

# מנגנוני הדרה ואי שוויון במדיניות הדיור בישראל, 2011-2020

דוח סופי מרץ 2025

פרופסור אלכסנדר (סנדי) קדר, אוניברסיטת חיפה ועו"ד רויטל ברילנשטיין, האגודה לצדק חלוקתי (חל"ץ)

המחקר נערך במימונו של המוסד לביטוח לאומי – מנהל המחקר והתכנון

דוח סופי למשימה 1000008514 מספר מענק 100007702

1. מבוא.....	4
א. פתיחה .....	4
ב. הקושי להגדיר את מדיניות הדיור בישראל .....	5
ג. על המונח המטעה "שוק הדיור" .....	6
ד. כיצד משפיעה מדיניות קרקעית על מדיניות הדיור? .....	7
ה. במה לא נעסוק בעבודה זו? .....	8
ו. תקציר תולדות מדיניות הדיור בישראל עד 2011 .....	8
2. מדיניות קרקעית ומדיניות דיור בישראל – היבטים עקרוניים והיסטוריים .....	11
א. הזכות לדיור כזכות אדם ותלותה בנגישות לקרקע .....	11
ב. התווית מדיניות המקרקעין בישראל .....	11
ג. ההבחנה בין קרקע עירונית לקרקע חקלאית במדיניות הקרקעית בישראל .....	12
ד. החלטות מועצת מקרקעי ישראל בשנות ה-90 : סחף וכרסום בעקרונות ההחכרה החקלאית .....	13
ה. הטמעתו של עיקרון הצדק החלוקתי בדין הישראלי ובמדיניות הקרקעית .....	14
3. בחינת המדיניות הקרקעית באמצעות מיפוי החלטות מועצת מקרקעי ישראל .....	17
א. ניתוח מיפוי ההחלטות .....	17
ב. המדיניות בקרקע עירונית .....	17
ג. המדיניות בקרקע חקלאית .....	18
ד. המדיניות בקרקע מגורי המיעוטים .....	20
ה. נפרד אינו שווה : הפערים הנוצרים בעקבות המדיניות הקרקעית המפוצלת .....	22
4. המשגה של מדיניות הדיור בישראל, 2011-2020 .....	23
א. המטרות המוצהרות של מדיניות הדיור .....	23
ב. מדיניות קרקעית בפועל, 2011-2020 .....	24
תרשים מס' 2 : מספר יחידות הדיור ששווק על ידי רמ"י, בחלוקה לסוג השיווק, 2007 עד 2020 .....	25
ג. צעדי מדיניות שלא ננקטו, 2011-2020 .....	27
ד. סיכום ביניים : מדיניות הדיור מבחינת צרכן הקצה .....	28
5. סיכום : ההשלכות החברתיות של מדיניות הדיור .....	31
א. קבוצות אוכלוסייה מסוימות נמצאות במעמד קרקעי נחות – המעמד "הלא מוסדר" .....	31
ב. מדיניות הדיור הטילה על השוק הפרטי את האחריות למימוש האינטרס הציבורי .....	31
ג. מדיניות הדיור קידמה סגרגציה מרחבית .....	32
ד. מדיניות הדיור תרמה להרחבת פערים חברתיים כלכליים .....	33
ה. סיכום והמלצות .....	36
ביבליוגרפיה .....	39
נספח א' : סיכום וניתוח של החלטות מועצת מקרקעי ישראל ביחס להקצאת זכויות בקרקע לדיור .....	42
נספח ב' : מתודולוגיה וכלי מחקר .....	53

## רשימת איורים, תרשימים וטבלאות

29	איור מס' 1 : תרשים זרימה כיצד חטיבת קרקע "הופכת" ליחידות דיור במדיניות הדיור של הממשלה.....
21	טבלה מס' 1 : סיכום מדיניות קרקעית לפי מגזר, דרך הקצאה ומנגנון הדרה.....
23	תרשים מס' 1 : יחידות דיור (באלפים) ששווקו על ידי רמ"י, 2001 עד 2020.....
24	תרשים מס' 2 : מספר יחידות הדיור ששווקו על ידי רמ"י, בחלוקה לסוג השיווק, 2007 עד 2020.....
33	תרשים מס' 3 : הוצאה על דיור ביחס להכנסה, לפי עשירונים, בחלוקה לבעלות ושכירות, 2020.....
34	תרשים מס' 4 : שיעור משקי הבית שמתגוררים בדירה בבעלותם, 2012 ו-2020, לפי עשירונים..
35	תרשים מס' 5 : הכנסה שנתית של משקי בית מהשכרת בית, דירה או חדר, לפי עשירונים, 2019.....

## 1. מבוא

### א. פתיחה

"המאה העשרים שלנו צריכה הייתה להיות טובה מקודמותיה", כתבה ויסלבה שימבורסקה.<sup>1</sup> בפרפרזה על דברי המשוררת ניתן לומר שהעשור השני של המאה ה-21 צריך היה להיות טוב מקודמיו, בכל הנוגע לעיקרון הצדק החלוקתי במקרקעין ובמימוש הזכות לדיור בישראל. קשה להעלות על הדעת תנאים טובים יותר ליצירת שינוי מהותי ומשמעותי במדיניות הדיור.

שינוי בולט ומרכזי החל ב-14 ביולי 2011, אז מיקמה אישה בשם דפני ליף אוהל בפאתי שדרות רוטשילד בתל-אביב, במחאה על מחירי הדיור. כך החלה המחאה החברתית הגדולה של קיץ 2011.<sup>2</sup> עוד קודם למחאה, מחירי הדיור היוו נושא משמעותי בשיח הציבורי והפוליטי, אולם לאחר המחאה, ובין היתר בעקבות מסקנות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (הידועה בשם "ועדת טרכטנברג") נוצר פרק חדש בתולדות מדיניות הדיור בישראל.<sup>3</sup>

מובילי המדיניות הממשלתית הצהירו פעמים אין ספור שיש צורך בהורדת מחירי הדיור ועל מחויבותם לכך, והדגישו את חשיבות הגדלת היצע הדירות, ריסון הביקושים, על צעדים שהם "סופרטאנקר" לביורוקרטיה ועוד. תוכניות שונות ל"שוק הדיור" נשמעו מהממשלה ושריה חדשות לבקרים.<sup>4</sup> אולי הבולט מכולם בהקשר זה היה משה כחלון, שר האוצר בין השנים 2015-2020, שקשר את גורלו הפוליטי למחירי הדיור.<sup>5</sup>

עוד קודם לנקודה ארכימדית זו, התרחשה "רעידת אדמה" במדיניות הקרקעית בישראל, כאשר בית המשפט העליון קבע את עקרון הצדק החלוקתי כמרכיב מהותי ויסודי של הדין הישראלי, בכל הנוגע לקרקע.<sup>6</sup> עד כדי כך, שפרופ' דפנה ברק-ארז (כתוארה אז) קבעה ב-2005 במאמר שעסק בפריודיזציה (הגדרה של תקופות) של המדיניות הקרקעית בישראל כי פסק דין זה פתח תקופה חדשה במדיניות הקרקעית בישראל, שנקראה בפי "משוויון אישי לצדק חלוקתי".<sup>7</sup> באותו מאמר היא כתבה:

העיקרון של צדק חלוקתי מחייב שמועצת מקרקעי ישראל, ובעקבותיה מינהל מקרקעי ישראל, יקיימו מדיניות שלא תהיה בה התעלמות ארוכת-טווח מצורכיהם של מגור או קבוצה במדינת ישראל, ומטיל עליהם חובה אקטיבית להביא בחשבון שיקוליהם צרכים של קבוצות אוכלוסייה שונות.

אולם, מה הייתה בפועל מדיניות הדיור של ממשלת ישראל בעשור שלאחר ועדת טרכטנברג, בתקופת הצדק החלוקתי כביכול? כיצד עיצבה הממשלה את "שוק הדיור" הלכה למעשה? במחקר זה ננסה לענות על שאלה

<sup>1</sup> שימבורסקה, ו. (2011). שלהי המאה. מפולנית: רפי וייכרט. קשב לשירה

<sup>2</sup> ראו, בין רבים: שכטר, א. (2012). רוטשילד: כרוניקה של מחאה. הקיבוץ המאוחד

<sup>3</sup> טרכטנברג, מ. (יו"ר) (2011). [דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי](#). [אין שם הוצאה], אוקטובר 2011.

<sup>4</sup> בתקופה הנדונה פעלו 3 ממשלות, כולן בראשות בנימין נתניהו: הממשלה ה-32 (מרץ 2009 עד מרץ 2013), הממשלה ה-33 (מרץ 2013 עד מאי 2015) והממשלה ה-34 (מאי 2015 עד מאי 2020). ממשלות אלו יכוננו לצורך הדיון בעבודה זו בשם המקובץ "הממשלה". אמנם נכון יהיה לטעון כי ישנם הבדלים בקווי המדיניות שהובילו בעלי התפקידים השונים בממשלות השונות בפרק הזמן הנדון, נאמר בין מגמות שקידמו יובל שטייניץ ואריאל אטיאס, כשרי אוצר ושיכון בהתאמה בממשלה ה-32, לעומת יאיר לפיד אורי אריאל בממשלה ה-33. אולם טענתנו היא שרב המשותף על השונה, וניתן לראות מדיניות על כוללת, בהצהרות ובמעשים.

<sup>5</sup> ראו דלוגמה כתבה בוואלה!, [3 בינואר 2017](#).

<sup>6</sup> בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש - למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד (נו) 25, 63 (2002) (להלן: "בג"ץ הקרקעות").

<sup>7</sup> ברק-ארז, ד. (תשס"ה). צדק חלוקתי במקרקעי ישראל: בעקבות בג"ץ הקרקעות החקלאיות. המשפט, י'. עמ' 291-309.

זו תוך התמקדות במנגנון מרכזי אחד – המדיניות הקרקעית, באמצעותו הממשלה, כל ממשלה, מתערבת בשוק ומעצבת אותו.

מטרת עבודה זו היא המשגה (קונספטואליזציה) של המדיניות הכוללת, כפי שהיא מתגלמת בשלל החלטות ופעולות שלטוניות. תרומה חשובה של עבודה זו טמונה בהמשגה כוללת של המדיניות הממשלתית, זאת היות ומסיבות שונות, שעל חלקן נעמוד בהמשך, המשגה שכזו נעדרת מהשיח הציבורי. על בסיס המשגה זו, נביא בפרק הסיכום מספר המלצות מרכזיות לעיצובה של מדיניות דיור ממשלתית חלופית, המקדמת שוויון ולכידות חברתית.

### ב. הקושי להגדיר את מדיניות הדיור בישראל

המשגה של מדיניות הדיור בישראל מהווה משימה מורכבת ממה שאולי ניתן היה לצפות. לקושי זה מספר גורמים, חלקם אינהרנטיים לנושא הדיור (ראו מטה בתת הפרק על המונח "שוק הדיור"), וחלקם נובעים מההסדרים הקיימים כיום ביחס לעיצוב מדיניות זו.

בישראל תחום ומדיניות הדיור לא מעוגנים במקור חוקי אחד, אחיד וקוהרנטי. המחוקק הישראלי לא קבע הסדר מקיף – בין אם בחוק יסוד ובין אם בחוק רגיל – המתווה את פעולות הרשות המבצעת בנושא, או מעגן את זכותם של אזרחי ואזרחיות המדינה לדיור. בעשורים האחרונים הועלו מספר הצעות לחוק יסוד שיעגן את הזכות לדיור כזכות חברתית מוגנת, אך אף לא אחת מהצעות אלו התקדמה מעבר לשלב הטרומי.<sup>8</sup> כתוצאה מכך, ההוראות המסדירות דיור חלקיות ומפוזרות בדברי חקיקה שונים כפי שנראה בהמשך. כך יוצא שלא קיים כיום דבר חקיקה המסדיר באופן כוללני, במבט על, את חובותיה של הממשלה ומדיניותה בתחום זה, ואו את זכויותיהם של האזרחים.<sup>109</sup>

יתרה מכך, בשלושה תחומים מרכזיים לעיצוב מדיניות דיור: (1) מדיניות המקרקעין; (2) מדיניות התכנון ו- (3) מדיניות הריבית, החוק מקצה סמכויות נרחבות לקביעת מדיניות לידי גופים מקצועיים, הפועלים באופן עצמאי, כך שהשפעתם של נבחרי ציבור, לרבות יכולת הפיקוח של הכנסת על גופים אלה, מועטה.

(1) מדיניות המקרקעין: כאמור על פי סעיף 3 לחוק רשות מקרקעי ישראל, תש"ך-1960, מועצת מקרקעי ישראל הממונה על ידי הממשלה, "...תקבע את המדיניות הקרקעית שלפיה תפעל הרשות (רשות מקרקעי ישראל – המח"ל)". הרשות אחראית לניהול מקרקעי ישראל, כלומר הקרקע הציבורית, שמהווה למעלה מ-90% משטח המדינה. מכאן שמועצת מקרקעי ישראל היא זו שקובעת את המדיניות הקרקעית של מדינת ישראל.

---

<sup>8</sup> להרחבה ראו: גילדין, א. (2018). המעמד הנורמטיבי של הזכות לדיור בישראל. בתוך: דיור בר השגה במשפט: מודלים, יישומים, אכיפה, הוצאת נבו. שם נכתב בין היתר:

"אם כן, הזכות לדיור לא נתפסה כחלק מהמאבק לעיגון זכויות חברתיות בישראל. נעשו זאת, עם בהיסטוריה של מדינת ישראל כמה ניסיונות לעיגון עצמאי של הזכות לדיור ברמה חוקתית או חקיקתית. ב-1981 הציע שר השיכון דוד לוי, לעגן את זכאותה של כל משפחה בישראל לקורת גג ודיור נאות אולם ההצהרה לא הבשילה לכלל הצעת חוק. בכנסת החמש-עשרה הוגשה הצעת חוק יסוד: הזכות לדיור, שקבעה כי "כל אזרח ישראל זכאי לדיור בטוח, ובאיכות ובתנאים, אשר לא יהיו גרועים מן הרמה אשר תקבע בחוק או מכוח החוק". מאז הוגשו הצעות זהות או כמעט זהות להצעה זו גם בכנסת השבע-עשרה, השמונה-עשרה, התשע-עשרה והעשרים. כל ההצעות לא עברו קריאה טרומית. בכנסת השמונה-עשרה נדחתה גם הצעת חוק לקבוע זכאות לדיור ציבורית לכל אדם עניי" (עמ' 181).

<sup>9</sup> שם, שם.

<sup>10</sup> אמנם זכויות חברתיות לא עוגנו כלל באופן חוקתי בישראל, אך פעילות הרשות המבצעת מונחית בדרך כלל על בסיס של חוק המסדיר את פעולתה. לשם השוואה, משק החשמל מנוהל על בסיס חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996, מרכיבים משמעותיים של מדיניות הבריאות מוסדרים באמצעות חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, ומדיניות הרווחה מונחית בעיקרה על ידי חוק הביטוח הלאומי, התשנ"ה-1995.

2) מדיניות התכנון: מוסדרת על בסיס חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965. החוק מקים את מוסדות התכנון המסודרים באופן היררכי, מלמעלה למטה: הממשלה כמוסד עליון, מועצה ארצית לתכנון ובניה (לרבות ועדות משנה של המועצה), ועדות תכנון ובניה מחוזיות (לכל אחד מששת המחוזות של ישראל), וועדה מקומית לתכנון ובניה לכל מרחב תכנון מקומי המוכרז על ידי שר הפנים (ישנן כ-131 ועדות מקומיות בישראל). מכאן שמדיניות התכנון והבניה מוסדרת על פי החוק, אך מיושמת באמצעות מנגנון מבוזר.

3) מדיניות הריבית: נקבעת על ידי הוועדה המוניטרית של בנק ישראל, כמוגדר בסעיף 15 ס"ק (3) לחוק בנק ישראל, תש"ע-2010. לבנק ישראל מעמד עצמאי מהממשלה, כפי שמוגדר בסעיף 5 לחוק.

כפועל יוצא, לא רק שלמדיניות הדיור של הממשלה אין מקור חוקי עליון, אחיד וקוהרנטי, אלא שהסמכויות השונות לקביעת מדיניות וביצועה מרוכזות ו/או מבוזרות בידי רשויות ממשלתיות עצמאיות יחסית. בעבודה זו נתמקד במדיניות הקרקעית.

ריכוז חלק מהסמכויות בידי גופים עצמאיים וביזור סמכויות אחרות מהווה אתגר בכל הנוגע להמשגה כוללת של "מדיניות הדיור בישראל". עם זאת, לשם התמודדות עם הנושא חשוב ומרכזי זה בחברה הישראלית, קיים צורך חיוני להמשיג את המדיניות הכוללת בתחום הדיור. מחקר זה יוצא מנקודת הנחה לפיה קיימת חשיבות עליונה בהמשגה מעין זו על מנת להבין ולנתח את הצעדים המצטברים של הממשלה בתחומי המדיניות השונים. על בסיס ההמשגה של המדיניות הכוללת, ובחינת השלכותיה החברתיות של מדיניות זו, ניתן גם לנתח, לבקר ולהמליץ על שינויים ושיפורים במדיניות זו. המלצות שכאלה מצורפות בפרק האחרון של עבודה זו, כאמור.

### ג. על המונח המטעה "שוק הדיור"

המונח "שוק הדיור", המשמש לעתים קרובות בשיח הציבורי, מהווה לדעתנו מינוח כוללני המשבש את היכולת העיונית לפענח את הנעשה בשטח. זאת מכיוון ש"שוק הדיור" מורכב למעשה מעשרות אם לא מאות שווקים עצמאיים, שאינם משפיעים באופן ישיר זה על זה.<sup>11</sup>

בלשון הכלכלנים נהוג לדבר על "שוק משוכלל" (Perfect market), כלומר צרכנים ומוכרים רבים, הפועלים בשוק שבו המוצרים הם חליפיים מבחינת הצרכן.<sup>12</sup> כאשר חליפיות זו מתקיימת, שינוי במחיר, בכמות או איכות של מוצר אחד ישפיע על המוכנות הצרכנית לרכוש אותו על חשבון המוצרים האחרים בשוק. במובן זה, אין בישראל (או בכלל) שוק דיור משוכלל אחד.

כך לדוגמה, שוק בתי היוקרה בני 8 חדרים ומעלה פועל באופן נפרד משוק הדירות בנות 3 ו-4 חדרים. ככל הנראה לא נמצא צרכנים, או למצער מספר משמעותי של צרכנים, שמתלבטים בשאלה אם לקנות וילה בסביון או דירת שלושה חדרים באור יהודה. גם דירות דומות יותר במאפייניהן נסחרות למעשה בשווקים שונים: ניתן להעלות על הדעת משפחה המתלבטת אם לרכוש דירה של חמישה חדרים או ארבעה, אך כנראה שאותה משפחה לא תשקול רכישת דירה של שניים-שלושה חדרים.

<sup>11</sup> להרחבה בנושא זה ראו גם: סבירסקי, ש., הופמן-דישון, י. (2016). שוק הדיור המפוצל: "כוחות השוק", משבר הדיור והחזון הממשלתי הנשכח. מרכז אדוה. מעבר לכך, חלק משמעותי מתחום הדיור בישראל לא מתנהל על פי כללי שוק, ובוודאי לא על פי כללי שוק חופשי תחרותי.

<sup>12</sup> Debreu, G., (1972). *Theory of Value: An Axiomatic Analysis of Economic Equilibrium*, Yale University Press.

אמנם ישנה חלופיות מסוימת בין שוק הדיור להשכרה ושוק הדירות למכירה, כלומר צרכנים עשויים להתלבט בין רכישת דירה לבין שכירות. אך גם במקרה זה, דומה שיהיה זה מועיל יותר מבחינת ניתוח הנעשה במציאות והגורמים המשפיעים עליה לראות זאת כשני שווקים נפרדים המקיימים ביניהם זיקות.

לחלוקה זו יש להוסיף גם את המאפיין הגיאוגרפי. לצרכני הדיור יש העדפות גיאוגרפיות בעלות משקל, הקשורות בהיבטים שונים של מרכיבי חייהם כמו משפחה, תעסוקה, חברה וכיו"ב. אמנם ניתן להעלות על הדעת כי משפחה תעתיק מגוריה לחבל ארץ אחר בתוך ישראל, בגלל מחיר הדיור באזור זה, אך קשה להגדיר במדויק את היקף התופעה. במרבית המקרים, יש להניח, ההתלבטות תהיה בעלת מאפיין אזורי, כך שסביר שמשפחה שוקלת אפשרויותיה באזור ראשון לציון-רחובות-נס ציונה (אזור שעשוי להיות שוק משוכלל כהגדרתנו מעלה) אך ודאי ששוק זה אינו קשור לשוק הדיור באילת או בקרית שמונה, וכן הלאה. מבחינה זו ניתן לומר ש"שוק" הדיור, ככל שניתן לאפיינו כשוק מאופיין בביקוש קשיח למדי המצמצם באופן משמעותי את אפשרויות הבחירה של "צרכני" הדיור.

חשוב לציין שחסר מידע אמפירי מוגש על האופן שבו השווקים השונים לדיור פועלים. מידע מפולח ומבוסס אודות התנהגות הצרכנים בשווקים השונים, על מחירי הדיור בהם ועוד, הוא חיוני לצורך עיצוב מדיניות שקולה, יעילה וצודקת. עם זאת, נראה כי השיח הציבורי וכנראה גם תהליכי קבלת ההחלטות מתבססים על מושגים לא מחודדים ומעוגנים דיים, כגון "שוק הדיור" ועל נתונים כמו "מדד מחירי הדירות", או "מספר החודשים שאדם צריך לעבוד כדי לרכוש דירה", נתונים המסתירים טפח וגם טפחיים. בפרפרזה על הביטוי הידוע, מושגים משובשים אלו גורמים לנו לראות יער במקום שבו ישנם מספר יערות שונים זה מזה, בהם גדלים עצים מסוגים שונים מאד, הדורשים התייחסות וטיפול שונה.

כמו כן, יש לציין ש"שוק הדיור" הוא מושג טעון פוליטית ואידיאולוגית. כלומר, עצם השימוש במושג "שוק" בהקשר זה מניח בתוכו תפיסה אידיאולוגית בדבר חלוקת הסמכויות והאחריות בין הציבורי לפרטי. מטרתנו בעבודה זו היא לזהות ולאפיין בדיוק נקודה זו: הדרכים שבהן הכנסת והממשלה הגדירו בתקופה הנדונה את חלוקת הסמכויות בין "הציבורי" ל"פרטי", קרי את קווי הגבול שבין אחריות ה"מדינה" ותפקידה ביחס לדיור, לבין העברת האחריות לדיור למנגנוני ה"שוק", או מדויק יותר לכוחות כלכליים וחברתיים הפועלים בחברה הישראלית.

#### ד. כיצד משפיעה מדיניות קרקעית על מדיניות הדיור?

לצורך עבודה זו בחרנו להתמקד כאמור במדיניות קרקעית, כדי להמשיג את מדיניות הדיור של הממשלה. בחירה זו נובעת מכך שמדובר בשלושה תחומי מדיניות המאפשרים את פעולת הבינוי עצמה בכך שהם מספקים, או משפיעים על אספקת, שלושה מרכיבים יסודיים הנדרשים לקידום בנייה למגורים.

קרקע, כאמור, היא משאב שבלעדיו כמובן שלא תתכן בנייה, למגורים או למטרות אחרות. יתרה מכך, זהו משאב סופי ומוגבל, ובמדינת ישראל זה הוא משאב במחסור – מדינת ישראל היא אחת הצפופות והמאוכלסות בעולם. כאמור מעלה, יותר מ-90% מהקרקע בישראל היא ציבורית. כך שהמדיניות הקרקעית משפיעה באופן ישיר על מדיניות הדיור.

להמחשה של ההשפעה של המדיניות הקרקעית על מדיניות דיור, לרבות ההשלכות החברתיות והכלכליות מרחיקות הלכת של המדיניות, ניתן להתבונן על מספר מתחמים בעיר תל-אביב יפו. כך, לדוגמה, בצפון העיר ניתן לזהות הבדלים מהותיים – כיצד התפתחו שכונות מוסדרות עמוסות גורדי שחקים יוקרתיים לצד מובלעות של עוני, כמו שכונת גבעת עמל ב'. מבלי להיכנס למהותה של המדיניות הקרקעית, נדגיש רק את ההיבט הצורני: הבדלים בהתייחסות לחלוקת קרקע שונות, גם אם צמודות (מדיניות קרקעית), הביאו

להבדלים משמעותיים בזכויותיהם של המתגוררים על הקרקעות ויצרו בפועל מדיניות דיור נפרדת לאוכלוסיות השונות. למדיניות זו נודעה השלכה משמעותית בהיבט חברתי-כלכלי, לרבות בהעברה הבין דורית של זכויות ונכסים.<sup>13</sup>

דוגמה מובהקת נוספת ניתן למצוא בהתייחסות השונה למעמדם של הבדואים בנגב בקרקעותיהם, היכן שהתעוררו שאלות חוקיות הנוגעות למעמד וזכויות קניין, ומעמדם של חקלאים בהתיישבות החקלאית, במקרים דומים בהם התעוררו שאלות חוקיות של מעמד וזכויות קניין. גם כאן, מבלי להתייחס לאופיין של השאלות שהתעוררו והמענה, ניתן לזהות השפעה מובהקת של מדיניות קרקעית נבדלת המובילה למדיניות דיור נבדלת, המשפיעה בתורה על סוגיות של מעמד חברתי-כלכלי.<sup>14</sup>

#### ה. במה לא נעסוק בעבודה זו?

מדיניות הדיור של הממשלה במובנה הרחב ביותר כוללת היבטים רבים ונוספים בהם לא נעסוק בעבודה זו. לדוגמה, מדיניות התעסוקה, המשפיעה על פרישתם הגיאוגרפית של מוקדי התעסוקה ברחבי הארץ, משפיעה מאד על פיזור האוכלוסין והדיור, וכך גם, כמערכת של כלים שלובים, מדיניות התחבורה (לרבות מדיניות התחבורה הציבורית ומדיניות התשתיות לתחבורה). מדיניות הממשלה בדבר פרישת השירותים החברתיים – חינוך, בריאות, רווחה – משפיעה אף היא על הדיור, פיזורו ועוד. לרשימה זו ניתן להוסיף היבטים הקשורים למדיניות לאומית וביטחונית המשפיעה על ההתיישבות בחלקי הארץ השונים. כך גם מדיניות התכנון ומדיניות הריבית, אשר דרך עיצובן תוארה מעלה, משליכות על מדיניות הדיור, אך לא ינותחו במסגרת זו.

