

## התפתחות מחירי מקרקעין בנוף הגליל כמקרה מבחן לעיר מעורבת חדשה

מאת

ד"ר בועז ברזילי, שמאי מקרקעין\*

### רקע

תוכניות פיתוח בסיוע ממשלתי, והקמת שכונות ומתחמים חדשים בנוף הגליל בשנים האחרונות, משכו אוכלוסייה מקומית צעירה, ביישוב שאופיין בהגירה שלילית והביאו לעליית מחירי דיור ממוצעת שמעל הממוצע הארצי. לצד אלו מתקיים מעבר של אוכלוסייה ערבית מיישובי הסביבה בעיקר לאזורים צמודי קרקע.

שינויים בחברה הערבית, כמו התפרקות המבנה המשפחתי, מעבר מיישובים הומוגניים ליישובים מעורבים, היעדר מסגרות ייצוגיות ופילוגים פנימיים, יוצרים אתגרים חדשים ודורשים התייחסות מובנית ויוזמת. התכנון מגיב ולא יוזם. ניסיונות למצוא פתרונות ליישוב הערבי לא צלחו<sup>1</sup>. תחושות הניכור של האוכלוסייה הערבית ביישובים מעורבים זוכה להתייחסות הנותרת בשיח האקדמי, אולם ביטויה בתכנון העירוני המעשי מצומצם ואינו מדביק את קצב השינויים הדמוגרפיים.

החל משנות התשעים אני מעניק שירותים מקצועיים במסגרת משלח ידי כשמאי מקרקעין ביישובים ערביים וועדות מרחביות ומועצות אזוריות בעלות יישובים ערביים ויישובים מעורבים. בסוף שנות התשעים התחלתי לחקור את שוק הדיור הערבי. אחד הקשיים בחקר שוק הדיור הערבי היה מידע חסר או משובש שהועבר בחלק נרחב מהמקרים לרשויות המדינה. כדוגמה, אחת התופעות להן נחשפתי הייתה עריכת שני הסכמי מכר - אחד רשמי שהוצג לרשויות ואחד נוסף שנותר בידי הצדדים ולא הועבר לרשויות. מחיר ותנאי העסקה בין שני המסמכים היו שונים. במשך הזמן, הגעתי למאגר נתונים רחב מספיק שאפשר לי לבסס קביעות מקצועיות באותם היישובים ושימש אותי במחקר.

כתופעה רחבה יותר המאפיינת את שוק הדיור במגזר הערבי, עלה הצורך לקבוע מנגנון שיאפשר להתחקות אחר התפתחות מחירים במגזר הערבי לצורכי תכנון, מיסוי וכד', במקום בו קיים כשל בנתוני השוק הגלויים. סקרים ומחקרים בתחום זה שערכתי בעבר

\* המחבר הינו שמאי מקרקעין בעל משרד פעיל, גיאוגרף המתמחה בתכנון עירוני ומרצה בתחומי התכנון והבנייה באוניברסיטת תל אביב. עד שנת 2007 כיהן כחבר ועדת ערר מס שבה שליד בית המשפט המחוזי בחיפה.

1. ראו למשל תוכנית החומש החלטה 922 משנת 2012 בה סעיף 7 עוסק בדיור בחברה הערבית. התוכנית הוארכה בשנת 2020. ראו דוח מבקר המדינה השופט (בדימוס) יוסף חיים שפירא, פורסם ביום ד' באלול תשע"ח, 15.8.2018.

התמקדו ביישובים בעלי אוכלוסייה ערבית הומוגנית. חלק מהממצאים נסקר בתמצית במאמר זה.

התנהגות מחירי השוק ביישובים הומוגניים שונה מהתנהגות מחירי השוק בערים מעורבות. התפתחות שוק הדיור בערים מעורבות אף היא שונה בין "ערים מעורבות" ל"ערים מעורבות חדשות". עד כה עסק המחקר ביישובים הומוגניים. מאמר זה עוסק בהתפתחות מחירים בנוף הגליל כמקרה נבחן לעיר מעורבת חדשה.

## מבוא

המבנה הדמוגרפי בערים המעורבות<sup>2</sup> מאופיין בסגרגציה. האוכלוסייה הערבית מרוכזת במתחמים נפרדים בעלי מאפיינים אורבניים שונים מסביבתם<sup>3</sup>.

בתחילת שנות האלפיים נבחנו חמישה יישובים מעורבים (תל אביב-יפו, לוד, רמלה, חיפה ועכו). בחלק מהפרמטרים שנבחנו, מצבם של הערבים באותם יישובים נמצא נמוך מזה של התושבים היהודים בשכונות הסמוכות ובחלק מהמקומות נמוך אף יותר ממצבם הכללי הממוצע של ערביי ישראל בכלל<sup>4</sup>.

בעקבות תהליכי הגירה בין יישובית, באותה התקופה החלו להיווצר בישראל יישובים מעורבים נוספים דוגמת נוף הגליל (אז נצרת-עלית), באר שבע ונהריה. גם ביישובים אלו נצפתה סגרגציה בין יהודים לערבים. בנוף הגליל, באותה העת היוותה האוכלוסייה הערבית 10% בקירוב מכלל האוכלוסייה של היישוב. היום (2021) מהווה האוכלוסייה הערבית בנוף הגליל כ-30% מכלל אוכלוסיית היישוב. עליית המחירים באזורים בהם מרוכזת האוכלוסייה הערבית מקבילה לעליית המחירים בנוף הגליל שמקורה בתוכניות הפיתוח והקמת מתחמים חדשים בשנים האחרונות, שמושכים אוכלוסייה מקומית צעירה.

