



מדינת ישראל

דין וחשבון הועדה לבחינת הזכויות

בחלקת המגורים ביישובים

החקלאיים

דצמבר 2005

כסלו התשס"ו

תוכן העניינים:

3.....	הרכב הועדה
4.....	כתב מינוי של הועדה
6.....	הקדמה
11.....	המלצות
26.....	רקע
35.....	קביעת הזכויות בחלקת המגורים בישובים חקלאיים – המטרות
45.....	דברי הסבר להמלצות הועדה בחתך הסעיפים השונים

הרכב הועדה

מר קובי הבר – הממונה על התקציבים, משרד האוצר – יו"ר

החברים (לפי א"ב):

עו"ד אהרון אברמוביץ – מנכ"ל משרד המשפטים

מר יעקב אפרתי – מנהל מינהל מקרקעי ישראל

עו"ד שלמה בן אליהו – מנכ"ל החטיבה להתיישבות, נציג משרד החקלאות

מר עופר גרידינגר – מנהל אגף בכיר לתכנון משולב, מינהל התכנון, משרד הפנים

מרכז הועדה – מר סטניסלב שברצביץ – רכז ממ"י ותכנון, אגף התקציבים, משרד האוצר

את עבודת הועדה ליוו (לפי א"ב):

גב' ורד אולפינר – מנהלת מחלקה מקצועית מיסוי מקרקעין, רשות המיסים

גב' שולה בן-צבי – מנהלת האגף החקלאי, מינהל מקרקעי ישראל

מר יפתח ברמן – רפרנט ממ"י ותכנון, אגף התקציבים, משרד האוצר

עו"ד אלדר דוכן – סגן היועצת המשפטית, משרד האוצר

גב' תמר כפיר – מנהלת תחום תכנון ארוך טווח, מינהל התכנון, משרד הפנים

גב' אלונה מור – עוזרת למנהל מינהל מקרקעי ישראל

עו"ד אביטל סומפולינסקי - משרד המשפטים

גב' רותי פרום אריכא – סגנית מנהל הרשות לתכנון, משרד החקלאות



ממלא מקום ראש הממשלה
שר התעשייה, המסחר והתעסוקה

ירושלים, י"ז שבט תשס"ה
27 ינואר 2005
ע 6729

לכבוד
מר קובי הבר, הממונה על התקציבים באוצר – יו"ר
מר יעקב אפרתי, מנהל מינהל מקרקעי ישראל
מר גדעון בר לב, מנכ"ל משרד הפנים
מר אהרון אברמוביץ, מנכ"ל משרד המשפטים
מר שלמה בן אליהו, נציג משרד החקלאות

שלום וברכה,

בהמשך למכתבו של היועץ המשפטי לממשלה, עו"ד מני מזוז מיום ה-11/1/05, ביחס להחלטה 979, אני מבקש למנותך כחבר בוועדת מנכ"לים שתדון בנושא.

מטרת עבודת הוועדה הינה לגבש הצעת החלטה שתובא לאישור ממשלת ישראל ומועצת מקרקעי ישראל בדבר ההחלטה האמורה, תוך עיון ובדיקה של ההחלטה שהתקבלה כבר במועצת מקרקעי ישראל, ולאור הערות היועץ המשפטי לממשלה.

הוועדה תסיים את עבודתה תוך 90 יום ותגיש את מסקנותיה לא יאוחר מיום ה-1/5/05.

מר סטניסלב שברצביין, רכז ממ"י ותכנון באגף התקציבים ישמש כמרכז הוועדה.

שלוחות ברכות לעבודה פורייה ומוצלחת.

ב ב ר כ ה,
אהוד אולמרט
אהוד אולמרט

העתק: מר עובד יחזקאל, יועץ השר
מר סטניסלב שברצביין, אגף התקציבים – משרד האוצר



ממלא מקום ראש הממשלה
שר התעשייה, המסחר והתעסוקה

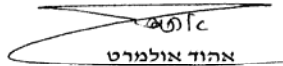
ירושלים, י"ג סיון תשס"ה
20 יוני 2005
ע 7744

לכבוד
מר עופר גרידינגר
מנהל אגף לתכניות מתאר מחוזיות ופרוגרמות
מינהל התכנון
משרד הפנים

עופר שלום,

בהמשך למינויי ועדת מנכ"לים לגיבוש הצעת החלטה בדבר הזכויות בחלקת הבניה ביישובים חקלאיים, לאור הערות היועץ המשפטי לממשלה ביחס להחלטת המועצה 979, הריני ממנה אותך כנציג משרד הפנים בועדה, במקומו של מר גדעון בר לב.

שלוחות ברכות לעבודה פורייה ומוצלחת.

ב ב ר כ ה ,

אהוד אולמרט

העתק: מר קובי הבר, הממונה על התקציבים, משרד האוצר, יו"ר הועדה
מר יעקב אפרתי, מנהל מינהל מקרקעי ישראל, חבר
מר אהרן אברמוביץ, מנכ"ל משרד המשפטים, חבר
מר שלמה בן אליהו, נציג משרד החקלאות, חבר
מר עובד יחזקאל, יועץ השר
מר סטניסלב שוורצביין, מרכז הועדה

הקדמה

ביום 22.10.2003 אישרה מועצת מקרקעי ישראל (להלן: המועצה) את החלטה מס' 979 בדבר קביעת הזכויות בחלקת המגורים בנחלות בישובים חקלאיים שהם מושב עובדים, כפר שיתופי, קיבוץ או אגודה חקלאית (להלן: החלטה 979 או ההחלטה). על פי סעיף 40(ג) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ד-1985 ההחלטה הייתה טעונה את אישורו של שר האוצר, אולם בעקבות חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה מיום 11.01.2005 (להלן: חוות דעת של היועץ), לפיה שר האוצר אינו רשאי לאשר את ההחלטה, נמנע שר האוצר מלעשות כן, והחלטה 979 לא קיבלה תוקף.

בהמשך לחוות הדעת של היועץ בה הוא המליץ, בין היתר על "הקמת צוות מקצועי בינמשרדי לבדיקה יסודית ושיטתית של כל הטענות, ההסתייגויות וסימני השאלה שהועלו ולגיבוש המלצה מקצועית מסודרת, לאחר שמיעת כל הנוגעים בדבר, וגיבוש המלצות באשר לתיקונים ולשינויים המתחייבים..." ביחס לאמור בהחלטה 979, מינה ממלא מקום ראש הממשלה והשר הממונה על מינהל מקרקעי ישראל, צוות בינמשרדי לטיפול בנושא זה (להלן: הועדה). הועדה התבקשה להציע המלצה להסדרת הזכויות בחלקת המגורים בישובים חקלאיים ולהציע תיקונים להחלטה, במטרה להביאם לאישור הממשלה והמועצה.

בבואה להציע את כללי המדיניות לעניין הזכויות בחלקת המגורים, מצאה הועדה מגוון הסכמי שכירות ו/או חכירה שונים שנחתמו בין המינהל לבין החקלאים לאורך השנים. בפני הועדה אף הוצגה מדיניות המינהל ביחס למקרקעי חלקת המגורים בישובים חקלאיים ושינויים שחלו בה במהלך השנים. לאחר לימוד הנושא הגיעה הועדה למסקנה כי אין בסיס אחיד להתייחסות לזכויות הקיימות בחלקת המגורים בישובים חקלאיים וזאת לאור הבסיס החוזי הרחב והשונה בין הישובים השונים ובין צורות ההתאגדות השונות, וכן לאור השינויים שחלו בכללי המינהל לאורך השנים.

בתחילת דיוניה החליטה הועדה לקבוע את המטרות העיקריות אותן צריכה לקדם המדיניות שתקבע וזאת תוך התבססות, בין היתר, על המלצות ועדת מילגרום והיעדים שעמדו בבסיס החלטה מס' 979. להלן תפורטנה המטרות שלדעת הועדה יש להשיג בקביעת המדיניות:

1. חיזוק וביסוס זכויות החוכר החקלאי בחלקת המגורים.

המטרה העיקרית של הועדה היא להביא לסיום את האי הודאות הקיימת בכל הנוגע לזכויות החקלאים בחלקת המגורים ביישובים חקלאיים על השלכותיה השליליות, וזאת לאור המלצות ועדת מילגרום והתהליכים שקרו לאחר פרסום המלצותיה, כפי שפורטו, בין היתר, לעיל.

2 . פישוט הליכים וצמצום המגע הנדרש בין החוכר החקלאי למינהל מקרקעי ישראל.

מגוון הסכמי העבר שנחתמו בין המינהל לבין החקלאים לאורך שנים וכללי המינהל התקפים מטילים מגבלות רבות על השימושים שניתן לעשות בחלקת המגורים. הדבר הביא לחיכוך רב וסרבול בניהול מקרקעין בחלקת המגורים על ידי המינהל. לפיכך, סבורה הועדה כי על מנת ליצור מדיניות אחידה, פשוטה יותר ליישום ושקופה יותר, יש לשאוף לכך שעל מקרקעי חלקות המגורים יחולו כללים הדומים, ככל הניתן, לאלה הנהוגים ביחס לקרקע עירונית המיועדת לבניה נמוכה.

3 . שימוש יעיל יותר בקרקע ובתשתיות הקיימות וזאת בכפוף להוראות התכנוניות העדכניות.

הועדה סברה כי בהינתן צורכי הפיתוח של שוק הנדל"ן, כפי שאלה משתקפים, בין היתר גם בהוראות תמ"א 35, והמצב בו קיימות תשתיות זמינות בישובים החקלאיים, יש להעדיף עיבוי הישובים החקלאיים על פני פיתוח השטחים הפתוחים והקמת ישובים חדשים, וזאת כמובן בכפוף להוראות התכנון הסטטוטורי.

4 . הסדרת הפעילות הבלתי חקלאית בחלקת המגורים.

מאז אימוצו של דו"ח ועדת קדמון על ידי המועצה הארצית לתכנון ובניה והממשלה, אושרו על ידי מוסדות התכנון תכניות סטטוטוריות בכל הרמות: הארצית – תמ"א 35, תכניות מתאר מחוזיות, ותכניות מתאר מקומיות ומפורטות, במסגרתן נקבעו שימושי התעסוקה הלא חקלאית בנחלות. לאור האמור, הועדה סברה כי לצד עיגון הזכויות בחלקת המגורים כאמור לעיל, יש לפעול לצמצום התחרות הבלתי הוגנת של שימושי תעסוקה לא חקלאית בישובים החקלאיים עם מקורות התעסוקה בערים. עם זאת, יש לדאוג להסדרתם של השימושים הקיימים בחלקת המגורים, אשר אושרו בתכניות הסטטוטוריות, וזאת בין היתר תוך התניית עיגון הזכויות בחלקת המגורים בהסדרת השימושים הלא חקלאיים בחלקת המגורים, וגביית מלוא התשלומים המתחייבים עבורם.

הועדה סברה כי השגת המטרות המפורטות לעיל, צריכה להיעשות תוך התייחסות לשלושה היבטים מרכזיים המפורטים להלן:

1 . מתן אפשרות לפיתוח הישובים החקלאיים

הזדקנות האוכלוסיה בישובים החקלאיים הנובעת, בין היתר, מהירידה בהתבססות על החקלאות כמקור פרנסה עיקרי, גורמות לבעיה דמוגרפית בישובים החקלאיים. הדבר אף בא לידי ביטוי ביכולת הפיתוח הפיזית של הישובים ובתשתיות ברמה ירודה יחסית. לפיכך סברה הועדה כי המלצותיה צריכות לאפשר התחדשות חברתית ופיזית של הישובים החקלאיים.

2. שימור ופיתוח המרחב העירוני וצמצום תופעת הפרבור

הועדה התייחסה ליחסי הגומלין בין פיתוח הכפר וחיזוק המרחב העירוני, מתוך שאיפה לאפשר את המשך פיתוחם של הישובים החקלאיים מחד, ומאידך לצמצם את תופעת הפרבור, שעיקר נזקיה בהוצאת מוקדי תעסוקה ומגורים "איכותיים" אל מחוץ למרחב העירוני. התייחסות להיבט זה נעשתה מתוך הכרת מדיניות התכנון הנהוגה בשנים האחרונות, המציאות בשטח לפיה שימושים לא חקלאיים בקרקע חקלאית רחבים למדי, וכן מתוך הבנת בעיות האכיפה בפניהן ניצבים גורמי הפיקוח השונים הפועלים מטעם המדינה.

3. חלוקה הוגנת של נכסי המדינה

היבט זה בוחן האם נשמרת חלוקה הוגנת של נכסי המדינה בתהליך עיגון הזכויות בחלקת המגורים, תוך קביעת התמורות הראויות להשתלם למינהל ובאמצעותו לציבור עבור הזכויות הנוספות הניתנות לחקלאי בחלקת המגורים. הבחינה כאמור, צריכה להיעשות, תוך מתן משקל ראוי למטרות ולשיקולים שפורטו, ובכלל זה למתן אפשרות לפיתוח עתידי של הישובים החקלאיים וציפופם על בסיס ניצול התשתיות הקיימות.

מתוך כך סברה הועדה כי ראוי לקבוע את התמורה למדינה עבור הזכויות הנוספות הניתנות בחלקת המגורים על שיעור של 33% משוויים המלא של הקרקע בחלקת המגורים, ובנוסף לכך לגבות את מלוא התמורה בגין הפעילות הלא חקלאית בחלקת המגורים. יש לציין כי תמורה זו אינה כוללת את היבטי המיסוי ותשלומי חובה אחרים הכרוכים בעניין, אשר צפויים להיות משולמים לקופת הציבור על פי דין. תמורה זו, לדעת הועדה, משקפת איזון נכון בין האינטרס הציבורי לבין הזכויות הקיימות (גם אם בהיקף מצומצם יותר) לחקלאים בחלקת המגורים, אשר התגבשו במהלך עשרות רבות של שנים, וזאת על רקע ההסדרים והכללים הקבועים ביחס לבניה נמוכה במגזר העירוני.

יש להדגיש כי הועדה ראתה חשיבות עליונה בהתאמתן המלאה של ההמלצות לכללים הקבועים בתכניות סטטוטוריות (בכל הרמות: הארצית, המחוזית והמקומית) החלות על ישובים חקלאיים.

הועדה החלה את עבודתה בחודש אפריל 2005 וקיימה כ- 60 שעות דיונים במליאה שהשתרעו על פני כ- 15 ישיבות עבודה. נשמעו עמדותיהם של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר: מינהל מקרקעי ישראל (להלן: המינהל); משרד הפנים, הן בהיבטים הקשורים למדיניות התכנון והן בהיבט של אכיפת חוקי התכנון והבניה במגזר החקלאי; משרד המשפטים; משרד החקלאות ורשות המיסים. הועדה קבעה כי השימוע בפניה ייעשה בכתב, כך שלכל גוף שיהיה מעוניין להביע את עמדתו תינתן האפשרות לעשות כן. לפיכך, פורסמה פניה לציבור הרחב דרך העיתונות היומית ובאמצעות אתר האינטרנט של משרד

האוצר, להביע את עמדתו בנושא. הועדה קיבלה עשרות רבות של פניות שהעיקריות שבהן מפורטות להלן:

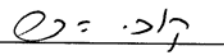
- מטה ההתיישבות (תנועת המושבים, התק"מ, התאחדות האיכרים, הקיבוץ הארצי, מושבי הפוהמ"ז, משקי חירות בית"ר, העובד הציוני, הקיבוץ הדתי, משקי פאג"י, האיחוד החקלאי, המרכז החקלאי, מרכז המועצות האזוריות);
- פורום הקרקעות (אדם טבע ודין, במקום – המתכננים למען זכויות תכנון, האגודה הישראלית לצדק חלוקתי, האגודה לזכויות האזרח בישראל, הקשת הדמוקרטית המזרחית);
- הסוכנות היהודית לארץ ישראל;
- העמותה למען בעלי זכויות בנחלות;
- "חיים וסביבה" – ארגון הגג של ארגוני הסביבה בישראל;
- החברה להגנת הטבע;
- המטה לביצוע הסדר הקיבוצים;
- פורום 15 הערים;
- נציבות הדורות הבאים ליד הכנסת;
- מושבים שיתופיים, מושבי עובדים, קיבוצים מכל חלקי הארץ;
- אזרחים מן השורה.

בפני הועדה עמדו המסמכים הבאים:

- דין וחשבון הצוות הבינמשרדי לבחינת מכלול ההיבטים הנוגעים לשינוי יעודה של קרקע חקלאית (דו"ח ועדת מילגרם);
- דו"ח ועדת קדמון;
- החלטות המועצה הנוגעות לעניין;
- מסמכי תוכנית מתאר ארצית משולבת מס' 35 (להלן: תמ"א 35), כפי שאושרה על ידי הממשלה ביום 27.11.2005;
- מכתבו של היועץ המשפטי לממשלה הקודם (מר אליקים רובינשטיין) מיום 21.8.2003 בנוגע להצעת ההחלטה אל יו"ר מועצת מקרקעי ישראל;
- חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה הנוכחי (מר מני מזוז) מיום 11.1.2005;
- סקירה של אגף החוכרים במינהל מקרקעי ישראל אודות מדיניות רב שנתית של הקצאת זכויות חכירה למגורים במגזר העירוני לפני ואחרי קום המינהל.

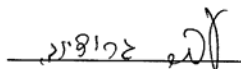
חבר הועדה מר שלמה בן אליהו הודיע עם סיום עבודת הועדה, כי את תמיכתו הכללית בהמלצות הדו"ח, הוא מבקש לסייג ביחס למספר סוגיות בהן עסקה הועדה. הסתייגויות אלה מפורטות במכתבו המצורף להלן, לאחר פרק ההמלצות.

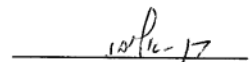
באנו על החתום:


מֶר קוֹבִי הֶבֶר – יו"ר


מֶר יַעֲקֹב אֶפְרָתִי


מֶר אֶהֱרֹן אֲבְרָמוֹבִיץ


מֶר עוֹפֵר גְּרִידִינְגֶר


מֶר שְׁלֹמֹה בֶן אֱלִיהוּ

04.12.2005

המלצות

בפרק זה יפורטו המלצות הועדה בנוגע לזכויות בחלקת המגורים בישובים חקלאיים. ההמלצות יוצגו בנפרד בנוגע למושב ובנוגע לקיבוץ. לצורך המלצות אלה "המושב" הוא: מושב עובדים, או כפר שיתופי, או אגודה חקלאית שיתופית, או חקלאים החוכרים נחלה בודדת. יובהר כי המלצות הועדה בנוגע לזכויות בחלקת המגורים, כמפורט להלן, לא יחולו על חוות בודדים ו/או התיישבות בודדים. לצורך המלצות אלה "הקיבוץ" הוא: מושב שיתופי או קיבוץ.

1. עיגון זכויות החקלאים בחלקת המגורים

1.1. חקלאי במושב או אגודה בקיבוץ, אשר יבחרו לעגן את זכויותיהם בחלקת המגורים בישובים החקלאיים בדרך של חוזה חכירה, יוכלו לעשות כן בתיאום מלא עם המינהל ובכפוף למילוי כל ההוראות המפורטות בהמלצות אלה. חקלאי ו/או אגודה, אשר יבחרו שלא להצטרף להסדר המוצע בהמלצות אלה, לא יהיו זכאים לתנאים הנכללים בהסדר המוצע, והכללים אשר יחולו עליהם יהיו אלה הנוהגים כיום או כפי שייקבעו בהתאם להחלטות מועצה עתידיות.

1.2. ביחס למושב:

חקלאי שהוא בעל זכויות בנחלה במושב (להלן: בעל זכויות בנחלה), אשר יבחר לעגן את זכויותיו בחלקת המגורים בנחלתו, יהיה רשאי לחתום על חוזה חכירה ו/או על נספח לחוזה החכירה עם המינהל בנוגע לחלקת המגורים (להלן: חוזה חכירה בנוגע לחלקת המגורים), וזאת בתיאום מלא עם האגודה והגורמים המיישבים, במידת הצורך.

בחוזה החכירה בנוגע לחלקת המגורים שיחתם בין החקלאי לבין המינהל, כאמור לעיל, יוגדרו זכויותיו של החקלאי בחלקת המגורים על פי המוצע בהמלצות אלה. כן יקבע כי על אף האמור בכל חוזה ו/או הסכם בין החקלאי ו/או האגודה לבין המינהל, לא יחולו על שטח חלקת המגורים ההוראות בדבר השבת הקרקע למינהל לכשישתנה יעודה.

יובהר כי לגבי שטחי משבצת הישוב החקלאי שאינם חלקות המגורים ימשיכו לחול הוראות בדבר השבת הקרקע למינהל לכשישתנה יעודה.

1.3. ביחס לקיבוץ:

אגודה בקיבוץ, אשר תבחר לעגן את זכויותיה בחלקת המגורים, תהיה רשאית לחתום על חוזה חכירה ו/או על נספח לחוזה החכירה עם המינהל בנוגע לחלקת המגורים (להלן: חוזה חכירה בנוגע לחלקת המגורים), וזאת בתאום מלא עם הגורמים המיישבים, במידת הצורך.

בחוזה החכירה כאמור, יוגדרו זכויותיה של האגודה בחלקת המגורים וכן זכויותיהם של חברי האגודה בחלקת המגורים, והכל על פי המוצע בהמלצות אלה. כן יקבע כי על אף האמור בכל חוזה ו/או הסכם בין האגודה לבין המינהל, לא יחולו על שטח חלקת המגורים ההוראות בדבר השבת הקרקע למינהל לכשישתנה יעודה.

יובהר כי לגבי שטחי משבצת של הקיבוץ שאינם חלקת המגורים ימשיכו לחול הוראות בדבר השבת הקרקע למינהל לכשישתנה יעודה.

1.4. עיגון הזכויות בהתאם לאמור בסעיף זה יהיה מותנה בתשלום דמי חכירה כאמור בסעיף 4 שלהלן.

2. הגדרת חלקת המגורים**2.1. ביחס למושב:**

הועדה ממליצה כי חלקת המגורים במושב תוגדר כחלק מחלקה א' בנחלה עד לשטח כולל של 2.5 דונם בלבד, שמתקיימים בו במצטבר התנאים הבאים:

2.1.1. השטח כאמור מיועד למגורים בתכנית שאושרה על ידי מוסדות התכנון על פי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965;

2.1.2. חלקת המגורים כאמור תכלול את יחידות הדיור הקיימות בשטחה. המינהל יקבע כללים בנוגע לחלוקת מגורים, אשר מסיבות חריגות לא ניתן להכליל בהן את כל יחידות הדיור הקיימות כדין.

2.2. במושבים באזור עדיפות לאומית א' ובקו העימות בלבד (כהגדרתם בסעיף ה' (סיוע ותמריצים בתחום השיכון) להחלטת ממשלה מס' 2228 מיום 14.07.2002), בהם חלקת המגורים לפי הגדרתה לעיל קטנה מ- 2.5 דונם, תתאפשר השלמתה וזאת בהתאם להוראות המפורטות להלן:

2.2.1. אם חלקה א' של הנחלה הינה בשטח של 2.5 דונם או גדולה מזה, תתאפשר השלמת חלקת המגורים עד ל- 2.5 דונם מתוך חלקה א' בלבד, וזאת בכפוף לקיומה של תכנית תקפה;

2.2.2. אם חלקה א' של הנחלה קטנה מ- 2.5 דונם, תתאפשר השלמת חלקת המגורים עד ל- 2.5 דונם בצמידות לחלקה א' הקיימת, וזאת בכפוף לקיומה של תכנית תקפה.

2.2.3. במידה ולא ניתן לבצע את השלמת חלקת המגורים בצמידות לחלקה א' ורק כאשר שטח חלקת המגורים, על פי הגדרתה לעיל, קטן מ- 1.5 דונם, תתאפשר השלמתה ל- 2 דונם על ידי ייעוד שטח מתוך משבצת הישוב וזאת בתנאי כי השטח האמור לעיל צמוד לאזור המגורים במושב, ובכפוף לקיומה של תכנית תקפה המאפשרת זאת.

