمزيد
- مساحات ومناطق عامة خضراء
- مرفق نظم لمسرعات نقل السكان والشوارع

البيت الجديد

- تشكيلة بيوت مع أراضي
- شقق متنوعة في عدة طوابق من 3-5 طوابق
- مكاتب - شوارع - مساحات كاملة
- كمبوزات إيجارات
- بيوت مع المساحات الحرة أو المساحات مبنية
- مكاتب للشقق مطروحة بوزارة الإسكان لتبين لا يمكنها بيوت
- تسجيل بالبور

لتسجيل والتزود من التفاصيل
اتصلوا في صفحتنا بوزارة الإسكان
www.moch.gov.il
أو اتصلوا باسم الهندسة في نهاية سخنين

בסיחנין

أهالي سخنين الكرام

شُكرًا مدينة سخنين وبالحدثة الخيرية للتطوير الاقتصادي للتعبئة كسلطة التطوير الاقتصادي في مكتب رئيس الحكومة لقرار رقم 1539 / لتدوير الخطط في أروع مجالات استثمار مركزية هي التطوير الاقتصادي للشعبي، الإسكان، وسائل النقل العامة، الأمن الشخصي وتطوير القانون.

وزارة البناء والإسكان تقدم لغير المالكين (100% - 100%) حبات ومنح مشروطة لشراء شقق وبيوت في بناء مكلف. (33000 ₪) في المشروع حسب المبالغ التالية:

60 000 ₪ شقّل حبة للمكثت - 30 000 ₪ شقّل حبة للأفراد في أعمار 35 وما فوق.

المساعدات ستقدم بالإضافة للقرضات المعطاة حسب الاستحقاق الشخصي في برنامج "أبواب المالكين" (100% - 100%) وبموجب شهادة استحقاق مزارية.

التسجيل للحصول على شهادة استحقاق يتم في بنوك المشكّلة، هناك يمكن تلقي المعلومات الكاملة والتفاصيل والشروط المنبجاة لتلقي المساعدات والمنح.

وزارة البناء والإسكان ستوفر القروض لتمويل أعمال التطوير وذلك للبناء المكثف. (33000 ₪) في إطار بنائات شقق سكنية، من على أراضي خاصة وأخرى على أراضي عامّة.

- **أراضي عامّة:** سيُعطى خصم حتى 50% من مصاريف التطوير للبناء المكثف. (33000 ₪) وذلك للمالكين والمستثمرين أو للأفراد المتقاعدين للمكثف كجموعه - الأمر الذي سيؤثر على تخفيض تكلفة البيوت للمستثمرين، ومسب قرار الحكومة الجديد لقرار رقم 13282 / سيُعطى خصم إجمالي بقيمة 25% من مصاريف التطوير على بيع شقق أو بيوت للمستثمرين غير المالكين (100% - 100%).

- **أراضي خاصة:** سيُعطى خصم بقيمة 25000 ₪ شقّل للوحدة السكنية - مشروطة بتقديم طلب من السلطة المحلية لوزارة الإسكان والاعمار - على أساس خريطة مصرفك عليها، ومن ثمّ البيت بالطلب في الوزارة

المشروع برعاية وزارة البناء والإسكان. السلطة للتطوير الاقتصادي في الوسط العربي. في مكتب رئيس الحكومة وبلدية سخنين






بيت لحياة عصرية



دعوة لحضور مؤتمر عن المشروع الجديد في سخنين وشرح وافي عن مراحل المناقصة.

وزارة الاسكان والاعمار تنطلق بحملة لتسويق اراضي لمفلولين. وذلك لبناء 247 وحدة سكنية تشمل بنايات طوابق ووحدات منفردة في الحي الجديد في مدينة سخنين. هذه الوحدات السكنية هي من ضمن خطة اعمارية للمدينة تشمل 1900 وحدة.

نتشرف بدعوتكم لحضور المؤتمر الخاص والذي من خلاله سيتم الكشف عن المشروع السكني الكبير في مدينة سخنين. حيث ستعرض تشكيلة بيوت وشقق متنوعة وكبيرة في حي سكني جميل ومعاصر مع بنية تحتية متطورة. كما ستتوفر هناك العديد من الخدمات البلدية والعمرانية المتنوعة وساعات خضراء وحدائق محمية للسفر.

