

מינהל מקרקעי ישראל

פרק א' - דגשים מרכזיים בהצעת התקציב לשנים 2009-2010

תקציב מינהל מקרקעי ישראל הוא תקציב של מפעל עסקי כהגדרתו בסעיף 8 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה - 1985, דהיינו: תקציב שבו סך ההוצאה לא יכול לעלות על סך התקבולים לאותה שנת כספים.

הצעת תקציב מינהל מקרקעי ישראל לשנים 2009 ו-2010 מסתכמת ב- 3.9 ו- 3.8 מיליארד ש"ח בהתאמה, הפחתה של 200 מיליון ש"ח בשנת 2009 ו-300 מיליון ש"ח בשנת 2010, ביחס לתקציב המקורי לשנת 2008. בהתאם לכך, סך הכנסות מינהל מקרקעי ישראל עומדות על 3.9 מיליארד ש"ח בתקציב המדינה לשנת 2009 ועל 3.8 מיליארד ש"ח בתקציב לשנת 2010.

הצעת תקציב ההוצאות נטו של מינהל מקרקעי ישראל (ללא העברות לבעלים ורזרבה להוצאות בגין שיווק בלתי צפוי מראש) לשנת 2009 מסתכמת בכ- 2.7 מיליארד ש"ח, מתוכם כ- 189 מיליון ש"ח המיועדים להוצאות שכר, מינהל ואמרכלות ובשנת 2010 היא מסתכמת בכ- 2.6 מיליארד ש"ח מתוכם כ- 207 מיליון ש"ח המיועדים להוצאות שכר, מינהל ואמרכלות. היתרה, מיועדת למימון הוצאות תכנון, פיתוח, פינויים כלכליים, אחזקת נכסים, פדיון זכויות בקרקע, שמירה על קרקע וכיו"ב.

עודף ההכנסה השנתי המועבר לבעלי הקרקע בשנים 2009 ו-2010 יסתכם ב- 930 מיליון ש"ח ו- 1,000 מיליון ש"ח בהתאמה. ההעברות למדינה ולרשות הפיתוח תסתכמה ב- 530 מיליון ש"ח וב- 600 מיליון ש"ח בהתאמה. ההעברות לקק"ל תסתכמה ב- 400 מיליון ש"ח, בדומה לתקציב המקורי לשנת 2008.

הרזרבה להוצאות בגין שיווק בלתי צפוי מראש בשנים 2009 ו-2010 תעמוד על כ- 277 מיליון ש"ח וכ- 247 מיליון ש"ח בהתאמה.

פרק ב' - שינויים עיקריים בהצעת התקציב לשנים 2009-2010

צד ההכנסות

1. הנחות העבודה בבסיס תקציב ההכנסות לשנים 2009-2010

- א. ישווקו קרקעות למגורים בהיקף משוער של כ- 17,000-20,000 יחידות דיור בשנה.
- ב. ישווקו קרקעות לתעסוקה בהיקף כולל של כ- 2,400 דונם.
- ג. קיטון בהכנסות מדמי היתר לאור החלטת מועצת מקרקעי ישראל.

2. השינויים המרכזיים בהצעת התקציב לשנים 2009-2010 בצד ההכנסות

- א. ההכנסות השוטפות של מינהל מקרקעי ישראל (הכנסות מהשכרת נכסים, מדמי חכירה והכנסות שונות) יגדלו בשנת 2009 בכ- 53 מל"ח ויעמדו על כ- 602 מיליון ש"ח. ההכנסות השוטפות יקטנו בשנת 2010 בכ- 18 מיליון ש"ח, ויעמדו על כ- 557 מיליון ש"ח. שינויים אלה נובעים בעיקרם ממבצע גביית חובות דמי החכירה ומהעברת ניהול נכסי רשות הפיתוח למשרד הבינוי והשיכון.
- ב. הכנסות ההון (הכנסות משיווק קרקע למגורים ולתעסוקה, הכנסות מדמי היתר והכנסות מדמי הסכמה) יקטנו ב- 253 מל"ח בשנת 2009 ובכ- 82 מיליון ש"ח נוספים בשנת 2010, ויסתכמו בכ- 3 מיליארד ש"ח. קיטון זה נובע בעיקרו מתחזית הכנסות נמוכה יותר משיווק קרקע למגורים, משיווק קרקע לתעסוקה, מהיוון דמי חכירה ומקיטון בהכנסות מדמי היתר עקב החלטת מועצת מקרקעי ישראל.
- ג. הרזרבה להכנסות בגין שיווק בלתי צפוי מראש תגדל בכ- 30 מיליון ש"ח בשנת 2009 ותסתכם בכ- 277 מיליון ש"ח. בשנת 2010 תקטן הרזרבה בכ- 30 מיליון ש"ח ותסתכם בכ- 247 מיליון ש"ח.

צד ההוצאות

1. הנחות העבודה בבסיס תקציב ההוצאות לשנת 2009-2010

- א. גידול בהוצאות המינהל בגין תשלום חלף היטל השבחה לרשויות המקומיות בעקבות פסיקת בית המשפט המחוזי בתל-אביב לחייב את המינהל בתשלום חלף היטל השבחה כנגד הכנסות שהמינהל לא נהג להעביר בגין תשלומים לרשויות. יש לציין, כי בגין הפסיקה כאמור הגישה המדינה ערעור לבית המשפט העליון.
- ב. קיטון בהוצאות המינהל לפינוי מחנות צה"ל כתוצאה מירידה בכמות הפרויקטים.
- ג. בהתאם להחלטות ממשלה יופחתו כלל הכמויות בתקציב השכר בשיעור כולל של 2% בכל אחת מן השנים.

- ד. קיטון בהוצאות התכנון והפיתוח כתוצאה מהעברת הפעילות למשרד הבינוי והשיכון ולרשויות המקומיות.
- ה. קיטון בהוצאות ניהול הנכסים המבונים של רשות הפיתוח כתוצאה מהעברת הפעילות למשרד הבינוי והשיכון.

ו. השינויים המרכזיים בהצעת התקציב לשנים 2009-2010 בצד ההוצאות

- א. התקציב המיועד לסבסוד מחירי הקרקע יפחת בשנת 2009 בכ- 150 מיליון ש"ח ויעמוד על כ- 531 מיליון ש"ח. בשנת 2010 יפחת התקציב הנ"ל בכ- 30 מלש"ח נוספים ויעמוד על כ- 503 מיליון ש"ח, בהתאם לתחזית ההכנסות משיווק קרקע למגורים ולתעסוקה באזורים בהם ניתנות הנחות במחיר הקרקע בהתאם להחלטות מועצת מקרקעי ישראל.
- ב. התקציב המיועד לפינויים כלכליים (פינוי מחנות צה"ל) יפחת בשנת 2009 בכ- 137 מיליון ש"ח בשנת 2009 ויעמוד על כ- 425 מיליון ש"ח. בשנת 2010 יפחת התקציב הנ"ל בכ- 60 מלש"ח נוספים ויעמוד על כ- 385 מיליון ש"ח, בהתאם לתחזית לירידה בכמות הפרויקטים לפינוי מחנות צה"ל.
- ג. התקציב המיועד לתכנון ולפיתוח יפחת בשנת 2010 עקב העברת הפעילויות לרשויות המקומיות ולמשרד הבינוי והשיכון.
- ד. התקציב המיועד לניהול הנכסים המבונים של רשות הפיתוח יפחת בשנת 2010 עקב העברת הפעילות למשרד הבינוי והשיכון.
- ה. התקציב המיועד להוצאות מינהלת הבדואים יפחת בשנת 2010 עקב העברת הפעילות לרשות להסדרת התיישבות הבדואים הנגב שבמשרד הבינוי והשיכון..

פרק ג' - ניתוח הצעת התקציב

הצעת תקציב מינהל מקרקעי ישראל לשנים 2009 ו-2010 מסתכמת, כאמור, בכ- 3,900 מיליון ש"ח ובכ-3,800 מיליון ש"ח בהתאמה, סכום שמקורו בהכנסות שוטפות - 600 מיליון ש"ח בשנת 2009 ו-557 מיליון ש"ח בשנת 2010, והכנסות הון - 3,019 מיליון ש"ח בשנת 2009 ו-2,945 מיליון ש"ח בשנת 2010. התקציב מממן את פעילות המינהל לניהול ושיווק קרקעות בסכום של כ- 2,800 מיליון ש"ח בשנת 2009 וכ- 2,600 מיליון ש"ח בשנת 2010. יתרת הסכום סך של כ- 930 מיליון ש"ח בשנת 2009 וכ- 1,000 מיליון ש"ח בשנת 2010, מועברת לבעלי הקרקע: מדינת ישראל, רשות הפיתוח והקרן הקיימת לישראל.

ניתוח הצעת תקציב מינהל מקרקעי ישראל לפי סיווגים כלכליים עיקריים

(באלפי ש"ח)

שנת 2009

118,022	שכר
587,721	קניות
946,912	השקעה ישירה
317,250	הוצאות הון מקומיות
999,095	תשלומי העברה (חלף היטל השבחה, הנחות בקרקע וכו')
930,000	העברות לבעלים
3,900,000	סה"כ

שנת 2010

119,424	שכר
546,340	קניות
1,003,164	השקעה ישירה
257,000	הוצאות הון מקומיות
874,072	תשלומי העברה (חלף היטל השבחה, הנחות בקרקע וכו')
1,000,000	העברות לבעלים
3,800,000	סה"כ

כוח אדם

להלן פירוט השינויים במצבת כח האדם במינהל בהצעת התקציב לשנים 2009-2010, בהתאם להחלטות ממשלה שנתקבלו, ולסיכומים תקציביים בין משרד האוצר לממ"י:

1. בהתאם להחלטות ממשלה יפחת מספר המשרות בממ"י ב-14 בשנת 2009 וב-15 בשנת 2010.
2. בהתאם לסיכום בין מינהל מקרקעי ישראל לאגף התקציבים במשרד האוצר, בדבר העברת עובדים מהמינהל למנהלת תיאום הפעולות בשטחים, ייגרעו 1.5 משרות בתקציב ממ"י לשנת 2009.
3. בהתאם לסיכומים בין מינהל מקרקעי ישראל לאגף התקציבים במשרד האוצר, בדבר שיפור רמת השירות במחוזות, הסדרת השימושים החורגים ביישובים חקלאיים, והגברת מבצע רישום הדירות בטאבו, יתווספו 7 משרות בתקציב ממ"י לשנת 2009.
4. בהתאם להחלטת ממשלה מס' 2579 מיום 11.11.2007 בדבר הקצאת משרות לקליטת עובדים בני מיעוטים, יתווספו 3 משרות בתקציב ממ"י לשנת 2009.
5. במסגרת תוכנית האצה למשק הנדל"ן יתווספו 8 משרות בתקציב ממ"י לשנת 2010.
6. בהתאם להחלטת הממשלה בדבר העברת עובדי מינהל הבדואים לרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, ייגרעו 15 משרות בתקציב ממ"י לשנת 2010.

בסך הכל יפחת מספר תקני כוח האדם בממ"י מ-698 משרות בתקציב המקורי לשנת 2008, ל-693 משרות בהצעת תקציב 2009 ול-671 משרות בהצעת התקציב לשנת 2010.

פרק ד' - תיאור המשרד

הבסיס החוקי לפעילות ממ"י

הבסיס החוקי לפעילות ממ"י מושגת על שלושה חוקים: חוק יסוד מקרקעי ישראל, חוק מקרקעי ישראל, התש"ך - 1960, חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך - 1960, וכן על האמנה בין מדינת ישראל והקרן הקיימת לישראל משנת 1961.

מטרת האמנה שבין המדינה לקרן הקיימת לישראל, הייתה לאפשר ניהול קרקעות הלאום – קרקעות המדינה, רשות הפיתוח והקק"ל, על ידי גוף אחד, בהתאם למדיניות הנקבעת על ידי מועצת מקרקעי ישראל. ממ"י החל לפעול, הלכה למעשה, בחודש יולי 1961 ובכך הביא לאיחודם של מספר גופים, אשר עסקו עד למועד זה בניהול מקרקעי ישראל. רשות הפיתוח הינו גוף שהוקם על-פי חוק רשות הפיתוח (העברת נכסים) תש"י - 1950 וניהל את האדמות שהופקדו בידי האפוטרופוס לנכסי נפקדים וכן קרקעות שהופקעו על-פי חוק רכישת מקרקעין (אישור פעולות ופיצויים) תשי"ג - 1953.

מועצת מקרקעי ישראל ממונה על ידי הממשלה מכוח סעיף 3 לחוק מינהל מקרקעי ישראל. תפקידיה העיקריים של המועצה: לקבוע את המדיניות הקרקעית שלפיה יפעל המינהל ולפקח על פעולותיו.

היעדים המרכזיים בפעילות מינהל מקרקעי ישראל

רפורמה במקרקעין

כחלק מהתוכנית הכלכלית לשנת 2010 החליטה הממשלה על רפורמה מקיפה בשוק המקרקעין בישראל. מטרת הרפורמה הן: הגברת היעילות הכלכלית בשוק המקרקעין, צמצום החיכוך בין האזרח למינהל מקרקעי ישראל, מיקוד המינהל בפעילויות הליבה ושינוי ארגוני במינהל.

הקמת רשות מקרקעין

במסגרת הרפורמה תוקם רשות מקרקעין ממשלתית אשר תנהל את מקרקעי ישראל, ותפקידיה יהיו כמפורט להלן:

1. קביעת המדיניות הקרקעית שעל פיה ינוהלו מקרקעי ישראל.
2. שיווק קרקעות עירוניות למטרות מגורים ותעסוקה במכר והקצאת קרקעות המשמשות למטרות אחרות, במקומות ובהיקפים התואמים את צרכי המשק.
3. רכישה והפקעה של קרקע לצרכים ציבוריים ופדיון קרקע.
4. ביצוע פעולות אכיפה לצורך שמירת זכויות הבעלים במקרקעין.

5. קידום פעולות לרישום זכויות במקרקעין בפנקסי המקרקעין.
6. מתן שירות לחוכרים ככל הניתן, בדרך של מיקור חוץ.
7. איסוף והצגת מידע לציבור בדבר זמינות קרקע לתכנון ופיתוח.
8. שמירה על קרקעות כמשאב לטובת הציבור, הסביבה והדורות הבאים, בין יתר תפקידיה.

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 חוזי חכירה קיימים ותעניק שירותים במיקור חוץ. להנהלת הרשות תינתן גמישות רבה לניהול כוח האדם ברשות.

בראש הרשות תעמוד מועצה אשר תימנה תשעה חברים. המועצה תהיה מוסמכת לקבוע את עקרונות המדיניות הקרקעית שלפיהם ינוהלו מקרקעי ישראל. חברי המועצה יהיו:

1. השר הממונה – יו"ר.
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.

הרכב המועצה כפוף לשינויים.

העברת בעלות בקרקע לחוכרים

הבעלות בקרקע תועבר לידי חוכרים המחזיקים בחוזי חכירה לדורות בקרקע עירונית למטרת מגורים ותעסוקה, אשר אין להם חובות עבר למינהל. חלק ניכר מן החוכרים יקבלו את הבעלות בקרקע ללא תמורה. חוכרי מגרשים בינוניים יוכלו לרכוש את הבעלות תמורת 9%-3% מערך הקרקע וחוכרי מגרשים גדולים (מעל דונם) יוכלו לרכוש את הבעלות תמורת תשלום של 31% מהפער בין זכויות החכירה לבעלות על פי שומה פרטנית.

