

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ג | מאי 2023



רשות מקרקעי ישראל

תכנון ושיווק של קרקעות למגורים



תכנון ושיווק של קרקעות למגורים

רקע

משנת 2007 חלה עלייה חדה במחירי הדירות בישראל. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס), עד ינואר 2019 עלה מדד מחירי הדירות בכ-130%, ואילו ההכנסה הממוצעת ברוטו של משקי הבית עלתה עלייה מתונה יותר - כ-50%. מינואר 2019 עד יולי 2022 השלים מדד מחירי הדירות עלייה נוספת של כ-37%. מגמות אלו הכבידו מאוד את נטל הוצאות הדיור על משקי הבית, בעיקר על שכבות אוכלוסייה במעמד חברתי-כלכלי נמוך ובמעמד הביניים.

מחירי הדיור מושפעים בין היתר מהיחס שבין ההיצע של יחידות הדיור לביקוש. על פי נתוני המועצה הלאומית לכלכלה שבמשרד ראש הממשלה (המועצה הלאומית לכלכלה), בשנים 2006 - 2022 נוצר מחסור מצטבר של כ-189,000 יחידות דיור (יח"ד), וזאת משום שמספר יח"ד שנבנו היה קטן מהנדרש לפי צורכי הדיור.

יכולתם של המדינה ומוסדותיה להשפיע על היצע הדיור, ואגב כך לווסת את מחירי הדיור, ניכרת בעיקר משום שהמדינה מחזיקה בכלים ובמשאבים רחבי היקף, כמו שליטה על הרוב המוחלט של קרקעות המדינה (כ-90%) ומעורבות בתהליכי תכנון וכן שליטה על פיתוח תשתיות לאומיות הנדרשות לפיתוח שכונות מגורים. רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) היא הגוף הממשלתי העיקרי המופקד על הגדלת היצע הדיור, בשל מעורבותה לאורך שרשרת הייצור של יח"ד משלב תכנון הקרקע דרך שיווקה ועד פיתוחה.



נתוני מפתח

114- תוכניות למגורים	600,000 יח"ד	208%	189,000
מתוך 324 תוכניות שאושרו בשנים 2017 - 2021, (כ-35%) ביוזמה ציבורית, קיימים חסמים בשלבי השיווק, היתרי הבנייה או האכלוס	אושרו במסדות התכנון בשנים 2017 - 2021, שמתוכן כ-384,000 (כ-64%) ביוזמה ציבורית ¹	שיעור העלייה במדד מחירי הדיוור בשנים 2007 - 2022	מחסור מצטבר של יח"ד בשנים 2006 - 2022
54,000 יח"ד	80%	28%	רק 14% (53,500)
שטרם הסתיימה בנייתן ולגביהן ניתנו ארכות לבנייה בשנים 2017 - 2021 על ידי רמ"י	שיעור העמידה ביעדי הממשלה לביצוע עסקאות (164,000 מתוך 205,000 יח"ד) על ידי רמ"י בשנים 2021 - 6	מהתוכניות, שכללו כ-52% (192,000-כ) מכלל יח"ד, אושרו בוועדות מחוזיות בחריגה מזמן התקן - 18 חודשים	מכלל יח"ד (384,000) שאושרו בשנים 2017 - 2021 בתוכניות ביוזמה ציבורית שווקו

פעולות הביקורת

בחדשים פברואר עד ספטמבר 2022 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיה של רמ"י בנוגע לתכנון ולשיווק של קרקע למגורים. הנושאים שנבדקו היו, בין היתר, יישום התוכנית האסטרטגית לדיוור, תכנון סטטוטורי של קרקעות למגורים ושיווק וביצוע של עסקאות בקרקע למגורים. עיקר הביקורת נעשתה ברמ"י. בדיקות השלמה נעשו במינהל התכנון שבמשרד הפנים, במשרד הבינוי והשיכון, במרכז למיפוי ישראל, במשרד האוצר, במשרד ראש הממשלה ובלמ"ס.



1 ייזום וקידום תכנון על ידי גופים ממשלתיים כגון רמ"י, משרד הבינוי ומינהל התכנון ועל ידי גופים ציבוריים אחרים כגון רשויות מקומיות.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



פער מצטבר בין צורכי הדיור לגמר בנייה - נכון למועד סיום הביקורת, על פי נתוני המועצה הלאומית לכלכלה, בכל המחוזות קיים מחסור מצטבר בהיקף של 189,000 יח"ד אל מול צורכי הדיור. המחסור המשמעותי ביותר הוא במחוזות המרכז וירושלים - 55,000 יח"ד ו-46,000 יח"ד בהתאמה. במחוזות דרום ותל אביב המחסור עומד על 34,000 יח"ד ו-25,000 יח"ד בהתאמה. יצוין כי בשנים 2020 - 2021 מחירי הדירות המשיכו לעלות והשלימו עלייה נוספת של כ-19% בשנים אלה.



יעדים לאישור תוכניות מפורטות במוסדות התכנון בחלוקה גיאוגרפית - בהחלטת הממשלה ממרץ 2017, שכותרתה "תוכנית אסטרטגית לדיור", אומצה תחזית צורכי הדיור שבתוכנית האסטרטגית, והוצגה לקבינט הדיור בפברואר 2017. לפי התוכנית, בשנים 2017 - 2040 נדרשת בנייתן של כ-1.5 מיליון יח"ד, ובהתאם לזה נקבע יעד כולל לתכנון של כ-2.6 מיליון יח"ד בתוכניות מפורטות לאותן השנים. בתוכנית האסטרטגית נקבעו בין היתר יעדים כמותיים הנוגעים לאישור יח"ד בתוכניות מפורטות לשנים 2017 - 2040, על פי מחוזות. בהסתכלות כוללת על שנות החומש הושגו יעדי התוכנית האסטרטגית לשנים 2017 - 2021 לאישור יח"ד בתוכניות מפורטות. עם זאת, במחוזות תל אביב והמרכז, אזורי הביקוש, היה הביצוע כ-96% (83,000 יח"ד מול יעד של 86,000 יח"ד) וכ-96% (154,000 יח"ד מול היעד של 163,000 יח"ד) מיעדי הממשלה, בהתאמה, מספר יח"ד שאושרו בהם היה נמוך בכ-12,000 מהיעד (237,000 יח"ד מול היעד של 249,000 יח"ד). מנגד, במחוזות הצפון והדרום, אזורי הפריפריה, שבהם אין פער גדול בין היקף סיומי הבנייה לעומת הביקוש ליח"ד, אושרו מספר יח"ד בתוכניות מפורטות בשיעור של כ-121% (93,000 יח"ד מול יעד של 77,000 יח"ד) וכ-118% (129,000 יח"ד מול יעד של 109,000 יח"ד) מיעדי הממשלה, בהתאמה, ומספר יח"ד שאושרו בהם היה גבוה בכ-36,000 יח"ד מהיעד (222,000 יח"ד מול יעד של 186,000 יח"ד). מכאן שבמחוזות המרכז ותל אביב, שלהם השלכה ממשית על מחירי הדיור, נוצר מחסור ביח"ד המתוכננות, בעוד שבמחוזות הדרום והצפון נוצרו עודפי תכנון.



תוכנית פעולה לייזום תכנון מפורט על מקרקעי ישראל - עלה כי רמ"י ומשרד הבינוי לא גיבשו תוכנית פעולה לייזום תכנון סטטוטורי על פי תוכנית הפעולה לתכנון האסטרטגי שגובשה במינהל התכנון כנדרש בהחלטת הממשלה על התוכנית האסטרטגית.



תוכניות פעולה ליישום התוכנית האסטרטגית - בתוכנית האסטרטגית נקבע כי על מינהל התכנון לגבש תוכנית פעולה לתכנון אסטרטגי אשר תאפשר בין היתר ליצור מלאי שוטף של יח"ד הנדרש לצורך עמידה ביעדי התכנון השנתיים. בשנת 2018 בחנה רמ"י את תוכנית הפעולה והעלתה כי בניגוד לקביעתו של מינהל התכנון כי תוכנית הפעולה נותנת מענה מלא על יעדי התוכנית האסטרטגית, היא נותנת מענה רק לכ-88% מיעדי התכנון המפורט לשנים 2018 - 2040, וקיים פער של כ-166,000 יח"ד בין יעדי התכנון המפורט שנקבעו בתוכנית האסטרטגית ובין תוכנית הפעולה. עוד העלתה כי תוכנית הפעולה כוללת מספר רב של תוכניות שאינן סטטוטוריות ומתחמים לפיתוח בטווח הרחוק (ללא מספר תוכנית ו/או ללא חברה מתכננת) שרק מתוות כיווני פיתוח לטווח הרחוק, ברמת ודאות



נמוכה מאוד ליישום בטווח הקצר-בינוני. בבחינת תוכנית הפעולה המעודכנת לאפריל 2022 עלה כי היא כוללת כ-2.9 מיליון יח"ד, מהן כ-69% (כ-2 מיליון) כלולות בתוכניות שאינן סטטוטוריות ובמתחמים לפיתוח עתידי. לפיכך, ניתן להסיק כי למרות השינויים במאגר התוכניות מאז הבחינה שביצעה רמ"י בשנת 2018 לא חל שינוי בשיעור יח"ד ברמת ודאות נמוכה מאוד ליישום בטווח הקצר-בינוני.

דיווח לקבינט הדיור ומעורבות מועצת מקרקעי ישראל - בהחלטת הממשלה בנושא התוכנית האסטרטגית ממרץ 2017 נקבע כי אחת לשנה יעדכנו מטה הדיור ומינהל התכנון את קבינט הדיור בנוגע לעמידה ביעדים שהוגדרו בהחלטה זו. עם זאת, בביקורת עלה כי רק בדצמבר 2018 הציג מינהל התכנון לקבינט הדיור סקירה בנוגע לאישור תוכניות דיור באותה השנה, אולם מלבד דיווח זה לא דווח עוד לקבינט הדיור במהלך השנים 2019 - 2021 על מידת העמידה ביעדי התוכנית האסטרטגית אחת לשנה, כנדרש בהחלטת הממשלה. כמו כן, בדיקת הנושאים שהיו על סדר יומה של מועצת מקרקעי ישראל בשנים 2017 - 2022 העלתה כי היא לא דנה בנושא, ובכלל זה לא בחנה אם רמ"י ביצעה המוטל עליה על פי התוכנית האסטרטגית ואם יעדיה עומדים בהלימה ליעדי התוכנית, ולא התוותה תוכנית פעולה או מדיניות כוללת.

התחדשות עירונית - יעדי ההתחדשות העירונית נקבעו כשיעור היחסי של יח"ד מתוך יעדי יח"ד לאישור בתוכניות מפורטות, ומתוך יעד התכנון של 2.6 מיליון יח"ד של התוכנית האסטרטגית 852,000 יח"ד (כ-33%) הן במסגרת התחדשות עירונית. עלה כי היעד בעשור הקרוב (2021 - 2030) לתכנון המפורט בתוכנית התחדשות עירונית על פי התוכנית האסטרטגית הוא כ-51% בלבד מיח"ד שנבנו לפני שנת 1980 ועונות לצורך בהתחדשות עירונית. כמו כן, עלה כי נכון למועד סיום הביקורת משרד הבינוי ואגף התקציבים לא גיבשו את תוכנית הפעולה להתחדשות עירונית כפי שנקבע בהחלטת הממשלה. עוד עלה כי בתוכנית העבודה של רמ"י לשנים 2017 - 2018 ו-2021 לא נקבעו יעדים ומשימות בנושא התחדשות עירונית. לעומת זאת, בשנים 2019 - 2020 נמצא כי רמ"י קבעה יעדים ומשימות בעניין התחדשות עירונית; עם זאת, לא נקבעו יעדים פרטניים, משימות לביצוע ומדדי תפוקות. כמו כן, רוב יח"ד (79%) בתוכניות התחדשות עירונית שאושרו בשנים 2017 - 2021 היו ביוזמה פרטית, ורק מיעוטן (21%) ביוזמה ציבורית. אף שבשנים 2017 - 2021 נראית עלייה מתונה של שיעור יח"ד בתוכניות התחדשות עירונית ביוזמה ציבורית (מ-12% ל-24%), עדיין שיעור התכנון של יח"ד בהתחדשות עירונית ביוזמה ציבורית נותר נמוך באופן ניכר לעומת שיעורו ביוזמה פרטית.

משך הטיפול בתוכניות מפורטות למגורים במוסדות התכנון - נמצא כי כ-28% (1,529) מהתוכניות, שכללו כ-52% (כ-192,000) מכלל יח"ד, אושרו בוועדות המחוזיות בחריגה מזמן התקן (18 חודשים): כ-48% מיח"ד שאושרו בשנים אלו נכללו בתוכניות שבהן התקבלה הכרעה בזמן התקן (18 חודשים). נוסף על כך, כ-35% מיח"ד נכללו בתוכניות שבהן התקבלה הכרעה בפרק זמן של 19 - 36 חודשים, וכ-16% בתוכניות שבהן התקבלה הכרעה בפרק זמן ארוך מ-37 חודשים. בעניין אישור תוכניות ביוזמה ציבורית על מקרקעי ישראל בוועדות המחוזיות נמצא כי רק כ-50% מהתוכניות, שכללו כ-54% (כ-94,000) מיח"ד, אושרו בזמן התקן.

זמינות לשיווק של תוכניות מפורטות למגורים - עלה כי שיעור יח"ד ששווקו מכלל יח"ד שאושרו בתוכניות על מקרקעי ישראל נע בין 2% בשנת 2019 לכ-31% בשנת 2018.



מדובר בשיעור נמוך של ניצול קרקעות מתוכננות לצורכי שיווק, בייחוד בשנים 2019 - 2021. על כן, הפוטנציאל התכנוני הקיים למגורים אינו מנוצל דיו לשיווק. עוד עלה כי ב-114 מתוך 328 תוכניות שאושרו בשנים 2017 - 2021 (כ-35%) קיימים חסמים: ב-95 (83%), שבהן כ-140,000 יח"ד, בשלב השיווק; ב-16, שבהן כ-43,000 יח"ד, בשלב היתר הבנייה; ובשלוש, שבהן כ-7,000 יח"ד, בשלב האכלוס.

ניהול מסד הנתונים על החסמים - עלה כי בתוכניות שבהן קיים חסם, רמ"י מסווגת את כלל יח"ד בתוכנית כ-"חסומות" אף שבפועל רק חלקן חסומות והיתר אינן חסומות. עקב כך, אין בידיה תמונת מצב מלאה המשקפת את מלאי יח"ד הזמינות לשיווק ולבנייה בתוכניות מאושרות שטרם מומשו. במצב דברים כזה, יש קושי לקבל מידע מהימן לגבי היקף חסם כזה או אחר, לתעדף את הטיפול בו ולקבוע תוכנית פעולה מתאימה לצורך הסרתו.

פרסום מכריזי מקרקעין - על פי הדיווח שרמ"י מסרה בדוחות השנתיים שלה, היא עמדה ביעדי הממשלה וביעדים שקבעה לעצמה, למעט בשנת 2019 שבה היא עמדה ב-80% מהיעד. עם זאת, עלה כי יח"ד שמתפרסמות במכרז לשיווק קרקע בשנה מסוימת ודווח עליהן כמשווקות באותה שנה אך שיווקן נכשל, ידווחו שוב כמשווקות אם שווקו במכרז אחר בשנה אחרת. מכאן שהמספר המצטבר המדווח של יח"ד ששווקו בכל השנים ביחד גדול מהמספר המצטבר שהתווסף בפועל לשוק. עוד עלה כי הנתונים המדווחים כללו גם שיווקים שנעשו בפטור ממכרז, אף שהיעדים שקבעה הממשלה לרמ"י התייחסו רק לשיווקים במכרזים. עוד עלה כי לעיתים רמ"י מפרסמת בסוף השנה מכרזים שבפועל אינם בשלים דיים וכוללים חסמים שהיו ידועים כבר במעמד הפרסום. מסיבה זו חלקם נדחים, פעם אחר פעם, וחלקם מתבטלים ושוב מפורסמים. יח"ד במכרזים אלה כאמור נספרות לעיתים במניין יח"ד שרמ"י שיווקה גם בשנים ששיווקן בוטל או נכשל וגם בשנה שפורסמו שוב.

מכריזי שיווק קרקע שנכשלו - מבדיקה של 1,327 מכרזים פומביים לשיווק קרקעות למגורים שרמ"י פרסמה בשנים 2017 - 2021 עלה כי לא הצליחו כלל 362 מכרזים שכללו כ-63,000 יח"ד (26%), כלומר לא נקבע בהם זוכה, גם לא לחלק מיח"ד שפורסמו בהם; 81 מהם (כ-16,000 יח"ד) בוטלו לאחר פרסומם. כ-47% (כ-30,000 יח"ד) מהמכרזים שלא הצליחו היו מכרזים שפורסמו במרחבים הדרום, הצפון והגולן ויהודה ושומרון.

עמידה ביעדי עסקאות - בשנים 2016 - 2021 ביצעה רמ"י עסקאות בהיקף של 164,000 יח"ד לעומת 205,000 יח"ד שנקבעו ביעדי הממשלה וביעדי רמ"י, קרי 80% מהיעד; שיעור הביצוע בכל אחת מהשנים היה 65% - 93%. עוד עלה כי בתקופה זו חלה ירידה ביעד העסקאות שקבעה רמ"י מ-40,000 יח"ד בשנת 2016 ו-45,000 בשנים 2017 - 2019 ל-30,000 בשנת 2020 - ירידה של כ-33%. אשר לעסקאות שבוצעו בפועל משנת 2017, חלה ירידה עקבית במספרן, ובסך הכול היה שיעור הירידה בשנים אלו כ-19%.

ביטול עסקאות ומתן ארכות לביצוען - על פי החלטת המועצה, ככלל רמ"י תבטל עסקאות בשל אי-עמידה של הזים במועדי השלמת הבנייה שנקבעים בהסכם. עם זאת, רמ"י רשאית, בכפוף לתשלום, לאשר לזים שלא עמד במועדים לסיום הבנייה הנקובים בהסכם, ארכות לתקופה שלא תעלה במצטבר על ארבע שנים מהמועד שנקבע להשלמת הבנייה. בישיבת מועצה שהתקיימה בשנת 2015, שבה דנו חברי המועצה בעדכון ההחלטה שלעיל, דיווחה רמ"י כי קיימים 22,800 מגרשים למגורים שנחתמו לגביהם הסכמים



שאמורים לפוג עד סוף אותה שנה, אולם טרם נבנו עליהם יח"ד. כמו כן, רמ"י ציינה כי 91% ממגרשים אלו מיועדים לבנייה צמודת קרקע והיתר לבנייה רוויה. עלה כי לרמ"י אין מידע כולל ומעודכן על היקף הקרקעות למגורים שתוקף ההסכמים שנחתמו לגביהן עם יזמים פג וטרם נבנו עליהן יח"ד. רמ"י אינה עוקבת אחר מידת עמידתם של היזמים בתנאי ההסכם לגבי השלמת הבנייה, וממילא אין לה תמונת מצב מלאה המשקפת את סטטוס הבינוי על הקרקעות שהקצתה. בשנים 2017 - 2021 ניתנו ארכות לבנייה של כ-54,000 יח"ד ונגבו עבור הארכות כ-108 מיליון ש"ח. עוד נמצא כי חלה ירידה במספר יח"ד שעבורן חוכרים מבקשים מרמ"י ארכה להשלמת הבנייה. הדבר נובע בין היתר מכך שיזמים שזכו במכרזי מחיר למשתכן פטורים משנת 2017 מתשלום בגין ארכות, על פי החלטת המועצה, וייתכן שלא הגישו כלל בקשת ארכה.

איגום ושיתוף של המידע בתחום הבנייה - מתוך עשרה סעיפים בהחלטת הממשלה ממרץ 2021, שנבדקו בביקורת, העוסקים באיגום ובשיתוף של המידע לצורך תכנון ומימוש של הרגולציה בתחום הבנייה ולצורך טיובת: שני סעיפים יושמו באופן מלא; חמישה סעיפים יושמו באופן חלקי - ובהם אפיון פלטפורמה מחשבונית לאומית להצגת כלל המידע התכנוני וזיהוי היקפי מימוש התוכניות; ושלושה סעיפים טרם יושמו כלל - ובהם גיבוש תחזית למימוש התוכניות שאושרו וטרם מומשו וביצוע הערכת חומש בנוגע לשיווקים שלא מומשו. אי-יישום ההחלטה עלול להעמיד מכשול לפני הגופים המעורבים בשוק הדיור, ובהם רמ"י, משרד הבינוי ומינהל התכנון, בבואם לוודא כי התוכניות שיזמו ושאושרו במסודות התכנון מתממשות באמצעות שיווק קרקעות לבנייה וביצוע הבנייה בידי היזמים.



פרסום מכרזי קרקע מקוונים - רמ"י פעלה להשלמת תהליך הגשת ההצעות במכרזים באופן מקוון במלואו.

פורום מנכ"לים להסרת חסמים - לצורך קידום שיתוף הפעולה הממשלתי בתחום הדיור הוקם פורום מנכ"לים של משרדי ממשלה וגופים ממשלתיים נוספים שדן באופן תדיר בחסמי תכנון ופיתוח כדי להגדיל את היצע הדיור.

עיקרי המלצות הביקורת

כדי להמשיך לעמוד ביעדי התוכנית האסטרטגית בחומשים הבאים מומלץ כי מינהל התכנון יגביר את פעולותיו לקידום ולאישור של תוכניות מפורטות, בדגש על מחוזות המרכז, תל אביב וירושלים, וזאת בשיתוף לב לעודפי התכנון שנוצרים במחוזות הדרום והצפון, באופן שיינתן מענה הולם על הביקושים באזורי המרכז, שלהם השפעה ממשית על מחירי הדיור.

על רמ"י ומשרד הבינוי לגבש תוכנית פעולה לייזום תכנון מפורט על מקרקעי ישראל כפי שנקבע בהחלטת הממשלה.

על מינהל התכנון להקפיד על העברת דיווחים שנתיים לקבינט הדיור בדבר עמידה ביעדי התוכנית האסטרטגית.



מומלץ כי שר הבינוי והשיכון העומד בראש מועצת מקרקעי ישראל יפעל לקיום דיון במועצה בתוכנית האסטרטגית, באופן עיתי ולפחות אחת לשנה, ויפעל לקידום תוכנית פעולה או מדיניות כוללת לייזום תכנון קרקע כפי שנקבע בתוכנית. עוד מומלץ כי המועצה תפקח על פעולות רמ"י בנושא.



מאחר ששיעור גבוה של התוכניות נוגע למעט יח"ד, ונוכח מגמת העלייה בשיעור התוכניות האלו, מומלץ למינהל התכנון לשקול בין היתר תיעדוף של תוכניות מפורטות לקידום במסדות התכנון לפי מספר יח"ד שבהן והתמקדות בתוכניות עתירות יח"ד, מהלך שבכוחו להביא לתוצאה אפקטיבית יותר.



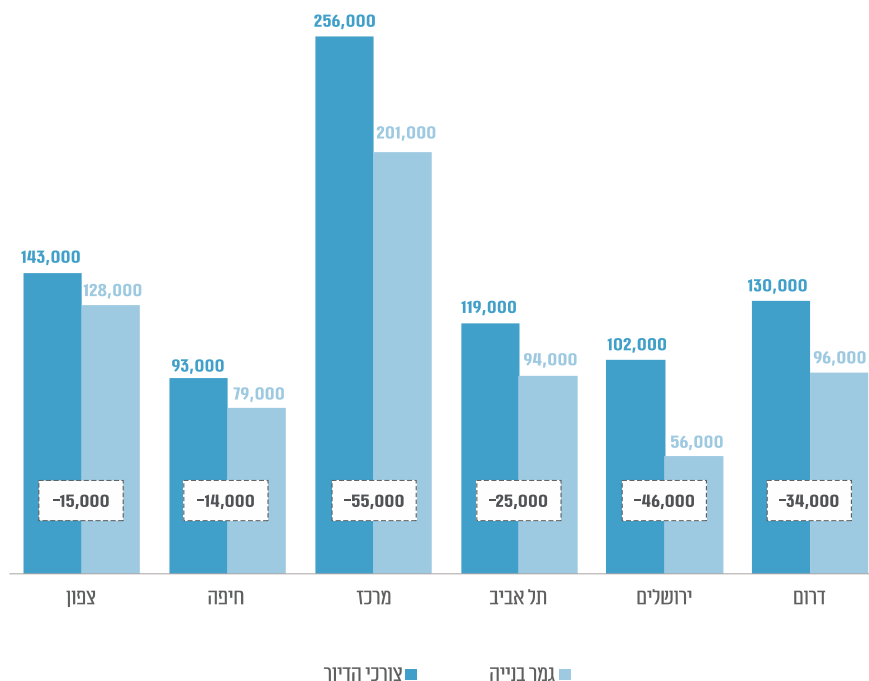
מומלץ לרמ"י לבחון את שיעורי השיווק הנמוכים מתוך המלאי התכנוני שנוסף בשנים 2017 - 2021, בדגש על אזורי הביקוש, כדי לעמוד על הגורמים המעכבים את שיווקן.



על מינהל התכנון, רמ"י, משרד הבינוי, משרד ראש הממשלה, מפ"י והרשות להתחדשות עירונית לפעול בשיתוף פעולה להשלמת הצעדים הנדרשים לשם יישום החלטת הממשלה בנושא איגום ושיתוף של המידע בתחום הבנייה.



פער מצטבר בין צורכי הדיור לגמר בנייה, לפי מחוזות, 2006 - 2022 (ביח"ד)



על פי נתוני המועצה הלאומית לכלכלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

התוכנית האסטרטגית לדיור משנת 2017 נועדה להגדיר למינהל התכנון ולגורמי התכנון, לרבות רמ"י, את היעדים הכמותיים הנדרשים כדי לספק את צורכי הדיור של האוכלוסייה, והיא מתניעה תהליכים ממשלתיים משולבים שנועדו לממש את הקמתן של יח"ד ותשתיות נלוות. לפי התוכנית, בשנים 2017 - 2040 נדרש לתכנן כ-2.6 מיליון יח"ד, וחלק ניכר מיעדי התכנון המפורט התבססו על תכנון על מקרקעי ישראל ובמסגרת התחדשות עירונית.

בביקורת עלה כי חלק מהפעולות שנקבעו לשם מימוש התוכנית האסטרטגית לא יושמו. רמ"י ומשרד הבינוי לא גיבשו תוכנית פעולה לייזום תכנון מפורט לפי תוכנית הפעולה לתכנון האסטרטגי; משרד הבינוי, מטה הדיור ואגף תקציבים במשרד האוצר, בתיאום עם רמ"י, לא גיבשו תוכנית פעולה להתחדשות עירונית בהתאם להחלטת הממשלה. באזורי הביקוש תוכננו יח"ד בשיעור נמוך מיעדי התוכנית האסטרטגית, ואילו בפריפריה נוצרו עודפי תכנון. מינהל התכנון לא דיווח באופן סדיר לקבינט הדיור על נושא התוכנית האסטרטגית כנדרש בהחלטת הממשלה, והמועצה לא דנה בתוכנית האסטרטגית, וממילא לא הנחתה את רמ"י לגבש תוכנית עבודה ארוכת טווח על פי יעדי התוכנית. אשר למשך זמן אישור תוכניות בוועדות התכנון, שיעור התוכניות שלא אושרו בזמן התקן (18 חודשים) היה 28% בשנים 2017 - 2021.

על רמ"י ומשרד הבינוי לגבש תוכנית פעולה לייזום תכנון מפורט על מקרקעי ישראל כפי שנקבע בהחלטת הממשלה. על משרד הבינוי, בשיתוף אגף תקציבים במשרד האוצר ובתיאום עם רמ"י, לגבש תוכנית פעולה להתחדשות עירונית ותחזית מימוש ולבצע הערכת חומש לשיווק משוער של תוכניות מאושרות למגורים. על מינהל התכנון לפעול לקיצור פרקי הזמן לקידום תוכניות מפורטות במוסדות התכנון, לטייב את הנתונים בכל הנוגע להתחדשות עירונית כדי להציג לקובעי המדיניות תמונת מצב מלאה ועדכנית ולהקפיד על העברת דיווחים שנתיים לקבינט הדיור בדבר מידת העמידה ביעדי התוכנית האסטרטגית. מומלץ כי שר הבינוי והשיכון, העומד בראש מועצת מקרקעי ישראל, יפעל לקיום דיון במועצה בתוכנית האסטרטגית, באופן עיתי לפחות אחת לשנה, ויפעל לקידום תוכנית פעולה או מדיניות כוללת לייזום תכנון קרקע כפי שנקבע בתוכנית. עוד מומלץ כי המועצה תפקח על פעולות רמ"י בנושא זה. נוסף על כך, על מינהל התכנון, רמ"י, משרד הבינוי, משרד ראש הממשלה, מפ"י והרשות להתחדשות עירונית, לפעול ליישום מלא של החלטת הממשלה בנושא איגום ושיתוף המידע בתחום הבנייה.



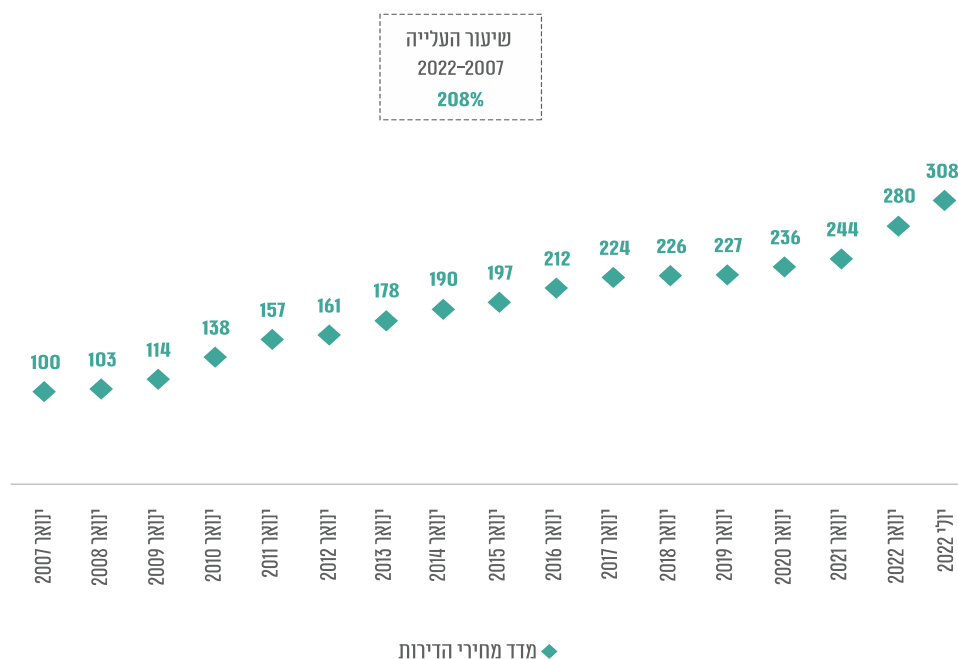
תכנון ושיווק של קרקעות למגורים

מבוא

משנת 2007 חלה עלייה חדה במחירי הדירות בישראל. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס), עד ינואר 2019 עלה מדד מחירי הדירות² בכ-130%, ואילו ההכנסה הממוצעת ברוטו של משקי הבית³ עלתה עלייה מתונה יותר - כ-50%. מינואר 2019 עד יולי 2022 השלים מדד מחירי הדירות עלייה נוספת של כ-37%. מגמות אלו הכבידו מאוד את נטל הוצאות הדיוור על משקי הבית, בעיקר על שכבות אוכלוסייה במעמד חברתי-כלכלי נמוך ובמעמד הביניים.

