

משבר הדיור

תקציר

רקע כללי

החל משנת 2008 ועד דצמבר 2013, חלה עלייה ריאלית חדה במחירי הדירות ובגובה שכר הדירה בישראל (להלן - מחירי הדיור). לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדד מחירי הדירות עלה בכ-55% והמחיר הממוצע של שכר הדירה עלה בכ-30%. אחד הגורמים לכך הוא מחסור בעשרות אלפי דירות שנוצר עקב היקפן המצומצם של התחלות הבנייה ביחס לגידול במספר משקי הבית. אל מול מחירי הדיור הנוסקים עלתה ההכנסה הממוצעת של משקי הבית באופן מתון. שתי מגמות אלו הביאו לידי הכבדה ניכרת בנטל הוצאות הדיור של משקי הבית, המשפיעה בעיקר על שכבות האוכלוסייה החלשות ועל אלו המשתייכות למעמד הביניים (להלן - משבר הדיור). להכבדה בנטל הוצאות הדיור עלולות להיות השלכות מרחיקות לכת הנוגעות לחייו ולרווחתו של הפרט ולחוסנו הכלכלי. אם ימשיכו מגמות אלו הן עלולות להשפיע לרעה על מצב המשק כולו.

משבר הדיור מצוי על סדר היום הציבורי זה כמה שנים. הוא נדון בהחלטות ממשלה, בדיוני הכנסת, בתקשורת ובאקדמיה, והיה לאחד מהנושאים המרכזיים של המחאה החברתית בקיץ 2011. בדצמבר 2013, מועד סיום הביקורת, נמשכה מגמת העלייה במחירי הדיור ומשבר הדיור עדיין לא בא על פתרונו.

לממשלה ולשלטון המקומי יכולת השפעה רבה על שוק הדיור בישראל. רוב קרקעות המדינה מצויות בניהולה של רשות מקרקעי ישראל. מוסדות התכנון, רשות מקרקעי ישראל והשלטון המקומי הם הגופים העיקריים המעורבים בשרשרת הייצור של יחידת דיור משלב תכנון הקרקע דרך שיווקה ועד פיתוחה. בכוחה של הממשלה להשפיע במידה מסוימת על הביקוש לדיור וביתר שאת על ההיצע ואגב כך לווסת את מחירי הדיור. עוד בכוחה ליצור תנאים שיאפשרו מתן פתרונות דיור במחיר סביר לכלל האוכלוסייה ולסייע בדיור לקבוצות אוכלוסייה מסוימות שהכנסותיהן נמוכות יחסית.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-דצמבר 2013 בדק משרד מבקר המדינה את התמודדותן של הממשלה ושל רשויות נוספות רלוונטיות¹ עם משבר הדיור. הבדיקה התייחסה בין השאר לנושאים אלו: גיבושה של מדיניות לאומית בתחום הדיור, בחינת שלבים עיקריים בשרשרת הייצור של יחידות דיור ופעולות הממשלה בתחום דיור בר השגה. בדיקות השלמה ועדכונים של חלק מהנתונים נעשו בחודשים ינואר-אוגוסט 2014.

הבדיקה נערכה במשרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד הבינוי או משרד השיכון) ומחוזותיו, ברשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י) ומחוזותיה, במשרד הפנים - במינהל התכנון ובלשכות התכנון המחוזיות, במשרד האוצר, במשרד ראש הממשלה ובכמה רשויות מקומיות. בדיקות השלמה נעשו במשרד לפיתוח הנגב והגליל, במשרד הכלכלה, במשרד המשפטים, בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וכן בבנק ישראל.

הליקויים העיקריים

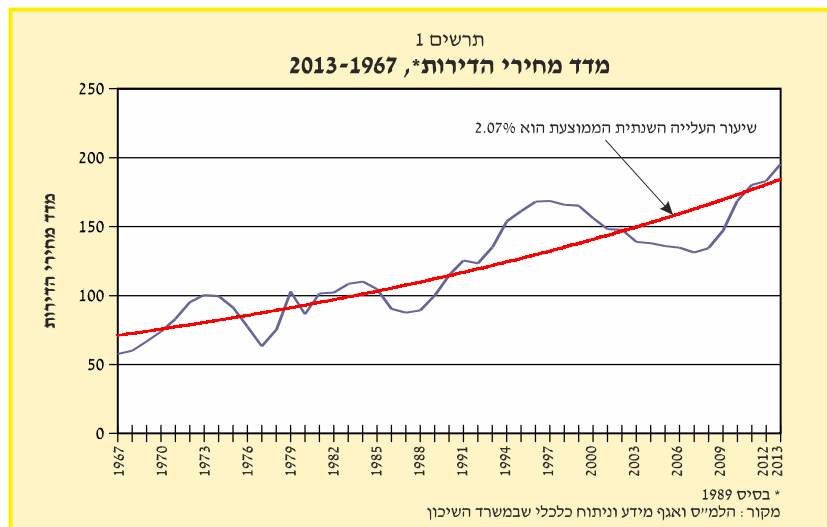
שער ראשון

תמונת מצב של שוק הדיור בישראל

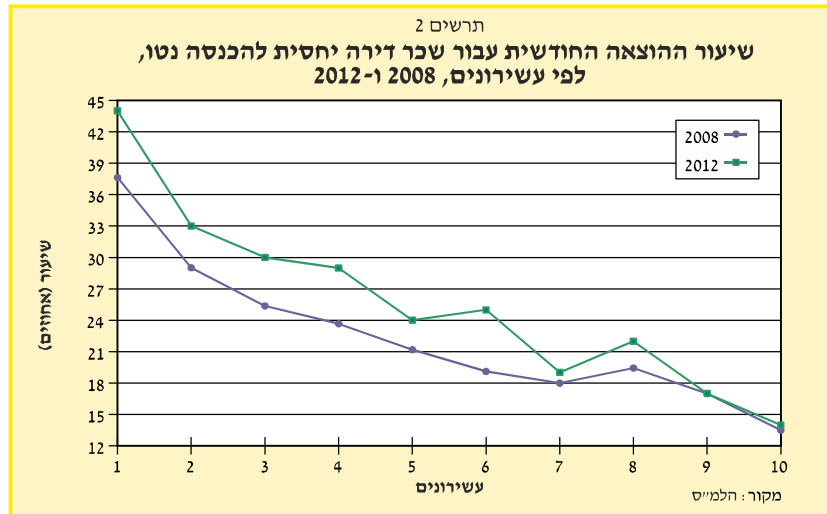
הכבדה ניכרת בנטל ההוצאות על דיור בשנים 2008-2013

משנת 1967 נרשמו שינויים ריאליים במדד מחירי הדירות בישראל, המעידים גם על התנודתיות הניכרת של שוק הדיור; מינואר 2008 עד דצמבר 2013 חלה במחירי הדירות עלייה ריאלית בשיעור של כ-55%, דהיינו קצב שנתי ממוצע של כ-9%. קצב זה גבוה במידה ניכרת מקצב עליית מחירי הדירות הרב-שנתי, שהוא כ-2% בממוצע לשנה. להלן השינויים הריאליים במדד מחירי הדירות בשנים 2013-1967:

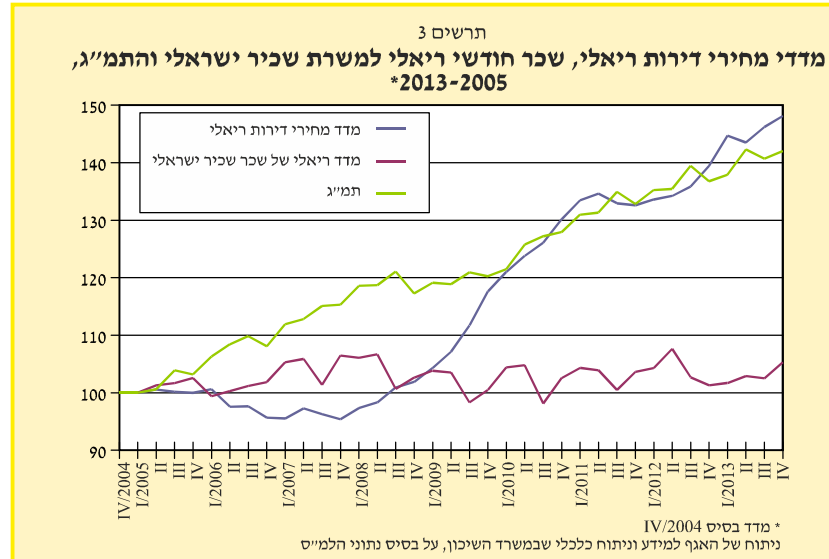
1 מוסדות התכנון כהגדרתם בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, רשויות סטטוטוריות וחברות ממשלתיות.



נמצא כי על פי הנתונים, בשנים 2008-2012 חל גידול בשיעור הוצאות הדיור של משקי בית על שכר דירה. הגידול בשיעור ההוצאות בולט בעיקר בקרב ששת העשירונים הנמוכים (לפי דירוג גובה ההכנסה), דהיינו כ-470,000 משקי בית. אף שמדובר בסך הכול ב-20% ממשקי הבית במדינת ישראל, שיעורם הוא כ-73% מסך משקי הבית השוכרים דירות. עוד נמצא כי שיעור ההוצאות על שכר דירה מההכנסה נטו בקרב שלושת העשירונים הנמוכים (כ-285,000 משקי בית) עמד על רף של 30% או עבר אותו. פריצת רף זה מעידה על פגיעה אפשרית ביכולתם של משקי הבית לממן צורכי מחיה בסיסיים, היא מגבירה את הסיכון הכלכלי שלהם ועלולה להביא לידי פגיעה ממשית ברמת חייהם. שיעור ההוצאה החודשית של משקי בית יחסית להכנסה נטו, לפי עשירונים מוצג בתרשים להלן:



מדדים נוספים המבטאים את משבר הדיור הם התמורות במדדי מחירי הדירות לעומת השכר החודשי למשרת שכיר ישראלי והתמ"ג (נתונים ריאליים לשנים 2005-2013). הנתונים שמוצגים להלן מצביעים על הפגיעה בכוח הקנייה של השכירים, ובכלל זה ביכולתם של אלו המבקשים לרכוש את דירתם הראשונה:



לפי נתוני משרד הבינוי, בשנת 2008 נדרשו 103 משכורות חודשיות של שכיר לרכישת דירה ובסוף 2013 כבר נדרשו 137 משכורות חודשיות; כמו כן, שיעור ההוצאה מהשכר החודשי הממוצע עבור שכר דירה עלה מכ-29% בינואר 2008 לכ-38% בדצמבר 2013.

מחסור בהיצע הדירות והיעדר מגוון בגודלן

נמצא כי בשנים 2002-2012 נוצר פער מצטבר בין מספר התחלות הבנייה למספר משקי הבית שהסתכם ב-53,000 יחידות דיור (להלן - יח"ד או דירות). נתוני משרד הבינוי מראים מחסור כולל של כ-115,000 יח"ד. הפערים בין ההיצע לביקוש תרמו לעלייה ניכרת במחירי הדיור. לפי מחקר של בנק ישראל משנת 2011 המחסור בדירות מסביר כ-37% מהעלייה במחירי דירות וכ-75% מהעלייה במחירי שכר הדירה בשנים האמורות.

רק 6% מכלל הדירות שבנייתן החלה בשנת 2013 היו דירות שבהן עד שלושה חדרים לעומת כ-42% דירות כאלו שבנייתן החלה בשנת 1980. ההיצע הנמוך של דירות קטנות פוגע בהלימה בין צורכי חלק ממשקי הבית ובין מצאי הדירות המתאים להם וגורם להכבדה שלא לצורך בנטל הוצאותיהם על דיור.

המידע הממשלתי על הביקוש ועל מחירי הדיור לקוי ואיכותו נמוכה

בידי הגופים העוסקים בשוק הדיור - ובראשם משרד הבינוי - אין מידע רלוונטי על השפעתם של השינויים במחירי הדיור על מצבם החברתי והכלכלי של משקי הבית. זאת ועוד, אין עומד לרשותם מידע מהימן דיו על נטל הוצאות הדיור של האוכלוסייה המתגוררת בדירות שבבעלותם; מציאות כזאת פוגעת ביכולתו של משרד הבינוי לגבש מדיניות בתחום הדיור.

יתרה מזאת, הגופים האמורים לא פיתחו מודלים שיסייעו בידם לאמוד את הביקושים בשוק הדיור ולאפיינם. לפיכך, היצע הדירות עלול שלא להתאים לצרכים הן מבחינת מיקומן של הדירות הן מבחינת גודלן.

משנת 2007 כ-25% מכלל העסקאות לרכישת דירות היו למטרת השקעה. אף שהמשקיעים יוצרים חלק ניכר מהביקושים בשוק הדיור, משרדי הבינוי והאוצר לא בחנו באופן שיטתי את ההשפעות של רכישה לצורך השקעה על שוק הדיור, וזאת כדי לקבוע מדיניות מושכלת ביחס להשפעות אלו.

המידע הרב בנושא המקרקעין ושוק הדיור המצוי בידי משרדי הממשלה והגופים הרלוונטיים האחרים (כמו רשות המסים) מנוהל במערכות שונות ללא כל קישור ביניהן ומתוחזק באופן מפוצל וחלקי.

קובץ "כרטסת מחירי נדל"ן" (כרמ"ן) של רשות המסים הוא המקור המרכזי לנתונים המשמשים לבדיקת השינויים במחירי הדיור. נמצא כי הקובץ חסר ולא מדויק, ואף לא מבוקר בידי גורם כלשהו, ואין הוא כולל נתונים מהותיים, על כן מהימנותו מוטלת בספק רב.

אף שרשות המסים אפשרה לציבור להפיק שאלות בנוגע למחירי עסקאות במקרקעין מתוך נתונים שהיא מרכזת, נמצא כי עדיין קיים קושי בהפקתם; הדבר פוגע בשקיפות הנדרשת ליעילות הכלכלית של שוק הדיור.

שער שני

התוויית מדיניות הממשלה והתמודדותה עם משבר הדיור**החלטות הממשלה בשנים 2005-2007 (לפני פרוץ משבר הדיור)
נותרו בגדר "אות מתה"**

בשנים 2005-2007 קיבלה הממשלה כמה וכמה החלטות העשויות להשפיע השפעה של ממש על שוק הדיור, ובהן הרפורמה במינהל מקרקעי ישראל (כיום רשות מקרקעי ישראל), תכנית לאומית אסטרטגית לפיתוח הנגב, מתן תוקף לתכנית מתאר ארצית - תמ"א 35, גיבוש תכנית חומש מוסכמת לתכנון ופיתוח של קרקע למגורים ולתעסוקה. אולם יישומן של חלק מהחלטות, דוגמת הרפורמה ברמ"י, התעכב וחלקן האחר, דוגמת גיבוש תכנית חומש לתכנון ולפיתוח הקרקע למגורים ולתעסוקה, אף לא יושם כלל ונותר בגדר "אות מתה".

כפועל יוצא מכך, התפוקות של שרשרת הייצור של יח"ד בשנים 2005-2007 לא נתנו מענה הולם ליעדי התכנון והשיווק שהציבה הממשלה בהחלטותיה ובתכניותיה והן לא הלמו את צורכי שוק הדיור.

אי-יישום החלטות הממשלה, המחסור ביח"ד והיעדר היערכות מוקדמת שתאפשר להתמודד עם השינויים הצפויים בשוק הדיור (מנגנון ניהול סיכונים) הביאו לידי כך שעם פרוץ משבר הדיור בשנת 2008 לא היו בידי הממשלה אמצעים להתמודדות עם הזינוק במחירי הדיור ועם משבר הדיור ההולך ומעמיק. היעדר היערכות לקראת משברים שכאלו היא ליקוי מהותי בסדרי מינהל תקין ובעבודת המטה הממשלתית.

**בשנים 2008-2010 הממשלה נכשלה בזיהוי משבר הדיור
ולא גיבשה מדיניות להתמודדות עם המשבר ולבלימתו**

אף שכבר במהלך 2008 הסתמנה מגמה ברורה של עלייה חדה במחירי הדיור, הממשלה ה-31 בראשותו של מר אהוד אולמרט, שכינה באותה עת, לא זיהתה מגמה זו כסיכון הדורש התייחסות ייחודית ולא קיימה כל דיון אסטרטגי בנושא. היא גם לא קבעה כי יש לנקוט אמצעים כלשהם כדי למתן או לבלום את עליית המחירים וממילא לא גיבשה תכנית כוללת לשינוי מגמה זו. לכן, בשנים 2008-2010 גדלו הפערים בין ההיצע לביקוש בשוק הדיור ומחירי הדיור עלו בתקופה זו בכ-36% במונחים ריאליים ועמם ההכבדה בנטל הוצאות הדיור. תהליך זה הוא הלכה למעשה משבר הדיור הנוכחי. בעוד מחירי הדיור נוסקים, רק ביולי 2010, יותר משנה לאחר הקמתה, זיהתה הממשלה ה-32 בראשותו של מר בנימין נתניהו, את הצורך לבלום את העלייה החדה במחירי הדיור וקבעה כי יש לקיים מדיניות דיור שמטרתה להוריד את מחירי הדירות תוך שימת דגש על דירות לצעירים (משפחות ויחידים) הרוכשים את דירתם הראשונה. אף על פי כן המשיכו מחירי הדיור לעלות בשנים 2011-2012 אם כי באופן מתון יותר.

לוחות הזמנים להשגת יעדי הממשלה בשנים 2011-2012 לא היו ריאליים

במרץ 2011 קבעה הממשלה הסדרים לאישור מהיר של תכניות למגורים והחליטה לחוקק חוק להאצת הבנייה למגורים (כהוראת שעה) ולפיו בין היתר יוקמו ועדות לדיור לאומי (להלן - וד"לים), במטרה להגדיל באופן ניכר את היצע הקרקעות הזמינות לבנייה למגורים על מנת לבלום את עליית מחירי הדיור. אולם ההסדרים שנקבעו, והקמתן של הוועדות האמורות, לא נתנו מענה מלא לצורך זה, בייחוד במרכז הארץ (ראו להלן). גם מספר היחידות לדיור בר השגה שאושרו בוועדות אלו היה קטן ביותר.

במרץ 2012, במסגרת יישום המלצות ועדת טרכטנברג שהוקמה בעקבות מחאת קיץ 2011 שפרצה בין היתר על רקע יוקר המחייה בכלל והדיור בפרט, קיבלה הממשלה ה-32 החלטות בנושאי דיור ובהן האצת פעולות השיווק והפיתוח של קרקעות למגורים. אולם לוחות הזמנים להשגת יעדי הממשלה העוסקים בתכנון ובשיווק של קרקע לבנייה למגורים התבררו כלא ריאליים, משום שקביעתם לא התחשבה בחסמים התכנוניים והתשתיתיים שישנם בדרך למימוש יעדים אלו.