הקצאות חדשות של קרקע עירונית למטרות מגורים ותעסוקה תתבצעה, אך ורק, בדרך של הקניית זכות הבעלות, גם במקומות בהם לא התבצעה פרצלציה. כמו כן תינתן אפשרות להקצאת קרקעות המיועדות בתוכניות מתאר מקומיות לפיתוח בבעלות, על אף שלא חלה עליהן תוכנית מפורטת.

מיקוד בפעילויות ליבה

פעילות התכנון והפיתוח תועברנה מהמינהל לרשויות המקומיות ולמגזר הפרטי והמינהל יחדל לעסוק בייזום. במקרים שבהם תידרש מעורבות ממשלתית הדבר יבוצע על ידי משרד הבינוי והשיכון ומשרד התעשייה המסחר והתעסוקה. על אף האמור, תכנון פרויקטים שהשימוש העיקרי בהם אינו למגורים יוכל להמשיך ולהתבצע על ידי המינהל. ניהול כ-10,000 נכסים מבונים של רשות הפיתוח יועבר מהמינהל למשרד הבינוי והשיכון. המינהל יפרסם מכרז למתן שירותים בידי גורמי חוץ, לרבות מתן אישורי זכויות בנכס, התחייבויות לרישום משכנתא והעברת זכויות בנכס.

גיבוש קודקס מדיניות

יגובש קודקס מדיניות מקרקעין לפעילות הרשות על ידי איחוד, פישוט והסדרה של החלטות מועצת מקרקעי ישראל.

יעדים כמותיים

הרשות תפעל לשיווק קרקע למגורים בהיקף שלא יפחת מ-35,000 יח"ד בשנה אשר מתוכם לפחות 25,000 יח"ד במכרזים פומביים. הרשות תפעל לשיווק חטיבות קרקע לייזום פרטי בהיקף שלא יפחת מ-10,000 יח"ד בכל אחת מהשנים 2010-2014.

הסדר עם הקק"ל

בכדי לאפשר את יישום הרפורמה לגבי קרקעות קק"ל נדרש הסדר בין המדינה לקק"ל ולאפשר את המשך ניהול קרקעות קק"ל בידי הרשות. במסגרת ההסדר תועברנה קרקעות קק"ל המיועדות להעברת בעלות לחוכרים לידי המדינה ובתמורה תקבל הקק"ל קרקעות חלופיות פנויות בנגב ובגליל.

הגברת קצב שיווק הקרקעות

אחד היעדים המרכזיים של מינהל מקרקעי ישראל בשנים האחרונות הינו הגברת קצב שיווק הקרקעות, תוך התמקדות בהגברת קצב שיווק הקרקעות למגורים.

במטרה לעמוד ביעדי השיווק שנקבעו, פועל מינהל מקרקעי ישראל במספר מישורים:

1. **שיווק קרקעות בלתי מתוכננות** - בשנת 1995 החל מינהל מקרקעי ישראל לשווק קרקעות המיועדות לפיתוח, ואשר הליך תכנון טרם הסתיים, וזאת במטרה להאיץ את קצב שיווק הקרקעות. במהלך השנים עודכנה המתכונת בה משווקות קרקעות אלה מספר פעמים לאור כשלים שנתגלו בשיטת מכרזי היזום

הקיימת. לפיכך, נכון להיום מתמקד המינהל בשיווק מתחמים קטנים יחסית (עד 150 דונם), בפעילות המתבצעת במתכונת זו.

המטרה המרכזית של השיטה היא להעביר את פעילות התכנון והייזום של מתחמים קטנים וכינוניים, מהסקטור הממשלתי לסקטור הפרטי. הדבר יאפשר לממ"י להתמקד בתכנון מתחמים גדולים יחסית, התורמים תרומה משמעותית להגדלת מלאי הקרקע הזמינה, תוך ניצול יתרונותיו היחסיים כגוף ציבורי, לצורך פתרון סוגיות מורכבות המתקיימות בעת תכנון מתחמים אלו. במסגרת החלטות הממשלה בדבר המדיניות הכלכלית לשנת 2008 נקבע לממ"י יעד מינימאלי לפרסום 20 מכרזי ייזום בין השנים 2008-2009.

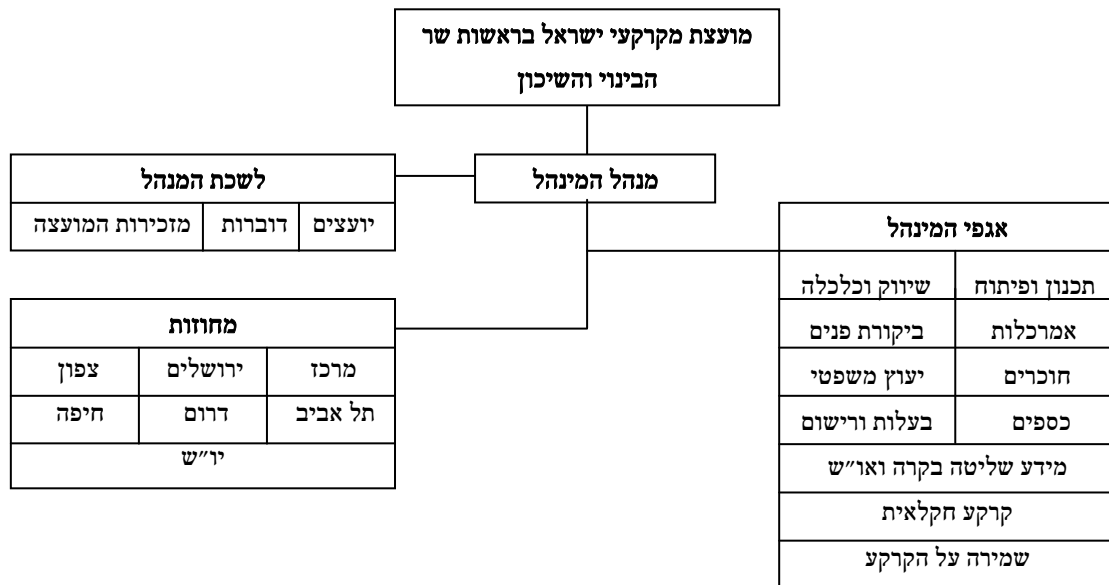
2. **פינוי שימושים בלתי יעילים בקרקע** - על מנת לייעל את השימוש בקרקע, מפונים גורמים המנצלים את הקרקע בצורה לא יעילה (ובכללם מחנות צבא, תחנות משטרה, חוות חקלאיות, מפעלי תעש וכיו"ב), מאזורים בהם קיים ביקוש גבוה לקרקע לפיתוח. פינויים אלו מתבצעים לאחר שמתבצעת בדיקה כלכלית מקדימה, המוכיחה כי עלות פינוי המתחם קטנה מסך ההכנסות הצפויות משיווק הקרקע המתפנה, על פי שומה שנערכת בהתאם לזכויות הבניה בתכנית ליעוד החלופי.

3. **תכנון קרקעות** - על מנת ליצור עתודות קרקע זמינות לשיווק ולבנייה, פועל המינהל לתכנון הקרקעות שבניהולו, באמצעות חברות מתכננות. חלוקת העבודה בין משרדי הממשלה השונים מייעדת למינהל התכנון במשרד הפנים את האחראיות להכנת תכניות המתאר הארציות, המחוזיות והמקומיות, בעוד מינהל מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון אחראים להכנתן של תכניות מפורטות. בעקבות הרפורמה במינהל מקרקעי ישראל צפוי המינהל לצמצם את פעילות התכנון.

מבנה המשרד

הנהלת המינהל

בראש ממ"י עומד מנהל המינהל המתמנה על ידי הממשלה. מועצת מקרקעי ישראל, המתמנה אף היא על ידי הממשלה, היא הקובעת את מדיניות המינהל, וכן מפקחת על פעולותיו. הנהלת המינהל מורכבת ממנהלי המחוזות ומנהלי האגפים במינהל, ותפקידה לייצג למנהל ממ"י בתחומי הפעילות השונים של מינהל מקרקעי ישראל.



אגפי המינהל

1. **אגף שיווק וכלכלה** - פעילות האגף מתמקדת בפיתוח ושיווק קרקע המיועדת למגורים, לתעשייה, למסחר ולמלונאות. האגף אחראי על ניהול ובקרה אחר עבודות פיתוח תשתיות בקרקעות ששווקו המתבצעות על ידי חברות מנהלות המופעלות על ידו. בנוסף אחראי האגף על הוצאת מכרזים לשיווק הקרקע, ניהול נכסי הדיור השונים וביצוע פינויים כלכליים שיש בהם משום ייעול השימוש בקרקע, כגון פינוי מחנות צה"ל ממרכזי הערים וכיו"ב.

2. **אגף תכנון ופרוגראמות** - האגף מטפל בתכנון סטטוטורי ובגיבוש פרוגרמות לתכנון, שמטרתן יצירת מלאי של קרקע מתוכננת, שיספק מענה לצורכי המשק בשנים הבאות. אגף התכנון עוסק בעיקר בתכנון מפורט, ובביצוע מעקב שוטף אחר התקדמות תהליך אישורן של תוכניות, אשר הוגשו לועדות התכנון על ידי החברות המתכננות שהוא מפעיל.

3. **האגף החקלאי** - האגף אחראי לביצוע פעולות המינהל באזורים כפריים, לרבות הפעולות הכרוכות בשימוש בקרקע לחקלאות, מגורים, תעשייה, קיט, גנים לאומיים, שמורות טבע, ייעור, ביטחון, מפעלי מים וכיו"ב. כל זאת נעשה בתיאום עם משרדי הממשלה והרשויות הנוגעות בדבר.
4. **אגף חוכרים ומשתכנים** - האגף מטפל במשתכנים הרשומים בספרי המינהל בנושאים הבאים: העברת זכויות, הגדלת זכויות הבנייה, שינוי בזכויות החוכרים, וכן בטיפול בדמי חכירה השנתיים או המהוונים ובחידוש חוזה החכירה.
5. **אגף מידע, שליטה ואו"ש** - האגף אחראי על ניהול מערכת מידע ושליטה, ומערכת ארגון ושיטות. אגף המידע והשליטה אחראי לביצוע תכנית האב למחשוב המערכות השונות במינהל. בשנים האחרונות שוקד האגף על ביצוע פרויקט ההדמיה, במסגרתו נסרקים כל תיקי החוכרים הפעילים במחוזות.
6. **אגף הכספים** - אגף הכספים בנוי מחשבות מרכזיות ומגזברויות מחוזיות. החשבות המרכזיות מטפלות בעיקר בנושאים הבאים: עסקאות גדולות (כגון חברות גדולות וחשבונות משרד הבינוי והשיכון), הדרכת והנחיית הגזברויות המחוזיות, ניהול תקציבי וביקורת חשבונאית של העסקאות שמבצע המינהל.
7. **אגף אמרכלות** - האגף מופקד על העמדת המשאבים לצורך ביצוע המשימות המוטלות על המינהל. בנוסף, האגף אחראי על הטיפול בנושאי כוח אדם ומינהל, הדרכה והשתלמויות, מבנים וציוד, רכב ייעודי, אמצעי קשר, תחזוקה שוטפת ואמצעים לוגיסטיים. כמו כן אחראי האגף לתנאי שירות, משמעת, הנעת עובדים ופעולות רווחה.
8. **אגף בעלות ורישום** - האגף מטפל, באמצעות חברות חיצוניות המופעלות על ידו, ברישום זכויות החוכרים, בלשכת מרשם המקרקעין (להלן: הטאבו). על פי נתוני המינהל, כ- 250,000 יחידות דיור בניהולו אינן רשומות בטאבו. בתחילת שנת 2004 יצאה לדרך תכנית אינטגרטיבית רב שנתית לרישום כלל הדירות שאינן רשומות בטאבו, לה שותפים מינהל מקרקעי ישראל, המרכז למיפוי ישראל, מרשם המקרקעין ועוד. בנוסף לכך, האגף מטפל ברכישת קרקעות למטרות ציבוריות, לצורכי התיישבות חקלאית או עירונית, לצורכי משרדי הממשלה, וכן קרקעות הנמצאות בבעלות משותפת. כל זאת במסגרת עסקאות רכישה, חליפין, או הפקעה על פי פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) התש"ג-1943, חוק רכישת מקרקעין התשי"ג-1953, וחוק נכסי נפקדים, התש"ו-1950. האגף מטפל גם בנושא הסדרי מקרקעין, שבמסגרתם מוגשות תביעות בעלות על מקרקעין, אשר לדעת המינהל יש לרשמן כמקרקעי ישראל.

9. **אגף ייעוץ משפטי** - האגף נותן ייעוץ משפטי וחוות דעת בנוגע לסוגיות המתעוררות בעת פעילות החכרת הקרקע וניהולה. בנוסף, עוסק האגף בטיפול בחוזים ומסמכים משפטיים, בייצוג המינהל בבתי המשפט, בהכנת חומר להגשת תביעות על ידי פרקליטות המדינה בשם המינהל ובטיפול בתיקי הוצאה לפועל. כן אחראי האגף על מתן ייעוץ משפטי למועצת מקרקעי ישראל.

10. **האגף לשמירה על הקרקע** – האגף עוסק במניעת פלישות לקרקעות בניהול המינהל, הן על ידי נקיטת פעילות מונעת (גידור, ייעור וכדומה), והן על ידי פעולות פיקוח ואכיפה, תוך שימוש בסמכויות הנתונות לו על פי חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969. כמו כן מסייע האגף בהצגת מידע עדכני אודות מקרקעין עליהן אמורה להתבצע עסקה.

11. **יחידת מיפוי ומדידות** - היחידה מטפלת בנושאי מיפוי ומדידות הקשורים לעבודתו השוטפת של המינהל ברמה הארצית והמחוזית, בהכנתם לרישום במרשם המקרקעין של האזורים הכפריים, אזורי תעשייה ושכונות מגורים, וכן בפיקוח על עבודות מיפוי ומדידות הנמסרות לגורמי חוץ.

12. **יחידת ביקורת פנים** - היחידה מסייעת בהעלאת ממצאים והצעות לתיקון ליקויים בפעילות המינהל ובטיפול בתלונות הציבור.

מתוזות המינהל

מנהל המחוז אחראי בפני מנהל המינהל לכל הפעילות המתבצעת בתחומי המחוז, לרבות: מתן שירות לחוכרים, ניהול משא ומתן עם חברות, יזמים, מוסדות ציבור וגופים אחרים.

למינהל שישנה מחוזות: צפון, חיפה, ירושלים, תל-אביב, מרכז ודרום. בנוסף, בתחומי יהודה ושומרון פועל הממונה על הרכוש הממשלתי – הגוף המנהל את הרכוש הממשלתי באזור יהודה ושומרון על פי החוק, ובהתאם למדיניות הנקבעת על ידי משרד הביטחון. סמכויות הממונה במחוז יו"ש נובעות מחקיקה צבאית ומנהלים של אגף המבצעים של צה"ל. הקצאת הקרקעות מתבצעת בהתאם לנהלים המקובלים במינהל מקרקעי ישראל.

בכל מחוז נמצאות הפונקציות והמחלקות הבאות: חוזים ועסקאות במגזר העירוני והחקלאי, רכישות והפקעות, פיקוח ומעקב, רישום והסדר ספר נכסים, תכנון, מיפוי ומדידות, אמרכלות, גזברות, ייעוץ משפטי.

כאמור לעיל, יישום הרפורמה במקרקעין צפוי להביא לשינוי משמעותי במבנה הארגוני של המינהל ובתפקידיו.