להלן בתרשים מדדי מחירי הדירות⁴ בשנים 2007 - 2022:

תרשים 1: העלייה במדד מחירי הדירות, 2007 - 2022 (בנקודות)



על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

- מדי חודש הלמ"ס מפרסמת את מדד מחירי הדירות. מינואר 1999 נתון זה מפורסם כאינדיקטור שאינו נכלל במדד המחירים לצרכן.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לוח 2 - "הכנסה והוצאה חודשית לתצרוכת בעשירונים של משקי בית, לפי הכנסה כספית נטו לנפש סטנדרטית".
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירחון מחירים מס' 9/2022, לוח 2.1 - "מדד מחירי הדירות".



מהתרשים עולה כי מינואר 2007 ועד יולי 2022 עלה מדד מחירי הדיור בכ-208%, בעשור האחרון (ינואר 2012 - יולי 2022) עלה מדד מחירי הדיור בקרוב לכ-90% (למול עלייה בשיעור של כ-11% במדד המחירים לצרכן⁵ בעשור זה).

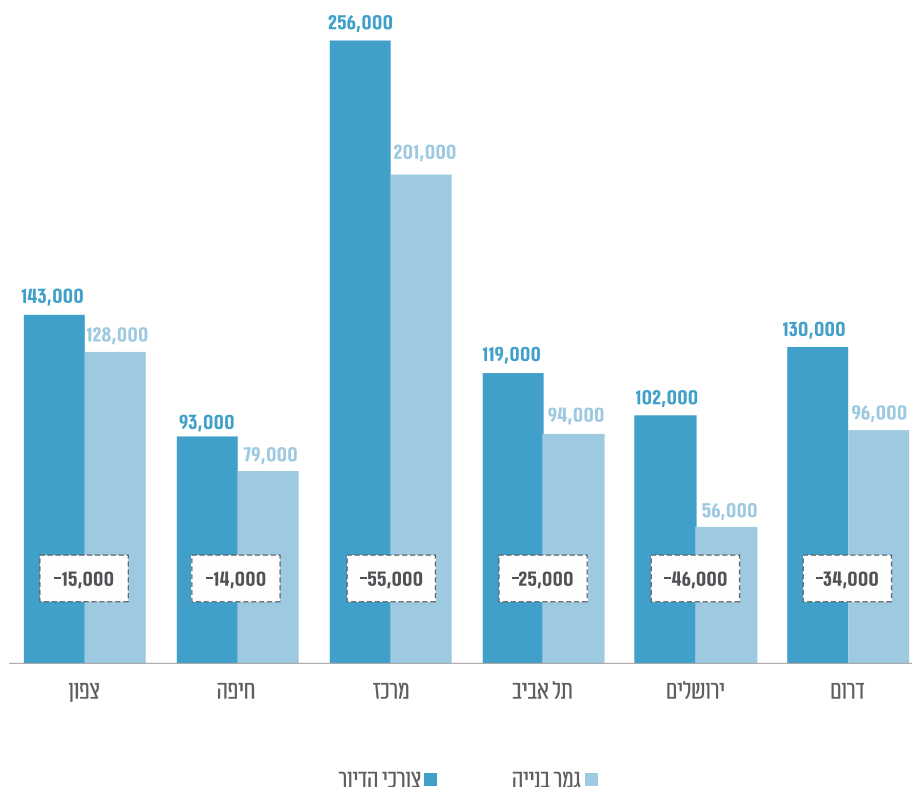
מחירי הדיור מושפעים בין היתר מהיחס שבין ההיצע לביקוש. במחקר של חוקרים מבנק ישראל משנת 2021⁶ צוין כי אחד הגורמים העיקריים להמשך עליית המחירים בשנים 2012 - 2019 הוא שחיקת היצע הדיור שהחלה בשנת 2007. במחקר צוין כי היקף המחסור בדיור אומנם אינו גדול במיוחד, אולם עקב השפעתו על מחירי הדיור הוא גרם באופן מתמשך לעלייה של כ-1.8% בממוצע לשנה (במונחים ריאליים).

על פי נתוני המועצה הלאומית לכלכלה שבמשרד ראש הממשלה⁷ (להלן - המועצה הלאומית לכלכלה), בשנים 2006 - 2022 נוצר מחסור מצטבר של כ-189,000⁸ יחידות דיור (להלן - יח"ד), זאת משום שמספר יח"ד שנבנו היה קטן מהנדרש לפי צורכי הדיור⁹. בתרשים שלהלן מוצג המחסור ביח"ד - הפער בין צורכי הדיור ובין גמר בנייה¹⁰, לפי מחוזות, בשנים 2006 - 2022.

- 5 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מחולל דוחות, סדרה 120010 - מדד המחירים לצרכן - כללי.
- 6 יוסי יכין וינון גמרסני, "ניתוח שוק הדיור בישראל: קשרי הטווח הארוך והדינמיקה של הטווח הקצר", חטיבת המחקר, בנק ישראל, מאי 2011.
- 7 המועצה היא גוף מטה במשרד ראש הממשלה. בין יתר תפקידיה: ייעוץ לראש הממשלה בנושאים כלכליים, גיבוש והובלה של תהליכים אסטרטגיים לקידום המשק בשיתוף משרדי הממשלה, רשויות וגופים פרטיים והכנת חוות דעת הנוגעות להצעות להחלטות העומדות על סדר יומה של הממשלה בתחומי הכלכלה.
- 8 לא כולל יהודה ושומרון.
- 9 המועצה הלאומית לכלכלה, "התוכנית האסטרטגית לדיור - מעקב", יוני 2021.
- 10 סיום בניית שלד וגג.



תרשים 2: פער מצטבר בין צורכי הדיור לגמר בנייה, לפי מחוזות, (ביח"ד) 2022 - 2006



על פי נתוני המועצה הלאומית לכלכלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

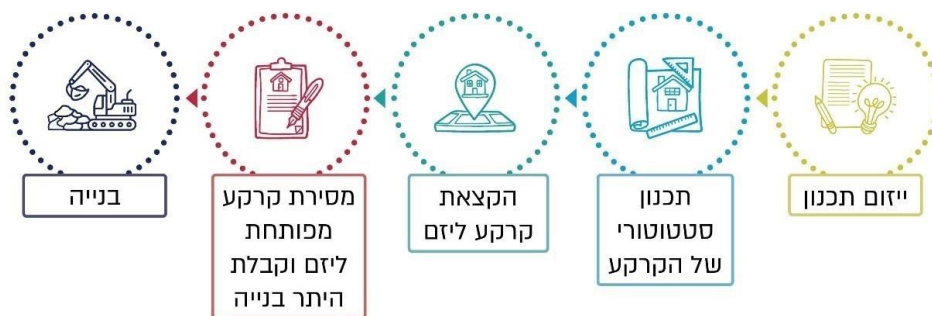
מהתרשים עולה כי נכון למועד סיום הביקורת בכל המחוזות קיים מחסור מצטבר ביח"ד אל מול צורכי הדיור בהיקף של כ-189,000 יח"ד. המחסור המשמעותי ביותר הוא במחוזות המרכז וירושלים - 55,000 יח"ד ו-46,000 יח"ד בהתאמה. במחוזות דרום ותל-אביב המחסור עומד על 34,000 יח"ד ו-25,000 יח"ד בהתאמה. יצוין כי בשנים 2020 - 2021 מחירי הדירות המשיכו לעלות והשלימו עלייה נוספת של כ-19% בשנים אלה.

בשנים האחרונות פעלו ממשלות ישראל להגדלת היקפי התכנון והשיווק של יח"ד, בין היתר במטרה לצמצם את הפערים שנוצרו במשך יותר מעשור בין הביקוש להיצע שתרמו לעליית מחירי הדיור. יכולתה של המדינה ומוסדותיה להשפיע על היצע הדיור, ואגב כך לווסת את מחירי הדיור, ניכרת בעיקר משום שהמדינה מחזיקה בכלים ובמשאבים רחבי היקף, כמו שליטה על רוב קרקעות המדינה ומעורבות בתהליכי תכנון וכן שליטה על פיתוח תשתיות לאומיות הנדרשות לפיתוח שכונות מגורים.



רשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י) מופקדת על ניהול מקרקעי ישראל¹¹ על פי חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 (להלן - החוק), ובין היתר תפקידה להקצות קרקע למטרות כגון מגורים, לרבות דיור בהישג יד ודיור ציבורי, במקומות ובהיקפים הנדרשים על פי צורכי המשק, החברה והסביבה, לרבות צרכים עתידיים. במסגרת אחריותה למשאב הקרקע של מדינת ישראל רמ"י מופקדת על תחומים אלו: ניהול מלאי המקרקעין שבאחריותה, יצירת עתודות קרקע למטרות לאומיות ושיווק קרקעות והקצאתן ליעדים שונים¹². יוצא אפוא שרמ"י היא הגוף הממשלתי העיקרי המופקד על הגדלת היצע הדיור, עקב מעורבותה לאורך שרשרת הייצור של יח"ד משלב תכנון הקרקע דרך שיווקה ועד פיתוחה. להלן עיקרי השלבים בשרשרת הייצור של יח"ד:

תרשים 3: עיקרי השלבים בשרשרת הייצור של יח"ד



פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד ספטמבר 2022 (להלן - מועד סיום הביקורת) בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיה של רמ"י בנוגע לתכנון ושיווק של קרקע למגורים. הנושאים שנבדקו היו, בין היתר, יישום התוכנית האסטרטגית לדיור, תכנון סטטוטורי של קרקעות למגורים ושיווק וביצוע של עסקאות בקרקע למגורים. עיקר הביקורת נעשתה ברמ"י. בדיקות השלמה נעשו במינהל התכנון שבמשרד הפנים (להלן - מינהל התכנון), במשרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד הבינוי), במשרד האוצר, במרכז למיפוי ישראל (להלן - מפ"י), במשרד ראש הממשלה ובלמ"ס.

11 סעיף 1 לחוק-יסוד: מקרקעי ישראל מגדיר מהם "מקרקעי ישראל": מקרקעין השייכים למדינה, לרשות הפיתוח ולקרן הקיימת לישראל (קק"ל).

12 סעיף 1א וסעיף 2א(1) לחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960.



תכנון קרקע למגורים

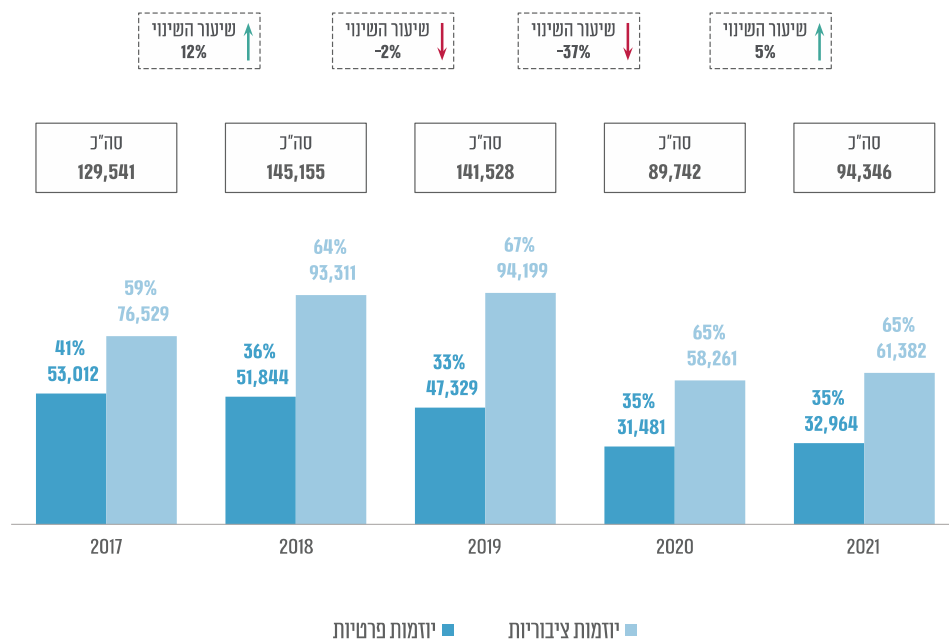
כדי להגדיל את היצע הדיור ולאפשר מתן פתרונות דיור לכלל האוכלוסייה יש להפוך את הקרקע לזמינה לבנייה למטרת מגורים, וזאת תחילה באמצעות ביצוע תכנון מתארי ומפורט¹³ של הקרקע. התכנון המתארי יוצר את התנאים להשגת יעדים לאומיים ומתן מענה על צורכי החברה בטווח הארוך, וזאת באמצעות קביעת ייעודי הקרקע והשימושים בה; התכנון המפורט הוא הבסיס למתן היתרי בנייה.

רמ"י אחראית למרבית תוכניות הבנייה למגורים במקרקעי ישראל. פעולותיה בתחום התכנון כוללות בין היתר ייזום תכנון, ביצוע סקרי היתכנות והכנת תוכניות סטטוטוריות¹⁴ על הקרקע והבאתן לאישור מוסדות התכנון¹⁵. גופים ציבוריים נוספים שיוזמים ומבצעים תכנון למגורים הם בין היתר משרד הבינוי, הרשויות המקומיות ומינהל התכנון. להלן בתרשים מוצגת התפלגות יח"ד¹⁶ שאושרו ביוזמה ציבורית¹⁷ ופרטית¹⁸ בשנים 2017 - 2021.

- 13 סעיף 145(ז) לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965, קובע כי לא ניתן לתת היתר בנייה אלא על פי תכנית, אשר ככלל עליה לכלול הוראות לגבי ייעודי הקרקע, שטחי הבנייה המותרים, החלוקה למגרשים, קווי הבניין וגובה המבנים או מספר הקומות.
- 14 מערכת התוכניות הסטטוטוריות של מדינת ישראל היא מערכת היררכית המורכבת מתוכניות מתאר ארציות, מחוזיות, מקומיות ותוכניות מפורטות.
- 15 חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, קובע מדרג של מוסדות תכנון ומסמך אותם לקבל החלטות בנוגע לתכנון המרחבי של המדינה.
- 16 הנתונים כוללים את כלל יח"ד שאושרו בשנים 2017 - 2021 בתוכניות שמכוחן ניתן להוציא היתרי בנייה.
- 17 תכנון ביוזמת רמ"י, משרד הבינוי, רשויות מקומיות, דירה להשכיר החברה הממשלתית לדיור ולהשכרה בע"מ וגופים ממשלתיים אחרים.
- 18 לפי סעיף 61א(ב) לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, רשאים להגיש תוכנית מפורטת גופים ציבוריים (משרד ממשלתי, רשות שהוקמה לפי חוק, חברה ממשלתית שעיקר עיסוקה הוא בפיתוח מבנים ותשתיות, ועדה מקומית או רשות מקומית) וכן גופים פרטיים (בעלים של קרקע או מי שיש לו עניין בקרקע).



תרשים 4: יח"ד שאושרו במוסדות התכנון בתוכניות מפורטות¹⁹ ביוזמה ציבורית ופרטית, 2017 - 2021



על פי נתוני מינהל התכנון ורמ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני התרשים עולה כי בשנים 2017 - 2021 אושרו במוסדות התכנון כ-600,000 יח"ד בתוכניות מפורטות, שמתוכם כ-384,000 (כ-64%) ביוזמה ציבורית וכ-217,000 (כ-36%) ביוזמה פרטית. עוד עולה כי משנת 2018 כמעט לא השתנה היחס בין התכנון ביוזמה ציבורית ליוזמה פרטית, והתכנון ביוזמה ציבורית הוא כ-65% מכלל התכנון המפורט. זאת ועוד, משנת 2019 חלה ירידה במספר יח"ד שאושרו במוסדות התכנון בתוכניות מפורטות מכ-141,000 לכ-94,000 בשנת 2021, מדובר בירידה של כ-33%.

מדיניות התכנון הממשלתית

לצורך מיצוי יכולות המדינה להשפיע על היצע הדיור נדרשת מדיניות כוללת וארוכת טווח שעל בסיסה יוכלו משרדי הממשלה ומוסדות המדינה לפעול באופן מתואם ומתוך ראייה מערכתית.

¹⁹ בדוח זה המונח "תוכניות מפורטות" מתייחס לתוכנית מפורטת או תוכנית מתאר (מקומית, מחוזית או ארצית) הכוללת הוראות מפורטות כנדרש בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 למתן היתר בנייה.



הצורך בכך נובע משום שיישום מדיניות בתחום הדיוור נמשך זמן רב, וההחלטות המתקבלות משפיעות על אופן השימוש בקרקע²⁰.

בשנת 2015 הוקם צוות "אסטרטגיה: דיוור" בראשות מינהל התכנון, ובהשתתפות המועצה הלאומית לכלכלה ומשרד הבינוי (להלן - הצוות)²¹, כדי לקדם מענה איכותי על צורכי הדיוור העתידיים של אוכלוסיית מדינת ישראל בעשורים הבאים. כמו כן, על הצוות להמליץ על הצעדים שיש לנקוט בטווח הבינוי והארוך כדי ליצור שוק דיוור מתפקד, המציע מוצר איכותי במחיר סביר, ונתמך על ידי כלל התשתיות הנדרשות; זאת, כדי למנוע מחסור תכנוני בעתיד, לשפר את יכולת התגובה של השוק והממשלה לאירועים לא צפויים וליצור סנכרון בין הקמת תשתיות להקמת מבני מגורים²². המלצות הצוות גובשו לכדי "התוכנית האסטרטגית לדיוור לשנים 2017-2040" (להלן - התוכנית האסטרטגית)²³. התוכנית הציעה בין היתר שתחזית צורכי הדיוור העתידיים לשנים 2017 - 2040²⁴ תשמש בסיס לתכנון ארוך טווח ולסנכרון הדדי של פעולות הממשלה.

בהחלטת הממשלה ממרץ 2017²⁵, שכותרתה "תוכנית אסטרטגית לדיוור" אומצה תחזית צורכי הדיוור שבתוכנית האסטרטגית, והוצגה לקבינט הדיוור²⁶ בפברואר 2017, ולפיה בשנים 2017 - 2040 נדרשת בנייתן של כ-1.5 מיליון יח"ד, ובהתאם לזה נקבע יעד כולל לתכנון של

20 מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד: משבר הדיוור** (2015), עמ' 84 - 87. כמו כן, בדוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (ועדת טרכטנברג) מאוקטובר 2010, בפרק "דיוור - עיקרי המלצות", הומלץ לממשלה כי לצורך מעבר לצעדי מדיניות בטווח הקצר והבינוי שמטרתם להרחיב את היצע הדיוור, נדרש תהליך ממשלתי שיביא לגיבוש מדיניות כוללת וארוכת טווח בשוק הנדל"ן, בדגש על כיוונים רצויים לפיתוחו ולשגשוגו של המרחב העירוני. בהחלטת הממשלה 3756 (9.10.11) התקבלה המלצת הדוח כי על הממשלה לפתח מדיניות לאומית כוללת לחידוש ולפיתוח של המרחב העירוני.

21 צוות "אסטרטגיה: דיוור" הוקם לצורך מימוש החלטת הממשלה 149 "קידום הסוגיה האסטרטגית 'דיוור אסטרטגיה' כנגזרת מהערכת המצב האסטרטגית כלכלית-חברתית" (25.6.15) ובה הטילה הממשלה על שר האוצר, בשיתוף עם שר הבינוי, לגבש מתווה אסטרטגי לתחום הדיוור לעשורים הקרובים. ראו גם המועצה הלאומית לכלכלה, מינהל התכנון ומשרד ראש הממשלה, "התוכנית האסטרטגית לדיוור לשנים 2017-2040", מאי 2017, עמ' 5.

22 המועצה הלאומית לכלכלה, מינהל התכנון ומשרד ראש הממשלה, "התוכנית האסטרטגית לדיוור לשנים 2017-2040", מאי 2017, עמ' 4. ראו גם החלטת הממשלה 5208 "מיסוד ושיפור יכולות הממשלה בגיבוש וניהול אסטרטגיה כלכלית-חברתית" (4.11.12) והחלטת הממשלה 149 "קידום הסוגיה האסטרטגית 'דיוור אסטרטגיה' כנגזרת מהערכת המצב האסטרטגית כלכלית-חברתית" (25.6.15).

23 המועצה הלאומית לכלכלה, מינהל התכנון ומשרד ראש הממשלה, "התוכנית האסטרטגית לדיוור לשנים 2017-2040", מאי 2017.

24 תחזית צורכי הדיוור אומדת את התוספת הצפויה נטו של משקי הבית בישראל ב-24 השנים הקרובות. האומדן מבוסס על מודל דמוגרפי-כלכלי הבוחן את השינויים החזויים בהרכב האוכלוסייה. המתודולוגיה למודל פותחה במחלקת המחקר של בנק ישראל, והיא הורחבה ועודכנה על ידי המועצה הלאומית לכלכלה. ראו גם בנק ישראל, "ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים, 133, ינואר עד אפריל 2012", יוני 2012; המועצה הלאומית לכלכלה, "צרכי הדיוור העתידיים בישראל 2016-2040", דצמבר 2016.

25 החלטת הממשלה 2457 (דר/131) "תוכנית אסטרטגית לדיוור" (2.3.17).

26 קבינט הדיוור הוא ועדת שרים לענייני תכנון, בנייה, מקרקעין ודיוור. קבינט הדיוור הראשון הוקם בהחלטת הממשלה 23 "ועדת שרים לענייני דיוור ('קבינט הדיוור') (14.4.13), וניתנו לו סמכויות לעסוק ולהחליט בין השאר בנושאי מדיניות בתחום הדיוור, ובעיקר הבנייה למגורים וקידום פרויקטים מגוונים בתחום; קבינט הדיוור השני הוקם בהחלטת הממשלה 20 "ועדת שרים לענייני תכנון, בנייה מקרקעין ודיוור ('קבינט הדיוור') (19.5.15), והוא שאישר את התוכנית האסטרטגית בשנת 2017. באוגוסט 2021 הוקם קבינט הדיוור השלישי בהחלטת הממשלה 315 "ועדת שרים לענייני דיוור ותחבורה" (8.8.21); קבינט הדיוור הרביעי הוקם בהחלטת ממשלה 79 "ועדת שרים לענייני דיוור, בנייה ומקרקעין ('קבינט הדיוור') (29.1.23).



כ-27.6 מיליון יח"ד בתוכניות מפורטות לאותן השנים. כמו כן, נקבעה בהחלטה חלוקתם של יעדי התכנון למחוזות גיאוגרפיים, למגזר (יהודי או ערבי) ולאופי הבנייה (התחדשות עירונית או בנייה חדשה), וכן הוגדרה אחריותם של הגופים הממשלתיים, כגון רמ"י, משרד הבינוי, מינהל התכנון, המועצה הלאומית לכלכלה ומשרד האוצר, להפעלת התוכנית ויישומה, כמו גם בסיס לסנכרון בין פעולות הגופים הממשלתיים. כמו כן, נקבעה חובת דיווח על יישום התוכנית לקובעי המדיניות כגון קבינט הדיור.

יצוין כי בד בבד עם התוכנית האסטרטגית קיבלה הממשלה החלטות נוספות²⁸ שבהן קבעה יעדים כמותיים פרטניים לרמ"י ולמשרד הבינוי, הנוגעים להגשה ואישור של תוכניות מפורטות למוסדות התכנון, לשיווק קרקע למגורים ולביצוע עסקאות מקרקעין. יצוין כי מינהל התכנון קבע בתוכניות העבודה שלו יעדי תכנון מפורט בהתאם לתוכנית האסטרטגית ולהחלטות הנ"ל. החלטות אלו נועדו להגדיל את היצע הקרקעות הזמינות לבינוי באמצעות קידום תוכניות בנייה למגורים בהיקף נרחב על פי צורכי הדיור ולהתמיד בתהליך עבודה שיטתי ומדיד²⁹.

יעדים כלל-ארציים לאישור תוכניות מפורטות במוסדות התכנון

כנגזרת מהמדיניות, על הממשלה לקבוע גם את דרכי הפעולה המיטביות להשגת יעדי המדיניות על פי טווח הזמן שנקבע. כאמור, בתוכנית האסטרטגית נקבעו בין היתר יעדים כמותיים הנוגעים לאישור יח"ד בתוכניות מפורטות לשנים 2017 - 2040. היעדים חולקו לחמש תקופות: התקופה הראשונה - ארבע שנים, וארבע תקופות נוספות - חמש שנים כל אחת (להלן - חומש³⁰). יעדי התכנון השנתיים בתוכנית האסטרטגית עודכנו בכמה החלטות ממשלה.

יעדים על פי החלטות ממשלה ומינהל התכנון בשנים 2017 - 2021: בהחלטת הממשלה 2458 (2.3.17) נקבע לראשי מוסדות התכנון ונציגי הממשלה במוסדות התכנון יעד של 105,000 יח"ד מאושרות בשנת 2017; בהחלטת הממשלה 3705 (22.3.18) נקבע למוסדות התכנון יעד של 120,000 יח"ד מאושרות בשנת 2018. בשנים 2019 - 2021 בהן לא קבעה הממשלה בהחלטותיה יעדים לתכנון, קבע³¹ מינהל התכנון למוסדות התכנון יעד של 105,000 יח"ד מאושרות מדי שנה.

27 יעדים אלו נקבעו על פי צורכי הדיור העתידיים החזויים, על פי הפחת במערכת התכנון ולפי משך שרשרת הייצור, ובהתחשב במחסור הנוכחי ובצורך במלאי תכנוני-אסטרטגי.

28 החלטת הממשלה 2458 (דר/132) "תכנית יעדי תכנון, שיווק ועסקאות בתחום הדיור לשנת 2017" (2.3.17); החלטת הממשלה 3705 (דר/188) "תוכנית יעדי תכנון, שיווק ועסקאות בתחום הדיור לשנת 2018 ותיקון החלטת ממשלה" (22.3.18).

29 מתוך דברי ההסבר להצעת החלטת הממשלה 2458 (דר/132) (2.3.17).

30 אף שמשך אחת התקופות היא ארבע שנים, לשם הנוחות ההתייחסות לכל תקופה בדוח הנוכחי היא כחומש.

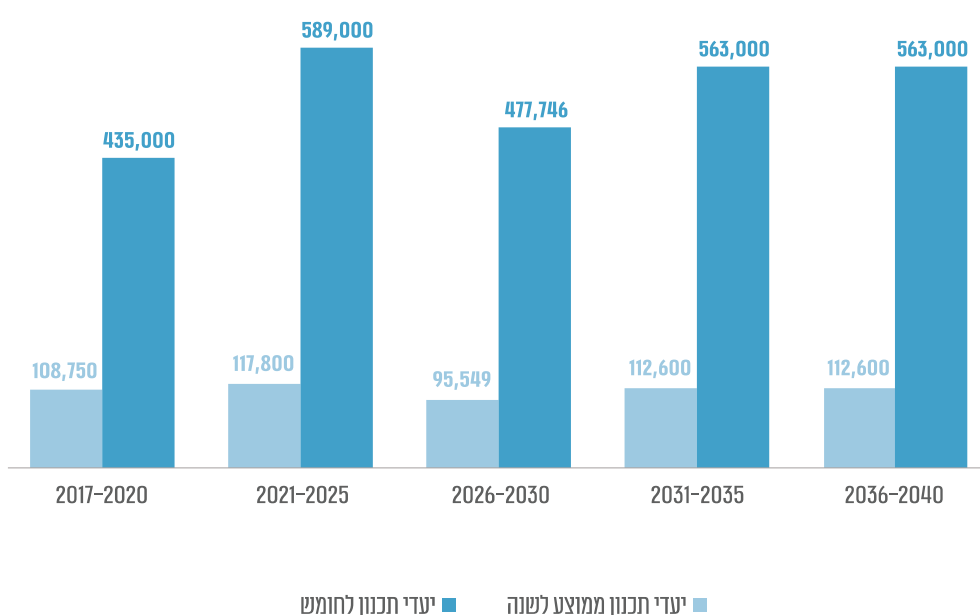
31 יצוין כי בהחלטת הממשלה 3705 (22.3.18) נקבע כי ראש מטה הדיור ומנהלת מינהל התכנון רשאים להניח הצעה לפני קבינט הדיור לעדכון מודל צורכי הדיור גם במועד אחר מהמועד שנקבע בהחלטת הממשלה 2457 על קבלת התוכנית האסטרטגית.



יעדים על פי החלטת הממשלה משנת 2022: בהחלטת הממשלה 1772 (דר/6) "יעדי תכנון מפורט לשנים 2021 - 2040 (עדכון לוח 3) ותיקון החלטת הממשלה" (7.7.22) עודכנו יעדי התכנון המפורט בתוכנית האסטרטגית לשנים 2021 - 2040.

להלן בתרשים יעדי התכנון המפורט המעודכנים בחלוקה לפי חומשים בהתחשב בהחלטות הממשלה דלעיל:

תרשים 5: יעדי התכנון המפורט, לפי חומשים, 2017 - 2040 (ביח"ד)

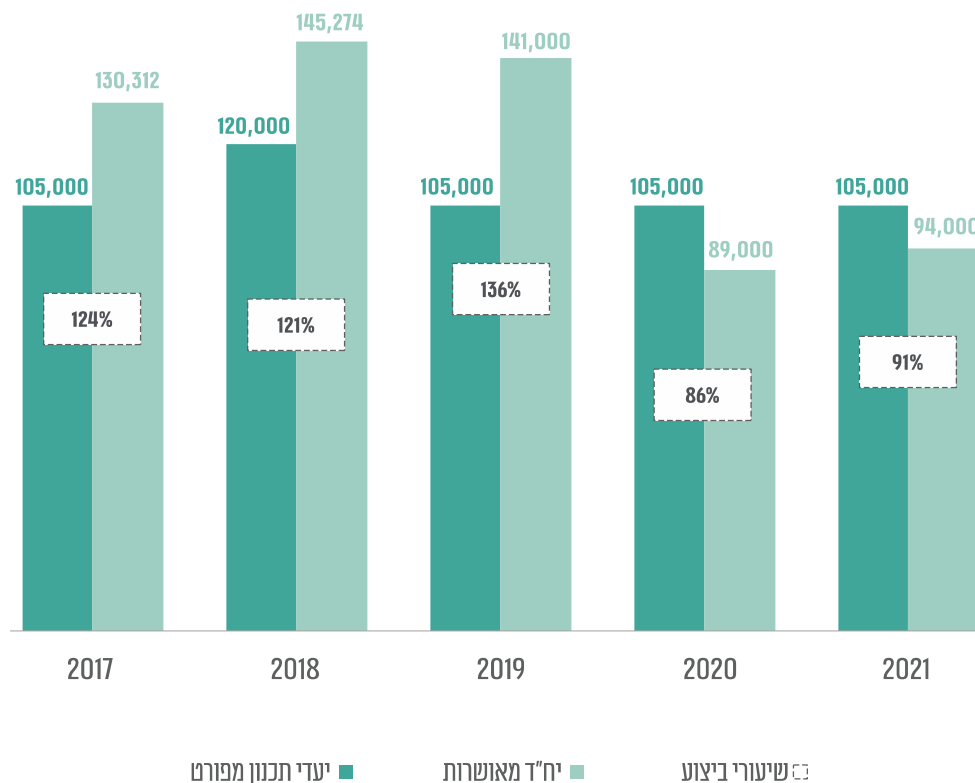


על פי נתוני המועצה הלאומית לכלכלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

להלן בתרשים יעדי התכנון המפורט על פי התוכנית האסטרטגית המעודכנת ושיווק ביצועם בשנים 2021 - 2017:



תרשים 6: יעדי התכנון המפורט ושיעור ביצוע, 2017 - 2021
(ביח"ד ובאחוזים)



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני התרשים עולה כי בהסתכלות כוללת על שנות החומש הושגו יעדי התוכנית האסטרטגית לשנים 2017 - 2021 לאישור יח"ד בתוכניות מפורטות, דהיינו במוסדות התכנון אושרו כ-600,000 יח"ד לעומת היעד שנקבע - כ-540,000 יח"ד. עם זאת, אף שבשנים 2017 - 2019 שיעור הביצוע של היעדים היה גבוה מהתכנון (124%, 121%, 136% בהתאמה לשנים), בשנים 2020 - 2021 שיעור הביצוע היה נמוך יותר מהתכנון (86%, 91% בהתאמה לשנים) ונרשמה בשנים אלו ירידה ביח"ד המאושרות בתוכניות מפורטות מכ-141,000 יח"ד בשנת 2019 לכ-94,000 יח"ד בשנת 2021 (ירידה של כ-33%).

