

## התאמת מבנה ניהול הנדל"ן והתכנון בממשלה להתמודדות עם משבר הדיור

### הצעה להחלטה

מחליטים, לאור הצורך להתאים את מבנה ניהול הנדל"ן והתכנון בממשלה כך שיאפשר את יישום מדיניותה לשם התמודדות עם משבר הדיור באופן יעיל, לבצע את הפעולות הבאות:

#### **א. העברת רשות מקרקעי ישראל תחת שר האוצר:**

1. בהתאם לסעיף 31(ב) לחוק יסוד: הממשלה, להעביר לשר האוצר את סמכויות שר הבינוי שהוקנו לו בחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך - 1960, בכפוף לאישור הכנסת. ובהתאם לסעיף 31(ד) לחוק יסוד: הממשלה, להעביר את שטח הפעולה של רשות מקרקעי ישראל ממשד הבינוי למשרד האוצר. על-פי סעיף 9(א)(11) ו-1(ב) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, תימסר הודעה ליושב-ראש הכנסת על-מנת שיביאה לידיעת הכנסת. כמו כן יבחן הצורך בתיקוני חקיקה נדרשים כפועל יוצא מהחלטה זו.

#### **ב. העברת מנהל התכנון ולשכות התכנון המחוזיות ממשרד הפנים למשרד האוצר:**

2. בהתאם לסעיף 31(ד) לחוק יסוד: הממשלה, להעביר את שטח הפעולה תכנון ובניה בכללותו, לרבות מינהל התכנון ולשכות התכנון המחוזיות (להלן: "מינהל התכנון") ממשרד הפנים למשרד האוצר, ולמסור על כך הודעה ליו"ר הכנסת על מנת שיביאה לידיעת הכנסת, ובהתאם לסעיף 31(ב) לחוק יסוד: הממשלה, להעביר לשר האוצר את סמכויות שר הפנים שהוקנו לו בחוקים המפורטים להלן, בהתאם לפרטי התוכנית המפורטת כפי שתקבע על פי סעיף 3 להלן, ובכפוף לאישור הכנסת:

א. סמכויות שר הפנים לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 [להלן: חוק

התכנון והבניה];

ב. סמכויות שר הפנים לפי חוק הליכי תכנון ובניה להאצת הבניה למגורים (הוראת שעה), תשע"א-2011;

ג. סמכויות שר הפנים לפי החוק לקידום הבניה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), התשע"ד-2014;

ד. סמכויות שר הפנים לפי הפרק הרביעי בחוק גנים לאומיים שמורות טבע אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, תשנ"ח-1998, לרבות הסמכויות שעל פיו בפרק 1 (פרשנות) ובפרק 9 (הוראות שונות);

ה. סמכויות שר הפנים לפי חוק משק הגז הטבעי, התשס"ב-2002.

3. אופן יישום ההחלטה האמורה בסעיף 2 ילוּבן, בין היתר, בשים לב לתיקוני החקיקה הנדרשים ליישום מטרות החלטה זו, ולהבטחת התיאום בין הליכי תכנון להיבטים מוניציפאליים, ויובא לאישור קבינט הדיור במסגרת התוכנית המפורטת כאמור בסעיף

4. מבלי לגרוע מהוראות סעיף 2 וסעיף 3 לעיל, להורות לשר האוצר להגיש לקבינט הדיור תוכנית מפורטת לגבי אופן יישום העברת הסמכויות ושטח הפעולה כאמור בסעיפים 2 ו-3 לעיל, בתיאום עם נציב שירות המדינה והיועץ המשפטי לממשלה. הגשת הבקשה לאישור הכנסת ביחס להעברת סמכויות ומסירת הודעה ליו"ר הכנסת ביחס להעברת שטחי

פעולה הכל בהתאם לסעיפים 2 ו-3 לעיל, יבוצעו רק לאחר אישור הקבינט לפי סעיף זה, ובכפוף לתוכנית המפורטת.

