

חגי ה. שבתאי, עו"ד
אריה שפירא, עו"ד
גלי פלד-שבתאי, עו"ד
אלון וילנר, עו"ד ומגשר
אופיר לוי, עו"ד ומגשר*
גיל עוז, עו"ד ומגשר
יוליה פק חלמיש, עו"ד**
שלומית ארן, עו"ד***
ענת סער, עו"ד*
מירית כהן, עו"ד
לירז גונן-אללוף, עו"ד

* מוסמך (ma) משפטים
** חברת לשכת עוה"ד ניו יורק
*** מוסמכת (ma) גיאוגרפיה
התמחות בלימודים עירוניים ואזוריים

תקציר של תגובת המדינה לבג"צ בעניין החלטות 979 ו-1101

1. ההחלטות אינן עוסקות בשינוי יעוד של קרקע חקלאית, אלא בשינוי מערך הזכויות הקיימות בחלקת המגורים שבחלקה א' שבמושב ובשטח המחנה שבקיבוץ. החלטה 1101 מסדירה את הפעילות הלא חקלאית בנחלה שאפשרית כבר היום מכוח החלטות מועצת מינהל מקרקעי ישראל תקפות והחלטות המועצה הארצית לתכנון ובניה והתוכניות שאושרו מכוחה.

2. ההחלטות מבוססות על דו"ח של צוות בין משרדי (ועדת הבר) אשר בחן את כל ההיבטים וההשלכות במערך הזכויות בחלקת המגורים. היועץ מצא כי החלטות המינהל נמצאות במתחם הסבירות ובהתאם לכך גובשו עיקרי דו"ח ועדת הבר לדו"ח סופי שהוגש לממשלה ואושר על ידה.

3. באשר למושב, החלטה 979 מאפשרת לבחור בין 2 חלופות:

חלופה חלקית – בתמורה לתשלום של 3.75% מערך הקרקע בחלקת המגורים – מקבלים עדכון של זכויות המגורים באופן שלא חלה חובת השבה במקרה של שינוי יעוד. כמו כן, בוטלה דרישת הרצף הבין דורי וניתנה אפשרות לאכלס את יח"ד בבני משפחה מדרגה ראשונה של החקלאי. בנוסף, בוטלו ההוראות הקיימות ביחס לחלוקת זכויות הבניה בין

המבנים. ניתן לפצל יח"ד מתוך חלקת המגורים ולהעבירה לצד ג' בתוספת השלמה ל 33% מערך המגרש המפוצל.

חגי שבתאי, שפירא משרד עורכי-דין
Hagay Shabtay, Shapiro Law Offices

חלופה מלאה – רכישה של כל הזכויות בתמורה לתשלום חד פעמי של 33% מערך חלקת המגורים, או השלמה ל- 33% במקרה ששולם 3.75%.

4. החלטה 1101 מסדירה את הפעילות הלא חקלאית בנחלה. עד כה הייתה מותרת פעילות לא חקלאית בהיקף של 300/500 (תוך הבחנה בין מבנה קיים למבנה חדש) ובנוסף – מבני קיט. החלטה 1101 ממשיכה את המצב הקיים, אך קובעת כי שימושי התעסוקה מוגבלים לחלקת המגורים בלבד, והיקף הפעילות יעמוד על 500 מ"ר, באופן שיכלול את מבני הקיט. עבור הפעילות הלא חקלאית שאושרה בתוכנית ישולמו דמי חכירה מלאים – 91%, ללא הנחות אזור. במקרה של שימוש לא חקלאי שהותר בהיתר לשימוש חורג, ישולמו דמי הרשאה בשיעור 5%. עוד נקבע, כי תותר השכרה של השטח כאשר הפעילות אושרה בתוכנית וישולמו עבורה דמי חכירה מלאים.

5. תנאי להצטרפות להחלטות 979 ו-1101 הינו הסדרת השימושים הלא חקלאיים בנחלה. כמו כן נקבע תמריץ – חובות העבר בגין הפעילות הלא חקלאית ייגבו רק עבור 4 שנים שקדמו לקבלת ההחלטות.