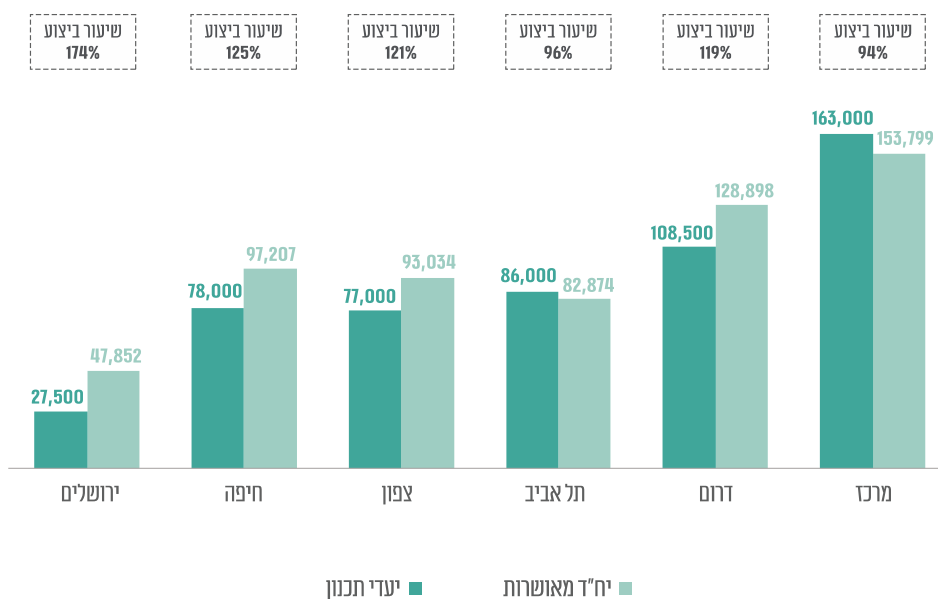
מינהל התכנון ציין בתשובתו מפברואר 2023 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת מינהל התכנון) כי קיים קשר בין הירידה במספר יח"ד המאושרות בשנים 2020 - 2021 ובין פקיעת תוקף חוק הוותמ"ל באותה עת (הוראת שעה שבמסגרתה פועלת הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדירור, ראו בפרק "מוסדות התכנון"). עוד ציין כי בשנת 2022 אושרו במוסדות התכנון 158,000 יח"ד.



יעדים לאישור תוכניות מפורטות במוסדות התכנון בחלוקה גיאוגרפית

בתוכנית האסטרטגית לדיוור משנת 2017³² צוין בין היתר כי "במסגרת תמ"א 35 נקבעו יעדי פיזור מוטי פריפריה, שבדיעבד התבררו כלא ריאליים, והממשלה לא התקרבה למימושם. זאת מכיוון שהססת אוכלוסייה בהיקפים נרחבים ממגמת הביקושים דורשת השקעה כספית אדירה... (השקעה בתחבורה, בבריאות, בחינוך ועוד). כמו כן, יכולתה של הממשלה לגבות את יעדי פיזור האוכלוסין ביצירת תעסוקה... מוטלת בספק". על כן, בהחלטת הממשלה על יישום התוכנית האסטרטגית נקבעה חלוקה של יעדי התכנון לפי מחוזות גיאוגרפיים³³ במטרה לגשר בין הרצון לפתח את הפריפריה בצפון ובדרום לבין הרצון למקסם את היתרון הטמון בציפוף אזור המרכז על רקע אזילת הקרקעות הצפויה שם³⁴. בתרשים שלהלן מוצגים יעדי התכנון המפורט בחלוקה לפי מחוזות גיאוגרפיים ושיעור ביצועם³⁵ בשנים 2017 - 2021.

תרשים 7: יעדי התכנון המפורט ושיעור ביצוע, לפי מחוזות גיאוגרפיים, 2017 - 2021 (ביח"ד ובאחוזים)



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

32 המועצה הלאומית לכלכלה, מינהל התכנון ומשרד ראש הממשלה, "התוכנית האסטרטגית לדיוור לשנים 2017-2040", מאי 2017.

33 על פי הגדרות מינהל התכנון.

34 דברי הסבר להצעה החלטת הממשלה 2457 (דר/131) (2.3.17).

35 בבחינת עמידת מוסדות התכנון ביעדי התוכנית האסטרטגית לדיוור התבצע טיוב של נתוני מינהל התכנון כך שיתאימו להגדרת המחוזות בתוכנית האסטרטגית.



מנתוני התרשים עולה כי במחוזות תל אביב והמרכז - אזורי ביקוש³⁶ - היה הביצוע כ-96% (83,000 יח"ד מול יעד של 86,000 יח"ד) וכ-94% (154,000 יח"ד מול היעד של 163,000 יח"ד) מיעדי הממשלה, בהתאמה, ומספר יח"ד שאושרו בהם היה נמוך בכ-12,000 יח"ד מהיעד (237,000 יח"ד מול היעד של 249,000 יח"ד). מנגד, במחוזות הצפון והדרום - אזורי פרפריה - שבהם על פי התוכנית האסטרטגית³⁷ אין פער גדול בין היקף סיומי הבנייה לעומת הביקוש ליח"ד (ראו בתרשים 2), אושר מספר יח"ד בתוכניות מפורטות בשיעור של כ-121% (93,000 יח"ד מול יעד של 77,000 יח"ד) וכ-119% (129,000 יח"ד מול יעד של 109,000 יח"ד) מיעדי הממשלה, בהתאמה, ומספר יח"ד שאושרו בהם היה גבוה בכ-36,000 יח"ד מהיעד (222,000 יח"ד מול יעד של 186,000 יח"ד).

עוד עולה מהתרשים כי במחוז ירושלים אושרו מספר יח"ד בתוכניות מפורטות בשיעור של כ-174% מיעדי הממשלה לשנים 2017 - 2021 (כ-20,000 יח"ד מעל היעד). בהקשר זה יצוין כי יעדי התכנון השנתיים שנקבעו בהחלטת הממשלה משנת 2017 בנושא התוכנית האסטרטגית עודכנו בכמה החלטות ממשלה³⁸, ובהן הוחלט בין היתר להפחית את מספר יח"ד שנקבעו ביעדים לתכנון במחוז ירושלים בכ-31,000³⁹. יוצא אפוא כי מספר יח"ד שנקבעו ביעדי התכנון במחוז ירושלים היה קטן בכ-31,000 מהיעד שנקבע בהחלטת הממשלה משנת 2017 על פי תחזית צורכי הדיור לפי התוכנית האסטרטגית.

מינהל התכנון ציין בתשובתו כי בהחלטת הממשלה 1772 בנושא "יעדי תכנון מפורט לשנים 2021 - 2040 (עדכון לוח 3) ותיקון החלטת ממשלה" מיולי 2022 עודכנו יעדי התכנון המפורט לשנים 2021 - 2040 בחלוקה למחוזות. בעניין מחוז ירושלים המינהל ציין כי בהחלטת הממשלה עודכנו היעדים בהתאם לפערים שצוינו לעיל.

נוכח המתואר, כדי להמשיך ולעמוד ביעדי התוכנית האסטרטגית בחומשים הבאים מומלץ כי מינהל התכנון יגביר את הפעולות לקידום ואישור של תוכניות מפורטות, בדגש על מחוזות המרכז, תל אביב וירושלים וזאת בשים לב לעודפי התכנון שנוצרים במחוזות הדרום והצפון, באופן שיינתן מענה הולם על הביקושים באזורי המרכז, שלהם השלכה ממשית על מחירי הדיור.

יעדי תכנון מפורט על מקרקעי ישראל

נוסף על יעדי התוכנית האסטרטגית לשנים 2017 - 2018 קבעה הממשלה יעדי תכנון מפורט על מקרקעי ישראל לרמ"י ולמשרד הבינוי. במרץ 2017 ובמרץ 2018 קיבל קבינט הדיור שתי החלטות

36 בהחלטת הממשלה 2458 (2.3.17) הוגדרו "אזורי ביקוש" כמחוזות תל אביב, המרכז, ירושלים וחפיפה, וכן נפת אשקלון לפי החלטת הממשלה 367 (דר/3), "תכנית הדיור הממשלתית" (12.6.13).

37 המועצה הלאומית לכלכלה, מינהל התכנון ומשרד ראש הממשלה, "התוכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017 - 2040 - מעקב", 1.6.21.

38 החלטת הממשלה 2458 (דר/132) (2.3.17); החלטת הממשלה 3705 (דר/188) (22.3.18).

39 בהחלטת הממשלה משנת 2017 בנושא התוכנית האסטרטגית נקבע יעד לתכנון במחוז ירושלים לשנים 2017 - 2021 של כ-60,500 יח"ד. יעד זה עודכן לכ-27,500 יח"ד בהחלטות הממשלה בשנים 2017 - 2018 ובהחלטות מינהל התכנון כפי שצוין לעיל.



בנושא יעדי תכנון ועסקאות בתחום הדיוור⁴⁰. החלטות אלו קבעו כי בכל אחת מהשנים האמורות על רמ"י ועל משרד הבינוי להגיש תוכניות לבניית 70,000 יח"ד ויעד לאישור במוסדות התכנון 60,000 יח"ד בתוכניות מפורטות למגורים; מתוך אלה, 50,000 יח"ד ו-40,000 יח"ד (בהתאמה לשנים) נדרשו להיות באזורי ביקוש⁴¹. יצוין כי בביקורת לא נמצאו מסמכים הנוגעים למידע ולבסיס הנתונים, שלפיהם נקבעו יעדים אלה. בהחלטות הממשלה הוגדרו "הגשת תכנית" - כמועד שבו התקבל אישור לשכת התכנון בדבר עמידה בתנאי סף להגשת התוכנית למוסד התכנון (להלן - הגשה), ו"אישור תכנון" - כמועד שבו התקבל אישור לשכת התכנון לפרסום למתן תוקף של התוכנית. אם הוגשו ערר או עתירה מינהלית על ההחלטה, המועד שבו התקבלה החלטת מוסד התכנון שעליו הוגשו הערר או העתירה (להלן - אישור).

בשנים 2019 - 2021 לא קבעה הממשלה יעדים לתכנון מפורט על מקרקעי ישראל. לפיכך, רמ"י פעלה על בסיס הנחת עבודה שיעדי הממשלה לשנים אלה יהיו יעדי הממשלה שנקבעו בשנים 2017 - 2018⁴².

בתוכנית האסטרטגית לא נקבע שיעור התכנון הנדרש על מקרקעי ישראל מהיעדים לכלל המשק, אך צוין בדברי ההסבר להחלטת הממשלה 2457 כי חלק ניכר מיעדי התכנון המפורט התבסס על מקרקעי ישראל. אי לכך, מצופה היה כי יעדי התכנון המפורט שנקבעו לרמ"י ולמשרד הבינוי ייקבעו בהלימה ליעד התכנון המפורט הכולל בתוכנית האסטרטגית, ובהתבסס על שיקולים תכנוניים רלוונטיים נוספים, בין היתר שיעור התכנון המפורט למגורים ביוזמה ציבורית ופרטית ומצב המלאי התכנוני הקיים וזמינותו.

משרד מבקר המדינה אמד את יעד התכנון המפורט המאושר על מקרקעי ישראל הנדרש כדי לספק מענה על היקף התכנון על מקרקעי ישראל בחומש הראשון (2017 - 2021). האומדן התבסס על יעד התכנון המפורט לשנים 2017 - 2021 המעודכן - 540,000 יח"ד בסך הכול⁴³ ושיעור היוזמה ציבורית בתוכניות מאושרות - כ-64% בממוצע בכל שנה מהשנים האמורות⁴⁴. על פי חישוב זה יעד התכנון המפורט המאושר על מקרקעי ישראל היה צריך להסתכם בכ-346,000 יח"ד, כלומר יעד גבוה ב-45,000 במצטבר במשך החומש.

40 החלטת הממשלה 2458 (דר/132) (2.3.17); החלטת הממשלה 3075 (דר/188) (22.3.18).

41 בהחלטת הממשלה 2458 (2.3.17) הוגדרו "אזורי ביקוש" כמחוזות תל אביב, המרכז, ירושלים וחיפה, וכן נפת אשקלון לפי החלטת הממשלה 367 (דר/3), "תכנית הדיוור הממשלתית" (12.6.13).

42 תוכנית העבודה של רמ"י לשנת 2019, עמ' 7.

43 ראו תרשים 6.

44 ראו תרשים 4.



בביקורת עלה כי בפועל עמדו רמ"י ומשרד הבינוי ביעדים להגשה ואישור של תוכניות מפורטות לשנים 2017 - 2021, ואף מעבר לכך. הם הגישו למוסדות התכנון כ-435,000 יח"ד שהן כ-124% מהיעדים לגבי כלל מקרקעי ישראל, ומתוכן כ-321,000 יח"ד היו באזורי ביקוש שהן כ-128% מהיעדים. כמו כן, רמ"י ומשרד הבינוי הביאו לאישור כ-385,000 יח"ד שהן כ-128% מהיעדים לגבי כלל מקרקעי ישראל, מתוכן כ-237,000 יח"ד באזורי ביקוש שהן כ-101% מהיעדים. עם זאת, יש לציין כי היעדים שנקבעו היו יעדים שנתיים, בעוד שהתוכנית האסטרטגית היא ארוכת טווח שמחולקת לחומשים. בעת הזאת, על כן, מדובר באי-הלימה בין היעדים השנתיים שנקבעו בהחלטות הממשלה ליעדים שנאמדו לעיל בהתבסס על התוכנית האסטרטגית.

אף שרמ"י ומשרד הבינוי עמדו ביעדי הממשלה בכל הנוגע להגשה ואישור של תוכניות מפורטות, מומלץ בראייה צופה פני עתיד כי יעדים אלה ייקבעו בהתייחס לתוכנית האסטרטגית וכנגזרת ממנה. עוד מומלץ כי מאחר שהתוכנית האסטרטגית היא תוכנית ארוכת טווח המחולקת לחומשים, אזי מומלץ שיעדים אלה ייקבעו אף הם במתכונת זו.

תוכנית פעולה לייזום תכנון מפורט על מקרקעי ישראל

הממשלה קבעה בהחלטותיה⁴⁵ כי רמ"י תהיה אחראית לניהול ייזום התכנון⁴⁶, שמשמעו איתור מתחמים המיועדים לפיתוח, ולהענקת הרשאות לתכנון מפורט לגורמי התכנון שונים. ייזום התכנון הוא תחילתו של תהליך התכנון, כחלק מניהול מקרקעי ישראל, המאפשר בסופו שיווק הקרקע ובנייה של יח"ד. בתהליך זה מאותרות עתודות קרקע ומקודם תכנון.

בדברי ההסבר להצעת החלטת הממשלה בדבר התוכנית האסטרטגית נאמר כי חלק ניכר מיעדי התכנון התבססו על תכנון במקרקעי ישראל⁴⁷. לכן, כחלק מהתוכנית האסטרטגית הטילה הממשלה⁴⁸ על רמ"י ועל משרד הבינוי לגבש תוכנית פעולה לייזום תכנון סטטוטורי על מקרקעי ישראל. תוכנית הפעולה תהיה בהלימה לתוכנית הפעולה לתכנון האסטרטגי שהוטל⁴⁹ על מינהל התכנון לגבשה. כמו כן, תוכנית הפעולה תגובש על פי מוקדי הפיתוח שהוגדרו ובהיקפים הנדרשים כדי שניתן יהיה לעמוד ביעדי התכנון המפורט לשנים 2017 - 2040.

בביקורת עלה כי רמ"י ומשרד הבינוי לא גיבשו תוכנית פעולה לייזום תכנון סטטוטורי על פי תוכנית הפעולה לתכנון האסטרטגי שגובשה במינהל התכנון כנדרש בהחלטת הממשלה על התוכנית האסטרטגית.

45 החלטת הממשלה 123 (ממ/5), "רפורמה במקרקעין" (12.5.09) והחלטת הממשלה 370 (דר/6), "המשך מימוש הרפורמה במקרקעי ישראל" (12.6.13).

46 ייזום התכנון מוגדר כמתן הרשאה לתכנון על פי נוהל מקצועי M33.01 בנושא ייזום תכנון וסקרי היתכנות (24.3.14).

47 מתוך דברי ההסבר להצעת החלטת הממשלה 2457 (דר/131) (2.3.17).

48 סעיף 7 להחלטת הממשלה 2457 (דר/131) (2.3.17).

49 סעיף 5 להחלטת הממשלה 2457 (דר/131) (2.3.17).



יצוין כי בפועל מדי שנה רמ"י קובעת יעדי יזום תכנון על בסיס שיקולים מקצועיים, והם מפורסמים בתוכנית העבודה השנתית. בשנת 2021 נקבעו יעדי יזום התכנון בהתייחס ליעדי התוכנית האסטרטגית, בחלוקה למחוזות גיאוגרפיים, ובהתייחס לשיעור יח"ד בתוכניות שאושרו ביוזמה ציבורית. עם זאת, היעד לא כלל תוספת פחת תכנוני⁵⁰ שעל פי התוכנית האסטרטגית הוא 20%. כמו כן מאחר שתהליך אישור תוכנית משלב מתן הרשאה לתכנון ועד אישורה במוסדות התכנון אורך בממוצע כחמש שנים⁵¹, נדרש כי יעדי יזום התכנון ייקבעו בין היתר כנגזרת מיעדי התכנון המפורט לכחמש שנים קדימה. מכאן, שרמ"י יוזמת תכנון שאינו בהכרח עומד בהלימה לתוכנית האסטרטגית לדיוור, ולא נבחן אם הוא נותן מענה מספיק על יעדי התכנון המפורט הכולל וחלוקתו לאזורים גיאוגרפיים.

משרד מבקר המדינה אמד את היעד הנדרש ליזום התכנון ביוזמה ציבורית (כגון רמ"י, משרד הבינוי, הרשות להתחדשות עירונית) בחומש הראשון, כדי לספק מענה על יעדי התכנון המפורט בחומש השני (2022 - 2025) בתוכנית האסטרטגית (להלן - יעד אומדן). האומדן התבסס על יעדי התכנון המפורט בתוכנית האסטרטגית בשנים 2021 - 2025 (כ-118,000 יח"ד)⁵² ואומדן רמ"י לשיעור היוזמה הציבורית בתוכניות מאושרות - כ-62% בממוצע לשנה. כמו כן, נלקח בחשבון שיעור המימוש של תוכניות מפורטות על פי התוכנית האסטרטגית (כ-80%). לפי אומדן זה, נדרש לזיום כ-91,000 יח"ד בתוכניות מפורטות בכל שנה בחומש הראשון (ובסה"כ כ-457,000) ביוזמה ציבורית⁵³.

היעד לביצוע יזום התכנון שקבעה רמ"י בתוכניות עבודתה לשנים 2017 - 2021 עמד על כ-54% מתוך יעד האומדן (249,000 יח"ד מתוך כ-457,000) ובפועל היא יזמה כ-91% מתוך יעד האומדן (כ-417,000 מתוך כ-457,000).

רמ"י ציינה בתשובתה מינואר 2023 (להלן - תשובת רמ"י) כי עד שנת 2021 נקבעו יעדי יזום מדי שנה על בסיס שיקולים מקצועיים של הערכת נתונים סטטוטוריים של תוכניות מתאר ברובד המקומי, המחוזי והארצי, בגישה מרחיבה כלפי העתיד ומשלימה פערים כלפי העבר ובחלוקה למרחבים גיאוגרפיים. משנת 2022 יעדי היזום נקבעים בהלימה לתוכנית האסטרטגית ובחלוקה למרחבים הגיאוגרפיים, ובהתחשב בנתוני הביצוע השנתיים הקודמים של רמ"י לעומת משרד הבינוי וגורמי תכנון ממשלתיים אחרים. עוד ציינה כי התוכנית האסטרטגית לא חילקה את יעדי היזום בין הגופים השונים (ממשלתיים ופרטיים) וכי רמ"י קבעה לעצמה 50% מתוך סה"כ היזום בתכנית האסטרטגית, בחלוקה למחוזות.

משרד מבקר המדינה מציין כי יעדי יזום תכנון שנתיים אינם בבחינת תוכנית פעולה ליזום תכנון לטווח ארוך שיש בהם כדי לתת מענה על יעדי התכנון המפורט כפי שנקבעו בתוכנית האסטרטגית.

50 חטיבות קרקע שניתנו לגביהן הרשאה לתכנון אך אינן מגיעות לכדי תוכנית סטטוטורית מאושרת.

51 מבקר המדינה, **דוח שנתי 70** (2020), עמ' 2227 - 2228.

52 ראו תרשים 5.

53 היעד ליזום התכנון מחושב על פי הנוסחה: $91,450 = 100/80 \times 0.62 \times 118,000$.



על רמ"י ומשרד הבינוי לגבש תוכנית פעולה לייזום תכנון מפורט על מקרקעי ישראל כפי שנקבע בהחלטת הממשלה, שתכלול בין היתר את יעדי הייזום הנדרשים כדי שניתן יהיה לעמוד ביעדי התכנון המפורט לשנים 2017 - 2040 בחלוקה על פי גורמי ייזום ציבוריים שונים ובהתאם למוקדי הפיתוח שהוגדרו.

תוכניות פעולה ליישום התוכנית האסטרטגית

בהחלטת הממשלה בנושא "התוכנית האסטרטגית" מ-2017 נקבע⁵⁴ כי על מינהל התכנון לגבש תוכנית פעולה לתכנון אסטרטגי (להלן - תוכנית פעולה) אשר תאפשר בין היתר ליצור מלאי שוטף של יח"ד הנדרש לצורך עמידה ביעדי התכנון השנתיים. בתוכנית יוגדרו מוקדי הפיתוח המרכזיים בכל מחוז, תפורט תוספת יח"ד שכבר תוכננה בכל אחד מהמחוזות וימופו הפערים בין תוספת זו ליעדי התכנון של כל מחוז; על בסיס כל אלה יגובשו הצעדים התכנוניים הנדרשים כדי להשלים את הפערים.

בהתאם, גיבש מינהל התכנון תוכנית פעולה לתכנון אסטרטגי שמורכבת מחמישה פרקים: דיור, תעסוקה, שטחים פתוחים, תשתיות הנדסיות ותחבורה. תוכנית הפעולה לדיור גובשה והוצגה בשנת 2018, והיא עוסקת בהגדרת תוכנית עבודה לתכנון יח"ד ומימושה כמענה על צורכי הדיור של האוכלוסייה, כפי שנקבע בתוכנית האסטרטגית. תוכנית הפעולה מתעדכנת באופן שוטף על פי השינויים במלאי התכנוני.

מבדיקת תוכנית הפעולה עולה כי היא כוללת את המלאי התכנוני הקיים שנכללו בו בין היתר כל התוכניות שאושרו משנת 2017, תוכניות שמצויות בהליכי תכנון סטטוטורי שונים, תוכניות שאינן סטטוטוריות, וכן מתחמים עם פוטנציאל לפיתוח בטווח הרחוק⁵⁵.

בשנת 2018 בחנה רמ"י באמצעות חברה חיצונית את תוכנית הפעולה כדי להגדיר את הפעילות הנדרשת של רמ"י לצורך עמידה ביעדי התכנון המפורט שנקבעו בתוכנית האסטרטגית. המסקנות היו כי בניגוד לקביעתו של מינהל התכנון כי תוכנית הפעולה נותנת מענה מלא על יעדי התוכנית האסטרטגית, היא נותנת מענה רק לכ-88% מיעדי התכנון המפורט לשנים 2018 - 2040; כלומר, קיים פער של כ-166,000 יח"ד בין יעדי התכנון המפורט שנקבעו בתוכנית האסטרטגית ובין תוכנית הפעולה. עוד העלתה הבחינה שערכה רמ"י כי תוכנית הפעולה כוללת מספר רב של מתחמים עם פוטנציאל לפיתוח בטווח הרחוק, ורמת ודאות נמוכה מאוד ליישום בטווח הקצר-בינוני⁵⁶. לצורך השלמת הפערים הומלץ על פתרונות שונים כגון הרחבת מרקמים עירוניים והגדלת הצפיפות ביישובים קהילתיים ותיקים.

54 סעיף 5: החלטת הממשלה 2457 (דר/131) "תוכנית אסטרטגית לדיור" (2.3.17).

55 תוכניות אלו הן ללא מספר תוכנית ו/או ללא חברה מתכננת.

56 מתוך כלל יח"ד רק 35% מהן (כ-939,000) כלולות במסגרת תוכניות מפורטות; כ-785,000 יח"ד נוספות (כ-30%) כלולות בתוכניות מתאר, תוכניות כוללניות ותוכניות אב ושלד; נוסף על כך, 35% מכלל יח"ד (כ-935,000) כלולות בתוכניות שלא צוין לגביהן מספר תוכנית ו/או ללא חברה מתכננת.

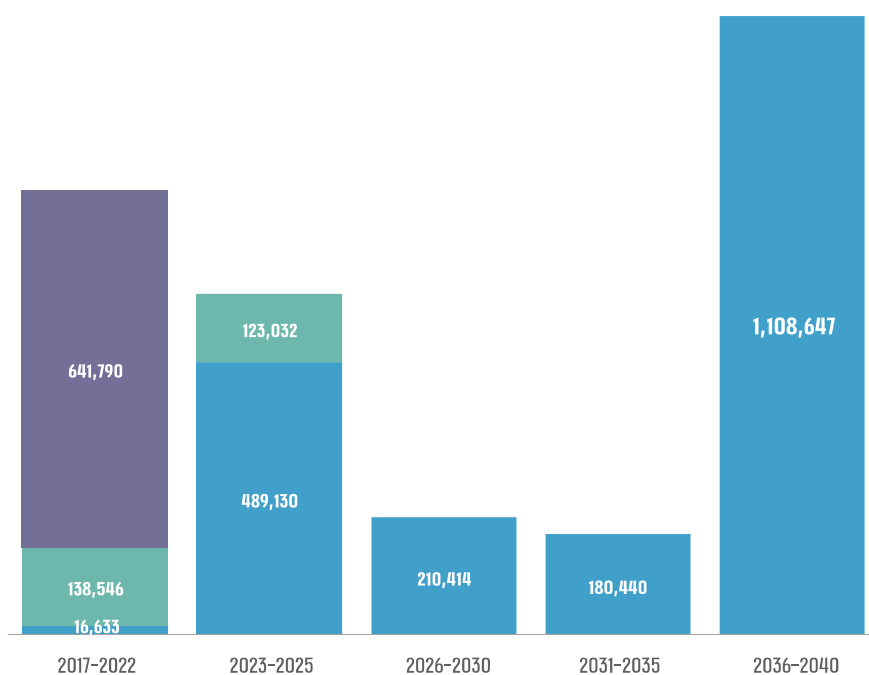


בביקורת עלה כי אף שהבחינה האמורה הייתה יכולה לשמש לרמ"י בסיס לגיבוש תוכנית פעולה לייזום התכנון, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה, רמ"י לא עשתה זאת, והתוכנית לא גובשה כאמור.

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי הוא מנהל מעקב אחר קידום תכנון שנתי, תלת-שנתי וארוך טווח, וכי משנת 2018 תוכנית הפעולה עברה עדכונים רבים. כמו כן התוכניות הנמצאות בשלב קדם-תכנון חלקן מתבססות על עתודות פיתוח בתוכניות מתאר כוללניות, בתוכניות מתאר מחוזיות ובהרשאות תכנון ממשלתיות.

משרד מבקר המדינה בחן את תוכנית הפעולה העדכנית לאפריל 2022 לפי הגדרות הבחינה של רמ"י משנת 2018. להלן בתרשים מוצג פילוח התוכניות בחלוקה לפי סטטוס התוכנית וחומש היעד לאישור סטטורי.

תרשים 8: מאגר התוכניות בתוכנית הפעולה של מינהל התכנון, לפי סטטוס ושנת יעד לאישור סטטורי, 2017 - 2040 (ביח"ד)



■ יח"ד בתכניות שאינן סטטוטוריות ובמתחמים לפיתוח עתידי ■ יח"ד בתכניות מאושרות ■ יח"ד בתכניות בהליך אישור סטטוטורי

על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מנתוני התרשים עולה כי תוכנית הפעולה המעודכנת של מינהל התכנון כוללת כ-2.9 מיליון יח"ד; כ-22% מהן בתוכניות מפורטות מאושרות וכ-9% בתוכניות מפורטות בהליכי תכנון סטטוטורי. עוד עולה כי כ-69% (כ-2 מיליון) מיח"ד בתוכנית הפעולה כלולות בתוכניות שאינן סטטוטוריות ובמתחמים לפיתוח עתידי.

עלה כי בתוכנית הפעולה המעודכנת למתחמים לפיתוח עתידי נכללים כמיליון יח"ד (כ-50%), שהן, לפי הגדרות הבחינה דאז של רמ"י, ברמת ודאות נמוכה מאוד ליישום בטווח הקצר-בינוני. משכך, ניתן להסיק כי למרות השינויים במאגר התוכניות מאז הבחינה שביצעה רמ"י בשנת 2018 לא חל שינוי בשיעור יח"ד שהן ברמת ודאות נמוכה מאוד ליישום בטווח הקצר-בינוני.

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי הוא מבצע את הבדיקה באופן שוטף בהתבסס על תוכנית הפעולה ומקדם משימות הנקבעות לפיה, כגון הרחבת מרקמים עירוניים במידת הצורך, ובהתבסס על כלים אחרים דוגמת תיקונים לתמ"א 35 בנושא הצפיפות.

מומלץ כי מינהל התכנון ימשיך במעקב אחר יישומה ועדכונה של תוכנית הפעולה לרבות אחר קידום התכנון המפורט של המתחמים לפיתוח עתידי, כדי לתת מענה מלא על יעדי התוכנית האסטרטגית.

עוד מומלץ כי רמ"י תגבש תוכנית פעולה לייזום תכנון סטטוטורי על מקרקעי ישראל, בשים לב לממצאי הבחינה.

דיווח לקבינט הדיור

בהחלטת הממשלה בנושא התוכנית האסטרטגית ממרץ 2017⁵⁷ נקבע כי אחת לשנה יעדכנו מטה הדיור⁵⁸ ומינהל התכנון את קבינט הדיור בנוגע לעמידה ביעדים שהוגדרו בהחלטה זו.

בביקורת עלה כי רק בדצמבר 2018 הציג מינהל התכנון לקבינט הדיור⁵⁹ סקירה בנוגע לאישור תוכניות דיור באותה השנה; אולם מלבד דיווח זה לא דווח לקבינט הדיור בשנים 2019 - 2022 על נושא התוכנית האסטרטגית ומידת העמידה ביעדים כנדרש בהחלטת הממשלה.

57 החלטת הממשלה 2457 (דר/131) (2.3.17).

