

מכשולים להתיישבות ודרכי פעולה אפשריות

ירדן גזית - זאב גולן

06/2010

מכון ירושלים לחקר שווקים

WWW.JIMS-ISRAEL.ORG

מכשולים להתיישבות ודרכי פעולה אפשריות

מאי 2010

רקע

לפני כחמישים שנה, חתמה ממשלת ישראל אמנה עם הקרן הקיימת לישראל (קק"ל) שהבטיחה, בין היתר, "למנוע ריכוזים קרקעיים בידי יחידים" (סעיף 4). על פי החוקר דוד בלויגרונד, מדיניות הקרקעות של המוסדות הלאומיים עוד קודם להקמת המדינה הייתה, ש"בעלות פרטית מובילה להתעשרות לא מוצדקת של מעטים... [ו]מביאה בעקבותיה ספסרות במקרקעין ועליית מחירי המקרקעין... ומחבלת במאבק להחזרת היהודים לאדמתם".¹

כבר בשנות השלושים של המאה הקודמת כתב פרופ' בנציון נתניהו: "ההון היוצר חדר לקרקעותיה של הקרן הקיימת במידה פחותה מאד, כמעט אפסית, בהשוואה להון מאותו סוג עצמו, שחדר לקרקעות של ההון הפרטי". נתניהו הסביר את חוסר ההשקעה בקרקעות הלא-פרטיות בזה ש"אין אף שום אפשרות לנצל את הערך העולה שברשותה [של קק"ל]".²

יוצא, שמבחינה היסטורית, המוסדות הלאומיים ומוסדות המדינה כמנהל מקרקעי ישראל, פעלו בכוונה תחילה להגביל את כמות הקרקעות בידיים לא-ממשלתיות, ולפקח בקפידה על פיתוח כל הקרקעות. בתחילת דרכם, אפילו קבעו בחוזים שזכות הפיקוח כוללת איסור על אירווח לילי של מי שאינו בעלי הקרקע בלי רשות שלטונית וכדומה. התוצאה הייתה קיפאון, יחסית ליישוב עיר שבניהול עצמאי כתל אביב, וקביעת מחירים נטושים לגמרי ממחירי "שוק" אשר היוו מן ספסרות לאומית בקרקעות ואשר הכבידו עוד יותר על יישוב יהודים בארצם.

זכר לפיקוח-יתר זה נמצא בהתייחסות של הגופים הרגולטוריים לחוות הבודדים, שגם עליהן חלות מגבלות באשר לאירווח או לינה בשטחים המעובדים של מי שאינו הבעלים, ואפילו של המועסקים בחווה על ידיהם.

ועדות שונות קמו לאורך השנים והמליצו על שינויים במדיניות אשר היו אמורים לתקן חלק מהתקלות, או לפחות לצמצם את נזקן. לרוב, המלצות אלו לא יושמו גם אם התקבלו, בגלל התנגדות הגופים המפקחים ומוסדות המדינה אשר לכאורה, היו אמורים לפעול בהתאם למדיניות הממשלה.

גם כאן, חוות הבודדים בנגב מהוות דוגמא למצב בו הממשלה החליטה על מדיניות ובדרגים נמוכים יותר החליטו על מדיניות הפוכה.

אישור המועצה הארצית לתכנון ולבנייה הובילה מצד אחד לקידום התיישבות היחידים בנגב במסגרת פרויקט "דרך היין", ומצד שני עוררה התנגדויות של גורמים שונים על בסיס אפליה וחוסר שוויוניות ופגיעה בערכי טבע.

בדצמבר 2005 פורסמה תכנית מתאר ארצית 35, אשר נכנסה לתוקף בינואר 2006. תוכנית זו ממשה גישה אשר על פיה, אין להתיר התיישבות בודדים. בסתירה להנחיות הממשלה היא הגבילה הקמת ישובים בודדים. במאי 2006 אושרה תכנית "דרך היין" בנגב (תמ"מ 42/4/14) על אף הוראות תמ"א 35 [...].

מאז 2006, גורמי התכנון מפרשים את תמ"א 35 כמנוגדת להתיישבות יחידים. משרד החקלאות מסרב לדון בתוכניות לאישור החוות. התכנית להקמת בניית 30 חוות נעצרה לאחר שהוקמו 23 בלבד, וגם ההשקעות בהן ופיתוחן נעצרו.³

¹ דוד בלויגרונד, *הקרן הקיימת לישראל* (ירושלים: המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים, ספטמבר 2001), ע' 3.

² בנציון נתניהו, "עוד למהותה של הקרן-הקיימת", *בילד כרך ב'* (1934-1933), ע' 392-396.

³ בועז ארד, *התיישבות יחידים בישראל* (ירושלים: מכון ירושלים לחקר שווקים, פברואר 2010), ע' 4.

