



21 ספטמבר 2022

"התר אגודות מוטה" – התשפ"ג

בועז מקלר רו"ח אריאל וייל מנהל מערכות רמ"י

לקראת השנה החדשה הבאה עלינו לטובה, ריכזנו כאן, כבכל שנה, חלק מהנושאים החשובים אשר העסיקו את אנשי ההתיישבות החקלאית. הנושאים המפורטים להלן מהווים את הסוגיות הבוערות ביותר בתחום ההתיישבות הכפרית החקלאית בהיבטים שונים הנוגעים לזכויות במקרקעין.

כבכל שנה, המגזר החקלאי מקווה כי "תכלה שנה וקללותיה ותחל שנה וברכותיה", ומיחל כי סוף כל סוף יוכרו הזכויות המלאות בנחלות החקלאיות לרבות בחלקת המגורים ויוסר העול הבירוקרטי המכביד של רשות מקרקעי ישראל (רמ"י), שהרי הוא בבחינת אגודות מוטה למגזר החקלאי.

א. התייחסות לאגודות הישובים החקלאיים וחבריהם כחוכרים לדורות לכל דבר ועניין

לפי עמדתה של רמ"י, כפי שהובהרה בהזדמנויות שונות, זכויות בני רשות בנחלות חקלאיות במקרקעי ישראל זהות לאלו של חוכרים לדורות בכל הקשור להחלטות מועצת מקרקעי ישראל ונוהלי רמ"י.

כך למשל במסגרת בג"צ 10695/05, צויין במסגרת כתבי הטענות, אשר אושרו בתצהיר גב' שולה בן צבי, מנהלת האגף החקלאי דאז, כי:

"...בשל הזמן הרב שנמשך הליך הסדרתן". מרבית הקרקעות ביישובים החקלאיים מוחזקות עד להשלמת הליך הרישום וההחכרה במסגרת הסכמי שכירות תלת שנתיים המתחדשים באורח שוטף. ...התנהלות המינהל ומועצת מקרקעי ישראל לגבי ישובים אלה זהה לזו הנוהגת בישובים 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 כבני רשות, היא סיבה היסטורית, וכיום - טכנית, וקיימת להם זכות שייחתמו עימם חוזי חכירה לדורות. יתירה מכך, בחינת מערכת הזכויות שלהם כלפי מ"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 שייחתמו חוזי חכירה לדורות, יש לתת ביטוי לעמדת רמ"י בחקיקה ראשית.

כבר ב 20.5.2001 פנה דרור קרישפין שכהן שנים רבות כמנהל האגף החקלאי ברמ"י והתריע כי

"נושא חתימת חוזי חכירה לדורות עם אגודות הישובים החקלאיים ועם בעלי הנחלות במושבים מטופל במשך שנים רבות במינהל.

במבחן התוצאה המצב רחוק מלהשביע רצון, ובמושבים אף מעיד על כשל, חרף כל המאמצים שנעשו בעניין" (הדגשה שלי - ב.מ.)



ב. אפליית המגזר החקלאי לעומת המגזר העירוני בנושא הקניית בעלות ובתשלומי היוון הזכויות

בעקבות בג"צ שהוגש כנגד ההטבות המפליגות שניתנו לחוכרים עירוניים בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 1370 "בעניין רפורמה במקרקעי ישראל". הוחלט ביום 5.9.2016 בהחלטה 1478, שרמ"י תפעל בשלב זה עד קבלת החלטה חדשה בהתאם להחלטה 1185 מיום 8.2.2010 וכיוצא מזה צמצום חלק מההטבות שניתנו בהחלטה 1370.

ביום 20.9.2017 אישרה מועצת מקרקעי ישראל תיקון להחלטה 1478. במסגרת התיקון הוחלט, בין השאר, על כך ששיעורי התשלום בגין העברת הבעלות יישארו זהים לאלו שנקבעו בהחלטה 1185.

בהמשך תוקנה שוב החלטה 1520 ע"י **החלטה מס' 1549** מיום 7.5.2018 [פרק 5.1 בקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל להלן - "קובץ החלטות"] במסגרתה הורעו במעט שיעורי דמי ההיוון בקרקע עירונית, יחד עם החרגה נוספת מתחולת ההחלטה של כל מגרשי המגורים ששוייכו לחברי קיבוצים או מושבים שיתופיים (ס' 5.1.2(ג)11) בקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל].

הליך העברת הבעלות בקרקע משמעו הינתקות מוחלטת מרמ"י, בכל המשתמע מכך. בין היתר, פטור מתשלומים כלשהם לרמ"י: דמי חכירה, דמי הסכמה, דמי היתר וכו'. זכות הבעלות הינה הזכות החזקה ביותר (מכוחה ניתן לבצע כל פעולה פיזית או משפטית בקרקע ללא צורך בהסכמת רמ"י).

