



מדינת ישראל

דין וחשבון הועדה הציבורית
לרפורמה במינהל מקרקעי ישראל
(ועדת גדיש)

תוכן עניינים:

3..... כתב המינוי

4..... חברי הוועדה

5..... הקדמה

7..... עיקרי ההמלצות

13..... ההמלצות במלואן

13..... מניעת החיכוך בין מינהל מקרקעי ישראל לחוכרים

25..... תכנון מתארי ומפורט

27..... פיתוח ושיווק של מקרקעי ישראל

29..... שמאות

31..... הקרן הקיימת לישראל

32..... שינוי מבנה הארגוני של מינהל מקרקעי ישראל

34..... שקיפות ופישוט מדיניות המקרקעין

35..... יישום המלצות הוועדה

37..... דברי הסבר



ממלא מקום ראש הממשלה
שר התעשייה, המסחר והתעסוקה

ירושלים, י"א אייר תשס"ד
2 מאי, 2004
אר 658

לכבוד
מר יעקב גדיש – יו"ר
מר יעקב אפרתי
עו"ד תמי בן דרז
מר שמאי אסיף
מר יוסי גורדון
עו"ד עליזה קן
מר שלמה בן אליהו

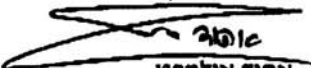
מר עובד יחזקאל
גב' רחל זכאי נוימן

הנדון : כתב מינוי

הריני מתכבד למנותך כיו"ר הועדה לעניין רפורמה במינהל מקרקעי ישראל במגמה להגדיר את מטרות הפעולה העיקריות של המינהל, מבנהו ודרכי פעולתו. זאת לרבות בחינת הדרכים לצמצום והקטנת החיכוך שבין האזרח למינהל והגברת מערך השיווק וזמינות הקרקע לצרכי פיתוח במדינת ישראל.

אני מייחס חשיבות רבה לעבודת הועדה, ומאמין כי בכוחכם להציע את הדרכים והפתרונות היעילים לביצוע הרפורמה.

אודה לכם על סיום עבודתכם בהקדם.

בברכה,

אהוד אולמרט

הועדה:

מר יעקב גדיש, ז"ל – יו"ר

חברי הועדה (לפי א"ב):

מר יצחק אלישיב – מנכ"ל הקרן הקיימת לישראל

אדר' שמאי אסיף – מנהל מינהל התכנון, משרד הפנים

מר יעקב אפרתי – מנהל מינהל מקרקעי ישראל

מר שלמה בן אליהו – מנכ"ל החטיבה להתיישבות

עו"ד תמר בן-דוד – נציגת ציבור

ד"ר גבי גולן – יועץ רוח"מ לנושאי תכנון ופיתוח

מר יוסי גורדון - סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר

עו"ד רחל זכאי-נוימן - היועצת המשפטית, מינהל מקרקעי ישראל

מר עובד יחזקאל – יועץ בכיר לשר התעשייה המסחר והתעסוקה

מר יוסי ישי – מנכ"ל משרד החקלאות

עו"ד עליזה קן – ממונה בכירה (קניין), משרד המשפטים

הקדמה

הועדה החלה את עבודתה ביום 30.5.2004 וקיימה כ- 80 שעות דיונים במליאה שהשתרעו על פני כ- 15 ישיבות עבודה. בישיבות הועדה השתתפו נציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים, בהתאם לנושא הדיון: משרד הבינוי והשיכון, המרכז למיפוי ישראל, משרד המשפטים, משרד החקלאות, משרד האוצר, משרד התיירות. כחלק מעבודת הועדה נערך שימוע (בכתב ו/או בעל פה) לכל מי שביקש להביע את עמדתו ובכלל זה:

- יו"ר הקרן הקיימת לישראל;
- לשכת עורכי הדין;
- לשכת שמאי מקרקעין;
- התאחדות הקבלנים;
- לשכת המהנדסים והאדריכלים;
- המרכז לשלטון המקומי;
- איגוד מהנדסי ערים;
- החברה להגנת הטבע;
- פורום הקרקעות (אדם טבע ודין, במקום – המתכננים למען זכויות תכנון, האגודה הישראלית לצדק חלוקתי, האגודה לזכויות האזרח בישראל, הקשת הדמוקרטית המזרחית);
- מטה ההתיישבות.

בפני הועדה עמדו המסמכים הבאים:

- דין וחשבון של וועדת רוני לרפורמה במדיניות מקרקעי ישראל (1997);
- דין וחשבון הוועדה הבין-משרדית לרישום זכויות במקרקעין (1998);
- המלצות ד"ר גדעון שטיאט להקמת רשות מקרקעי ישראל וכן הצעת חוק רשות מקרקעי ישראל שהוכנה על ידי עו"ד תמר הקר;
- החלטות הממשלה והחלטות מועצת מקרקעי ישראל רלוונטיות לדיוני הוועדה;
- הצעת חוק המכר (דירות) (תיקון מס' 3), התשס"ג-2002;
- עבודה שנעשתה במינהל מקרקעי ישראל למיון החלטות מועצת מקרקעי ישראל מאז הקמתה.

בתאריך 1.6.05 מצא לנכון עו"ד שלמה בן אליהו להגיש דו"ח חילופי לדו"ח הוועדה ולכן גם לא חתם על הדו"ח.

הועדה מבקשת להודות לממלא מקום ראש הממשלה והשר הממונה על המינהל על הסיוע והתמיכה בכל שלבי עבודתה. כן מבקשת הועדה להודות למר אלדד רוטמן - מזכיר הועדה ולהנהלת המינהל, אשר סייעה לוועדה לאורך כל דרכה. כן מבקשת הועדה להודות למר סטניסלב שברצביין מאגף התקציבים במשרד האוצר שנפל עליו העול של כתיבה ועריכה של המלצות אלה.

הועדה סיימה למעשה את דיוניה בחודש דצמבר 2004. לצערנו הרב, בסמוך לכך בחודש ינואר 2005, נפטר יו"ר הועדה - מר יעקב גדיש, ז"ל ממחלה קשה. הדבר עיכב את סיום הפורמאלי של עבודת הועדה, אשר מתכבדת להביא בזאת את המלצותיה.

I. עיקרי ההמלצות

1. מניעת החיכוך בין מינהל מקרקעי ישראל לחוכרים:

קרקע למגורים

1.1. שיווק קרקע המיועדת למגורים עם מלוא הזכויות הקיימות והעתידיות והקניית מלוא הזכויות בקרקע המיועדת למגורים למי שרכש זכויות מהוונות במקרקעי ישראל למטרה זו, על מנת למנוע הזדקקות בעל הזכות לשירותי מינהל מקרקעי ישראל.
מטרה זו ניתנת להשגה על ידי אחת משתי החלופות הבאות (ראה סעיף 1.1 בהמלצות במלואן):

החכרת מלוא הזכויות הקיימות והעתידיות;

הקניית בעלות על הקרקע.

המלצה זו לא תחול בנחלות ומשקי עזר במושבים ובשטחי מחנה בקיבוצים.

במגמה להרחיב את מעגל הזכאים לרכוש את מלוא הזכויות כאמור, יערוך המינהל מבצע היוון נוסף בקרקע עירונית המיועדת למגורים.

1.2. יואצו הליכי ההסדר והרישום של הזכויות במקרקעי ישראל, והמינהל יחדל, בהתאמה, לנהל רישום זכויות חוזיות לגבי מקרקעין ישראל. במסגרת זו מוצע כי:
- יחוסל הפיגור הקיים בהליכי הסדר המקרקעין וברישום הזכויות בכ- 400 אלף יחידות דיור;
- על מנת שלא ייווצר פיגור מחודש בהליכי ההסדר ורישום הזכויות, ככלל ישווקו מקרקעין למגורים לאחר שעברו פרצלציה.

קרקע לתעסוקה

עריכת מבצע היוון במגזר העירוני בקרקע המיועדת לתעסוקה במגמה להקטין, ככל האפשר, את מספר בעלי הזכויות הלא מהוונות במגזר זה. המבצע יכול שערך מחדש של הנכסים ועקרונותיו יקבעו על ידי המינהל.

כמו כן המליצה הועדה המלצות נוספות למניעת החיכוך בין המינהל לחוכרים, אשר מפורטות בהמלצות במלואן (ראה סעיף 1.4 בהמלצות במלואן).

2. תכנון מתארי ומפורט

תיערך חלוקה מחדש של האחריות בתחום התכנון בין הגורמים הממשלתיים, כך שהאחריות על התכנון המתארי בכל הרמות (ארצית, מחוזית ומקומית) תהיה בידי מינהל התכנון שבמשרד הפנים, ואילו האחריות על התכנון המפורט תהיה בידי מינהל מקרקעי ישראל, משרד הבינוי והשיכון והרשויות המקומיות ומשרדי ממשלה אחרים, לפי העניין.

בד בבד עם העברת האחריות לתכנון המתארי למינהל התכנון תועבר אליו האחריות לעמידה ביעדים הכמותיים בתכנון המתארי של יחידות הדיור והנגזרות בייעודי קרקע לתעסוקה, שירותים וצורכי ציבור.

כן תקבע מסגרת לזירוז הליכי התכנון באמצעות הקמת מנגנון תיאום מוקדם מול מוסדות התכנון.

מנגנון זה יבחן אף היתכנותן התכנונית והכלכלית של התוכניות המקודמות על ידי מינהל מקרקעי ישראל, אשר טרם הוחלט על הפקדתן וימינן בהתאם לצפי הביקושים למגורים ולתעסוקה, בהתאם למגמות תכנוניות עדכניות. כן יקבעו סדרי עדיפויות להמשך קידומן, בהתאם למיון זה.

3. פיתוח ושיווק של מקרקעי ישראל

3.1. האחריות לביצוע פיתוח תשתיות עירוניות בפרויקטים במקרקעי ישראל תועבר בהדרגה לרשויות המקומיות. הדבר יעשה תוך שיתוף פעולה מלא בין הגופים הנוגעים בדבר ועל פי כללים שיקבעו.

3.2. שיטת הקצאת המקרקעין לחכירה:

3.2.1. יישום מיידי של החלטות מועצת מקרקעי ישראל בדבר הקצאת מקרקעין בחוזה חכירה, ללא שלב ביניים של הסכם פיתוח;

3.2.2. ככלל, הקצאות מקרקעין לתעשייה ולתיירות ייעשו במכרז. הקצאות בפטור ממכרז תיוחדנה למקרים חריגים בלבד.

3.2.3. יחודשו הליכי החקיקה של הצעת חוק המכר (דירות) (תיקון מס' 3), התשס"ג-2002.

3.3. עלויות הפיתוח יוגבלו לתקרת האגרות וההיטלים הקבועים בדין. חריגה מתקרה זו תהא טעונה אישורה של ועדת פרויקטים. נציגי המינהל, משרד הבינוי והשיכון, משרד הפנים ומשרד האוצר יהיו חברים בוועדת הפרויקטים.

3.4. תיערך חלוקה גיאוגרפית של הפעילות בין מינהל מקרקעי ישראל למשרד הבינוי והשיכון: משרד הבינוי והשיכון יתכנן תכניות מפורטות ויפתח פרויקטים באזורי עדיפות לאומית, ישובים חדשים, ככל שאושרו, פרויקטים להתחדשות עירונית, ויטפל בפרויקטים לזכאים ולאוכלוסיות מיוחדות.

כן יפעל המשרד ברשויות המקומיות בהן פועל כיום בהיקפים נרחבים, וברשויות נוספות, כפי שיוסכם, מראש, בינו לבין המינהל. המינהל יעניק הרשאות לתכנון ופיתוח בתחום הרשויות המקומיות, כפי שיוסכם בין הגופים בהתאם לאמור לעיל, למשרד הבינוי והשיכון בלבד וימנע מלפעול בתחום הרשויות האמורות. תבחן העברת האחריות על פרויקטים הנמצאים בשלבי ביצוע שונים בין המינהל למשרד הבינוי והשיכון בתחום הרשויות המקומיות כאמור.

4. שמאות

4.1. השומות להן נזקק המינהל יוזמנו ויבוקרו ע"י שמאים עובדי אגף השמאות במינהל ויערכו ע"י שמאים נותני שירות מתוך מאגר השמאים הקיים ו/או שמאים שיבחרו במכרז שיערך מעת לעת בשיתוף השמאי הממשלתי (להלן: מאגר השמאים). גריעה או הוספה למאגר השמאים תעשה בהיוועצות בין שמאי המינהל לשמאי הממשלתי. ההנחיה והבקרה המקצועית על פעילות שמאי המינהל והשמאים שבמאגר השמאים יעשו ע"י השמאי הממשלתי. שומות מיוחדות בהיקפן ובטיבן ייעשו על ידי השמאי הממשלתי.

4.2. השגות על שומות שיערכו ע"י שמאים ממאגר השמאים ידונו על ידי השמאי הממשלתי.

4.3. שר המשפטים ימנה בהקדם צוות במשרדו בשיתוף נציגי מינהל מקרקעי ישראל, לבחינת מנגנוני ערר על החלטות השמאי הממשלתי בהשגות.