ישנם גם היבטים יותר ממוקדים בדיור שיש להם השפעה גדולה, אך חורגים מגבולות עבודה זו. כך לדוגמה, לתחום המיסוי יש השפעה גדולה על ענף הדיור, וכך גם למדיניות בנק ישראל בנוגע למשכנתאות. כך גם נודעת השפעה ישירה למדיניות הממשלה בדבר העסקת מהגרי עבודה ממדינות זרות בכלל, ובענף הבנייה בפרט. ללא פועלי בניין, מטבע הדברים, לא ניתן לבנות בניינים. נזכיר גם כי למדיניות הממשלה (או העדרה של מדיניות) בדבר בטיחותם של עובדים בענף הבנייה ישנה חשיבות גדולה, ודאי עבור קורבנות העדרה של מדיניות שכזו ומשפחותיהם.

תחומים חשובים ומשפיעים אלו חורגים מגבולות עבודה זו.

#### ו. תקציר תולדות מדיניות הדיור בישראל עד 2011

בן-שטרית מציעה תיאור מקיף של מדיניות הדיור הממשלתית מקום המדינה.<sup>15</sup> בתקופה הראשונה, יזמה המדינה בנייה בעצמה ודאגה באמצעות מפעל הדיור הציבורי, לשיכון ודיור למאות אלפי עולים חדשים. בסוף שנות ה-60 של המאה הקודמת, מספר יחידות הדיור הציבורי היה למעלה מ-200 אלף, כמעט רבע מיחידות הדיור בישראל.

<sup>13</sup> ראו בין רבים:

מרגלית, ט. (2006). בנייה לגובה בתל-אביב יפו: ירידה לשורשי היוקרה. רבעון זמנים להיסטוריה, הוצאת החברה ההיסטורית הישראלית.

<sup>14</sup> להרחבה ראו:

Kedar, A., Amara, A., & Yiftachel, O. (2020). *Emptied lands: A legal geography of Bedouin rights in the Negev*. Stanford University Press

<sup>15</sup> בן-שטרית, ג. (2014). עשור ללא מדיניות דיור: נסיגת הממשלה מתמיכתה בדיור ומחאת קיץ 2011. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.



אולם בעקבות תמורות אידיאולוגיות, החל משנות ה-70' וביתר שאת משנות השמונים ואילך בעקבות אימוץ גורף של תפיסות ניאאו-ליברליות, השתנתה המדיניות מתמיכה בזכות לדיוור באמצעות בנייה של דיוור ציבורי או מסובסד, לתמיכה מצומצמת יחסית ב"לקוחות" של שוק הדיוור, בצד הביקוש, בעיקר באמצעות סבסוד משכנתאות. סבסוד המשכנתאות (בעיקר באמצעות כלי שנקרא משכנתאות מוכוונות, הלוואה של המדינה לרכישת יחידת מגורים בריבית נמוכה מזו שהוצעה על ידי הבנקים) תאם גם למדיניות הממשלתית של תמיכה בחיזוק בעלות בדיוור, כלומר שאיפה להעלאת שיעור בעלי הדירות במשקי הבית. ב-1960, שיעור משקי הבית שהתגוררו בבעלות עמד על כ-60%, וב-1980 על 70%. במהלך שנות ה-90, בעת קליטת גלי העלייה הגיע השימוש בכלי של משכנתאות מוכוונות לשיאו, וב-1995 כ-73% ממשקי הבית התגוררו בדירות בבעלותם, אולם מאז, שיעור זה החל לרדת בעקביות.

את העשור הראשון של המאה ה-21 מכנה בן-שטרית "עשור ללא מדיניות דיוור", כיוון שלשיטתה המדינה נסוגה גם מהתמיכה בשוק הדיוור בצד ההיצע (הפסקה של בניית דיוור ציבורי) וגם מהתמיכה בשוק בצד הביקוש (דרך צמצום הזכאות למשכנתאות מסובסדות, והעברת התמיכה הממשלתית העיקרית לסיוע בשכר דירה לזכאים מסיבות סוציאליות מצומצמות). זאת, לצד קיצוץ תקציבי במשרד השיכון וצמצום יכולותיו הביאו לכך שהממשלה, לדעת בן-שטרית, לא התערבה למעשה במדיניות הדיוור. בן-שטרית העריכה (במאמרה שפורסם ב-2014) כי תקופה זו תמה, בעקבות המחאה החברתית של קיץ 2011, וכי הממשלה נדרשת לצעדים משמעותיים בנושא הדיוור, על מנת להתמודד עם העלייה במחירי הדירות לרכישה ובמחירי השכירות ועם אי הנחת החברתית הנגרמת מהם.

גם גן-מור מדגיש את נסיגתה של המדינה מאחריותה בתחום הדיוור במהלך סוף המאה ה-20 ותחילת המאה ה-21.<sup>16</sup> נסיגה זו, מדגיש גן-מור על בסיס נתונים של האגודה לצדק חלוקתי, הביאה למחסור חריף בדיוור בר השגה. מחסור זה מביא להעלאת נטל עלות הדיוור על השכבות החלשות והרחבת אי השוויון. ב-2010, שנת פרסום המאמר, זיהה גן-מור את תחילתה של התייחסות של מוסדות התכנון לצורך העולה מהציבור בדיוור בר-השגה, וקידום תוכניות הכוללות דיוור בר-השגה, לבעלות נמוכה במחיר השוק או לשכירות ארוכת טווח במחיר מפוקח וכיו"ב.

כמו בן-שטרית וגן-מור, כך גם גילדין בספרו המקיף אודות דיוור בר השגה במשפט מתאר את נסיגות המעורבות הממשלתית בתחום הדיוור, מאז הקמת המדינה ועד למאה ה-21, למעט בתקופות של הגירה מוגברת לישראל.<sup>17</sup> גילדין מדגיש ומרחיב אודות השינוי המשמעותי במדיניות הממשלה כלפי הדיוור בעשור השני של המאה :

בעקבות עליית מחירי הדיוור שהחלה בשנת 2007, ובעקבות המחאה החברתית בשנת 2011, נקטו ממשלות ישראל פעולות רחבות היקף בניסיון לרסן את עליית המחירים. רוב הפעולות כוונו להגדלה של היצע הדיוור הכללי: ייעול מערכות התכנון וצמצום במספר הוועדות הדנות בכל תכנית; הגדלה של מספר היחידות המתוכננות על מקרקעי מדינה; הרחבת מאמצי השיווק של קרקעות לבנייה; כריתת הסכמי-גג עם רשויות מקומיות במטרה לייעל את השיווק של יחידות הדיוור; שינוי מכרזי הקרקע שהמדינה משווקת; פעולות ליצירת התחדשות עירונית שתאפשר בנייה רוויה יותר; פיתוח תשתיות מואץ; קיצור משך זמן הבנייה בישראל; תיעוש הבנייה והעלאת הפריון; העלאת מס הרכישה; הפחתת

<sup>16</sup> גן-מור, ג. (2010). דיוור בר השגה בישראל. מקרקעין (ט) 5, 99.

<sup>17</sup> גילדין, א. (2018). דיוור בר השגה במשפט: מודלים, יישומים, אכיפה. נבו.

מס למיסוי מקרקעין. בשנת 2015 הביאו צעדים אלה, בין היתר למספר שיא של התחלות בנייה וגמר בנייה.<sup>18</sup>

קיימת הסכמה בקרב חוקרים ופעילים כי הממשלה הייתה פעילה, אולי אף פעילה מאד, בתחום הדיור בעשור השני של המאה ה-21, ודאי ביחס לעשור שקדם לו. מכאן נפנה להמשגה של פעילות זו.

המדיניות הקרקעית במאה ה-21 עוצבה בין היתר בעקבות פסק הדין בבג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, להלן גם "בג"ץ הקרקעות". כפי שהזכרנו בפתיחה, במאמר שפרסמה בעקבות פסק הדין בבג"ץ הקרקעות, סברה פרופ' דפנה ברק-ארז (כתוארה אז) כי הפסיקה עשויה לפתוח פרק חדש בדברי הימים של המדיניות הקרקעית בישראל.<sup>19</sup> ברק-ארז חילקה את המדיניות הקרקעית בישראל לשלוש תקופות, מבחינה מנהלתית. התקופה הראשונה, מקום מנהל מקרקעי ישראל (להלן גם: "המנהל") ב-1960, כונתה על ידה "אוטונומיה מנהלית במסגרת חקיקה רופפת". בתקופה זו המנהל הקצה זכויות על בסיס שיקול דעת עצמאי ונרחב, עם פיקוח מועט וללא הסדרים נורמטיביים מקובלים. בתקופה השנייה אימץ המנהל את עיקרון השוויון ברמה האישית, הפרטית, ובהתאם לכך ברק ארז מכנה תקופה זו "מאוטונומיה מנהלית לשוויון אישי". זאת בעקבות חקיקת חוק חובת המכרזים, תשנ"ב-1992, והתערבותו של בית המשפט העליון במספר מקרים בולטים.

התקופה השלישית לפי ברק-ארז, שלדעתה ישראל עמדה בפתחה בעת כתיבת מאמרה (2005), כונתה על ידיה "משוויון אישי לצדק חלוקתי", כך:<sup>20</sup>

פסק דינו החדש של בית המשפט העליון בעניין שיח חדש מציין מעבר חשוב מן ההצטמצמות לשאלת השוויון האישי אל דיון המשתרע גם לעבר שאלות של שוויון קבוצתי... חשיבותו של פסק הדין בעניין שיח חדש נובעת, קודם כל, מהצבת הערך של "צדק חלוקתי" על שולחן הדיונים והוספתו לפרטואר המשפטי בהקשר של ניהול וחלוקה של משאבים ציבוריים. מבחינה פורמלית, מיקומו של ערך זה הוא בגדרה של עילת הסבירות. אולם, עדיין נשאלות שאלות רבות לגבי הוצאת הדברים מן הכוח אל הפועל: כיצד ייעשה הצדק החלוקתי? מה צריכה להיות מידתה של החלוקה? מהן המסקנות הנובעות מפסק הדין לגבי מקרים אחרים, כמו למשל הקצאת קרקעות במגזר הערבי?

בעבודה זו נבחן בין השאר האם הערכתה האופטימית של פרופ' ברק-ארז משנת 2005 התממשה.

<sup>18</sup> שם, עמ' 31.

<sup>19</sup> ברק-ארז, ד. (תשס"ה). צדק חלוקתי במקרקעי ישראל: בעקבות בג"ץ הקרקעות החקלאיות. המשפט, י'.

<sup>20</sup> שם, עמ' 309-291.

## 2. מדיניות קרקעית ומדיניות דיור בישראל – היבטים עקרוניים והיסטוריים

### א. הזכות לדיור כזכות אדם ותלותה בנגישות לקרקע

הזכות למקום מגורים בטוח ומוגן זכתה להכרה אוניברסאלית כזכות יסוד בסיסית וכחלק מזכויות האדם, ביניהם, שיווין והעדר אפליה. מחסור במחסה או מחוסרות דיור (Homelessness) הינו מצב קשה עבור הפרט, משפחתו והקהילה בכללותה, העלול להוביל לפגיעה בזכויות אדם בסיסיות נוספות כגון: הזכות לכבוד, ביטחון אישי, בריאות, חינוך וכדומה.

זכות לדיור אינה מותנית באמצעים, ונתונה גם למי שהפרוטה אינה מצויה בכיסו. הזכות לדיור מעוגנת גם בהכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם (שאומצה על ידי האו"ם בשנת 1948) ובאמנה הבינלאומית לזכויות חברתיות וכלכליות, שישראל חתומה עליה.

ההכרה בינלאומית רחבה בזכות לדיור נובעת מהחשיבות הרבה של הדיור לכל תחומי החיים ולמימוש זכויות נוספות רבות. דירת המגורים אינה מוצר בלבד, לדירה חשיבות חברתית רבה. דיור מהווה תנאי בסיסי לקיום אנושי בכבוד, לביטחון אישי, לשמירה על הבריאות, לקיום חיי משפחה, לפרטיות. הדיור קובע את איכות החינוך של ילדינו, את שוויון ההזדמנויות שלהם, את אפשרויות התעסוקה. הדיור קובע את הנגישות לשירותים, לתשתיות, למוסדות דת וקהילה.

בישראל חוק יסוד כבוד האדם וחירותו מבטיח את זכותו של האדם לכבוד והוא פורש כזכות לחיות בתנאי אנוש מינימליים (ברק, תשס"ג ובג"צ 161/94, רע"א 4905/98, ע"א 3553/00 וכו'). אולם, בפועל קיימת מצוקת דיור קשה אצל חלקים מסוימים באוכלוסייה, ואין בישראל חוק המסדיר את זכות הדיור ובפועל זכויות אדם בסיסיות מופרות כתוצאה מכך (ראו ר' גביון וחי' שנידור, 1991).

לצורך דיור שוויוני והולם יש צורך בקרקע זמינה ונגישה, בין היתר מאחר וקרקע הינה משאב ייחודי, סופי ומוגבל. בית המשפט העליון היטיב לתאר את ייחודיותו של משאב המקרקעין עבור מדינת ישראל בבג"צ הקרקעות<sup>21</sup>:

... המקרקעין הם משאב חיוני מאין כמותו ובעל ערך רב. יש להם חשיבות גדולה במיוחד במדינה כמו מדינת ישראל, אשר גבולותיה צרים, צפיפות האוכלוסייה בה גדולה ובהיותה ארץ קולטת עולים. אי אפשר לייצר קרקע, ועל-כן על המדינה לכלכל צעדיה בהתחשב במצאי המקרקעין שבידיה...

### ב. התווית מדיניות המקרקעין בישראל

מקרקעי ישראל מהווים כ-93% משטח מדינת ישראל (כ-20.5 מיליון דונם). החל משנת 1960 הופקד מנהל מקרקעי ישראל (כיום רשות מקרקעי ישראל) על ניהולם ושמירתם לטובת הציבור. במקרקעי ישראל נכללים קרקעות המדינה, הקרן קיימת לישראל (להלן: "קק"ל") ורשות הפיתוח. הגוף שמתווה את המדיניות הקרקעית הינו מועצת מקרקעי ישראל, אשר מונה כיום 13 חברים בנוסף לשר השיכון והבינוי העומד בראשה.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> בג"צ 244/00 עמותת שיח חדש - למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 25, 63 (2002), מקרקעין א/5 652 (2002) (להלן: "בג"צ הקרקעות.")

<sup>22</sup> ראו חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 (להלן: "חוק מינהל מקרקעי ישראל"); קובץ החלטות של רשות מקרקעי ישראל 2019 (ראו קובץ החלטות של רשות מקרקעי ישראל 2019; אורן יפתחאל ואלכסנדר קדר, "על עוצמה ואדמה: משטר המקרקעין הישראלי" תיאוריה וביקורת 16, 67-100 (2000).

סעיף 3 לחוק רשות מקרקעי ישראל, תש"ך-1960 מסדיר את הקמת מועצת מקרקעי ישראל וקובע את סמכויותיה. וכך קובע הסעיף: הממשלה תמנה מועצת מקרקעי ישראל, שתקבע את המדיניות הקרקעית שלפיה תפעל הרשות, תפקח על פעולות הרשות ותאשר הצעת תקציבה שייקבע בחוק. וסעיף 2 קובע כי למועצת מקרקעי ישראל סמכות רחבה בקביעת המדיניות הקרקעית שלפיה תפעל רשות מקרקעי ישראל, ולה הסמכות לקבוע הסדרים ראשוניים אשר השפעתם רבה על המשק בכללותו, ועל חיי הפרט.

יפים לעניין זה הם דבריו של כבוד השופט תאודור אור בבג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד (נו) 6/25, 2002. סעיף 32: "דומה שלא יכול להיות ספק שלשון החוק ברורה היא ומפורשת ויש בה להקנות למועצת מקרקעי ישראל את הסמכות לקבוע הסדרים ראשוניים".

מאז הקמתה ועד לבג"ץ האמור, קיבלה מועצת מקרקעי ישראל מעל 1,500 החלטות. חלקן עוסקות במדיניות כללית וחלקן החלטות פרטניות, חלקן תקפות עד היום וחלקן עודכנו, בוטלו או שפג תוקפן. מטבע הדברים ובחלוף עשרות השנים מאז החלה המועצה את פעולתה התברר כי החלטות רבות אינן רלוונטיות או שאינן בהתאם למדיניות המקרקעין הנוהגת.

עקרון הבעלות הלאומית על הקרקע הינו אבן יסוד במדיניות המקרקעין בישראל והוא מוצא את ביטויו בחוק יסוד: מקרקעי ישראל, שקובע, כי הבעלות בקרקעות הציבוריות לא תועבר, אלא אם נקבע היתר מפורש בחוק. ואכן, משנת 1960 ועד שנת 2006 הוקצו מקרקעי המדינה בדרך של חכירה בלבד. בשנת 2006 התקבל תיקון לחוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 (להלן: "חוק מינהל מקרקעי ישראל") לפיו ניתן להקנות בעלות על דירות בבנייה עירונית רוויה<sup>23</sup>, בעוד הבעלות בבתי מגורים צמודי קרקע, בקרקעות לחקלאות, בקרקעות לתעשייה ולמסחר, בשטחים פתוחים וכדומה, נותרה ציבורית.

סעיף 3 לחוק רשות מקרקעי ישראל, תש"ך-1960 מסדיר את הקמת מועצת מקרקעי ישראל וקובע את סמכויותיה. וכך קובע הסעיף: "הממשלה תמנה מועצת מקרקעי ישראל, שתקבע את המדיניות הקרקעית שלפיה תפעל הרשות, תפקח על פעולות הרשות ותאשר הצעת תקציבה שייקבע בחוק". למועצת מקרקעי ישראל סמכות רחבה בקביעת המדיניות הקרקעית שלפיה תפעל רשות מקרקעי ישראל, ולה הסמכות לקבוע הסדרים ראשוניים אשר השפעתם רבה על המשק בכללותו, ועל חיי הפרט.

### ג. ההבחנה בין קרקע עירונית לקרקע חקלאית במדיניות הקרקעית בישראל

אחת ההבחנות המרכזיות ביחס למדיניות המקרקעין של מועצת מקרקעי ישראל מופיעה כבר בבידול בין קרקע עירונית לחקלאית שנקבעה בהחלטה מספר 1 של מועצת מקרקעי ישראל אשר כותרתה "מדיניות הקרקע בישראל". כפי שנפרט מיד, הבחנה זו ומוצאת את ביטוייה בעשרות החלטות שהתקבלו ביחס למגזר החקלאי ולמגזר העירוני, ביחס לפריפריה ומרכז, וכן ביחס למגזרי מיעוטים ערבים, בדו"ח וכו'.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2006), התשס"ו-2006, ס"ח 2057, 312 (תיקון עקיף לחוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960). במסגרת תיקון זה הוסף לחוק מינהל מקרקעי ישראל סעיף 4ז, שכותרתו - "הקניית בעלות בדירה בבניין רווי - הוראת שעה".

<sup>24</sup> החלטה מספר 1 של מועצת מקרקעי ישראל "מדיניות הקרקע בישראל. (17.5.1965) "

בטרם נכנס לגופן של ההחלטות של מועצת מקרקעי ישראל בנושא הקצאת קרקע חקלאית, חשוב להבהיר, את הרציונל שעמד בבסיס האבחנה בין קרקע חקלאית לקרקע עירונית, רציונל שהביא להתקנת כללים שונים בחלוקת המקרקעין ומכאן גם באפשרויות הניצול של קרקע זו.

רציונל זה גלום בהחלטה מספר 1 של מועצת מקרקעי ישראל אשר קבעה את עקרונות המדיניות הקרקעית בישראל. מן ההחלטה, עולה באופן ברור הרצון לעודד עיבוד וייצור חקלאי במדינת ישראל, ולצורך כך בלבד הוקצו שטחים נרחבים ליישובים החקלאיים (עשרות דונמים לכל משפחה), כאמצעי יצור, וכמקום מגורים לחקלאים המייצרים מקרקעין אלו. לכן, גודל הנחלות נקבע כך שיאפשר פרנסת משפחה אחת מחקלאות: "גודל נחלה נקבע על פי תחשיב, אשר היה אמור להבטיח לבעל הנחלה הכנסה נורמטיבית מסוג הפעילות החקלאית שבה עסקה"<sup>25</sup>.

בהתאם להחלטה מספר 1 הקרקע החקלאית מוכרת במסגרת של נחלות, ללא תשלום תמורה ראשונית, שווי הקרקע אינו מהווה מרכיב בתשלום דמי החכירה השוטפים ואילו דמי החכירה השנתיים נקבעים בהתאם להכנסה הנקייה מהנחלה ולא כנגזרת משווי המקרקעין. כלומר, המקרקעין נמסרים כאמצעי יצור וכך גם מחושב התשלום (הסמלי למעשה) של הקצאת הנחלות.

חשוב לציין כי הוראות אלה אינן חלות על הקרקע העירונית, שנמסרת בתמורה, לעיתים רבות במכרז פומבי. מכיוון שקרקע חקלאית נועדה לייצור ועיבוד חקלאי בלבד, קיימת שורה של הוראות בהחלטה מס' 1 המעגנות את השבת הקרקע שנמסרה, במקרים של הפסקת עיבוד הקרקע והייצור החקלאי.<sup>26</sup>

פסקי דין של בית משפט העליון, חזרו והדגישו את הייחוד של הקרקע החקלאית: "קרקע חקלאית נמסרת לחוכריה לצורכי חקלאות ולכל הצרכים הנלווים לכך, כמו הקמת מבנים למגורי המתישבים ולצורכיהם החקלאיים. על החוכר הוטלה חובת עיבוד הקרקע, ובהתחשב במטרות השימוש בקרקע נקבעו גם דמי החכירה. מדיניות זו מצאה את ביטוייה בהחלטה מספר 1..."<sup>27</sup>

מכך עולה שהחלטה מספר 1 והענקת הקרקעות החקלאיות בתנאי נחלה, מבטאת את הרצון לעודד חקלאות וייצור חקלאי, ומאידך להבטיח כי נכסים אלה הניתנים – ללא מכרז וללא תמורה ממשית – יושבו לחזקת המינהל כנאמנו של הציבור – ככל שלא ישמשו עוד ליעוד האמור.

#### ד. החלטות מועצת מקרקעי ישראל בשנות ה-90: סחף וכרסום בעקרונות ההחכרה החקלאית

במהלך שנות ה-90, קיבלה המועצה שורה של החלטות אשר שיאן בהחלטות 717, 727 ו-737 שעיקרן מתן אפשרות לפעול לשינוי יעודה של הקרקע החקלאית, תוך הענקת הטבות כלכליות עצומות לחוכריה: בתמצית, החלטה 717 אפשרה הקמת אזורי תעשייה ומסחר ביישובים החקלאיים, וקבלת הקרקע לצרכים אלה, בהנחה משמעותית ממחיר השוק.

<sup>25</sup> ראו דוח ועדת הבר, עמוד 27.

<sup>26</sup> כך למשל, סעיף 7 להחלטה קובע את חובתו של החוכר להתגורר בנחלה, לנצלה ולעבדה בקביעות וברציפות. ברוח זו, קובע סעיף 9 להחלטה, כי במקרה של פטירת החוכר תושב הקרקע לחזקת המינהל ולא תפוצל בין היורשים, אלא אם הגיעו היורשים לכלל הסכמה בדבר יורש אחד שיקבל לידיה את זכות החכירה ובתנאי של יורש זה האמצעים והיכולת להמשיך ולעבד את הקרקע. החלטה זו, גם קבעה בין היתר, כי עם שינוי יעודה של הקרקע החקלאית, תושב זו לחזקת המינהל (סעיף 10 להחלטה).

<sup>27</sup> בג"ץ הקרקעות, בעמוד 39.

החלטה 727, אפשרה לחוכר ליזום שינוי יעוד הקרקע החקלאית (לרבות לצרכי תעשייה, מסחר, מגורים) ולקבל מהמינהל פיצוי הנגזר משוויה של הקרקע לאחר שינוי הייעוד.

החלטה 737, אפשרה הקמת שכונות מגורים (להלן: "הרחבות") במשבצת היישובים החקלאיים ועל הקרקעות החקלאיות שבחזקתם, כשהמגרשים מוקצים במחיר נמוך ממחיר השוק לחוכרים על פי המלצת האגודה.

הענקת הזכות להמליץ על חוכרים שיקבלו את הקרקע במחיר נמוך משוויה, הביאה מ"טבע הדברים" להפקת רווחים על ידי האגודה החקלאית מפער מחירים זה.

החלטות אלה, אמנם בוטלו בסופו של דבר על ידי בית משפט העליון, ואולם עד לביטולן ולמעשה גם במסגרת הוראות המעבר שהתקבלו בהחלטת בג"צ 244/00, גרמו להפשרת קרקעות מסיבית, לבנייה, תעשייה ומסחר, בכל רחבי המדינה. במידה רבה, גם החלטות מועצת מקרקעי ישראל שהחליפו החלטות אלו וגם הוראות נוספות, כמו גם היעדר אכיפה מספקת ממשככים לאפשר הפשרת קרקעות ועשיית רווחים מרחיקי לכת ממשאבי הציבור.

למותר לציין, כי הענקת משאבים אלה, עומדת בניגוד לעקרונות השוויון והצדק החלוקתי כפי שקבע בית המשפט בבג"צ הקרקעות, ויש בה כדי לקטב עוד יותר את החברה הישראלית המקוטבת ממילא.

#### ה. הטמעתו של עיקרון הצדק החלוקתי בדן הישראלי ובמדיניות הקרקעית

במסגרת פסק הדין העקרוני שניתן באוגוסט 2002, ביטל בג"צ זה את החלטות המועצה (717, 727 ו- 737) בקובעו באופן חד משמעי, כי אף אחת מן ההחלטות אינה עומדת במבחן הסבירות: "בהיות כל אחת מהן מיטיבה עם חוכרי הקרקע באופן החורג באופן קיצוני מהסביר"<sup>28</sup>. כפי שראינו, במסגרת פסק דינו נדרש בית משפט נכבד זה לקביעות עקרוניות ביחס למקרקעין כמשאב ציבורי

המינהל משמש נאמנו של הציבור בנהלו את מקרקעי המדינה. עליו לנהלם תוך שמירה על אינטרס הציבור בהם, לרבות שמירה על המקרקעין לתועלת הציבור כולו, כולל הצורך להימנע ממתן טובות הנאה בלתי מוצדקות במקרקעין לאחרים... הערך של צדק חלוקתי הינו ערך כבד משקל, אשר כל רשות מינהלית חייבת לתת לו משקל ראוי בכל החלטה שלה בדבר חלוקת משאבים ציבוריים... לא ניתן להפריז בחשיבותו של נכס זה [מקרקעי ישראל] ובחשיבות שיש לחלוקתו ולהקצאתו באופן צודק וראוי...<sup>29,30</sup>.

