

מינהל מקרקעי ישראל

פעולות ביקורת

במינהל מקרקעי ישראל נבדקה התרומה של הפרטת ניהול התכנון, השיווק והפיתוח לשם הגדלת מלאי הקרקעות הזמינות לבנייה למגורים, באמצעות מסירתן לחברות מנהלות שנבחרו במכרז ב-1995, וכן בדרך של מכרזים לשיווק חטיבות קרקע בלתי מתוכננות.

במסגרת המטלה המערכתית "מגזר המיעוטים - תשתיות פיזיות" נבדקו במינהל מקרקעי ישראל סדרי קבלת החלטות וקביעת מדיניות בנוגע למגזר הבדואים בנגב, מצב התשתיות הפיזיות ביישובי הקבע שלהם, סמכויות ופעילות של מינהלת הבדואים, הסדרי מקרקעין ותביעות בעלות, ופתרונות אכלוס לפזורה הבדואית בנגב. בדיקות השלמה נעשו באגף התקציבים שבמשרד האוצר, במשרד התשתיות הלאומיות ובעיירה לקייה.

פעולות ליצירת מלאי קרקעות לבנייה למגורים

תקציר

משלהי שנת 1992 ואילך קיבלו ממשלות ישראל החלטות נשנות וחוזרות אשר הטילו על מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) ועל משרד הבינוי והשיכון לשווק קרקע לבניית 50,000 דירות מדי שנה. יישום ההחלטות נועד לספק את הביקוש החזוי לדיוור, להשיג יציבות במחירי הדיוור וליצור מלאי תכנוני לטווח הארוך. המינהל נערך בשנים 1994-1995 למילוי החלטות הממשלה בדרך של הפרטת ניהול התכנון, השיווק והפיתוח ומסירתם לחברות מנהלות שנבחרו במכרז ב-1995, וכן בדרך של מכרזים לשיווק חטיבות קרקע בלתי מתוכננות (להלן - מקב"ת) ליוזמים, אשר התחייבו לפתחן בזמן קצוב. בד בבד הגדיל משרד האוצר את תקציבי התכנון של המינהל, עד שהפך ליוזם ולמתכנן הפרויקטים לבנייה הגדול במדינה. ב-1998 ערך המינהל מכרז חדש לבחירת חברות מנהלות וחברות מתכננות (המתמקדות בתכנון בלבד) נוספות. עובר לסיום הביקורת, פעלו 30 חברות מנהלות ומתכננות שונות ליצירת מלאי קרקעות לבנייה למגורים ולשימושי קרקע נוספים.

בשנים 1995-2001 תקצב המינהל את החברות המנהלות והמתכננות ביותר מ-550 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים) לתכנון של מאות אלפי דירות. אף על פי כן, קיימת מגמה מתמדת של ירידה בשיווק הקרקעות בידי המינהל ומשרד הבינוי והשיכון, כדי פחות ממחצית הכמות עליה החליטו הממשלות, ורק מקצתה של הירידה ניתן לייחס

להאטה בענף הבנייה. אמנם, קיים פער של שנים אחדות ממועד הקצאת כספים לתכנון ועד ליצירת קרקעות זמינות לבנייה. אולם, מקץ יותר משש שנים מהשינויים שעשה המינהל באופני פעולתו, לא נמצא מתאם בין הגידול בתקציבי התכנון לבין שיעור הקרקעות ששווקו.

משנת 1995 מסר המינהל לחברות המנהלות שנבחרו במכרז הראשון יותר מ-600 פרויקטים. כמעט מחצית מהם בוטלו או הוקפאו, לפעמים תוך זמן קצר ממסירתם לתכנון; כ-30% מהפרויקטים עדיין בתכנון זה שנים; רק כ-10% מהפרויקטים הגיעו למצב של הכנה לשיווק או ששווקו; ולגבי היתרה: יש שהסתיימו סקרים ויש פרויקטים שהועברו לחברות מנהלות חדשות, למשרדי ממשלה ולאחרים. התברר, כי אחת הסיבות לפחת התכנוני הגבוה היא שהמינהל לא בדק מראש את ההיתכנות של רבים מהפרויקטים, או שמסר בדיקה זו לידי החברות המנהלות עצמן, אשר יש להן עניין מובהק בקבלת הזמנת התכנון. נוסף לכך הקצה המינהל מספר רב של פרויקטים לכל חברה מנהלת, דבר שהביא לפיזור מאמצים ותרם לשיהוי הרב בקידומם. מקץ יותר משש שנים, כ-70% מהפרויקטים למגורים עדיין בשלבים ראשוניים של תכנון וטרם נקלטו בוועדות התכנון הסטטוטוריות. פחות מ-15% מהפרויקטים בשלבי תכנון מתקדמים, ושיעור דומה של תכניות אושרו. עד אוגוסט 2001 העמיד המינהל לשיווק רק כ-13,150 דירות שתכננו החברות המנהלות מהמכרז בשנת 1995, ומאלה שווקו כ-7,620 דירות בלבד. על פי נתון זה, המאופיין ביחס עלות-תועלת נמוך מאוד, יש לשקול מחדש את אופן הפעלת החברות המנהלות.

לדעת משרד מבקר המדינה, תיאום מוקדם עם נציגי משרד הפנים בלשכות התכנון המחוזיות, היה יכול להעלות את רמת ההיתכנות של מימוש פרויקט, ומן הראוי שיהפוך לאבן דרך הכרחית בבדיקת היתכנות של כל פרויקט חשוב. כמו כן, על המינהל להטיל את הכנת סקרי ההיתכנות על אנשי מקצוע שאינם קשורים לחברות המנהלות, בשונה ממנהגו בעבר, כדי להבטיח מסקנות בלתי מוטות.

מסלול המקב"ת לא ייצר ולו בניית דירה אחת. אולם, במקרה זה מספר האתרים שנבחרו לשיווק בדרך של מקב"ת היה קטן, ויש מקום להמשיך ולנסות מתווה זה בד בבד עם קביעת התנאים אשר יבטיחו את הצלחתו, דבר שטרם נעשה.

במקרים רבים הגורמים לאי הצלחת החברות המנהלות הם גופים חיצוניים, אשר תרמו לביטול פרויקטים רבים, או להקפאתם או לשיהוי הרב בקידומם. בין הסיבות הבולטות יש לציין התנגדויות תכופות של נציגי השלטון המקומי, התמשכות ההליכים במוסדות התכנון, וכן את אי-התאמת היוזמות התכנוניות לתכנון מתארי תקף (או בהכנה) ולתחומי שיפוט קיימים, ובשני המקרים האחרונים מתחייבים הליכים האורכים שנים עד להסדרת הבעיות. כל אלה מחייבים בחינה מערכתית של החסמים לתכנון ולביצוע בידי משרדי הממשלה המופקדים על הנושא.

במקרים שבהם מכין מינהל התכנון במשרד הפנים תכנון מתארי מסדיר, על המינהל לכוון את יוזמותיו במידת האפשר על פי תכניות המתאר הקיימות ואלה שבהכנה, כדי למנוע כפילויות וקונפליקטים ככל האפשר.



1. בשלהי שנת 1991 ובמהלך שנת 1992 צמצמה הממשלה דאז את התחלות הבנייה ביוזמה הציבורית מתוך הסתמכות על תחזית לגידול הבנייה ביוזמה הפרטית. אולם, התחזית לא התממשה, ומשנת 1993 חלה ירידה ניכרת בהתחלות הבנייה לעומת גידול הביקושים לדירות. הדבר הביא לעלייה ריאלית של כ-60% במחירי הדירות, ועקב כך גם לעליית מדד המחירים לצרכן¹. באוקטובר 1991 החליטה הממשלה, שמינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) ישווק ישירות לשוק החופשי קרקעות לבניית 70,000 דירות. מספטמבר 1992 ואילך, קיבלו ממשלות ישראל החלטות חוזרות ונשנות אשר הטילו על המינהל ועל משרד הבינוי והשיכון לשווק מדי שנה קרקעות לבניית 50,000 דירות, כדי לספק את הביקושים החזויים לדירות, ולאפשר יצירת מלאי תכנוני לטווחי זמן שונים והשגת יציבות במחירי הדירות. בתכנית המתאר הארצית המשולבת לבנייה פיתוח ולקליטת עלייה - תמ"א 31, שאושרה בינואר 1993, הוטל על המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ועל מחוזות משרד הפנים להכין עתודה תכנונית זמינה מאושרת של 120,000 דירות בכל הארץ, אם יחול גידול ניכר ומהיר באוכלוסייה. מהוראותיה משתמע, כי על המינהל להשלים את הטיפול בהכשרת הקרקע לבנייה (בדרך של פינויים, פיצויים וכדומה). באוגוסט 2000 החליטה הממשלה על יעד חדש לשווק קרקע לבנייה למגורים בהיקף של לפחות 40,000 דירות בכל אחת מהשנים 2001 ו-2002.

בשלהי שנת 1994, לאחר שהמינהל ומשרד הבינוי והשיכון לא הצליחו לשווק קרקעות בהיקף שעליו החליטה הממשלה, פעל מנהל המינהל דאז לרה-ארגון של דפוסי העבודה שהיו נהוגים עד אז במינהל. רה-הארגון נעשה בדרך של הפרטת ניהול התכנון, השיווק והפיתוח, והעברתם לטיפולן של שמונה חברות מנהלות שנבחרו במכרז בשנת 1995, והיו אמורות לפעול עד לשלהי שנת 1998. חברות אלה נועדו לייעל ולהחיש את הכנת מלאי הקרקעות הזמינות לבנייה לשימושי קרקע שונים, ובעיקר למגורים. המינהל ראה בחברות המנהלות זרוע מרכזית בביצוע המטלה של שיווק קרקע לבנייתן של 50,000 דירות מדי שנה. רה-הארגון היה כרוך בהגדלה ניכרת של תקציבי התכנון והפיתוח של המינהל, אשר הפך בשנות התשעים לזים הגדול של פרויקטים לבנייה במדינה². מנגנון נוסף שהפעיל המינהל באותה העת היה פרסום מכרזים לשיווק חטיבות קרקע בלתי מתוכננות ליזמים (להלן - מקב"ת), בשונה מהנוהג של המינהל עד לאותה תקופה לשווק קרקע זמינה לבנייה, כלומר כשהיא מתוכננת ומפותחת, לאחר שהסתיימו ההליכים המשפטיים הנדרשים³. המדד להצלחת הפרטה של ניהול התכנון בשני המסלולים דלעיל הוא, לפי עמדת המינהל, בהגדלה ניכרת של מלאי הקרקעות הזמינות לבנייה לטווחי זמן שונים, תוך קיצור משכם של ההליכים המתחייבים לשם כך והוזלתם. אמצעי נוסף שנקט המינהל להגדלת שיווק הקרקע למגורים היה: סדרת החלטות של מועצת מקרקעי ישראל בשנות התשעים על שינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות והפשרתן לבנייה⁴.