4.4. המינהל יאפשר ביצוע מזורז של עסקאות מסוימות על בסיס שומה עצמית שנעשתה על ידי שמאי מקרקעין מטעם המבקש בכפוף למנגנון בקרה ובדיקה מטעם שמאי המינהל והשמאי הממשלתי. בתום שנה מתחילת יישום המלצה זו יבחן המינהל את ההסדר וישקול את המשך יישומו.

4.5. המינהל יחדל לפרסם לציבור את מחיר המינימום במכרזיו. השמאי יפקיד את הערכתו לערך הקרקע במכרז בתיבת המכרזים עובר למועד שנקבע להגשת ההצעות. ככלל, תשמש הערכת השמאי את ועדת המכרזים לקביעת מחיר המינימום במכרז. יחד עם זה, המינהל יביא לאישור מועצת מקרקעי ישראל כללים, כך שתיונתן לוועדת המכרזים סמכות לקבוע זוכה במכרז גם אם הגיש הצעה הנמוכה מאומדן שומת השמאי.

5. הקרן הקיימת לישראל

5.1. מטרת רוב ההמלצות בדו"ח זה היא פישוט הליכי ניהול מקרקעי ישראל והקטנת החיכוך בין האזרחים למינהל. כדי שמטרה זו תושג יש, לדעתנו, להחיל דין אחד על רוכשי זכויות במקרקעי ישראל.

5.2. הועדה ממליצה לממשלה לשאת ולתת עם הקרן הקיימת לישראל על העברת הבעלות בקרקעות קק"ל בהן זכויות לצדדים שלישיים למדינה. כן ממליצה הועדה על העברת הבעלות למדינה בקרקעות קק"ל שתשווקנה בעתיד, לאחר שהתקבולים משיווקן יועברו לקק"ל.

5.3. הועדה ממליצה לממשלה להגיע להסכמות בדבר שינוי הרכב מועצת מקרקעי ישראל והקטנת נציגות קק"ל בה באופן משמעותי כדי שיישקף את המציאות.

6. שינוי המבנה הארגוני של מינהל מקרקעי ישראל:

הועדה הבחינה בין המבנה הסטטוטורי של המינהל לבין המבנה הפונקציונלי.

6.1. במבנה הסטטוטורי הקיים של המינהל יש כדי לערום קשיים על יעילות תפקודו. זאת בשל היותו כפוף למועצת מקרקעי ישראל מחד גיסא, ולכללים ונהלים החלים על משרדי ממשלה מאידך גיסא. לא עלה בידי הועדה להתעמק בסוגיה זו, המצריכה תשומת לב מיוחדת וזמן רב. לכן ממליצה הועדה להקים צוות בין-משרדי בשיתוף כל הגורמים הנוגעים בדבר, אשר ידון, יבוא בדברים עם קק"ל וימליץ הצעות בדבר מעמדו הסטטוטורי וסמכויותיו של המינהל, באופן שייתן מענה לביצוע יעיל יותר של משימותיו כמנהל מקרקעי ישראל בעת הזו.

6.2. באשר למבנה הפונקציונלי ממליצה הועדה, הלכה למעשה, כי המינהל יהיה בנוי משלוש חטיבות: חטיבת השירות, חטיבה עסקית וחטיבת

שמירה על הקרקע. החטיבה העסקית תפעל בשלושה מרחבי פעילות אשר גבולותיהם יתאמו למרחבי פעילותם של משרדי הממשלה האחרים, וחטיבת השירות תפעל בסניפים בהתאם לנפח הפעילות שיהיה מעת לעת. מחוזות המינהל יבוטלו.

6.3. מטה המינהל יכלול את האגפים הבאים: כספים, יעוץ משפטי, ניהול וארגון ומערכות מידע.

7. שקיפות ופישוט מדיניות המקרקעין

7.1. המינהל יבצע מיון, איחוד, צמצום וניסוח משפטי נאות של החלטות מועצת מקרקעי ישראל, וכן פישוט ואיחוד נהלי העבודה הפנימיים.

7.2. המינהל יפרסם לציבור את סדר היום ואת הצעות ההחלטה המובאות למועצת מקרקעי ישראל עם הפצתן לחברי המועצה לקראת הדיונים.

8. יישום המלצות הועדה - עם אימוץ המלצות הועדה, ימנה השר הממונה על המינהל צוות, חיצוני למינהל, אשר יבצע מעקב, בקרה על ביצוע המלצות הועדה אשר יאומצו ויסייע, במידת הצורך, ליישומן.

II. ההמלצות במלואן

1. מניעת החיכוך בין מינהל מקרקעי ישראל לחוכרים

1.1. שיווק קרקע המיועדת למגורים עם מלוא הזכויות הקיימות והעתידיות והקניית מלוא הזכויות בקרקע המיועדת למגורים למי שרכש זכויות מהוונות במקרקעי ישראל למטרה זו, על מנת למנוע הזדקקות בעל הזכות לשירותי מינהל מקרקעי ישראל.
מטרה זו ניתנת להשגה, כמפורט להלן, על ידי אחת משתי החלופות הבאות:

- החכרת מלוא הזכויות הקיימות והעתידיות;
- הקניית בעלות על הקרקע.

המלצה זו לא תחול בנחלות ומשקי עזר במושבים ובשטחי מחנה בקיבוצים (ראה סעיפים רלוונטיים להלן).

רקע להמלצה:

הגורם המשמעותי ביותר ביצירת רמת החיכוך הגבוהה בין מינהל מקרקעי ישראל לחוכרים הוא השיטה בה מוקצית הקרקע לחוכרים העירוניים. הנושא נבחן על ידי מספר ועדות ציבוריות¹, אשר המליצו על הקניית מלוא הזכויות בקרקע למגורים לטווח ארוך. ועדת גולדברג המליצה על מעבר לאחת משתי דרכים להקצאת קרקע עירונית מבונה: האחת - החכרה לתקופה של 98 שנה תמורת תשלום 99% מערך הקרקע; השנייה – העברת הבעלות בקרקעות מזינה לבעלי הזכויות בהן. בהקשר הזה יש להזכיר את חוות הדעת שהתקבלה במועצת מקרקעי ישראל בעקבות המלצות ועדת גולדברג, בעניין מעמדו המשפטי של חוכר בעל 99% מזכויות חכירה. לפי חוות דעת זו החוכר הינו למעשה במעמד בעלים בנכס². עוד קובעת חוות דעת זו כי לא ניתן להקנות את 99% זכויות חכירה ללא תיקון חוק מקרקעי ישראל. יצוין כי במסגרת הדיונים בוועדה הביאה היועצת המשפטית של המינהל דעה זהה לזו שהוצגה בחוות הדעת כאמור. בגלל

¹ דין וחשבון של הוועדה הציבורית לבחינת יעדי המדיניות הקרקעית (דו"ח ועדת גולדברג) (1986); דין וחשבון של הוועדה לרפורמה במינהל מקרקעי ישראל (דו"ח ועדת רונן) (1997).

² פרופ' יהושוע ויסמן, "חכירה מתחדשת לצמיתות – תרופת הפלא או אחיזת עיניים?", קרקע 29, ספטמבר 1987, עמ' 2.

המשמעויות מרחיקות לכת של המלצות ועדת גולדברג, כפי שפורט לעיל, הן לא הגיעו לשלב היישום.

ועדת רונן המליצה, בין היתר, על הקניית זכויות בעלות לחוכרים בבניה למגורים במגזר העירוני. המלצה זו הובאה לממשלה ולאחר דיונים הוחלט (החלטת ממשלה מס' 2156 מיום 13.6.1997) על הקניית בעלות לחוכרים של יחידות דיור הבנויות על קרקעות המדינה בערים. הנושא אף הובא לדיון במועצה ואושר על ידה בהחלטה 791.

שתי ההמלצות המפורטות לעיל, טרם תפסו תאוצה ומימושן חלקי בלבד. הועדה סברה כי יש לשנות את שיטת הקצאת הקרקע על ידי המינהל, כך שרוכש או בעל זכויות מהוונות במקרקעי ישראל למטרת מגורים לא יזדקק בעתיד לשירותי המינהל. הדבר ניתן להשגה בשתי דרכים. רוב חברי הועדה בדעה כי ניתן להשיג את המטרה של מניעת חיכוך על ידי החכרת המקרקעין, תוך הקניית מלוא הזכויות שניתן להפיק מהן, לשתי תקופות של 98 שנה ובכך לאפשר ישום ההמלצות תוך זמן סביר. הדבר יאפשר קיום זיקה ולו מינימאלית בין הבעלים (המדינה, קק"ל ורשות הפיתוח) לבין הקרקע ועשוי להקל על מימוש במדיניות מקרקעין מבלי להכביד על החוכרים. חברי הועדה האחרים סוברים, מן הטעמים שפורטו לעיל, לפיהם החכירה הארוכה עם מלוא הזכויות הקיימות והעתידיות משמעותה בעלות בפועל, כי מן הדין לאפשר לרוכש את הבעלות על הקרקע. לפיכך החליטה הועדה להציג לממשלה ולמועצת מקרקעי ישראל את שתי החלופות על מנת שיקבלו את ההחלטה העקרונית על יישום אחת מהן.

להלן תפורטנה שתי ההצעות החלופיות:

❖ שיווק מקרקעין בדרך של החכרת מלוא הזכויות הקיימות והעתידיות ומתן אפשרות לרכוש זכויות אלה לחוכרים בעלי זכויות מהוונות במקרקעי ישראל המיועדים למגורים.

מכירת יתרת הזכויות לחוכרים בקרקע למגורים, אשר זכויותיהם מהוונות, להוציא בשלב זה ישובים חקלאיים (ראה סעיף 5 להלן), תתבצע בהתאם לכללים הבאים:

1. בקרקע שמטרת החכרתה היא מגורים בבניה רוויה³ יוצעו לבעלי זכויות החכירה מלוא זכויות הבניה הקיימות והעתידיות ללא תמורה.

2. בקרקע שמטרת החכרתה היא מגורים בבניה נמוכה³, ששטחה אינו עולה על 1,000 מ"ר באזורי עדיפות לאומית או 500 מ"ר בשאר האזורים, יוצעו לבעלי זכויות החכירה מלוא זכויות הבניה הקיימות והעתידיות בכפוף לתשלום למינהל עבור זכויות אלה כמפורט להלן:

א. חוכרים, אשר טרם שילמו למינהל עבור מלוא זכויות הבניה על פי תוכנית שחלה בעת ההקצאה - ישלמו 91% מערך יתרת זכויות הבניה הקיימות בתוכנית זו.

ב. חוכרים אשר שילמו למינהל עבור מלוא זכויות הבניה על פי תוכנית שחלה בעת ההקצאה וכן החוכרים שמילאו את האמור בסעיף א' לעיל, ישלמו 8% מערך הקרקע בהתאם לזכויות הבניה על פי התוכנית שחלה במועד רכישת מלוא הזכויות בהתאם להמלצה זו.

3. בקרקע שמטרת החכרתה היא מגורים בבניה נמוכה³, ששטחה עולה על 1,000 מ"ר באזורי עדיפות לאומית או 500 מ"ר בשאר האזורים, יוצעו לבעלי זכויות החכירה מלוא זכויות הבניה הקיימות והעתידיות בכפוף לתשלום למינהל עבור זכויות אלה כמפורט להלן:

א. חוכרים אשר טרם שילמו למינהל עבור מלוא זכויות הבניה על פי תוכנית שחלה בעת ההקצאה - ישלמו 91% מערך יתרת זכויות הבניה הקיימות בתוכנית זו.

ב. חוכרים אשר שילמו למינהל עבור מלוא זכויות הבניה על פי תוכנית שחלה בעת ההקצאה וכן החוכרים שמילאו את האמור בסעיף א' לעיל, ישלמו כמפורט להלן:

³ קרקע למגורים בבנייה רוויה – מקרקעין מבונים בבניינים הבנויים בשתי קומות לפחות, המכילים לפחות ארבע דירות, דירה אחת בכל קומה לפחות, ורשומים כבית משותף או רשאים להירשם כבית משותף על פי חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969.
קרקע למגורים בבנייה נמוכה – מקרקעין מבונים למגורים צמודי קרקע וכל מקרקעין מבונים למגורים שאינם לבנייה רוויה.

היקף זכויות הבניה בתוכנית בתוקף כאחוז מגודל המגרש	תשלום עבור מלוא זכויות הבניה הקיימות והעתידיות (באחוזים מערך הקרקע בהתאם לזכויות הבניה בתוכנית בתוקף)
עד 25%	15%
מ- 26% עד 50%	12.67%
מ- 51% עד 75%	9.33%
מעל 75%	8%

4. חוכר אשר יבקש לרכוש מלוא זכויות הבניה הקיימות והעתידיות בהתאם להמלצה זו, יהיה זכאי להנחה מהתשלום הנדרש בהתאם לאמור לעיל, כמפורט להלן:

א. בשנתיים הראשונות מיום כניסתו לתוקף של הסדר זה – הנחה בשיעור של 50% מהתשלום כמפורט לעיל;

ב. בשנה השלישית – הנחה בשיעור של 30% מהתשלום כמפורט לעיל;

ג. בשנה הרביעית – הנחה בשיעור של 10% מהתשלום כמפורט לעיל;

ד. החל מהשנה החמישית ואילך יקנה המינהל את הזכויות הקיימות והעתידיות בקרקע רק בתמורה לתשלום מלוא התמורה כאמור, לעיל.