6. ההסדרים שנקבעו הם מאוזנים המבקשים לקדם מטרות ראויות מתוך בחינת המדיניות הקרקעית כלכלית ומתוך הכרה בשוני שבין המגזר העירוני למגזר החקלאי. התמורה הינה ראויה וסבירה ועומדת בעקרונות כללי הצדק החלוקתי. נקודת המוצא הינה כי מדובר בשטח שכבר הוקצה, וכן העדפת עיבוי הישובים על פני הרחבות קהילתיות ועידוד בניה למגורים על פני תעסוקה לא חקלאית. כמו כן, לאור העובדה ששימושים לא חקלאים בחלקה אי מותרים כבר היום, ומתוך הכרה בקשיי האכיפה ובקיומה של התופעה סברו המועצה וועדת הבר כי אין מקום לאסור על שימוש כאמור מקום בו הוחכרה הקרקע כנגד מלא דמי חכירה על יסוד שווי קרקע בשימוש לא חקלאי.

7. החלטות 979 ו-1101 עולות בקנה אחד עם מדיניות התכנון שאימצה ממשלת ישראל. ההחלטות מכפיפות עצמן לתמ"א 35 המשקפת את מדיניות התכנון העדכנית של המועצה הארצית לתכנון ובניה ושל ממשלת ישראל. גם תעסוקה לא חקלאית כפופה להחלטות מוסדות התכנון. החלטה 1101 אף מצמצמת את הפעילות הלא חקלאית בנחלה.

8. המדינה טוענת כי הבסיס להחלטות הינה ועדת מילגרם שקבעה כי במקביל להקטנת הפיצוי במקרה של שינוי יעוד יש לבסס את זכויות בעלי הנחלות בנחלה, ובכלל זה בחלקת המגורים, כך שחובת השבת הקרקע בעת שינוי יעוד לא תחול על חלקת המגורים. בעקבות הדו"ח החליטה הממשלה לאמץ את ההמלצות ולהנחות את המינהל לפעול במהירות וביעילות להענקת זכות חוזית לחוכר קרקע חקלאית. כך נולדה החלטה 979 המקורית. לאחר מכן, נתקבלו שתי חוות דעת של היועצים הממשלתיים שקראו להקמת צוות בין משרדי לבדיקה

יסודית של כל הטענות. בהתאם לכך מינה יו"ר המועצה דאז, מר אהוד אולמרט, את ועדת הבר.

9. ועדת הבר המליצה על שינויים ביחס להחלטה 979 המקורית:

חגי שבתאי, שפירא משרד עורכי-דין
Hagay Shabtay, Shapiro Law Offices

- א. התשלום בסך 3.75% אינו פוטר מתשלום דמי הסכמה.
 ב. התחייבות של האגודה, כתנאי להצטרפות להסדר שבהחלטה 979, לעמוד במגבלת יחיד שנקבעה בתמ"א 35. כך, ניתן מענה לתופעת הפרבור עליה התלוננו בהקשר להחלטה 979 המקורית.
 ג. החלופה של רכישת מלוא הזכויות בתשלום של 33%.
 ד. קביעת שיעור גבוה יותר של דמי חכירה עבור שימושי תעסוקה לא חקלאית (במקום 41% - 91%).

10. היועמ"ש אישר את המלצות ועדת הבר. וביום 12.11.05 אישרה הממשלה את עיקרי הדו"ח. ביום 7.3.06 פורסמו באתר האינטרנט של המינהל הצעות ההחלטה כפי שגובשו על ידי ועדת הניסוח לקראת הישיבה ביום 12.3.06. לבסוף הישיבה נערכה רק ביום 27.3.07 ולאחר דיון ציבורי ממושך אישרה מועצת מקרקעי ישראל את החלטות 979 ו-1101. ביום 26.6.07 חתמו ראש הממשלה ושר האוצר על ההחלטות.