בעיה נוספת היא יצירת קרטל התיישבותי על ידי הממשלה, אשר מכירה בזכותן של התנועות המיישבות (כדוגמת האיחוד החקלאי, הקיבוץ המאוחד והקיבוץ הארצי [היום, תק"מ]), תנועת המושבים) כאחראיות ליישובם של אזרחי ישראל.

הממשלה הנוכחית מנסה גם היא להתמודד עם עודף הביורוקרטיה שנוצרה על ידי המוסדות לאורך השנים ובמציאות, שבמקום לסייע ליהודים לחזור לאדמתם, המדינה בעצם מחבלת במאמצי יהודים רבים לחזור לאדמתם.

נתמקד כעת בבעיות ספציפיות, חלקן הנידונות כעת על ידי הממשלה או הכנסת, חלקן אשר ראוי לשים אליהן לב, ונמליץ על פתרון.

מכשולים

הקמת יישובים חדשים, בין בודדים ובין אחרים, הפכה קשה יותר בשנים האחרונות עקב מספר מכשולים:

תמ"א 35. תוכנית המתאר הארצית, אשר אושרה על ידי המועצה הארצית לתכנון ובנייה בשנת 2005, קובעת כי הקמתו של ישוב חדש תאושר רק אם היא עומדת בתנאים מחמירים.⁴ בטרם תאושר המועצה את הקמתו של ישוב חדש, עליה להשתכנע בהצדקה להקמתו, בכך שהוא ממוקם מחוץ לשטחים בעלי רגישות נופית סביבתית, בכך שכל החלופות נבחנו ונמצאו לא מתאימות, ובכך שהוא תואם את המרקם הסביבתי. בנוסף, ישנה עדיפות להקמת יישובים במרקם עירוני, מה שמקשה על הקמת יישובים בפריפריה, המוגדרת ברובה כמרקם כפרי. המועצה, באמצעות תמ"א 35, לקחה על עצמה תפקיד של קביעת מדיניות, והיא פועלת בניגוד להנחיות הממשלה אשר רואה חשיבות ביישוב הנגב והגליל.

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה. היועץ המשפטי לממשלה הוציא בשנת 2004 הנחיות לגבי נוהל הקמתו של ישוב חדש.⁵ על פי ההנחיות, הממשלה אינה יכולה להחליט על הקמתו של יישוב ספציפי, אלא רק להחליט באופן "עקרוני-כללי", ולאפשר לדרגים המקצועיים לבצע בדיקה ולהמליץ על הקמתו או אי הקמתו של היישוב. ממשלה המחליטה על הקמת יישוב, בהמלצת הגורמים המקצועיים, אינה יכולה לקבוע מיקום מדויק ליישוב, תיחום וכו'. סמכויות אלו נשארות בידי הגופים המקצועיים. הנחיות אלו מקשות על ממשלה המעוניינת לקדם את ההתיישבות.

קביעת מדיניות. על הקמת התיישבות בודדים מעיב קושי נוסף, והוא החלטת המועצה הארצית לתכנון ובנייה משנת 1999, אשר אושרה מחדש בשנת 2006, הקובעת כי התיישבות מסוג זה "אינה תואמת את עקרונות התכנון שגובשו בשנים האחרונות". גם דו"ח מבקר המדינה אשר ביקר את אופן הקמתם של יישובי הבודדים בנגב, ובו נטען כי מתיישבים ביישובים כאלה צריכים להיבחר במכרז, מקשה על הקמת יישובים נוספים לפי מודל זה. זוהי דוגמה נוספת לביורוקרטיה מסובכת הגורמת לכך שהממשלה אינה יכולה לבצע את מדיניותה בלא להיחשב למתערבת בסמכויות הגורמים המקצועיים.

משרדי הממשלה השונים, אם כן, מערימים קשיים רבים בפני מי שרוצה להקים ישוב חדש בפריפריה. החלטות המועצה הארצית, נהלים מסובכים, הרגלי עבודה ישנים וחשש מאפליה וממחסור בפיקוח גורמים למשרדי הממשלה לשתף פעולה עם עמותות התיישבותיות ואגודות שיתופיות ביתר קלות מאשר עם יחידים וקבוצות פרטיות. אין הצדקה לכך שמשרדי הממשלה לא משתפים פעולה עם גופים פרטיים שאינם עמותות התיישבות. ראוי כי כל אדם או קבוצה הרוצה להתיישב בפריפריה ועומד בתנאים הדרושים יזכה לשיתוף פעולה מלא מצד משרדי הממשלה.