5. אם תאושר החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 979 ויבוצע היוון זכויות בחלקת הבניה ו/או בשטח מחנה בישובים חקלאיים, יבחן על ידי הגורמים הנוגעים בדבר אימוץ החלטה זו אף על מקרקעין אלה בשינויים המתחייבים.

6. חוכר אשר רכש את מלוא הזכויות בהתאם להמלצה זו לא יזדקק לאישור המינהל לביצוע הפעולות השונות במקרקעין, פרט להעברת הזכויות לזרים. הודעה כתובה ברוח זו תינתן לכל חוכר הרוכש ממינהל את מלוא הזכויות במקרקעין

בהתאם לכללים שפורטו לעיל, ולחוכרים, אשר רכשו את מלוא הזכויות בהתאם להחלטת המועצה מספר 833.

7. המינהל יתקן את חוזי החכירה בהתאם לאמור לעיל.

❖ הקניית בעלות במקרקעי ישראל המיועדים למגורים

1. הקצאות חדשות של קרקע המיועדת למגורים, להוציא בשלב זה ישובים חקלאיים (ראה סעיף ה' להלן), יבוצעו על פי הכללים המפורטים להלן:

א. הקצאת הקרקע על ידי מינהל מקרקעי ישראל תתבצע על-ידי מכירתה לרוכש במכרז על פי הכללים הנהוגים במינהל (לגבי מגבלת המכירה לזרים - ראה סעיף 3 להלן). הבעלות על מקרקעי ישראל תועבר לרוכש. למדינה, לרשות הפיתוח ולקק"ל לא יהיו עוד זכויות קנייניות בקרקע שנמכרה;

ב. העברת הבעלות בקרקע ששווקה תתבצע מיידית בלשכת רישום מקרקעין;

ג. המינהל יקבע כללים על מנת להבטיח רישום זכויות במקרקעין על שם המשתכן.

ד. בקרקע שתוקצה בפטור ממכרז, תהיה התמורה שתשולם למינהל - 100% מערך הקרקע בהתאם להערכת שמאי המינהל.

ה. אם תאושר החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 979 ויבוצע היוון זכויות בחלקת הבניה ו/או בשטח מחנה בישובים חקלאיים, יבחן על ידי הגורמים הנוגעים בדבר אימוץ החלטה זו אף על מקרקעין אלה בשינויים המתחייבים.

2. לגבי הקרקעות המיועדת למגורים שהוקצו בדרך של חוזי חכירה מהוונים עד מועד השינוי המפורט לעיל, להוציא בשלב זה ישובים חקלאיים (ראה סעיף ה' להלן), יחולו הכללים הבאים:

א. בקרקע שמטרת החכרתה היא מגורים בבניה רוויה³ יציע המינהל לבעלי זכויות החכירה את הבעלות בה ללא תמורה.

ב. בקרקע שמטרת החכרתה היא מגורים בבניה נמוכה³, ששטחה אינו עולה על 1,000 מ"ר באזורי עדיפות לאומית או 500 מ"ר בשאר האזורים, יציע המינהל לבעלי זכויות החכירה את הבעלות בה בכפוף לתשלום כמפורט להלן:

(1) חוכרים, אשר טרם שילמו למינהל עבור מלוא זכויות הבניה על פי תוכנית שחלה בעת ההקצאה - ישלמו 91% מערך יתרת זכויות הבניה הקיימות בתוכנית זו.

(2) חוכרים אשר שילמו למינהל עבור מלוא זכויות הבניה על פי תוכנית שחלה בעת ההקצאה וכן החוכרים שמילאו את האמור בסעיף 1) לעיל, ישלמו 9% מערך הקרקע בהתאם לזכויות הבניה על פי התוכנית שחלה במועד העברת הבעלות כאמור.

ג. בקרקע שמטרת החכרתה היא מגורים בבניה נמוכה³, ששטחה עולה על 1,000 מ"ר באזורי עדיפות לאומית או 500 מ"ר בשאר האזורים, יציע המינהל לבעלי זכויות החכירה את הבעלות בכפוף לתשלום כמפורט להלן:

(1) חוכרים, אשר טרם שילמו למינהל עבור מלוא זכויות הבניה על פי תוכנית שחלה בעת ההקצאה - ישלמו 91% מערך יתרת זכויות הבניה הקיימות בתוכנית זו.

(2) חוכרים אשר שילמו למינהל עבור מלוא זכויות הבניה על פי תוכנית שחלה בעת ההקצאה וכן החוכרים שמילאו את האמור בסעיף 1) לעיל, ישלמו כמפורט להלן:

היקף זכויות הבניה בתוכנית בתוקף כאחוז מגודל המגרש	תשלום עבור הבעלות בקרקע (באחוזים מערך הקרקע בהתאם לזכויות הבניה בתוכנית בתוקף)
עד 25%	19%
מ- 26% עד 50%	15.67%
מ- 51% עד 75%	12.33%
מעל 75%	9%

ד. חוכר אשר יבקש לרכוש את זכות הבעלות בקרקע בהתאם להמלצה זו, יהיה זכאי להנחה מהתשלום הנדרש בהתאם לאמור לעיל, כמפורט להלן:

1) בשנתיים הראשונות מיום כניסתו לתוקף של הסדר זה – הנחה בשיעור של 50% מהתשלום כמפורט לעיל;

2) בשנה השלישית – הנחה בשיעור של 30% מהתשלום כמפורט לעיל;

3) בשנה הרביעית – הנחה בשיעור של 10% מהתשלום כמפורט לעיל;

4) החל מהשנה החמישית ואילך יעביר המינהל את הבעלות בקרקע רק בתמורה לתשלום מלוא התמורה כאמור, לעיל.

ה. אם תאושר החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 979 ויבוצע היוון זכויות בחלקת הבניה ו/או בשטח מחנה בישובים חקלאיים, יבחן אימוץ החלטה זו אף על מקרקעין אלה בשינויים המתחייבים.

ו. המינהל יפעיל גופי רישום חיצוניים, אשר יבחרו במכרז, לשם העברת הבעלות על הקרקע במרשם המקרקעין לבעלי הזכויות בהתאם ובכפוף לאמור לעיל. בקרקעות שאינן רשומות במרשם המקרקעין, יידרשו הגופים לנהל את רישום הזכויות החוזיות עבור בעלי המקרקעין שתחת אחריותם עד לרישומן.

המינהל ימשיך לפעול לאישורן של תכניות לצרכי רישום בכלל הקרקעות שהקצה למגורים, בהתאם לתוכנית המאושרת לביצוע ורישום פרצלציה המקודמת על ידי המינהל בשיתוף עם הגורמים הרלוונטיים.

ז. העברת הבעלות על שם החוכר, בהתאם לאמור לעיל, תהיה מותנית בהסדרת כל חובות העבר, אם ישנם, של בעל הזכויות בקרקע למינהל בהתאם לכללים שיקבעו.

3. בנוגע לסוגיית העברת הזכויות לזרים, על הממשלה לתת את הדעת לשאלות המשפטיות הנוגעות לעובדה כי כיום קיימת בחוזי החכירה הגבלה על העברה לזרים⁴. אימוץ המלצה שעניינה העברת בעלות במקרקעי ישראל יצריך הסדרת המצב המשפטי בסוגיה זו. עד להסדרה כאמור, ובכפוף לאישור היועץ המשפטי לממשלה, יופעל ההסדר המפורט להלן:

א. העברת הבעלות לזרים הן בהקצאות החדשות והן לבעלי זכויות בקרקע, תחייב המלצת ועדת המשנה של מועצת מקרקעי ישראל ואישור יו"ר המועצה, בדומה לנוהל הקיים היום להענקת זכויות חכירה לזרים.

ב. בחוזה מכר שיערך בין המינהל לקונה (ישראלי או זר) יוכנס סעיף המבהיר כי העברת הבעלות ממנו לצד ג', אשר אינו תושב ישראל, תחויב באישור יו"ר המועצה בהתאם להמלצה של ועדת המשנה של המועצה. לשכות לרישום המקרקעין לא תאפשרנה העברת הבעלות לזרים, לבעלי הקרקע שרכשו אותה ממינהל החל מיום תחילת יישום המלצה זו, ללא אישור יו"ר המועצה, כאמור לעיל.

ג. בנסח הרישום תרשם הערה אשר תעגן את הצורך לקבל הסכמת המינהל להעברת הבעלות לזרים.

ד. המינהל יעביר ללשכות לרישום המקרקעין בקשות לרישום הערות לגבי הקרקעות אותן הוא מעביר לבעלות הזוכים במכרזים חדשים או לבעלי הזכויות בקרקע לצורך רישום הערה על הגבלה על העברת הבעלות לזרים כאמור לעיל, בהתאם לנוהל שיקבע ע"י הממונה על המרשם.

⁴ ראה החלטת מועצת מקרקעי ישראל מספר 342.

לאור העובדה כי המינהל מנהל בנאמנות את קרקעות של המדינה (לרבות רשות הפיתוח) והקק"ל, סוברת הועדה כי ההמלצות המפורטות לעיל צריכות לחול על כל הקרקעות המנוהלות על ידי המינהל, קרי על מקרקעי ישראל כהגדרתם בחוק יסוד מקרקעי ישראל. הועדה ממליצה לבצע את תיקוני החקיקה הנדרשים ליישום השינוי שיבחר מבין שתי החלופות שהוצעו לעיל, בהקדם האפשרי. כן ממליצה הועדה להיכנס למשא ומתן מזורז עם הקרן הקיימת לישראל כדי להגיע להסכמות בדבר תיקון האמנה בין המדינה לקק"ל (1961), במידת הצורך, למימוש אותה המטרה.

1.2. עריכת מבצע היוון נוסף במגזר העירוני בקרקע המיועדת למגורים במגמה להקטין, ככל האפשר, את מספר בעלי הזכויות הלא מהוונות במגזר זה.

במטרה להקטין עד כדי ביטול את הזדקקות החוכרים לשירותי המינהל השוטפים יש לצמצם את מספר חוזי החכירה הלא מהוונים בטיפול המינהל. לפיכך, ובמטרה להרחיב את מעגל רוכשי הזכויות הקיימות והעתידיות או הבעלות במקרקעין המיועדים למגורים, מוצע לצאת למבצע היוון זכויות נוסף במגזר העירוני בבניה למגורים וזאת בתנאים הבאים:

1. בשנתיים הראשונות למבצע, יעמוד שיעור היוון על 4.5% מערך הקרקע לפי טבלאות המינהל;
2. בשנה השלישית למבצע יעמוד שיעור ההיוון על 5% מערך הקרקע לפי טבלאות המינהל;
3. בשנה הרביעית למבצע יעמוד שיעור ההיוון על 5.5% מערך הקרקע לפי טבלאות המינהל;
4. החל מהשנה החמישית יעמוד שיעור ההיוון על 6% מערך הקרקע לפי טבלאות המינהל;

5. חוכר שיהוון את זכויותיו במבצע זה יקבל חוזה חכירה ל- 98 שנים שספירתן תתחיל ממועד כריתה /חידוש חוזה חכירה בתוקף.

במקביל למבצע ההיוון יאפשר המינהל לחוכרים, אשר טרם היוונו את זכויותיהם, להקפיא את תשלומי דמי ההיוון, עד מועד ביצוע אחת מפעולות הבאות בנכס: שינוי יעוד או ניצול, העברת הזכויות בנכס וכדומה. תנאי הקפאת דמי ההיוון כאמור יקבעו על ידי המינהל ומשרד האוצר. החוכר המקפיא יחתום על חוזה בו יתחייב כי החוב ישולם במועד ביצוע אחת הפעולות שיקבעו. החוב ישא בריבית והצמדה כמקובל במינהל. המינהל יתחיל לגבות דמי חכירה שנתיים בהתאם לקבוע בחוזי החכירה ולא על פי החלטות המועצה המקלות על תשלומים אלה, כפי שנהוג כיום, מהחוכרים שלא יהונו את זכויותיהם (לרבות ההקפאה) בהתאם לאמור לעיל.

1.3. עריכת מבצע היוון במגזר העירוני בקרקע המיועדת לתעסוקה במגמה להקטין, ככל האפשר, את מספר בעלי הזכויות הלא מהוונות במגזר זה. המבצע יכלול שערך מחדש של הנכסים ועקרונותיו יקבעו על ידי המינהל.

1.4. צעדים נוספים למניעת החיכוך בין המינהל לחוכרים:

1.4.1. שינוי תנאי תשלום עבור חידוש חוזה חכירה לתקופה שנייה, כך שתיתן עדיפות לבעלי זכויות מהוונות במקרקעי ישראל.

