

היערכות מהירה לקליטת עלייה מאוקראינה, רוסיה ומדינות האזור

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס, בשל הצורך בהיערכות מהירה לקליטת עולים חדשים שיגיעו לישראל מאוקראינה, רוסיה ומדינות האזור (להלן: העולים) בעקבות מצב החירום והלחימה באוקראינה והשלכותיו על שגרת החיים במדינות אלו, הרצון לייצר מענים בתחום הדיור ותחומים נוספים, שיאפשרו תהליך קליטה מיטבי, תוך התאמת המענים למאפיינים השונים של קהילות אלו, ובהתחשב בביקוש הגבוה השורר בכלל המשק בשוק הדיור:

א. גיבוש תכנית לאומית לפתרונות דיור לעולים:

לגבש תכנית לפתרונות דיור לעולים כאמור בטווח המיידי, הבינוני והארוך, אשר תכלול מיצוי של פתרונות הדיור הקיימים והערכות להגדלת מלאי הדיור בכפוף למספר העולים.

ב. הקמת צוות מנכ"לים:

1. להקים צוות שהרכבו מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"ל משרד העלייה והקליטה, מנהל רשות מקרקעי ישראל, מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, מנכ"ל משרד הפנים, מנכ"ל המשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל, ראש מטה התכנון, מנהלת מנהל התכנון, הממונה על זרוע העבודה, ראש המטה לביטחון לאומי, הממונה על התקציבים במשרד האוצר והחשב הכללי, או נציגיהם (להלן - צוות המנכ"לים), שיעסוק בהיערכות לפתרונות דיור לעולים.

2. הצוות יהיה אחראי על מעקב ובקרה על התקדמות ההערכות ובחינת פתרונות הדיור לקליטת עלייה בהיקפים נרחבים כמוצע בהחלטה זו, גיבוש תרחישי ייחוס והפעולות הנובעות מהם, הסרת חסמים, גיבוש תמונת מצב עדכנית בהתאם למספר העולים וקצב הגעת העולים, מתן אישור ליישום הפתרונות הנדרשים או הבאתם לאישור הממשלה לפי העניין, וזאת בהתאם לתחזית מספר העולים וקצב הגעתם אשר יכול שיחייבו פתרונות מיוחדים מהסוגים שנמנו בהחלטה זו, לרבות מיקוד ברשויות מקומיות שיקלטו עלייה בהיקף נרחב על פי העניין, וגיבוש המלצות לממשלה בכל סוגיה נוספת הנוגעת לעניין.

ג. היערכות לפתרונות דיור בטווח המיידי:

1. **סיוע בשכר דירה** - להנחות את מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, מנכ"ל משרד העלייה והקליטה, החשב הכללי והממונה על התקציבים לגבש תוך 14 ימים תכנית לסיוע בשכר דירה לעולים בהתאם לתרחישי הייחוס, ובחינה של מנהלת שתוקם לעניין סיוע באיתור דירות להשכרה וליווי השוכרים לעניין זה, לרבות תקציבים נדרשים למימוש וקביעת האוכלוסייה שלה יינתן הסיוע.

2. מיצוי פוטנציאל דיור זמין –

א. להנחות את מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון לעמוד בראש צוות לאיתור ומיצוי פוטנציאל של דיור זמין בטווח הקצר לטובת היערכות לאפשרות של מחסור בפתרונות דיור זמינים לקליטת עולים. בצוות יהיו חברים ראש מטה התכנון, מנהלת מנהל התכנון, מנהל רשות מקרקעי ישראל, המשנה ליועץ המשפטי

לממשלה (משפט אזרחי), מנכ"ל משרד העלייה והקליטה, מנכ"ל משרד החקלאות, החשב הכללי וסגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר או נציגיהם. הצוות יתייחס במסקנותיו, בין היתר, לאפשרות המשפטית, התכנונית והתקציבית ליישום פתרונות דיור באמצעות יח"ד במגזר העירוני, בקיבוצים, מושבים ויישובים קהילתיים להשכרה, שימוש זמני במבני ציבור לרבות נכסים הנמצאים בבעלות הרשויות המקומיות או התאגידים העירוניים השייכים להן ומבנים חקלאיים לטובת מגורים זמניים לעולים, אכלוס זמני של עולים במעונות סטודנטים, רכישת או תמרוץ שיפוץ מבני מגורים ו/או יח"ד נטושות להשכרה לעולים ושיכון זמני בנכסים פנויים של הדיור הממשלתי כל זאת בנוסף לאמור בסעיף 22' להלן. הצוות יגיש את מסקנותיו לצוות המנכ"לים תוך 14 יום.