#### ג. הקמת מטה הדיור במשרד האוצר:

5. להקים מטה דיור לאומי במשרד האוצר בתוך 30 יום, אשר ישמש כגוף מטה אשר מטרתו הבטחת יישום מדיניות הממשלה בתחום הדיור, בכפוף לתוכנית מפורטת לענין סמכויותיו, תפקידיו ודרכי עבודתו של המטה ויו"ר המטה אשר תובא לקבינט הדיור בתוך 14 יום, בתיאום עם נציב שירות המדינה והיועץ המשפטי לממשלה. בנוסף, תכניות העבודה של מטה הדיור יובאו לאישור קבינט הדיור.
6. למטה הדיור ימונה יו"ר אשר ימונה על ידי שר האוצר, דרגתו של יו"ר מטה הדיור ואופן מינויו יתואמו בין משרד האוצר לבין נציבות שירות המדינה, כמקובל ובכפוף להוראות חוק שירות המדינה (מינויים) – תשי"ט 1959, ובכפוף לסמכויות והתפקידים שייקבעו למטה הדיור וליו"ר המטה בתוכנית המפורטת. יו"ר מטה הדיור יהא כפוף לשר האוצר.
7. הממונה על התקציבים בתיאום עם הממונה על השכר ונציב שירות המדינה יפעל להקמת המטה לרבות הקצאת התקנים הנדרשים בתוך 21 יום מיום אישור התוכנית המפורטת.

#### ד. צעדים ליישום החלטה זו:

8. להטיל על שר האוצר להפיץ לאישור הממשלה או ועדת שרים לחקיקה תזכיר חוק לביצוע כל תיקוני החקיקה הנדרשים לשם יישום החלטה זו, ככל שנדרשים, בתוך 14 ימים מיום קבלת החלטות קבינט הדיור לפי סעיף 3 ולפי סעיף 4.

### דברי הסבר

#### רקע כללי

בשנים האחרונות חווה המשק הישראלי משבר בשוק הדיור אשר בא לידי ביטוי בעלויות מחירים בהיקף ניכר.

ממשלת ישראל שמה לה למטרה להביא לצמצום יוקר המחיה בכלל, ובתחום הדיור בפרט.

ליבת מדיניות הממשלה ביחס לריסון עליית מחירי הדיור הינה פעילות להגדלת היצע הדיור. בפני מדיניות זו עומדים חסמים רבים, המרכזי שביניהם הוא החסם התכנוני. על אף העלייה בהיקף התכנון – מ-25,000 יח"ד מתוכננות במוצע בשנים 2007-2011 ל-68,000 יח"ד בממוצע בשנים 2012-2014, והשיווק בקרקע מדינה – 50,551 יח"ד בשנת 2014 לעומת כ-35,000 יח"ד במוצע לשנה בשנים 2009-2013, ישנו צורך בהמשך המגמה הקיימת וזאת לאור הגידול בביקושים והמשך עליית המחירים.

מניתוח משבר הדיור עולה שאחת הסיבות המרכזיות למשבר, הינה היעדר סנכרון בין הגורמים השונים האמונים על שרשרת הייצור של דירה בממשלה. תופעה זו מתעצמת לאור זאת שמעל 90% מהמקרקעין במדינת ישראל הינם נכון להיום בניהול רשות מקרקעי ישראל. כך, היכולת להגדיל את היצע הדיור ובאמצעות כך להילחם בעליית מחירי הדיור תלויה

למעשה במידה רבה בפעילות הממשלה. כמו כן עולה קושי משמעותי בכך, שגורמים אשר אינם אחראיים על שוק הנדל"ן, הינם בעלי סמכויות נרחבות בתחומים המשפיעים מאוד על היכולת להגדיל את היצע הדיור, ובראש ובראשונה הדברים אמורים בנוגע למנהל התכנון במשרד הפנים.

לאור האמור, עולה צורך מקצועי דחוף ומשמעותי לרכז את כלל הפעילות של הממשלה בשוק הנדל"ן תחת משרד אחד מה שיאפשר יתר תיאום וסנכרון בפעולות השונות, ובמיוחד יאפשר ריכוז של הסמכות והאחריות תחת אותו שר.

כדי לענות על צורך זה, מוצע להעביר את מנהל התכנון ורשות מקרקעי ישראל לאחריות שר האוצר. כן מוצע, לתקן את חוק התכנון והבניה, וחוקים רלבנטיים נוספים, כך שמכלול הסמכויות שהיו נתונות לשר הפנים בתחום התכנון והרישוי יועברו לידי שר האוצר.