58 בהחלטת הממשלה 125 (דר/2), "התאמת מבנה ניהול הנדל"ן בממשלה להתמודדות עם משבר הדיור" (25.6.15) נקבע כי יש לרכז את ניהול הנדל"ן בידי מספר מצומצם של גופים בממשלה, וכי האחריות למינהל התכנון ולרמ"י תועבר לשר האוצר. בד בבד הוקם מטה הדיור הנמצא גם הוא באחריותו של שר האוצר ושימש הזרוע המבצעת של קבינט הדיור ושל ממשלת ישראל בתחום הנדל"ן. תפקידו של מטה הדיור היה בין השאר תיאום פעילותם של רמ"י ומשרד הבינוי. בשנת 2020 הוחלט לפצל את סמכויות מטה הדיור בין משרד הבינוי ומשרד הפנים באמצעות הקמת מטה תכנון במשרד הפנים (החלטת הממשלה 34 [31.5.20]). תפקידו של מטה התכנון הוא בין השאר תיאום פעולות גורמי התכנון מטעמו של שר הפנים.

59 ישיבת ועדת שרים לענייני תכנון, בנייה, מקרקעין ודיור (31.12.18).



על מינהל התכנון להקפיד על העברת דיווחים שנתיים לקבינט הדיור בדבר עמידה ביעדי התוכנית האסטרטגית.

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי מעתה והלאה יוקפד על העברת הדיווח לקבינט כפי שנדרש בהחלטת הממשלה.

מעורבות מועצת מקרקעי ישראל

על פי החוק⁶⁰, הממשלה ממנה את מועצת מקרקעי ישראל (להלן - המועצה), ובין יתר תפקידיה עליה לקבוע את המדיניות שלפיה תפעל רמ"י. עוד נקבע כי אחת לחצי שנה יגיש מנהל רמ"י למועצה דוח על פעולות רמ"י, ועל הממשלה להגיש לוועדת הכלכלה של הכנסת דוח שנתי על פעולות רמ"י.

התוכנית האסטרטגית לדיור מבטאת את המדיניות הממשלתית בנוגע לשוק הדיור, והיא מגדירה את יעדי הפיתוח והדיור בישראל לעשורים הבאים. כך היא מתווה עקרונות כלליים שלפיהם ייערכו הגופים השונים ליישום מדיניות התכנון הכוללת.

נוכח היות רמ"י הגורם המרכזי לייזום תכנון קרקע למגורים על מקרקעי ישראל, ונוכח תפקידה של המועצה לקבוע מדיניות מקרקעין ולפקח על פעולות רמ"י, מצופה היה שהמועצה תדון בתוכנית האסטרטגית, ובכלל זה תנחה את רמ"י לגבש תוכנית עבודה ארוכת טווח על פי יעדי התוכנית. אולם בדיקת הנושאים שהיו על סדר יומה של המועצה בשנים 2017 - 2022 העלתה כי היא לא דנה בנושא, ובכלל זה האם רמ"י ביצעה המוטל עליה על פי התוכנית האסטרטגית והאם יעדיה עומדים בהלימה ליעדי התוכנית, ולא התוותה תוכנית פעולה או מדיניות כוללת.

מומלץ כי שר הבינוי והשיכון העומד בראש המועצה יפעל לקיום דיון במועצה בתוכנית האסטרטגית, באופן עיתי לפחות אחת לשנה, ויפעל לקידום תוכנית פעולה או מדיניות כוללת לייזום תכנון קרקע כפי שנקבע בתוכנית. עוד מומלץ כי המועצה תפקח על פעולות רמ"י בנושא.

התחדשות עירונית

התחדשות עירונית נועדה להגדיל את היצע הדיור במרקם העירוני הבנוי⁶¹, בשים לב לחשיבות שימור השטחים הפתוחים, ליעול השימוש בקרקע, לחיזוק העירוניות, לשיפור פני העיר ולשיפור איכות החיים⁶².

60 סעיף 3 לחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1690.

61 יצוין כי בשל מאפייניה הגיאופיזיים והגיאופוליטיים המיוחדים של מדינת ישראל נועדו לתהליכי התחדשות עירונית תפקידים לאומיים נוספים כמו הגברת מוכנותם ועמידותם של מבני מגורים ותשתיות עירוניות מול אסונות טבע ואיומים מלחמתיים שיש להגן על העורף מפניהם.

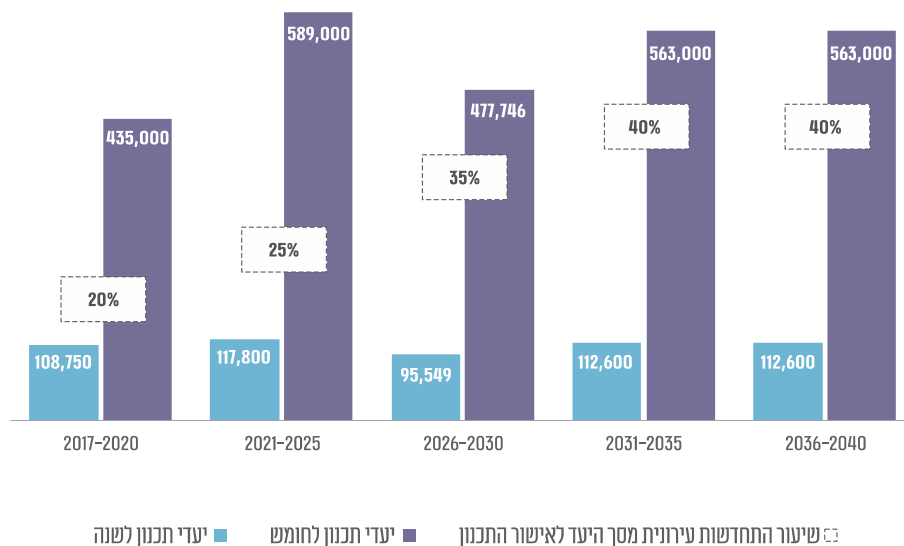
62 סעיף 1 לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ו-2016.



התוכנית האסטרטגית הדגישה את חשיבותה של התחדשות עירונית, בייחוד על רקע אזילת הקרקעות הצפויה באזור המרכז והרצון למקסם את היתרונות הטמונים בציפוף אזור זה. ללא גידול חד בהיקפי הבינוי בהתחדשות עירונית תלך ותחריף מצוקת הקרקע במרכז הארץ, שתתבטא במחירי הדיור⁶³. בהתאם, נקבעו בתוכנית גם יעדים להתחדשות עירונית.

1. יעדי ההתחדשות העירונית נקבעו כשיעור יחסי של יח"ד מתוך יעדי יח"ד לאישור בתוכניות מפורטות בכל מחוז ובכל חומש. התרשים שלהלן מציג את שיעור יעדי התחדשות עירונית מתוך יעדי התוכנית האסטרטגית לתכנון מפורט מאושר בחומשים.

תרשים 9: יעדי התחדשות עירונית מתוך יעדי התכנון המפורט המאושר בחומשים 2017 - 2040 (ביח"ד ואחוזים)



על פי נתוני המועצה הלאומית לכלכלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני התרשים עולה כי מתוך יעד התכנון של 2.6 מיליון יח"ד של התוכנית האסטרטגית 852,000 יח"ד (כ-33%) הן במסגרת התחדשות עירונית. מהתרשים עולה כי שיעור יעדי התחדשות עירונית מיעדי יח"ד המאושרות עולה בהדרגה מ-20% (כ-87,000 יח"ד) בחומש הראשון ל-40% בחומש החמישי. כלומר, 40% (כ-225,000 יח"ד) מיח"ד שתכנון יאושר בשנים 2040 - 2036 יהיו במסגרת התחדשות עירונית.

63 התוכנית האסטרטגית לדיור 2040. מאי 2017, עמ' 3.



יצוין כי בדוח מבקר המדינה⁶⁴, בנושא "טיפול הרשויות המקומיות במבנים מסוכנים", צוין בין היתר כי בשנת 2021 היו כ-610,000 יח"ד שנבנו לפני שנת 1980, שייתכן שאינן עומדות בתקן לעמידות מבנים בפני רעידות אדמה.

כפי שעולה מהתרשים היעד לתכנון המפורט בתוכנית התחדשות עירונית על פי התוכנית האסטרטגית עומד על כ-314,000 יח"ד בעשור הקרוב (2021 - 2030) שהן כ-51% בלבד מיח"ד שנבנו לפני 1980.

הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ציינה בתשובתה מינואר 2023 כי במסגרת חישוב הפער שהוצג לעיל לא הובאו בחשבון תוכניות שאושרו לפי שנת 2021 לצד שורה ארוכה של תוכניות עירוניות שיצרו אף הן תשתיות להוצאת היתרי בנייה. כמו כן, הרשות מקדמת בשיתוף עם 17 רשויות מקומיות תוכניות כלל-עירוניות להתחדשות שיחליפו את תמ"א 38 ברשויות אלו וייתנו מענה תכנוני להתחדשות של כ-330,000 יח"ד קיימות.

מינהל התכנון ציין בתשובתו כי מתחמים להתחדשות עירונית מופו והוגדרו לעיתים קרובות כמתחמים שמיוצגים בקיבולת שלהם יהיה בחומש האחרון. ההנחה היא כי קידום ההתחדשות יהיה פרוס לאורך כל החומשים, אך השיוך שלהם הוא ברובו לחומש האחרון שבו תמוצה הקיבולת.

נוכח הפער שהועלה לעיל בין יעדי התכנון המפורט במסגרת התחדשות עירונית על פי התוכנית האסטרטגית להיקף יח"ד הנדרשים לכך בפועל ועל פי תשובותיהם של מינהל התכנון והרשות להתחדשות עירונית, מומלץ כי מינהל התכנון והמועצה הלאומית לכלכלה יבחנו את הפער ובמידת הצורך יפעלו לעדכון יעדי התוכנית האסטרטגית בכל הנוגע להתחדשות עירונית.

2. בהחלטת הממשלה בעניין תכנית אסטרטגית לדיור פורטו עקרונות לתפרוסת יח"ד בין המחוזות השונים במדינה⁶⁵ ובכלל זה הגברה ניכרת של קצב ההתחדשות העירונית, חידוש שכונות ותיקות, ניצול יעיל של משאב הקרקע, עידוד עירוניות ושמירה על השטחים הפתוחים⁶⁶. בתרשים שלהלן מוצגים יעדים מעודכנים⁶⁷ לאישור תכנון מפורט בהתחדשות עירונית וביצוע בפועל, לפי מחוזות, בשנים 2017 - 2021.

64 מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי** (2022), "טיפול הרשויות המקומיות במבנים מסוכנים", עמ' 245.

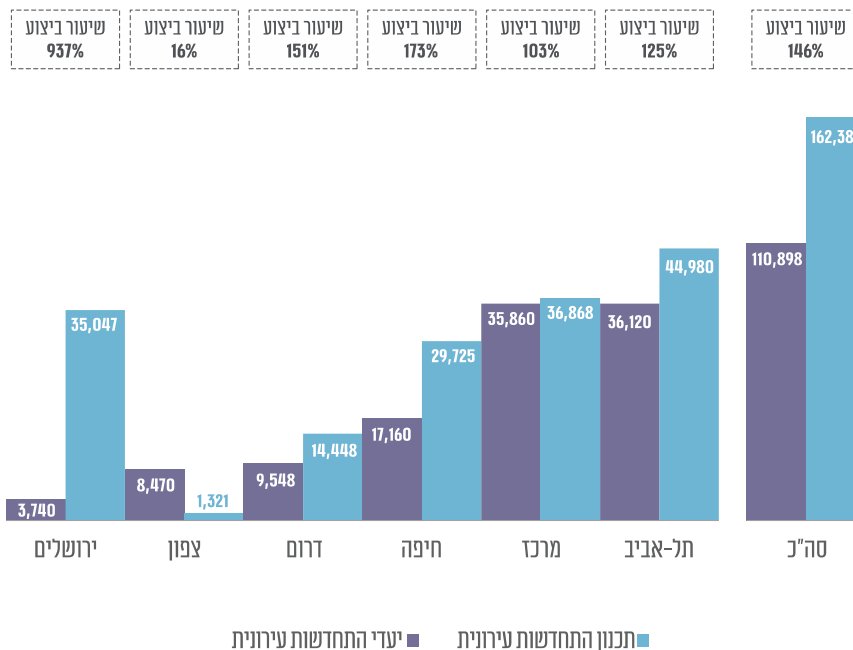
65 סעיף 3(ב) להחלטת הממשלה 2457 (דר/131) (2.3.17).

66 לעניין זה, תוכנית "התחדשות עירונית" היא כל תוכנית המוסיפה יחידות דיור במרקם הקיים, ובכלל זה תוכניות פינוי בינוי, עיבוי ומילוי בנייה במגרשים פנויים (Infill).

67 כאמור, יעדי התכנון המפורט השתנו בהחלטות הממשלה 2458 ו-3705 בשנים 2017 - 2018 ובהחלטות מינהל התכנון בשנים 2019 - 2021.



תרשים 10: יעדים לאישור תכנון מפורט בהתחדשות עירונית וביצוע בפועל, לפי מחוזות, 2017 - 2021 (ביח"ד ובאחזים)



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני התרשים עולה כי בשנים 2017-2021 אושרו כ-162,000 יח"ד בתוכניות התחדשות עירונית, שהן כ-146% מיעדי התוכנית האסטרטגית (כ-111,000 יח"ד). במחוזות הצפון והדרום אושר המספר הנמוך ביותר של יח"ד בהתחדשות עירונית: כ-1,300 וכ-14,000 יח"ד, בהתאמה. לעומת זאת, במחוזות ירושלים, המרכז ותל אביב אושר המספר הגבוה ביותר של יח"ד בהתחדשות עירונית: כ-35,000 וכ-37,000 וכ-45,000 יח"ד, בהתאמה. במחוז הצפון לא עמד מינהל התכנון ביעדי התוכנית האסטרטגית (כ-16% מהיעד), לעומת מחוז ירושלים - כ-937% ומחוז חיפה - כ-173%.

מינהל התכנון מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2022 כי הוא סבור שמדובר בהערכת חסר משום שהוא מצוי בתהליכי טיוב הנתונים של תוכניות התחדשות עירונית, וכי נוסף על התוכניות שהועברו לצוות הביקורת, יש עוד תוכניות התחדשות עירונית שנתונין טרם טויבו.



מהאמור עולה כי על אף שיעדי התוכנית האסטרטגית, ובכלל זה יעדי התחדשות עירונית, נקבעו בשנת 2017, הנתונים המצויים בידי מינהל התכנון המבססים את ביצוע יעדי ההתחדשות העירונית אינם מטיבים. על כן, לא ניתן לדעת מהו השיעור המדויק בביצוע התחדשות עירונית מול היעדים שנקבעו בתוכנית האסטרטגית.

מומלץ כי מינהל התכנון יפעל לטיוב הנתונים כדי להציג לקובעי המדיניות תמונת מצב מלאה ועדכנית בכל הנוגע להתחדשות עירונית.

עוד מומלץ כי מנהל התכנון יבחן את אי-העמידה ביעדי התכנון להתחדשות עירונית בפרט במחוז צפון והדרכים לעמוד בהם.

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי יבחן את עניין אי-העמידה ביעדי ההתחדשות העירונית וימשיך לפעול על מנת להשלים את המידע ולטייבו בתיאום עם הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית. כמו כן ציין כי נדרש לקדם צעדים וכלים משלימים לתכנון, לצורך קידום התחדשות עירונית באזורים שבהם כוחות השוק והכלים הנוכחיים אינם מאפשרים התחדשות עירונית וכן כי החל ביוזמתו לקדם תוכניות להתחדשות עירונית באמצעות מסמכי מדיניות שנועדו לגבש ראייה כוללת, ולראשונה הוא עתיד לקדם תכנון מפורט להתחדשות עירונית.

ייזום התחדשות עירונית על ידי רמ"י

1. נוכח מרכזיות מרכיב ההתחדשות העירונית ביעדי התכנון הלאומיים הטילה הממשלה במרץ 2017⁶⁸ על משרד הבינוי (או על מנהל הרשות להתחדשות עירונית לעת הקמתה), על מטה הדיור ועל אגף תקציבים במשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים), בתיאום עם רמ"י, לגבש בתוך עשרה חודשים תוכנית פעולה להתחדשות עירונית, אשר תגדיר את הכלים, את הפעולות ואת האמצעים הנדרשים לצורך עמידה ביעדי ההתחדשות העירונית שנקבעו בתוכנית האסטרטגית, ותוצריה יוצגו לשר האוצר.

בביקורת עלה כי נכון למועד סיום הביקורת משרד הבינוי ואגף התקציבים לא גיבשו את תוכנית הפעולה להתחדשות עירונית כפי שנקבע בהחלטת הממשלה. יצוין כי בתוכנית העבודה של משרד הבינוי לשנת 2019 נקבע יעד להשלמת תוכנית אסטרטגית להתחדשות עירונית לשנת 2040 והגשתה לאישורו של שר הבינוי עד יוני 2019. אולם לדברי משרד הבינוי⁶⁹ התוכנית לא גובשה באופן סופי ולא הוגשה לשר הבינוי.

אגף התקציבים ציין בתשובתו מינואר 2023 (להלן - תשובת אגף התקציבים) כי לצורך קידום ההתחדשות העירונית קודמו החלטות ממשלה והחקיקה הנובעת מהן בנושאים כגון מיסוי וכדאיות כלכלית; ודאות בהיטלי השבחה וגובהם; הסכמות דיירים; החתמות דיירים והשתחררות מחוזים; מימון תשתיות במסגרת הסכמי גג להתחדשות עירונית; הקמת צוות לבחינת כלים לקידום הליכי התחדשות עירונית בפריפריה ותקצוב פיילוט בסך 110 מיליוני ש"ח; הקמת צוות הסרת חסמים בהתחדשות עירונית; קידום חלופה לתמ"א 38; ותקצוב

68 סעיף 8 להחלטת הממשלה 2457 (דר/131) (2.3.17).

69 דוא"ל מעוזר מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, 16.11.22.



רחב היקף של תוכניות לפי סעיף 23 להתחדשות עירונית. עוד ציין כי בתקציב לשנים 2021 - 2022 הוקצו מאות מיליוני ש"ח לצורך הסכמי מסגרת [גג] בהתחדשות עירונית, וכי במהלך שנת 2022 גובשה ברשות להתחדשות עירונית בשיתוף משרד האוצר תוכנית רחבת היקף לקידום תוכניות מקומיות ועירוניות לתכנון התחדשות עירונית בערים רבות, שתשמש הבסיס האסטרטגי לטווח הבינוני והארוך להתחדשות עירונית. עוד ציין בתשובתו כי נותרו נושאים שנדרשים לטיפול (ובהם חידוש הטבות המס לתמ"א 38, התאמות ברגולציה בין התחדשות עירונית להתחדשות מתחמים לאחר ביטול תמ"א 38 והסדרות בתחומי הקרקע המשלימה), וכי לדעת האגף אין מקום לגבש תוכנית פעולה כאמור לעיל אלא לגבש תוכנית עבודה שנתית, מדידה ומתקצבת במסגרת אישור תקציב המדינה הקרוב.

הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ציינה בתשובתה כי מתוך כ-500 תוכניות התחדשות עירונית המקודמות, היא מקדמת כ-140. היא הוסיפה וציינה שהשקיעה 154 מיליון ש"ח לקידום תוכניות מגוונות - תוכניות מתאר, תוכניות אב, תוכניות מפורטות - המתייחסות לכל המרחב הוותיק בערים נבחרות, לשכונות או למתחמים נקודתיים.

על אף חיוניות התוכניות השנתיות והמקומיות שעליהן הצביעו אגף התקציבים והרשות להתחדשות עירונית ונוכח היות ההתחדשות העירונית מרכיב מרכזי ביעדי התכנון הלאומיים, קיימת חשיבות יתרה לכך שמרכיב זה יתורגם לתוכנית פעולה סדורה ומפורטת שיוגדרו בה הכלים, הפעולות האמצעים ולוחות הזמנים הנדרשים לצורך עמידה ביעדי ההתחדשות העירונית שנקבעו בתוכנית האסטרטגית. על תוכנית כזאת לשקף גם את התפיסה הלאומית בנוגע להתחדשות עירונית כפי שבאה לידי ביטוי גם בהחלטות הממשלה. על משרד הבינוי ואגף תקציבים במשרד האוצר, בתיאום עם רמ"י, לפעול בהתאם להחלטת הממשלה ולגבש תוכנית פעולה להתחדשות עירונית לצורך עמידה ביעדי ההתחדשות העירונית שנקבעו בתוכנית האסטרטגית, ולהציגה לשר הבינוי והשיכון.⁷⁰

2. מדריך התכנון הממשלתי⁷¹ קובע כי תוכנית העבודה השנתית של גוף ממשלתי אמורה לשקף את הפעולות שהגוף מתכנן לבצע בתקופה נתונה כדי להגיע למצב עתידי רצוי. לשם כך, יש להגדיר מטרות כלליות, יעדים פרטניים להשגת המטרות ומשימות לביצוע הנקבעות לפי היעדים. כמו כן, יש לקבוע מדדי תפוקות כדי לבחון אם המשימות אכן בוצעו והיעדים הושגו.

70 בהתאם להחלטת הממשלה 35 ממאי 2020 "העברת סמכויות בעניין מקרקעין, בנייה ודיור ממשרד האוצר למשרד הבינוי והשיכון" (31.5.20) הועברו סמכויות משרד האוצר על פי החלטת ממשלה 16 (19.5.15) בעניין מקרקעין, בנייה ודיור למשרד הבינוי והשיכון.

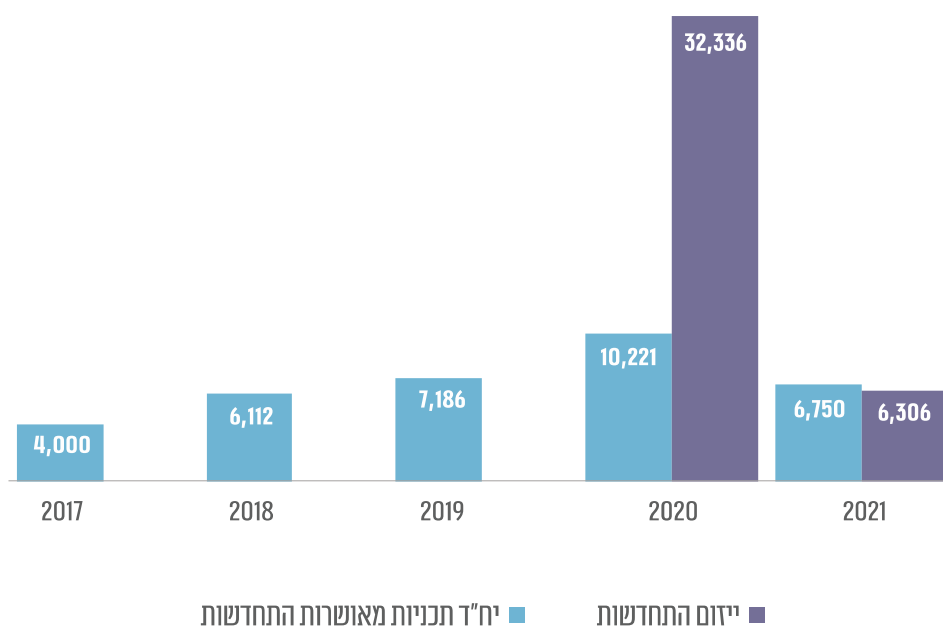
71 צוות בין-משרדי בראשות האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה הכין את מדריך התכנון הממשלתי, שנועד לשמש כלי מרכזי לחיזוק עבודת המטה במשרדי הממשלה ולשיפור אפשרויות הניהול והבקרה של המשרדים. המדריך משמש גם כלי מנחה להכנת תוכניות עבודה. בעניין זה ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 65א** (2015), "תכנון עבודה במשרד ראש הממשלה". עמ' 287 - 304.



בביקורת עלה כי בתוכנית העבודה של רמ"י לשנים 2017 - 2018 ו-2021 לא נקבעו יעדים ומשימות בנושא התחדשות עירונית. לעומת זאת, בשנים 2019 - 2020 נמצא כי רמ"י קבעה יעדים ומשימות בעניין התחדשות עירונית; עם זאת, לא נקבעו יעדים פרטניים, משימות לביצוע ומדדי תפוקות. כך, בתוכנית העבודה לשנת 2019 נקבעו יעד - הגדלת מלאי תכנוני של יח"ד זמינות בטווח הקצר והבינוני, ומדד תפוקה להשגתו - "המשך השתלבות בתכנון התחדשות עירונית". בתוכנית העבודה לשנת 2020 הוגדרה משימה בנושא התחדשות עירונית - "קידום תכנית אב ומתחמים להתחדשות עירונית", ונקבעו אבני דרך הכוללות עדכון החלטת מועצה, תיעדוף וביצוע סקרים.

החשיבות מתחדדת שעה שחלק ניכר מיעדי התכנון יועדו כאמור להיות ממומשים על מקרקעי ישראל. יתרה מכך, 64% מכלל יח"ד המתוכננות מקודמות על ידי גופים ציבוריים, כאשר יזום התכנון העיקרי הוא רמ"י. יוצא אפוא כי לרמ"י תפקיד מרכזי בייזום וקידום של תוכניות במסגרת התחדשות עירונית. עם זאת, מאחר שמדובר בתכנון קרקע בנויה, ישנה מורכבות בתפקידה של רמ"י כיוזמת תוכניות להתחדשות עירונית. בתרשים שלהלן מוצג מספר יח"ד בהתחדשות עירונית בהרשאות לתכנון שנתנה רמ"י ובתוכניות שאושרו על מקרקעי ישראל, בשנים 2017 - 2021.

תרשים 11: יח"ד בהתחדשות עירונית בהרשאות לתכנון שנתנה רמ"י ובתוכניות שאושרו על מקרקעי ישראל, 2017 - 2021



על פי נתוני רמ"י ומינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

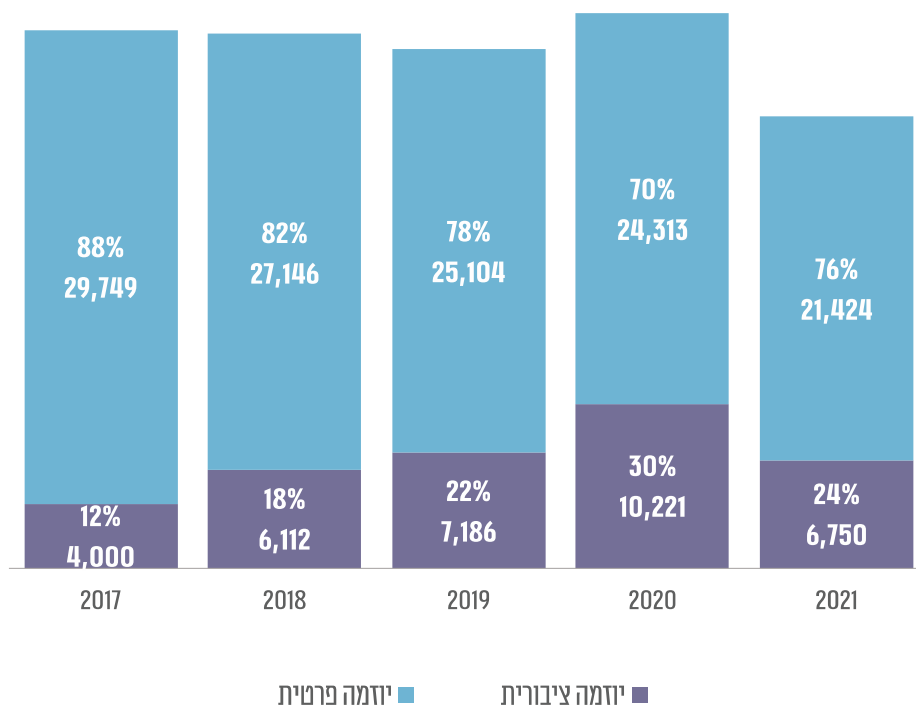


מנתוני התרשים עולה כי בשנים 2017 - 2021 אושרו כ-34,000 יח"ד בתוכניות להתחדשות עירונית שקידמה רמ"י, והיא יזמה כ-38,000 יח"ד נוספות.

מינהל התכנון ציין בתשובתו כי מדובר בהערכת חסר, שכן הנתונים מצויים בהליך טיוב.

התחדשות עירונית ביזמה פרטית וציבורית: כאמור, בשנים 2017 - 2021 אושרו כ-160,000 יח"ד בתוכניות התחדשות עירונית. בתרשים שלהלן מוצגת התפלגות יח"ד בתוכניות התחדשות עירונית לפי שנת אישור התוכנית ובחלוקה ליזמה פרטית או ציבורית.

תרשים 12: יח"ד בתוכניות התחדשות עירונית, לפי יזמה פרטית או ציבורית, 2021 - 2017



על פי נתוני רמ"י ומינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני התרשים עולה כי רוב יח"ד (79%) בתוכניות התחדשות עירונית שאושרו בשנים 2017 - 2021 היו ביזמה פרטית, ומיעוטן (21%) ביזמה ציבורית. לאורך השנים נראית עלייה מתונה של שיעור יח"ד בתוכניות התחדשות עירונית ביזמה ציבורית מ-12% (כ-4,000 יח"ד) בשנת 2017 ל-30% (כ-10,000 יח"ד) בשנת 2020, ועדיין שיעור התכנון של יח"ד בהתחדשות עירונית ביזמה ציבורית נותר נמוך באופן ניכר לעומת שיעור ביזמה פרטית.



רמ"י ציינה בתשובתה כי בשנת 2022 נקבע יעד יזום התחדשות עירונית ברמ"י על פי השיעור שנקבע לכל מחוז בתוכנית האסטרטגית. עוד ציינה כי משנת 2021 אגף תכנון ברמ"י כולל יחידה מקצועית ייחודית העוסקת באופן שוטף בייזום ובקידום של תוכניות התחדשות עירונית, ונכון למועד התשובה מקודמות ביוזמת רמ"י כ-60,000 יח"ד בתוכניות מפורטות להתחדשות עירונית.

נוכח חשיבותה של התחדשות עירונית במדיניות התכנון הלאומית של הממשלה, כפי שהיא באה לידי ביטוי בתוכנית האסטרטגית ובהחלטותיה, והיות רמ"י יוזמת התכנון המהותית ביותר בשוק הדיור, מומלץ כי רמ"י תקדם תכנון של יח"ד בתוכניות התחדשות עירונית בשיעורים גדולים יותר וכן תגבש תוכנית פעולה בנושא כדי לקדם את השגת יעדי התכנון הלאומיים, בעניין התחדשות עירונית לרבות קביעת מטרות כלליות, יעדים פרטניים, משימות לביצוע ומדדי תפוקות.

משך הטיפול בתוכניות מפורטות למגורים במוסדות התכנון

בדוח מבקר המדינה⁷², בנושא "ייעול הליכי התכנון המתארי המקומי והמפורט", צוין בין היתר כי מערכת תכנון יעילה היא כלי חיוני לייעול השימוש בקרקע ולקידום איכות החיים והצמיחה במשק, ובפרט במדינה צרת ממדים עם צפיפות אוכלוסין כמדינת ישראל. התמשכות הליכי התכנון עלולה להוביל להפסד משאבים לכל הגורמים המעורבים בהם, ולעיתים אף להוביל להכשלתם.

