

ממ"י

רפורמה במקרקעין

מחליטים

1. להקים רשות מקרקעין ממשלתית (להלן - הרשות) אשר תנהל את מקרקעי ישראל, ותפקידיה יהיו כמפורט להלן:

- א. קביעת המדיניות הקרקעית שעל פיה ינהלו מקרקעי ישראל.
- ב. שיווק קרקעות עירוניות למטרות מגורים ותעסוקה כמכר והקצאת קרקעות המשמשות למטרות אחרות, במקומות ובהיקפים התואמים את צרכי המשק.
 - ג. רכישה, הפקעה ופדיון של קרקע לצרכים ציבוריים.
 - ד. ביצוע פעולות אכיפה לצורך שמירת זכויות הבעלים במקרקעין.
 - ה. קידום פעולות לרישום זכויות במקרקעין כפנקסי המקרקעין.
 - ו. מתן שירות לחוכרים, ככל הניתן, בדרך של מיקוד חרץ.
 - ז. איסוף והצגת מידע לציבור בדבר זמינות קרקע לתכנון ולפיתוח.

2. מבנה הרשות

- א. מנהל הרשות יהיה עובד מדינה וימונה לפי הכללים הנהוגים בשירות המדינה לגבי משרות שהמינוי להן מתבצע בהליך של ועדה לאיתור מתעמדים.
- ב. הממשלה תמנה מועצת רשות אשר תמנה תשעה חברים. המועצה תהיה מוסמכת לקבוע את עקרונות המדיניות הקרקעית שלפיהם ינהלו מקרקעי ישראל ותהיה כפופה להחלטות הממשלה. חברי המועצה יהיו:
 - 1) יו"ר - השר הממונה.
 - 2) שישה נציגים מטעם הממשלה: מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"ל משרד הפנים, מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר, מנכ"ל משרד הכינוי והשיכון, נציג שר הנושפים והנמונה על התקציבים במשרד האוצר או נציגיהם מקרב עובדי המשרד.
 - 3) שני נציגים מטעם הקרן הקיימת לישראל.
- ג. עובדי הרשות יהיו עובדי מדינה ויחולו עליהם הוראות חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959. לגבי עובדי הרשות תהינה הסמכויות של שר ושל נציב שירות המדינה לפי החוק האמור נתונות למנהל הרשות.
- ד. המבנה הארגוני של הרשות יורכב ממטה ושלוש חטיבות: חטיבה עסקית אשר תטפל בשיווק ובביצוע עסקאות במקרקעין; חטיבת שמירה על הקרקע אשר תעסוק בפיקוח ובאכיפת זכויות המדינה במקרקעין; וחטיבת שירות אשר תטפל בתחזוקת חרץ חכירה קיימים ותעניק שירותים במיקוד חרץ.
- ה. חשב הרשות וסגניו יהיו עובדי החשב הכללי וימונו על ידו.

3. להטיל על השר הממונה על המינהל, מנהל המינהל, שר האוצר ונציב שירות המדינה לפעול, עד להקמת הרשות, לביצוע שינוי המבנה הארגוני של המינהל כתואם למבנה האמור בסעיף 2(ד) לעיל.

4. להטיל על שר האוצר, בהתייעצות עם מנהל הרשות, לקבוע את התקציב ותקן כוח האדם הדרושים להקמת הרשות.

5. למנות את מנהל מינהל מקרקעי ישראל (להלן – המינהל) למנהל הרשות ולהטיל עליו לפעול לגיוס מהיר של עובדים הנוצרים להקמת הרשות, בין אם כדרך של העברת עובדים ממינהל מקרקעי ישראל וממשודי הממשלה השונים ובין אם כדרך אחרת. לצורך האמור יוקם צוות הקמה בראשות מנהל הרשות אשר יקבע את עובדי המינהל אשר יעברו מהמינהל אל הרשות ויקבע את תפקידיהם ברשות.