יצוין, כי בשל הזיקה בין תחום התכנון לבין תחום השלטון המקומי העברת תחום התכנון ממשרד הפנים למשרד האוצר, יש לתת את הדעת על הממשק העתידי שבין התחומים, לרבות בדרך של הוספת נציג משרד הפנים למועצה הארצית לתכנון ולבניה ולועדות המחוזיות לתכנון ולבניה. עם זאת, ראוי לציין כי תחום התכנון משיק לתחומי הפעילות של משרדי ממשלה רבים ומגוונים כגון: תחבורה, תשתיות, חינוך, איכות הסביבה ועוד, וגופי התכנון אמונים על תכלול כלל ההיבטים המשקיים הכרוכים בתכנון, ללא תלות בהשתייכות הארגונית למשרד הפנים או למשרד אחר.

עוד יצוין כי משרד הפנים אינו אמן על ייצוג השלטון המקומי דוקא בפני מוסדות התכנון. בכל מוסד תכנוני מיוצג השלטון המקומי על ידי נציגיו וכי תפקידם של מוסדות התכנון הוא לשקול את מגוון השיקולים הנוגעים לתכנון, ומשקלו של כל שיקול כאמור אמור להיקבע בהתאם לענין ולא בהתאם להשתייכות ארגונית כזו או אחרת.

לבסוף, מוצע להקים מטה דיור במשרד האוצר אשר יתאם ויסנכרן את פעילות המשרד בנושא הדיור בכפוף לשר האוצר, וזאת כדי לוודא כי אכן פעילות הממשלה בנושא הדיור נעשית בצורה מתואמת על מנת לעמוד ביעדי הממשלה.

העברת מנהל התכנון ורמ"י לאחריות משרד האוצר הינה החלופה המועדפת מהטעמים הבאים:

1. רמ"י ומנהל התכנון הינם גופי פיתוח מובהקים, בעלי ראייה רוחבית של כלל צרכי הפיתוח של המשק ולא של דיור בלבד. משרד האוצר, בניגוד למשרד הבינוי, משרד התחבורה, משרד הכלכלה ומשרדים אחרים, אינו משרד מוטה פיתוח באופן מובהק אלא הינו משרד מטה האמן על ההסתכלות הכלכלית הכוללת. אופי זה של המשרד יאפשר לקבל החלטות מאוזנות המבוססות על ראייה רוחבית של כלל ההשלכות הרלבנטיות במצב החדש.
2. למשרד ממשקים נוספים עם תחום הדיור, ובראשם נושא המיסוי. צירוף מנהל התכנון ורמ"י לאחריות המשרד, תאפשר ליצור הסתכלות אחודה באמת ולממש את העיקרון לפיו יש לתת את הסמכויות הרלבנטיות לגוף עליו מוטלת האחריות מבחינת ממשלת ישראל.

#### נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

אין

תקציב

אין

**השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**

הוספת תקן כוח אדם עבור יו"ר מטה הדיור, תיתכן תוספת עבור מעבר מנהל התכנון ומטה הדיור.

**עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

לא רלוונטי

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

חוות הדעת של היועץ המשפטי למשרד האוצר מצורפת להצעת ההחלטה

**סיווגים**

סיווג ראשי: החלטה ביצועית

סיווג משני: החלטה על אופן פעילות עבודת הממשלה

תחום פעולה עיקרי: חברה וכלכלה

מוגש על ידי שר האוצר

כ"ט באייר התשע"ה  
18 במאי 2015

## חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: התאמת מבנה ניהול הנדל"ן בממשלה להתמודדות עם משבר הדיור

תמצית הצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בדברי ההסבר.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

לשם התמודדות יעילה עם משבר הדיור מוצעים בהחלטת הממשלה מספר פעולות להתאמת מבנה הניהול הממשלתי של תחום הנדל"ן בישראל כך שירוכזו פעולות הממשלה בתחום הנדל"ן תחת משרד ממשלתי אחד.

לעניין רשות מקרקעי ישראל, מוצע, כי סמכויות שר הבינוי אשר עוגנו בחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 יועברו לידי שר האוצר. כמו כן, מוצע להעביר את שטחי הפעולה של רשות מקרקעי ישראל ממשרד הבינוי למשרד האוצר. העברת שטח פעולה בין משרדים ממשלתיים כמוצע מחייבת לפי סעיף 31(ד) החלטת ממשלה. כמו כן, על פי סעיפים 9(א)(11) ו-9(ב) לחוק הממשלה, התשס"א-2001 יש להודיע על העברה כאמור וכן ליושב ראש הכנסת, והעברתה לידיעת הכנסת.