עבודת המטה להתוויית מדיניות הדיור הממשלתית והפעלתה נמצאו לקויים

בשנים 2005-2012 פעלו משרדי הממשלה וגופים שלטוניים הנוגעים בדבר בלי שמונה גוף מטה שתפקידו לתכלל את התוויית מדיניות הדיור הממשלתית ואת יישומה. פעולות אלו היו מבוזרות בין משרדי הממשלה ומוסדות המדינה השונים, והם פעלו בלי שגובשה תכנית עבודה אסטרטגית רב-שנתית ובלי שנקבעו יעדי מדיניות מוסכמים ומתואמים בין כלל הגופים הנוגעים לעניין התשתיות הנדרשות לשכונות מגורים, בעיקר משרד הבינוי, רמ"י ומינהל התכנון במשרד הפנים. למשל, ביולי 2010 קבעה הממשלה כי יש להוריד את מחירי הדיור, אך לא קבעה יעד עבור שיעור הירידה שיש לשאוף אליו.

נמצא גם כי מזכירות הממשלה לא קיימה מעקב שיטתי אחר יישום החלטות הממשלה שהתקבלו בשנים 2005-2012 הנוגעות למדיניות הדיור הממשלתית אף שהחלטות רבות של הממשלה לא יושמו או שיישומן התעכב זמן ממושך.

היבטים במימון בשוק הדיור

בנק ישראל קובע את המדיניות המוניטרית כדי לעמוד במטרות שנקבעו לו בחוק. לריבית הנמוכה בשנים האחרונות, שאותה קבע הבנק בעיקר כדי לשמור על יציבות המחירים ולתמוך בצמיחה ובתעסוקה במשק, יש השפעות נלוות על עליית הביקוש לדיור ועל עליית מחירי הדירות, למרות העובדה שהוראות הפיקוח על הבנקים למערכת הבנקאית הן גורם ממתן לעליית המחירים. כמו כן, פעולות שנקטה הממשלה לבלימת עליית המחירים לא השיגו את יעדן; למשל, לא נמצא כי צלח הניסיון להגדיל את היצע הדירות על ידי הגדלת היצע האשראי הבנקאי לבנייה, באמצעות הקמת קרן תקציבית ממשלתית (קרן מע"ס) והקטנת דרישת הקצאת ההון בבנקים בגין ערבויות המכר.

במשך שנים ארוכות ההפרשה הכוללת של כלל המערכת הבנקאית להפסדי אשראי בגין הלוואות לדיור עמדה על סכומים דומים (כ-2 מיליארד שקלים). רק במרץ 2013 הורה המפקח על הבנקים לבנקים להעמיד את ההפרשה הקבוצתית המינימלית בגין הלוואות לדיור על 0.35%; וזאת על אף עלייה וגידול מואץ באשראי לדיור בשנים האחרונות (מכ-112 מיליארד ש"ח ב-31.12.05 לכ-237 מיליארד ש"ח ב-31.12.12 - עלייה של כ-112%) ולמרות העלייה בסיכון בענף הדיור, כפי שעולה מפרסומי הפיקוח על הבנקים.

צעדי מיסוי מקרקעין שנקטו יושמו באיחור וללא בקרה מספקת

נמצא כי אף שצעדי המיסוי שנקט משרד האוצר הביאו לידי הגדלת היקף המכירה של דירות שבבעלות משקיעים בשנים 2011-2012 (לעומת שנת 2010), מספרן הכולל של הדירות שבבעלות משקיעים גדל, משום שמשקיעים הוסיפו לרכוש דירות ומספרן עלה על מספר הדירות שמכרו. במשרד האוצר לא נמצאה עבודה המצביעה על התמהיל הרצוי מהבחינה הכלכלית בין פתרונות השכירות שסיפקו המשקיעים אם ימשיכו להחזיק בדירותיהם לבין פתרונות אחרים.

נמצא כי אגף התקציבים במשרד האוצר יזם את גיבוש חוק מיסוי מקרקעין (הגדלת היצע של דירות מגורים - הוראת שעה), התש"ע-2011, והקים צוות בשיתוף רשות המסים לבחינת ההיבטים והשפעות החקיקה שגם עסק בניסוח החקיקה ללא שיתוף מינהל הכנסות המדינה כשותף מלא לתהליך.

אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, אגף התקציבים ורשות המסים לא בחנו את רכיבי עלויות הבנייה למגורים ואת משקלם במחיר הדירה בכלל ואת שיעור המסים וחלקה של המדינה במחיר הדירה בפרט, שיכלו לסייע להם בקבלת החלטות בנוגע לשיעורי המס השונים והפטורים הקבועים בחוק מיסוי מקרקעין.

במאי 2013, לאחר רכישתן של כ-165,000 דירות שנקנו על ידי משקיעים בשנים 2007-2012 ועליית מחירי הדיור במשך חמש שנים, הממשלה אישרה תיקון לחוק מיסוי מקרקעין שעניינו חיוב דירות להשקעה במס שבח במועד מכירתן, במתכונת המתחשבת בהערות שהעלתה רשות המסים כבר בשנת 2011.

באגף הכלכלן הראשי, באגף התקציבים וברשות המסים לא נעשה תהליך מוסדר ומובנה של מעקב אחר התאמת סעיפים שונים בהוראות מיסוי המקרקעין למצבו המשתנה של המשק, אם בהיבטי המקרו אם בהיבטי המיקרו, ושל מעקב אחר תוס תוקפן של הוראות שעה. כמו כן, לא נבחן אם הושגו מטרות הממשלה הקבועות בהוראות חוק שונות שחוקקו בעבר בתחום המסים בכלל ובתחומי מיסוי רלוונטיים לשוק הדיור בפרט.

שער שלישי

שרשרת הייצור של יחידות דיור

תמ"א 35 לא עודכנה וליישובים רבים אין תכנית מתאר מעודכנת

מאז אישור תמ"א 35 חלפו יותר משמונה שנים, ואף שהוראותיה קובעות כי יש לבחון את הצורך בעדכונה אחת לארבע שנים, טרם הושלם תהליך קבלת ההחלטות הראשון על עדכונה. בנוגע לתכניות המתאר המחוזיות נמצא שלא מתקיים מעקב אחר יישומן.

נמצא כי ליישובים רבים אין תכניות מתאר כוללניות מעודכנות; למשל, רק 4 מ-71 עיריות (כ-6%) מחזיקות בתכנית מעודכנת תקפה. עם זאת, ב-80% מהעיריות התכנית מצויה בתהליכי הכנה.

יעדי פיזור האוכלוסייה ופיתוח הפריפריה שנקבעו בתמ"א 35 לא הושגו

צוות מתכננים שנבחר לבחון את העדכונים הנדרשים בתמ"א 35 ואת יישומה (להלן - צוות המעקב) מצא כי נכון ל-2007 יעדי האוכלוסייה שקבעה תמ"א 35 למימוש מדיניות התכנון הלאומית לא הושגו וגם מטרת התכנית לתת עדיפות לפיתוח הגליל והנגב ולמתן את הפיתוח במרכז הארץ לא הושגה במידה הרצויה. הפער הבולט ביותר בין היעדים המתוכננים ובין המצב בפועל הוא במחוז המרכז, שעל פי המגמות שמצא צוות המעקב אוכלוסייתו תחרוג בשנת 2020 מהיעדים בכ-400,000 תושבים. גם יעדי האוכלוסייה לצפון הארץ ולדרומה לא הושגו, ובמצטבר צפויים בהם כ-600,000 תושבים פחות מיעדי התמ"א. הממשלה לא הצליחה אפוא להכווין את הביקושים בשוק הדיור אל הפריפריה והדבר הגדיל את הפערים בין הביקוש להיצע במרכז הארץ.

צוות המעקב גם מצא, כי בשנים 1995-2008 הפערים הכלכליים-חברתיים בין הפריפריה למרכז הארץ העמיקו, וכי באותן השנים במקרים רבים לא נקטו משרדי הממשלה אמצעי מדיניות לעידוד ההגירה של אוכלוסייה מהמרכז לפריפריה, כמו השקעה בתשתיות ויצירת אזורי תעסוקה. הצוות מצא כי הממשלה אף נקטה לעתים פעולות הפוכות והעדיפה את הפיתוח במרכז הארץ למרות מדיניותה המוצהרת.

ליקויים בניהול המלאי התכנוני, שחיקתו ואי זמינותו לבנייה

משרדי הממשלה האחראים למדיניות בתחום הדיור לא קבעו תקן מחייב לגודלו המזערי של המלאי התכנוני הזמין למגורים. בהיעדרו עולה קושי לקבוע יעדים מושכלים ולהתריע מבעוד מועד על מחסור במלאי. כמו כן, אין כל מידע רלוונטי על המלאי התכנוני ועל זמינותו לבנייה, אף שהדבר חיוני לקבלת החלטות ולתכנון מדיניות דיור.

בשנים 2007-2009, בתקופה שכבר הסתמנה עלייה ניכרת במחירי הדיור, לא קבע משרד הפנים יעדים כמותיים לאישור תכניות וליצירת מלאי תכנוני, אף שהממשלה החליטה לעשות כן בהחלטה מס' 2213 מ-2007. רק ביולי 2010 קבעה הממשלה יעדים כמותיים לאישור יח"ד בתכניות מפורטות בכל המחוזות.

בשנים 2007-2011 מספר יחידות הדיור שאישרו מוסדות התכנון היה נמוך ביחס למספר התחלות הבנייה ולגידול במספר משקי הבית באותן שנים. הפער בין מספר יחידות הדיור בתכניות שאושרו בשנים אלו לגידול במספר משקי הבית היה כ-57,000.

בשנים 2012-2013 נבלמה השחיקה במלאי התכנוני ומוסדות התכנון עמדו ביעדים שקבעה הממשלה ב-2010 לאישור תכניות מפורטות.

ואולם בדיקה של המלאי התכנוני שאושר ב-2012 העלתה כי חלק נכבד ממנו אינו זמין לבנייה. אף על פי כן, משרד הפנים אינו משקף זאת בדוחותיו. המידע החסר על זמינות המלאי התכנוני אינו מאפשר ניהול תקין של הליכי התכנון ופוגע ביכולתה של הממשלה לקבל החלטות בתחום הדיור. כמו כן, מחסור בתכניות זמינות לבנייה עלול לעורר קשיים בהגדלת ההיצע בשוק הדיור.

ייזום תכניות על מקרקעי ישראל נעשה בחוסר הלימה לצרכי המשק

ייזום התכנון מתחיל בהרשאות לתכנון מטעם רמ"י. רמ"י לא הכינה תכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות שיאפשרו לתכנן את כמות יחידות הדיור הנדרשת כדי לעמוד ביעדים שנקבעו לה מפעם לפעם.

בשנים 2007-2012 נתנה רמ"י הרשאות לתכנון של כ-212,000 יח"ד - כמות הקטנה מהנדרש כדי לעמוד ביעדים לשיווק קרקעות. עד 2010 נתנה רמ"י הרשאות לתכנון של כ-13,000 יח"ד בממוצע מדי שנה ורק משנת 2011 גדל מספר ההרשאות. מאחר שהליכי התכנון נמשכים כמה שנים הרי שעלולה להיות בשנים הקרובות פגיעה ביכולת לעמוד ביעדי התכנון והשיווק שקבעה הממשלה וביכולת להגדיל את ההיצע בשוק הדיור במקרקעי ישראל.

בשנים 2007-2012 הוגשו למוסדות התכנון תכניות הכוללות תוספת של כ-151,000 יח"ד, כמות שאינה מאפשרת את אישורן של יח"ד במוסדות התכנון בכמות הנדרשת למשק. מדובר בכמות קטנה, בייחוד לנוכח העובדה כי בתחילת הליכי התכנון יש לקדם כמות גדולה יותר של יח"ד מהנדרש משום שבסופו של תהליך לא כל התכניות מתאשרות. התנהלות זו היא אחת הסיבות לכך שבשנים אלו אישרו מוסדות התכנון מספר נמוך יחסית של יח"ד.

נמצא כי התכניות למגורים שהגישה רמ"י למוסדות התכנון במחוזות השונים לא תאמו את הגידול היחסי במספר משקי הבית באותם מחוזות. הדבר בולט בעיקר במחוזות המרכז ותל אביב (מחסור של כ-39% ושל כ-81%, בהתאמה). לעומת זאת, במחוזות הדרום, הצפון וחיפה ישנן תכניות למגורים הרבה מעבר לגידול היחסי במספר משקי הבית.

התמשכות הליכי התכנון של תכניות מפורטות למגורים (על כלל הקרקעות)

נמצא כי הזמן הממוצע הנדרש לאישורן של תכניות גדולות למגורים² הוא כ-65 חודשים (כחמש שנים וחצי). פרק זמן זה ארוך פי שלושה מהזמן המצטבר שנקבע בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, להשלמת תהליך אישור תכניות. במחוז המרכז התהליך נמשך אף יותר, כ-96 חודשים (כשמונה שנים), יותר מפי ארבעה מהזמנים הקבועים בחוק. התמשכות הליכי התכנון מקשה על היכולת להגמיש את ההיצע בשוק הדיור לפי הצורך. תהליך המימוש של התכניות נמשך אף הוא שנים מספר, ובמצטבר חולפות בממוצע כתרסר שנים מהגשת התכניות המפורטות למוסדות התכנון ועד גמר הבנייה.

בדיקת הליכי התכנון של פרויקטים גדולים בוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה מלמדת על בעיות מערכתיות, ובהן קשיים בתיאום בין-משרדי הנדרש לקידום התכניות, חוסר התאמה של תכניות עבודה לסדרי העדיפויות בכל הנוגע לתכנון למגורים, קשיים ועיכובים בהתמודדות עם חסמי תכנון, הגשת תכניות שאינן בשלות לקידום, היעדר הסדרת לוחות זמנים מחייבים להכנת סקרים סביבתיים ותחבורתיים הנדרשים לקידום התכניות וכן התמהמהות של חלק מיוזמי התכניות ומהגופים המאסדרים את התכנון.

מועילות מוגבלת של מסלול הוועדות לדיור לאומי

נמצא שמסלול הווד"לים סייע לאישורן של חלק קטן (כחמישית) מיחידות הדיור שאושרו בסך הכול (מאוגוסט 2011 עד אפריל 2013), ושרוב התכניות המקודמות במרכז הארץ, שבו יש ביקושים גדולים, לא התאימו לקידום במסלול זה. יתר על כן, חלק מהתכניות שאושרו במסלול זה אינן זמינות למימוש בטווח הזמן הקצר, ועל כן אין בהן כדי לסייע להגדלת ההיצע בשוק הדיור בקרוב.

2 תכניות שהוסיפו יותר מ-200 יח"ד למלאי התכנוני והתבררו כמקור העיקרי ליצירת מלאי תכנוני.

ליקויים בשיווק קרקע למגורים

בהחלטות הממשלה בנושא שיווק קרקעות למגורים לא נקבעו סדרי עדיפויות, היעדים שנקבעו בהן לא כללו חלוקה לפי מחוזות, והן לא לוו בהסברים בנוגע לאופן קביעת היעדים. יתרה מזאת, ההחלטות לא התקבלו על בסיס מידע שלם. גם מועצת מקרקעי ישראל לא קבעה מדיניות ברורה בנושא שיווק קרקעות למגורים ולא קיבלה החלטות מפורשות בנוגע ליעדי השיווק.

חלק ניכר ממלאי הקרקעות המופיע בתכניות העבודה לשיווק של רמ"י ושל משרד הבינוי אינו זמין בפועל לשיווק, דהיינו נרשם פער גדול בין כמות יחידות הדיור הכלולות בתכנית העבודה ליח"ד המתפרסמות לשיווק. כמו כן, נרשם פער גדול בין מספרן בפרסומים למספרן בעסקאות שנחתמו בגין; משנת 2007 עד יולי 2014 פורסמו לשווק כ-199,600 יח"ד ובסופו של דבר נחתמו עסקאות בגין כ-96,900 יח"ד בלבד (כ-48%). היקף זה מצומצם מהנדרש על פי יעדי הממשלה לשיווק לשנים אלו.

זאת ועוד, בשנים 2007-2012 היקף יחידות הדיור בעסקאות שנחתמו היה כ-50% ממספר היחידות הנדרשות עקב התוספת של משקי בית באותן שנים. עיקר המחסור בשיווק ניכר במחוזות המרכז ותל אביב בהם שווקו רק כ-39% ו-25% מהנדרש, בהתאמה.

ליקויים במימוש תכניות למגורים על ידי הרשויות המקומיות

נמצא כי ההסדרים הקיימים למימון עלויות הפיתוח של הקרקע ברשויות המקומיות לוקים בחוסר יעילות ולעתים אף אינם מאפשרים מימון ריאלי של עבודות הפיתוח. במתכונתם הנוכחית הם גם לעתים חסם המעכב את פיתוחן של שכונות מגורים ואת בנייתן של אלפי יחידות דיור. אף שהממשלה זיהתה בעיה זו כבר לפני כחמש שנים היא עדיין לא באה על פתרונה. בגלל מציאות כזאת ובשל סיבות נוספות המפורטות בדוח זה חלו עיכובים של כמה שנים במימוש התכניות, והדבר פגע ביכולת להגמיש את ההיצע בשוק הדיור.

תהליכי רישוי הבנייה (לאחר הגשת בקשות להיתר בנייה) ארוכים - משכם הממוצע ברשויות שנבדקו הוא 8.4-15 חודשים והסמכויות מפוצלות בין כמה גופים רלוונטיים.

שער רביעי

פעולות הממשלה בתחום דיור בר השגה

במשך שנים לא הייתה הסדרה חוקתית-מינהלית של דיור בר השגה

בישראל, שלא כמו ברוב מדינות המערב המפותחות, טרם הונח מסד חוקי המסדיר את נושא דיור בר ההשגה לרבות ההגדרה של המונח, של קהל היעד ושל הכלים שבאמצעותם יש ליישם את הנושא וקביעת מנגנוני שליטה ופיקוח על יישומו. הצורך בהסדרה הוכר על ידי הממשלה; אולם במועד סיום הביקורת טרם הוסדר באופן כולל נושא זה, על מכלול היבטיו, לא באמצעות חקיקה ולא באמצעות הסדרה מינהלית. היעדר הסדרה גרם לעיכוב בקידום פרויקטים לבניית דירות בהישג יד ואף לביטולם. לאחר מועד סיום הביקורת, באפריל 2014, פורסם תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה שבמסגרת התוספת השישית שלו נקבעו ההוראות לעניין דיור להשכרה לטווח ארוך, המוגדר כ"דיור בהישג יד".

הביטוי לדיור בר השגה בתכניות מתאר סטטוטוריות הינו שולי ולא מספיק

היזמים השלטוניים - משרד הבינוי ורמ"י - נהגו להגיש תכניות לבנייה למגורים לאישורם של מוסדות התכנון בלי שנגעו בצורך בדיור בר השגה, לרבות תכנון שישקף תמהיל של גודל הדירות, וזאת בניגוד להוראות שבתמ"א 35.