בנובמבר 1998 פרסם המינהל מכרז נוסף לבחירת חברות מנהלות חדשות וחברות מתכננות (שמתמקדות בתכנון ולא בביצוע). השוני העיקרי בתנאי המכרז החדש לעומת הישן היה בקביעת סכום קבוע מראש (פאושלי) לתשלום בעבור תכנון כל פרויקט, ובקביעת "אבני דרך" לתשלומים בשיעורים, לפי התקדמות התכנון, הסדרים שלא נכללו בחוזים משנת 1995. במכרז זה נבחרו 16 חברות מנהלות (מהן שבע שכבר פעלו כחברות מנהלות לאחר זכייתן במכרז משנת 1995), ו-18 חברות מתכננות (מהן חמש חברות מנהלות שהועסקו לאחר זכייתן במכרז משנת 1995). החברות המנהלות והמתכננות החדשות החלו לפעול מראשית שנת 2000 על פי חוזים חדשים, ששונו עקב לקחים שהפיק המינהל מהמכרז משנת 1995 (אז נקבעה, למשל, מסגרת בלתי קשיחה לעלות התכנון, דבר שגרם לגידול בתשלומים לחברות בד בבד להתמשכות התכנון), ועדיין לא התגבש

- 1 בעניין זה ראו בפרק "תכנון ושיווק של קרקע המיועדת לבנייה למגורים" ברוח שנתי 45 של מבקר המדינה, עמ' 81.
- 2 בעניין זה ראו מיוחד של מבקר המדינה על "הפעלת חברות מנהלות במינהל מקרקעי ישראל" משנת 1997.
- 3 בעניין זה ראו בפרק "מכרזים לשיווק קרקע בלתי מתוכננת" ברוח שנתי 48 של מבקר המדינה, עמ' 709.
- 4 בעניין זה ראו בפרק "שינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות" ברוח שנתי 44 של מבקר המדינה, עמ' 237.

ניסיון מספיק לבחינת תרומתן. עובר לסיום הביקורת, פעלו 30 חברות שונות על פי החוזים משנת 1995 והחוזים משנת 1998. שמונה חברות הניהול הוותיקות המשיכו בפעילותן גם לאחר שחלפו שלוש שנים מבחירתן, על פי החלטת החשב הכללי מאוקטובר 1998, כדי להשלים את מרבית הפרויקטים שאותם תכננו לאחר המכרז משנת 1995.

משרד מבקר המדינה בדק, בחודשים מארס-אוגוסט 2001, את התרומה של השיטה להפעלת החברות המנהלות עד כה, בעיקר של אלה הפועלות משנת 1995, מקץ יותר משש שנים לפעולתן, ואת התרומה של שיטת המקב"ת, להגדלת מאגר הקרקעות הזמינות לבנייה למגורים. הבדיקה נעשתה באגף תכנון ופיתוח ובאגף שיווק וכלכלה במשרד הראשי של המינהל, במחוז המרכז ובחברות מנהלות אחרות.

תקציבי התכנון במינהל ותרומתם לשיווק קרקעות

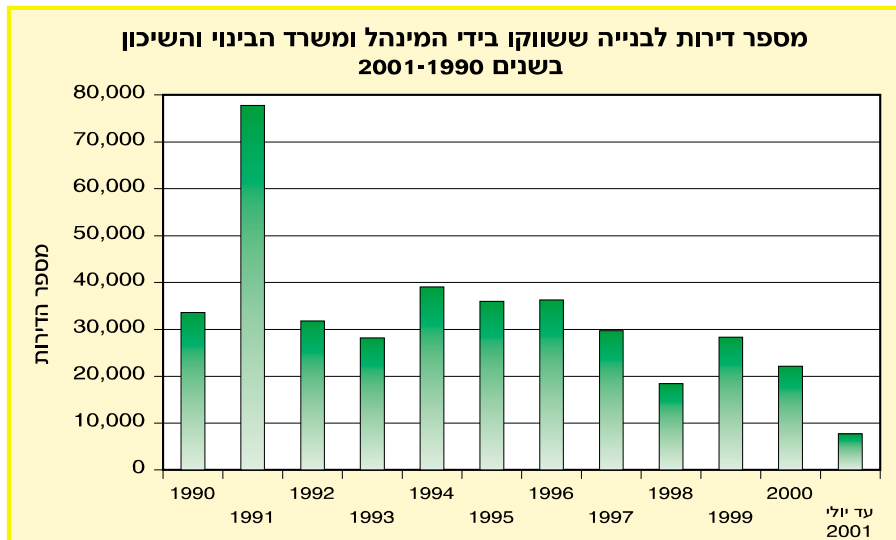
1. תקציבי התכנון קובעים את היקף הפעילות התכנונית של משרד ממשלתי: עריכת סקרים ובדיקות היתכנות, הכנת תכניות אב ותכניות מתאר, ותכניות מפורטות מהן ניתן לגזור היתרי בנייה. תקציבי התכנון של המינהל גדלו בהדרגה בשנות התשעים, (משנת 1992 עד לשנת 1997 גדל תקציב התכנון במינהל מ-7.8 ל-188.36 מיליון ש"ח, במחירים שוטפים), וחלקו בתקציבי התכנון של משרדי ממשלה היה הגדול ביותר⁵. יעדי תקציב התכנון של המינהל הם בראש ובראשונה להגביר את שיווק הקרקע לשימושים שונים ובפרט למגורים, וזאת כדי לספק את הצרכים המשתנים של שוק הדיור בישראל, ולהשיג יציבות בו. הגדלת מלאי הקרקעות הזמינות לשיווק ולבנייה הופקדה בידי החברות המנהלות והמתכננות, מחוזות המינהל, ובידי יזמים פרטיים שזכו במכרזי המקב"תים.

בשנים 1995-2001 הקצה המינהל לחברות המנהלות והמתכננות (לרבות אלה שנבחרו במכרז משנת 1998) סכום של כ-550 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים) לתכנון, ובממוצע - כ-79 מיליון ש"ח לשנה, כמחצית מתקציב התכנון השנתי של המינהל בשנים אלה (חלקן של החברות מהמכרז בשנת 1995 הוא יותר מ-495 מיליון ש"ח). סכום זה אינו משקף את מלוא הוצאות התכנון ששולמו לחברות. תקציבי המינהל כללו גם סעיפים נוספים הקשורים במישרין או בעקיפין לפעילות החברות, כגון: הפעלת חברת בקרה לפיקוח ומעקב ארגוני, תקציבי והנדסי אחר החברות המנהלות והמתכננות (להלן - חברת הבקרה), אשר התמורה לפעולותיה היא בממוצע כ-3.5 מיליון ש"ח לשנה; תכנון במגזר המיעוטים באמצעות חברות אלה (סעיף תקציבי נפרד שהופעל בשנתיים האחרונות. לדוגמה: כ-4 מיליון ש"ח בשנת 2001); והפעלה של החברות במישרין בידי אדריכלי מחוזות המינהל. מכאן, שהוצאות המינהל לתכנון באמצעות החברות המנהלות והמתכננות גבוהות מ-550 מיליון ש"ח.

תקציב התכנון שנועד לחברות המנהלות נחלק לשניים: כ-20% מהתקציב משמשים להכנת סקרים, לתכניות אב ולתכנון שלדי, ולבדיקת נושאים כלליים, כגון: הרחבות של מושבים וקיבוצים, איתור מחצבות ואיים מלאכותיים. בחלק מהמקרים, יישום תוצאות הסקרים בא לידי ביטוי בהכנת תכניות מפורטות הנגזרות מהם. עיקר התקציב לתכנון, כ-80%, יוחד ל"קדם מימון לתכנון" - בעיקר להכנת תכניות מפורטות לביצוע. תקציב זה מושב למינהל מההכנסות משיווק הקרקע המתוכננת. במקרה של ביטול הפרויקט, הכספים שהוצאו בגין התכנון יורדים לטמיון, אולם החברות המנהלות, שנבחרו במכרז משנת 1995, מקבלות שכר טרחה של 10% מעלויות התכנון, על פי החוזים בינן לבין המינהל.

5 בעניין זה ראו בפרק "תכנון ערים חדשות בישראל" בדוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי משנת 1998, עמ' 74.

2. להלן נתוני המינהל על קרקעות לבנייה למגורים ששווקו בידי המינהל ומשרד הבינוי והשיכון, בנפרד או במשותף, בעשור האחרון (לפי מספר דירות לבנייה):



מנתוני שיווק הקרקעות למגורים בעשור האחרון עולה, כי המינהל ומשרד הבינוי והשיכון לא עמדו ביעדי שיווק קרקעות לבניית 40,000-50,000 דירות, שהטילה עליהם הממשלה מדי שנה החל משנת 1992. משנת 1996 אף ניכרת ירידה של עשרות אחוזים במספר הדירות בקרקעות ששווקו. חלק מירידה זו נובע מההאטה בענף הבנייה, הבאה לידי ביטוי באי הגשת הצעות לחלק ממכרזי שיווק קרקעות מתוכננות, או בהצעות מחיר נמוכות מאוד שגרמו לביטול מכרזים. לדוגמה: בחודשים ינואר-יולי 2001 היה שיעור המכרזים לשיווק דירות, אשר לא נענו, כ-14% מכלל המכרזים שפורסמו. אולם, הסיבה העיקרית לכך היא אי-יצירת קרקעות זמינות לבנייה בהיקף מתאים, בייחוד באזורי הביקוש. בגלל מיעוט קרקעות זמינות לבנייה שיצר המינהל, הוא משווק את מלוא המלאי הזמין שברשותו בלי ליצור מלאי תכנוני לעתיד, והנתונים שלעיל משקפים את כל הקרקעות הזמינות לבנייה שהיו בידיו בשנים האחרונות, בניכוי קרקעות שהוצעו לשווק במכרזים שלא נענו. ביטוי לכך ניתן בדין וחשבון השנתי לשנת 2000, אשר הגיש מנהל המינהל למועצת מקרקעי ישראל, על פי חוק מקרקעי ישראל, תש"ך-1960, בו הוא כותב כי "במשך שנות קיומו לא השכיל המינהל להגיע למצב שתהיה בידי קרקע מתוכננת 'על המדף'".

שיטת החברות המנהלות ומסלול המקב"ת הופעלו מראשית שנת 1995, ותקציבי התכנון של המינהל גדלו בעשור האחרון פי 20 ויותר. זאת במטרה שהמלאי התכנוני לשיווק מידי יגדל מצד אחד, וייוצר מלאי תכנוני לטווח הארוך, מצד אחר. אמנם, קיים פער של שנים ממועד הקצאת כספים לתכנון ועד ליצירת קרקעות זמינות לבנייה. אולם, מקץ יותר משש שנים מהשינויים שעשה המינהל באופני פעולתו, לא נמצא מתאם בין הגידול בתקציבי התכנון לבין שיעור שיווק הקרקעות למגורים, ולשיטות החדשות של הפעלת התכנון שנוסו היתה תרומה שולית בלבד להגדלת היצע הקרקעות לבנייה למגורים. עד לסיום הביקורת, באוגוסט 2001, לא באו לידי ביטוי יתרונות ההפרטה של ניהול התכנון, ולא ניתנו פתרונות יעילים לגורמים מעכבי תכנון.