יש לשים לב כי מדובר **ברפורמה סלקטיבית**, אשר אינה חלה על קרקעות המגזר החקלאי אלא בקרקעות עירוניות בלבד.

על פי הוראות הרפורמה, בבניית צמודת קרקע למטרת מגורים עד 3 דונם באזורי עדיפות לאומית וקו עימות הקניית הבעלות היא ללא תשלום.

לעומת זאת בהחלטות היוון הזכויות בחלקת המגורים במושבים רמ"י דורשת תשלום עבור זכויות תכנוניות קיימות, עתידיות ועבור פיצול עתידי.

מוצע להזדרז בהגשת עתירה לבג"צ בדרישה להשוואת זכויות במגזר החקלאי באזורי עדיפות לאלו שניתנו למגזר העירוני, בכל הקשור לתשלומי היוון הזכויות בחלקת המגורים במושבים ובקיבוץ.

ראו חוזרנו מס' 18/2022 "הקניית בעלות בחלקת המגורים באזורי עדיפות במושבים ובקיבוצים"

ראו לדוגמה הצעתנו שלהלן לעידוד ההתיישבות בגליל ובנגב

ג. עידוד ההתיישבות בגליל ובנגב

ראשי פרקים להחלטה לעידוד ההתיישבות בגליל ובנגב:

1. יערך מבצע להיוון זכויות הבניה בחלקות המגורים בישובים חקלאיים (להלן: "מבצע ההיוון").
2. מבצע ההיוון יחול על חלקת המגורים בנחלה במושבים בשטח של 2.5 דונם ועל זכויות בניה למגורים בשטח של 375 מ"ר לנחלה ובקיבוץ מכפלה של אלה בתקן הנחלות על פי הכללים הבאים:

א. להקלת הליך הערכת השווי תיערך שמאות אחת לכל ישוב חקלאי אשר תקבע ערך אחיד לזכויות הבניה בחלקת המגורים לכל אחת מהנחלות באותו ישוב.



- ב. סכום דמי החכירה המהוונים עבור בניה בהיקף 375 מ"ר לנחלה יחושב לפי 3.75% מערך חלקת המגורים.
- ג. תקופת מבצע ההיוון תהיה 3 שנים ממועד קבלת שומה מעודכנת לישוב חקלאי.
3. בתקופת מבצע ההיוון תוענק הנחה בשיעור 25% מדמי החכירה המהוונים.
4. חוכר בתנאי נחלה שישלם את דמי החכירה המהוונים על חלקת המגורים, יחשב לחוכר בתנאי חוזה חכירה לדורות על חלקת המגורים לארבע תקופות מתחדשות של 49 שנים.
5. ביחס לחלקות המגורים בנחלה במושב ובקיבוץ שיצטרפו למבצע ההיוון תחול המדיניות הקרקעית שחלה על קרקע עירונית כפי שבאה לידי ביטוי בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל. כמו כן תבוטל הדרישה לרצף בין דורי בחלקת המגורים במושב.
6. כדי לתמרץ שיווק יחידות המגורים - יחידות מגורים נוספות אשר יבקש להקים חוכר בתנאי נחלה בחלקת המגורים שהצטרף למבצע ההיוון לא יכללו במניין מכסת יחידות המגורים לישוב הנקוב בתמ"א 35.
7. רמ"י לא תתנגד למתן היתרי בנייה שלא מטעמים תכנוניים הנובעים מהוראות חוק התכנון והבנייה ותקנותיו.
8. ימונה פרויקטור להסרת החסמים לקידום ההתיישבות בגליל ובנגב.
9. השר הממונה על מועצת מקרקעי ישראל ושר החקלאות ופיתוח הכפר יהיו אחראים על מימוש ויישום ההחלטה.

[ראו פירוט והרחבה בחוזרינו 5/2022 "עידוד ההתיישבות בנגב ובגליל"](#)

ד. חתימה על חוזי חכירה לדורות עם אגודות הישובים החקלאיים וחבריהם

ביום 28.6.16 פורסם באתר רמ"י דף מידע בעניין "חתימת חוזה חכירה לדורות בחלקה א' של הנחלה, חוזה ליתרת המשבצת החקלאית וחוזה הרשאה זמני במושבי עובדים ובכפרים שיתופיים", זאת בהתאם להחלטות מועצת מקרקעי ישראל 1311, 823, 476 [החלטה 1311 נכללה בפרק 8.3 סימן ד' בקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל].