מאמר זה בוחן את המאפיינים הייחודיים בנוף הגליל אשר הביאו ליצירת שכונות ערביות עם עליית מחירים זוחלת, הגבוהה מזו המאפיינת את האזורים הוותיקים ביישוב.

מבנה הטיעון של המאמר יהיה: סקירת היתכנות השימוש בנתונים המפולחים על-פי רמת אשכול חברתי כלכלי באזורים בהם קיים מיעוט עסקאות מקרקעין או כשל בדווח, דוגמת יישובים ערביים הומוגניים; תיאור שיטת המחקר לבחינת קיומם של פערים בין יישובים ערבים בעלי אוכלוסייה הומוגנית ליישובים יהודים; בחינת ממצאי מחקרים קודמים שמצאו פערים כאלה<sup>5</sup>; סקירת מאפיינים דמוגרפיים בנוף הגליל לאורך העשורים

2. יישוב מעורב מתאר יישוב בו "חי מיעוט ניכר" העולה על 10%.

3. בלטמן תומאס, נ. "מקומיים, לא תושבים: על הווייה מעורבת של עיר יהודית בגליל", **סוציולוגיה ישראלית**, כרך יט', יולי 2018 עמ' 52-73, המחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, אוני תל אביב.

4. חמדאן, ה. "נצרת עלית כעיר מעורבת: הגירת הפלסטינים אליה וסוגיות של התנהלות מרחבית וחברתית"; מתוך: **עיר ישראלית או עיר בישראל, שאלות של זהות, משמעות ויחסי כוחות**, בעריכת פנסטר, ט. ויעקובי, ח. (2006), מכון ואן ליר ירושלים, הוצאת הקיבוץ המאוחד.

5. ראו ה"ש 1 לעיל.

האחרונים ; תיאור התפתחות המחירים בנוף הגליל ובסיכום דיון במאפיינים הדמוגרפיים והכלכליים שעמדו בבסיס תוצאה זו.

### נתוני שווי במגזר הערבי תוך שימוש בנתונים על-בסיס רמת אשכול חברתי כלכלי

האוכלוסייה הערבית בישראל נמצאת ברובה ביישובים הומוגניים וחלקה ביישובים מעורבים.<sup>6</sup> לרוב קיימים הבדלים פיזיים, סביבתיים, תרבותיים, חברתיים וכלכליים הבאים לידי ביטוי באופן ההתיישבות האורבנית בין המגזר הערבי לזה היהודי. אחד ההבדלים נוגע לשמירה על המבנה המשפחתי המתבטא גם במבני המגורים, כאשר במקרים רבים משמש המבנה למשפחה אחת לדור ההורים-ילדים במבני מגורים קולקטיביים העוברים בירושה מאב לבן. בשנים האחרונות קיימת מגמה של שינוי המבנה המשפחתי ויציאת צעירים מחוצה לו.<sup>7</sup>

מרבית האוכלוסייה הערבית מתגוררת ביישובים הומוגניים. מרבית היישובים הערביים מרוכזים באזור הגליל. יחד עם זאת מרבית העסקאות מתבצעות בערים מעורבות. כ-32.8% מהאוכלוסייה הערבית נמצאת בערים מעורבות, בעוד 70% מהעסקאות מבוצעות בערים אלו.<sup>8</sup>

דירוג היישוב לפי הכנסה ממוצעת מעבודה ולפי דירוג מחירי דירות, מהווים אמת מידה מקורבת לרמה חברתית כלכלית.<sup>9</sup> נמצא שבמגזר היהודי והערבי מתקיימות התפלגויות דומות במחירי הדירות.<sup>10</sup> עוד נמצא שקיים מתאם חיובי מובהק בין מחיר עסקאות במרחב לבין מחיר ממוצע המשקף את רמת מחירי הדירות ביישוב.<sup>11</sup> קרי, קיימת השפעה מרחבת על מחירי הדירות.

ביישובים מעורבים שנבחנו<sup>12</sup> נמצאה רמת המחירים בשכונות הערביות נמוכה מרמת המחירים בשכונות היהודיות.<sup>13</sup>

6. היישובים ירושלים, תל אביב-יפו, חיפה, לוד, רמלה, עכו, נצרת-עלית, מעלות-תריחא וצפת הם יישובים מעורבים בעלי רוב יהודי. יישובים נוספים הם יישובים מעורבים בהתהוות, דוגמת: באר שבע, כרמיאל ונהריה. יישובים נוספים בהם יש זחילה של משפחות ערביות הם עתלית, בית שאן, עפולה ואילת.

7. Gubman, Y. Fleishman, L. (2014), *Estimation of Dwelling Values in Israeli Arab Sector*, working paper series, No. 87, Central Bureau of Statistics - Chief Scientist Department.

8. שם.