אף שמטרת חוק הווד"לים היא לתת פתרון לצורכי הדיור באמצעות היצע דירות מגורים בגדלים שונים ומסוגים שונים, לרבות באמצעות ייעוד קרקע לדיור להשכרה, משרד הפנים המנחה את פעילותן של ועדות אלו לא קבע יעדים כמותיים בנוגע לכך. בפועל, עד אוגוסט 2013 מספר יחידות דיור בר השגה שאושרו היה נמוך ביותר; רק 1,676 מכלל 25,487 יחידות הדיור שאושרו עמדו בהגדרה של דיור בר השגה, ומהן רק 433 יועדו להשכרה. יוצא אפוא שמדובר בתפוקות שוליות שאין בהן משום מענה למחסור בדיור בר השגה.

ליקויים בהתוויית מדיניות ובעבודת המטה לדיור בר השגה

משרד הבינוי, מינהל התכנון ורמ"י לא קבעו מהו היקף אוכלוסיית היעד לדיור בר השגה. יתרה מזאת, נרשמו הבדלים בין הגופים השלטוניים הרלוונטיים בקריטריונים הקובעים אילו יח"ד מוגדרות יחידות של דיור בר השגה - שטח, אופן החזקתן - בעלות או שכירות - זהות פלח אוכלוסיית היעד, היקף הסבסוד של המדינה לצורך בנייתן או רכישתן וכן מחירן.

בהיעדר "שפה משותפת" בין משרד הפנים ומוסדות התכנון, האחראים לתכנון ולאישור הסטטוטורי של תכניות מתאר, ובין רמ"י ומשרד הבינוי האחראים לשלבי הייזום, השיווק והביצוע של פרויקטים בתחום הדיור בר ההשגה, נוצרת אי-תאימות בין תכניות סטטוטוריות תקפות ובין תכניות הפרויקטים שמשרד הבינוי ורמ"י משווקים ליזמים פרטיים.

הפעלת מסלול "מחיר דירה למשתכן" הניבה תפוקות דלות

במשך יותר מתריסר שנים לא הציבה הממשלה יעדים לשיווק דירות במסלול מחיר דירה למשתכן. רק בספטמבר 2011 נקבע, בעקבות המלצות ועדת טרכטנברג, שעל רמ"י ומשרד הבינוי להשלים את השיווק של 5,000 יח"ד במסלול זה עד סוף 2012; בפועל שווקו בשנה זו רק כ-2,600 יח"ד.

הפעלת המסלול האמור הניבה אפוא תפוקות דלות יחסית להיקף אוכלוסיית היעד שלו - מאות אלפי משקי בית של זכאי משרד הבינוי שנזקקו לדיוור בר השגה. לכן, לא היה בכך כדי לחולל תפנית מבחינת היצע הדיוור ומילוי צורכי הזכאים. למעשה, ניתנו פתרונות דיוור למתי מעט מהזכאים שנהנו מהטבות כלכליות מרחיקות לכת שהסתכמו לעתים במאות אלפי שקלים.

משרד הבינוי פרסם מכרזי שיווק במסלול זה בלי שהפיק לקחים מתוצאותיהם של מכרזים קודמים ובלי שבדק את ההיתכנות והכדאיות של כל פרויקט. הוא לא עשה כן למרות העובדה שכ-50% מהמכרזים שפרסם בשנים 2008-2012 נכשלו ואף שהפעלת המסלול לא הביאה לירידה במחירי שוק הדירות.

על אף ההגבלות שהוטלו על הרוכשים במסלול זה עולה ספק בעניין יעילותם ויכולתם של הגופים הנוגעים בדבר להבטיח שהדירות שנמכרו לזכאים, לעתים תוך כדי מתן הטבות כלכליות, ישמשו תמיד את הזכאים וכן למנוע מצב שבו השקעות המדינה יירדו לטמיון.

יוצא אפוא שבשני העשורים האחרונים לא הצליחו משרד הבינוי ורמ"י לייצר יחידות דיוור במסלול למחיר למשתכן בהיקף שעשוי להביא לידי שיפור מהותי בהיצע הדיוור לאוכלוסייה הנזקקת לו. לנוכח התפוקות הדלות שהניב מסלול זה החליטה הממשלה, לאחר סיום הביקורת, להפסיק את הפעלתו. תיקון הליקויים שעלו בבדיקת מסלול מחיר דירה למשתכן והפקת לקחים ממנו עשויים לסייע בהפעלה מוצלחת של מסלולים אחרים בעתיד לצורך מתן מענה לצורך בדיוור בר השגה.

ליקויים בהפעלת מסלול "השכרה לטווח ארוך במחיר מופקח" שהניב תפוקות דלות ונדרש להשקעות גדולות

אגף התקציבים גיבש את תכניתו להרחבת שוק השכירות, לרבות התבססותו על מעורבות גופים עסקיים ומוסדיים בשוק זה, ללא כל עבודת מטה לבחינת התועלת, העלות וההשפעות של פיתוח שוק השכירות ארוכת הטווח על משק המדינה. הניסיון לשלב גופים עסקיים ומוסדיים בשוק זה כשל; רק במכרז אחד השתתף גוף מוסדי אך הוא לא זכה במכרז.

משרד הבינוי ורמ"י לא הכינו תכניות אסטרטגיות שלפיהן תיקבע המתכונת להרחבת שוק הדיוור באמצעות בניית דירות להשכרה לטווח ארוך. כמו כן, פעולותיהם למימוש התכנית היו מינוריות, עד זניחות, ובלתי מתוכננות ולא היה בכוחן להשפיע על שוק הדיוור.

היעדים הכמותיים שקבעה הממשלה למשרד הבינוי ולרמ"י בנוגע לשיווק של יח"ד להשכרה לא התבססו על עבודת מטה לבחינת הצרכים העתידיים של מדינת ישראל, אין הם עקביים והקשר ביניהם אינו ברור. נמצא כי בשנים 2011-2012 תכניות העבודה של משרד הבינוי לא קבעו יעדים לדיור בר השגה והשכרה לטווח ארוך, וזאת על אף היעדים שקבעה הממשלה להאצת שיווקן של קרקעות לבניית 200,000 יח"ד ובהן 40,000 יח"ד לדיור בר השגה. נמצא גם חוסר הלימה בין יעדי השיווק ולוח הזמנים לשנים 2013-2014 שנקבעו בהחלטות הממשלה ובין המלאי התכנוני הזמין המתאים לשיווק קרקע לבנייה להשכרה לטווח ארוך.

מועצת מקרקעי ישראל קיבלה החלטות בנוגע לשיווק קרקעות להשכרה לטווח ארוך בלי שהוצגו לפני ההשפעות הכלכליות של מהלך זה. רמ"י לא הכינה אומדן תקציבי שישקף את היקף ההנחות במחיר הקרקע שתשוק להשכרה לטווח ארוך. אגף התקציבים הגיש בקשה לשר האוצר לאשר את ההפחתות הצפויות בהכנסות המדינה, בלי שהוא עמד על כך שרמ"י תמציא לו את האומדן התקציבי הנדרש. עקב כך, ההפחתה בהכנסות המדינה לא באה לידי ביטוי בתקציב המדינה ונפגעה היכולת לקבוע את סדרי העדיפויות הלאומיים.

רק 4 מ-10 מכרזים שפרסם משרד הבינוי בשנת 2012 במסלול זה הסתיימו בהצלחה; מ-1,412 יח"ד שפורסמו שווקו רק 406. בסופו של תהליך הניב המסלול רק 114 יח"ד בשכירות מוזלת ומפוקחת המיועדות לזכאים. הוויתור הממוצע של המדינה על הכנסות מקרקע עמד על כ-1.7 מיליון ש"ח ליח"ד אחת. בהתחשב בכך שמדובר באפיק שהממשלה הגדירה כאמצעי בסיסי לטיפול במחסור בדיור, ובייחוד דיור בר השגה, מדובר בהישג זניח ביותר שעלותו גבוהה ומעוררת ספק בנוגע לכדאיותה הכלכלית של השקעה זו ולתרומתה לציבור כולו.

ההמלצות העיקריות

היערכות ועבודת מטה : על הממשלה לשפר את איכותו של המידע הנדרש לגופים הרלוונטיים לקבלת החלטות מושכלות בתחום הדיור ולשכלל את הכלים לאיסופו ולניתוחו; יש לפתח מודלים לאפיון הביקושים, למדוד את נטל ההוצאות של משקי בית על דיור ולעמוד על משמעותו, לנתח את המשמעויות הנגזרות מפעילותם של משקיעים בשוק הדיור, לשפר את מהימנות הנתונים המשמשים לקביעת מדדי מחירי הדיור ולהגביר את השקיפות בתחום, לאסוף מידע מהימן על המלאי התכנוני ולסווגו לפי רמת זמינותו ולאפיין את האוכלוסייה הזכאית לדיור בר השגה. כמו כן, מומלץ ליצור מערכת מידע ממשלתית משותפת ממוחשבת שתכלול נתונים גאוגרפיים ותאפשר להפיק שאילתות וניתוחים של המידע הנאסף בתחום המקרקעין, בכפוף למגבלות הקבועות בדין בעניין הגנת הפרטיות.

מאחר ששוק הדיור מתאפיין במחזוריות, על הממשלה לשפר את יכולתה להגיב לתנודתיות שבו ולצמצם את הנזקים העלולים להיגרם מתנודות קיצוניות ומעליית מחירי השוק ולהיערך מראש לשינויים מעין אלו. על משרדי הממשלה להביא בחשבון את הצורך בקביעת מדיניות דיור לאומית כוללת וארוכת טווח ובקביעת לוחות זמנים בני מימוש להשגת יעדי הממשלה לכל אחד משלביה של שרשרת הייצור של יחידות דיור, לרבות דיור בר השגה.

מומלץ לשקול הפעלת דרג מטה שמתפקידו לתכלל את תהליך התוויית מדיניות הדיור הממשלתית ולשמש מישק בין הדרג המדיני הקובע את מדיניות הדיור ובין הדרג הביצועי המפעיל את שרשרת הייצור.

מיסוי מקרקעין : על משרד האוצר לבחון את רכיבי עלויות הבנייה למגורים ומשקלם במחיר הדירה בכלל ואת שיעור המסים וחלקה של המדינה במחיר הדירה בפרט, כדי שיוכלו לסייע בידו בקבלת החלטות בנוגע לשיעורי המס השונים והפטורים הקבועים בחוקי מיסוי מקרקעין. כמו כן, עליו לבנות תהליך מוסדר ומובנה לבחינת התאמת סעיפים שונים בהוראות מיסוי המקרקעין למצבו המשתנה של המשק אם בהיבטי המקרו אם בהיבטי המיקרו, למעקב אחר תום תוקפן של הוראות שעה ולבחינת השגת מטרות הממשלה בהוראות חוק שונות שחוקקו בעבר. נדרש גם להשלים את נוהל חקיקת מסים האמור להסדיר את נושא גיבוש מדיניות מס וחקיקה במשרד האוצר.

ייעול שרשרת הייצור : על הממשלה לפעול לייעולה של שרשרת הייצור של יחידות דיור ולהגדלת האפקטיביות שלה. יש לעדכן את התכנון המתארי הארצי והמקומי, לעקוב אחר יישום תכניות המתאר המחוזיות, לקבוע תקן למלאי התכנוני הנדרש למשק בכל זמן נתון ולגזור בהתאם לכך יעדים לגופים היוזמים תכניות וכן למוסדות התכנון. יש לייעל את הליכי התכנון ולקצר את משכם ולשפר את התיאום הבין-משרדי הנדרש לצורך קידומן היעיל של תכניות.

על הממשלה להמשיך לפעול להסרת חסמים המונעים את אישור התכניות ואת יישומן כדי להימנע מהצורך ליזום תכניות חדשות על עתודות קרקע שאינן מתוכננות, ובאופן זה לאפשר שימוש יעיל בקרקע ולחסוך בעלויות תכנון.

על מועצת מקרקעי ישראל לגבש מדיניות לתכנון ולשיווק קרקעות ובתוך כך להביא בחשבון את היעדים שקבעה הממשלה ואת מטרות התכנון הלאומי. על רמ"י לשפר את אופן גיבוש תכניות העבודה שלה לשיווק קרקעות ולהעריך את סיכויי השיווק במסגרת התכנית.

על הממשלה ועל הרשויות המקומיות לבחון דרכים לקצר את תהליכי המימוש של תכניות. יש לבחון חלופות למתכונת הקיימת למימון עבודות הפיתוח של תשתיות מוניציפליות, וליישם את ההמלצות לייעול תהליכי רישוי הבנייה.

דיוור בר השגה: על הממשלה לפעול להסדרה כוללת של תחום הדיור בר ההשגה, על מכלול היבטיו התכנוניים, הקנייניים והתפעוליים, כמרכיב חיוני במדיניות הדיור הלאומית הכוללת וארוכת הטווח.

על משרד הבינוי, בשיתוף הגורמים האחרים העוסקים בתחום השיכון והבינוי ובהם מועצת מקרקעי ישראל, רמ"י ואגף התקציבים, להפיק לקחים מהפעלת המסלול "מחיר דירה למשתכן" ומהליקויים שהתגלו בהפעלתו ולגבש תכנית אסטרטגית סדורה שתאפשר לספק את צורכי האוכלוסייה השונים.

מאחר שבשוק השכירות בישראל כבר נמצאו כ-600,000 משקי בית במועד סיום הביקורת, ראוי שבד בבד עם הניסיון לבסס שוק השכרה לטווח ארוך באמצעות שילוב גופים עסקיים, ועל מנת להשלימו ואף לייצר תחרות הוגנת לטובת הציבור, תבחן הממשלה אם יש מקום לאסדרת שוק השכירות הקיים כדי להגן הן על המשכיר הן על השוכר, בשים לב לנהוג גם במדינות אחרות.

על משרדי הבינוי והאוצר, על רמ"י ועל רשות המסים לבצע בדיקת היתכנות שבמסגרתה יובאו בחשבון כל המרכיבים שיש בהם כדי להשפיע על כדאיות המסלול "השכרה לטווח ארוך במחיר מפוקח", הן למשקיעים הן למדינה, ולקבוע את התנאים להפעלתו. עליהם גם לקיים תהליך הפקת לקחים מתוצאות המכרזים שהתקיימו במסגרת מסלול זה ולעמוד על התנאים שבהם יש להפעיל את המסלול באופן שיניב תפוקות שיאזנו בין ההשקעה הממשלתית הראויה ובין הסיוע בדיור למאות אלפי הנזקקים לדיור בר השגה.

סיכום

משבר הדיור, דהיינו עליית מחירי הדיור וההכבדה בנטל הוצאות הדיור, מסכן את חוסנם הכלכלי של משקי בית רבים ופוגע ברמת חייהם, ואף יותר מכך, הוא טומן בחובו סכנה לחוסן הכלכלי של המשק כולו. דיור נאות אינו רק ביטוי נדל"ני גרידא, זהו צורך אזרחי בסיסי. מעורבות הממשלה בשוק הדיור ובשרשרת הייצור של יחידות דיור מטילה לפתחה אחריות עליונה לקיום היצע של פתרונות דיור במחירים שאינם מכבידים יתר על המידה על האזרח ואינם פוגעים ביכולתו לממן את צרכיו הבסיסיים האחרים.

בדוח זה הועלו ליקויים מהותיים בהיערכותן של הממשלה ושל רשויות נוספות לטיפול במשבר הדיור ותוארו הכשלים בהתמודדות עמו. חלק מהליקויים מערכתניים, החוצים את הדרגים השונים הנושאים באחריות, והם מלמדים על בעיות מבניות בתפקוד הממשלה ובתפקודם של מכלול הגופים המעורבים בשרשרת הייצור של יחידות דיור.

הממשלה ומשרדיה התוו מדיניות דיור לאומית באופן לקוי. בהיבטים רבים הממשלה פועלת ללא מידע מלא מהימן ורלוונטי ונוקטת פעולות מאולתרות ובלתי מתוכננות. חלק ניכר מהחלטותיה לא יושם או שיישומן התעכב. הממשלה לא הצליחה להכווין את הביקושים מהמרכז לפריפריה וחלים עיכובים בפיתוחה של הפריפריה. שרשרת הייצור התנהלה באטיות, לעתים ללא יעדים ברורים ותפוקותיה במשך כמה שנים היו נמוכות מהנדרש למשק. כפועל יוצא מהכשלים בכל אחד משלבי שרשרת הייצור נוצרו פערים גדולים בין היצע לביקוש וחלה עלייה חדה במחירי הדיור. לנוכח העובדה שהליכי התכנון ותהליכי מימוש התכניות עדיין נמשכים בממוצע כ-12 שנים, ובשל המחסור המסתמן בכל שלב משלבי שרשרת הייצור, מסתמן מצב העלול להקשות על הגדלת ההיצע במידה הנדרשת גם בשנים הקרובות.

גיבוש מדיניות דיור כוללת וארוכת טווח, שיפור תהליכי קבלת ההחלטות ויישומן וייעול שרשרת הייצור חיוניים כדי להבטיח היצע דיור מגוון ובמחירים הוגנים, דהיינו היצע ההולם את צרכיה של האוכלוסייה ואת יכולתה הכלכלית. להתמודדות עם משבר הדיור ולהסרת החסמים המונעים את התאמת היצע הדיור המצוי לזה הרצוי ישנה חשיבות לאומית, ובכוחן לחזק את החוסן החברתי והכלכלי של מדינת ישראל.



מבוא

הזכות לדיור נאות מוכרת כאחת מזכויות האדם במשפט הבין-לאומי ומעוגנת בהכרזה של ארגון האומות המאוחדות³ וכמו כן באמנה בין-לאומית בנושא שמירה על זכויות אדם⁴, שגם ישראל חתומה עליה. זכויות חברתיות, שהזכות לדיור היא אחת מהן, אינן זכויות מוחלטות - טיבן והיקפן משתנה על פי עיגונן של הזכויות בחקיקה ובמדיניות הממשלה, ובהתאם לכך גם בסדר העדיפות הלאומי להקצאת המשאבים לצורך יישומן.

יכולת ההשפעה של הממשלה, ושל השלטון המקומי על שוק הדיור בישראל רבה. בראש ובראשונה יכולת זו מקורה בהיות רוב רובו של שטח המדינה מנוהל בידי רמ"י⁵. נוסף על כך, מוסדות התכנון, רמ"י והשלטון המקומי הם הגורמים העיקריים המעורבים בשרשרת הייצור של יחידת הדיור על כל שלביה לרבות הקצאת הקרקע, תכנונה ושיווקה. לאלו יש להוסיף גם את השפעת המדיניות המוניטרית של בנק ישראל ומדיניות המיסוי הלאומית על רמת הביקושים בשוק הדיור.

פעילות הממשלה בתחום הדיור יכולה להשפיע אפוא על הביקוש וביתר שאת על ההיצע ואגב כך לווסת את המחירים על פי מדיניותה של הממשלה. כמו כן, הממשלה יכולה ליצור תנאים שיאפשרו מציאת פתרון דיור במחיר סביר לכלל האוכלוסייה ולתמוך באופן פרטני בקבוצות אוכלוסייה שהכנסותיהן נמוכות יחסית, באמצעות סיוע כספי ומתן פתרונות במסגרת דיור ציבורי.