בדברי הסבר פורסמו התנאים המקדימים לחתימה על החוזים הכוללים הכנת תוכנית לצורכי רישום (תצ"ר) לחלקות א' של הנחלות, הסדרת כל השימושים הן בחלקות א' וב' של בעלי הנחלות והן ביתרת שטח המשבצת שיוותר בידי האגודה, לרבות תשלום והסדרת חובות עבר. כמו כן פורסם באתר רמ"י חוזה החכירה שאמורים המתיישבים לחתום עליו במסגרת החלטה 1311.

עברו כ- 9 שנים לאחר כניסת החלטה 1311 לתוקף ומעל שש שנים לאחר פרסום דף המידע הנ"ל וטרם פורסם החוזה שאמור להיחתם בין האגודות לבין רמ"י לגבי המשבצת החקלאית ויתרת השטחים.

כפי שהבהרנו בעבר, מדובר בחוזה המקפח קשות את בעלי הזכויות בנחלות תוך התעלמות מנוסח חוזי החכירה לדורות, שאושר לאגודה ולכל אחד מחבריה [בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל 416 מיום 11.5.1989](#), ורמ"י הייתה מחוייבת לפעול על פיו.



בין שאר הגזירות בהחלטה 1311 שנקבעו כתנאי לחתימה על נוסח חוזה החכירה החדש: **גריעת שטחי הציבור, גריעת שטחי הנחלות שטרם אוישו מחוזה החכירה.**

מושבים להם נחלות שטרם אוישו מוזהרים מחתימה הפוזה על נוסח חוזה חכירה לדורות, שמשמעותו וויתור על שטח הנחלות שטרם אוישו, ללא תמורה.

החלטה 1311 אף מצמצמת, באופן משמעותי את מטרות החכירה לאגודת המושב ולחבריה, כפי שנקבעו בחוזה 416, בשימוש בקרקע למטרות "מפעל":

"שטח קרקע מתוך המוכר המשמש או נועד לשמש לתעשייה, לבתי הבראה ונופש, לחניונים (קמפינג). לתחנות דלק, לבריכות שחיה מסחריות, או לכל מטרה עסקית אחרת שאינה משק חקלאי".

להרחבה ראו חוזרנו מס' 63/2016 "חוזה חכירה לדורות לחלקה א' של נחלה ולמשבצת המושב".

ה. יישום מהיר של החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1591 - היוון זכויות חלקת המגורים בנחלה

החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 1591 בעניין "קביעת הזכויות למגורים ביישובים חקלאיים שהם מושב עובדים, כפר שיתופי, או אגודה חקלאית שיתופית", המחליפה את החלטה 1553 [פרק 8.3 סימן ז' בקובץ ההחלטות].

בבג"צ חלקת המגורים (1027/04) מיום 9.6.2011, אושרו החלטות מועצת מקרקעי ישראל 979, הקובעות את הזכויות למגורים בחלקת המגורים ביישובים חקלאיים והחלטה 1101, העוסקת בשימוש לתעסוקה לא חקלאית בחלקת המגורים של הנחלה.

יחד עם זאת נציין כי החלטה 979 (כיום פרק 8.3 סימן ז' בקובץ ההחלטות כמו גם החלטה 1101 (כיום החלטה 1581 שנכללה בפרק 8.9 בקובץ ההחלטות) אושרו כבר ביום 26.6.2007 כלומר לפני למעלה מ- 14 שנים.

ביום 15.1.2018 התקבל ערעורה של רשות מקרקעי ישראל (להלן: "רמ"י) בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק (בג"צ 1836/16) בפני כבוד השופטים חנן מלצר, עוזי פוגלמן ודוד מינץ, על פסק דין שניתן ביום 18.8.2016 בין רמ"י לבין שירה גרא ואחי (להלן: "המשיבים"), על החלטת בית המשפט המחוזי כי החלטות מועצת מקרקעי ישראל בעניין היוון הזכויות בחלקת המגורים (979 ועדכונה), יחולו ממועד אישורן כדיון, כלומר ממועד חתימת שר האוצר עליהן.

בית המשפט העליון הפך את החלטת בית המשפט המחוזי וקבע כי החלטה 979 תכנס לתוקף בקבלת תקציב ליישומה וזאת לצד ההסדר הקבוע בסעיף 5.4 בהחלטה 1464 (1553 כיום) שעגינה את המדיניות שנקבעה בהחלטת הנהלת רמ"י 3139 כלומר מועד פס"ד בעניין פורום הערים (בג"צ 1027/04) של השופטת עדנה ארבל מיום 9.6.2011.

בהחלטה נקבע בין השאר, הטבה של המרת תשלומי דמי הסכמה במכר הנחלה בתשלום דמי רכישה אגב היוון כל הזכויות בחלקת המגורים.