ב. שיפוץ והשמשה של מבנים בבעלות משרד הבינוי והשיכון לטובת עולים –

להנחות את משרד הבינוי והשיכון לבצע שיפוץ של 200 יחידות דיור שבבעלותו ו- 186 דירות בבתי גיל זהב שאין להן ביקוש ואינן מתאימות במצבן הנוכחי למגורים, לטובת העולים, כחלק ממלאי הדירות שמוקצה למשרד העלייה והקליטה לטובת עולים חסרי דירה. לצורך כך, משרד השיכון יקצה מתקציבו לשנת 2022 20 מיליון ש"ח. בהתאם לתרחישי הייחוס שיגובשו על ידי צוות המנכ"לים, תתאפשר הרחבת המתווה לשיפוץ 720 נכסים נוספים בכפוף לתקציב ייעודי שיוקצה לעניין, כמובא בסעיף ט', כחלק ממלאי הדירות שמוקצה למשרד העלייה והקליטה לטובת עולים חסרי דירה.

ג. כל מתווה כאמור שיגובש יכלול על פי העניין מתווה יציאה, לרבות ביחס לממשק עם הדיירים, על מנת למנוע את הפיכת הפתרון הזמני לפתרון של קבע.

ד. היערכות להרחבת היצע פתרונות דיור בטווח הבינוני:

1. תקנות למתן פטור מהיתר למבנים זמניים - להנחות את שרת הפנים לפעול

להתקנת תקנות שיאפשרו הקמת מבנים זמניים המשמשים למגורים לעולים בפטור מהיתר בנייה, ובמידת הצורך והדחיפות לבחון לעשות שימוש בסמכותה לפי סעיף 266 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 במגרשים המיועדים בתכנית מפורטת למגורים.

2. תמ"א מפורטת לדיור זמני – בהתאם לממצאי צוות המנכ"לים, וככל שיתברר כי

קיים בכך צורך, להנחות את יו"ר המועצה הארצית להביא הוראה למועצה הארצית לתכנון ולבנייה בדבר הכנת תכנית מתאר ארצית מפורטת, להצבת דיור זמני לטובת עולים. לוועדת המנכ"לים ינתן עדכון בדבר התקדמות הליכי התכנון לפי הצורך.

3. איתור מתחמים זמניים – להטיל על מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, מנכ"ל משרד

הפנים, מנכ"ל משרד העלייה והקליטה, ראש מטה התכנון, מנהלת מנהל התכנון, מנכ"ל המשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל ומנהל הרשות למקרקעי ישראל לגבש רשימת מתחמים בשטחים המיועדים לבינוי וככל שידרש בשטחים הפתוחים המיועדים לפיתוח באיזורי הפריפריה, בעדיפות לאזורים שבהם תיתכן התיישבות קבע, המתאימים להקמת לפחות 4,500 יחידות מגורים זמניות לטובת מגורי עולים, בכפוף להסדרה תכנונית כדן. המיפוי יוגש תוך 14 יום לוועדת המנכ"לים. הצוות ייתן עדיפות למתחמים במרחב העירוני.

4. **מבנים יבילים** – להנחות את מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון בשיתוף מנהל רשות מקרקעי ישראל, והחשב הכללי לגבש תוך 14 יום:
- א. חלופות להתקשרות מידית להגדלת מלאי הדיור היביל.
- ב. מתווה להקמת מחנות זמניים למבנים יבילים לטובת מגורי עולים במתחמים הזמניים שאותרו ואושרו כדין.
- ג. כל מתווה כאמור שיגובש ייקח בחשבון את הניסיון שנצבר בניהול אתרים זמניים ויכלול מתווה יציאה, לרבות ביחס לממשק עם הדיירים, על מנת למנוע את הפיכת הפתרון הזמני לפתרון של קבע.
5. להטיל על מנכ"ל משרד הפנים, מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, מנהל הרשות למקרקעי ישראל, הממונה על התקציבים והחשב הכללי במשרד האוצר לבחון אפשרות להוצאת קול קורא, על ידי אחד המשרדים, שיאפשר לרשויות המקומיות שיהיו מעוניינות בכך, ויעמדו בתנאים שייקבעו, להקים ולהפעיל אתרים זמניים לרבות רכישת מבנים יבילים תוך הגדרת תנאים להקמת האתרים והתייחסות לאמור בסעיף 4ד' לעיל.
6. בהתאם להוראות סעיף 8(א) בהחלטת ממשלה 1998 מיום 9.10.2016 בנושא אצילת סמכויות הממשלה בתחום ההתיישבות והסדרת מערכת היחסים שבין ממשלת ישראל לבין החטיבה להתיישבות (להלן- החלטה 1998), משרדי הממשלה יהיו רשאים להתקשר עם החטיבה להתיישבות בהסדרות העולמית, לצורך יעוץ וביצוע פעולות המנויות בהחלטת ממשלה זו על-ידי החטיבה בתחומי פעילותה כפי שנקבעו בהחלטה 1998, והכל בהתאם לאמור בהחלטה 1998.
7. **תיקון לוח 2** - להנחות את יו"ר המועצה הארצית לתכנון ובנייה לגבש תוך 45 יום הצעה לעדכון את לוח 2 בתמ"א 35.
8. **מגורים זמניים במחנות צה"ל שפנו** – להנחות את מנהל רשות מקרקעי ישראל לגבש תוך 30 יום תכנית להתאמת מחנות צה"ל שפנו לצרכי מגורים זמניים לעולים ולהציגה בפני וועדת המנכ"לים. התכנית תתייחס גם להיבטים הסטטוטוריים הנדרשים על פי כל דין למגורים הזמניים.
9. **פיצול דירות** – להנחות את ראש מטה התכנון לעמוד בראש צוות אשר יבחן בהתייעצות עם השלטון המקומי והשלטון האזורי, את האפשרות לקבוע בהוראת שעה אפשרות לפיצול דירות לטובת שיכון לעולים ואת ההליכים הנדרשים לשם כך, בשים לב להיקף העלייה וכמות העולים שנדרש לתת להם מענה. בצוות יהיו חברים מנהל מטה התכנון, מנכ"ל משרד השיכון, מנהל רשות מקרקעי ישראל, ואגף תקציבים במשרד האוצר. הצוות יגיש מסקנותיו בתוך 30 יום.
- ה. **היערכות להגדלת הדיור בטווח הארוך:**