משבר הדיור בא לידי ביטוי בנטל הולך וגובר של הוצאות הדיור של משקי בית רבים. במועד סיום הביקורת בדצמבר 2013 (להלן - מועד סיום הביקורת) עדיין הסתמנה מגמת העלייה החדה במחירי הדיור⁶, שהחלה כבר בשנת 2008, ואילו ההכנסה נטו של משקי הבית גדלה באופן מתון יותר. שוק הדיור נתון אפוא במשבר הנמשך כבר כמה שנים ועדיין לא בא על פתרונו. יודגש כי נטל הוצאות הדיור מכביד בעיקר על שכבות האוכלוסייה שהכנסותיהן נמוכות או בינוניות, ולדבר ישנה השפעה על רווחתן וחוסנן הכלכלי. אולם אם יחמיר המשבר הוא עלול להשפיע לרעה על מצב המשק כולו.

בחודשים פברואר-דצמבר 2013 בדק משרד מבקר המדינה את התמודדותן של הממשלה ושל רשויות נוספות רלוונטיות⁷ עם משבר הדיור, בעיקר בשנים 2008-2013. בין השאר עסקה הבדיקה בנושאים אלו: גיבושה של מדיניות לאומית בתחום הדיור; בחינת שלבים עיקריים בשרשרת הייצור של יחידות הדיור; פעולות הממשלה בתחום דיור בר השגה; והאופן שבו התקבלו ויושמו החלטות ותכניות ממשלתיות בנושא הדיור, ובכלל זה ההמלצות של ועדת טרכטנברג⁸. בדיקות השלמה ועדכונים נעשו בחודשים ינואר-אוגוסט 2014.

הביקורת נעשתה במשרד הבינוי ובמחוזותיו, ברמ"י ובמחוזותיה, במשרד הפנים - במינהל התכנון ובלשכות התכנון המחוזיות, במשרד האוצר, במשרד הכלכלה במשרד ראש הממשלה ובכמה רשויות מקומיות. בדיקות השלמה נעשו במשרד לפיתוח הנגב והגליל, במשרד התעשייה והמסחר, במשרד המשפטים, בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) וכן בבנק ישראל.

- 3 "הכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם", סעיף 25, 1948.
- 4 "האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות", סעיף 11 (1966), כ"א 1037, כרך 31, עמ' 205. ישראל אשררה את האמנה בשנת 1991.
- 5 בעבר מינהל מקרקעי ישראל שהפך לרשות מקרקעי ישראל ב-2013 לאחר הרפורמה במינהל מקרקעי ישראל.
- 6 עלייה וירידה במונחים ריאליים.
- 7 מוסדות התכנון כהגדרתם בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, רשויות סטטוטוריות כמו רשות מקרקעי ישראל, חברות ממשלתיות.
- 8 באוגוסט 2011, בעקבות המחאה החברתית שפרצה באותה תקופה, הכריז ראש הממשלה מר בנימין נתניהו על הקמת ועדת מומחים שמטרתה לבחון ולהציע פתרונות למצוקת יוקר המחיה במדינת ישראל - "הוועדה לשינוי כלכלי חברתי" בראשותו של פרופ' מנואל טרכטנברג (להלן - ועדת טרכטנברג).

בדוח ארבעה שערים המתארים היבטים הנוגעים לשוק הדיור ולשרשרת הייצור של יחידות דיור.

בשער הראשון מוצגת תמונת מצב של שוק הדיור בישראל - אפיון של המגמות העיקריות בנושאי מחירי הדיור ונטל הוצאות הדיור וסקירה של גורמי הביקוש וההיצע בשוק. בשער זה מוצגים גם ממצאים הנוגעים לאיכות הנתונים והמדדים, המשמשים את גורמי השלטון במסגרת תהליכי קבלת החלטות.

בשער השני מובאים ממצאים על התוויית מדיניות הממשלה בשנים שלפני עליית מחירי הדיור ולאחר עלייתם. בשער זה נבחנים השלבים השונים של תהליכי התוויית המדיניות וביצועה בדרגים השונים ומוצגים בו ליקויים בעבודת המטה הנוגעים לתהליכי קבלת ההחלטות, ליישומן ולמעקב אחר היישום כדי לעמוד על ההיערכות למשבר ועל דרכי ההתמודדות אתו. שער זה עוסק גם בהיבטים כלכליים הנוגעים להתמודדות עם משבר הדיור ומציג ממצאים בתחום מימון שוק הדיור וכן ממצאים הנוגעים להשפעתם של צעדי מיסוי מקרקעין על השוק.

השער השלישי עוסק בשרשרת הייצור של יחידות דיור על שלביה השונים: תכנון הקרקעות ושיווקן (במקרה של מקרקעי ישראל), פיתוח התשתיות הנדרשות לשכונות מגורים ורישוי הבנייה. בתהליכים אלו מעורבים משרדי ממשלה, רמ"י, מוסדות התכנון והרשויות המקומיות, והם משפיעים בסופו של דבר על ההיצע בשוק הדיור ועל היכולת לווסת אותו על פי מדיניותה של הממשלה. בשער זה מוצגים ממצאים על פעילותם של משרד הבינוי ושל רמ"י בתחום ייזום תכניות מפורטות למגורים ושיווק הקרקעות. כמו כן מוצגים ממצאים על השגת יעדי התכנון הלאומי, מצב עתודות הקרקע למגורים, עדכניות התכנון המתארי, היקפו של מלאי התכניות המאושרות למגורים ומשכם ויעילותם של הליכי התכנון.

השער הרביעי בוחן את פעולות הממשלה בתחום דיור בר השגה. בשער זה מובאים ממצאים על ההסדרה החוקית והמינהלית של תחום זה ועל הצורך בגיבושה של מדיניות ויישומה. כמו כן, בשער מובאים ממצאים הנוגעים לשני מסלולים לבנייה למגורים במחיר מופחת - מסלול מחיר דירה למשתכן ומסלול השכרה לטווח ארוך במחיר מפוקח.

שער ראשון
תמונת מצב של שוק הדיור בישראל

פרק ראשון

שוק הדיור בישראל - מגמות עיקריות

פרק זה עוסק בסקירת המגמות העיקריות שאפיינו את שוק הדיור בעשור האחרון ובייחוד העלייה הניכרת במחירי הדירות ובשכר הדירה, שהחלה בשנת 2008 ונמשכה גם במועד סיום הביקורת; מגמות נוספות הן הפער ההולך וגדל בין ההיצע לביקוש בשוק הדיור וההכבדה של נטל הוצאות הדיור על משקי בית¹ בישראל, בעיקר בקרב שכבות אוכלוסייה שרמת הכנסתן נמוכה או בינונית.

הגופים השלטוניים - תפקידים ותחומי אחריות

מעורבות הממשלה, מוסדות התכנון, רמ"י והשלטון המקומי בשוק הדיור ניכרת ובאה לידי ביטוי בדרכים שונות כמו גיבוש מדיניות בתחום הדיור, הקצאת קרקעות לדיור ותכנון ושיווקן בכל אזורי הארץ, יצירת פתרונות דיור ציבורי לנזקקים ומתן סיוע לצורך רכישת דירה או שכירתה.

משרדי ממשלה

משרד הבינוי: המשרד נמנה עם הגופים הממשלתיים הממונים על ייזום וביצוע של מדיניות הממשלה בתחומי השיכון והבנייה למגורים, ובכלל זה ייזום תכנון, פיתוח תשתיות לבנייה למגורים ושיווק קרקעות מפותחות לבנייה. משרד הבינוי פועל בשני מישורים עיקריים: האחד, פעילות בתחומי הביקוש וההיצע של שוק הדיור המכוונת ליצירת תנאים שיאפשרו מציאת פתרון דיור במחיר סביר לכלל האוכלוסייה; המישור האחר הוא פעילות לתמיכה בקבוצות אוכלוסייה שהכנסותיהן נמוכות יחסית, באמצעות סיוע כספי ומתן פתרונות במסגרת דיור ציבורי.

משרד הפנים: המשרד אחראי לתחום התכנון ורישוי הבנייה וכן לפיקוח על השלטון המקומי והכוונתו. במשרד הפנים פועלים גופים מקצועיים שתפקידם לתמוך בתהליכי קבלת ההחלטות ולנהל את עבודת מוסדות התכנון (ראו להלן). מינהל התכנון הוא גוף המטה בדרג הארצי, ותפקידו העיקריים הם גיבוש מדיניות תכנון לטווח הארוך במישור הארצי, ייזום תכניות מתאר ותפעול מוסדות התכנון המחוזיים והארציים². בדרג המחוזי פועלת בכל מחוז של המשרד לשכת תכנון מחוזית שתפקידה העיקריים הם גיבוש חוות דעת מקצועיות שיוצגו לוועדה המחוזית, ריכוז עבודת הוועדה המחוזית, ניהול הליכי התכנון ומעקב אחר התקדמותם על פי השלבים הקבועים בחוק.

משרד האוצר: המשרד אחראי בין היתר לקביעת המדיניות הכלכלית של ממשלת ישראל, לוויסות הפעילות הכלכלית והעסקית במשק, לקביעת תקציב המדינה השנתי ולהקצאתו למשרדי הממשלה השונים באמצעות אגף התקציבים (להלן - אג"ת). במהלך הכנת תקציב המדינה ולפני הגשתו לאישור הממשלה והכנסת, אג"ת מקיים דיונים עם משרדי הממשלה השונים בנושא סכום התקציב של כל אחד מהמשרדים ובוחר אם הפרויקטים שהמדינה משתפת במימוןם כדאיים וכיצד

- 1 על פי הגדרת הלמ"ס, משק בית הוא קבוצת אנשים הגרים יחד בדירה באופן קבוע ברוב ימי השבוע ויש להם תקציב משותף להוצאות על מזון. משק בית יכול לכלול אדם אחד או יותר וגם אנשים שאינם קרובי משפחה.
- 2 משרד הפנים אחראי גם לתפעולן של ועדות מקומיות שבמרחב התכנון שלהן נמצאת יותר מרשות מקומית אחת (להלן - ועדות מרחביות).

הם עשויים להשפיע על המשק מהבחינה הכלכלית. לכן, למשרד האוצר השפעה ישירה וכבדת משקל על מדיניות הדיור בישראל.

משרד ראש הממשלה : המשרד הוא גוף מטה הפועל בתחומים מוגדרים על פי סמכותו, בעיקר בתחום ייזום וקידום של רפורמות רחבות היקף, של החלטות בעלות השפעה רוחבית ניכרת ושל פרויקטים ארוכי טווח המצריכים תיאום בין משרדי ממשלה רבים. במשרד ראש הממשלה פועלת ועדה להסרת חסמים בקידום פרויקטים לבנייה למגורים, לרבות בפרויקטים של דיור בר השגה. הוועדה הוקמה על פי החלטת ממשלה מיולי 2010 (החלטה מס' 1980) ובראשה עומד מנכ"ל משרד ראש הממשלה. בוועדה חברים גם מנכ"ל משרד הבינוי, מנהל רמ"י, הממונה על התקציבים במשרד האוצר ומנכ"ל משרד הפנים. כמו כן, במשרד פועל המטה הכלכלי-חברתי. תפקידיו המרכזיים הם ייזום וניהול של פרויקטים לאומיים שעל סדר יומה של הממשלה בכלל ושל ראש הממשלה בפרט, ריכוז עבודת מטה וקידום פרויקטים בין-משרדיים, הסרת חסמים והכרעה במחלוקות המעכבות את קידומה של מדיניות הממשלה³. בתכנית העבודה של משרד ראש הממשלה לשנת 2012 קבע לעצמו המשרד יעד והוא שכלול שוק הדיור באמצעות פיתוח כלי מדיניות בשוק הנדל"ן וקידום דיור בר השגה.

משרד המשפטים : משרד המשפטים הוא משרד מטה האחראי למערכת המשפט בישראל, לענייני חקיקה שונים ולהסדרת פעילויות רבות בשוק העסקי והפרטי. היועץ המשפטי לממשלה קובע את הפירוש המחייב של הדין עבור גופים ממשלתיים שונים והנחייתו בסוגיות משפטיות מחייבת אותם. כמו כן, היועץ המשפטי לממשלה פועל מול משרדי הממשלה השונים, מספק להם הכוונה משפטית מקצועית וקובע עבורם את המדיניות המשפטית והחקיקתית.

גופים סטטוטוריים

רשות מקרקעי ישראל : על פי חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, רמ"י היא הגוף המנהל את מקרקעי ישראל⁴ ששטחם הוא כ-93% משטח המדינה. במסגרת אחריותה למשאב הקרקעי של מדינת ישראל, רמ"י מופקדת על תחומים אלו: ניהול מלאי המקרקעין שבאחריות רמ"י, יצירת עתודות לקרקע בבעלות ציבורית למטרות לאומיות ושיווק קרקעות והקצאתן ליעדים שונים על פי מדיניות שקובעת מועצת מקרקעי ישראל, שבראשה עומד שר הבינוי. כמו כן, רמ"י יוזמת תכנון קרקע לבנייה למגורים, באמצעות חברות מנהלות וחברות מתכננות.

מוסדות תכנון : חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), קובע מדרג של מוסדות תכנון ומסמיך אותם לקבל החלטות בנוגע לתכנון המרחבי של המדינה. בראש המדרג עומדים מוסדות התכנון הארציים, בעיקר המועצה הארצית לתכנון ולבניה (להלן - המועצה הארצית) המוסמכת לדון בתכניות מתאר ארציות (לקראת הכרעת הממשלה בעניינן) ולהחליט בנוגע לתכניות מתאר מחוזיות. הנדבך הבא כולל את שש הוועדות המחוזיות לתכנון ולבניה (להלן - הוועדות המחוזיות) המוסמכות להחליט בעניינין של תכניות מתאר מקומיות ותכניות מפורטות. הנדבך השלישי כולל כ-125 ועדות מקומיות לתכנון ולבניה (להלן - הוועדות המקומיות) שבסמכותן לאשר חלק מהתכניות המפורטות וכן להעביר המלצות והסתייגויות לוועדות המחוזיות בנוגע לאישור תכניות מתאר החלות בתחום שיפוטן. בידי הוועדות המקומיות מצויה הסמכות להוציא היתרי בנייה בתחום שיפוטן. הוועדות המקומיות פועלות ברובן במסגרת הרשויות המקומיות והרכבן שווה להרכבה של מועצת הרשות המקומית⁵.

3 על פי החלטת ממשלה מס' 5189 מ-28.10.12.

4 על פי חוק יסוד: מקרקעי ישראל הם המקרקעים של המדינה, של רשות הפיתוח או של הקרן הקיימת לישראל.

5 למעט בוועדות המרחביות שבתחומן כמה רשויות מקומיות.

השלטון המקומי

לרשויות המקומיות ישנה השפעה ניכרת על שוק הדיור, בעיקר על הליכי תכנון של תכניות מפורטות המקודמות בתחומן ועל תהליכי מימושן. כמו כן, הן נושאות באחריות לביצוע עבודות הפיתוח של תשתיות מוניציפליות שבניית שכונות מגורים מותנית בקיומן, ומוסמכות לקבל החלטות בנוגע לתהליכי רישוי בנייה.

מסד נורמטיבי

הזכות לדיור - המסד החוקי בישראל

הזכות לדיור נאות מוכרת כאחת מזכויות האדם במשפט הבין-לאומי ומעוגנת בהצהרות של ארגון האומות המאוחדות⁶ ובאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות האדם מהבחינה הכלכלית, החברתית והתרבותית⁷.

כמו רוב מדינות העולם, גם מדינת ישראל חתומה כאמור על אמנה בין-לאומית בנושא שמירה על זכויות האדם ובזאת היא מחויבת לכבד את הזכות לדיור נאות. יודגש כי הזכות לדיור נאות מקבלת משנה תוקף מכוח שליטתה של המדינה, כמעט באופן מוחלט, על שטחי מקרקעי ישראל (93%).

אחת הדרכים לממש את הזכות לדיור נאות היא פתרונות דיור בר השגה - דיור ההולם את מכלול צרכיו של הפרט, כך שהוצאותיו עבור דיור לא יפגעו ביכולתו לספק לעצמו צרכים חיוניים אחרים. בישראל, שלא כמו ברוב מדינות המערב המפותחות, לא הונח מסד חוקי המסדיר את הזכות לדיור נאות ובכלל זה את נושא דיור בר השגה; לרבות ההגדרה של המונח, של קהל היעד ושל הכלים שבאמצעותם יש ליישם את הפתרונות וכן קביעת מנגנוני שליטה ופיקוח על יישומם.

הליכי התכנון ותהליכי רישוי הבנייה

הליכי התכנון ותהליכי רישוי הבנייה מוסדרים בדברי חקיקה שונים, ובעיקר בחוק התכנון והבנייה ובתקנות שהותקנו מכוחו. החוק קובע כאמור מדרג של מוסדות תכנון ובהתאם לכך מדרג של תכניות. מדרג התכניות אינו רק מרחבי אלא הוא גם מבטא יחסי כפיפות בין התכניות; כוחן של תכניות מתאר ארציות יפה מכוחה של כל תכנית אחרת, תכנית מתאר מחוזית כוחה יפה מכוחה של תכנית מתאר מקומית ושל תכנית מפורטת ותכנית מתאר מקומית כוחה יפה מכוחה של תכנית מפורטת. בחוק נקבע כי כל בנייה טעונה היתר בנייה ועל ההיתרים להתאים להוראות שנקבעו בתכניות.

בשנים 1991-2005 הייתה בתוקף תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולקליטת עלייה (להלן - תמ"א 31). בשנת 2005 אישרה הממשלה "תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור" (להלן - תמ"א 35). מטרת תמ"א 35 הייתה להגדיר את עקרונות התכנון הפיזי, הפיתוח

6 "הכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם", סעיף 25(1), 1948.

7 סעיף 11 לאמנה מזכיר את אותן הזכויות. האמנה התקבלה בשנת 1966, וישראל אשררה אותה בשנת 1991.

והבינוי באזורי המדינה השונים עד 2020 (להלן - שנת היעד). על פי תמ"א 35, מוסדות התכנון הם האחראים להבטחת התמהיל הרצוי של יחידות דיור שיתאים לכל פלחי האוכלוסייה, ועליהם לגעת בזאת בבואם לאשר תכניות בנייה למגורים.

הוראת שעה להאצת הבנייה

באוגוסט 2011 אישרה הכנסת את חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה), התשע"א-2011 (להלן - חוק הווד"לים). בדצמבר 2013 הכנסת תיקנה את החוק והאריכה את תוקפו ב-18 חודשים. על פי הוראות החוק הוקמו ועדות משנה לדיור לאומי בדרג הארצי והמחוזי⁸ (להלן - הווד"לים) המוסמכות לדון בתכניות דיור לאומיות שהכינו והגישו גופים שלטוניים ולאשרן או לדחותן.