מוצע לשנות כללי חידוש חוזה חכירה ביובל במקרקעי ישראל המיועדים לבניה נמוכה מהוונת ולהוריד את שיעור התשלום עבור הארכת חוזה חכירה מהוון ל-49 שנה נוספות ל- 3.75% מערך הקרקע.

1.4.2. העברת זכויות בקרקע מהוונת בבניה נמוכה מיועדת למגורים הרשומה במרשם מקרקעין ללא צורך באישור מינהל מקרקעי ישראל.

הטיפול בהעברת הזכויות בקרקע מהוונת בבניה נמוכה מיועדת למגורים הרשומה בטאבו יהיה באחריות לשכות לרישום מקרקעין בלא צורך באישור המינהל בדומה לנהלים הקיימים בין המינהל לשכות הרישום ביחס לבניה

רוויה למגורים. המינהל יגבש רשימה של נכסים שהשינוי האמור יחול עליהם. המינהל יודיע לחוכרים העונים להגדרות שיקבעו על השינוי, במקביל להעברת רשימת הנכסים לטאבו.

1.5. חיסול פיגורי עבר בהסדר ורישום זכויות של כ- 400 אלף יחידות דיור

הועדה הבין משרדית לרישום הזכויות במקרקעין (ועדת דליצקי), שהמלצותיה הונחו בפני הוועדה כחלק מחומר הרקע לקראת הדיונים, המליצה בשנת 1998 על כמה דרכים להאצת רישום מלאי הדירות הבלתי רשומות. אל אף הזמן הרב שעבר טרם יושמו חלק מהמלצות ועדת דליצקי.

הועדה ממליצה לפעול כלהלן:

1.5.1. חוק רישום שיכונים ציבוריים (הוראת שעה), תשכ"ה-1964 – לחוק רישום שיכונים ציבוריים היו מספר יתרונות בהקלת תהליכי רישום של בניית עבר. לאחר מספר הארכות פג תוקפו של החוק. על כן מומלץ להטמיע את יתרונותיו בחקיקה ראשית כדלקמן:

1.5.1.1. להטמיע בחוק התכנון והבנייה פרק המקל על התאמה בין הת.צ.ר לתב"ע.

1.5.1.2. לחוקק חוק רישום חדש המגלם בתוכו את יתרונות המיסוי של חוק רישום שיכונים ציבוריים.

תזכירי החוק הוכנו על ידי המשרדים הרלוונטיים והוגשו לאישורו של שר הבינוי והשיכון. הועדה ממליצה כי תזכירי החוק יקודמו על ידי שרי הבינוי והשיכון והפנים בהקדם האפשרי.

1.5.2. להקים צוות בין משרדי בשיתוף משרד האוצר ומשרד המשפטים אשר יבחן את עבודת הסדר המקרקעין וימליץ על דרכים לקידום

הסדר המקרקעין של מדינת ישראל בפרק זמן קצר ככל הניתן.
הצוות יגיש המלצותיו תוך ששה חדשים.

1.5.3. הועדה ממליצה כי הגופים החברים בוועדה הבין משרדית להאצת הרישום יגישו מדי רבעון דו"ח ליו"ר מועצת מקרקעי ישראל ולממשלה על עמידה ביעדי תוכנית העבודה האינטגרטיבית.

1.6. שיווק קרקע למגורים לאחר פרצלציה במגמה למנוע יצירת פיגורים ברישום.

הועדה ממליצה לפעול כלהלן:

1.6.1. להרחיב את מאגר מודדים מבקרים - לאחרונה מונו 10 מודדים מבקרים על ידי המרכז למיפוי ישראל. תוכניות לצורכי רישום המוגשות למרכז למיפוי ישראל על ידי מודדים אלו מאושרות תוך 21 יום בלבד (הצוות שילווה את ביצוע ההמלצות, בהתאם לאמור בסעיף 8 להלן, יעקוב, בין השאר, אחר העמידה בלוח הזמנים הנ"ל). הועדה ממליצה לפרסם מכרז נוסף למודדים מבקרים במטרה להגדיל את מספרם בשנת 2005.

רישום קרקע בטאבו כתנאי לשיווקה על ידי מינהל מקרקעי ישראל - על פי הצעת המינהל יותנה, ככלל, שיווק הקרקע בהשלמת הפרצלציה וברישומה בטאבו, למעט הקרקעות המשוקות על פי החלטות המועצה מספר 938 ו-987 (מכרזי יזום).

1.6.2. הועדה ממליצה כי בשנת 2005 יפעל המינהל לשיווק קרקע לאחר רישום פרצלציה בטאבו בכל השיווקים של בנייה עצמית/בנייה צמודת קרקע. בנוסף, בשנת 2005 יערך המנהל לשיווק של מספר אתרים המיועדים לבנייה רוויה למגורים (כפיילוט) בהם הקרקע תרשם בטאבו כתנאי לשיווק, ולשיווק של מספר אתרים המיועדים לבנייה רוויה למגורים (כפיילוט), אשר ירשמו בטאבו כתנאי להוצאת היתר בנייה. בהתאם לתוצאות הפיילוט ירשמו כאמור, יוחלט על מתכונת הפעילות העתידית.

2. תכנון מתארי ומפורט

לצורך העמדת מלאי קרקעות זמין ומספיק לפיתוח, והתאמתו למגמות התכנון ולכלליו, ממליצה הועדה על חלוקה מחדש של האחריות לתכנון בין מינהל מקרקעי ישראל (להלן: המינהל או ממ"י) לבין מינהל התכנון במשרד הפנים. בד בבד עם השינויים שיפורטו להלן, תועבר למינהל התכנון האחריות לקידום התכנון המתארי בהתאם לפרוגרמת יעדים כמותית שתקבע. להלן השינויים המוצעים:

2.1. האחריות לתכנון המתארי בכל הרמות תרוכז בידי מינהל התכנון במשרד הפנים. עדיפות ראשונה תינתן לאישור תוכנית המתאר הארצית המשולבת המעודכנת והשלמת תהליכי התכנון של תוכניות המתאר המחוזיות הכוללות. במקביל יזום מינהל התכנון בתאום עם המינהל ומשרד הבינוי והשיכון (להלן: משב"ש) והרשויות המקומיות הכנה של תוכניות מתאר מקומיות ותכנית לפיתוח התשתיות והשירותים הדרושים. זאת, במטרה לאפשר אישורן של תוכניות מפורטות בישובים העירוניים שתאפשרנה בניה בהיקף מספיק.

2.2. ממ"י, משב"ש והרשויות המקומיות ירכזו מאמץ בתכנון מפורט של תכניות התואמות את תכניות מיתאר מקומיות כאמור.

2.3. סדר הקדימויות לתכנון המפורט יקבע על בסיס יעדים כמותיים שנתיים של יחידות דיור למגורים, שטחי תעסוקה ושרותי ציבור. יעדים אלה יגזרו לכל ישוב מתוך פרוגרמת יעדים רב-שנתית שתוכן ע"י מינהל התכנון בתאום עם ממ"י, משב"ש והרשויות המקומיות, בהתאם לתכנית מתאר ארצית מעודכנת וצורכי המשק עד לשנת 2030. מטרת היעדים היא להכניס למערכת השיקולים של מוסדות התכנון, בין השאר, את צורכי המשק למלאי קרקעות זמין לשיווק כבר בשנים הקרובות. פרוגרמת היעדים תיקח בחשבון גם את מבנה הביקושים ואת יכולות המימוש של המשק ותצביע על האזורים בהם נדרשת מעורבות מיוחדת להשגת יעדי התכנון הכולל. יצירת המלאי התכנוני השוטף תביא בחשבון את הצורך בסגירת הפערים המשמעותיים שנוצרו בשנים האחרונות בין היעדים להיצע הקיים.

2.4. תכניות מתאר המקודמות היום ע"י ממ"י יבחנו במשותף במגמה להשלים או להקפיא תכניות הנמצאות בשלבים מתקדמים ולהעביר לאחריות מינהל התכנון תכניות שבשלבים מוקדמים. במקביל יבחן במשותף מלאי התכניות המפורטות, אשר בשלבי הכנה ראשוניים במטרה לאתר תכניות שאינן תואמות את היעדים או שאינן בנות מימוש. לצורך כך וכדי למנוע "סתימת" המערכת בתכניות שאינן בנות מימוש, יוקם ע"י מינהל התכנון, ממ"י ומשב"ש מנגנון תיאום מוקדם של תוכניות שעיקרו מתן חוות דעת ראשונית על ידי מינהל התכנון ולשכות התכנון המחוזיות אודות האפשרות לאשר את התכנית המוצעת. על פי תוצאות הבחינה יקבעו סדרי העדיפויות להמשך קידום התוכניות המפורטות כאמור. במקביל, יגבשו הגופים האמורים, בשיתוף עם משרד האוצר, כללים לבדיקות מקדימות באשר לישימות והתכנות של התוכניות, לרבות, בין השאר, ניתוח הוצאות הפיתוח הצפויות. זאת, בטרם תחילת התכנון המפורט ובמהלכו.

2.5. מינהל התכנון יעקוב אחר התקדמות התכנון המתארי והמפורט ויציג מעת לעת את מלאי התכנון מול פרוגרמת היעדים.

2.6. יישום ההמלצות המפורטות לעיל יהיה בהתאמה לאמצעים שיעמדו לרשות מינהל התכנון במשרד הפנים לצורך ביצוען.

3. פיתוח ושיווק של מקרקעי ישראל

3.1. העברת אחריות לפיתוח תשתיות בפרויקטים במקרקעי ישראל לרשויות המקומיות

הועדה ממליצה על העברה הדרגתית של האחריות לביצוע פיתוח תשתיות עירוניות בפרויקטים של מינהל מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון לרשויות המקומיות, תוך שיתוף פעולה מלא בין הגופים ועל פי כללים שיקבעו. פיתוח זה צריך לשמור על רמה נאותה של התשתיות מחד ועל ערך קרקע לבעלים (קק"ל, רשות הפיתוח והמדינה), מאידך.

3.2. שיטת הקצאת המקרקעין לחכירה

3.2.1. הקצאת קרקע בחוזה חכירה, ללא שלב ביניים של הסכם פיתוח

הועדה ממליצה ליישם בהקדם את החלטת המועצה לפיה מכרזים להחכרת הקרקע שמוציא המינהל יהיו על פי חוזה חכירה, ללא שלב ביניים של הסכם פיתוח. עם יישום המלצה זו, יחדל המינהל להאריך הסכמי פיתוח ובמקום זאת יקנה ליזם, בכפוף לכללים שיקבעו, זכויות חכירה. בחוזה החכירה יעוגנו ההוראות שבהסכמי הפיתוח בדבר סיום בניה ורישום זכויות על שם המשתכן.

3.2.2. צמצום הקצאות קרקע לתעשייה ותיירות בפטור ממכרז

הועדה ממליצה כי הקצאות מקרקעין לתעשייה ולתיירות ייעשו ככלל במכרז. הקצאות בפטור ממכרז לתעשייה, בעקבות המלצות משרד התעשייה המסחר והתעסוקה, ולתיירות, בעקבות המלצות משרד התיירות תיוחדנה למקרים חריגים בלבד. כל זאת במגמה לצמצם את שדה החיכוך הנובע מהתארכות התהליכים של פטור ממכרז והסיבוכים הנוצרים מדרישות לשינוי היעוד המקורי שהיווה עילת הפטור.

3.2.3. הועדה ממליצה לחדש את הליכי החקיקה של הצעת חוק המכר (דירות) (תיקון מס' 3), התשס"ג-2002⁵.

3.3. הועדה ממליצה על הגבלת עלויות הפיתוח לתקרת האגרות וההיטלים הקבועים בדין. חריגה מתקרה זו תהא טעונה אישורה של ועדת פרויקטים. נציגי המינהל, משרד הבינוי והשיכון, משרד הפנים ומשרד האוצר יהיו חברים בוועדת הפרויקטים.

⁵ ה"ח ממשלה 18, תשס"ג-2002, עמ' 228.

3.4. חלוקת גיאוגרפית של פעילות בין מינהל מקרקעי ישראל למשרד הבינוי והשיכון

משרד הבינוי והשיכון יתכנן תכניות מפורטות ויפתח פרויקטים באזורי עדיפות לאומית; ישובים חדשים, ככל שאושרו; פרויקטים להתחדשות עירונית; ויטפל בפרויקטים לזכאים ולאוכלוסיות מיוחדות. כן יפעל המשרד ברשויות המקומיות בהן פועל כיום בהיקפים נרחבים, וברשויות נוספות, כפי שיוסכם, מראש, בינו לבין המינהל. המינהל יעניק הרשאות לתכנון ופיתוח בתחום הרשויות המקומיות, כפי שיוסכם בין הגופים בהתאם לאמור לעיל, למשרד הבינוי והשיכון בלבד וימנע מלפעול בתחום הרשויות האמורות. תבחן העברת האחריות על פרויקטים הנמצאים בשלבי ביצוע שונים בין המינהל למשרד הבינוי והשיכון בתחום הרשויות המקומיות כאמור.

