

עבודות תכנון ברשות מקרקעי ישראל ובמשרד הבינוי והשיכון

תקציר

רקע

כדי לאפשר מתן פתרונות דיור לכלל האוכלוסייה יש להפוך את הקרקע לזמינה לבנייה למטרת מגורים באמצעות תכנון מתארי ומפורט שלה. גופי השלטון העיקריים שיוזמים ומבצעים תכנון קרקעות למגורים הם רשות מקרקעי ישראל (רמ"י), שאחראית לניהול מקרקעי ישראל, ומשרד הבינוי והשיכון (משרד הבינוי), הממונה על ייזום וביצוע של מדיניות הממשלה בתחום הבנייה למגורים. את פעולותיהם בתחום התכנון מבצעים גופים אלה בדרך של רכישת שירותים במיקור חוץ מגופים פרטיים המתמחים בכך.

נתוני מפתח

110,000

יחידות דיור יזמו רשויות מקומיות ומשרדי ממשלה בשנים 2016-2018 בתוכניות מפורטות

108,000

יחידות דיור יזם משרד הבינוי בשנים 2016-2018 בתוכניות מפורטות

246,000

יחידות דיור יזמה רמ"י בשנים 2016-2018 בתוכניות מפורטות

237,000

יחידות דיור תוכננו על ידי רמ"י ומשרד הבינוי ואושרו בתוכניות מפורטות בשנים 2016-2018 - עמידה ביעד שקבעה הממשלה (170,000)

יותר מ-3 שנים

משך הליך התכנון שבו מצויים 22% מעבודות התכנון שרמ"י מסרה לחברות מתכננות וכ-11% מהעבודות שמשרד הבינוי מסר למתכננים ולחברות מתכננות, מעבודות התכנון שנבדקו

815 מיליון ש"ח

התקציב של רמ"י ושל משרד הבינוי לפעולות התכנון לשנת 2018 (כ-440 מיליון ש"ח של רמ"י וכ-375 מיליון ש"ח של משרד הבינוי)

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד ספטמבר 2019 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות רמ"י ומשרד הבינוי בכל הנוגע למסירת עבודות תכנון לבנייה למגורים למתכננים פרטיים, ובכלל זה בחירת המתכננים, אופן הקצאת עבודות התכנון והליווי שלהן. כמו כן נבדק יישום החלטות הממשלה בעניין העברת תחום התכנון מרמ"י לגורמים אחרים. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר - במינהל התכנון, באגף החשב הכללי, במטה הדיור הלאומי, ובמשרד הביטחון.



תמונת המצב העולה מן הביקורת

על אף החלטות הממשלה ומועצת מקרקעי ישראל (המועצה) להעביר את ביצוע פעולות התכנון לגורמים אחרים כחלק מרפורמה ברמ"י, רמ"י עדיין הגורם המרכזי שמבצע את פעולות התכנון על מקרקעי ישראל (בשנים 2016 עד 2018 תכננה רמ"י כ-53% מכלל יחידות הדיור שאת תכנון יזמו גופים ממשלתיים). כמו כן טרם אושרה טיוטת הסכם עקרונות לחלוקת האחריות לתכנון, שיווק ופיתוח קרקעות מדינה שגיבשה הוועדה לתכנון ופיתוח שבראשה עומד נציג משרד האוצר.

במכרזים למתן שירותי תכנון של רמ"י ושל משרד הבינוי אחת מאמות המידה להערכת החברות המתמודדות היא שביעות הרצון מהתקשרויות קודמות עם המתכננים. נמצא כי התשתית העובדתית שריכזה רמ"י לצורך גיבוש הערכה זו טעונה שיפור; למרות הצורך החיוני בלמידה ארגונית ואף שהערכת עבודות תכנון קודמות היא נדבך חיוני בתהליך בחירת החברה המתכננת, רמ"י ומשרד הבינוי לא מבצעים הערכה כזו באופן שיטתי רצוף.

כ-22% מעבודות התכנון שרמ"י מסרה לחברות מתכננות וכ-11% מהעבודות שמשרד הבינוי מסר למתכננים ולחברות מתכננות נמצאים בהליך התכנון פרק זמן ארוך משנקבע בהסכם עם החברות המתכננות (שלוש שנים). זאת ועוד, עד מועד סיום הביקורת (ספטמבר 2019) רוב העבודות נמצאות בשלבים מוקדמים של ההליך.

היעדר הנחיות תכנון מפורטות: רמ"י הסתפקה בקביעה לפיה על החברות המתכננות לבצע פיקוח על איכות התכנון בהתאם לרמה המקצועית הנדרשת בכל תחום ותחום, ולתכנית כולה כמכלול, ובהתאם לדרישותיה, ולא קבעה דרישות או מדדים שמטרתם לקבוע סטנדרטים מינימליים מחייבים לתכנון.

פערים בממשקי העבודה המשותפים: למשרדי הממשלה העוסקים בביצוע עבודות תכנון, ובהם משרד הבינוי ורמ"י, אין מאגר מידע משותף למתכננים. כמו כן, הגם שנמסר כי נערכות ישיבות מעקב רבעוניות, נמצא כי משרד הבינוי ורמ"י לא הסדירו כללים לשיתוף המידע ביניהם. הם גם לא קיימו תהליך משותף של הפקת לקחים במקרים שבהם בוצע תכנון מחדש.

מנתוני תוכניות מאושרות ניכרת שונות בין המגזרים בהיקף יחידות הדיור שאושרו בתוכניות המתאר בשנים 2017 עד 2019. על פי אומדן משרד הבינוי מדצמבר 2019 קיים פער בין צורכי הדיור במגזר החרדי להיצע יחידות הדיור המתוכננות עבורו.