2.3. ביחס לקיבוץ:

הועדה ממליצה כי חלקת המגורים בקיבוץ תוגדר כחלק או חלקים משטח המחנה של הישוב המיועדים למגורי חברי האגודה על פי תכנית תקפה והמשמשים למגורי חברי האגודה, אשר שטחם הכולל אינו גדול ממכפלת תקן הנחלות או מספר משפחות החברים באגודה, הנמוך מבין השניים, ב- 2 דונם.

לעניין סעיף זה משפחת החברים באגודה הינה: בני זוג או יחיד, אשר ביום 02.09.2003 היו יחידה משפחתית בקיבוץ והיו חברי אגודה השותפים בכל נכסי האגודה, ובכל חובות הקיימים לחברים כלפי האגודה, וכן בכל הזכויות המוקנות מהאגודה לחברים.

חלקת המגורים כאמור תכלול את יחידות הדיור הקיימות בשטחה. המינהל יקבע כללים בנוגע לחלקות מגורים, אשר מסיבות חריגות לא ניתן להכליל בהן את כל יחידות הדיור הקיימות.

יובהר כי בכל אופן לא יהיה שטחה של חלקת המגורים גדול מהשטחים המיועדים על פי תכנית תקפה למגורי חברי האגודה מתוך שטח המחנה של הישוב.

2.4. הן ביחס למושב והן ביחס לקיבוץ ממליצה הועדה כי חלקת המגורים תהיה ככלל שטח רציף. המינהל יקבע כללים למקרים חריגים בהם אין אפשרות להגדיר חלקת מגורים רציפה.

המינהל יקבע כללים להסדרת זכויות בשטחים המיועדים למגורים מתוך חלקה א' בנחלה שלא נכללו בחלקת המגורים לפי הגדרתה לעיל במושב, ולשטחים המיועדים למגורים

מתוך שטח המחנה בקיבוץ, וזאת בכפוף לתשלום למינהל של מלוא ערך הקרקע עבור שטחים אלה.

3. היקף הבניה הבסיסי למגורים בחלקת המגורים

3.1. ביחס למושב:

היקף הבניה הבסיסי למגורים בחלקת המגורים במושב יהיה עד 375 מ"ר, בכפוף לקיומה של תכנית תקפה.

3.2. ביחס לקיבוץ:

היקף הבניה הבסיסי למגורים בחלקת המגורים בקיבוץ לא יגדל ממכפלת תקן הנחלות או מספר משפחות החברים כהגדרתן בסעיף 2.3 לעיל, הנמוך מביין השניים, ב- 375 מ"ר, בכפוף לקיומה של תכנית תקפה.

4. דמי חכירה בגין חלקת המגורים והזכויות שתשלומם מקנה

4.1. הועדה ממליצה כי אגודה (בקיבוץ), או בעל זכויות בנחלה (במושב), אשר יבחרו לעגן את זכויותיהם בחלקת המגורים, כאמור בסעיף 1 לעיל, ולשנות את מערך החוזים והכללים החלים עליהם, יהיו זכאים לעשות כן בכפוף לקיום כל התנאים המפורטים להלן:

4.1.1. תשלום דמי חכירה למינהל בשיעור 3.75% מערך הקרקע בחלקת המגורים, כהגדרתה לעיל, עם היקף הבניה הבסיסי למגורים כהגדרתו לעיל. ערך הקרקע כאמור ייקבע על פי שומה פרטנית בתוקף, שתיערך לפי כללים שיקבע המינהל.

4.1.2. הסדרת כל שימושי התעסוקה בחלקת המגורים (במידה וישנם), בהתאם לאמור בסעיף 9 להלן.

4.1.3. הסדרת כל חריגות הבניה, במידה וישנן, בנחלה.

4.1.4. במסגרת עיגון הזכויות בחלקת המגורים, תתחייב האגודה כי מספר יחידות הדיוור בישוב (לרבות ההרחבות הקהילתיות, אם קיימות) לא יעלה על המפורט בלוח 2 מתוך הוראות תמ"א 35.

4.2. ביחס למושב:

תשלום דמי חכירה כאמור בסעיף 4.1 לעיל, יקנה לבעל זכויות בנחלה במושב את הזכויות הבאות:

4.2.1. אפשרות לעשות שימוש בהיקף הבניה הבסיסי למגורים של עד 375 מ"ר כהגדרתו בסעיף 3 לעיל, וזאת כמפורט להלן:

4.2.1.1. ביטול הדרישה לרצף בין דורי בחלקת המגורים – תתאפשר בניית יחידות דיור בחלקת המגורים לבעל זכויות בנחלה ולבני משפחתו;

4.2.1.2. המינהל לא יקבע את מספר יחידות הדיור למגורים וגודלן בחלקת המגורים וזאת בתנאי כי יחידות דיור אלה נבנות במסגרת היקף הבניה הבסיסי של 375 מ"ר כאמור לעיל;

4.2.2. אפשרות לפצל יחידות/ות דיור מחלקת המגורים עם זכויות בניה מתוך היקף הבניה הבסיסי של עד 375 מ"ר כאמור בסעיף 3 לעיל, ולחתום על חוזה חכירה עם מלוא הזכויות (הקיימות והעתידיות) ביחס לאותה/ן יחידות/ות הדיור. פעולה זו תתאפשר בכפוף לכל התנאים המפורטים להלן:

4.2.2.1. בעל זכויות בנחלה שילם למינהל 29.25% ("השלמה" ל- 33%) מערך הקרקע של המגרש המפוצל, המביא בחשבון גם את הפוטנציאל לפיתוח עתידי במגרש המפוצל. ערך הקרקע כאמור יקבע על פי שומה פרטנית בתוקף, שתיערך לפי כללים שיקבע המינהל.

4.2.2.2. הפיצול יעשה רק בכפוף לקיומה של תכנית תקפה.

4.2.2.3. גודל המגרש המפוצל וזכויות הבניה שיוצמדו לו יופחתו משטח חלקת המגורים וממכסת היקף הבניה הבסיסי של עד 375 מ"ר, בהתאמה.

4.2.2.4. גודל המגרשים שיפוצלו יהיה בהתאם למפורט בלוח 1 מתוך הוראות תמ"א 35. המגרש המפוצל יכלול זכויות בניה של 160 מ"ר לפחות, מתוך מכסת זכויות הבניה שהקצה המינהל לבעל הזכויות בנחלה, והכל בכפוף לקיומה של תכנית תקפה.

4.2.2.5. העברת הזכויות במגרשים שבהם יחידות הדיור המפוצלות, תבצע לפי תקנון האגודה והדין הכללי.

מובהר כי יחידת דיור אחת הקיימת בפועל עם זכויות בניה של לפחות 160 מ"ר, המשמשת בפועל למגורי החקלאי, תישאר תמיד צמודה לנחלה ולא יתאפשר פיצולה מן הנחלה.

4.3. ביחס לקיבוץ:

תשלום דמי החכירה כאמור בסעיף 4.1 לעיל, יקנה לאגודה בקיבוץ את האפשרות לשייך יחידות דיור למשפחות החברים באגודה וזאת בהתאם לקיומה של תכנית תקפה

המאפשרת זאת. החלטות המועצה 751 ו-692 תבטלנה עם אישורה כדין של החלטת המועצה המעגנת את המלצות אלה.

4.4. שיוך דירות למשפחת החברים באגודה בהתאם לאמור בסעיף 4.3 לעיל, יתבצע בכפוף לקיום כל הכללים המפורטים להלן:

4.4.1. שיוך יחידות הדיור יתאפשר רק אם אלה נמצאות בשטח חלקת המגורים כהגדרתה בסעיף 2 לעיל. יובהר כי לא יתאפשר שיוך יחידות דיור שתמצאנה מחוץ לשטח חלקת המגורים.

4.4.2. שיוך יחידות הדיור יתאפשר רק בכפוף לקיומה של תכנית תקפה.

4.4.3. שיוך יחידות הדיור יתאפשר רק למשפחות החברים באגודה.

4.4.4. למשפחות החברים ביום קבלת ההחלטה בדבר שיוך יחידות הדיור באסיפה הכללית של האגודה, תינתן זכות ראשונים לשיוך יחידות דיור.

4.4.5. גודל המגרשים שיפוצלו יהיה בהתאם למפורט בלוח 1 מתוך הוראות תמ"א 35.

4.4.6. לכל משפחת חברים באגודה תשויך יחידת דיור אחת בלבד, עם זכויות בניה של 160 מ"ר לפחות, מתוך מכסת זכויות הבניה שקיבלה האגודה בהתאם לאמור בסעיף 3 לעיל. הדבר יחול בכל הקיבוצים, פרט לקיבוצים בהם מספר משפחות החברים ביום הקובע לעניין החלטה זו ובמועד השיוך בפועל, יהיה לפחות כפליים מתקן הנחלות.

4.4.7. שטח המגרש שישויך וזכויות הבניה שיוצמדו ליחידת הדיור שתשויך יופחתו משטח חלקת המגורים וממכסת היקף הבניה הבסיסי של האגודה לפי סעיף 3 לעיל.

4.4.8. משפחת חברים או יורשיה, שהייתה חברה באגודה ביום 02.09.2003 וביום קבלת ההחלטה בדבר שיוך יחידות הדיור באסיפה הכללית של האגודה, תהיה זכאית לשיוך יחידת דיור ללא תשלום למינהל. משפחת חברים כאמור, שתרצה להגדיל את היקף הבניה במגרש המשויך מעבר לזכויות הבניה ששויכו לה, תחויב בתשלום דמי היתר בשיעור 31% מעליית ערך הקרקע כתוצאה מתוספת הזכויות כאמור.

4.4.9. משפחת חברים באגודה, אשר שויכה לה יחידת דיור לפי הוראות סעיף 4.4.8 לעיל, תהיה רשאית לרכוש את מלוא הזכויות (הקיימות והעתידיות) במגרש עליו יחידת הדיור המשויכת, וזאת בכפוף לתשלום למינהל של 29.25% ("השלמה" ל-33%) מערך הקרקע של המגרש עליו יחידת דיור המשויכת עם זכויות הבניה צמודות לה ובהתחשב בפוטנציאל לפיתוח העתידי במגרש המשויך.

4.4.10. העברת הזכויות במגרשים שבהם יחידות הדיור המשויכות, תבצע לפי תקנון האגודה והדין הכללי.

4.5. משפחת חברים שהצטרפה או תצטרף לאגודה לאחר ה- 02.09.2003 והיא זכאית לשיוך מכוח החלטת האסיפה הכללית של האגודה, תהיה זכאית לשיוך יחידת דיור מתוך חלקת המגורים כהגדרתה בסעיף 2.3 ולקבלת חוזה חכירה עם מלוא הזכויות (הקיימות והעתידיות) במגרש עליו יחידת הדיור המשויכת, וזאת בכפוף לתשלום למינהל של 29.25% ("השלמה" ל- 33%) מערך הקרקע של המגרש עליו יחידת דיור המשויכת עם זכויות הבניה צמודות לה, בהתאם לאמור בסעיף 4.4.6 לעיל, ובהתחשב בפוטנציאל לפיתוח העתידי במגרש המשויך.

4.6. בקיבוצים אשר החלו בהליך שיוך, או ביצעו שיוך דירות למשפחות חברי האגודה על פי ההחלטות האמורות תחולנה הוראות מעבר כמפורט להלן:
קיבוץ אשר ביצע שיוך על פי הוראות החלטות 692 או 751, יהיה רשאי לשייך יחידות דיור למשפחות חברים חדשות, להן טרם שויכו יחידות הדיור, על פי ההוראות המפורטות בסעיף להלן בכפוף למילוי כל התנאים הבאים:

4.6.1. משפחות החברים להן שויכו יחידות דיור על פי ההחלטות כאמור, תחויבנה בתשלום למינהל בשיעור של 33% מערך הקרקע של המגרש עליו יחידת דיור ששויכה (לרבות בהתחשבות בפוטנציאל לפיתוח העתידי במגרש ששויך), וזאת כתנאי להעברת הזכויות ביחידה ששויכה לצד ג'.

4.6.2. המינהל יקזז מהתשלום האמור בסעיף 4.6.1 את התשלומים ששולמו על ידי משפחת חברי האגודה עבור שיוך יחידת הדיור.

4.6.3. קיבוץ שאסיפת החברים שלו החליטה לבצע את שיוך הדירות בהתאם להחלטות 692 ו-751, והחליטה זו אושרה על ידי ועדת הפרוגרמות של הרשות לתכנון חקלאי עד למועד כניסתה לתוקף של החלטת מועצה המעגנת המלצות אלה, אך טרם בוצע בו שיוך הדירות למשפחות החברים, יהיה זכאי לשייך יחידות דיור על פי ההוראות המפורטות בדו"ח זה.

4.7. הועדה ממליצה למינהל לבחון קביעת כללים אשר יעודדו פיתוח מגורים קהילתיים (פיתוח שטחי מגורים עבור מי שאינם חברי אגודה) בתוך שטח חלקת המגורים, כפי שהוגדרה בהמלצות אלה, ולא מחוצה לה, וזאת על ידי קביעת תנאי תשלום מועדפים ביחס לאלה הנהוגים בהרחבות קהילתיות לפי החלטה 959.

5. העברת זכויות ביחידות/ות הדיור בחלקת המגורים לצד ג'

5.1. ביחס למושב:

העברת הזכויות ביחידות/ות הדיור שפוצלה/ו מחלקת המגורים במושב תתבצע ללא תשלום נוסף למינהל, וזאת בתנאי ששולמה למינהל מלוא התמורה עבור הפיצול כאמור בסעיפים 4.2.2 ו/או 6.1.

5.2. ביחס לקיבוץ:

העברת הזכויות לצד ג' תתאפשר רק ביחידות הדיור בחלקת המגורים, אשר שויכו למשפחות החברים באגודה, וזאת בתנאים המפורטים להלן:

5.2.1. העברת הזכויות ביחידת דיור, אשר שויכה למשפחת חברים ותיקה באגודה, שלא נרכשו בה מלוא הזכויות (הקיימות והעתידיות) עד למועד העברת הזכויות לצד ג', תהיה מותנית בתשלום של 29.25% ("השלמה" ל- 33%) מערך הקרקע של המגרש עליו יחידת דיור המשויכת עם זכויות הבניה צמודות לה ובהתחשב בפוטנציאל לפיתוח העתידי במגרש נשוא העסקה. העברת הזכויות במגרש עליו יחידת דיור אשר שויכה למשפחת חברים ותיקה באגודה שנרכשו בו מלוא הזכויות (הקיימות והעתידיות) עד למועד העברת הזכויות לצד ג', תהיה ללא תמורה למינהל.

5.2.2. העברת הזכויות במגרש עליו יחידת הדיור אשר שויכה למשפחת חברים שהצטרפה לאגודה לאחר היום הקובע ונרכשו בו מלוא הזכויות (הקיימות והעתידיות) בהתאם לאמור בסעיף 4.5 לעיל, תהיה ללא תמורה למינהל.

5.3. העברת הזכויות במגרשים עליהם יחידות הדיור המפוצלות במושב והמשויכות בקיבוץ תתבצע בהתאם לתקנון האגודה והוראות הדין.

6. זכויות שאינן נרכשות בתשלום דמי החכירה

6.1. ביחס למושב:

בעל זכויות בנחלה שירצה להגדיל את חלקת המגורים על פי תכנית תקפה ו/או להוסיף ו/או לממש זכויות בניה למגורים בחלקת המגורים, מעבר להיקף הבניה הבסיסי של עד 375 מ"ר כאמור בסעיף 3 לעיל, יוכל לעשות כן בכפוף לקיומה של תכנית תקפה, ובכפוף לתשלום למינהל של שווי מלוא התוספת לערך הקרקע בחלקת המגורים כתוצאה מתוספת זכויות הבניה. על התשלום עבור תוספת ו/או מימוש זכויות הבניה כאמור, יחולו ההנחות

הנהוגות באזורי עדיפות לאומית (כהגדרתם בסעיף ה' (סיוע ותמריצים בתחום השיכון) להחלטת ממשלה מס' 2228 מיום 14.07.2002), בהתאם להחלטות המועצה.

במידה ותוספת זכויות הבניה תיעשה על ידי תוספת יחידת/ות דיור בחלקת המגורים, יתאפשר הדבר בכפוף לקיום התנאים המפורטים בסעיף 4.1.4 לעיל. לאחר תשלום למינהל בגין הזכויות הנוספות כאמור בסעיף זה, יהיה זכאי החקלאי לפצל את המגרש עליו היחידה/ות כאמור מחלקת המגורים ללא תשלום ולחזוזה חכירה עם מלוא הזכויות (הקיימות והעתידיות) בנוגע למגרש עליו יחידות הדיור כאמור.

6.2. ביחס לקיבוץ:

הגדלה ו/או מימוש זכויות הבניה למגורים בחלקת המגורים, מעבר להיקף הבניה הבסיסי כאמור בסעיף 3 לעיל, תתאפשר בכפוף לקיום התנאים המפורטים בסעיף 4.1.4 לעיל, ותיעשה בתמורה לתשלום למינהל של מלוא שווי התוספת לערך הקרקע כתוצאה ממתן האפשרות להגדלה ו/או מימוש זכויות הבניה הנוספות. על התשלום עבור תוספת זכויות הבניה כאמור, יחולו הנחות הנהוגות באזורי עדיפות לאומית (כהגדרתם בסעיף ה' (סיוע ותמריצים בתחום השיכון) להחלטת ממשלה מס' 2228 מיום 14.07.2002), בהתאם להחלטות המועצה.

6.3. המינהל לא יאפשר לבעל זכויות בנחלה לפצל מגרש מתוך שטח חלקת המגורים ללא זכויות בניה צמודות לו.

6.4. החקלאי ו/או האגודה, הן במושב והן בקיבוץ ימשיכו לשלם למינהל דמי חכירה שנתיים עבור שטחי משבצת בדומה לנהוג כיום ובכפוף להחלטות המועצה.

7. רכישת מלוא הזכויות למגורים בחלקת המגורים

7.1. ביחס למושב:

לבעל זכויות בנחלה במושב תינתן אפשרות לרכוש את מלוא הזכויות למגורים (הקיימות והעתידיות) בחלקת המגורים, תמורת תשלום דמי רכישה בשיעור של 33% משווי הקרקע בחלקת המגורים, בהתחשב בזכויות הבניה המאושרות ובפוטנציאל לפיתוח עתידי בשטח חלקת המגורים. מתשלום זה יקוזזו התשלומים המפורטים להלן:

7.1.1. דמי חכירה בגין חלקת המגורים (בהתאם לאמור בסעיף 4 לעיל), במידה ושולמו כאלה בעבר למינהל;

7.1.2. במידה ושולמו למינהל בעבר דמי ההסכמה בגין העברת הזכויות בנחלה, יקווה מתשלום דמי הרכישה כאמור בסעיף זה, רק החלק היחסי של דמי ההסכמה ששולם בגין העברת הזכויות בחלקת המגורים.

7.1.3. דמי חכירה בגין זכויות בניה נוספות למגורים, מעבר להיקף הבניה הבסיסי, במידה ושולמו כאלה בעבר למינהל.

על אף האמור לעיל, לא יקטנו דמי רכישה כאמור מ- 20% משווי הקרקע בחלקת המגורים, בהתחשב בזכויות הבניה הקיימות ובפוטנציאל לפיתוח עתידי בשטח חלקת המגורים.

7.2. בעל זכויות בנחלה, אשר רכש את מלוא הזכויות למגורים בחלקת המגורים כאמור בסעיף זה, יהיה פטור מתשלום כלשהו למינהל בגין ביצוע הפעולות הבאות:

- בכפוף לקיומה של תכנית תקפה, הוספה ו/או מימוש זכויות בניה נוספות למגורים בחלקת המגורים.
- בכפוף לקיומה של תכנית תקפה, פיצול יחידות דיור מחלקת המגורים.

בעת העברת זכויות בנחלה כולה לאחר, יידרש בעל הזכויות בנחלה לתשלום דמי הסכמה כתנאי להעברת הזכויות בנחלה, רק בגין מקרקעי הנחלה שאינם חלקת המגורים.

יובהר כי הפעולות המפורטות להלן תחויבנה בתשלום מלא למינהל גם לאחר רכישת מלוא הזכויות למגורים:

- הגדלת שטח חלקת המגורים (ככל שתאושר על ידי מוסדות התכנון).
- מימוש זכויות לתעסוקה לא חקלאית בחלקת המגורים, בכפוף לאמור בסעיף 9 להלן, הן מכח תכנית קיימת והן מכח תכנית חדשה.

7.3. רכישת מלוא הזכויות למגורים בחלקת המגורים אינה משנה את הכללים החלים על שטחי הנחלה שאינם חלקת המגורים.

7.4. ביחס לקיבוץ:

לאגודה בקיבוץ לא תינתן אפשרות לרכוש את מלוא הזכויות למגורים (הקיימות והעתידיות) בחלקת המגורים.

8. העברת הזכויות בנחלה כולה במושבים

במועד העברת הזכויות בנחלה יידרש המוכר לשלם למינהל דמי רכישה עבור מלוא הזכויות למגורים בחלקת המגורים, כאמור בסעיף 7.1 לעיל. תשלום דמי הרכישה יזכה את הרוכש במלוא הזכויות למגורים (הקיימות והעתידיות) בחלקת המגורים, כמפורט בסעיף 7.2 לעיל.

יובהר כי המינהל ימשיך לגבות דמי הסכמה עבור שטחי הנחלה שאינם חלקת המגורים כתנאי להעברת הזכויות בנחלות.

9. שימושים לא חקלאיים שאינם מגורים בחלקת המגורים

9.1. הועדה סבורה כי אלמלא המלצות ועדת קדמון, אשר המליצה בשנת 1994 לאפשר שימושים לתעסוקה לא חקלאית בשטח חלקת המגורים במושבים, אישורן של המלצות אלה על ידי המועצה הארצית לתכנון ובניה, הממשלה ומועצת מקרקעי ישראל, והמציאות שנוצרה בשטח כתוצאה מכך, נכון היה לצמצם, ככל הניתן, את השימושים לתעסוקה לא חקלאית בשטח חלקת המגורים.

עם זאת, מתוך הכרת המציאות שנוצרה בשטח, המצב הסטטוטורי הקיים והעדר אפשרות "להחזיר את הגלגל אחורה", ממליצה הועדה כי לצד השימושים למגורים, יתאפשר לבעל זכויות בנחלה במושב לממש את הזכויות לשימושי תעסוקה לא חקלאית (לרבות לבניית מבני קיט) על פי הקבוע בתכנון סטטוטורי. יוער כי כל שינוי במדיניות התכנון אשר יוביל לצמצום היקף השימושים המותרים לתעסוקה ביישובים החקלאיים, יחייב את המינהל לעדכן את החלטותיו כך שהיקף השימושים לתעסוקה בחלקת המגורים, יהיה בהתאם להמלצות אלה.

מפורטים להלן הכללים, אשר רק בכפוף לכך שכולם מתקיימים, יתאפשר לבעל זכויות בנחלה במושב לעשות שימוש בחלקת המגורים לתעסוקה:

- 9.1.1. השימושים לתעסוקה כאמור, אושרו בתכנית תקפה, או בהיתר לשימוש חורג;
- 9.1.2. השטח הבנוי הכולל של השימושים לתעסוקה (כולל מבני קיט), כאמור לעיל, לא יעלה על 500 מ"ר בנוי, אף אם מוסדות התכנון אישרו שטח מבונה גדול מזה. לעניין זה יימנו בתוך מכסת השטח המרבי המותר לשימושי תעסוקה, גם שימושי תעסוקה הקיימים כדין מחוץ לחלקת המגורים בתוך שטח הנחלה, אם ישנם כאלה.