1. **תכנית להגדלת היצע הדיור** – להטיל על מנכ"ל משרד הפנים והממונה על התקציבים בתיאום לפי העניין עם מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, החשב הכללי, ראש מטה התכנון ומנהל רשות מקרקעי ישראל לגבש תכנית ייעודית להגדלת מלאי הדיור ברשויות בפריפריה שעתידות לקלוט את האוכלוסייה העולה ובהתחשב ביכולת לתת מענה מיטבי לאוכלוסייה הנקלטת כפי שיפורט בסעיף ו' מטה ותוך מתן עדיפות לפתרונות המגדילים את היצע הדיור הקיים לכלל האוכלוסייה על פני פתרונות זמניים שאינם ניתנים לשימוש חוזר, לרבות:

- א. בניית סל כלים ותמריצים ייעודיים לטובת מתן היתרי בניה בהיקף הנותן מענה לקליטת העלייה.
- ב. תמרוץ הרשויות המקומיות להקמת מבני מגורים בשטחים חומים, בכפוף לסדרה תכנונית.
- יובהר, כי תכנית זו, תהיה תכנית נפרדת מהתכניות הקיימות לתמרוץ דיור במשרד הפנים.
2. **מיצוי היצע הדיור** – להטיל על מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, מנהל רשות מקרקעי ישראל, ראש מטה התכנון, מנהלת מנהל התכנון, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לענייני משפט אזרחי, מנכ"ל משרד הפנים והממונה על התקציבים במשרד האוצר לבחון צעדים נוספים לטובת הגדלת ההיצע בשוק הדיור הנובעים מתוספת משמעותית של אוכלוסיה בפרק זמן קצר ותיקוני החקיקה הנדרשים לשם כך. הצוות יגיש את המלצותיו לצוות המנכ"לים תוך שלושים יום.
3. **הסרת חסמים למימוש תכניות דיור בעלות מספר רב של יחידות דיור** – להנחות את מנכ"ל משרד ראש הממשלה, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, החשב הכללי במשרד האוצר, מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, מנהל רשות מקרקעי ישראל, מנהלת מינהל התכנון וראש מטה התכנון לגבש תוך 14 ימים המלצות להסרת חסמי דיור שעם ביטולם יתאפשר מימוש של תכניות הכוללות מספר רב של יחידות.
- א. הצוות ימליץ על צעדים נדרשים לטובת העניין, לרבות הגשת בקשה מתאימה על ידי רשות מקרקעי ישראל או משרד השיכון למוסדות התכנון לביטול ההתניות האמורות או שינוי השלבויות בהתניות אלו כך שיתאפשר שיווק מהיר של הקרקעות לבנייה למגורים או תיקוני חקיקה.
- ב. לגבש את התקציב הנדרש לטובת מימוש התנאים הנדרשים בתכניות הבנייה האמורות בהם לא ניתן לבטל או לדחות את ההתניות.
4. **קיצור הליכי רישוי** – בהמשך להחלטת ממשלה מס' 221 מיום 1.8.2021 ועבודת הצוותים המתבצעת מכוחה, להנחות את ראש מטה התכנון או נציגו לעמוד בראש צוות אשר יבחן את הצורך בהתאמות נוספות הנדרשות בשל היקף וכמות העולים הנדרשים לפתרונות דיור מהירים, ולגבש תוך 30 יום הצעה לקיצור הליכי הרישוי בהתאם לצורך מתגבר של קליטת העלייה ועל מנת לתת מענה לצרכים הנובעים מכך. הצוות יכלול את ראש מטה התכנון, מנהלת מנהל התכנון, מנהל רשות מקרקעי ישראל, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לענייני משפט אזרחי ומנכ"ל משרד הבינוי והשיכון.
5. **עידוד מימוש מגרשים ששווקו למגורים** – להנחות את רשות מקרקעי ישראל להביא לאישור הנהלת רשות מקרקעי ישראל ובמידת הצורך לאישור מועצת מקרקעי ישראל תכנית לעידוד מימוש מגרשי מגורים והשבת מגרשי מגורים שלא מומשו לידי המדינה. להנחות את מנכ"ל משרד הפנים ומנכ"ל משרד האוצר לבחון בתוך 30 ימים, את תיקון תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007, כך שייקבע סיווג נכס של קרקע תפוסה שייעודה מגורים.
6. להטיל על רשות מקרקעי ישראל לערוך, בתוך 60 ימים, מיפוי של שטחי תעסוקה שקיימת היתכנות נמוכה לשיווקם, ככל שישנם, ולהגיש לגביהם תכניות שעניינן שינוי ייעוד למגורים או הוספת שימוש למגורים לוועדה שהוקמה לפי סעיף 6(ה) לחוק התכנון והבנייה.