בהחלטת מועצה 1591 גלום פוטנציאל רב להפחתת העומס הברוקרטי 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 בחלקת המגורים לאחר.



ביום 26.3.2018 פורסם באתר רשות מקרקעי ישראל (להלן: "רמ"י") כי החל מיום 10.4.2018 תופעל החלטה 1523 (כיום 1591). כמן כן, בעל זכויות שביצע, תוספת בנייה, פיצול מגרש מנחלה ו/או חתימת הסכם להעברת זכויות בנחלה החל מיום 9.6.2011 ועד למועד תחילת הפעלת החלטה 1523 יהיה זכאי לביצוע התחשבנות מחדש בגין הפעולה, וזאת רק במשך שנה עד לתאריך 09.4.2018.

יודגש כי יישום מהיר ויעיל של החלטה 1591 עשוי לשרת את האינטרסים של רמ"י ושל המגזר החקלאי ועשוי להזרים מיליארדי שקלים לקופת המדינה, מדמי היוון רכישה וממיסים, דבר שבהחלט יסייע לממשלה לעמוד ביעדי התקציב שהציבה לעצמה.

לדעתנו, נוכח העיכובים הרבים ביישום החלטה 1591 עד כה, והעיכובים שעוד צפויים בהמשך הדרך, יש למצוא דרכים חדשות ליישומה המהיר המידי של החלטה 1591, קרי, כינון מסלול מהיר להכרה בזכויות החוכרים בתנאי נחלה ולהיוון הזכויות בחלקת המגורים.

ו. רמ"י דורשת ויתור על זכויות חכירה היסטוריות ביישום "החלטות מיטיבות"

בסעיף 4.10.6 להחלטה מס' 1591 [פרק 8.3 סימן ז' סעיף 51(ו) בקובץ ההחלטות] בעניין מימוש הזכויות בחלקת המגורים נקבע כי תנאי ליישום ההחלטה הוא ויתור על חוזה החכירה ההיסטורי.

למעשה רמ"י כופה על בעלי החוזה ההיסטורי את החוזה החדש מכוח החלטה 1311 של מועצת מקרקעי ישראל "חוזה חכירה לדורות במושבי עובדים ובכפרים שיתופיים", חוזה שפוגע קשות בזכויות החוזה ההיסטורי, לרבות בחוזה מכוח החלטה 416 של מועצת מקרקעי ישראל ("חוזה בן עמי").

רמ"י טוענת כי החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1054 "תחולת החלטות מועצת מקרקעי ישראל על חוזה חכירה פרטניים", בה נקבע כי לחוכרים המבקשים למצות זכויות מיטיבות מחוזה החכירה הפרטני שלהם לא תהיה זכות להקלות שייקבעו בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל מאוחרות.

ז. הפחתת היטל השבחה מדמי חכירה ודמי שימוש לרמ"י

בעקבות פס"ד בלוד (רע"א 725/05 הועדה המקומית לתכנון ובניה השומרון נ' עוזי ושפרה בלוד), אשר ניתן ב- 3.9.2014 בבית המשפט העליון, נקבע כי יש לראות בבני רשות בחלקות המגורים בישובים החקלאיים 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 אי וודאות, בין היתר, בעת יישום החלטות מועצת מקרקעי ישראל לעניין הקניית הזכויות בחלקת המגורים. אי וודאות זו מתגברת, לאור ההלכה שנקבע בפס"ד בלוד.

במספר החלטות של מועצת מקרקעי ישראל קיים מנגנון הפחתה של היטל השבחה מהתשלום הנדרש ע"י רמ"י, לדוגמא: בהחלטה 1252 שעניינה "בניה למגורים בחלקות א' במושבים, בכפרים שיתופיים ובמושבות" בהחלטה 1265 שעניינה "שימוש לתעסוקה לא חקלאית בחלקת המגורים של הנחלה" ובהחלטה 1316 " שימושים נלווים לפעילות החקלאית בנחלה במושבי עובדים ובכפרים שיתופיים". ובהחלטה 1513 "ביטול עסקאות ומתן ארכות לביצוען".



בפסק דין שניתן ביום 10.5.2016 בבית המשפט העליון בר"ם 468/16, הוינגמן ובניו נגד הועדה המקומית לתכנון ובנייה ראשון לציון וע"א 7084/13 בר יהודה בע"מ נגד הועדה המקומית לתכנון ובנייה שומרון ואח' בוטלה "הלכה קנית" ונקבע כי במידה ואושרה תוכנית משביחה על קרקע המוחזקת על ידי יזם בתקופת הסכם פיתוח, על היזם יהיה לשלם היטל השבחה וכיוצא מזה היזם ייחשב כחוכר לדורות גם לצורך החלטת ההחלטות לעניין "דמי היתר", "הפרשי ערך" והחזר היטל השבחה ששילם.