9.1.3. בעל זכויות בנחלה שילם למינהל עבור הסדרת השימושים לתעסוקה, כמפורט להלן:

9.1.3.1. בשטחים המיועדים על פי תכנית תקפה לתעסוקה (לרבות לבניית מבני קיט) ומשמשים לכך בפועל, יחויב בעל זכויות בנחלה להוון את זכויותיו בתמורה לתשלום כמפורט להלן:

א. במקום בו חובת תשלום היטל ההשבחה איננה חלה על בעל זכויות בנחלה - 91% מערך הקרקע המיועדת לתעסוקה. המינהל ישא בחלף היטל השבחה;

ב. במקום בו חובת תשלום היטל ההשבחה חלה על בעל זכויות בנחלה - 46% מערך הקרקע המיועדת לתעסוקה ובעל זכויות בנחלה ישא בהיטל השבחה;

ג. במידה ושולמו בעבר על ידי בעל זכויות בנחלה דמי חכירה מהוונים על השימושים לתעסוקה ובכלל זה קיט, הוא יהיה פטור מתשלום עבור השימושים שהונו.

9.1.3.2. בשטחים לגביהם קיים היתר לשימוש חורג לתעסוקה (לרבות לבניית מבני קיט) ומשמשים לכך בפועל, יחויב בעל זכויות בנחלה בתשלום דמי שימוש שנתיים בשיעור 5% מערך הקרקע והמינהל ישא בחלף היטל השבחה.

9.1.4. בגין שימושים לתעסוקה בתקופה שקדמה למועד הסדרתם החוזית של השטחים המשמשים לתעסוקה, ישלם בעל זכויות בנחלה למינהל תשלום בגובה 5% מערך הקרקע ששימשה לתעסוקה לכל שנה בה נעשה שימוש כאמור ללא שולמה עבורו התמורה למינהל. בעל זכויות בנחלה אשר יסדיר את השימושים לתעסוקה בהתאם לאמור בהמלצות אלה, בתוך שנתיים ממועד אישורן כדין של המלצות אלה על ידי המועצה, יחויב בגין חובות עבר עבור תקופה של 4 שנים בלבד (20% מערך הקרקע במצטבר), גם אם משך השימוש הבלתי מוסדר לתעסוקה היה ארוך יותר.

9.1.5. בעל זכויות בנחלה יהיה רשאי להשכיר לצד שלישי את השטח הבנוי המיועד על פי תכנית תקפה ומשמש בפועל לצרכי תעסוקה, אך לא יהיה רשאי למכרו ו/או לפצלו מתוך חלקת המגורים. השטח המיועד לתעסוקה וזכויות הבניה לתעסוקה ישארו תמיד חלק בלתי נפרד מהנחלה.

9.1.6. על התשלומים, שישולמו למינהל בהתאם לסעיף זה לא תחולנה הנחות הנהוגות בהקצאת הקרקע באזורי עדיפות לאומית. על אף, האמור לעיל, בשימושים לקיט תינתנה הנחות הנהוגות בהקצאת קרקע באזורי עדיפות לאומית (כהגדרתם בסעיף ה' (סיוע ותמריצים בתחום השיכון) להחלטת ממשלה מס' 2228 מיום 14.07.2002).

9.2. על מנת למנוע את התרחבות תופעת הפרבור, ממליצה הועדה למוסדות התכנון, כי בכל הנוגע לישובים שאינם נכללים באזורי עדיפות לאומית א' וקו-עימות (כהגדרתם בסעיף ה' (סיוע ותמריצים בתחום השיכון) להחלטת ממשלה מס' 2228 מיום 14.07.2002), יימנו מבני הקיט שיבנו בשטח חלקת המגורים בישובים החקלאיים בתוך כלל יחידות הדיור בישוב, לעניין מגבלת יח"ד החלה על הישוב על פי לוח 2 מתוך הוראות תמ"א 35.

כמו כן ממליצה הועדה למוסדות התכנון להגביל ולאכוף את משך הזמן המותר לשימוש חורג לתעסוקה לא חקלאית בחלקת המגורים.

9.3. במקביל לקביעת הכלים לצורך הסדרת שטחי התעסוקה בחלקת המגורים, ממליצה הועדה על הגברת פעילות האכיפה כנגד שימושי תעסוקה לא חקלאית בלתי מוסדרים בישובים החקלאיים.

במסגרת מאמצי האכיפה, יתנה המינהל כל פעולה במקרקעי הנחלה על פי בקשת בעל הזכויות בנחלה, בהסדרת כל חריגות הבניה (במידה וישנן) בנחלה.

10. תוקף ההחלטה

ההסדר המוצע בהמלצות אלה, לקביעת זכויות בחלקת המגורים ביישובים חקלאיים, יכנס לתוקפו עם אישורה כדין של החלטת מועצת מקרקעי ישראל המעגנת את פרטיו, ויעמוד בתוקפו עד להחלטה אחרת של המועצה.

נחלות במושבים, אשר יוקצו על ידי המינהל החל מיום אישורה כדין של החלטת מועצת מקרקעי ישראל המעגנת את המלצות אלה, ישווקו עם הזכויות הקיימות והעתידיות למגורים והזכויות הקיימות לתעסוקה לא חקלאית בחלקת המגורים (במידה וקיימות על פי תכנית תקפה), וכן השימושים החקלאיים בנחלה וזאת בהתאם לכללים שיקבעו על ידי המינהל.

11. היחס בין ההמלצות למדיניות הקיימת

המלצות הועדה נועדו לקבוע זכויות בחלקת המגורים בישובים החקלאיים, והן מהוות שינוי ביחס למדיניות הנהוגה כיום. יובהר כי בסוגיות שאין להן התייחסות מפורשת בהמלצות אלה, לא מצאה הועדה לנכון לסטות מן המדיניות הקיימת.

12. יישום ההמלצות

המינהל יקבע הוראות מפורטות ליישום המלצות הועדה שלעיל.

מכתבו של חבר הועדה מר שלמה בן אליהו:

ההסתדרות הציונית העולמית



החטיבה להתיישבות

לשכת המנהל הכללי

ד' כסלו תשס"ו
05 דצמבר 2005
סימוכין: 2005-0011-389

לכבוד
מר קובי הבר
הממונה על התקציבים
משרד האוצר

שלום רב,

הנדון: דוח הועדה לבחינת הזכויות בחלקת המגורים ביישובים החקלאיים

אני מצטרף לאמור בדו"ח הועדה הנכבדה, בכפוף לחסתייגויות העיקריות כדלהלן:

1. על כל התשלומים לרכישת זכויות, בין למגורים ובין לתעסוקה, מעבר לתשלום דמי היוון הבסיסיים, יש לחחיל את ההנחות הנהוגות באזורי העדיפות השונים בהתאם להחלטות מועצת מקרקעי ישראל.
זאת, משתי סיבות עיקריות:
 - א. אין להפלות בין חוכרים באותה משבצת ישוב, היינו: בין חוכר במתחם העיבוי לבין חוכר במתחם ההרחבה. כמו כן אין להפלות בין חוכר לתעסוקה בשטח הנחלה לבין חוכר לתעסוקה שלא בשטח הנחלה.
 - ב. אנו עוסקים באזורי עדיפות לאומי, היינו בפריפריה, ויש להעדיף את הפריפריה בכל שטח שהוא, גם בשטח הנחלה.
2. אני חולק על כך שיש להעדיף בניה למגורים במתחם העיבוי על פני מתחם למגורים ההרחבה. לכל מיקום יש יתרונות וחסרונות.
3. היקף הבניה הבסיסי למגורים נקבע במטרה לחוות בסיס לגובה התמורה שתשולם למינהל בגין זכויות הבניה למגורים ואין הוא בא לקבוע נורמות תכנוניות, שהינן בסמכות מוסדות התכנון.
4. מלשון הדו"ח עולה כי ההתייחסות לתעסוקה בשטח הנחלה הינה התייחסות של "בדיעבד". ולא היא; יש להתייר "לכתחילה" את התעסוקה בשטח הנחלה במינון הנכון ובגוון כפרי-חקלאי.

בברכה

שלמה בן אליהו, עו"ד
מנכ"ל החטיבה להתיישבות

טל: 02-6202308 פקס: 02-6202487

כתובתנו: רחוב המלך ג'ורג' 48 ירושלים 91000

רקע**מדיניות החכרת הקרקע החקלאית בישראל****1 . כללי**

מדיניות מועצת מקרקעי ישראל (להלן – המועצה) להחכרת קרקע חקלאית מצאה את ביטויה לאורך השנים במספר רב של החלטות, והיא כוללת היבטים שונים ומגוונים. בפרק זה יוצגו עיקרי המדיניות הקשורים לסוגיית זכויות החקלאים בחלקת המגורים, וכן נתונים שונים המפרטים את היקף הישובים, הקרקעות וזכויות הבניה בהם מדובר.

2 . נתונים

במסגרת ההסדר של החכרת קרקע בתנאי משבצת כלולים כיום כ- 740 ישובים (מתוכם 430 מושבים, 270 קיבוצים ו- 40 מושבים שיתופיים), הכוללים כ- 65,000 נחלות מתוכננות, אשר מרביתן מאוישות. סך כל שטחי הקרקע המוחכרים בתנאי משבצת מגיע לכ- 2.8 מיליון דונם, מתוך כ- 4.2 מיליון דונם המיועדים לעיבוד חקלאי בישראל.

סך שטחי הקרקע המוחכרים בתנאי משבצת כאמור, כוללים כ- 160 אלף דונם המיועדים לשמש כחלקות מגורים בכלל הישובים החקלאיים בהתאם להמלצות דו"ח זה.

מספר הנחלות המתוכננות השכיח במושבים ובמושבים שיתופיים נע בין 60 ל- 80. בקיבוצים מספר הנחלות המתוכננות השכיח הינו כ- 120 נחלות. מכפלת תקן הנחלות במכסת הקרקע לנחלה מהווה את משבצת הישוב. במושבים הוקנו חלק מן הזכויות בקרקע לחברי האגודה. בקיבוצים ובמושבים שיתופיים הוקנתה הזכות בקרקע לאגודה.

3 . מסירת קרקע חקלאית בדרך של חכירה בלבד

בהחלטת המועצה מס' 1 מיום 17.05.1965 נקבעו בין היתר העקרונות הבאים:

א. "קרקע חקלאית תימסר בדרך של חכירה בלבד, לייצור מוצרים חקלאיים ולהקמת מבנים ומתקנים הדרושים למגורי החקלאים ולצרכיהם האחרים, וכן לצרכי הייצור החקלאי (סעיף 1)".

ב. "קרקע חקלאית תוחר במסגרת של נחלות. גודל נחלה ייקבע על ידי המרכז המשותף לתכנון ופיתוח חקלאי של משרד החקלאות (להלן - המרכז לתכנון). נחלות יוחכרו ישירות למתיישב במושב בתיאום עם האגודה. בקיבוץ יוחכרו הנחלות לקיבוץ".

4. החכרת קרקע חקלאית במסגרת של "נחלות"

א. החלטת המועצה מס' 1, קובעת כי קרקע חקלאית תוחר במסגרת של נחלות. מכסת הקרקע לכל נחלה הועמדה על פי רוב בהיקף שנע בין 25 ל- 80 דונם, והיא נקבעה בהתאם למאפייני המשק אשר נגזרו מתנאי האקלים, טיב הקרקע ומקורות המים באזור הנחלה. לעתים הושפע גודל הנחלה גם ממגבלה של מצאי קרקע בעת הקמת הישוב.

גודל הנחלה נקבע על פי תחשיב, אשר היה אמור להבטיח לבעל הנחלה הכנסה נורמטיבית מסוג הפעילות החקלאית שבה עסק. ראוי לציין כי על אף שברבות השנים שינו משקים חקלאיים רבים את אופי הפעילות החקלאית עליה מתבסס המשק, שטחי הנחלות לא עודכנו בהתאם.

ב. התניית הזכות בקרקע בחובה אישית לעיבוד הקרקע

"חוכר של קרקע חקלאית חייב להתגורר בנחלה ולנצלה ולעבדה ברציפות ובקביעות למטרות לשמן הוחכרה הקרקע. זכות החכירה של החוכר אשר לא מילא אחר חובות אלה... תיפקע, והנחלה תוחזר למינהל אשר יפצה את החוכר..".

ג. שמירת רצף בין דורי של הפעילות החקלאית בנחלה

"נפטר חוכר נחלה, לא תפוצל זכות החכירה על הקרקע בין היורשים והנחלה תוחזר לחזקת מינהל מקרקעי ישראל... (אלא) אם ימצא הסדר בין יורשי נחלה, על פיו יקבל את הנחלה אחד היורשים למשך כל תקופת החכירה, לאחר שיוכח להנחת דעתו של מינהל מקרקעי ישראל כי לרשות היורש האמצעים והיכולת להמשיך בעיבוד הנחלה ביעילות. באגודה שיתופית שהיא מושב עובדים לא תימסר הקרקע ליורשים, אלא בתאום עם האגודה".

ד. הנחלה כיחידה חקלאית אחת שאין לפצל ממנה חלקים

מועצת מקרקעי ישראל רואה בנחלה יחידה אחת שמטרתה הבטחת קיום פעילות חקלאית רווחית והמשכית על פני דורות. מתוך תפיסה זו נקבע כי בחלק קטן מן הנחלה (חלקת המגורים) יותר להקים מבנה מגורים עבור החקלאי, על מנת שלא להרחיקו ממוקד הפעילות

החקלאית בה הוא עוסק, וכן על מנת לקיים במקום קהילה חקלאית, אשר תאפשר, בין היתר, לממש את היתרונות לגודל בפעילות החקלאית.

יתרה מזאת, גם שטחי הדיור הנוספים שהותרו על פי המדיניות הקרקעית שקבעה המועצה, נועדו לאפשר רצף בין דורי של הפעילות החקלאית, ולא נבעו מתפישה לפיה לחקלאי זכות קניינית שניתן להורישה. הראיות לכך:

- (1) הזכות ליחידת דיור נוספת ניתנה (במושבים) לבן אחד בלבד, שדי בו כדי להמשיך ולקיים את הפעילות החקלאית.
- (2) המועצה קבעה כי זכויות חכירה אלה ניתנות לפיצול לאותו בן ממשיך בלבד ולא ניתן לפצל זכויות אלה ולהעבירן לצד שלישי, שכן הדבר אינו משרת ואף פוגע ביכולת לקיים את החקלאות בנחלה גם בדור הבא.

ה. קביעת דמי חכירה שנתיים בתעריף אחיד לכלל הנחלות, בהתעלם מגודלן ומיקומן

דמי החכירה של נחלה חושבו בעבר כ- 2% מההכנסה הנורמטיבית הנקייה שהנחלה אמורה להניב. כאמור לעיל, נקבעו שטחי הנחלות מראש באופן שאמור להניב רמת הכנסות נורמטיבית זהה לכל בעלי הנחלות. לכן, הביטוי המעשי של קביעת שיעור אחיד לתשלום דמי חכירה, בא לידי ביטוי בתעריף העומד כיום על כ- 600 ₪ לנחלה לשנה, בהתעלם ממיקומה או שטחה. יודגש, כי לא נגבו דמי חכירה נפרדים על השטח המיועד למגורים.

5. מדיניות החכרת הקרקע החקלאית במושב

א. נחלה חקלאית במושב מורכבת מכמה סוגי חלקות:

- (1) חלקה א' - מיועדת למגורי החקלאי, להקמת מבני משק ולעיבוד חקלאי. גודלה נע בין דונם אחד ל- 15 דונם ויותר. גודל השטח המיועד למגורים ולמבני משק ("השטח הצהוב") נע בדרך כלל בין 2 ל- 3 דונם, ומיועד לשימושים עצמיים של החקלאי. ברבות השנים קיבלה מועצת מקרקעי ישראל שורה של החלטות המאפשרות גם שימושים למטרות תעסוקה לא חקלאית במבנים שהוקמו כמבני משק בחלקה א', במקרים בהם לא נמצא עוד שימוש חקלאי למבנים שהוקמו ובכפוף לכך שהמבנים משמשים את החקלאי בלבד.
- (2) חלקה ב' - חלקת עיבוד נפרדת שנמסרה לעיבוד לבעל הנחלה. על פי רוב ניתן להקים בה גם מבנים חקלאיים (חממות וכדו').
- (3) חלקה ג' - חלקת עיבוד המעובדת על ידי האגודה במשותף.
- (4) שטחים ציבוריים - שטחים במשבצת שבידי האגודה לצורכי כלל החקלאים בהם מותרת הקמתם של מבני ציבור, מבני משק משותפים וכיוצא ב.

ב. זכויות הבניה שניתן לממש בנחלה - מושב

על פי החלטות המועצה התקפות כיום, רשאי בעל נחלה במושב להקים בחלקת המגורים שבנחלתו עד 2.5 יחידות דיור בהיקף כולל של עד 375 מ"ר בנוי, ללא שיידרש להעביר כל תמורה למינהל, וזאת על פי החלוקה הבאה:

- (1) עד 160 מ"ר ביחידת הדיור הראשונה המשמשת את החקלאי עצמו.
- (2) עד 160 מ"ר ביחידת הדיור השניה המשמשת את אחד מבניו של החקלאי, אשר נבחר להמשיך ולנהל את הפעילות החקלאית בדור הבא.
- (3) עד 55 מ"ר ביחידת דיור הצמודה לאחת היחידות הקיימות, לצורך מגורי החקלאי הותיק, אשר העביר את זכויותיו בנחלה לבנו, וזאת רק כאשר גם נכדו כבר מבקש להתגורר בנחלה כבן ממשיך.

מימוש ו/או תוספת זכויות בניה נוספות ב- 2.5 היחידות האמורות מעבר למכסת זכויות הבניה הנזכרת לעיל, מותרת בתשלום מלא למינהל (91% מערך הקרקע) בגין תוספת הזכויות (החלטת מועצה מס' 989).

זכויות נוספות הניתנות למימוש בחלקת המגורים על פי מדיניות המועצה:

- (1) הקמת מבני משק המשמשים לצורך פעילותו החקלאית של בעל הזכויות בנחלה, ללא מגבלת שטחים, וללא העברת תמורה למינהל.
- (2) בכפוף לקיומה של תכנית תקפה, הקמת מבנים המיועדים לקיט כפרי (ולא למגורים) בהיקף מוגבל המשתנה בין אזור לאזור, בתמורה לתשלום דמי חכירה בשיעור הנהוג באותו אזור ביחס למבני קיט.
- (3) שימוש במבנה משק קיים לצרכי תעסוקה לא חקלאית בהיקף של עד 500 מ"ר, או הקמת מבנה חדש לצורך כך בהיקף של עד 300 מ"ר, בתמורה לתשלום דמי חכירה מהוונים מלאים (או דמי חכירה שנתיים במקרה של היתר לשימוש חורג בלבד), ובלבד שהמבנה משמש לצרכי בעל הזכויות הנחלה בלבד.

6. מדיניות החכרת הקרקע החקלאית בקיבוץ ובמושב שיתופי

א. כלל השטח המוקצה לקיבוץ מתחלק לשני חלקים עיקריים:

- (1) השטחים המיועדים לבניה בתוך "שטח המחנה" (השטח הצהוב) עליהם רשאי הקיבוץ להקים מבנים למגורים, מבני ציבור, ולייעד שטחים להקמת מפעל.
- (2) שטחי עיבוד – שטחים בהם מתבצעת הפעילות החקלאית.

ב. על פי המבנה הארגוני המקובל בישובים אלו, עיבוד הנחלות ופיתוח ענפי המשק מתבצע במשותף על ידי האגודה, ללא הקניית זכות בקרקע לחברים.

ג. זכויות הבניה שניתן לממש בשטח המחנה

על פי החלטות המועצה התקפות כיום, רשאית אגודה שיתופית שהיא הקיבוץ להקים ב"שטח הצהוב" שהוקצה לה, את מלוא מכסת יחידות דיור שנקבעה לקיבוץ בתכנית תקפה, וזאת מבלי להעביר כל תמורה למינהל, ובלבד שיחידות דיור אלו ישמשו רק את חברי האגודה. מעבר לכך, רשאי הקיבוץ להקים מבני ציבור ומבני משק המשמשים את הקיבוץ בלבד, ככל שמאפשרת תכנית תקפה, גם זאת ללא העברת תמורה למינהל. לפיכך, זכויות הבניה בפועל בקיבוצים אמורות להיגזר בפועל מהמצב התכנוני התקף לגביהם. עם זאת, בחלק מהקיבוצים אושרו במהלך השנים תכניות שהגדירו את שטח המחנה כשטח לבינוי ולא קבעו זכויות בניה מסוימות.

ד. שיוך נכסים לחברי האגודה על פי החלטות המועצה התקפות (בקיבוץ - החלטה מס' 751, במושב שיתופי - החלטה מס' 692)

החלטות מועצה אלה מאפשרות לשייך את דירות המגורים של חברי האגודה, תוך הפרדה בין השטחים המשמשים למגורים בקיבוץ לבין השטחים המשמשים לחקלאות, או שימושים אחרים. במסגרת זו, לחברי האגודה מוקנות זכויות החכירה בבתי המגורים שהם מתגוררים בהם. החלטות המועצה קובעות כי השיוך האמור יתבצע בהתאם לכללים הבאים:

- 1) החוזה הקיים עם האגודה ביחס למשבצת כולה יתבטל, ובמקומו יבוא חוזה חדש בין המינהל לאגודה, שיחול על יתרת השטח שאינה משמשת בפועל למגורי חברי האגודה.
- 2) האגודה, בתאום עם המינהל, תכין תכנית חלוקה למגרשי המגורים, בהתחשב במצב הבינוי הקיים בפועל, באופן שכל מגרש יהיה בגודל המינימלי הדרוש.
- 3) מגרשי המגורים שייקבעו בתכנית החדשה, יוחכרו לחברי האגודה הקיימים במועד בו החליט הקיבוץ על שיוך הנכסים, בתמורה לתשלום דמי חכירה מהוונים הנהוגים באותו ישוב עבור הקרקע. מעבר לכך, יהיו זכאים חברי אגודה ותיקים (15 שנה ומעלה) להנחה בשיעור של 2% בגין כל שנת ותק (מהשנה הראשונה) מהתשלום האמור, ובלבד ששיעור התשלום לא יפחת מ- 11% מערך הקרקע (למעט באזורים בהם מוקצית הקרקע ללא תמורה, כגון יישובי קו העימות).
- 4) לחברי האגודה תינתן אפשרות לדחיית תשלום דמי החכירה, עד למועד בו יועברו הזכויות ביחידת הדיור ששויכה לצד ג' שלא בדרך של הורשה.
- 5) האגודה תוסיף לשלם תשלום שנתי בגין יתרת הקרקע המשמשת לחקלאות ושימושים אחרים, על פי המתכונת הקיימת.

6) ייעוד שטחים נוספים לצרכי מגורים בתחום שטח המחנה לגביו נחתם חוזה חכירה חדש בין המינהל לאגודה, ייעשה בהתאם לתנאים שקבעה המועצה לעניין הרחבות קהילתיות בישובים חקלאיים (החלטה מס' 959).

7. גריעת שטחים ממשבצות הישובים החקלאיים לצרכי מגורים ותעסוקה

א. הרחבות קהילתיות

מדיניות מועצת מקרקעי ישראל, החל מתחילת שנות ה-90, הינה לאפשר לישובים חקלאיים להקים בשטח המשבצת שלהם שכונות קהילתיות לצרכי מגורים בלבד. החלטת המועצה התקפה לעניין זה (החלטה מס' 959) מאפשרת לישוב חקלאי להקים שכונה בהיקף שיאושר על ידי רשויות התכנון, בשטח שייגרע מתוך המשבצת שהוקצתה לישוב. יצוין כי בדרך כלל מדובר על השטחים ששימשו לעיבוד חקלאי ולא השטחים המשמשים לחלקת המגורים במושב או לשטח המחנה בקיבוץ. ההחלטה קובעת שטחי מגרשים נורמטיביים על פי מיקומם הגיאוגרפי (מ-350 מ"ר למגרש במרכז הארץ, ועד לדונם בישובי קו עימות, רמת הגולן, רמת הנגב והערבה), ולמעשה מאפשרת יעוד שטחים חקלאיים לפיתוח גדל"ני מעבר לשטחים שהוקצו לישוב לצורכי מגורים.