7. **עידוד תכנון ומימוש בקרקע פרטית** - להנחות את המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי), בשיתוף ראש מטה התכנון והרשות למקרקעי ישראל, לבחון אפשרות לתיקון חקיקה לעניין הרוב הדרוש להגשת תכנית למוסד תכנון בקרקע פרטית.

ו. היערכות מוניציפלית

להנחות את מנכ"ל משרד ראש הממשלה להקים צוות בראשותו, או בראשות נציג מטעמו, ובהשתתפות הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מנכ"ל משרד הפנים, מנכ"ל המשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל, מנכ"ל משרד הרווחה והביטחון החברתי, מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, החשב הכללי, מנכ"ל משרד החינוך ומנכ"ל משרד העלייה והקליטה, או נציגיהם, על מנת לדון בהיערכות הרשויות המקומיות לקליטת העולים ולגבש את הצרכים המוניציפליים הנובעים מאתגרי הקליטה ככלל ורשויות שיקלטו עליה מוגברת בפרט, בשים לב אחר נכונות הרשויות המקומיות לקלוט עולים, עתודות למתחמי דיור זמניים ועתודות לשיווק משמעותי. ככל שיידרש, יגבש הצוות המלצה לוועדת המנכ"לים לסיוע תקציבי עבור הפעולות הנדרשות על מנת להתמודד עם האתגרים כאמור.

הצוות יגבש תכנית ובה מענה, בין היתר, לצרכים הבאים:

1. תגבור שירותים והוצאות מוניציפליות חריגות כתוצאה מקליטת העולים במידת הצורך.
2. תגבור הפעילות הקהילתית, תוך שימוש במעטפת קליטה חברתית-עירונית שתספק תכניות במכלול תחומי הקליטה, שיתוף פעולה עם מערך העבודה הקהילתית וההתנדבות בהובלת שירותי הרווחה ברשויות המקומיות.
3. תגבור מערך החינוך הבלתי פורמלי ברשויות כאמור.
4. הרחבת שירותי החינוך והרווחה, ובכללם מענים חוץ ביתיים, הניתנים במסגרת הרשות המקומית לעולים חדשים והתאמתם לצרכי העולים בהתאם לנסיבות בשטח.

ז. תגבור המענים הנדרשים לעולים חדשים

להקים צוות בראשות מנכ"ל משרד העלייה והקליטה ובשיתוף משרד הראש הממשלה, משרד החינוך, משרד הרווחה, משרד הבריאות, משרד הכלכלה, זרוע העבודה ומשרד האוצר לטובת בחינת תגבור המענים הנדרשים לעולים חדשים, במסגרת השירותים הניתנים היום לכלל העולים החדשים, לרבות אולפני עברית, שירותי תעסוקה וכדומה ובהתאם למספר העולים שיגיעו בפועל.

ח. סיוע של גופים פילנתרופיים

לאור המצב הייחודי, והצורך במתן מענה דחוף, הממשלה פונה למוסדות הלאומיים ולארגוני הגג של הקהילות היהודיות בתפוצות, להתגייס לטובת סיוע בפעולות שיבוצעו בהמשך להחלטה זו. תכלול המענה במסגרת זו ייעשה על ידי משרד ראש הממשלה, ויתר הגורמים הרלוונטיים לעניין.

ט. היבטי תקצוב

יישום המלצות הצוותים המנויים בהחלטה זו או יישום תכניות שגובשו מכוחה, שהן בעלות עלות תקציבית, מותנה בהבאת ההמלצות לאישור הממשלה לצורך הצבעה על מקור תקציבי. ככל והמלצות כאמור יכללו תכנית בעלת עלות תקציבית שתיושם אף בשנים הנכללות בתכנית התקציב התלת שנתית, כהגדרתה בסעיף 40א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, יש להביא את המלצות הצוות לאישור הממשלה גם לצורך מימון פעולה מאזנת, כהגדרתה באותו סעיף.