קציבת הזמנים להליך תכנוני נועדה לייצר ודאות, לייעל את ההליכים ולאפשר את ניהולם ואת המעקב אחר התקדמותם. קביעת לוחות זמנים מוגדרים להשלמת ההליכים מאפשרת ליצור תשתית תכנונית זמינה, ישימה ועדכנית שמאפשרת מתן מענה הולם על הצרכים החיוניים שעליהם נועדה לענות האסדרה התכנונית⁷³. לצד שיקולי הייעול של ההליכים והוודאות לגבי תוצאתם באמצעות קביעת לוחות זמנים להכרעה בהם, עומדים גם שיקולים נוספים ובהם הצורך להבטיח שההליך התכנוני יניב תוצרים ראויים שיתקבלו לאחר איסוף מלוא המידע הנדרש, בחינת כל השיקולים וההיבטים הנדרשים לעניין ואיוון בין כלל האינטרסים⁷⁴.

משרד מבקר המדינה בדק את משך הליך התכנון הסטטוטורי בתוכניות מפורטות למגורים על קרקעות המדינה, ובפרט על מקרקעי ישראל, לגבי השנים 2017 - 2021. להלן הפרטים:

מוסדות התכנון

חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה) מגדיר מערך של מוסדות תכנון שתפקידם להסדיר את שימושי הקרקע במדינה, לאחר בחינת היוזמות התכנוניות

72 מבקר המדינה, **דוח שנתי 61** (2021), "ייעול הליכי התכנון המתארי המקומי והמפורט", עמ' 915.

73 שרית דנה ושלום זינגר, **דיני תכנון ובניה** (2015), עמ' 661 - 687.

74 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021**, (2021) עמ' 901 - 986.



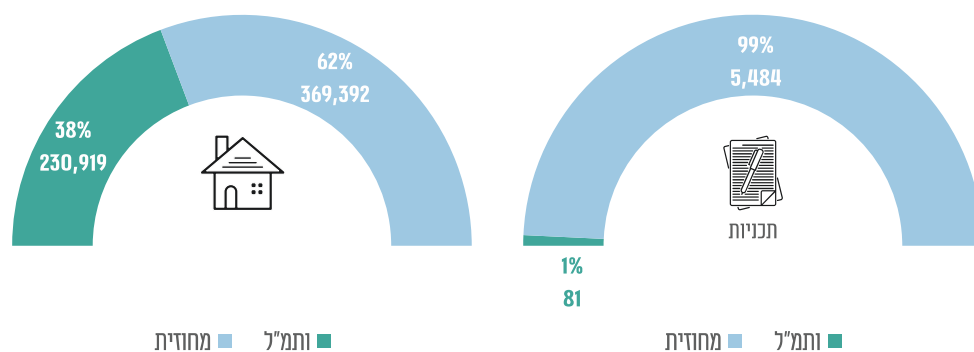
המבטאות באמצעותן, וקובע את סמכויותיהם של מוסדות אלו. מוסדות התכנון מאורגנים בשלוש רמות – הרמה הארצית, הרמה המחוזית והרמה המקומית.

ברמה הארצית פועלת הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים (להלן – ותמ"ל) שהוקמה בהוראת שעה⁷⁵ (להלן – חוק הוותמ"ל) במטרה לקדם במהירות וביעילות תוכניות לבנייה למגורים על מתחמי קרקע שהממשלה הכריזה כי הם מועדפים לדיוור, זאת במסגרת הליך תכנוני מיוחד המעניק עדיפות ברורה לפיתוח על מקרקעי ישראל⁷⁶.

ברמה המחוזית פועלות שש ועדות מחוזיות לתכנון ולבנייה (להלן – הוועדות המחוזיות) לפי חלוקה מינהלית של מרחב המדינה לשישה מחוזות⁷⁷. הוועדות המחוזיות מוסמכות בין היתר לדון ולהכריע בתוכניות מתאר מקומיות ובתוכניות מפורטות.

התרשים שלהלן מציג את התוכניות ויחה"ד שאושרו בוותמ"ל ובוועדות המחוזיות בשנים 2021 - 2017.

תרשים 13: התוכניות ויחה"ד שאושרו בוותמ"ל ובוועדות המחוזיות, 2021 - 2017



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

75 באוגוסט 2014 נחקק החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיוור (הוראת שעה), התשע"ד-2014. חוק זה הקים את הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיוור (להלן – ותמ"ל) והוא נועד לקבוע כהוראת שעה הסדרים מיוחדים לתכנון מתחמים מועדפים לדיוור. בחוק המקורי נקבע כי הוא יחול על כל תוכנית שתקלט בוותמ"ל בתוך ארבע שנים מיום תחילתו. בשנת 2018 הוארכה התקופה בשנה נוספת – עד אוגוסט 2019. בשל מערכות הבחירות, מתוקף הוראות סעיף 38 לחוק-יסוד: הכנסת, נותרה הוראת השעה בתוקף עד 16.6.20. באוגוסט 2021 פורסם חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה) (תיקון מס' 7), התשפ"א-2021 כהוראת שעה שתוקפה 4 שנים – עד אוגוסט 2025. לוותמ"ל ניתנו מרבית הסמכויות של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, כמו גם הסמכויות לאשר תוכניות שהוראותיהן גוברות על ההוראות הקבועות בתוכניות מתאר ארציות אחרות בכפוף לאישור הממשלה או ועדת שרים, למעט תמ"א 35.

76 תוכנית מועדפת לדיוור חלה בעיקר על מתחמים שרוב שטחם מצוי על מקרקעי ישראל, והיא כוללת לפחות 1050 יח"ד (ביישובי מיעוטים היא יכולה לחול גם על קרקע שאינה מקרקעי ישראל ולכלול לפחות 200 יח"ד). בשנת 2017 נוסף לחוק תיקון 4 המאפשר לאשר תוכניות על קרקע מרובת בעלים, קרי על קרקע פרטית ולאשר תוכניות במסלול פינוי בינוי הכוללות לפחות 400 יח"ד.

77 מחוזות הדרום, חיפה, ירושלים, המרכז, הצפון ותל אביב.

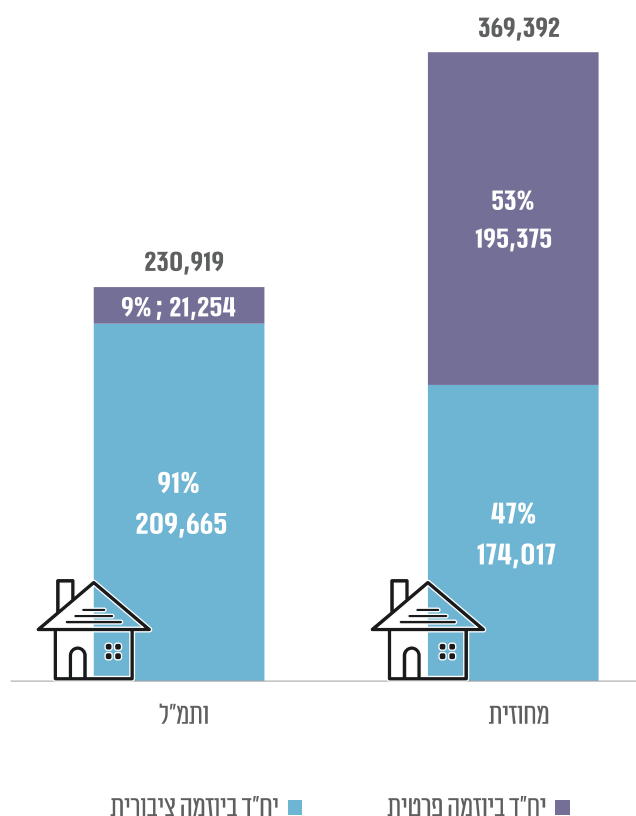


מהתרשים עולה כי בשנים 2017-2021 אושרו בוועדות המחוזיות כ-99% (5,484) מהתוכניות, ובהן כ-62% (כ-370,000) מכלל יח"ד שאושרו. בוותמ"ל אושרו 1% (81) מכלל התוכניות, ובהן כ-38% (כ-230,000) מכלל יח"ד שאושרו.

נתוני התרשים מצביעים על האפקטיביות של הוותמ"ל בכל הנוגע לתוכניות גדולות - מספר יח"ד שאושרו ביחס למספר התוכניות שנדונו גדול יותר בוותמ"ל מאשר בוועדות המחוזיות.

בתרשים שלהלן מוצגת התפלגות יח"ד שאושרו בשנים 2017 - 2021 לפי יוזמי התכנון⁷⁸ בוועדות המחוזיות ובוותמ"ל.

תרשים 14: יח"ד שאושרו בוועדות המחוזיות ובוותמ"ל, לפי יוזמי התכנון, 2017 - 2021



על פי נתוני מינהל התכנון ורמ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

78 יצוין כי בשל קושי הנובע מניהול מסד הנתונים במינהל התכנון, עלול להיווצר מצב שחלק קטן מהתוכניות שסומנו ביוזמה פרטית מומנו על ידי רמ"י או שחלק מהקרקע מצוי בניהולה.



מהתרשים עולה כי כ-91% (210,000) מיחה"ד שאושרו בוותמ"ל היו ביחמה ציבורית לעומת כ-47% (174,000) בוועדות המחוזיות. הפער נובע בין היתר מכך שהוותמ"ל יועדה לקידום תוכניות ביחמה ציבורית⁷⁹.

התמשכות הליך התכנון

על פי חוק התכנון והבנייה⁸⁰ וחוק הוותמ"ל⁸¹, הוועדה צריכה להכריע בתוכנית שבסמכותה בפרק זמן נתון - 18 חודשים בוועדה המחוזית⁸² ו-24 חודשים בוותמ"ל⁸³ - ממועד הגשת התוכנית (להלן - זמן התקן). יצוין כי חוקים אלו מגדירים שלבים שונים בתהליכי אישור של תוכניות מפורטות למגורים. המעברים משלב לשלב כרוכים בביצוע פעולות שונות שחלקן באחריות יוזמי התוכנית וחלקן באחריות הוועדות המחוזיות ולשכות התכנון המחוזיות. משרד מבקר המדינה בחן⁸⁴ את משך הטיפול בתוכניות מפורטות⁸⁵ למגורים שאושרו בוועדות המחוזיות ובוותמ"ל בשנים 2017-2021.

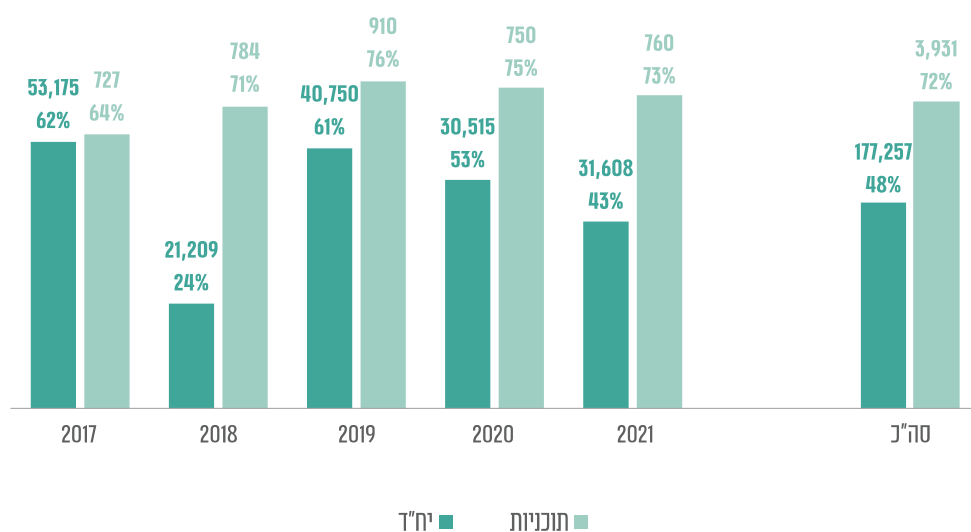
- 79 סעיף 9 לחוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), התשע"ד-2014, מגדיר את הגופים הרשאים להכין תוכנית מועדפת ולהגישה לוותמ"ל.
- 80 חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, פרק ג', סימן ו': הוראות כלליות לתכנון.
- 81 חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), התשע"ד-2014, פרק ג', סימן ג': הליכי התכנון.
- 82 סעיף 109 א(ב)(1) לחוק התכנון והבנייה קובע כי הוועדה המחוזית תחליט בתוכנית שבסמכותה בתוך 18 חודשים ממועד הגשתה. התוכנית נחשבת כתוכנית שהוגשה רק לאחר שנקלטה ועמדה בתנאי סף, וממועד זה מתחיל מניין הימים, על פי הקבוע בחוק, עד שתתקבל הכרעה בעניין התוכנית. הכרעה בתוכנית יכולה להיות החלטה על אישור התוכנית, על אישור התוכנית בכפוף למילוי תנאים או על דחיית התוכנית. כלומר, בחוק לא נקבעו לוחות זמנים מרביים להשלמת התהליך הכולל של אישור תוכנית אלא רק להכרעה לגביה לאחר קליטתה (ממועד עמידתה בתנאי הסף). שר הפנים רשאי לקבוע תקופה ארוכה יותר לגבי סוגי תוכניות שיקבע; יו"ר המועצה הארצית לתכנון ולבנייה רשאי אף הוא להאריך את התקופות האמורות לבקשת הוועדה המחוזית מטעמים מיוחדים שיירשמו.
- 83 סעיף 24 לחוק הוותמ"ל קובע שתוכנית נחשבת כתוכנית שהוגשה רק לאחר שנקלטה ועמדה בתנאי סף, וממועד זה מתחיל מניין הימים, על פי הקבוע בחוק, עד שתתקבל הכרעה בעניין התוכנית. בתוך 24 חודשים הוועדה צריכה להחליט לאשר תוכנית שבסמכותה או לאשרה בשינויים, לקבוע תנאים לאישורה או לדחותה.
- 84 נבחן משך הטיפול בתוכניות מפורטות למגורים בוותמ"ל ובוועדות המחוזיות על בסיס מסדי נתונים שהתקבלו ממינהל התכנון ומרמ"י. הקבצים שהתקבלו ממינהל התכנון כוללים את כל התוכניות שאושרו בוועדות המחוזיות והארציות בשנים 2016 - 2022, את תוספת יחה"ד בתוכניות אלו, את יוזמי התוכניות ואת כל המועדים שבהם הושלמו השלבים השונים בהליך התכנוני. הקבצים שהתקבלו מרמ"י כוללים את כל התוכניות שהוגשו ואושרו במוסדות התכנון הארציים והמחוזיים, לרבות מספר התוכנית, מספר יחה"ד, יוזם התוכנית (רמ"י והמועצות האזוריות, משרד הבינוי, דירה להשכיר והרשות להתחדשות עירונית) ותאריך אישור התוכנית. קיום מספר תוכנית אחיד איפשר לאחד בין הקבצים של מינהל התכנון ומרמ"י. בחישובי משכי הזמן נעשה שימוש אך ורק ברשומות שעבורן נמצאו בקובץ כל המועדים הרלוונטיים. לאחר טיוב הנתונים נעשה שימוש רק ברשומות שעבורן פערי הזמנים בין מועדי הביצוע של שלבים מאוחרים למועדי הביצוע של שלבים מוקדמים לא היו שליליים. כלומר, בחישוב משכי הזמן הושמטו רשומות שבנוגע אליהן עלה החשש למהימנות הנתונים.
- 85 הנתונים בדבר משך הטיפול במוסדות התכנון כוללים, מלבד תוכניות מפורטות למגורים, תוכניות מתאר מפורטות ומקומיות שכן מכוחן ניתן להוציא היתרי בנייה. הנתונים אינם כוללים תוכניות שסווגו כהסדרה על ידי מינהל התכנון.



ועדות מחוזיות

בשנים 2017 - 2021 אושרו בוועדות המחוזיות כ-366,000 יח"ד בכ-5,500 תוכניות. התרשים שלהלן מציג את התוכניות ויח"ד שאושרו בזמן התקן בשנים האמורות⁸⁶.

תרשים 15: התוכניות ויח"ד שאושרו בוועדות המחוזיות בזמן התקן,
2017 - 2021



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני התרשים עולה שכ-28% (1,529) מהתוכניות שאושרו בוועדות המחוזיות, שכללו כ-52% (כ-192,000) מכלל יח"ד, אושרו בחריגה מזמן התקן, כלומר מעבר ל-18 חודשים. עוד עולה כי שיעור התוכניות שאושרו בזמן התקן עלה אומנם מ-64% (727) בשנת 2017 ל-73% (760) בשנת 2021, אך שיעור יח"ד באותן התוכניות ירד מ-62% (כ-53,000 יח"ד) ל-43% (כ-32,000 יח"ד).

יש לציין את העלייה במספר התוכניות שבהן מתקבלת הכרעה בזמן התקן. עם זאת, כ-28% מהתוכניות המפורטות שכללו כ-50% מיח"ד שאושרו בוועדות מחוזיות בשנים האמורות, לא עמדו בזמן התקן.

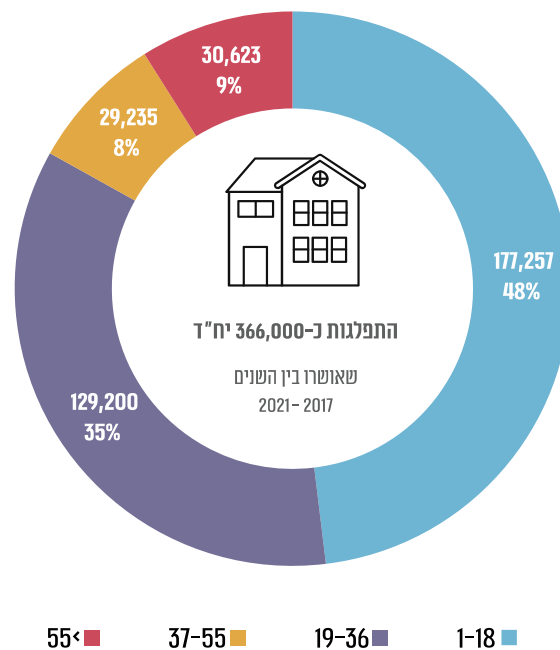
משרד הבינוי ציין בתשובתו מינואר 2023 כי בשנים 2020 - 2021 הייתה ירידה באישור יח"ד בעקבות מגפת הקורונה, וכי הוא פעל להגדיל את המלאי התכנוני ולקדם את התוכניות בזמן הקצר ביותר.

86 לגבי 74 תוכניות, הכוללות כ-3,000 יח"ד לא היו נתונים מלאים בדבר משך זמן הטיפול בוועדה.



בתרשים שלהלן מוצג שיעור יח"ד שאושרו בתוכניות בשנים 2017 - 2021 על פי משך זמן אישור התוכנית.

תרשים 16: שיעור יח"ד שאושרו בתוכניות, לפי משך זמן אישור התוכנית, 2017 - 2021 (ביח"ד, בחודשים ובאחוזים)



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה שכ-48% מיח"ד שאושרו בשנים אלו נכללו בתוכניות שבהן התקבלה הכרעה בזמן התקן (18 חודשים). נוסף על כך, כ-35% מיח"ד נכללו בתוכניות שבהן התקבלה הכרעה בפרק זמן של 19 - 36 חודשים, וכ-17% בתוכניות שבהן התקבלה הכרעה בפרק זמן ארוך מ-37 חודשים.

על מינהל התכנון לפעול לקיצור פרקי הזמן לקידום תוכניות שחרגו מזמן התקן כדי לעמוד בלוחות הזמנים הקבועים בחוק.

מאחר ששיעור גבוה של התוכניות נוגע למעט יח"ד, ונוכח מגמת העלייה בשיעור התוכניות האלו, מומלץ למינהל התכנון לשקול בין היתר תיעדוף של תוכניות מפורטות לקידום במוסדות התכנון לפי מספר יח"ד שבהן, והתמקדות בתוכניות עתירות יח"ד, מהלך שבכווח להביא לתוצאה אפקטיבית יותר.

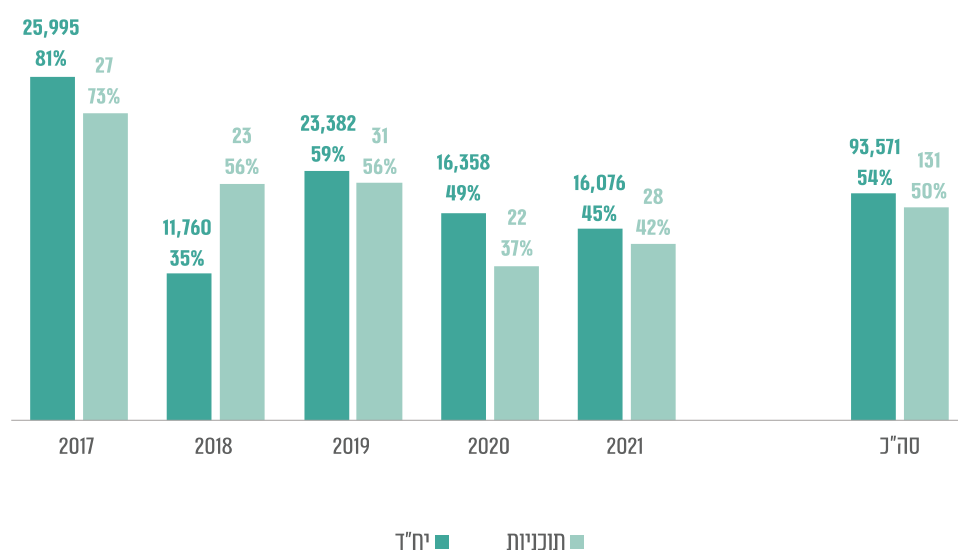
מינהל התכנון ציין בתשובתו כי האפשרות של מסלול קידום תוכניות עתירות יח"ד נבחן בימים אלה תוך התייחסות להיבטים המנהליים והמשפטיים של מסלול כזה.



אישור תוכניות ביזמה ציבורית על מקרקעי ישראל בוועדות המחוזיות

בשנים 2017 - 2021 אושרו בוועדות המחוזיות 260 תוכניות ביזמה ציבורית הכוללות כ-174,000 יח"ד. להלן בתרשים התוכניות ויחה"ד ביזמה ציבורית, שאושרו בזמן התקן בשנים האמורות, מכלל התוכניות ויחה"ד ביזמה ציבורית שאושרו באותן שנים.

תרשים 17: התוכניות ויחה"ד ביזמה ציבורית שאושרו בוועדות המחוזיות בזמן התקן, 2017 - 2021



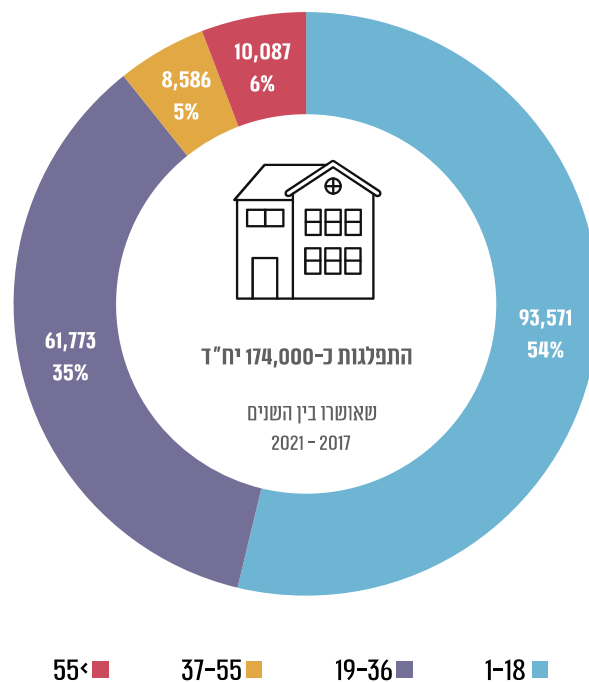
על פי נתוני רמ"י ומינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני התרשים עולה שכ-50% (131) מהתוכניות אושרו בזמן התקן, והן כללו כ-54% (כ-94,000) מכלל יחה"ד ביזמה ציבורית שאושרו בוועדות המחוזיות. עוד עולה כי מספר התוכניות ומספר יחה"ד המאושרות בזמן התקן נמצאים במגמת ירידה; כך, בשנת 2017 אושרו בזמן התקן כ-73% (27) מהתוכניות והן כללו כ-81% (כ-26,000) מיחה"ד, לעומת 2021 שבה אושרו בזמן התקן כ-42% (28) מהתוכניות והן כללו כ-45% (כ-16,000) מיחה"ד שאושרו באותה השנה.

בתרשים שלהלן מוצגות יחה"ד שאושרו בתוכניות ביזמה ציבורית לפי משך זמן אישור התוכנית, בשנים 2017 - 2021.



תרשים 18: יח"ד שאושרו בתוכניות ביוזמה ציבורית, לפי משך זמן אישור התוכנית, 2017 - 2021 (ביח"ד, בחודשים ובאחוזים)



על פי נתוני רמ"י ומינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה שכ-54% מיח"ד שאושרו בשנים אלו נכללו בתוכניות שבהן התקבלה הכרעה בזמן התקן (18 חודשים). נוסף על כך, כ-35% מיח"ד נכללו בתוכניות שבהן התקבלה הכרעה בפרק זמן של 19 - 36 חודשים, וכ-11% בתוכניות שבהן התקבלה הכרעה בפרק זמן ארוך מ-37 חודשים.

ממצרף התרשימים 17 - 18 עולה שכ-50% מהתוכניות המפורטות שהוגשו ביוזמה ציבורית וכללו כ-46% מיח"ד ואושרו בוועדות המחוזיות בשנים האמורות, לא עמדו בזמן התקן.

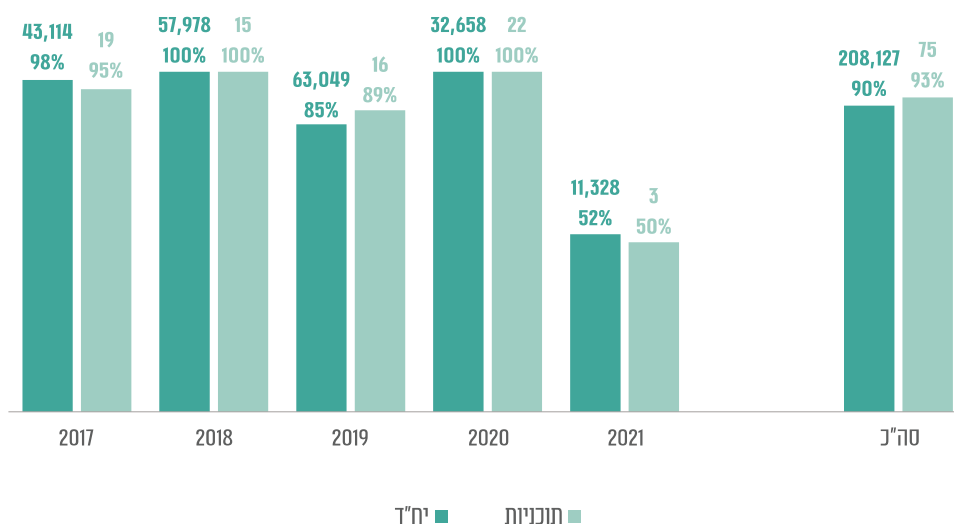
מומלץ כי מינהל התכנון יפעל במשותף עם רמ"י ומשרד הבינוי לתיאום וקידום תכנון התוכניות שבאחריותם ולקיצור לוחות הזמנים.

ותמ"ל

בשנים 2017 - 2021 אושרו בוותמ"ל 81 תוכניות מפורטות למגורים, שכללו כ-231,000 יח"ד. התרשים שלהלן מציג את התוכניות ויח"ד שאושרו בזמן התקן בשנים האמורות.



תרשים 19: התוכניות ויח"ד שאושרו בוותמ"ל בזמן התקן, 2017 - 2021



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני התרשים עולה כי כ-90% (כ-208,000) מיח"ד ו-93% (75) מהתוכניות שאושרו בוותמ"ל אושרו בזמן התקן. עם זאת, ניכרת מגמת ירידה ביח"ד ובתוכניות שאושרו בוותמ"ל בזמן התקן מ-98% (כ-43,000 יח"ד) ו-95% (19) בשנת 2017 ל-52% (כ-11,000 יח"ד) ו-50% (3) בשנת 2021, בהתאמה. יצוין כי אחת הסיבות לירידה זו נובעת מאי-תוקפו של חוק הוותמ"ל בתקופה שבין יוני 2020 לאוגוסט 2021.

השיעור הגבוה (93%) של התוכניות המטופלות בזמן התקן בוותמ"ל והעובדה שוותמ"ל אישרה יח"ד רבות במספר מועט יחסית של תוכניות וזאת בהשוואה לאישור הוועדות המחוזיות, מצביעים על האפקטיביות של הוותמ"ל בכל הנוגע לתוכניות גדולות.

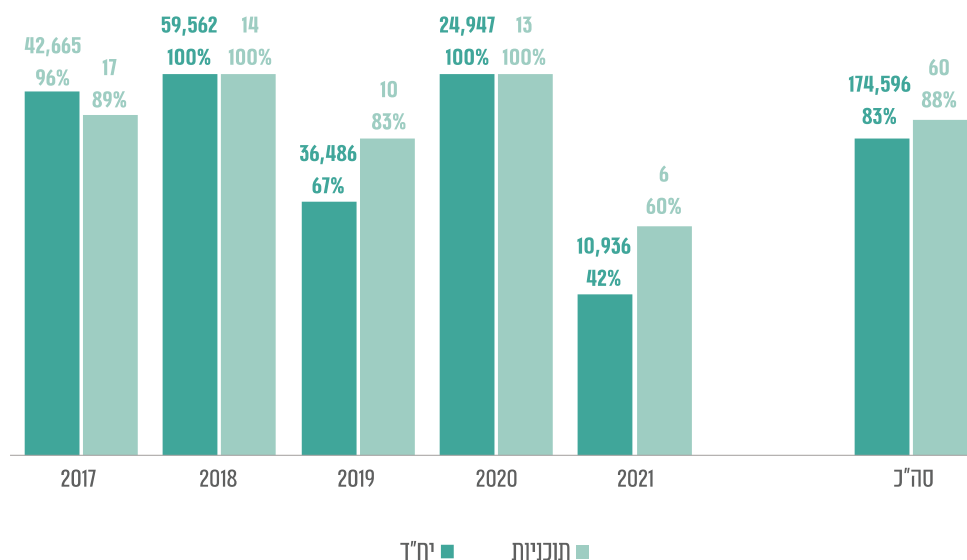
אישור תוכניות מפורטות ביחזמה ציבורית על מקרקעי ישראל בוותמ"ל

בשנים 2017 - 2021 אושרו בוותמ"ל 68 תוכניות מפורטות למגורים, שכללו כ-210,000 יח"ד ביחזמה ציבורית⁸⁷. התרשים שלהלן מציג את התוכניות ויח"ד ביחזמה ציבורית שאושרו בזמן התקן בשנים האמורות.

87 מקור הנתונים ברמ"י: ככל שקיימים פערים בין נתונים אלה לנתוני מינהל התכנון שפורטו לעיל אין מדובר בפערים מהותיים.



תרשים 20: התוכניות ויח"ד ביוזמה ציבורית שאושרו בוותמ"ל בזמן התקן, 2017 - 2021



על פי נתוני רמ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני התרשים עולה כי כ-83% (כ-175,000) מיח"ד ו-88% (60) מהתוכניות ביוזמה ציבורית שאושרו בוותמ"ל אושרו בזמן התקן.

עם זאת, ניכרת מגמת ירידה ביח"ד ובתוכניות שאושרו בוותמ"ל בזמן התקן מ-96% (כ-43,000) ו-89% (17) בשנת 2017 ל-42% (כ-11,000) ו-60% (6) בשנת 2021, בהתאמה.

על רמ"י ועל משרד הבינוי לבחון את הסיבות להתארכות משכי הזמן של הליכי התכנון בוועדות המחוזיות ובותמ"ל, ולאור המסקנות מבחינה זו לפעול להגדלת שיעור התוכניות המוכרות בזמן התקן.