11. **זכויות הבניה למגורים לפי החלטה 979** – המדיניות הקרקעית של מסירת קרקע נקבעה בהחלטה 1 של מועצת מקרקעי ישראל. ההחלטה קובעת כי קרקע חקלאית תוחכר במסגרת נחלות אשר יוחכרו ישירות למתיישב במושב. גם בהחלטה 279, 304, 530 ו-823 נקבע כי חלקה א' של הנחלה תוחכר לבעלי הנחלה בחוזי חכירה לדורות. החלטה 823 קובעת כי תנאי מוקדם לחתימת חוזה חכירה בישובים חקלאיים הינו רישום החלקות בספרי המרשם כיחידות רישום נפרדות בשלמות. נוכח מורכבות המעבר לחוזה חכירה מעטים מאד מהמושבים חתומים כיום על חוזי חכירה מול המינהל. הישובים שלא חתומים על חוזה חכירה לדורות, חתומים על חוזי חכירה תלת שנתיים מתחדשים, כשלב ביניים עד להתקשרות בחוזה חכירה.

החלטה 1 קובעת את חובת עיבוד הקרקע כתנאי מהותי להקצאת קרקע בתנאי נחלה. על פי החלטות המועצה הנחלה היא יחידה אחת שמטרתה להבטיח אפשרות מגורים בישוב החקלאי וכן קיום פעילות חקלאית רווחים והמשכית על פני דורות. משכך נקבע, כי אין מקום לאפשר את פיצול הנחלה.

כיום נגבים דמי חכירה שנתיים סמליים לכלל הנחלות (כ- 680 ₪ לשנה לנחלה). ישנה חובת השבת הקרקע במקרה של שינוי יעוד.

החלטה 979 מתייחסת לשטח המיועד למגורים בחלקה א' של הנחלה בלבד, ואינה נוגעת לשטחים החקלאיים האחרים.

מושב – זכויות הבניה למגורים בחלקת המגורים קודם להחלטה 979 – החלטה 1147 מיום 9.3.08 (החליפה את החלטה 479) – תמורת תשלום דמי חכירה שנתיים בסיסיים רשאי בעל הזכויות בנחלה להקים 3 יחיד בהיקף בניה של 375 מ"ר, תוך שמירת הרצף הבין דורי, וזאת בכפוף לאישור מוסדות התכנון. עבור זכויות בניה מעל 160 מ"ר ישלם בעל הזכויות דמי חכירה מהוונים בשיעור 91% (או 46% אם חובת תשלום היטל השבחה).

כבר בעבר ועדה בינמשרדית שבדקה אפשרות לצרף לנחלה מגרש מגורים אשר מופרד פיזית ממנו. כמו כן, הוקמה ועדה בין מוסדית שטיפלה במקרים חריגים בהם ביקש בעל נחלה

חגי שבתאי, שפירא משרד עורכי-דין
Hagay Shabtay, Shapiro Law Offices

להפריד בית מגורים מחלקה א' של הנחלה. עניין זה הוסדר גם בהוראת אגף החקלאי מס' 62. בגין המגרש המגורים נקבע תשלום דמי חכירה מהוונים בשיעור מלא – 91%.
 דמי הסכמה – בעת העברת הזכויות משלמים דמי הסכמה למינהל (החלטה 534) – דמי ההסכמה משקפים תשלום של 1/3 מערך הקרקע (להוציא מחוברים).
זכויות בניה למגורים – המצב התכנוני ביישובים החקלאיים – תמ"א 35 קבעה מגבלה עליונה דיפרנציאלית למספר יח"ד שניתן להתיר בתכניות מתאר מקומיות חדשות, הכוללת בתוכה את יחידות הדיור הקיימות, את יח"ד המאושרות בתכניות תקפות שטרם ניבנו, ואת יח"ד שתאושרנה בעתיד. כמו כן נקבעה בתוכנית צפיפות המגורים – להבטיח ניצול יעיל של הקרקע ולהקטין במידת האפשר את הצורך בשינוי יעודן של קרקעות חקלאיות נוספות. בכל התוכנית מושם דגש על עדיפות לפריפריה מתוך יעד של הצורך בחיזוק הפריפריה. תמ"א 35 קובעת כי הוספת יח"ד מחייבת הכנת תוכנית כוללת לישוב.