יזמות התכנון של המינהל

הרשאות התכנון לחברות המנהלות

משנת 1995 ואילך נתן המינהל לשמונה החברות המנהלות הרשאות (פרויקטים) לתכנן בכל רחבי הארץ, לשימושי קרקע שונים. הגורמים אשר יזמו את הרשאות התכנון הם: בעיקר מנהל אגף תכנון ופיתוח במינהל, מחוזות המינהל, וכן החברות המנהלות עצמן. קיים קושי בספירה מדויקת של כל הרשאות התכנון שקיבלו שמונה החברות המנהלות בשנים 1995-2001, עקב פערים בין נתוני חברת הבקרה, המינהל, והחברות המנהלות עצמן (הפערים שרירים גם בנוגע לתקציבים ולמספר הדירות בפרויקטים). על פי חישובים של משרד מבקר המדינה, בהתבסס על נתוני חברות הבקרה, בשנים 1996-2001 נמסרו כ-610 הרשאות תכנון לחברות המנהלות שעמן התקשר המינהל לאחר המכרז בשנת 1995. כ-46% מההרשאות ביטל המינהל או הקפא (ייתכן שחלק מההרשאות שהוקפאו יוחזרו לפעילות, אם ישתנו הנסיבות שהביאו להקפאתן). עוד כ-30% מההרשאות (14 סקרים ו-171 תכניות) עדיין בתכנון, חלקן זה שש שנים. כ-10% מההרשאות בסטטוס של הכנה לשיווק, ושיווק בפועל. יתרת ההרשאות הן סקרים שהושלמו או הרשאות תכנון שהועברו לחברות מנהלות ומתכננות חדשות (שנבחרו במכרז משנת 1998), למשרדי ממשלה ולאחרים. מבדיקת הרשאות התכנון עולים הממצאים האלה:

1. בטרם החליט המינהל על הפרויקטים, טיבם, היקפם, ועל הקצאתם לחברות המנהלות, שומה היה עליו, במישורין או על ידי אחרים, לעשות בדיקות מקדימות ותיאומים אשר יגדילו את הסיכוי לממשם: ככלל, בכל פרויקט היה על המינהל לתאם את היוזמה עם משרדי ממשלה, עם חברות ממשלתיות (כגון חברת החשמל ובזק), וכן עם מוסדות התכנון ורשויות מקומיות רלוונטיות. נוסף לכך היה עליו להכין בדיקות כלכליות, בדיקת בעלויות, מצאי המטרדים והתשתיות, אילוצים סביבתיים וכדומה. לאחר כל אלה, היה על המינהל להקצות לחברות המנהלות מספר ראוי של הרשאות תכנון, בהתאם למידת היתכנות הפרויקטים ובהתאם ליכולות החברות המנהלות והתמחותיהן, כך שיוכלו לרכז מאמצים בקידום מספר מוגבל של פרויקטים בני מימוש. מילוי כל אלה, היה יכול להגדיל את הסיכוי להשלמת התכנון, השיווק והבנייה בזמן סביר. הגדלת מספר הרשאות התכנון לחברות היה יכול להיעשות לאחר שהפגינו את יכולותיהן.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המינהל להסדיר בנוהל הליך של בדיקות מוקדמות כאמור, שיבוצע לגבי כל פרויקט, למעט פרויקטים קטנים או חריגים אחרים, שיקבע מנהל המינהל או מי שהוסמך לכך על ידו.

הועלה, כי לפרקים הקצתה ועדת הרשאות התכנון במינהל עשרות פרויקטים שעלותם מאות אלפים או מיליוני ש"ח, בזמן קצר וללא בדיקה ראויה (לדוגמה: הקצאת 70 פרויקטים בשעתיים). פרויקטים רבים נמסרו לחברות מנהלות ללא הכנת סקר היתכנות מראש. ביטולם של כמחצית הפרויקטים, כפי שהובא לעיל, לפעמים תוך זמן קצר ממועד מסירתם לחברות, נגרם בחלק מהמקרים מהעדר הכנה מוקדמת ואי עשיית בדיקת היתכנות. כך, למשל, בנובמבר 1998, בעקבות התייעצות של מנהל המינהל דאז עם אדריכלי המחוזות ובדיקת סיכויי המימוש של הפרויקטים, בוטלו או הוקפאו כ-125 פרויקטים שהיו בהיתכנות נמוכה, כדי שהחברות המנהלות יוכלו לרכז מאמצים בפרויקטים בני מימוש, וכדי לצמצם הוצאות בגין תכנון חסר תוחלת. כפועל יוצא, במקרה של שתי חברות מנהלות בוטלו כ-60% מההרשאות התכנון שנמסרו להן, אף שאחת מהן קיבלה את מספר ההרשאות הנמוך ביותר (34) מבין שמונה החברות. עוד הועלה, כי הוקצו הרשאות תכנון לגביהן היה ניתן לצפות מראש קשיים שיתעוררו, עד כדי ביטול הפרויקט. לדוגמה: לחברה מנהלת נמסרה באוקטובר 1996 הרשאה לתכנן את פרויקט טירת הכרמל-דרום מזרח (1,500 דירות) בעלות של כ-2.2 מיליון ש"ח, בשטח הררי קשה ובעל איכויות נופיות. בדצמבר 1998 החליט המינהל לבטל את הפרויקט בנימוק כי "אין סיכוי לשיווק".

על פי חישוב שעשה משרד מבקר המדינה, על בסיס נתוני המינהל וחברת הבקרה, עלות התכנון בגין חלק מן ההרשאות שבוטלו או הוקפאו בשנים 1995-2001 היא כ-89 מיליון ש"ח. סכום זה ירד ברובו לטמיון, וסביר להניח שהוא גבוה בהרבה, מאחר שלגבי הרשאות רבות אשר בוטלו, אין למינהל מידע על ההוצאות בגינן עד למועד הביטול, ובהרשאות אחרות שבוטלו, העלויות הסופיות באות לידי ביטוי בדיווחי חברת הבקרה, לפעמים לאחר יותר משנה ממועד החלטת הביטול. סביר להניח, כי גם מבין הפרויקטים הרבים שעדיין נותרו בשלב התכנון לא כולם ימומשו, והעלות המצטברת תהיה גבוהה עוד יותר.

בתשובתו מנובמבר 2001 הסביר המינהל למשרד מבקר המדינה, כי בדיקות מוקדמות להיתכנות של פרויקט הוטלו על החברות המנהלות עצמן, שכן המינהל במבנהו הנוכחי אינו ערוך לעשות את הבדיקות הנדרשות. עוד הסביר המינהל, כי במקצת המקרים פרויקטים שהוקפאו הופעלו מחדש, לפעמים בידי חברות מנהלות חדשות, ולכן עלויות התכנון לא ירדו לטמיון. לטענת המינהל, במציאות הישראלית אין ודאות באשר לסיכויי ההצלחה של יוזמה תכנונית, ויש להביא בחשבון פחת תכנוני גבוה הכרוך בהוצאות ללא תמורה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי העברת האחריות לבחינת ישימותו של פרויקט מהמינהל לחברה מנהלת, אשר יש לה עניין מובהק בקבלתו ובעשיית רווחים ממנו, אינה סבירה, משום שיש בה ניגוד עניינים. אם אין ביכולתו של המינהל להכין בעצמו סקר היתכנות לפני מסירת פרויקטים לתכנון, עליו להעביר מטלה זו לאנשי מקצוע אשר אינם פועלים עם החברות המנהלות. אשר להפעלת פרויקטים שהוקפאו, יש לציין כי העברתם לחברה מנהלת חדשה מחייבת לפעמים תכנון מחדש או חזרה על פעולות תכנוניות שכבר נעשו, ואין תמורה מלאה לחלק מהכספים שכבר הוצאו.

לדעת משרד מבקר המדינה, אף שפחת תכנוני הוא חלק בלתי נפרד מיוזמות תכנוניות, המינהל לא פעל לצמצם ככל האפשר פחת זה באמצעות סקרי היתכנות או היערכות מוקדמת אחרת, ובכך תרם להוצאת כספים מיותרת. כך, למשל, יוזמות תכנוניות שאינן תואמות לתכנון מתארי קיים הן לפעמים מחויבות המציאות. אולם, ריבוי של יוזמות כאלה נדון בהכרח להליכי תכנון ממושכים מאוד ואפשרות לדחייתן, אגב הוצאות גבוהות והטרחת המערכת התכנונית, כפי שארע בפועל. תיאום מוקדם עם נציגי התכנון המסדיר במשרד הפנים היה יכול להעלות את רמת ההיתכנות של מימוש פרויקט, ומן הראוי שיהפוך לאבן דרך הכרחית בבדיקת ההיתכנות של כל פרויקט בהיקף ניכר.

2. מרבית הפרויקטים שהקצה המינהל לחברות המנהלות עוסקים במגורים, תעסוקה ומלונאות. עם זאת, במקצת המקרים הוקצו פרויקטים אשר בדרך כלל מטופלים בידי משרדי ממשלה אחרים, או שהוכנו בכפילות לתכנון שהכין מינהל התכנון במשרד הפנים באותם נושאים. להלן דוגמאות: איתור שדות תעופה חדשים או חלופיים בזיקים, הרצליה ושדה דב, במקום משרד התחבורה ובמקום מינהל התכנון במשרד הפנים, אשר עבד באותה העת על הכנת תכנית מתאר ארצית לשדות תעופה - תמ"א 15; סקר ארצי לתכנון ופיתוח אתרי גולף בעלות מתוכננת של 500,000 ש"ח, סקר תיירות לסביבת הכינרת וסקר תיירות חופים בעלות מתוכננת של 275,000 ש"ח, במקום משרד התיירות, ובכפילות לתכנית מתאר ארצית לתיירות - תמ"א 12; סקר פיתוח הרי ירושלים בעלות של 2.2 מיליון ש"ח, וסקר הרחבת גבולות ירושלים (פרויקטים חדשים במערב העיר) בעלות של 2.4 מיליון ש"ח, בו זמנית להכנת תכנית מתאר מחוזית חדשה למחוז ירושלים בידי מינהל התכנון במשרד הפנים. לפיכך, המינהל קיבל עליו, לכאורה, ביצוע מטלות שהן בבחינת תכנון מסדיר, בה בעת עם משרד הפנים המופקד על תכנון זה.

