

ביסוס ההתיישבות הכפרית וקידום שיווקי הקרקע בתחומה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס, במסגרת פעילות הממשלה לקידום ההתיישבות הכפרית וביסוסה, לצורך יישום מדיניות הממשלה לפיזור אוכלוסייה ולעידוד שיווקי הקרקע בהתיישבות הכפרית בכלל הישובים הכפריים, תוך התמקדות בישובים המתאפיינים בהגירה שלילית או מתקשים לקלוט תושבים חדשים ומתן עדיפות לישובים צמודי גדר או סמוכי גבול, ובמטרה להביא להגדלת מספר התושבים בהתיישבות הכפרית בנגב ובגליל בעשור הקרוב (במסגרת הוראות תמ"א 35) -

1. להטיל על משרד הבינוי והשיכון, בשיתוף עם משרד האוצר, המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, משרד הפנים, משרד החקלאות ופיתוח הכפר ורשות מקרקעי ישראל, לפעול לקידום ועידוד שיווקי קרקע מדינה בהתיישבות הכפרית, תוך מתן דגש על ביסוסם של הישובים הכפריים בנגב ובגליל, בשים לב להחלטות מועצת מקרקעי ישראל בעניין זה, ומבלי להידרש להקצאות הקרקע. לצורך כך, ימנה שר הבינוי והשיכון ועדת היגוי אשר תבחן את ההיבטים הנוגעים לנושא ואת האמצעים הנדרשים לקידומו, בהתאם למפורט להלן (להלן - ועדת ההיגוי).

2. חברי ועדת ההיגוי יהיו כמפורט להלן;

- א. מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון - יו"ר.
- ב. מנכ"ל המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל - יו"ר.
- ג. נציג שר הבינוי והשיכון, מקרב עובדי המשרד.
- ד. נציג השר לפיתוח הנגב והגליל, מקרב עובדי המשרד.
- ה. נציג שר האוצר, מקרב עובדי המשרד.
- ו. נציג מינהל התכנון.
- ז. נציג שר הפנים, מקרב עובדי המשרד.
- ח. נציג שר החקלאות ופיתוח הכפר, מקרב עובדי המשרד.
- ט. נציג רשות מקרקעי ישראל.
- י. נציג רשם האגודות השיתופיות.
- יא. שני ראשי מועצות אזוריות בנגב - משקיפים.
- יב. שני ראשי מועצות אזוריות בגליל - משקיפים.
- יג. נציג מרכז המועצות האזוריות בישראל - משקיף.

נציגי המשרדים ימונו על ידי השרים הרלוונטיים. נציג מרכז המועצות האזוריות בישראל וכן ראשי המועצות האזוריות ימונו על ידי שר הפנים, לאחר התייעצות עם מרכז המועצות

האזורים בישראל.

3. ועדת ההיגוי תבחן את מגוון האמצעים להגדלת כלל הישובים הכפריים, אשר בתחומם מספר רב של יחידות דיור בתב"ע מאושרת, שניתן לשווקם ולעודד ביסוסם והרחבתם, תוך פיזור האוכלוסייה, לרבות הנושאים המפורטים להלן - -
 - א. בחינת האפשרות לעודד שיווק קרקע ביישובים כפריים בנגב ובגליל וזאת, בין היתר, באמצעות מתן סיוע להקמת מוסדות ציבור ואו לטיפול בתשתיות ותיקנות ביישוב, כנגד כל יחידת דיור ששווקה בתחומו.
 - ב. בחינת תכנית להקמת "בתי אגודה" בישובים כפריים, לצורך חיזוק הישובים וביסוסם בדרך של קליטת משפחות צעירות להתיישבות קבע, וקביעת קריטריונים ליישומה. התכנית תופעל על ידי משרד הבינוי והשיכון והמשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, כאשר בניית הבתים תהיה באחריות המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, והפיתוח והתשתיות יהיו באחריות משרד הבינוי והשיכון.
 - ג. בחינת תכנית לעידוד שיווק מגרשים ביישובים כפריים, וזאת בדרך של מתן קדמי מימון לטובת הסדרת עבודות הפיתוח התומכות במגרשים, קודם שיווקם, וקביעת קריטריונים ליישומה.
4. המלצות ועדת ההיגוי יובאו בפני שר הבינוי והשיכון, השר לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, ומועצת מקרקעי ישראל, תוך 90 יום מיום תחילת עבודתה.
5. בהחלטה זו -
 - "נגב" - כהגדרתו בחוק הרשות לפיתוח הנגב, תשנ"ב-1991.
 - "גליל" - כהגדרתו בחוק הרשות לפיתוח הגליל, תשנ"ג-1993.