12. **השוואה בין דמי חכירה במגזר העירוני לבין המגזר החקלאי** – בחינה השוואתית בין דמי החכירה במגזר העירוני לבין ההסדר שנקבע בהחלטה 979 מוביל למסקנה כי ההסדר הינו ראוי ומאוזן אף בהיבט הזה. (1) השוני במהות סוגי החכירה – במגזר העירוני דובר לרוב על הקמת יח"ד אחת, בשטח מגרש שנע בעבר בין חצי דונם לדונם, וכיום הוא נע בין 300 מ"ר ל-500 מ"ר. (2) בסיס חישוב דמי החכירה – בעוד שבנחלה מחושבים דמי החכירה מהכנסה נקייה מהנחלה, במגזר העירוני הם מחושבים לפי ערך הקרקע על פי ייעודה הנקבע על ידי מוכר מרצון לקונה מרצון. (3) גובה דמי החכירה – עוד מימי קק"ל נקבעו שיעורי תשלום גבוהים יותר למגזר העירוני. דמי החכירה בנחלה הם סמליים ביותר. לעומת זאת, לפי החלטה 1 נדרש החוכר העירוני לשם דמי חכירה ראשוניים בשיעור של 40%-80% וכן דמי חכירה שנתיים שנעו בין 1% ל-3%. אם לא שולמו דמי חכירה ראשוניים נדרש החוכר לשלם דמי חכירה שנתיים בשיעור 5%. (4) עדכון דמי החכירה לערכים ריאליים – דמי החכירה במגזר החקלאי לא עודכנו, ובמגזר העירוני נכנס לרוב סעיף בחוזה החכירה לפיה יעודכנו דמי החכירה בעת העברת זכויות חכירה – הן ביחס לדמי החכירה השנתיים שיגבו מהחוכר החדש, והן בקביעת גובה דמי ההסכמה אשר יחושב בהתאם לערך קרקע עדכני. (5) תשלום עבור תוספת זכויות והעברת זכויות – במגזר העירוני משלמים דמי היתר על הקמת יח"ד נוספת (31%) ותוספת תשלום עבור זכויות בנייה מעל 160 מ"ר. במושבים לא נדרש תשלום דמי היתר עבור הקמת 3 יח"ד אלא עבור תוספת זכויות בניה בכל אחת מיח"ד. (6) מבצעי היוון – שיעור היוון בבניה נמוכה 3.75% לפי טבלאות ערכי קרקע, מזכה בהיוון ליתרת התקופה וכן תקופת חכירה נוספת ופטור מתשלום דמי הסכמה בעת העברת זכויות. (7) הנחות אזור והנחות פרטניות – המועצה קבעה במהלך השנים החלטות שונות אשר העניקו הנחות בדמי החכירה בהתאם למיקום ומתוך רצון לעודד התיישבות במקומות אלה. בעיקר חלו ההחלטות על המגזר העירוני. כמו כן, ניתנו הנחות פרטניות לישובים על בסיס מדיניות של ממשלת ישראל (ישובי עולים). למגזר החקלאי ניתנו הנחות אזור רק עבור תוספת זכויות המגורים. במסגרת החלטה 979 נלקחו בחשבון ההנחות שניתנו למגזר העירוני.

לסיכום, במגזר העירוני שולמו עבור הקרקע סכומים גבוהים יותר, על אף שסל הזכויות שהוענק במסגרת החכירה העירונית מצומצם מסל הזכויות המוענק בנחלה.

חגי שבתאי, שפירא משרד עורכי-דין
Hagay Shabtay, Shapiro Law Offices

עם זאת, מסכימים שדמי החכירה במגזר העירוני לא עודכנו באופן מלא, דבר אשר הוביל לגבייתם באופן לא ריאלי לערך הקרקע העדכני. כמו כן, ניתנו במגזר העירוני הנחות שונות. מכל מקום, החלטה 979 אינה מהווה מבצע היוון במגזר החקלאי, שכן היא מאפשרת שינוי מהותי במערך הזכויות הקיים.

13. **עיקרי החלטה 979 באופן כללי** – (1) חובת עיבוד הנחלה ממשיכה לחול. (2) עיגון הזכויות בחלקת המגורים וביסוסן – חובת השבת הקרקע במקרה של שינוי יעוד אינה חלה. חתימת חוזה החכירה מותנית ברישום חלקה א' כחלקה נפרדת. (3) הצטרפות להסדר המוצע בהחלטה 979 הינה וולונטרית. מאחר והחלטה 979 מהווה שינוי של החוזה הקיים בין הצדדים. סייג לוולונטריות הוא בסעיף 4.9.1 לפיו אם החוכר הצטרף להסדר או לאו, במועד העברת זכויות יהיה עליו לשלם דמי רכישה עבור מלוא הזכויות הקיימות והעתידיות בהחלקת המגורים בשיעור של 33%. (4) התחייבות לעמידה בהוראות תמ"א 35. (5) הסדרת התשלום והשימושים בנחלה. ההצטרפות להחלטה 979 העוסקת במגורים בלבד כרוכה בהסדרת השימושים לתעסוקה לא חקלאית. כמו כן, נקבעו תמריצים להסדרת הבניה והשימושים.