מנגד, הרשאות תכנון הועברו מחברות מנהלות לטיפולם של משרדי ממשלה (כגון: משרד התיירות ומשרד התעשייה והמסחר) או לרשות לפיתוח ירושלים או ליזמים פרטיים לאחר כמה שנות עבודה, ולא ברור מדוע מלכתחילה לא מסר המינהל את הרשאות התכנון לגורמים אלה, והאם בכל המקרים קיבל החזר כספי בגין הוצאות התכנון שהיו לו. ב-13 מקרים כאלה שבדק משרד מבקר המדינה, הסתכמו הוצאות התכנון, עד להעברת הפרויקטים, ב-3.88 מיליון ש"ח.

המינהל הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי כגוף האמון על ניהול מקרקעי המדינה, חובה עליו לתת פתרון קרקעי בנושאים רבים אשר למדינה ולממשלה יש עניין בהם, וליזום תכנון בנושאים רבים אגב שימוש יעיל וחסכוני בקרקע. עוד ציין המינהל, כי תכניות שכוללות שינוי ייעוד של קרקע, מחייבות לפעמים שינוי של תכניות מתאריות, אשר רובן אינן מעודכנות, וכי לרוב יוזם התכנון המסדיר (קרי - משרד הפנים) תכניות מתאריות חדשות בעקבות לחץ השינוי של היוזמות התכנוניות של המינהל. באשר למקרים בהם הועברו הפרויקטים לידי אחרים, הדבר נעשה עקב ביצועים בלתי מספקים של חברה מנהלת, או עקב העדר היתכנות כלכלית, או עקב שינוי הנסיבות, וכי בחלק מהם אמורות הוצאות להיות מוחזרות למינהל.

לדעת משרד מבקר המדינה, סדרי מינהל תקינים מחייבים להבחין בין התכנון המסדיר לבין התכנון היוזם. אמנם, התכנון המסדיר לוקה בחסר, ואין כמעט תכניות מתאר ארציות כוללות ותכניות מתאר מחוזיות עדכניות בתוקף, אולם במקרים בהם מכין מינהל התכנון במשרד הפנים תכנון מתארי מסדיר, על המינהל לכוון את יוזמותיו על פי התכניות הקיימות והתכנוניות שבהכנה, כדי למנוע ככל האפשר כפילויות וקונפליקטים.

3. חלק מהרשאות התכנון לחברות המנהלות הוא לליווי התכנון והאישור הסטטוטורי הנעשים בידי זכייני המקב"תים. החברות המנהלות משתתפות, יחד עם זכייני המקב"תים, בליווי התכנון, בדיונים ובהליכים הסטטוטוריים, ובישיבות תיאום עם רשויות מקומיות, משרדי ממשלה וגורמים אחרים. יצוין, כי על פי החוזה משנת 1995 בין המינהל לבין זכייני המקב"תים, מתחייבים הזכיינים לתכנן בכוחות עצמם את הקרקע בה זכו במכרז. אשר על כן, הליווי הנוסף של חברה מנהלת בשלב התכנון הוא בגדר כפילות שיוצרת הוצאות מיותרות. רק בשלב הפיתוח על הזכייין להתקשר עם המינהל לביצוע עבודות אלה. כך, לדוגמה, עלויות ליווי התכנון של מקב"תים בראש העין, במבוא ביתר, ברמת רחל, בנצר סירני, בתלמי מנשה, בכוכב יאיר, בצור יגאל ובחבצלת השרון, היו בשיעור של יותר מ-1.8 מיליון ש"ח. לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום שהמינהל יבדוק אם הקצאת הכספים למטרה זו היתה חיונית.

משרד הפנים, בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2001 הוסיף, כי ריבוי הגורמים שטיפלו במקב"תים: הזכיינים, נציגי החברות המנהלות, נציגי האגף לקידום פרויקטים במינהל, נציגי מחוזות המינהל וכן מתכננים "הביא לערפול וסרבול בקשרי העבודה" עם ועדות התכנון ומינהל התכנון במשרד הפנים, ולחוסר ודאות בקשר לגורם המוסמך שמולו יש לעבוד.

4. המינהל חילק לשש מבין שמונה החברות המנהלות 70-107 הרשאות תכנון, בלי שבדק אם ביכולתן להתמודד עם ריבוי כזה של פרויקטים, והאם יוכלו לקדם בעילות כל אחת מהרשאות התכנון שקיבלו, מה גם שההרשאות לא ניתנו על פי חלוקה גיאוגרפית (למעט המקרה של חברה מנהלת אחת בירושלים), או על פי התמחות מקצועית כלשהי. כאמור לעיל, זכו שבע חברות מנהלות (מבין שמונה שנבחרו במכרז משנת 1995), גם במכרזים של המינהל משנת 1998 להוספת חברות מנהלות, וחמש מהשמונה נבחרו גם כחברות מתכננות, וקיבלו הרשאות תכנון נוספות. סביר להניח, שריבוי הפרויקטים שנוספו לכל חברה הערים קשיים על קידום כל פרויקט, בגין פיזור מאמצים ומשאבים בחברה עצמה, ותרים לטיפול הממושך בפרויקטים רבים.

מצבם התכנוני של הפרויקטים

1. הליכי התכנון שנועדו לתת תוקף סטטוטורי לתכניות מתמשכים זמן רב, בדרך כלל כמה שנים. תמונת המצב התכנוני של הפרויקטים שבטיפול החברות המנהלות מצביעה על מידת התקדמותם וההיתכנות למימושם בטווח הקצר. על פי נתוני המינהל מיוני 2001 על המצב התכנוני של תכניות, היו במועד זה בהליכי תכנון 468 פרויקטים של המינהל (לא כולל סקרים), שנמסרו לטיפולן של החברות המנהלות שנבחרו במכרז משנת 1995, לחברות המנהלות ולחברות המתכננות שנבחרו בשנת 1998, למחוזות המינהל ולאגף תכנון ופיתוח שבמטה, לחברות כלכליות עירוניות ולאחרים. מספר הדירות הכולל המיועד לבנייה על קרקעות בפרויקטים אלה הוא 3,575,508, כ-70% מהן בליבה הלאומית כהגדרתה בתמ"א 31 (מחוזות תל אביב, המרכז וירושלים), והיתרה במחוזות: חיפה, הדרום והצפון. נתוני המינהל בנדון מתייחסים במרבית המקרים לתכניות מפורטות של פרויקטים שבהם יותר מ-100 דירות. שמונה החברות המנהלות שנבחרו בשנת 1995 מטפלות ב-157 פרויקטים (כשליש מכלל הפרויקטים שבהליכי תכנון), ומאלה - 117 (75%) הם פרויקטים למגורים (לרבות מגורים בשילוב עם שימושים אחרים), שקיבולתם - 157,225 דירות. יתרת הפרויקטים מיועדים לתעסוקה ולמלונאות בדרך כלל. להלן הפרטים על שלבי התכנון בהם מצויים פרויקטים אלה:

(א) שלבים ראשוניים של הליכי התכנון: ממועד מתן ההרשאה לתכנון בידי המינהל, דרך התכנון, ועד ההגשה לוועדות התכנון: ביוני 2001 היו בשלבים אלה 82 מבין 117 הפרויקטים למגורים (70%), שקיבולתם 128,078 דירות מבין 157,225 (81%). 49 פרויקטים מצויים עדיין בשלב התכנון (71,508 דירות), חלקם זה 4-6 שנים, וטרם הוצגו לדיון ראשוני בוועדות התכנון. מכאן, שתכניות ביחס לכמעט מחצית הדירות אשר מתכננות החברות המנהלות, רחוקות מאוד ממתן תוקף, ושמונה החברות המנהלות הפועלות מ-1995 לא הצליחו לקדם תכניות רבות אף לשלב ההליכים הסטטוטוריים הראשוניים.

(ב) שלבים מתקדמים של הליכי התכנון: ממועד החלטת מוסדות התכנון על הפקדת תכנית לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, דרך תקופת ההפקדה (המועד להגשת התנגדויות לתכנית), ועד לדיון בהתנגדויות: ביוני 2001 היו בשלב זה 17 פרויקטים (14.5%) שקיבולתם 18,287 דירות (12%) בלבד. רק שבעה פרויקטים מבין ה-17 היו בהפקדה ובדיונים על ההתנגדויות. שבעה פרויקטים נוספים (6,652 דירות) שבטיפול החברות המנהלות והמתכננות החדשות שנבחרו במכרז בשנת 1998, היו גם הם בשלב האמור, אולם, חלק משבעת הפרויקטים האלה הם למעשה פרויקטים נמשכים שהעביר המינהל מהחברות המנהלות הישנות לאותן חברות עצמן, לאחר שנבחרו מחדש במכרז משנת 1998.

(ג) גמר ההליכים הסטטוטוריים: אישור התכנית ופרסום האישור למתן תוקף: ביוני 2001 היו בשלב זה 17 פרויקטים (14.5%), שקיבולתם 13,038 דירות (כ-8%). החברות המנהלות והמתכננות החדשות טיפלו ב-8 פרויקטים נוספים בשלב תכנוני זה שקיבולתם 2,731 דירות.

יוצא, ש-70% מהפרויקטים למגורים, שקיבולתם כ-80% מהדירות שבתכנון, אשר מסר המינהל לתכנון בידי החברות המנהלות משנת 1995, מצויים עדיין בשלבי התכנון שלפני ההליכים הסטטוטוריים הנדרשים למתן תוקף לתכנית ולמימושה. בהתחשב בכך שההליכים הסטטוטוריים עצמם הם ממושכים, יידרשו עוד שנים עד שתהיה תמורה, ולו חלקית, לכספים הציבוריים הרבים שהושקעו בתכנון.

המינהל הסביר למשרד מבקר המדינה, שתכניות רבות טרם נקלטו בוועדות התכנון, לאחר ששנים מקבלת הרשאות התכנון, משום שבעת הצגתן המוקדמת ללשכות התכנון המחוזיות, מועלות דרישות להשלמת התכנון בדרך של הצגת ראייה כוללת (כגון: בתכניות אב), מתן פתרונות

תחבורתיים כוללים, או מתן פתרון לבעיות סביבתיות פוטנציאליות, דבר המחייב תכנון והקצאת משאבים נוספים. לכך העיר משרד מבקר המדינה, כי בתכניות בהיקפים גדולים דרישות אלה של לשכות התכנון המחוזיות הן מקובלות וצפויות, ובאשר לפרויקטים בהיקפים קטנים, לא מועלות, בדרך כלל, דרישות כאלה. מנתוני המינהל עולה, כי לא קיים שוני בהתפלגות המצב התכנוני לפי השלבים דלעיל בין פרויקטים גדולים לקטנים, ולא ניתן לייחס את הפיגור הרב בפרויקטים רבים רק לדרישות שמעלים מוסדות התכנון.