התמורה המשולמת כיום למינהל על ידי חוכרי המגרשים בהרחבה הקהילתית בגין הקצאתם לבניה, הינה דמי חכירה מהוונים על פי הערכת שמאי, בשיעור המקובל באזור בו מוקצים המגרשים. המגרשים מוקצים אך ורק למי שאינם זכאים לנחלה, או למגרש מגורים צמוד קרקע, או למשק עזר בישוב כלשהו.

ב. ייעוד קרקע משבצת לצרכי תעסוקה

בדומה למדיניות הקרקעית שאפשרה הקמת שכונות מגורים קהילתיות על שטחים הנגרעים מתוך משבצת הישוב, ניתנה לישובים החקלאיים האפשרות לייעוד שטחים מתוך משבצת הישוב לצרכי תעסוקה לא חקלאית (תיירות, מסחר, תעשייה וכיוצ"ב, למעט מגורים ושימושים חקלאיים), וזאת בכפוף לקיומה של תכנית תקפה ובכללים הבאים (כיום החלטה מס' 949):

1) מכסת השטחים שניתן לייעוד לצרכי תעסוקה מוגבלת על פי האזור בו ממוקם הישוב, ונעה בין 75 דונם ברוטו לישובים במרכז הארץ, ל-150 דונם ברוטו בישובים באזור עדיפות לאומית א'. בתוך מכסה זו נכללים כלל השטחים המשמשים לצרכי תעסוקה בישוב, בין אם נקבעו על פי תוכנית כמיועדים לחקלאות, ובין אם ניתן להם אישור לשימוש חורג.

(2) השטחים המיועדים לצרכי תעסוקה יגרעו ממשבצת הישוב ויוקצו לישוב בחוזה חכירה נפרד ל- 49 שנים, בתמורה לתשלום דמי חכירה מהוונים למינהל על פי הערכת שמאי, בשיעור התשלום הנהוג לאותו ישוב.

(3) השטחים המיועדים לצרכי תעסוקה יוקצו לישוב החקלאי, או לתאגיד שהישוב הוא בעל השליטה בו (מחזיק ב- 26% לפחות ממניות התאגיד).

גם במקרה זה המשמעות היא הגדלה של השטחים המיועדים לפיתוח לא חקלאי מעבר לשטחים שהוקצו לישוב לצורכי מגורים ותעסוקה חקלאית מלכתחילה.

8 . המצב התכנוני בישובים החקלאיים

היקף הפיתוח בישובים החקלאיים נגזר אמנם גם מן המדיניות הקרקעית שנקבעה על ידי מועצת מקרקעי ישראל, אך בראש ובראשונה הוא נקבע על פי המצב התכנוני התקף ביחס לישובים אלה, כפי שנקבע בתכניות המיתאר החלות לגביהם, כמפורט להלן:

א. ברמה הארצית - תכנית מיתאר ארצית לבניה, פיתוח ולקליטת עליה, תמ"א 31: תכנית מיתאר ארצית זו, אשר אושרה בשנת 1992, קבעה מגבלות להיקף הפיתוח של הישובים החקלאיים השונים, קרי: מגבלה למספר יחידות הדיור שניתן לבנות בכל ישוב וישוב, על פי תקן הנחלות של הישוב. כך לדוגמא: בישוב שמספר הנחלות בו הינו עד 80 נחלות תותר הקמת עד 250 יחידות דיור, בישוב שמספר הנחלות בו הינו עד 100 נחלות תותר הקמת עד 300 יחידות דיור, וכן הלאה. בנוסף, מאפשרת התכנית תוספת בשיעור של 15% ממספר יחידות הדיור הקיימות והמאושרות.

טרם אישורה של תכנית זו, לא התקיים למעשה כל חסם עליון למספר יחידות הדיור בישובים החקלאיים ברמה הארצית. ראוי להדגיש כי בשנים שקדמו לאישורה של תמ"א 31, לא אפשרו החלטות מועצת מקרקעי ישראל פיתוח שטחי מגורים מחוץ לשטחים המיועדים למגורים בתוך הישוב (הרחבות קהילתיות), כך שממילא המגבלה למספר יחידות הדיור לא היתה רלוונטית ברוב מוחלט של הישובים.

תמ"א 35, אשר אושרה על ידי הממשלה ביום 27.11.2005, קובעת (בניגוד לתמ"א 31) מגבלה עליונה דיפרנציאלית למספר יחידות דיור שניתן לאשר לבניה בכל אחד מהישובים החקלאיים בארץ. כניסתה של תמ"א 35 לתוקף, משנה את המגבלה התכנונית על המספר המירבי של יחידות הדיור במספר ישובים חקלאיים.

ב. ברמה המחוזית – מרבית תכניות המיתאר המחוזיות מסמנות את השטחים המיועדים לישובים החקלאיים, כאשר אלה מביניהן שאושרו במהלך השנים האחרונות אף מפרטות כללים אודות אופי הפיתוח בישובים אלה, וזאת מבלי לקבוע מגבלות מספריות נוקשות למספר יחידות הדיור בישוב.

ג. ברמה המקומית –

(1) מושב: ככלל, מגדירה תכנית המיתאר המקומית במדויק את החלוקה בין שטחי חלקות א', ב' וג'. בתוך חלקה א' מסומנת בתכנית חלקת המגורים של המתיישב. במרבית המקרים מתירה התכנית להקים 2 יחידות דיור נפרדות בחלקת המגורים, ועוד יחידה שלישית שגודלה אינו עולה על 55 מ"ר, בצמידות לאחת היחידות האחרות המיועדת להורי בעל הנחלה.

קיים שוני בין התכניות באשר לסך זכויות הבניה למגורים שניתן לממש בחלקת המגורים.

(2) קיבוץ: ככלל, מגדירה תכנית המיתאר את שטח חלקת המגורים של הקיבוץ, אולם נמנעת מקביעת מכסת יחידות הדיור או סך זכויות הבניה שניתן לממש בתוך שטח זה. יש תכניות מיתאר מקומיות בקיבוצים המוגדרות כתכניות שניתן להוציא מכוחן היתרי בניה, ויש כאלה המחייבות אישור תכנית מפורטת לצורך הוצאת היתרי בניה.

ד. קבלת אישור ממוסדות התכנון להרחבת הישובים החקלאיים – כל עוד תמ"א 35 לא קיבלה תוקף, חושב מספר יחידות הדיור המירבי שניתן לכלול בהרחבה הקהילתית, על פי הפער בין מספר יחידות הדיור הקיים בישוב לבין מגבלת יחידות הדיור שנקבעה לישוב בתמ"א 31. במושב - חושב מספר יחידות הדיור הקיימות על פי מכפלת מספר הנחלות המאווישות ב- 2. בקיבוץ - חושב מספר יחידות הדיור הקיימות על פי הצהרת הישוב. כיום, לאחר כניסתה לתוקף של תמ"א 35, נבחנת בקשה לתוספת יחידות דיור בישובים חקלאיים אל מול המגבלה המרבית למספר יחידות הדיור בישובים הכפריים הקבועה בלוח 2 של תמ"א 35 (מספר יחידות הדיור המרבי בישובים כפריים).

ה. תעסוקה:

המועצה הארצית, בהחלטתה מיום 12.3.96 בעת שדנה בהמלצות דו"ח הועדה לבחינת פעילות יצרנית נוספת במשק המשפחתי – היבטים מרחביים, פיזיים וארגוניים (להלן: דו"ח קדמון), הורתה על עריכת תכניות מתאר מחוזיות במסגרתן ייקבעו הכללים להגשת תכניות מתאר מקומיות אשר יאפשרו את התעסוקה הלא חקלאית בנחלות. במושב - תכניות המתאר המחוזיות (להלן: התכניות) במחוזות השונים נבדלות אמנם מעט זו מזו, אך ככלל כולן מאפשרות ייעוד שטחים לצרכי תעסוקה לא חקלאית בתוך חלקות א',

בהיקף של עד 500 מ"ר בנוי. התכניות מגדירות את אופי הפיתוח לצרכי שימושים אלה שניתן

לאשר בחלקות א' במושב במסגרת תכנית מתאר מקומית, ובכלל זה:

- (1) סוגי השימושים המותרים: מלאכה, תעשייה זעירה, גני ילדים, חנויות, אחסנה ויחידות אירוח (רק בישובים בעלי אפיונים תיירותיים).
- (2) היקף השטח המרבי לכל אחד מן השימושים: יש מבין התכניות כאלה המגדירות במדויק את השטח המרבי שניתן ליעד לכל אחד מן השימושים השונים, כאשר המשותף לכלל התכניות הוא האפשרות לאשר שימושים לא חקלאיים בחלקה א' בהיקף שאינו עולה על 500 מ"ר. יש מבין התכניות כאלה המחייבות שכלל השימושים ירוכזו במבנה אחד (למעט שימושים תיירותיים – אם ישנם).
- (3) מיקומם בתוך הנחלה: התכניות השונות מאפשרות הקמת שימושים לא חקלאיים בחלקת המגורים בלבד. התכניות מאפשרות חריגה מכלל זה עבור שימוש במבנים הקיימים כדין, לצרכי תעסוקה, גם אם אלה חורגים בחלקם משטח חלקת המגורים או צמודים לה.

בקיבוץ, בניגוד למושב, מרוכזים שטחי התעסוקה הלא חקלאית באזורים המיועדים לכך, ולא פזורים על פני כל שטח הישוב. שוני זה מצמצם במידת מה את ההשפעות הבעייתיות שיש להכללת שימושי תעסוקה בתוך ישוב חקלאי, שכן הוא מאפשר יצירת פתרונות מרוכזים לבעיות תשתית, וכן מאפשר הרחקת מפגעים סביבתיים (רעש, ריח, וכיוצ"ב) מאזורים המשמשים למגורים.

לנוכח זאת, הקביעות התכנוניות ביחס ליעוד שטחים לתעסוקה לא חקלאית בתוך שטח הקיבוץ הינן כלליות יותר, ומאפשרות גמישות רבה יותר מאשר במושב, הן במגוון שימושי התעסוקה המותרים, הן בהיקפם הכולל והן במיקום אזורי התעסוקה בתוך היישוב (כל עוד שימושים אלה הינם מחוץ לשטח המיועד למגורים בקיבוץ, אך בצמידות לו).

קביעת הזכויות בחלקת המגורים בישובים חקלאיים – המטרות

על פי חוזה החכירה הסטנדרטי של מינהל מקרקעי ישראל, השטחים המיועדים למגורים מתוך חלקה א' הינם חלק בלתי נפרד מן הנחלה כולה. לאור זאת, חובת השבת הקרקע למינהל בעת שמשנתה יעודה של הקרקע, החלה על כלל הנחלה, חלה גם על השטחים כאמור. הזכות החוזית הנתונה למינהל לדרוש השבת קרקע המשמשת לבית המגורים של החקלאי, יוצרת תחושת חוסר ודאות אצל חוכרי קרקע חקלאית, לגבי אחד האלמנטים הבסיסיים ביותר בחייהם – בית המגורים שלהם. על אף שבפועל מעטים המקרים (אם בכלל) בהם דרש המינהל באופן חד צדדי מימוש של זכויותיו לעניין השבת קרקע עליה מצויים מגורי החקלאי, עדיין נראה כי נדרשת הסדרה כוללת של עניין זה. הזכות החוזית הנתונה למינהל לדרוש את השבת הקרקע המיועדת למגורים בהתקיים מצב תכנוני מסוים (גם אם לא שכיחה) הינה בעייתית, ומונחת לפתחה של הועדה לצורך מציאת פתרון.

במסגרת הדיונים שקיימה ועדת מילגרום בנושא, העלו חקלאים רבים בפני הועדה את החשיבות שהם מייחסים לקביעת מדיניות מקרקעין חדשה ביחס לשטחים המיועדים למגורים מתוך הנחלה, שתיתן מענה לשתי סוגיות מרכזיות מנקודת מבטם:

1. עיגון זכויותיהם של החקלאים בשטחים המיועדים למגוריהם, וביטול האפשרות של השבת השטחים כאמור, במקרה של שינוי ייעוד.

2. מתן גמישות רבה יותר בשימוש בשטחים המיועדים למגורי החקלאי, על מנת לאפשר מגורים של יותר מבן אחד בחלקת המגורים, וזאת במטרה להסדיר סוגיות פנים משפחתיות, אשר מטבע הדברים עולות על רקע הכללים הנוהגים כיום ביחס לקרקע חקלאית.

ההחלטה בדבר מהות הזכויות שיוקנו לחקלאי בחלקת המגורים בישובים החקלאיים, הינה החלטה בעלת משמעויות רחבות היקף, המתפרסת על פני מגוון רחב של תחומים. בבואה להמליץ על מדיניות ראויה וכוללת לעניין זה, מצאה הועדה לנכון לקבוע כבר בראשית עבודתה את המטרות העיקריות אותן צריכה המדיניות להשיג וזאת כמפורט להלן:

1. חיזוק וביסוס זכויות החוכר החקלאי בחלקת המגורים

הצורך להסדרת הזכויות בחלקת המגורים עלה, כאמור, עוד בדיונים של ועדת מילגרום. הזמן הרב שעבר מאז ותהליכים שהתרחשו מאז הביאו את הועדה למסקנה כי עליה להביא במהרה לסיום האי הודאות הקיימת בנושא וזאת תוך הצעה לפתרון שקוף, פשוט וישים.

2. פישוט הליכים וצמצום המגע הנדרש בין החוכר החקלאי למינהל מקרקעי ישראל

הוראות המינהל והסכמי החכירה והשכירות הקיימים ביחס למקרקעי חלקת המגורים ביישובים החקלאיים, מטילים מגבלות רבות על השימושים שניתן לעשות במקרקעין אלה, ומביאה לניהול מסורבל ועתיר פעולות מצד המינהל.

הועדה סבורה כי על מנת לשפר את השירות הניתן על ידי המינהל לקהל לקוחותיו במגזר החקלאי בפרט, ולכלל הלקוחות שלו בכלל, יש לשאוף לצמצום הזדקקות החקלאי לשירותי המינהל. היקף התשומות אותן נדרש המינהל לספק כיום לטיפול במגזר החקלאי הינו ללא כל פרופורציה למספר הלקוחות בהם מדובר. בהינתן מגבלות התקציב הקיים, הקצאת תשומות כאמור, מצמצמת את היכולות של המינהל להפנות משאבים נוספים לטיפול במטרות המוצהרות שלו, כגון: תכנון, פיתוח ושיווק קרקעות, שמירה על הקרקעות וכדומה.

לפיכך סברה הועדה כי יש לשאוף לכך שעל מקרקעי חלקות המגורים ביישובים חקלאיים יחולו הכללים הדומים, ככל הניתן, לאלה הנהוגים ביחס לקרקע עירונית המיועדת לבניה נמוכה.

בהתאם לתפיסה זו, ממליצה הועדה על הקניית מלוא הזכויות (הקיימות והעתידיות) למגורים בחלקת המגורים בנחלות במושב לבעל זכויות הנחלה וזאת בהתאם למפורט בהמלצות ובכפוף למילוי התנאים המפורטים.

בנוגע לקיבוץ ממליצה הועדה כי האגודה תקבלנה זכות חכירה בחלקת המגורים, בהתאם לכללים שיקבעו, והיא תהיה רשאית לשייך למשפחת חברי האגודה יחידות דיור עם מלוא הזכויות (הקיימות והעתידיות), בכפוף לכללים שמפורטים בהמלצות אלה.

יישום המלצות אלה יצמצם בצורה משמעותית את הצורך במגע עם המינהל מצד בעל הזכויות בנחלה, על ידי צמצום משמעותי ברגולציה לא חיונית אותה מפעיל כיום המינהל על השימושים למגורים בחלקת המגורים, ועל ידי גביית תשלום חד פעמי, הלוקח בחשבון את הפוטנציאל הגלום בשטח חלקת המגורים, עבור מלוא הזכויות למגורים במקום גביית התשלומים עבור מימוש ו/או תוספת זכויות למגורים בשטח האמור. ראוי לציין כי המינהל מוביל במקביל תהליך דומה לגבי חוכרים בבניה נמוכה בקרקע עירונית (יישום המלצות ועדת גדיש), אך תוך תשלום שונה למינהל.

רוכש מלוא הזכויות הקיימות והעתידיות למגורים בחלקת המגורים במושב, יהיה פטור מתשלום כלשהו למינהל בגין ביצוע הפעולות הבאות:

- מימוש ו/או תוספת זכויות הבניה למגורים ופיצולן למספר מגרשים לצרכי מגורים.

- פטור מתשלום עבור דמי הסכמה על מקרקעי חלקת המגורים בהעברת הזכויות בנחלה כולה לאחר.

פתרון זה מביא גם להקדמת הכנסות לקופת המדינה, דבר בעל ערך כלכלי לא מבוטל.

3. שימוש יעיל יותר בקרקע ובתשתיות הקיימות וזאת בכפוף למדיניות התכנונית של מוסדות התכנון ולמצב התכנוני העדכני

הועדה סברה כי בהינתן צורכי הפיתוח של שוק הנדל"ן, כפי שאלה משתקפים, בין היתר גם בהוראות תמ"א 35, והמצב בו קיימות תשתיות זמינות בישובים החקלאיים, יש להעדיף עיבוי הישובים החקלאיים על פני פיתוח השטחים הפתוחים והקמת ישובים חדשים, וזאת כמובן בכפוף להוראות התכנון הסטטוטורי.

עמדת הועדה בעניין זה, הנסמכת על עמדת מינהל התכנון כפי שהוצגה בפני הועדה, היא כי ככל שקיימת אפשרות (תכנונית) להוסיף יח"ד, ישנה עדיפות לבניית יחידות דיור נוספות בתחומי השטח הצהוב של הישוב (היינו, עיבוי של היישוב), על חשבון יחידות דיור אותן ניתן היה לבנות בשטחי ההרחבה. עמדת הועדה נובעת ממספר סיבות עיקריות:

- א. צמצום מספר יחידות הדיור המתוכננות בהרחבה הקהילתית, יביא בהכרח גם לצמצום הפגיעה בשטחים פתוחים. זאת, בעוד ציפוף הבניה בשטח הצהוב, מביא לניצול מיטבי של השטח המבונה ממילא.
- ב. ריכוז יחידות הדיור הנוספות על אלה הקיימות, בתחום הישוב הקיים, יאפשר ניצול אינטנסיבי ויעיל יותר של התשתיות הקיימות ממילא בישוב. לעומת זאת, פיתוח מסיבי של ההרחבה הקהילתית ידרוש השקעה ניכרת בתשתיות חדשות, על המשמעויות הכלכליות והסביבתיות שיש לכך.

שמירה על השטחים הפתוחים הינה אחת המטרות המוצהרות של מדיניות התכנון וככזו היא מצאה את ביטויה בהוראות תמ"א 35. אימוץ מגבלות הפיתוח הקבועות בהוראות תמ"א 35 בהמלצות אלה, מבטיח כי מחד ינוצלו ביתר יעילות הן השטחים המיועדים למגורים בישובים הכפריים והן התשתיות השונות שפותחו בהם, ומאידך ישמר העיקרון של השמירה על השטחים הפתוחים. מתוך כך סברה הועדה כי בכפוף לקיומו של התכנון הסטטוטורי יש לקבוע את המחיר עבור יחידות דיור חדשות שיבנו ב"שטח הצהוב", כך שיקטן מזה שנקבע ביחס ליחידות דיור דומות בשטח ההרחבה הקהילתית. עם זאת, הועדה מוצאת לנכון להימנע מקביעת שיעורי תשלום נמוכים מדי, אשר עלולים להביא לעודפי ביקוש גדולים לדיור בישובים הכפריים, וכתוצאה מכך – ליצירת לחצים כבדים על מוסדות התכנון לפרוץ את המגבלות שהוטלו על מספר יחידות הדיור לכל ישוב וישוב בלוח 2 של תמ"א 35 כאמור.

4. הסדרת הפעילות הבלתי חקלאית בחלקת המגורים

בעקבות אימוץ המלצות דו"ח ועדת קדמון, אשר בא על רקע הרחבת השימושים הלא חקלאיים במושבים, אושרו על ידי מוסדות התכנון תכניות סטטוטוריות בכל הרמות (מארצית – תמ"א 35, דרך תכניות מתאר מחוזיות ועד לתכניות מתאר מקומיות ומפורטות) במסגרתן נקבעו שימושי התעסוקה הלא חקלאית בנחלות. ככלל מאפשרות התכניות הסטטוטוריות ייעוד שטחים לצרכי תעסוקה לא חקלאית בהיקף של עד 500 מ"ר בנוי בשטח המיועד למגורים בחלקה א' בנחלה.

לאור האמור, סברה הועדה כי לצד עיגון הזכויות בחלקת המגורים כאמור לעיל, יש לפעול להסדרתם של השימושים הלא חקלאיים הקיימים בחלקת המגורים, אשר אושרו בתכניות הסטטוטוריות.

הועדה סברה כי השגת המטרות המפורטות לעיל, צריכה להיעשות תוך ראייה כוללת של המדיניות הנוגעת למרחב הכפרי, הנובעת מתוך שלושה היבטים מרכזיים: פיתוח המרחב הכפרי; שימור ופיתוח המרחב העירוני וצמצום תופעת הפרבור; חלוקה צודקת של נכסי המדינה.

1. **פיתוח המרחב הכפרי** – הזדקנות האוכלוסייה בישובים והתדלדלותה הנובעת, בין היתר, מהירידה בהתבססות על החקלאות כמקור פרנסה עיקרי, גורמות לבעיה דמוגרפית בישובים החקלאיים. הדבר אף בא לידי ביטוי ביכולת הפיתוח הפיזית של הישובים וברמת התשתיות הפיזיות הקיימות. לתפיסת הועדה קיים אינטרס לאומי בהמשך קיומה של החקלאות וההתיישבות החקלאית במדינה. על מנת לתת מענה לבעיה זו מתחייבת בחינה מחודשת של שתי סוגיות עיקריות הקשורות בשימושי הקרקע בחלקת המגורים:

א. מי רשאי לגור בחלקות המגורים, בקרבת השטחים החקלאיים?

על פי העקרון שנקבע בהחלטת מועצה מס' 1, המגורים בנחלות הינם פועל יוצא של הפעילות החקלאית הנעשית בסמוך. במציאות הנוכחית, בה מרבית תושבי הישובים החקלאיים אינם עוסקים בחקלאות לפרנסתם, נראה כי יישום עקרון זה כפשוטו ירוקן את הישובים החקלאיים מיושביהם.

ברי, כי המציאות שנוצרה, לפיה השטחים החקלאיים בנחלה מעובדים לרוב על ידי אחר בעוד החקלאי עוסק בתחום אחר, אשר לרוב אינו קשור כלל לחקלאות, מחייבת בחינה מחודשת של הנושא כולו, ואינה יכולה להיפתר על ידי אכיפה דווקנית של זכות המינהל לדרוש את הקרקע חזרה, לרבות בית המגורים של חקלאי ואף בית מגוריו של בנו הממשיך, במקום בו בעל הנחלה מפסיק לעבוד בחקלאות.

קבלת הנחה זו, הביאה את הוועדה למסקנה נוספת - אם הקשר בין תעסוקת התושב בשוב החקלאי לבין זכותו למגורים בנחלה אינו חזק כפי שהיה בעבר, ועל רקע הבעיה הדמוגרפית ההולכת ומחריפה בישובים חקלאיים רבים, ראוי להמשיך ולבחון עקרון נוסף שנקבע בהחלטה מס' 1 ועודנו שריר וקיים. המדובר בעקרון לפיו המגורים בנחלה במושב מותרים רק לבעל הנחלה ולאחד מבניו שנבחר להמשיך ולקיים את הפעילות החקלאית בדור הבא. בהיעדר זיקה בין המגורים בנחלה לפעילות החקלאית, ספק אם יש עוד טעם בשמירה על הרצף הבין-דורי במגורים בנחלה.