עברו שמונה שנים ממועד מתן פס"ד בלוך וטרם התקבלה החלטת מועצת מקרקעי ישראל לפיה תשלומי היטל השבחה, ככל שיחולו, יופחתו באופן גורף מתשלומי דמי החכירה המהווים ו/או מדמי השימוש לרמ"י.

ראו גם חוזרינו [מס' 58/2021 הרחבת דמי חכירה מהווים בסכום תשלום היטל השבחה](#)

ח. הקצאת מגרשים בדרך של ועדות קבלה בישובים שאינם בנגב ובגליל

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

מאז התיקון בפקודה פורסמו החלטות מועצת מקרקעי ישראל מס' 1271, 1305, 1315, 1459, 1489, 1504 ו- 1547 [החלטה 1547 נכללה בפרק 8.6 בקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל].

כמו כן נפנה תשומת הלב כי על פי החלטת מועצת מקרקעי ישראל [מס' 1445](#) שיווק מגרשי המגורים בעקבות הפחתת נחלות לא מאוישות ביישובים חקלאיים שאינם בנגב ובגליל נדרשת **המלצת האגודה** ללא המלצת ועדת קבלה וללא מכרז.

להשגת יעדי צדק חלוקתי ובראש ובראשונה הורדת מחירי הדיור יש לפעול ל שיווק מיידי של אלפי מגרשים במרכז הארץ להם יש תב"ע והם זמינים לשווקי מיידי בדרך של ביטול הדרישה למכרז ושיווק באמצעות ועדת קבלה.

ראו [חוזרינו 48/2021 "הרחבת היקף הקצאת מגרשים בדרך של ועדת קבלה"](#)

[חוזרינו 12/2022 "הגשמת התנאים להקצאת מגרשים בדרך של ועדת קבלה בנגב ובגליל"](#)

ט. יישום החלטה 1445- המרת נחלות פנויות למגרשי הרחבה

ביום 27.10.2015 נכנסה לתוקף החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 1445 [בעניין "איוש נחלות פנויות במושבי עובדים ובכפרים שיתופיים"](#), אשר לה השלכות משמעותיות ביחס לשיווק מגרשים

ללא מכרז במושבים במרכז הארץ, בהם קיימות נחלות לא מאוישות, ההחלטה מעדכנת את החלטה 1317 שנכנסה לתוקף ביום 12.2.2014.

ההחלטה מפרידה בין "ישובי נגב גליל" (ישובים אשר נמצאים בתחום הגליל או הנגב כהגדרתם בחוק), בהם יתאפשר הליך של איוש נחלות פנויות (בתנאים מסוימים אשר נקבעו בהחלטה), ובין

g:\abdoc\wdoc\1591\28\0000012.docx



"יישובי מרכז הארץ", בהם הוחלט כי לא ישווקו נחלות לא מאוישות, אך תינתן אפשרות להמירם במגרשי מגורים אשר ישווקו ללא מכרז עפ"י המלצת האגודה.

בנוסף, קובעת ההחלטה תמריצים כלכליים לשיווק המגרשים, אולם מקציבה תקופה זמן קצרה יחסית (5 שנים מיום כניסתה לתוקף) לשיווק המגרשים למומלצי האגודה, בפטור ממכרז.

נוהל יישום החלטה 1445 לעניין איוש נחלות בנגב ובגליל פורסם באתר רמ"י ב- 9.3.2016

נוהל יישום החלטה 1445 לעניין המרת נחלות פנויות למגרשי מגורים בהמלצות האגודה לרבות בישובים בנגב ובגליל פורסם באתר רמ"י ב- 31.5.2016

למרות האפשרויות החדשות שמעניקה החלטה 1445 המצביעות, על שינוי מגמה חיובי, ההחלטה נוגדת את הזכויות החוזיות שיש לאגודת המושב אשר חוכרת את כל הנחלות עשרות רבות של שנים.

אגודות המושבים חייבות לקבל החלטה האם להיאבק בגזרות ההחלטה 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 1445, יש להתחשב, בין היתר: בשטח הנחלות שיגרע ממשבצת המושב, בהיקף ההטבות הכלכליות שיוקצו למושב לטובת פיתוח תשתיות, בלוחות הזמנים שנקבעו ליישום ההחלטה ובמגבלת תמ"א/35 החלה על המושב.