מושב – זכויות הבנייה למגורים בחלקת המגורים – (1) הגדרת חלקת המגורים במושב 2.5 דונם המיועדים למגורים בתוכנית תקפה ושטח רציף הכולל את יח"ד הקיימות. אם במועד אישור ההחלטה השטח המיועד למגורים גדול יותר, ניתן לבקש את תחולת ההסדר גם על השטח הנוסף, בהתאם לתנאים אשר יקבעו על ידי המינהל ותמורת תשלום דמי חכירה מלאים. (2) חלופה א' – חלקית בלבד – תשלום עבור זכויות בניה בסיסיות ותשלום נוסף עבור תוספת זכויות. בתמורה לתשלום 3.75% מערך חלקת המגורים, בעל הזכויות בנחלה אינו מהווך את זכויותיו הקיימות, אלא מקבל סל זכויות בניה למגורים השונה בהיבטים מסוימים מסל הזכויות הקיים בידי היום. אין בתשלום זה כדי לפטור מתשלום דמי הסכמה בעת העברת זכויות (שוני מהותי מהחלטה 979 המקורית) כמו גם מתשלום דמי החכירה השנתיים הסמליים. הזכויות המוענקות בתמורה לתשלום זה: (א) עיגון זכויות בחלקת המגורים. (ב) היקף זכויות בניה בסיסי. (ג) תוספת זכויות בניה (בכפוף לתוכנית תקפה ולתשלום דמי חכירה מהוונים בשיעור מלא). (ד) ביטול דרישת הרצף הבין דורי – אולם איוש יח"ד במי שהינו החוכר ובני משפחתו מדרגה ראשונה.

פיצול יח"ד מחלקת המגורים – העדפה לעיבוי היישובים הקיימים על פני הרחבתם בדרך של שינוי יעוד. בקביעת ערך הקרקע יילקח בחשבון פוטנציאל הפיתוח העתידי, ובכך מגולם התשלום עבור הזכויות העתידיות. התנאים לפיצול: (א) השלמה לתשלום 33% מערך המגרש המפוצל. (ב) קיומה של תוכנית תקפה. (ג) המגרש המפוצל יכלול זכויות בניה של 160 מ"ר לפחות, מתוך מכסת זכויות הבניה שהקצה המינהל. (ד) קיום הוראות תקנות האגודה שיתופית והדין הכללי. (ה) יח"ד אחת לפחות (בגודל מינימאלי של 160 מ"ר) צמודה לנחלה. (3) חלופה ב' – מלאה – רכישת מלוא הזכויות בחלקת המגורים. לצורך מניעת פניות חוזרות ונשנות למינהל. התנאים לרכישת מלוא זכויות המגורים: תשלום 33% מערך חלקת המגורים. שומה פרטנית. משיעור זה יקוזזו דמי חכירה בגין חלקת המגורים בשיעור 3.75%, אם שולמו,

וכן דמי הסכמה אשר שולמו בעבר. עם זאת נקבע רף תחתון לדמי הרכישה והוא 20% משווי חלקת המגורים. התשלום מעניק פטור מתשלומים נוספים עבור הוספה או מימוש של זכויות

חגי שבתאי, שפירא משרד עורכי-דין
Hagay Shabtay, Shapiro Law Offices

בנייה, לרבות פיצול עתידי. עם זאת, הגדלת חלקת המגורים כפופה לתנאים האמורים ולתשלום מלא. הרכישה של חלקת המגורים אינה משנה את הכללים החלים על יתרת הנחלה. כמו כן, אין בה כדי לפטור את בעל הנחלה מחובת תשלום דמי חכירה שנתיים סמליים, הממשיכה לחול בכל מקרה.