6. להטיל על השר הממונה על המינהל, מנהל המינהל, שר האוצר ונציב שירות המזינה לקבוע הסדרים ביחס לעובדי מינהל מקרקעי ישראל שלא יעברו לרשות, ובכלל זה קידום תוכנית לעידוד פרישה מקדמת, בהתאם לצורך.

7. לבצע את העברת סמכויות המינהל לרשות עד ליום 31.12.2009 (להלן – המועד הקובע).

8. לקבוע בחקיקה כי תועבר הבעלות בקרקע לירד חוכרים על פי חוזה חכירה לדורות בקרקע עירונית למטרת מגורים ותעסוקה, אשר אין להם חובות עבר למינהל, בהתאם לכללים להלן:

א. קרקע שהוקצתה לבניה רחיה למגורים – הבעלות תמשיך ותועבר ללא תמורה.

ב. קרקע שהוקצתה לבניה נמוכה למגורים:

1) כאזורי עדיפות לאומית (קו עימות, א' ו-ב') – הבעלות תועבר ללא תמורה.

2) ביתר חלקי הארץ –

א) מגרשים בשטח שאינו עולה על 250 מ"ר – הבעלות תועבר ללא תמורה.

ב) מגרשים בשטח שבין 250-500 מ"ר – הבעלות תועבר בתמורה לתשלום של 3%, 3.5%, 4% ו-4.5% בשנה הראשונה, השנייה, השלישית, הרביעית ואילך, בהתאמה, מערך הקרקע כמועד משלוח דרישת התשלום לחוכר.

ג) מגרשים בשטח שבין 500-1,000 מ"ר – הבעלות תועבר בתמורה לתשלום של 7.5%, 8%, 8.5% ו-9% בשנה הראשונה, השנייה, השלישית, הרביעית ואילך, בהתאמה, מערך הקרקע כמועד משלוח דרישת התשלום לחוכר.

ד) מגרשים בשטח העולה על 1,000 מ"ר – הבעלות תועבר בתמורה לתשלום של 31% מן הפער בין שווי זכויות החכירה לבעלות בהתאם לשומה פרטנית שתיערך על ידי המינהל.

ג. קרקע שהוקצתה לשימושי תעסוקה:

1) כאזור עדיפות לאומית א' וקו העימות – הבעלות תועבר ללא תמורה במגרשים בשטח שאינו עולה על 10 דונמים.

2) ביתר חלקי הארץ –

א) מגרשים בשטח שאינו עולה על 1,000 מ"ר – הבעלות תועבר בתמורה לתשלום של 7.5%, 8%, 8.5% ו-9% בשנה הראשונה, השנייה, השלישית, הרביעית ואילך, בהתאמה, מערך הקרקע כמועד משלוח דרישת התשלום לחוכר.

ב) מגרשים בשטח שבין 5-1 דונמים – הבעלות תועבר בתמורה לתשלום של 31% מן הפער בין שווי זכויות החכירה לבעלות בהתאם לשומה פרטנית שתיערך על ידי המינהל.

3) על אף האמור לעיל, בקרקעות שהוקצו בפטור ממכרז תועבר הבעלות בהתאם לכללים האמורים בפסקאות (1) ו-(2), רק לאחר שחלפו 7 שנים ממועד ההקצאה. ואולם, בקרקעות שנודע למינהל כי לא מומשה בהן מטרת ההקצאה, לא תועבר הבעלות.

ד. במגרשים שבהם תועבר הבעלות ללא תמורה –

1) בתוך 60 ימים ממועד כניסת התוק לתוקף ישלח המינהל לכלל החוכרים הודעה על הכוונה להעביר להם את הבעלות. במידה ובתוך 60 ימים ממועד משלוח ההודעה לא הודיע חוכר על התנגדותו, יגיש המינהל ללשכת רישום המקרקעין בקשה מתאימה להעברת הבעלות על שם החוכר.