4. שמאות

4.1 השומות להן נזקק המינהל יוזמנו ויבוקרו ע"י שמאים עובדי אגף השמאות במינהל ויערכו ע"י שמאים נותני שירות מתוך מאגר השמאים הקיים ו/או השמאים שיבחרו במכרז שיערך מעת לעת בשיתוף השמאי הממשלתי (להלן: "מאגר השמאים"). גריעה או הוספה למאגר השמאים תעשה בהיוועצות בין שמאי המינהל לשמאי הממשלתי. ההנחיה והבקרה המקצועית על פעילות שמאי המינהל והשמאים שבמאגר השמאים יעשו ע"י השמאי הממשלתי. שומות מיוחדות בהיקפן ובטיבן ייעשו על ידי השמאי הממשלתי.

4.2 השגות על שומות שיערכו ע"י שמאים ממאגר השמאים ידונו על ידי השמאי הממשלתי.

4.3 שר המשפטים ימנה בהקדם צוות במשרדו בשיתוף נציגי מינהל מקרקעי ישראל, לבחינת מנגנוני ערער על החלטות השמאי הממשלתי בהשגות.

4.4 שומה עצמית - המינהל יאפשר ביצוע מזורז של עסקאות על בסיס שומה עצמית שנעשתה ע"י שמאי מקרקעין מטעם המבקש.

ביצוע עסקה עפ"י שומה עצמית כאמור, יתאפשר בעסקות שלהלן:

- תוספת בניה, שאינה תוספת יחידת דיור, בדירות מגורים ובבניה צמודת קרקע למגורים.
- תוספת בניה בתעסוקה בהיקף שאינו עולה על 10% מהבינוי הקיים, ועד 250 מ"ר באזורי הביקוש.
- תוספת יחידת דיור לבניה עצמית במגרש מגורים אשר עפ"י תכנית תקפה ניתן לבנות בו עד שתי יחידות דיור.
- פיצול מגרש המיועד לעד שתי יחידות דיור שלא במסגרת תכנית איחוד וחלוקה.
- דמי הסכמה בדירות מגורים.

שמאי המינהל יבצעו בקרה על השומות העצמיות ויהיו רשאים במקרים המצדיקים זאת, להורות על עיכוב או אי ביצוע העסקה עפ"י השומה העצמית. השמאי הממשלתי יבצע, באופן קבוע, בדיקה מדגמית על השומות העצמיות ועל החלטות שמאי המינהל ובמקרים חריגים יהיה רשאי, לאחר שנתן לשמאי הזדמנות לטעון טענותיו, להורות על אי קבלת שומות עצמיות שנערכו ע"י שמאי מסוים.

בתום שנה מתחילת יישום המלצה זו, יבחן המינהל את ההסדר וישקול את המשך יישומו.

4.5 המינהל יחדל לפרסם לציבור את מחיר המינימום במכרזיו. השמאי יפקיד את הערכתו לערך הקרקע במכרז לתיבת המכרזים עובר למועד להגשת הצעות. ככלל, תשמש הערכת השמאי את וועדת המכרזים לקביעת מחיר המינימום במכרז. יחד עם זה המינהל יביא לאישור מועצת מקרקעי ישראל כללים, כך שתינתן לוועדת המכרזים סמכות לקבוע זוכה במכרז גם אם הגיש הצעה נמוכה מאומדן שומת השמאי.

5 הקרן הקיימת לישראל

5.1 מטרת רוב המלצותינו הינה פישוט הליכי ניהול מקרקעי ישראל והקטנת החיכוך בין האזרחים למינהל. כדי שמטרה זו תושג יש, לדעתנו, להחיל דין אחד על כל רוכשי הזכויות במקרקעי ישראל.

5.2 הועדה ממליצה לממשלה לשאת ולתת עם הקרן הקיימת לישראל על העברת הבעלות למדינה בקרקעות קק"ל בהן זכויות לצדדים שלישיים למדינה. כן ממליצה הועדה על העברת הבעלות למדינה בקרקעות קק"ל שתשווקנה בעתיד, לאחר שהתקבולים משיווקן יועברו לקק"ל.

5.3 הועדה ממליצה לממשלה להגיע להסכמות בדבר שינוי הרכב מועצת מקרקעי ישראל והקטנת נציגות קק"ל בה באופן משמעותי כדי שיישקף את המציאות.

6 שינוי מבנה הארגוני של מינהל מקרקעי ישראל

הועדה הבחינה בין המבנה הסטטוטורי של המינהל לבין המבנה הפונקציונלי.

6.1 במבנה הסטטוטורי הקיים של המינהל יש כדי לערום קשיים על יעילות תפקודו. זאת בשל היותו כפוף למועצת מקרקעי ישראל מחד גיסא, ולכללים ונהלים החלים על משרדי ממשלה מאידך גיסא. לא עלה בידי הועדה להתעמק בסוגיה זו, המצריכה תשומת לב מיוחדת וזמן רב. לכן ממליצה הועדה להקים צוות בין-משרדי בו ישותפו כל הגורמים הנוגעים בדבר, אשר ידון, יבוא בדברים עם קק"ל וימליץ הצעות בדבר מעמדו הסטטוטורי של המינהל באופן שייתן מענה לביצוע יעיל יותר של משימותיו כמנהל מקרקעי ישראל בעת הזו.

6.2 באשר למבנה הפונקציונלי ממליצה הוועדה, הלכה למעשה, שהמינהל יהיה בנוי משלוש חטיבות: חטיבת השירות, חטיבה עסקית וחטיבת שמירה על הקרקע כמפורט להלן:

א. החטיבה העסקית תרכז את פעולות הייזום, התכנון והשיווק של המינהל ואת הפעילות מול חוכרים שפעילותם הינה בהיקף ארצי. החטיבה תכלול את יחידות תכנון ופיתוח, שיווק וביצוע עסקאות, שמאות, פינאיים כלכליים ופרויקטים מיוחדים. החטיבה העסקית תפעל בשלושה מרחבי פעילות. מחוזות המינהל יבוטלו.

ב. חטיבת שירות, האחראית על מתן השירותים לחוכרים וטיפול בחוזהים והיא תפעל בסניפים בהתאם לנפח הפעילות שיהיה מעת לעת.

ג. חטיבת שמירה על הקרקע שתמקד פעילותה בשמירה ובפיקוח על מקרקעי ישראל וכן תפקח על הפעולות השונות המבוצעות בהן והתאמתן לחוזהים ולהרשאות הניתנים על ידי המינהל.

6.3 מטרה המינהל יכלול את האגפים הבאים: כספים, יעוץ משפטי, ניהול וארגון ומערכות מידע.

מטרה המינהל יכלול בתוכו את אגפים שיספקו את השירותים המרכזיים שינתנו לחטיבות: אגף לייעוץ משפטי, אגף הכספים, אגף ניהול וארגון ואגף מערכות המידע. כמו כן ליד מנהל המינהל יופעלו יחידות הבאות: מזכירות מועצת מקרקעי ישראל, דוברות ויחסי ציבור, ביקורת פנים.

7 שקיפות ופישוט מדיניות המקרקעין

7.1 הוועדה ממליצה למיין, לאחד, לצמצם ולנסח בצורה משפטית נאותה את למעלה מ- 1,000 החלטות המועצה הקיימות. בהמשך מוצע לפעול לפישוט והאחדה של נהלי העבודה הפנימיים במינהל מקרקעי ישראל ולהתאימם לשינוי במבנה הפונקציונלי, כפי שפורט לעיל.

7.2 המינהל יפרסם לציבור את סדר היום ואת הצעות החלטה המובאות למועצת מקרקעי ישראל עם הפצתם לחברי המועצה לקראת הדיונים.

8 יישום המלצות הוועדה

הוועדה ממליצה לשר הממונה על המינהל למנות צוות חיצוני למינהל, אשר יבצע מעקב ובקרה על ביצוע המלצות הוועדה, אשר יאומצו ויסייע, במידת הצורך, ליישומן.

באנו על החתום:

מר יעקב גדיש, ז"ל – יו"ר

מר יעקב אפרתי

אדר' שמאי אסיף

מר יצחק אלישיב

ד"ר גבי גולן

עו"ד תמר בן-דוד

מר שלמה בן אליהו

מר עובד יחזקאל

עו"ד רחל זכאי-נוימן

מר יוסי גורדון

עו"ד עליזה קן

מר יוסי ישי

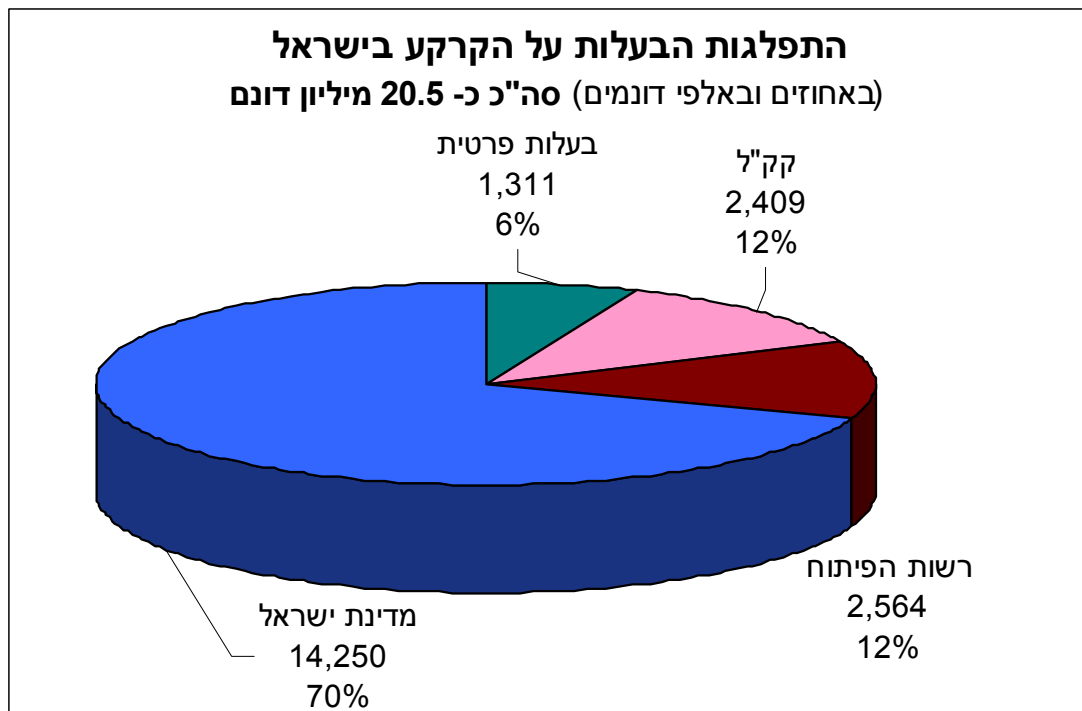
1.6.2005

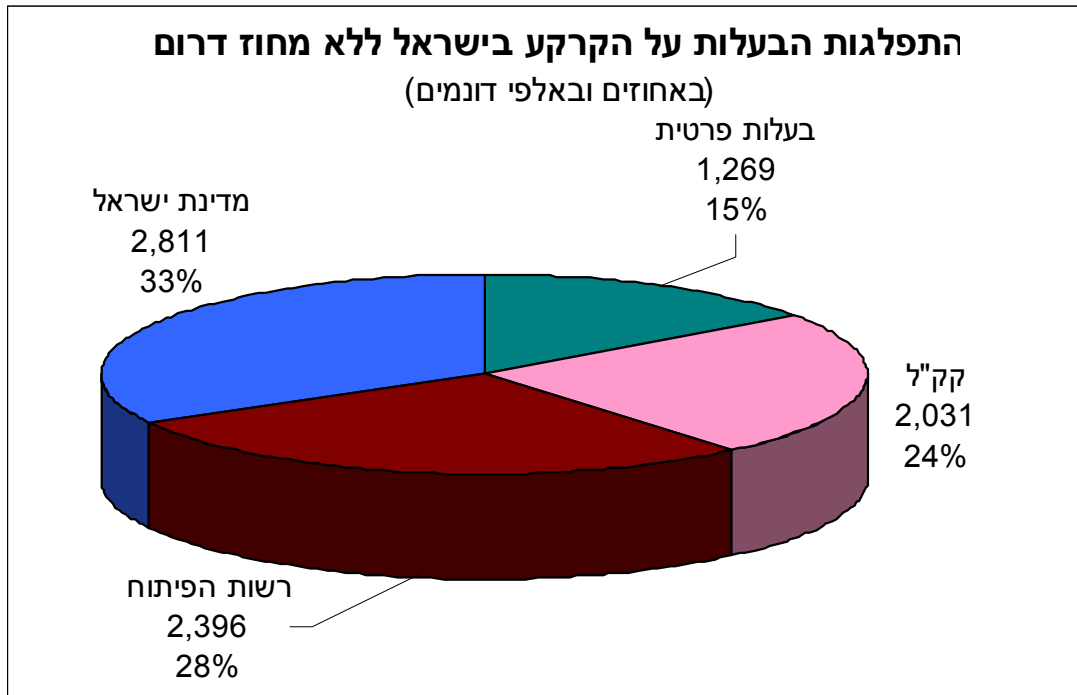
III. דברי הסבר

1.1 דברי הסבר לסעיף 1.1

חוק יסוד מקרקעי ישראל, וחוק מקרקעי ישראל, התש"ך - 1960, מתווים את עקרונות מדיניות הקצאת מקרקעי ישראל (מקרקעין בבעלות המדינה, קרן קיימת לישראל ורשות הפיתוח) על ידי מינהל מקרקעי ישראל (להלן: המינהל).