פסק דינו של בית המשפט העביר מסר ברור וחד משמעי: הקרקע החקלאית נמסרה ככזו והיא משאב ציבורי יקר ערך, וכל הקצאת זכויות חדשות במשאב זה מן הראוי שתלווה בשיקול דעת זהיר, ותוך שמירה על עקרונות של "צדק חלוקתי".

<sup>28</sup> שם, עמ' 62.

<sup>29</sup> שם, עמ' 63-65.

<sup>30</sup> בין לבין, ועוד טרם ניתנה החלטת בית משפט בבג"ץ הקרקעות, התקבל דו"ח הועדה הבין משרדית לבחינת מכלול ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית, בראשות דוד מילגרום (להלן: "דו"ח ועדת מילגרום"). דוח ועדת מילגרום "דין וחשבון של הצוות הבינמשרדי לבחינת מכלול ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית" י"ד בכסלו תשס"א 14/12/2000.

פסק דינו של בית המשפט העליון האט את תהליך ההפרטה המואצת בקרקעות החקלאיות.<sup>31</sup> יחד עם זאת, הוא לא בלם אותה לחלוטין, בין השאר בעקבות החלטות חדשות שהתקבלו במועצת מקרקעי ישראל מאז בג"צ הקרקעות. גם כעת מתקבלות החלטות המאפשרות בניה נרחבת במקרקעין החקלאיים ללא מכרז ובהנחות ניכרות ממחיר השוק. כך לדוגמה תנאי היוון זכויות במגזר החקלאי במושבים ובקיבוצים ומתן זכויות לרכישה מרוכזת של הדיור בקיבוצים וכן, הקצאת נחלות נוספות הכוללות דיור ללא הליך של מכרז מהווים הטבות משמעותיות הניתנות למגזרים מצומצמים בחברה הישראלית. כפי שנראה בהמשך, מדיניות הדיור הנפרדת כלפי כל מגזר אפשרה, ומאפשרת הבחנה ואי שוויון בהקצאת זכויות מקרקעין ודיור בין קבוצות שונות בחברה הישראלית. לפני שנעבור לניתוח מעמיק של היבטים אלו, ננסה להמשיג את מדיניות הדיור בישראל.

בישראל, עיקרון השוויון הינו עקרון-על, הנגזר, בין היתר, מחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.<sup>32</sup> בהעניקה הטבות, מחויבת המדינה לנהוג בשוויון.<sup>33</sup> בפרט נכונים דברים אלה, מקום בו עסקינן במקרקעין, שהם נכס מיוחד במינו, להבדיל למשל מנכסים חליפיים, כגון הטבות כספיות. הקרקע הינה משאב מוגבל וסופי, ועל המדינה מוטלת חובה להקצות משאב זה באופן שוויוני ובלתי מפלה.

כנאמנו של הציבור על מרבית קרקעות המדינה מצווה המינהל (היום הרשות), להבטיח כי הזכויות במקרקעין יקרי ערך אלה, יוענקו על בסיס שוויוני. חובה זו, חזקה יותר מן החובה המוטלת על גורמים פרטיים, וכדברי בית המשפט העליון בבג"צ הקרקעות :

כנדרש מכל גוף מינהלי, על המינהל לפעול בהגינות על-פי שיקולים ענייניים ובשוויון תוך מתן הזדמנויות שוות לכלל הציבור. אחת התכליות הכלליות של כל גוף מינהלי היא לנהוג בשוויון. כך גם בקביעת מדיניות הקצאת קרקעות ויישומה...מתן קרקע לאחד מונע אותה מאחרים, ושאלת סדר העדיפויות צצה ועולה בכל חריפותה. טענות להפליה קיימות בין מגזרים שונים בציבור, כמו גם בין יחידים וקבוצות באותו מגזר. השאלה המתעוררת לא אחת היא אם מדובר בהפליה או בהבחנה מותרת. חייבת להיות רגישות לנושא זה ולמשקל שיש לתת לכל טיעון שעל-פיו יש להיטיב עם מגזר זה או אחר על רקע הבחנה מותרת הקשורה לזכויותיו או לצרכיו המיוחדים.<sup>34</sup> (הדגשות אינן במקור).

כנגזרת מעקרון השוויון ואי ההפליה, בעת הענקת הטבות לפרטים ו/או למגזר מסוים, מצווה הרשות המינהלית לשקול שיקולים של צדק חלוקתי:

"החובה לשקול שיקולים של צדק חלוקתי היא חלק בלתי נפרד מסמכותה של רשות מינהלית, אשר בסמכותה להחליט על הקצאת משאבים מוגבלים. חובה זו קיבלה ביטוי בפסיקתו הענפה של בית-משפט זה בסוגיות ההפליה, חופש העיסוק ושוויון בהזדמנויות על גוניהן השונים, אף שלא נעשה בפסיקה המוקדמת יותר שימוש מפורש במינוח זה. לאחרונה ניתן מעמד מפורש לשיקול של צדק חלוקתי, בבחינת חוקתיותן של החלטות המינהל על חלוקת משאבים.<sup>35</sup>

<sup>31</sup> להשלמת התמונה, ביחס להחלטות 717, 727 ו- 737, יש להזכיר כי לאחר ביטולן התקבלו במועצת מקרקעי ישראל החלטות 949, 959 ו- 969, אשר באות תחת ההחלטות המקוריות ומאפשרות אמנם הפשרת קרקע חקלאית, אולם זאת בתנאים פחות בלתי סבירים מאשר ההחלטות המקוריות.

<sup>32</sup> ראו בעניין זה: בג"ץ 721/94 אל-על נתיבי אויר לישראל בע"מ נ' דנילוביץ, פ"ד מח(5) 749 (1994); בג"ץ 4541/94 מילר נ' שר הביטחון, פ"ד מט(4) 94 (1995); בג"ץ 5394/92 הופרט נ' ייד ושם, רשות הזיכרון לשואה ולגבורה, פ"ד מח(3) 353 (1994).

<sup>33</sup> ראו לדוגמה: בג"ץ 59/88 צבן נ' שר האוצר, פ"ד מב(4) 705 (1989); בג"ץ 1992/92 חברת נווה שוסטר בע"מ נ' שר האוצר, פ"ד מו(3) 675 (1992); בג"ץ 4906/98 עמותת "עם חופשי" לחופש דת, מצפון חינוך ותרבות נ' משרד הבינוי והשיכון, פ"ד נד(2) 503 (2000).

<sup>34</sup> בג"ץ הקרקעות, שם ה"ש 7, בעמ' 64.

<sup>35</sup> שם, בעמ' 64-65.

ובהמשך :

מינהל מקרקעי ישראל הינו גוף המופקד על כלל מקרקעי ישראל. לא ניתן להפריז בחשיבותו של נכס זה ובחשיבות שיש לחלוקתו ולהקצאתו באופן צודק וראוי.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> שם, בעמ' 66-65.



### 3. בחינת המדיניות הקרקעית באמצעות מיפוי החלטות מועצת מקרקעי ישראל

#### א. ניתוח מיפוי ההחלטות

עיון בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל מלמד כי רשות מקרקעי ישראל מקבלת החלטות נפרדות ביחס לכל מגזר וקיימת הפרדה ברורה במדיניות הנקטת כלפי מגזרים שונים. כמו כן, ננקטת טרמינולוגיה שונה ביחס לכל מגזר.

במחקר זה אנו מספקים נתונים מספריים באשר לכמות ההחלטות המתקבלות על ידי מועצת מקרקעי ישראל ביחס למגזרים מרכזיים באוכלוסייה. מן הניתוח שערכנו עולה שקיימות החלטות רבות ביותר של מועצת מקרקעי ישראל העוסקות בזכויות במקרקעין המוחזקים על ידי המגזר החקלאי ומנגד קיימות מספר מועט יחסי של החלטות ביחס לשאר המגזרים של החברה הישראלית, לרבות החלטות העוסקות במגזר העירוני, בדיירי דיור ציבורי, במחזיקים (בני רשות/פולשים כגון בשכונת גבעת עמל) ובמגזרי מיעוטים. עובדה זו משמעותית לכשעצמה, ומעידה על תשומת הלב השונה הניתנת לצרכיהם של מגזרים שונים בחברה, וזאת עוד בטרם מנתחים את תוכן של החלטות.

כפי שתואר מעלה, המדיניות הקרקעית של המדינה נקבעת על ידי מועצת מקרקעי ישראל. לשם בחינת האופן שבו קודמה המדיניות הקרקעית המוצהרת, ערכנו מיפוי של החלטות מועצת מקרקעי ישראל כפי שהן מגולמות בקובץ החלטות המאוחד המפורסם באתר רשות מקרקעי ישראל (להלן גם: "קובץ החלטות")<sup>37</sup>.

מיפוי החלטות שערכנו חושף שמדיניות המקרקעין של מועצת מקרקעי ישראל שונה ונבדלת לפי מגזר. החלטות מועצת מקרקעי ישראל בנושא קרקע ודיור מתמקדות בעיקר במגזר העירוני והכפרי ופחות במגזרי מיעוטים. כפי שניתן לראות, החלטות בנושא המגזר העירוני והכפרי תופסות נפח גדול בהרבה מאשר אלו שעוסקות במיעוטים, גם לאור חלקם היחסי של המיעוטים בחברה הישראלית. כך, קרקע עירונית נדונה בקובץ החלטות ב-161 עמודים, קרקע חקלאית למגזר הכפרי נדונה בקובץ החלטות ב-118 עמודים, וקרקע במגזרי מיעוטים נדונה בקובץ החלטות ב-18 עמודים בלבד.

ההבדל במדיניות לפי מגזר אינו כמותי בלבד, ביחס למספר החלטות שעוסקות באופן ישיר במגזר, אלא הבדל איכותי. מיפוי החלטות בקובץ מגלה כי שיטת ההקצאה שונה בין כל מגזר ומגזר, הטרמינולוגיה שונה, חישוב המחיר לצורך הקצאת זכויות שונה ממגזר למגזר ועוד. כללו של דבר: המדיניות מובחנת ולא קיימת מדיניות אחידה ביחס להקצאת המקרקעין ולדיור.

#### ב. המדיניות בקרקע עירונית

קרקע עירונית לדיור מוקצית ככלל במכרז פומבי ובמחיר שוק ובתשלום מלא לתקופה ארוכה. הרשות משווקת קרקעות באמצעות מכרזים שונים ליזמים. לצד שיטת המכרז, קיימות החלטות שמעניקות פטור ממכרז, או מכרזים בעלי מאפיינים מיוחדים. כך, קיימות החלטות המקנות הנחות ועוסקות בשכירות מפוקחת ודיור בהישג יד ובפטור ממכרז ביישובים קהילתיים. הטרמינולוגיה השגורה ביחס למגזר העירוני מגדירה את בעל זכויות הקצה כ"חוכר". שיעורי תשלום בהתאם לשיעורי השוק ע"פ מכרז או שיעורי תשלום

<sup>37</sup> המיפוי נערך על בסיס גרסה של קובץ החלטות של מועצת מקרקעי ישראל כפי שפורסמו ב-2 בספטמבר 2021. לסיכום מפורט של קובץ החלטות והתייחסותן לתחום הדיור בקרקע העירונית, החקלאית ובמגזרי המיעוטים ראו את הנספח המצורף.

של 91% דמי היוון על פי מכרז או שומה. ההחלטות מעניקות פטורים והנחות לפי אזור, מצב כלכלי, חברתי ובריאותי.<sup>38</sup>

בדרך כלל קרקע עירונית תוקצה במכרזים או בהקצאות למגזרים ספציפיים. כך ניתן למצוא החלטות רבות העוסקות בהקצאה לבני מקום, מכרזים במסלול הרשמה והגרלה, מכרזים לדיור במחיר מופחת, מכרזים לדיור בהשכרה, מכרזים לייזום, מכרזים מסוג "תכנן ובנה." במקרים מסוימים ההקצאה נערכת בפטור ממכרז. כך לדוגמה: למעונות סטודנטים, ליישוביים קהילתיים, לסוכנות היהודית ולהסתדרות הציונית למטרת הקמת יישובים קהילתיים, הקצאת קרקע להקמת יחידות דיור לטובת מועמדים לקליטה ביישובים קהילתיים בנגב ובגליל. הקצאת מקרקעין לקרן הקיימת לישראל, הקצאת זכויות בקרקע לרוכשי בתים בבנייה נמוכה מחברה משכנת ביישובי עולים ובאזורי פיתוח.

בהחלטות נקבעו הסדרי התשלום עבור הקניית בעלות, השכרת משנה או החכרת משנה, דמי חכירה שנתיים, היוון זכויות וחיידוש חכירה במגורים. כמו כן נקבעים בהחלטות תנאי העברת זכויות במגורים; תנאים עבור תוספת בנייה, שינוי ייעוד ופיצול; נקבעו כללים להתחדשות עירונית וכן מוענקות הנחות לנכים, חיילי מילואים ועוד. ניכרת מגמת מכירת נכסי רשות הפיתוח.

חלק ניכר מן ההקצאה בקרקע העירונית נערכת בהקצאות ליזמים באמצעות מכרזים, כאשר לתנאי השוק ניתן פה מעמד עליון – החל מקביעת המחיר ההתחלתי במכרז על פי שומה ועד מנגנון הזכייה של כל המרבה במחיר, המקנה יתרון לבעלי הון. יתרון זה ממונף על ידי הזוכים לעשיית רווח במכירות זכויות הדיור (או הדירות) למשתמשי הקצה.

### ג. המדיניות בקרקע חקלאית

מקרקעין חקלאיים וכן מקרקעין במגזר הכפרי, לעומת זאת, ככלל, מוקצים ללא מכרז ובשיעורי תשלום נמוכים באופן משמעותי ממחיר השוק. החלטות מיטיבות רבות מאפשרות היוון זכויות ובניה למגורים של מספר יחידות דיור בשיעורי תשלום משתנים, פיצול מגרשים, מכירה בשוק וכן היוון כל חלקת המגורים בקיבוצים בשיעורי תשלום נמוכים הן במרכז הארץ והן בפריפריה. הטרמינולוגיה הנהוגה בהחלטות אלו היא: "חוכר", "בעל נחלה", "עיגון זכויות", "שיוך".<sup>39</sup>

יסודה של המדיניות הקרקעית החקלאית בשיטת "הנחלה", כלומר הקצאה במחיר סמלי של קרקע חקלאית במושבים וקיבוצים כנחלה הכוללת בתוכה את השטח החקלאי ואת שטחי המגורים (לצד תעסוקה ושטחים ציבוריים נוספים נלווים. הרציונל של הקצאה זו התבסס על תפיסה לפיה המקרקעין מוקצים כאמצעי יצור – תוצרת חקלאית ונלווית אליה, ולא על בסיס השווי הכספי של המקרקעין. לאור כך, גם דמי החכירה השנתיים, והסמליים למעשה, ששולמו על ידי קיבוצים וחברי מושבים עבור הנחלה לא היו שונים באופן משמעותי בין המרכז לפריפריה. מדיניות זו מוסדרת בסדרת החלטות העוסקות בהקצאת והסדרת זכויות קיימות ועתידיות והחכרה לדורות במושבים (משבצת קרקע, בניה למגורים, עיגון זכויות בחלקת המגורים בנחלה, איוש נחלות פניות במושבים ועוד), ובקיבוצים (החכרת קרקע משבצת לאגודה, בנייה למגורים הסדר ביניים, עיגון זכויות למגורים בחלקת המגורים, רכישה על ידי האגודה לבנייה למגורים, הקצאת שטחי ציבור בנויים ופנויים בתחום משבצת הקיבוץ).

<sup>38</sup> ראו פרקים 4 ו-5 לקובץ ההחלטות, עמ' 52 עד 213.

<sup>39</sup> ראו פרק 8 לקובץ ההחלטות, עמ' 259 עד 377.

לצד החלטות "מסורתיות" אלו התקבלו החל משנות ה-90 רצף של החלטות שמשנות את טיבו של "משטר הנחלות" ביחס לחלקת המגורים, ולמעשה מפרידות את חלקת המגורים משטח "המשבצת". החלטות מרחיקות לכת אלו הקצו נתחים משמעותיים מאגד הזכויות הקנייניות, מן הבעלים, קרי הציבור, כלומר באופן פורמאלי מדינת ישראל, רשות הפיתוח והקק"ל שיחדיו מהוות את "מקרקעי ישראל". בעוד שעל פי ההסדרים המקוריים, למחזיקי הקרקע החקלאית הייתה זכות מצומצמת במקרקעין, ולצידה חובות מובהקים של עיבוד הקרקע, הרי שהמשטר החדש העביר למחזיקים, בדרך כלל בסכומים נמוכים ביותר, אם בכלל נדרשו לשלם על כך, "זרדים" משמעותיים מזכות הקניין שעד אז היו בידי מקרקעי ישראל. למשל הזכות להשכיר את המקרקעין, למכור חלקים ממנה, לשנות את יעודה מקרקע חקלאית לקרקע אחרת וכו'. כך לדוגמה התקבלו החלטות שעניינן "עייגון" זכויות ושיוך דירות, בהן גם החלטות המאפשרות רכישה של כל זכויות הבנייה בחלקת המגורים, לרבות במגרשים שטרם תוכננו. החלטה אחרת מאפשרת המרת נחלות פנויות במגרשי מגורים.

כמו כן, הוענקו אפשרויות בנייה למגורים בהרחבה קהילתית במושב או בקיבוץ. (מגרשי ההרחבה, פתוח ושדרוג תשתיות, הליכי הקצאת מגרשים, דמי החכירה, קיבולת הבניה, תקופת החכירה, בניה מרוכזת, מגרשי מגורים בנויים במושבים).

ההחלטות מאפשרות "להמליץ" לרשות למי לשווק מגרשים בפטור ממכרז. ההחלטות מאפשרות קבלת תמריץ מתקבולי הרשות בעד המגרשים. הוראת שעה מעניקה אפשרות לקבלת מענק להגברת השיווק בהרחבות. ההחלטות מעניקות אפשרות לבניה מרוכזת באמצעות קבלן או חברת בניה. החלטות מקצות קרקע לבניית יחידות דיור למועמדים לקליטה ביישובי נגב וגליל. מוענקת אפשרות להציב מבני מגורים ארעיים להלנת עובדים זרים במושב ובקיבוץ, ולבסוף ההחלטות קובעות תעריפים לתשלום במגזר החקלאי. החלטות אחרות עוסקות שינוי ייעוד בקרקע חקלאית - כך למשל, החלטות קובעות את התנאים להפסקת החכירה והשבת הקרקע לרשות, כללים לקביעת פיצוי ועדת פיצויים, קרקע ששונה ייעודה למטרת מגורים או תעסוקה.

לסיכום, ההחלטות מייצרות מדיניות נפרדת להקצאת קרקע חקלאית ליישובים כפריים, כלומר לקיבוצים ולמושבים, אך בד בבד מכרסמות במאפייני המדיניות המסורתית באופן שמאפשר הקצאת זכויות בתנאים מיטיבים מופלגים בחלקת המגורים ובמקרקעין החקלאיים לחברי האגודות השיתופיות המהוות את הישות המשפטית שמאגדת חברי קיבוצים ומושבים.

כל אלו הוו למעשה הענקת הטבות מסיביות של זכויות מקרקעין או שוויון הכספי, השייכות לציבור לסקטור מצומצם בחברה הישראלית. בכך למעשה התבצעה, ועדיין מתבצעת, מהפכת הפרטה אגררית הפוכה, שבה מעבירים נכסים מן הציבור לקבוצה מצומצמת בחברה הישראלית. חשוב לציין שתהליכים מיטיבים מעין אלו מתבצעים לא רק ביחס לחברי קיבוצים ומושבים, אלא גם ביחס לקבוצות פריבילגיות אחרות בישראל, כגון חוכרים לדורות, לרבות חוכרי צמודי קרקע בערים, ומחזיקי מקרקעין מסחריים, תעשייתיים וכו', שעל פי רוב קיבלו בעבר זכויות מוגבלות במקרקעין שהלכו והשביחו במהלך השנים בסדרת החלטות של מועצת מקרקעי ישראל.

דוגמה בולטת למתואר מעלה ניתן לראות בהחלטות העוסקות ב"עייגון" הזכויות למגורים בחלקת המגורים כלומר רכישת זכויות למגורים על ידי האגודה השיתופית המהווה את הישות המשפטית המאגדת חברי

קיבוצים ומושבים.<sup>40</sup> בין יתר התנאים נקבעו בהחלטות אלו כי האגודה רשאית לרכוש את זכויות המגורים במשבצת לצורכי מגורי חבריה. הרכישה יכולה להיעשות בשלב אחד או 3 שלבים. רכישת זכויות המגורים כוללת את פוטנציאל יחידות הדיור. לאחר הרכישה, שדרך כלל מתבצעת במחיר נמוך משמעותי ממחיר השוק, לא יידרש תשלום נוסף לאחר הרכישה ולא תידרש הסכמת הרשות לפעולות משפטיות ואחרו במקרקעין אלו. ערך הקרקע יערך ע"פ שומה בהתייחס לשווי זכות הבעלות לכל סוג של מגרש. על התשלומים הנ"ל יחולו הנחות אזור מפליגות, וזאת למעט על שיעור של 3.75% ליחידה של 160 מ"ר. הקיבוצים בעוטף עזה פטורים גם מתשלום של 3.75%. במסגרת הסדר זה ישנה קביעה מרחיקת לכת וחריגה: ניתן לרכוש את זכויות המגורים גם אם טרם תוכננו.

#### ד. המדיניות בקרקע מגזרי המיעוטים

לעומת זאת, ההחלטות העוסקות במגזרי המיעוטים מתאפיינות במיעוט הקצאה, בהפקעה ובקביעת פיצויים. קיימת הקצאה למשרתים בשירות הביטחון, מחוסרי דיור או מקרקעין. הטרמינולוגיה השגורה בהחלטות היא "מחזיק": על מנת לקבל זכות חכירה בנכס המגורים נדרש להיות מחזיק במגרש, ולהחזיר חלק מהמגרש. ההחלטות מאפשרות לרשות לתת הנחות על בסיס אזור, שיעורי דמי ההיוון גבוהים יותר ומגיעים עד ל-110%.<sup>41</sup>

ההחלטות ביחס למגזרי המיעוטים עוסקות בעיקר בהסדר פינויים ופיצויים לבני מיעוטים, מתן פיצויים עבור פינוי קרקע ומחוברים לבני מיעוטים במרחבי חיפה והצפון. כמו כן נקבעים תנאי הקצאת קרקע למשרתי כוחות הביטחון שהם בני מיעוטים ביישובי מיעוטים.

במסגרת ההחלטות ביחס למגזרי המיעוטים מוקדש פרק ייעודי להקצאת קרקע ודיור במגזר הבדווים בנגב. הקצאה מגרשים על פי טבלאות מחירים הטבות למשרתי שירות הביטחון. קיימת מדיניות פינויים והשבת קרקעות בכפוף לתמריצים. הטרמינולוגיה השגורה בחלק מההחלטות היא "פזורה".

ההחלטות קובעות הסדרים להקצאת מקרקעין ביישובים המוכרים של הבדווים בנגב (כגון ערי ועיירות הבדווים, למשל רהט או חורה). וכן ישנן החלטות העוסקות במתן תמורה לתושבי הפזורה מקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב המסדירים את התיישבותם. וכן קיימת החלטות הקובעות את התנאים שבהם תימסר קרקע חקלאית לזמן קצר שלא בדרך נחלה לבדווים בנגב. המדיניות ננקטת בשלושה מישורים במקביל בקרקעות הבדווים בנגב - (א) הסדרת תביעות בדרך של בירור. (ב) תשלום פיצויים כנגד הסרת התביעות ופינוי השטח. ו-(ג) שילוב גורמים פרטיים שייצגו את המדינה במשא ומתן עם תובעי הבעלות להסרת תביעותיהם וקבלת פיצויים.

דוגמה בולטת לאמור מעלה ניתן לראות בהגדרת "מחזיק" - מחזיק נוכחי שבנה או רכש בתמורה, במתנה, בירושה. חשוב לשים לב לטרמינולוגיה השונה ולתנאים הנוקשים להקצאת זכויות "מחזיק". החכרת המגרש למחזיק בו תהיה בתנאים: המבנה שימוש ומשמש רק למגורים. נבנה לפני שנת 2000. שטח המגרש יקבע על פי תוכנית למגורים יתרת הקרקע תוחזר לרשות. חתימה עד סוף 22+ ערבות. שווי ע"פ שומה. שיעור דמי החכירה המהווים עבור חכירה מהוונת ל-49 שנים בהתאם לאזור ונע בין 31% ל-110% באזור שאיננו בעדיפות לאומית.

<sup>40</sup> פרק 8.4 סימן (ה) לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל.

<sup>41</sup> ראו פרק 6 לקובץ החלטות, עמ' 215 עד 233.

ההחלטות ביחס למגזרי המיעוטים קובעות כי רשות מקרקעי ישראל תנקוט בהליכים משפטיים נגד מחזיקים בקרקע שלא כדין שנבנה עליה בית מגורים לאחר שנת 2000 ומחזיקים שלא הסדירו את הזכויות או לא עמדו בתנאים עד סוף שנת 2022.

לבסוף יש לשים לב לתנאי הקצאת קרקע למגורים למשרתי כוחות הביטחון שהם בני מיעוטים ביישובי המיעוטים – הגדרת "מומלץ" - מי שמשרת או ששרת בכוחות הביטחון, שרות מלא, אשר ברשותו המלצה ממשרד הביטחון בתוקף, תעודת זכאות בהתאם לתבחינים של משרד הבינוי והשיכון בדבר היותו חסר דיור, תצהיר חסר קרקע בייעוד למגורים מאומת על ידי עו"ד. הקצאת המגרש למומלץ תהיה בדרך של מכרז פומבי או בדרך של הרשמה והגרלה. במקרים חריגים בפטור ממכרז ע"פ חוק חובת מכרזים תקנה 25 (א24).

ה. נפרד אינו שווה: הפערים הנוצרים בעקבות המדיניות הקרקעית המפוצלת

ניתוח המדיניות על פי החלטות מועצת מקרקעי ישראל מאפשר לראות כי קיימת מדיניות נפרדת לפי מגזרים ודרך הקצאת הזכויות בקרקע. כאשר אופן ההקצאה מייצר נגישות לקבוצות ויחידים מסוימים, ומדיר קבוצות אוכלוסייה ויחידים אחרים. ראו סיכום וניתוח בטבלה מטה.