المؤتمر سيعقد في قاعة بلدية سخنين يوم الثلاثاء، 4/10/2011 الساعة 18:00
برعاية ومشاركة ممثلين من مكتب رئيس الحكومة، وزارة الاسكان، وبلدية سخنين

البرنامج

- عرض الاحياء المعروضة للتسويق
 - عرض فيلم قصير عن المشروع
 - شرح تفصيلي عن كيفية الاشتراك في المتكومات
 - عرض برامج التمويل من المكاتب الحكومية للتزلات. وامكانيات الحصول على المشككنا للمعنيين في المشروع
 - بلبل خبراء ومختصين للجابة عن اسئلة الحضور
- تتأمل حضوركم:



הודעה על מכרז "מחיר למשתכן" בסחינן

הזמנה לקבלת הצעות במכרז פומבי
 לרכישת נכיות חכירה
 ב- 12 מתחמים סח"כ 232 יח"ד
 לבנייה רוויה, מסחר ושירותים בשכונת חואדי בסחינן

מכרז מספר צפ/205/2015

רשות מקרקעי ישראל (להלן: "הרשות"), ומשרד הביטוי והשיכון (להלן: "המשרד"), מנסים בזה הצעות לתחמק על חתת חכירה לתקופה של 98 שנים עם אופציה להארכה לעוד 98 שנים, בתנאים שיהיו תואמים במעמד המכרז, בנין השטחים, בנין השטחים, שפרטים ואפשרויות הבנייה עליהם בעת פרסום המכרז הם כדלהלן:

מספר מתחם	מספר מגרשים	שטח בנייה במ"ר	שטח מייבני במ"ר	מס' יח"ד	השולום המאמץ שיהיו כולל השולום בנין הקמת בנין שירותי ותשלום באמצעות חתימות בע"ח
14162	105-107	3,403	6,125	41	1,681,216
14164	150-151	2,402	4,324	28	1,188,941
14171	170	1,173	2,111	14	574,828
14172	171	1,147	2,065	14	573,186
14173	172	1,127	2,029	14	536,015
14174	173	1,092	1,966	13	533,904
41209	153	1,524	2,743	18	739,938
41211	163-164	1,745	3,141	21	825,973
41680	174	1,706	3,071	20	881,540
41681	152	1,317	2,371	16	655,506
41682	158	1,402	2,524	17	696,666
41683	159	1,345	2,421	16	657,149

תחרות במכרז תהיה על המחיר הסופי הנמוך ביותר למ"ד ידירתי בעבור דירות מחיר למשתכן.

התמורה המופחתת עבור הטרקע (תפורסם בהמשך באתר ובחברת המכרז) הינה בהתאם להחלטת מועצת מקרקעי ישראל מספר 1438 מיום 24.9.2015 על פיה ניתנת הנחה עבור יח"ד המיועדות להימכר לזכאים, והכל בכפוף לתנאי המכרז.

בהתאם לתוכנית 1/962/2-12906/ג יעד המגורים הרב מגורים, מסחר ושירותים, יזר פרטי המכרז יפורסמו בחברת המכרז.



ציפוף המגורים ובנית קומות במשהד 2015



בניה צפופה בגלעין היישוב של כפר כנא



**Between Social and Real Estate Values:
The Housing Market among Arab Citizens in
Israel**

**בין ערך חברתי לנדל"ני: משק המגורים בקרב האזרחים
הערבים בישראל**

**بين القيمة الاجتماعية والعقارية: قطاع الإسكان لدي المواطنين
العرب في إسرائيل**

© כל הזכויות שמורות לקרן פרידריך אברט בישראל והמרכז היהודי ערבי

אין להדפיס ללא אישור בכתב מבעלי הזכויות כל חלק מספר זה, אין לייצרו מחדש או להשתמש בו בכל צורה שהיא, אלקטרונית או מכנית, או באמצעים אחרים הידועים כיום או שיומצאו בעתיד, כולל צילום או הקלטה או בכל סוג של מאגרי מידע.

מסת"ב 5-5-92351-965-978

הדעות המובעות בפרסום זה אינן משקפות בהכרח את דעותיה של קרן פרידריך אברט.

שימוש מסחרי בפרסומים של קרן פרידריך אברט ללא אישור בכתב של הקרן אסור בהחלט.

الآراء الواردة في هذا الكتيب لا تعكس بالضرورة مواقف مؤسسة فريديخ
إيبرت.

يمنع بتاتا أي استخدام تجاري لمنشورات مؤسسة فريديخ إيبرت دون إذن
خطي.

*The views expressed in this publication are not necessarily those of
the Friedrich-Ebert-Stiftung.*

*The commercial use of media published by FES without written
permission by FES is strictly forbidden*

Abstract

Between Social and Real Estate Values: The Housing Market among Arab Citizens in Israel

Prof. Rassem Khamaisi

Research Assistance:
Dr. Said Suliman, Rakefet Rosental,
Tamam Khamaisi

December, 2015

The residential housing issue is uppermost on the Arab community's agenda. It has unique features in the context of the Arab community, in addition to its universal aspects. This research examined current changes and trends occurring in the housing market among the Arab community. The changes in living patterns have been mapped, the obstructions have been identified and the demands and needs were evaluated. The possible solutions proposed by public representatives were raised in order to cement the guidelines for and alleviate the housing crisis, as well as temper the existing distress. Based on the findings of this research, policy guidelines and tools have been proposed to assist decision makers and other stakeholders in the housing sector, and to better equip them to handle the escalating crisis.