פרק ה' - תיאור ההתפתחויות בתחום המקרקעין

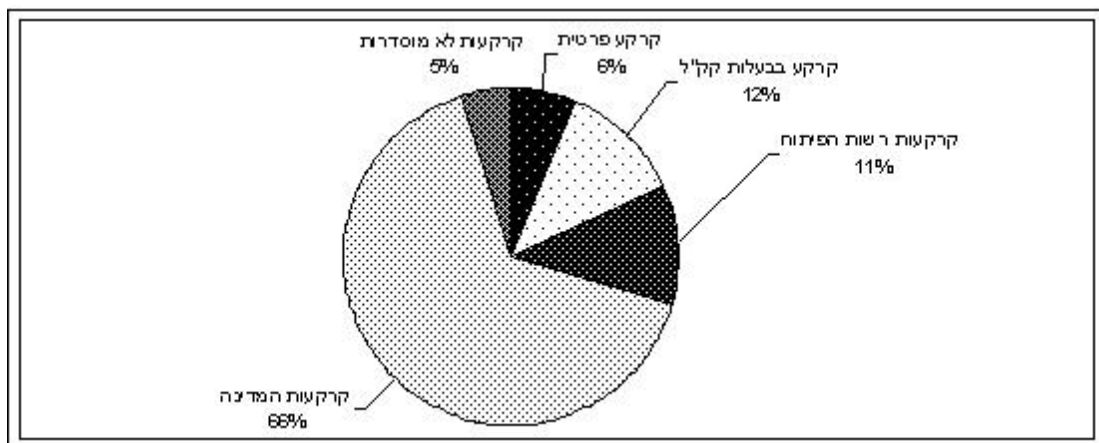
התפלגות הבעלויות על הקרקע

שטחה של מדינת ישראל הוא כ- 21,957 אלפי דונם (כולל שטח רמת הגולן ולא כולל שטחי אגמים ומי חופים), מהם כ- 21,004 אלפי דונם של קרקע מוסדרת וכ- 953 אלפי דונם של קרקע לא מוסדרת (קרקע בבעלות לא ידועה או קרקע בסכסוך). מתוך סך הקרקעות המוסדרות כ- 19,580 אלפי דונם (93%) הן קרקעות בבעלות מדינת ישראל, קרן קיימת לישראל ורשות הפיתוח המנוהלות על ידי מינהל מקרקעי ישראל. יתרת הקרקעות המוסדרות בסך של כ- 1,424 אלפי דונם (7%) הן קרקעות בבעלות פרטית שמרביתן מצויות במרכז הארץ.

התפלגות הבעלות על הקרקעות המוסדרות שבניהול ממ"י בחתך מחוזות המינהל - 2008

מחוז	קק"ל		ר"פ		מדינה	
	שטח	%-ב מסה"כ	שטח	%-ב מסה"כ	שטח	%-ב מסה"כ
ירושלים	1,602	32%	765	48%	327	20%
צפון	3,925	27%	890	23%	1,997	50%
חיפה	628	33%	187	30%	234	37%
מרכז	1,050	38%	448	43%	201	19%
ת"א	85	28%	33	39%	28	33%
דרום	12,290	3%	184	2%	11,722	95%
סה"כ	19,580	13%	2,507	13%	14,509	74%

תרשים 1- התפלגות הבעלות על הקרקעות במדינת ישראל



שיווק קרקעות

שיווק קרקעות ע"י מינהל מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון (עסקאות מאושרות)

שנה	מגורים (יחידות דיור)	תעשייה (אלפי מ"ר לבנייה)	מסחר (אלפי מ"ר לבנייה)	מלונאות (אלפי מ"ר בנייה)
1998	18,434	1,428	290	80
1999	28,299	1,491	284	284
2000	22,466	1,407	257	165
2001	14,083	1,176	409	153
2002	14,375	1,990	489	90
2003	15,205	627	162	7
2004	15,876	1,091	121	85
2005	16,082	1,399	397	48
2006	22,794	1,508	376	112
2007	14,017	1,453	200	308
2008	14,751	1,665	445	74

צד ההיצע:

היצע הקרקעות מתאפיין בקשיחות רבה בטווח הקצר ובגמישות יחסית בטווח הארוך. בישראל היצע הקרקע מנוהל במרביתו באופן ריכוזי על ידי מינהל מקרקעי ישראל, שהוא הגורם היוזם במקרקעי ישראל, המהווים, כאמור, כ- 93% מן הקרקעות המוסדרות במדינה. התארכות הליכי התכנון והליכי הקצאת הקרקעות על ידי מינהל מקרקעי ישראל הנובעים מעודף מעורבות של הממשלה בשוק מביאים להפחתת גמישות היצע המקרקעין, ועלולים להביא לעליית מחירים ולהיעדר יכולת לספק בתקופות מסוימות ובאזורים מסוימים את הביקושים למקרקעין.

בשנים האחרונות, אנו עדים להאטה בקצב שיווק הקרקעות לבנייה למגורים. בשנים 2007-2008 עמד היקף השיווקים לבניה למגורים על כ-14,000 יח"ד בלבד, היקף דומה לתקופת ההאטה של תחילת העשור. היקף השיווקים לבניה למגורים נמוך משמעותית מצרכי השוק, והדבר מקבל ביטוי ברור במלאי הלא מכור מתוך הדירות החדשות המוצעות למכירה ובהיקף הדירות בבניה, שנמצאים בירידה מתמדת בשנים האחרונות, ומעידים על כרסום מתמשך במלאי הדיור הזמין. אין עוררין, כי התמשכות המגמה המתוארת לעיל, תביא בטווח הלא רחוק ליצירת פערים בין היקפי הביקוש לבין היקפי ההיצע, דבר אשר עלול להביא לעליית מחירי הדיור.

צד הביקוש:

להלן עיקרי המשתנים המסבירים את היקף הביקושים לקרקע:

1. בטווח הקצר - המצב המאקרו כלכלי, המתבטא במשתנים כלכליים כגון הריבית במשק, הצמיחה בתוצר לנפש, השכר הממוצע במשק, מדדי המחירים וכדומה.
2. בטווח הארוך - הגידול באוכלוסייה, המורכב מגידול טבעי וממספר העולים.

החל משנת 2008 אנו עדים להאטה במשק המתבטאת, בין היתר, בירידה בפעילות שוק הנדל"ן. אנו צופים כי המגמה תימשך גם בשנים 2009-2010. יחד עם זאת, הרפורמה המתוכננת בשוק המקרקעין יחד עם צעדי משרד האוצר להאצת הפעילות בשוק הנדל"ן צפויה להגביר את הביקושים לקרקעות. בהתאם לכך, מבוסס תקציב המינהל על היקף שיווק קרקעות לכ- 17,000 – 20,000 יח"ד על קרקע ציבורית בשנים 2009-2010.

ציוני דרך עיקריים במדיניות המקרקעין

(החלטות בתוקף מסומנות בכוכבית)

1965 – החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 1 – מדיניות הקרקע בישראל *

בשנת 1965 אושרה במועצת מקרקעי ישראל החלטה מס' 1 בדבר המדיניות הקרקעית, שעיקריה הם:

1. קרקע תימסר בדרך של חכירה בלבד (להוציא חריגים מסוימים).
2. קרקע תימסר רק לאחר תכנונה ולייעוד המאושר בלבד.
3. יבוצע פיקוח על קיום וביצוע הסכמי הפיתוח.
4. יבוצע פיקוח על העברת זכויות.
5. הקצאת הקרקע תעשה במחירה הריאלי.
6. מסירת קרקע, למעט קרקע המיועדת למטרות ציבוריות, תעשה במכרז פומבי.

המדיניות הקרקעית לפיה פועל המינהל נקבעה על בסיס עקרונות אלו. עם זאת, במהלך השנים חלו שינויים מהותיים במדיניות זו, בהתאם לצרכי המשק וכללי השוק המשתנים. להלן יפורטו אירועים והחלטות מהותיות של מועצת מקרקעי ישראל בשני העשורים האחרונים.

1990 - סבסוד מחירי הקרקע עקב גל העלייה

במהלך שנת 1989, עם ההערכות לקליטת העלייה המוגברת מברית המועצות, ועוד טרם גלי העלייה הגדולים, התרחב הביקוש לדיור, לצריכה ולהשקעה. הגידול בביקוש לדיור נבע, בין היתר, מהציפייה של הרוכשים לעליית מחירי הדיור כתוצאה מהגידול הצפוי בהיקפי העלייה.

הגידול החד בקצב העלייה במהלך שנת 1990 הביא לגידול נוסף בביקוש לדיור, ובהעדר תאום בצד ההיצע, להתייקרות נוספת במחירי הדירות. בנובמבר 1990 קיבלה מועצת מקרקעי ישראל החלטה על הפחתה של מחירי הקרקעות לבניה למגורים הכלולות בפרוגרמת השיווק של משרד הבינוי והשיכון עד כדי 50% ממחיר השמאי, והקצאתה על פי טבלת מחירים לפי האזורים השונים.

1991 - ביטול סבסוד מחיר הקרקע

באוגוסט 1991 החליטה מועצת מקרקעי ישראל שהחל מינואר 1991 יבוטלו טבלאות המחירים במרכז הארץ ושקרקעות יוקצו במכרזים, או על פי הערכת שמאי מלאה.

החלטה זו התקבלה כחלק ממדיניות הממשלה להעביר את הסבסוד ישירות לצרכן, כלומר, לרוכש הדירה, ומאידך להמשיך ולמכור את הקרקע במחירה הריאלי. בפועל החלטה זו לא יושמה במלואה וגם לאחר ההחלטה נמסרו קרקעות בפריפריה במחירים מופחתים.

1993 - אזורי עדיפות לאומית

ביום 24.01.93 החליטה הממשלה על סיווג מחדש של מפת ערי ואזורי הפיתוח. הממשלה קבעה שני אזורי עדיפות לאומיים וכן החליטה על הקמת ועדה לטיפול נקודתי, כאמצעים למימוש מדיניות הממשלה לפיזור אוכלוסין ולעידוד מגורים באזורי הפריפריה. בהחלטת הממשלה נקבע כי יוקם צוות בין-משרדי שייקבע את סל ההטבות לאזורי העדיפות הלאומית, כולל ההטבות הניתנות על ידי מינהל מקרקעי ישראל בהקצאת קרקע. בהמשך להחלטה זו, החליטה מועצת מקרקעי ישראל, בישיבתה ביום 28.6.93, על מדיניות הנחות במחירי קרקע.

על פי ההחלטה שהתקבלה, הקצאת מקרקעין בפטור ממכרז למגורים, למוסדות ציבור, לתעשייה ולמלאכה, תיעשה בתשלום דמי חכירה בשיעור של 31% מערך הקרקע באזור עדיפות לאומית א' ו-51% מערך הקרקע באזור עדיפות לאומית ב'. בהקצאה למסחר ותיירות ישלמו ביישובי קו העימות בצפון 31% מערך הקרקע, וביתר אזורי הארץ תשלום מלא בשיעור של 91%. החלטה זו ביטלה החלטות קודמות רבות, ויצרה מדיניות אחידה בהקצאת קרקע. החלטה זו לא חלה על קרקעות המשווקות במכרז, ואלה הוקצו בהתאם למחיר הזכייה.

1993 - חוק חובת מכרזים

החל מחודש מאי 1993, בעקבות חקיקת חוק חובת מכרזים, מתבצעת ככלל הקצאה של קרקע באמצעות מכרזים, כאשר התחרות היא על המחיר, תוך קביעת מחיר מינימום, או לחילופין באמצעות "הרשמה והגרלה" במחיר קבוע.

פטור מחובת המכרז עבור הקצאת הקרקע ניתן רק במקרים הקבועים בחוק, אשר עיקריהם יפורטו להלן:

1. הקצאה למפעל מאושר להגדרתו בחוק לעידוד השקעות הון, תשי"ט-1959 שתחום עיסוקו תעשייה ומלאכה באזור עדיפות לאומית.
2. הקמת מבני ציבור על ידי רשות מקומית ולצרכיה.
3. הקמת מיזם עסקי או תיירותי לפי המלצת המשרדים הנוגעים בדבר, ובאישור הועדה המשותפת למשרד התיירות ולמינהל.
4. בניה למגורים באזורים כפריים לתושבי המקום, או ביישובים בהם מספר יחידות הדיור קטן מ-500.
5. בניה למגורים לאוכלוסייה הבדואית ביישובי הבדואים.
6. הענקת זכויות בקרקע כנגד ויתור על זכויות אחרות בקרקע.
7. מתן קרקע חקלאית, לרבות למגורי החקלאים במחוזות הצפון והדרום.
8. התקשרויות בנסיבות מיוחדות באישור ועדת הפטור של מועצת מקרקעי ישראל ובאישור שר האוצר.

בעקבות החלת חוק חובת מכרזים נאסר על המינהל להעניק הרשאות לתכנון ולפיתוח לחברות המפתחות, לחברות המנהלות ולקבלני ביצוע ללא מכרז, ולפיכך החל ממועד זה, יצא המינהל במכרזים להעסקתן של החברות המנהלות, אשר יבצעו עבורו את ניהול התכנון והפיתוח.

1995 - מבצעי היוון דמי החכירה לבניה רוויה ונמוכה למגורים

במינהל מקרקעי ישראל נהוגים שני סוגים עיקריים של חוזי חכירה למטרות מגורים: חוזה חכירה מהוון (הנהוג כיום) וחוזה חכירה לא מהוון (אשר היה נהוג עד סוף שנות ה-70 בבניה הרוויה, ועד סוף שנות ה-80 בבניה הנמוכה). החוזה הלא מהוון מחייב תשלום דמי חכירה שנתיים למינהל, וכן תשלום נוסף (דמי הסכמה) בעת העברת זכויות. הדבר מביא להגברת החיכוך בין המינהל לחוכרים.

במטרה לצמצם את החיכוך בין המינהל לחוכרים, פתח המינהל בתחילת שנת 1995 ב"מבצע היוון" לחוכרים בבניה הרוויה, שכלל הנחות לחוכרים "לא מהוונים", שבחרו לשלם תשלום חד פעמי ובכך לעבור לחוזה מהוון. לאור הצלחת המבצע פתח המינהל בסוף שנת 1995, במבצע היוון גם לחוכרים בבניה הנמוכה.

1997 - דו"ח "וועדת רונן"

וועדת רונן מונתה על ידי שר התשתיות הלאומיות לבחינת מדיניות המקרקעין בישראל. הוועדה הגישה דו"ח ביניים באפריל 1997. הממשלה אישרה את עיקרי המלצות הוועדה לגבי קרקע עירונית כמפורט להלן:

1. הוזלת מחירי הדיור, לצורך מתן מענה נאות בהיקף ובמחיר, לדורשי דיור בכל רחבי הארץ.
2. הקניית בעלות לחוכרים של יחידות דיור הבנויות על קרקעות המדינה בערים.
3. פריסה גיאוגרפית מאוזנת של אוכלוסיית ישראל, והמרצת הפיתוח באזורי עדיפות לאומית.
4. נקיטת פעולות כנגד השתלטות בלתי חוקית על קרקעות המדינה.
5. צמצום התלות של החוכרים במינהל מקרקעי ישראל.
6. פיתוח כלים חדשים לשיווק מקרקעין.
7. שינויים במדיניות עריכת שינוי יעוד בקרקע חקלאית.

מועצת מקרקעי ישראל (החלטה מס' 791) אימצה את החלטת הממשלה המקבלת את מסקנות הדו"ח, מלבד המסקנות בדבר שינויים במדיניות שינוי ייעוד קרקע חקלאית, אשר לא נדונו במועצה בשל צו ביניים שנתן בג"צ. על אף אישור ההמלצות באופן עקרוני, המלצות דו"ח ועדת רונן יושמו על ידי המינהל באופן חלקי בלבד.