טבלה מס' 1: סיכום מדיניות קרקעית לפי מגזר, דרך הקצאה ומנגנון הדרה

מיעוטים	מיעוטים	חקלאית	עירונית	עירונית	דרך ההקצאה
הקצאה למומלצים	הסדר עם מחזיקים	הקצאת נחלה ללא מכרז	מכרז	פטור ממכרז	למי יש נגישות להקצאה
בדרך כלל משרתי מערכת הביטחון ו/או בני המקום	תהליך ההסדר הוא בעל היבטים שרירותיים, לא הוסדר בחקיקה	אגודות חקלאיות	יזמים – הזכייה במכרז המרבה במחיר נותנת יתרון לבעלי ההון	קבוצות מאורגנות, בדרך כלל מבוססות ו/או בעלות עצמה פוליטית, וכן בעלות יכולת יזמית	
הגרלה לקבוצה קטנה	במסגרת הסכם פרטני מול מחזיקים	האגודות נמצאות במשא ומתן מול המועצה על עיגון זכויות חברי האגודות (הקיימים והעתידיים) בחלקת המגורים שבנחלה	מכירה בשוק	הקצאה על ידי הקבוצות המגזריות (למשל עמותות) שקיבלו פטור ממכרז	הקצאת משנה – כיצד מתבצעת הקצאת הזכות למגורים בתקופה הנבדקת
מי שאינו מומלץ	מחזיק שאינו מגיע להסכם עם הרשות	מי שאינו מתקבל לאגודה על ידי חבריה הקיימים	עליית מחירי הדירות מדירה שכבות גדלות והולכות מהאפשרות לרכוש דירה	מי שאינו חלק מהקבוצה שזכתה בפטור ממכרז	מי מודר מהזכות לדיר
מיעוט הקצאות	חוסר שקיפות בהחלטות המועצה והעדר הסדר ראשוני	התווית מדיניות במועצה ב"תפירה" למידות המשא ומתן המתקיים בין רמ"י לקיבוצים	שוק – מחירי השוק	פטור ממכרז	מנגנון ההדרה

יצוין כי בעשור הנבדק התפתחה גם דרך הקצאה במגזר העירוני המבוססת על מכרזים ליזמים המתחייבים למכור שלא בתנאי שוק ("מחיר למשתכן"). ראו מטה להתייחסות וניתוח שיטה זו.

## 4. המשגה של מדיניות הדיור בישראל, 2011-2020

פרק זה מציע המשגה של מדיניות הדיור המוצהרת של הממשלה בתקופה הנדונה. אל מול המדיניות המוצהרת נציע המשגה חלופית, המתארת את המדיניות בפועל. לאחר מכן נציג את ההשלכות החברתיות של המדיניות בפועל.

כפי שצינו מעלה, פעולת המשגה (קונספטואליזציה) שכזו נעשית ב"משיכות מכחול עבות", כניסיון לתת פשר ולהצביע על כיוון משותף למאות ואלפי החלטות וצעדי מדיניות של גורמים רבים ושונים. חרף ההכללה ואי-הדיוק המובנה בפרקטיקה זו, התבוננות שכזו ממבט-על הכרחית לצורך הבנת המדיניות, השלכותיה ותיקונה ככל הנדרש. בפרק הבא נביא דוגמאות ומקרי בוחן להמחשה של המדיניות כפי שהיא מומשגת בפרק הנוכחי.

### א. המטרות המוצהרות של מדיניות הדיור

מדיניות הדיור המוצהרת של הממשלה בתקופה הנדונה קיבלה ביטוי במסמך שפרסם משרד האוצר במאי 2020: "סיכום פעילות מטה הדיור הלאומי, 2015-2020".<sup>42</sup> מטה הדיור הלאומי הוקם במשרד האוצר על מנת להתמודד עם ביזור הסמכויות לקביעת מדיניות וביצועה שתיארנו מעלה. כפי שנכתב בפתח המסמך:

אחת מהחלטות הממשלה הראשונות [הכוונה לממשלה ה-34 שכינה בין מאי 2015 למאי 2020 – המח'] בנושא עסקה בהתאמת מבנה ניהול תחום הנדל"ן בממשלה להתמודדות עם משבר הדיור, והקמת מטה הדיור הלאומי. המטרה המרכזית להקמת המטה היתה הגדלת היצע יחידות הדיור המתוכננות והמשווקות, קיצור הליכי התכנון והרישוי, והפחתת הרגולציה על תהליכי הבניה. לשם כך רוכזו הגורמים הממשלתיים המשפיעים על תחום הנדל"ן תחת קורת גג אחת.

למטרות המוצגות בפסקה זו – הגדלת היצע יחידות הדיור המתוכננות והמשווקות, קיצור הליכי התכנון והרישוי, והפחתת הרגולציה על תהליכי הבנייה – מצטרפות עוד מספר מטרות בעמודים הבאים, לרבות קידום פתרונות דיור מגוונים לאוכלוסיות השונות, עם דגש על זוגות צעירים, קידום פתרונות להשכרה מוסדית לטווח ארוך, קידום פרויקטים להתחדשות עירונית ו"הדרת המשקיעים" מקרב רוכשי הדירות.

הדגש על "הגדלת היצע יחידות הדיור המתוכננות והמשווקות" מהווה את חוט השני הקושר את המדיניות הממשלתית מ-2011 ועד סופה של התקופה הנדונה ומעבר לה. כלומר, "הבעיה" המרכזית בשוק הדיור, לדעת הממשלה, היא היצע נמוך של יחידות דיור מתוכננות וגודלו של ה"מלאי התכנוני". הנחת עבודה זו, שנקבעה כבר בוועדת טרכטנברג ב-2011,<sup>43</sup> אומצה על ידי הממשלות השונות, הנחתה את עבודת מטה הדיור הלאומי, ונמצאת בבסיסו של מסמך "התכנית האסטרטגית לדיור, 2017-2040", שפרסמה המועצה הלאומית לכלכלה ב-2017.<sup>44</sup>

דגש מרכזי נוסף שנמצא במסמכי המדיניות השונים שאותרו וצוינו מעלה הוא על דיור בר-השגה. בין הכלים השונים המוזכרים ישנו דגש על כך שיחידות הדיור ייבנו בתמהיל של סוגי דיור שיאפשרו למשקי בית שונים נְשִׁיגוֹת לדיור. כך, בדוח ועדת טרכטנברג, במסגרת ההמלצות למדיניות (ההדגשה של המחברים):<sup>45</sup>

<sup>42</sup> מטה הדיור הלאומי, (2020). [סיכום פעילות מטה הדיור הלאומי, 2015-2020](#). משרד האוצר, מאי 2020.

<sup>43</sup> טרכטנברג, מ. (יו"ר) (2011). [דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי](#). [אין שם הוצאה], אוקטובר 2011.

<sup>44</sup> רז-דרור, ע., קוסט, נ. (2017). [התוכנית האסטרטגית לדיור, 2017-2040](#). המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראש הממשלה, מאי 2017.

<sup>45</sup> טרכטנברג, מ. (יו"ר) (2011). [דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי](#). [אין שם הוצאה], אוקטובר 2011, עמ' 61.

(א') להגדיל באופן משמעותי ביותר ולאורך זמן את היצע הדירות בתמהיל מגוון, ובכך לגרום לחזרתם של מחירי הדיור לרמה סבירה; (ב') לפתח בצורה פרו-אקטיבית את הבנייה להשכרה לטווח ארוך, בפרט של דירות קטנות, וזאת בעיקר באזורי הביקוש המרכזיים.

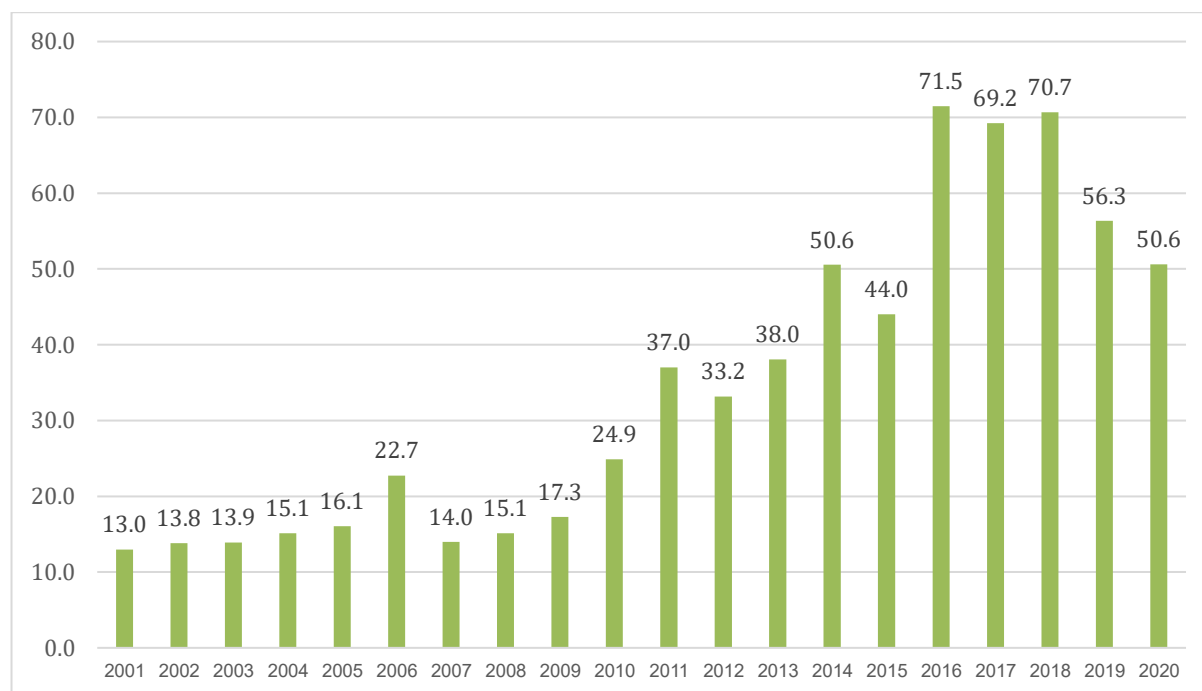
כלומר, המדיניות המוצהרת הייתה להגדיל את היצע הדירות, תוך הקפדה על תמהיל של סוגים שונים של דירות, לרבות דיור בר-השגה, הכולל גם דירות קטנות, והשכרה לטווח ארוך. נפנה עתה לבחינת מדיניות הדיור בפועל.

האופן שבו הממשלה הגדירה את הבעיה בשוק הדיור – מחסור במלאי התכנוני – הוא שהתווה את כלי המדיניות המרכזיים שהפעילה בתחומי המדיניות השונים. כפי שהגדרנו מעלה, עבודה זו מתמקדת במדיניות הקרקעית.

### ב. מדיניות קרקעית בפועל, 2011-2020

בתחום המדיניות הקרקעית מטרתה המרכזית של רשות מקרקעי ישראל (להלן גם: "רמ"י") הייתה שיווק קרקעות מתוכננות לבנייה, או במילים מדויקות יותר הקצאת זכויות בקרקע מתוכננת לגורמים פרטיים על מנת שאלו יקדמו את הבנייה למגורים.<sup>46</sup> ואכן, במהלך התקופה הנדונה חל זינוק במספר יחידות הדיור ששווקו על ידי רמ"י. כפי שניתן לראות בתרשים מס' 1.

תרשים מס' 1: יחידות דיור (באלפים) ששווקו על ידי רמ"י, 2001 - 2020



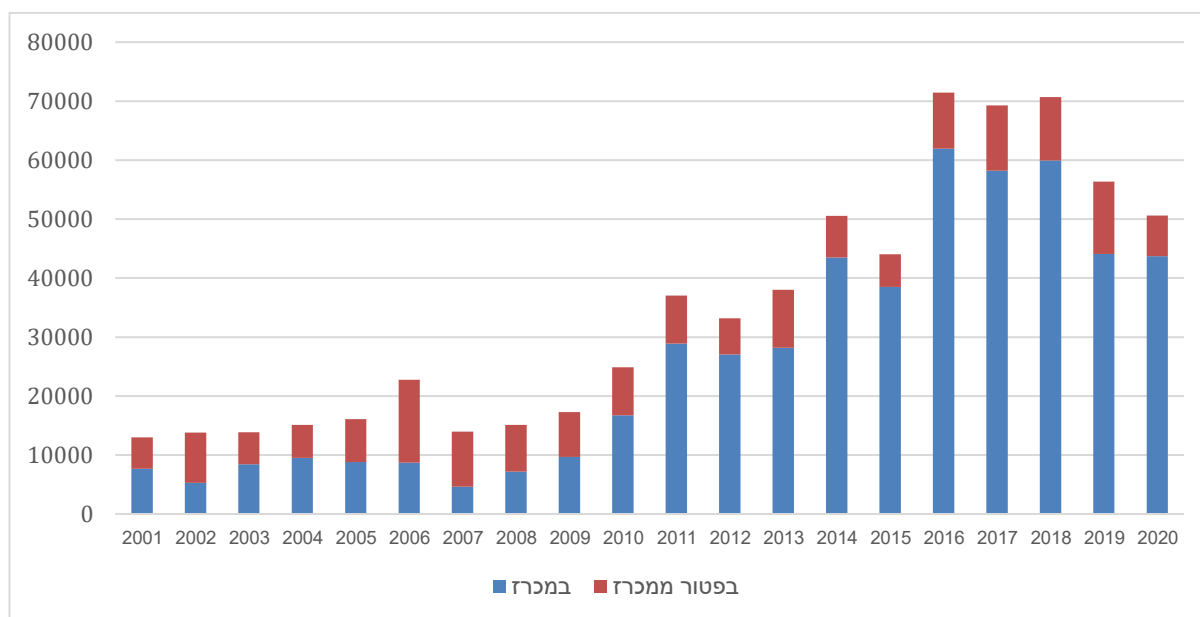
מקור: דוחות סיכום פעילות שנתית של רשות מקרקעי ישראל 2007 עד 2020, עיבוד: המח'

<sup>46</sup> דוח סיכום הפעילות השנתי לשנת 2020 של רשות מקרקעי ישראל מלמד על 6 מטרות בפעילות רמ"י: (1) הגדלת היצע הדירות למגורים; (2) יזום התכנון במקרקעי ישראל; (3) הסדרת השימושים בקרקע החקלאית; (4) העברת בעלות והסדרת הרישום; (5) שיפור השירות ללקוח, ו-6) שמירה על מקרקעי ישראל.



הזינוק המרשים במספר יחידות הדיור ששווקו נעשה בעיקר בדרך של מכרז, כאשר מספר העסקאות שלא במכרז נותר פחות או יותר דומה בין התקופה הנדונה והתקופה שקדמה לה.

תרשים מס' 2 : מספר יחידות הדיור ששווק על ידי רמ"י, בחלוקה לסוג השיווק, 2007 עד 2020



מקור : דוחות סיכום פעילות שנתית של רשות מקרקעי ישראל 2007 עד 2020, עיבוד : המח'

מעצבי המדיניות הקרקעית שמו לנגד עיניהם "שיווק יחידות דיור", אם כי יש במושג זה ממד מטעה : רמ"י לא משווקת יחידות דיור, אלא משווקת קרקע ציבורית שעליה מתוכננות לקום יחידות דיור. בניית יחידות הדיור בפועל, ומכירתן של יחידות הדיור לרוכשים, נעשית על ידי הקבלנים והיזמים הפועלים בתחום.

המדיניות הקרקעית בפועל אם כן, עסקה בהקצאת זכויות במקרקעין ציבוריים לידי גורמים פרטיים, במכרז ובפטור ממכרז. כלומר, קובעי המדיניות שאפו להעביר את הזכויות מידי הציבור והגוף המנהל את מקרקעי ישראל מטעם הציבור, לידי גורמים פרטיים. הגורמים הפרטיים עשויים לפעול להשאת רווחיהם, או – במקרה של הפטור ממכרז – לוודא על בסיס ההנחה כי השאת הרווחים של הגופים הפרטיים תביא למימוש האינטרס הציבורי של הגדלת היצע הדירות.

אולם מדיניות זו לא חלה על קרקעות בהן ישנו ספק לגבי טיב הזכויות בקרקע או שאין לגביהן תוכנית מתאר תקפה. כלומר, במקרקעין שהזכויות בהן אינן מוסדרות, לדוגמה בשל טענות של תושבים לזכויות שאינן מקובלות על הרשות, לא ניתן ליזום תוכניות ולשווק יחידות דיור. עובדה זו אולי מובנת מאליה, אך חשוב לשים אותה בהקשרה כדי להבין את משמעותה, כיוון שמרבית הקרקע הלא מוסדרת נמצאת ברשויות מיעוטים : יישובי בדווים בדרום, רשויות ערביות ודרוזים.

כך, ברשויות מקומיות שבהן הקרקע מוסדרת, ושיש להן תוכניות מתאר מאושרות בידי מוסדות התכנון, קודם שיווק מסיבי של מקרקעין עם יחידות דיור מתוכננות לידי גורמים פרטיים. וברשויות אחרות, שבהן הקרקע לא מוסדרת ותוכניות המתאר אינן מאושרות, לא קודם שיווק מסיבי. ברשויות ויישובים אלה (או במקרה של הבדווים בנגב, ביישובים לא מוכרים אלה) לא התאפשר קידום של בנייה באופן חוקי ואף הוגברה האכיפה כנגד עבירות בנייה (לרבות הריסות בתים, קנסות מינהליים ועוד) עם העברת תיקון מס' 116 לחוק התכנון והבנייה הידוע כ"חוק קמיניץ", ב-2017.

הניגוד בין אלו שעשויים להנות מהמדיניות המקדמת הקצאת זכויות מואצת ובין אלו שנופלים מחוץ לגדרי מדיניות זו חזק במיוחד בכל הנוגע למדיניות רמ"י לעיגון זכויותיהם של מתיישבים חקלאיים בחלקות המגורים והתעסוקה של יישובים חקלאיים. הרקע לסוגיה זו הוא הדיון הנוגע לזכויותיהם של חברי קיבוצים ומושבים במקרקעין של המשבצת ו/או הנחלה, כלומר שטח הקרקע שהוקצה להתיישבות חקלאית לצורך מגורי מתיישב חקלאי ופרנסתו החקלאית.

כאמור פסיקת בג"צ הקרקעות בנושא זה הנכיחה בדיון הציבורי את המושג "צדק חלוקתי"<sup>47</sup>. תפיסה זו מדגישה כי יש לנהל את משאבי הציבור, ובמיוחד את משאב הקרקע, על פי עקרונות של צדק חלוקתי ושוויון. נראה כי הפרשנות המיטיבה עד מאוד שהתקבלה במועצת מקרקעי ישראל לפסיקה זו בהקשר של המגזר הכפרי (המכונה "ההתיישבות החקלאית" למרות שרק אחוז נמוך ביותר מן החברים בקיבוצים ובמושבים עוסקים כיום בחקלאות) היא שיש לאפשר למתגוררים ביישובים הכפריים לרכוש בתנאים מיטיבים ביותר, את חלקת המגורים בהם הם מתגוררים. מועצת מקרקעי ישראל קיבלה בנושא זה החלטות רבות באופן יחסי, בוודאי בהשוואה להחלטות הנוגעות ליישובי מיעוטים.<sup>48</sup>

כפי שתואר מעלה, אמצעי נוסף להקצאת מקרקעין ציבוריים הוא בפטור ממכרז. גופים המייצגים אינטרסים ציבוריים שונים, עמותות וקבוצות רכישה, עשויים לזכות בקרקע ציבורית בפטור ממכרז, על בסיס תנאים נפרדים ומיטיבים. המשמעות היא שקבוצות אוכלוסייה מסוימות, כאלה שיש להן את הכוח הפוליטי והאירגוני, עשויות לזכות בקרקע ציבורית שלא דרך מנגנון תמחור ריאלי. ניתן היה להבין אם מנגנון הפטור ממכרז היה מהווה אמצעי להבטיח זכויותיהן של קבוצות אשר נמצאות בנחיתות במנגנון השוק, אולם בפועל קיימות ראיות רבות לכך שהמצב בפועל הוא הפוך, וכי מנגנון הפטור ממכרז משמש בעיקר קבוצות מבוססות. ראו לדוגמה את דבריו של ראש מועצת עומר, פיני בדש, בראיון עיתונאי (ההדגשה לא במקור – המח'): <sup>49</sup>

..אנחנו לקראת הפקדת תוכנית של 518 מגרשים חדשים לשמיעת התנגדויות, אבל אני מקפיד את התוכנית והשווק עד שאגיע להסכם עם המדינה כדי שיאפשרו לי ליעד את השכונה הזו לאנשי קבע ומודיעין ולבני המקום בלבד. יהיה הסכם עם המדינה – התוכנית תופקד. לא יהיה? המכרז ייזרק לפח. לשוק החופשי אני לא משווק.

[שאלה]: בהתבסס על התבטאויות קודמות שלך, קשה לא לחשוד שהדרישה הזו נועדה לסנן בעיקר כניסה של בדווים לשכונה החדשה.

[תשובה]: עומר לא הולך להיות יישוב מעורב. בלהבים יש יותר מ-200 משפחות בדואיות, בבאר שבע יותר ויש מלא בעיות שם, תושבים מתחילים לעזוב. אני לא מתכוון להיות שם... היום הכוונה שלי היא לפתוח שכונה... עם אנשי קבע של המודיעין והתקשוב...

כלומר, קרקע ציבורית מוסדרת מוקצית או דרך מנגנון השוק, שם היתרון הוא לזים המרבה במחיר, או דרך מנגנון הפטור ממכרז, שם היתרון הוא לקבוצות אינטרס בעלות כוח פוליטי. המדיניות הקרקעית שננקטה

<sup>47</sup> בג"ץ 244/00, שם הערה מס' 7.

<sup>48</sup> לקיבוצים המבקשים לעשות שיוך של חלקת המגורים יש כיום מספר מסלולים לעשות זאת, וכולם עוצבו בהחלטות המועצה. מסלול אחד מבוסס על החלטה 751 (משנת 1996), המאפשר שיוך לותיקי הקיבוץ במחיר מופחת; מסלול שני הוא החלטה 979 "על גלגוליה", מסלול שעוצב בהחלטת מועצה ששונתה פעמים רבות (באמצעות החלטות מס' 1155, 1355, 1399, 1466) ועוד. קיימת גם "חלופת האגודה", המאפשרת לאגודה לרשום את חלקת המגורים באופן קולקטיבי על שם האגודה בתנאים מסוימים. בין גורמים שונים במגזר הכפרי ובין רמ"י התגלעו ויכוחים על התנאים של החלטות, ולכן תהליך השיוך מתקדם לאט משהיה מצופה על ידי הגורמים. לכן קיבלה המועצה ב-2020 החלטה על "הסדר ביניים" שמאפשר בנייה חדשה בקיבוצים, בהתבסס על הסדרה עתידית של הזכויות.

<sup>49</sup> עדי כהן, דה-מרקר, 20 ביולי 2023.

בתקופה הנדונה הייתה האצה בהעברת זכויות במקרקעין לידי גורמים פרטיים, ברשויות עירוניות ובמגזר הכפרי, למעט ברשויות ובשטחים שבהם הזכויות במקרקעין היו בלתי-מוסדרות. ברשויות ושטחים אלו ננקטה מדיניות מסוג שונה.

מרכיב בולט במדיניות הקרקעית בתקופה הנדונה היה הקצאת קרקע במחיר מוזל בפרויקטים של מחיר מפוקח ומופחת לצרכן הקצה, ובעיקר תוכנית "מחיר למשתכן". על בסיס קביעת תנאי הזכאות להשתתפות בהגרלות לרכישת דירה במחיר למשתכן, ובעיקר מי שאין בבעלותם יחידת דיור, שאפה המדינה לנתב את ההטבה של דיור מוזל לקבוצות אוכלוסייה מוחלשות, ולאפשר להן מה שלא היה מתאפשר בשוק החופשי.

### ג. צעדי מדיניות שלא ננקטו, 2011-2020

המשגה של המדיניות שננקטה לא תהיה מלאה ללא עמידה על הצעדים שלא ננקטו. זאת, מכיוון שמדיניות ציבורית הינה תמיד בחירה בין חלופות. למעצבי המדיניות ישנן, תמיד, מספר לא מבוטל של אפשרויות וכלים לפעולה. הבחירה בכלי מדיניות מסוימים, על פני כלים אחרים, הינה גם העדות הטובה ביותר למטרות אותן מעצבי המדיניות מבקשים להשיג. זאת, לעומת התרומה המועטה שיש לבחינת מטרות מעצבי המדיניות על פי הצהרותיהם.

המקרה של המחאה החברתית של 2011 והמדיניות שננקטה בעשור שלאחריה אינו יוצא מכלל זה. מרבית מעצבי המדיניות בממשלות העשור האחרון הצהירו ששיגו את אותן מטרות של המוחים.<sup>50</sup> עדות לצעדים שהוצעו בזמנו, כדרישות של המחאה ובמסמכי מדיניות שונים, ניתן ללמוד מן הדברים הבאים, הלקוחים ממאמר שהתפרסם בעיתונות באוגוסט 2011:<sup>51</sup>

קעת, על מאבק האוהלים המרשים לנסח כעת מטרות ברורות כדי להגיע להישגים, ולא לוותר. יש לגבש רשימת דרישות בתחום הקרקעי, שיהיו פריצת דרך לשינוי כיוון במדיניות הציבורית ושיחזיר את מדינת הרווחה עבור אזרחיה. בין היתר יש להציב דרישה מרכזית לחוקק חוק יסוד זכויות חברתיות, וכנגזרת ממנו – חוק זכויות הדיור. לצד זאת, יש להחזיר את הדיור הציבורי שכמעט נעלם מישראל ולקבוע שיהווה כשליש מהבנייה השנתית, להכין תוכניות לדיור בר-השגה דרך השוק הפרטי והציבורי, לעודד בחוק בניית דיור להשכרה ארוכת-טווח. בנוסף, יש לעצור את הרפורמה במקרקעי ישראל, שתוביל להפרטת קרקעות, ובמקום זאת לבצע רה-ארגון של גופי ניהול הקרקע והתכנון באופן דמוקרטי, ובתוכם הקמת רשות לדיור בר-השגה, עם נציגות מכול מגזרי האוכלוסייה. רק בדרך זו, ולא דרך שוק פרוע, תוכל המדינה לממש את הזכות הבסיסית ביותר של אזרחיה לקורת גג כתשתית למדינת רווחה נאורה. רק כך הרווחים מהקרקע יהיה באמת "שלנו" ושל הדורות הבאים."

צעדים יסודיים אלו עשויים היו לרסן את ההשפעה של כוחות השוק על הישראלים המבקשים להתקיים ולממש זכותם לקורת גג. אולם, צעדים אלו ודומים להם שהוצעו במסגרת ניירות עמדה שונים, הכוללים הסדר ראשוני, על חוקי, המסדיר את הזכות לדיור, מחייה את הדיור הציבורי ומסדיר את השוק הפרוע של הדיור להשכרה לטובת השוכרים, צעדים אלו לא ננקטו.