בשנים 2016 עד 2018 עמדו רמ"י ומשרד הבינוי ביעדי התכנון למגורים שקבעה להם הממשלה בהחלטותיה ואף מעבר לכך: בסך הכול אושרו בתוכניות מפורטות כ-237,000 יחידות דיור, לעומת יעדי הממשלה, שהמספר הכולל של יחידות הדיור שנקבעו בהם היה 170,000.

רמ"י ומשרד הבינוי הטמיעו במכרזיהם למתן שירותי תכנון את המלצות ועדת זילר בדבר מתן משקל ניכר - 80% - למרכיב האיכות. כמו כן, בשנים האחרונות פועל משרד הבינוי לגיבוש ולפיתוח של כלי מדידה במטרה לקדם תכנון שכונות איכותיות.

עיקרי המלצות הביקורת

נוכח אי-ביצוע החלטות הממשלה והמועצה בעניין העברת התכנון מרמ"י, והזמן הרב שחלף מאז התקבלו כמה מהן, ראוי כי הממשלה (באמצעות שר האוצר) והמועצה ישקלו לבחון שוב את מדיניות התכנון ויישומה כדי להשיג את מרב התועלת לציבור. בד בבד, כל עוד לא נקבע אחרת, יש לפעול ליישום החלטות אלו, ובפרט להסדיר את חלוקת העבודה בין רמ"י ובין משרד הבינוי, בהתאם לסדר העדיפות שנקבע בהחלטות הממשלה.

על רמ"י ומשרד הבינוי להקפיד על ביצוע בקרה ומעקב הדוקים אחר כלל התוכניות שבתהליכי עבודה, ובכלל זה אחר אבני הדרך העיקריות בהן ואחר העמידה בלוחות הזמנים שנקבעו.

על רמ"י ומשרד הבינוי להסדיר ולקיים תהליכים משותפים ושיתוף מידע בתחום התכנון בנוגע להיבטים כגון הפקת לקחים, סטנדרטים לאיכות התכנון, סדרי ההתקשרויות, מעקב ובקרה והערכת ספקים, ולבחון הקמת מאגר משותף למתכננים, והכול בכפוף להוראות כל דין.

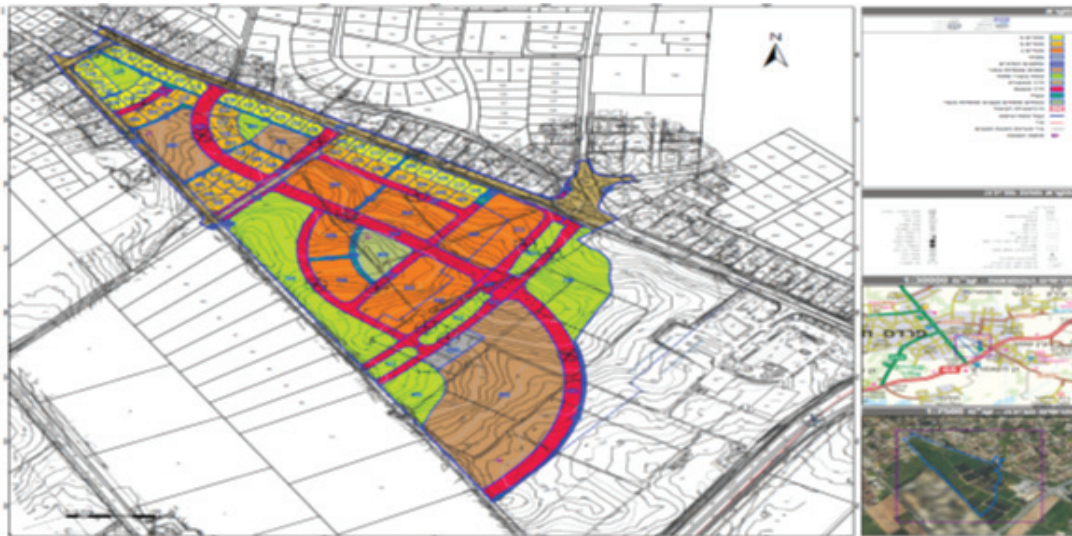
על רמ"י ומשרד הבינוי לשקול לנקוט פעולות פרו-אקטיביות להגברת המודעות של עסקים זעירים, קטנים ובינוניים לאפשרות להשתתף במכרזיהם, לרבות מכרזים למתן שירותי תכנון. ראוי שהגופים ישקלו שיתוף פעולה עם הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים.

מומלץ למשרד הבינוי ולמינהל התכנון להמשיך ולעקוב אחר מידת העמידה ביעדי התכנון בשנים הקרובות ולבחון את הצורך בעדכונם בהתאם לצרכים המשתנים של המגזרים השונים.

סיכום

תכנון קרקעות למגורים הוא שלב בסיסי וחשוב בשרשרת ייצור פתרונות הדיור לאוכלוסייה. נוכח הליקויים שעלו, ראוי כי רמ"י ומשרד הבינוי ינקטו פעולות לשיפור המעקב והבקרה שלהם על ביצוע עבודות תכנון בהתאם ללוחות הזמנים שנקבעו להן ולהבטחת איכות העבודות בראייה משותפת וכוללת. ראוי גם שהממשלה תשקול לבחון שוב את מדיניות התכנון ויישומה כדי להשיג את מרב התועלת לציבור לאור צורכי שוק הדיור, ובשים לב לכלל פעולות רמ"י.

תשריט תוכנית מפורטת



המקור: מינהל התכנון, תוכנית מס' 353-0121889, פרדס חנה-כרכור, שכונת הטריז.