

מה העסיק את אנשי ההתיישבות החקלאית בתשע"ה?

סוגיות של זכויות במקרקעין הבערות ביותר, שהיו בראש סדר היום של ההתיישבות הכפרית החקלאית בשנה שחלפה, מונחות גם על שולחנה של שנת תשע"ו. תחל שנה וברכותיה

בועז מקלר, רו"ח

כבכל שנה, המגזר החק" לאי מקווה כי "תכלה שנה וקללותיה ותחל שנה וברכותיה" ומיחל כי יוכרו זכויותיו המלאות בנחלות החקלאיות, לרבות בחלקת המגורים, ויוסר העול הביורוקרטי המכביד של רשות מקרקעי ישראל (רמ"י), שהרי הוא בבחינת "התגר אגרות מוט"ה למגזר החקלאי.

בפתח השנה הבאה עלינו לטובה ריכזנו כאן חלק מהנושאים החשובים אשר העסיקו את אנשי ההתיישבות הסוגיות הבערות ביותר בתחום ההתיישבות הכפרית החקלאית בהיבטים שונים הנוגעים לזכויות במקרקעין.

החשת חתימה על חוזי חכירה לדורות

החלטה מספר 1 של מועצת מקר"קעי ישראל מ-17 במאי 1965 קובעת, כי הנחלות החקלאיות יוחכרו לאגודות היישובים החקלאיים (מושבים וקי"בוצים) בחוזי חכירה לדורות. כמו כן, לימים יתקבלו החלטות נוספות בעניין זה, כגון החלטה 416 בעניין חוזי חכירה במושבי עובדים מ-11 במאי 1989 והחלטה 361 בעניין חוזי חכירה לדורות לקיבוצים מ-27 באוקטובר 1987.

במבחן התוצאה, המצב רחוק מלהיטיב עם רצון ואף מעיד על כשל מעריכות של רמ"י, למרות קיומו של נוסח חוזה חכירה למושבים (לאגודה ולבעלי הנחלות), שאושר ע"י רמ"י בהחלטת

416 (להלן: "חוזה 416"), לפני יותר מ-26 שנים. בנוסף, ב-28 בינואר 2014 נכנסה לתוקפה החלטת רמ"י 1311, "חוזי חכירה לדורות במושבי עובדים ובכפרים שיתופיים", המכרסמת משמעותית בעקרונות חוזי החכירה לדורות שאושרו בהחלטה 416.

עיקר ההרעה בהחלטה 1311 טמון בתנאי הסף הדרקוניים שנקבעו כתנאי לחתימה על נוסח חוזה החכירה החדש: גריעת שטחי הציבור והנחלות שטרם אוישו מחוזה החכירה (כולל איתור, סימון ומדידה של אותם שטחים) והסדרת כל השימושים החורגים בשטחי הנחלות. מושבים שלהם נחלות שטרם אוישו מוזהרים מחתימה חפוזה על נוסח החוזה החדש, שמשמעותה ויתור על שטח הנחלות שטרם אוישו, ללא תמורה.

החלטה 1311 אף מצמצמת, באופן משמעותי, את מטרות החכירה לאגודות המושב ולחבריה, כפי שנקבעו בחוזה 416, בשימוש בקרקע למטרת "מפעל": "שטח קרקע מתוך המוכר המשמש או נועד לשמש לתעשייה, לבתי הבראה ונופש, לחניונים (קמפינג), לתחנות דלק, לבריכות שחייה מסחריות, או לכל מטרה עסקית אחרת שאינה משק חקלאי".

יישום מידי של החלטה 1399

החלטת רמ"י 1399 בעניין "קביעת הזכויות למגורים ביישובים חקלאיים שהם מושב עובדים, כפר שיתופי, או אגודה חקלאית שיתופית" (מחליפה את החלטה 1355) נכנסה לתוקפה ב-29 ביולי השנה.