זמינות לשיווק של תוכניות מפורטות למגורים

למלאי התכנוני דרגות שונות של זמינות (לטווח הקצר והארוך) הנקבעות לפי התניות הקבועות בהוראות התוכניות המפורטות (תנאים למתן היתר הבנייה) ולפי שלבי הביצוע הנקבעים בהן לעיתים. מלאי תכנוני זמין פירושו מלאי יח"ד בתוכניות מפורטות מאושרות הזמינות לשיווק ליזמים, כדי שיוכלו, לאחר הזכייה, לקבל היתרי בנייה מהוועדה המקומית לתכנון ובנייה הרלוונטית ולהתחיל לבנות. מלאי תכנוני זמין, בפריסה התואמת את הביקוש, מאפשר לממשלה להגיב במהירות לתנודות בשוק ולווסת את ההיצע.

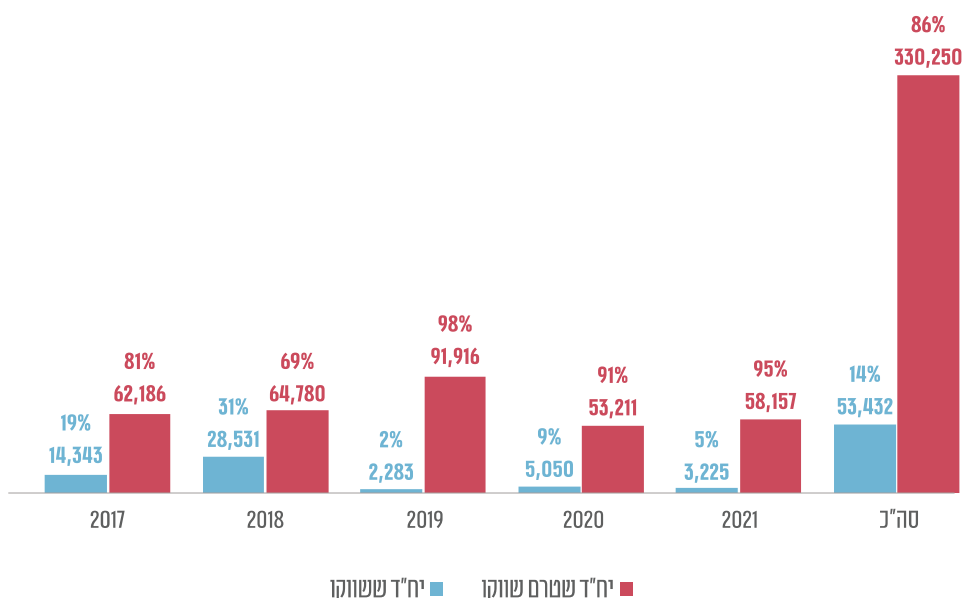


על בסיס המידע במערכות רמ"י בדק משרד מבקר המדינה את זמינותן של התוכניות ויח"ד, שהתווספו למלאי התכנוני על מקרקעי ישראל בשנים 2017 - 2021.

תוספת תוכניות ויח"ד למלאי התכנוני על מקרקעי ישראל בשנים 2017 - 2021

על פי נתוני רמ"י, בשנים 2017 - 2021 אושרו 328 תוכניות ביוזמה ציבורית על מקרקעי ישראל ובהן כ-384,000 יח"ד. בתרשים להלן מוצגות יח"ד שאושרו ושוקו מכלל יח"ד שאושרו ביוזמה ציבורית בשנים האמורות.

תרשים 21: יח"ד שאושרו ושוקו מכלל יח"ד שאושרו בתוכניות על מקרקעי ישראל, 2017 - 2021

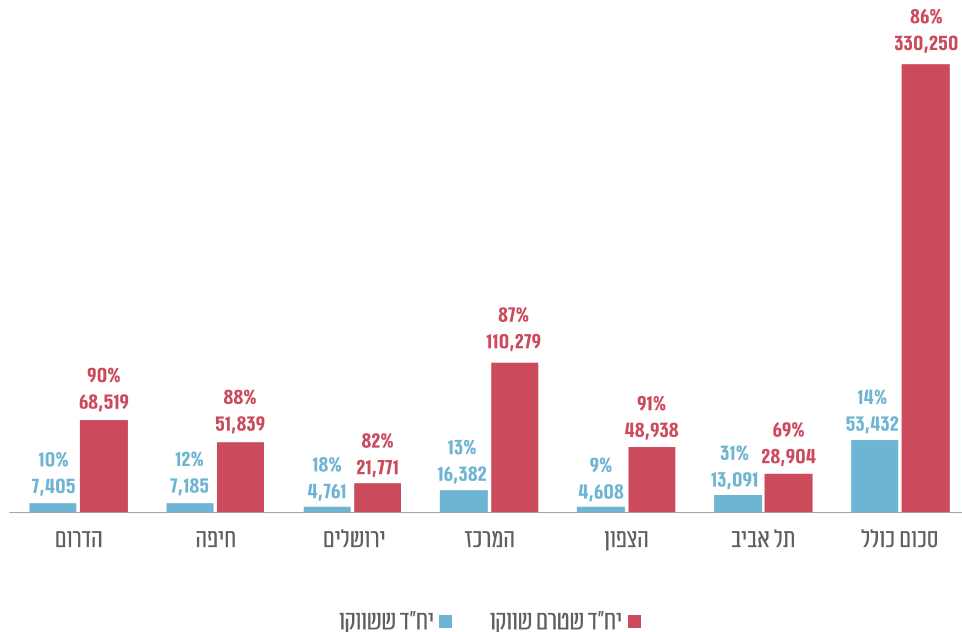


על פי נתוני רמ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מכלל יח"ד (384,000) שאושרו בשנים 2017 - 2021 בתוכניות ביוזמה ציבורית שוקו רק 14% (כ-53,500). שיעור יח"ד ששוקו מכלל יח"ד שאושרו בתוכניות על מקרקעי ישראל נע בין 2% בשנת 2019 לכ-31% בשנת 2018. מדובר בשיעור נמוך של ניצול קרקעות מתוכננות לצורכי שיווק, בייחוד בשנים 2019 - 2021. על כן, הפוטנציאל התכנוני הקיים למגורים אינו מנוצל דיו לשיווק.



תרשים 22: יח"ד ששווקו מכלל יח"ד שאושרו בתוכניות על מקרקעי ישראל, לפי מחוזות, 2017 - 2021



על פי נתוני רמ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי שיעור יח"ד ששווקו מכלל יח"ד שאושרו בתוכניות על מקרקעי ישראל נע בין 9% במרחב צפון ל-31% במרחב תל אביב. יש לציין כי שיעורי השיווק הגבוהים יותר נרשמו באזורי הביקוש, בעיקר במרחבי תל אביב והמרכז (31% ו-13%, בהתאמה). יצוין כי שיעורי השיווק הנמוכים במרחבים שבהם אין מחסור גדול ביח"ד (חיפה, הצפון והדרום) נובע מתכנון בהיקפים גבוהים מהנדרש כפי שהוצג בתוכנית האסטרטגית⁸⁸.

רמ"י ציינה בתשובתה כי מדיניותה היא לשווק כל קרקע שחלה עליה תוכנית מאושרת ואין חסמים לשיווק.

משרד הבינוי ציין בתשובתו כי בשנים 2017 - 2021 שווקו רוב יח"ד הזמינות לשיווק.

88 המועצה הלאומית לכלכלה ומשרד ראש הממשלה, "התוכנית האסטרטגית לדיוור לשנים 2017 - 2040 - מעקב", 1.6.21.



מומלץ לרמ"י לבחון את שיעורי השיווק הנמוכים מתוך המלאי התכנוני שנוסף בשנים 2017 - 2021, בדגש על אזורי הביקוש, כדי לעמוד על החסמים המעכבים את שיווקן של קרקעות שחלה עליהן תוכנית מאושרת ולפעול להסרתם בשיתוף פעולה עם הגופים הרלוונטיים.

חסמים

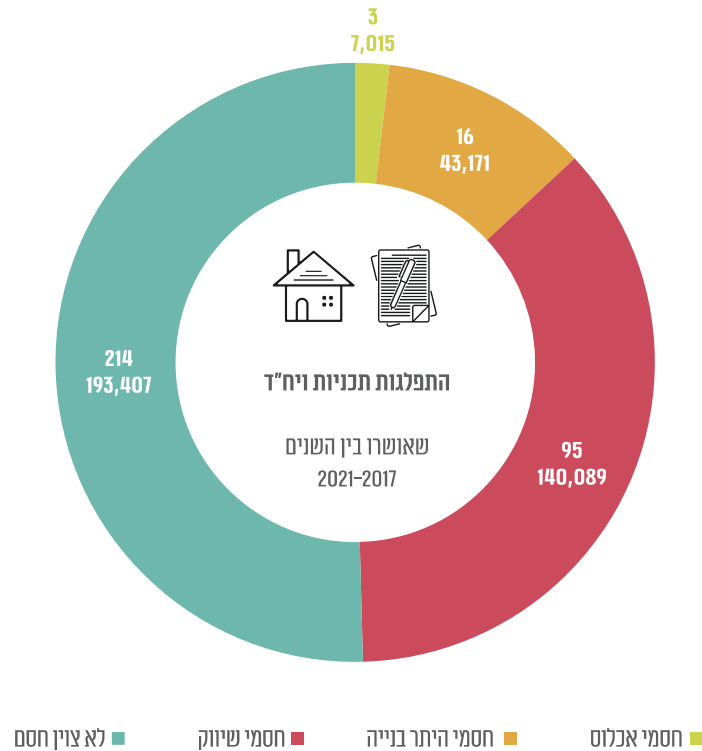
בתחום התכנון והבנייה קיימים גורמים שקיומם, היעדרם או הימשכותם מעכבים בטווחי זמן של שנים אישור תוכניות ומימושן (להלן - חסמים). יש חסמים המעכבים את התכנון ואת ההליכים הסטטוטוריים עד לאישורה הסופי של תוכנית מפורטת, ויש חסמים המעכבים את הביצוע, לרבות שיווק קרקעות מתוכננות ופיתוחן והוצאת היתרי בנייה⁸⁹. חסמים שהטיפול בהם מורכב וארוך במיוחד הם בין היתר חסמי תחבורה⁹⁰, ניקוז וטיהור שפכים והיעדר מוסדות ציבור.

רמ"י הבחינה במערכתית בין שלושה סוגי חסמים: חסמים בשלב השיווק⁹¹, בשלב היתר הבנייה⁹² ובשלב האכלוס⁹³. בתרשים שלהלן מוצג מספר התוכניות ויחיד"ד שאושרו בשנים 2017 - 2021, על פי סיווגן במערכות המידע של רמ"י.

- 89 מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד: משבר הדיור** (2015), "גורמים המעכבים אישור תכניות ויישומן", עמ' 190.
- 90 בין היתר, הקמה והעתקה של מחלפים וצמתים, שדרוג כבישים מרכזיים, מתן פתרונות תחבורה, טיפול במסילות רכבת והקמת תחנות רכבת.
- 91 כגון פיתוח תשתיות, התנגדות רשות, גבולות שיפוט, ביוב, מט"ש (מכון לטיהור שפכים), זיהום קרקע, ניזוק ופדיון קרקע.
- 92 כגון נגישות תחבורתית, מט"ש וביוב.
- 93 כגון העתקת קו מתח עליון וניקוז.



תרשים 23: מספר התוכניות ויח"ד שאושרו, לפי סוגי החסמים, 2017 - 2021



על פי נתוני רמ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני התרשים עולה כי ב-114 (כ-190,000 יח"ד) מתוך 328 תוכניות (כ-384,000 יח"ד) שהן כ-35% מהתוכניות שאושרו בשנים 2017-2021, קיים חסם; ב-95 (כ-140,000 יח"ד) מהן (83%) בשלב השיווק, ב-16 (כ-43,000 יח"ד) מהן בשלב היתר הבנייה וב-3 (כ-7,000) מהן בשלב האכלוס. לגבי 214 (65%) תוכניות, הכוללים כ-193,000 יח"ד, לא צוין חסם.⁹⁴

רמ"י ציינה בתשובתה כי יש חסמים שונים ורבים לשיווק קרקע, כגון יכולתן של רשויות מקומיות לקלוט בבת אחת את מלוא יח"ד במסגרת התוכנית המאושרת; הגבלת קצב השיווק בהתאם להסכמי גג שנחתמו עם רשויות מקומיות; קיום התניות בתוכנית מאושרת המעכבות את השיווק, כגון התניות של העתקת תשתיות שונות, תשתיות תחבורה והתניית מתן היתר בשלביות למספר יחידות מסוים.

94 אי-ציון חסם לא מעיד בהכרח על העדר חסמים.



ניהול מסד הנתונים על החסמים: מידע על המלאי התכנוני ראוי שיכלול את מידת זמינותן של יח"ד לבנייה. המידע הכרחי לגיבוש מושכל של מדיניות תכנון ודיוור ולניהול יעיל של מערכת התכנון ושל משאב הקרקע.

רמ"י מרכזת מידע כמותי על תוכניות מפורטות מאושרות, ועל סטטוס חסמי תכנון, פיתוח ושיווק.

בביקורת עלה כי בתוכניות שבהן קיים חסם, רמ"י מסווגת, לדבריה, את כלל יח"ד בתוכנית כ"חסומות" גם כאשר רק חלקן חסומות וחלקן האחר לא חסומות. עקב כך, אין בידיה תמונת מצב מלאה המשקפת את מלאי יח"ד הזמינות לשיווק ולבנייה בתוכניות מאושרות שטרם מומשו. במצב דברים כזה, יש קושי לקבל מידע מהימן לגבי היקף חסם כזה או אחר, לתעדף את הטיפול בו ולקבוע תוכנית פעולה מתאימה לצורך הסרתו.

מומלץ כי רמ"י תפעל לטיוב הנתונים על היקף יח"ד "החסומות" בתוכניות מאושרות, כך שתתאפשר תמונת מצב מלאה ומדויקת על רמת זמינותן לשיווק ולבנייה. לנתונים אלו חשיבות רבה עבור גופי ממשלה רבים העוסקים בנושא הדיוור⁹⁵ בכל הנוגע לתכנון פעולותיהם, לקביעת סדרי עדיפויות ולהקצאת משאבים. נתונים אלו חשיבותם רבה גם עבור מקבלי ההחלטות בעת שהם בוחנים את מידת המענה של המלאי התכנוני הקיים על צורכי הדיוור, ומתוך כך מתאימים את צעדי המדיניות הנדרשים.

רמ"י ציינה בתשובתה כי היא מצויה בשלבי פיתוח מתקדמים של מערכת לניהול חסמים שצפויה לתת מענה על עניין מסד הנתונים בדבר החסמים.

פורום מנכ"לים להסרת חסמים: לצורך קידום שיתוף הפעולה הממשלתי בתחום הדיוור, ובשל הירתמות כלל משרדי הממשלה הרלוונטיים להגדלת היצע הדיוור, הוקם בשנת 2021 פורום מנכ"לים להסרת חסמים⁹⁶. הפורום אמור להתכנס באופן תדיר כדי לדון בחסמי תכנון ופיתוח במטרה להגדיל את היצע הדיוור.

מינואר 2021 עד יוני 2022 קיים פורום המנכ"לים להסרת חסמים שש ישיבות שקידמו פתרונות בנושא תכנון, פיתוח ושיווק.

מסיכומי ישיבות פורום המנכ"לים עלה כי הוא דן בכמה עשרות תוכניות שבהן התגלו חסמים, והציב משימות לגופים הרלוונטיים כדי לקדם את הסרתם. כמו כן, הפורום עקב אחר מילוי המשימות. לדוגמה, הפורום קבע בינואר 2021 כי מינהל התכנון יפעל לקידום מתן תוקף לתוכנית תמל/1019 להקמת שכונת מגורים חדשה הכוללת כ-3,200 יח"ד במרכז הארץ. באפריל 2021 עודכן הפורום על אישור התוכנית.

הפורום עסק גם בנושאים רוחביים, כגון הצורך בהרחבת מתקני טיהור שפכים (מט"שים) שהיו חסם שיווק של אלפי יח"ד בטווח הקצר. לשם כך, הוחלט על הקמת צוות משנה שיעסוק בפתרון חסמים בהרחבת מט"שים (בראשות משרד ראש הממשלה ובהשתתפות רמ"י, משרד הבינוי, משרד האוצר, מינהל התכנון ורשות המים). על הצוות לדווח לפורום על התקדמותו הן בפתרון

95 כגון משרד התחבורה, רשות מקומית, רשות הניקוז, תאגיד מים וביוב וחברת חשמל.

96 בפורום השתתפו מנכ"לים ובעלי תפקידים בכירים ממשרדי ממשלה ומרשויות ממשלתיות, ובהם משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, הבינוי, התחבורה והפנים, רמ"י והרשות הממשלתית למים וביוב.



חסמי מט"שים ברמה הנקודתית והן בקידום פתרונות רוחביים כגון קידום מנגנון כיסוי ביטוחי למט"ש.

אגף תקציבים ציין בתשובתו כי במסגרת העבודה המקצועית של פורום המנכ"לים מופו גם החסמים השונים לפיתוח דיור, ומתוצאות המיפוי עלה כי עיקר החסמים אינם תקציביים. לדוגמה, מתוך כלל יח"ד שנידונו בפורום חסמים בשנת 2021, ב-21% קיים חסם תקציבי, ואילו בשאר יח"ד שנידונו היו חסמים בנושאים כגון תכנון, תחבורה, שיוך מוניציפלי, מים וביוב.

כאמור לעיל, לפי נתוני רמ"י ב-35% מהתכניות שאושרו בשנים 2017-2021 קיים חסם. נוכח ריבוי החסמים בתחומי התשתיות והדיור מומלץ על המשך פעילותו של הפורום.

שיווק קרקע למגורים

פרסום מכרזי מקרקעין

באמצעות החטיבה העסקית שלה רמ"י פועלת ליצירת יח"ד החל משלב הייזום, דרך התכנון והפיתוח של קרקע למגורים וכלה בשיווק בפועל של יח"ד על פי החלטות הממשלה ומדיניותה. החטיבה אחראית בין היתר להקצאת קרקע למגורים במכרז, לרבות הכנת מכרזים לשיווק מקרקעין ופרסומם, ולהקצאת קרקע למגורים בפטור ממכרז.

להלן בתרשים השלבים העיקריים בתהליך הקצאת קרקע במכרז:



תרשים 24: השלבים העיקריים בתהליך הקצאת קרקע במכרז



על פי נתוני רמ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בשנים 2017 - 2021 קבעה הממשלה בהחלטותיה⁹⁷ יעדים לרמ"י, בין היתר לשיווק ולביצוע של עסקאות בקרקע למגורים ברמה כלל-ארצית ובאזורי הביקוש. בהחלטות אלה הוגדר "שיווק קרקע" כפרסום מודעה על ביצוע מכרז קרקע, ו"עסקה" הוגדרה כהתקשרות בעסקה למכירת קרקע למגורים עקב זכייה במכרז או עקב הקצאה בפטור ממכרז.

על פי החוק, על מנהל רמ"י להגיש אחת לחצי שנה למועצה דוח על פעולות רמ"י, ועל הממשלה להגיש לוועדת הכלכלה של הכנסת דוח שנתי על פעולות רמ"י.

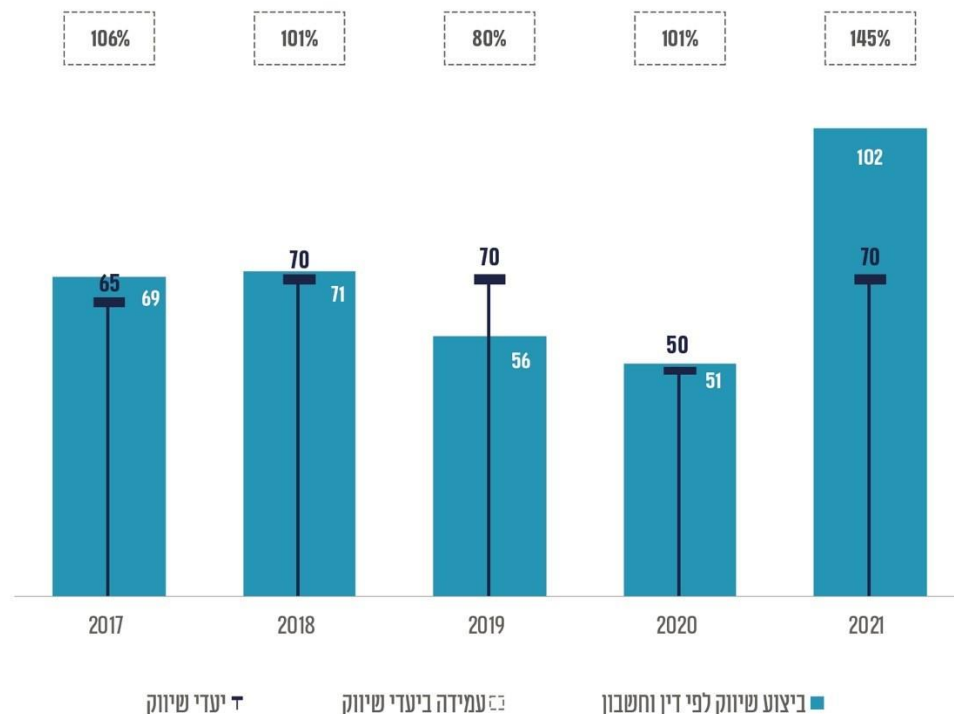
97 החלטת ממשלה 2458 (דר/132) "תכנית יעדי תכנון, שיווק ועסקאות בתחום הדיור לשנת 2017" (2.3.17); החלטת ממשלה 3705 (דר/188) "תכנית יעדי תכנון, שיווק ועסקאות בתחום הדיור לשנת 2018 ותיקון החלטת ממשלה" (22.3.18).



עמידה ביעדי שיווק שנקבעו בהחלטות ממשלה

בביקורת נבדקה מידת עמידתה של רמ"י ביעדי הממשלה וביעדים שקבעה לעצמה לשיווק קרקע לבנייה למגורים בשנים 2017 - 2021⁹⁸. התרשים להלן מציג את יעדי הממשלה ויעדי רמ"י לשיווק קרקע לעומת הביצוע בפועל, לפי דיווחי רמ"י במסגרת הדיווחים השנתיים שלה למועצה על פעילותה.

תרשים 25: יעדי הממשלה ויעדי רמ"י לשיווק קרקע לעומת ביצוע בפועל, 2017 - 2020 (באלפי יח"ד)



על פי נתוני רמ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני התרשים עולה כי על פי הדיווח שרמ"י מסרה בדוחות השנתיים שלה היא עמדה ביעדי הממשלה וביעדים שקבעה לעצמה, למעט בשנת 2019 שבה היא עמדה ב-80% מהיעד (56,000 יח"ד). בשנת 2021 היא עברה את היעד וביצעה 145% ממנו (102,000 יח"ד).

98 בשנים 2017 - 2018 נקבעו היעדים על ידי הממשלה. בשנים 2019 - 2021 לא קבעה הממשלה יעדי שיווק, והם נקבעו בתוכנית העבודה השנתית של רמ"י.



עם זאת, עלה כי יח"ד שמתפרסמות במכרז לשיווק קרקע בשנה מסוימת ודווח עליהן כמשווקות באותה שנה אך שיווקן נכשל⁹⁹, ידווחו שוב כמשווקות אם שווקו במכרז אחר בשנה אחרת. מכאן, הכמות המצטברת המדווחת של יח"ד ששווקו בכל השנים ביחד גבוהה מהכמות המצטברת שהתווספה בפועל לשוק. לדוגמה, בשנת 2017 נכשל שיווקן של 13,620 יח"ד ששווקו בשנים שלאחר מכן במכרזים חדשים.

עוד עלה כי הנתונים המדווחים כללו גם שיווקים שנעשו בפטור ממכרז שהסתכמו בכ-11,000 יח"ד בממוצע לשנה, אף שהיעדים שקבעה הממשלה לרמ"י התייחסו רק לשיווקים במכרזים.

רמ"י מסרה בתשובתה כי אם מכרז נכשל ומתפרסם שנית באותה שנה, הוא ייספר פעם אחת. היא הוסיפה כי בכל שנה נבחנים מחדש יעדי השיווק והיעד השנתי למול מלאי הקרקעות האפשריות לשיווק, ובהתאם לכך מתבצעת הספירה.

מומלץ כי רמ"י תפעל לטיוב דיווחי הביצוע של שיווקי הקרקע וזאת על מנת למנוע כפילויות לאורך השנים.

עמידה ביעדי הממשלה באזורי הביקוש

בהחלטות הממשלה שבהן כאמור נקבעו יעדים לרמ"י לפרסום מכרזי קרקע לשנים 2017 - 2018, נקבעו גם יעדים לשיווק קרקע באזורי הביקוש¹⁰⁰. עם זאת, בשנים 2019 - 2021¹⁰¹ לא קבעה הממשלה יעדים לשיווק קרקע למגורים, ובכלל זה באזורי הביקוש. בתרשים שלהלן מוצגים יעדי הממשלה ויעדי רמ"י לשיווק קרקע באזורי הביקוש בשנים 2017 - 2019 אל מול ביצוע בפועל בשנים 2017 - 2021, וכן שיעור הצלחת השיווק במכרזים¹⁰² בשנים 2017 - 2021.

99 לא הוגשו הצעות למכרז או שרמ"י ביטלה אותו.

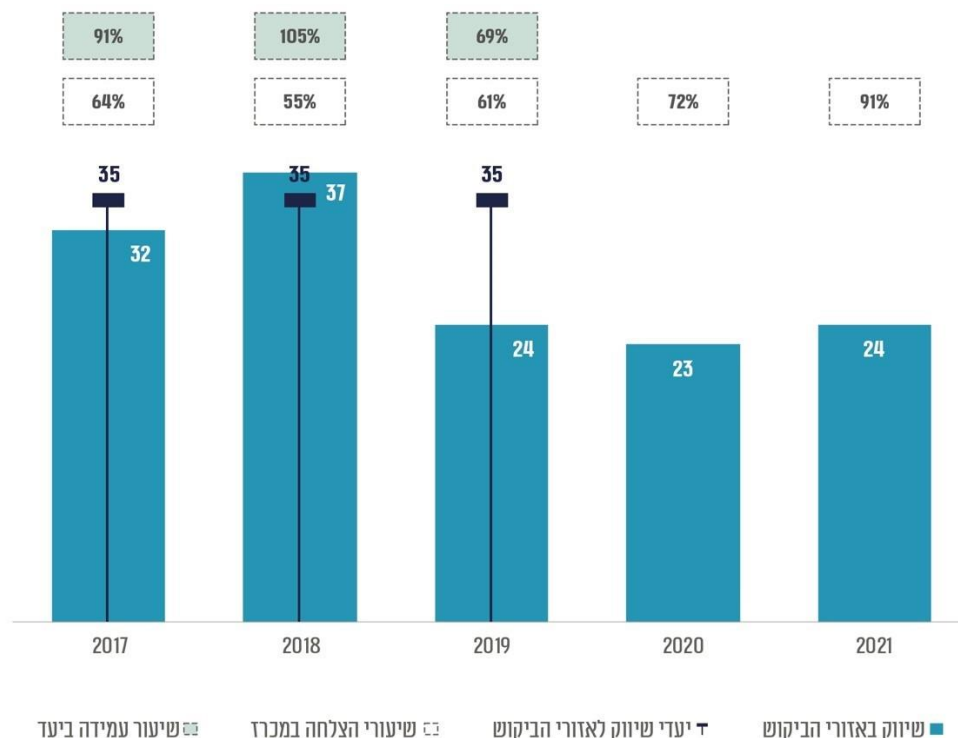
100 מרחבים תל אביב, המרכז, ירושלים וחיפה, וכן נפת אשקלון לפי החלטת הממשלה 367 (12.6.13).

101 בשנת 2019 לא קבעה הממשלה יעדי שיווק, והם נקבעו בתוכנית העבודה השנתית של רמ"י.

102 בדיקת שיעור הצלחת מכרזי השיווק נעשתה על פי נתוני המכרזים שהתקבלו ממערכות המידע של רמ"י (מודל המכרזים).



תרשים 26: יעדי הממשלה ויעדי רמ"י לפרסום מכרזי קרקע באזורי הביקוש לעומת ביצוע בפועל ושיעור הצלחתם, 2017 - 2021¹⁰³
(באלפי יח"ד ובאחוזים)



על פי נתוני רמ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנים 2017 - 2018 עמדה רמ"י בכ-91% (כ-32,000 יח"ד) ובכ-105% (כ-37,000 יח"ד), בהתאמה, מיעדי הממשלה לשיווק קרקע באזורי הביקוש. עם זאת, בשנת 2019 חלה ירידה ניכרת בהיקף פרסום המכרזים באזורי הביקוש לכ-69% (כ-24,000 יח"ד) מהיעדים שנקבעו לרמ"י בשנים 2017 - 2019, היקף ביצוע שנשמר בשנים 2020 - 2021.

אשר לעמידה בהצלחה במכרזי השיווק, מהתרשים עולה כי בשנים שבהן רמ"י עמדה ביעדי הממשלה לשיווק קרקע, שיעורי ההצלחה היו 55%-64%. בשנים לאחר מכן, שבהן רמ"י לא קבעה יעדי שיווק לקרקע באזורי הביקוש, ומספר המכרזים בפועל שהיא פרסמה, בדומה למספרם בשנת 2019, היה 69% מהיעדים בשנים 2017 - 2019, עלה שיעור ההצלחה לכ-91% בשנת 2021.

¹⁰³ בשנת 2019 לא קבעה הממשלה יעדי שיווק. יעד השיווק באזורי הביקוש לשנת 2019 נלקח מתוכנית העבודה השנתית של רמ"י לשנת 2019. בתוכנית העבודה של רמ"י לשנת 2020 לא נקבע יעד לשיווק באזורי הביקוש.



סיבה אפשרית לעלייה ניכרת בשיעור ההצלחה בביצועי רמ"י בפרסום מכריזי קרקע היא פרסום מכריזים "בשלים" יותר, לרבות מכריזים ללא החסמים שגרמו במקרים רבים להיעדר הצעות או לביטולם של מכריזים. להלן דוגמה למכריזי קרקע באשדוד שפורסמו כמה פעמים עד ששווקו בהצלחה:

מכרז שפורסם בדצמבר 2018: מכרז קרקע לבניית 1,028 יח"ד בשלושה מתחמים. מכרז ראשון פורסם ב-31.12.18. בעת הפרסום צוין כי נגד ההחלטה על אישור התוכנית במוסדות התכנון הוגשו עתירות מינהליות וייתכן שתנאי המכרז יעודכנו. בשנת 2019 נדחה מועד סגירת המכרז כמה פעמים עד פרסום הודעת ביטול ב-26.1.20. ב-30.11.20, לאחר כשנתיים, פורסם המכרז בשנית וב-28.7.21 הכריזה ועדת המכריזים על זוכים במכרז. יח"ד במכרז זה נספרו פעמיים בדיווחי רמ"י כשיווק שבוצע - בשנת 2018 ופעם נוספת בשנת 2020.

מכרז שפורסם בדצמבר 2019: מכרז קרקע לבניית 786 יח"ד בשני מתחמים. מכרז ראשון פורסם ב-18.12.19 ללא חוברת המכרז ועם כותרת ובה פרטים מועטים על המכרז. הוא בוטל ב-12.2.20. המכרז פורסם שוב ב-19.7.20 וסגירתו נדחתה כמה פעמים במהלך השנים 2020 - 2021 בעקבות דרישה שבמכרז יוקצו 20 יח"ד לטובת דיור ציבורי. רק לאחר הסרת דרישה זו ב-6.6.21 הכריזה ועדת המכריזים על זוכים במכרז. גם יח"ד במכרז זה נספרו פעמיים בדיווחי רמ"י כשיווק שבוצע - בשנת 2019 ופעם נוספת בשנת 2020.