דברי הסבר

רקע כללי

במרחב הכפרי במדינת ישראל קיימים כיום ישובים כפריים להם פוטנציאל הרחבה של כ- 40,000 יח"ד בתב"ע מאושרת, ועל פי עקרונות תמ"א 35. כך, יכול המרחב הכפרי "לקלוט" לתוכו, בלי פגיעה בשטחים פתוחים, מספר לא מבוטל של יחידות דיור.

מטרת ההחלטה הינה הגדלת האוכלוסייה הכפרית בישובים קיימים בנגב ובגליל, לצורך חיזוק ההתיישבות וביסוס האחיזה בחבלי ארץ אלה, ובפרט באזורים מרוחקים וסמוכי גבול, ולעודד מימוש רב ככל הניתן של יחידות דיור במסגרת של ראייה ארוכת טווח שתאם את צפי הביקושים במדינת ישראל, תוך דגש על אזורי עדיפות לאומית. זאת, באמצעות פיתוח ושיווק של מספר רב של יחידות דיור הנמצאות בזמינות גבוהה לשווק בטווח זמן קצר, ובעלות תקציבית נמוכה יחסית, תוך מתן מענה על מספר יעדים, המפורטים להלן;

1. ביסוס והעצמת ההתיישבות הכפרית בעיקר בנגב ובגליל, ומימוש תפקידם ההיסטורי הקשור בשמירה על גבולות המדינה ועל קרקעותיה תוך הגברת עמידותם החברתית והכלכלית.
2. הגדלת היצע הדיור במגזר הכפר, תוך הפחתת הביקושים במרכז.
3. יצירת פתרונות דיור בטווח רחב של מחירים.

יצוין, כי במדינות המפותחות השטחים הפתוחים והמרחב הכפרי מהווים למעלה מ- 70% מסך השטח הקרקעי, דבר שהביא לכך שבעשור האחרון הנושא של תכנון מדיניות למגזר הכפרי הפך לסוגיה בעלת משקל במדינות המערב. במקביל לשינויים דרמטיים באורחות החיים, שמתבטאים בין היתר בתהליכים של עיור ומדיניות תכנונית שמעודדת ציפוף, עלתה החשיבות של המרחב הכפרי כמשאב ציבורי והצורך להתאים את המדיניות הכלכלית, החברתית והגאוגרפית של האזורים הללו לאתגרים שעומדים בפניהם היום.

האיכויות הנקשרות למרחב הכפרי כספק עיקרי למרחבים, טבע, נוף, נופש ומורשת היסטורית לתושבי המגזר הכפרי והעירוני כאחד, נתפסות כיום כבעלות ערך ציבורי שישנה חשיבות לשמר ולטפח אותו במדינת ישראל איכויות אלה מקבלות משנה תוקף לאור תפקידה ההיסטורי של ההתיישבות כמגדירה את גבולות המדינה ושומרת עליהם, בפיתוח החקלאות ובשמירה על קרקעות המדינה.

כל אלה הובילו לשני תהליכים מקבילים:

1. הגירה חיובית אל המרחב הכפרי הנמצא בסמיכות למטרופולין, למטרות מגורים.
2. פיתוח מרחב זה כמרחב "בר-קיימא" המשמש כ-"ריאה ירוקה" בהווה ופוטנציאל קרקעי לעתיד.