החלטה 789 - מכרזי קרקע

על פי ההחלטה, מכרזים שיפורסמו על ידי המינהל, יכללו את כל הזכויות הקיימות והעתידיות, הניתנות למימוש על פי חוק התכנון והבנייה, קרי במידה ויתווספו זכויות הבניה במקרקעין בהתאם לאישור תוכנית חדשה, לאחר הזכייה במכרז, לא ישלם הזוכה תשלום נוסף למינהל בגין זכויות אלו. כך המינהל צפוי לקבל תמורה גבוהה יותר במכרזיו, אשר תשקף את פוטנציאל ההשבחה הקיים בשטח.

תכלית ההחלטה היא צמצום החיכוך בין המינהל לחוכר: הפטור מדמי היתר פוטר את המינהל ואת החוכר מעריכת שומה לקביעת גובה דמי ההיתר, וחוסך את ההתדיינות, ההשגות והערעורים על השומה.

החלטה 790 - תוספת בנייה ושינוי ניצול בבנייה רוויה למגורים בקרקע עירונית

על פי ההחלטה, לא יידרש אישור מינהל מקרקעי ישראל לתוספת בניה, או תוספת בשיעור הניצול בבניה רוויה מהוונת למגורים, ובהתאם לכך לא יידרש כל תשלום נוסף למינהל.

החלטה 817 - מדיניות אחידה להנחות בקרקע *

1. הנחות בקרקע למגורים לתעשייה, מלאכה, מסחר ותיירות יינתנו בהקצאות בפטור ממכרז, רק באזורי עדיפות לאומית:

- א. ביישובי קו עימות בגבול לבנון, שיעור דמי החכירה יהיה 0%. במאי 1999 החליטה מועצת מקרקעי ישראל להוסיף את רמת הגולן לרשימת יישובי קו העימות (החלטה 866).
 - ב. באזור עדיפות לאומית א', ישולמו דמי חכירה מהוונים בשיעור 31% מהערכת שמאי.
 - ג. באזור עדיפות לאומית ב', ישולמו דמי חכירה מהוונים בשיעור 51% מהערכת שמאי.
2. בשאר אזורי הארץ יוקצו קרקעות למטרות שפורטו לעיל בדרך של מכרז בלבד, וללא הנחה.
3. יבוטלו כל ההנחות בקרקע, אשר אינן על פי האמור לעיל.

בהמשך להחלטת הממשלה מיום ה-14 בינואר 2001, ובמטרה לחזק את יישובי הגליל והצפון, החליטה מועצת מקרקעי ישראל (החלטה 897) להפחית את דמי החכירה בגין קרקע שמשווק מינהל מקרקעי ישראל באזורים אלו, כך שבכל ישוב באזורים בהם חלה ההחלטה, בו נקבעו דמי חכירה בשיעור של 91% מערך השומה על הקרקע, ייחשב תשלום בשיעור 51% מערך הקרקע כתשלום מלא, ובישוב בו נקבעו דמי חכירה בשיעור של 51% מערך השומה על הקרקע, ייחשב תשלום בשיעור 31% מערך הקרקע כתשלום מלא. תוקף ההחלטה, שנקבע מלכתחילה לתקופה של שנה בלבד, הוארך מאז מספר פעמים, וההחלטה עודנה בתוקף. בשנת 2007 עם הארכה נוספת של ההחלטה הוגבל סכום ההנחה מכוח ההחלטה לתקרה של 90,000 ש"ח ליחידת דיור.

בנוסף לאמור לעיל, ומתוך מטרה לחזק את יישובי קו התפר ולעודד את ההתיישבות בהם, החליטה מועצת מקרקעי ישראל (החלטה מס' 925) כי תשלום בשיעור 31% מערך הקרקע ייחשב כתשלום מלא ביישובים אלה. החלטה זו תוקנה ע"י החלטה 1058 בה נקבע כי ההנחות הניתנות ביישובי קו התפר יפחתו בהדרגה עד שהחל מ-1.1.08 יהיו שיעורי התשלום בהתאם לקבוע בהחלטה 817.

זאת ועוד, במסגרת החלטה מס' 1130 קבעה מועצת מקרקעי ישראל כי הקצאת קרקע ביישובי עוטף עזה ושדרות רבתי תהיה בהתאם לכללים הקבועים בהחלטה 817 לגבי הקצאות קרקע ביישובי קו עימות.

החלטה 833 - ביטול החובה לשיווק קרקע לבניה בדרך "דו שלבית" - הסכם פיתוח ולאחריו הסכם חכירה *

1. ביטול ההקצאה בדרך של חוזי פיתוח - מינהל מקרקעי ישראל נהג להקצות קרקע ליזמים בשני שלבים – "הסכם פיתוח" - חוזה על פיו מתחייב היזם לבנות על הקרקע שהוקצתה בתוך 3 שנים ו"הסכם חכירה" - הקצאת הקרקע בחוזה חכירה לדורות ליזם עם עמידה בכל תנאי חוזה הפיתוח. הקצאת קרקע בשיטה זו גורמת לנטל ביורוקראטי רב ומטילה על המינהל לעקוב אחר ביצוע הסכמי הפיתוח ולטפל בבקשות להארכת הסכמים אלה, במידת הצורך.

החלטה זו מאפשרת למינהל להקצות קרקע ללא הסכם פיתוח, אלא ישירות בחכירה לדורות, וכך לצמצם את הנטל הביורוקראטי המוטל הן עליו והן על החוכרים. ההחלטה חלה רק לגבי קרקעות שהוקצו במכרז ושיש לגביהן תוכנית מאושרת והוגבלה ל- 30,000 יח"ד.

כפועל, ההחלטה יושמה באופן חלקי בלבד.

2. מכירת זכויות קיימות ועתידיות לחוכר - החלטה מס' 833 מאשררת את המנגנון שנקבע בהחלטה מס' 789 לפיו הקצאת קרקע בחכירה למטרת מגורים תבצע בתמורה לתשלום בגין שווי מלוא זכויות הבניה המאושרות לקרקע, וכן פוטנציאל זכויות הבניה שיאשרו לקרקע בעתיד. קרקע המוקצית לפי מנגנון זה, פוטר את החוכר מתשלום עתידי של דמי היתר למינהל לכשיבקש להגדיל את זכויות הבניה החלות בקרקע.

ביום 22.10.2003 אישרה המועצה את החלטה מס' 975 המחילה את האמור בהחלטה מס' 833 ביחס להקצאת הקרקע עם מלוא הזכויות הקיימות והעתידיות, גם על הקרקע המיועדת לתעסוקה.

החלטה 848 - הקצאת קרקע לדורות *

ההחלטה קובעת כי בהקצאת קרקע למגורים, תקופת החכירה תהא 98 שנים ועם אופציה לחידוש ל- 98 שנים נוספות ללא תוספת תשלום לחוכרים שיעמדו בהסכם החכירה המקורי, וזאת בשונה מהחוזים שהיו נהוגים עד אז לפיהם עמדה תקופת החכירה על 49 שנים עם אופציה לחידוש ל-49 נוספות.

פס"ד קעדאן

בחודש מרץ 2000 פרסם בית המשפט הגבוה לצדק (בג"ץ 6698/95), פסק דין תקדימי בדבר מדיניות הקצאת המקרקעין של מינהל מקרקעי ישראל. פסק הדין קבע כי המינהל אינו רשאי להפלות בעקיפין על בסיס של דת או לאום בהקצאה של מקרקעי ישראל, וכפועל יוצא הוא אינו רשאי לאפשר הפליה כזאת במקרקעי ישראל באמצעות העברה של המקרקעין לסוכנות היהודית.

פסיקה זו ערערה את השותפות בין המדינה לקרן הקיימת לישראל בניהול המקרקעין עקב הפגיעה ביכולתה של הקק"ל לממש את מדיניותה להתיישבות יהודית בארץ ישראל.

פס"ד קרטיק

בחודש פברואר 2001 פרסם בית המשפט הגבוה לצדק (בג"ץ 2390/96), פסק דין תקדימי בתחום דיני הפקעות. פסק הדין קובע הלכה לפיה מעשה ההפקעה אינו מנתק את הזיקה בין הקרקע לבין בעליה המקוריים, ומכאן שאם המטרה הציבורית, אשר שימשה בסיס להפקעת הקרקע חדלה מלהתקיים, ההפקעה מתבטלת ובמקרה כזה יש להשיב את הקרקע לידי הבעלים המקורי ממנו היא הופקעה. חשיבות פסק הדין, נובעת בין היתר, מהיקף הקרקעות שהוא עלול להשפיע עליהן. יש לציין כי עד לפסק דין זה, המדינה ראתה בקרקעות שהופקעו על ידה כקרקעות שבבעלותה לכל דבר ועניין. דהיינו: עם סיום מעשה ההפקעה והקניית הקרקע למדינה, בטלה הזיקה והקשר של הבעלים המקוריים מן הקרקע והמדינה יכולה לעשות בה כאוות נפשה.

בהמשך לפסיקת בג"ץ, גיבש משרד האוצר, בתיאום עם משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, שינוי כולל לפקודת הקרקעות, אשר יגדיר באופן מפורש את הזיקה של הנפקע לקרקע, וכן את המועד או האירוע בו מתבטלת זיקה זו. תזכיר חוק בעניין זה נמצא בהליכי חקיקה בכנסת.

החלטה מועצת מקרקעי ישראל מס' 931 – התחדשות עירונית *

על מנת לאפשר את קיומה של התחדשות עירונית למגורים, באמצעות הריסת מבני מגורים קיימים במרכזי הערים, ובניית מבנים חדשים בציפוף גבוה יותר אשר יתאימו לתפיסה התכנונית כיום, יצרה המועצה בהחלטה זו תמריץ כלכלי ליזמים פרטיים לקידום פרויקטים כאמור לעיל. על פי ההחלטה, בכל פרויקט בו יוגדלו זכויות הבניה במתחם פי שלושה ויותר, ויתקיימו יתר התנאים המפורטים בהחלטה, יהיה היזם פטור מתשלום דמי היתר למינהל בשיעור 31% מעליית ערך הקרקע. החלטה זו תוקנה מספר פעמים על ידי המועצה וזאת במטרה לעודד פרויקטים לפינוי בינוי.

החלטה מועצת מקרקעי ישראל מס' 933 - תשלום דמי היתר בגין תוספת בנייה, שינוי ייעוד פיצול וכדומה

עד לקבלת החלטה זו, במקרים בהם חוכר קרקע עירונית ביקש להפיק מהמוחכר הנאה נוספת על זו המפורטת בחוזה החכירה (פיצול המגרש, תוספת בנייה וכיו"ב), הוא נדרש לשלם למינהל דמי היתר בשיעור של 51% מעליית ערך הקרקע. במקרה בו החוכר נדרש לשלם היטל השבחה לוועדה המקומית, הוא היה זכאי לקבל החזר בגובה 50% מדמי היתר או היטל השבחה, הנמוך מבין השניים. יש לזכור כי התשלום למינהל (דמי היתר) מבטא למעשה את חלקם של בעלי הקרקע בעליית ערך הקרקע כתוצאה מגידול בזכויות הבניה או בסחירות כתוצאה מאישור התוכנית.

החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 933, קובעת כי חוכר המבקש להפיק מהמוחכר הנאה נוספת על זו המפורטת בחוזה החכירה המקורי, יידרש לשלם לממ"י דמי היתר בשיעור של 31% בלבד מערך הקרקע והיטל השבחה יחול עליו.

ההחלטה מפשטת את תהליך תשלום דמי ההיתר, שכן בניגוד לכלל ששרר עד לקבלתה, לפיו החוכר נדרש לפנות אל ממ"י פעמיים (הן לצורך תשלום דמי ההיתר והן לצורך קבלת ההחזר), עתה החוכר יידרש לפנות לממ"י פעם אחת בלבד. יתרה מזאת, ביטול מנגנון ההחזר, לא מאפשר לבצע "תכנוני מס", כגון הגדלה פיקטיבית של תשלום היטל ההשבחה לרשות, על מנת להגדיל את סך ההחזר.

החלטה מס' 976 - דמי חכירה מהוונים למוסדות ציבור

החלטה זו נועדה להביא לכך שכל הקצאת קרקע למוסד ציבור תבצע באמצעות חוזה חכירה מהוון ולא בתשלומים שנתיים, וזאת על ידי קביעת שיעור היוון המשקף היוון אמיתי של תזרים התשלומים השנתיים. בנוסף קובעת ההחלטה כללים להיוון חוזי חכירה קיימים למוסדות ציבור.

החלטה מס' 987 – מכרזי ייזום *

החלטה מס' 1 של מועצת מקרקעי ישראל קובעת כי קרקע עירונית, תימסר רק לאחר שהושלם תכנונה. החלטה זו הביאה למעורבות ממשלתית גבוהה בתחום התכנון. מצב זה מחייב את הגופים הממשלתיים העוסקים בתכנון מפורט (ממ"י, משב"ש) להקדיש תשומות ניכרות בתכנון, פיתוח ושיווק מתחמים קטנים יחסית, בהם אין לגופים אלה יתרון על פני הסקטור הפרטי, שכן תכנון ושיווק חלקות אלו הינו פשוט יחסית.

נוכח זאת, קיבלה מועצת מקרקעי ישראל לאורך שנים מספר החלטות שאפשרו לממ"י לפרסם מכרזי ייזום לקרקעות בהליכי תכנון (מקב"ת). במסגרת מכרזים אלו ניתנה ליזום, אשר נידרש לתכנן את הקרקע, אופציה לרכישת 20% - 50% מזכויות הבניה במתחם. עם זאת, נשמרה מעורבותו של המינהל הן בשלבי התכנון, והן בשיווק מרבית השטח שלגביו בוצע התכנון על ידי הזוכה במכרז. זאת ועוד, מרבית המתחמים ששווקו במסגרת זו יועדו לבניית אלפי יח"ד. מאחר ותכנון ושיווק של מתחמים גדולים יחסית מחייב תיאום מערכתי, טרם הסתיימו חלק ניכר מהפרויקטים ששווקו בשיטה זו.

לפיכך אישרה מועצת מקרקעי ישראל בהחלטה מס' 987 שינויים בכללים להקצאת קרקע בלתי מתוכננת, שעיקרם:

1. שיווק קרקע בלתי מתוכננת ימוקד בפרויקטים המתפרשים על פני שטח מצומצם (עד 100 דונם במרכז הארץ ועד 150 דונם באזורי עדיפות לאומית).
2. הזוכה במכרז ייקבע אך ורק בהתאם למחיר שיציע. עם הקצאת הקרקע, היזום לא יידרש להעביר כל תשלום נוסף למינהל בגין שינויי יעוד ו/או ניצול שיערוך במתחם.
3. היזום מקבל 100% מהזכויות במתחם ולמינהל אין כל מעורבות בשלב התכנון והפיתוח של הפרויקט.

החלטה מס' 1000 - קריטריונים לדמי חכירה סמליים למוסדות ציבור *

החלטות רבות שאישרה מועצת מקרקעי ישראל עוסקות בהקצאת קרקע למוסד ציבורי בדמי חכירה סמליים. הדבר כרוך במתן הטבה כספית משמעותית למוסד ציבורי ספציפי, והוא בא בחלק מהמקרים כתחליף לשימוש יעיל יותר בקרקע. ברוב מוחלט של המקרים אישרה המועצה בקשות אלה ללא שהיו בידיה קריטריונים לבחינת זכאות המוסד לפטור מדמי חכירה, וללא שתגדיר לעצמה את המקומות בהם נכון יותר להקצות קרקע למטרות אלה. החלטה זו קובעת לראשונה קריטריונים לעניין זה, שעיקרם קביעת תמריצים כלכליים לצמצום בשטח המיועד לשמש למוסד הציבורי, ולמיקומו באזורים פריפריאליים.