מהמתואר לעיל עולה כי לעיתים רמ"י מפרסמת מכריזים בסוף השנה שבפועל הם אינם בשלים מספיק וכוללים חסמים שהיו ידועים כבר במעמד הפרסום. מסיבה זו חלקם נדחים, פעם אחר פעם, וחלקם מתבטלים ושוב מפורסמים. יח"ד במכריזים אלה נספרות לעיתים במניין יח"ד שרמ"י שיווקה גם בשנים ששיווקן בוטל או נכשל וגם בשנה שפורסמו שוב.

רמ"י מסרה בתשובתה כי גם כאשר קיימים חסמים מתפרסמת כוונת השיווק תוך ניסיון להסרת החסמים והבאת דבר החסמים הקיימים לידיעתם של כלל המציעים הפוטנציאליים. לדבריה, הפרסום מביא את כלל הגורמים הרלוונטיים להידברות ומקדם את הסרת החסמים כדי לאפשר את שיווק הקרקע.

מומלץ כי המועצה, כקובעת מדיניות וכמפקחת על פעולות רמ"י, תבחן מול רמ"י את סדרי הדיווח והמועילות של מדד השיווקים ותיתן דגש על בחינת העמידה ביעדי העסקאות בפועל המשקפים נאמנה את תוספת יח"ד הצפויה למשק.

יח"ד במכריזי קרקע לעומת פיזור האוכלוסייה

הלמ"ס קובעת את רמת הפריפריאליות של כל יישוב המאפיינת יישובים ורשויות מקומיות בישראל לפי מיקומם הגיאוגרפי ביחס לריכוזי אוכלוסייה ומרכזי פעילות כלכלית בארץ. לפי הלמ"ס, יש המניחים כי אזורים בעלי נגישות גבוהה למרכזי פעילות כלכלית הם אטרקטיביים יותר בהשוואה לאזורים מרוחקים ומבודדים. קיימות חמש רמות פריפריאליות: פריפריאלית מאוד, פריפריאלית, בינונית, מרכזית ומרכזית מאוד¹⁰⁴. כאמור, בתוכנית האסטרטגית צוין בין היתר כי

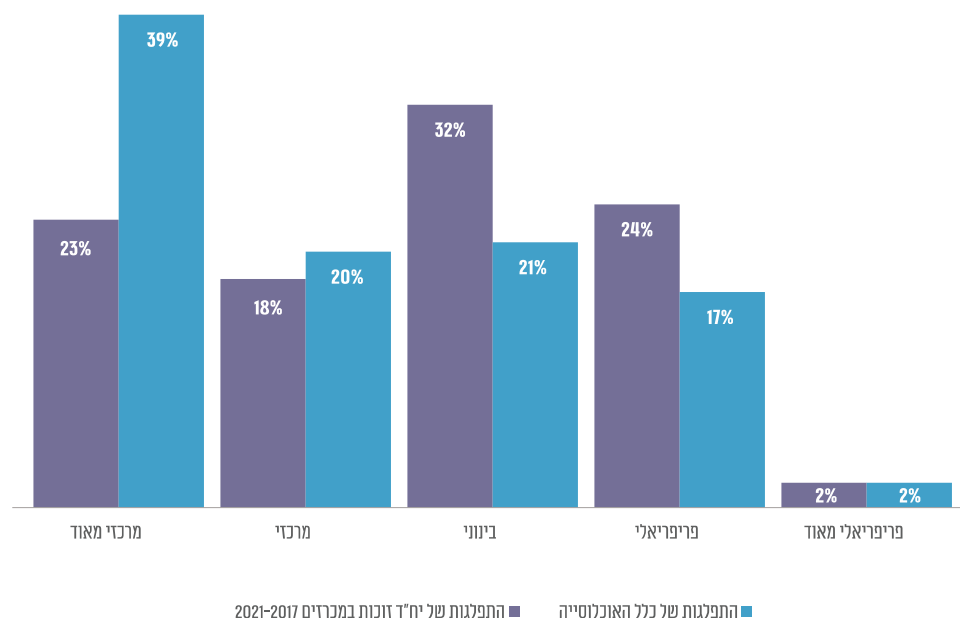
104 הלמ"ס, "מדד פריפריאליות - של יישובים ורשויות מקומיות - 2015", 11.4.19.



יעדי פיזור האוכלוסין מוטי פריפריה שנקבעו במסגרת תמ"א 35, התבררו כלא ריאליים, והממשלה לא התקרבה למימושם. על כן, בהחלטת הממשלה על יישום התוכנית האסטרטגית נקבעו יעדי התכנון, בין היתר במטרה למקסם את היתרון הטמון בציפוף אזור המרכז על רקע אזילת הקרקעות הצפויה. אזורי הביקוש שעבורם הממשלה קבעה בהחלטותיה יעדים לפרסום מכריזי קרקע הם אזורי המושבים לרמות פריפריאליות בינונית, מרכזית ומרכזית מאוד.

משרד מבקר המדינה בדק את התפלגות יח"ד במכריזי שיווק הקרקע שהצליחו לעומת התפלגות האוכלוסייה בישראל¹⁰⁵, בחלוקה לפי רמת הפריפריאליות.

תרשים 27: התפלגות יח"ד במכריזי קרקע שהצליחו לעומת פיזור האוכלוסייה בישראל, לפי רמת הפריפריאליות, 2017 - 2021 (באחוזים)



על פי נתוני רמ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהתרשים עולה אי-התאמה בין שיווק יח"ד לבין פיזור האוכלוסייה באזורים ברמת פריפריאליות מרכזית (כ-39% מהאוכלוסייה מתגוררת באזורים מרכזיים מאוד, לעומת שיווק של כ-23% מיחה"ד) וגם באזורים ברמה פריפריאלית בינונית (כ-21% מהאוכלוסייה מתגוררת באזורים אלו, לעומת שיווק של כ-32% מיחה"ד). כמו כן, אי-התאמה זו עולה גם בהשוואה ליעדי תכנון שנקבעו בתוכנית האסטרטגית; בשנים 2017 - 2020 נקבע כי 41% מהיקף יחה"ד שנדרש אישורן במוסדות התכנון הן באזורי המרכז ובתל אביב¹⁰⁶ (אזורים מרכזיים מאוד) ואילו בשנים 2017 - 2021 רק 23% מיחה"ד שזכו במכרזי קרקע היו באזורים אלו. הדבר נובע בין השאר מירידה ניכרת בהיקף פרסום מכרזי קרקע באזורי הביקוש, כאמור לעיל.

אי-התאמה בין אזור המגורים של האוכלוסייה ובין אזורי השיווק עלולה להביא לעודפי ביקוש או היצע של דירות באזורים מסוימים. על רמ"י לפעול להגדלת ההיצע באזורים שבהם עתיד להיווצר מחסור ביח"ד.

מידת ההצלחה של מכרזי השיווק

בשנים 2017 - 2021 פרסמה רמ"י 1,305 מכרזים פומביים לשיווק קרקעות למגורים שכללו כ-239,000 יח"ד¹⁰⁷.

בתרשימים שלהלן מוצגים שיעורי ההצלחה¹⁰⁸ של מכרזי מקרקעין שפורסמו¹⁰⁹ במכרז פומבי ברמה הארצית ובחלוקה למרחבים של רמ"י בשנים האמורות.

106 על פי לוח 3 בהחלטת הממשלה 2457 (2.3.17), בשנים 2017 - 2020 היעד להיקף התכנון הנדרש הוא 104,000 יח"ד; מתוכן 27,500 יח"ד באזור המרכז ו-15,500 יח"ד באזור תל אביב.

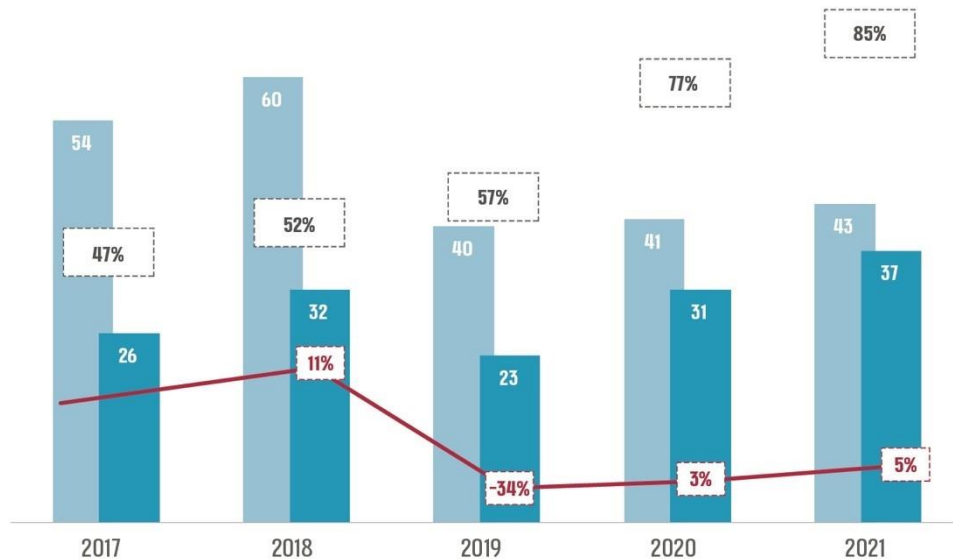
107 לפי נתונים שנשלפו ממערכת המידע של רמ"י, הנכונים ליולי 2022.

108 הצלחה היא במקרים שבהם הוכרז זוכה לאחר סגירת המכרז. יש מכרזים שההצלחה היא חלקית, כלומר הוכרזו זוכים רק על חלק מסוים מיחה"ד שהוצעו במכרז.

109 מדובר ביח"ד במכרזים פומביים שפורסמו ונסגרו בשנים 2017 - 2021 (נכון ל-25.7.22). המכרזים כוללים מכרזים חוזרים ליח"ד ששיווקם כשל בעבר.



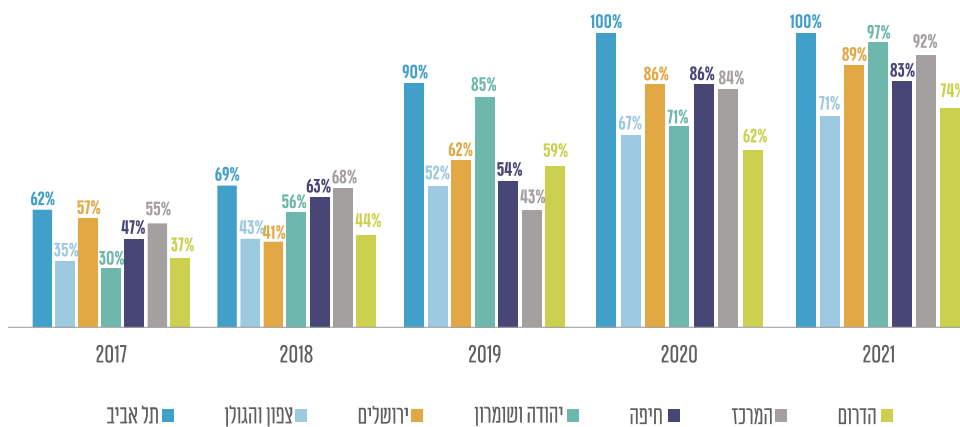
תרשים 28: שיעורי ההצלחה של מכרזי מקרקעין שפורסמו במסגרת מכרז פומבי, 2017 - 2021 (באלפי יח"ד ובאחוזים)



■ יח"ד ששווקו בהצלחה במכרז ■ יח"ד שפורסמו במכרז ■ שיעור הצלחה ■ שיעור השינוי ביח"ד שפורסמו במכרז

על פי נתוני רמ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 29: שיעור השיווק שהצליח מכלל השיווקים במכרזי מקרקעין שפורסמו במכרז פומבי, לפי מרחבים, 2017 - 2021



על פי נתוני רמ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מנתוני התרשימים עולה כי במכרזי הקרקע שרמ"י פרסמה בשנים 2017 - 2018 שיעורי ההצלחה הם כ-47% וכ-52%, בהתאמה. בשנת 2019 פורסמו פחות יח"ד במכרזים (40,000 יח"ד לעומת 60,000 יח"ד בשנת 2018 ו-54,000 יח"ד בשנת 2017). בשנה זו גם עלה שיעור ההצלחה במכרזים ל-57%. משנת 2019 כמעט נשמר מספר יח"ד ששווקו, ושיעור ההצלחה עלה לכ-77% בשנת 2020 ולכ-85% בשנת 2021. עוד עולה כי שיעורי ההצלחה במרחבים הדרום והצפון והגולן היו נמוכים באופן ניכר בכל התקופה המוצגת (36% הצלחה בשנת 2017, 44% הצלחה בשנת 2018, 55% הצלחה בשנת 2019, 64% הצלחה בשנת 2020 ו-72% הצלחה בשנת 2021).

מכרזי קרקע שנכשלו

משרד מבקר המדינה בדק את המכרזים ששיווקם לא הצליח כלל¹¹⁰.

מבדיקה של 1,327 מכרזים פומביים לשיווק קרקעות למגורים שרמ"י פרסמה בשנים 2017 - 2021, לא הצליחו כלל 362 מכרזים שכללו כ-63,000 יח"ד (26%¹¹¹), כלומר לא נקבע בהם זוכה, גם לא לחלק מיח"ד שפורסמו בו; 81 מהם (כ-16,000 יח"ד) בוטלו לאחר פרסומם.

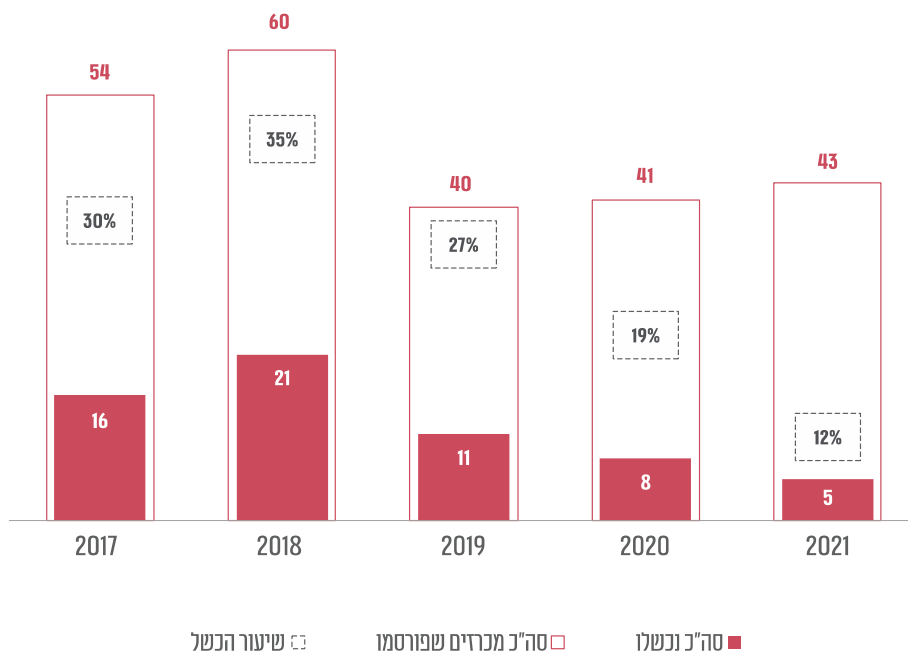
בתרשימים שלהלן מוצגות יח"ד במכרזי קרקע שבוטלו או ששיווקם נכשל, לפי המרחבים של רמ"י, בשנים 2017 - 2021.

110 אי-הצלחה - לא הוגשו הצעות לכל יח"ד (שיעור הצלחה 0) שפורסמו במכרז קרקע או שהמכרז בוטל על ידי רמ"י.

111 מתוך 239,000 יח"ד.

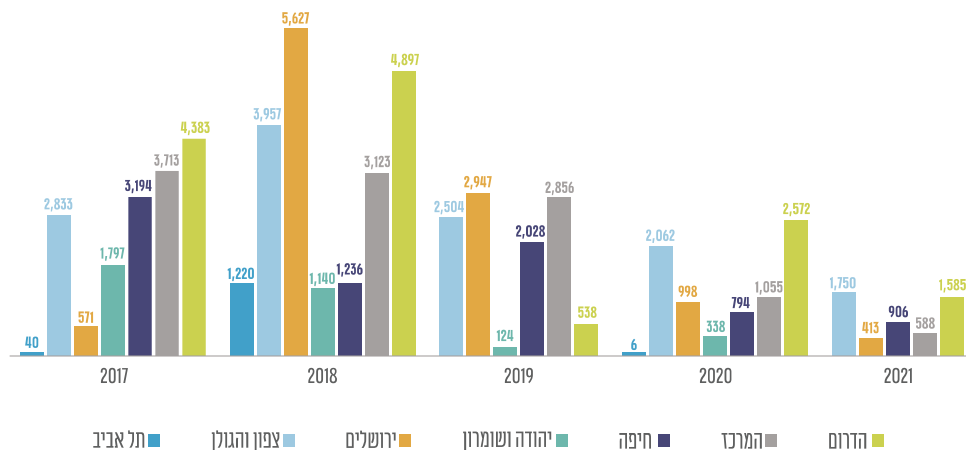


תרשים 30: מכרזים שנכשלו ושיעורם מהמכרזים שפורסמו, 2017 - 2021 (באלפים, ביח"ד)



על פי נתוני רמ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 31: יח"ד במכרזים שנכשלו, לפי מרחבים, 2017 - 2021 (יח"ד)



על פי נתוני רמ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהתרשימים עולה כי במהלך השנים 2017 - 2021 חלה ירידה עקבית בשיעור המכרזים שכשלו, והיא הסתכמה ב-70% (מ-17 לחמישה מכרזים שכשלו). עוד עולה כי כ-47% (כ-30,000 יח"ד) מהמכרזים שלא הצליחו היו מכרזים שפורסמו במרחבים הדרום, הצפון והגולן ויהודה ושומרון.

בדוח מבקר המדינה משנת 2021¹¹² ציינה רמ"י בנוגע לעיכובים בשיווק קרקע כי היא שיווקה קרקעות לבניית יח"ד בהיקף ניכר, אולם לחלקן לא היה ביקוש, והן יוצעו מחדש לשיווק עד שיימצא להן רוכש. רמ"י הוסיפה כי ההיענות לשיווק אינה תלויה בה.

גם במהלך הביקורת הנוכחית מסרו גורמי המקצוע ברמ"י כי להערכתם שיווקי הקרקע ביישובים האמורים נכשלים לעיתים, משום שלהערכת היזמים במועד שבו פורסם המכרז לא הייתה בו כדאיות כלכלית עבורם.

רמ"י מסרה בתשובתה כי יש שינויים תכופים במגמות השוק, בריבית, בעלויות הבנייה ובגורמים נוספים המשפיעים על כדאיות העסקה. לצד זאת, יש ביטולי עסקאות שנובעים מנסיבות פרטניות של זוכים אשר אינם מצליחים לעמוד בתנאים שהוגדרו בתנאי המכרז ובפרט תשלום במועד שנקבע. רמ"י לומדת את המכרזים שכשלו, מסיקה מסקנות ואף פועלת לשינויים הנדרשים לצורך הצלחת השיווק בעתיד. עם זאת, לעיתים מכרז אשר כשל בפעם הראשונה נוחל הצלחה בפעם השנייה באותם התנאים, גם כאשר הוא מפורסם בסמיכות למכרז הראשון.

פרסום מכרזי קרקע מקוונים

שירותים מקוונים לציבור יכולים להעניק לו רצף של זמינות, חוויית שירות, מידע שלם רלוונטי להבנת תהליכים וחיסכון בזמן ובהוצאות כגון נסיעות וחניה. אכן, בפועל הולכים ומתרחבים השירותים המקוונים שגופים ציבוריים נותנים לאזרח, ובכלל זה גופים ממשלתיים ורשויות מקומיות.

בהחלטות ממשלה¹¹³ ובהנחיות מקצועיות של רשות התקשוב¹¹⁴ הוגדרו תחומים עיקריים שעל הגוף הממשלתי לפעול בהם במסגרת שיפור השירות לציבור, לרבות פיתוח שירותים דיגיטליים מלאים¹¹⁵ לאזרחים ולעסקים, במטרה לייעל ולקצר את זמני השירות בממשק בין משתמש הקצה לבין המשרד הממשלתי נותן השירות.

112 מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד** (2021), "היבטים בהסכמי הגג שנחתמו עם רשויות מקומיות", עמ' 431.

113 החלטת הממשלה 2097, "הרחבת תחומי פעילות התקשוב הממשלתי, עידוד חדשנות במגזר הציבורי וקידום המיזם הלאומי 'ישראל דיגיטלית'" (10.10.14); החלטת הממשלה 1933, "שיפור העברת מידע ממשלתי והנגשת מאגרי מידע לציבור" (30.8.16).

114 בהחלטת הממשלה 2097 מאוקטובר 2010 נקבע כי רשות התקשוב הממשלתי תפרסם הנחיות מקצועיות מחייבות לאגפי מערכות המידע במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, תקדם משילות בתחום התקשוב בממשלה, תטמיע מתודולוגיות וסטנדרטים באופן רוחבי ותפעל לפיתוח תשתיות, מערכות ושירותים לייעול עבודת הממשלה ולהנגשת מידע ושירותים ממשלתיים לציבור.

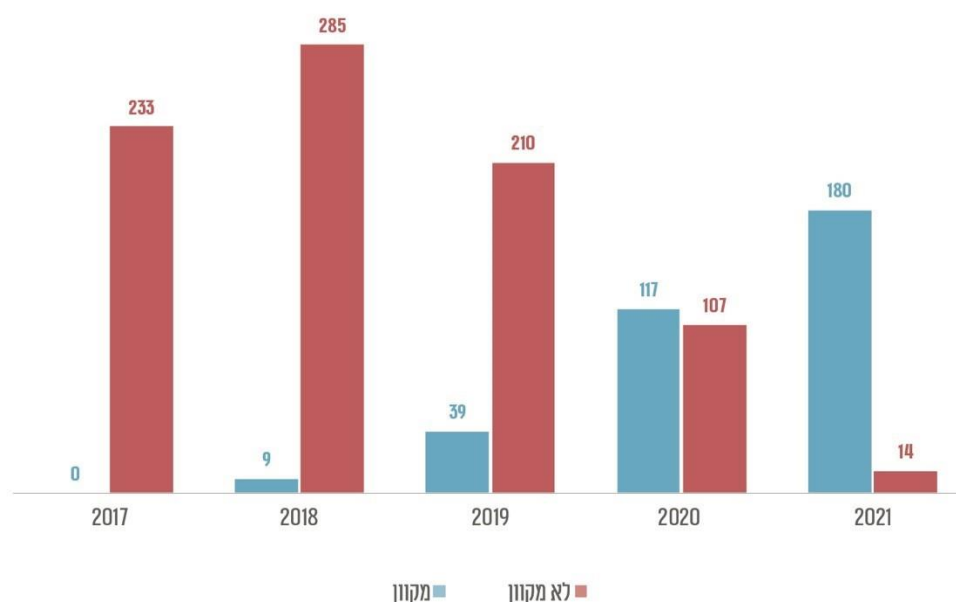
115 שירות מלא פירושו שירות שאינו מחייב פעולה שאינה דיגיטלית (כגון הגעה לסניף או שליחת טופס בדואר).



בדוח מבקר המדינה משנת 2021, בנושא "היבטים בשירות לציבור ברשות מקרקעי ישראל"¹¹⁶, עלה בין היתר כי הגשת הצעה מקוונת למכרזי רמ"י אפשרית בעיקר במכרזי בנייה נמוכה, במכרזי מסחר או משרדים ותעשייה ופחות במכרזי בנייה רוויה. עוד עלה כי על המגיש להדפיס "טופס אישור הצעה", לחתום עליו באופן ידני, לצרף לו ערבות ולהכניסו לתיבת המכרזים (למעט מכרזים שלא נדרש לצרף ערבות).

להלן בתרשים מובאים הנתונים על מכרזי שיווק קרקע למגורים¹¹⁷, בחלוקה לפי מכרזים מקוונים ומכרזים לא מקוונים, שפרסמה רמ"י בשנים 2017 - 2021.

תרשים 32: התפלגות מכרזי שיווק הקרקע למגורים, לפי מכרזים מקוונים ולא מקוונים, 2017 - 2021



על פי נתוני רמ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנים 2020 - 2021 חל גידול ניכר בהיקף המכרזים למגורים, שפורסמו כמכרזים מקוונים שמאפשרים הגשת הצעות באופן מקוון ללא נייר. בשנת 2021 רוב המכרזים (180 מתוך 194 מכרזים שפורסמו - 93%) היו מקוונים.

עם זאת, עלה בביקורת שתהליך הגשת ההצעות למכרזים שפורסמו לא היה מקוון באופן מלא, וזאת כיוון שהליך הגשת הערבויות שהמציע נדרש להמציא לצורך עמידה בתנאי המכרז נותר ידני.

116 מבקר המדינה, **דוח שנתי 171** (2021), עמ' 1775.

117 נבדקו מכרזי קרקע למגורים שרמ"י הגדירה כמכרזי קרקע ששיוועדה בנייה רוויה ובנייה צמודת קרקע.



לעניין זה יצוין כי בנובמבר 2022 פרסמה רמ"י לציבור הודעה ולפיה מינואר 2023 יידרש מציע המבקש להשתתף במכרז מקרקעין להגיש את הצעתו, בצירוף ערבות דיגיטלית, באתר של רמ"י במרשתת (אינטרנט).

תצוין לחיוב פעולתה של רמ"י להשלמת תהליך הגשת ההצעות במכרזים באופן מקוון במלואו.

ביצוע עסקאות מקרקעין

בהחלטות הממשלה לעניין פרסום מכרזי קרקע למגורים וביצוע עסקאות¹¹⁸ "עסקה" מוגדרת כהתקשרות למכירת קרקע למגורים עקב מכרז או עקב הקצאה בפטור ממכרז.

עמידה ביעדי עסקאות

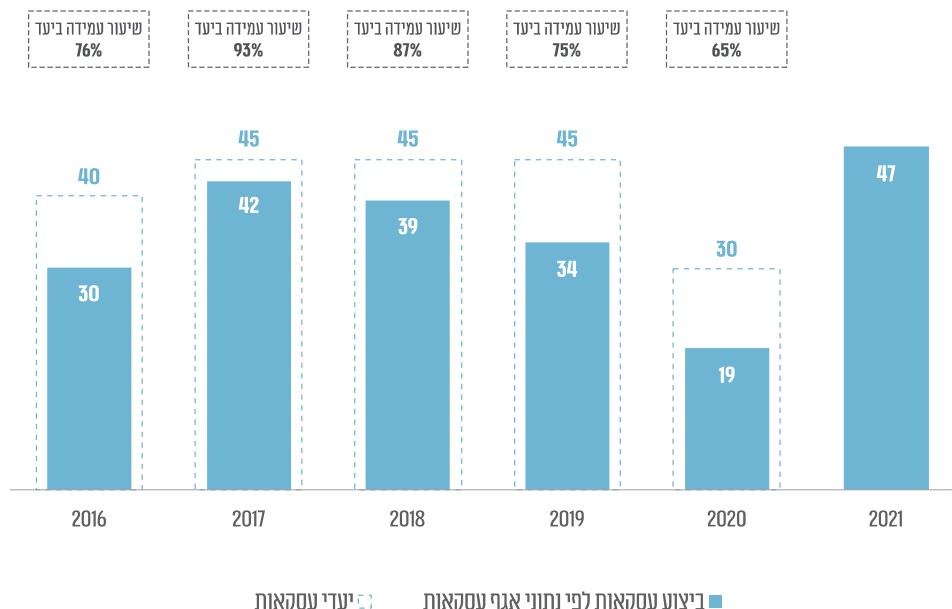
משרד מבקר המדינה בדק את מידת עמידתה של רמ"י ביעדי הממשלה וביעדים שקבעה לעצמה לביצוע עסקאות למכירת קרקע למגורים בשנים 2016 - 2021¹¹⁹. ההשוואה נעשתה בין הנתונים שרמ"י מסרה למשרד מבקר המדינה במסגרת הביקורת ובין יעדי הממשלה ויעדים שקבעה רמ"י לעצמה לביצוע עסקאות. התרשים שלהלן מציג את יעדי הממשלה ויעדי רמ"י לביצוע עסקאות למכירת קרקע למגורים לעומת ביצוע בפועל.

118 לדוגמה, החלטת הממשלה 2458, "תכנית יעדי תכנון ושיווק ועסקאות בתחום הדיור לשנת 2017" (2.3.17); החלטת הממשלה 3705, "תכנית יעדי תכנון ושיווק ועסקאות בתחום הדיור לשנת 2018" (22.3.18).

119 כאמור, בשנים 2019 - 2020 לא נקבעו יעדי ממשלה לביצוע עסקאות, והם נקבעו בתוכניות העבודה של רמ"י. בשנת 2021 לא נקבעו יעדים לביצוע עסקאות לא על ידי הממשלה ולא על ידי רמ"י.



תרשים 33: יעדי הממשלה ויעדי רמ"י לביצוע עסקאות למכירת קרקע למגורים לעומת ביצוע בפועל, 2016 - 2021 (באלפים)



על פי נתוני רמ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנים האמורות ביצעה רמ"י עסקאות בהיקף של 164,000 יח"ד לעומת 205,000 יח"ד שנקבעו ביעדי הממשלה וביעדי רמ"י, קרי 80% מהיעד; שיעור הביצוע בכל אחת מהשנים היה 65%-93%. עוד עולה כי בתקופה זו חלה ירידה ביעד העסקאות שקבעה רמ"י מ-40,000 יח"ד בשנת 2016 ו-45,000 בשנים 2017 - 2019 ל-30,000 בשנת 2020 - ירידה של כ-33%. אשר לעסקאות שבוצעו בפועל משנת 2017, חלה ירידה עקבית במספרן, ובסך הכול היה שיעור הירידה בשנים אלו כ-19%. בשנת 2021 לא נקבע יעד לביצוע עסקאות אולם מהתרשים עולה כי מספר העסקאות שבוצעו גדל לכ-47,000 יח"ד - עלייה של 147% לעומת השנה שקדמה לה (כ-19,000 יח"ד).

עוד עלה כי לפי נתוני רמ"י שדווחו במסגרת הדוחות השנתיים שלה לשנים 2016 - 2021, הסתכם מספר העסקאות בכ-253,000¹²⁰. לעומת זאת, לפי הנתונים שרמ"י העבירה למשרד מבקר המדינה במסגרת הביקורת, על בסיס מאגרי המידע שלה, מספרן היה 211,000; כלומר, פער של 42,000 יח"ד בין שני סוגי הדיווחים.

רמ"י מסרה בתשובתה כי הנתונים אשר נמסרים נכונים למועד מסירת הנתונים, קרי דצמבר של אותה השנה. בחינה לאחר של הנתונים יכולה לקחת בחשבון שינויים אשר לא היו ידועים ולא

120 בשנת 2016 כ-36,000 יח"ד, בשנת 2017 כ-46,000 יח"ד, בשנת 2018 כ-43,000 יח"ד, בשנת 2019 כ-39,000 יח"ד, בשנת 2020 כ-26,000 יח"ד ובשנת 2021 כ-63,000 יח"ד.