בהמשך לכל האמור לעיל, סבורה הוועדה כי ניתן לאפשר מגורים בנחלה גם למי שאינו בן ממשיך של בעל זכויות בנחלה. הדבר יפתור בראש ובראשונה את אחת הבעיות הקשות העומדות בפני בעל הזכויות בנחלה והיא הסכסוכים הפנימיים בין בניו אודות זהות הבן הממשיך. כן עשוי השינוי להביא להגדלת מאגר התושבים הפוטנציאליים בישובים החקלאיים, ולתרום ליצירת מפנה משמעותי במגמות הדמוגרפיות המאפיינות רבים מן הישובים הללו, ולאפשר את המשך קיומם והתפתחותם. בנוסף לכך, רואה הוועדה יתרון בקליטת אוכלוסייה חדשה בחלקות המגורים גם מתוך כך שקליטה כאמור תאפשר הפניית משאבים לשיפור התשתיות הפיזיות בישובים וניצול התשתיות הציבוריות הקיימות ממילא. עם זאת, לאור היבטים אחרים שבחנה הוועדה בהקשר זה, ובראשם מניעת הליך של פרבור, מובן כי יש לקבוע כללים מוגדרים ליישום עקרון זה, שימנעו לחצים על מוסדות התכנון להגדלת נפח הישובים החקלאיים מעבר לסביר, ולבריחת אוכלוסייה איכותית מן העיר אל הכפר.

ב. אילו שימושים שאינם למגורים, ניתן להתיר בחלקת המגורים?

כאמור, השינויים שחלו באופי הפעילות החקלאית במהלך השנים בהם מתקיימים הישובים החקלאיים (מיכון, ניצול יתרונות לגודל שהביאו לאיחוד משקים ומכסות ועוד), הביאו לכך שהלכה למעשה, החקלאות אינה משמשת עוד כמקור הפרנסה הבלעדי בישובים החקלאיים, ורבים מבעלי הזכויות בנחלות פונים למקורות פרנסה חלופיים. במציאות זו, השאלה המוטלת לפתחה של הוועדה היא היכן ראוי שיינתן המענה לבעיות התעסוקה שנוצרו, והאם ניתן למצוא להם מענה, ולו חלקי, בחלקת המגורים.

לדעת הוועדה, בראיה קדימה האינטרס התכנוני (אשר יפורט בהמשך) גובר במקרה זה על ההיבט של פיתוח המרחב הכפרי. לאור זאת, סוברת הוועדה כי פתרונות התעסוקה הלא-חקלאיים עבור בעלי הזכויות בנחלות, צריכים להתבסס בעתיד על מוקדי תעסוקה עירוניים/אזוריים, ואין מקום לספק להם פתרונות תעסוקתיים בסמוך לביתם שבחלקת המגורים. ניתן לסייג במעט כלל זה, ולהבחין בין מתן יצירת מוקד תעסוקה אזורי אחד שיינתן

מענה לצרכי התעסוקה, אשר לו נתנה הועדה עדיפות על פני יצירת פתרונות תעסוקה הפזורים בחלקות המגורים סביב בתי המגורים של הישוב.

יחד עם זאת, לא ניתן להתעלם מהמציאות שהלכה ונרקמה הלכה למעשה בשטח, ואף קיבלה ביטוי בתכניות סטטוריות בכל הרמות. תכניות אלה מאפשרות, כאמור, שימושים לתעסוקה לא חקלאית בנחלות במושבים. לכן, בעת קביעת הכללים הפרטניים ליישום המדיניות העקרונית בנושא זה, הובאו בחשבון גם המצב הסטטוטורי הקיים, היקף שטחי התעסוקה שכבר הוקמו בחלקות המגורים שבישובים החקלאיים, ובעיות האכיפה הרבות עימם מתמודדים יחידות הפיקוח השונות.

2. **שימור ופיתוח המרחב העירוני וצמצום תופעת הפרבור** – הועדה התייחסה ליחסי הגומלין בין פיתוח הכפר וחיוזוק המרחב העירוני, מתוך שאיפה לאפשר את המשך פיתוחם של הישובים החקלאיים מחד, ומאידך לצמצם את תופעת הפרבור, שעיקר נזקיה בהוצאת מוקדי תעסוקה ומגורים "איכותיים" אל מחוץ למרחב העירוני.

מגורים:

תמ"א 35, הקובעת את העקרונות למדיניות הפיתוח הארצית עד לשנת 2020 בהיבטים של מגורים, תחבורה, אנרגיה ועוד, קובעת גם מגבלה עליונה למספר יחידות דיור שניתן לאשר לבניה בכל אחד מהישובים החקלאיים בארץ. מגבלה זו כוללת בתוכה את יחידות הדיור הקיימות, את יחידות הדיור המאושרות בתכניות תקפות שטרם נבנו, ואת יחידות הדיור שתאושרנה בעתיד, הן בחלקות המגורים בישוב והן בשטח המיועד להרחבה קהילתית (אם ישנה כזאת). המשמעות היא כי בהיתן שמירה על הוראות תמ"א 35 (מסמך המדיניות התכנונית העדכני, המשמעותי והמקיף ביותר שקיים), אין חשש ממשי להפרת האיזון בין היקף המגורים בישובים החקלאיים לבין הערים. לאור האמור, סברה הועדה כי יש לחזק את האמירה התכנונית הנובעת מתוך הוראות תמ"א 35, אודות המגבלה של יחידות הדיור בישובים חקלאיים, וזאת על ידי עיגונה במערכת ההסכמית בין המינהל לבין האגודות בישובים החקלאיים.

תעסוקה:

סקירת מדיניות המקרקעין (המופיעה בדו"ח זה) כפי שנקבעה על ידי מועצת מקרקעי ישראל לאורך השנים ביחס לקרקע חקלאית, מעלה כי הנחלות בישובים החקלאיים יועדו לפעילות חקלאית בלבד. כאמור, שינויים באופי הפעילות החקלאית ותמריצים כלכליים גדולים לשימוש לא חקלאי בקרקע, הביאו לכרסום עקבי במדיניות זו בשנים האחרונות.

החלטות המועצה התקפות, מאפשרות כאמור, לייעד קרקע המצויה בתחום חלקת המגורים בנחלה לשימושים לא חקלאיים בהיקפים מוגבלים, כאשר התכנון הסטטוטורי מאפשר זאת (בתכנית תקפה או בהיתר לשימוש חורג). בפועל, מרבית הפעילות הלא-חקלאית (פל"ח) בחלקות המגורים

במושבים אינה מגובה באישורים הסטטוטוריים הפרטניים המתירים זאת, ובחלקה גם חורגת מהיקפי השטחים והשימושים אותם מתיר המינהל. כפועל יוצא מכך, מרבית שטחי התעסוקה בחלקות המגורים במושבים אינם מוסדרים כדין מול המינהל.

ייעוד שטחים מתוך חלקות המגורים לצרכי תעסוקה לא חקלאית הינו בעל השלכות בעייתיות, בין היתר מהסיבות המפורטות להלן:

א. החלשת הישובים העירוניים – שימוש בשטח חלקת המגורים במושב לצרכי תעסוקה, שאינו מוסדר מול המינהל והינו בניגוד לחוק התכנון והבניה, מקנה למשתמש יתרונות כלכליים משמעותיים ביחס לשימוש מקביל בשטחי תעסוקה בעיר. יתרון זה נובע מכך שהמשתמש אינו משלם דמי חכירה למינהל עבור השימוש בקרקע לייעוד זה. המשמעות היא פגיעה משמעותית בהכנסות הרשויות המקומיות העירוניות, בכל הנוגע לגביית ארנונה משטחי התעסוקה המצויים בתחומן.

ב. פגיעה בישובים הכפריים – שימוש בשטח חלקת המגורים במושב לצרכי תעסוקה, בניגוד לחוק התכנון והבניה, עלול לפגוע בישוב החקלאי עצמו וזאת מן הסיבות הבאות:

- (1) הכנסת שימושי תעסוקה לישוב החקלאי עלולה להביא מפגעי בטיחות ואיכות סביבה;
- (2) פיתוח שטחי מסחר, אחסנה ותעשיות קלות בשטחי חלקת המגורים מביא איתו העמסה על התשתיות הפיזיות בישובים החקלאיים שאינם ערוכים להיקף כזה של שימוש;
- (3) הכנסת השימושים כאמור עלולה ליצור לעתים קרובות מתחים חברתיים בתוך הישוב.

כנגד טיעונים אלה, ניצבה בפני הועדה גם המציאות כפי שהתפתחה במהלך השנים האחרונות: הכללת שימושי התעסוקה לא חקלאית בחלקות המגורים במושבים במסגרת תכניות המתאר המחוזיות, וכן הקמה בפועל של שטחי תעסוקה במספר גדול מאוד של חלקות מגורים במושבים. עוד הוצגו בפני הועדה קשיי האכיפה עימם מתמודדות יחידות הפיקוח השונות בכל הנוגע להסדרת השימושים התעסוקתיים בכלל, ומניעת השכרתם של שטחים אלה לצד שלישי בפרט.

לפיכך, סוברת הועדה כי לא ניתן לאסור על שימושים לתעסוקה לא חקלאית, אשר אושרו כדין בתכנון הסטטוטורי והושקעו בהם השקעות לא מבוטלות על ידי החקלאים. דווקא הסדרת השימושים לתעסוקה, תוך צמצום הכדאיות הכלכלית של שימושים אלה בישובים החקלאיים, תביא לדעת הועדה לצמצם את השימושים לתעסוקה בנחלות במושבים. לצורך כך ממליצה הועדה כי שיעור התשלום שייקבע לשימושי התעסוקה ישקף את מלוא שווי הקרקע המיועדת לשימושי תעסוקה, וכי מחיר זה יהיה גבוה יותר משיעור התשלום שנקבע לשטחי המגורים בחלקת המגורים.

השוואת מחירים לשימושי הקרקע לתעסוקה בין העיר לישוב כפרי, תחזיר את הכדאיות הכלכלית למיקום השימושים לתעסוקה בעיר וזאת משום שקיימת עדיפות לקרבה לספקים וללקוחות וכן לתשתיות התומכות, אשר מפותחות יותר בעיר.

מעבר לכך, ראוי להדגיש כי שימושי התעסוקה והמגורים בחלקת המגורים באים בהכרח זה על חשבוננו של זה, כך שהכללת שימושי תעסוקה מצמצמת את מספר יחידות הדיור שניתן להקים. קביעת מחיר המופחת לשימושי המגורים ביחס לשימושי התעסוקה, יביא במקרים רבים להעדפת שימושי המגורים על שימושי התעסוקה ובדרך זו לצמצום היקף שימושי התעסוקה במושבים.

זאת ועוד, הועדה סבורה כי אין לאפשר מתן הנחות הנהוגות בהקצאת הקרקע לשימושים לתעסוקה באזורי עדיפות לאומית, וזאת על מנת לתת העדפה גדולה יותר של הקמת השימושים כאמור בערים במקומות בהם במיוחד יש למדינה אינטרס בחיזוק המגזר העירוני.

לאור האמור לעיל, ובעיקר לנוכח גביית מלוא שווי המקרקעין המשמשים לתעסוקה לא חקלאית, ולנוכח קשיי האכיפה בסוגיית ההשכרה, סברה הועדה כי ניתן לאפשר גם את השכרת שטחי התעסוקה.

כצעד משלים להמלצות הנזכרות לעיל, ממליצה הועדה על הגברת פעולות האכיפה כנגד שימושי התעסוקה הבלתי מוסדרים בישובים החקלאיים, ואגב כך גם על התניית הטיפול בכל פניה של החקלאי למינהל, בהסדרת שטחי התעסוקה בשטחו.

3. **שמירה על נכסי המדינה וחלוקה שוויונית שלהם** – היבט זה בוחן האם נשמרת חלוקה הוגנת של נכסי המדינה בתהליך עיגון הזכויות בחלקת המגורים, תוך קביעת התמורות הראויות להשתלם למינהל ובאמצעותו לציבור עבור הזכויות הנוספות הניתנות לחקלאי בחלקת המגורים. הבחינה כאמור, צריכה להיעשות, תוך מתן משקל ראוי למטרות ולשיקולים שפורטו, ובכלל זה למתן אפשרות לפיתוח עתידי של הישובים החקלאיים על בסיס ניצול התשתיות הקיימות.

לצורך גיבוש עמדת הועדה בנושא זה, הוחלט להתמקד בשלושה תחומים עיקריים:

א. בחינת המצב הקיים מנקודת ראותה של המדינה – מקרקעי חלקות המגורים בישובים החקלאיים מוחזקים כדין על ידי חברי האגודות החקלאיות במשך עשרות רבות של שנים, מעת עלייתם לקרקע של ישובים אלה, מראשית הציונות ועד היום. חלק גדול מהישובים כאמור עלו על הקרקע טרם הקמת המדינה או בסמוך למועד זה, ומטרתם, מלבד פיתוח החקלאות, היתה יישוב הארץ, הגנה על גבולות המדינה, תפיסת קרקעות ומימוש הציונות וההתיישבות בארץ ישראל. במקרקעין אלה רשאים החקלאים לעשות שימוש לצרכי

מגוריהם, ואף לממש זכויות בניה נוספות לצורך אכלוס חברים חדשים באגודה או בני משפחה (תחת מגבלות מסוימות), ללא שיתחייבו בהעברת תמורה כלשהי למינהל. יתרה מזאת, למרות שעל פי חוזה החכירה הסטנדרטי של מינהל מקרקעי ישראל, חלה על מקרקעי חלקת המגורים חובת השבה למינהל בעת שמשנתה יעוד הקרקע, נמנע המינהל ככלל מממוש חד צדדי של זכויותיו לעניין השבת קרקע עליה מצויים מגורי החקלאי.

מכל האמור לעיל עולה כי ככל שמתקיימת מערכת הכללים הנוכחית ביחס לקרקע חקלאית, ממילא אין בעלי הקרקע (המדינה, קק"ל, רשות הפיתוח) נהנים מתמורות משמעותיות ממקרקעי הישובים החקלאיים. עוד ניתן לומר כי בכל מערכת כללים עתידית שתקבע, לא ניתן יהיה ליזום פיתוח כלשהו במקרקעין אלה, שלא באמצעות האגודות החקלאיות או בכפוף להסכמתן. הועדה סוברת כי בקביעת שיעור תשלום שייגבה כנגד הסדרת זכויות בחלקת המגורים יש להביא בחשבון גם את המצב האלטרנטיבי בו המדינה אינה נהנית מתמורות עבור קרקעות אלה, ולא מפיתוח הישובים, בכל אותם מקומות בהם תמצא אגודה כי בחירה בכללים המוצעים בדו"ח זה אינה משתלמת לה מבחינה כלכלית.

ב. אינטרס תכנוני וכלכלי בציפוף חלקת המגורים –

(1) כאמור, צמצום מספר יחידות הדיור המתוכננות בהרחבה הקהילתית, יביא בהכרח גם לצמצום הפגיעה בשטחים פתוחים. זאת, בעוד ציפוף הבניה בחלקת המגורים יביא לניצול מיטבי של השטח המופר ממילא, ובכך יצמצם פגיעה סביבתית במרחב החקלאי של היישוב.

(2) ריכוז יחידות הדיור הנוספות על אלה הקיימות, בתחום הישוב הקיים, יאפשר ניצול אינטנסיבי ויעיל יותר של התשתיות הקיימות ממילא ביישוב. לעומת זאת, פיתוח מסיבי של ההרחבה הקהילתית ידרוש השקעה ניכרת בתשתיות חדשות, על המשמעותיות הכלכליות והסביבתיות שיש לכך.

יודגש שוב כי בהיעדר הסכמה מצד האגודה לצעד זה, מתוך הכרה בכדאיות הכלכלית שבו, לא ניתן יהיה להשיג יעד זה.

ג. בחינת מדיניות המינהל ביחס לקרקע עירונית - כחלק ממכלול השיקולים שעמדו בפני הועדה, היו הכללים וההסדרים השונים אותם קבעה מועצת מקרקעי ישראל ביחס לקרקע עירונית בכלל, וביחס לבניה נמוכה בפרט. נכון הוא שלא ניתן להחיל כללים זהים על סוגי קרקע שונים ובוודאי שלא ניתן להתעלם מנקודות המוצא השונות בהקצאת הקרקע ומהתמורות השונות שנתקבלו לאורך השנים מן הקרקעות השונות. בהינתן כל האמור לעיל, בחנה הועדה את המדיניות שיש להנהיג בקרקע חקלאית, על רקע המדיניות הנוהגת ביחס לקרקע עירונית, על פי אמות המידה הבאות:

(1) באמצע שנות ה-90 ערך המינהל מבצע להיוון דמי חכירה בקרקע עירונית המיועדת למגורים תמורת שיעור היוון של 3.75% משווי הקרקע. ההיוון הקנה לחוכר העירוני, סל הטבות הכולל בין היתר: פטור מתשלום דמי חכירה שנתיים, פטור מתשלום דמי הסכמה בעת העברת הזכויות בנכס לאחר, פטור מתשלום דמי היתר עבור הגדלה/מימוש של זכויות בניה נוספות עד לשטח כולל של 160 מ"ר, וקביעת דמי היתר בגין תוספת זכויות בניה מעבר לרף זה, בשיעור 31% בלבד מעליית שווי המקרקעין בגין תוספת זכויות אלו.

(2) ככלל, שולמו בקרקע עירונית דמי חכירה ראשוניים ודמי חכירה שנתיים כנגד זכות החכירה. עם זאת ידוע כי גם בקרקע עירונית ישנה שונות רבה בין נכסים שונים ותקופות שונות לעניין גובה דמי החכירה הראשוניים והשנתיים ששולמו למינהל (כפי שמופיע בסקירה של אגף החוכרים במינהל מקרקעי ישראל אודות המדיניות הרב שנתית של הקצאת זכויות חכירה למגורים במגזר העירוני לפני ואחרי קום המינהל, אשר הוצגה בפני הועדה).

על רקע ההבדלים בהיקף הקרקע בה מדובר ובהיקף תשלומי העבר למינהל, מצאה הועדה לנכון להחיל על חלקות המגורים שיוסדרו בהתאם לאמור בהמלצות אלה, מערכת כללים שונה מזו שנקבעה ביחס לקרקע עירונית, בין היתר בכל הנוגע לתשלום הנקבע כנגד העברת זכויות בנחלה כולה, במחיר שנקבע לרכישת זכויות בניה נוספות למגורים ועוד.

מעבר לכך, סברה הועדה כי מכיוון שמדובר בישובים שמחזיקים בקרקע כדין עשרות רבות של שנים, תוך עיבודה ושמירתה מגורמים שונים, מכיוון שמדובר על תוספת זכויות על הזכויות הקיימות בידי החקלאים כבר כיום, כפי שפורט לעיל, ומכיוון שנדרש להסדיר את מכלול הזכויות בחלקת המגורים, יש ליצור תמריצים כלכליים להשגת המטרות שפורטו לעיל. בהתאם לכך, ראוי לקבוע את התמורה עבור הקניית האפשרות לביצוע פעולות שונות במקרקעי חלקת המגורים, על שיעור של 33% משוויים המלא של המקרקעין (למעט תעסוקה לא חקלאית בה צריכה להיות התמורה שווה למלוא ערך הקרקע).

דברי הסבר להמלצות הועדה בחתך הסעיפים השונים

פרק זה מציג את דברי ההסבר להמלצות הועדה, אשר פורטו לעיל. דברי ההסבר בנויים כך שבנוגע לכל סעיף מפורטת הקביעה הרלוונטית בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 979 ומודגשים השינויים המוצעים בהמלצות אלה ביחס לאמור בהחלטה 979. כן מפרטים דברי ההסבר את הסיבות לשינויים כאמור, תוך התייחסות למטרות אותן ביקשה הועדה להשיג בגיבוש ההמלצות והסוגיות להן בחרה להתייחס בגיבושן.

1. עיגון זכויות החקלאים בחלקת המגורים

1.1. חקלאי במושב או אגודה בקיבוץ, אשר יבחרו לעגן את זכויותיהם בחלקת המגורים בישובים החקלאיים בדרך של חוזה חכירה, יוכלו לעשות כן בתיאום מלא עם המינהל ובכפוף למילוי כל ההוראות המפורטות בהמלצות אלה. חקלאי ו/או אגודה, אשר יבחרו שלא להצטרף להסדר המוצע בהמלצות אלה, לא יהיו זכאים לתנאים הנכללים בהסדר המוצע, והכללים אשר יחולו עליהם יהיו אלה הנוהגים כיום או כפי שייקבעו בהתאם להחלטות מועצה עתידיות.

1.2. ביחס למושב:

חקלאי שהוא בעל זכויות בנחלה במושב (להלן: בעל זכויות בנחלה), אשר יבחר לעגן את זכויותיו בחלקת המגורים בנחלתו, יהיה רשאי לחתום על חוזה חכירה ו/או על נספח לחוזה החכירה עם המינהל בנוגע לחלקת המגורים (להלן: חוזה חכירה בנוגע לחלקת המגורים), וזאת בתיאום מלא עם האגודה והגורמים המיישבים, במידת הצורך.

בחוזה החכירה בנוגע לחלקת המגורים שיחתם בין החקלאי לבין המינהל, כאמור לעיל, יוגדרו זכויותיו של החקלאי בחלקת המגורים על פי המוצע בהמלצות אלה. כן יקבע כי על אף האמור בכל חוזה ו/או הסכם בין החקלאי ו/או האגודה לבין המינהל, לא יחולו על שטח חלקת המגורים ההוראות בדבר השבת הקרקע למינהל לכשישתנה יעודה.

יובהר כי לגבי שטחי משבצת הישוב החקלאי שאינם חלקות המגורים ימשיכו לחול הוראות בדבר השבת הקרקע למינהל לכשישתנה יעודה.

1.3. ביחס לקיבוץ:

אגודה בקיבוץ, אשר תבחר לעגן את זכויותיה בחלקת המגורים, תהיה רשאית לחתום על חוזה חכירה ו/או על נספח לחוזה החכירה עם המינהל בנוגע לחלקת המגורים (להלן:

חוזה חכירה בנוגע לחלקת המגורים), וזאת בתאום מלא עם הגורמים המיישבים, במידת הצורך.

בחוזה החכירה כאמור, יוגדרו זכויותיה של האגודה בחלקת המגורים וכן זכויותיהם של חברי האגודה בחלקת המגורים, והכל על פי המוצע בהמלצות אלה. כן יקבע כי על אף האמור בכל חוזה ו/או הסכם בין האגודה לבין המינהל, לא יחולו על שטח חלקת המגורים ההוראות בדבר השבת הקרקע למינהל לכשישתנה יעודה.

יובהר כי לגבי שטחי משבצת של הקיבוץ שאינם חלקת המגורים ימשיכו לחול הוראות בדבר השבת הקרקע למינהל לכשישתנה יעודה.

1.4. עיגון הזכויות בהתאם לאמור בסעיף זה יהיה מותנה בתשלום דמי חכירה כאמור בסעיף 4 שלהלן.

שוני לעומת החלטה 979:

המלצות הועדה בנושא זה תואמות את האמור בהחלטה 979.

הסבר:

עיגון זכויות החקלאים בחלקת המגורים הינו אחת ממטרותיה העיקריות של הועדה.

עיגון הזכויות בפועל מחייב שינויים בהסדרים החוזיים הקיימים בין המינהל לחקלאים במושב ובקיבוץ, בכל הנוגע למהות הזכות הנתונה לחקלאים בחלקת המגורים, כך שבשטחים אלה לא תעמוד למינהל הזכות לדרוש את השבת הקרקע לכשישתנה יעודה.