בבג"ץ חלקת המגורים (1027/04) מ-9 ביוני 2011 אושרו החלטות 979, הקובעות את הזכויות למגורים בחלקת המגורים ביישובים חקלאיים; והחלטה 1101, העוסקת בשימוש לתעסוקה לא-חקלאית בחלקת המגורים של הנחלה. עם זאת, החלטה 979 (כיום 1399), כמו גם החלטה 1101 (כיום 1265) אושרו כבר ב-26 ביוני 2007, כלומר לפני יותר משמונה (!) שנים.

בהחלטה 1399 גלום פוטנציאל רב להפחתת העומס הביורוקרטי הן על רמ"י עצמה והן על בעלי הזכויות בנחלות ואגודות יישובים חקלאיים. כמו כן, ההחלטה מאפשרת להוון את הזכויות בחלקת המגורים ובכך להקנות ודאות לבעל הזכויות ואף לאפשר לו למכור חלק מזכויותיו לאחר. עם זאת, גם כיום, כעבור יותר מארבע שנים מאישור החלטה בבג"ץ, רמ"י טרם נערכה ליישום מהיר ומידי של החלטה 1399.

יודגש כי יישום מהיר ויעיל של החלטה עשוי לשרת את האינטרסים של רמ"י ושל המגזר החקלאי וע"שוי להזרים מיליארדי שקלים לקופת המדינה מדמי היוון ורכישה וממסים, שבהחלט יסייעו לממשלה לעמוד ב"עדי התקציב".

לדעתנו, נוכח העיכובים הרבים ביישום החלטה 1399 עד כה ואלה שצפויים בהמשך הדרך, יש למצוא דרכים חדשות ליישומה המידי של 1399, קרי כינון מסלול מהיר להכרה בזכויות החוכרים בתנאי נחלה ולהיוון הזכויות בחלקת המגורים.



צילום: משה שטאובר

מושב רמות נפתלי. החלטת רמ"י 1317 מאפשרת איוש נחלות פנויות ביישובי נגב-גליל

היטל השבחה יחול על ברשות

בעקבות פס"ד בלוח (רע"א 725/05) הוועדה המקומית לתכנון ובנייה השו"מרון נ' עוזי ושרה בלוח, אשר ניתן ב-3 בספטמבר 2014 בבית המשפט העליון, נקבע כי יש לראות בבני רשות בחלקות המגורים ביישובים חקלאיים כחוכרים לדורות, לצורך חיובם בתשלום היטל השבחה.

שאלת החבות בהיטל השבחה במימוש זכויות תכנוניות במגרשי מגורים בחלקת המגורים לטובת בני משפחה הוא נושא הנתון במחלוקות משפטיות רבות. אי הסדרת הנושא יוצרת חוסר ודאות, בין היתר, בעת יישום החלטת רמ"י 1399. אי ודאות זו מתגברת לאור ההלכה שנקבעה בפס"ד בלוח.

במספר החלטות של רמ"י קיים מנג'ון הפחתה של היטל השבחה מהתשלום הנדרש ע"י רמ"י, לדוגמה: בהחלטות 1252 ("בנייה למגורים בחלקות א' במושבים, בכפרים שיתופיים ובמושבות"), 1265 ("שימוש לתעסוקה לא-חקלאית בחלקת המגורים של הנחלה") ו-1316 ("שימושים גלויים לפעילות חקלאית בנחלה במושבי עובדים ובכפרים שיתופיים"). לדעתנו, יש להחיל מנגנון הפחתת תשלומי היטל השבחה, ככל שיחולו, מתשלומי דמי החכירה המהווים או דמי השימוש לרמ"י. כמו כן, יש ליוון חקיקה לקביעת פטור מהיטל השבחה בהקצאת מגרשים מתוך חלקת מגורים לבני משפחה בגובה הפטור (140 מ"ר) שיש לכל אורח אחר.