החלטה מס' 1066 - רפורמה במינהל מקרקעי ישראל *

הועדה הציבורית לרפורמה במינהל מקרקעי ישראל (ועדת גדיש) מונתה על ידי יו"ר מועצת מקרקעי ישראל ושר התמ"ת דאז לבחינת השינויים הנדרשים בתחום המקרקעין ובעיקר במינהל מקרקעי ישראל.

הועדה הגישה את המלצותיה לממשלה בחודש יוני 2005. ההמלצות אושרו בהחלטת ממשלה מס' 3759 מיום 19.06.2005 ובהמשך אומצו על ידי מועצת מקרקעי ישראל. המלצות הועדה כוללות, בין היתר, את העקרונות הבאים:

1. הקצאת קרקע עירונית המיועדת למגורים על ידי המינהל תתבצע בדרך של העברת בעלות ולא בדרך של הענקת זכויות חכירה כפי שהיה נהוג עד כה. חוכרי קרקע עירונית שהוקצתה בעבר למטרות מגורים יוכלו לרכוש את הבעלות בקרקע שברשותם בתנאים המפורטים בהחלטה.
2. עריכת מבצע נוסף להיוון זכויותיהם של חוכרים קיימים בקרקעות עירוניות המיועדות למגורים בתנאים המפורטים בהחלטה, מתוך כוונה להביאם למצב בו ניתן להעביר להם את הבעלות על הקרקע שברשותם, כאמור בסעיף 1 לעיל.
3. האצת הליכי ההסדר ורישום הזכויות במקרקעי ישראל.
4. הסדרה ופישוט מדיניות המקרקעין כפי שנקבעה בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל ובנהלים הפנימיים של המינהל.
5. ביצוע שינוי במבנה הארגוני של המינהל במטרה להתאימו לשינויים המוצעים, להמשיך במגמת צמצום החיכוך עם החוכרים ולשפר את רמת השירות הניתן על ידו.

בהמשך לקבלת המלצות ועדת גדיש החל המינהל ביישומן, כמפורט להלן:

1. במהלך שנת 2008 החל המינהל לפעול להעברת הבעלות לחוכרים שדירותיהם רשומות במרשם המקרקעין והן בנויות על קרקעות המדינה ורשות הפיתוח (קרן קיימת לישראל התנגדה להעברת הבעלות בדירות הבנויות על קרקעותיה). בנוסף, נערך המינהל להקצאת קרקע בבעלות במסגרת מכרזי קרקע למגורים.

2. מועצת מקרקעי ישראל החליטה על עריכת מבצע היוון נוסף להיוון זכויותיהם של חוכרי קרקע עירונית למגורים. ההיוון נעשה בהתאם לתנאים המפורטים בהחלטה מס' 1060 שבמסגרתם אף ניתנה אפשרות לדחיית תשלום דמי ההיוון ("הקפאה") עד למועד ביצוע אחת מהפעולות הבאות בנכס: שינוי יעוד או ניצול, העברת זכויות בנכס וכיו"ב. חוכר שבחר לא להשתתף במבצע ולהמשיך ולשלם דמי חכירה שנתיים, נדרש לשלם דמי חכירה בשיעורים הולכים וגבהים, עד ל- 1% מערך הקרקע החל משנת 2009. על אף המאמצים הרבים שהושקעו בעניין והתנאים הנוחים שנקבעו להיוון הזכויות בבניה למגורים, נכון למועד סיום מבצע ההיוון קיימים עדיין כ- 60,000 חוכרים בבניה למגורים שטרם היוונו את זכויותיהם.
3. בתחילת שנת 2004 יצאה לדרך תכנית אינטגרטיבית רב שנתית לרישום כלל הדירות שאינן רשומות בטאבו, לה שותפים מינהל מקרקעי ישראל, המרכז למיפוי ישראל, מרשם המקרקעין ועוד. על פי נתוני המינהל, נכון להיום, כ- 250,000 יחידות דיור בניהול אינן רשומות בטאבו. במסגרת התכנית כאמור, פועל המינהל באמצעות אגף רכישות, בעלות ורישום להשלמת רישום של כלל יחידות הדיור בתוך 5 שנים.
4. מינהל מקרקעי ישראל טרם יישם את ההמלצות הנוגעות להסדרה ופישוט מדיניות המקרקעין.

פס"ד חלף היטל ההשבחה

בחודש פברואר 2007 פרסם בית המשפט המחוזי תל-אביב – יפו פסק דין תקדימי בנושא תשלום חלף היטל השבחה על ידי מינהל מקרקעי ישראל לרשויות המקומיות. בית המשפט קיבל את טענות העותרים – כ-200 רשויות מקומיות – באשר לחבות המינהל בתשלום חלף היטל השבחה בגין תקבולים נוספים, אשר עד למועד העתירה לא נכללו בהסדר בין המינהל לשלטון המקומי.

בית המשפט המחוזי נקט בפרשנות מרחיבה להסכם בין המינהל לרשויות המקומיות משנת 1973 תוך חיוב המינהל בתשלום חלף היטל השבחה בגין רכיב המע"מ בעסקאות, דמי היתר, עסקאות חליפין, עסקאות בהן התמורה משולמת למינהל בשווה כסף, מכר נכסי רשות הפיתוח, תקבולים ממחצבות ועוד. עוד קבע בית המשפט כי המינהל חייב בתשלום רטרואקטיבי של הסכומים הנ"ל בגין שבע השנים שקדמו למתן פסק הדין. להחלטה משמעות מרחיקת לכת על תקציב המינהל ונאמדת בהוצאה של מאות מיליוני שקלים. המינהל לאורך כל שלבי הדיון בעתירה טען כי פרשנות הרשויות להסכם הינה מרחיקת לכת ובלתי סבירה. עתה, עם מתן פסק הדין המקבל את מרבית טענות העותרים, הגישה המדינה ערעור לבית המשפט העליון, והנושא מצוי בהליכי דיון.

החלטה מס' 1144 – הקצאת קרקע עירונית לייעודי תעסוקה בבעלות *

בהמשך לקבלת המלצת הוועדה לרפורמה במקרקעי ישראל (ועדת גדיש) בדבר הקצאת קרקע עירונית בייעוד מגורים בבעלות, הרחיבה מועצת מקרקעי ישראל ביום 9.3.08 את מדיניות הקצאת הקרקעות בבעלות גם לייעודי תעשייה ומסחר.

על פי ההחלטה, בתקופה של שנתיים מיום אישורה, קרקע עירונית בבעלות המדינה ורשות הפיתוח שייעודה תעשייה או מסחר תשווק בבעלות. זאת בלבד שהקרקע תוקצה במכרז פומבי וששטח המקרקעין המוצע לא יעלה על 20 דונם.

יישום ההחלטה משרת מדיניות של צמצום החיכוך בין המינהל לציבור והפחתת המעורבות הממשלתית בשוק המקרקעין, תוך הגברת היעילות בהקצאת המקורות בשוק זה.

תוכנית ההאצה

המשבר הכלכלי העולמי החל לתת אותותיו גם בענף הנדל"ן הישראלי. השפעת המשבר ניכרת בעיקר במחנק האשראי הקיים היום בשווקים, שמחמיר את מצבו של ענף הנדל"ן שהינו צרכן אשראי משמעותי. לשוק הנדל"ן השפעות משמעותיות על המשק הן מבחינת מרכיב הדיור במדד המחירים לצרכן והן מבחינת ההשפעות המרחיבות של פעילות הנדל"ן על המשק כולו.

על מנת להתמודד עם המשבר הכלכלי יצא משרד האוצר בתוכנית להאצת שוק הנדל"ן שבמסגרתה התקבלו מספר החלטות על ידי מועצת מקרקעי ישראל, כמפורט להלן.

החלטה מס' 1167 – פרסום מכרזים*

במסגרת התוכנית להאצת הפעילות הריאלית של המשק הוחלט לאפשר למינהל לקבוע את מחיר המינימום במכרזי קרקע בהתאם לאומדן לשווי קרקע הכולל הוצאות הפיתוח, ובלבד שמחיר המינימום לא יפחת מהוצאות הפיתוח.

נוכח החלטת הנהלת ממ"י על הפחתת מחיר המינימום במכרזי הקרקע מ-75% ל-50% מהאומדן, עשוי התיקון כאמור להביא להפחתה ניכרת של מחיר המינימום עד כדי ביטולו במקרים רבים. בהתאם לזאת, הוגבל יישום ההחלטה לשיווקי קרקעות נקודתיים באזורי עדיפות לאומית וירושלים בלבד.

החלטה מס' 1168 – פריסת תשלומים בהקצאת קרקע לתעסוקה*

במסגרת התוכנית להאצת המשק הוחלט על פריסת תשלומים בהקצאות קרקע לייעודי תעסוקה, כהוראת שעה לתקופה של שנתיים.

ההחלטה קובעת כי בתוך 60 ימים ממועד אישור העסקה, ישלם הזים למינהל תשלום בשיעור של 25% מדמי החכירה המהוונים או מסכום הצעתו במכרז. עם תשלום זה ייחתם עם הזים חוזה חכירה. כמו כן, יתיר המינהל לזים לפרוס את יתרת התשלום ל-4 תשלומים בתוספת ריבית חשב כללי לתקופה שלא תעלה על שנתיים או עד

הגשת בקשה להיתר בנייה. הוצאות פיתוח שידרשו, ישולמו למינהל תוך 50 יום ממועד אישור העסקה. חוזה חכירה של יזם אשר לא יעמוד בתנאי העסקה - יפקע וינקטו צעדים לפינוי היזם מהקרקע. החלטה מס' 1184 - תוספת בניה שינוי יעוד, ניצול ופיצול מגרש – תשלום דמי היתר*

בהחלטה נקבע כי במקרה של תוספת בניה, שינוי יעוד וניצול ופיצול מגרש באזור עדיפות לאומית א' ואזור קן עימות המינהל לא ייגבה דמי היתר. תוקף הפטור הינו לשלוש שנים מיום אישור ההחלטה כדין.

כמו כן, קובעת ההחלטה כי באזור עדיפות לאומית ב' ואזורים שאינם אזורי עדיפות לאומית המינהל לא יגבה דמי היתר עבור תוספת בניה למגורים בחוזה חכירה מהוון, אם שטחה המבונה של יחידת הדיור הקיימת יחד עם תוספת הבניה המבוקשת לא עולה על 240 מ"ר. תוקף הפטור הינו לשנתיים מיום אישור ההחלטה כדין.

ההחלטה צפויה להקטין את החיכוך בין החוכר למינהל, להגביר את יעילות הניצול של הקרקע ולעודד את פעילות הבניה במשק.

קרקע חקלאית

1965 - החלטה מספר 1 של מועצת מקרקעי ישראל *

בהחלטה מספר 1 של המועצה נקבע בסעיף 10 :

"בהסכמי חכירה של קרקע חקלאית ייקבע כי עם שינוי ייעודה של קרקע חקלאית לייעוד אחר, יבוא הסכם החכירה לידי גמר והקרקע תוחזר למינהל מקרקעי ישראל. עם החזרת הקרקע יהיה המחזיק זכאי לפיצויים עבור השקעותיו בקרקע ועבור הפקעת זכותו, בשיעור שייקבע על ידי המועצה בכללים שתוציא".

סעיף "שינוי ייעוד" כאמור אכן נכלל במרבית החוזים של מינהל מקרקעי ישראל.

1990 - החלטה 441

בפברואר 1990 קיבלה מועצת מקרקעי ישראל את החלטה 441, העוסקת בהחזרת קרקע למטרות מפעל לקיבוצים. ההחלטה אפשרה לקיבוץ חתימה על חוזה חכירה נפרד לגבי קרקע שבחזקת הקיבוץ, אשר הוא יוזם עליה שינוי ייעוד למטרת תעשייה, מסחר, קיט ונופש. הדבר אפשר לקיבוץ הכנסת שותפים נוספים למפעל, בתנאי שהקיבוץ יישאר בעל השליטה במפעל לאורך כל תקופת החכירה.

כמו כן נקבע כי דמי החכירה שישולמו למינהל, יהיו אלה הנהוגים במינהל למפעל מאותו סוג ובאותו שיעור. תחולת ההחלטה הורחבה מאוחר יותר גם למושבים שיתופיים, מושבי עובדים וכפרים שיתופיים. החלטה זו הוחלפה בהמשך בהחלטה 717.

1992 - החלטה 533

בחודש מאי 1992 החליטה מועצת מקרקעי ישראל על מדיניות חדשה, ביחס לקרקע שהוחזרה בעבר למטרת שימוש חקלאי וייעודה שונה, מתוך מטרה לתמרץ את בעלי הזכויות בקרקע לפעול לשינוי היעוד בקרקעות באזורים חקלאיים. החלטה זו אפשרה למינהל לפעול לפי אחת מהחלופות הבאות:

1. פיצוי כספי לחוכר עבור ביטול החוזה והחזרת הקרקע לידי המינהל - החוכר היה זכאי לפיצוי בשיעור של 25% משווי הקרקע לפי ייעודה החדש, בנוסף לשווי ההשקעות שהשקיע, ובלבד שסך הפיצויים לא יעלה על 40% מערך הקרקע לפי ייעודה החדש. במקומות בהם נהוגות הנחות במחיר הקרקע, היו הפיצויים בשיעור שבין 25% ל- 40% מהמחיר המופחת. הפיצוי חל רק על חוכר שהסכים לפינוי מייד של הקרקע, ללא קבלת קרקע חליפית.

2. מתן זכות הייזום בקרקע לחוכר - החוכר חקר את הקרקע, למטרת שימוש לפי ייעודה החדש ללא מכרז ובתמורה שילם דמי חכירה מהוונים בשיעור של 51% משווי הקרקע לפי ייעודה החדש. במקום בו נהוגות הנחות ממחיר הקרקע היה התשלום למינהל בשיעור של 51% ממחיר הקרקע במקום. המינהל היה רשאי לפעול כאמור, רק אם שינוי הייעוד היה ביוזמתו, או שהיה למדינה עניין בו.

1993 - החלטה 611

באוקטובר 1993 קיבלה מועצת מקרקעי ישראל את החלטה מספר 611 אשר תיקנה את החלטה 533. החלטה זו אפשרה למינהל, גם טרם שינוי הייעוד, להתחייב לאפשר לחוכר החקלאי את האופציה היזמית. להחלטה היו מספר השלכות בעייתיות ובכלל זה:

1. פגיעה בתהליכי התכנון הלאומיים.
2. היווצרות ריכוזי שליטה על קרקע של חברות, אשר גרמו לחוסר תחרות באזורים מסוימים.

בעקבות החלטה זו מינתה הממשלה ועדה לבחינת החלטות מועצת מקרקעי ישראל בנושא שינוי יעוד קרקע חקלאית ("ועדת פוגל"). ממשלת ישראל קיבלה את המלצות הועדה בשינויים מסוימים, והמליצה למועצת מקרקעי ישראל לקבל החלטות בהתאם להמלצות אלה.