2) על העברת הבעלות כאמור בסעיף זה יחולו הכללים הקבועים בסעיף 41 לחוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, בשינויים המחויבים. ואולם, תוקפו של הסעיף אשר נקבע כהוראת שעה יארך ללא הגבלה.

- ה. כמגורשים כשטח שאינו עולה על 1,000 מ"ר שבחם תועבר הבעלות כתשלום –
- 1) בחוץ 60 ימים ממעוד כניסת החוק לתוקף ישלח המינהל לכלל החוכרים שטרות מכר ושוברי חשלום בהתאם לשיעורי החשלום הקבועים בהחלטה זו ולטבלאות ערכי קרקע כפי שייקבעו על ידי המינהל.
 - 2) חוכר אשר ישלם את הסכום הנקוב בשובר יהיה רשאי לפנות כמישרין לרישום הבעלות על שמו כלשכת רישום המקרקעין.
 - 3) רישום הבעלות על שם חוכר לא ייחשב כמימוש זכויות במקרקעין לעניין התוספת השלישית לחוק התכנון והכניה, התשכ"ה-1965.
 - 4) על אף האמור, חוכר יהיה רשאי לדרוש כי תיערך לו שומה פרטנית. דרש חוכר כי תיערך לו שומה פרטנית, יהיה החשלום בהתאם לשומה ובכפוף לכללים הנהוגים במינהל לעניין השגה על שומות, ולא בהתאם לטבלאות ערכי קרקע שקבע המינהל.
 - 5) המנגנון שלפיו ייבדק ביצוע החשלום כתנאי להעברת הבעלות ייקבע על ידי המינהל ומישרם המקרקעין ויבט לתוקף כמעוד כניסת תיקוני החקיקה לתוקף.
- ו. חוכר הזכאי להעברת הבעלות על פי החלטה זו ואם הוא חייב בתשלום - שילם, אולם לא ניתן לרשום את הבעלות על שמו במרשם המקרקעין, יוכל לבצע כל פעולה במקרקעין ללא צורך בתשלום נוסף, למעט אגרות, /או אישור כלשהו מאת המינהל ויהיה זכאי להירשם כבעלים בעת שהדבר יתאפשר.
 - ז. על אף האמור לגבי שיעורי החשלום בסעיפים 2.8 – 1.8 לעיל, בקרקעות אשר הוקצו בהם מלוא הזכויות הקיימות והעתידיות תועבר הבעלות ללא תנורה.
 - ח. על אף האמור בסעיפים 4.8 – 1.8 לעיל, בקרקעות בלחי מהוננות יצורפו לתשלום הנדרש מהחוכר דמי היוון בהתאם לכללים הקבועים בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל.
 - ט. על העברת הבעלות לפי החלטה זו יחולו מגבלות בדבר העברה לזרים כאמור בסעיף 2.3 להחלטת הממשלה מס' 3759 מיום 19.6.2005.
9. להעביר את פעילויות התכנון והפיתוח מהמינהל לרשויות המקומיות ולמגזר הפרטי עד ליום 31.12.2009. במקרים שבהם תיורש מעורבות ממשלתית (כגון היעדר יכולת מוכח של הגורמים כאמור), כפי שייקבע על ידי ועדת פרויקטים בהשתתפות אגף התקציבים במשרד האוצר, המינהל משרד הבינוי והשיכון ומשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, יבצע התכנון והפיתוח על ידי משרד הבינוי והשיכון או משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, למעט תכנון פרויקטים שהשימוש העיקרי בהם אינו למגורים אשר יוכל להתבצע על ידי המינהל.
10. לחקן את החלטת הממשלה מס' 2214 מיום 12.8.2007 כך שעל אף האמור בסעיף 9 לעיל משרד הבינוי והשיכון לא יקדם פרויקטים חדשים לפיתוח קרקע למגורים ולתעסוקה בתחום רשויות מקומיות השייכות לאשכולות 10-7 על פי החלוקה החברתית-כלכלית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
11. להעביר את ניהול הנכסים המבונים של רשות הפיתוח מהמינהל למשרד הבינוי והשיכון עד ליום 31.12.2009.
12. בהמשך להחלטת ממשלה מס' 467 מיום 12.9.2006 להטיל על מנהל המינהל לפרסם בחוץ 60 ימים מכרז למתן שירותים בידי גורמי תוך, לרבות מתן אישורי זכויות בנכס, התחייבויות לרישום משכנתא והעברת זכויות בנכס.
13. להטיל על יו"ר מועצת מקרקעי ישראל לגבש קודקס מדיניות מקרקעין לפעילות הרשות על ידי איחוד הסדרה של החלטות מועצת מקרקעי ישראל עד ליום 31.12.2009.
14. להטיל על יו"ר מועצת מקרקעי ישראל להביא לאישור מועצת מקרקעי ישראל הצעות החלטה בדבר שינויים במדיניות המקרקעין, כמפורט להלן:

א. הקצאות חדשות של קרקעות עירוניות למגורים והקצאות חדשות במכרזים של קרקעות עירוניות למטרות העסקה ותבצעה, אך ורק, בדרך של הקניית זכות בעלות, ולא של הענקת זכויות חכירה, גם במקומות בהם לא התבצעה פרצלציה. הנ"ל יחול על כלל הגורמים הפועלים לשיווק קרקעות, לרבות נושר הביני והשיכון ומשרד התעשייה, המסחר והתעסקה.

ב. מתן אפשרות להקצאת זכות בעלות בקרקעות המיועדות כתוכניות מתאר מקומיות לפיתוח על אף שלא חלה עליהן תוכנית מפורטת.

15. להטיל על ועדת השרים לעניין הרפורמה במינהל מקרקעי ישראל (להלן – ועדת השרים) לבחון את האפשרות להעברת בעלות בקרקעות שבגינן ניתן חוזה פיתוח וטרם נחתם בגין הסכם חכירה ולהעברת הבעלות בחלקות המגורים ביישובים החקלאיים לאחר קבלת החלטת בג"ץ בנושא.

16. להטיל על ועדת השרים לבחון עד ליום 31.9.2009 שינויים במדיניות הפיזיויים לחוכרי קרקע חקלאית בגין שינוי ייעוד, לרבות מתן אפשרות להקצאת חלק מן הקרקע המשנה ייעודה לחוכר החקלאי בפטור ממכרו בתמורה לתשלום מלא, ומתן אפשרות זכות ייזום לחוכרי קרקע חקלאית.

17. להטיל על המינהל והרשות לפעול לשיווק קרקע למגורים בהיקף שלא יפחת מ-35,000 יח"ד בשנה אשר מחוכם לפחות 25,000 יח"ד במכרזים פומביים. המינהל יפעל לשיווק חטיבות קרקע המיועדות לפיתוח בתוכניות מתאר מקומיות לייזום פרטי בהיקף שלא יפחת מ-10,000 יח"ד בכל אחת מהשנים 2014-2016.

18. להטיל על שר הפנים להסמיך לפחות עשר ועדות מקומיות לתכנון ולכניה, אשר לא הוסמכו בעבר, לאשר תכניות מפורטות מכוח סמכותו לפי סעיף 62 א (ג) לחוק התכנון והכניה, התשכ"ח-1965, בכל אחת מהשנים 2014-2016. בתוך כך, להטיל על שר הפנים לבחון בתוך שישה חודשים את עמידתן של ועדות מקומיות לתכנון ולכניה אשר בתחומן למעלה מ-100,000 תושבים בתנאי ההסמכה לפי סעיף 62 א (ג) לחוק התכנון והכניה, התשכ"ח-1965, במידה וטרם הוסמכו.

19. להטיל על רשם המקרקעין לפעול ליישום הארכת החכירות שהגיעו לסימן כדירות מהונות ככניה רודה על פי דרישת המינהל ולא צורך באישור נוסף.