אגודות היישובים החקלאיים כחוכרים לדורות

עמדתה של רמ"י, כפי שהובהרה בהודמנויות שונות, היא כי זכויות בני רשות בנחלות חקלאיות במקרקעי ישראל זהות לאלו של חוכרים לדורות ככל הקשור להחלטות רמ"י ונה"לי רמ"י. כך למשל בבג"ץ 10695/05 נכתב בכתבי הטענות, אשר אושרו בתצהיר מנהלת האגף החקלאי דאז, שולה בן צבי, כי: "בשל הזמן הרב שנמשך הליך הסדרת... מרבית הקרקעות ביישובים החקלאיים מוחזקות עד להשלמת הליך הרישום וההחכרה במסגרת הסכמי שכירות תלת-שנתיים המתחייבים באורח שוטף... התנהלות

המינהל וממ"י לגבי יישובים אלה זהו לזו הנוהגת ביישובים חקלאיים להם חוזי חכירה לדורות... או למשל במסגרת רע"א 725/05: "המשיב (המינהל) סבור... כי יש לראות בבני הרשות 'חוכרים לדורות'. הסיבה בשלה מוגדרים המשיבים בבני רשות היא סיבה היסטורית וכיום – טכנית, וקיימת להם זכות שיחתמו עמם חוזי חכירה לדורות. יתרה מכך, בחינת מערכת הזכויות שלהם כלפי רמ"י נותנת כי אין היא שונה ממערכת זכויותיהם של חוכרים לדורות במשקים חקלאיים. משכך, הרי שיש לראותם כחוכרים לדורות, לפחות לצורך העניין הנדון".

החכירה לדורות מעניקה לחוכר, להבדיל מזכות חוזית, זכות קניינית הנרשמת בפנקסי המקרקעין ותוך כך "הגנה קניינית". על כן, עד שיחתמו חוזי חכירה לדורות, יש לתת ביטוי לעמדת רמ"י בחקיקה ראשית.

אפליית הנחלות החקלאיות

ב-28 ביולי 2014 נכנסה לתוקף החלטת רמ"י 1370 על "רפורמה במקרקעי ישראל", שמרחיבה את ההחלטות הקודמות 1299 ו-1185 ומפחיתה את התשלומים הנדרשים להעברת בעלות במידה רבה. בהחלטה העניקה רמ"י הטבות בסכומי עתק בהנחות ובפטור רים, הן מתשלום דמי חכירה מהווים והן מתשלום דמי היתר מהווים, כתמריץ להעברת בעלות במגרשי מגורים במגזר העירוני, לרבות מגרשי הרחבות במושבים ובקיבוצים.

הליך העברת הבעלות בקרקע משמעו הינתקות מוחלטת מרמ"י, על כל המשתמע מכך ובין היתר, פטור מתשלום לומים כלשהם לרמ"י: דמי חכירה, דמי הסכמה, דמי היתר וכו'. זכות הבעלות היא הזכות החזקה ביותר (מכוחה אפשר לבצע כל פעולה פיזית או משפטית בקרקע ללא צורך בהסכמת רמ"י). עם זאת, יש לשים לב כי הרפורמה סלקטיבית בית ואינה חלה על כל אורח, אלא רק על תושבי הערים, שכן אורח אשר בחר לבנות את ביתו במושב או בקיבוץ אינו עומד ב"קריטריונים הנדרשים" ואינו זכאי ליהנות מזכות הבעלות.

חלקות המגורים בנחלות ובמגרשי המגורים בקיבוץ הוחרגו במפורש בהחלטה 1185 (כיום 1370) (ראו סעיף 3.5

להחלטה) ובה נקבע: "לא יהווה נכס מקרקעין הפטור מתשלום או נכס מקרקעין הכפוף לתשלום ולא תוקנה בהם בעלות בהתאם למנגנון הקבוע בסעיף 4 ל'חוק'. לגבי שטחים אלו, נקבע כי "במידה ותתאשר החלטת מועצה המאפשרת היוון של חלקת המגורים בנחלה/חלקת המגורים תרון המועצה בתנאים להעברת בעלות של חלקת המגורים".

בנוסף, גם מגרשי תעסוקה ביישובים חקלאיים החכורים לדורות, לרבות אלו אשר שולם בגינם דמי הכירה מהוונים על אף היותם "קרקע עירונית", הוחרנו מתחלות הקניית הבעלות לפי החלטה 1370 (ראו סעיף 3.5.5).