לעניין נושא תכנון ובניה, מוצע כי, סמכויות שהיו נתונות לשר הפנים בחוקים שונים המפורטים בהצעת ההחלטה, יועברו לידי שר האוצר. גם העברת הסמכויות כאמור בדומה להעברת הסמכויות של שר הבינוי מחייבות החלטת ממשלה וכן את אישורה של הכנסת.

בנוסף, מוצע, להעביר את שטח הפעולה תכנון ובניה בכללותו ממשרד הפנים למשרד האוצר. העברת שטח הפעולה כמוצע מחייבת קבלת החלטת ממשלה וכן הודעה ליושב ראש הכנסת על מנת שיעבירה לידיעת הכנסת.

עוד מוצע, כי שר האוצר יגיש לקבינט הדיור תוכנית ליישום העברת הסמכויות ושטחי הפעולה המפורטים בסעיף 2 להצעת ההחלטה. קידום קבלת אישור הכנסת או העברת ההודעה ליו"ר הכנסת ביחס להעברת הסמכויות ושטחי הפעולה, לפי העניין, תיעשה לאחר אישור התוכנית בקבינט הדיור.

יצוין, כי בשל הזיקה בין תחום התכנון לבין תחום השלטון המקומי העברת תחום התכנון ממשרד הפנים למשרד האוצר, יש לתת את הדעת על הממשק העתידי שבין התחומים, לרבות בדרך של הוספת נציג משרד הפנים למועצה הארצית לתכנון ולבניה ולוועדות המחוזיות לתכנון ולבניה. עם זאת, ראוי לציין כי תחום התכנון משיק לתחומי הפעילות של משרדי ממשלה רבים ומגוונים כגון: תחבורה, תשתיות, חינוך, איכות הסביבה ועוד, וגופי התכנון אמונים על תכלול כלל ההיבטים המשקיים הכרוכים בתכנון, ללא תלות בהשתייכות הארגונית למשרד הפנים או למשרד אחר.

עוד יצוין כי משרד הפנים אינו אמון על ייצוג השלטון המקומי דוקא בפני מוסדות התכנון. בכל מוסד תכנוני מיוצג השלטון המקומי על ידי נציגיו וכי תפקידם של מוסדות התכנון הוא לשקול את מגוון השיקולים הנוגעים לתכנון, ומשקלו של כל שיקול כאמור אמור להיקבע בהתאם לענין ולא בהתאם להשתיכות ארגונית כזו או אחרת.

בהמשך להעברת הסמכויות לשר האוצר ושטחי הפעולה לעניין רשות מקרקעי ישראל ותכנון ובניה יש צורך להקים מטה דיור במשרד האוצר שתפקידו, בין היתר, יהיה לתאם ולסנכרן את פעילות המשרד תוך כפיפות לשר האוצר. הקמת המטה ומינוי יושב ראש מטה הדיור תיעשה בכפוף לחוק שירות המדינה(מינויים), התשי"ט-1959.

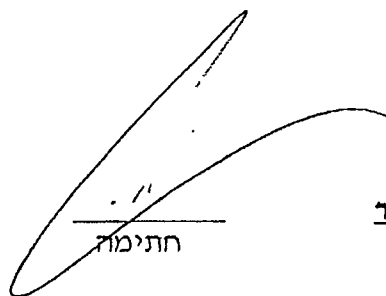
ככל שיישום העברת הסמכויות ושטחי הפעולה לפי סעיף 3 יחייבו ביצוע תיקוני חקיקה, מוצע, להטיל על שר האוצר להפיץ תזכיר חוק לביצוע תיקוני החקיקה הנדרשים וזאת בתוך 14 ימים מיום אישור החלטת קבינט הדיור לפי סעיף 3. נוכח הדחיפות בביצוע העברת הסמכויות ושטחי הפעולה מוצע כי הצעת החוק, ככל שתידרש, תונח על שולחן הכנסת בתוך 30 ימים מיום החלטת קבינט הדיור לפי סעיף 3 להחלטה.

**עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם :**

מפאת לוח הזמנים הקצר יובאו עמדות היועצים המשפטיים הרלוונטיים ישירות לממשלה

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה :**

בכפוף לאמור לעיל, אין מניעה משפטית באישור הצעת החלטה.



חתימה

היועץ המשפטי למשרד האוצר  
תפקיד

יואל בריס  
שם