1995 - החלטה 717

החלטה זו החליפה את החלטה 441, כאשר עיקרי השינויים לעומת החלטה 441 הינם:

1. הגבלת השטח הניתן לשינוי ייעוד במסגרת ההחלטה (במרכז הארץ 250 דונם לישוב, ובאזורי עדיפות לאומית א', ב' - 350 דונם לישוב).
2. ועדת חריגים הוסמכה לאשר הקצאת שטח גדולה מהאמור לעיל, והחלטותיה הובאו לאישור המועצה.
3. הדרישה מהקיבוץ לשליטה במפעל, צומצמה להחזקת 26% ממניות המפעל, במקום 51% בהחלטה 441.

1995 - החלטה 727

בעקבות המלצות ועדת פוגל, קיבלה מועצת מקרקעי ישראל החלטות העוסקות בשינוי ייעוד קרקע חקלאית ומבטלות את החלטה 611. עיקרי השינויים לעומת החלטה 611 היו:

1. ביטול האופציה היזמית על כל השטח ששונה ייעודו, תוך מתן אפשרות לקבלת הפיצוי בקרקע מתוכננת.
2. קביעת פיצוי כספי בשיעור 27% משווי הקרקע לאחר שינוי הייעוד במרכז הארץ, 28% משוויה באזור עדיפות ב' ו- 29% משווי באזור עדיפות א'.
3. קביעת זכאות חברה לעיבוד חקלאי לפיצוי בשיעור של 50% מהאמור בסעיף 2, אך ללא מגבלת שטח.

1995 - החלטה 737

ההחלטה אפשרה לאגודה בישוב חקלאי לבצע הרחבה למגורים בשטח המשבצת, בתחום השטח הבנוי, או בצמוד לו, בהיקף של עד 115% ממספר הנחלות בישוב במרכז הארץ. על פי ההחלטה מגרשי המגורים בהרחבה הוקצו למומלצי האגודה (ללא הגבלה לבנים ממשיכים בלבד). שטח המגרשים נגרע מהמשבצת, והמגרשים הוקצו לחוכרים בחוזה חכירה מהוון לדורות.

שיעור דמי החכירה להרחבות במושבים על פי החלטה זו במרכז הארץ היה 66% מהערכת שמאי. היטל ההשבחה חל על המינהל. שיעור ההנחה בקרקע הגלום בהחלטה זו תאם את זו של החלטה 727, כאשר היה באפשרות האגודה לבקש כי ההרחבה תעשה לפי כללי החלטה 727, כלומר תשלום דמי חכירה מלאים וקבלת תמורה של 27% מערך הקרקע. בעייתיות ההחלטה באה לידי ביטוי בפסיקת בית המשפט ובחוות דעת של היועמ"ש לממשלה, כמפורט בהמשך.

1996 - החלטה 755 - מסירת קרקע לשימוש לא חקלאי בנחלות

ההחלטה אפשרה את יישומו של דו"ח ועדת קדמון ואת יישומן של החלטות המועצה הארצית לתכנון ובנייה בעניין זה. על פי ההחלטה, ניתן היה להסב מבנה חקלאי קיים לשימוש לא חקלאי בהיקף של עד 500 מ"ר לנחלה. כמו כן, נקבעו תנאים לתשלום ומגבלות באשר לשימושים לא חקלאיים בנחלות. ההחלטה העניקה הנחה נוספת במחיר הקרקע, בעת הקצאת קרקע לפיתוח אזורי תעשייה משותפים במושבים. דמי החכירה המופחתים נקבעו בשיעור של 34% בלבד מהערכת שמאי במרכז הארץ, וזאת למשך 3 שנים בלבד ובהיקף של עד 50 דונם ליישוב.

1997 - המלצות "וועדת רונן"

הפרק החקלאי בהמלצות וועדת רונן לא נדון במועצת מקרקעי ישראל, בשל צו ביניים של בג"צ. המלצות הועדה בעניין שינוי יעוד קרקע חקלאית כללו בין השאר:

1. הפחתת שערי הפיצויים על שינוי ייעוד של קרקע חקלאית מתוקף החלטה 727, מ- 27% ל- 20% במרכז הארץ. הגדלת שערי הפיצוי מ- 28% ל- 30% באזור עדיפות לאומית ב' ומ- 29% ל- 40% באזור עדיפות לאומית א'.
2. ביטול החלטה 737 – ביטול האופציה ל"הרחבות מושבים" במרכז הארץ, והרחבת האופציה באזורי עדיפות לאומית.
3. רישום חלקה א' בנחלות על שם בעל הנחלה בחכירה לדורות. בשטח המגורים בחלקה זו, תותר בנייה ככל שיתאפשר על פי תוכנית סטטוטורית. בעת מימוש זכויות הבנייה בחלקה זו, ישולמו דמי חכירה מופחתים.
4. ביטול החלטה 717 בדבר שינוי ייעודה של קרקע חקלאית למטרות תעסוקה, במרכז הארץ.

1999 - פס"ד מושב בארותיים

במאי 1997 ביטל בית המשפט המחוזי בת"א את האצלת סמכויות המינהל לאגודה החקלאית בהקצאת מגרשים במסגרת החלטה 737 (ה"פ 342/96).

באוקטובר 1998 ביטל בית המשפט העליון את פסק הדין, אולם המליץ למינהל לבחון פעם נוספת את המלצות האגודה החקלאית, בבואו להקצות מגרשים במסגרת החלטה 737 (ע"א 4014/97).

בפברואר 1999 קבע היועץ המשפטי לממשלה, כי האגודה אינה אמורה להתעשר מן המגרשים המוקצים על פי החלטה 737. אי לכך, הוטל על מינהל מקרקעי ישראל להתערב בבחירת "מומלצי האגודה", ולוודא כי ההחלטה לא מביאה להתעשרות האגודה שלא כדין. כמו כן נקבעו כללים ל"דור מעבר" לגבי יישובים שהחלו כבר את תהליך שינוי הייעוד.

בעקבות זאת מחייב המינהל את רוכשי המגרשים בהרחבות במושבים, ואת האגודות החקלאיות המבקשות להחכיר מגרשים, להצהיר כי לא שולם כל תשלום לאגודה. כמו כן, שיווק המגרשים נעשה על פי טבלאות שומה מעודכנות, שנערכו על ידי השמאי הממשלתי.

2000 – "דו"ח מילגרום" - הצוות הבין-משרדי לבחינת מכלול ההיבטים הנוגעים לשינוי יעוד קרקע חקלאית

בפברואר 2000, בעקבות עתירות שונות לבג"ץ, שהוגשו על ידי "הקשת הדמוקרטית המזרחית", חברת מהדרין, ועוד, נגד ההחלטות שקיבלה מועצת מקרקעי ישראל בדבר שינוי יעוד קרקע חקלאית, החליטה הממשלה על הקמת צוות בין-משרדי מקצועי, מונחה על ידי צוות שרים, שיבחן את מכלול ההיבטים הנוגעים לשינוי יעוד בקרקע חקלאית ויכין מצע לדיון בממשלה.

הצוות החל את עבודתו עם החלטת הממשלה בפברואר 2000 והגיש את המלצותיו לצוות השרים ב-14 בדצמבר 2000. המלצות הועדה ביקשו ליצור איזון בין ארבעה היבטים הכרוכים בשינוי יעוד קרקע חקלאית: שוק הדיור, שמירה על השטחים הפתוחים ועמידה ביעדי התכנון, שמירה על נכסי המדינה תוך חלוקתם בצורה שוויונית ושמירה על זכויותיהם של החקלאים. להלן עיקרי ההמלצות:

1. חיזוק אחיזתם של החקלאים בקרקע לצורך עיבוד חקלאי.
2. חיזוק זכויותיהם של החוכרים החקלאים בחלקת המגורים.
3. הפחתת התמורה המועברת לאגודה בגין שינוי יעוד של קרקע חקלאית, שלא לצורכי החוכרים (החלטה 727).
4. המשך מדיניות הרחבת היישובים החקלאיים (החלטה 737), בכפוף לתשלום דמי חכירה מלאים.
5. צמצום היקף הקרקעות שניתן לשנות את ייעודן לצורכי תעסוקה (החלטה 717), וגביית דמי חכירה מלאים במקרים כאמור.

6. הגברת הפעולות למיגור פעילות לא חקלאית בשטח הנחלה, לרבות טיפול של מינהל מקרקעי ישראל בחוכרים המקיימים שימושים לא חוקיים או שימושים הנוגדים את תנאי החוזה.

ב- 15 לאוגוסט 2001, ניתן בבג"ץ צו ביניים לפיו יופסק יישום החלטות מועצת מקרקעי ישראל מס' 717, 727 ו-737, החל מיום 15 בנובמבר 2001.

בעקבות כך פעלה מועצת מקרקעי ישראל לקבלת החלטות חדשות אשר יבואו במקום החלטות 717, 727 ו-737, בהתאם להמלצות הדו"ח, ולפסיקות בג"ץ בעתירות נגד החלטות אלה, כפי שיפורט בהמשך.

החלטה 949 – החכרת קרקע למטרת תעסוקה במשבצת ישובים חקלאיים (מחליפה את החלטה 717)

החלטה זו מכניסה מספר שינויים במדיניות החכרת קרקע למטרת תעסוקה במשבצת ישובים חקלאיים ביחס להחלטה 717 שבוטלה ע"י בג"ץ, ובכלל זה:

1. השטח המרבי להקצאת קרקע לתעסוקה, יוגבל ל- 75 דונם במרכז הארץ (לעומת 250 דונם בהחלטה 717), 100 דונם באזורי עדיפות לאומית ב' ומרחב התפר (לעומת 300 דונם בהחלטה 717), ו- 150 דונם באזורי עדיפות לאומית א', רמת הגולן וקו עימות (לעומת 350 דונם בהחלטה 717).
2. הקצאת הקרקע תהיה בתמורה לדמי חכירה ריאליים, בהתאם לשיעור הנהוג באותו אזור על פי מפת אזורי העדיפות הלאומית. זאת, לעומת דמי החכירה המופחתים שניגבו במסגרת החלטה 717: 51% מערך הקרקע במרכז הארץ, 26% באזורי עדיפות לאומית ב', ו- 16% באזורי עדיפות לאומית א'.

החלטה 959 – בניה למגורים באגודות ישובים חקלאיים (מחליפה את החלטה 737) *

החלטה זו מכניסה מספר שינויים במדיניות הקצאת הקרקע לבניה למגורים באגודות ישובים חקלאיים, לעומת החלטה מס' 737 שבוטלה ע"י בג"ץ, ובכלל זה:

1. גודל המגרשים יוגבל ל- 350 מ"ר במרכז הארץ, 500 מ"ר באזורי עדיפות לאומית א' ו- ב', ודונם בקו עימות, רמה"ג רמת הנגב והערבה, וזאת לעומת מגבלה של עד 500 מ"ר למגרש בכל הארץ, בהחלטה 737.
2. בגין הקצאת המגרש ישולמו למינהל מלוא דמי החכירה המהוונים, בהתאם לשיעור הנהוג באותו אזור על פי מפת אזורי העדיפות הלאומית. זאת, לעומת דמי החכירה המופחתים שניגבו במסגרת החלטה 737: 66% מערך הקרקע במרכז הארץ, 36% באזורי עדיפות לאומית ב', ו- 22% באזורי עדיפות לאומית א'.

במסגרת החלטת מועצה 1084 בוטלה המגבלה לגודל המגרשים ונקבע כי היא תהיה על פי החלטות מוסדות התכנון.

החלטה 969 – הפסקת חכירה בקרקע חקלאית שיעודה שונה למטרה אחרת (מחליפה את החלטה 727)

החלטה זו דנה בקביעת הפיצוי הניתן לחקלאי בגין הפסקת החכירה לפני תום החוזה, בעת השבת הקרקע למדינה כתוצאה משינוי ייעודה. הפיצוי הניתן על פי החלטה זו נקבע על בסיס ההנחות הבאות:

1. הקרקע משמשת את החקלאי כאמצעי ייצור, ועל כן השבתה למדינה פוגעת ביכולתו להתפרנס.
2. הקרקע נחוצה למדינה לצורך פיתוח בהתאם לתוכנית החלה עליה, אולם אין המדינה יכולה להפקיע את זכויות החכירה מידי החקלאי באופן חד צדדי, אלא בהסכמתו בלבד.
3. בג"ץ קבע כי אין לקשור בין גובה הפיצוי הניתן לחקלאי לבין ערך הקרקע לפי שימושה העתידי (כפי שנקבע בהחלטה מס' 727). בג"ץ לא סתם את הגולל בפני המדינה והתיר לה, כיום, להציע תמריצים כספיים אחרים לצורך השבת הקרקע. בהתאם לכך, נקבע בהחלטה כי בגין הפסקת חוזה חכירה חקלאי בקרקע ששונה ייעודה יינתן פיצוי כמפורט להלן:

- א. בסיס הפיצוי לחוכר יהיה "פיצוי חקלאי", קרי הפיצוי בגין הפגיעה בהכנסותיו כתוצאה מגריעת הקרקע האמורה מסך אמצעי הייצור העומדים לרשותו. בהתאם לכך, נקבעו תעריפים גבוהים יותר בגין קרקע ששימשה למטעים לעומת קרקע ששימשה לגידולי שדה.
- ב. החקלאי יהיה זכאי לפיצוי נוסף מעבר לפיצוי האמור בסעיף הקודם על פי הקריטריונים הבאים: שנות הוותק בקרקע, צפיפות הבניה בתוכנית החדשה גבוהה מזו הקבועה לישוב בתמ"א 35, והיעדר התנגדות לתוכנית במוסדות התכנון. מטרת הפיצוי הנוסף הינה לסייע למדינה בהשבת הקרקע וזירוז הליכי התכנון בקרקע הנחוצה לה לצרכי פיתוח עירוני.

ההחלטה חלה (בשינויים המתחייבים) על קיבוצים, מושבי עובדים, מושבים שיתופיים, חברות עיבוד חקלאיות וכיו"ב.

במסגרת החלטת מועצה 1070 הוקפא יישום החלטה 969 עד לבחינת ההסדרים בעניין הפסקת חכירה בקרקע חקלאית שיעודה שונה למטרה אחרת. זאת בהמשך לפנייתו של בג"ץ, אשר נדרש לנושא בעתירה שהוגשה על ידי עמותת "אדמתי" בטענה כי הפיצוי שנקבע בהחלטה 969 אינו מספיק.

החלטה 972 – הוראות מעבר להחלטות מועצת מקרקעי ישראל 717, 727, 737

צו הביניים שפרסם בג"ץ ביום 15.08.2001, אשר הקפיא למעשה את יישום החלטות מועצה מס' 717, 727 ו-737, חייב את המינהל בהכנת הוראות מעבר לעניין החלת התנאים שנקבעו בהחלטות כאמור (להלן: התנאים הישנים), על עסקאות שהיו בהליכי ביצוע ערב פסיקת בג"ץ. זאת, בשל הסתמכות החוכרים על מדיניות העבר של המינהל, הסתמכות שהביאה אותם לקדם עסקאות מול המינהל לשלב מתקדם, תוך השקעת משאבים רבים.

החלטה מס' 972 קובעת כי המועד הקובע לעניין זה יהיה יום הוצאת צו הביניים על ידי בג"ץ, ובלבד שעד יום זה ניתנה הסכמת המינהל בכתב ובסמכות לקיום עסקה על פי התנאים הישנים, וקודמה העסקה עד לשלב בו עמדה בפני יישום: התקשרות עם צד שלישי בהסכמת המינהל, הפקדת / אישור (תנאי מחייב ב-737 בלבד) תכנית סטטוטורית המשנה את יעוד הקרקע, וכן תנאים פרטניים נוספים לכל אחת מ-3 ההחלטות.