כפי שפירטנו בעבר, אפליית המגור החקלאי יוצרת אבסורדים במדיניות הקרקעות של רמ"י, במיוחד נוכח העובדה כי המגור החקלאי, ברובו המכריע, מרוכז באזורי הספר והפריפריה (למרות הנטייה הנפוצה להתמקד ב"קבוצים העשירים" במרכז הארץ), בעוד שרוב המגור העירוני מצוי באזור המרכז.

בינתיים, הנהלת רמ"י הודיעה על הקפאתה החלקית של החלטה ביחס לאוכלוסיות שרכשו זכויות במסגרת עסקאות הרחבה במושבים ובקבוצים נוכח עתירת "האגודה לצדק חלוק" ת"י נגד הרפורמה. לטעמנו, על מנת שתחול רפורמה אמיתית שתשפר את הנהלותה של רמ"י מול האזרח (כפי שמוצהר באחת ממטרותיה המרכזיות של הרפורמה), יש להחילה באופן שוויוני על כלל האזרחים במדינה.

ועדות קבלה ביישובים שאינם נגב ובגליל

חסם משמעותי לשיווק מגרשי מגורים ביישובים חקלאיים הוא שלילת זכות ההמלצה (באמצעות ועדות קבלה) מיישובים שאינם נגב ובגליל, בעקבות החלטת הנהלת רמ"י 3212 על רקע החוק לתיקון פקודת האגודות השיתופיות (תיקון מספר 8). החלטת הנהלה זו לא פגעה רק באינטרס ההסתמכות של אותם היישובים, אשר היו בעיצומו של הליך הקמת הרחבה בתחומם, לאחר שהשקיעו מזמנם ומכספם בפרויקט, אלא אף יוצרת את המשקל המכריע בשיקול הדעת המוביל לביטול הרחבות היישובים החקלאיים.

לעניין זה יש לציין את סעיף 5.3 להחלטת המועצה מס' 1271 (כיום 1315), שנכנסה לתוקף ב-26 בדצמבר 2012, הקובע: "על אף האמור בסעיף 5.1 ו-5.2, המינהל יבחן מקרים בהם תותר הקצאת מגרשי מגורים בפטור ממכרו, על-פי המלצת האגודה, ללא קיום ועדת קבלה תוך התייחסות לתיקון מס' 8 לפקודת האגודות השיתופיות. המינהל יביא מקרים אלה לאישור ועדת המשנה של המועצה". עד כה, לא הובאו מקרים לאישור ועדת



מבנה ציבורי במושב קדרון. מכסת יח"ד ביישוב חקלאי מונעת את ההתפתחות הטבעית של צילום: אריאל בלמן

המשנה של המועצה ולא ידוע לנו מהם הקריטריונים שנקבעו למקרים אלו. להשגת יעדי צדק חלוקתי, ובראש ובראשונה הורדת מחירי הדירור, יש לפעול לשיווק מידי של כ-7,000 מגרשי שים במרכז הארץ שלהם יש תב"ע והם זמינים לשיווק מידי בדרך של ביטול הרישה למכרו ושיווקם באמצעות ועדת קבלה.

הסרת חסמים לשיווק מגרשים נגב ובגליל

בקרקעות היישובים החקלאיים מגור למ פוטנציאל לבניית עשרות אלפי יחידות דירור, אשר יכולות להשתחרר לשוק ולפתור את מצוקת הדירור השררית כיום. אולם חסמים בירוקרטיים מיותרים מונעים את המימוש של פוטנציאל אדיר זה.

ההרחבות למגורים ביישובים רבים מוקפאות למעשה בשל מגבלות מכ"בידות, כמו דרישת קיומם של מכרזים והחשש של יישובים שהכבר יביא לקליטה לא מבוקרת בקהילתם. יישובים רבים אינם מסוגלים לפתח את התשתיות בתחומם בשל קשיי מימון הנובעים מההגבלה שמטילה רמ"י על גובה התשלום שמתר לגבות מהמתיישבים בהרחבות בגין עלויות הפיתוח, בעוד תקציב הפיתוח של מגרשי המגורים בהרחבות יישובים חקלאיים, הקבוע בהחלטת מועצה 1315, הוא בבחינת לעג לרש ואינו משקף את העלויות הריאליות.