(4) ביטול חובת תשלום דמי הסכמה עבור חלקת המגורים בעת העברת זכויות בנחלה.

14. תעסוקה – זכות הבניה לתעסוקה לא חקלאית בחלקת המגורים קודם להחלטה 1101 – כבר

מהמחצית הראשונה של שנות ה-60 המועצה נתנה אפשרות להקמת מבנים לתעסוקה לא חקלאית בנחלה (החלטה 25). בשנות ה-80 עקב המשברים בענף החקלאות נמצא כי יש צורך במציאת מקור תעסוקה משלים לבעלי הנחלות (החלטות 426, 880). לאחר מכן ב-1994 מונתה ועדת קדמון שהמליצה בהתחשב עם המציאות הקיימות לאפשר שימושי תעסוקה בחלקות א'. ועדת קדמון המליצה שלא תותר העברת זכויות בשימושי התעסוקה בחלקה א', לרבות בדרך של השכרה. עם זאת, הועדה סברה כי יש מקום לאפשר הקמת שותפויות במרכזי המלאכה במושב. המועצה הארצית לתו"ב אמצה את המלצות הועדה וגם מועצת מקרקעי ישראל. עיקרי ההמלצות הוטמעו בהחלטה 755 (העדר יכולת להעביר זכויות במפעל, היקף של 500 מ"ר – מבנה מוסב ו-300 מ"ר מבנה קיים. דמי חכירה של 91%, או 5% לשנה במקרה של היתר לשימוש חורג. חובות עבר – רטרואקטיבית 10% לשנה מערך הקרקע לאותו שימוש, על פי הערכת השמאי הממשלתי). בנוסף ניתן היה להקים מבנים לקיט תמורת תשלום דמי חכירה בשיעור מלא, בכפוף להנחות אזור, או דמי חכירה שנתיים בשיעור של 5% לשנה. המצב התכנוני ביישובים החקלאיים ביחס לבניה לתעסוקה – המועצה הארצית לתו"ב לא מצאה לנכון לאמץ את המלצות ועדת קדמון לעניין הקמת מרכזי מלאכה, ולמעשה אישרה אך פעילות לא חקלאית בחלקה א' של הנחלה.

15. עיקרי החלטה 1101 – תעסוקה לא חקלאית בחלקת המגורים במושב. (א) קיום תעסוקה לא

חקלאית בחלקת המגורים בלבד. במקרים מיוחדים שעומדים בקריטריונים שתקבע ועדת משנה של המועצה ויאושרו על המועצה בהם אין אפשרות פיזית למקם את המבנה לתעסוקה בחלקת המגורים, ובכפוף לתוכנית תקפה או היתר לשימוש חורג, יאשר המינהל שימוש לתעסוקה לא חקלאית בשטח חלקה א' שמחוץ לחלקת המגורים. בניגוד למה שהיה עד עתה גם השימושים לתעסוקה לא חקלאית וגם מבני הקיט הוגבלו לחלקת המגורים (ולא לחלקה א' כולה). כלומר, השימושים לתעסוקה באים בהכרח על חשבון שימושי המגורים. (ב) היקף הבניה לתעסוקה לא חקלאית לא יעלה על 500 מ"ר, כולל קיט כפרי. (ג) תשלום דמי חכירה – דמי חכירה מלאים, ללא הנחות אזור. כדי לתת העדפה למיקום שימושים מסוג זה בערים. (ד) הסדרת חובות העבר – כמו מבצעי חיסול קנסות בתחומים אחרים, כגון רשות המיסים. בגין השימושים בתקופה שקדמה להסדרתם החוזית ישולמו דמי חכירה בגובה 5% מערך הקרקע לכל שנה בה נעשה שימוש כאמור. במשך שנתיים ממועד אישורה של ההחלטה ניתן יהיה להסדיר את חובות העבר בתשלום בשיעור של 5% לשנה עבור תקופה של 4 שנים (20% מערך הקרקע לתקופה שקדמה להחלטה), אף אם משך השימוש הבלתי מוסדר היה ארוך יותר. בגין