This research is based on studies and reports on the housing sector in various parts of the world, in Arab countries and in the Palestinian Authority. There is much to be learnt from them with regard to solutions and policies that can increase housing supply. In addition, four workshops were held, two in Nazareth, one in Hura and one in Acre. Several structured group meetings were conducted with planners, decision makers and Arab public representatives, all of whom outlined the reality of the housing sector as they saw it in the Arab community. Interviews were held and questionnaires distributed in order to identify the changes that are occurring in housing configurations among the Arab citizens of Israel. Data on the issue of planning in Arab cities was obtained from the Planning Authority and the reality of illegal building

(without permits) was studied in great depth, as were the demolition of houses, the present housing supply and its problematic implementation.

The Arab citizens in Israel number 1.4 million people; they comprise 18% of the country's population, and are divided among approximately 290,000 households. Arab households are composed of about 82% Muslims, 9% Christians and 9% Druze. This community lives in 134 known localities and in 35 unrecognized (by the state) localities and neighborhoods. Moreover, the Arab community resides in recognized mixed or shared cities, and approximately 60,000 Arabs live in primarily Jewish cities. The Arab community underwent a total turnabout after 1948, from being the majority to being the minority, a minority that mainly lives in small rural areas, in the geographical periphery and in the economic margins of society. The Arab community was mostly traditional, excluded from the political center and from managing resources in the public space. Most of the housing supply was realized by private building, on private land or through private ownership. This community suffered from expropriation of lands, and from inequitable policies that aimed to minimize available lands designated for planning and building. It also suffered from a shortage of public resources that are generally allocated to the development of infrastructure and quality services. These conditions fermented a growing distress with regard to the residential environment and the lack of housing supply that meets the needs of a rapidly growing community.

The Arab community has since undergone changes and new trends and novel living patterns developed. Those

changes and trends justify public intervention that will expand the housing supply and meet the challenges of new patterns of behavior that were formed. The following is a summary of the shifts and trends in the Arab community:

1. Intensifying urbanization among the Arab community, parallel to the rise in living standards and the demand for a higher quality of life and varied housing solutions.
2. The decrease in private land available for planning and the development of housing in Arab cities, pro rata the population growth and the rising standards of living.
3. Escalating land and housing costs, which create a barrier to finding housing solutions in the self-built practice, especially for young couples with no other financial resources.
4. Growing numbers of landless residents seeking housing solutions in their spatial localities, outside the social, tribal or familial affiliations. There are even those who have been forced to live outside their localities.
5. A rising percentage of young Arabs households who are showing a growing inclination to live in an apartment rather than a house.
6. An increasing willingness to find housing in an urban environment.
7. A shift in the community's behavioral patterns (the empowerment of the individual and the consolidating family nucleus - both functionally and economically prudent).

8. A rise in middle class rates among the Arab community, who are pursuing housing, facilities and public services outside the traditional format.
9. A rising demand for a new format of housing and urban services.
10. An increasing inclination for geographic mobility, corresponding to a rise in functional mobility, especially among the young generations.
11. A growth in the rate of workforce participation including among women, and a growing demand for employment opportunities.
12. Increasing calls for planning, establishing and developing urban/community localities or new neighborhoods/quarters on public land, to house the Arab community, due to the barriers to the self-built housing practice that uses private land.
13. The escalating housing crisis and mounting distress, against the background of rising demands for housing, and removing the barriers to choice locations, and increased quantity and quality of housing.
14. A transition from perceiving the outline/detailed planning mechanism as a control tool, which had hitherto provoked hostility and distrust, to a state where outline and detailed planning is perceived as essential for development.

Until October 2015, out of 134 Arab localities only 50% (67 localities) have a valid outline plan after the year 2000; 15.7% (21 localities) have plans that are in statutory

approval stages by the planning authorities; 18.7% (25 localities) are in a stage of preparing the plans; 8.2% (11 localities) have plans validated before the year 2000; 7 localities have master plans but have too many detailed plans attached; 3 localities lack outline planning or their planning stopped after the year 2000. In other words there is a shortage in detailed outline planning in most Arab localities that enables an available housing supply. This causes escalating land and building costs. According to the research findings the cost of development on state lands in Arab localities is double their cost in similar Jewish localities. There is a decline in housing ownership (about 92% among the Arab citizens as compared to 67% among the Jewish citizens). The average housing density per person in Arab localities stands at 24.4 square meters in local authorities, and 31.3 square meters in cities. By comparison, in Jewish local authorities housing density stands at 42.7 square meters per person and 34.1 square meters in Jewish cities.