על רקע זה מוצע להקים ועדת היגוי, אשר תבחן הנושאים המפורטים להלן, תרומתם לעידוד ולביסוס ההתיישבות ומידת ישימותם, כמו גם הצעות נוספות ככל שיעלו -

1. תימרוץ שיווקי קרקע ביישובים הכפריים בנגב ובגליל - בחינת מתן תמריץ ליישובים הכפריים בנגב ובגליל, לפיו הגברת השיווקים על ידי הישוב תאפשר לו לקבל מענק כספי לטובת שיקום תשתיות ו/ או הקמת או שיפוץ של מוסדות ציבור קהילתיים בישוב.

2. דיור להשכרה בהתיישבות הכפרית - הוועדה תבחן את הצרכים ואת מידת הישימות של הרחבת הדיור להשכרה בהתיישבות הכפרית.

3. בתי אגודה - תכנית שהופעלה באופן מצומצם ביישובי הנגב והגליל, וכן ביישובי עוטף עזה. התכנית מקדמת בנייה ביישובים ומאפשרת קליטת משפחות צעירות להתיישבות קבע. הוועדה תיבחן את האפשרות למימוש התכנית ותציג קריטריונים ליישומה.

4. מתן קדמי מימון - הוועדה תבחן את האפשרות לקבוע, באזורים מועדפים, מתן קדמי מימון אשר יאפשרו השלמת עבודות הפיתוח, עוד קודם לשיווק המגרשים, וזאת ככלי לעידוד הביקושים באזורים אלה.

קידום התכנית בהתאם להמלצות ועדת היגוי, צפוי להשיג את המטרות הבאות:

1. ניצול תשתיות קיימות ויצירת כמות ניכרת של יחיד לשיווק תוך זמן קצר, ובפגיעה סביבתית נמוכה.
2. יצירת פתרונות דיור, בטווח הזמן הבינוני, בהיקף של עשרות אלפי יחידות, ובטווח רחב של היצע ומגוון של מחירים.
3. עידוד מעבר תושבים חדשים לנגב ולגליל, כחלק ממדיניות הממשלה לפיזור אוכלוסין.
4. יצירת התחדשות חברתית ביישובים בהם האוכלוסייה הקיימת מתבגרת, באמצעות קליטת תושבים חדשים.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי

תקציב

לא רלוונטי

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר האוצר - תומך

שר החקלאות ופיתוח הכפר – תומך

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעת משפטית מטעם היועץ המשפטי של משרד הבינוי והשיכון.

סיווגים

סיווג ראשי: 01ביצועי;

מוגש על ידי שר הבינוי והשיכון
ועל ידי השר לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל

א' אייר התשע"ו
09 במאי 2016

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

ביסוס החתיישובות הכפרית וקידום שיווקי הקרקע בתחומה.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

במסגרת פעילות הממשלה לקידום ההתיישובות הכפרית וביטוסה, מוצע להטיל על שר הבינוי והשיכון למנות ועדת היגוי, אשר תבחן היבטים הנוגעים לנושא ואת האמצעים הנדרשים לקידומו, לרבות באמצעות תימחוף שיווקי קרקע בישובים הכפריים בנגב ובגליל, קבלת מענק כספי לטובת הקמת מוסדות ציבור קהילתיים. ושיקום תשתיות בישוב, הרחבת תכנית "בתי אגודה" המאפשרת קליטת משפחות צעירות להתיישובות קבע, ומתן קדמי מימון אשר יאפשר השלמת עבודות הפיתוח, עוד קודם לשיווק המגרשים, וזאת ככלי לעידוד הביקושים באזורים אלה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין קושי משפטי במינוי ועדת היגוי כמוצע. על פי הצעת ההחלטה, המלצות הוועדה יובאו בפני שר הבינוי והשיכון, השר לענייני הפריפריה, הנגב והגליל, ומועצת מקרקעי ישראל. ככל שיוחלט על יישום של ההמלצות או חלקן, יבחנו הדברים לגופם באותו מועד, לרבות ההליכים הנדרשים לאישורן וליישומן.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

מטעם היועצים המשפטיים למשרד החקלאות ופיתוח הכפר ומשרד הנגב והגליל נמסר כי אין מניעה משפטית.