2. ביטוי נוסף למצב התכנוני של הרשאות התכנון שיוזם המינהל, מובא בנתוני מינהל התכנון במשרד הפנים: על פי החלטת ממשלה מיוני 1994, משרד הפנים מנהל מעקב אחר תכניות שמגישים המינהל ומשרד הבינוי והשיכון לוועדות המחוזיות. דוחות המעקב של משרד הפנים כוללים נתונים רק על תכניות מתאר ותכניות מפורטות שמהן ניתן לגזור היתרי בנייה, ואינם כוללים תכניות המחייבות שינוי תחומי שיפוט, תכניות שבסמכות ועדות מקומיות, או תכניות שאינן עומדות בדרישות הסף של לשכות התכנון המחוזיות לפתיחת תיק ותחילת ההליך הסטטוטורי, ועקב כך מוחזרות ליזמיהן. יצוין, כי בין משרד הפנים לבין המינהל ומשרד הבינוי והשיכון קיימת מחלוקת על מידת הדיוק של הנתונים, אולם מהנתונים ניתן ללמוד בקירוב על היקפי התכניות שבהליכים האמורים.

רוב התכניות שבטיפול החברות המנהלות טעונות אישור של הוועדות המחוזיות. אשר על כן, בדיקת מספר התכניות שהגיש המינהל בשנים 1998-2000 לשש הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה, כשלוש שנים לאחר תחילת פעולתן של החברות, יכולה להצביע על תרומתן לקידום זמינות הקרקע למגורים. על פי נתוני משרד הפנים, בשנים אלה (לרבות ינואר ופברואר 2001) נקלטו בוועדות המחוזיות 61 תכניות חדשות של המינהל (שקיבולתן כ-50,140 דירות), ובממוצע - 20 תכניות בלבד לשנה. בשלוש השנים האלה הסתיימו הליכי האישור של 44 תכניות של המינהל (13,480 דירות). יוצא, שמתוך מאות הרשאות התכנון שנתן המינהל לחברות המנהלות, נוסף על יותר מעשרה מקב"טים ששיווק המינהל משנת 1995 ואילך, מספר התכניות החדשות שהוגשו לוועדות המחוזיות מדי שנה בתקופה 1998-2000 הוא קטן. חלק מהזימות התכנוניות של המינהל נעשות בידי מחוזותיו או באמצעות חברות כלכליות עירוניות, ומכאן שהחלק שניתן לייחס לחברות המנהלות אף קטן מהמובא לעיל, דבר המצביע על תפוקתן הנמוכה. בהתייחס למספר התכניות בקירוב, ולשיעור השנתי של קיבולת הדירות בתכניות שהוגשו ונקלטו בוועדות המחוזיות, ספק אם יוכל המינהל לעמוד ביעדי השיווק שקבעה הממשלה, ונוסף על כך - ליצור מלאי קרקעות זמין לשעת צורך.

שיווק ובנייה

עם קבלת אישור סטטוטורי לתכנית, נערך המינהל לשיווק הקרקע ליזמים באמצעות החברות המנהלות ובאמצעות מחוזות המינהל. ההיערכות לשיווק כוללת הכנת "תיק שיווק" ובו מידע חיוני יזום, כגון: מדידות, תכנון התשתיות, נתוני בעלויות והסדרת נושא אגרות והיטלי פיתוח מול הרשויות המקומיות. הכנת תיק השיווק נמשכת כמה חודשים בדרך כלל, ועם השלמתו עורכת החברה המנהלת מכרז לביצוע עבודות הפיתוח בפרויקט. פרויקט שהגיע לשלב המכרז מוגדר במינהל כ"שיווק". הכספים שמשלמים היזמים למינהל עבור פיתוח הקרקע ששוקקה להם משמשים לביצוע עבודות הפיתוח על פי עקרון "המשק הסגור": תקבולי השיווק מועברים לחשבון בנק שנפתח לכל פרויקט בנפרד, שלב המוגדר במינהל כ"קופה", ומיועדים למימוש הפרויקט, קרי - ביצוע עבודות הפיתוח אשר יאפשרו את הבנייה.

במקרים רבים על המינהל לפנות חוכרים או פולשים מתחום המקרקעין שבתכנית מאושרת, להתדיין על פיצויים וכדומה, כל אלה - בהליכים משפטיים ואחרים ממושכים. התוצאה היא, שהאישור הסטטוטורי אינו מבטיח מימוש מיד. לפעמים קיים פער זמן של שנים מאישור תכנית ועד לראשית הבנייה. ביטוי מספרי למצב דברים זה ניתן לראות בכך, שביוני 2001 היתה הקיבולת של תכניות

שבתוקף שבידי המינהל 43,312 דירות, אולם בשנים האחרונות שיווק המינהל קרקעות לבנייה שקיבלתן כמחצית מכמות דירות זו. מכאן, שטיפולן של ועדות התכנון בתכניות, הנמשך לאורך זמן רב, מעבר לזמנים שנקבעו בחוק התכנון והבנייה, אינו הגורם העיקרי לשיעורי השיווק הנמוכים.

מבחן התוצאה של החברות המנהלות הוא בהבאת מספר רב ככל האפשר של הרשאות התכנון שקיבלו לסטטוס של הכנה לשיווק, שיווק בפועל ומימוש. להלן נתוני הפרויקטים אשר הגיעו לשלבים אלה:

(א) שיווק: מבין מאות הרשאות התכנון שנתן המינהל לחברות המנהלות משנת 1995 ואילך, היו 20 פרויקטים בלבד בשלב של הכנה לשיווק (הכנת תיק שיווק, היערכות למכרז, הסכמים עם הרשויות המקומיות): בשישה מקרים שפורסמו מכרזים, השיווק נכשל מסיבות שונות, כגון העדר היענות למכרזים במגזר הערבי; בשני מקרים הסתיימה ההיערכות לשיווק והפרויקטים היו מוכנים למכרז, אך עד למועד סיום הביקורת באוגוסט 2001, המכרזים טרם פורסמו; וב-12 מקרים טרם הושלם תיק שיווק, שהוא תנאי לפרסום מכרז. מרבית הפרויקטים שבהכנה לשיווק או שפורסמו לשווק מוגדרים כך זה 2-3 שנים, בלי שהגיעו לשלב המימוש. בשנים 1999-2000 הוכנו ואושרו רק 19 תיקי שיווק לפרויקטים של החברות המנהלות משנת 1995, וקיבלתם כ-5,600 דירות בלבד.

(ב) מימוש: הפרויקטים ששווקו נחלקים לשני סוגים: מימוש בפועל - פרויקטים בהם פתח המינהל חשבון בנק בו הפקיד את התקבולים מהיזמים שרכשו את הקרקע, ואלה ישמשו למימון עבודות הפיתוח. הסוג האחר הוא של מימוש פוטנציאלי (לא פעיל), בו פתח המינהל חשבון בנק לפרויקט, אך השיווק נכשל או טרם החל, וממילא לא הופקדו בחשבון תקבולים מיזמים. עד אפריל 2001, היו רק 38 פרויקטים שתכננו החברות המנהלות משנת 1995 בשלב מימוש פעיל, ו-19 פרויקטים במצב של מימוש פוטנציאלי. ההיקף הכולל של הפרויקטים במימוש לסוגיו הוא 57, משמע - פחות מ-10% מבין כ-610 הרשאות התכנון שקיבלו שמונה החברות המנהלות משנת 1995. במאסר 1998 כבר היו 18 פרויקטים במימוש פעיל, ומכאן שעד אפריל 2001, מקץ שלוש שנים, נוספו רק 20 פרויקטים שמומשו בפועל. יצוין, כי בכמה מקרים קיבלו החברות המנהלות אתרים עליהם כבר חלה תכנית בתוקף או שראשית התכנון נעשתה בידי אחרים, כך שבפועל מספר הפרויקטים במימוש (וממילא מספר הדירות בהם), אשר ניתן לייחס לפעולת החברות המנהלות הוא אף קטן יותר מהאמור לעיל.

עד לאוגוסט 2001, מקץ יותר משש שנים מאז תחילת הפעלת החברות המנהלות משנת 1995, אשר במהלכן הן תכננו מאות פרויקטים בעלות של יותר מ-495 מיליון ש"ח, מספר הדירות בקרקעות שהעמידו לשיווק היה כ-13,150, ומאלה שווקו 7,620 דירות בלבד, שהן כ-10% מכלל הדירות בקרקעות אשר שיווקו המינהל ומשרד הבינוי והשיכון בתקופה ינואר 1998 עד יולי 2001. על פי נתון זה, המאופיין ביחס עלות-תועלת נמוך מאוד, יש לשקול מחדש את אופן הפעלת החברות המנהלות.

משרד האוצר השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2001, כי לנוכח ממצאי הביקורת, הוחלט עם מנהל המינהל להקפיא חלק ניכר מהתקציב המיועד לתכנון בשנת 2002, וזאת עד לסיום תהליך מסודר של הפקת לקחים והטמעתם. כדי להפיק את מרב היתרונות מהפרטת ניהול התכנון, כך שיתרונותיו יבואו לידי ביטוי, יש להטמיע תמריצים במתכונת הפעלת החברות המנהלות. לדוגמה: חלוקת הרשאות התכנון צריכה להיעשות על פי היעילות של כל חברה, דבר שיצור תחרות ביניהן. כמו כן, יש לשנות את שיטת התשלום לחברות: כיום מקבלת חברה מנהלת יותר מ-35% משכר טרחתה (ובחלק מהפרויקטים נמצא בביקורת שחברות מקבלות 55% משכר טרחתן) בגין התכנון, עוד בטרם הגישה תכנית לוועדה המחוזית, דבר המעודד את החברות לדרוש הרשאות תכנון חדשות ולזנוח את הטיפול בהרשאות קיימות.

נוסף לכך, באותם מקרים מועטים שנעשה סקר היתכנות לפני התכנון, הוא נעשה בידי החברה המנהלת אשר אמורה להמשיך בתכנון. לדעת משרד האוצר, תיקון עיוותים אלה ואחרים, יביא לייעול השיטה באופן ניכר. בימים אלה שוקד משרד האוצר על הכנת מסמך המלצות לשינוי המתכונת של הפעלת החברות המנהלות והמתכונות, תוך התייחסות לממצאי הביקורת וללקחים אחרים.