9. Romanov, D., Fleishman, L. Tur-Sinai, A. (2012), "Self-reported dwelling valuations-how accurate are they?" *The Economic Quarterly*, 59, Israel

10. ראו הי"ש 7 לעיל.

11. Jeanty, P. W., Partridge, M., Irwin, E. (2010), "Estimation of a spatial simultaneous equation model of population migration and housing price dynamics", *Regional Science and Urban Economics*, 40(5), 343-352.

12. המחקר אזכר את הערים ירושלים, חיפה ותל אביב.

13. ראו הי"ש 7 לעיל.

סטייה מעיקרון זה נמצאה בנוף הגליל, בכך עוסק מאמר זה.

רמת המחירים ביישובים ערביים הומוגניים נמוכה מרמת המחירים בשכונות ערביות ביישובים מעורבים. פער זה נמצא בשנים האחרונות במגמת צמצום.

ביישוב הומוגני (לא מעורב) קיימת התאמה בין מחירי המקרקעין לגודל היישוב. ביישובים בינוניים וגדולים המחיר גבוה יותר מיישובים קטנים.

השטח הממוצע לדירה במגזר הערבי 90 מ"ר. קיים פער במחיר ממוצע למ"ר בדירות גדולות יותר לעומת דירות הקטנות משטח זה. קרי, מקדם שוליות גבוה מעל 90 מ"ר.

ביחס למרחק הגיאוגרפי, נמצא כי קיים פער בין מחוזות. המחוז בו מחירי מקרקעין נמוכים יותר הוא מחוז הצפון והמחוז בו מחירי המקרקעין גבוהים יותר הוא מחוז ירושלים.

הפערים בשווי הנכסים ביחס ל-1 מ"ר המתייחסים לגודל היישוב ומיקומו הגיאוגרפי, מהווים אינדיקציה לתהליך ההיווצרות של תתי שוקי דיור מקומיים במגזר הערבי<sup>14</sup>.

ממצאי המחקרים מלמדים, שניתן לחקור התפלגות במחירי דירות במגזר הערבי, באמצעות הכלים המקובלים בתחום חקר שוק הדיור על בסיס הרמה החברתית כלכלית, בהם קיים מידע זמין.

### שיטת המחקר ומקורות הנתונים

קיים קושי להגיע לממצא תקף בהתבססות בלעדית על הדווח של עסקאות מקרקעין במגזר הערבי ביישוב ההומוגני מכמה טעמים:

- **הזיקה למבנה המשפחתי בשוק הדיור** - מתבטאת, בין היתר, בכך שבמקרים רבים המבנים אינם רשומים במסגרת בית משותף. גם כאשר נמצא נתון לגבי יחידה כזו או אחרת, הוא מופיע כחלק בבעלות משותפת מכלל הבניין, וקיים קושי להבחין אותו במסגרת ניתוח שמאי.
- **היות חלק גדול מהעסקאות פנים משפחתיות** - גם כשהן מדווחות בדווח מלא, כאשר המבנה אינו רשום כבית משותף, קשה להבין מהו היקף הממכר ובכלל זה מהן זכויות הבנייה הלא מנוצלות המיוחסות לחלק הנמכר. מחד גיסא, חלקן אמור להשתקף בחלק היחסי הנמכר, אולם מאידך גיסא שמירת הזכויות הנוספות לבני המשפחה עשוי לחייב, באופן מעשי, חריגה מעיקרון זה. כל אלו מקשים על ניתוח שמאי של מחיר למ"ר באותן העסקאות.
- קושי נוסף שהוזכר לעיל, נעוץ בכך שחלק גדול מהעסקאות הן פנים משפחתיות ואינן מדווחות או שהן מדווחות באופן חלקי.

14. ראו הי"ש 7 לעיל.

גורמי ההטיה שלעיל, מקשים על ניתוח שמאי של נתוני ההשוואה.

על-מנת לצמצם את ההטיות, נבחרו שיטת מחקר ומקורות נתונים למציאת פערים בין יישובים ערביים בעלי אוכלוסייה הומוגנית ליישובים יהודיים, הנשענים על מספר עקרונות מרכזיים באיסוף נתונים:

- **איסוף נתוני עסקאות בקרקע ריקה ביעוד מגורים** - באופן זה מתבטלות ההטיות הקשורות בשטחי המבנים, חלק יחסי נמכר, פחת המבנים, גילם, מצבם התחזוקתי וגילום זכויות בלתי מנוצלות במחיר.
- **מקור המידע המרכזי** בו נעזרתי הוא מכרזי מדינה (רשות מקרקעי ישראל), מתוך נקודת מוצא שעסקאות אלו מדווחות באופן מלא. כמו-כן ניתן להתרשם מכלל ההצעות שהם שקופים, קיים מידע תכנוני באשר לזכויות הנמכרות.
- **המכרזים שנבחנו** הם מכרזים למכירת זכויות במקרקעין לתקופות חכירה ארוכות, באופן שמייצר את הצורך בהתאמה שמאית לזכויות משפטיות<sup>15</sup>.
- במקומות בהם לא אותרו די נתונים בעסקאות קרקע במכרזי מדינה לקבלת ממצא תקף, בחרתי יישוב אחר בעל תכונות נבחות דומות (מדרג חברתי כלכלי, מיקום גיאוגרפי ואפיון זכויות תכנוניות), וכמוצא אחרון בחנתי עסקאות מדווחות מנתוני רשות המיסים ("נתוני כרמ"ן")<sup>16</sup>.