דברי הסבר

רקע כללי

בתאריך 24.2.2022 החל מצב לחימה באוקראינה ורוסיה אשר השפיע באופן מהותי על שגרת החיים של תושבי אוקראינה והמדינות הסובבות אותה. המציאות החדשה פוגעת בביטחון האישי של כלל האזרחים באוקראינה ובכלל זה גם של חברי הקהילות היהודיות החיים שם, עד כדי סכנת חיים פיזית, פגיעה בבתים, רעב ומחסור. הלחימה באוקראינה וחוסר הוודאות לגבי העתיד הביטחוני, הכלכלי והחברתי שלה ושל המדינות שהושפעו מהמצב הביטחוני האמור, הובילו לגלי פליטים היוצאים מאוקראינה אל עבר המדינות השכנות. מדינת ישראל היא ביתו של העם היהודי וככזה היא מעוניינת ומחויבת לאפשר לכל זכאי חוק השבות שחפץ בכך, לבוא לגור בישראל. לאור כך על ממשלת ישראל לנקוט פעולות מהירות לטובת גיבוש תוכנית חירום אשר תאפשר לכל זכאי חוק השבות מאוקראינה, רוסיה ומדינות האזור לעלות לישראל ולבנות בה את חייהם מחדש.

המצב הביטחוני הקשה ששורר באוקראינה מקשה על הערכת המצב המדויקת של מספר העולים הפוטנציאליים שיגיעו משם, בשל ההתמקמות האירעית של אזרחים רבים יוצאי אוקראינה במדינות שכנות, שהינן תחנות מעבר בדרכם למדינות יעד אחרות, ביניהן ישראל. בנסיבות הנוכחיות שבהן לא ידוע כמה זמן יימשך מצב הלחימה, על מדינת ישראל להיערך למספר גלי עלייה שונים, הן מאוקראינה, הן מרוסיה והאזור, בהתאם להתפתחויות בזירה הביטחונית, המדינית, הכלכלית והחברתית.

סעיפים א-ד

בהינתן גל עלייה משמעותי, יש צורך בהיערכות מיידית לקליטה פיזית של העולים בטווחי זמן קצרים וארוכים. בטווח הזמן המידי, יש למצוא מקום לשכן אלפי עולים חדשים ותושבים חוזרים, כך שיינתן להם המענה לצורך הבסיסי של קורת גג, וזה יינתן כאמור באמצעות מיצוי מקסימלי של אפשרויות הדיור הקיימות כך שיוסבו, במידת הצורך, לשמש לדיור זמני. לאור המצב הביטחוני הקיים כיום באוקראינה ובאזור וההגבלות על הוצאת רכוש, העולים המגיעים לישראל חסרים משאבים כספיים וזקוקים לסיוע מוגבר של המדינה על מנת למצוא פתרונות דיור אפשריים.

בטווח הבינוני והארוך, בייחוד לאור המציאות בישראל שבה מלאי הדיור נמצא בחוסר, והצורך להיערך לקליטת אוכלוסייה גדולה, יש להיערך בצורה מיטבית ומהירה על מנת להימנע מהחמרת מצב הדיור בארץ, מהעלאת ביקושים גדולה ללא יכולת לתת מענה הן לתושבים והן לעולים. ככל הניתן, פתרונות הדיור בטווח הבינוני יעלו בקנה אחד עם פתרונות הדיור לעולים בטווח הארוך, על מנת לוודא קליטה מיטבית וארוכת טווח של האוכלוסייה. ככל שניתן, יש לאפשר פתרונות דיור במקומות שבהם המדינה רואה השתלבות מיטבית של האוכלוסייה, הן בהתחשב ביכולות הרשויות המקומיות, הן בהתחשב בצרכי האוכלוסייה, והן בהתחשב במגמות של חיזוק והגברת העירוניות כמשפרת ומעודדת צמיחה כלכלית וחברתית.

עלות הביצוע עבור שיפוץ כלל יחידות הדיור, כמפורט בסעיף ג'2' להחלטה, מוערכת על ידי משרד השיכון בכ-82.6 מלש"ח.

סעיף ה

כחלק משלים ואינהרנטי לתוכנית הדיור יש לוודא שהרשויות המקומיות אשר יקלטו את העולים החדשים יוכלו לספק להם את התנאים הנדרשים על מנת שקליטתם בישראל תהיה מיטבית. לאור כך מוצע בתוכנית להקים צוות מקצועי שידון בהיערכות הרשויות המקומיות לקליטת העולים ויגבש את הצרכים המוניציפליים הנובעים מאתגרי הקליטה. ככל שיידרש, יגבש הצוות המלצה לסיוע תקציבי עבור הפעולות הנדרשות על מנת להתמודד עם האתגרים השונים.

סעיף ו

ההנחה שעולים רבים יגיעו לישראל מחייבת הערכות גם של כלל המערכות הרלוונטיות, ביניהן מערכות החינוך, הרווחה והבריאות, על מנת לוודא מתן כלל השירותים בהינתן ריבוי עולים. כמו כן, חלק מהאוכלוסיות המגיעות בעלות צרכים ייחודיים ועל כן יש לאפשר גם השמה במסגרות חוץ ביתיות, כדוגמת פנימיות לילדים חסרי עורף משפחתי, בתי אבות לקשישים ומסגרות דיור לאנשים עם צרכים מיוחדים.