מסלול המקב"ת

עד לשנת 1995 שיווק המינהל קרקעות בלתי מתוכננות ליוזמים גדולים בהיקף של עשרות אלפי דונמים ללא מכרז, אולם שליטתו של המינהל על הפיכת קרקעות אלה לזמינות היתה מועטה, אם היתה. משנת 1995 החל המינהל לפרסם מכרזים לשיווק חטיבות קרקע בלתי מתוכננות ובלתי מפותחות. על כל יום שזכה במכרז הוטל לתכנן את חטיבות הקרקע על חשבוננו, לטפל באישור הסטטוטורי של תכניתו (בתוך שנתיים), ולאחר השלמת הליכי התכנון - לחתום עם המינהל על חוזה פיתוח (בתוך שלוש שנים ממועד הזכייה במכרז). הזוכה יכול לבקש ארכה לחתימת חוזה הפיתוח לתקופה של עד חמש שנים נוספות תמורת תשלום למינהל. יוצא, שניתן לדחות את תחילת הבנייה עד שמונה שנים ממועד הזכייה במכרז. התמורה שהעניק המינהל לזוכה בגין תכנון הקרקע, היא במתן אופציה לרכישת זכויות במקרקעין (בדרך כלל בשיעור 20% משווי מקרקעי החוזה) אשר מימושה מותנה בהשלמת התכנון על ידיו. שיטת המקב"ת נועדה ליצור מתווה חדשני ונוסף ליצירת מלאי של דירות באמצעות המגזר הפרטי, בהנחה שהוא יעיל ומיטיב להתגבר על חסמים לתכנון. לדעת משרד מבקר המדינה, לשיטה חדשה זו יש משמעות החורגת משיפור טכני גרידא להגדלת היצע הדירות, ויש בה צעד נוסף לקראת רפורמה (בצד החלטות מועצת מקרקעי ישראל על הפשרת קרקע חקלאית), ומכאן חשיבותה הרבה.

בשנת 1995 נבחרו זוכים בתשעה מכרזים במסלול המקב"ת שקיבולתם כ-21,000 דירות. המועדים הסופיים לסיום הליכי התכנון במקב"תים השונים היו מיוני 1997 עד יולי 1999. עד למועד סיום הביקורת, באוגוסט 2001, היה מצב אתרי המקב"תים, כדלהלן: רק למקב"ת אחד היתה תכנית מפורטת מאושרת אך טרם הוחל בבנייתו; במקרה אחד בוטל החוזה בין הזוכה לבין המינהל עקב התנגדות של כל הגורמים הרלוונטיים; תכנון הקרקעות בשני אתרי מקב"תים הוקפא עקב התנגדויות של רשויות מקומיות; ובחמישה מקרים נוספים היו האתרים בשלבים שונים של הליכי תכנון. מכאן, שמקץ שש שנים, מסלול המקב"ת עוד לא חולל בנייה של דירה אחת.

בשלהי שנת 1997 החליט המינהל, לתקן את שיטת המקב"ת כדי לצמצם קונפליקטים אפשריים עם ועדות התכנון ועם רשויות מקומיות: הוחלט, כי חטיבות קרקע שיוצאו למכרז במתכונת זו יהיו בתוך תחומי שיפוט של יישובים עירוניים, ותכנון ייעשה בכפוף להוראות של תכניות מתאר ארציות ומחוזיות, ובתיאום עם מינהל התכנון במשרד הפנים ועם הרשויות המקומיות הרלוונטיות. כך הוכנו עוד 15 מכרזים במסלול זה שקיבולתם כ-30,000 דירות, ונבדקו עוד 21 מתחמים פוטנציאליים שקיבולתם כ-35,700 דירות נוספות. בפועל, עד לסיום הביקורת, שווקו ארבעה אתרים אחרים במסלול זה, ומצבם כדלקמן: לאתר אחד (170 דירות) יש תכנית מפורטת בתוקף אולם לא החלה הבנייה; אתר אחד ברה - תכנון עקב בעיות שמאיות; ושני אתרים בהליכי תכנון.

הצעות רבות של המינהל להסב אתרים שתחילה ניתנו לגביהן הרשאות תכנון לחברות מנהלות לאתרי מקב"תים עלו וירדו, בהעדר מדיניות ברורה במינהל והפקת לקחים בנדון. הועלה, כי אף שהמינהל ניסה תפיסה חדשה לשיווק קרקע כדי להגדיל את היצע המגורים, הוא לא קיים מעקב אחר הפעלת מסלול ייחודי זה, ונהג במקב"תים כביתרת הפרויקטים של החברות המנהלות. רק ביולי 2001 ניתן ביטוי ראשוני לבדיקת מסלול המקב"ת, במכתבו של סגן מנהל אגף תכנון ופיתוח במינהל אל מנהל המינהל. מניתוח של מצב האתרים שהועיד המינהל לשווק כמקב"תים הוא הגיע

למסקנה, כי הגדלה ניכרת של קיבולות מתחמי המקב"ת ביוזמת הזוכים ובאישור המינהל, מביאים לתוצאה הפוכה של הקפאה או דחיית התכניות המוצעות על ידם. עוד מצא, כי חסמים שהיו ידועים מראשית היוזמה התכנונית, כגון הצורך בשינוי תחומי שיפוט או התנגדויות של רשויות מקומיות, מביאים לאותה תוצאה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המינהל לבחון לעומק, מצד אחד - את הסיבות לאי הצלחת מסלול המקב"ת עד כה, ומצד אחר - את התנאים הנדרשים להמשיך בו, כגון: מהן הנסיבות המוקדמות והעקרוניות אשר עשויים להגדיל את סיכויי המימוש של חטיבת קרקע המיועדת לשיווק בתוואי זה: מהם הגדלים המיטביים, שימושי הקרקע ותמהיליהם הראויים, והמיקומים העדיפים להקצאת חטיבת קרקע לשיווק במסלול המקב"ת; וכיצד להגדיל את התיאום המוקדם עם הגורמים הרלוונטיים להבטחת התייחסותם החיובית למוזם. עבודת מטה כזו היא תנאי הכרחי להשגת יעדיו של מסלול זה. יצוין, כי הוועדה לרפורמה במדיניות מקרקעי ישראל (ועדת רונן, שהוקמה בשנת 1996 בידי שר התשתיות הלאומיות דאז), המליצה לאותו שר באפריל 1997, להמשיך ולשווק קרקעות בשיטה זו ככלי לקידום התכנון ולהקדמת זמינות הקרקע במדינה.

משרד האוצר השיב למשרד מבקר המדינה, כי בספטמבר 2001 קיבלה הממשלה החלטה בדבר שכלול השיטה, לרבות: הגבלת גודל המתחמים המשווקים בשיטה זו, הגבלת השיווק למתחמים העומדים בקנה אחד עם עקרונות מדיניות התכנון, כפי שהם באים לידי ביטוי בתכניות המתאר הארציות, וכך צמצום החיכוך בין המינהל ובין הזוכה במכרז.

גורמים שלדעת המינהל הם מעכבי תכנון

במקרים רבים הגורמים לאי הצלחת החברות המנהלות הם גופים חיצוניים אשר למינהל ולחברות המנהלות יש השפעה מועטה עליהם, אם אכן ישנה. ביוני 2001 בדק המינהל את הגורמים שעיקרם, לדעתו, את קידומן של תכניות שהוא יזם (באמצעות חברות מנהלות ומתכננות, במחוזותיו, ובחברות כלכליות עירוניות) והועלה, כדלקמן:

1. רשויות מקומיות: במקרים רבים נוצרים עיכובים כתוצאה מחילופים של ראשי רשויות מקומיות או של מהנדסי הרשויות, שעה שבעלי התפקידים החדשים דורשים לעצור יוזמות תכנוניות כדי לבדוק אותן מחדש, אף שהיו מקובלות על קודמיהם, והתוצאה היא דחיית התכניות או התניית הסכמתם של בעלי התפקידים החדשים בעשיית שינויים מהותיים בתכנית. שינויים אלה כרוכים לפעמים באבדן זמן רב, בקבלת הסכמה מחודשת של נציגי משרדי ממשלה בוועדות התכנון לתכנית ששונתה, ובהוצאות ניכרות שלא הובאו בחשבון מראש. במקרים אחרים משנים ראשי הרשויות את דעתם, ושוללים תכניות אשר אישרו קודם לכן, או מתנים את הסכמתם לתמוך בתכנית בביצוע עבודות פיתוח ובניית בנייני ציבור ביישובם גם אם מחוץ לתחום התכנית ועל חשבון המינהל. בבדיקה של המינהל נמצא, שהרשויות המקומיות הן הסיבה העיקרית לשיהוי בתכנון, שתוצאתו עיכוב של 37 תכניות שקיבולתן 53,471 דירות.

2. מוסדות תכנון: הליכי התכנון הסטטוטוריים מתמשכים שנים בוועדות התכנון, ובמקרים רבים אינם עולים בקנה אחד עם משכי הזמן שנקבעו בחוק התכנון והבנייה לגבי כל שלב ושלב. במקרים רבים, מתנות הוועדות את קידומה של תכנית במילוי דרישות תכנוניות נוספות, כגון: הכנת תכנית אב לכל היישוב, או הכנת פתרון תחבורתי כולל למרחב הגדול מתחום התכנית הנדונה. במקרים אחרים, לא נותנות הוועדות עדיפות לדיון בתכנית שיוזמת המדינה או רשות

שהוקמה בחוק, כמתחייב מהוראות חוק התכנון והבנייה. כל אלה תורמים לפיגור של שנים באישור תכניות. מסיבה זו מעוכבות, לטענת המינהל, 19 תכניות שקיבולתן 32,501 דירות.

3. אי-התאמה לתכניות מתאר: חלק מהתכניות שיזם המינהל אינו תואם לתשריטים ולהוראות של תכניות מתאר ארציות כוללות או נושאות ולתכניות מתאר מחוזיות שבהכנה. במקרים אלה קיימת אפשרות לדחיית התכנית שיזם המינהל, כולה או מקצתה, או לחלופין לשינוי התכניות המתאריות, שדורש הליך תכנוני ממושך, ובמקרה של תכניות מתאר ארציות מחייב גם אישור הממשלה למתן תוקף לשינוי. מסיבה זו מעוכבות 8 תכניות שקיבולתן 30,220 דירות.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה, כי דרישות תכנוניות וסביבתיות של רשויות התכנון הן חלק מתהליך התכנון; כי אי-עמידה בלוחות הזמנים שנקבעו בחוק נובע ממחסור במשאבים; וכי עדיפות לדיון בתכניות שביוזמת המדינה, ניתנת רק לאחר שהתכנית נמצאה כשירה להיכנס לדיון במוסד התכנון.

4. תחומי שיפוט: לפעמים תכניות משתרעות על חטיבת קרקע שבתחום שיפוט של שתי רשויות מוניציפליות ויותר. במקרה כזה התכנון מעוכב עד להסדרת שינוי תחום השיפוט כך שתחום התכנית ייכלל באחת מהרשויות. הליך זה נמשך לרוב כמה שנים⁶, ועד להסדרתו מעוכב אישור התכנית. מסיבה זו מעוכבות 13 תכניות שקיבולתן 24,087 דירות. בשנת 2000 אף הורה שר הפנים דאז להשהות את הטיפול הסטטוטורי בתכניות החוצות תחומי שיפוט, דבר שגרם לעיכוב בטיפול בתכניות של המינהל, ובייחוד הגדולות שבהן.

