

Prime Minister's Office  
The Government Secretary



משרד ראש הממשלה  
סגן מזכיר הממשלה

### מזכירות הממשלה

יום חמישי ו' אייר תשס"ט  
30 אפריל 2009

אל: חברי ועדת השרים לעניין רפורמה במינהל מקרקעי ישראל

שלום רב!

הנדון: רפורמה במינהל מקרקעי ישראל – הצעה להחלטה

מצורפת הצעת החלטה אשר-שר האוצר הניח על שולחן ועדת השרים.

ועדת השרים תדון ותחליט בנדון בישיבתה הקרובה אשר ותקיים **ביום שני 4/5/09 בשעה 10:30** במזכירות הממשלה.

בברכה,

גבי גולן  
סגן מזכיר הממשלה

העתק: משקיפי ועדת השרים  
מזכיר הממשלה  
היועמיש לממשלה  
מונהל מינהל מקרקעי ישראל  
ש. דגה, המשנה ליועמיש לממשלה  
ש. גמבשו, המשנה לממונה על התקציבים

## רפורמה במקרקעין

### מחליטים:

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

- א. קביעת המדיניות הקרקעית שעל פיה ינוהלו מקרקעי ישראל.
- ב. שיווק קרקעות עירוניות למטרות מגורים ותעסוקה במכר 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 בפנקסי המקרקעין.
- ו. מתן שירות לחובדים, בכל הניתן, בדרך של מיקור חוץ.
- ז. איסוף וחצנת 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 מועמדים.
- ב. הממשלה תמנה מועצת רשות אשר תימנה תשעה חברים. המועצה תהיה מוסמכת לקבוע את עקרונות המדיניות הקרקעית שלפיהם ינוהלו 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 הבינוי והשיכון, נציג שר המשפטים והממונה על התקציבים במשרד האוצר או נציגיהם מקרב עובדי המשרד.
  - (3) שני נציגים מטעם הקרן הקיימת לישראל.
- א. עובדי הרשות יהיו עובדי מדינה ויחולו עליהם הנוראות חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959. לגבי עובדי הרשות תהינה הסמכויות של שר ושל נציב שירות המדינה לפי החוק האמור נתונות למנהל הרשות.
  - ב. המבנה הארגוני של הרשות יורכב מהטה 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 חזי הכירה קיימים ותעניק שירותים כמיקור חוץ.
  - ג. 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 בהתאם 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 הנחוצים להקמת הרשות, בין אם בדרך של העברת עובדים ממינהל מקרקעי ישראל וממשרדי הממשלה השונים ובין אם בדרך אחרת. לצורך האמור יוקם צוות הקמה

2

בראשות מגהל 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 המדינה לקבוע הסדרים ביחס לעובדי מינהל מקרקעי ישראל שלא יעברו לרשות, ובכלל זה קידום תוכנית לעידוד פרישה מוקדמת, בהתאם לצורך.

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

8. לקבוע בחקיקה כי תועבר הבעלות בקרקע לידי חוברים על פי תווי חכירה לדורות בקרקע עירונית למטרות מגורים ותעסוקה, אשר אין להם חובות עבר למינהל, בהתאם לכללים להלן:

א. קרקע שהוקצתה לבניה רוויה למגורים – הבעלות תמשיך ותועבר ללא תמורה.  
ב. קרקע שהוקצתה לבניה נמוכה למגורים:

(1) באזורי 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 3.5%, 4%, 4.5% בשנה הראשונה, השנייה, השלישית, הרביעית ואילך, בהתאמה, מערך הקרקע במועד משלוח דרישת התשלום לחובר.

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 במועד משלוח דרישת התשלום לחובר.

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) באזור 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 במועד משלוח דרישת התשלום לחובר.

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 ממכור 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 החוק לתוקף ישלח המינהל לכלל החוברים הודעה על הכוונה להעביר להם את הבעלות. במידה ובתוך 60 ימים ממועד משלוח ההודעה לא הודיע חובר על התנגדותו, יגיש המינהל ללשכת רישום המקרקעין בקשה מתאימה להעברת הבעלות על שם החובר.

(2) על העברת הבעלות כאמור בסעיף זה יחולו הכללים הקבועים בסעיף 4 לחוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, כשינויים המתו יבים. ואולם, חוקפו של הסעיף אשר נקבע כהודאת שעה יוארך ללא הגבלה.