בהתאם לחוק יסוד מקרקעי ישראל, לא תועבר הבעלות במקרקעי ישראל שהם מקרקעין בידי המדינה, קק"ל ורשות הפיתוח (להלן: הבעלים הציבוריים) פרט למקרים שנקבעו בחוק. ואומנם חוק מקרקעי ישראל קבע סוגי עסקאות שחוק היסוד לא חל עליהן ובהן ניתן להעביר בעלות על מקרקעי ישראל לבעלות הפרטית. מקרים אלה מצומצמים מאוד פרט לסעיף 2 (7) לחוק הקובע כי ניתן להעביר בעלות במקרקעי המדינה ורשות הפיתוח למטרת פיתוח לא חקלאי, או מקרקעין עירוניים ובלבד ששטח כל ההעברות לא יעלה על 100 אלף דונם.





לאור האמור, ועל אף הפיתוח המואץ בחלקים גדולים משטח המדינה, כ- 94% מהקרקעות במדינת ישראל עדיין נמצאות בבעלותם הפורמאלית של הבעלים הציבוריים.

לצורך יישום המדיניות שמתווים החוקים הנזכרים לעיל, אישרה מועצת מקרקעי ישראל (להלן: המועצה), בתוקף סמכותה על פי חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 (שחוקק בהמשך לאמנה שנחתמה בין המדינה לקק"ל בדבר הניהול המשותף של הקרקע), את החלטה מספר 1 שעניינה – מדיניות הקרקע בישראל. עיקרי ההחלטה:

1. קרקע תוקצה בדרך של חכירה בלבד (למעט חריגים);

2. קרקע תוקצה רק לאחר תכנונה;

3. קרקע תוקצה, ככלל, על פי מכרז פומבי.

החזון של הבעלות הציבורית על מקרקעי ישראל נועד להגשים את הצו "והארץ לא תימכר לצמיתות... " (ויקרא כ"ה 23) ולהשיג את המטרות הלאומיות של בית לאומי לעם היהודי, תפקיד שהמוסדות הלאומיים הטילו על קק"ל. קק"ל החזיקה באדמות העם היהודי בעוד הממשלה כיורשת החוקית של שלטונות המנדט נכנסה לנעלי הבעלות של האחרונה וכן

היא מחזיקה באדמות רשות הפיתוח. כל זה נועד לאפשר השגת המטרות שהעיקריות שבהן:

- האצת הפיתוח במשק;
- קידום מדיניות פיזור אוכלוסין, קליטת העלייה וההתיישבות;
- מניעת ספסרות בקרקע במטרה למנוע עליות חדות במחירי הנדל"ן;
- מניעת העברת הבעלות במקרקעי ישראל לזרים;
- מקור להכנסות המדינה ואמצעים לקק"ל;
- הגנה על המשאב במחסור;
- הבטחת שמירה על האינטרסים הציבוריים בהקצאת הקרקע.

כעבור למעלה מארבעה עשורים, מקביעת המדיניות כאמור, מן הדין לבחון את המדיניות האמורה מכיוון שהיקף הביורוקרטיה שמלווה אותה מהווה מטרד לציבור הרחב ויש בו אלמנטים מעכבי צמיחה ופיתוח.

זאת ועוד, בעוד שמדיניות שמירת הבעלות הציבורית על קרקע בהתאם לחוק היסוד נשמרה פורמאלית לאורך השנים, קיבלה מועצת מקרקעי ישראל סדרה של החלטות בדבר אופן הקצאת הקרקע והיקף הזכויות של החוכרים בקרקע שמשמעותן המעשית הייתה הגברת חופש פעולה של החוכרים במהלך תקופת החכירה.

תכליתן העיקרית של ההחלטות כאמור, הייתה לצמצם את החיכוך בין המינהל לחוכרים, וזאת על ידי הכנסת השינויים העיקריים הבאים:

1. היוון זכויות החכירה - מעבר מתשלום שנתי לתשלום מהוון בגין זכויות החוכרים בקרקע, תוך מתן פטור לחוכרים בבניה רוויה למגורים שהיוונו את זכויותיהם, מתשלום דמי היתר ודמי הסכמה בגין שינוי יעוד וניצול בקרקע שברשותם, או העברת זכויות לצד ג'.

2. הקצאת קרקע לדורות - הקצאת קרקע לבנייה רוויה למגורים לתקופה של 98 שנה, עם אפשרות להארכת החוזה לתקופה של 98 שנים נוספות ללא תשלום נוסף. הקצאות למטרות אחרות נערכות על פי רוב ל- 49 שנה, תוך מתן אופציה לחוכר להאריך את החוזה ב- 49 שנים נוספות.

3. הקצאת קרקע למגורים ולתעסוקה עם מלוא זכויות הבניה הקיימות והעתידיות - הקצאת הקרקע עם מלוא הזכויות הקיימות והעתידיות, פוטר את החוכר מכל תשלום נוסף בעתיד בגין השבחת הקרקע (דמי היתר) או העברת הזכויות בה לצד ג' (דמי הסכמה).

4. שיווק קרקע שלא הושלמו הליכי תכנונה - הקצאת מתחמי קרקע שלא הושלם הליך תכנונם בחכירה, תוך העברת האחריות להשלמת תכנון המתחם, פיתוחו ושיווקו, מהמינהל ליזם שחכר את הקרקע.

רצף השינויים, כפי שפורטו לעיל, מביא למצב בו לחוכרי הקרקע העירונית למגורים יש למעשה בעלות על הקרקע במשך כל תקופת החכירה (לרוב, שתי תקופות של 98 שנה). לפיכך מוצע לשנות את שיטת הקצאת מקרקעי ישראל המיועדים למגורים.

על אף החלטות המועצה שהתקבלו לאורך שנים במגמה לצמצם את החיכוך בין המינהל לבעלי הזכויות בקרקע, ובהעדר יישום מלא של כל הצעדים שפורטו לעיל, עדיין קיימת רמת חיכוך גבוהה מאוד ולעתים אף בלתי נסבלת. זאת לצד הרצון של החוכרים לקבל את מלוא הזכויות במקרקעין, מחייב את כל זרועות הממשל להירתם ליישום המלצה זו.

דברי הסבר לסעיף 1.2

במינהל מקרקעי ישראל קיימים כיום כ- 103 אלף חוזי חכירה בבניה למגורים אשר טרם הווננו. הטיפול בניהול חוזים אלה כרוך בביצוע פעולות (אשר לא קיימות בחוזה מהוון) כגון: משלוח אגרות לגביית דמי חכירה שנתיים, טיפול בשאלות וברורים בנוגע לתשלומים אלה, אישור וגביית תשלום עבור העברת הזכויות במקרקעין (דמי הסכמה), אישור וגביית תשלום עבור שינוי יעוד או ניצול (דמי היתר) וכיו"ב. לפיכך, על מנת להקטין, ככל האפשר, את מספר בעלי הזכויות הלא מהוונות בקרקע עירונית המיועדת למגורים, מוצע לערוך מבצע נוסף להיוון זכויות במגזר זה.

דברי הסבר לסעיף 1.3

מינהל מקרקעי ישראל מנהל כיום כ- 15,000 חוזים לא מהוונים בקרקע המיועדת לתעשייה במגזר העירוני. הטיפול בניהול חוזים אלה כרוך בביצוע פעולות (אשר לא קיימות בחוזה מהוון) כגון: משלוח אגרות לגביית דמי חכירה שנתיים, טיפול בשאלות וברורים בנוגע לתשלומים אלה, אישור וגביית תשלום עבור העברת הזכויות במקרקעין (דמי הסכמה), אישור וגביית תשלום עבור שינוי יעוד או ניצול (דמי היתר) וכיו"ב. לפיכך, על מנת להקטין, ככל האפשר, את מספר בעלי הזכויות הלא מהוונות בקרקע עירונית המיועדת לתעשייה, מוצע לערוך מבצע להיוון זכויות במגזר זה.

דברי הסבר לסעיף 1.4

סעיף 1.4.1

כיום נוהג המינהל לגבות תשלום עבור חידוש חוזה חכירה ל- 49 שנים נוספות בשיעורים המפורטים להלן:

הערות	שיעור התשלום (מערך הקרקע)	סוג חוזה
המינהל לא גובה על חידוש גם על קרקעות קק"ל, על אף שהדבר אינו מעוגן בהחלטות מועצה (החלטה 791 – דו"ח ועדת רונן, מדברת על קרקעות מדינה בלבד)	0%	בנייה רוויה מהוונת
	5.5%	בנייה רוויה לא מהוונת
	5.5%	בניה נמוכה מהוונת
	5.5%	בנייה נמוכה לא מהוונת

כפי שניתן לראות מן הטבלה שהוצגה לעיל, אין כיום הבחנה בין חוזים לבניה נמוכה מהוונת ולא מהוונת. על כן, על מנת ליצור תמריץ נוסף לחוכרים בבניה נמוכה להוון את זכויותיהם בקרקע מוצע להוריד את שיעור התשלום עבור הארכת חוזה חכירה מהוון ל- 3.75%. כמו כן, הוועדה סבורה כי חייבת להיות אחידות בכללי חידוש חוזי החכירה בקרקעות המנוהלות על ידי המינהל ועל כן היא ממליצה לתקן את החלטות המועצה כך

שהאמור לעיל יחול במלאו על כלל מקרקעי ישראל, קרי גם על קרקעות קק"ל (דבר נוסף המחייב הידברות בין הממשלה לקק"ל על מנת לא להפלות בין חוכרים במקרקעי ישראל).

הטבלה שלהלן מציגה את המצב המוצע:

שיעור התשלום המוצע	שיעור התשלום הישן	סוג חוזה
0%	0%	בנייה רוויה מהוונת
5.5%	5.5%	בנייה רוויה לא מהוונת
3.75%	5.5%	בניה נמוכה מהוונת
5.5%	5.5%	בנייה נמוכה לא מהוונת

סעיף 1.4.2

על מנת לצמצם את אוכלוסיית החוכרים הנזקקים לאישור המינהל להעברת הזכויות בקרקע, מוצע להעביר אחריות על העברת הזכויות בקרקע מהוונת בבניה נמוכה מיועדת למגורים הרשומה בטאבו ללשכות לרישום מקרקעין, בהתאם לכללים שיקבעו.

דברי הסבר לסעיפים 1.5 ו- 1.6

חוק המקרקעין התשכ"ט-1969 קובע כי עסקה במקרקעין מסתיימת עם רישום בפנקסי המקרקעין.

בתהליך הרישום עצמו מעורבים 4 גופים ממשלתיים:

המרכז למיפוי ישראל במשרד הבינוי והשיכון – אחראי למיפוי יחידות הרישום;

האגף לרישום והסדר מקרקעין במשרד המשפטים (טאבו) - המנהל את רישום היחידות והזכויות בפנקסי המקרקעין;

☒ משרד הבינוי והשיכון ומינהל מקרקעי ישראל – אחראיים על יזום תכנון פיתוח ורישום.

רישום זכויות המשתכן כרוך בשלושה שלבים :

1. רישום הפרצלציה - כרוך בהכנת תוכנית לצרכי רישום ורישומה בפנקסי המקרקעין באופן שכל מגרש בתוכנית הופך לחלקה נפרדת. בהקשר הזה יש לציין כי בחלק מן הקרקעות בהן לא קיימת פרצלציה יש צורך בביצוע פעולות הסדר. תהליך זה כרוך בבדיקת עשרות תביעות בעלות על ידי פקיד ההסדר ונמשך בדרך כלל זמן רב.

2. צו לרישום בית משותף - ניתן במקרים בהם יש שתי דירות או יותר בבית. הבית נרשם בפנקס הבתים המשותפים.

3. רישום זכויות המשתכן בנכס - מתבצע לאחר רישום צו הבית המשותף. במקרה של בית צמוד קרקע (דירה אחת בחלקה), מתבצע רישום זכויות המשתכן בנכס לאחר רישום הפרצלציה.

רישום הפרצלציה הוא ההליך המורכב והארוך בתהליך הרישום. הליך זה מתבצע רובו ככולו בידי המדינה (בניגוד לשני השלבים האחרים שמבוצעים ע"י הקבלנים).