איסוף הנתונים נערך תחת קבוצות יישובים לפי המבחנים הבאים:

- אותרו נתונים מיישובים ערביים הומוגניים ומשכונות ערביות ביישובים מעורבים, ככל שיכולנו לאתר, שיאפשרו תיקוף שמאי<sup>17</sup>.
- לאחר שאותרו די נתונים לקבלת ממצא תקף מבחינה שמאית, אותרו נתונים מיישובים יהודיים או שכונות יהודיות ביישובים מעורבים סמוכים ככל הניתן, ובמדרג חברתי כלכלי דומה (להלן: "קבוצות יישובים").
- המדרג החברתי כלכלי שהשתמשנו בו הוא זה שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

את הנתונים שאיתרנו ביחס לקבוצות היישובים, צמצמנו רק לאלו שהנתונים לגביהם היו ביעוד דומה ובהיקף בנייה דומה (למשל בנייה רוויה לעומת בנייה רוויה ביישוב המקביל

15. במקרים בהם מצאנו כי קיים חשש להטיית המכרז, כמו למשל התארגנות מקומית שלא להציע הצעות במכרז או להציע מחיר נמוך שייטה את המחיר כלפי מטה במכרזים הבאים, התעלמנו מתוצאות המכרז.

16. נבחנו כל העסקאות שאותרו. עסקאות מנתוני כרמ"ן שנמצאו חורגות ומוטות, לאחר ניסיונות לברר את סיבת הנתון ורק לאחר שלא נמצאה הצדקה לפער, לא הוכנסו למדגם.

17. כאמור, מאמר זה אינו עוסק במחירי מקרקעין בשכונות מעורבות.

באותה קבוצה, בנייה צמודת קרקע לעומת בנייה צמודת קרקע ביישוב המקביל), היישובים בהם איתרנו נתונים שהם בעלי תיקוף שמאי, השתתפו במחקר :

באקה אל גרביה  
 דליית אל כרמל  
 אור עקיבא  
 מגדל העמק  
 טירת הכרמל  
 מעלות (מעלות-תרשיחא)  
 תרשיחא (מעלות תרשיחא)  
 רהט  
 כרמית  
 בית שמש  
 כפר קאסם  
 אלעד  
 עין נקובא  
 לוזית  
 נס הרים  
 כפר ברא  
 טייבה  
 ראש העין  
 פרדס חנה  
 כפר קרע  
 לוד - אחיסמך  
 לוד - שכונת נווה שלום  
 אבו גוש  
 מבשרת ציון  
 ירושלים - הגבעה הצרפתית  
 ירושלים - בית צפאפא  
 חיפה - שכונת דניה הוד הכרמל  
 חיפה - המושבה הגרמנית

הנתונים שנאספו הם בין השנים 2011-2017. כאשר אתרנו נתונים ביישוב מסוים התמקדנו באותן השנים ביישוב המקביל. בכל מקרה בו הנתונים כללו פער של יותר משנה, ביצענו התאמת זמן לפי מדד מחירי הדיור שמפרסם הלמ"ס. לא השתמשנו בהשוואות נתונים בהם פערי זמן העסקה היו מעל שלוש שנים באותה קבוצה נבחרת.

השתמשנו באותם מקדמים שמאיים לניתוח הממצאים באותן קבוצות יישובים<sup>18</sup>.

18. הגם שפער במקדם כזה או אחר יכול להיות סביר מבחינה שמאית (למשל מקדם זכות בניית מרתף 0.4 או 0.5), בתהליך ניתוח הנתונים הוענק מקדם אחיד (מרתף/עליית הגג/מחסן/מבני עזר/חניה/חצר וכד'), באופן שהמחיר המתואם למ"ר לא יוטה על-ידי בחירת מקדמים שמאיים שונים.

לאחר הליך הניתוח, הנתון שהשתתף במחקר הוא המחיר האקוויולנטי ל-1 מ"ר מבונה קרקע (מ"ר מבונה קרקע הוא זכות בנייה ל-1 מ"ר במפלס הכניסה של הדירה) ביחס לכל נתון ונתון.

בנוסף ערכנו מחקר על בסיס גישת המחירים ההדונית בעשרים וארבעה יישובים, על-סמך נתוני עסקאות מכירת נכסי מגורים (שע"מ):

באקה אל גרבייה  
טייבה  
כפר קאסם  
אבו-גוש  
כפר ברא,  
דליית אל-כרמל-עוספיא  
בית שמש  
מבשרת ציון  
אלעד  
ראש העין  
אור עקיבא  
אבו סנאן  
אכסאל  
בית ג'אן  
דבורייה  
דיר אל אסד  
דיר חנא  
טורעאן  
יפיע  
ירכא  
כאוכב אבו אל היג'א  
סאג'ור  
אעבלין  
ריינה

גישת המחירים ההדונית מפרקת וממדת את המשתנים השונים המשפיעים על מחירי דירות המגורים. באמצעות המודל שנבחן התקבל אחוז שינוי של מחיר הדירה ביישוב היהודי לעומת זה הערבי, כפונקציה של מדד חברתי כלכלי. ניתוח ממצאי המודל ההדוני, ביחס לממצאי המחקר שלעיל, אמור לתת מענה לשאלה: באיזו מידה ניתן להסביר את היחס של מחירי הדירות במגזר הערבי לעומת מחירי הדירות במגזר היהודי כפונקציה של המדד החברתי כלכלי. ככל שתמצא מובהקות בממצאים, ניתן יהיה לקבוע את יחס המחיר בין נתוני המגזר היהודי למחירי דירות במגזר הערבי על בסיס המדרג החברתי כלכלי, באופן שיתקן עיוותי שוק במקומות בהם חסרים נתונים זמינים או שהנתונים המדווחים מוטעים.