לצורך כך נדרש להגדיר במדויק את שטחה של חלקת המגורים ואת מערכת הכללים שיחולו בה. כן נדרש להגדיר את הזכויות שינתנו לחקלאי בחלקת המגורים, מעבר ובשונה מהקיימות כיום. לפיכך, וכנהוג בכל מערכת הסכמית, נדרשת הסכמתם של המינהל והחקלאי להחלת מערכת הכללים החדשה כאמור לעיל. מאליו יובן כי עיגון זכויות החקלאי בחלקת המגורים יעשה בכפוף למילוי כל התנאים שפורטו בהמלצות אלה.

2. הגדרת חלקת המגורים

2.1. ביחס למושב:

הועדה ממליצה כי חלקת המגורים במושב תוגדר כחלק מחלקה א' בנחלה עד לשטח כולל של 2.5 דונם בלבד, שמתקיימים בו במצטבר התנאים הבאים:

2.1.1. השטח כאמור מיועד למגורים בתכנית שאושרה על ידי מוסדות התכנון על פי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965;

2.1.2. חלקת המגורים כאמור תכלול את יחידות הדיור הקיימות בשטח. המינהל יקבע כללים בנוגע לחלוקת מגורים, אשר מסיבות חריגות לא ניתן להכליל בהן את כל יחידות הדיור הקיימות כדין.

2.2. במושבים באזור עדיפות לאומית א' ובקו העימות בלבד (כהגדרתם בסעיף ה' (סיוע ותמריצים בתחום השיכון) להחלטת ממשלה מס' 2228 מיום 14.07.2002), בהם חלקת המגורים לפי הגדרתה לעיל קטנה מ- 2.5 דונם, תתאפשר השלמתה וזאת בהתאם להוראות המפורטות להלן:

2.2.1. אם חלקה א' של הנחלה הינה בשטח של 2.5 דונם או גדולה מזה, תתאפשר השלמת חלקת המגורים עד ל- 2.5 דונם מתוך חלקה א' בלבד, וזאת בכפוף לקיומה של תכנית תקפה;

2.2.2. אם חלקה א' של הנחלה קטנה מ- 2.5 דונם, תתאפשר השלמת חלקת המגורים עד ל- 2.5 דונם בצמידות לחלקה א' הקיימת, וזאת בכפוף לקיומה של תכנית תקפה.

2.2.3. במידה ולא ניתן לבצע את השלמת חלקת המגורים בצמידות לחלקה א' ורק כאשר שטח חלקת המגורים, על פי הגדרתה לעיל, קטן מ- 1.5 דונם, תתאפשר השלמתה ל- 2 דונם על ידי ייעוד שטח מתוך משבצת הישוב וזאת בתנאי כי השטח האמור לעיל צמוד לאזור המגורים במושב, ובכפוף לקיומה של תכנית תקפה המאפשרת זאת.

2.3. ביחס לקיבוץ:

הועדה ממליצה כי חלקת המגורים בקיבוץ תוגדר כחלק או חלקים משטח המחנה של הישוב המיועדים למגורי חברי האגודה על פי תכנית תקפה והמשמשים למגורי חברי האגודה, אשר שטחם הכולל אינו גדול ממכפלת תקן הנחלות או מספר משפחות החברים באגודה, הנמוך מבין השניים, ב- 2 דונם.

לעניין סעיף זה משפחת החברים באגודה הינה: בני זוג או יחיד, אשר ביום 02.09.2003 היוו יחידה משפחתית בקיבוץ והיו חברי אגודה השותפים בכל נכסי האגודה, ובכל חובות הקיימים לחברים כלפי האגודה, וכן בכל הזכויות המוקנות מהאגודה לחברים.

חלקת המגורים כאמור תכלול את יחידות הדיור הקיימות בשטחה. המינהל יקבע כללים בנוגע לחלוקת מגורים, אשר מסיבות חריגות לא ניתן להכליל בהן את כל יחידות הדיור הקיימות.

יובהר כי בכל אופן לא יהיה שטחה של חלקת המגורים גדול מהשטחים המיועדים על פי תכנית תקפה למגורי חברי האגודה מתוך שטח המחנה של הישוב.

2.4. הן ביחס למושב והן ביחס לקיבוץ ממליצה הועדה כי חלקת המגורים תהיה ככלל שטח רציף. המינהל יקבע כללים למקרים חריגים בהם אין אפשרות להגדיר חלקת מגורים רציפה.

המינהל יקבע כללים להסדרת זכויות בשטחים המיועדים למגורים מתוך חלקה א' בנחלה שלא נכללו בחלקת המגורים לפי הגדרתה לעיל במושב, ולשטחים המיועדים למגורים מתוך שטח המחנה בקיבוץ, וזאת בכפוף לתשלום למינהל של מלוא ערך הקרקע עבור שטחים אלה.

שוני לעומת החלטה 979:

המלצת הועדה מתבססת על העקרונות שנקבעו בהחלטה 979 לעניין הגדרת חלקת המגורים, אך בשינויים המפורטים להלן:

א. הועדה סבורה כי יש להגדיר בצורה מדויקת יותר את שטח חלקת המגורים, לעומת ההגדרות שעמדו בבסיס החלטה מס' 979, תוך קביעה כי שטח חלקת המגורים יהיה שטח רציף מתוך ה"שטח הצהוב" ויכלול, ככל הניתן, את כל יחידות הדיור הקיימות.

ב. הועדה סבורה כי יש לאפשר לחקלאי, אם יבחר בכך, להסדיר את כל השטחים המיועדים למגורים על פי תכנית סטטוטורית תקפה, גם כאשר שטחים אלה חורגים מהשטח המכסימלי שהוגדר כחלקת המגורים (2.5 דונם במושב, 2 דונם בקיבוץ). הסדרת שטחים עודפים כאמור, תתבצע על פי כללים שיקבע המינהל, ובכפוף לתשלום מחיר מלא עבור הסדרת שטחים אלה. יש לציין כי החלטה מס' 979 שללה כל אפשרות להסדרת שטחים עודפים כאמור.

ג. הועדה קובעת כי הבסיס לחישוב שטח חלקת המגורים בקיבוץ יהיה מכפלה של מספר משפחות החברים או תקן הנחלות (הנמוך מביניהם) ב- 2 דונם בלבד, וזאת לעומת 2.5 דונם שנקבעו בהחלטה מס' 979.

הסבר:

א. ככלל, סברה הועדה כי חלקת המגורים צריכה להיות חלק מהשטחים המיועדים למגורים על פי תכנית תקפה מתוך שטח חלקה א' במושב ושטח המחנה בקיבוץ. זאת מתוך מגמה כללית להתאים את הוראות המינהל להוראות התכנוניות ובמטרה לשמור על השטחים המיועדים לעיבוד חקלאי.

ב. קביעת שטחה של חלקת המגורים לגביה ייקבעו הסדרים חוזיים חדשים, הינה אחת מסוגיות היסוד בהן עסקה הועדה, שכן להיקף השטח שנקבע השלכות משמעותיות בכל הנוגע להיקפי הבניה שניתן יהיה לממש בחלקת המגורים (בכפוף לקבלת אישור סטטוטורי ממוסדות התכנון). בשטח זה אף תוקנה זכות הייזום לבעל הנחלה ללא מכרז (זכות שדה-פקטו נמצאת בידי זה מכבר, לאור זאת שבית מגוריו נמצא על מקרקעין אלה), כאשר המחיר שישולם למינהל בגין כל סוג יזמות נקבע גם הוא במסגרת המלצות אלה.

מתוך ההכרה בערך הכלכלי שיש לקביעת שטחה של חלקת המגורים, ביקשה החלטה 979 ליצור אחדות בין בעלי הזכויות בנחלות במושבים, ולקבוע שטח מרבי אחד שעליו יחולו ההסדרים החדשים שייקבעו. זאת, על אף שבמצב המוצא לפיו תוגדר חלקת המגורים במושבים קיימת שונות בין הנחלות השונות. כך גודל חלקה א' בנחלות במושבים השונים נע במקרי הקיצון בין 1 דונם ל- 8 דונם ואף יותר. כן קיימת שונות בין השטחים המיועדים למגורים מתוך חלקה א' בנחות השונות. מובן כי קביעת שטח אחד לחלקת המגורים משמעותה גריעת שטחים מתוך השטחים המיועדים למגורים בחלק מן הנחלות. ברי כי ככל שהשטח הנקבע קטן יותר, גדל מספרם של בעלי הזכויות בנחלות שבעצם הכניסה להסדרים החוזיים החדשים נדרשים לצמצם את השטחים המיועדים למגורים בנחלתם. עוד ניתן לומר כי ככל שהשטח הנקבע לחלקת המגורים קטן יותר, גדלה הסבירות לכך שלא ניתן להכיל בהיקף השטח שייקבע את כל המבנים הקיימים בחלקת המגורים במצב המוצא. לאחר שלקחה בחשבון את כל השיקולים שפורטו לעיל, ובכלל זה העובדה כי הגודל השכיח של השטח המיועד למגורים בחלקה א' נע בין 2 ל- 3 דונם, ובהסתמך על המלצות דו"ח מילגרום, ממליצה הועדה כי שטח חלקת המגורים במושב לא יעלה על 2.5 דונם.

המלצת הועדה, המהווה שינוי ביחס להחלטה מס' 979, נועדה להגדיר כללים להסדרת השטחים המיועדים למגורים מתוך חלקה א', אשר יישארו מחוץ לשטח חלקת המגורים. הדבר חיוני לאור העובדה כי השטח המיועד למגורים בנחלה, אשר נשאר מחוץ לחלקת המגורים ישמש הלכה למעשה "להגדלת" חלקת המגורים שלא באמצעות החוזה. לאור זאת, ומתוך הכרה בכך שבשטח עודף זה לא ייתכן ייזום חיצוני שלא על ידי החקלאי עצמו, סברה הועדה כי עבור השטח העודף כאמור על המינהל לאפשר הסדרת השטח הזה על פי הכללים

שיקבעו על ידו וזאת תוך גביית מלוא ערך הקרקע על השטחים שיצורפו לחלקת המגורים, כמקובל גם כיום.

ג. דו"ח ועדת מילגרום המליץ כי שטח חלקת המגורים הן במושבים והן בקיבוצים יהיה עד 2.5 דונם לנחלה, אך לא יותר מהשטח המיועד למגורים בתכנית תקפה. הצדקה להשוואה זו ניתן למצוא בכך שהמינהל אינו מבחין ככלל בין אגודה שהיא קיבוץ לאגודה שהיא מושב במערכת ההסכמית שלו, שכן ברמה העקרונית לא צריכה להיות נפקות להתנהלות הפנימית שבין חברי האגודה על הזכויות שהמינהל הקצה לאגודה.

ואמנם, נקודת המוצא של הוועדה הייתה כי בעיקרון יש להתייחס באופן דומה למושב ולקיבוץ מבחינת עיגון זכויותיהם בחלקת המגורים בדרך של חוזה חכירה. יחד עם זאת, באותם מקומות בהם סברה הוועדה, כי המבנה הקיבוצי מצריך התייחסות שונה, נעשו אבחנות בין המושב לקיבוץ בהמלצות. הוועדה סבורה כי ההסדר המוצע משקף הן את הדמיון שבין האגודות והן את השונות ביניהן.

לעניין זה, מצאה הוועדה לנכון להבחין בין שטח חלקת המגורים המוקצה למשפחת חברים במושב לבין זה המוקצה למשפחת חברים בקיבוץ, על רקע הבדל משמעותי אחד המתקיים בין הישובים השונים: בעוד שבמושב נתונה לבעל הזכויות בנחלה האפשרות לייעד שטחים לתעסוקה מתוך שטחי חלקת המגורים, הרי שבקיבוץ לרוב מרוכזים שטחי התעסוקה מחוץ לשטחים המיועדים למגורים. לפיכך סברה הוועדה כי הבסיס לחישוב שטח חלקת המגורים בקיבוץ יהיה מכפלה של מספר משפחות החברים או תקן הנחלות, הנמוך מביניהם, ב- 2 דונם בלבד

3. היקף הבניה הבסיסי למגורים בחלקת המגורים

3.1. ביחס למושב:

היקף הבניה הבסיסי למגורים בחלקת המגורים במושב יהיה עד 375 מ"ר, בכפוף לקיומה של תכנית תקפה.

3.2. ביחס לקיבוץ:

היקף הבניה הבסיסי למגורים בחלקת המגורים בקיבוץ לא יגדל ממכפלת תקן הנחלות או מספר משפחות החברים כהגדרתן בסעיף 2.3 לעיל, הנמוך מבין השניים, ב- 375 מ"ר, בכפוף לקיומה של תכנית תקפה.

המלצות הועדה תואמת את האמור בהחלטה 979.

הסבר:

א. היקף הבניה הבסיסי למגורים במושב:

מקורו של היקף הבניה הבסיסי למגורים במושב, בהיקף הבניה שיכול בעל הזכויות בנחלה לממש כיום ללא תמורה. מימוש הבניה כאמור נעשה על פי התנאים הבאים: שני בתי מגורים ששטחם עד 160 מ"ר עבור בעל הזכויות בנחלה, ומי שנקבע כ"בן ממש"ך", ושטח נוסף של 55 מ"ר בצמידות לאחד מהמבנים כאמור, עבור בעל הזכויות הקודם בנחלה (שהוא אביו של בעל הזכויות הנוכחי). הועדה סברה כי אין מקום לפגוע בהיקפי הבניה הקיימים וזאת מכיוון שבמרבית הנחלות זכויות אלה מומשו ברובן ומשמשות לביתו של החקלאי ובנו הממשיך. זאת ועוד, הועדה סברה כי לאור הנימוקים שפורטו לעיל בהצגת מטרותיה ושיקוליה, אין סבירות בהמשך ההגבלות שהיו נהוגות בעבר על שימוש בהיקף הבניה כאמור וזאת גם על רקע כי לא קיימת אכיפה יעילה של ההגבלות כאמור.

ב. היקף הבניה הבסיסי למגורים בקיבוץ:

כיום רשאית האגודה בקיבוץ לבנות בתחומי הקיבוץ עד למגבלות שנקבעו בתכנית תקפה, ללא העברת תמורה כלשהי למינהל. מתוך מצב מוצא זה, סברה הועדה, בדומה להגיון שהנחה את המינהל בהחלטה מס' 979, כי עם הסדרת זכויות האגודה בחלקת המגורים בקיבוץ, ראוי לקבוע, לראשונה, כי הקיבוץ, אשר ירצה להגדיל את היקף הבניה למגורים בחלקת המגורים, מעבר להיקף הבסיסי שהוגדר לעיל, יוכל לעשות כן בתמורה לתשלום למינהל של מלוא עליית ערך הקרקע כתוצאה מהגידול בהיקף הבניה כאמור. במגמה לקבוע כללים אחידים, ככל הניתן, למושב ולקיבוץ, סברה הועדה כי המפתח שנקבע להיקף בניה בסיסי למגורים בחלקת המגורים במושב, ראוי שישמש גם להגדרת היקף הבניה למגורים בקיבוץ.

4. דמי חכירה בגין חלקת המגורים והזכויות שתשלומם מקנה

4.1. הועדה ממליצה כי אגודה (בקיבוץ), או בעל זכויות בנחלה (במושב), אשר יבחרו לעגן את זכויותיהם בחלקת המגורים, כאמור בסעיף 1 לעיל, ולשנות את מערך החוזים והכללים החלים עליהם, יהיו זכאים לעשות כן בכפוף לקיום כל התנאים המפורטים להלן:

- 4.1.1. תשלום דמי חכירה למינהל בשיעור 3.75% מערך הקרקע בחלקת המגורים, כהגדרתה לעיל, עם היקף הבניה הבסיסי למגורים כהגדרתו לעיל. ערך הקרקע כאמור ייקבע על פי שומה פרטנית בתוקף, שתיערך לפי כללים שיקבע המינהל.
- 4.1.2. הסדרת כל שימושי התעסוקה בחלקת המגורים (במידה וישנם), בהתאם לאמור בסעיף 9 להלן.
- 4.1.3. הסדרת כל חריגות הבניה, במידה וישנן, בנחלה.
- 4.1.4. במסגרת עיגון הזכויות בחלקת המגורים, תתחייב האגודה כי מספר יחידות הדיור בישוב (לרבות ההרחבות הקהילתיות, אם קיימות) לא יעלה על המפורט בלוח 2 מתוך הוראות תמ"א 35.

4.2. ביחס למושב:

- תשלום דמי חכירה כאמור בסעיף 4.1 לעיל, יקנה לבעל זכויות בנחלה במושב את הזכויות הבאות:
- 4.2.1. אפשרות לעשות שימוש בהיקף הבניה הבסיסי למגורים של עד 375 מ"ר כהגדרתו בסעיף 3 לעיל, וזאת כמפורט להלן:
- 4.2.1.1. ביטול הדרישה לרצף בין דורי בחלקת המגורים – תתאפשר בניית יחידות דיור בחלקת המגורים לבעל זכויות בנחלה ולבני משפחתו;
- 4.2.1.2. המינהל לא יקבע את מספר יחידות הדיור למגורים וגודלן בחלקת המגורים וזאת בתנאי כי יחידות דיור אלה נבנות במסגרת היקף הבניה הבסיסי של 375 מ"ר כאמור לעיל;
- 4.2.2. אפשרות לפצל יחידות/ות דיור מחלקת המגורים עם זכויות בניה מתוך היקף הבניה הבסיסי של עד 375 מ"ר כאמור בסעיף 3 לעיל, ולחתום על חוזה חכירה עם מלוא הזכויות (הקיימות והעתידיות) ביחס לאותה/ן יחידות/ות הדיור. פעולה זו תתאפשר בכפוף לכל התנאים המפורטים להלן:
- 4.2.2.1. בעל זכויות בנחלה שילם למינהל 29.25% ("השלמה" ל- 33%) מערך הקרקע של המגרש המפוצל, המביא בחשבון גם את הפוטנציאל לפיתוח עתידי במגרש המפוצל. ערך הקרקע כאמור ייקבע על פי שומה פרטנית בתוקף, שתיערך לפי כללים שיקבע המינהל.
- 4.2.2.2. הפיצול יעשה רק בכפוף לקיומה של תכנית תקפה.
- 4.2.2.3. גודל המגרש המפוצל וזכויות הבניה שיוצמדו לו יופחתו משטח חלקת המגורים וממכסת היקף הבניה הבסיסי של עד 375 מ"ר, בהתאמה.
- 4.2.2.4. גודל המגרשים שיפוצלו יהיה בהתאם למפורט בלוח 1 מתוך הוראות תמ"א 35. המגרש המפוצל יכלול זכויות בניה של 160 מ"ר לפחות,

מתוך מכסת זכויות הבניה שהקצה המינהל לבעל הזכויות בנחלה, והכל בכפוף לקיומה של תכנית תקפה.

4.2.2.5. העברת הזכויות במגרשים שבהם יחידות הדיור המפוצלות, תבצע לפי תקנון האגודה והדין הכללי.

מובהר כי יחידת דיור אחת הקיימת בפועל עם זכויות בניה של לפחות 160 מ"ר, המשמשת בפועל למגורי החקלאי, תישאר תמיד צמודה לנחלה ולא יתאפשר פיצולה מן הנחלה.

4.3. ביחס לקיבוץ:

תשלום דמי החכירה כאמור בסעיף 4.1 לעיל, יקנה לאגודה בקיבוץ את האפשרות לשייך יחידות דיור למשפחות החברים באגודה וזאת בהתאם לקיומה של תכנית תקפה המאפשרת זאת. החלטות המועצה 751 ו-692 תבטלנה עם אישורה כדין של החלטת המועצה המעגנת את המלצות אלה.

4.4. שיוך דירות למשפחת החברים באגודה בהתאם לאמור בסעיף 4.3 לעיל, יתבצע בכפוף לקיום כל הכללים המפורטים להלן:

4.4.1. שיוך יחידות הדיור יתאפשר רק אם אלה נמצאות בשטח חלקת המגורים כהגדרתה בסעיף 2 לעיל. יובהר כי לא יתאפשר שיוך יחידות דיור שתמצאנה מחוץ לשטח חלקת המגורים.

4.4.2. שיוך יחידות הדיור יתאפשר רק בכפוף לקיומה של תכנית תקפה.

4.4.3. שיוך יחידות הדיור יתאפשר רק למשפחות החברים באגודה.

4.4.4. למשפחות החברים ביום קבלת ההחלטה בדבר שיוך יחידות הדיור באסיפה הכללית של האגודה, תינתן זכות ראשונים לשיוך יחידות דיור.

4.4.5. גודל המגרשים שיפוצלו יהיה בהתאם למפורט בלוח 1 מתוך הוראות תמ"א 35.

4.4.6. לכל משפחת חברים באגודה תשוך יחידת דיור אחת בלבד, עם זכויות בניה של 160 מ"ר לפחות, מתוך מכסת זכויות הבניה שקיבלה האגודה בהתאם לאמור בסעיף 3 לעיל. הדבר יחול בכל הקיבוצים, פרט לקיבוצים בהם מספר משפחות החברים ביום הקובע לעניין החלטה זו ובמועד השיוך בפועל, יהיה לפחות כפליים מתקן הנחלות.

4.4.7. שטח המגרש שישוין וזכויות הבניה שיוצמדו ליחידת הדיור שתשוין יופחתו משטח חלקת המגורים וממכסת היקף הבניה הבסיסי של האגודה לפי סעיף 3 לעיל.

- 4.4.8. משפחת חברים או יורשיה, שהייתה חברה באגודה ביום 02.09.2003 וביום קבלת ההחלטה בדבר שיוך יחידות הדיור באסיפה הכללית של האגודה, תהיה זכאית לשיוך יחידת דיור ללא תשלום למינהל. משפחת חברים כאמור, שתרצה להגדיל את היקף הבניה במגרש המשוך מעבר לזכויות הבניה ששייכו לה, תחויב בתשלום דמי היתר בשיעור 31% מעליית ערך הקרקע כתוצאה מתוספת הזכויות כאמור.
- 4.4.9. משפחת חברים באגודה, אשר שויכה לה יחידת דיור לפי הוראות סעיף 4.4.8 לעיל, תהיה רשאית לרכוש את מלוא הזכויות (הקיימות והעתידיות) במגרש עליו יחידת הדיור המשויכת, וזאת בכפוף לתשלום למינהל של 29.25% ("השלמה" ל- 33%) מערך הקרקע של המגרש עליו יחידת דיור המשויכת עם זכויות הבניה צמודות לה ובהתחשב בפוטנציאל לפיתוח העתידי במגרש המשוך.
- 4.4.10. העברת הזכויות במגרשים שבהם יחידות הדיור המשויכות, תתבצע לפי תקנון האגודה והדין הכללי.
- 4.5. משפחת חברים שהצטרפה או תצטרף לאגודה לאחר ה- 02.09.2003 והיא זכאית לשיוך מכוח החלטת האסיפה הכללית של האגודה, תהיה זכאית לשיוך יחידת דיור מתוך חלקת המגורים כהגדרתה בסעיף 2.3 ולקבלת חוזה חכירה עם מלוא הזכויות (הקיימות והעתידיות) במגרש עליו יחידת הדיור המשויכת, וזאת בכפוף לתשלום למינהל של 29.25% ("השלמה" ל- 33%) מערך הקרקע של המגרש עליו יחידת דיור המשויכת עם זכויות הבניה צמודות לה, בהתאם לאמור בסעיף 4.4.4 לעיל, ובהתחשב בפוטנציאל לפיתוח העתידי במגרש המשוך.
- 4.6. בקיבוצים אשר החלו בהליך שיוך, או ביצעו שיוך דירות למשפחות חברי האגודה על פי ההחלטות האמורות תחולנה הוראות מעבר כמפורט להלן:
- קיבוץ אשר ביצע שיוך על פי הוראות החלטות 692 או 751, יהיה רשאי לשייך יחידות דיור למשפחות חברים חדשות, להן טרם שויכו יחידות הדיור, על פי ההוראות המפורטות בסעיף להלן בכפוף למילוי כל התנאים הבאים:
- 4.6.1. משפחות החברים להן שויכו יחידות דיור על פי ההחלטות כאמור, תחויבנה בתשלום למינהל בשיעור של 33% מערך הקרקע של המגרש עליו יחידת דיור ששויכה (לרבות בהתחשבות בפוטנציאל לפיתוח העתידי במגרש ששוך), וזאת כתנאי להעברת הזכויות ביחידה ששויכה לצד ג'.
- 4.6.2. המינהל יקזז מהתשלום האמור בסעיף 4.6.1 את התשלומים ששולמו על ידי משפחת חברי האגודה עבור שיוך יחידת הדיור.