20. להטיל על יו"ר מועצת מקרקעי ישראל לחביא לאישור המועצה את הצעות ההחלטה הנדרשות לצורך יישום החלטה זו בתוך 90 ימים.

21. להטיל על שר האוצר לקדם את תיקוני החקיקה הנדרשים ליישום החלטה זו וליישום הסדר חילופי מקרקעין בין המדינה לקרן הקיימת לישראל, במסגרת הצעת חוק החסדרים כמשק המדינה לשנת 2010.

22. להטיל על שר האוצר להודיע לקק"ל, בהתאם לסעיף 20 באמנה בין מדינת ישראל לקרן הקיימת לישראל, החשכ"ב-1962 (להלן - האמנה), על השינויים שהממשלה מעוניינת לעשות באמנה לצורך יישום החלטה זו.

23. להטיל על מנהל המינהל לדווח לועדת השרים לרפורמה במינהל מקרקעי ישראל אחת לרבעון אנדית יישום החלטת זו.

דברי המבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציבי

מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) הינו הגוף המופקד על ניהול קרקעות בבעלות המדינה, קק"ל ורשות הפיתוח המהוות כ-93% מכלל קרקעות המדינה. היקף הבעלות הציבורית על הקרקע במדינת ישראל, שהינו מהגבוהים בעולם, מקנה למינהל נועמד נונופוליסטי בשוק המקרקעין ושליטה מכרעת על אספקת גורם ייצור מרכזי בכלכלה הישראלית. פעילות המינהל מאופיינת במספר כשלים, כגון הקצאה בלתי יעילה של משאבים תוך יצירת מחסור או עודף בהיצע, סרבול, ביורוקרטיה, תגובה איטית לצרכי השוק, היעדר תמריצים לחדשנות ולעיתים אף שחיתות.

פעילות המינהל כפופה למדיניות המקרקעין הנקבעת בהחלטות מתעצת מקרקעי ישראל (להלן - המתעצת). עם השנים התרכבו החלטות הנובעות ויצרו מערכת סבוכה של כללים. על כן, גוספו אלפי החלטות הנהלה, הזראות אגף והנחיות שונות. זאת תוך, ישנן כיום כ-250 אלפי דירות אשר אינן רשומות בטאבו המביאות לכך שהמינהל, בעל כורחו, משמש כ"טאבו ב" תוך הכבדה על מתן השירות בלשכות המינהל המחוזיות. כל אלה, מקשים על פעילותו של המינהל והופכים אותו לגוף מסורבל וביורוקרטי.

המבנה הארגוני של המינהל הוא מכנה בלתי יעיל הכולל כפילויות כפונקציות שונות ומאופיין במטה מגופח. כך, למינהל 13 אגפי הנהלה ו-7 מחוזות (כולל יו"ש) אשר חלוקת הסמכויות ביניהם אינה ברורה. המינהל עוסק במספר רב של פעילויות שאינן במסגרת פעילות "הליכה" שלו כגון ניהול מבנים ונכסים של רשות הפיתוח, תכנון ופיתוח, ניהול מערכת רישום מקרקעין שאינם רשומים כ"טאבו" ועוד.

ניכת הבעיות המתוארות לעיל, ומאחר והקרקע מהווה גודם ייצור מרכזי במרבית הפעילויות הכלכליות במשק, מהווה כיום המינהל חסם מרכזי בפני הפיתוח הכלכלי במדינת ישראל. מצב זה מחייב החערות ושינוי מבני מהותי בשוק המקרקעין כהתאם למוצע בהצעה כאמור.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

יישום ההחלטה יהייב שינויים במצבת כוח האדם במינהל מקרקעי ישראל כפי שייקבע במסגרת הקמת הרשות.

ההיבט המשפטי

יישום ההחלטה יהייב תיקוני חקיקה, לרבות, תיקון חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, תיקון חוק מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 ותיקון חוק התבנון והכניה, התשכ"ה-1965.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת הממשלה מס' 3759 מיום 19.6.2005 ברבר רפורמה במקרקעי ישראל.