<sup>50</sup> על הפער בין הצהרות למעשים עמדנו במאמר פובליציסטי שהתפרסם תוך כדי המחאה החברתית, ב-28 ביולי 2011: קדר, ס. (2011). [טפלו קודם באי-שוויון החברתי \(ynet.co.il\)](http://ynet.co.il)

<sup>51</sup> יפתחאל, א., קדר, ס., (2011). [נתניהו, זו לא הקרקע שלך, זו הקרקע שלנו \(ynet.co.il\)](http://ynet.co.il)

#### ד. סיכום ביניים: מדיניות הדיור מבחינת צרכן הקצה

ניתוח מדיניות הדיור על בסיס ניתוח המדיניות הקרקעית – מראה שהממשלה נקטה מדיניות אגרסיבית של הגדלת המלאי התכנוני. פעולה זו עשויה להיתפס כמעורבות של הממשלה בשוקי הדיור, אלא שהתבוננות מעמיקה יותר מראה שהגדלת המלאי התכנוני היא כלי ביניים בדרך להעברת משאבים ציבוריים לידי גורמים פרטיים תוך תקווה שאלו יממשו את האינטרס הציבורי ויבנו יחידות דיור.

מבחינת צרכן הקצה של יחידות הדיור, הדיור הוא מוצר הנסחר בשוק – אלא אם כן אותו צרכן עשוי להיות חלק מקבוצה, או זכאי להטבה מקבוצה, שקיבלה פטור ממכרז. כלומר שני המנגנונים המרכזיים של צרכן הקצה לרכישה של דיור הם השוק (בבעלות או בשכירות) או כחלק מקבוצה שזכתה בפטור ממכרז.

כפי שהוזכר מעלה, מדיניות הדיור של הממשלה כללה גם מאמצים להגביל ולעצב את כוחות השוק, אם בדרך של הצעת דירות מסובסדות בהגרלה, או באמצעות כלים תכנוניים שחייבו הקמה של דירות קטנות ודירות להשכרה במחיר מפוקח. וכן במאמצים להפחית את נוכחותם של משקיעים בשוק הדיור. כלומר חלק מהמשאבים הציבוריים שהועברו לידי גורמים ציבוריים הועברו באופן מסובסד, תחת התנאי כי ההטבה תתגלגל לצרכן הקצה.

אולם נראה כי מאמצים אלו להשפיע על חלק משוק הדיור לא לוו בהקמת כלי אכיפה ובקרה מספקים שיבטיחו כי הגורמים הפרטיים אכן מממשים את האינטרס הציבורי. כך, לא נמצאו כלים שיבטיחו את בנייתן של יחידות דיור "קטנות" (ואף לא הוגדרה המשמעות של יחידת דיור "קטנה"), או פיקוח על היבטים נוספים שעשויים היו להיקבע כתנאים במסגרת התוכניות. זאת בין היתר על רקע העובדה שחלק ניכר מוועדות התכנון והבנייה שאמורות לאכוף את התוכניות לא אוישו במלואן.

העדרם של כלים לבקרה על מימוש האינטרס הציבורי על ידי הגורמים הציבוריים שקיבלו את המשאבים הציבוריים לידיהם, בשילוב עם הנוכחות המסיבית של משקיעים בשוקי הדיור (בין 2011 לאמצע 2015 מסיבית מאד, והחל מאמצע 2015 במידה פחותה מעט אך עדיין משמעותית), הותירה את מבקשי הדיור חשופים לגורמים החזקים בשווקים אלו.

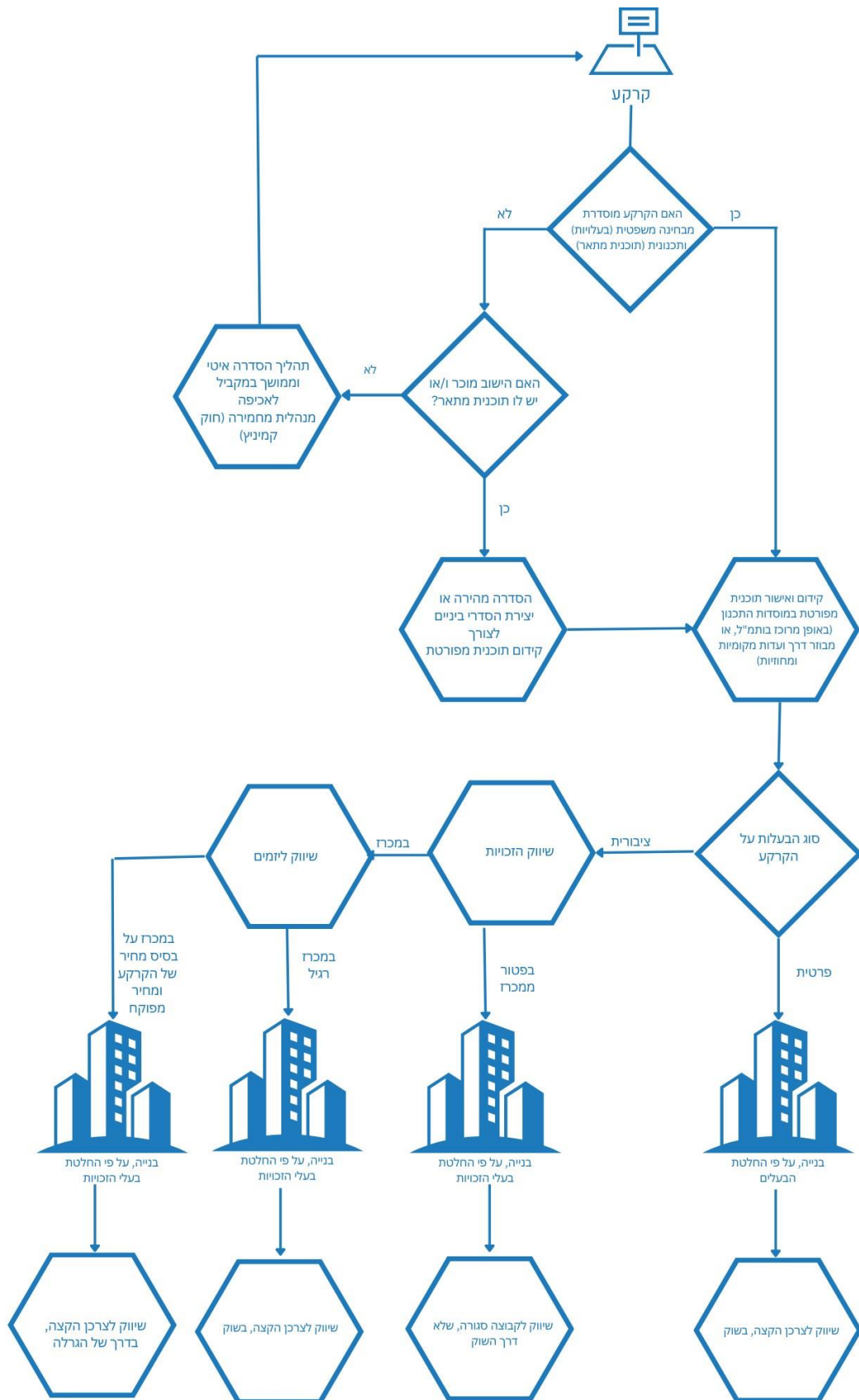
המשמעות היא כי ההקצאה של משאבי הדיור נערכה שלא בדרך של צדק חלוקתי, אלא להיפך: המשאבים הציבוריים הוקצו – אם בדרך של מכרז ואם בדרך של פטור ממכרז – לידי גורמים פרטיים שפעלו לידי השאת רווחיהם. לעתים, הדבר נעשה על בסיס ההבטחה של היזם הפרטי לממש את האינטרס הציבורי של דיור בהישג יד, אך – כאמור – ללא פיקוח אפקטיבי על האופן שבו הבטחה זו תמומש. התוצאה היא הדרה של מרבית האוכלוסייה הישראלית, החל מקבוצות מוחלשות ועד מעמדות הביניים, מהיכולת לרכוש דירה. ולבסוף, היו גם שנתרו "מחוץ לגדר" של מדיניות הדיור. קבוצות מוחלשות במיוחד כגון תושבים ביישובים לא מוכרים היושבים על קרקע לא מוסדרת, ותושבים נוספים שזכויותיהם בקרקע בהם הם מתגוררים אינן מוסדרות כמו תושבי גבעת עמל ב', נותרו כ"קסטה" בפני עצמה, חסרי מעמד קרקעי.

#### ניתן לסכם את המדיניות בדרך הבאה:

1. הנחת היסוד היא שצורכי הדיור של הישראלים יסופקו דרך מנגנון השוק.
2. לשם כך מדיניות הדיור קידמה העברת משאבים ציבוריים לידי גורמים פרטיים, יזמיים, אשר יבנו יחידות דיור למטרות רווח. ההגדלה המהירה של המלאי התכנוני, באמצעות המדיניות הקרקעית ומדיניות התכנון, נועדה למטרה זו.

3. הממשלה לא בחרה במנגנונים של התערבות בנעשה בשוק עצמו (כמו בניית דיור ציבורי, או אף הסדרה חוקית של חוזי שכירות) ומרבית הישראלים נאלצו להתמודד עם אספקת צורכי הדיור בשוק פרוע שבו הדיור אינו בר-השגה למרבית שכבות האוכלוסייה.
4. מדיניות זו הייתה מפוצלת ומרובדת ביחס למגזרים השונים בחברה הישראלית. המדיניות קודמה באופן שונה ביחס למיעוטים, על בסיס של מדיניות קרקעית שונה ליישובי מיעוטים, והעדרן של תוכניות מתאר ליישובים אלה. בתוך החברה היהודית נוצרו מנגנונים שמטרתם מדיניות נפרדת לחברה החרדית, למגזר הכפרי ולמגזר העירוני הכללי.
5. הממשלה יצרה שני "מנגנוני פיצוי" למציאות זו: 1) שיווק מקרקעין בפטור ממכרז, המאפשר נגישות לדיור שלא דרך מנגנון השוק עבור קבוצות שונות המאורגנות לשם כך; ו-2) מנגנון של שוק מסובסד (מחיר למשתכן ודומיו), שמאפשר הטבה ברכישת דירה לזוכים בהגרלה. אלא שגם מנגנוני פיצוי אלה עוצבו כך שקבוצות מבוססות ובעלות עוצמה פוליטית היו הנהנות העיקריות מהן, והתוצאה הייתה הרחבת פערים במקום צמצום.
6. מדיניות זו תרמה להפרדה בין קבוצות אוכלוסייה בישראל, על בסיס מעמד סוציו-אקונומי (עשירים ועניים), על בסיס לאומי (יהודים וערבים).
7. כך, מדיניות הממשלה ביססה והעמיקה את ההדרה של בני ובנות "המעמד הלא-מוסדר", תושבי יישובים לא מוכרים שאין הכרה בזכויותיהם ביחידות המגורים שלהם.

**איור מס' 1 : תרשים זרימה כיצד חטיבת קרקע "הופכת" ליחידות דיור במדיניות הדיור של הממשלה**



## 5. סיכום: ההשלכות החברתיות של מדיניות הדיור

לאחר שעמדנו על המדיניות המוצהרת של הממשלה בתחום הדיור, ועל כלי המדיניות המרכזיים שבהם נעשה שימוש לקידום מדיניות זו, נציג מספר השלכות חברתיות הנובעות ממדיניות זו.

### א. קבוצות אוכלוסייה מסוימות נמצאות במעמד קרקעי נחות – המעמד "הלא מוסדר"

המדיניות הקרקעית של הממשלה, המבכרת העברה של מקרקעין ציבוריים לגורמים פרטיים, חלה למעשה רק על קרקעות שהבעלות בהן מוסדרת ושיש להן תכנית מתאר מאושרת. אולם קיימות קבוצות מיעוט, בעיקר בדווים, פלסטינים-ישראלים ודרוזים, וכן יהודים באזורי מצוקה לשעבר כגון גבעת עמל, הדרות ביישובים (ולעתים ביישובים לא מוכרים) שבהן הבעלות על הקרקע אינה מוסדרת וליישובים אין תוכנית מתאר מאושרת.<sup>52</sup>

המשמעות היא שקבוצות אלו נופלות אל מחוץ לחוק ולסדר, או לתחומי פעילותה של המדיניות הממשלתית. כל זמן שהיישובים הללו אינם "מוסדרים" מבחינת בעלות ו/או מבחינה תכנונית, עצם הדיור בהם הוא לכאורה לא על פי הדין.<sup>53</sup> ממילא, למדיניות המוצהרת בדבר "הגדלת היצע הדירות המתוכננות והמשווקות" אין השפעה על יישובים אלה ולמתגוררים בהם.

כך נוצר מעמד נחות, המעמד "הלא מוסדר", מעמד שמודר מן המדיניות הממשלתית. עם זאת חשוב להבין ולראות כי ההסדרה היא פעולה שלטונית, אם הסדרת הבעלות ואם אישור תכנית מתאר, ולכן אין כאן תופעת טבע כביכול של יישובים שהוסדרו וכאלה שלא, אלא יש כאן מדיניות הלכה ולמעשה, הקובעת אילו יישובים וקבוצות אוכלוסייה תחול עליהן המדיניות הממשלתית, ואילו יהיו מחוצה לה, בשטח הפקר.

קבוצות מודרות נוספות, שנמצאות בסיכון לאי צדק חלוקתי ולמחסור בדיור, משתייכות לציבור בכללו – כלומר כל מי שלא זכה לרשת קרקע ו/או יחידת מגורים ו/או זכויות כלשהן ביחידת מגורים. הנגישות של קבוצות אלו ליחידת מגורים מוגבלת באמצעות מנגנונים של הדרה, כמו מנגנון הפטור ממכרז הפתוח לקבוצות מסוימות או מנגנון השוק הפתוח רק לבעלי האמצעים.

### ב. מדיניות הדיור הטילה על השוק הפרטי את האחריות למימוש האינטרס הציבורי

יישובים ורשויות שעברו את הסף שהוגדר מעלה – כלומר ברשויות בהן הבעלות על הקרקעות מוסדרת ותוכניות מתאר יישוביות כוללניות אושרו – נכנסים בגדרי המדיניות הממשלתית. אלא, שהמדיניות הממשלתית מכוונת להעברה מהירה ככל הניתן של החזקה בקרקעות המתוכננות והזמינות לבנייה לידי השוק הפרטי.

ההקצאה של חטיבת קרקע ממקרקעי ישראל מתבצעת רק לאחר שהיא מתוכננת, כלומר יש לגביה תכנית תקפה שאושרה במוסדות התכנון הרלוונטיים. ההגדלה של המלאי התכנוני מאפשרת לשווק במכרזים (ובתנאים מסוימים בפטור ממכרז) את הקרקע – דבר שמכונה על ידי רמ"י "שיווק יחידות דיור". אלא

<sup>52</sup> ראו מעלה הערות שוליים 13 ו-14.

<sup>53</sup> לפי הדין הישראלי, לבדווים בנגב אין זכויות במקרקעין עליהן הם יושבים. תביעות בעלות שהתבררו עד תומן במערכת המשפט קבעו כי הבעלות על הקרקעות במחלוקת היא של המדינה. הכרעה זו התקבלה על בסיס מה שכונה במחקר "דוקטרינת הנגב המת" (Dead Negev Doctrine, DND), (ראו: Kedar, A., Amara, A., & Yiftachel, O. (2020). *Emptied lands: A legal geography of Bedouin rights in the Negev*. Stanford University Press). לדוקטרינה משפטית זו 8 רכיבים, אשר כל אחד מהם בנפרד וכולם במצטבר, מייצרים "מגרש משחקים משפטי" בו תוצאת המשחק ברורה וידועה מראש: לבדווים אין, על פי הדין הקיים, זכויות במקרקעין עליהם הם תובעים בעלות מכוח זיקה היסטורית, והמסמכים שבידיהם המעידים על זיקה זו אינם בעלי תוקף משפטי.

שבנקודת הזמן שבה הקרקעות משווקות אין עליהן יחידות דיור, ומי שמתמודדים במכרז הם קבלנים ויזמים.

כך, מופרט מימוש האינטרס הלאומי והחברתי של בניית יחידות הדיור ומועבר לידי השוק הפרטי. הקבלנים והיזמים הם שמחליטים למעשה על עיתוי הבנייה. היכולת של הרשויות לאכוף את התנאים שבמסגרתם הוקצתה הקרקע מוגבלת. כך, גם במקרים שבהם הקרקע הוקצתה על בסיס של הבטחה לבניית תמהיל של דירות, לרבות "דירות קטנות", המשמעות המעשית תלויה בהחלטות החברות הקבלניות. יתכן שהם יחליטו לשנות את התמהיל, או אפילו לשנות את ההגדרה לדירות קטנות.

גורם פעיל נוסף בשוק הפרטי הוא קבוצת המשקיעים בדיור, כלומר מי שרוכשים יחידות דיור כאפיק השקעה, ומשכירים יחידות דיור אלו לדיירים תמורת תשלום שכר דירה. מעבר לכך שמדיניות הדיור המוצהרת לא כללה את ההיבט של אסדרת שוק השכירות והטלת מגבלות על הנעשה בו, אפילו ההיבט המוצהר (בתקופתו של כחלון כשר אוצר) של "הזרת המשקיעים" מתחום הדיור לא הושג, ומשקיעים נותרו נתח משמעותי ומרכזי בשוק, דבר שהביא להגדלת הביקושים ולעליית מחירים.

סיכומו של דבר, חרף המחויבות עליה הצהירו קובעי המדיניות להתמודד עם נושא הדיור ומחיר הדיור, בפועל, מדיניות הממשלה הייתה בעיקר להעביר את האחריות לשוק הפרטי, ולקוות ש"הגדלת ההיצע" תביא לירידת מחירים. זה לא קרה.

### ג. מדיניות הדיור קידמה סגרגציה מרחבית

היבט משמעותי נוסף של מדיניות הממשלה הוא ההתייחסות הנפרדת לקבוצות אוכלוסייה שונות. הותמ"ל, הוועדה הארצית לתכנון ובנייה של מתחמים מועדים לדיור, קיבלה סמכות לתכנן מתחמי דיור מועדפים לפי קבוצות אוכלוסייה, לרבות מתחמי דיור לחרדים, לערבים וכיו"ב.

מדיניות הדיור מבוססת על הנחה מושתקת, שלא מקבלת ביטוי נרחב בשיח הציבורי, כי החלקים השונים של החברה הישראלית מעוניינים וצריכים לגור בנפרד זה מזה. המשמעות היא נפרדות – קבוצות אוכלוסייה גרות בשכונות או יישובים בעלי זהות מובחנת, המובילה להסתגרות והדרה – בעלי זהות שונה מקבוצת הרוב באותו יישוב או שכונה יתקשו להתגורר בה, וסביר שיודרו ממנה.

ואכן בישראל קיימת סגרגציה מרחבית משמעותית. קיימות בישראל 258 רשויות מקומיות. רובן המוחלט של הרשויות ניתן לסיווג לפי קבוצת אוכלוסייה: קיימות רשויות יהודיות ורשויות ערביות. ישנן מעט רשויות "מעורבות", שבהן יש ייצוג של למעלה מ-10% לשתי קבוצות האוכלוסייה.<sup>54</sup> גם בקרב הרשויות היהודיות קיימת הפרדה וסגרגציה על בסיס קבוצות אוכלוסייה, וכך מתקיימות ערים ושכונות "חרדיות", כמעט ללא ייצוג לקבוצות אוכלוסייה אחרות.

יתרה מכך, קיימות אינדיקציות כי ההפרדה המרחבית איננה רק על בסיס קבוצות אוכלוסייה, אלא על בסיס סוציו-אקונומי. מחקר משנת 2015 הראה כי בין השנים 1983 ל-2008 חלה עלייה בריכוז של בעלי הכנסות נמוכות בשכונות בהן מרבית התושבים עניים (שכונות עוני), ושל בעלי הכנסות גבוהות בשכונות

---

<sup>54</sup> הרשויות המעורבות בישראל הן ירושלים, תל-אביב – יפו, חיפה, מעלות תרשיחא, לוד, רמלה, עכו, נוף הגליל. כן ישנם שני יישובים כפריים מעורבים – נווה שלום ויערה.



שבהן מרבית התושבים מבוססים (שכונות יוקרה).<sup>55</sup> כלומר במהלך התקופה הזו ההפרדה המרחבית בין עשירים לעניים התגברה.

ההפרדה המרחבית בין קבוצות אוכלוסייה קשורה במדיניות הדיור. המדיניות הקרקעית ומדיניות התכנון מייצגות קרקעות מסוימות למגורים של קבוצות מסוימות. כך לדוגמה מתוכננת הקמת "עיר חרדית" חדשה. ביישובים קטנים מנגנון ההפרדה וההדרה מתאפשר באמצעות חוק ועדות הקבלה (תיקון מס' 8 לפקודת האגודות השיתופיות, תשע"א-2011) שמאפשר לקבוע מי עשוי להתגורר ביישובים קהילתיים. נושא זה יוחמר מן הסתם בעקבות תיקון (מס' 12), התשפ"ג-2023 שהתקבל לאחרונה ומרחיב מאוד את היקף היישובים בהם ניתן לקיים ועדות קבלה.<sup>56</sup>

ביישובים עירוניים מדיניות התכנון הרשמית קבעה כי על תוכניות למגורים לקיים תמהיל של דירות קטנות, מה שאמור לאפשר נגישות ונשיגות לקבוצות אוכלוסייה ממעמדות סוציו-אקונומיים מגוונים. אך כפי שכבר הראינו, מדיניות הדיור הזניחה את הצורך להגדיר באופן מדויק מהי "דירה קטנה", מה שהביא לכך שבתקופה הנדונה נבנו פחות דירות עם 3 חדרים (כחלק יחסי מיחידות הדיור שנבנו) מאשר בתקופה שקדמה לה.

סיכומו של דבר, מדיניות הדיור בתקופה הנדונה חיזקה וקיבעה את ההפרדה של ישראל לקבוצות אוכלוסייה מובחנות מבחינה סוציו-אקונומית ואתנית.

#### ד. מדיניות הדיור תרמה להרחבת פערים חברתיים כלכליים

מדיניות הדיור תורמת להרחבת פערים בין חלקי החברה הישראלית. מי שנפלו מחוצה לה, המעמד "הלא מוסדר", התרחקו עוד יותר ממי שזכו להנות מהיבטים שונים של המדיניות – כמו הקצאת דיור במחיר מופחת למי שזכו בהגרלה.

מדיניות השוק המסובסד (מחיר למשתכן ותכניות דומות) הצליחה לסייע לחלק מהאוכלוסייה. בחלק מהתוכניות מי שנהנו מההטבה היו מקרב החמישונים הנמוכים באוכלוסייה, כאשר בפריפריה, כ-75% מרוכשי הדירות בפרויקטים של מחיר למשתכן היו מחמישונים 1 עד 3.<sup>57</sup>

אולם מחקר של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מצא כי מדיניות זו תרמה להרחבת פערים ופגעו למעשה בעיקרון הצדק החלוקתי:<sup>58</sup>

תוכניות סבסוד דירה לא הובילו לירידה ניכרת במדד מחירי דירות. יתרה מכך, בתקופות של ירידות במדד מחירי דירות חדשות, כמו בחודשים ספטמבר–דצמבר 2022 השינוי במדד מחירי דירות חדשות בניכוי דירות בהנחה נמוך יותר לעומת דירות חדשות, כולל דירות בהנחה. ההנחה לזכאים ברכישת דירה במסגרת התוכנית היא רגרסיבית. במחוז המרכז ההנחה הגיעה למאות אלפי ש"ח בעיקר לרוכשים במשקי בית מעשירוני הכנסה גבוהים בעלי יכולת לרכוש דירה במחיר גבוה. בפריפריה ההנחה

<sup>55</sup> מילגרום, מ. (2015). סגרגציה כלכלית בישראל: 1983-2008. המכון לרפורמות מבניות.

<sup>56</sup> על התיקון ומשמעותיו הרגרסיביות ראו למשל הרחבת חוק ועדות קבלה – תיקון פקודת האגודות השיתופיות (מס' 12), התשפ"ג-2023 - #57 כאן. [https://www.lawprofsforum.org/post/\\_\\_\\_pp57](https://www.lawprofsforum.org/post/___pp57).

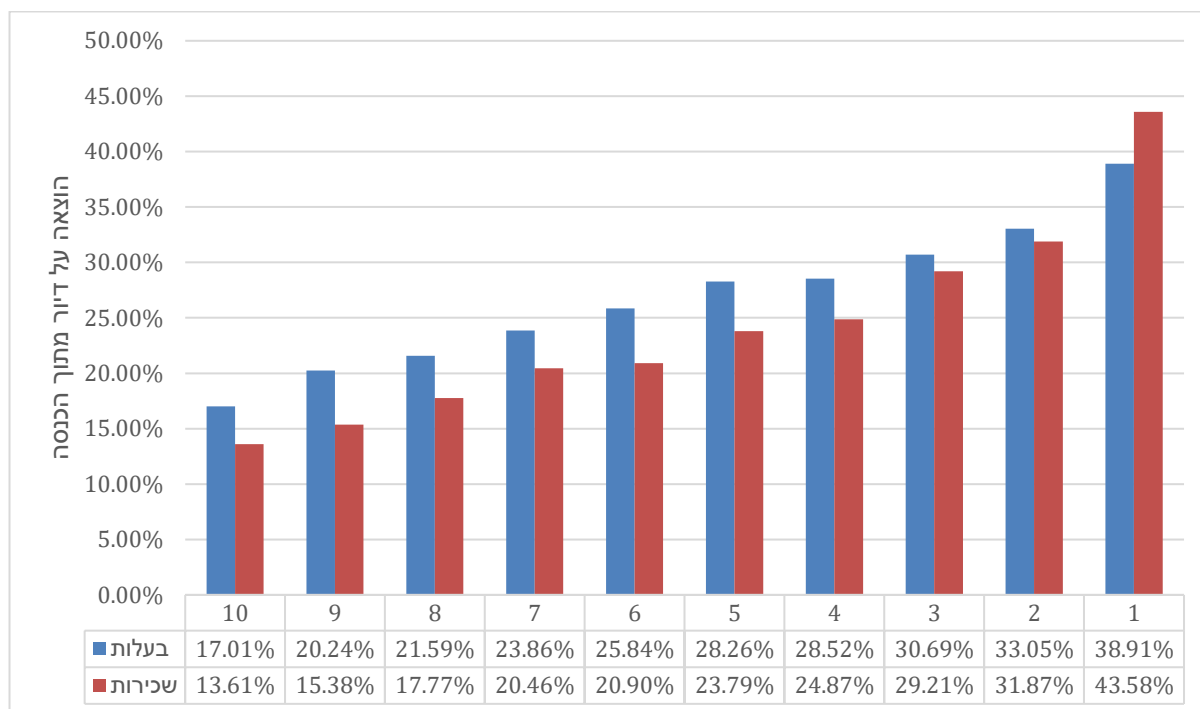
<sup>57</sup> לרון, מ. פן, נ. (2020). מחיר למשתכן: מחקר הערכה. מכון מאירס-גיוינט-ברוקדייל.