### תיאור תמציתי של ממצאי הנתונים

מחירי מקרקעין דומים נמצאו ביישובים ערביים באותו המחוז ובאותו אשכול חברתי כלכלי.

נמצא פער במחירי המקרקעין בין היישובים היהודיים לערביים במדרג חברתי כלכלי דומה. הטווח הצטמצם כאשר הנתונים שולבו עם מועד העסקה (התאמת זמן) ובמקדם מיקום ברמת מחוז.

לפער זה נוסף פער בעלויות בנייה בין המגזר הערבי לזה היהודי. כלומר הפער בעלויות הבנייה הגדיל את פער השווי במחירי המקרקעין בין היישובים היהודיים לערביים במדרג חברתי כלכלי דומה. בנטרול פערי מחיר הבנייה בין המגזרים, עדיין נראה פער מובהק במחירי המקרקעין בין המגזרים במדרג חברתי כלכלי דומה, בנקודת זמן קרובה ובאותו מרחב גיאוגרפי מחוזי.

בעוד שביישובי ירושלים והמרכז מקדם המיקום הגיאוגרפי היה בעל המשקל הגדול יותר מבין שני המקדמים (מיקום ומועד עסקה), ביישובי הצפון מועד העסקה היה בעל משקל גדול יותר. האשכול החברתי כלכלי בו נעזרנו הנו בהתאם למדרג שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה במדרג של 1-10.

כאשר מתייחסים לנקודת זמן דומה (התאמת שינויי מחירים בין התקופות) קיים קו מגמה חיובי בין המדרג הסוציו-אקונומי למחיר למ"ר. בדגימות שונות נמצא דפוס חוזר של ממוצע הפער בין מחירי המקרקעין למגורים ביישוב היהודי לעומת הערבי, באותו המדרג חברתי כלכלי.

במונח מיקום גיאוגרפי מחוזי כוונתי למחוז בו נמצא היישוב. בחלוקה למרחבים גיאוגרפיים נצמדתי לחלוקה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: צפון, חיפה, מרכז, ירושלים, תל אביב, דרום ואזור יהודה ושומרון. למרות הטיות גיאוגרפיות אפשריות בחלוקה זו, מהווה החלוקה כלי נוח וזמין לשימוש גלוי ושקוף לציבור. חלוקה בעלת מפות חלוקה קיימות, שאינה דורשת משאבים נוספים.

אם נסמן את שווי הקרקע ביישוב היהודי ב-X

את שווי הקרקע ביישוב הערבי ב-Y

את עלות הבנייה ב-Z, המתחלקת בין עלות הבנייה במגזר היהודי אותו נסמן ב-Z1 ועלות הבנייה במגזר הערבי אותו נסמן ב-Z2

כאשר:  $y < x$  ו-  $z_1 > z_2$

אזי:  $[1 - y/x] > [1 - (y+z)/(x+z)]$



ומכאן :

$$[1 - (y+z)/(x+z)] > [1 - (y+z2)/(x+z1)]$$

המשמעות היא שהפרשים בשווי קרקע בין המגזרים יהיו גבוהים יותר, כאשר בוחנים שווי קרקע אל מול שווי קרקע ומבנה, ואם מביאים בחשבון את הפרשי עלות הבנייה בין המגזרים, שיעור הפער עולה עוד יותר.

כאשר שוקללו המשתנים בשווי קרקע, נמצא כי הפערים בין המגזרים הם בשיעורים שנוו בין 28%-31%. כאשר שוקללו המשתנים בשווי קרקע ומבנה, נמצא כי הפערים בין המגזרים הם בשיעורים של 37%-55%.

המחקר לא עסק בתיקוף שיעור הפער בין השכונות ביישוב המעורב.

### מאפיינים דמוגרפיים בנוף הגליל לאורך העשורים האחרונים

נוף הגליל (אז נצרת עילית) הוקמה בשנת 1956 כעיירת פיתוח יהודית לצד העיר נצרת, העיר הערבית הגדולה בישראל. בשנת 1961 מנתה נצרת עילית 4,300 תושבים יהודים. דחף גדול להתיישבות בזמנו היו הקמת מפעל צ.ד. (מפעל לייצור שוקולד) והקמת 200 יחידות דיור לעובדיו בסוף שנות החמישים<sup>19</sup>. בשנת 1963 היא הוכרזה כמועצה מקומית ובשנת 1974 קיבלה מעמד של עיר. בשנת 2018 שונה שמה מנצרת עילית לנוף הגליל. היום חיים בנוף הגליל למעלה מ-41,000 תושבים.