מטעם הייעוץ המשפטי לרשות מקרקעי ישראל נמסרה העמדה המפורטת להלן (וזאת בהתייחס לטיוטה הראשונית של הצעת ההחלטה):

1. בהתאם לסעיף 3 לחוק רשות מקרקעי ישראל, התשי"ז - 1960, הטיל המחוקק על רשות מקרקעי ישראל לקבוע את המדיניות הקרקעית שבהתאם לה ינוהלו מקרקעי ישראל. למועצת מקרקעי ישראל ראייה כוללת באשר למדיניות ניהול מקרקעי ישראל ולה הכלים להבטיח את הלימתן של החלטות פרטניות בנושאים המוצעים למדיניות הכללית של ניהול המקרקעין.

2. הרשות מתנגדת להצעה הנוכחית אשר מטילה על מו שאינו מוסמך לכך גיבוש מדיניות קרקעית בנוגע להתיישובות הכפרית. מדובר בכפילות מיותרת אשר יש בה לפגוע בסמכות המועצה וועדותיה. נציין שמוצע להקים ועדת היגוי אשר רוב חבריה אינם נציגי הממשלה.

3. לגופו של עניין, לא ברור מדוע נחוץ להקים ועדת היגוי ובהרכב של 19 חברים לצורך גיבוש מדיניות בנושאים אשר מוסדרים כיום במסגרת החלטות מועצת מקרקעי ישראל, חלקם נמצאים על סדר יומה של המועצה הקרובה. ככל שהממשלה תחליט שיש מקום לנקוט בפעולות נוספות לעידוד ושיווק הקרקע בהתיישבות הכפרית למי שאינם בני הישוב, ראוי שהצעת ההחלטה תגובש על ידי רשות מקרקעי ישראל, אשר מופקדת על ניהול מקרקעי ישראל ואשר לה ראייה רוחבית ומקצועית לגבי הנושאים המוזכרים, תוך התייעצות עם גורמי המקצוע/משרדי הממשלה הרלוונטיים. הצעה זו תובא לאישור מועצת מקרקעי ישראל אשר כאמור, הינה הגוף המוסמך לקביעת מדיניות בנושאים המפורטים בהצעה. נזכיר שבהתאם לסעיף 4א לחוק רשות מקרקעי ישראל, תשי"ז - 1960, נציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים לניהול מדיניות המקרקעין. חברים במועצת מקרקעי ישראל ויש באפשרותם להציג עמדתם גם במסגרת הדיונים במועצה.

4. רוב הנושאים המוזכרים בסעיף 3 להצעה מוסדרים כיום בהחלטות המועצה, חלקם יעודכנו במועצה הקרובה. נושא בתי האגודה (סעיף ג') מוסדר בהחלטת מועצה בנושא הרחבות למגורים ביישובים חקלאיים. (החלטת מועצה 1305) והרחבה במועצה האחרונה גם לשטח המחנה בקיבוצים בעקבות פניה של המשרד לפיתוח הנגב והגליל (החלטת מועצה 1447 סעיף 16); סיוע בשדרוג התשתיות הקיימות בשכונות ותיקות ביישוב החקלאי מוסדר כיום בהחלטת מועצה הנוגעת להרחבה למגורים ועדכון בנושא זה נמצא על סדר יומה של ישיבת המועצה הקרובה; נושא השכרה למגורים בקיבוצים ומושבים שיתופיים אשר מצטרפים להסדרי השיוך בהחלטות המועצה נמצא אף הוא על סדר יומה של המועצה הקרובה (תיקון להחלטה 1411).

5. לפחות נושא אחד - סעיף 3 (א) - עשוי לעורר קושי משפטי. אין לאגודה החקלאית זכות מוקנית כי מגרשי המגורים ביישוב ישווקו לבני מקום בלבד ועל כן ההצעה לקשור בין הסכמתה להשקעות ביישוב בעייתית. בנוסף, גביית כספים או תמורה אחרת על ידי האגודה כתנאי למתן הסכמתה להקצאת מגרשים מגורים ביישוב ("כספים אסורים") נפסלה על ידי בית המשפט העליון בעניין בפרשת בארותיים.