החלטה 979 המקורית – קביעת הזכויות בחלקת הבניה בנחלות בישובים חקלאיים

החלטה מס' 979 המקורית באה על רקע הרצון להסדיר את זכויותיהם של חוכרי קרקע חקלאית בשטח המיועד למגורים בישובים החקלאיים. ההחלטה מתבססת על האמור בדו"ח ועדת מילגרום בדבר הצורך בהסדרת זכויותיהם של בעלי נחלות בחלקת הבניה שבנחלה, במנותק מזכויותיהם על יתרת הקרקע שבנחלה המשמשת כאמצעי ייצור חקלאי. ההחלטה קבעה כללים דומים, ככל הניתן, לכל סוגי הישובים החקלאיים, בשינויים המתחייבים בין חוכרים שהם אגודות שיתופיות לבין חוכרים שהם מתיישבים.

עיקרי ההחלטה:

1. מתן אפשרות להיוון זכויות החכירה בחלקת הבניה (עד 2.5 דונם בחלקות א') עם זכויות בניה של 375 מ"ר, לתקופה של 49 שנה עם אופציית הארכה ל- 49 שנים נוספות בתמורה לתשלום בשיעור 3.75% מערך הקרקע (בדומה לשיעור ההיוון שנקבע במבצע ההיוון במגזר העירוני).
2. החלת הכללים הנהוגים בקרקע עירונית (תוך חיוב בתשלומים בשיעורים שונים) על חלקת הבניה שהוונה, לרבות: פיצול יחידות דיור לבני משפחה ולצד שלישי, תוספת יחידות דיור, מעבר לזכויות בניה בסיסיות, מתן אפשרות לשינוי יעוד בחלקת הבניה (עד 500 מ"ר) לתעסוקה וכדומה.
3. ההחלטה מגדירה שיעורי תשלום בהם מתחייב החקלאי בגין ביצוע כל אחת מהפעולות הנזכרות לעיל.

ההחלטה אושרה על ידי המועצה, אך לא נחתמה על ידי שר האוצר (ולכן למעשה לא קיבלה תוקף), בשל הנחייתו של היועץ המשפטי לממשלה שלא לאשר את ההחלטה. התנגדותו של היועץ להחלטה נומקה במספר טעמים ובהם:

1. פגמים שנפלו בהליך קבלת ההחלטה – על פי קביעת היועץ הליך גיבוש ההחלטה לא לווה על ידי צוות מקצועי, על אף שמדובר ברפורמה מרחיקת לכת במדיניות המינהל.
2. היבטים תכנוניים – היועץ קבע כי להחלטה היבטים תכנוניים בעייתיים לרבות שינוי אופיים של הישובים החקלאיים, והאצת הליכי הפרבור.
3. שיקולי צדק חלוקתי – ההחלטה לוקה, לפי קביעת היועץ, במתן הטבה לציבור מסוים על חשבון נכסי כלל הציבור, ועלולה לתרום להעמקת הפערים החברתיים והכלכליים בישראל.

בעקבות הנחייתו של היועץ מינה יו"ר מועצת מקרקעי ישראל צוות מקצועי בינמשרדי בראשות הממונה על התקציבים במשרד האוצר לגיבוש המלצה מקצועית מסודרת לקביעת מדיניות בנושא זה.

2005 - הועדה לבחינת הזכויות בחלקת המגורים ביישובים החקלאיים ("ועדת הבר") *

הועדה לבחינת הזכויות בחלקת המגורים ביישובים החקלאיים (להלן: הועדה) מונתה, כאמור, על ידי יו"ר המועצה ושר התעשייה, המסחר והתעסוקה על מנת לבחון את נושא הזכויות בחלקת המגורים ביישובים חקלאיים ולגבש הצעת החלטה המתקנת את החלטה 979 המקורית, אשר לא קיבלה את אישור שר האוצר בעקבות התנגדותו של היועץ המשפטי לממשלה.

הועדה בחנה את הנושא לאור המטרות אותן נועד ההסדר להשיג ובהן: חיזוק וביסוס זכויות החוכר החקלאי בחלקת המגורים, תוך שמירה על עקרון החלוקה ההוגנת של נכסי הציבור; הגברת התיאום בין מדיניות התכנון לבין המדיניות הקרקעית; צמצום המגע בין החוכר החקלאי למינהל; שימוש יעיל יותר בקרקע, והסדרת הפעילות הבלתי חקלאית בחלקת המגורים. כמו כן, התייחסה הועדה לשני היבטים מרכזיים: מתן אפשרות לפיתוח היישובים החקלאיים ושימור ופיתוח המרחב העירוני תוך צמצום תופעת הפרבור. להלן עיקרי המלצות הועדה:

1. עיגון זכויות החקלאים בחלקת המגורים – מתן אפשרות לבעל זכויות בנחלה במושב או לאגודה שיתופית בקיבוץ לחתום על חוזה חכירה נפרד בעבור חלקת המגורים.
2. הגדרת חלקת המגורים – במושב תוגדר חלקת המגורים כחלק מחלקה א' בנחלה עד לשטח כולל של 2.5 דונם ובקיבוץ היא תוגדר כחלק משטח המחנה של הישוב עד לשטח כולל של מכפלת הנמוך מבין תקן הנחלות או מספר משפחות החברים באגודה ב-2 דונם.
3. היקף הבניה בחלקת המגורים – במושב יעמוד היקף הבניה המרבי על 375 מ"ר בנחלת המגורים ובקיבוץ יעמוד היקף הבניה המרבי על מכפלת הנמוך מבין תקן הנחלות או מספר משפחות החברים באגודה ב-375 מ"ר. זכויות בניה מעבר ל-375 מ"ר יוענקו בתמורה לדמי חכירה מלאים.
4. החקלאים יחויבו בתשלום דמי חכירה בשיעור 3.75% מערך הקרקע בחלקת המגורים, ובהסדרת כל חריגות הבנייה ושימושי התעסוקה כתנאי לקבלת זכויות בחלקת המגורים.
5. מתן אפשרות לרכישת מלוא הזכויות (הקיימות והעתידיות) בחלקת המגורים במושב, בתמורה לתשלום דמי רכישה בשיעור שישלים את דמי החכירה ל-33% מערך הקרקע בחלקת המגורים (כולל פוטנציאל) ובעקבות כך מתן אפשרות להעברת זכויות ביחידת הדיור לצד ג' – ללא תשלום נוסף למינהל.
6. שימושים לא חקלאיים שאינם מגורים בחלקת המגורים במושב – מתן אפשרות לשימושי תעסוקה עד לשטח כולל של 500 מ"ר בנוי לנחלה תוך תשלום למינהל דמי חכירה מלאים והסדרת חובות / תשלום עבור שימושים בעבר.
7. מספר יחידות הדיור ביישובים החקלאיים יוגבל בתקרה הקבועה בתמ"א 35.
8. לאחר הסדרת זכויות בחלקת המגורים בקיבוץ יתאפשר שיוך יח"ד לחברים באגודה בתנאים שנקבעו בהחלטה. לקיבוץ שהתחיל בהליכי שיוך לפי החלטות מועצה קיימות תשמר זכות לבחור בתנאי השיוך בין החלטות קיימות לבין הסדר חדש זה.

השינויים המרכזיים בהמלצות הועדה לעומת החלטה 979 המקורית:

1. הגבלת מספר יחידות הדיור בישובים החקלאיים בהתאם לתמ"א 35.
2. הסדרת שימושים לא חוקיים ושימושי תעסוקה כתנאי לקבלת זכויות בחלקת המגורים.
3. גביית תשלום מלא עבור זכויות בנייה מעל 375 מ"ר.
4. התאמת שטח חלקת המגורים בקיבוצים.
5. שימושי תעסוקה לפי הוראות תמ"א 35 ובכפוף לתשלום דמי חכירה מלאים.
6. מתן אפשרות לרכישת מלוא הזכויות למגורים בחלקת המגורים.
7. תשלום דמי חכירה (3.75%) אינו מזכה בפטור מתשלום דמי הסכמה.

מועצת מקרקעי ישראל אימצה עקרונית בהחלטה מס' 1067 מיום 11.01.2006 את ההמלצות המפורטות בדר"ח ועדת הבר והחליטה על הקמת צוות מבין חברי המועצה לניסוח הצעת החלטה למועצה המתבססת על המלצות אלה.

הצעות ההחלטה המבוססות על המלצות דרו"ח הבר אושרו על ידי המועצה ביום 27.03.2007 בהחלטות מס' 979 החדשה ו-1101. בעקבות אישור ההחלטות כאמור הוגשו מספר עתירות לבג"ץ בקריאה לבטלן. העתירות הוגשו על ידי פורום הערים העצמאיות, אדם טבע ודין והאגודה לצדק חלוקתי. המדינה הודיעה לבג"צ כי היא מבקשת להכריע במהירות בעתירות ועד להכרעה כאמור המינהל לא יפעיל את ההסדרים שנקבעו בהן.

החלטה מס' 1180 – בניה למגורים באגודות ישובים חקלאיים שהם מושב עובדים, כפר שיתופי, מושב שיתופי קיבוץ או אגודה שיתופית חקלאית.

החלטה מס' 1180 עוסקת בכללים להקצאת מגרשי בניה למגורים בהרחבות של יישובים חקלאיים. מטרת ההחלטה הינה הגברת הפיקוח והבקרה של מינהל מקרקעי ישראל על הליך ההקצאה של מגרשי הבניה על ידי אגודות היישובים החקלאיים לצורך מניעת תופעת גביית כספים אסורים ממומלצי האגודות. זאת, בין היתר, נוכח הנחיות היועץ המשפטי לממשלה וטיוטת דוח מבקר המדינה בנושא.

בין היתר, מטילה ההחלטה על האגודות החקלאיות לפרסם את הוצאות הפיתוח שאושרו על ידי המינהל ולהעביר למינהל את החוזה שנחתם בינו לבין המומלצים. ההחלטה מטילה על המינהל לפרסם לציבור את שווי המגרשים בהרחבה, את הוצאות הפיתוח שאושרו על ידו, ואת האיסור לגבות כספים מעבר לעלויות אלו.

בנוסף לאמור, ההחלטה כוללת כללים לביצוע בניה מרוכזת ביישובים חקלאיים וכללים להקצאת מגרשים במרכז במרכז הארץ. כמו כן, נקבע בהחלטה כי המינהל יסייע בשדרוג התשתיות הקיימות בשכונות ותיקות ביישוב החקלאי על ידי העמסת עלויות הפיתוח הנוספות על מגרשי ההרחבה בהיקף של בין 3,000 ש"ח ל-15,000 ש"ח למגרש.

פרק ו' - הסבר מפורט של התקציב *

***הסכומים מפורטים בטבלאות התקציב מעמ' 2 עד 29 לעיל**

תקציב הוצאות

תקציב ההוצאות של מינהל מקרקעי ישראל כולל את המרכיבים הבאים:

1. **תקציב רגיל** - התקציב הרגיל כולל שני תחומים:
 - א. כללי - הוצאות שכר, הוצאות אמרכלות וכדומה.
 - ב. ניהול מקרקעין - הוצאות תפעול שוטפות, הוצאות מיפוי ומדידות, ומערכת בקרה ושליטה במקרקעין.
2. **תקציב הפיתוח** - תקציב הפיתוח כולל אף הוא שני תחומים:
 - א. תכנון, פיתוח תשתית, פינויים לצורכי פיתוח ותשלומים בגין היטל השבחה.
 - ב. רכישת זכויות במקרקעין (הפקעות, רכישות, ופדיון זכויות בקרקעות חקלאיות).
3. **תקציב הנחות בקרקע**

במסגרת זו נרשמות ההנחות בקרקע הניתנות על פי החלטות המועצה.
4. **תקציב העברות לבעלים**

במסגרת זו מועבר עודף ההכנסות על ההוצאות של המינהל בתשלום מיוחד לבעלי הקרקעות (מדינה, רשות הפיתוח וקק"ל).

תקציב הכנסות

הכנסות המינהל נחלקות לשני סוגים:

1. **הכנסות שוטפות:**
 - א. דמי חכירה שנתיים מחוכרים בעלי חוזי חכירה לא מהוונים.
 - ב. הכנסות שוטפות שונות, כגון: תמלוגים ממחצבות והכנסות מתחנות דלק.
2. **הכנסות הון**
 - א. הכנסות מהחכרת קרקע לבניה, למגורים, לתעשייה, למסחר ולתיירות (דמי חכירה מהוונים).
 - ב. עודף הכנסות מנכסים של רשות הפיתוח.
 - ג. דמי היתר לתוספות בניה.

- ד. דמי הסכמה להעברת בעלות.
ה. הכנסות הון שונות והחזר קדם מימון.

כללי רישום ושיוך ההוצאות וההכנסות

חשבון הבעלויות מתנהל כחשבון עזר במינהל ואינו משתקף באופן ישיר בתקציב המדינה. מתכונת הדיווח הכספי השוטף במינהל מתבססת על רישום כל הכנסה, וכן כל הוצאה בהתאם לבעלות על יחידת הקרקע אליה קשור התקבול או ההוצאה. הוצאות הניהול יזקפו על חשבון הבעלויות בהתאם להסדרים הקיימים בין הבעלים.

דברי הסבר לתקציב הוצאות מינהל מקרקעי ישראל

1. תחום פעולה כללי (9801)

בתוכנית זו נרשמות הוצאות השכר של מינהל מקרקעי ישראל, לרבות תשלום שכר העובדים על מרכיביו השונים והפרשות לפנסיה ולפיצויים.

א. מינהל (980115)

בתוכנית זו נכללות, בין השאר, הפעולות הבאות: העסקת עורכי דין לצורך הגברת הגבייה, העסקת יועצים חיצוניים והפעלת מוקד טלפוני.

ב. הוצאות אמרכלות (980116)

בתוכנית זו נכללות הוצאות התקורה השונות, לרבות אחזקת מבנה, תפעול, אחזקת רכבים ממשלתיים, דמי שכירות במבנים וכיוצא בזה.

ג. מנהלת הברואים (980118)

בתוכנית זו נכללים תקציבי הקניות של מנהלת הברואים, לרבות הוצאות תפעול המנהלת והוצאות בגין הגשת תביעות בעלות נוגדות. התוכנית בוטלה בשנת 2010 עקב העברת פעילות מינהלת הברואים לרשות להסדרת התיישבות הברואים בנגב.

2. ניהול מקרקעין (9802)**א. הוצאות כלליות (980201)**

בתוכנית זו נכללות, בין השאר, הפעולות הבאות: הזמנת שומות מגורמי חוץ, הוצאות רישום והסדר קרקעות, עמלות לבנקים, ופרסום מכרזים.

ב. ניהול ואחזקת נכסי דיור (980202)

בתוכנית זו נרשמות הוצאות ניהול נכסי הדיור של רשות הפיתוח שהועברו לניהול מינהל מקרקעי ישראל. התוכנית כוללת, בין היתר, תקציב לפעולות הבאות: אחזקה שוטפת ויזומה של נכסי רשות הפיתוח, עבודות לייצוב מבנים שהוצא כנגדם צו להסרת סכנה, עמלת ניהול המשולמת לחברת עמידר (החברה המנהלת את נכסי רשות הפיתוח עבור המינהל), פינויים ופדיון זכויות בנכסי רשות הפיתוח, וכן פעולות מכר שמבצעת עמידר בנכסים. התוכנית בוטלה בשנת 2010 עקב העברת פעילות ניהול נכסי רשות הפיתוח למשרד הבינוי והשיכון.

ג. מיפוי ומדידות (980211)

עיקר התקציב מיועד למימון עבודות מיפוי ומדידות לצורכי הקצאת קרקעות ורישום הזכויות בהן.