לשם קליטת משפחות חדשות יש להקים מבני ציבור ולהתאים את התשתיות לאוכלוסייה ההולכת וגדלה. משום שפיתוח תשתיות הנלוות לקליטת אוכלוסייה חדשה בעיר מתקצב ברשויות המקומיות ובעיריות, כך יש לנהוג גם ביחס להרחבות ביישובים חקלאיים.

החלטת רמ"י 888, המאשרת ליישובים חקלאיים באזורי עדיפות לאומית לגבות תשלום ממתישבים חדשים עבור חיזוק תשתיות, הייתה ניסיון מוצלח אשר הוביל לתנופת התיישבות ביישובי קו העימות בצפון, שבהם הוקצו יותר מ-3,000 מגרשים בתקופת זמן קצרה.

הכסף הנגבה בשיווק המגרשים לחייזוק היישוב נועד, בראש ובראשונה, לתיקון העלויות הכלכלי בחוק התכ

"במטרה לפעול ליישום לקחי דוח הביקורת, מוצע להקים בצמוד למועצה גוף מטה 'רוה' ומקצועי, שיסייע לחברי המועצה לתקן את הכשלים עליהם הצביע הדוח. לגוף יוצבו שלוש מטרות עיקריות: 1. ייעוץ והתווית מדיניות מקרקעין דינמית ורלוונטית לטווח הקצר ולטווח הארוך; 2. ביצוע מעקב ובקרה בזמן אמת אחר ביצוע מדיניות רמ"י בשטח; 3. ריכוז הפעילות האדמיניסטרטיבית של רמ"י."

"חשיבותו של גוף המטה מתחדדת על רקע תיקון מס' 7 לחוק רמ"י. על-פי תיקון זה, מורכבת המועצה ממנכ"לי משרדי ממשלה בלבד, ולא כוללת כל גוף מקצועי המכוון את פעילותה. במצב הדברים כיום, כאשר שוק המקרקעין נמצא במשבר חמור, נדרש אפוא גוף מטה שיציב מדיניות המבוססת על מחקר ותכנון ארוך טווח, כמו גם יוודא את יישום החלטות המועצה בפועל". בסופו של דבר, ההצעה לא

הועלתה לדיון בישיבת המועצה. אנו תקווה, כי לקחי דוח ביקורת המדינה יישומו ובכך תתחזק רמ"י כגוף מקצועי הקובע מדיניות ותגדל יכולתה של הממשלה לממש את יעדיה החברתיים והכלכליים בתחום המקרקעין.

המרת נחלות פנויות למגרשי הרחבה

ב-12 בפברואר 2014 נכנסה לתוקף החלטת רמ"י 1317 - "איוש נחלות פנויות במושבי עובדים ובכפרים שיתופיים", אשר לה השלכות משמעותיות על שיווק מגרשים ללא מכרז במושבים במרכז הארץ, שבהם יש נחלות לא-מאוישות. ההחלטה מצביעה על שינוי מגמה חיובי ברמ"י לאחר שנות שפל רבות ומביאה לסיומה תקופה ארוכה יותר מעשור שבה הרגה רמ"י מסמכויותיה בהקפאת איוש הנחות במושבים, בניגוד למדיניות שנקבעה ע"י רמ"י והועדה לענייני קרקעות חקלאיות.

ההחלטה מפרידה בין "יישובי נגב גליל" (שנמצאים בגליל ובנגב כהגדרתם בחוק) ובהם יתאפשר הליך של איוש נחלות פנויות (בתנאים מסוימים אשר נקבעו בהחלטה), ובין "יישובי מרכז הארץ", שלא יוכלו לשווק נחלות לא-מאוישות, אך תינתן להם אפשרות למכרו.