כיום נמצאות דירות רבות אשר טרם הגיעו לרישום בלשכות רישום המקרקעין. הקף הדירות אשר טרם נרשמו נאמד כיום בכ-400,000. אי רישום הדירות בטאבו משליך על כמה תחומים :

1. זכויות חכירה לא רשומות בפנקסי מקרקעין אינן זכויות קנייניות אלא זכויות חוזיות גרידא עם כל כרוך בכך.

2. חסם לפיתוחו של שוק משני למשכנתאות בשל העדר בטוחות הולמות לנכסים לא רשומים.

3. הקטנת הסחירות בשוק הנדל"ן - הצורך באישור מנהל מקרקעי ישראל לכל העברת זכויות בדירות לא רשומות מקשה על הסחירות בשוק הנדל"ן ומצריך הקצאת משאבים גדולים, תוך חיכוך בלתי פוסק עם החוכרים.

לאור כל האמור לעיל, מוצע לפעול לחיסול פיגורי עבר בהסדר ורישום זכויות במקרקעין, לצד הבטחת רישום קרקעות בטאבו בטרם שיווקן וזאת על מנת למנוע יצירת פיגורים חדשים ברישום.

דברי הסבר לסעיף 2

מזה מספר שנים סובל שוק הבניה בישראל מפער משמעותי בין הביקושים והצרכים לשימושי קרקע לבין ההיצעים העומדים לרשותו. זאת, הן בהיבט הכמותי והן בהיבט האיכות, אחת הסיבות המרכזיות לפער זה הוא מחסור במלאי תכנוני מתאים. פער זה ניכר במיוחד במספר יחידות הדיור החדשות הנדרשות על פי הגידול בביקוש לדיור, לבין היקף הקרקעות המשוקות.

חוסר תכנון זמין מביא לשיווק מצומצם של קרקעות ולחוסר של עשרות אלפי יחידות דיור בשוק הנדל"ן. מחסור זה טרם הורגש כתוצאה מהמיתון הכלכלי בו היה שרוי המשק בשלוש השנים האחרונות, אך עם הגידול בפעילות הכלכלית צפוי הביקוש לדיור לגדול אף הוא, דבר שיביא לעודף ביקוש בשוק הדיור ועליה במחירי הדירות.

למצב הקיים מספר סיבות שהעיקריות שבהן :

1. היעדר תכנון מתארי בכל הרמות המחייב על פי חוק התכנון והבניה הבאת מרבית התכניות ברמה מקומית לדיון בפני מספר רב של ערכאות תכנוניות (ועדה מקומית, מחוזית ומועצה הארצית).
2. העדר יעדים כמותיים מוסכמים של תכנון מתארי ומפורט המנחים את מוסדות התכנון, לצד השיקולים האחרים, בעבודתם, איננו מאפשר ליצור סדר קדימויות ברור ויוצר פעילויות סרק בלתי יעילות של גורמי התכנון היוזמים והמאשרים כאחד.
3. חוסר בהירות באשר לחלוקת האחריות בין גורמי התכנון השונים, כאשר נתחים של התכנון המתארי מבוצעים ע"י גורמים שונים, לעיתים אף בחפיפה ו/או בסתירה ביניהם.

4. שיתוף פעולה לקוי בין הגופים הממשלתיים העוסקים בתכנון מביא למצב בו התוכניות המוגשות אינן תואמות את המגמות התכנוניות הקיימות, ומשאבים רבים מושקעים ביישוב חילוקי הדעות ובהתאמת התכניות בדיעבד.

5. מורכבות התכנון כפועל יוצא של גידול במודעות הציבור ובמעורבותו בתהליכי התכנון – הגשת התנגדויות, עררים ותביעות לפיצויים, בגיבוי של מגוון רחב וכן גורמים עסקיים וציבוריים. מורכבות זו מחייבת התמודדות הירארכית ועדכון מתמיד שיבטיחו תאימות מירבית בין תכנון מפורט לתכנון מתארי מעודכן ומענה איכותי לצרכים ולמאווים של הציבור.

מתוך כל אלה ממליצה הועדה על חלוקה מחדש של האחריות לתכנון בין ממ"י למינהל התכנון באופן שבו התכנון המתארי ירוכז במינהל התכנון ובלשכות התכנון המחוזיות, תוך ביסוס אחריותם לעמוד ביעדים פרוגרמטיים מעודכנים, ואילו ממ"י ירכז פעילותו בתכנון מפורט יחד עם משב"ש והרשויות המקומיות.

דברי הסבר לסעיף 3.1

האחריות על פיתוח תשתיות ציבוריות בתחומי הרשויות המקומיות מוטלת על פי חוק על הרשויות וממומנת מאגרות והיטלים שהן גובות על פי חוקי העזר. עם זאת, הרשויות לא תמיד יכולות לממן את פיתוח התשתיות, אשר מטבעו נעשה בטרם שיווק הקרקע ויכולת לגבות את האגרות והיטלים כאמור. הדבר אף נהיה כמעט בלתי אפשרי כאשר מדובר על פרויקטים חדשים לאלפי יחידות דיור אותם מקדמים בדרך כלל מינהל מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון וזאת משום העלות הגבוהה הכרוכה בפיתוח והזמן הדרוש עד לגביית העלויות מרוכשי הזכויות במקרקעין. לאור האמור נוהגים כיום המינהל ומשרד הבינוי והשיכון להתקשר עם הרשויות בהסכמים לפיהם הם אחראיים על עבודות הפיתוח שעלותן תיגבה על ידי המינהל במועד השיווק. בתמורה לכך פוטר הרשות את היזמים מתשלום אגרות והיטלים.

עם זאת, השיטה המתוארת לעיל אינה אופטימאלית מכיוון שהיא חושפת הן את המינהל והן את משרד הבינוי והשיכון לחיכוך עם הרשויות בנוגע להיקף ואיכות הפיתוח. לפיכך מוצע לפעול להעברה הדרגתית של אחריות לפיתוח תשתיות ציבוריות בפרויקטים של מינהל ומשרד הבינוי והשיכון לרשויות המקומיות, בכפוף ליכולתן, תוך שיתוף פעולה מלא בין הגופים ועל פי כללים שיקבעו.

דברי הסבר לסעיף 3.2

סעיף 3.2.1

על פי החלטת מועצת מקרקעי ישראל מספר 833, אמור המינהל להקצות קרקעות לזוכים במכרז בדרך של חוזה חכירה ללא צורך בהסכם פיתוח. הדבר טרם מבוצע בפועל. זאת ועוד למינהל הסכמי פיתוח רבים מול היזמים שזכו במכרזיו בשנים האחרונות וטרם סיימו את שלב הבניה. חלק מהיזמים אף פנו וקיבלו הארכות להסכמי פיתוח. לפיכך, על מנת לצמצם את הצורך במגע עם המינהל, מוצע ליישם את החלטת מועצה מספר 833 בהקדם, לבצע מהלך להחלפת הסכמי פיתוח קיימים בחוזי חכירה מול היזמים שזכו במכרזי המינהל וכן לא להאריך ממועד שיקבע את הסכמי הפיתוח.

סעיף 3.2.2

כיום מקצה המינהל קרקעות ליזמים בפטור ממכרז למטרת תעשייה על פי המלצות משרד התעשייה המסחר והתעסוקה ולמטרת תיירות על פי המלצת משרד התיירות. על מנת לצמצם את הקצאות הקרקע בפטור ממכרז, דבר שיגביר את שוויון בהקצאת מקרקעי ישראל ברוח חוק חובת המכרזים, מוצע לצמצם את הקצאות קרקע לתעשייה ולתיירות בעקבות המלצות המשרדים הייעודיים למקרים שיוגדרו.

דברי הסבר לסעיף 3.3

מרבית המכרזים שמוציא מינהל מקרקעי ישראל הינם על קרקע מפותחת. המכרז הוא על ערך הקרקע והיזם מתבקש להחזיר למינהל את עלויות הפיתוח שהושקעו בה. היות ומחירי הדירות הם נתון ידוע, אזי היזמים מוכנים להציע עבור הקרקע המפותחת סכומים נתונים. יוצא אפוא כי במידה ועלויות הפיתוח הן גבוהות בהשוואה למקובל, הדבר בא לידי הביטוי בערך הקרקע.

על מנת למנוע את המקרים בהם נעשה פיתוח בעלויות גבוהות, דבר שלא משאיר ערך סביר על הקרקע לבעלים ואף לפעמים יכול להביא לערך קרקע שלילי (המינהל ביצע את הפיתוח בעלויות העולות מערך הקרקע המפותחת), מוצע להגביל את עלויות הפיתוח בפרויקטים המקודמים על ידי המינהל ומשרד הבינוי והשיכון. בהקשר הזה, יש לזכור כי האחריות על תכנון ופיתוח של הפרויקטים בתוך השטחים המוניציפאליים מוטלת על הרשויות המקומיות, אשר מממנות אותם באגרות והיטלים. המינהל ומשרד הבינוי והשיכון נכנסות למעשה לנעלי הרשויות בבואם לתכנן ולפתח בשטחן.

לאור כל האמור, מוצע להגביל את עלויות הפיתוח לתקרת האגרות והיטלים הנקבעים על ידי הרשויות המקומיות. חריגה מתקרה זו תהא טעונה אישורה של ועדת פרויקטים. נציגי המינהל, משרד הבינוי והשיכון, משרד הפנים ומשרד האוצר יהיו חברים בוועדת הפרויקטים.

דברי הסבר לסעיף 3.4

כיום מעניק המינהל למשרד הבינוי והשיכון הרשאות לתכנון ופיתוח, כך שהיקף יחידות דיור והנגזרים בתעסוקה מסתכם (במצטבר) ל- 300 אלף יח"ד. בחלק מהמקרים מפתחים שני הגופים זה לצד זה בגבולות רשות מקומית אחת. על מנת למנוע חיכוך בין הגופים בכל הקשור בפיתוח תשתיות בפרויקטים משותפים מחד ושמירה על ערכי קרקע מאידך מוצע לקבוע הפרדה גיאוגרפית בפעילות בין המינהל למשרד הבינוי והשיכון. כמו כן מוצע לצרף את משרד הבינוי והשיכון לוועדת פרויקטים משותפת למינהל ומשרד האוצר, אשר תאשר את עלויות הפיתוח בכל הפרויקטים העתידיים שיקדמו המינהל ומשרד הבינוי והשיכון.

דברי הסבר לסעיף 4

שמאות המינהל נעשית כיום ברובה על ידי השמאי הממשלתי ועל פי התלונות הרבות המגיעות למינהל אורך ההליך זמן רב למידי. מטבעו כרוך המגע עם המינהל בהסדרים כספיים לא מעטים, אשר ברובם תלויים בשמאות. לפיכך על מנת להקל על המגע עם המינהל בתחום השמאות מוצע כי שמאות המינהל תעשה על ידי שמאי המינהל (עובדי מינהל וספקי שירותים ממאגר השמאים שיורכב במכרז שיוציא המינהל בשיתוף עם השמאי הממשלתי). ההשגות על שומות המינהל יוגשו לשמאי הממשלתי.

כמו כן מוצע לפתוח מסלול לביצוע מהיר של עסקאות שהיקפן קטן. במסלול זה יבוצעו עסקאות על פי שומה עצמית של הפונים ובלבד שהיא נעשתה על ידי השמאים ממאגר שאושר על ידי השמאי הממשלתי.

בנוסף על מנת לשכלל את שיטת המכרזים של המינהל, מוצע כי המינהל יחדל לפרסם לציבור את מחיר המינימום במכרזיו. השמאי יפקיד את הערכתו לערך הקרקע במכרז לתיבת המכרזים שעות ספורות לפני תום המועד להגשת ההצעות. הערכת השמאי תשמש את וועדת המכרזים לקביעת מחיר המינימום במכרז. המינהל יקבע כללים בהם תינתן לוועדת המכרזים סמכות לקבוע זוכה במכרז גם אם הגיש הצעה נמוכה ממחיר המינימום.

דברי הסבר לסעיף 5

מטרת חקיקת חוק יסוד מקרקעי ישראל, חוק מקרקעי ישראל וחוק מינהל מקרקעי ישראל, שבאו לאחר חתימת האמנה בין הקרן הקיימת לישראל למדינת ישראל, הייתה ליצור מדיניות מקרקעין אחידה במדינת ישראל. הדבר היה חיוני לפיתוחו של שוק נדל"ן יעיל והוא עדיין קריטי לשמירת יציבותו. המבנה ההיסטורי של מועצת מקרקעי ישראל לפיו למדינה ולק"ל מחצית מחברי המועצה לכל אחת, שיקף בזמנו את האיזון אליו הגיעו הצדדים וזאת על אף שהיקף הקרקעות בבעלות קק"ל עומד על כ- 17% בלבד מכלל מקרקעי ישראל. הדבר אף קיבל משמעות מכרעת עם הליכי חקיקה שונים, אשר חייבו את המדינה למנות לנציגים במועצה מטעמה, אשר מייצגים אינטרסים מקומיים, כגון נציגות לגליל והנגב ולאז דווקא ממלכתיים. ואומנם עם השנים דווקא בגלל כוחה הגדול של הקק"ל במועצה, אשר עומד כיום למעשה על למעלה מ- 50%, התקבל מספר החלטות שמבדילות בין מקרקעי מדינה ורשות הפיתוח למקרקעי קק"ל. הדוגמאות המובהקות הן: הקצאת מקרקעין ללא יהודים, דבר שקק"ל לא מאפשרת בקרקעותיה; מכירת בעלות בקרקעות – יישום המלצות וועדת רונן, כללים לחידוש חוזה חכירה ביובל, הקצאת קרקעות בחוזה חכירה במקום חוזה פיתוח – כל אלה לא חלים על קרקעות קק"ל.