סעיף ז

ככל שיגיע גל עליה משמעותי הדבר יחייב הערכות מיוחדות, השונה מזו שנעשית בשגרה. לאור כך, הממשלה פונה למוסדות הלאומיים, ולארגוני הגג של הקהילות היהודיות בתפוצות על מנת לגייס את משאבי העם היהודי, לצד משאבי מדינת ישראל, לטובת קליטתם המיטבית של העולים ולסיוע במימון הפעולות שיידרשו לשם כך כפי שיבואו לידי ביטוי בתוכנית המוצעת לעיל.

תקציב

לא רלוונטי

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

עמדת השר לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל – תומך

עמדת שרת הכלכלה – תומכת

עמדת שר הרווחה והביטחון החברתי – תומך

עמדת שרת החינוך – תומכת

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

לא רלוונטי

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצ"ב.

סיווגים*

סיווג ראשי: תהליך

סיווג משני: ביצועי

תחום פעולה עיקרי: חברה וכלכלה

מוגש על ידי ראש הממשלה
על ידי שרת העלייה והקליטה
על ידי שר הבינוי והשיכון
על ידי שרת הפנים
ועל ידי שר האוצר

ח' באדר ב' התשפ"ב
11 במרץ 2022



היועצת המשפטית

ירושלים, ז' אדר ב', התשפ"ב

10 במרץ, 2022

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה**נושא הצעת ההחלטה: היערכות מהירה לקליטת עלייה מאוקראינה, רוסיה ומדינות האזור****תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:**

1. הצעת ההחלטה עוסקת בהערכות לקליטת עולים חדשים שיגיעו לישראל מאוקראינה, רוסיה ומדינות האזור, בעקבות מצב החירום השורר באוקראינה והשלכותיו. ההצעה מתמקדת בהערכות הנדרשת לטובת מתן מענה בתחום הדיור, בטווח המיידי, הבינוני והארוך, תוך מיצוי פתרונות הדיור הקיימים לצד הערכות להגדת מלאי הדיור בהתאם לצורך ולמספר העולים וקצב הגעתם. בנוסף ההצעה מתייחסת לתחומים נוספים שבהם נדרשת הערכות לטובת תהליך קליטה מיטבי.

2. הקמת צוות מנכ"לים:

בהתאם למוצע יוקם צוות מנכ"לים שיהיה אחראי על ההיערכות הנדרשת בתחום הדיור. ההצעה מתמקדת בתחום זה לאור העובדה שיישום הפתרונות מחייב הערכות מתאימה. ועדת המנכ"לים אחראית, בין היתר, על המעקב והבקרה אחר התקדמות ההערכות ובחינת פתרונות הדיור לקליטת עלייה בהיקפים נרחבים כמפורט בהצעה, גיבוש תרחישי ייחוס והפעולות הנובעות מהם, הסרת חסמים, גיבוש תמונת מצב עדכנית בהתאם למספר העולים וקצב הגעת העולים, וכן מתן אישור ליישום הפתרונות הנדרשים כאמור בהצעה תוך הבאתם לאישור הממשלה לפי העניין, וזאת בהתאם לתחזית מספר העולים וקצב הגעתם אשר יכול שיחייבו פתרונות מיוחדים מהסוגים שנמנו בהחלטה זו.

3. הערכות לפתרונות דיור בטווח המיידי, הבינוני והארוך

א. הצעת ההחלטה מיועדת לקדם את ההערכות הממשלתית להעמדת פתרונות דיור, זאת כאמור גם בשים לב לכך שמימושם של פתרונות קבועים בתחום הדיור אורך זמן.

ב. **בטווח המיידי** מוצע להטיל על הגורמים הרלוונטיים המנויים בהצעה לגבש תכנית לסיוע בשכר דירה לעולים, בהתאם לתרחישי הייחוס. במסגרת גיבוש התכנית תקבע גם האוכלוסייה שלה יינתן הסיוע, וזאת על בסיס השיקולים והתבחינים הרלוונטיים לעניין.

כמו כן מוצע להקים צוות לאיתור ומיצוי פוטנציאל של דיור זמין בטווח הקצר לטובת היערכות לאפשרות של מחסור בפתרונות דיור זמניים לקליטת עולים; הצוות יבחן, בין היתר, את ההיבטים המשפטיים הרלוונטיים לפתרונות השונים. בנוסף, ההצעה מתייחסת להשמת דירות בבעלות משרד הבינוי והשיכון שנועדו להקצאה לעולים וזכאים בהתאם לכללי משרד העליה והקליטה.

ג. **בטווח הבינוני**, מוצע לקדם פעולות שונות במישור התכנוני אשר יאפשרו הגדלת היצע הדיור הזמין לטובת העולים בלוח זמנים קצר. במסגרת זו מוצע בין היתר לפעול להתקנת תקנות מכוח חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן – חוק התכנון והבניה), שיאפשרו הקמת מבנים זמניים המשמשים למגורים לעולים בפטור מהיתר בנייה.