מועצות אזוריות. נדמה, שאם תופחת הביורוקרטיה וסרבול הנהלים, תופחת גם הרגיעה הממשלתית מהתעסקות עם בודדים. אחת הסיבות להתנגדות להתיישבות יחידים היא שאין עליהם פיקוח. אפשרות

⁴ המועצה הארצית לתכנון ובנייה, תמ"א 35 (ירושלים: 2005), סעיף 13,

[http://www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/mainmenu.nsf/4DF815EA44C4E503C2256BA6002EE7329B3A329BB2883C4E42257115002EB17C/\\$FILE/News.pdf](http://www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/mainmenu.nsf/4DF815EA44C4E503C2256BA6002EE7329B3A329BB2883C4E42257115002EB17C/$FILE/News.pdf)

⁵ היועץ המשפטי לממשלה, נוהל קבלת החלטה בנושא הקמת יישובים חדשים, דצמבר 2006,

<http://www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/1B618ACA-463A-4BC6-A470-0BC4F84B9E76/0/11800.pdf>

טכנית להתמודד עם מצב זה היא **הקמת אגודה שיתופית** בה יהיו חברים המתיישב או המתיישבים והמועצה האזורית/מקומית. כך תינתן למועצות המועונינות בכך אפשרות להקים יישובי בודדים ולפקח עליהם, עם מעורבות פחותה של המנגנון הממשלתי, ובפיקוח רשם האגודות השיתופיות. עו"ד לאה רוזנטל, עוזרת לרשם האגודות השיתופיות, העלתה את האפשרות הזו בישיבת ועדת הכלכלה של הכנסת באפריל 2010 כדרך להכשיר את יישובי הבודדים שכבר הוקמו. הצעתה טרם יושמה.

בעלות ממשלתית על קרקע. ממשלת ישראל והקק"ל מחזיקות ב-93 אחוזים מהקרקעות במדינת ישראל. למצב זה אין אח ורע במדינות המערב.⁶ הבעלות הממשלתית על הקרקע הופכת את הקמתו של יישוב חדש לתהליך בירוקראטי ארוך ומסורבל הדורש החלטות ממשלה ואישור של מספר דרגים מבצעיים, אפילו כאשר מדובר בהתיישבות בודדים על אדמתם. הקניית זכויות בעלות על קרקע תקל על הקמת חוות בודדים, שכן מעורבות ממ"י תפחת ולבעלי האדמה יהיו גם זכויות לבנות עליה. בנוסף, בעלות על קרקע לטווח ארוך תעודד השקעות במיזמים תיירותיים, חקלאיים ועסקיים ותסייע להביא מתיישבים נוספים לפריפריה.

קרקע חקלאית. במגזר החקלאי מתקיים שקר מוסכם של חיים עירוניים תחת מנהלות וכללים חקלאיים. במושבים רבים מתגוררים על חלק קטן מן הנחלה, בשעה שאין כדאיות כלכלית בעיבוד החלק החקלאי הרחב יותר של הנחלה. אולם המצב הנוכחי בו הקרקע מוגדר כחקלאי מביא להקצאות מים ובזבוזם ומצג שווא של ניהול חקלאי.⁷

המהלך המתבקש הוא שינוי יעוד הקרקעות לשטח שעליו ניתן לבנות, מה שיאפשר לפתח שטחים רבים (גם במרכז). (אין כאן המקום לקבוע את התנאים והתשלומים הראויים לשינוי זה.)

שקיפות. באשר לרפורמה המוצעת בתכנון ובניין, ראוי לציין כצעד חיובי את הכוונה להביא לפרסום הקלטות או פרוטוקולים של דיוני ועדות התכנון באינטרנט על מנת להגביר את השקיפות. אך בהצעת החוק הנוכחית כתוב רק שהם יפורסמו באתר, ללא ציון של שידור חי וללא זמן מקסימאלי לפרסום. הצעת החוק מציין "מנהל התכנון במשרד הפנים יפרסם הנחיות בדבר האופן והמועדים" (נספח לדברי הסבר, חובת ניהול פרוטוקול ופרסומו, 48 (ז), עמוד 873). מומלץ לקבוע זמן מקסימאלי לפרסום פרוטוקול באינטרנט.

תקופות כהונה. לכל התפקידים בוועדות התכנון, למעט ועדות ערר, אין הגבלה על תקופות כהונה וניתן להתמנות למספר בלתי מוגבל של כהונות בנות חמש שנים. מכיוון שאחת ממטרות הרפורמה המוצעת היא הפחתת השחיתות, יש להגביל את כהונה של בעלי התפקידים או חלק מהם ללא יותר משתי קדנציות, כלומר עשר שנים, כדי שלא תהיה תופעה של "מאעכרים" בוועדות התכנון. יתכן שיש לפטור חלק מבעלי התפקידים, כמו ראשי עיריות ומועצות או נציגי שרים שהם עובדי מדינה, מהגבלה זו. ראוי שנציגי ציבור, אנשי אקדמיה, נציגי ארגונים חברתיים וכו' יוחלפו לפחות אחת לעשור. (ראו סעיפים 8 (ב) ע' 614, 25 (א) ע' 620, 34 (ב) ע' 624, 64 (ג) ע' 634.)