לאור כל האמור, מוצע לפעול לאחידות בכללי ניהול מקרקעי ישראל, תוך החלת הכללים החלים על מקרקעי מדינה ורשות הפיתוח על קק"ל. במקביל אף מוצע לשנות את הרכבה של מועצת מקרקעי ישראל כך שמספר נציגיה של קק"ל בה ירד, כך שישקף את המציאות הנוכחית.

דברי הסבר לסעיף 6

מבנה הארגוני הנוכחי של מינהל מקרקעי ישראל מאופיין בבעיות הבאות:

א. ריבוי אגפים – היעדר תיאום - המבנה הארגוני הנוכחי יוצר מצב בו מנהל המינהל מנהל באופן ישיר 13 מנהלי אגפים שונים, דבר היוצר מוטת שליטה בלתי אפשרית לתפעול. התוצאה המתקבלת היא היעדר תיאום ברמה מספקת בין עבודת האגפים השונים, על אף שתחומי העבודה של האגפים משיקים זה לזה ומחייבים תיאום שוטף.

ב. כפילויות בתהליכי העבודה - המבנה הארגוני במסגרתו פועל המינהל כיום, כולל ניהול ארצי של כל אגף מאגפי המינהל (ויש כאלה 13, כאמור), ובצידו פעילות המתבצעת ב- 6 מחוזות באותם התחומים. היעדר חלוקה ברורה בין פעולות שהן באחריות המחוזות לבין פעולות שהן באחריות הנהלת המינהל (למשל לפי היקף הפעולה הנדרשת בכסף או בשטחי קרקע), מביא לכך שנושאים רבים המובאים בפני המחוז נידונים במספר רב של "ערכאות" בתוך המינהל, עד שמתקבלת החלטה. אין צורך לומר כי קיומם של דיונים חוזרים ונשנים במוסדות המינהל בטרם מתקבלת החלטה, משמעותם העיקרית היא עיכוב בביצוע פעולות שונות בקרקע, ופגיעה בכדאיות ביצוען של פעולות אלה.

היקף הפעולות שנדרש המינהל לבצע מול חוכרים קיימים (אישור עסקות, רישום זכויות ועוד), חוסר הודאות באשר לאופן הטיפול בסוגיות המוטלות לפתחו של המינהל, ומבנה ארגוני לא מתאים, מובילים לתוצאות הבאות:

1. פגיעה בתפקודו של שוק הנדל"ן;

2. רמת שירות נמוכה מצד המינהל;

3. הפניית משאבים ניכרים לטיפול בחוכרים קיימים, על חשבון פעילויות אחרות עליהן מופקד המינהל כגון: תכנון ופיתוח של קרקע לצורך שיווקה, שמירה על הקרקע ועוד.

לאור כל האמור לעיל מוצע לשנות את המבנה הארגוני של מינהל מקרקעי ישראל, כך שיחולק לחטיבות בהתאם למערך הפונקציונאלי ולתחומים השונים של פעילותו. לצורך כך תקומנה במינהל שלוש חטיבות: חטיבה עסקית, חטיבת השירות וחטיבה לשמירה על הקרקע. כמו כן מוצע לצמצם את מספר מחוזות המינהל מ- 6 ל- 3 בלבד.

דברי הסבר לסעיף 7

מועצת מקרקעי ישראל אישרה במהלך למעלה מ- 40 שנות פעילותה למעלה מ- 1,000 החלטות שעניינן מדיניות מקרקעין. ניתוח החלטות המועצה הרבות, שנעשה לאחרונה על ידי מינהל מקרקעי ישראל, מעלה כי למעלה ממחצית מההחלטות אינן בתוקף (מכיוון שבוטלו או הוחלפו על ידי החלטות חדשות) או אינן רלוונטיות יותר (כתוצאה מהשינויים הרבים שחלו לאורך השנים בכללי החכרת הקרקע). מתוך שארית ההחלטות שבתוקף רק כמחצית הינן החלטות מדיניות והנוספות הן החלטות פרטניות שבדרך כלל נועדו לחרוג מכללי המדיניות שנקבעו.

התוצאה המתקבלת מהאמור לעיל, היא חוסר שקיפות וחוסר וודאות באשר למצב המשפטי התקף, המקשים על החוכרים והיזמים בהתנהלות מול המינהל ובקבלת ההחלטות באשר לביצוע עסקות בקרקע שברשותם. בחלק מהמקרים אף קיימות הוראות סותרות בהחלטות המועצה והדבר עלול להביא להתדיינות ארוכות בבתי המשפט, תוך הטלת עלויות מיותרות על המינהל.

ריבוי החלטות המועצה שחלקן, כאמור, מתייחסות למקרים פרטניים, ושינויים תקפים בהן, מקשים מאוד על גיבוש נהלי עבודה של המינהל. נהלי המינהל הקיימים כיום הינם לא שקופים, לא תמיד ברורים ואף לעיתים לא אחידים בין המחוזות והאגפים השונים.

ככלל, המצב בו כללי עבודה יום-יומיים של המינהל נקבעים על פי החוקים הקיימים, החלטות המועצה (לרבות כל הבעייתיות שבהן, כפי שפורטה), נהלים של אגפי המטה ולבסוף נהלים הפנימיים של המחוזות, הוא לעיתים בלתי נסבל בהיותו מגביר את חוסר הודאות בקרב היזמים, מקשה על מתן שירות לחוכרים ברמה סבירה, ומסרבל את עבודת המינהל.

לפיכך, מוצע לפעול למיזון, איחוד, צמצום וניסוח משפטי נאות של כלל החלטות מועצת מקרקעי ישראל שהתקבלו עד היום; עיגון של עיקרי המדיניות המקרקעין בחקיקה ראשית או חקיקת משנה, בהתאם להמלצות הצוות הבין-משרדי שיוקם לניסוח ההצעה לחקיקה, ופישוט והאחדה בהתאם של נהלי העבודה הפנימיים במינהל.

דברי הסבר לסעיף 8

לימודי ניסיון מאין ספור של ועדות בנושאי המינהל שקמו והמליצו ועל אף שהמלצותיהן אושרו בפועל ברובן הגדול לא יושמו אנו מאד ממליצים להקים צוות חיצוני למינהל מקרקעי ישראל, אשר יופקד על מעקב, בקרה וסיוע למינהל בביצוע הצעדים כאמור על מנת להבטיח יישומן של ההמלצות שיוחלט על ידי הממשלה והמועצה לקדמן.

דעת המיעוט של חבר הוועדה מר שלמה בן אליהו

ההסתדרות הציונית העולמית



החטיבה להתיישבות

לשכת המנהל הכללי

בס"ד כ"ט באייר תשס"ה
7 ביוני 2005

הצעות לוועדה הציבורית לרפורמה במינהל מקרקעי ישראל (מוגש ע"י שלמה בן אליהו)

1. הכנת תכנית להפרדת ניהול קרקעות מדינת ישראל ור"פ מניהול קרקעות קק"ל
 - 1.1 המינהל יכין, עד ליום 1/1/06, "תכנית מגירה" להפרדת ניהול נכסי קק"ל מהמינהל כך שהמינהל ינהל רק את קרקעות מדינת ישראל וקרקעות ר"פ.
 - 1.2 התכנית תבחן את ההצעה לפיה קרקעות ונכסי קק"ל המצויים במרכז הארץ יוחלפו בקרקעות המדינה הנמצאות בפריפריה, כך שבמצב החדש במרכז הארץ – קרקעות מדינה. בפריפריה במגזר הכפרי ובשטחים הפתוחים – קרקעות קק"ל, או כל הצעה אחרת שמטרתה הפרדת ניהול נכסי קק"ל מהמינהל.
 - 1.3 התכנית תרכיז את מיפוי הנכסים, תציע, בין השאר, שינוי חקיקה נדרשים, החלפת שטחים, התייחסות לנושאי מיסוי, רישום ובעלויות צולבות.
 - 1.4 מועצת מקרקעי ישראל תדון ב"תכנית המגירה" ותסכם את דיוניה עד ליום 1/7/06.
 - 1.5 הממשלה וקק"ל יקבעו את העיתוי ליישום "תכנית המגירה" בהתאם לשיקולי מדיניותם.
2. הפיכת המינהל לרשות סטטוטורית
 - 2.1 המינהל יהיה רשות סטטוטורית החל מ-1.1.2006.
 - 2.2 הממשלה תקים בהקדם צוות בין משרדי שיגבש את הצעת חוק להפיכת המינהל לרשות סטטוטורית. הצעת החוק תגובש על בסיס "הצעת חוק רשות מקרקעי ישראל" שהוכנה ע"י עו"ד תמר הקר. הצוות הבין משרדי יגיש את המלצותיו לממשלה ולמועצה עד ליום 1/10/05.
3. מיקוד תחומי פעילות המינהל
 - 3.1 החל מ-1.1.2006 המינהל יהא רשאי לעסוק רק ב-
 - א. שמירה על הקרקע.
 - ב. רכישת קרקע ושיווק.
 - ג. ניהול מקרקעין ששווקו לתעסוקה החל משלב ההקצאה ומקרקעין המפורטים בסעיף 3.4 ב'.
 - ד. רישום זכויות.
 - 3.2 המינהל לא יעסוק כלל בתכנון מתארי. החל מ-1.1.2006 האחריות והתקציבים יועברו למינהל התכנון במשרד הפנים כאמור בסעיף 2 לעיקרי המלצות הועדה.
 - 3.3 המינהל לא יעסוק, ככלל, בתכנון מפורט ובעבודות פיתוח והחל מ-1.1.2006.

התכנון המפורט וביצוע עבודות הפיתוח במגורים ובמסחר יהיה בידי משרד השיכון, אזורי תעשייה באחריות התמ"ת ואזורי תיירות באחריות משרד התיירות. חקלאות בידי משרד החקלאות.
המינהל יעסוק רק בשיווק הקרקעות שתוכננו ופותחו ע"י המשרדים המקצועיים.
במינהל תיוותר קבוצה קטנה של עובדים שתעסוק בתכנון ובפיתוח מתחמים קטנים בתוך הערים, ובתכנון ופיתוח פרויקטים שאינם מגורים, תעסוקה, תיירות וחקלאות.

3.4 ניהול – המינהל ינהל :

א. מקרקעין ששווקו לתעסוקה רק החל משלב ההקצאה וזאת עד שהמינהל יהווך את הזכויות שהוקצו לתעסוקה עם מלוא הזכויות העתידיות. הנהלת המינהל תציע למועצה עד ליום 1.1.2006 הצעה להיוון מלוא הזכויות לתעסוקה והזכויות העתידיות.

ב. המינהל יתרכז בעיקר בניהול מלאי הקרקעות והנכסים העצום המוחזק בידי תאגידים ממשלתיים ורשויות ואחרים כגון: מחנות צה"ל, שדות תעופה, מאגרי דלק, שטחי אש, שמורות טבע, מחצבות, תחנות דלק, תחנות חשמל, מאגרי מים, מטשיים, בתי עלמין, מאגרי וקווי חלקות גז טבעי, דרכים, כבישים וכל שטחי המגזר החקלאי, מושבים, קיבוצים, מטעים, שדות וכו'.

4. מניעת חיכוך בין החוכרים למינהל בקרקע למגורים במגזר העירוני

4.1 כל החוכרים למגורים במגזר העירוני שיש בידם חוזה חכירה מכל סוג שהוא יהיו פטורים מ- 1/1/05 מכל תשלום למינהל ולא יידרשו לכל חתימה מהמינהל.

4.2 כל חוזה בין חוכר למינהל ליח"ד במגזר העירוני מכל סוג שהוא יחשב כתקף ל-2 תקופות של 98 שנה ללא תוספת תשלום.

5. שמאי

5.1 סמכויות שמאי המינהל, שהינו עובד מדינה בדיוק כמו השמאי הממשלתי, יהיו כסמכויות השמאי הממשלתי. בכך נחסוך בירוקרטיה ועיכובים.

5.2 ערעור על שומת המינהל יהיו בדרך הדומה לערעור על שומות בהיטל השבחה או במס שבח.

ביום 2.6.05 הגשתי לחברי הועדה נייר עמדה מפורט ומנומק, בו פרטתי את המלצות הועדה בהן אני תומך, את המלצותיי כאמור בצירוף דברי הסבר וכן את הערותיי לטיטות דוח הועדה.

בברכה,

שלמה בן אליהו

חבר הועדה