The estimate for a housing supply that will fill the needs and demands of the Arab citizens for the years 2035-2040 stands at about 273,000 housing units. The average yearly demand stands at 12,500 housing units. In addition there is an immediate and urgent need to provide 20,000 housing units.

In order to provide the needs of the Arab community, and extricate it from this housing crisis, in order to create new housing opportunities and to resolve the issue of unrecognized villages, approximately 300,000 housing units are required in the next two and a half decades. At the

same time there is a need to develop infrastructure and services that will support the housing in Arab localities.

In order to meet housing needs, operative policy recommendations should be proposed, that will lay the foundation for creating an institutional tool box that will increase housing supply for building and planning, and for securing private and state lands, re-planning housing spaces, establishing financial assistance mechanisms and marketing housing plans, including the creation of a new terminology.

The research studied the recommendations of the **120 days team** that dealt with the housing predicament in the Arab community, presented its recommendation to the government on 9/7/2015, which were sanctioned in government decision number 208. It would be prudent to adopt those recommendations, albeit with some modifications. Representatives of several government ministries should structure a program that will implement the recommendations of the 120 days team and the government decision by allocating resources, scheduling deadlines and forming a regulatory and supervisory mechanism that will ensure the immediate application of those recommendations, and ensure synergy with other actions in order to supply available housing for the Arab community.

The research recommends assigning a team comprised of government representatives, local authorities, civil society and academia to study in depth the needs regarding the Arab housing market. This includes planning, allocation of land, building, financial aid and marketing. The team will

examine several housing supply courses such as: fixed cost of housing and a high threshold of apartment or land costs. The team will be required to form suggestions for financial assistance in line with the cultural, structural and economic conditions of the Arab community. In addition, the team will develop new building directions that will spring from the new dialogue and terminology, including condominium complexes, organized building, affordable housing, rental accommodation, public housing, organized purchase groups all in aid of creating varied housing opportunities for the diverse Arab community.

Some of the barriers to housing supply are connected to the increase of planned and available land for development. The removal of these barriers can be realized by reforming local committees in the big Arab localities, promoting detailed planning and establishing new housing quarters, aiding the local authorities to initiate planning and authorizing them to assume responsibility for implementation.

Developing new housing quarters in some Arab localities will entail promoting planning and development, marketing and managing. The new urban city "Tantour" is a case study for such development. In this context there is a need to divide the localities into planning and housing clusters, and to propose planning, financial assistance and marketing consistent with varied housing opportunities. This will likely promote geographical mobility alongside functional mobility and create varied socio-economic hierarchies among Arab households.

Trust building measures between the state institutions and the Arab community are imperative in order to temper the territorial tensions plaguing the Arab public and the state. Involving the Arab community in shaping, developing and accessing the public space will contribute to trust building. Trust will transform the Arabs' perception of living under siege and change the reality of land shortage. In order for changes to occur, there is a need to acknowledge unrecognized villages, to handle buildings without permits as a civilian issue, to expand jurisdiction areas, while concurrently developing new neighborhoods on state lands that include infrastructure and economic opportunities that will serve the Arab community. A deadline to deal with illegal building should be determined. Any building erected after this date should be handled by the judicial system. A freeze on legal and demolition orders should be issued to buildings which will be granted a permit. These steps too will contribute to the acceptance of state housing solutions.

Housing solutions and restraining the housing crisis against a background of changing building patterns among the Arab community that include high-rise buildings, rental accommodation, building of a shared urban space, require the development of facilities, employment opportunities and services including mixed neighborhoods that provide these and available open public spaces. This combination is essential for the development Arab localities.

Arab households are gradually moving to mixed cities and as their numbers are increasing they too require housing solutions like rentals or controlled rental accommodation. Establishing new neighborhoods for the Arab community

in those cities is necessary in order to meet their needs or alternatively developing shared neighborhoods with shared services oriented to Arab citizens in mixed cities.

Our research highlights a reality in which the housing crisis in the Arab community is amplified, bearing economic, social and political implications. In light of the uniqueness of the Arab community in Israel its housing market has geo-political implications. This is precisely why raising public awareness to this housing crisis holds a high priority. The government has major role to play in tempering the housing crisis, and more particularly in increasing available building lands, approving detailed outline plans and removing planning barriers and offering financial assistance to the young generation and lower class households. The local Arab authorities have a major role in leading the process that will increase the housing supply by initiating projects, developing a different housing culture, adjusting to the varied housing possibilities, initiating re-planning for the existing building fabric, developing other mechanisms of contribution to the locality and moderating and resolving the housing crisis. These include the development of facilities, infrastructure and urban services. In this context there is a need to empower the local leadership so it can indeed lead the planning, develop projects, guide the development of the housing market, create mechanisms for housing supply and maintain and manage suitable and appropriate housing spaces that meet the growing demand of the Arab community.

Between Social and Real Estate Values: The Housing Market among Arab Citizens in Israel