י. איוש נחלות פנויות בנגב ובגליל

למרות שההחלטה בעניין איוש נחלות פנויות בנגב ובגליל התקבלה לפני כתשע שנים היא טרם מומשה. מכשול מרכזי במימוש ההחלטה הוא סכום דמי החכירה המהוונים הגבוה הנגזר מהדרישה לתשלום מראש של 375 מ"ר (סעיף 8.3.56 (ב) לקובץ).

כדי לתמריץ הישובים לבצע את איוש הנחלות פנה ראש מ.א. עמק יזרעאל אייל בצר למועצת מקרקעי ישראל בהצעה להקטין הדרישה לתשלום ל 160 מ"ר בלבד ותשלום ההפרש עד 375 מ"ר בעת מימוש זכויות הבנייה או המכירה, כפי שמקובל לדוגמה בהיוון חלקת המגורים במושבים ושיוך דירות בקיבוצים.

י"א. הטלת היטל השבחה על שינוי יעוד קרקעות חקלאיות

על פי הגדרת "חכירה לדורות" בסעיף 1 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה - 1965 (להלן "חוק") ועל פי הנוסח הקיים של סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק, על מרבית מקרקעי ישראל החכורים לדורות לרבות קרקעות שיש למחזיקיהם הזכות להתקשר עם רשות מקרקעי ישראל בחוזי חכירה לדורות לפי החלטת מועצת מקרקעי ישראל - לא חל היטל השבחה.

בפסק דין בלוד (רע"א 725/05 הועדה המקומית לתכנון ובניה השומרון נ' עוזי ושפרה בלוד), אשר ניתן על ידי ביהמ"ש העליון ביום 3.9.2014, נקבע כי יש לראות בבני רשות בחלקות המגורים בנחלות במשבצות הישובים החקלאיים כחוכרים לדורות, לצורך חיובם בתשלום היטל השבחה.

למרות פס"ד האמור לעיל, מדובר בשינוי קטן בלבד, שכן הוראות סעיף 21 לתוספת השלישית, המחריגות קרקע חקלאית שיעודה שונה מחבות בהיטל השבחה – טרם תוקנו.



הוראות אלו מפלות לרעה ופוגעות פגיעה קשה במקורות הפיתוח, והתשתיות בעיקר באזורי עדיפות, בהם מקרקעי ישראל הינם מרבית קרקעות הישובים.

על מנת לתקן את העיוות הכלכלי וליצור מקורות לתשתיות ופיתוח אזורי עדיפות, מוצע לתקן את סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק.

במקביל, מוצע לקבוע כי סכומי היטל השבחה יופחתו מתשלומי רכישת אותן זכויות מרמ"י.

התיקון המוצע בסעיף 21 יבטל פיסקה שהתווספה לחוק בתיקון מס' 48 משנת 1999, על רקע הליקויים בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 727, לפיה בעל זכויות חקלאיות היה חייב בהיטל השבחה על מלוא הזכויות בקרקע למרות שלאחר שינוי הייעוד היה זכאי לקבל 13.5% או 27% בלבד מהזכויות הקרקע.

מעט שהחלטה 727 חלפה מהעולם לפני כ-19 שנים היה מקום לבטל פיסקה זו וכתוצאה מכך יחול היטל השבחה מלא על כל חוכר לדורות כאמור לעיל.

י"ב. עדכון מכסת יחידות הדיור בישובים כפריים

אחד מהחסמים המרכזיים לשיווק מגרשים בישובים כפריים הוא תקרת מספר יחידות הדיור בתמ"א 35.

בישיבת המועצה הארצית לתכנון ולבניה מיוני 2022 הוחלט כדלקמן:

1. לעניין עריכת עדכון לתמ"א 35 בנוגע לישובים הכפריים:
 - א. להורות על הכנת תכנית מתאר ארצית תמ"א 35 שינוי – 5 ישובים כפריים, בתוקף סמכותה לפי סעיף 50 לחוק התכנון והבניה התשכ"ה – 1965 התכנית תקבע עקרונית לפיתוח הישובים הכפריים, אופן הרחבת הישובים, ערכי הצפיפות והיקף יחידות הדיור בהם, תוך הבחנה בין מרכז לפריפריה ובהתייחס, בין היתר, לנושאים הבאים:
 1. שמירה על אופיים הכפרי של הישובים והמרחב, בכלל זה ערכי השטחים הפתוחים, החקלאות, הנוף והמורשת של ההתיישבות הכפרית וחיזוק תרומתה לעמידה ביעדי פיתוח בר קיימא לטווח ארוך.
 2. הבחנה בין ישובים כפריים לישובים אחרים, סיווג הישובים הכפריים ובחינת מנגנון למעבר בין הדגמים.
 3. מתן מענה להיקף ולמגוון יח"ד במטרה לאפשר תמהיל אוכלוסייה רב-דורי, לרבות דיור מוגן.
 4. בחינת הישובים הכפריים המצויים בצמידות לישובים עירוניים והממשק ביניהם, בראיה ארוכת טווח.
 - ב. את התכנית תלווה ועדת עורכים המורכבת מנציג מינהל התכנון (יו"ר), נציג המועצות האזוריות, נציג משרד החקלאות ופיתוח הכפר, נציג משרד השיכון, נציג המשרד להגנת הסביבה, נציג משרד האוצר, נציג בעל הכשרה מקצועית בסוציולוגיה, נציג רשות מקרקעי ישראל, נציג ארגון הגג של הגופים הציבוריים שעניינם בשמירת איכות החיים והסביבה. לדיוני הוועדה יוזמנו גורמים נוספים לפי העניין כגון תנועת הקיבוצים, תנועת המושבים, האיחוד החקלאי ורטי"ג.