<sup>58</sup> אזנקוט, מ. צדיק, ע. (2023). תיאור וניתוח יישום תוכניות סבסוד דירות. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

נמוכה יחסית, בעיקר למשקי בית בעשירוני הכנסה נמוכים. על כן, התוכנית הביאה לגידול בפער ההון בישראל.

כפי שניתן לראות בתרשים מטה, מדיניות סבסוד הקרקע ליזמים לא הובילה להפחתה של הפער בנטל הדיור בין העשירונים, שנתר חריף ולא שוויוני.

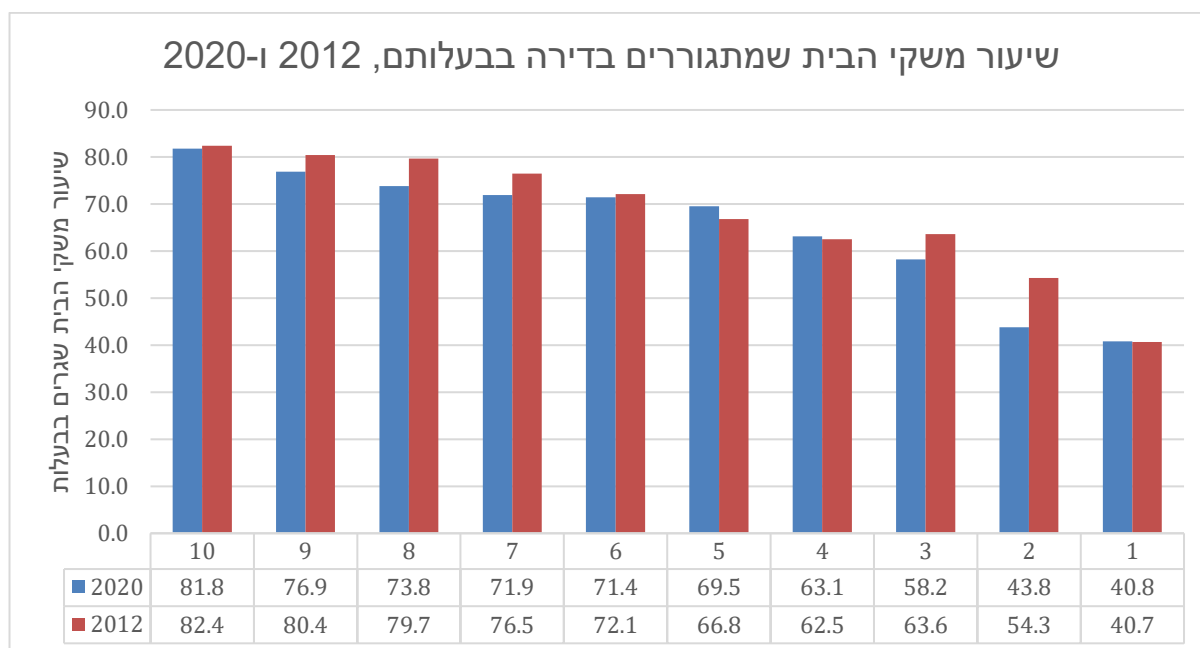
**תרשים מס' 3 : הוצאה על דיור ביחס להכנסה, לפי עשירונים, בחלוקה לבעלות ושכירות, 2020**



כפי שניתן לראות בתרשים, משק בית בעשירון 1 שמתגורר בשכירות, מוציא כ-44% מהכנסתו על דיור, לעומת משק בית בעשירון 10 שמוציא רק כ-14%. יצוין שההשוואה לאורך העשור היא בעייתית כי שיטת חישוב ההוצאות וההכנסות על ידי הלמ"ס שונתה ב-2019. לפי הנתונים של 2018 הפער היה חריף עוד יותר, ודומה לזה של 2012. ב-2012 עשירון 1 הוציא כ-50% מהכנסתו על דיור, וב-2018, כ-47%. ב-2019 הנתון ירד בחדות ל-41%, אך יתכן כאמור שמדובר בתוצאה של שינוי שיטת החישוב.

עם זאת, קיימת אינדיקציה כי מדיניות השוק המסובסד סייעה לקבוצת אוכלוסייה במעמד הביניים הנמוך לרכוש דירה. בין 2012 ל-2020, עשירונים 4 ו-5 הם העשירונים היחידים שבהם חלה עלייה במספר משקי הבית שמתגוררים בדירה בבעלותם.

**תרשים מס' 4 : שיעור משקי הבית שמתגוררים בדירה בבעלותם, 2012 ו-2020, לפי עשירונים**

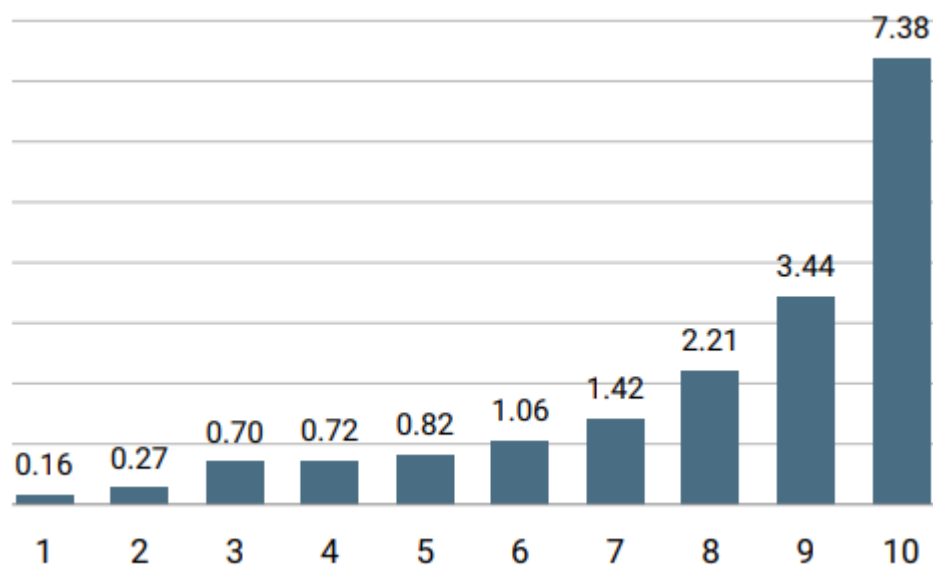


לסיכום היבט זה ניתן לקבוע כי הדיור הינו תחום שבו מתקיימים פערים חברתיים כלכליים משמעותיים, כאשר נטל הוצאות הדיור מכביד על השכבות החלשות לעומת האופן שבו הוא מכביד על השכבות המבוססות.

על פי מחקר של מרכז אדוה, הוצאות הדיור הן למעשה מנגנון להעברת עושר מהשכבות החלשות לשכבות המבוססות.<sup>59</sup>

<sup>59</sup> מרכז אדוה, (2022). תמונת מצב חברתית 2022 : מגפת אי השוויון נמשכת. מרכז אדוה

תרשים מס' 5 : הכנסה שנתית של משקי בית מהשכרת בית, דירה או חדר, לפי עשירונים, 2019, במחירים שוטפים במיליארדי ₪, לפי עשירוני הכנסה כספית נטו לנפש סטנדרטית



מקור : מרכז אדוה על בסיס עיבוד של נתוני הלמ"ס

מרבית משקי הבית בישראל צריכים לספק לעצמם את צרכי הדיור דרך מנגנון השוק, בין אם בשכירות ובין אם בבעלות. העובדה שבשוק פעילים גורמים חזקים, בעלי גישה למשאבים הציבוריים (זכויות במקרקעין, תוכניות מאושרות) ולהון, מביאה להרחבת פערים. מדיניות הדיור של הממשלה יצרה שני מנגנוני פיזיו למציאות זו : מנגנון ראשון, קבוצות אוכלוסיה מסוימות הצליחו לשפר מצבן באמצעות התארגנות פוליטית, וזכו בגישה לדיור, שלא דרך מנגנון השוק, על בסיס קרקע שהוקצתה בפטור ממכרז. המנגנון השני היה מנגנון השוק המסובסד, שהכניסה אליו הייתה אקראית (הגרלה) וישנן אינדיקציות כי הצליח למקד את ההטבה בעיקר לחלק ממעמד הביניים הנמוך. מי שלא הצליח להנות ממנגנוני הפיזיו "נזרק" אל מתחת לגלגלי האוטובוס הדוהר של מנגנון השוק.

#### ה. סיכום והמלצות

המשגנו מעלה את מדיניות הדיור, בחנו את המנגנונים השונים שהופעלו לצורך קיומה במספר תחומים, ואת ההשלכות החברתיות של מדיניות זו.

הראינו כי מדיניות הדיור לא מימשה את עקרונות הצדק החלוקתי : קבוצות אוכלוסייה גדולות נותרות מודרות, כאשר לא ניתנת להן האפשרות לממש את זכותן לדיור במחיר בר השגה. מדיניות הדיור הממשלתית בתקופה שנבדקה נתנה יתרון למספר קבוצות מובחנות, ביניהן : בעלי אמצעים הרוכשים דיור למטרות השקעה, חברים באגודות חקלאיות שלהן זכויות בקרקע ציבורית שהוקצתה להם זה מכבר, שהשביחו את ערכן ועוצמתן של זכויות אלו, וקבוצות אינטרסים מאורגנות המסוגלות להתארגן על מנת לזכות בקרקע בפטור ממכרז. מנגנוני הפעולה של מועצת מקרקעי ישראל, כפי שתוארו מעלה, משמשים למעשה כמנגנוני הדרה : מנגנון הפטור ממכרז, מנגנון המכרז הנותן קדימות למרבה במחיר, ריבוי ההחלטות

במגזר החקלאי כאמצעי להעברת זכויות לאגודות וחבריהן, ומיעוט ההחלטות במגזרי המיעוטים כמנגנון מדיר, המשמר את אי השקיפות בהחלטות הרשות והשרירותיות של ההסדרים עם המחזיקים בקרקע.

מדיניות התכנון של מדינת ישראל תרמה אף היא להרחבת הפערים והסגרגציה הגאוגרפית בין מגזרים, כאשר קידמה תכנון מוגבר ואינטנסיבי של יחידות מגורים ("מלאי תכנוני"), מדיניות שאפשרה הקצאת קרקעות ליזמים, ללא הקמת כלי פיקוח אפקטיביים המבטיחים מימוש האינטרס הציבורי בעת הבנייה – או אף את עצם הבנייה.

התוצאה, כפי שהראינו מעלה היא הרחבת פערים וסגרגציה מרחבית. אנו סבורים שמדיניות דיור חברתית צריכה לשים לנגד עיניה שתי מטרות מרכזיות, מתוך שאיפה לשנות את המציאות הקיימת: 1) הגברת השוויון בדיור, על ידי השוואה של נטל ההוצאה לדיור ביחס להכנסה בקרב כל העשירונים, ו-2) הגברת השילוב בין אוכלוסיות בישראל, כך ששכונות, ערים ויישובים יורכבו מתמהיל של קבוצות אוכלוסייה, לרבות מעמד סוציו-אקונומי, מוצא לאומי ורמת דתיות.

לא ניתן להשיג שתי רק באמצעות הכלים של השוק, כפי שניתן ללמוד מהניסיון של העשור השני של המאה ה-21, שאופיין בפעילות ממשלתית אינטנסיבית, אך כזו שמסתמכת באופן עיוור על השוק.

לדעתנו, אם הממשלה תשים לנגד עיניה את שתי המטרות שהצבנו לעיל, יהיה עליה לשקול שימוש בכלים נוספים בתחום הדיור, ובמיוחד חזרה למדיניות הדיור הציבורי ככלי משמעותי בקידום השוויון והשילוב החברתי. בנוסף, על הממשלה לבחון את התרומה החברתית של הכלים בהם נעשה שימוש כיום לרבות התכנון הנפרד לקבוצות אוכלוסייה שונות ומנגנון הפטור ממכרז.

אנו ממליצים כי ההיגיון שינחה את מדיניות הדיור צריך להיות כי דיור מהווה זכות חברתית ראשונה במעלה, שיש לספק באופן אוניברסלי במחיר בר-השגה, ולא כתלות בכמות המשאבים שברשותך, בשייכותך לקבוצה מובחנת כלשהי, או בזכייה אקראית בהגרלה.

#### לשם השגת תכליות אלו להלן המלצות מעשיות:

1. יצירת מסגרת על-חוקית ו/או חוקתית המעגנת את הזכות לדיור כחוק יסוד בישראל.
2. במקביל יש לחוקק חוק המסדיר את מדיניות הדיור בישראל, ומכפיף את הרשויות השונות המשפיעות על מדיניות הדיור למדיניות סדורה, אחידה ועקבית.
3. מדיניות הדיור צריכה להשיג שלוש תכליות: 1) מימוש הזכות לדיור במחיר בר השגה לכל אזרחי ישראל ותושביה; 2) קידום השוויון בדיור ו-3) הגברת השילוב החברתי בין קבוצות אוכלוסייה, לרבות מעמד סוציו-אקונומי, מוצא לאומי ורמת דתיות.
4. לשם השגת מטרות אלו על מדיניות הדיור לכלול צעדים אופרטיביים של מעורבות ממשלתית בדיור במגוון ההיבטים, החל מהקצאת קרקע, תכנון, פיקוח והסדרת השוק באופן אקטיבי.
5. על המדינה לפעול באופן מידי להסדרת מעמדם של יישובים ותיקים שאין להם מעמד במקרקעיהם. במסגרת הסדרה זו יש לפעול מחוץ לסדרי הדין הקיים, אשר אינו מעניק סעד לתושבים, וליצור מסגרת חוקית חדשה המכירה בזכויותיהם, כצעד ראשון להסדרה של היישובים.
6. יש לקיים מדיניות שוויונית המתייחסת באופן קוהרנטי ועקבי לתנאים השונים בשטחים עירוניים, ביישובים חקלאיים ויישובי מיעוטים. מדיניות זו צריכה לבוא לכדי ביטוי בהיבטים של הקצאת קרקע ותכנון.

7. יש לעודד, ובמקרים מסוימים אף לחייב, יצירה של תמהיל חברתי ביישובים חלקאיים וכפריים, שכונות וערים. יש לבטל את האפשרות לקיים ועדות קבלה ליישובים שונים, וליצור הסדר המעודד יצירה של תמהיל תושבים מקבוצות אוכלוסייה שונות, לרבות מעמד סוציו-אקונומי, מוצא לאומי ורמת דתיות.
8. על המדינה להגדיר בחקיקה מהי "דירה קטנה" ו-"מחיר בר השגה" ולקבוע את חלקן של דירות קטנות במחיר בר השגה בתוכניות לבנייה חדשה.
9. הקצאת המקרקעין בפטור ממכרז לקבוצות אוכלוסייה מסוימות הינה בעייתית מבחינת השגת תכליות מדיניות הדיור כפי שהוגדרו לעיל. יש לקיים הקצאה בפטור ממכרז רק בתנאי שהוגדרו תנאים המבטיחים הגשמת תכליות מדיניות הדיור, לרבות קידום השוויון והגברת השילוב בין קבוצות אוכלוסייה.

## ביבליוגרפיה

- אברהמי, ב., כהן, א. (2004). "תופעת דרות הרחוב בישראל – בעיה ארצית בהיבט עירוני". מפגש לעבודה חינוכית סוציאלית, גיליון 19
- אורבך, ג., (2007). "יחסי השלטון המקומי – המגזר השלישי בישראל". קבוצת המחקר במדיניות חברתית, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוני' בעברית בירושלים, בשיתוף עם מרכז המחקר והמידע של הכנסת
- אזנקוט, מ. צדיק, ע. (2023). תיאור וניתוח יישום תוכניות סבסוד דירות. מרכז המחקר והמידע של הכנסת
- אינגבר, א. (2006). נגישות וזמינות דיור לכל: פרספקטיבה משווה לקראת מדיניות לדיור נגיש יותר בישראל". קבוצת המחקר במדיניות חברתית, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוני' בעברית בירושלים
- בלנק, י. (2004). "מקומו של ה"מקומי": משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל". משפטים לד
- בן-שטרית, ג. (2014). עשור ללא מדיניות דיור: נסיגת הממשלה מתמיכתה בדיור ומחאת קיץ 2011. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
- בן-שטרית, ג., צ'מנסקי, ד. (2002). "התערבות הממשלה בשוק הדיור: היבטים תיאורטיים ולקחי הניסיון המצטבר". המרכז לחקר העיר והאזור ע"ש פיליפ ואתל קלצניק, הפקולטה לארכיטקטורה ובנוי ערים, הטכניון
- בר-נתן, מ. (1986). "המימון הציבורי לדיור – סיבסוד, מימון ופרוגרסיביות". בנק ישראל, מחלקת המחקר ברק-ארז, ד. (תשס"ה). צדק חלוקתי במקרקעי ישראל: בעקבות בג"ץ הקרקעות החקלאיות. המשפט, י.
- גבזון, ר. (תשס"ה). "על היחסים בין זכויות אזרחיות-פוליטיות ובין זכויות חברתיות-כלכליות". זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל, 25-40.
- גבזון, ר., שנידור, ח. (1991). "זכויות האדם והאזרח בישראל". מקראה (כרך א). האגודה לזכויות האזרח בישראל.
- גילדין, א. (2018). דיור בר השגה במשפט: מודלים, יישומים, אכיפה. נבו
- גן-מור, ג. (2010). דיור בר השגה בישראל. מקרקעין (ט) 5, 99.
- גרינפלד, מ. (1975). "השפעת העזרה הציבורית והמשפחתית לדיור על חלוקת ההכנסות בקרב זוגות צעירים ב-1971". המוסד לביטוח לאומי
- דרי ד', (1992). "מחאה, פוליטיקה וחידושי מדיניות: מאבקם של חסרי הדיור". מכון ירושלים לחקר ישראל
- הכלכלנית הראשית במשרד האוצר, (2022). [סקירת ענף הנדל"ן למגורים](#). משרד האוצר, פברואר 2022.
- ורצברג, א. (2001). "האם השוק המשני למשכנתאות יפתור את בעיית הדיור של הזוגות הצעירים?". מרכז אדוה
- ותמ"ל, (2022). [סיכום פעילות שנתי, 2021](#). מינהל התכנון, ינואר 2022.
- טרקטנברג, מ. (יור"ר) (2011). [דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי](#). [אין שם הוצאה], אוקטובר 2011.

כהן, ר., (2008). המלחמה על הבית: מהלכיו של חוק הדיור הציבורי. משכל  
לו-יוון, י., קלוש, ר., (1994). דיור בישראל: מדיניות ואי שוויון. מרכז אדוה  
לרון, מ. פן, נ. (2020). מחיר למשתכן: מחקר הערכה. מכון מאירס-גוינט-ברוקדייל  
מטה הדיור הלאומי, (2020). [סיכום פעילות מטה הדיור הלאומי, 2015-2020](#). משרד האוצר, מאי 2020  
מילגרום, מ. (2015). סגרגציה כלכלית בישראל: 1983-2008. המכון לרפורמות מבניות  
מרכז אדוה, (2022). תמונת מצב חברתית 2022: מגפת אי השוויון נמשכת. מרכז אדוה  
סבירסקי, ש., הופמן-דישון, י. (2016). שוק הדיור המפוצל: "כוחות השוק", משבר הדיור והחזון הממשלתי  
הנשכת. מרכז אדוה  
פרידמן, י. (2001). "דיור ותנאי מגורים בישראל 1990-1999", הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה  
קדר, ס. (1998). "זמן של רוב, זמן של מיעוט: קרקע, לאום, ודיני התיישנות הרוכשת בישראל", עיוני משפט  
(3)21  
קדר, ס. (2004). "מחוזות החולשה: המשפט הישראלי והמרחב האתנו-לאומי בישראל". מדינה וחברה 2  
קדר, ס. (2007). "מקרקעי הציבור בישראל – אסטרטגיות במאבק על צדק חלוקתי". בתוך: קשת של דעות:  
סדר יום מזרחי לחברה בישראל (יונה, י., עורך).  
קדר, ס., זלצברגר, ע. (1998). "המהפכה השקטה: עוד על הביקורת השיפוטית בישראל לפי חוקי היסוד  
החדשים". משפט וממשל ד(2)  
קדר, ס., חריס, ר., לחובסקי, א. (2002). "על ההיסטוריוגרפיה של המשפט הישראלי". עיוני משפט כו(2)  
קדר, ס., יפתחאל, א. (2000). "הקרקעות החקלאיות בישראל לקראת סוף האלף: היבטים היסטוריים,  
משפטיים וחברתיים", בתוך: צדק חלוקתי בישראל (מאוטנר, מ., עורך).  
קדר, ס., יפתחאל, א., אמארה, א. (2012). "עיון מחדש בהלכת 'הנגב המת': זכויות קניין במרחב הבדווי",  
משפט וממשל יד 7-147  
קדר, ס., יפתחאל, א., חמאיסי, ר. (2000). "על עוצמה ואדמה: משטר המקרקעין בישראל". תיאוריה  
וביקורת 16  
רז-דרור, ע., קוסט, נ. (2017). [התוכנית האסטרטגית לדיור, 2017-2040](#). המועצה הלאומית לכלכלה, משרד  
ראש הממשלה, מאי 2017.  
רמ"י, (2020). דין וחשבון על פעולות רשות מקרקעי ישראל. רשות מקרקעי ישראל  
רמ"י, (2021). קובץ ההחלטות של מועצת מקרקעי ישראל. רשות מקרקעי ישראל  
שכטר, א. (2012). רוטשילד: כרוניקה של מחאה. הקיבוץ המאוחד  
שפירו, ש., פרומר, ד. (1997). "לידתה של בעיה חברתית: דרי רחוב בתל אביב – יפו". מחקרי תל אביב-יפו,  
כרך ב'

Debreu, G., (1972). *Theory of Value: An Axiomatic Analysis of Economic Equilibrium*, Yale University Press.



Kedar, A., Amara, A., & Yiftachel, O. (2020). *Emptied lands: A legal geography of Bedouin rights in the Negev*. Stanford University Press

#### פסיקה ישראלית

- בג"ץ 59/88 צבן נ' שר האוצר, פ"ד מב(4) 705 (1989);
- בג"ץ 1992/92 חברת נווה שוסטר בע"מ נ' שר האוצר, פ"ד מו(3) 675 (1992);
- בג"ץ 721/94 אל-על נתיבי אויר לישראל בע"מ נ' דנילוביץ, פ"ד מח(5) 749 (1994);
- בג"ץ 4541/94 מילר נ' שר הביטחון, פ"ד מט(4) 94 (1995); בג"ץ 5394/92 הופרט נ' "יד ושם", רשות הזיכרון לשואה ולגבורה, פ"ד מח(3) 353 (1994).
- בג"ץ 161/94 אטרי נ' מדינת ישראל (לא פורסם).
- ע"א 3295/94 פרמינגר נ' מור, פ"ד נ(5) 111,121.
- רע"א 4905/98 גמזו נ' ישעיהו, פ"ד נה(3) 360, 375-376
- בג"ץ 4906/98 עמותת "עם חופשי" לחופש דת, מצפון חינוך ותרבות נ' משרד הבינוי והשיכון, פ"ד נד(2) 503 (2000)
- ע"א 3553/00 אלוני נ' זנד טל מכוני תערוכת בע"מ, פ"ד נז(3) 577, 599
- בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש - למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 25, 63 (2002), מקרקעין א/5 652 (2002) (להלן: "בג"צ הקרקעות").
- רע"א 5368/01 יהודה נ' תשובה, פ"ד נח(1) 214, 221;
- ע"א 9136/02 מיסטר מאני ישראל בע"מ נ' רייז, פ"ד נח(3) 934 (השופטים א' ריבלין ו-ד' דורנר)
- בג"ץ 10662/04 חסן ואח' נ' המוסד לביטוח לאומי, פס' 35-36 לפסק דינה של הנשיאה ביניש פורסם בבנו (28.12.2012).

## נספח א': סיכום וניתוח של החלטות מועצת מקרקעי ישראל ביחס להקצאת זכויות בקרקע לדיור

### פתיחה

להלן מיפוי החלטות מועצת מקרקעי ישראל. המיפוי נערך על החלטות מועצת מקרקעי ישראל קובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל גרסה מתאריך 2.9.21.

מדיניות הדיור הננקטת כלפי כל מגזר שונה ונבדלת. מועצת מקרקעי ישראל אחראית על מדיניות המקרקעין כולה אולם עיון בהחלטותיה מגלה כי בפועל החלטות מועצת מקרקעי ישראל בנושא קרקע ודיור מתמקדות בעיקר במגזר העירוני והכפרי ופחות במגזרי מיעוטים. כפי שניתן לראות, ההחלטות בנושא המגזר העירוני והכפרי תופסות נפח גדול בהרבה מאשר אלו שעוסקות במיעוטים, גם לאור חלקם היחסי של המיעוטים בחברה הישראלית.

- קרקע עירונית נדונה בקובץ החלטות ב-161 עמודים.
- קרקע חקלאית למגזר הכפרי נדונה בקובץ החלטות ב-118 עמודים.
- קרקע במגזרי מיעוטים נדונה בקובץ החלטות ב-18 עמודים בלבד.

נוכחנו לדעת ששיטת ההקצאה שונה בין כל מגזר ומגזר, הטרמינולוגיה שונה, המדיניות מפוזרת ומובחנת ולא קיימת מדיניות אחידה ביחס להקצאת המקרקעין ולדיור. להלן ניתוח של החלטות מועצת מקרקעי ישראל לפי מגזרים.

### הקצאת קרקע עירונית ודיור

#### *תמצית*

מוקצית ככלל במכרז פומבי ובמחיר שוק ובתשלום מלא לתקופה ארוכה. המדינה משווקת את קרקעות באמצעות מכרזים שונים ליזמים וקיימות החלטות שמעניקות פטור ממכרז, או מכרזים בעלי מאפיינים מיוחדים. קיימות החלטות המקנות הנחות ועוסקות בשכירות מפוקחת ודיור בהישג יד ובפטור ממכרז ביישובים קהילתיים. שימוש בטרמינולוגיה השגורה ביחס למגזר העירוני של "חוכר". שיעורי תשלום בהתאם לשיעורי השוק ע"פ מכרז או שיעורי תשלום של 91% דמי היוון על פי מכרז או שומה. ההחלטות מעניקות פטורים והנחות לפי אזור, מצב כלכלי, חברתי ובריאותי. הקצאת קרקע עירונית ודיור (פרק 4,5 הקצאת קרקע עירונית ודיור מעמ' 52 – עד עמ' 213)

#### *פירוט*

1. ככלל הקצאת קרקעות במגזר העירוני היא במכרז.
2. סוגי הקצאות ומכרזים: הקצאה לבני מקום, מכרז במסלול הרשמה והגרלה, מכרז לדיור במחיר מופחת, מכרז לדיור בהשכרה, מכרז לייזום, מכרז תכנון ובנה.