בהצעה נאמר גם כי במידת הצורך והדחיפות שרת הפנים תוכל לבחון לעשות שימוש בסמכותה לפי סעיף 266 לחוק התכנון והבניה במגרשים המיועדים בתכנית מפורטת למגורים. כפי שמובהר בהצעה השימוש בסמכות כאמור יעשה רק בהתקיים צורך ודחיפות. הדבר יבחן כמובן בהתאם לנסיבות שישורו, אם וככל שיתעורר הצורך בכך, ובכל מקרה בכפוף לכל הוראות הסעיף האמור.



היועצת המשפטית

בנוסף, מוצע כי במידת הצורך ראש מטה התכנון במשרד הפנים יביא הוראה למועצה הארצית לתכנון ולבנייה בדבר הכנת תכנית מתאר ארצית מפורטת, להצבת דיור זמני עבור עולים.

לצד הפעולות האמורות במישור התכנוני, מוצע להטיל על הגורמים הרלוונטיים לאתר מתחמים מתאימים להקמת יחידות מגורים זמניות לטובת מגורי עולים, בכפוף להסדרה תכנונית כדין ולגבש מתווה להקמת מחנות זמניים למבנים יבילים לטובת מגורי עולים במתחמים הזמניים שאושרו ואושרו כדין. כן מוצע להטיל על הגורמים הרלוונטיים לנקוט בפעולות הנדרשות כך שיעמדו לרשות המדינה חלופות להתקשרות מיידית להגדלת מלאי המבנים הדיור היביל.

לצד זאת מוצע לבחון חלופה נוספת שלפיה יפורסם קול קורא שיאפשר לרשויות מקומיות שיהיו מעוניינות בכך לפעול לטובת הקמת והפעלת אתרים זמניים ולרכישת מבנים יבילים, תוך הגדרת תנאים להקמת האתרים ולסגירתם.

עוד מוצע בהתאם להוראות סעיף 8(א) בהחלטת ממשלה 1998 מיום 9.10.2016 בנושא אצילת סמכויות הממשלה בתחום ההתיישבות והסדרת מערכת היחסים שבין ממשלת ישראל לבין החטיבה להתיישבות (להלן - החלטה 1998), לאפשר למשרדי הממשלה להתקשר עם החטיבה להתיישבות בהסדרות העולמית, לצורך ייעוץ וביצוע פעולות המנויות בהצעה, על-ידי החטיבה בתחומי פעילותה כפי שנקבעו בהחלטה 1998, והכל בהתאם לאמור בהחלטה 1998 ועל פי תנאיה.

בנוסף מוצע להנחות את מנהל רשות מקרקעי ישראל לגבש תכנית להתאמת מחנות צה"ל שפנו לצרכי מגורים זמניים לעולים, תוך התייחסות גם היבטים הסטטוטוריים הנדרשים על פי כל דין למגורים הזמניים.

כמו כן מוצע לבחון את האפשרות לקבוע בהוראת שעה אפשרות לפיצול דירות לטובת שיכון לעולים ואת ההליכים הנדרשים לשם כך, בשם לב להיקף העלייה וכמות העולים שנדרש לתת להם מענה.

ד. ההצעה מנחה לגבש פתרונות לטווח המידי והבינוני לכתחילה באופן אשר כולל מתווה יציאה, לרבות ביחס לממשק עם הדיירים, על מנת למנוע את הפיכת הפתרון הזמני לפתרון של קבע.

ה. ההצעה מפרטת גם צעדים המיועדים למתן מענה בטווח הארוך, תוך מתן עדיפות לפתרונות המגדילים את היצע הדיור הקיים לכלל האוכלוסייה על פני פתרונות דיור זמניים שאינם ניתנים לשימוש חוזר כדוגמת מבנים יבילים. הפתרונות לטווח הארוך כוללים, בין היתר, גיבוש תמריצים להגדלת היצע הדיור במענה לקליטת העלייה; בחינת צעדים - לרבות תיקוני החקיקה הנדרשים ליישומם - לטובת מיצוי היצע הדיור; מיפוי חסמי דיור שעם הסרתם - בכפוף לכל דין - יתאפשר מימוש של תכניות הכוללות מספר רב של יחיד; בחינת הצורך בהתאמות נדרשות לעניין קיצור הליכי הרישוי לאור היקף וכמות העולים, זאת בהמשך להחלטת ממשלה מס' 221 מיום 1.8.2021 ועבודת הצוותים המתבצעת מכוחה ועידוד מימוש מגרשים ששווקו למגורים, ופעולות נוספות כמפורט בהצעה.

4. מעבר להיבטי הדיור, מוצע להקים צוות אשר ידון בהערכות הנדרשת מן הרשויות המקומיות לקליטת עולים, ולצרכים המוניציפאליים הנובעים מכך.

כמו כן מוצע להקים צוות אשר ידון בתגבור המענים הנדרשים לעולים חדשים, במסגרת השירותים הניתנים היום לכלל העולים החדשים, בתחומי חינוך, בריאות, רווחה ותעסוקה, זאת בהתאם למספר העולים שיגיעו בפועל.