ה. במגרשים בשטח שאינו עולה על 1,000 מ"ר שבהם תועבר הבעלות בתשלום –

3

- (1) בתוך 60 ימים ממועד בניסת החוק לתוקף ישלח המינהל לכלל התוכרים שטרות מכר ושוברי תשלום בהתאם לשיעורי התשלום הקבועים בהחלטה זו ולטבלאות ערכי קרקע כפי שייקבעו על ידי המינהל.
- (2) חוזר אשר ישלם את הסכום הנקוב בשובר יהיה רשאי לפנות במישרין לרישום הבעלות על שמו בלשכת רישום המקרקעין.
- (3) רישום הבעלות על שם חוכר לא ייחשב כמימוש זכויות במקרקעין לעניין התוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965.
- (4) על אף האמור, חוכר יהיה רשאי לדרוש כי תיערך לו שומה פרטנית. הרש חוכר כי תיערך לו שומה פרטנית, יהיה התשלום בהתאם לשומה ובכפוף לכללים הנהוגים במינהל לעניין השגה על שומות, ולא בהתאם לטבלאות ערכי קרקע שקבע המינהל.
- (5) המנגנון שלפיו ייבדק כיצוד התשלום כתנאי ל העברת הבעלות ייקבע על ידי המינהל ומרשם המקרקעין ויכנס לתוקף במועד בניסת תיקוני החקיקה לתוקף.
1. 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, ו/או אישור כלשהו מאת המינהל ויהיה זכאי להירשם כבעלים בעת שהדבר יתאפשר.
2. על אף האמור לגבי שיעורי התשלום בסעיפים 8.8 - 8.8 לעיל, בקרקעות אשר הוקצו בהם מלוא הזכויות הקיימות והעתידיות תועבר הבעלות ללא תמורה.
3. על אף האמור בסעיפים 8.8 - 8.8 לעיל, בקרקעות בלתי מהוננות יצורפו לתשלום הנדרש מהחוכר דמי היוון בהתאם לכללים הקבועים בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל.
4. 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 ולהגדיר הפרטי עד ליום 31.12.2009, במקרים שבהם חידוש מעורבות ממשלתית (כגון היעדר יכולת מוכח של הגורמים באמור), כפי שייקבע על ידי ועדת פרויקטים בהשתתפות אגף התקציבים במשרד האוצר, המינהל משרד הבינוי והשיכון ומשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, יבוצע 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. לתקן 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 7-10 על פי החלוקה החברתית-כלכלית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
11. להעביר את גיבול הנכסים המבונים של רשות הפיתוח מהמינהל למשרד הבינוי והשיכון עד ליום 31.12.2009.
21. בהמשך להחלטת ממשלה מס' 467 מיום 12.9.2006 להטיל על מנהל המינהל לפרסם בתוך 60 ימים מכרז למתן שירותים בידי גורמי חוץ, לרבות מתן אישורי זכויות בנכס, התחייבויות לרישום משכנתא והעברת זכויות בנכס.
31. להטיל על יו"ר מועצת מקרקעי ישראל לגבש קודים מדיניות מקרקעין לפעילות הרשות על ידי איחוד והסדרה של החלטות מועצת מקרקעי ישראל עד ליום 31.12.2009.
41. להטיל על יו"ר מועצת מקרקעי ישראל להביא לאישור מועצת מקרקעי ישראל הצעות החלטה בדבר שינויים במדיניות המקרקעין, למפורט להלן:
- א. הקצאות חדשות של קרקעות עירוניות ל מגורים והקצאות חדשות במכרזים של קרקעות עירוניות למטרות תעסוקה תתבצעה, 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 משרד הבינוי והשיכון ומשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.

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

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

61. 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 בסטור ממכרד בתמורה לחשלום מלא, ומתן אפשרות זכות ייזום לחוכרי קרקע חקלאית.

71. להטיל על המינהל/הרשות לפעול לשיווק קרקע למגורים בהיקף שלא יפחת מ-35,000 יח"ד בשנה אשר כתובם 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 בהשנים 2010-2014.

81. להטיל על שר הפנים להסמיך לפחות עשר ועדות מקומיות לתכנון ולבניה, אשר לא הוסמכו בעבר, לאשר תכניות מפורטות/מכרזים/מכרזים לפי סעיף 62א (ג) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, בכל אחת בהשנים 2010-2014. בתוך כך, להטיל על שר הפנים לבחון בתוך שישה חודשים את עמידתן של ועדות מקומיות לתכנון ולבניה אשר בתחומן למעלה מ-100,000 תושבים בתנאי ההסמכה לפי סעיף 62א (ג) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, במידה וטרם הוסמכו.

91. להטיל על רשם המקרקעין לפעול לרישום הארבת החכירות שהגיעו לפיומן ברירות מהוונות בבניה רוויה על פי דרישת המינהל וללא צורך באישור גוסף.

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

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

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

32. להטיל על מנהל המינהל לרווח לועדה חשרים לרפורמה במינהל מקרקעי ישראל אחת לרבעון אודות יישום החלטה זו.

5

**דברי הסבר****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 מעמד מוגופוליסטי בשוק המקרקעין ושליטה מכרעת על אספקת גורם ייצור מרכזי בכלכלה הישראלית. פעילות המינהל מאופיינת במספר כשלים. כגון הקצאה בלתי יעילה של משאבים תוך יצי רח מחסור או עודף בהיצע, סרבול, ביורוקרטיה, תגובה איטית לצרכי השוק, היעדרו המריצים לחדשנות ולעיתים אף שחיתות.

פעילות המינהל כפופה למדיניות המקרקעין הנקבעת בהחלטות בועצת מקרקעי ישראל (להלן - המועצה). עם השנים התרבו החלטות המועצה ויצרו מערכת סבוכה של כללים. על כך, נוספו אלפי החלטות הנהלה, הוראות אגף והנחיות שונות. זאת ועוד, 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 הכתרויות. כל אלה, מקשים על פעילותו של המינהל והופכים א ותו לגוף מסורבל וביורוקראטי.

המבנה הארגוני של המינהל הוא מבנה בלתי יעיל הכולל כפילויות בפונקציות שונות ומאופיין במטה מנופח. 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 הבנים ונכסים של רשות הפיתוח, תכנון ופיתוח, ניהול מערכת רישום מקרקעין שאינם דשומים ב"טאבו" ועוד.

נוכח הבעיות המתוארות לעיל, ומאחר והקרקע מהווה גורם ייצור מרכזי במרבית הפעילויות הכלכליות במשק, מהווה כיום המינהל **חסם מרכזי** בפני הפיתוח הכלכלי במדינת ישראל. מצב זה מחייב התערבות ושינוי מבני מהותי בשוק המקרקעין בהתאם למוצע בהצעה כאמור.

**השמעת החצעה 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 התכנון והבניה, התשכ"ה-1965.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

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

**מוגש ע"י שר האוצר**