חובות עבר שנוצרו ממועד אישורה של ההחלטה ועד למועד ההסדרה בפועל ישולמו 5% מערך הקרקע לשנה או החלק היחסי ממנה. (ה) השכרה בתעסוקה לא חקלאית – לא ניתן להפריד את הזכויות לתעסוקה לא חקלאית מהנחלה, וזאת על מנת לשמר את היות התעסוקה מקור

חגי שבתאי, שפירא משרד עורכי-דין
Hagay Shabtay, Shapiro Law Offices

פרנסה משלים לפעילות החקלאית בנחלה. נוכח קשיי האכיפה בסוגיית ההשכרה אשר קיימת בפועל הוחלט לאפשר השכרה, אולם הוגבלה רק למקרים בהם קיימת תוכנית מאושרת המשנה את יעוד הקרקע לתעסוקה, ורק למצב בו שולמו דמי חכירה מלאים.

16. הליך קבלת החלטות 979 ו-1101 היה מקצועי וראוי – בוודת הבר נטלו חלק בעלי תפקידים בכירים במגזר הממשלתי ובמסגרת דיוניה שמעה את עמדותיהם של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר. הליך זה לווה על ידי היועמ"ש. השימוע בפני הועדה נעשה בכתב וכל גוף שרצה להביע את עמדתו ניתנה אפשרות לעשות זאת. הלכה פסוקה היא שאין חובה לערוך שימוע בעל פה. המלצות הועדה התקבלו פה אחד. ממשלת ישראל אישרה עקרונית את ההסדרים שהומלצו בדו"ח הבר. ההחלטות התקבלו במועצה על בסיס עיקרי הדו"ח. ההחלטות התקבלו לאחר קיומו של הליך ראוי וענייני וגם המדיניות שהותוותה בהחלטות אלה הינה מדיניות ראויה ואין כל מקום להתערבות בהמ"ש.

17. זכויות מגורים במושב – בחינת סבירות ההסדר שבהחלטה 979 – החלטה 979 אינה עוסקת בהקצאת קרקע חדשה או בשינוי יעוד של קרקע חקלאית, אלא בעיגון זכויות המגורים הקיימות כבר היום, תוך חיזוק והשלמה שלהן באותן היבטים שנמצאו מצדיקים זאת. השטח מיועד כבר היום למגורים ומשמש בפועל ככזה. כבר היום זכאי החקלאי לעשות שימוש לצרכי מגורים בקרקע ולממש זכויות בניה נוספות לצורך אכלוס בן ממשך או נכד וזאת ללא תשלום כלשהו למינהל. נקודת הייחוס לבחינת סבירות ההסדר אינה תשלום 91% כפי שנעשה בהקצאה חדשה אלא יש לתת ביטוי לשווי הזכויות הקיימות, לרבות לעובדה שהשטח מוחזק כדן על ידי האגודות החקלאיות ועל ידי בעלי הזכויות בנחלה במשך עשרות שנים. בחינת ההסדר צריכה להיות גם מתוך ראייה כוללת של תרומת ההתיישבות החקלאית להתיישבות בארץ ישראל.

כמו כן, בחינת סבירות ההסדר צריכה להיעשות מתוך ראייה כוללת שלו. אין זה ראוי לבחון חלק מסוים של ההסדר במנותק מחלקיו האחרים.

המטרות והיעדים העומדים בבסיס ההסדר למושב ואופן יישומן בהחלטה – (1) חיזוק זכויות הבנייה למגורים בחלקת המגורים וביסוסן. לצד חובת ההשבה במקרה של שינוי יעוד ולצד חיזוק עיבוד הנחלה נקבע בוודת מילגרום כי יש לעגן ולבסס את הזכויות של החוכר החקלאי בחלקת המגורים. חיזוק הזכויות דרוש על מנת להתגבר על תחושת חוסר הודאות של בעל הנחלה לגבי אלמנט בסיסי וקיומי – בית המגורים. על אף השיפור במערך הזכויות אין החלטה 979 מקנה זכות בעלות, וגם בהתניה בדבר רישום חלקה א' בספרי מרשם המקרקעין כיחידת רישום נפרדת אין כדי להעיד כי מדובר בזכות בעלות (וזה גם אינה דרישה חדשה אלא הופיעה כבר בהחלטה 823). (2) פישוט ההליכים וצמצום המגע בין החוכר החקלאי לבין מינהל מקרקעי ישראל. מדיניות צמצום החיכוך בין החוכר למינהל באמצעות הענקת זכויות עתידיות מהווה נדבך חשוב במדיניות המינהל ואין מקורה בהחלטה 979 אלא כל היה גם לגבי מבצעי ההיוון במגזר העירוני. החלטה 979, בפרט בכל הנוגע למסלול רכישת זכויות מלאה, תגרום לתרומה של ממש ליעול עבודת המינהל ותקל גם על החקלאי. (3) שימוש יעיל יותר