בנוסף, ההחלטה קובעת תמריצים כלכליים נרחבים לשיווק המגרשים ביישובי המרכז, אולם מקציבה תקופה זמן קצרה יחסית (חמש שנים מכניסתה לתוקף) לשיווק המגרשים למולצי האגודה, בפטור ממכרו.

למרות האפשרויות החדשות שמעניקה החלטה 1317 היא נוגדת את הזכויות החזויות שיש לאגודות המושב שחוכרת את כל הנחלות עשרות שנים.

בהתאם להוראות סעיף 29 לחוק הכי"רה לדורות למושב עובדים, שנוסחו אושר בהחלטת רמ"י 416, ניתנות לאגודות היישוב החקלאי חמש שנים ממועד חתימת חוזה החכירה לדורות, שבהן עליה להקצות את הנחלות הפנויות.

אגודות המושבים חייבות לקבל החלטה: להיאבק בהחלטה הקשה (בדרך משפטית), לרבות דרישת פיצויים עבור הפקעת (גריעת) שטחי משבצת הנחלות, או לפעול במתווה ההחלטה החדשה? בעת בחירת המתווה המיטבי למושב, מתוך המתווים שנקבעו בהחלטה 1317, יש להתחשב, בין היתר, בנקודות הבאות: שטח הנחלות שייגרע ממשבצת המושב, סך ההטבות הכלכליות שיוקצו לפיתוח תשתיות המושב, לוחות הזמנים שנקבעו ליישום ההחלטות ומגבלת תמ"א 35 החלה על המושב. עד כה, טרם פרסמה רמ"י נהלים לביצוע המרת נחלות פנויות למגרשי מגורים. משום שמניין השנים למימוש המרת הנחלות למגרשים לא נעצר (חמש שנים ממועד ההחלטה), יש צורך דחוף בעדכון מועדי ההחלטה.

העלאת מכסת יח"ד ליישוב חקלאי

אחד הכשלים המרכזיים המונע היצע דיור זמין ביישובים חקלאיים נובע ממגבלת תקרת מכסת יחידות דיור ביישוב חקלאי, שנקבעה בתמ"א 35 בשנת 2005 והייתה אמורה להתעדכן בשנת 2009. העיכוב הארוך והמתמשך (יותר משש שנים) בעדכון תקרת מכ"סות יח' הדירור בתמ"א 35 גורם להקפאת הפיתוח והמשך הצמיחה הדמוגרפית הטבעית ביישובים חקלאיים רבים, לרבות באזורי עדיפות לאומית. עצירת צמיחה מסיבות פרוצדורליות היא גזרה שאין הציבור יכול לעמוד בה ואין לה מקום במדינה מתוקנת.

כך לדוגמה נמנעת יצירת יחידות דיור שלישית בחלקת המגורים בנחות במושבים ולפיכך אי אפשר לממש את החלטה 1399 בעניין היוון זכויות חלקת המגורים במושבים. גם החלטת 1317 בעניין המרת נחלות פנויות במושבים למגרשי מגורים בלתי ישימה כל עוד לא עודכנה תקרת מכסת יח"ד המרבית.

כולנו תקווה, כי בשנה הבאה יוכרו הלכה למעשה הזכויות המלאות שיש למושבים, לקבוצים ולחברייהם בניחלות החקלאיות ובחלקות המגורים. הכרה זו תוציא את רמ"י ממעורבותה המכבידה בניהול חלקות המגורים ותהווה מנוף ליצירת מקורות תעסוקה לצמיחה ולעיבוי מידי של יותר מ-100 אלף מגרשים, רובם בפרפריה. מיינתן ויתקיים בנו דברי הנביא ישעיהו: "פָּתַחְתְּ חַרְצֻבוֹת רָשָׁע, הִתַּרְתְּ אֲגוּדוֹת מוֹטֵה, וְשָׁלַח רְצוּצִים חֲפָזִים, וְכָל מוֹטֵה תַּגִּיתָ קו" (ישעיהו נ"ה, ו).