3. במקרים מסוימים ההקצאה היא בפטור ממכרז (התייחסות רק למגורים)
4. כך לדוגמה: למעונות סטודנטים, ליישוביים קהילתיים, לסוכנות היהודית ולהסתדרות הציונית למטרת הקמת יישובים קהילתיים, הקצאת קרקע להקמת יחידות דיור לטובת מועמדים לקליטה ביישובים קהילתיים בנגב ובגליל. הקצאת מקרקעין לקרן הקיימת לישראל, הקצאת זכויות בקרקע לרוכשי בתים בבנייה נמוכה מחברה משכנת ביישובי עולים ובאזורי פיתוח.
5. התמורה עבור הקרקע, סוגי ההתקשרויות ותנאי החכירה של הקרקע
6. בהחלטות נקבעו הסדרי התשלום עבור הקניית בעלות, השכרת משנה או החכרת משנה, דמי חכירה שנתיים, היוון זכויות וחידוש חכירה במגורים.
7. כמו כן נקבעים בהחלטות תנאי העברת זכויות במגורים; תנאים עבור תוספת בנייה, שינוי ייעוד ופיצול; נקבעו כללים להתחדשות עירונית וכן מוענקות הנחות לנכים, חיילי מילואים ועוד. ניכרת מגמת מכירת נכסי רשות הפיתוח.
8. פירוט ההנחות והפטורים במגזר העירוני:
- א. הנחות – הקצאה ליזם, הנחות אזור בהקצאת קרקע למגורים, הנחות בבניה עצמית בדרך של מכרז הרשמה והגרלה לבעל תעודת זכאות של חסר דיור, הנחות לקו עימות, הנחות בהקצאת קרקע לחיילי מילואים ובפטור ממכרז, הנחות במכר נכסי הפיתוח לדיירים מוגנים ובמכרזים פומביים.
- ב. עדיפות בהקצאה לבני מקום בניה עצמית תינתן עדיפות לחסרי דיור, הקצאה לבני מקום ביישובי מיעוטים בהתאם לגודל האוכלוסייה. (ביישובי מיעוטים לרבות בתחום השיפוט של המועצות האזוריות או מקומיות ההקצאה לבני הישוב עד 75% מסך המגרשים המוצעים לציבור וניתן להגדיל ל-100%. אם אינם באזור עדיפות לאומית בהתאם לגודל האוכלוסייה. מעל 30,000 לא תינתן הקצאה לבני מקום).
- ג. מכרז מסלול הרשמה והגרלה – עדיפות לחסרי דיור ולמשפחותיהם. ערך הקרקע יחושב מערך הבעלות בכפוף להנחות אזור. מכרז לדיור במחיר מופחת לפי ערך הקרקע. יבוצע בין השנים – 2020-2030 יבוצע בקרקעות בהם המחיר למ"ר לא עולה על 20,000 ₪. שיעור מסלול מופחת - בני מקום – שיעור מסלול מופחת עד 20% מסך יחידות הדיור. בני מקום ביישובי מיעוטים בהתאם לגודל האוכלוסייה. מכירת הדירות במחיר מופחת לזכאים לאחר ביצוע הגרלה.
- ד. מכרז דיור להשכרה – ישווקו מתחמים מיועדים להשכרה ארוכת טווח בהן 1/3 מהדירות במחיר מפוקח.
- ה. מכרזי ייזום – שיווק מכרזי ייזום באמצעות הסכמי חכירה או מתן רשות להסכם פיתוח.
- ו. מכרזי מעונות סטודנטים – עדיפות במכרז פומבי למוסדות השכלה גבוהה ומלכ"רים. שיווק הקרקע ללא תמורה על בסיס המחיר הנמוך ביותר שיבוקש למ"ר.
- ז. מכרז תכנון ובנה – מכרזים להקצאת זכויות בקרקע למגורים. היתר 500 יחידות דיור לכל הפחות.
- ח. הקצאת קרקע לרשויות מקומיות

ט. הקצאת קרקע למגורי קשישים

י. חכירה לדיוור בהישג יד להשכרה – תוקצה בדמי חכירה מהוונים בסך 18 ₪ לתק של 49 שנים.

יא. הקצאת קרקע ליישובים קהילתיים לסוכנות היהודית ולהסתדרות הציונית – הרשות תתקשר בהסכם הרשאה עם הסוכנות לתכנון ופיתוח ישובים קהילתיים באזורים שונים. ביישובים קהילתיים באזור הנגב והגליל - ההקצאה בפטור ממכרז על בסיס המלצה המיישבת על בסיס אישור ועדת קבלה.

יב. הקצאת זכויות בקרקע לרוכשים בבניה נמוכה מחברה משכנת ביישובי עולים ובאזור פיתוח – בדמי חכירה מלאים + הנחות אזור.

9. תנאי חכירה או התקשורת במגזר העירוני – במגורים כולל בניה למגורים ביישובים קהילתיים עבור שטח מבונה שהוקצה ושולמה תמורה עבור בינוי בפועל. במגזר הכפרי – בהרחבות על פי החלטות המועצה הרלוונטיות. ביישובי עולים – עסקאות בניה נמוכה שבמסגרתם שולמה תמורה חלקית מערך הקרקע במקום 51% ולא שולמה היתרה. הקניית בעלות בקרקע עירונית למגורים - בכפוף לתשלום דמי חכירה מהוונים, בהתאם לגודל המגרש. דירה בבניה רוויה לדירי דיוור ציבורי. בהסכם חכירה מהוון או לא מהוון.

10. תנאים להגבלת העברת הבעלות והזכויות בקרקע למגורים – לא תועבר הבעלות לזר, אלא בהסכמת הרשות. ביישוב קהילתי קטן וביישוב חקלאי יישוב קהילתי שהוא אגודה שיתופית שבתי האב ביישוב אינו עולה על 500 נדרשת הסכמת האגודה טרם העברת הבעלות. הגבלה על העברת שטח של מעל 16 דונם. העברת זכויות בקרקע למגורים לחוכר ששילם דמי חכירה שנתיים של 1% בין השנים הרלוונטיות יהיה זכאי להסכם חכירה מהוון ליתרת התקופה לתקופה נוספת ללא כל תמורה. העברת הזכויות בבניה רוויה בקרקע שהוקצתה במכרז לפי תנאי המכרז. העברת זכויות בפטור ממכרז לפי תנאי ההקצאה וההסכם. בבניה נמוכה העברת זכויות בקרקע שהוקצתה במכרז לפי תנאי המכרז.

11. חיוב וחישוב דמי הסכמה מגורים - בנכס מהוון – העברה פטורה מדמי הסכמה. בנכס לא מהוון יערך חישוב והחוכר יוכל לבחור מסלול בכפוף לשווי הקרקע ללא הנחת אזור. גובה דמי ההסכמה יהיה 1/3 מהפרש עלית ערך הקרקע עבור החלק שלא שולמו עליו דמי חכירה.

12. פטורים והנחות במגורים – יינתן פטור או הנחה רק עבור סעי' אחד. פטור או הנחה רק על זכות חכירה למשך 4 שנים. הנחה עד 80,000 ₪: לנכה, ועיוור, חוכר מעל גיל פנסיה תהיה הנחה, למשפחת חייל שנשפה פטור וכו'.

13. תוספת בניה, שינוי ייעוד ופיצול מגרש: הקצאה ששולמה תמורה עבור חלק מהזכויות בינוי בפועל הרשות תגבה דמי היתר עבור הסכמתה להפיק הנאה נוספת מהקרקע בהתאם לגודל המגרש, ותשלום דמי חכירה מהוונים. יוענקו פטורים במקרים מיוחדים. תוספת בנייה במגורים – רק בהתקיים חוזה חכירה מהוון. שינוי ייעוד במגורים – יגבה דמי היתר של 31% שבין ערך הקרקע למלוא הזכויות. פיצול מגרש: במגרש מבונה הרשות תגבה 31% מערך הקרקע של המגרשים החדשים.

תמצית

מתאפיינת במיעוט הקצאה, בהפקעה ובקביעת פיצויים. קיימת הקצאה למשרתים מומלצים בשירות הביטחון, חסרי דיוור או חסרי קרקע. הטרמינולוגיה השגורה בהחלטות היא "מחזיק" נדרש להיות מחזיק במגרש בשביל לקבל זכות חכירה בנכס המגורים ולהחזיר חלק מהמגרש. יש הנחות אזור, שיעורי דמי ההיוון על פניו נראים גבוהים יותר ומגיעים עד 110%.

תנאים להקצאת קרקע לדיוור במגזרי מיעוטים (פרק 6 מעמ' 215 עד 233 בקודקס החלטות) במגזר זה החלטות עוסקות בעיקר בהסדר פינויים ופיצויים לבני מיעוטים, מתן פיצויים עבור פינוי קרקע ומחוברים לבני מיעוטים במרחבי חיפה והצפון. כמו כן נקבעים תנאי הקצאת קרקע למשרתי כוחות הביטחון שהם בני מיעוטים ביישובי מיעוטים.

פירוט

1. הגדרת "מחזיק" - מחזיק נוכחי שבנה או רכש בתמורה, במתנה, בירושה. (טרמינולוגיה שונה) החכרת המגרש למחזיק בו תהיה בתנאים: המבנה שימוש ומשמש רק למגורים. נבנה לפני שנת 2000. שטח המגרש יקבע על פי תוכנית למגורים יתרת הקרקע תוחזר לרשות. חתימה עד סוף 22 +ערבות. שווי ע"פ שומה. שיעור דמי החכירה המהוונים עבור חכירה מהוונת ל- 49 שנים בהתאם לאזור ונע בין 31% ל-110% באזור ללא עדיפות לאומית.
2. רשות מקרקעי ישראל תנקוט בהליכים משפטיים נגד מחזיקים בקרקע שלא כדין שנבנה עליה בית מגורים לאחר שנת 2000 ומחזיקים שלא הסדירו את הזכויות או לא עמדו בתנאים עד סוף שנת 2022.
3. מתן פיצויים עבור פינוי קרקע ומחוברים לבני מיעוטים במרחבי חיפה והצפון. בהחלטות ישנה הגדרה למונח "פזורה" ("מקבץ של מבנים בלתי חוקיים במרחב חיפה והצפון אשר הוקמו לפני 15.11.1998 המצויים מחוץ לתוכנית מתאר ומשמשים למגורי בני מיעוטים"). הנהלת הרשות תקבע את "רשימת הפזורות". יינתן פיצוי לבית אב עבור פינוי והריסת בית המגורים ממקרקעי ישראל בלבד שאין בידיו מגרש נוסף. פיצוי עבור יחידת דיוור אחת במגרש בחכירה 49 שנים ללא תשלום שיחשב כחכירה מהוונת ב-91%.
4. אם המתפנה אינו מוכן או יכול להשיב את הקרקע לידי המדינה יינתן הפיצוי בתנאי שיסכים להשתמש בקרקע רק שימוש חקלאי ע"פ ייעודה כקרקע חקלאית. במקרים חריגים תאושר הקצאה של יותר מיחידת דיוור אחת. תנאים לקבלת הפיצוי: אם המחוברים בבעלותם, נבנו לפני 98, לא ניתן עבורם פיצוי בעבר והפיצוי יינתן בכפוף להריסתם בהתאם לשומה. תוקף עד סוף שנת 22.
5. תנאי הקצאת קרקע למגורים למשרתי כוחות הביטחון שהם בני מיעוטים ביישובי המיעוטים – הגדרת "מומלץ" - מי שמשרת או ששרת בכוחות הביטחון, שרות מלא, אשר ברשותו המלצה ממשד הביטחון בתוקף, תעודת זכאות בהתאם לתבחינים של משרד הבינוי והשיכון בדבר היותו חסר דיוור, תצהיר חסר קרקע בייעוד למגורים מאומת על ידי עו"ד. הקצאת המגרש למומלץ תהיה בדרך של מכרז פומבי או בדרך של הרשמה והגרלה. במקרים חריגים בפטור ממכרז ע"פ חוק חובת מכרזים תקנה 25 (א24).

6. הקצאת קרקע ודיור במגזר הבדוויים – הקצאה מגרשים על פי טבלאות מחירים הטבות למשרתי שירות הביטחון. קיימת מדיניות פינויים והשבת קרקעות בכפוף לתמריצים. הטרמינולוגיה השגורה בחלק מההחלטות היא "פזורה" (מבנים בלתי חוקיים..).
7. הקצאת קרקע לבדוויים בנגב ביחס לבדוויים ההחלטות קובעות הסדרים להקצאת מקרקעין ביישובים המוכרים של הבדוויים בנגב (כגון ערי ועיירות הבדוויים, למשל רהט או חורה) נקבעו החלטות העוסקות במתן תמורה לתושבי הפזורה מקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב המסדירים את התיישבותם. וכן קיימת החלטות הקובעות את התנאים שבהם תימסר קרקע חקלאית לזמן קצר שלא בדרך נחלה לבדוויים בנגב.
8. ניהול קרקע, ביצוע עסקאות, מכר או חכירה להקצאת קרקע יבוצעו על ידי עובדי הרשות בהתאם להחלטות והנהלים וע"פ חוק חובת מכרזים והתקנות לחוק. (כלומר ככלל הקצאת קרקע ע"פ מכרז).
9. הרשות להסדרת התיישבות בנגב תפעל עד לאישור סמכויותיה ואישור המלצות ועדת גולדברג להסדרת התיישבות הבדוויית בנגב על ידי הממשלה, לבניית בסיס נתונים רחב, הכנת מערכות מידע, כוח אדם, תוכניות עבודה נהלים וכו'.
10. תנאים להקצאת מגרשים בפטור ממכרז למגורי מבקש ההקצאה בהתקיים התנאים והעדר מגרש נוסף.
11. הסדר והקצאת קרקע ביישובי הבדוויים בנגב – המדיניות ננקטת ב- 3 מישורים במקביל בקרקעות בנגב - (א) הסדרת תביעות בדרך של בירור. (ב) תשלום פיצויים כנגד הסרת התביעות ופינוי השטח. (ג) שילוב גורמים פרטיים שייצגו את המדינה במשא ומתן עם תובעי הבעלות להסרת תביעותיהם וקבלת פיצויים.
12. שיווק מגרשים ביישובי הבדוויים בנגב - מגרשים מחירי ביישובים ושכונות ישווקו לפי טבלאות המחירים שפיתוחם הסתיים עד ליום 1.1.2004.
13. הטבות למשרתי כוחות הביטחון – תשלום של 50% מערך הקרקע, אשר יוכרו כדמי חכירה מהוונים בשיעור 91% מערך הקרקע.
14. מתן תמורות לתושבי הפזורה מקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב המסדירים התיישבותם - זכאות לתמורה למתגוררים ביישוב קבע לתושבים שישדירו את התיישבותם באחד מיישובי הקבע. תנאים למתן המענק – בנייה כדין של מבנה מגורים וכן מתן מקדמה שלא תעלה על 30% מהמענק. ועדת הפשרות רשאית להעניק מענק אם העתקת מקום מגורים מתרחשת בטרם הוקצה המגרש של עד 50,000 ₪, בכפוף לקיומם של צרכי פיתוח המצדיקים זאת. פינוי מטרד עד 50,000 ₪.

#### הקצאת קרקע חקלאית ודיור

##### תמצית

ככלל מוקצית ללא מכרז ובשיעורי תשלום נמוכים ממחיר השוק. החלטות שונות שמאפשרות היוון זכויות ובניה למגורים של מספר יחידות דיור בשיעורי תשלום משתנים, אפשרות לפיצול המגרשים, מכירה בשוק החופשי וכן אפשרות להיוון כל חלקת המגורים בקיבוצים בשיעורי תשלום נמוכים הן במרכז הארץ והן

## פירוט

1. החכרה לדורות במושבים - הקצאת קרקע חקלאית תהיה בדרך של נחלה לתקופה ארוכה. בעת שינוי ייעוד הקרקע חוזרת לרשות. קרקע חקלאית תוקצה בדרך של חכירה בלבד לצורכי מגורים ועיבוד חקלאי. חכירה ל-49 שנים ו-49 שנים נוספות. ישנה הגבלה של בעלות על נחלה אחת. החכרה לדורות במושבים – תהא לתקופות ארוכות. העברת הזכויות תותנה בהסכמת האגודה שלא תותנה בתשלום לאגודה. הנהלת הרשות תפעל לחתימה על הסכמי חכירה מול החוכרים.
2. תנאי לחתימה: הסדרת השימושים הלא חקלאיים (בחלקה א, ב, ג), לרבות תשלום דמי שימוש חסרים. תותר הקמת 3 יחידות דיור בחלקה א' - עבור דור המשך ודור שלישי בהמשך לנהלים ותשלום דמי חכירה. דמי החכירה השנתיים לא יעלו על שווי שוק. העברת הזכויות בהסכמת הרשות מראש ובכתב. איסור לפצל נחלה ניתן לפצל מגרש מגורים. העברת זכויות תותנה בהסכמת האגודה. בעת שינוי ייעוד הרשות תוכל להחזיר את ההחזקה לידיה. אם יש אפשרות תוקצה קרקע חקלאית חלופית בטיב ובהיקף דומה אם לא החוכר יהיה זכאי לפיצוי. תשלום היטל השבחה ישולם. בניה למגורים בנחלות המושבים ניתן להקים בנחלה 3 יחידות דיור למגורים ולדור המשך, מספר המבנים המותר ייקבע על ידי מוסדות התכנון ועל פי תוכניות תקפות.
3. הרשות לא תגבה תשלום - עבור בנייה של עד 160 מ"ר, 160 מ"ר נוספים לדור המשך ועל 55 מ"ר לדור משך. בנייה העולה על האמור תותנה בתשלום של 91% מערך הקרקע של הזכויות הנוספות. בעל זכויות שחויב בתשלום דמי היטל השבחה ע"י הועדה המקומית זכאי להחזר דמי היתר ובלבד שלא יפחתו מ-46%.
4. עיגון זכויות למגורים בחלקת המגורים בנחלה - הגדרת "חוכר". המטרה לעגן זכויות בחלקת המגורים. מי שמצטרף לא יצטרך להשיב את הקרקע בעת שינוי ייעוד.
5. תשלומים – יש הנחות אזור. למעט על דמי חכירה בשיעור 3.75% ו-33% בהתאמה. שיעורי התשלומים המשוקללים מפורטים בטבלה. חוכר במושב באזור קו עימות ישלם דמי חכירה בשיעור של 3.75%. בנייה נוספת מעבר ל-375 מ"ר תתאפשר בכפוף לתשלום דמי חכירה מהוונים בתשלום של 91%. פיצול יתאפשר ליחידה של 160 מ"ר. ניתן לרכוש את מלוא הזכויות למגורים זכויות קיימות ועתידיות בכפוף לתשלום של 33%.
6. אפשרות בניה למגורים בנחלות פנויות: איוש נחלות פנויות במושבים – נחלות פנויות באזורי נגב וגליל ישווקו למומלצי האגודה. בתשלום דמי חכירה של 375 מ"ר בחלקת המגורים שישלמו בנוסף לדמי החכירה השנתיים. תחול הנחת אזור, על 2 יחידות דיור. הסעיף יבחן שוב 31.12.2023 לרבות שיווק היתרה במכרז פומבי באמצעות הרשות.
7. ביטול נחלות שאינן מאוישות – האגודה תפעל לביטול תקן הנחלות הפנויות וקבלת ההמלצה לקביעת תקן מספר נחלות חדש. ובישובים שאינם בנגב ובגליל הרשות תפעל לביטול תקן הנחלות החל 2025 או עם מתן תוקף למגרשי מגורים.

8. החכרה לדורות בקיבוצים – של דונם לנחלה או לפי תקן הנחלות המאושר. תנאי לחתימה על הסכם חכירה הוא הסדרת השימושים החורגים ואם מספר המשפחות אינו קטן מתקן הנחלות. בניה למגורים בקיבוצים – הטרמינולוגיה השגורה - עיגון זכויות. הרשות תקבע את המחירים יחולו הנחות אזור, ישולם היטל השבחה. הקיבוץ רשאי לבנות ללא תשלום יחידות דיור בגודל של 160 מ"ר ע"פ תוכנית. בניה מעל 160 מ"ר ע"פ תוכנית תחויב ב%91. חבר שחויב בתשלום דמי היטל השבחה זכאי להחזר שלא יפחת מ%46.

9. בניה לקיבוצים מתחדשים - הסדר ביניים בהתאם להחלטות המועצה - הרשות תחתום על בקשה להיתר בניה להקמת בית מגורים בקיבוץ עבור חבר חדש אם יש התחייבות והעמדת ערבות להסדרת שימושים חורגים או לחילופין לפי החלופות בהחלטה. עיגון הזכויות למגורים בחלקת המגורים - שיוך דירות. עיגון זכויות במגורים למשפחת חברים באגודה או משפחת חברים חדשים באמצעות הסכם חכירה מהווך 98 שנים. תשלומים : %3.75 היוון זכויות ללא הנחת אזור. כל תשלום בשיעור של %33 כולל דמי חכירה כאמור, ללא הנחת אזור. שיעורי התשלומים המשוקללים יהיו %13.71 באזור עדיפות לאומית א', ו- %20.14 באזור עדיפות לאומית ב'. קיבוץ באזור קו עימות ישלם דמי חכירה בשיעור של %3.75 מערך הקרקע של חלקת המגורים עבור היקף הבנייה הבסיסי בלבד. על אף האמור עד סוף שנת 22 קיבוץ קו עימות יהיה פטור מתשלום. אפשרות להקמת יחידות דיור לפי תמא. שטחה הכולל של חלקת המגורים לא יעלה על 2 דונמים כפול תקן הנחלות או מספר משפחות החברים באגודה בקיבוץ יוכל להשלים בהתאם לתמא עד לשטח של 375 מ"ר. הקיבוץ רשאי לבקש שיחידות דיור על עד 55 מ"ר שאינן נספרות בתמא 35 לא יכללו. קיבוץ שהצטרף להסדר יוכל להפנות משפחת חברים חדשה לשיוך מגרש גם בשטח מחוץ לחלקת המגורים תמורת תשלום דמי חכירה מהוונים בשיעור של %91 במגבלות התמ"א.

10. ניתן להשכיר דירות תמורת תשלום דמי שימוש בשיעור של %5 תוך מתן הנחות אזור ובלבד שטרם שויכו ונמצאות מחוץ לחלקת המגורים. בנוסף, יחידה עד 55 מ"ר ניתן להשכיר בכפוף לאישור הרשאה זמנית חתימה על הסכם חכירה ל-49 שנים בכפוף לתשלום דמי חכירה מהוונים תוך הנחת אזור. תנאי תשלום דמי חכירה בשיעור של %3.75 מערך הקרקע בהתאם להיקף הבניה הבסיסי למגורים ליחידת דיור בהיקף של 120-160 מ"ר כולל או בפטור. ערך הקרקע יקבע ע"פ שומה.

11. עסקה ללא שומה : ותיקים זכאים לשיוך יחידת דיור בהיקף בינוי של 120 - 160 מ"ר כולל, הסכם חכירה ישיר עם הרשות, ללא תשלום נוסף מעבר ל- %3.75. ותיקים אשר להם משויכת יחידת דיור בשטח העולה ומבקשים לממש בניה תחויב %9.25 משווי מגרש בהיקף של 120 מ"ר עד 160 מ"ר ו%33 משווי יתרת זכויות הבניה התכנוניות הקיימות והעתידיות. כך גם לגבי עסקה עם משפחת חברים חדשה. בתשלום של %3.75 מערך חלקת המגורים וחתימה על הסכם חכירה רשאית הרשות להפנות משפחת חברים חדשה תמורת תשלום של 200000 ₪ כתנאי על בניה ו50,000 באזור עדיפות לאומית.

12. עיגון הזכויות למגורים בחלקת המגורים - רכישת הזכויות ע"י האגודה. האגודה רשאית לרכוש את זכויות המגורים במשבצת לצורכי מגורי חבריה. הרכישה יכולה להיעשות בשלב אחד או 3 שלבים. רכישת זכויות המגורים תכלול את פוטנציאל יחידות הדיור. תנאי סף – חתימה על מתווה להסדרת השימושים. לא יידרש תשלום נוסף לאחר הרכישה. לאחר שהאגודה רכשה את הזכויות מהרשות לא תידרש הסכמת הרשות ולא יידרש תשלום נוסף. ערך הקרקע יערך ע"פ שומה בהתייחס לשווי זכות הבעלות לכל סוג של מגרש. הנחה של %12 תינתן בעד רכישה בשלב אחת. טבלת שיעורי



התשלום ושנות ההיוון – תצורף בקובץ המלא. על התשלומים הנ"ל יחולו הנחות אזור למעט על שיעור של 3.75% ליחידה של 160 מ"ר. בקיבוצים בעוטף עזה פטורים מתשלום של 3.75%. ניתן לשייך מגרשים לחברי האגודה שרכשה זכויות מגורים ובלבד שיושלם התשלום.

13. ניתן לרכוש את זכויות המגורים גם אם טרם תוכננו .

14. תנאי המרת נחלות פנויות למגרשי מגורים במושבים –האגודה יכולה להמיר את הנחלות הפנויות בזכות למגרשי מגורים בפטור ממכרז . התכנון באחריות האגודה בכפוף למגבלות התכנון. הקצאת המגרשים למומלצי האגודה בפטור ממכרז תמורת תשלום דמי חכירה מהוונים מלאים. תחול הנחת אזור. האגודה לא תגבה תשלום עבור המלצתה.

15. האגודה תקבל תמריץ מתקבולי הרשות בעד מגרשים : אם יתוכננו עד 2 יחידות דיור במקום הנחלות המבוטלות, התמריץ יהיה 25% מתקבולי הרשות בעד שיווק מגרשי המגורים ועד 150,000 שקלים חדשים ללא מע"מ, לכל אחת מיחידות הדיור. אם 3 יחידות דיור התמריץ כנ"ל ועבור היחידה השלישית 200,000 שקלים חדשים ללא מע"מ. כספי התמורה יועברו לאגודה לטובת השקעות של פיתוח ותשתיות ביישוב בהתאם לתוכנית. מימוש מגרשי התמריץ עד 31.12.24 מגרשים מתוכננים מעבר ל – 3 יחידות כפול מס' הנחלות המבוטלות שלא הוקצו עד תאריך זה ישווקו במכרז פומבי. תמונה ועדת ערר שתכריע בהשגות מועמדים שלא קיבלו את המלצת האגודה.