חוק הווד"לים עוסק גם בתחום דיור בר השגה וקובע כי תכנית דיור לאומית תכלול גם הוראות שעניינן תכנון דירות קטנות וייעוד חלק מיחידות הדיור להשכרה.

שוק הדיור בישראל - מגמות ותמונת מצב

בפרק זה מוצגות המגמות העיקריות שאפיינו את שוק הדיור בעשור האחרון. המגמות מוצגות בחתכים ארציים ומחוזיים⁹ המבוססים על המדדים ועל מסד הנתונים של שוק הדיור. המקורות לנתונים אלו הם הלמ"ס, מינהל הכנסות המדינה שבמשרד האוצר ומשרד הבינוי והשיכון המשתמש גם בנתונים של רשות המסים. הפעילויות העיקריות בשוק הדיור הן רכישה ומכירה של דירות ושכירה והשכרה של דירות. לכן, ניתן לומר ששוק הדיור בכללותו כולל שני תת-שוקים והם רכישה והשכרה. את הדירות ניתן לסווג לפי שטחן וגילן (דירות חדשות לעומת דירות ישנות המכונות לעתים "דירות יד שנייה").

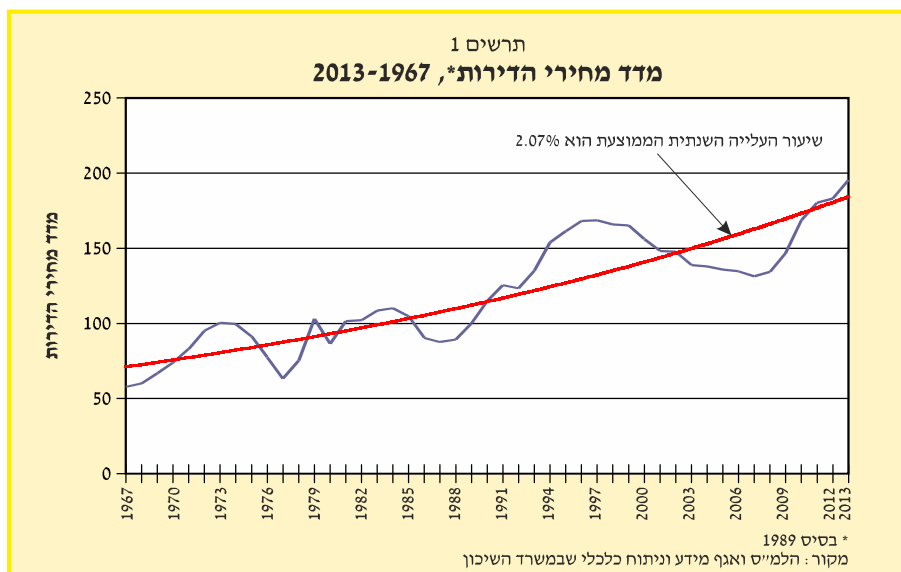
יצוין כי בבחינת המגמות של שוק הדיור עלה גם הצורך לגעת באיכות מסד הנתונים הממשלתי של שוק הדיור, דהיינו שלמותו, אמינותו ומידת ההתאמה בין הנתונים של הגופים הממשלתיים השונים. איכות מסד הנתונים משפיעה על אמינות הנתונים ותקפותם בנוגע לשינויים במחירי הדיור, לאומדיני ההיצע והביקוש, לנטל הכלכלי המוטל על משקי בית בגין הוצאות הדיור ועוד. בפרק זה, ובייחוד בפרק השני של שער זה, יובאו ממצאי ביקורת על איכות הנתונים המשמשים בסיס לקבלת החלטות בתחום הדיור.

תמורות במחירי הדיור

המחזורים בשוק הדיור: התנהגות שוק הדיור בישראל מושפעת בעיקר ממחירי הדירות לרכישה, והיא מחזורית; במשך השנים מחירי הדירות עולים ויורדים לעתים באופן חד

8 ועדה לדיור לאומי הוקמה בכל אחד מששת המחוזות על פי החלוקה המינהלית של משרד הפנים למחוזות. חברי הוועדה הם נציגים ממשרדי הממשלה, מהגופים הציבוריים העוסקים באיכות הסביבה ומהארגונים המקצועיים בתחומי התכנון והבנייה. כמו כן הוקמה ועדה ארצית לדיור לאומי.
9 על פי המבנה הארגוני שלו למשרד הבינוי שבעה מחוזות: מחוז חיפה, מחוז תל אביב, מחוז ירושלים, מחוז הצפון, מחוז המרכז, מחוז הדרום ומחוז יהודה ושומרון. חלוקה זו אינה חופפת את החלוקה הנהוגה במשרד הפנים.

ולעתים באופן מתון. הסיבות לשינויים במחירי הדירות יכולות להיות סיבות מקומיות, למשל גלי עלייה, שינויים במצב הביטחוני והאטה במשק, או סיבות גלובליות כמו משברים כלכליים במשק העולמי דוגמת משבר הסאבפריים¹⁰ שפרץ בשנת 2007.



מהתרשים עולה כי משנת 1967 נרשמו שינויים ריאליים¹¹ במדד מחירי הדירות¹² בישראל, המעידים גם על התנודתיות הניכרת של השוק הדיורי. לדוגמה, ניתן לזהות מחזור שבו שנות השפל במחירי הדירות היו בשנים 1967 ו-1977 ומחירי השיא היו בשנת 1973; מחזור נוסף ניתן לזהות בין שנות שפל בשנים 1977 ו-1987 למחירי שיא בשנת 1984. משנת 2008 מסתמנת מגמת עלייה ששיאה עדיין לא נקבע.

10 משבר הסאבפריים הוא משבר פיננסי-נדל"ני שפרץ בארה"ב ביולי-אוגוסט 2007 ומספטמבר 2008 התגלגל לידי משבר כלל-עולמי. המשבר מקורו בכך שבמשך העשור הראשון של המאה העשרים ואחת העניקו הבנקים בארה"ב משכנתאות כמעט לכל דורש, לרבות לזוגים בעלי יכולות החזר נמוכות מאוד וברמות מינוף של כמעט 100%. משכנתאות מסוכנות אלו נקראו משכנתאות סאבפריים. לזוגים רבים לא עמדו בתשלומי המשכנתה, החלה האטה בשוק הנדל"ן ומחירי הדירות ירדו ירידה חדה, ואף היו נמוכים מערך המשכנתאות שנלקחו לצורך רכישתן. אירועים אלו הביאו לידי כך שבנקים אמריקניים פשטו את הרגל, קרנות גידור, פנסיה וגופי השקעה רבים ספגו הפסדים כבדים והבורסות בכל העולם נכנסו למיתון קשה ביותר.

11 שינויים במדד מחירי הדירות בניכוי מדד המחירים לצרכן.

12 לפי הלמ"ס, מדד מחירי הדירות הוא מדד הדוני (השוואת מחירי דירות בניכוי מרכיב העלייה באיכות הדירה) והוא מחושב על בסיס משתנים כמו היישוב, רמת האזור ביישוב הנקבעת על פי גובה הארנונה, שטח הדירה במ"ר, מספר החדרים בדירה, גיל הדירה, החודש שבו התבצעה הבדיקה. הסברים נוספים על השיטה ראו: דורון סייג, מדידת השינויים במחירי הדירות לפי אזור ואמידת הגמישות של מאפייני הדירה והסביבה, סדרת ניירות עבודה - מס' 51, יולי 2010, הלמ"ס והאוניברסיטה העברית בירושלים.

עוד עולה מהתרשים כי מבחינת התנודתיות במחירי הדירות¹³, משנת 1967 עד סוף 2013, קצב עליית המחירים הריאליים הרב-שנתי הוא מעט מעל 2% בממוצע לשנה.

יצוין כי על אף העלייה הריאלית התלולה שנצפית משנת 2008 עד סוף 2013, שהממוצע השנתי שלה הוא כ-9%, רמת מחירי הדירות לפי הנתונים המעודכנים לשנת 2013 אינה חורגת במידה ניכרת מקו המגמה של עליית המחירים הריאליים לטווח ארוך (משנת 1967).

מאחר ששוק הדיור בכלל ושוק הדירות לרכישה בפרט מתאפיינים במחזוריות, הרי תופעות כמו עלייה במחירי הדירות ומנגד ירידתם הן תופעות צפויות. הדבר מחייב יצירת מנגנון לניהול סיכונים שיאפשר התמודדות עם שינויים צפויים וחריגים במחירי הדיור. פירוט בנושא זה ראו בשער השני העוסק ב"התוויית מדיניות הממשלה בהתמודדות עם משבר הדיור".

תמורות במחירי הדירות בחתך ארצי (ינואר 2008 - דצמבר 2013): גופים ממשלתיים אחדים מפרסמים נתונים על מחירי הדירות, ובהם הלמ"ס¹⁴, אגף מידע וניתוח כלכלי במשרד הבינוי, השמאי הממשלתי הראשי במשרד המשפטים (להלן - השמאי הממשלתי) ומינהל הכנסות המדינה במשרד האוצר. בשל שיטות המדידה השונות שהגופים נוקטים אותן, גם הנתונים שהם מציגים שונים. למשל, נרשם פער של כ-24% בין שיעור העלייה במחירי הדיור בשנים 2008-2013 שהלמ"ס מציגה ובין השיעור שמשרד הבינוי מציג. להלן הפרטים:

על פי נתוני הלמ"ס, מינואר 2008 עד דצמבר 2013 חלה במחירי הדירות עלייה ריאלית בשיעור חד של כ-55%, דהיינו קצב שנתי ממוצע של כ-9%. קצב זה גבוה במידה ניכרת מקצב עליית מחירי הדירות הרב-שנתי, שהוא כאמור כ-2% בממוצע לשנה. יודגש כי מגמת העלייה במחירי הדירות מאפיינת את כל האזורים בארץ.

ניתוח של מגמת העלייה במחירי הדירות, לפי הלמ"ס, מינואר 2008 עד 2013, מלמד על שני שלבים של עלייה; השלב הראשון, בשנים 2008-2010, התאפיין בזינוק חד במחירי הדירות בשיעור של כ-36% במונחים ריאליים ובקצב עלייה של 12% בממוצע לשנה. השלב האחר, בשנים 2011-2013, התאפיין בקצב עלייה מתון באופן ניכר יחסית לתקופה הקודמת - שיעור העלייה הריאלית בתקופה זו היה כ-11% ובקצב עלייה של כ-4% בממוצע לשנה.

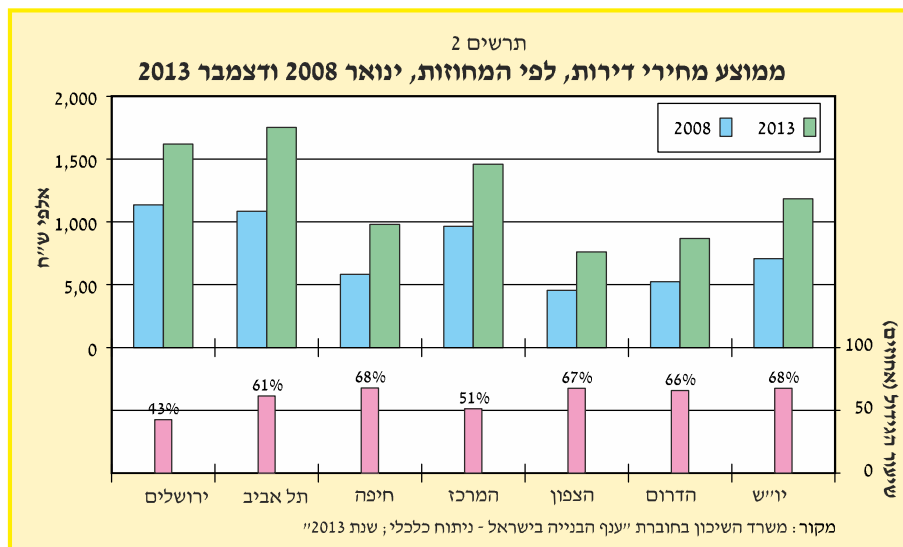
מניתוח הנתונים של משרד הבינוי עולה כי מינואר 2008 עד דצמבר 2013 עלה המחיר הממוצע של דירת מגורים (דירות חדשות ויד שנייה) בשיעור של כ-52% (עלייה ריאלית של כ-31%). כלומר, פער של כ-24% לעומת נתוני הלמ"ס (ראו להלן בפרק "איכות הנתונים המשמשים לקביעת מדדי מחירי הדיור").

תמורות במחירי הדירות בחתך מחוזי (ינואר 2008 - דצמבר 2013): מנתוני משרד הבינוי עולה כי מגמת העלייה הכלל-ארצית¹⁵ במחירי הדירות בתקופה האמורה משתקפת באופן דומה גם בנתוני המחוזות.

13 בחינה באמצעות אמידת קו מגמה ארוך טווח - אומדן שנתי ממוצע המתקבל מהרצת גרסיה לוגריתמית על מדד ריאלי של מחירי דירות בבעלות. עיבוד של אגף מידע וניתוח כלכלי, משרד הבינוי.

14 בעניין ליקויים ביחסי הגומלין בין הלמ"ס למשרדי הממשלה בנושא זה ראו להלן בשער השני. כמו כן מבקר המדינה פרסם בשנת 2014 דוח על היבטים בתפקוד הלמ"ס, ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2014 (2014) עמ' 231-249.

15 "שנת 2013 - מחירי דירות לפי מחוזות ותקופה בממוצע ארצי (באלפי ש"ח)", ענף הבנייה בישראל. חוברת שפרסם משרד הבינוי, על בסיס נתוני רשות המסים.



מהתרשים עולה כי בין ינואר 2008 לדצמבר 2013 עלה שיעור עליית מחירי הדירות בפריפריה - מחוזות חיפה, הצפון, הדרום ויהודה ושומרון (להלן - מחוזות הפריפריה) - עלייה חדה יותר מאשר במחוזות ירושלים, תל אביב והמרכז (להלן - מחוזות מרכז הארץ). במחוזות הפריפריה שיעור העלייה נע בין 68% במחוזות יהודה ושומרון וחיפה לבין 66% במחוז הדרום; לעומת זאת, שיעור העלייה במחוזות מרכז הארץ היה מתון יותר - בין 43% במחוז ירושלים ל-61% במחוז תל אביב.

עוד עולה מהתרשים כי אף שהעלייה במחירי הדירות במחוזות הפריפריה גבוהה באופן ניכר מהעלייה במחוזות מרכז הארץ, מחירי הדירות הממוצעים (של כלל הדירות החדשות והישנות) במחוזות הפריפריה עדיין נמוכים במידה ניכרת מאלו שבמרכז הארץ. לדוגמה, בשנת 2013 המחיר הממוצע של דירת מגורים במחוזות מרכז הארץ היה 1.6 מיליון ש"ח - מחיר הגבוה בכ-69% מהמחיר הממוצע במחוזות הפריפריה - 948,000 ש"ח, וגבוה בכ-29% מהממוצע הארצי - 1.26 מיליון ש"ח.

תמורות במחירי שכר דירה (ינואר 2008 - דצמבר 2013): שכירת דירת מגורים משמשת פתרון דיור לקשת רחבה של משקי בית, חלקם המתקשים לרכוש דירה. על פי נתוני הלמ"ס¹⁶ לשנת 2012, כ-610,000¹⁷ (כ-27%) מכלל משקי הבית גרו בדירות שכורות ורובם, כ-357,600¹⁸ (כ-58%) ממשקי הבית, השתייכו לארבעת העשירונים הנמוכים בדירוג גובה ההכנסה החודשית¹⁹.

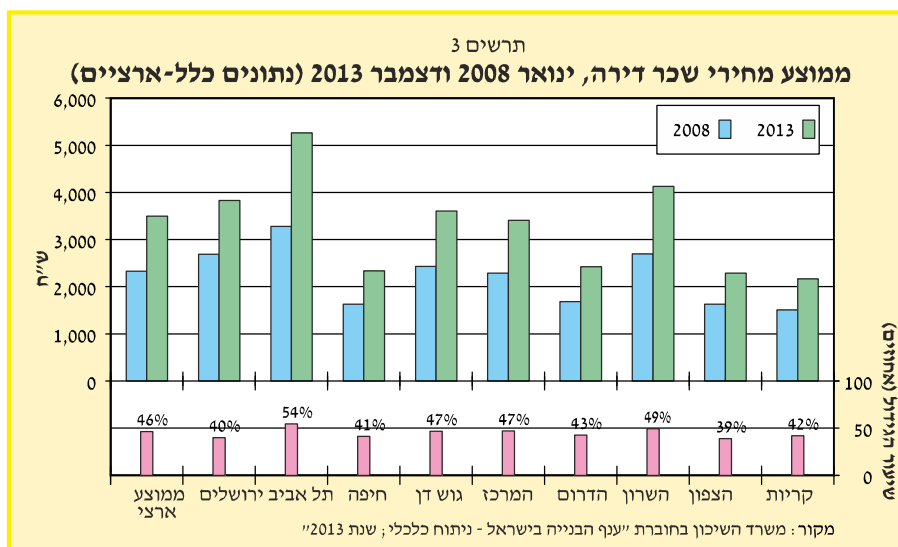
מנתוני הלמ"ס עולה כי בד בבד עם העלייה הניכרת במחירי הדירות לרכישה, המתוארת לעיל, עלו בתקופה הנסקרת גם מחירי שכר הדירה.

16 נתונים שהועברו למשרד מבקר המדינה על פי בקשתו.

17 כ-74,000 מהם קיבלו סיוע במסגרת דיור ציבורי וכ-139,000 קיבלו סיוע בשכר דירה.

18 כ-61,500 מהם קיבלו סיוע במסגרת דיור ציבורי.

19 ההכנסה החודשית נטו של משק בית בעשירונים אלו הייתה 3,465-9,450 ש"ח.



מתרשים זה עולה כי בשנת 2013 עמד שכר הדירה על 3,497 ש"ח לחודש בממוצע לעומת 2,330 ש"ח בשנת 2008. כלומר, מדובר בעלייה של כ-50% ובמונחים ריאליים עלייה של (30%).

עוד עולה מהתרשים כי בשנת 2013 עמד שכר הדירה החודשי הממוצע ביישובי המרכז על 4,047 ש"ח לעומת 2,303 ש"ח ביישובי הפריפריה (נמוך בכ-43%).

נטל הוצאות הדיור על משקי הבית

היעדר נתונים ומתודולוגיה הנדרשים לאומדן הוצאות הדיור: בחינה של היחס בין הוצאות דיור של משק הבית ובין כלל הוצאותיו או סך הכנסתיו נטו עשויה לספק אינדיקטורים תקפים ואמינים בנוגע לנטל הוצאות הדיור של משקי הבית. נטל הוצאות דיור ששיעורו גבוה מ-30% מסך ההכנסה נטו נתפס כנטל העלול לפגוע ביכולת לממן צרכים חיוניים²⁰ ומכאן לפגוע פגיעה של ממש ברמת חייו ובאיתנותו הפיננסית של משק הבית.