החל משנות התשעים במאה הקודמת, מתרחבת תופעת הגירה בישראל של תושבים ערבים ממעמד סוציו-אקונומי בינוני-גבוה לערים מעורבות או לערים מעורבות בהתהוות. התהליך מאופיין בסגרציה דמוגרפית<sup>20</sup>. תופעה זו לא דילגה על נוף הגליל.

בתהליך הגירה מתמשך של אוכלוסייה ערבית בעל רקע סוציו-אקונומי בינוני-גבוה, הן מהעיר נצרת והן מיישובים ערביים סמוכים, המעוניינים לשפר את רמת מגוריהם, השתנה אופיו הדמוגרפי של היישוב. בתחילת שנות האלפיים מנתה האוכלוסייה הערבית 10% בקירוב מכלל אוכלוסיית היישוב, לאחר כעשור היא מנתה כ-18% מכלל אוכלוסיית

19. וולדנר, א. ל. (2016), **נצרת עילית - שני עשורים של שינוי**, משרד הכלכלה, האגף למחקר וכלכלה, עמ' 5.

20. תותרי גיבראן, מנאל. (2017), "ערים מעורבות בהתהוות: בין הפרטי לציבורי", **דין ודברים** 1/1, עמ' 17-68, תשע"ז, יולי 2017 אוני חיפה.

היישוב<sup>21</sup>, ובשנת 2018 כ-29% מכלל אוכלוסיית היישוב<sup>22</sup>. היום ההיערכות מדברות על שיעור של 30% בקירוב של אוכלוסייה ערבית מכלל אוכלוסיית היישוב<sup>23</sup>.

הסיבה המרכזית להגירת התושבים הערבים היא קושי במציאת דירה, כלומר מצוקת דיור ביישוב המקור. שיפור תנאי דיור דורג כסיבה משנית. כמעט ולא יוחסה חשיבות לשירותים ציבוריים<sup>24</sup>.

למרות ההגירה של אוכלוסייה ערבית לנוף הגליל, משנת 2005 מתאפיינת נוף הגליל במאזן הגירה פנימית שלילי<sup>25</sup>. כאשר כל שנה בממוצע עוזבים את העיר כ-1.2% מתושביה<sup>26</sup>.

גיל האוכלוסייה ביישוב גבוה מהממוצע הארצי. הגם ששיעור העולים מכלל התושבים בעיר הולך ויורד עם השנים (בשנת 2014 עמד שיעור העולים מכלל האוכלוסייה בנוף הגליל על 38.5% ובשנת 2019 עמד על 34.8% מכלל תושבי העיר), הוא עדיין גבוה ביחס לממוצע הארצי והרביעי בגובהו ביחס ל-187 רשויות<sup>27</sup>.

שיעור העולים ביישוב המקבלים תשלומי פנסיה נמוך יחסית, והוא בין הגורמים לכך ששיעור מקבלי קצבת אזרח ותיק גבוה מהממוצע הארצי. לצד זה, השכר החודשי הממוצע בעיר נמוך מזה הארצי.

שלא כמו ערים מעורבות אחרות כמו חיפה, תל אביב-יפו, ירושלים, עכו, רמלה ולוד, בנוף הגליל אין היסטוריה של מתחים מתקופת קום המדינה ואין בה פערים סוציו-אקונומיים נרחבים. נוף הגליל משויכת ל"ערים מעורבות חדשות" שהקימה הממשלה במהלך שנות החמישים של המאה הקודמת עבור אוכלוסייה יהודית, ואשר במשך השנים היגרה אליה אוכלוסייה ערבית אשר סבלה ממצוקת דיור ועליית מחירים ביישובי המקור הסמוכים.

עיקר ההגירה השלילית של האוכלוסייה היהודית מחוץ לנוף הגליל מוסברת בשיקולי הכנסה ותעסוקה. תופעה נוספת מוכרת בספרות היא יציאתה של אוכלוסייה עם כניסתה של אוכלוסייה אתנית שונה<sup>28</sup>, באופן שאחרי שלב ההתנגדות, ככל שהוא נכשל, נוצרת

- 
21. **השנתון הסטטיסטי לישראל 62** (2011) של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה נקב בשיעור של 17.7%.
  22. נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **הרשויות המקומיות בישראל, קבצי נתונים לעיבוד 1994-2018**, נקבו בשיעור של 28.7%.
  23. הנתונים הרשמיים אינם מייצגים את המספר המלא, כי חלק מהתושבים הערבים עדיין רשומים בכתובות הישנות ביישובים הסמוכים, על מנת שיוכלו להמשיך לשלוח את ילדיהם למוסדות החינוך באותם היישובים ומסיבות נוספות.
  24. ראו הי"ש 4 לעיל.
  25. **מאזן הגירה פנימי** הוא מספר התושבים העוברים להתגורר בעיר מיישובים אחרים **בארץ** בניכוי העוזבים את העיר ליישובים אחרים **בארץ**.
  26. ראו הי"ש 19 לעיל.
  27. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **אוכלוסייה ומרכיבי גידול ביישובים ובאזורים סטטיסטיים 2014-2019**, לוח 6 - אוכלוסיית 1990 ואילך ביישובים שבהם 5,000 תושבים ויותר, עיבוד מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מתוך: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, המחלקת לפיקוח תקציבי, בעריכת מערכת דברי הכנסת, 8.12.2020.
  28. בספרות מוכרת התופעה בשם "white flight".