ג. הוולנת"ע תשמש כוועדת היגוי לתכנית ותמליץ למועצה הארצית על השינויים הנדרשים לצורך עדכונה של התמ"א בתוך ארבעה חודשים מיום קבלת החלטה זו.

2. מינהל התכנון יעביר למועצה הארצית בתוך ששה חודשים עדכון בדבר תחילתו של הליך כולל למעקב, בקרה ועדכון תמ"א 35.

[ראו חוזרינו 14/2022 "עדכון מכסת הדיור בישובים כפריים"](#)
[15/2022 "דיון בעניין מספר יחידות הדיור בישובים כפריים – עדכון"](#)

י"ג. תקרת ההנחה הסוציאקונומית בישובים באזורי עדיפות לאומית פוגעת בהתיישבות

ב-20 לאוקטובר 2020 נכנסה לתוקף החלטת מועצת מקרקעי ישראל שדנה בתיקון סימן א' בפרק משנה 4.2 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל – הנחות אזור.

להלן ההחלטה ובה תקרת ההנחות הסוציאקונומית כדלקמן:

בסעיף 4.2.2(ד): (2)

"על אף האמור בסעיף קטן ד(1) ביישובים באזור עדיפות לאומית א' ו-ב, שאינם יישובים חדשים ושאנם יישובים סמוכי גבול, תוגבל ההטבה כמפורט להלן:

(א) ביישובים בהם המדד הכלכלי חברתי על פי קביעת הלמ"ס הוא 8, תוגבל ההטבה ל- 200,000 שקלים חדשים ליחידת דיור לפני מע"מ.

(ב) ביישובים בהם המדד הכלכלי חברתי על פי קביעת הלמ"ס הוא 9-10, תוגבל ההטבה ל- 100,000 שקלים חדשים ליחידת דיור לפני מע"מ.

למדד החברתי כלכלי ישנה השפעה על המפות של המשרדים השונים (שיכון, תעשייה, מסחר, חקלאות, חינוך וכד').

המדד החברתי כלכלי החדש צפוי להתבסס על נתוני 2017 שפורסמו ב- 2020. כיום הסיווג מבוסס על נתונים מ- 2015 שפורסמו ב- 2017.

מאחר ומועצת מקרקעי ישראל מצמידה את סיווג אזורי העדיפות להחלטת ממשלה מספר 4302 מיום 25.11.2018 סיווג היישובים לעניין המדד החברתי כלכלי מתבסס עדיין על נתוני 2015 שפורסמו ב- 2017.

באם תתקבל החלטת ממשלה חדשה לעניין סיווג אזורי עדיפות לאומית יסווג היישובים לפי נתוני המדד החברתי הכלכלי החדש ערב החלטת הממשלה - כיום נתוני 2017 שפורסמו ב- 2020.

[ראו חוזרינו 10/2022 "הגדרת יישובים ואזורים בעלי עדיפות לאומית – עדכון"](#)

י"ד. העלאת תקרת שווי מגרשי ההרחבה למתן הנחה בקרקע בנגב ובגליל



סעיף 4.2.2 (ד) לסימן א' "הנחות אזור" בקובץ ההחלטות קובע:

"(ד) הפחתת דמי החכירה המהוונים תוגבל למחיר התקרה אשר יעמוד על 450,000 שקלים חדשים, ערך קרקע לא כולל הוצאות פיתוח ולא כולל מע"מ ליחידת דיור. כאשר ערכי הקרקע עולים מעל לסכום זה, על החלק שמעל 450,000 שקלים חדשים ישולמו לרשות דמי חכירה מלאים. ביישובים באזור קו עימות לא יחול מחיר תקרה לפי סעיף קטן זה." (הדגשה שלי – ב.מ.)