מנתוני הלמ"ס המובאים בסקר השנתי של הוצאות משק הבית, שכותרתו "צריכת שירותי דיור"²¹ עולה כלהלן:

20 הרף של 30% נוגע למשקי בית בעלי הכנסה של עד 150% מההכנסה הממוצעת במשק. לעניין זה ראו פרופ' רחל אלתרמן וד"ר חיים פיאלקוף, טיוטת מחקר בנושא "דיור בר השגה: כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית" (מאי 2011), עמ' 21 (במועד סיום הביקורת טרם הוגש דוח סופי). כמו כן, הלשכה הסטטיסטית של האיחוד האירופי (eurostat) מתייחסת לנטל הוצאות הדיור ששיעורו גבוה מ-40% כאל נטל שהוא לא סביר. יצוין כי בחישוב הנטל על ידי היורו-סטס בצד מרכיבי הוצאות הדיור נכללו גם הוצאות על מים, חשמל, גז, הסקה, ארנונה, תשלומי ועד, ביטוח ואף עלויות תחזוקה שוטפת ותיקונים.

21 לוח 21 שכותרתו "נתונים נבחרים על דיור בעשירונים של משקי בית, לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית - דירות בבעלותם", מתוך סקר הוצאות משק הבית 2011, סיכומים כלליים, פורסם ב-21.3.13.

1. הלמ"ס מחשבת את ההוצאה של משקי הבית שגרים בדירות בבעלותם עבור "צריכת שירותי דיור" על פי ההוצאה עבור שכר דירה בדירות חלופיות שוות בשטחן באותם יישובים או באזורים דומים בארץ. אין הלמ"ס נוגעת בעלויות בפועל המוטלות על משק בית המתגורר בדירה שבבעלותו. מכיוון שכך, הנתונים שהלמ"ס מפרסמת בנוגע להוצאות הדיור של משקי הבית המתגוררים בדירות שבבעלותם אינם משקפים בהכרח את הוצאותיהם בפועל.
2. נתוני הלמ"ס המוצגים בסקר הוצאות משק הבית מוצגים כממוצע, ואין הם מאפשרים לזהות את היקף משקי הבית שהוצאותיהם על דיור הם מעבר לרף של 30% שכאמור, משקי הבית העוברים אותו עלולים להימצא בסיכון מבחינת איתנותם הפיננסית ורווחתם.

יוצא אפוא שלגופים העוסקים בשוק הדיור, ובהם משרד הבינוי, אין מידע שלם ומדויק על השפעתם של השינויים במחירי הדיור על הוצאותיהם בפועל של משקי הבית. יודגש שלא נעשה כל ניתוח שיטתי ועקבי המסתמך על מתודולוגיה סדורה, בנוגע להיקף האוכלוסייה המתגוררת בדירות שבבעלותה ולנטל הוצאותיה על דיור החורג מהרף של 30% מהכנסתה נטו. המידע הזה הוא מידע חיוני ובסיסי הנדרש למקבלי ההחלטות לצורך עיצוב מדיניות הדיור ופיתוח כלים שיאפשרו התמודדות עם ההכבדה בנטל הוצאות הדיור של אותם משקי הבית.

בתשובתו מינואר 2014 ציין משרד הבינוי כי "במהלך שנת 2013 ביצע המשרד עיבוד לפי נתוני למ"ס אשר בחנה את היקפי האוכלוסייה אשר נטל הוצאותיה עולה על 30% מהכנסתה נטו - המדד המקובל בעולם לדיור בר השגה. מתוצאות הבדיקה עולה כי כשליש ממשקי הבית המתגוררים בשכירות (כ-220,000 משקי בית) נושאים בנטל הוצאה העולה על רף זה. כמו כן, כ-30,000 משקי בית שהינם בעלי דירה נושאים בהחזרי משכנתא בשיעור העולה על 30% מהכנסתם נטו - סה"כ כ-250 אלף משקי בית. מקור הנתונים הוא סקר הוצאות משקי בית של למ"ס, ולבקשתנו נציג המשרד ייכלל מעתה בצוות המתודולוגיה לסקרים העתידיים שיערכו, על מנת לאסוף את הנתונים הנדרשים בכדי לקיים בדיקה שוטפת ומדויקת יותר של הנושא".

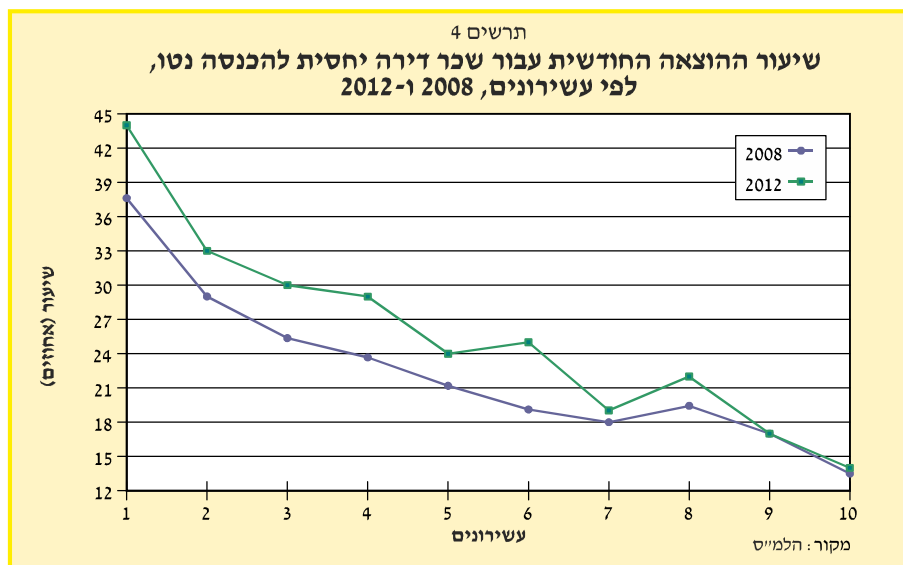
במסגרת הבחינה שעשה משרד הבינוי בנוגע להיקף משקי הבית המתגוררים בדירות שבבעלותם ולנטל הוצאותיהם עבור הדיור, הגבוה מ-30% מהכנסתם נטו, הוא מחשב את החזרי המשכנתא כהוצאה היחידה בגין הדירה. אולם ייתכן שעל משקי הבית האמורים מוטלות הוצאות נוספות הנוגעות לדיור, כמו הלוואות משלימות, המגדילות את ההוצאות עבור הדיור. כפועל יוצא מכך, ייתכן שמדובר בהיקף גדול יותר של משקי בית שסך הוצאותיהם על דיור חורג מהרף הרצוי. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לפעול לגיבוש מתודולוגיה סדורה שתאפשר לבחון את הנושא באופן מדויק ושלם יותר.

הלמ"ס היא הגוף הממשלתי המרכזי האחראי לאיסוף ולניתוח של מידע סטטיסטי על מדינת ישראל שעל בסיסו מתקבלות החלטות הנוגעות לציבור כולו, ומחובתה להבטיח כי הנתונים שהיא מציגה, למקבלי ההחלטות ולציבור כולו, יהיו אמינים ושלמים. לכן, לדעת משרד מבקר המדינה, חשוב שהלמ"ס תפתח מדד לאומי נטל הוצאות הדיור על משקי בית המתגוררים הן בדירות שבבעלותם הן בדירות שכורות; ובכלל זה, חשוב שתפתח כלי להצגת נתונים שישקפו לאשורן את הוצאות משקי הבית שבבעלותם דירה. נוסף על כך, לנוכח הצורך לעמוד על היקף האוכלוסייה שלאיתנותה הכלכלית נשקפת סכנה והחשש שלא תוכל לעמוד בנטל הוצאות הדיור המושת עליה, יש מקום שהלמ"ס תציג את שיעור האוכלוסייה החשופה לסיכון זה ואת מאפייניה.

בתשובתה ממאי 2014 הודיעה המועצה הלאומית לכלכלה שבמשרד ראש הממשלה כי "בהמשך לעבודת הוועדה לחידוש ופיתוח המרחב העירוני (מכות החלטת ממשלה מס' 4435 מיום 18.03.2012) ובמסגרת עבודת הצוות לשיפור נתוני הדיור בראשות המועצה הלאומית לכלכלה ובהשתתפות משרדי האוצר, משפטים, ובינוי ושיכון וכן בנק ישראל והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הומלץ כי יימדד באופן רבעוני השיעור הממוצע של ההוצאה על דיור מתוך ההכנסה ברוטו של משקי הבית, וכן שמדד זה ישמש כאינדקסור להערכת מצב שוק הדיור בישראל ולהיקף המעורבות הנדרשת בשוק".

הכבדה בנטל הוצאות הדיור של משקי בית המתגוררים בשכירות: הנתונים שהלמ"ס מפרסמת בעניין הוצאות על שכר דירה הם עיבוד של נתונים המתקבלים ישירות מהדיירים המתגוררים בדירות שכורות. נתונים אלו משקפים את ההוצאה בפועל על דיור ומאפשרים לאמוד את השפעת נטל הוצאות הדיור של משק הבית במשך השנים.

במסגרת הביקורת חושב נטל ההוצאות לדיור כשיעור ההוצאה החודשית עבור שכר דירה מסך ההכנסה נטו של משקי הבית²², לפי עשירונים, כמוצג בתרשים²³ שלהלן:



מהנתונים בתרשים זה עולה כי בעשירונים הגבוהים יותר שיעור ההוצאה החודשית עבור שכר דירה מההכנסה נטו הוא נמוך יותר. כמו כן, בשנת 2012 היה שיעור ההוצאה לדיור של משקי הבית המתגוררים בדירות שכורות כבד יותר מאשר בשנת 2008 (למעט בעשירון 9 שבו היה שוויון).

22 נטל הוצאות הדיור חושב על בסיס הוצאות שכר דירה בלבד ובלי להתחשב בהוצאות הדיור כמו ארנונה, מים, חשמל ומסי ועד בית. אם ייכללו הוצאות אלו יעלה באופן חד נטל ההוצאות על דיור.

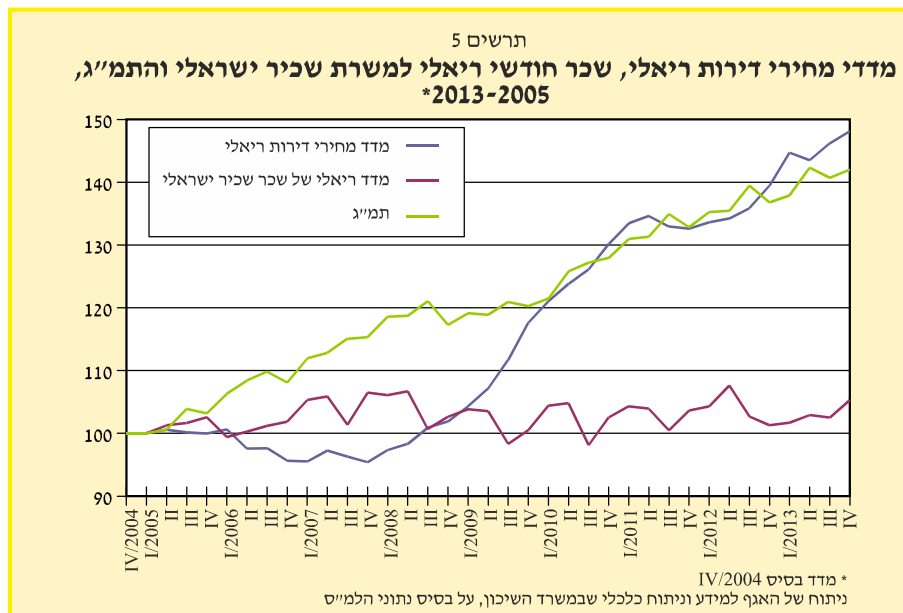
23 העיבוד נעשה על בסיס נתוני הלמ"ס שהופקו לבקשתו של משרד מבקר המדינה.

בשלושת העשירונים הנמוכים, שעל פי נתוני הלמ"ס משנת 2012 נכללים בהם כ-285,400 משקי בית, ההוצאה החודשית עבור שכר דירה הגיעה לרף של 30% מההכנסה או עבר אותו²⁴. נטל ההוצאה של העשירון הרביעי על דיור בשכירות הגיע לרף של 29%.

בעשירוני הביניים 4-6, שעל פי נתוני הלמ"ס משנת 2012 נכללים בהם כ-184,800 משקי בית, שיעור ההוצאות על שכר דירה עלה מכ-21% בשנת 2008 לכ-26% בשנת 2012 (עלייה של כ-24% בשיעור הוצאות הדיור), ושיעור זה הולך ומתקרב לרף של 30%. הדבר מעורר חשש כי אם תמשיך מגמת העלייה במחירי הדיור ומגמת העלייה בשכר תהיה מתונה יותר יחסית אליה, ייחשפו אוכלוסיות נוספות לסיכון כלכלי העלול לפגוע ביכולתן לעמוד בהוצאות אלו.

הכבדה בנטל הוצאות הדיור עקב ירידה בשכר הממוצע הריאלי ועלייה במחירי הדיור: על פי נתוני הלמ"ס, מינואר 2008 מאופיין המשק הישראלי בצמיחה מתמשכת ובעלייה ניכרת במחירי הדיור, בעוד השכר הממוצע הריאלי של השכירים כמעט לא השתנה, ואף מסתמנת ירידה מתונה; והדבר הביא לידי הכבדה בנטל הוצאות הדיור בקרב משקי הבית.

התרשים להלן מציג את השינויים בתוצר המקומי הגולמי (להלן - תמ"ג) ובשכר הממוצע הריאלי למשרת שכיר²⁵ במשק לעומת מחירי הדירות:



24 בשנת 2012 הייתה הכנסתם הממוצעת כ-5,578 ש"ח, דהיינו 40% מההכנסה הממוצעת לחודש של כלל משקי הבית.

25 לפי נתוני הלמ"ס - סקר כוח אדם המעודכן לאפריל 2013 - 87.3% מכלל המועסקים במשק הם עובדים במשרת שכיר.

מתרשים זה עולה כי בשנים 2005-2013 הייתה צמיחה של המשק הישראלי שבאה לידי ביטוי בעלייה בתמ"ג. למשל, מינואר 2008 עד סוף 2013 עלה התמ"ג בכ-23% ומחירי הדירות עלו בתקופה זו בכ-55%; לעומת זאת, השכר הריאלי של שכיר פחת ב-1.1%.

יוצא אפוא שחלה פגיעה בכוח הקנייה של השכירים, ובכלל זה ביכולתם של אלו המבקשים לרכוש את דירתם הראשונה.

הפגיעה בכוח הקנייה של השכיר באה לידי ביטוי בין היתר במספר המשכורות הנדרשות לו כדי לרכוש דירה ממוצעת; בינואר 2008 נדרשו 103 חודשי הכנסה של שכיר לרכישת הדירה ואילו בדצמבר 2013 נדרשו 137 חודשים²⁶.

אשר לשוכרים המשתכרים ממשרת שכיר מהנתונים²⁷ עולה ששיעור ההוצאה הממוצעת על שכר דירה מכלל השכר החודשי הממוצע עלה מכ-29% בינואר 2008 לכ-38% בדצמבר 2013.

מחקר העוסק בתמורות שבהוצאות דיור מתוך כלל ההוצאות על תצרוכת : מחקר שהתפרסם בינואר 2013²⁸ בחן בין היתר את התמורות בהוצאותיהם של משקי בית על דיור מתוך כלל ההוצאות על תצרוכת בהתבסס על סקרי הוצאות משקי הבית. המחקר התמקד הן במשקי בית המתגוררים בשכירות הן במשקי בית שכבועלותם דירה.

מהמחקר עולה כי בשנים 2007-2010 שיעור העלייה בהוצאה הריאלית על דיור היה כ-22% בקרב משקי הבית ב-5 העשירונים התחתונים ו-35% ב-5 העליונים.

עוד עולה מהמחקר כי בשנים 2007-2010 גדל שיעור הוצאות הדיור מכלל התצרוכת מכ-22.8% לכ-25% ב-5 העשירונים התחתונים (עלייה של 2.2%) ומכ-20.6% לכ-22.9% ב-5 העליונים (עלייה של 2.3%).

המחקר בחן את השינוי במספר החודשים הדרושים לרכישת דירה ממוצעת, במונחים של הכנסה חודשית נטו של משקי בית, לפי עשירוני הכנסה, בשנים 1998-2010. מדד זה מקובל במדינות OECD²⁹ ומשמש אינדיקטור ליכולתם של משקי בית לרכוש דירה. בעניין זה עולה במחקר כי מצבן של כל שכבות האוכלוסייה הנוגע ליכולת הרכישה של דירה הורע באופן ניכר, וזאת בשל הפער הגדול בין שיעור עליית ערך הדירה (35%-75%) לשיעור העלייה בהכנסה נטו (10%-20%).



- 26 על פי נתוני האגף למידע וניתוח כלכלי במשרד הבינוי.
- 27 על פי נתונים של האגף למידע וניתוח כלכלי במשרד הבינוי, על בסיס נתוני הלמ"ס.
- 28 קלמן גייר וסרגיי סומקין, כימיו אובדן הרווחה הכלכלית כתוצאה ממדיניות שיווק קרקעות למגורים בישראל בשנים 1990-2011, א.ג.פ. אפלייד אקונומיקס בע"מ, ינואר 2013. המחקר בוצע עבור המכון הישראלי לתכנון כלכלי.
- 29 הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי - ארגון בינלאומי של המדינות המפותחות הפועלות בהתאם לעקרונות דמוקרטיים וליברליים שכלכלתן מבוססת על עקרונות השוק החופשי. ישראל חברה בארגון משנת 2010.

מהאמור אפשר ללמוד כי בשנים 2008-2013 הוכבד נטל הוצאות הדיור של שוכרי דירות וגדל שיעורן של הוצאות הדיור יחסית להכנסה, עד כדי סכנה ליציבות הכלכלית של כחצי מיליון משקי בית השוכרים דירות (כ-20% מסך משקי הבית). למעשה, הנטל על רוב (כ-77%) משקי הבית המתגוררים בשכירות הוא נטל כבד מאוד שהתקרב לרף של 30% מהכנסתם נטו או עבר אותו. העובדה שמדובר באוכלוסייה המשתייכת לעשירונים 1-6, מבחינת דירוג ההכנסה החודשית, חושפת אותה אף לסיכון גבוה יותר בכל הקשור לרווחתה ולחוסנה הכלכלי של אוכלוסייה זו.

ההכבדה בנטל הוצאות הדיור מקשה על חלק ניכר ממשקי הבית להשיג דיור הולם לצרכיו, ואף יותר מזה - לממן לעצמו צרכים הכרחיים כמו מזון, חינוך, בריאות ורווחה. להכבדה בנטל השפעות קשות במיוחד על משקי הבית המשתייכים לעשירונים הנמוכים (כ-285,400 משקי בית), מבחינת גובה הכנסתם, שלרוב מוגדרים כאוכלוסייה הנזקקת לשירותי רווחה ותמיכה מהמדינה. השפעות דומות ישנן גם על עשירוני הביניים (כ-184,800 משקי בית) שהוצאותיהם על דיור גדלו והם מתקרבים לרף המסכן את איתנותם הכלכלית.