יציאה יזומה של אוכלוסייה מקורית, וכניסת אוכלוסייה חדשה במקומה עד ליצירת אזור חדש הומוגני של האוכלוסייה החדשה. עיקר ההגירה אל מחוץ לנוף הגליל הוא למחוז הצפון ובראשם לערים עפולה, חיפה ונצרת.

### הקמת מתחמים חדשים בשנים האחרונות

בשנים האחרונות יש בנוף הגליל מספר מוקדי פיתוח מרכזיים. אחד מהמוקדים אלה הוא שכונת הר יונה המחולקת אף היא למתחמים (הר יונה א' והר יונה ב' אוחדו לשכונה הידועה היום כ"שכונת גולדה מאיר"<sup>29</sup>), אשר התפתחה בשנות התשעים במטרה לקלוט את גלי העלייה ממדינות חבר העמים (ברית המועצות לשעבר). בשכונה מתגוררים כ-7,000 תושבים.

בשנת 2012 הונחה אבן הפינה לשכונת הר יונה ג' שיועדה לציבור החרדי, והאכלוס בה החל לאחר ארבע שנים בקירוב. מדרום לשכונות אלה נמצא אזור התעשייה הר יונה. בשכונה יש כ-3,015 יחידות דיור (תוכנית ג/10278) עם תכנון ארוך טווח להרחבתה. חלק מהדירות הן במסגרת הפרויקט הממשלתי "מחיר למשתכן". השכונה כלולה בתוכנית הדיור הממשלתית עבור המגזר החרדי.

שכונת הר יונה ד' הידועה בשם "שכונת יצחק שמיר" היא שכונה מתפתחת, מתוכננת לכ-687 יחידות דיור (תוכנית ג/17008) וכוללת דירות במסגרת הפרויקט הממשלתי "מחיר למשתכן". מרבית רוכשי הדירות (כ-70%) הם תושבי היישוב עצמו ואוכלוסייתה בדרך כלל צעירה.

באזור שכונות הר יונה הושקעו סכומי כסף רבים בתשתיות בסיוע ממשלתי. תוואי הרכבת הקלה מתוכנן לעבור בסמיכות.

מתחם "רימון" (רחוב רימון) כולל כ-100 יחידות דיור. מתחם יזרעאל (מצפור ברק) כולל כ-200 יחידות דיור הנמצאות בשלבי פיתוח. מתחם "דירה להשכיר" באזור הר יונה כולל 223 יחידות דיור מתוכן 177 יחידות מתוכננות להשכרה.

### שינויים במחירי הדיור בנוף הגליל

החל משנות התשעים, השתנות מחירי המקרקעין למגורים בנוף הגליל דומה פחות או יותר להשתנות מחירי המקרקעין למגורים הממוצעת בישראל, עם עליית מחירים זוחלת של 10% בקירוב של מחירי המקרקעין למגורים בנוף הגליל, מעל לעלייה הממוצעת בישראל במהלך תקופה זו. השתנות המחירים בתוך נוף הגליל שונה בין השכונות השונות.

29. בנוף הגליל שכונות או מוסדות נושאים שמות של מנהיגי עבר כמו ד. בן גוריון, לוי אשכול, זאב ז'בוטינסקי, משה שרת, יגאל אלון, מנחם בגין, יצחק רבין, שמעון פרס ויצחק שמיר.

בשנתיים האחרונות ניכרת עליית מחירים בנוף הגליל הגבוהה ממוצע עליית המחירים בישראל לדירות מגורים.

העלייה העיקרית בנוף הגליל ניכרת בשכונות החדשות (הר יונה). לשם המחשה, בעשור האחרון עלו מחירי הדירות הממוצעים בישראל ב-39% בקירוב, בעוד מחירי הדירות הממוצעים בהר יונה עלו ב-80% בקירוב (בשקלול מחירי דירות בפרויקטים חדשים). המחירים בשכונת הר יונה עלו מעבר לעליית המחירים הממוצעת בישראל ומעבר לעליית המחירים הממוצעת בנוף הגליל עצמה.

עליית מחירים נוספת היא באזורים צמודי קרקע או בבנייה רוויה מדורגת (המאופיינת בדרך כלל בכניסות נפרדות), אליהם נכנסת האוכלוסייה הערבית במקביל ליציאת האוכלוסייה יהודית, באזורים כמו הרחובות עדעד, ניצן ומורן בהר יונה (שכונת גולדה), גבעת ברק (רחוב יעל), רחוב אלונים ורחוב אדמון (אזור שאופיין באוכלוסיית עולים ממוצא אתיופי). אוכלוסייה יהודית שמעדיפה דירות צמודות קרקע, מוצאת הזדמנות עסקית במחירים נמוכים יותר ביישובים בעלי אוכלוסייה הומוגנית יהודית שמחוץ לנוף הגליל.

בעוד שאוכלוסייה ערבית באזורים צמודי קרקע שומרת על הפרדה דמוגרפית, בסביבה המאופיינת בבתים המשותפים שבבנייה רוויה האוכלוסייה הערבית והיהודית מתערבבות ללא סרגציה מובהקת.