משרד הפנים הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי החלטת שר הפנים נועדה למנוע דיונים סטטוטוריים בוועדות התכנון ביוזמות להקמת שכונות עירוניות במרחב הכפרי של המועצות האזוריות, בטרם יכריע משרד הפנים בדבר השתייכותם המוניציפלית העתידית של אתרים כאלה לרשות מקומית סמוכה, ובטרם ברור כי יהיה ניתן לממש זאת מבחינת גבולות השיפוט. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים לבחון אם אין מקום להבחין בעניין זה בין תכניות הצמודות לבינוי קיים בשולי הערים, לבין כאלה המרוחקות ממנו, כך שבסוג התכניות הראשון יהיה אפשר לקיים דיון תכנוני, גם אם במועד הדיון הן עדיין מחוץ לתחום השיפוט העירוני. זאת, בהתאם לעמדת המועצה הארצית התומכת בפיתוח שעיקרו עירוני, ובאה לידי ביטוי גם בתמ"א 35 המעודדת בינוי בסמוך לערים הקיימות.

5. תחבורה: חלק מהתכניות מעוכבות בשל העדר פתרון תחבורתי כולל לתכנון המוצע. בכמה מקרים דורשות ועדות התכנון פתרון תחבורתי לתחום גדול בהרבה מהתכנית המוצעת, כדי לוודא את היתכנות התכנית ואת השפעתה בהיבט סביבתי רחב וחשוב זה. מסיבה זו מעוכבות 9 תכניות שקיבולתן 22,467 דירות.

מהסיבות העיקריות שהובאו לעיל, מעוכבות 86 תכניות שקיבולתן 162,746 דירות לתקופה שקשה לצפות את משכה, וייתכן שחלק מהן אף יבוטלו. על פי נתוני המינהל, גורמים נוספים המעכבים את קידום התכנון, אך במידה פחותה, הם בין השאר: בעיית בעלויות מעורבות (תכנון קרקע שחלקה בבעלות פרטית וחלקה ציבורית); בעיית פינאיים (של חוכרים ופולשים) בתחום התכנית; חילוקי דעות או דרישות של משרד הביטחון והמשרד לאיכות הסביבה; ובעיית פתרונות לביוב. מסיבות אלה מעוכבות 33 תכניות שקיבולתן 22,695 דירות⁷.

6 בעניין זה ראו בפרק "שינוי תחום שיפוט של רשויות מקומיות" בדוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי, התשנ"ז-1996.

7 בעניין זה ראו גם בפרק "תכנון ושיווק של קרקע המיועדת לבנייה למגורים" בדוח שנתי 2015 של מבקר המדינה, עמ' 81.

פרויקטים מעוכבים - דוגמאות

להלן דוגמאות לפרויקטים גדולים שתכננו החברות המנהלות, המעוכבים מהסיבות שהובאו לעיל:

מלכת הקריות

היוזמה לתכנון פרויקט המגורים הגדול ביותר (כ-35,000 דירות) מבין היוזמות של המינהל (נוסף לפרויקט הגדול בחריש-קציר) היא תוצר של בדיקה בנושא "תכנית לפיתוח מגורים במרחב חיפה רבתי" מספטמבר 1996, שהכין אדריכל עבור משרד הבינוי והשיכון. בבדיקתו נועדה לאתר קרקעות למגורים במרחב מטרופולין חיפה, כפתרון לביקושים החזויים עד לשנת 2020. חטיבת הקרקע בעלת הפוטנציאל הגדול ביותר לפיתוח מגורים אותרה במרחב הכולל את קריית ביאליק ממערב, המועצה האזורית זבולון, המועצה האזורית מטה אשר, וקריית אתא ממזרח, ועד לכביש מס' 79 מצפון, ונקראה "מלכת הקריות". בשנת 1996 הובא איתור זה לפני מנהל המינהל דאו ואומץ על ידו, וההרשאה לתכנון התחום האמור נמסרה לחברה מנהלת.

הועלה, כי פרויקט מלכת הקריות עולה בקנה אחד עם תכנית האב למטרופולין חיפה, תכנית המתאר המחוזית לצפון (שטרם אושרה), תכנית המתאר למחוז חיפה (שבהכנה), ולתמ"א 35, בה הוגדר תחומה של תכנית מלכת הקריות כ"מרקם עירוני מגובש", המאופיין בגיבוש גושים עירוניים גדולים הבנויים בצפיפויות בינוניות וגבוהות, חלקם ברצף לשטחים מבוזים קיימים. התכנית המוצעת של מלכת הקריות, הולמת אפיונים אלה. תימוכין נוספים לפרויקט הובאו בהמלצות הוועדה לאיחוד רשויות מקומיות מ-1998 בראשות פרופ' שחר, שהוקמה על פי החלטת ממשלה מאוגוסט 1995. הוועדה המליצה לאחד את קריות המפרץ לעיר אחת (לרבות תחום מלכת הקריות), וציינה, כי האיחוד שהציעה יסייע להקמת מלכת הקריות בלי להקים עיר נוספת, והקמתה תניב הכנסות מהיטלי השבחה ואגרות בנייה בשיעור של 1.1 מיליארד ש"ח, דבר שיקטין את הגירעון המצטבר של הקריות לכשיאוחדו.

צוות התכנון של מלכת הקריות החל לפעול בשנת 1997 בהיגוי של ועדה שכללה נציגים ממשרד הפנים, ממשרד התחבורה, מהמשרד לאיכות הסביבה, ממשרד הבינוי והשיכון, מהמינהל, וכן את ראשי הרשויות המקומיות המתאימות. בינואר 1998 דנה ועדת המעקב ובקרה לתמ"א 31 בתכנית, והחליטה להמליץ למועצה הארצית לתכנון ולבנייה (להלן - המועצה הארצית) להמשיך בתכנון פרויקט מלכת הקריות. באוגוסט 1998 החליט מנכ"ל משרד הפנים דאו על הכנת תכנית מתאר מחוזית חלקית לפרויקט, אשר תקבל תוקף סטטוטורי, וכי בד בבד יפעל משרד הפנים על פי המלצות ועדת פרופ' שחר לאחד את תחום השיפוט של כל הקריות. בפברואר 1999 הוצגה הפרוגרמה למגורים של תמ"מ 6 (למחוז חיפה) שבהכנה (קרי - תחזית הביקושים לדירות) לוועדת ההיגוי של פרויקט מלכת הקריות, וממנה עולה כי פרויקט זה יספק יותר מ-50% מהביקושים החזויים למגורים בקריות, עד לשנת 2020. במאי 1999 מינה מנכ"ל משרד הפנים ועדת חקירה שתבדוק את שינוי תחום השיפוט של עיריית קריית ביאליק והמועצה האזורית מטה אשר, במטרה להעביר לתחום העירייה שטחים שהם חלק מהפרויקט, כדי שיהיה ניתן להתחיל בבניית השכונות הראשונות בצמוד לבינוי הקיים של קריית ביאליק.

משנת 1998 החלו רשויות מקומיות בגליל להתנגד לפרויקט, מחשש שיפגע בפיתוח ובאכלוס של הגליל. כפועל יוצא, גם מחוז הצפון של משרד הפנים, שהיה שותף בהיגוי התכנון, הביע התנגדות לפרויקט, בשונה מעמדת מחוז חיפה והרשויות המקומיות בתחומו. כך, למשל, בדיון מאוגוסט 1999 בנושא תמ"א 35 והתייחסותה למחוז הצפון, הביעו ראשי רשויות מקומיות אחדים את התנגדותם לתפיסה של חיפה כמטרופולין הצפוני במדינה בטענה שיגרם נזק לגליל, וכפועל יוצא - דרשו לבטל את פרויקט מלכת הקריות שהוא חלק מתפיסה זו. נוכח המחלוקת שנוצרה, החליטה ועדת החקירה לעניין שינוי תחום השיפוט של קריית ביאליק והמועצה האזורית מטה אשר,

באוקטובר 1999, להקפיא את עבודתה, עד שיתקבלו החלטות במוסדות התכנון. תכנית האב למלכת הקריות הושלמה בספטמבר 1999, אולם היא לא נדונה בוועדה המחוזית חיפה, על פי הוראת מנכ"ל משרד הפנים דאז להשהות את הדיון בתכנית עד לבחינת השפעותיה המרחיבות. בעקבות כך הוקפא פרויקט המגורים הגדול של המינהל.

עד למועד סיום הביקורת באוגוסט 2001, ומקץ שנתיים להשלמת התכנית, לא קיים דיון כלשהו ולא ניתנו הסברים למינהל בידי משרד הפנים, משרדי ממשלה אחרים, או ועדות התכנון, על הסיבות לביטול הפרויקט או לדחייתו. תשלומי המינהל לחברה המנהלת בגין תכנון מלכת הקריות היו, עד אוגוסט 2001, בסך 4.5 מיליון ש"ח.

ראש העין - הרובע הדרום מזרחי

העיר ראש העין ממוקמת בשוליים המזרחיים של מרחב מטרופולין תל אביב. על פי התפיסה התכנונית של תכנית המתאר המחוזית למחוז המרכז (להלן - תמ"מ 21/3), יש לתת קדימות להגדלה של ערים במזרח המחוז, ובהן: ראש העין, שוהם, אלעד ומודיעין. הרחבת ראש העין עולה גם בקנה אחד עם תכנית המתאר הארצית החדשה שבהכנה - תמ"א 35, ועם תכנית האב מטרופולין תל אביב. העיר נחלקת לשלושה רובעים עיקריים, ובהם הרובע הדרום מזרחי שמתכנן המינהל באמצעות חברה מנהלת שנבחרה בשנת 1995, וקיבלתו כ-12,500 דירות. הרובע חולק לשישה מתחמי תכנון, אשר לכל אחד מהם היה צריך להכין תכנית מפורטת כדי לממש את הבנייה.

ביוני 1995 זכתה חברה במכרז לפיתוח קרקע בלתי מתוכננת (מקב"ת), הממוקמת בתחום אחד מששת מתחמי התכנון. שטח המקב"ת היה כ-730 דונם וקיבלתו - כ-4,000 דירות. בשלהי שנת 1995 העבירה החברה הזוכה את התכנית המפורטת של המקב"ת לדיונים מקדימים בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ראש העין ובוועדה המחוזית מרכז. שתי הוועדות דרשו מהמינהל להכין תכנית אב לכל תחום השיפוט של ראש העין והרובע הדרום מזרחי, כדי לקבל תמונה כוללת של העיר המורחבת ומידת השתלבות הרובע המתוכנן בעיר הקיימת.