אי דיון בתוכנית. הצעת החוק הנוכחית שהוגשה לכנסת תובעת הרבה ממי שמגיש תוכנית לבנייה, אך לעתים מקשה עליו שלא לצורך. לדוגמה, אם ועדת תכנון מקומית לא דנה בתוכנית להפקדה בפרק הזמן הקצוב או דנה ולא החליטה, הצעת החוק קובעת כי התוכנית תיחשב כאילו היא נדחתה, והמגיש יוכל לפנות לוועדת ערר (סעיף 257 (ה) ע' 692). זוהי קביעה, שאם הוועדה לא מילאה את תפקידה, היזם או מי שביקש להפקיד תוכנית ייפגע. יש לשנות את הסעיף, כך שאם הוועדה לא מילאה את תפקידה, התוכנית תיחשב כאילו אושרה להפקדה (ואז יחל שלב הגשת ההתנגדויות). שינוי כזה יעודד את הוועדות לעמוד בלוחות הזמנים שייקבעו בחוק. זכות הערר אינה מספיקה, כיוון שהיא תאריך את הדיון עוד יותר. אפשרות אחרת היא לקבוע כי תוכנית אשר לא נידונה בזמן תזכה לפטור מאגרות והיטלים. מצד אחד, זה יתמרץ את הוועדות המקומיות לעמוד בלוחות הזמנים, שכן הן יפסידו סכומים ניכרים אם יאחרו באישור התוכניות. מצד שני, מנגנון זה לא יביא לאישור אוטומטי של תוכניות רק בשל סיבות בירוקרטיות.

⁶ יהודה טרואן, הקניית בעלות פרטית על קרקע במסגרת הרפורמה המוצעת בקרקעות ישראל, הכנסת – מרכז מחקר ומידע, יולי 2009, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02267.pdf>

⁷ דורן ויסברוד, עו"ד ושמאי מקרקעין, ראיון עם בועז ארד, 20 במאי 2010.

סעיף 56 של הצעת החוק קובע כי על ועדות התכנון לעקוב אחר מימוש החלטותיהן ולהבטיח את קיומן של החוק, אך נרעה, שזה מתפקידה של המשטרה ושל משרד הפנים.

סיכום והמלצות

אחת הבעיות העיקריות העומדות בפני התיישבות בפריפריה היום, היא הימנעותה של הממשלה מקביעת מדיניות – התפקיד שעברו נבחרה. מצב זה הוא תוצר של חולשות ממשלות ישראל לאורך השנים, אשר העדיפו לא לטפל בבעיות מסובכות ולפעול נגד אינטרסים כלכליים או מוסדות המדינה עצמה, אשר החזיקו בקרקעות או בעמדות כוח. הפרצה קראה לגנב, ולחלל שנוצרה על ידי אי העשייה הממשלתית, נכנסו יועץ משפטי ומועצות תכנון, אשר מנעו מהממשלה ליישם את המדיניות של עצמה. פרטים רבים יוכלו להיכלל ברפורמה קרקעית והתיישבותית, אולם הראשון שבהם חייב להיות "לקיחת אחריות" על ידי הממשלה לקביעת מדיניות התיישבותית ויישום המלצות והחלטות קודמות.

בין היתר, אם כן:

1. יש להחזיר את האחריות לקביעת מדיניות התיישבותית לנציגי העם ולהקפיד שהמועצה הארצית לתכנון ובנייה אינה מסיגה גבול בנושא זה.
2. גם היועץ המשפטי לממשלה אמור לייעץ בנושאים משפטיים, ולא לקבוע מדיניות עבור הממשלה. בסמכות הממשלה להחליט על הקמת יישוב חדש אם זה רצונה, בלי קשר להנחיות היועץ בשנת 2004.
3. יש לעודד הקמת אגודות שיתופיות להתיישבות יחד עם המועצות האזוריות.
4. יש ליישם את ההמלצות של הוועדות אשר המליצו על העברת הבעלות על הקרקע לידי תושבי הארץ, ולהמעיט בבירוקרטיה הקשורה לחכירת קרקעות.
5. יש להגביר את השקיפות שבדיוני ועדות התכנון, להגביל את כהונת בעלי תפקידים, ולאשר אוטומטית תוכניות, או לפטור אותן מתשלומי מסים ספציפיים, אם הטיפול בהן נדחה ללא סיבות מוצדקות.

יישום המלצות אלו יאפשר לממשלה ולמועצות האזוריות והמקומיות לקדם התיישבות בהיקפים שונים בפריפריה, יפחית הזדמנויות לשחיתות, ויעודד אזרחים רבים לפתח את חלקת הארץ הקטנה אשר הם חפצים בה.