## סיכום

מצוקת הדיור ביישובים הערביים משפיעה על תחושות הניכור של החברה הערבית בארץ ישראל. התכנון מגיב ולא יוזם. ניסיונות של השלטון למצוא פתרונות ליישוב הערבי עד כה לא צלחו או בעלי הצלחה חלקית בלבד.

החברה הערבית עוברת שינויים מבניים, ובכללם: התפרקות המבנה המשפחתי, מעבר מיישובים הומוגניים ליישובים מעורבים, היעדר מסגרות ייצוגיות ופילוגים פנימיים. השינויים המבניים בחברה זו יוצרים אתגרים חדשים הדורשים התייחסות מובנית ויוזמת שמתקשה לצאת מעבר לשיח האקדמי ולפרוץ אל גבולות התכנון העירוני, בו לשלטון המקומי קיימת אוטונומיה יחסית, באמצעות ועדות לתכנון ובנייה בעלות קשר אמיץ ובמקרים רבים בלתי נפרד מהשלטון המקומי. תכנון שאינו מדביק את קצב השינויים הדמוגרפיים.

השינויים הדמוגרפיים בנוף הגליל בעשורים האחרונים (החל משנות התשעים) אופיינו במדיניות הגירה חיובית של אוכלוסיית עולים, הזדקנות אוכלוסייה, הגירה חיובית של אוכלוסייה ערבית, נוצרית ומוסלמית והגירה שלילית של אוכלוסייה יהודית צעירה. שיעור האוכלוסייה הערבית מקרב כלל תושבי העיר צמח מ-10% לערך עם תחילת גלי ההגירה בשנות התשעים, לכ-30% היום.

יישובים מעורבים מאופיינים בסגרגציה דמוגרפית. נוף הגליל הוא מסוג "יישובים מעורבים חדשים" שמקורם ביישובי עולים וקליטה שהוקמו בשנות החמישים של המאה הקודמת. יישובים אלו לא חוו את אירועי הקמת המדינה ולפיכך אינם בעלי זיכרון מקומי למאורעות שלוו את מלחמת העצמאות.

הסגרגציה בנוף הגליל חלקית - באזורים צמודי קרקע האוכלוסייה הערבית שומרת על הפרדה דמוגרפית, אולם בסביבה המאופיינת בבתים משותפים שבבנייה רוויה האוכלוסייה הערבית והיהודית מתערבבות ללא סגרגציה מובהקת. הסיבה המרכזית היא מעשית, בעוד שאוכלוסייה יהודית המעוניינת במבנים צמודי קרקע מוצאת הזדמנויות עסקיות במחירים נמוכים יותר ביישובים בעלי אוכלוסייה יהודית בסביבה, ערבים שמעוניינים להמשיך ולחיות בסביבה ערבית, מוגבלים ליישובים הערביים ולערים המעורבות. כתוצאה ממצוקת דיור במגזר הערבי ומחירי מקרקעין מאמירים, רוכשים הערבים בתים צמודי קרקע המפונים על-ידי היהודים שעוברים כאמור, ליישובים סמוכים.

במחקר שנערך תוך שימוש בנתוני עסקאות מהשנים 2011-2017 נמצא בדפוס חוזר, שמחירי המקרקעין במגזר הערבי נמוכים בשיעור מקורב של 28%-31% במונחי מחיר לקרקע ו-37%-55% במונחי יחידות בנויות, מדירות בשטח דומה במגזר היהודי אם הוא באותו המחוז ובאותו מדרג סוציו-אקונומי. הפער נובע גם ובעיקר מהפרשים ברמות הפיתוח. פער זה, שנמדד במחירי מקרקעין מהשנים 2011-2017, הולך ומצטמצם עם השנים ביחד עם החרפת מצוקת הדיור במגזר הערבי. אותו המחקר לא עסק בתיקוף שיעור הפער בין השכונות ביישוב המעורב. ביישוב המעורב נוף הגליל הפער אינו קיים.

על-מנת למנוע בריחת זוגות צעירים מהיישוב, יזם השלטון בסיוע ממשלתי תוספת של אלפי יחידות דיור בשנים האחרונות באזורים מובחנים, בהם הושקעו תשתיות ופיתוח. ערבים שנכנסו לאזורים אלו חיים לצד יהודים ללא סגרגציה מובהקת. פיתוח זה, שהוא חלק ממאמצי השלטון המרכזי והמקומי להגדיל את היצע יחידות הדיור בין בהקמת שכונות חדשות, בין בהרחבת שכונות קיימות ובין בניסיונות לקדם פרויקטים יזמיים כגון מסוג פינוי בינוי, הביא בשנים האחרונות לעליית מחירים ממוצעת של דירות בנוף הגליל שמעבר לעליית מחירים הממוצעת של דירות בישראל. עליית המחירים לא מתפזרת באופן אחיד בכל שכונות העיר. עיקר העלייה היא בשכונות החדשות ובמיזמים החדשים ולצד אלו, באזורי בנייה צמודת קרקע אליה נכנסת האוכלוסייה הערבית. באזורים אלו עלו מחירי הדירות בעשור האחרון ב-80% בקירוב, בעוד ממוצע עליית מחירי הדירות בישראל עלה ב-39% בקירוב.