הוראות אלו מצמצמות משמעותית את ההנחות בנגב ובגליל בכך שמעלות את מחירי המגרשים למחירים שאינם אטרקטיביים ובכך פוגעים בהגשמת יעדי הממשלה לשיווק מגרשים באזורי עדיפות אלו.

נציין כי עד 26.12.2012 (החלטת 1273) במשך עשרות שנים לא הוטלה מגבלת התקרה על הנחות באזורי עדיפות.

לעידוד שיווק מגרשים בנגב ובגליל מוצע לבטל התקרה האמורה.

ט"ו. חיזוק עצמאותה של מועצת מקרקע ישראל בקביעת מדיניות קרקעית

עפ"י חוק רשות מקרקעי ישראל- תש"ך-1960, מועצת מקרקעי ישראל הוקמה על מנת "שתקבע את המדיניות הקרקעית שלפיה תפעל הרשות, תפקח על פעולות הרשות ותאשר הצעת תקציבה שיקבע בחוק" (סעיף 3 לחוק).

יצוין כי לקראת ישיבת מועצת מקרקעי ישראל שהתקיימה ב-15.7.2015 הונחה הצעה בעניין הקמת "מטה מועצת מקרקעי ישראל" להצעה צורפו דברי ההסבר הבאים:

"הדוח המיוחד של מבקר המדינה בנושא משבר הדיור (מיום 25.2.2015), הצביע על שורה של כשלים וחסמים המכבידים על שוק הדיור בישראל. בהיבט המדיניות עוסק הדוח בשני היבטי מאקרו עיקריים: ראשית, היעדר אסטרטגיה שיטתית ומתואמת בין כלל הגופים הממשלתיים העוסקים בדיור. שנית, היעדר פיקוח, מעקב ובקרה, בכל הנוגע לשרשרת היצור של הדירה.

במסגרת הביקורת קובע המבקר כי המועצה לא מילאה באופן מיטבי את תפקידה כגוף המוביל את מדיניות המקרקעין, כמו גם נכשלה בפיקוח על אופן ביצוע המדיניות ועמידת רמ"י ביעדים האיכותיים והכמותיים הנגזרים מהמדיניות הממשלתית.

במטרה לפעול ליישום לקחי דוח הביקורת, מוצע להקים בצמוד למועצה גוף מטה רזה 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 רשות מקרקעי ישראל בשטח;
3. ריכוז הפעילות האדמיניסטרטיבית של מועצת מקרקעי ישראל.



חשיבותו של גוף המטה מתחדדת על רקע תיקון מס' 7 לחוק רשות מקרקעי ישראל. 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 שיציע מדיניות המבוססת על מחקרים ותכנון ארוך טווח, כמו גם יוודא את יישום החלטות המועצה בפועל."

בדוח שנתי 68 של מבקר המדינה שפורסם ביום 8.5.2018, פרק שכותרתו "רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) - עבודת מטה וסדרי קבלת החלטות במועצת מקרקעי ישראל".

הדו"ח מפרט את הליקויים העיקריים בעבודת המטה לפני קבלת החלטות, בנוגע לסדר היום של המועצה, בנוגע לכשלים של המועצה בביקוח על פעולות רמ"י וליקויים במעקב אחר ביצוע ההחלטות, בנוגע לליקויים בהרכב המועצה, ומפרט סדרה של המלצות.

בסופו של דבר ההצעה לא הועלתה עד היום לדיון בישיבות המועצה.

אנו תקווה כי ייושמו לקחי דו"ח ביקורת המדינה ובכך תתחזק מועצת מקרקעי ישראל כגוף מקצועי הקובע מדיניות ותגדל יכולתה של הממשלה לממש את יעדיה החברתיים/ הכלכליים בתחום המקרקעין.

לעניין זה ראו חוזרנו מס' 29/2018 "עבודת מטה וסדרי קבלת החלטות במועצת מקרקעי ישראל"

כולנו תקווה כי בשנה הבאה יוכרו הלכה למעשה הזכויות המלאות שיש למושבנים, לקיבוצים ולחבריהם בנחלות החקלאיות ובחלקות המגורים.

הכרה זו תוציא את רמ"י ממעורבותה המכבידה בניהול חלקות המגורים ותהווה מנוף ליצירת מקורות תעסוקה לצמיחה ולעיבוי מיידי של מעל 100,000 מגרשים, רובם בפריפריה.

מי ייתן ויתקיים בנו דברי הנביא ישעיהו: "פִתַח חַרְצֻבוֹת רָשָׁע, הַתֵּר אֲגָדוֹת מוֹטָה, וְשַׁלַּח רְצוּצִים חִפְּשִׁים, וְכָל מוֹטָה תִּנְתְּקוּ" (ישעיהו נ"ח, ו).