5. לאור המצב הייחודי, והצורך במתן מענה דחוף הממשלה פונה בהצעה למוסדות הלאומיים, ולארגוני הגג של הקהילות היהודיות בתפוצות, להתגייס לטובת סיוע בפעולות שיבוצו בהמשך להצעת ההחלטה. יצויין כי במסגרת תכלול המענה האמור תנתן הדעת להיבטים המשפטיים הרלוונטיים למעורבות אפשרית של גופים פילנטרופיים במאמץ הלאומי בתחום זה ולהיבטי גיוס תרומות, לפי העניין, לרבות על פי חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959.



היועצת המשפטית

עוד יצויין בהקשר זה כי חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה (כלכלי פסקלי) דאז, אבי ליכט, מחודש יוני 2014 בעניין "מימון פרויקטים לאומיים על ידי קק"ל – קביעת סדרי עבודה" התוותה עקרונות כלליים לדרך העבודה הממשלתית בכל הנוגע למימון פרויקטים לאומיים על ידי קק"ל, באופן העולה בקנה אחד עם הוראות הדין, ובהתייחס לשני היבטים מרכזיים – שמירה על טוהר המידות ומניעת שיקולים זרים; ושמירה על סדר העדיפויות הממשלתי. בהחלטת ממשלה מס' 672 מיום 8.11.2015 אישרה הממשלה מתווה להסכם עם קק"ל שהתייחס בין היתר לעקרונות מרכזיים שנגזרו מחוות הדעת. בהחלטה גם נקבע כי לא יתקבל מימון נוסף מקק"ל לפעולות בשיתוף עם הממשלה או נציג מטעמה במהלך שנת תקציב. בהמשך לחוות הדעת ולעקרונות שנקבעו בה, ולהחלטות הממשלה, נחתם ביום 18.11.2015 הסכם בין הממשלה, באמצעות משרד האוצר, לבין קק"ל. הסכם זה בוטל בשנת 2018 (למעט לעניין 400 מלש"ח לטובת פרויקטים לפיתוח הצפון, בהתאם להחלטת ממשלה מס' 2262 מיום 8.1.2017), זאת בעקבות התפתחויות נוספות שעניינן חורג מהנושא הנדון. בהתאם לנמסר לנו בימים אלו מצוי משרד האוצר בדין ודברים עם קק"ל במטרה לחתום הסכם נוסף. מכל מקום, ככל שתעמוד על הפרק קבלת כספים מקק"ל במסגרת יישום ההצעה הנדונה תידרש בחינה של הדברים לאור האמור לעיל, ובשים לב לנסיבות שיהיו רלוונטיות באותו מועד ולנסיבות העניין הנדון, וכן הבאת העניין לאישור הממשלה.

6. יישום ההחלטה במשרדים השנים ילווה על פי העניין על ידי היועצים המשפטיים הרלוונטיים. כל הפעולות הכרוכות בביצוע ההחלטה על ידי המשרדים השונים ייעשו בכפוף לכל דין החל על העניין, ובכלל זה בהקשרים הרלוונטיים, חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, דיני המכרזים, דיני התמיכות והוראות החשב הכללי בדבר תמיכות לגופים אחרים.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

הצעת ההחלטה מתמקדת בהערכות הנדרשת לקליטת עולים בהיבטי דיור, בטווח המידי, הבינוני והארוך. הפתרונות המוצעים הם בחלקם פתרונות השמורים למצבים חריגים ומיוחדים. רבים מהפתרונות מחייבים בחינה משפטית וחלקם מחייבים גם בחינת תיקוני חקיקה, לרבות בעניינים שנערכו בהם תיקוני חקיקה בשנים האחרונות. במצב הדברים הקיים, ולאור הצורך להעריך לתרחישי ייחוס שונים, ההצעה מבקשת להניע את עבודת המטה לטובת בחינת מכלול פתרונות והערכות למקרה שיידרש יישומם של פתרונות שאינם מיושמים בשגרה. עם זאת, כפי שמובהר מפורשות בסעיף ב' להצעה, היישום בפועל ייעשה בהתאם לתחזית מספר העולים וקצב הגעתם אשר יכול שיחייבו פתרונות מיוחדים מהסוגים שנמנו בהצעה, ובכפוף לקבלת החלטות מתאימות על ידי הגורמים המוסמכים לכך ותיקוני חקיקה מקום שהדבר נדרש. בכל מקרה אין באמור בהצעה כדי לגרוע מהוראות כל דין או מסמכויות שהוקנו לגורמים מוסמכים כדין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

הצעת ההחלטה הופצה ללשכות המשפטיות של המשרדים הרלוונטיים. הערות שהתקבלו מן הלשכות המשפטיות השונות וכן ממחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים הוטמעו בנוסח.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בשים לב לאמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרד העלייה והקליטה, משרד הבינוי והשיכון, משרד האוצר ומשרד הפנים – אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

יעל כהן, עו"ד

סגנית בכירה ליועצת המשפטית