בקרקע ובתשתיות הקיימות. התפישה שמשקפת גם מתמ"א 35 הינה כי יש להעדיף עיבוי הישובים החקלאיים במסגרת השטחים המיועדים כיום לבינוי מגורים על פני פיתוח השטחים הפתוחים והקמת ישובים חדשים. ניצול מיטבי של השטח המופר ממילא. (4) פיתוח המרחב

חגי שבתאי, שפירא משרד עורכי-דין
Hagay Shabtay, Shapiro Law Offices

הכפרי. אפשרות הפיצול תגרום להגדלת האוכלוסייה ביישובים החקלאיים ותתרום ליצירת מפנה במגמות דמוגרפיות להתחדשות של היישובים החקלאיים ופיתוחם. כמו כן, נקבע כי ראוי להגמיש את מתן האפשרות לאייש את יח"ד הנוספות בבני משפחה של בעל הנחלה, ולא להגבילו רק למי שנקבע כ"דור ההמשך", ובכך לפתור סוגיות פנים משפחתיות. כמו כן, אפשר להישען על תשתיות קיימות ולצמצם את הפגיעה הסביבתית במרחב החקלאי. (5) שימור ופיתוח המרחב העירוני. שמירת האיזון בין המרחב הכפרי למרחב העירוני הינו בראש ובראשונה בתחום תפקידם ומקצועיותם של מוסדות התכנון, ועל כן הוכפפה ההחלטה לתמ"א 35 שקבעה את היקף יח"ד ביישובים וכן הוראות בנוגע לצפיפות המגורים. כמו כן הוכנסה התחייבות של האגודה לכך שמספר יחידות הדיור יהיה בהתאמה לתמ"א 35 ולנספחיה. כמו כן נקבע בתמ"א 35 כי הוספת יח"ד ביישוב מחייבת הכנת תוכנית כוללת ליישוב. אין לקבל את הטענה כי החלטות המועצה יוצרות לחץ לא סביר על מוסדות התכנון, שכן החלטות נשענות על המדיניות הקרקעית כפי שגובשה על ידי מוסדות התכנון עצמם בתמ"א 35. שנית, המציאות התכנונית כפי שנוצרה על ידי חוק התו"ב היא שבה נחשפים מוסדות התכנון בשגרה ליוזמות תכנון פרטיות של בעלי עניין בקרקע, ותפקידם לטפל באופן מושכל ביוזמות אלה. ההנחה לפיה מוסדות התכנון אינם מסוגלים להתמודד עם יזמות זו, משמיטה את הבסיס מתחת לעבודתם. (6) חלוקה הוגנת של נכסי המדינה – הדין הציבורי בעניין צדק חלוקתי לא נעלם מעיני ועדת הבר והמינהל. במינהל נעשתה עבודת מטה בעניין התשלומים ששולמו במגזר העירוני מול אלה ששולמו במגזר החקלאי, והיא הוצגה בפני ועדת הבר ובפני מועצת מקרקעי ישראל. לפי עבודה זו במגזר העירוני שולמו לאורך השנים דמי חכירה בשיעורים גבוהים ומשמעותיים יותר מן המגזר החקלאי. לאחר קבלת חו"ד של גדעון ויתקון מחודש אפריל 2008 (צורפה לתגובת התנועה הקיבוצית) נעשתה בדיקה חוזרת ומעמיקה, והמינהל עומד במסקנתו כי בהתחשב במכלול הנתונים השייכים לעניין, התשלומים ששולמו במגזר העירוני הינם גבוהים משמעותית מהסכומים ששולמו במגזר החקלאי.

W:\ALON\תגובת המושבים\תקציר תגובת המדינה לבג"מ 10.6.08 - 17.6.08.doc