ד. שירותי מידע (980231)

סעיף זה כולל הוצאות לתחזוקה שוטפת ולפיתוח של מערכת המידע במינהל, וכן את הוצאות התחזוקה של אתר האינטרנט של המינהל.

תכנית זו כוללת גם את התקציב המיועד לביצוע פרויקט ההדמיה. במסגרת פרויקט זה, מבצע המינהל סריקה של כל תיקי החוכרים, על מנת להתבסס בעתיד על מאגר מידע ממוכן במקום התיקים הפיזיים שעם השנים הולכת ונפגמת איכותם.

ה. שמירה על הקרקע (980241)

התקציב מיועד לצמצום תופעת ההשתלטות הבלתי חוקית על אדמות הלאום ולמניעת שימושים אסורים במקרקעין, תוך התמקדות בשמירה על השטחים הפתוחים. השמירה על הקרקע מתבצעת בשלושה מישורים:

- (1) מניעת הפלישות – פעולות ייעור, גידור, ריסוס וכו'.
- (2) פיקוח ואכיפה - נוכחות בשטח, איתור פלישות, טיפול משפטי וסילוק פולשים מהקרקע.
- (3) פיקוח על מחצבות אבן וחול.

בנוסף נכללות בתכנית זו השתתפויות המינהל במימון המנהלת לתיאום פעילות אכיפת דיני המקרקעין במשרד לביטחון פנים (מתפ"א) ובסיירת הירוקה, וזאת על פי החלטת הממשלה (ערב/15) מיום 25.09.2003.

3. תכנון תשתיות ופינויים לצורכי פיתוח (9803)**א. תכנון כללי ומפורט (בשנת 2010 שם התוכנית שונה לתכנון ופיתוח) (980304)**

במסגרת התקציב נכללות, בין השאר, הפעולות הבאות:

- (1) סקרי התכנות – עריכת סקר מקדים לבדיקת התכנות כלכלית ותכנונית של התכנית לפני מתן הרשאה לתכנון.
- (2) תכנון שלדי – תכנון רעיוני (שאינו מאפשר הוצאת היתר בנייה) לבחינת האפשרויות לניצול הקרקע. תכנון זה מתבצע כהשקעה ראשונית של המינהל בפרויקט ועל כן ההוצאות בגינו אינן מושגות על הרוכשים העתידיים.
- (3) תכנון מתארי - מינהל התכנון במשרד הפנים, בתיאום עם ממ"י, משרד הבינוי והשיכון והרשויות המקומיות מקדם תכניות מתאר ארציות, מחוזיות ומקומיות, כאשר בהתאם לסיכום שהושג בין מינהל התכנון, ממ"י ומשרד האוצר, המינהל מממן את הכנתן של מרבית תכניות המתאר המקומיות. תכנון זה אמור לשרת את המינהל בעת שיקדם תכניות מפורטות.
- (4) תכנון מפורט ותכנון תשתיות שניתן לייחסו לפרויקט מסוים. עלויות אלה מושגות על רוכשי הזכויות בקרקע.
- (5) הקמת מערכת מידע גיאוגרפית (ממ"ג) - פרויקט הממ"ג ממומן במשותף ע"י המינהל והמרכז למיפוי ישראל וכולל מחשוב של שכבות הקדסטר (גושים וחלקות), תכניות סטטוטוריות ועסקאות המינהל.

בשנת 2010 אוחדה התוכנית עם תוכניות הפיתוח המפורטות להלן:

ב. תכנון ופיתוח במגזרי המיעוטים (980305)

החל משנת 2010 אוחדה התוכנית עם תוכניות התכנון והפיתוח. עיקר ההוצאה בתוכנית זו מיועד לתכנון ופיתוח עבור אוכלוסיית הבדואים בנגב, בתחומים המפורטים להלן:

- 1) תכנון ופיתוח של שכונות חדשות בעיירות הבדואים הקיימות.
- 2) שיקום ושדרוג התשתיות הקיימות בעיירות הבדואים הקיימות.
- 3) תכנון ופיתוח של עיירות הבדואים החדשות המתוכננות להתאכלס במהלך השנים הקרובות.

בנוסף, נכללים בתוכנית זו תקציבים לביצוע תכנון מפורט ותכנון תשתיות בכפרי מיעוטים בצפון. התוכנית בוטלה בשנת 2010 עקב העברת הפעילות לרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב.

ג. פיתוח באמצעות חברות (980314)

התקציב בתוכנית זו מיועד בעיקרו לשמש כקדם מימון לפיתוח תשתיות בשכונות חדשות. עבודות הפיתוח מתבצעות באמצעות חברות מנהלות שנבחרו במכרז שערך המינהל, או חברות עירוניות. פיתוח תשתיות מתבצע מתוך קופה, שמרבית הכספים מגיעים אליה מהזוכים במכרזי הקרקע. במקרים מסוימים מממן המינהל השקעה ראשונית בעבודות פיתוח שנדרש לבצען לפני שיווק הקרקע (קדם מימון). סכום זה מוחזר למינהל עם שיווק הפרויקט. תקציב קדם מימון לפיתוח כאמור ניתן בכפוף לתנאים הבאים:

- 1) הפרויקט מאוזן על-פי האומדנים - סך הכנסות הפיתוח בפרויקט שווה לסך הוצאות הפיתוח.
- 2) האומדנים אושרו על ידי ועדה משותפת למינהל ולמשרד האוצר (ועדת פרויקטים). התוכנית בוטלה בשנת 2010 עקב הפסקת פעילות הפיתוח במינהל מקרקעי ישראל.

ד. השתתפות בפיתוח (980315)

תקציב זה משמש בעיקרו למטרות הבאות: השתתפות בפיתוח עירוני (תשלום היטלי פיתוח לרשויות המקומיות בפרויקטים בהם הן מבצעות את עבודות הפיתוח), תשלום אגרות ניקוז בגין שטחים בבעלות המינהל ותשלום לרשויות נחל.

ה. פינויים כלכליים (980322)

התקציב מיועד לפינויים כלכליים במטרה לייעל את השימוש בקרקע. ביצוע הפינויים נעשה על סמך כדאיות כלכלית. בסעיף זה מתוקצבים: פינוי מחנות צה"ל, מפעלי תע"ש, משרדי ממשלה ופינויים

אחרים. ההוצאה בתקציב זה משמשת לפינוי השטח על מנת לאפשר פיתוח ושיווק הקרקע בהתאם לתוכנית חלופית החלה על השטח המתפנה.

ו. פינויים אחרים (980323)

התקציב מיועד לביצוע פינויים בשטחים הנכללים בפרוגרמת הבנייה של משרד הבינוי והשיכון, בתיאום בינו לבין המינהל.

ז. החזרים בגין ביטול עסקאות ושונות (980331)

תקציב זה מיועד להחזרת פיקדונות, ודמי חכירה בגין עסקאות שבוטלו, וכן תשלומים בהתאם לפסקי דין בהם מחויב המינהל.

ח. תמורת היטל השבחה (980332)

היטל השבחה מוטל על בעלי זכויות בקרקע שערך קרקעותיהם עלה כתוצאה מאישורה של תכנית סטטוטורית. בהתאם להסכם בין המינהל לבין הרשויות המקומיות מחודש מאי 1973, המינהל משלם חלף היטל השבחה בשיעור של 10% מתקבוליו על הקרקע בפועל, המתקבלים כתוצאה מהפעולות הבאות:

- 1) החכרת/מכירת קרקע עירונית פנויה, או בנויה.
 - 2) דמי חכירה שנתיים שוטפים ופיגורים בגין קרקע עירונית.
 - 3) דמי חכירה בגין תחנות דלק.
- החל ממועד הקצאת הקרקע נושא החוכר בהיטל השבחה כדין.

4. רכישת זכויות במקרקעין (9804)

בתחום פעולה זה מתקצבת רכישת מקרקעין הדרושים לצרכי פיתוח, או למטרות ציבוריות אחרות.

א. פיצויים בעד הפקעות (980402)

מקרקעין הדרושים באופן מידי לצורכי ציבור, ואין אפשרות לרכשם מבעליהם בדרך של מו"מ, נרכשים בדרך של הפקעה בהתאם לסמכות הנתונה בידי שר האוצר לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור), 1943.

ב. החזר חוב האפוטרופוס וביצוע חוק רכישת מקרקעין (980403)

תקציב המיועד לתשלום פיצויים על פי חוק רכישת מקרקעין (אישור פעולות ופיצויים), תשי"ג-1953, וכן בגין חוק נכסי נפקדים, תשי"ו-1950, במסגרתו משלם מינהל מקרקעי ישראל, בשם רשות הפיתוח, פיצויים לבעלי נכסים שנחשבו לנפקדים והוכיחו שלא נפקדו, או לבעלי זכויות בנכסי נפקדים.

ג. רכישות (980412)

תקציב זה כולל את הפעולות הבאות:

- 1) רכישת קרקעות - סעיף המיועד לרכישת קרקעות לצורכי התיישבות עירונית וחקלאית.
- 2) פדיון זכויות בקרקע - סעיף המיועד לפדיון זכויות של חוכרים בקרקע חקלאית, בהתאם להחלטות מועצת מקרקעי ישראל.
- 3) רכישת זכויות בהסדר קרקעות עם הבדואים – ביצוע פשרות בתביעות בעלות על הקרקע עם אוכלוסיית הבדואים בנגב, בהתאם להחלטות מועצת מקרקעי ישראל.

5. הנחות בקרקע (9806)

ההנחות ניתנות בהקצאת זכויות במקרקעין באזורי עדיפות לאומית, בהתאם להחלטות מועצת מקרקעי ישראל. ההכנסות מביצוע עסקאות אלה נרשמות על פי המחיר המלא של העסקה, וכנגד רישום זה נרשמת בתקציב המינהל ההנחה הניתנת במסגרת העסקה – כהוצאה. תקצוב זה נועד לתת ביטוי להיקף ההטבות הניתנות באזורי עדיפות לאומית באמצעות הנחות בהקצאת קרקעות, ומשקף את היקף ויתור הבעלים על ההכנסות ממכירת קרקע.

6. תשלומים מיוחדים (9808)

בהתאם למבנה התקציב ולהסדרים הכספיים הקיימים, עודף התקבולים על ההוצאות בכל בעלות - מקרקעי רשות הפיתוח, המדינה וקק"ל - מועבר כהלוואה, או בהעברה לבעלים.

7. הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב (98010)

תקציב זה מיועד לפיתוח קרקעות בנגב, הסדרי תביעות בעלות ופיצויי מחוברים במסגרת הסדרת התיישבות הבדואים בנגב.

דברי הסבר לתקציב הכנסות מינהל מקרקעי ישראל

1. הכנסות שוטפות (9872)

א. הכנסות מהשכרת נכסים (987201)

- 1) הכנסות בגין השכרת נכסי דיור של רשות הפיתוח המנוהלים על ידי חברות הניהול הגובות את דמי השכירות מהדיירים על יסוד חוק הגנת הדייר.
- 2) אומדן השתתפות הדיירים באחזקת הנכסים בהתאם לחוק הגנת הדייר.
- 3) הכנסות מדמי מפתח המשולמים בעת העברת חוזי השכירות בין דייר אחד למשנהו. התוכנית בטלה בשנת 2010 עקב העברת פעילות נכסי רשות הפיתוח למשרד הבינוי והשיכון.

ב. דמי חכירה שנתיים (987211)

- 1) דמי חכירה שנתיים בקרקע המשמשת למגורים, לתעשייה, מסחר ומלונאות.
- 2) דמי חכירה שנתיים של קרקע חקלאית - מינהל מקרקעי ישראל מחכיר כ- 4.2 מליון דונם (לא כולל שטחי מרעה) לעיבוד חקלאי: כ- 2.8 מליון דונם בדרך של משבצות וכ- 1.2 מליון דונם בהחכרה זמנית. כ- 200 אלף דונם מוחכרים לחברות ובודדים מהם כ- 130 אלף דונם לזמן ארוך, מרביתם פרדסים ומטעים.

ג. הכנסות שונות (987221)

- 1) תמלוגים ממחצבות - על קרקעות המנוהלות על ידי המינהל קיימות למעלה מ- 300 מחצבות פעילות. התמלוגים נגבים על פי מחירון ליחידות משקל / נפח של חומרי החציבה השונים.
- 2) הכנסות ממטעים המוחכרים לעיבוד וקטיף ומהרשאות למרעה.
- 3) הכנסות מתחנות דלק - הכנסות מתחנות הדלק מבוססות על תשלום דמי היוון, דמי חכירה שנתיים ותמלוגים ממכירות דלק.

2. הכנסות הון (9873)

א. דמי היתר (987301)

הכנסות מדמי היתר הנגבות בגין תוספות בניה למגורים, מסחר, תעשייה ומלונאות, בהתאם להחלטות המועצה (במרבית המקרים - 31% מעליית ערך הקרקע).

ב. דמי הסכמה (987302)

הכנסות הנגבות בגין העברת זכויות החכירה מידי החוכר לצד שלישי. על פי החלטת מועצת מקרקעי ישראל נדרש מעביר זכות לשלם דמי הסכמה בשיעור של 1/3 מן ההפרש שבין ערכי הקרקע במועד רכישת הזכויות לבין מועד העברתן, מוכפל בחלק היחסי מערך הקרקע עבורו לא שולמו דמי חכירה ראשוניים. עיקר ההכנסות בתכנית זו מקורן בעסקות המתבצעות בקרקע חקלאית.

דמי חכירה מהוונים מבניה על ידי חברות בהמלצת משב"ש (987312)

תוכנית זו כוללת הכנסות מדמי חכירה בגין הקצאות קרקע במסגרת פרוגרמת הבנייה של משרד הבינוי והשיכון.

ג. דמי חכירה מהוונים מהקצאת קרקע למגורים (987313)

הכנסות המינהל משיווק קרקע למגורים בבניה הרוויה והנמוכה. סעיף זה מהווה את עיקר הכנסות המינהל.

ד. דמי חכירה מהוונים אחרים (987314)

- 1) הכנסות מדמי חכירה מהוונים מהחכרת שטחים לתעשייה, מסחר ומלונאות.
- 2) הכנסות בגין היוון זכויות החכירה על ידי החוכרים, אשר בחרו להחליף את תשלום דמי החכירה השנתיים בהקצאות לתעשייה, מסחר ומלונאות ומגורים, בתשלום חד פעמי.

ה. מכירת מקרקעין (987315)

הכנסות בגין מכירת דירות, מבני עסק, גגות וזכויות בניה קיימות בנכסי רשות הפיתוח.

ו. הכנסות שונות (987331)

בתוכנית זו נכללות ההכנסות ממשרדי הממשלה עבור קרקע, שהמינהל רכש או הפקיע לשימושם של המשרדים.

ז. הכנסות מפרויקטים (987332)

- 1) החזר הוצאות קדם מימון – בפרויקטים בהם הסתיים פיתוח התשתיות מוחזר המימון הראשוני שניתן מקופת הפרויקט למינהל.
- 2) החזר הוצאות פיתוח – בפרויקטים שנסתיימו, בהם הוצאות הפיתוח בפועל היו נמוכות מהצפוי וכתוצאה מכך נותרו יתרות חיוביות בקופת הפיתוח, מועברים עודפי הכנסות אלה למינהל. התוכנית בוטלה בשנת 2010 עקב הפסקת פעילות הפיתוח במינהל מקרקעי ישראל.

ח. הכנסות נכסי ר"פ העברה ממשב"ש (987601)

בתוכנית זו נכללות הכנסות ממשב"ש בגין ניהול נכסי ר"פ.