4.6.3. קיבוץ שאסיפת החברים שלו החליטה לבצע את שיוך הדירות בהתאם להחלטות 692 ו-751, והחלטה זו אושרה על ידי ועדת הפרוגרמות של הרשות לתכנון חקלאי עד למועד כניסתה לתוקף של החלטת מועצה המעגנת המלצות אלה, אך טרם בוצע בו שיוך הדירות למשפחות החברים, יהיה זכאי לשייך יחידות דיור על פי ההוראות המפורטות בדו"ח זה.

4.7. הועדה ממליצה למינהל לבחון קביעת כללים אשר יעודדו פיתוח מגורים קהילתיים (פיתוח שטחי מגורים עבור מי שאינם חברי אגודה) בתוך שטח חלקת המגורים, כפי שהוגדרה בהמלצות אלה, ולא מחוצה לה, וזאת על ידי קביעת תנאי תשלום מועדפים ביחס לאלה הנהוגים בהרחבות קהילתיות לפי החלטה 959.

שוני לעומת החלטה 979:

בסעיף זה בהמלצות הועדה הוכנסו מספר שינויים משמעותיים ביחס לאמור בהחלטה 979, כמפורט להלן:

א. בנוגע למושב, תשלום דמי חכירה של 3.75% מערך הקרקע בחלקת המגורים עם היקף הבניה הבסיסי של 375 מ"ר, יקנה לבעל הזכויות בנחלה פטור משמירת הרצף הבין-דורי ויאפשר לו לקבוע את גודל יחידות הדיור על פי תכנית סטטוטורית תקפה ללא התערבות המינהל. כן יקנה התשלום אפשרות לפיצול יחידות דיור מחלקת המגורים בתנאים המפורטים להלן.

להבדיל מהחלטה מס' 979, אין מדובר על היוון זכויות בחלקת המגורים, אלא על תשלום עבור זכויות נוספות שניתנות לבעל הזכויות בנחלה.

ב. הגבלת מספר יחידות הדיור שניתן לממש בחלקת המגורים, הן בנוגע למושב והן בנוגע לקיבוץ, בהתאם למדיניות התכנון הארצית, כפי שבאה לידי ביטוי בלוח 2 מתוך הוראות תמ"א 35.

הועדה סברה כי יש לשאוף לשמור על ההוראות התכנוניות הקיימות בנוגע להיקף יחידות הדיור ביישובים הכפריים, כפי שאלה הוגדרו בתמ"א 35 וזאת על ידי קביעה כי לא יתאפשר לאגודות במושב ובקיבוץ להגדיל את מספר יחידות הדיור ביישוב כפרי מעבר להיקף המירבי שנקבע לאותו ישוב בלוח 2 מתוך הוראות תמ"א 35. הקביעה כאמור, תהיה חלק מחוזה בין המינהל לבין האגודה ביישוב החקלאי, אשר יסדיר ויעגן את זכויות החקלאיים בחלקת המגורים.

בהקשר הזה יצוין כי החלטה 979, בהגדרה את תנאי הסף ותנאי התשלום לרכישת זכויות בניה למגורים ולתעסוקה, נמנעה מבחינת היחס בין היקף הזכויות המוקצות ומהותן, לבין מדיניות התכנון הכוללת שנקבעה לשוב.

ג. הסדרת השימושים לתעסוקה לא חקלאית בחלקת המגורים היא תנאי לעיגון זכויות בחלקת המגורים על פי המלצות אלה. שינוי זה לעומת האמור בהחלטה מס' 979, נעשה על מנת ליצור תמריץ להסדיר את השימושים לתעסוקה לא חקלאית בחלקת המגורים בהתאם להוראות בתכניות סטטוטוריות תקפות.

ד. כל מגרש שמפוצל עם יחידת הדיור מחלקת המגורים במושב או כל יחידת הדיור המשויכת עם המגרש מתוך חלקת המגורים בקיבוץ, יוקנה עם מלוא הזכויות הקיימות והעתידיות למגורים בתמורה לתשלום המביא בחשבון גם את הפוטנציאל לתוספת עתידית של זכויות הבניה למגורים. לאחר הקצאת מלוא הזכויות למגורים במגרש כאמור, רשאי בעל הזכויות בו לממש או להוסיף זכויות הבניה למגורים, בלא שיתחייב בתשלום נוסף למינהל בשל כך.

כל זאת, בשונה מהאמור בהחלטה 979, בה נקבע כי הסדרת מגרשים שיפוצלו או ישויכו כאמור, תיעשה ללא הקניית מלוא הזכויות הקיימות והעתידיות למגורים.

ה. פיצול או שיוך מגרש בחלקות המגורים יחד עם יחידת הדיור, יעשה בכפוף לתשלום של 29.25% ("השלמה" ל- 33%) משווי הקרקע של המגרש המפוצל המביא בחשבון את הפוטנציאל לתוספת עתידית של זכויות הבניה למגורים. תשלום זה ייגבה בעת הקצאת המגרש (במגרשים שיפוצלו לצד ג' במושב או ישויכו לחברים חדשים בקיבוץ), או בעת העברת הזכויות בו לצד שלישי (במגרשים שישויכו לחבר קיים בקיבוץ, או בעת העברת הזכויות בנחלה כולה במושב).

בהקשר הזה יצוין כי החלטה 979 קבעה כי שיעור התשלום הסופי למינהל עבור פיצול או שיוך מגרשים עם יחידות הדיור יעמוד על 31% בלבד, וגם זאת רק בחלק מן המקרים.

ו. הועדה סבורה כי פיצול ו/או שיוך המגרשים צריך להיות בהתאם להוראות התכנוניות העדכניות ועל כן ממליצה כי גודל המגרש המפוצל ו/או המשויך יהיה בהתאם למפורט בלוח 1 מתוך הוראות תמ"א 35. כן ממליצה הועדה כי ליחידות הדיור שישויכו בקיבוץ, ליחידות הדיור שיפוצלו במושב וליחידת הדיור שנשארת צמודה לנחלה במושב, תוצמדנה זכויות בניה של לפחות 160 מ"ר ליחידת דיור, מתוך היקף הבניה הבסיסי שניתן לאגודה ו/או לחקלאי, וזאת גם אם יחידות הדיור כאמור קטנות מכך.

ז. הועדה ממליצה כי המינהל יגבה תשלום זהה בגין פיצול יחידות דיור, או שיוכן לחברים חדשים, ללא הבחנה בין בני משפחת חברים באגודה לבין מצטרפים חדשים לאגודה שאינם בני משפחת חברים באגודה.

המלצה זו שונה מהאמור בהחלטה 979 הקובעת כי פיצול מגרש מחלקת המגורים במושב לבן משפחה יחייב תשלום מופחת (השלמה ל- 11% בלבד משווי המגרש), לעומת השלמה ל- 31% משווי המגרש עת מוקצה המגרש לאחר.

באופן דומה מבחינה החלטה 979 גם בקיבוץ, בין שיוך יחידת דיור למשפחת חברים חדשה, בין שיוך יחידת דיור למשפחה שאחד מיחידה הינו בן למשפחת חברים.

ח. הועדה ממליצה כי הסדרת זכויות בחלקת המגורים תיעשה על ידי תשלום חד-פעמי של דמי חכירה, וזאת בשונה מהחלטה 979 אשר איפשרה הסדרת זכויות הבניה למגורים ולתעסוקה, במושב ובקיבוץ, באמצעות תשלום דמי חכירה שנתיים.

ט. הועדה סבורה כי יש לקבוע מסלול אחד בלבד לביצוע שיוך מגרשים בקיבוץ ובמושב שיתופי, בהתאם להמלצות המפורטות בדו"ח זה. זאת בשונה מהחלטה 979, אשר בנוסף למסלולים הקיימים לפי החלטות מועצה מס' 692 ו- 751, יצרה מסלול חדש ושונה במהותו לביצוע שיוך מגרשים.

הסבר:

- א. תנאי התשלום עבור הזכויות בחלקת המגורים:
- הועדה סברה כי ראוי לקבוע את התמורה למדינה עבור הזכויות הנוספות הניתנות בחלקת המגורים, על פי המלצות אלה לבעל זכויות בנחלה במושב, ולאגודה ולחקלאי בקיבוץ, על שיעור של 33% מערך הקרקע בחלקת המגורים. תמורה זו, לדעת הועדה, משקפת איזון נכון בין האינטרס הציבורי לבין הזכויות הקיימות (גם אם בהיקף מצומצם) לחקלאים בחלקת המגורים וזאת מן הנימוקים המפורטים להלן:
- הקרקעות המיועדות למגורים במושבים ובקיבוצים נמצאים בשימושם של האגודות ו/או החקלאים עשרות רבות של שנים ובחלק מן המקרים מלפני קום המדינה. זאת ועוד לחקלאים ו/או לאגודות כאמור, זכות חכירה או זכות לקבל חוזה חכירה על שטחי המשבצת לתקופה של עד 198 שנה, על פי החלטות מועצת מקרקעי ישראל. מאידך יש לציין כי התשלום שגובה המינהל עבור השימוש בכלל מקרקעי הנחלה במושב או מקרקעי משבצת בקיבוץ הוא סמלי בלבד (כאמור, כ- 600 ש"ח לנחלה לשנה).

- קיים קושי (עד כדי מניעת האפשרות) בקידום יוזמות פיתוח מטעם המינהל בקרקעות המיועדות למגורים בישובים החקלאיים וזאת גם במקומות בהם מעוניינת המדינה כי פיתוח כזה יעשה. מאליו יובן כי ללא הסכמתן של האגודות בישובים החקלאיים יתקשה המינהל לתכנן ולפתח קרקעות. כן צריך לציין כי הסכמתן של האגודות לפיתוח בשטחים המיועדים למגורים בישובים חקלאיים תבסס, בין היתר, על שיקולי כדאיות כלכלית.
 - מדובר על תשלום עבור תוספת ו/או שינוי זכויות בחלקת המגורים לעומת הזכויות הקיימות כיום.
 - למדינה אינטרס לעגן את הזכויות בחלקת המגורים, תוך השגת המטרות שפורטו לעיל, והיוו בסיס חשוב לעבודת הועדה.
 - התשלום שנקבע לעיל, אינו ממצה את התמורה שתשולם למדינה ובאמצעותה לציבור כולו, שכן בגין תוספת זכויות בחלקת המגורים בהתאם להמלצות אלה, יחולו מיסים ותשלומי חובה אחרים כמתחייב על פי כל דין.
 - התשלום האמור, נועד ליצור תמריצים כלכליים להגשמת מטרות תכנוניות מובהקות, כגון:
 - (א) העדפת עיבוי פנימי של הישובים החקלאיים, לעומת בניה של הרחבות קהילתיות. בהקשר הזה יש לציין כי על פי החלטת המועצה מס' 959 של המועצה הקצאת מגרשים בהרחבות קהילתיות בישובים החקלאיים נעשית בתשלום דמי חכירה מלאים;
 - (ב) העדפת השימושים למגורים על פני השימושים לתעסוקה לא חקלאית, המותרים בשטח חלקות המגורים בישובים החקלאיים. כזכור, הועדה ממליצה לגבות דמי חכירה מלאים עבור השימושים לתעסוקה לא חקלאית בחלקות המגורים בישובים החקלאיים.
- הועדה המליצה לגבות את התשלום עבור הזכויות הנוספות כאמור לעיל, בנקודות זמן שונות וזאת כמפורט להלן:
- תשלום של 3.75% משווי הקרקע כאמור לעיל, וזאת עבור ביטול חלק מן המגבלות הקיימות כיום בשימוש בזכויות הבניה למגורים, כפי שפורט, וכן עבור ביטול ההוראה בדבר השבת קרקע בחלקת המגורים למינהל לכשישתנה יעודה. בקיבוץ מקנה התשלום אפשרות לשיך יחידות דיור למשפחות חברי האגודה.
 - "השלמת" התשלום ל- 33% מערך הקרקע כאמור לעיל, בביצוע כל העברת הזכויות לצד ג' בנחלה כולה (במושב), בחלקים ממנה (פיצול יחידות דיור), או במועד שיוך יחידות הדיור למשפחת חברים בקיבוץ. גביית יתרת התשלום במועד ביצוע העברת הזכויות לצד ג' נועדה להקל על החקלאי במימון התשלום אותו הוא חייב למינהל.

ב. התאמת הזכויות בחלקת המגורים לתכנון הסטוטורי:

לצד גביית תשלום ראוי עבור תוספת הזכויות בחלקת המגורים, סברה הועדה כי יש להתאים את מדיניות המינהל בנוגע לחלקת המגורים לתכנון הסטוטורי. על מנת להשיג מטרה זו ממליצה הועדה כי:

- מספר יחידות הדיור בישובים הכפריים לא יעלה על הקבוע בלוח 2 מתוך הוראות תמ"א 35.
- גודל המגרשים שיפוצלו או ישויכו בחלקת המגורים יהיה בהתאם לקבוע בלוח 1 מתוך הוראות תמ"א 35.
- הסדרת השימושים לתעסוקה לא חקלאית תהווה תנאי להסדרת הזכויות בחלקת המגורים.

ג. צמצום הצורך במגע בין המינהל לחקלאי:

- במטרה לצמצם את החיכוך מול המינהל בכל הנוגע לחלקת המגורים, סברה הועדה כי יש לשאוף להקצאת מלוא הזכויות למגורים בחלקת המגורים בכלל וביחידות הדיור המפוצלות במושבים בפרט, וכן ליחידות הדיור המשויכות בקיבוצים, וזאת תוך התאמה, ככל הניתן, עם המדיניות הנהוגה במגזר העירוני (החלטת מועצה מס' 833 – ביחס להקצאת קרקע חדשה עם מלוא הזכויות, והמלצות ועדת גדיש – ביחס להקניית מלוא הזכויות בקרקע עירונית המוחכרת למגורים). הדבר יאפשר לצמצם את ההזדקקות לשירותי המינהל מצד החקלאיים, תוך ייעול עבודת המינהל ושיפור ברמת השירות הניתנת על ידו לכלל הציבור.
- בנוסף לכך, המליצה הועדה על כך שהחלת ההסדר המפורט בהמלצות אלה, תתאפשר רק כנגד תשלום חד פעמי (וככל הניתן אחיד) למינהל ולא כנגד תשלום דמי חכירה שנתיים. זאת, בניגוד לאמור בהחלטה 979, אשר לפיה ניתנה לחקלאי האפשרות לפרוס את התשלומים הנדרשים לצורך החלת ההסדר המוצע, לתשלומים שנתיים למינהל. הדבר נועד על מנת לצמצם במידה ניכרת את היקף המשאבים שיידרש המינהל להפנות לגבייה במסגרת יישום הסדר זה. על אף האמור, המינהל יוסיף לגבות דמי שימוש שנתיים עבור הקרקעות החקלאיות בנחלה.
- הועדה ממליצה לקבוע תשלום אחיד בעת שיוך יחידת דיור למשפחת חברים חדשה באגודה, ללא ההבחנה שנקבעה בהחלטה 979, בין בן משפחה של משפחת חברים באגודה ובין חברים חדשים. כן ממליצה הועדה לקבוע תשלום אחיד עבור פיצול מגרש מחלקת המגורים בנחלה, ללא ההבחנה שנקבעה בהחלטה 979, בין בן משפחה של בעל הזכויות בנחלה ובין כל אדם אחר. האמור לעיל נועד הן על מנת לפשט את שיטת התשלומים שייגבו על ידי המינהל ועל ידי כך להקל על יישום המלצות אלה, והן על מנת להקדים את מועד קבלת התמורות על ידי המדינה כתוצאה מיישום המלצות אלה.

5. העברת זכויות ביחידת/ות הדיור בחלקת המגורים מידי החקלאי או בן משפחתו לצד ג'

5.1 ביחס למושב:

העברת הזכויות ביחידת/ות הדיור שפוצלה/ו מחלקת המגורים במושב תבצע ללא תשלום נוסף למינהל, וזאת בתנאי ששולמה למינהל מלוא התמורה עבור הפיצול כאמור בסעיפים 4.2.2 ו/או 6.1.

5.2 ביחס לקיבוץ:

העברת הזכויות לצד ג' תתאפשר רק ביחידות הדיור בחלקת המגורים, אשר שויכו למשפחות החברים באגודה, וזאת בתנאים המפורטים להלן:

5.2.1 העברת הזכויות ביחידת דיור, אשר שויכה למשפחת חברים ותיקה באגודה, שלא נרכשו בה מלוא הזכויות (הקיימות והעתידיות) עד למועד העברת הזכויות לצד ג', תהיה מותנית בתשלום של 29.25% ("השלמה" ל- 33%) מערך הקרקע של המגרש עליו יחידת דיור המשויכת עם זכויות הבניה צמודות לה ובהתחשב בפוטנציאל לפיתוח העתידי במגרש נשוא העסקה. העברת הזכויות במגרש עליו יחידת דיור אשר שויכה למשפחת חברים ותיקה באגודה שנרכשו בו מלוא הזכויות (הקיימות והעתידיות) עד למועד העברת הזכויות לצד ג', תהיה ללא תמורה למינהל.

5.2.2 העברת הזכויות במגרש עליו יחידת הדיור אשר שויכה למשפחת חברים שהצטרפה לאגודה לאחר היום הקובע ונרכשו בו מלוא הזכויות (הקיימות והעתידיות) בהתאם לאמור בסעיף 4.5 לעיל, תהיה ללא תמורה למינהל.

5.3 העברת הזכויות במגרשים עליהם יחידות הדיור המפוצלות במושב והמשויכות בקיבוץ תבצע בהתאם לתקנון האגודה והוראות הדין.

שוני לעומת החלטה 979:

המלצת הוועדה היא כי משפחת חברים ותיקה בקיבוץ, אשר תבקש להעביר לצד ג' את הזכויות ביחידת הדיור ששויכה לה, תידרש לתשלום בשיעור של 29.25% ("השלמה" ל- 33%) משווי הקרקע במגרש עליו יחידת הדיור המשויכת. יש לציין כי החלטה 979 קבעה כי שיוך מגרש לחבר קיים ייעשה בלא תמורה נוספת למינהל, מעבר לתשלום בשיעור 3.75% משווי הקרקע עם זכויות הבניה הבסיסיות של 375 מ"ר בחלקת המגורים בקיבוץ, אשר שולם על ידי האגודה כדמי היוון. תשלום זה אף יקנה למשפחת החברים את הזכות להעביר זכויות ביחידת הדיור המשויכת לצד ג' ללא תמורה.

הסבר:

התפישה הכללית שהנחתה את הועדה, כפי שפורט לעיל, היא כי עבור קרקעות חלקת המגורים או חלק מהן, אמורה המדינה, ובאמצעותה הציבור, לקבל תשלום בשיעור 33% משווי הקרקע, הלוקה בחשבון את פוטנציאל הפיתוח העתידי בקרקע זו. בהתאם לתפיסה זו, ממליצה הועדה כי גם חבר ותיק בקיבוץ ידרש לתשלום של 29.25% ("השלמה" ל- 33%) משווי הקרקע של יחידת הדיור ששויכה לו, וזאת בעת שיעביר את הזכויות ביחידת דיור ששויכה לו לצד שלישי.

6. זכויות שאינן נרכשות בתשלום דמי החכירה**6.1. ביחס למושב:**

בעל זכויות בנחלה שירצה להגדיל את חלקת המגורים על פי תכנית תקפה ו/או להוסיף ו/או לממש זכויות בניה למגורים בחלקת המגורים, מעבר להיקף הבניה הבסיסי של עד 375 מ"ר כאמור בסעיף 3 לעיל, יוכל לעשות כן בכפוף לקיומה של תכנית תקפה, ובכפוף לתשלום למינהל של שווי מלוא התוספת לערך הקרקע בחלקת המגורים כתוצאה מתוספת זכויות הבניה. על התשלום עבור תוספת ו/או מימוש זכויות הבניה כאמור, יחולו ההנחות הנהוגות באזורי עדיפות לאומית (כהגדרתם בסעיף ה' (סיוע ותמריצים בתחום השיכון) להחלטת ממשלה מס' 2228 מיום 14.07.2002), בהתאם להחלטות המועצה.

במידה ותוספת זכויות הבניה תיעשה על ידי תוספת יחידת/ות דיור בחלקת המגורים, יתאפשר הדבר בכפוף לקיום התנאים המפורטים בסעיף 4.1.4 לעיל. לאחר תשלום למינהל בגין הזכויות הנוספות כאמור בסעיף זה, יהיה זכאי החקלאי לפצל את המגרש עליו היחידה/ות כאמור מחלקת המגורים ללא תשלום ולחזרה חכירה עם מלוא הזכויות (הקיימות והעתידיות) בנוגע למגרש עליו יחידות הדיור כאמור.

6.2. ביחס לקיבוץ:

הגדלה ו/או מימוש זכויות הבניה למגורים בחלקת המגורים, מעבר להיקף הבניה הבסיסי כאמור בסעיף 3 לעיל, תתאפשר בכפוף לקיום התנאים המפורטים בסעיף 4.1.4 לעיל, ותיעשה בתמורה לתשלום למינהל של מלוא שווי התוספת לערך הקרקע כתוצאה ממתן האפשרות להגדלה ו/או מימוש זכויות הבניה הנוספות. על התשלום עבור תוספת זכויות הבניה כאמור, יחולו הנחות הנהוגות באזורי עדיפות לאומית (כהגדרתם בסעיף ה' (סיוע ותמריצים בתחום השיכון) להחלטת ממשלה מס' 2228 מיום 14.07.2002), בהתאם להחלטות המועצה.

6.3. המינהל לא יאפשר לבעל זכויות בנחלה לפצל מגרש מתוך שטח חלקת המגורים ללא זכויות בניה צמודות לו.

6.4. החקלאי ו/או האגודה, הן במושב והן בקיבוץ ימשיכו לשלם למינהל דמי חכירה שנתיים עבור שטחי משבצת בדומה לנהוג כיום ובכפוף להחלטות המועצה.

שוני לעומת החלטה 979:

הועדה ממליצה על גביית מחיר מלא בגין זכויות בניה למגורים מעבר ל- 375 מ"ר, לאחר תשלום דמי חכירה, בין אם מדובר במימוש זכויות נוספות מכח תכנית תקפה, ובין אם מדובר בתכנית חדשה שאושרה, המוסיפה זכויות בניה למגורים.

המלצות הועדה לעניין זה זהות במהותן לאלה שנקבעו בהחלטה 979.

הסבר:

הועדה סבורה כי יש לגבות תשלום מלא עבור תוספת ו/או מימוש זכויות בניה למגורים מעבר להיקף הבניה הבסיסי של 375 מ"ר.

7. רכישת מלוא הזכויות למגורים בחלקת המגורים

7.1. ביחס למושב:

תינתן לבעל זכויות בנחלה במושב אפשרות לרכוש את מלוא הזכויות למגורים (הקיימות והעתידיות) בחלקת המגורים, תמורת תשלום דמי רכישה בשיעור של 33% משווי הקרקע בחלקת המגורים, בהתחשב בזכויות הבניה המאושרות ובפוטנציאל לפיתוח עתידי בשטח חלקת המגורים. מתשלום זה יקוזזו התשלומים המפורטים להלן:

7.1.1. דמי חכירה בגין חלקת המגורים (בהתאם לאמור בסעיף 4 לעיל), במידה ושולמו כאלה בעבר למינהל;

7.1.2. במידה ושולמו למינהל בעבר דמי ההסכמה בגין העברת הזכויות בנחלה, יקוזז מתשלום דמי הרכישה כאמור בסעיף זה, רק החלק היחסי של דמי ההסכמה ששולם בגין העברת הזכויות בחלקת המגורים.