גורמי הביקוש בשוק הדיור

מחירי הדיור מושפעים מהיחס שבין ההיצע לביקוש. לפי נתוני הלמ"ס, בסוף יוני 2013 מנתה אוכלוסיית ישראל כ-8 מיליון נפש. קצב הגידול השנתי של האוכלוסייה בשנים האחרונות היה 1.8%-1.9%. בשנת 2012 היו כ-2.26 מיליון משקי הבית.

הגידול במספר משקי הבית הוא הגורם העיקרי לעליית הביקוש בשוק הדיור. לכן, הגורמים העוסקים בניתוח שוק הדיור, לרבות משרד הבינוי, נוהגים לאמוד את הביקוש השנתי לדירות מגורים חדשות באמצעות מספר משקי הבית שהתווספו במשך השנה. תוספת משקי הבית מקורה בעיקר בגידול טבעי, אך גם בשינויים דמוגרפיים אחרים המשפיעים על רמות הביקוש לדיור, ובהם עלייה מחו"ל וכן שינויים בהרכב המשפחתי כמו גירושין ודחייה של גיל הנישואין.

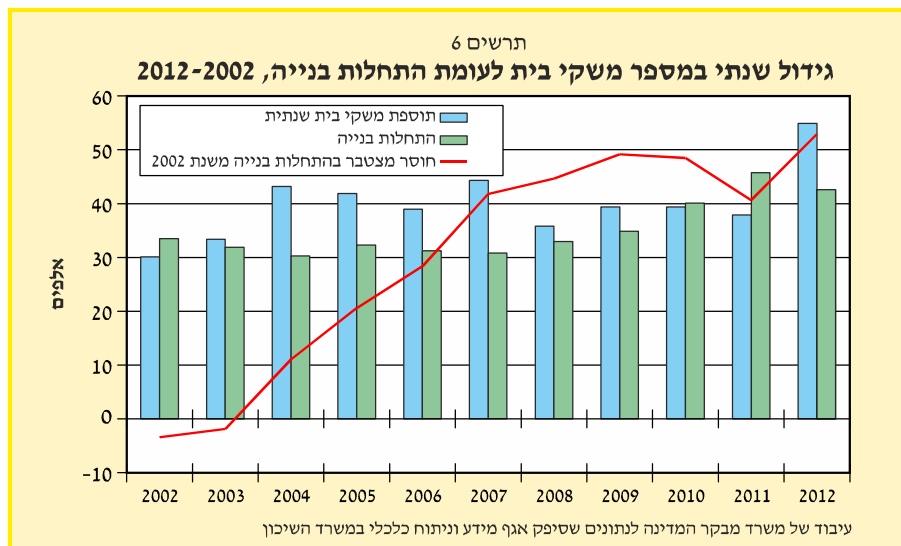
גורם נוסף המשפיע על עליית הביקוש הוא הגידול בהיקף המשקיעים באפיק הנדל"ני למגורים. בעניין זה חשוב לציין כי חלק ניכר מיחידות הדיור שנרכשו על ידי משקיעים משמשות בסופו של דבר דירות להשכרה עבור חלק ממשקי הבית, ודבר זה הוא אחד מהמקורות להגדלת ההיצע בשוק הדיור להשכרה.

מודלים לאומדן ביקושים בשוק הדיור: לפי המקובל, הגידול השנתי במספר משקי הבית מספק אומדן לביקוש השנתי לדירות מגורים. מדובר בהערכה כללית המתבססת רק על הגידול במספר משקי הבית ללא כל נגיעה למאפייניהם הסוציו-אקונומיים כמו מספר הנפשות, גילם של בני הבית, אזור המגורים ורמת ההכנסה. מדידה תקפה ואמינה של הביקושים בשוק הדיור היא כלי חיוני המאפשר לקובעי מדיניות לקבל החלטות מיטביות בדבר האיזון הנדרש בין ההיצע ובין הביקוש בשוק הדיור.

בביקורת עלה כי אין הגופים הממשלתיים, ובראשם משרד הבינוי, הממונים על הייזום והביצוע של מדיניות הממשלה בתחום הבנייה למגורים, לרבות ייזום, תכנון ושיווק של קרקעות מפותחות לבנייה, מחזיקים במודלים לאומדן הביקושים בשוק הדיור, שעל פיהם ניתן לאבחן את הצרכים של משקי הבית על פי המאפיינים שלהם. בהיעדר הבחנה בין צורכיהם של משקי הבית על פי אפיונם, עלול להיווצר מצב שבו היצע הדיור לא יעלה בקנה אחד עם צורכיהם מבחינת מיקומה ושטחה של הדירה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הבינוי לפתח כלים שיסייעו לו לאמוד את הביקושים באופן מדויק ככל הניתן וישמשו את מקבלי ההחלטות באופן שוטף.

השינויים במספר משקי הבית לעומת השינויים במספר התחלות הבנייה : כדי לבחון את היחס בין הביקוש להיצע בשוק הדיור ניתן להשוות בין הגידול במספר משקי בית ובין מספר התחלות הבנייה של יח"ד בתקופה נתונה. משרד מבקר המדינה בדק את הנושא בנוגע לשנים 2002-2012.³⁰



מהנתונים בתרשים זה עולה כי בשנים 2002-2012 הצטבר פער בין מספר משקי בית שנוספו בכל שנה ובין מספר יחידות הדיור שהוחל בבנייתן בשנה זו. פער זה הלך וגדל ובסוף 2012 עמד על כ-53,000 יח"ד.

יצוין כי משרד הבינוי בודק את מאזן הדירות על פי היחס שבין מספר הדירות שבנייתן הסתיימה ובין מספר משקי הבית בזמן נתון. בהתאם לכך, על פי נתוני המשרד, המחסור בדירות למגורים לפי הנתונים המעודכנים לסוף 2013 נאמד ב-115,000 דירות³¹. בחישוב זה לא נכללו הדירות הנמצאות בתהליכי בנייה שברבעון השלישי של 2013 הסתכם מספרם ב-89,638.

השפעת המשקיעים בשוק הדיור על מחירי הדיור בשנים 2008-2013 : בעקבות המשבר בשוק ההון בארץ ובעולם בשנת 2008 החלו משקיעים לחפש אחר אפיקים חדשים ובטוחים יותר להשקיע את הונם. רבים מהם התמקדו בשוק הנדל"ן. דירות הנרכשות להשקעה משמשות ברובן דירות להשכרה למגורים ועקב כך גדל היצע הדירות בשוק הדירות להשכרה.

30 שנת 2002 נבחרה כשנה הראשונה לחישוב היחס בין מספר משקי הבית שנוספו ובין מספר התחלות הבנייה, משום שבין 2001 לשנת 2002 התאפס הפער המצטבר בין התחלות הבנייה ובין תוספת משקי בית, שחושב משנת 1995.

31 משרד הבינוי, "ענף הבנייה בישראל - ניתוח כלכלי", חוברת סיכום לשנת 2013, עמ' 42.

לוח 1

מספר העסקאות לרכישת דירות להשקעה בשנים 2006-2013
ושיעורן מכלל עסקאות הרכישה של דירות בשנים אלו*:

2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	
26,240	24,214	21,737	30,381	28,867	25,160	25,476	20,823	מספר העסקאות
23.0	23.5	25.2	29.2	28.3	26.8	26.0	23.9	שיעור מכלל העסקאות (אחוזים)

* לפי עיבוד של משרד מבקר המדינה לנתונים ממנהל הכנסות המדינה במשרד האוצר.



מלוח 1 ומתרשים 7 עולה כי בשנים 2008-2010 חלה עלייה הן במספר העסקאות לרכישת דירות להשקעה הן בשיעורן מכלל העסקאות לרכישת דירות. בשנת 2010 שיעור העסקאות לרכישת דירה להשקעה הגיע לכ-29% מכלל העסקאות, ובמסגרתן נרכשו כ-30,000 דירות להשקעה. בשנים 2010-2013 החלה ירידה הדרגתית בשיעור העסקאות להשקעה - בשנת 2013 ירד שיעורן לכ-23% ונרכשו 26,240 דירות להשקעה.

ניתוח נתונים אלו מעלה כי ישנה הלימה בין העלייה במספר העסקאות להשקעה ובשיעורן ובין הנתונים שהובאו קודם לכן על העלייה במחירי הדירות בשנים 2008-2010; בדומה לכך, ישנה הלימה בין הירידה בהיקף זה ובין האטה מסוימת בשנים 2011-2013 בקצב עליית מחירי הדירות.

רכישת דירה אינה משמשת רק מקום מגורים אלא לעתים גם אפיק השקעה כלכלי. משנת 2007 כרבע מכלל עסקאות המקרקעין למגורים ואף יותר היו למטרת השקעה. הביקורת העלתה כי אף שהמשקיעים היו חלק משמעותי מיוצרי הביקושים בשוק הדירור, משרד הבינוי לא בחן באיזו מידה משפיעה רכישת הדירות לצורך השקעה על רמות הביקושים ומכאן על מחירי הדירור, והאם נדרש לנקוט פעולות בכדי לאזן את התנודתיות בשוק זה.³²

בתשובתו ציין משרד הבינוי כי "הנהלת המשרד סבורה כי הפתרון למצוקת הדירור הינו הגדלת מלאי הדירות במשק ולא פתרון מלאכותי כזה או אחר. אין לפעול כנגד המשקיעים בשוק הדירור". משרד הבינוי נימק זאת בכך "שפעילות המשקיעים אינה משפיעה על סך הדירות הכולל בשוק וכי דירות ההשקעה מספקות מענה לצורך הגובר בדירות להשכרה".

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שרמות הביקוש בשוק הדירור מושפעות גם מהביקוש של המשקיעים, הרי ראוי שמשרד הבינוי ינתח את השפעת פעילותו של פלח שוק זה ויעמוד על הפעולות שיש לנקוט, בעת הצורך, כדי לאזן את התנודתיות בשוק הדירור שמקורה בפעילות זו.

השפעות המדיניות של בנק ישראל על שוק הדירור : כדי לעמוד במטרותיו שנקבעו בחוק בנק ישראל, התש"ע-2010 (להלן - חוק בנק ישראל), בנק ישראל נוקט אמצעי מדיניות שונים המשפיעים גם על הביקוש וההיצע בתחום הדירור. למשל, הבנק קובע את שיעור הריבית המוניטרית על פי החלטות הוועדה המוניתרית³³ וכן הוראות לפיקוח על הבנקים בתחום מגבלות האשראי שלהם ובתחום המשכנתאות. נוסף על כך, על פי החוק, נגיד הבנק משמש יועץ לממשלה בעניינים כלכליים, לרבות בעניין צמצום פערים חברתיים וצמצום אי-השוויון בחלוקת ההכנסות בחברה.

בחוק בנק ישראל נקבע שמטרתו המרכזית של הבנק היא לשמור על יציבות המחירים במשק. עוד נקבע כי על הבנק לתמוך במטרות אחרות של המדיניות הכלכלית של הממשלה, בייחוד צמיחה כלכלית, תעסוקה וצמצום פערים חברתיים; והכול, בתנאי שלדעת הוועדה המוניתרית לא יפגע הדבר בהשגת יציבות של המחירים לאורך זמן. עוד נקבע כי על הבנק לתמוך ביציבותה של המערכת הפיננסית ובפעילותה הסדירה.

את הריבית החודשית קובעת הוועדה המוניתרית. בתהליך קביעת הריבית מתקיימים בבנק ישראל שני דיונים. האחד, דיון בפורום רחב³⁴ שבו מציגים את תנאי הרקע הכלכליים הרלוונטיים להחלטה, דהיינו ההתפתחויות במשק הישראלי בתחום הריאלי ובתחום הפיננסי-מוניטרי וההתפתחויות בכלכלה העולמית. הדיון האחר הוא דיון בפורום מצומצם יותר³⁵ שבו מציגים את ההמלצות בנוגע לשיעור הריבית. לאחר שני הדיונים חברי הוועדה המוניתרית קובעים את שיעור הריבית. בשער השני יובאו ממצאים על השפעותיה של מדיניות בנק ישראל על שוק הדירור.

32 יצוין כי באוגוסט 2013 התקבל חוק ההסדרים ולפיו מ-1.1.14 ייכנסו לתוקף תיקונים המשפיעים השפעה ניכרת על הפטורים וההסדרים הקבועים בחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963, שבכוחם להקטין את כדאיות ההשקעה בדירות למגורים.

33 הוועדה המוניתרית מונה שישה חברים - הנגיד המשמש יו"ר הוועדה, המשנה לנגיד, עובד הבנק שמינה הנגיד ושלושה חברים מקרב הציבור. תפקידה בין היתר הוא לקבוע את המדיניות להשגת מטרות הבנק.

34 בפורום הרחב משתתפים חברי הוועדה המוניתרית ועובדים בדרגים שונים בבנק.

35 בפורום המצומצם משתתפים חברי הוועדה המוניתרית ושני מנהלי החטיבות הכלכליות (מחקר ושווקים).

גורמי היצע בשוק הדיור

בשער השלישי של דוח זה יובאו ממצאים מפורטים הנוגעים לשרשרת הייצור של יח"ד, הכוללת בעיקר את הליכי התכנון של קרקעות ושיווקן (כשמדובר במקרקעי ישראל) ותהליכי רישוי הבנייה. להלן סקירה מקדימה המתארת את הזיקה שבין התוצרים של הליכי התכנון והשיווק למחירי הדיור.

המלאי התכנוני של יחידות דיור: המלאי התכנוני של יח"ד מחושב לפי מספר יחידות הדיור הכוללות בתכניות מפורטות מאושרות שמכוחן ניתן להוציא היתרי בנייה. מאחר שרישוי בנייתן של דירות מותנה קודם כול באישור תכניות לבנייתן, הרי יצירת מלאי תכנוני מתאים של יח"ד הוא תנאי הכרחי לבניית דירות שיביא גם לידי הגדלת היצע הדירות. מלאי תכנוני מתאים מאפשר לנהל ולווסת את זמינות הקרקעות המיועדות לבנייה ובכך לנסות לשלוט על יציבות המחירים ועל היצע הדירות לפי הצרכים ועל פי מדיניות התכנון הלאומית ויעדי הממשלה בנושא זה. היקפו של המלאי התכנוני מושפע מהיקף יזמות התכנון של גורמים ממשלתיים ושל יזמים פרטיים ומיעילותם של מוסדות התכנון ושל יזמי התכניות הנמצאות בשלבי קידום.

למשרד הפנים אין מידע על המלאי התכנוני למגורים, והדבר מקשה על תהליך קבלת החלטות בתחום הדיור. עם זאת, ניתן לבדוק מגמות בהיקף המלאי. הבדיקה העלתה כי בשנים 2008-2012 פחת המלאי התכנוני, בעיקר במרכז הארץ, משום שמספר התחלות הבנייה היה גדול יותר ממספר יחידות הדיור שנכללו בתכניות שאושרו באותן שנים. בנוגע לתכניות שאושרו בשנים האחרונות נמצא שאין מצוי כל מידע על זמינות לבנייה, אף שישנן תכניות שבהוראותיהן נקבעו תנאים למימושן שיישומן עלול להימשך כמה שנים.

על השפעתו של היקף המלאי התכנוני על מחירי הדיור עמד מחקר³⁶ שעסק בעלייה במחירי הדירות בכלל ובהשפעת מרכיב המלאי התכנוני על המחירים בפרט, בשנים 2007-2011. על פי המחקר, ישנו מחסור בקרקעות המיועדות לבנייה למגורים בתכניות מאושרות במרכז הארץ (אזורי הביקוש³⁷) והוא הגורם לעליית מחירים באזורים אלו. יתר על כן, לעלייה במחירים באזורי הביקוש ישנה השפעה החורגת מאזורים אלו, והיא זו המביאה לידי עליית המחירים גם בפרפריה. זאת ועוד, על פי המחקר, אין המלאי התכנוני יעיל ואין הוא מאפשר את ויסותם של מחירי הדיור, משום שאין הלימה בין המלאי התכנוני הקיים במחוזות ובין רמת הביקושים בהם. עקב כך, לא סופק בפועל היצע הולם לביקושים הגבוהים באזור המרכז.

שיווק קרקע לבנייה למגורים: משרד הבינוי ורמ"י משווקים קרקע על בסיס תכניות מאושרות. שיווק קרקעות לבנייה קובע את היקף הפעילות של השוק בטווח הקצר-בינוני. היקף השיווק של הקרקעות משפיע על היצע שוק הדיור וכפועל יוצא על מחירי הדיור. בדומה לשלב התכנון, גם שיווק הקרקע צריך להיות מותאם לשיעור הגידול במספר משקי הבית ולאפיונם וכן להתפלגות הגאוגרפית של הביקושים.

כבר בדוחות קודמים של מבקר המדינה³⁸ נבחנו פעולותיהם של רמ"י ושל משרד הבינוי בדבר התכנון והשיווק של קרקע לבנייה למגורים ומידת עמידתם ביעדים שקבעה הממשלה בעניין זה. בין השאר העלו הדוחות כי רמ"י לא עמדה ביעדי השיווק שקבעה הממשלה.

36 פרופ' צבי אקשטיין, ד"ר אפרת טולקובסקי, ניצן צור, "האם מחירי הדיור בישראל גבוהים בשל מלאי תכנוני קטן?", נייר מדיניות, מכון גזית-גלובל לחקר נדל"ן והמרכז הבינתחומי הרצליה, דצמבר 2012.
37 לפי הגדרת המחקר, אזורי ביקוש הם אזורים מבוקשים שבהם עלות הדיור גבוהה וההיצע קטן.
38 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 45 (1995), עמ' 100; דוח שנתי 52 (2002), עמ' 939; דוח שנתי 55 (2005), עמ' 434.

בביקורת הזאת חזר ובדק משרד מבקר המדינה את מידת עמידתה של רמ"י ביעדים שנקבעו בעניין שיווק קרקע למגורים. נמצא כי בשנים 2007-2012 חתמה רמ"י על עסקאות לשיווק של כ-98,000 יח"ד. מספר זה הוא כ-50% ממספר הדירות הנדרשות בשוק הדיור עקב התוספת של משקי בית באותן שנים³⁹. הדבר גרם ליצירת "לחץ" בשוק הדיור בגלל חוסר היכולת לתת מענה לביקושים, שתרם לעליות במחירי הדיור.

התחלות בנייה של יח"ד ביזמה ציבורית ופרטית: מאחר ששטח הקרקעות שרמ"י מנהלת הוא כ-93% משטח המדינה, הרי בכוחה להשפיע על שוק הדיור, באמצעות נקיטת פעולות לוויסות היצע הקרקעות, וכפועל יוצא על היצע הדירות ועל מחירן. שיעור התחלות הבנייה ביזמה הציבורית מכלל התחלות הבנייה משקף את רמת התערבותה של הממשלה בשוק הדיור, והוא מושפע מסדרי העדיפויות של הממשלה.