16. הוראת שעה להגברת השיווק בהרחבות לתקופה של 3 שנים מיום **2018.5.21**: יישוב חקלאי אשר יעמוד בכל התנאים הבאים יהיה זכאי למענק לטובת פיתוח תשתיות ולטובת הקמת, שיפוץ או שדרוג של מוסדות ציבור : הקצאה בפטור ממכרז ושיווק במכרז, במצטבר, של לפחות 40 יחידות דיור בתקופה של 3 שנים שתחל במועד זה. באזור קו עימות, תנאי הסף הוא לפחות 20 יחידות דיור. השבת לפחות מחצית מהמגרשים המתוכננים להרחבה לידי הרשות לשיווקם במכרז. גובה המענק יהיה בהתאם למספר יחידות הדיור. (בקובץ המלא).

17. הליכי הקצאת מגרשים ביישובי הנגב והגליל – יוקצו על ידי הרשות בפטור ממכרז על בסיס המלצת ועדת קבלה, לפי תנאי תיקון מס 8 לפקודת האגודות השיתופיות. אלא שלא נכללים יוקצו בדרך של מכרז פומבי או הרשמה והגרלה. באזורים אחרים במכרז. בין המתיישב לבין הרשות ייחתם הסכם פיתוח לבנייה עצמית נמוכה למגורים, ובכפוף לעמידה בתנאי הסכם הפיתוח ייחתם עמו הסכם חכירה ל- 49 שנים עם זכות חידוש ל- 49 שנים נוספות. בעד הקצאה בפטור ממכרז ובמכרז הרשמה והגרלה ישולמו מלוא דמי החכירה המהוונים על פי השיעור הנהוג למגורים באזור הנ"ל וע"פ מפת אזורי העדיפות הלאומית אשר בתוקף. דמי החכירה שישולמו לרשות ייקבעו מהשומה, ללא פיתוח. קיבולת בניה ע"פ שומה שתערך למלוא הזכויות הקיימות והעתידיות. ישולם דמי היטל .

18. בניה מרוכזת - הרשות תתיר ליישוב החקלאי לבנות בניה מרוכזת באמצעות קבלן או חברת בניה ובתנאי שיעמדו בתנאי החלטות המועצה ויערך מכרז לבחירת הקבלן. שיעור הבניה המרוכזת לא יעלה על 50% ובמקרים מיוחדים עד 80% מכלל המגרשים המיועדים לשיווק. הרשות תחכיר מגרשים הגודל יקבע ע"פ שיקולים פיזיים ותכנוניים.

19. הקצאת קרקע להקמת יחידות דיור לטובת מועמדים לקליטה ביישובי הנגב והגליל – יישובים בנגב ובגליל שהם ישוב חקלאי או הרחבה הרשות תתיר לאגודת היישוב הקמת 12 יחידות דיור המיועדות לשכירות עבור המועמדים לקליטה ורכישתם. תשלום מלוא דמי החכירה + הנחות אזור. אם

התבצע שיוך דירות לפי החלטות המועצה. שיעור התשלום יקבע בהתאם לאותם תנאים לחברי קיבוץ חדשים אף אם לא מבוצע שיוך מידי.

20. יינתן היתר להצבת מבני מגורים ארעיים להלנת עובדים זרים במושב ובקיבוץ במושב - בחלקה א' של הנחלה. בקיבוץ בשטח המחנה המיועד למגורים. בתנאים שונים ביניהם גודל המבנה, תשלום עבור דמי שימוש והפקת ערבות בנקאית.

21. משקי עזר - בעל זכויות במשק עזר רשאי להמשיך להחזיק בזכויותיו ולשלם דמי חכירה שנתיים כקבוע בהסכם עמו. בנוסף הוא רשאי לרכוש זכויות מהוונות עד שטח רציף של 2 דונמים. רכישת זכויות קיימות - תנאי התשלום: (א) עבור יחידת דיור אחת בגודל של עד 160 מ"ר ועבור שטח חצר של עד 500 מ"ר, ישולם 5.5% מערך הקרקע. תנאי ההיוון ביחס לחצר יחולו רק בבנייה צמודת קרקע. ללא הנחת הנחת אזור. בעד תשלום זה יועבר חלף היטל השבחה על ידי הרשות. עבור יתרת הזכויות בשטח המהוון, ישולמו דמי היוון בשיעור של 51% מערך הקרקע, בהתאם לתוכנית. שילם בעל זכויות דמי חכירה שנתיים במשך 5 שנים בשיעור של 1% משווי משק העזר, יעמוד התשלום על 46% מערך הקרקע. תחול הנחת אזור ויינתן זיכוי בעד זכויות שנרכשו בעבר ושולמו עבורן דמי חכירה מהוונים.) לאחר רכישת הזכויות לא יחויב עוד בתשלום. בעל זכויות אשר שילם היטל השבחה לא זכאי להחזר עבור תשלומי ההיטל מהרשות. כאשר ההסכם המקורי מתיר הקמת יחידת דיור נוספת, יחולו התנאים גם על היחידה הנוספת. תקופת החכירה תהיה ל-49 שנים נוספות. יתרת השטחים מעל 2 דונם ימשיכו לחול ההוראות הקודמות (למעט המגורים ותחול חובת השבה בעת שינוי ייעוד. בתום תקופת החכירה ניתן לחדש (יובל חכירה) בתנאים הנהוגים במועד החידוש. במשק עזר הקטן מ-2 דונם וכאשר בעל הזכויות רכש את הזכויות מהוונות יהיה זכאי להסכם למטרת בניה נמוכה כנהוג במגזר העירוני. במשק עזר שאינם ביישוב חקלאי יתרת השטח מעבר ל-2 דונמים לתוכנית שאינה בייעוד חקלאי תותנה רכישת הזכויות מהוונות בהשבת השטח העודף (מעל 2 דונם). אולם הרשות תתיר רכישת הזכויות העודפות לצורך ניהול יעיל של הקרקע ואם לא ניתן לשווקה במכרז וזאת בכפוף לתשלום של 91%. עבור תוספת בניה ישולמו דמי היתר. משק עזר שאינו מהוון רשאי לבצע תוספת בניה מעבר ל-160 מ"ר ביחידת המגורים המקורית תמורת תשלום של 51%. הוספת יחידת דיור תהיה רק בהסכם מהוון. אולם במשק עזר ביישוב חקלאי תתאפשר גם בשטח הלא מהוון בכפוף לתשלום של 91%. בעל זכויות ששילם עבור היטל השבחה לא זכאי להחזר.

22. שינוי ייעוד או ניצול - בעל זכויות במשק עזר שרכש זכויות מהוונות רשאי לבצע עסקת שינוי ייעוד או ניצול. עבור העסקה ישולמו דמי היתר. במשק עזר ביישוב חקלאי אשר רכש זכויות מהוונות תותר עסקת שינוי ייעוד או ניצול גם בשטח שאינו מהוון. שיעור התשלום בעד שינוי הייעוד או הניצול יעמוד על 91% מערך הקרקע. במשק עזר ביישוב חקלאי אשר רכש זכויות מהוונות תותר עסקת שינוי ייעוד או ניצול גם בשטח שאינו מהוון בשיעור התשלום בעד שינוי הייעוד או הניצול יעמוד על 91% מערך הקרקע.

23. במשק עזר שאינו בתחום יישוב חקלאי, תותנה עסקת שינוי ייעוד או ניצול בהשבת השטח שאינו השטח המהוון לרשות, על אף האמור רשאית הנהלת הרשות לאפשר לבעל הזכויות במשק העזר את ביצוע העסקה בשטח גדול יותר מ-2 דונמים לצורך ניצול יעיל של הקרקע ואם לא ניתן לבצע מכרז פומבי, בתשלום בשיעור של 91% מערך הקרקע. היקף זכויותיו של בעל הזכויות במשק העזר שנכלל

בתוכנית איחוד וחלוקה, יוכרו זכויות של עד 2 דונמים באופן יחסי משטח משק העזר שעליו חלה התוכנית.

24. פיצול מגרש - יותר רק במשקי עזר ביישוב חקלאי ישולמו 91 (מהוון או לא מהוון). ישוב חקלאי לא יותר.

25. הוראות מיוחדות לחיוב ב-91%: בעל זכויות ששילם תשלום היטל השבחה לוועדה המקומית לתכנון ובניה בגין אותן זכויות בגין אותן זכויות ששילם עבורן דמי היתר ב - 91%. יהיה זכאי להחזר דמי היתר בגובה היטל השבחה ובלבד ששיעור דמי ההיתר לא יפחת מ 51%.

26. תנאי העברת זכויות – במשק עזר מהוון אינה מחויבת בתשלום דמי הסכמה. במשק עזר לא מהוון תחויב בתשלום דמי הסכמה כמקובל ברשות לפי החלטות המועצה ויעודכנו דמי החכירה השנתיים ל%1 מהשומה ששימשה בסיס לחישובם. העברת זכויות במשק עזר הכלול בהסכם המשבצת תותנה בחתימה על הסכם חכירה עם הרוכש והשטח יגרע מהמשבצת. גריעת השטח תחייב את הסכמת האגודה שלא תותנה בתשלום כספי.

27. אפשרות ליובל חכירה- בתום תקופת החכירה ניתן לבצע יובל חכירה. משק עזר שמשולמים דמי חכירה שנתיים התשלום ימשיך. משק עזר מהוון יובל חכירה יעשה בכפוף לתשלום בשיעור 5.5% מערך הקרקע ללא פיתוח וללא מחוברים בהתאם לשומה. כל שינוי תכנוני בהתאם לפיצול המגרש יותנה בהסכמת האגודה (שלא תותנה בתשלום כספי).

28. תעריפים לתשלום במגזר החקלאי - דמי החכירה לנחלה יהיו בסך 800 שקלים חדשים לשנה. היישובים יסווגו לקבוצות וישלמו 100% מדמי החכירה לנחלה, 75% או 50%. יישובים חדשים ישלמו, במשך 4 השנים הראשונות מאז עלייתם על הקרקע 10% עבור השנתיים הראשונות. 25% עבור השנתיים לאחריהן. ואח"כ כפי שנקבע בסיווג. ישנה סמכות להאריך. דמי חכירה ליחידת דיור לבעל מקצוע במושב יהיו 150 שקלים חדשים לשנה. דמי חכירה למשק עזר עד 2 דונמים דמי חכירה 350, 3 דונמים, 390 ש"ל, 4 דונמים 425 ש"ל, 5 דונמים עד 460, 6 דונמים עד 490, 7 דונמים 525 ש"ל, 8 דונמים 560 ש"ל, 9 דונמים 595 ש"ל, 10 דונמים 630 דונמים, 11 דונמים 660 ש"ל, 12, 690 ש"ל, 13 דונמים 720 ש"ל, 14 דונמים 750 ש"ל 15 דונמים, 780 ש"ל. הרוכש זכויות חכירה של משק עזר ישלם דמי חכירה בשיעור של 1% לשנה מערך הקרקע, כפי שתוערך למועד רכישת הזכויות על ידו, והחל מאותו המועד. דמי חכירה לגידולים חקלאים 100 ש"ל לשנה. למוסדות חינוך שאינם בית ספר חקלאי 50 ש"ל לשנה. וכו'. מועצת מקרקעי ישראל מסמיכה את הנהלת הרשות לקבוע דמי שימוש שנתיים, בעד שימוש חקלאי בלתי מורשה, בפועל, בקרקע חקלאית במסגרת הסדרה בהסכמה אשר יכול שיהיה על פי התעריפים הקבועים בפרק משנה זה בתוספת תשלום נוסף בשל השימוש הלא מורשה בקרקע. שינוי ייעוד בקרקע חקלאית - הפסקת חכירה והשבת הקרקע לרשות, (כללים לקביעת פיצוי עמי 370).

29. פיצוי ינתן עבור הפסד ההכנסה העתידי לפי סוג ההסכם תקופת החכירה וכו'. ניתן לבחור מסלול לפיצוי.

30. קרקע חקלאית ששונה ייעודה למגורים או תעסוקה - חוכר של קרקע חקלאית ששונה ייעודה ע"פ תוכנית מתאר מקומית תושב בכפוף לפיצוי. דונם קרקע שאינה מעובדת - 6,000 שקלים חדשים, דונם קרקע המעובד בגידולי בעל - 6,000 שקלים חדשים, דונם קרקע המעובד בגידולי שלחן - 12,700 שקלים חדשים, דונם קרקע הנטוע מטעים - 30,800 או לחילופין לחוכר שמורה הזכות לפנות

לרשות ולבקש כי תיערך לו שומה, אשר תכלול, פיצוי עבור מבנים חקלאיים שהוקמו בהסכמת הרשות ובהתאם להיתר בנייה.

31. שונה ייעוד הקרקע החוכר יהיה זכאי לתמריצים נוספים : 50% מסכום הפיצוי, זכות לחוכר או למי מטעמו לרכוש בפטור ממכרז ובתשלום דמי חכירה מהוונים מגרשים לפי תנאי החלטות המועצה. באזור שאינו אזור עדיפות לאומית - 20% ובלבד שהשטח אשר יוקצה בפטור ממכרז לא יעלה על 50 דונמים ולא יכלול יותר מ- 200 יחידות דיור בהתאם למקדם שיקבע שמאי הרשות ויאושר בהנהלת הרשות, ביחס שבין שטחי מגורים לשטחי התעסוקה. באזור עדיפות לאומית - 25% ובלבד שהשטח אשר יוקצה בפטור ממכרז לא יעלה על 75 דונמים ולא יכלול יותר מ- 250 יחידות דיור או יותר מ- 300 יחידות דיור ביישוב חקלאי בקו עימוד ואזור עדיפות לאומית ותנאים נוספים בקובץ המלא.

## נספח ב': מתודולוגיה וכלי מחקר

בפרק זה נציג את כלי המחקר שנעשה בהם שימוש לרבות כלים כמותניים לניתוח מדיניות הדיור.

### א. דוח כמותני

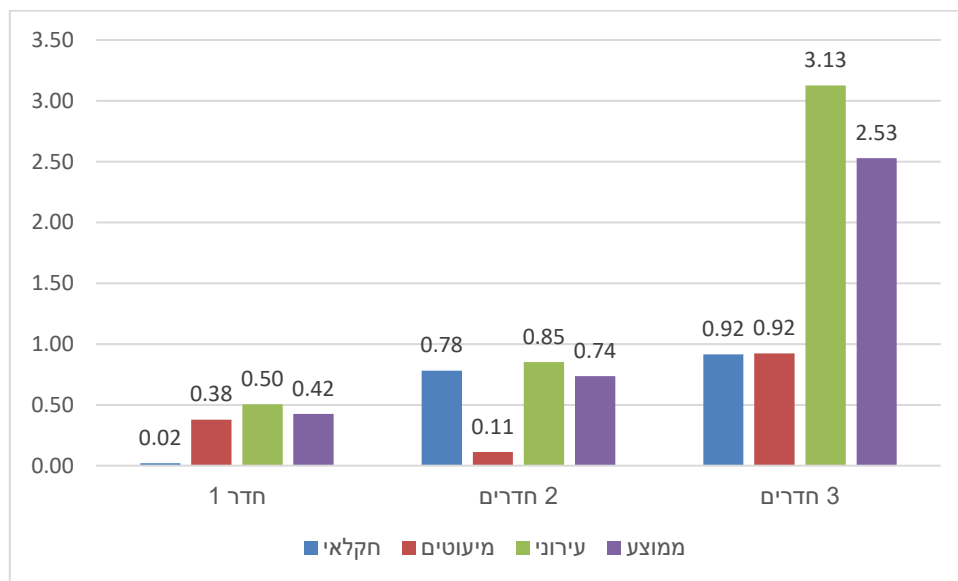
לצורך ניתוח כמותני של מדיניות הדיור משכנו את נתוני יחידות הדיור שהסתיימה בנייתן במהלך השנים 2011 עד 2020 ממחולל לוחות הבינוי של הלמ"ס. לאחר הסרת מספר ישובים מוסדיים (בעיקר שטחים שבהן פועלות מועצות אזוריות שהוגדרו במחולל כישובים, וכן מוסדות חינוכיים) כל הישובים חולקו לשלוש קטיגוריות המהוות את המשתנים הבלתי תלויים במחקר זה: המגזר החקלאי, מגזר המיעוטים המגזר העירוני.<sup>60</sup>

לצורך הניתוח הסטטיסטי נמשכו מספרי התושבים (בשנת 2020) ממאגר מידע המופיע במאגר מאגרי המידע הממשלתי.<sup>61</sup>

על בסיס המידע נעשו מספר פעולות ניתוח לצורך רגרסיה על מנת לאתר הבדלים מובהקים בנתונים הכמותיים ביחס למשתנים הבלתי תלויים.

איור דוח כמותני מס' 1: מספר יחידות דיור ל-1,000 נפש לפי משתנה בלתי-תלוי, שנים 2011-2020, יחידות

### דיור עם חדר 1 עד 3



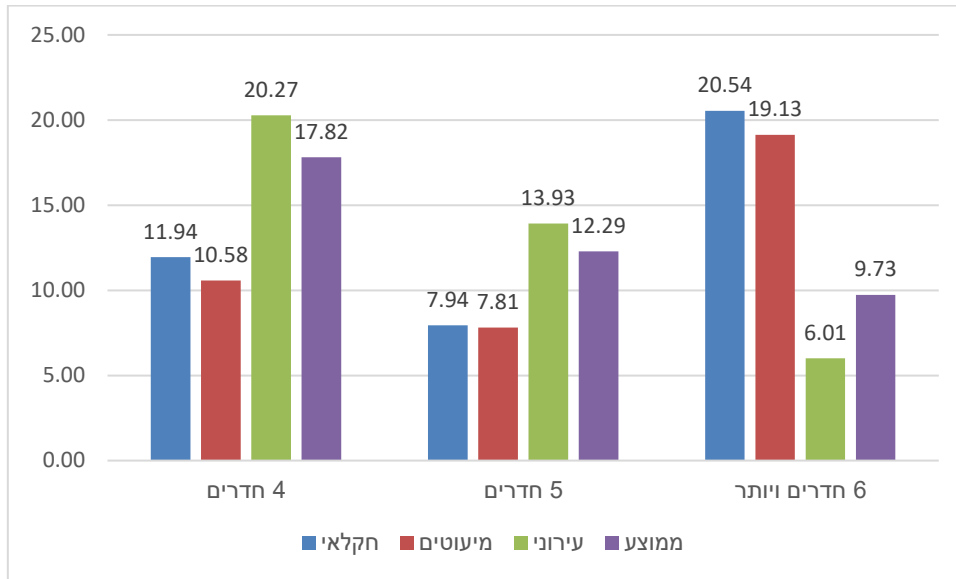
מקור: למ"ס. עיבוד: המחברים

<sup>60</sup> הגדרת המושג מיעוטים מבוססת על ההגדרה של הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים, המבוססת על החלטת ממשלה מס' 1204 מינואר 2007. על פי ההחלטה רשות פועלת לטובת החברה הערבית, כך שניתן לקרוא מיעוטים כחברה ערבית עם זאת, בתוך קבוצת המיעוטים ישנן מספר תתי-אוכלוסיות: מוסלמים, נוצרים, בדואים בנגב, דרוזים. לצורך עבודה זו אנו מתייחסים לחברה הערבית כמקשה אחת.

<sup>61</sup> מאגר תושבים בישראל לפי ישובים וקבוצות גיל, עודכן ב-3 בפברואר 2020, נדלה בספטמבר 2023, ניתן לצפייה ב-Data Gov, מאגרי המידע הממשלתיים.

איור דוח כמותני מס' 2 : מספר יחידות דיור ל-1,000 נפש לפי משתנה בלתי-תלוי, שנים 2011-2020,

יחידות דיור עם 4 חדרים ומעלה

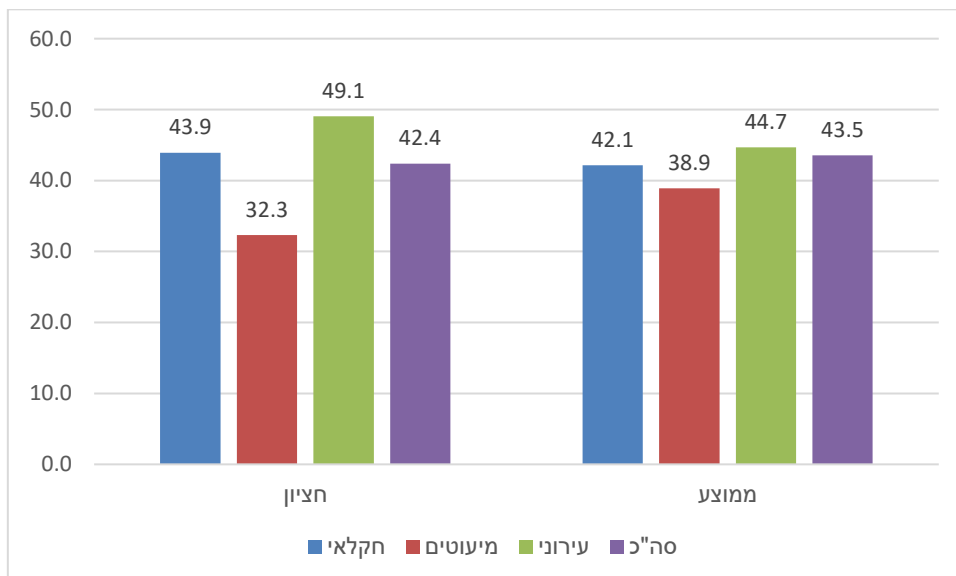


מקור : למ"ס. עיבוד : המחברים

ניתן לראות כי במגזר העירוני מספר יחידות הדיור שנבנה (ביחס לאוכלוסייה) הוא באופן עקבי גבוה מהממוצע הארצי, ביחידות דיור עם חדר 1 עד 5. רק בדירות עם 6 חדרים ויותר נוצרת תמונת ראי, ובמגזר העירוני מספר יחידות הדיור שנבנה (ביחס לאוכלוסייה) נמוך באופן משמעותי מזה שבמגזר החקלאי והמיעוטים. מעניין לראות שאין שונות מובהקת בין המגזר החקלאי למיעוטים בניתוח זה.

איור דוח כמותני מס' 3 : מספר יחידות דיור ל-1,000 נפש לפי משתנה בלתי-תלוי, שנים 2011-2020 –

ממוצע וחציון

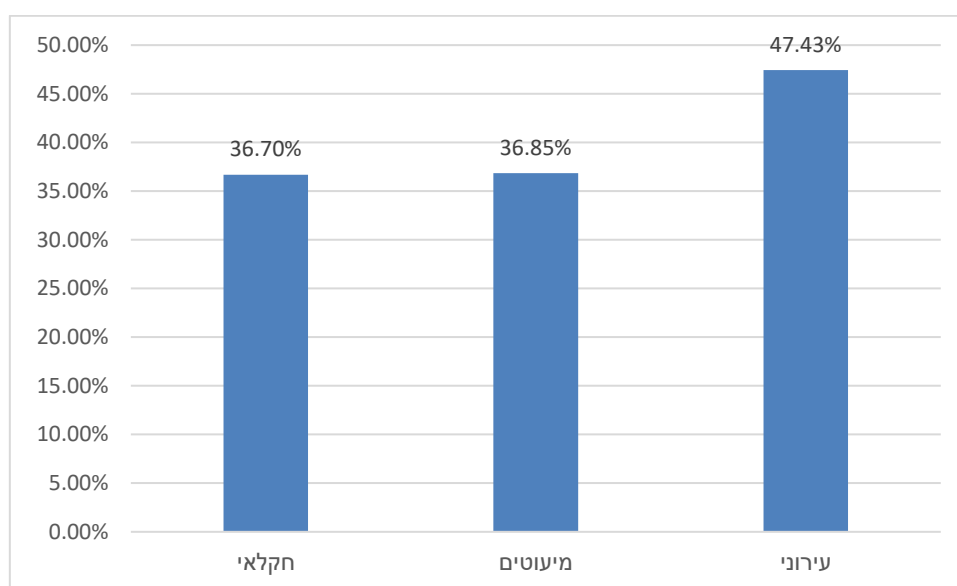


מקור : למ"ס. עיבוד : המחברים

עם זאת, כפי שניתן לראות באיור דוח כמותני מס' 3, בהתבוננות שסוכמת את כל יחידות הדיור שנבנו, ללא התייחסות למספר החדרים בדירה, ניתן לראות התפצלות בין המגזר החקלאי והמיעוטים. מחצית מהתושבים במגזר המיעוטים התגוררו בישובים שבהם נבנו עד 32.3 דירות ל-1,000 נפש. במגזר החקלאי לעומת זאת מחצית מהתושבים התגוררו בישובים שבהם נבנו עד 43.9 דירות ל-1,000 נפש – מעל החציון הארצי, ופי 1.35 יותר מאשר במגזר המיעוטים. כפי שניתן לראות באיור, מספר יחידות הדיור שנבנה במגזר העירוני גבוה מזה של הממוצע הארצי, ושל המגזרים החקלאי והמיעוטים.

על בסיס ניתוחים אלו חישובנו מהו הסיכוי של תושב להתגורר בישוב שבו נבנו במהלך השנים 2011 עד 2020 מספר רב של דירות. לצורך חישוב זה בחנו את כל הישובים ביחס לממוצע הארצי (43.5 דירות ל-1,000 נפש), ובחנו את ההתפלגות לפי המשתנים הבלתי תלויים שהוגדרו מעלה.

איור דוח כמותני מס' 4: שיעור התושבים שמתגוררים בישובים בהם נבנה בין השנים 2011-2020 מספר יחידות דיור מעל לממוצע הארצי, לפי משתנים בלתי תלויים



מקור: למ"ס. עיבוד: המתברים

נמצא שהסיכוי של המתגוררים במגזר החקלאי ובמגזר המיעוטים להתגורר בישוב שבו נבנה מספר יחידות דיור מעל לממוצע הוא דומה. לעומת זאת במגזר העירוני הסיכוי להתגורר בישוב שבו נבנה מספר דירות מעל לממוצע גבוה פי 1.3.

המסקנה העולה מהדוח הכמותני היא שישנן אינדיקציות לשונות מובהקות בין המגזרים. המגזר העירוני הראה מספרי דירות גבוהים יותר מאלו שבמגזרים האחרים בפרמטרים השונים באופן עקבי. מגזר המיעוטים והחקלאי הראו דומות בחלק מהפרמטרים שנבחנו, אך ההבדל המשמעותי במדד החציון מצביע על כך שישנם ככל הנראה פערים משמעותיים בתוך מגזר המיעוטים.

מכאן עולה הסברה כי התוצאות השונות, מבחינה כמותית, במשתנים הבלתי תלויים – מגזרי החברה הישראלית – עשויה להצביע על מדיניות שונה כלפי כל אחד מהמגזרים.