חלק מהערות רשות מקרקעי ישראל המובאות לעיל, בעיקר בכל הנוגע להרכב ועדת ההיגוי ולנושא השכירות - הוטמעו בהצעת ההחלטה. באשר להסתייגות העקרונית המובאת בה, ביחס לעצם סמכותה של הממשלה להקים וועדה ולפעול לגיבוש מדיניות בנושאים האמורים בהצעת ההחלטה, אשיב כדלקמן:

1. הממשלה היא הרשות המבצעת, וככזו תפקידה לגבש ולקדם את המדיניות הממשלתית בכל תחום ועניין, ודאי כאשר מדובר בתחומי חיים מרכזיים כדוגמת מקרקעי/דיוור/התיישבות. הממשלה מעולם לא השתחררה מתפקידה זה, בשל הוראת סעיף 3 לחוק מקרקעי ישראל, התשי"ז-1960, וקיומה של מועצת מקרקעי ישראל. כך למשל, מדיניות הממשלה בתחום המקרקעין יכולה להכיל כלים רבים, אשר כלל אינם נושא למועצה לענות בו (לדוגמה - מתן מענק כספי לכל רוכש דירה בפריפריה). מעולם לא נטען כי הממשלה מנועה מלקדם החלטות מסוג כזה. לצד זאת, גם כאשר הנושא טעון החלטת מועצה, רשאית הממשלה

לגבש מדיניות סדורה, ולהביא את העניין לדיון במועצה, במסגרת הצעת החלטה שתוגש בנושא. לענין זה, כידוע, קיימות דוגמאות רבות מאוד, רבות מהן - מהתקופה האחרונה ממש, בהחלטות קבינט הדיור, אשר כללו הסדרים משמעותיים ביותר במגוון נושאים הנוגעים ישירות למקרקעי המדינה, ואשר חלקן הושלמו בהחלטות מועצה מתאימות. בכל אלה, הדיון הממשלתי לא ייתר את הדיון במועצה, ואולם ברור שהוא הקדים את הדיון במועצה, ושימש בסיס להבאת הדברים למועצה:

2. משכך, איני רואה כל מניעה משפטית לקדם הצעת החלטה אשר כל תכליתה גיבוש צוות ממשלתי אשר יבחן נושאים דרכים וכלים לעידוד ההתיישבות הכפרית. נציג רשות מקרקעי ישראל אשר יהיה חבר בצוות, יוכל כמובן להביע את עמדתה המקצועית של הרשות, במסגרת דיוני הצוות. שר הבינוי והשיכון והשר לענייני פריפריה הנגב והגליל, בשום לב להמלצות הצוות, יוכלו להביא הצעות החלטה מתאימות לדיון ולאישור במועצת מקרקעי ישראל, במידה והדבר נדרש.

3. לאחר שסברנו כי אין כל מניעה שהממשלה תגבש מדיניות בנושא, מצאנו כי, בהתייחס לנושאים הקונקרטיים המנויים בהצעת ההחלטה, שר הבינוי והשיכון הינו חגורם הראוי להוביל את גיבוש המדיניות. זאת, כיוון שמדובר בנושאים שהינם בתחום מומחיותו וכליבת פעילותו של משרד הבינוי והשיכון (מתן תמריץ כספי לטובת עידוד שיווקי קרקע, פיתוח יישובים באמצעות בתי אגודה, וכמובן מתן קדם מימון לפיתוח).

4. לסיכום - הטענה כי הממשלה מנועה מלהקים צוות ומלגבש מדיניות כמוצע בהצעת ההחלטה, הינה עמדה משפטית מרחיקת לכת, אשר קבלתה תצמצם את מרחב פעילות הממשלה ותכבול את ידיה באופן בלתי סביר, והכול - מבלי שיש לדבר בסיס משפטי בחוק. הדברים נכונים במיוחד כאשר על הפרק הצעת החלטה ראשונית, פרילמינארית, שכל עניינה הקמת צוות אשר המלצותיו יבחנו בהמשך, ובמידת הצורך יובאו לאישור המוסדות המתאימים, לרבות מועצת מקרקעי ישראל.

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

לאור האמור לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת החלטה כמוצע.

א. חתום

היועץ המשפטי של משרד הבינוי והשיכון

אלעזר במברגר

חתימה

תפקיד

שם