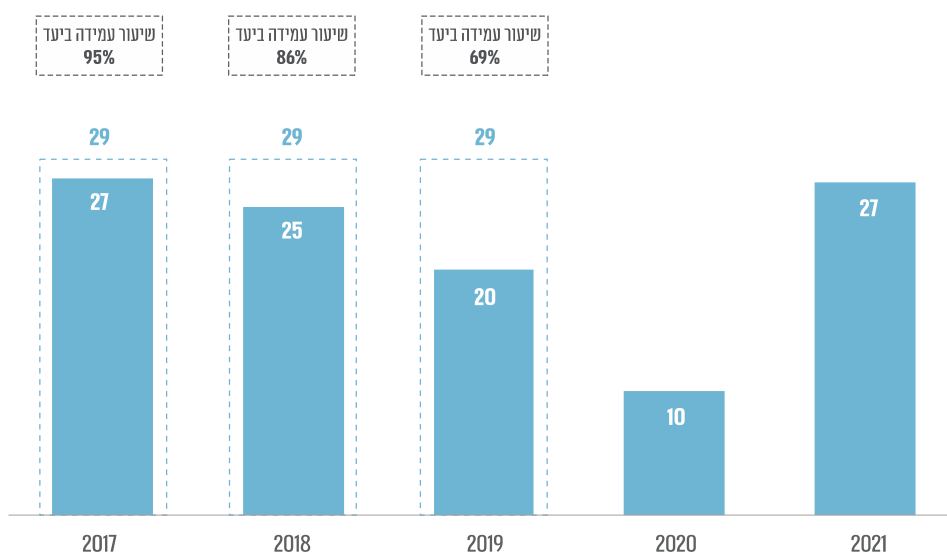
היו יכולים להיות ידועים במועד הפקת דוח הנתונים. כפי שעולה מכל האמור לעיל, הנתונים בעניין זה משתנים תדיר ונכונים לעת מסירתם.

מומלץ כי רמ"י תבחן לעומק את המקור לפער שבין הנתונים על העסקאות שהומצאו למשרד מבקר המדינה במסגרת הביקורת ובין הנתונים שהופיעו בדיווחים השנתיים, ותפעל לטיוב נתוניה. מאחר שאין מדובר רק בפער חישובי אלא בנתונים שעל בסיסם מתקבלות החלטות ממשלתיות והחלטות במועצת מקרקעי ישראל, על הנתונים להיות מבוססים ומדויקים.

עמידה ביעדי עסקאות באזורי ביקוש

בביקורת נבדקה מידת עמידתה של רמ"י ביעדי הממשלה לביצוע עסקאות למכירת קרקעות למגורים באזורי ביקוש בשנים 2017 - 2021. התרשים שלהלן מציג את יעדי הממשלה לביצוע עסקאות באזורי הביקוש¹²¹ לעומת הביצוע בפועל.

תרשים 34: יעדי הממשלה לביצוע עסקאות באזורי ביקוש לעומת ביצוע בפועל, 2017 - 2021 (ביח"ד ובאלפים)



■ עסקאות בפועל באזורי הביקוש על פי נתוני אגף עסקאות ■ יעדי עסקאות לאזורי הביקוש

על פי נתוני רמ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

121 מרחבים תל אביב, המרכז, ירושלים וחיפה, וכן נפת אשקלון לפי החלטת הממשלה 367 (12.6.13).



מהתרשים עולה כי בשנים 2017 - 2019 ביצעה רמ"י עסקאות בהיקף של 72,000 יח"ד באזורי ביקוש לעומת 87,000 יח"ד שנקבעו ביעדי הממשלה, קרי 83% מהיעד. בשנת 2020, שלגביה לא קבעה הממשלה יעדים, ירד היקף העסקאות באופן ניכר לכ-10,000 יח"ד (למול כ-20,000 יח"ד בשנת 2019). בשנת 2021 הוא שוב עלה לכ-27,000 יח"ד.

ביצוע עסקאות מקרקעין על ידי רמ"י, לרבות באזורי ביקוש, הוא גורם מרכזי המחולל בסופו של דבר את היצע יח"ד על מקרקעי ישראל. על כן, יש משנה חשיבות לכך שרמ"י תשיג את היעדים שנקבעו לה ותפעל להגדלת היצע יח"ד על פי צורכי המשק.

ביטול עסקאות ומתן ארכות לביצוען

על פי קובץ החלטות המועצה¹²² מועד סיום הבנייה שייקבע בהסכמים שנחתמו עם יזמים בכל סוגי מטרות הקצאות הקרקע, לרבות למטרת בנייה למגורים, יהיה ארבע שנים מיום אישור העסקה¹²³.

כחלק מהמאבק בעליית מחירי הדיור הנובעת בין השאר ממחסור בקרקעות זמינות לשיווק, וכדי למנוע אגירת קרקעות בידי גורמים פרטיים¹²⁴, החליטה המועצה כי ככלל רמ"י תבטל עסקאות בשל אי-עמידה של היזם במועדי השלמת הבנייה שנקבעים בהסכם. עוד הוחלט כי רמ"י רשאית לאשר ליזם שלא עמד במועדים לסיום הבנייה הנקובים בהסכם, ארכות לתקופה שלא תעלה במצטבר על ארבע שנים מהמועד שנקבע להשלמת הבנייה¹²⁵.

בישיבת מועצה שהתקיימה ביוני 2015, ובה דנו חברי המועצה בעדכון ההחלטה שלעיל, דיווחה רמ"י כי קיימים 22,800 מגרשים למגורים שנחתמו לגביהם הסכמים שאמורים לפוג עד סוף אותה שנה, אולם טרם נבנו עליהם יח"ד. כמו כן, רמ"י ציינה כי 91% ממגרשים אלו מיועדים לבנייה צמודת קרקע והיתר לבנייה רוויה¹²⁶. למעט מידע זה לא הציגה רמ"י נתונים לגבי מספר יח"ד שניתן לבנות על מגרשים אלו.

122 קובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל, פרק 5, סעיף 5.7 - ביטול עסקאות ומתן ארכות.

123 בסמכות רמ"י לקבוע מראש, בהסכם, מועד סיום בנייה שונה, בשים לב בין היתר למועד מסירת המגרש, לחסמי בנייה שאינם תלויים ביזם ולגודל המיזם נושא העסקה ומורכבותו. כך, בחלק מהסכמים שהועברו למשרד מבקר המדינה, מועד סיום בניית יח"ד נקבע ל-36 חודשים.

124 דברי ההסבר להצעה להחלטת הממשלה 565, "ביטול עסקאות ומתן ארכות לביצוען" (15.6.15).

125 בכפוף לתשלומים כדלהלן: (א) ארכה לשנתיים הראשונות בתשלום של 4% מערך המקרקעין; (ב) ארכה לשנה שלישית בתשלום של 3% מערך המקרקעין; (ג) ארכה לשנה רביעית בתשלום של 5% מערך המקרקעין. רמ"י רשאית לתת ארכה ראשונה לשנה אחת בתשלום של 2% מערך הקרקע, אם הוכח להנחת דעתה כי ניתן להשלים את הבנייה בתוך שנה מהמועד שנקבע להשלמתה. יצוין כי יזמים שזכו במכרזי מחיר למשתכן או דיור להשכרה לא יחויבו בגין ארכות, אם יינתנו כאלה.

126 בפרוטוקול צוין כי מדובר על מגרשים שניתן לבנות עליהם יותר מ-3 יח"ד.

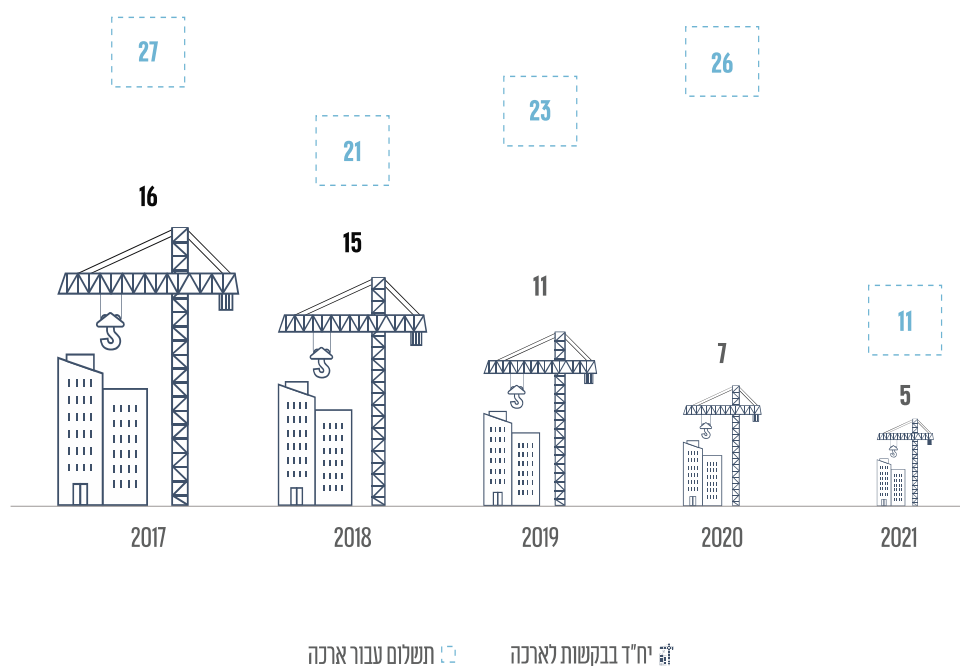


הביקורת העלתה כי נכון למועד סיום הביקורת לרמ"י אין מידע כולל ומעודכן על היקף הקרקעות למגורים שתוקף ההסכמים שנחתמו לגביהן עם יזמים פג וטרם נבנו עליהן יח"ד. מכאן, רמ"י אינה עוקבת אחר עמידת היזמים בתנאי ההסכם לגבי השלמת הבנייה, וממילא אין לה תמונת מצב מלאה המשקפת את סטטוס הבינוי על הקרקעות שהקצתה.

בהקשר זה יצוין כי המקרים שבהם רמ"י יודעת על יזמים (חוכרים) שאינם עומדים במועדים להשלמת הבנייה בקרקע כפי שנקבע בהסכם החכירה, הם מקרים שהיזם או החוכר פונה אליה בבקשה לקבל ארכה להשלמת הבנייה.

על פי נתוני רמ"י, בשנים 2017 - 2021 היא קיבלה 5,390 בקשות לארכה לצורך השלמת הבנייה ב-4,298 תיקים הכוללים כ-39,000 יח"ד. להלן בתרשים שלהלן מוצגות יח"ד¹²⁷ שעבורן ביקשו חוכרים לקבל ארכה להשלמת הבנייה, והתשלומים שרמ"י גבתה עבור ארכות, בשנים 2017 - 2021.

תרשים 35: בקשות ארכה ותשלומים שרמ"י גבתה עבור ארכות, 2017 - 2021 (אלפי יח"ד ומיליוני ש"ח)



על פי נתוני רמ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

¹²⁷ היקף יח"ד שהוגש לגביהן בקשה לארכה גבוה יותר (כ-52,000 יח"ד) משום שבמספר מקרים הוגשו כמה בקשות עבור אותן יח"ד בשנים שונות.



מהתרשים עולה כי בשנים האמורות ניתנו ארכות לבנייה של כ-54,000 יח"ד ונגבו כ-108 מיליון ש"ח. עוד עולה כי חלה ירידה בכמות יח"ד שעבורן חוכרים מבקשים מרמ"י ארכה להשלמת הבנייה (יצוין כי הדבר נכון גם למספר הבקשות שהוגשו - בשנת 2017 הוגשו 1,802 בקשות לעומת 396 בקשות שהוגשו בשנת 2021). הדבר נובע בין היתר מכך שיזמים שזכו במכרזי מחיר למשתכן¹²⁸, פטורים משנת 2017 מתשלום בגין ארכות, על פי החלטת המועצה, וייתכן שלא הגישו כלל בקשת ארכה.

נמצא כי המרכז למיפוי ישראל¹²⁹ מעביר לרמ"י מדי שנה שכבת נתוני ממ"ג (GIS)¹³⁰ הכוללים מידע לגבי סטטוס הבינוי של העסקה¹³¹. שכבת נתונים זו מוטמעת במערכת המידע של רמ"י, והיא אמורה לאפשר לה לקבל תמונת מצב על הבינוי בקרקעות שהוקצו ועל עמידתם של היזמים במועדי השלמת הבנייה על פי ההסכמים שנחתמו עימם.

אולם מבדיקת סטטוס הבינוי על כמה מהקרקעות¹³² שהוקצו בעסקאות במכרז¹³³ בשנים 2014 - 2016, עלה כי לגבי מרבית יח"ד שרשומות כלא בנויות במערכות רמ"י נמצא כי הן בנויות (למעט מרחב הצפון); כלומר, הנתונים שבידי רמ"י אינם נכונים.

מפ"י ציין בתשובתו מינואר 2023 כי אומנם הוא מעביר שכבת מבנים כחלק מבסיס הנתונים הטופוגרפי הלאומי, אולם שכבה זו יכולה להיות חסרה כיוון שהיא מתעדכנת אחת לשנה וחצי ולכן איננה פתרון מקיף דיו לבדיקת סטטוס הבינוי.

מכלל האמור עולה כי רמ"י אינה מיישמת את החלטת המועצה, שמטרתה למנוע אגירת קרקעות בידי גורמים פרטיים. רמ"י אינה אוספת את המידע על כלל המקרים שבהם הזוכים לא בנו במסגרת לוחות הזמנים שנקבעו להם בהסכמים שחתמה עימם, והיא אינה נוקטת פעולות לביטול עסקאות בשל אי-עמידה במועדים.

על רמ"י לפתח כלים לצורך יישום החלטת המועצה בדבר מעקב אחרי מימוש הבנייה על פי ההסכמים כדי לוודא שיזמים מממשים את הבנייה על קרקעות למגורים מומלץ כי המועצה תקיים דיון בנושא ותעקוב אחר יישום החלטתה.

128 משנת 2016 מרבית מכרזי הקרקע בבנייה רוויה שפורסמו בוצעו כמכרזי מחיר למשתכן.

129 מפ"י הוא יחידת סמך של משרד השיכון הממונה על מיפוי מדינת ישראל וחלוקת הקרקע לצורך רישום מקרקעין.

130 מערכת מידע גאוגרפי (Geographic Information System - GIS) - מערכת ממוחשבת המכילה מידע מכל סוג שהוא, ובה כל פריט מידע קשור למיקומו הגאוגרפי באמצעות קואורדינטות. המערכת הנוכחית היא מערכת רב-שכבתית מבוססת עשר שכבות נושאיות.

131 לדברי גורמי מקצוע במפ"י, הדבר נעשה על ידי ניתוח ועיבוד ממוחשב באמצעות אלגוריתם ייעודי של תצלומי אוויר (תצ"א) שנעשים מדי שנה על כל שטח מדינת ישראל.

132 הבדיקה נעשתה לגבי 74 עסקאות להקצאת קרקע מתוך 551 (13%) עסקאות שכללו 16,770 יח"ד מתוך 40,852 יח"ד (41%), והיא בוצעה בששת המרחבים של רמ"י. הבדיקה הייתה בדיקה פיזית שביצעה יחידת הפיקוח המרחבית באתר הבנייה מושא העסקה.

133 עסקאות לאחר ביצוע מכרז פומבי בבנייה רוויה ובבנייה לא רוויה.



איגום ושיתוף של המידע בתחום הבנייה

פערי מידע וחסמים בשיתוף מידע בין גופים ממשלתיים גורמים לתופעות של תכנון חסר או תכנון יתר המביאים בתורם לתיעדוף תקציבי והקצאת משאבים לא מיטביים, לעיכובים בלוחות זמנים לביצוע וליצירת חסמים רבים. נוכח האמור, קיבלה הממשלה במרץ 2021 החלטה בנושא איגום ושיתוף של המידע לצורך תכנון ומימוש ולטיוב הרגולציה בתחום הבנייה. בהחלטה נקבעו כמה צעדים שמטרתם לקדם פתרונות לאיגום ושיתוף של כלל המידע הממשלתי הנוגע לדיוור ולתשתיות, אשר יוכלו לסייע למשרדי הממשלה ולגופי התשתיות הרלוונטיים בשיפור איכות תהליכי התכנון והביצוע של בינוי והקמת תשתיות ובהגברת יעילותם וקיצור משכם¹³⁴.

להלן בלוח ממצאי הביקורת על מידת יישום עיקרי הצעדים שנקבעו בהחלטת הממשלה ממרץ 2021, נכון למועד סיום הביקורת:

לוח 1: איגום ושיתוף של המידע לצורך תכנון ומימוש ולטיוב הרגולציה בתחום הבנייה

המשימה	הגורם האחראי	המועד לביצוע	מידת הביצוע
הקמת צוות בין-משרדי ¹³⁵ לגיבוש מדיניות בעניין איגום ושיתוף של כלל המידע הממשלתי הנוגע לתכנון, לבנייה ולהקמת תשתיות	משרד ראש הממשלה	לא צוין	
גיבוש מסמך מיפוי של כלל מקורות המידע הזמינים במשרדי הממשלה, ביחידות הסמך, בתאגידים הממשלתיים ובתאגידים הציבוריים, הנדרשים לתיאום וייעול של עבודת התכנון, הבנייה והקמת התשתיות	הצוות הבין-משרדי	אפריל 2021	 הצוות הבין-משרדי החל בביצוע גיבוש מסמך מיפוי במשרד הבינוי, רמ"י, במינהל התכנון, במשרד התחבורה וברשות המים (להלן - משרדי הליבה)
גיבוש המלצות אופרטיביות לפלטפורמות טכנולוגיות ולנוהלי עבודה בין-ארגוניים, הנדרשים לאיגום וניהול של המידע לתכנון ומימוש	הצוות הבין-משרדי	יולי 2021	
איתור מקור תקציבי לשם קידום הפתרונות הטכנולוגיים האמורים	הצוות הבין-משרדי	לא צוין	 אותר מקור תקציבי ראשוני של 5 מיליון ש"ח מתוך 140 מיליון ש"ח הנדרשים לכלל שנות הפרויקט

134 החלטת ממשלה 854 "איגום ושיתוף המידע לתכנון ומימוש ולטיוב הרגולציה בתחום הבנייה" (1.3.21) ודברי ההסבר לה.

135 הצוות ברשות משרד ראש הממשלה וחברים בו בין היתר משרדי האוצר, הבינוי, התחבורה, הפנים, המשפטים, האנרגיה, רמ"י, מפ"י ומינהל התכנון.



המשימה	הגורם האחראי	המועד לביצוע	מידת הביצוע
אפיון פלטפורמה מחשובית לאומית רוחבית על בסיס שרת המפות הממשלתי להצגת כלל המידע התכנוני לצורך ייעול תהליכי העבודה ולקידום השקיפות התכנונית	מפ"י בשיתוף מינהל התכנון	לא צוין	לפי מינהל התכנון בוצעו עד כה אפיון המידע ובניית ארכיטקטורה
זיהוי היקפי מימוש ובחינתם (עסקאות שיווק מאושרות, התחלת בנייה וסיום בנייה) בתוכניות לבניית מגורים, בתוכניות להתחדשות עירונית ובתוכניות לתעסוקה ותעשייה, שאושרו עד 2019	מפ"י ומינהל התכנון	מאי 2021	לפי מינהל התכנון הוגדרה המתודולוגיה, נעשו עיבודים וניתוח מידע, הוכן דוח המתאר את ההליך ומפרט ממצאים ונבנה יישום אינטרנטי. התוצרים הוצגו לגופים ממשלתיים אך טרם פורסמו לציבור
גיבוש תחזית מימוש לתוכניות מאושרות למגורים ובהן יותר מ-500 יח"ד ותוכניות התחדשות עירונית ובהן יותר מ-500 יח"ד תוספתיות	משרד הבינוי, רמ"י והרשות להתחדשות עירונית	אפריל 2021 ¹³⁶	
ביצוע הערכת חומש בנוגע לשיווק משוער או מימוש משוער עבור תוכניות מאושרות למגורים ובהן יותר מ-500 יח"ד ותוכניות התחדשות עירונית ובהן יותר מ-500 יח"ד תוספתיות, שאושרו עד מרץ 2021 ולא מומשו	משרד הבינוי, רמ"י והרשות להתחדשות עירונית	אפריל 2021 ¹³⁷	
עדכון תחזית דמוגרפית בתוכנית האסטרטגית בחלוקה לנפות עד 2050	המועצה הלאומית לכלכלה	יולי 2021	
הגשת המלצות לתוכנית לייעול תהליכי רישוי לבנייה, בהיבטים של טיוב הדרישות הרגולטוריות ושיפור הסנכרון של גורמים מוסרי מידע וגורמים מאשרים בתהליך הרישוי	מינהל התכנון, משרד ראש הממשלה ובשיתוף כלל הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים	אוגוסט 2021	
הוקם צוות מכוח החלטת ממשלה אחרת ¹³⁸ , העוסק בין היתר בתחום זה שחלק מתוצרי עבודתו גובש לטובת שינוי חקיקת משנה הנדרשים לייעול תהליכי רישוי. לפי מינהל התכנון הצוות עודנו פועל על מנת להשלים את העבודה בנושאים שעדיין נותרו.			

136 מועד זה הוא עבור פרסום התחזית בשנת היישום הראשונה. לאחר מכן, יש לפרסם תחזית מימוש בשני מועדים בשנה: ביולי בסמוך למועד גיבוש תוכנית העבודה לשנה הבאה ובינואר.

137 מתחילת מאי 2021, עבור כל תוכנית בסדר גודל כזה שתאושר יגבשו משרד הבינוי, רמ"י והרשות להתחדשות עירונית הערכת חומש בנוגע לשיווק משוער או מימוש משוער.

138 החלטת הממשלה 221 "האצה והפחתת רגולציה בענף הבנייה" (01.08.21).



מהמתואר בלוח עולה כי מתוך עשרה סעיפים בהחלטת הממשלה ממרץ 2021, שנבדקו בביקורת, העוסקים באיגום ובשיתוף של המידע לצורך תכנון ומימוש של הרגולציה בתחום הבנייה ולצורך טיובה: שני סעיפים יושמו באופן מלא; חמישה סעיפים יושמו באופן חלקי - ובהם אפיון פלטפורמה מחשובית לאומית להצגת כלל המידע התכנוני וזיהוי היקפי מימוש התוכניות; ושלושה סעיפים טרם יושמו כלל - ובהם גיבוש תחזית למימוש התוכניות שאושרו וטרם מומשו וביצוע הערכת חומש בנוגע לשיווקים שלא מומשו.

איישום ההחלטה עלול להיות מכשול העומד בפני הגופים המעורבים בשוק הדיור, ובהם רמ"י, משרד הבינוי ומינהל התכנון, בבואם לוודא כי התוכניות שיזמו ושאושרו במוסדות התכנון מתממשות באמצעות שיווק קרקעות לבנייה וביצוע הבנייה בידי היזמים. בכך עלול להימנע מהגופים המידע הנחוץ לשם מימוש מדיניות הדיור הלאומית כפי שקבעה הממשלה בתוכנית האסטרטגית.

כמו כן, היעדר המידע פוגע במאמצי הממשלה להתמודד עם מצוקת הדיור, בין היתר באמצעות סנכרון ותכנון של פעולות גופי הממשלה השונים המעורבים בשרשרת הייצור של יח"ד, ולוודא שתוכניות מפורטות לדיור הופכות בסופו של דבר לבנייני מגורים.

על הצוות הבין-משרדי, מינהל התכנון, רמ"י, משרד הבינוי, משרד ראש הממשלה, מפ"י והרשות להתחדשות עירונית לפעול בשיתוף פעולה ולהשלים את הצעדים הנדרשים לשם יישום החלטת הממשלה.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו מפברואר 2023 כי הצוות הבין-משרדי שהוקם פעל לגיבוש תמונת מצב בכל הנוגע למידע בתחום הדיור בממשלה. תמונת המצב הצביעה על שגרות עבודה בין-משרדיות שאינן מיטביות; על עיכובים בהעברת נתונים בין-משרדית; על היעדר אחידות בשפה המקצועית ביחס לאותם הפרויקטים; על אתגרים טכנולוגיים הנוגעים לשילוב מידע גאוגרפי ואלפא-נומרי; ועל אתגרים בנוגע להעברת המידע מן המשרדים ולעיבודו. נוכח אלה הצוות החליט כי תחילה ימופו מקורות המידע הממשלתיים במשרדי הליבה הנוגעים לתכנון, לבנייה ולתשתיות, בדגש על המידע שרלוונטי לתיאום ולסנכרון של עבודת גופי הממשלה השונים, ובהמשך יתווספו מקורות מידע נוספים ממשרדים אחרים, מתאגידים ממשלתיים ומועדות מקומיות. עוד הוחלט כי אגם הנתונים יוקם בענן הממשלתי, ובהמשך תגובש הצעה לגבי נוהלי עבודה בין-משרדיים. עוד נמסר בתשובה כי בימים אלה מתקיימים דיונים עם משרד האוצר בעניין התקציב לשנים 2023 - 2024.



סיכום

בשנים האחרונות פעלו ממשלות ישראל להגדלת היקפי התכנון והשיווק של יחידות דיור, בין היתר במטרה לצמצם את הפער שנוצר במשך יותר מעשור בין הביקוש להיצע של כ-189,000 יח"ד שהיה אחד הגורמים לעליית מחירי הדיור של 208% בין השנים 2007 - 2022. יכולתה של המדינה ומוסדותיה להשפיע על היצע הדיור, ואגב כך לווסת את מחירי הדיור, ניכרת בעיקר משום שהמדינה מחזיקה בכלים ובמשאבים רחבי היקף. רמ"י היא הגוף הממשלתי המופקד על ניהול משאב הקרקע של מדינת ישראל, ולכן מעורבותה ניכרת לאורך שרשרת הייצור של יח"ד משלב תכנון הקרקע דרך שיווק ועד פיתוחה.

התוכנית האסטרטגית לדיור נועדה להגדיר למינהל התכנון ולגורמי התכנון, לרבות רמ"י, את היעדים הכמותיים הנדרשים כדי לספק את צורכי הדיור של האוכלוסייה, והיא מתניעה תהליכים ממשלתיים משולבים שנועדו לממש הקמתן של יח"ד ותשתיות נלוות. לפי התוכנית, בשנים 2017 - 2040 נדרש לתכנן כ-2.6 מיליון יח"ד, וחלק ניכר מיעדי התכנון המפורט התבססו על תכנון על מקרקעי ישראל ובמסגרת התחדשות עירונית.

בביקורת עלה כי חלק מהפעולות שנקבעו לשם מימוש התוכנית האסטרטגית לא יושמו. רמ"י ומשרד הבינוי לא גיבשו תוכנית פעולה לייזום תכנון סטטוטורי על פי תוכנית הפעולה לתכנון האסטרטגי שגובשה במינהל התכנון כנדרש בהחלטת הממשלה על התוכנית האסטרטגית; משרד הבינוי, מטה הדיור ואגף תקציבים במשרד האוצר, בתיאום עם רמ"י, לא גיבשו תוכנית פעולה להתחדשות עירונית בהתאם להחלטת הממשלה. עוד עלה כי באזורי הביקוש תוכננו יח"ד בשיעור נמוך מיעדי התוכנית האסטרטגית ואילו בפריפריה נוצרו עודפי תכנון. מינהל התכנון לא דיווח באופן סדיר לקבינט הדיור על נושא התוכנית האסטרטגית כנדרש בהחלטת הממשלה, והמועצה לא דנה בתוכנית האסטרטגית, ומשכך לא הנחתה את רמ"י לגבש תוכנית עבודה ארוכת טווח על פי יעדי התוכנית. אשר למשך זמן אישור תוכניות במוסדות התכנון, שיעור התוכניות שלא אושרו בזמן התקן (18 חודשים בוועדה המחוזית ו-24 חודשים בוותמ"ל) עמד על 28% בשנים 2017 - 2021. זאת ועוד, היקף התוכניות שאושרו בזמן התקן אומנם עלה מ-726 בשנת 2017 ל-760 בשנת 2021, אך היקף יח"ד באותן תוכניות ירד מכ-53,000 לכ-32,000.

זאת ועוד, בשנים 2017 - 2021 קבעה הממשלה בהחלטותיה יעדים לרמ"י, בין היתר לשיווק ולביצוע של עסקאות בקרקע למגורים ברמה כלל-ארצית ובאזורי הביקוש. נמצא כי מכרזים שכללו כ-63,000 יח"ד מתוך 239,000 שפורסמו במהלך השנים הללו (26%) לא הצליחו כלל, כמחציתם (47%) במרחבים הדרום, הצפון והגולן ויהודה ושומרון. בשנים 2017 - 2019 ביצעה רמ"י עסקאות בהיקף של 72,000 יח"ד באזורי הביקוש לעומת 87,000 יח"ד שנקבעו ביעדי הממשלה, קרי 83% מהיעד. בשנת 2020, שלגביה לא קבעה הממשלה יעדים, ירד היקף העסקאות באופן ניכר לכ-10,000 יח"ד בשנה, בשנת 2021 עלה לכ-27,000 יח"ד. לרמ"י אין מידע כולל ומעודכן על היקף הקרקעות למגורים שטרם נבנו עליהן יח"ד, אף שחלף הזמן שנקבע לכך, והיא אינה עוקבת אחר עמידת היזמים בתנאי ההסכם לגבי השלמת הבנייה.



אשר להחלטת הממשלה, שנועדה לשפר את תהליכי התכנון והביצוע בתחום הבנייה באמצעות איגום ושיתוף של מידע, היא לא יושמה ברובה. אומנם הוקם צוות בין-משרדי לגיבוש מדיניות בעניין איגום ושיתוף של כלל המידע הממשלתי הנוגע לתכנון, לבנייה ולהקמת תשתיות, ועודכנה תחזית דמוגרפית בחלוקה לנפות עד 2050, אך לא הושלמה בחינת היקפי מימושן של תוכניות מאושרות למגורים; לא גובשה תחזית מימוש לתוכניות מאושרות למגורים; ולא בוצעה הערכת חומש לשיווק משוער של תוכניות מאושרות למגורים.

על הגופים המעורבים ביישום התוכנית האסטרטגית ובהם מינהל התכנון, רמ"י ומשרד הבינוי לפעול ליישום המלצות דוח זה. על רמ"י לגבש תוכנית פעולה לייזום תכנון מפורט על מקרקעי ישראל, ולקבוע יעדי תכנון לטווח הארוך בהלימה לתוכנית האסטרטגית וכנגזרת ממנה. על משרד הבינוי, בשיתוף אגף תקציבים במשרד האוצר ובתיאום עם רמ"י, לגבש תוכנית פעולה להתחדשות עירונית ולגבש תחזית מימוש ולבצע הערכת חומש לשיווק משוער של תוכניות מאושרות למגורים. על מינהל התכנון לפעול לקיצור פרקי הזמן לקידום תוכניות מפורטות במוסדות התכנון, לטייב את הנתונים בכל הנוגע להתחדשות עירונית כדי להציג לקובעי המדיניות תמונת מצב מלאה ועדכנית ולהקפיד על העברת דיווחים שנתיים לקבינט הדיור בדבר עמידה ביעדי התוכנית האסטרטגית. מומלץ כי מועצת מקרקעי ישראל תדון בתוכנית האסטרטגית ותפעל לקידום תוכנית פעולה או מדיניות כוללת לייזום תכנון קרקע כפי שנקבע בתוכנית ותפקח על פעולות רמ"י בנושא זה. בנוסף, על מינהל התכנון, רמ"י, משרד הבינוי, משרד ראש הממשלה, מפ"י והרשות להתחדשות עירונית לפעול ליישום מלא של החלטת הממשלה בנושא איגום ושיתוף המידע בתחום הבנייה.