החברה המנהלת הכינה תכנית אב כאמור, ובמהלך הכנתה, החליטו המינהל והחברה המנהלת לתת קדימות לתכנון אתר המקב"ת, בבחינת מקרה מבחן לכלל התכניות המפורטות של חמשת המתחמים האחרים. ביולי 1996 הוצגה תכנית האב לפני הוועדה המקומית ראש העין, וזו אימצה אותה. גם הוועדה המחוזית מרכז אימצה את תכנית האב, ובאוגוסט 1997 החליטה על הפקדתה (בתנאים) של התכנית המפורטת של אתר המקב"ת. אחד התנאים שהציבה הוועדה המחוזית היה עשיית שינוי בתמ"א 31, כך שיורחב תחום הבינוי של ראש העין, ויתווסף אליו השטח הפתוח שמדרום מזרח לעיר הקיימת (למעשה - תחום הרובע המתוכנן). בדצמבר 1997 אישרה ועדת המעקב ובקרה לתמ"א 31 (שבסמכותה לבצע שינויים ועדכונים בתכנית המתאר הארצית) את שינוי ייעוד הקרקע ברובע מ"שטח נוף כפר פתוח" ל"שטח לבינוי עירוני", וביולי 1998 אישרה גם הוועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים שינוי זה.

התכנית המפורטת של אתר המקב"ת אושרה בידי הוועדה המחוזית ביוני 2000, לאחר שתחומה הוגדל ל-812 דונם ומספר הדירות - ל-4,613. כחודש לאחר מכן ערו דיירים משכונה סמוכה על אישור התכנית לפני המועצה הארצית, ובמאוס 2001 החליטה ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לקבל את הערר ולבטל את אישור התכנית המפורטת של המקב"ת. נימוקי ועדת המשנה לעררים היו בעיקרם: תכנית המקב"ת המאופיינת בבנייה רוויה וצפופה עומדת בסתירה לתכנית מתאר מחוזית חלקית שבתוקף משנת 1989 החלה על אותו תחום, ומחייבת בנייה צמודת קרקע בצפיפות נמוכה; תמ"מ 21/3 הופקדה אך טרם אושרה, ואין לה תוקף מחייב, ואין להסתמך עליה לאישור התכנית המפורטת.

כדי לפתור בעיה זו החל משרד הפנים להכין, עובר לסיום הביקורת, תכנית מתאר מחוזית חלקית חדשה אשר בה יעוגן התכנון המוצע של המינהל. אולם, יש במקרה זה כדי להמחיש את התמשכות הליכי התכנון לאורך זמן רב, ואת ההשלכות מאי אישורה של תמ"מ 21/3, אשר משרד הפנים שוקד על הכנתה יותר מ-10 שנים, אך אינו פועל בנחרצות למתן תוקף סטטוטורי לתכנית חיונית זו. כתוצאה ממצייאות זו, נגרם שיהוי בבנייתן של אלפי דירות באזור הביקוש במרכז הארץ. על פי נתוני חברת הבקרה, שילם המינהל לחברה המנהלת במשך שש השנים מהרשאת התכנון ועד מארס 2001 סך 8.51 מיליון ש"ח.

יבנה - מע"ר (מרכז עסקים ראשי)

העיר יבנה גדלה בשיעור ניכר בעשרים השנים האחרונות, והפיתוח המואץ חייב התאמה של מערכת השירותים והתעסוקה לביקושים שנוצרו, ומכאן הצורך בפיתוח המע"ר הישן הקיים. חידוש המע"ר תוכנן בהליך של רה-בינוי, נושא שחשיבותו הרבה הודגשה פעמים רבות בתכניות מתאר ארציות ומחוזיות ובתכניות מטרופוליניות. על פי תכניות אלה, להליכים של רה-בינוי, שיקום וציפוף פוטנציאל להוספת עוד כ-10% מהדירות הקיימות בערים, נוסף ליתרונות כלכליים וחברתיים הגלומים בהם.

בפברואר 1996 נתן המינהל הרשאה לחברה מנהלת לתכנן את המע"ר של יבנה בתוך שנה. מהתכנית המפורטת שהכינה החברה עולה, שתכנון המע"ר מתייחס לתחום ששטחו 114 דונם, ובהליך של רה-בינוי ייהרסו כ-9,000 מ"ר בנויים קיימים כדי להמירם בבניית 588 דירות, בהקצאת כ-10,500 מ"ר למסחר, וכן בבניית מבני תרבות ובניין עירייה חדש. הפרוגרמה לתכנית נגזרה מתכנית אב ליבנה לקיבולת של 70,000 תושבים, שהכין משרד הבינוי והשיכון באותה העת. בשנים 1997-1999 גובשה הפרוגרמה למע"ר ונבחרה חלופה תכנונית בתיאום עם ראש העירייה דאז, ובהמשך עם ראש העירייה המכהן, ועם מהנדס העיר, נציגי המינהל ונציגי החברה המנהלת. על פי בדיקה שמאית שהזמינה החברה, שיווק הקרקע של פרויקט זה היה יכול לממן את בניית מבני הציבור. במאי 1998 אושרה התכנית בידי ראש העירייה דאז, מנהל מחוז המרכז של המינהל ומנכ"ל החברה המנהלת. בדצמבר אותה שנה סיכם המינהל עם ראש העירייה הנוכחי, כי התכנית תקודם למתן אישור סטטוטורי. בדיון ממאי 1999 חזר ראש העירייה פעם נוספת על תמיכתו בתכנית ורצונו לקדם את אישורה. באותו חודש דנה הוועדה המקומית בתכנית והמליצה לפני הוועדה המחוזית מרכז על אישורה, בכפוף לתיקון התכנית בכמה נושאים ובהם - הפחתת מספר הדירות ל-350, דבר שיושם בידי מתכנן התכנית מטעם החברה המנהלת.

בדצמבר 1999 נערכה פגישה בהשתתפות ראש עיריית יבנה ומהנדס העיר לבין נציגי המינהל, החברה המנהלת ואחרים. בפגישה זו שינתה העירייה את דעתה, וביקשה לשנות את התכנית לחלוטין, כך ששטחי המגורים והמסחר יבוטלו, ובמקומם יתוכנן מרכז קניות ובידור. בכך, למעשה, חזרה בה עיריית יבנה מהסכמתה לתכנית שנבחרה מבין 17 חלופות, ולאחר שלוש שנות תכנון שנעשה על דעתה ובמשותף עמה. לנוכח בקשת העירייה, הודיע סמנכ"ל שיווק וכלכלה במינהל על הפסקת הטיפול בפרויקט.

על פי נתוני חברת הבקרה, היו העלויות בגין התכנון שלא נשא פרי, בסך 969,000 ש"ח עד מארס 2001.



בשנות התשעים הפך מינהל מקרקעי ישראל (המינהל) ליוזם ולמתכנן של פרויקטים לבנייה הגדול במדינה. תקציבי התכנון שלו גדלו פי 20 ויותר מראשית שנות התשעים עד לאמצען, ובשנת 1995 נעשה רה-ארגון של דפוסי העבודה במינהל שבבסיסו התפיסה, כי המגזר הפרטי יעיל יותר מהמינהל עצמו בתכנון ובפיתוח קרקעות, ומטרתו לאפשר עמידה ביעדי שיווק של 40,000-50,000 דירות בשנה, עליהם החליטה הממשלה. מרבית הפעילות התכנונית נמסרה לידי חברות מנהלות חיצוניות, ונוסף על כך - שיווק המינהל חטיבות קרקע בלתי מתוכננות ליוזמים פרטיים, כדי שייפתחו אותן בפרק זמן קצוב. התברר, כי למרות הגידול הניכר בתקציב התכנון והפעלת מסלולי הפעולה החדשים, לא הצליח המינהל לעמוד ביעדי שיווק הקרקעות למגורים, ובשנים האחרונות אף לא במחציתם, וממילא גם לא הצליח ליצור מלאי קרקעות זמין לשעת הצורך. לא נמצא מתאם בין תקציבי התכנון הגבוהים ושיטות הפעולה החדשות לבין שיעור שיווק הקרקעות, ולא נמצאו פתרונות יעילים לגורמים מעכבי תכנון, על אף ההפרטה של ניהול התכנון. עד לאוגוסט 2001, מקץ למעלה משש שנים מאז תחילת פעולתן של החברות המנהלות מהמרכז בשנת 1995, אשר תכננו מאות פרויקטים בתקציב של יותר מ-495 מיליון ש"ח, היה מספרן של הדירות בקרקעות שהעמידו לשיווק כ-13,150, ומאלה שיווק המינהל בפועל כ-7,620 בלבד. על פי נתון זה, המאופיין ביחס עלות-תועלת נמוך מאוד, יש לשקול מחדש את אופן הפעלתן של החברות המנהלות.

המינהל מסר לחברות המנהלות שנבחרו בשנת 1995 יותר מ-600 פרויקטים, אולם כמעט מחציתם בוטלו או הוקפאו. אף שפחת תכנוני הוא חלק בלתי נפרד מיוזמות תכנונית, לא פעל המינהל כדי לצמצם ככל האפשר פחת זה - בין השאר באמצעות הכנת סקרי היתכנות או היערכות מוקדמת אחרת - ובכך תרם להוצאת כספים מיותרת, שהסתכמה עד למועד סיום הביקורת ב-90 מיליון ש"ח בקירוב. לדעת משרד מבקר המדינה, תיאום מוקדם עם נציגי משרד הפנים בלשכות התכנון המחוזיות, היה יכול להעלות את רמת ההיתכנות של מימוש פרויקט, ומן הראוי שיהפוך לאבן דרך הכרחית בבדיקת היתכנות של כל פרויקט חשוב. כמו כן, על המינהל להטיל את הכנת סקרי ההיתכנות על אנשי מקצוע שאינם קשורים לחברות המנהלות, בשונה ממנהגו בעבר, כדי להבטיח מסקנות בלתי מוטות.

אחדים מהפרויקטים שהקצה המינהל לחברות המנהלות, תוכננו בד בבד עם הכנת תכניות מתאר ארציות ומחוזיות בידי מינהל התכנון במשרד הפנים, באותם נושאים ובאותם אזורים. סדרי מינהל תקינים מחייבים עשיית הבחנה ברורה בין התכנון המסדיר, שעליו מופקד משרד הפנים, לבין התכנון היוזם של המינהל. אמנם, התכנון המסדיר לוקה בחסר, ואין תכנית מתאר ארצית כוללת ותכניות מתאר מחוזיות עדכניות בתוקף (למעט למחוז הדרום), אולם, לדעת משרד מבקר המדינה, במקרים שבהם מכין מינהל התכנון במשרד הפנים תכנון מתארי מסדיר, על המינהל לכוון את יוזמותיו במידת האפשר על פי תכניות המתאר הקיימות ואלה שבהכנה, כדי למנע כפילויות וקונפליקטים ככל האפשר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המינהל לבדוק לעומק את הסיבות לאי הצלחתו של מסלול שיווק הרקעות הבלתי מתוכננות (המקב"ת), אשר מקץ כמעט שבע שנים מהפעלתו טרם חולל בניי של אף דירה אחת. לשם כך, שומה עליו לעשות עבודת מטה אשר תבחן מהן הנסיבות המוקדמות ומהם העקרונות אשר עשויים להגדיל את סיכויי המימוש של חטיבת קרקע המיועדת לשיווק בתוואי זה. עבודת מטה כזו היא תנאי הכרחי להשגת יעדי של מסלול המקב"ת.