7.1.3. דמי חכירה בגין זכויות בניה נוספות למגורים, מעבר להיקף הבניה הבסיסי, במידה ושולמו כאלה בעבר למינהל.

על אף האמור לעיל, לא יקטנו דמי רכישה כאמור מ- 20% משווי הקרקע בחלקת המגורים, בהתחשב בזכויות הבניה הקיימות ובפוטנציאל לפיתוח עתידי בשטח חלקת המגורים.

7.2. בעל זכויות בנחלה, אשר רכש את מלוא הזכויות למגורים בחלקת המגורים כאמור בסעיף זה, יהיה פטור מתשלום כלשהו למינהל בגין ביצוע הפעולות הבאות:

- בכפוף לקיומה של תכנית תקפה, הוספה ו/או מימוש זכויות בניה נוספות למגורים בחלקת המגורים.
- בכפוף לקיומה של תכנית תקפה, פיצול יחידות דיור מחלקת המגורים.

בעת העברת זכויות בנחלה כולה לאחר, יידרש בעל הזכויות בנחלה לתשלום דמי הסכמה כתנאי להעברת הזכויות בנחלה, רק בגין מקרקעי הנחלה שאינם חלקת המגורים.

יובהר כי הפעולות המפורטות להלן תחויבנה בתשלום מלא למינהל גם לאחר רכישת מלוא הזכויות:

- הגדלת שטח חלקת המגורים (ככל שתאושר על ידי מוסדות התכנון).
- מימוש זכויות נוספות לתעסוקה לא חקלאית בחלקת המגורים, בכפוף לאמור בסעיף 9 להלן, הן מכח תכנית קיימת והן מכח תכנית חדשה.

7.3. רכישת מלוא הזכויות למגורים בחלקת המגורים אינה משנה את הכללים החלים על שטחי הנחלה שאינם חלקת המגורים.

7.4. ביחס לקיבוץ:

לא תינתן לאגודה בקיבוץ אפשרות לרכוש את מלוא הזכויות למגורים (הקיימות והעתידיות) בחלקת המגורים.

שוני לעומת החלטה 979:

החלטה 979 אינה כוללת את האפשרות לרכישת מלוא הזכויות בחלקת המגורים במושב.

הסבר:

מועצת מקרקעי ישראל אישרה במהלך השנים האחרונות מספר החלטות הנוגעות בעיקר לחוכרים במגזר העירוני, שמהותן צמצום החיכוך בין המינהל ובין החוכרים. מטרת ההחלטות כאמור היתה

להביא לצמצום ניכר בהזדקקות לאישור ו/או תשלום למינהל לצורך ביצוע פעולות שונות בנכס על ידי החוכר. מתוך כך החליטה המועצה על שיווק קרקע למטרות מגורים, תעשייה, מסחר ותיירות עם מלוא הזכויות הקיימות והעתידיות (החלטות 833, 975).

בהקשר זה יש לאזכר את המלצות ועדת גדיש, אשר אושרו על ידי הממשלה (החלטה מס' 3759 מיום 19.06.2005), ולפיהן אמור המינהל לפעול למכירת הבעלות בקרקע עירונית המיועדת למגורים לחוכרים המחזיקים בה, בתמורה לתשלום חד פעמי שנקבע. יישום ההחלטות האמורות צפוי להפחית בצורה משמעותית את היקף המטלות בהן עוסק המינהל, ולאפשר התייעלות נוספת בעבודתו.

בהמשך ישיר למגמה זו, בחנה הועדה את האפשרות ליישם גם במגזר החקלאי את עקרונות המדיניות כאמור, דהיינו: מתן אפשרות לרכישת מלוא הזכויות למגורים גם בחלקת המגורים בנחלות במושבים, וביחידות הדיור שישויכו ו/או יפוצלו מתוך חלקת המגורים ביישובים החקלאיים. הדבר צפוי להביא לצמצום משמעותי בחיכוך בין המינהל לחקלאים. לשם המחשה ניתן למנות מספר רב של פעולות עיקריות שיבוצעו ללא תשלום לאחר רכישת מלוא הזכויות למגורים: מימוש ו/או הגדלת זכויות הבניה מעל 375 מ"ר, פיצול מגרשים מחלקת המגורים וכיוצ"ב. הפטור מתשלום צפוי לצמצם בצורה ניכרת את משך הזמן הנדרש לטיפול המינהל בעיסקה, ולהוזיל את עלויותיה לשני הצדדים.

יתרון נוסף הגלום במכירת מלוא הזכויות למגורים בחלקת המגורים (קיימות ועתידיות) לידי בעל הזכויות בנחלה, הינו בהקדמת הכנסות המתקבלות לידי בעלי הקרקע (המדינה וקק"ל).

הועדה סברה כי אין לאפשר, בשלב זה, הקניית בעלות על מקרקעי חלקת המגורים אלא רק הקצאת מלוא זכויות הבניה למגורים (הקיימות והעתידיות), מאחר וטרם הגיעה העת לכך.

הועדה ממליצה לקבוע כי שיעור התשלום לצורך רכישת מלוא הזכויות למגורים בחלקת המגורים במושבים יעמוד על 33% מערך הקרקע, כאשר חישוב ערך הקרקע מביא בחשבון את זכויות הבניה הקיימות למגורים בחלקת המגורים וכן פוטנציאל הזכויות העתידיות למגורים.

כאמור, עמדת הועדה בנושא זה, גובשה על בסיס בחינת המצב הקיים וניתוח מכלול האינטרסים הרלוונטיים לקבלת ההחלטה בנושא זה, כמפורט להלן:

- הקרקעות המיועדות למגורים במושבים ובקיבוצים נמצאות בשימושם של האגודות ו/או החקלאים עשרות רבות של שנים ובחלק מן המקרים מלפני קום המדינה. זאת ועוד לחקלאים ו/או לאגודות כאמור, זכות חכירה או זכות לקבל חוזה חכירה על שטחי המשבצת לתקופה של עד 198 שנה, על פי החלטות מועצת מקרקעי ישראל. כן ראוי לחזור ולציין כי התשלום

שגובה המינהל עבור השימוש בכלל מקרקעי הנחלה במושב או מקרקעי משבצת בקיבוץ הוא סמלי בלבד (כאמור, כ- 600 ש"ח לנחלה לשנה).

- קיים קושי בקידום יוזמות פיתוח מטעם המינהל בקרקעות המיועדות למגורים ביישובים החקלאיים וזאת גם במקומות בהם מעוניינת המדינה כי הפיתוח כזה יעשה. מאליו יובן כי ללא הסכמתן של האגודות ביישובים החקלאיים יתקשה המינהל לתכנן ולפתח קרקעות. כן צריך לציין כי הסכמתן של האגודות לפיתוח בשטחים המיועדים למגורים ביישובים חקלאיים תתבסס, בין היתר, על שיקולי כדאיות כלכלית.
- מדובר על תשלום עבור תוספת ו/או שינוי זכויות בחלקת המגורים לעומת הזכויות הקיימות כיום.
- למדינה אינטרס לעגן את הזכויות בחלקת המגורים, תוך השגת המטרות שפורטו לעיל, אשר היוו בסיס חשוב לעבודת הועדה.
- התשלום שנקבע לעיל, אינו ממצה את התמורה שתשולם למדינה ובאמצעותה לציבור כולו, שכן בגין תוספת זכויות בחלקת המגורים בהתאם להמלצות אלה, יחולו מיסים ותשלומי חובה אחרים כמתחייב על פי כל דין.
- התשלום האמור, נועד ליצור תמריצים כלכליים להגשמת מטרות תכנוניות מובהקות, כגון:
 - (1) העדפת עיבוי פנימי של היישובים החקלאיים, לעומת בניה של הרחבות קהילתיות. בהקשר הזה יש לציין כי על פי החלטת המועצה מס' 959 של המועצה הקצאת מגרשים בהרחבות קהילתיות ביישובים החקלאיים נעשית בתשלום דמי חכירה מלאים;
 - (2) העדפת השימושים למגורים על פני השימושים לתעסוקה לא חקלאית, המותרים בשטח חלקות המגורים ביישובים החקלאיים. כזכור, הועדה ממליצה לגבות דמי חכירה מלאים עבור השימושים לתעסוקה לא חקלאית בחלקות המגורים ביישובים החקלאיים.

8. העברת הזכויות בנחלה כולה במושבים

במועד העברת הזכויות בנחלה יידרש המוכר לשלם למינהל דמי רכישה עבור מלוא הזכויות למגורים בחלקת המגורים, כאמור בסעיף 7.1 לעיל. תשלום דמי הרכישה יזכה את הרוכש במלוא הזכויות למגורים (הקיימות והעתידיות) בחלקת המגורים, כמפורט בסעיף 7.2 לעיל.

יובהר כי המינהל ימשיך לגבות דמי הסכמה עבור שטחי הנחלה שאינם חלקת המגורים כתנאי להעברת הזכויות בנחלות.

המלצות הועדה לעניין זה שונות משמעותית מהאמור בהחלטה 979, בה נקבע כי תשלום דמי היוון בשיעור 3.75% משווי זכויות הבניה הבסיסיות בחלקת המגורים, יקנה למתיישב פטור מתשלום למינהל בעת שיבקש להעביר את הזכויות בכלל הנחלה לאחר.

הסבר:

הועדה סוברת כי אין זה סביר כי תשלום 3.75% משווי הקרקע בחלקת המגורים עם זכויות בניה בהיקף של 375 מ"ר בחלקת המגורים, יקנה פטור מתשלום דמי הסכמה, במקרה של העברת הזכויות בנחלה לצד שלישי. בהתאם לכך, ממליצה הועדה כי בעל זכויות בנחלה, אשר יבקש להעביר את זכויותיו בנחלה לצד ג', יידרש לרכוש את מלוא הזכויות למגורים בחלקת המגורים וזאת תמורת התשלום המפורט בסעיף 7.1 לעיל.

9. שימושים לא חקלאיים שאינם מגורים בחלקת המגורים

9.1. הועדה סבורה כי אלמלא המלצות ועדת קדמון, אשר המליצה בשנת 1994 לאפשר שימושים לתעסוקה לא חקלאית בשטח חלקת המגורים במושבים, אישורן של המלצות אלה על ידי המועצה הארצית לתכנון ובניה, הממשלה ומועצת מקרקעי ישראל, והמציאות שנוצרה בשטח כתוצאה מכך, נכון היה לצמצם, ככל הניתן, את השימושים לתעסוקה לא חקלאית בשטח חלקת המגורים.

עם זאת, מתוך הכרת המציאות שנוצרה בשטח, המצב הסטוטורי הקיים והעדר אפשרות "להחזיר את הגלגל אחורה", ממליצה הועדה כי לצד השימושים למגורים, יתאפשר לבעל זכויות בנחלה במושב לממש את הזכויות לשימושי תעסוקה לא חקלאית (לרבות לבניית מבני קיט) על פי הקבוע בתכנון סטוטורי. יוער כי כל שינוי במדיניות התכנון אשר יוביל לצמצום היקף השימושים המותרים לתעסוקה ביישובים החקלאיים, יחייב את המינהל לעדכן את החלטותיו כך שהיקף השימושים לתעסוקה בחלקת המגורים, יהיה בהתאם להמלצות אלה.

מפורטים להלן הכללים, אשר רק בכפוף לכך שכולם מתקיימים, יתאפשר לבעל זכויות בנחלה במושב לעשות שימוש בחלקת המגורים לתעסוקה:

9.1.1. השימושים לתעסוקה כאמור, אושרו בתכנית תקפה, או בהיתר לשימוש חורג;

- 9.1.2. השטח הבנוי הכולל של השימושים לתעסוקה (כולל מבני קיט), כאמור לעיל, לא יעלה על 500 מ"ר בנוי, אף אם מוסדות התכנון אישרו שטח מבונה גדול מזה. לעניין זה יימנו בתוך מכסת השטח המרבי המותר לשימושי תעסוקה, גם שימושי תעסוקה הקיימים כדין מחוץ לחלקת המגורים בתוך שטח הנחלה, אם ישנם כאלה.
- 9.1.3. בעל זכויות בנחלה שילם למינהל עבור הסדרת השימושים לתעסוקה, כמפורט להלן:
- 9.1.3.1. בשטחים המיועדים על פי תכנית תקפה לתעסוקה (לרבות לבניית מבני קיט) ומשמשים לכך בפועל, יחויב בעל זכויות בנחלה להוון את זכויותיו בתמורה לתשלום כמפורט להלן:
- א. במקום בו חובת תשלום היטל ההשבחה איננה חלה על בעל זכויות בנחלה - 91% מערך הקרקע המיועדת לתעסוקה. המינהל ישא בחלף היטל השבחה;
- ב. במקום בו חובת תשלום היטל ההשבחה חלה על בעל זכויות בנחלה - 46% מערך הקרקע המיועדת לתעסוקה ובעל זכויות בנחלה ישא בהיטל השבחה;
- ג. במידה ושולמו בעבר על ידי בעל זכויות בנחלה דמי חכירה מהוונים על השימושים לתעסוקה ובכלל זה קיט, הוא יהיה פטור מתשלום עבור השימושים שהונו.
- 9.1.3.2. בשטחים לגביהם קיים היתר לשימוש חורג לתעסוקה (לרבות לבניית מבני קיט) ומשמשים לכך בפועל, יחויב בעל זכויות בנחלה בתשלום דמי שימוש שנתיים בשיעור 5% מערך הקרקע והמינהל ישא בחלף היטל השבחה.
- 9.1.4. בגין שימושים לתעסוקה בתקופה שקדמה למועד הסדרתם החוזית של השטחים המשמשים לתעסוקה, ישלם בעל זכויות בנחלה למינהל תשלום בגובה 5% מערך הקרקע ששימשה לתעסוקה לכל שנה בה נעשה שימוש כאמור ללא שולמה עבורו התמורה למינהל. בעל זכויות בנחלה אשר יסדיר את השימושים לתעסוקה בהתאם לאמור בהמלצות אלה, בתוך שנתיים ממועד אישורן כדין של המלצות אלה על ידי המועצה, יחויב בגין חובות עבר עבור תקופה של 4 שנים בלבד (20% מערך הקרקע במצטבר), גם אם משך השימוש הבלתי מוסדר לתעסוקה היה ארוך יותר.
- 9.1.5. בעל זכויות בנחלה יהיה רשאי להשכיר לצד שלישי את השטח הבנוי המיועד על פי תכנית תקפה ומשמש בפועל לצרכי תעסוקה, אך לא יהיה רשאי למכרו ו/או לפצלו מתוך חלקת המגורים. השטח המיועד לתעסוקה וזכויות הבניה לתעסוקה ישארו תמיד חלק בלתי נפרד מהנחלה.

9.1.6. על התשלומים, שישולמו למינהל בהתאם לסעיף זה לא תחולנה הנחות הנהוגות בהקצאת הקרקע באזורי עדיפות לאומית. על אף, האמור לעיל, בשימושים לקיט תינתנה הנחות הנהוגות בהקצאת קרקע באזורי עדיפות לאומית (כהגדרתם בסעיף ה' (סיוע ותמריצים בתחום השיכון) להחלטת ממשלה מס' 2228 מיום 14.07.2002).

9.2. על מנת למנוע את התרחבות תופעת הפרבור, ממליצה הועדה למוסדות התכנון, כי בכל הנוגע לישובים שאינם נכללים באזורי עדיפות לאומית א' וקו-עימות (כהגדרתם בסעיף ה' (סיוע ותמריצים בתחום השיכון) להחלטת ממשלה מס' 2228 מיום 14.07.2002), יימנו מבני הקיט שיבנו בשטח חלקת המגורים בישובים החקלאיים בתוך כלל יחידות הדיור בישוב, לעניין מגבלת יח"ד החלה על הישוב על פי לוח 2 מתוך הוראות תמ"א 35.

כמו כן ממליצה הועדה למוסדות התכנון להגביל ולאכוף את משך הזמן המותר לשימוש חורג לתעסוקה לא חקלאית בחלקת המגורים.

9.3. במקביל לקביעת הכלים לצורך הסדרת שטחי התעסוקה בחלקת המגורים, ממליצה הועדה על הגברת פעילות האכיפה כנגד שימושי תעסוקה לא חקלאית בלתי מוסדרים בישובים החקלאיים.

במסגרת מאמצי האכיפה, יתנה המינהל כל פעולה במקרקעי הנחלה על פי בקשת בעל הזכויות בנחלה, בהסדרת כל חריגות הבניה (במידה וישנן) בנחלה.

שוני לעומת החלטה 979:

א. גביית תשלום מלא עבור השימושים לתעסוקה לא חקלאית בחלקת המגורים בנחלות במושבים.

ב. קביעת החובה להסדיר את שטחי התעסוקה כתנאי סף להסדרת שטחי המגורים בחלקת המגורים.

ג. המלצה למוסדות התכנון להכליל את מבני הקיט בתוך כלל יחידות הדיור בישוב (למעט באזור עדיפות לאומית א' ובקו-עימות), לעניין עמידה במגבלה התכנונית הקבועה בלוח 2 שבתמ"א 35 - המספר המרבי של יחידות דיור בישובים הכפריים.

ד. הסדרת שטחי התעסוקה בחלקת המגורים תיעשה על ידי תשלום חד פעמי של דמי חכירה (אם קיימת תכנית תקפה המתירה שימוש זה), וזאת בשונה מהחלטה 979 אשר אפשרה הסדרה כאמור באמצעות תשלום דמי חכירה שנתיים.

ה. המלצה למוסדות התכנון להגביל את משך הזמן המותר לשימוש חורג לתעסוקה לא חקלאית בחלקת המגורים.

ו. המלצה בדבר הגברת פעילות האכיפה כנגד שימושי תעסוקה לא חקלאית בלתי מוסדרים בישובים החקלאיים.

ז. התניית כל פעולה במקרקעי הנחלה שמקורה בבקשת בעל הזכויות בנחלה, בהסדרת שימושי התעסוקה (אם ישנם) בחלקת המגורים.

הסבר:

א. לתפיסת הועדה, יש לשאוף לצמצום השימושים לתעסוקה לא חקלאית בתוך חלקת המגורים במושב, בשל ההשלכות הבעייתיות שיש לכך, כפי שפורט בהרחבה בדו"ח זה. עם זאת, לנוכח העובדה כי ייעוד שטחים לצרכי תעסוקה בהיקף של עד 500 מ"ר הותר בתכניות סטטוטוריות, ובמספר רב מאוד של חלקות מגורים מתקיימים שימושי תעסוקה הלכה למעשה, מכירה הועדה בכך שלא ניתן לשלול בצורה מוחלטת את האפשרות להסדיר שימושים אלה מול המינהל.

על רקע זה מוצאת הועדה לנכון להתיר שימושי תעסוקה לא חקלאית בחלקת המגורים, במקומות בהם אושרו שימושים אלה בתכניות סטטוטוריות, וזאת תוך צמצום משמעותי של הכדאיות הכלכלית של שימושים אלה. לצורך כך ממליצה הועדה כי שיעור התשלום שייקבע לשימושי התעסוקה יהיה גבוה יותר מזה שנקבע בהחלטה 979 (41% בלבד), וישקף את מלוא שווי הקרקע המיועדת לשימושי תעסוקה. הועדה אף ממליצה כי לא תינתנה ההנחות הנהוגות להקצאת קרקע באזורי עדיפות לאומית, בעת הקצאת קרקע לשימושים לא חקלאיים בחלקת המגורים במושב.

מעבר לכך, מייחסת הועדה חשיבות לכך שהמחיר שנקבע לשימושי התעסוקה יהיה גבוה יותר מזה שנקבע לשימושי המגורים בחלקת המגורים, על מנת ליצור תמריץ להעדפה של שימושי מגורים בחלקת המגורים, על פני שימושי תעסוקה. ראוי לזכור כי לנוכח המגבלה על גודל שטחה של חלקת המגורים, שימושי התעסוקה והמגורים בחלקת המגורים באים בהכרח

זה על חשבוננו של זה. לכן, יצירת כדאיות כלכלית רבה יותר לשימושי המגורים עשויה לתרום לדחיקת שימושי התעסוקה אל מחוץ לחלקות המגורים במושבים.

ב. כצעד משלים לצמצום הכדאיות הכלכלית בייעוד שטחים מתוך חלקת המגורים לתעסוקה, ממליצה הועדה להגביר את פעילות האכיפה כנגד שימושי תעסוקה בלתי מוסדרים. במסגרת מאמצים אלה מבקשת הועדה לקשור בין הסדרת זכויות הבניה למגורים בחלקת המגורים לבין הסדרה של שטחי התעסוקה, וכך לפעול לצמצום שימושי התעסוקה הבלתי מוסדרים בחלקת המגורים.

ג. על מנת למנוע פריצה של מגבלת יחידות הדיור שנקבעה לישובים הכפריים, ולהאיץ בכך את תופעת הפרבור, ממליצה הועדה בפני מוסדות התכנון על הכללת מבני קיט במניין יחידות הדיור בישובים הכפריים במרכז הארץ, וזאת לעניין העמידה במגבלת המספר המרבי של יחידות דיור בישובים אלה על פי הוראות לוח 2 בתמ"א 35. בדרך זו, גם הסבת השימוש במבני קיט לצרכי מגורים, במקומות בהם ישנו תמריץ כלכלי לעשות כן, לא תביא לפריצת מגבלת יחידות הדיור שנקבעה לישוב.

10. תוקף ההחלטה

ההסדר המוצע בהמלצות אלה, לקביעת זכויות בחלקת המגורים ביישובים חקלאיים, יכנס לתוקפו עם אישורה כדין של החלטת מועצת מקרקעי ישראל המעגנת את פרטיו, ויעמוד בתוקפו עד להחלטה אחרת של המועצה.

נחלות במושבים, אשר יוקצו על ידי המינהל החל מיום אישורה כדין של החלטת מועצת מקרקעי ישראל המעגנת את המלצות אלה, ישווקו עם הזכויות הקיימות והעתידיות למגורים והזכויות הקיימות לתעסוקה לא חקלאית בחלקת המגורים (במידה וקיימות על פי תכנית תקפה), וכן השימושים החקלאיים שנחלה וזאת בהתאם לכללים שיקבעו על ידי המינהל.

שוני לעומת החלטה 979:

החלטה 979 נמנעה מלקבוע מה יהיו הכללים אשר יחולו ביחס לחלקות המגורים שנחלות שיוקצו ממועד אישור ההחלטה ואילך.

הועדה ממליצה כי נחלות במושבים, אשר יוקצו על ידי המינהל החל מיום אישורן של המלצות אלה, ישווקו עם הזכויות הקיימות והעתידיות למגורים והזכויות לתעסוקה לא חקלאית

בחלקת המגורים (במידה וקיימות על פי תכנית תקפה), וכן השימושים החקלאיים בנחלה, וזאת בהתאם לכללים שיקבע המינהל.

הסבר:

עבודת ועדה זו נתבקשה על רקע צורך אמיתי בהסדרת זכויות החקלאים בחלקת המגורים בישובים החקלאיים, וזאת כאמור על בסיס המצב השונה השורר כיום בכל ישוב וישוב, וכן על רקע ההידרדרות במצב הדמוגרפי בישובים החקלאיים, ובעיות נוספות אחרות, המפורטות בהרחבה בדו"ח זה. לאור כל זאת סבורה הועדה כי יש להימנע בעתיד מהקצאת נחלות בדרך שבה הוקצו בעבר, וכי נדרש להתאים את אופן הקצאתן בעתיד להמלצות המפורטות בדו"ח זה.