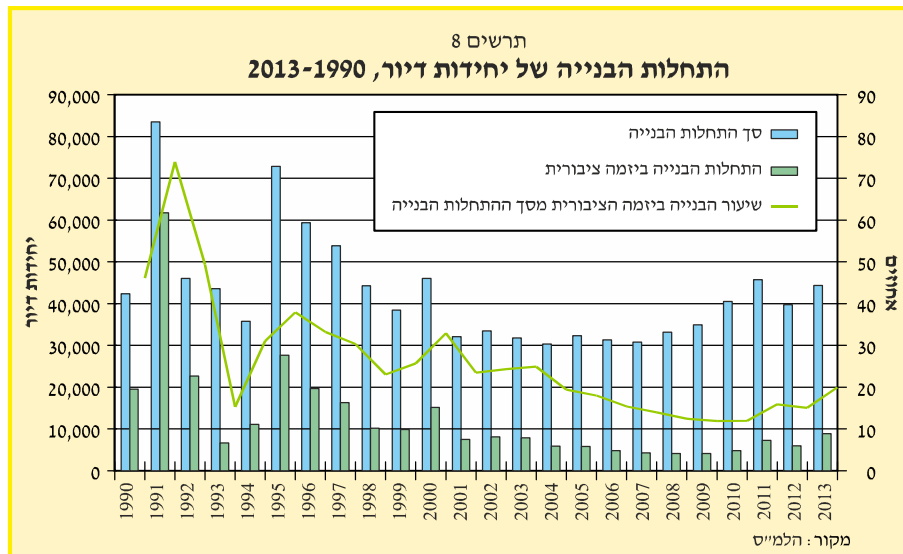
למשל, בשנת 1990, עם תחילת העלייה הגדולה ממדינות חבר העמים לישראל העמיקה הממשלה באופן ניכר את מעורבותה בשוק הדיור כדי להתגבר על המחסור בדירות. מעורבות זו הביאה לידי גידול בהתחלות הבנייה באמצעות פעולות יזומות שנקטה, כמו הגדלת היצע הקרקעות לבנייה, קיצור תהליכי רישוי הבנייה וביזמה ובמימון מלא של הממשלה. בזכות כלים אלו חל גידול ניכר בהתחלות הבנייה ביזמה ציבורית מכ-19,550 יח"ד בשנת 1990 לכ-61,730 בשנת 1991. עקב כך, שיעור התחלות הבנייה ביזמה הציבורית הגיע לשיא של כ-74% מכלל התחלות הבנייה. גם בתחום הבנייה הפרטית נקטה הממשלה פעולות להגדלת מספר התחלות הבנייה, ובין היתר קידמה הפשרה של קרקעות לבנייה פרטית ומתן הטבות ותמריצים לקבלנים. שינוי סדר העדיפויות הלאומי הביא לידי צמצום המעורבות הממשלתית בבנייה ביזמה ציבורית עד כדי 12% בלבד מסך התחלות הבנייה בשנת 2008.

ממחקר של בנק ישראל⁴⁰ עלה כי גורם בעל השפעה ניכרת על עליית מחירי הדירות בשנים 2009 ו-2010, שבהן נצפתה עלייה מהירה (28%) במחירי הדירות, הוא המחסור בדירות שנוצר עקב היקפן המצומצם של התחלות הבנייה ביחס לגידול במשקי הבית. נמצא כי המחסור בדירות מסביר כ-37% מהעלייה במחירי הדירות באותן שנים, ובשילוב ההיקף הנמוך של התחלות הבנייה, הוא מסביר כ-75% מהעלייה בשכר דירה בכל אחת מהשנים 2009 ו-2010.

התרשים להלן מציג את מגמת התחלות הבנייה הכוללת ואת זו שביזמה הציבורית בשנים 1990-2013:

39 הנתונים נוגעים לעסקאות שמקורן בפרסום מכרז ואין הם כוללים נתונים על עסקאות באזור יהודה ושומרון.

40 ויצמן נגר, גיא סגל, "מה מסביר את התפתחות מחירי הדירות ושכר הדירה בישראל בשנים 1999-2010, מתוך סקר בנק ישראל 85, דצמבר 2011, עמ' 59-7.



מתרשים זה עולה כי 1991 הייתה שנת שיא מבחינת היקף התחלות הבנייה ביזמה ציבורית ובמהלכה החלה בנייה של יותר מ-60,000 יח"ד. מאז חלה האטה בהיקף הבנייה ביזמה הציבורית, ומשנת 2001 מספר יחידות הדיור שהוחל בבנייתן ביזמה הציבורית הצטמצם מאוד - פחות מ-10,000 בכל שנה.

עוד עולה כי בשנים 2001-2008 היה סך התחלות הבנייה כ-30,000 יח"ד בממוצע לשנה, ומשנת 2008, מיד לאחר היציאה מהשפל במחירי הדירות ותחילת העלייה במחיריהן, חלה עלייה מתונה במספר התחלות הבנייה והוא הגיע לשיאו בשנת 2011 שבה הוחל בבנייתן של 46,620 יח"ד. בשנים 2012-2013 התמתן היקף התחלות הבנייה.

הנתונים בתרשים מלמדים כי בשנים 2007-2011 גדל ההיקף הכולל של התחלות הבנייה מכ-30,800 יח"ד לשנה ל-46,620. ככלל, הגידול מקורו בהתרחבות היקף התחלות הבנייה ביזמה הפרטית בלבד; רק בשנים 2010-2011 חל גידול גם בהיקף התחלות הבנייה ביזמה הציבורית מכ-4,800 יח"ד לכ-7,200.

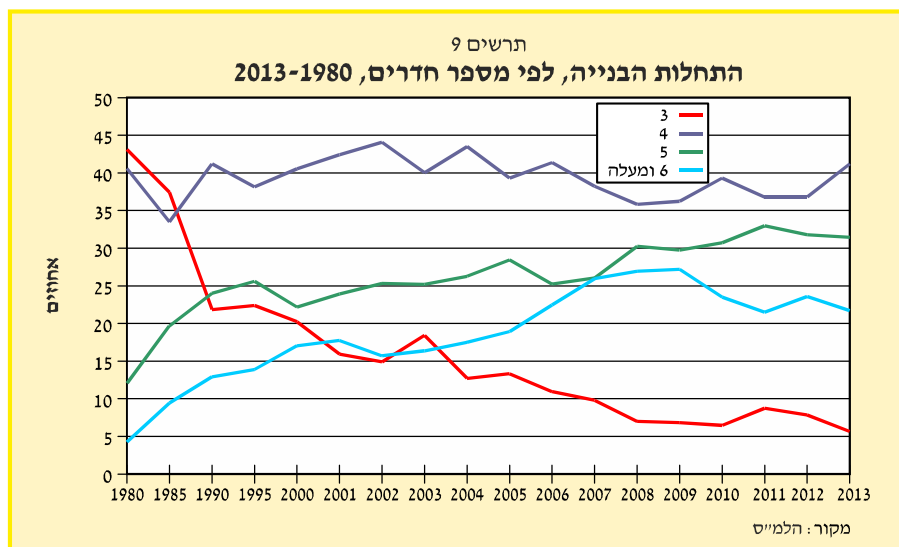
הייתה כאמור השנה שבה החלה הנסיקה במחירי הדיור. אחד הגורמים לכך הוא המחסור המצטבר בהיצע הדירות שהיקפו היה בסוף 2007 כ-42,000 יח"ד⁴¹. מחסור זה מקורו בהיקף נמוך של התחלות בנייה בשנים 2001-2008, ובכלל זה בירידה התלולה בהיקף התחלות הבנייה שביזמה הציבורית מכ-15,000 יח"ד בשנת 2000 לכ-4,120 בשנת 2008.

תמהיל הדירות של התחלות הבנייה: תמהיל דירות משמעו מגוון רחב של דירות, שונות בגודלן. יצירת תמהיל דירות מאפשרת להתאים את הדירות לצרכים הייחודיים והמשתנים של משקי הבית הן מבחינת מספר הנפשות הן מבחינת יכולתם הכלכלית לרכוש או לשכור דירה.

באוגוסט 2002 הכין משרד הבינוי דוח בנושא "הכנת אומדנים ותחזיות לתמהיל גדלי דירות (חדרים בשטח) שנדרש לבנות במשק בתקופות שונות בעתיד" (להלן - דוח אומדנים ותחזיות); מטרת הדוח הייתה לבצע תחזיות לטווח ארוך של תמהיל הדירות בישראל לפי גודל הדירה והמקום הגאוגרפי.

הדוח התייחס לשנים 2005 עד 2020; בין השאר צוין בו שעל פי מודל אחד שנבחן, בשנת 2010 היה צפוי ש-58% מן הדירות המבוקשות יהיו דירות של 1 עד 3.5 חדרים, ולפי מודל אחר - 54%. אשר למקום הגאוגרפי - בשנת 2010, על פי המודל הראשון, היה צפוי ש-49% מהדירות המבוקשות יהיו במחוזות המרכז ותל אביב, ועל פי המודל השני - 40%.

התרשים להלן בוחן את התמורות שחלו בתמהיל התחלות הבנייה⁴² לפי מספר חדרים בשנים 1980-2013:



מתרשים זה עולה כי כ-43% מכלל הדירות אשר הוחל בבנייתן בשנת 1980 היו דירות ובהן לכל היותר שלושה חדרים. שיעור הדירות שבהן ארבעה חדרים היה כ-41% מסך התחלות הבנייה, ורק כ-16% מהן היו דירות חמישה חדרים ויותר. מאז הלך ופחת שיעורן של הדירות הקטנות מכלל התחלות הבנייה. למשל, בשנת 2013 היה שיעור הדירות שבהן לכל היותר שלושה חדרים כ-6% בלבד לעומת שיעור של כ-53% של דירות חמישה חדרים ויותר. התרשים מלמד על מגמת צמצום בשיעור הבנייה של דירות קטנות - מגמה שעומדת בסתירה לתחזית על הביקוש הצפוי לסוג דירות אלו על פי דוח אומדנים ותחזיות.

היעדר תמהיל דירות מגוון - ובכלל זה צמצום בנייה של דירות קטנות - וכן הצורך בקביעת תמהיל זה נדונו גם בוועדת טרכטנברג. הוועדה ציינה בדוח שפרסמה והמלצותיו אומצו בידי הממשלה, כי "מאז ראשית שנות ה-90, חלה ירידה חדה בהיקף הדירות הקטנות בישראל עד כדי הפסקה כמעט מוחלטת של בניית דירות קטנות ועלייה של עשרות אחוזים בגודל הדירה הממוצעת". הוועדה הוסיפה כי "היעדרן של דירות קטנות, ככלל ובמפרט בסיסי, לצד העלייה החדה של מחירי הדירה, מקשה על היכולת של אוכלוסיות רבות לרכוש ו/או לשכור דירה. חלקן נאלצו למצוא פתרונות חלופיים בדמות דחיית היציאה מבית ההורים או מגורים עם שותפים".

גם המחוקק הכיר בצורך לכלול בניית דירות קטנות בתכנית למגורים: בחוק הוו"ל⁴³ נקבע כי תכנית דיור לאומית תכלול גם הוראות שעניינן תכנון דירות קטנות. כמו כן, בחוק התכנון והבנייה

42 הנתונים נוגעים לבנייה ביזמה ציבורית ופרטית.

(תיקון מס' 101), התשע"ד-2014⁴³, נקבע: "יועדה קרקע בתכנית למגורים, ומתקיימים בה כל אלה, תקבע התכנית כי לפחות 20% מיחידות הדיור הכלולות בה יהיו דירות קטנות".

לדעת משרד מבקר המדינה כל עוד ששוק הדירות הקטנות נשאר מצומצם בהיקפו, משקי בית הנוקקים לדירות אלו עלולים להיאלץ לשכור או לרכוש דירות גדולות ויקורות יותר שיתכן ואינן מתאימות לצורכיהם או ליכולתם הכלכלית. הדבר עלול גם להביא לגידול כפוי בביקוש לדירות אלו, שניתן היה למתנו לו תמהיל הדירות היה מגוון יותר.



משנת 2008 עד מועד סיום הביקורת, נמשכת מגמת העלייה במחירי הדיור. נתונים על הביקוש וההיצע בשוק הדיור מלמדים על פער בין היצע הדירות ובין הביקוש ההולך וגדל שמקורו בעיקר בגידול במספר משקי בית. כמו כן, תמהיל הדירות אינו מגוון דיו ואפשר שגם אין בו די כדי למלא את צורכיהם המגוונים של משקי הבית.

העלייה הניכרת במחירי הדיור והעובדה שההכנסה נטו של משקי הבית גדלה באופן מתון יותר הביאו לידי הכבדה ניכרת בנטל הוצאות הדיור של משקי בית רבים. הפגיעה קשה ממש במשקי בית השוכרים דירות ומשתייכים לעשירונים הנמוכים, על פי דירוג רמת ההכנסה החודשית. נמצא כי שיעור הוצאותיהם על דיור הוא 30% או יותר מסך הכנסותיהם, והדבר מסכן את איתנותם הכלכלית ואת רווחתם. כמו כן, נטל הוצאות הדיור ההולך וגדל משפיע לרעה גם על רווחתם של עשירונים הביניים ועלול לערער גם את ביטחונם הכלכלי. אף שמדובר בסך הכול ב-20% ממשקי הבית במדינת ישראל, שיעורם הוא כ-73% מסך משקי הבית השוכרים דירות, דהיינו 470,000 משקי בית, שנטל הוצאות הדיור המוטל על כתפיהם כבד עד מאוד.

אין הגופים העוסקים בשוק הדיור, ובראשם משרד הבינוי, מחזיקים במידע מדויק על היקף האוכלוסייה המתגוררת בדירות שבבעלותה ונטל הוצאותיה על דיור חורג מרף של 30% מהכנסתה נטו. מידע זה הוא מידע חיוני ובסיסי הנדרש למקבלי ההחלטות לצורך גיבוש מדיניות דיור ולשם פיתוח כלים שיאפשרו התמודדות עם ההכבדה בנטל הוצאות הדיור של אותם משקי הבית. על גופים אלו לפעול לכך שהלמ"ס תפתח מדד שיאפשר לאמוד את נטל הוצאות הדיור על כלל משקי הבית ולהציג באופן בהיר את כל הנתונים הרלוונטיים.

פרק שני

איכות הנתונים המשמשים לקביעת המדדים למחירי הדיור

תשתית עובדתית רלוונטית ומהימנה היא תנאי התהליך תקין של קבלת החלטות ולגיבושה של מדיניות. בפרק הקודם הוצגו, במסגרת סקירת המגמות בשוק הדיור, ממצאים הנוגעים להיעדר נתונים מספיקים על שוק הדיור. פרק זה מתמקד באיכות הנתונים המשמשים לקביעת המדדים למחירי הדיור, שעל בסיסם מתקבלות החלטות מהותיות בתחומים רבים המשפיעים על שוק הדיור ועל הציבור. הגופים המעורבים באיסוף נתונים ועיבודם הם רבים, לכן חשוב שיהיו מתואמים בפעולותיהם והנתונים המועברים ביניהם יהיו מהימנים.

נתוני רשות המסים

רשות המסים ממונה על גביית המסים הישירים המוטלים על הכנסתו של משלם המס, עושרו ורכושו, וכן על המסים העקיפים המוטלים על הוצאותיו או מחזור הכנסותיו של עוסק¹.

לפי סעיף 73 לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), תשכ"ג-1963 (להלן - חוק מיסוי מקרקעין), המוכר זכות במקרקעין והרוכש זכות ידווחו על העסקה לרשות המסים באמצעות מסירת הצהרה המהווה שומה עצמית, בתוך 40 ימים מיום המכירה או הרכישה בהתאמה. המוכר מפרט בין היתר את תמורת המכירה, את תאריך המכירה, את הניכויים והתוספות שהוא תובע לעניין חישוב השבח ואת סכום המס שעליו לשלם ודרך חישובו. הרוכש מפרט בין היתר את הזכות שרכש, את התמורה ששולמה בעדה, את סכום מס הרכישה המגיע למדינה ואת דרך חישובו. את הדיווח מוסרים מייצגי הצדדים בעסקה לאחד ממשרדי מיסוי המקרקעין האזוריים בטפסים ידניים, ומפקחי מיסוי מקרקעין מקלידים את הנתונים לתוך המערכת הממוחשבת. באמצעות הקלדת המידע על מוכר הנכס נוצר קובץ הנוגע למס שבח ובאמצעות הקלדת המידע על רוכש הנכס נוצר קובץ הנוגע למס רכישה, ושני הקבצים מאפשרים איחוד לקובץ העסקאות. הקובץ מכיל את פרטי המוכר ופרטי הרוכש, את תאריך העסקה, נתונים על מס השבח המושג על המוכר ונתונים על מס הרכישה המושג על הרוכש. קובץ העסקאות אינו מכיל כל נתונים על המאפיינים הפיזיים של הנכס שהחליף בעלים.

במשך השנים נמצא שלצורך בדיקת סבירות של דיווחי הצדדים במסגרת העסקה ולצורך חישוב שומת מיסוי מקרקעין לאותן עסקאות שרשות המסים החליטה לבדוק, נדרשו למפקחי מיסוי מקרקעין נתונים על המאפיינים הפיזיים של הנכס, כמו שטח ומיקום. לכן, החלו המפקחים לבצע בעצמם רישום ידני של מאפיינים פיזיים של דירות שנמכרו לצורך חישוב שומת מיסוי השבח והרכישה. בשנת 1991 החלו מפקחי מיסוי מקרקעין להקליד חלק מהנתונים הפיזיים של הדירות, שנרשמו בטופסי הצהרת הצדדים לעסקה, לקובץ ממוחשב - קובץ כרטסת מחירי נדל"ן (להלן - קובץ הכרמ"ן).

בקובץ הכרמ"ן יכולים המפקחים להקליד נתונים על מיקומה של הדירה ועל מאפייניה, כמו שם הרחוב, מספר הבית, שטחה נטו, שטחה ברוטו, מספר החדרים, מספר הקומות בבניין, מספר הקומה של הדירה הנמכרת, מספר הדירות בבניין, סוג העסקה - כגון מכירה או חכירה - ושנת הבנייה.

1 חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, עוסק במי שמוכר נכס או נותן שירות במהלך עסקיו ובלבד שאינו מלכ"ר או מוסד כספי, וכן במי שעושה עסקת אקראי.

יודגש כי אף שמפקחי מיסוי מקרקעין נזקקו למאפיינים הפיזיים של הדירה לצורך ביצוע שומה כאמור, עד 2007 לא חלה עליהם החובה להקליד נתונים אלו בקובץ הכרמ"ן.

איכות הנתונים

בינואר 2007 הוציאה רשות המסים הוראה המחייבת את הקלדת הנתונים בקובץ הכרמ"ן. ואולם נמצא כי בשנת 2008 הוקלדו לקובץ הכרמ"ן רק כ-76% מהעסקאות הנכללות בקובץ העסקאות ושיעור העסקאות שכל הנתונים על מאפייניהן הפיזיים של הנכסים הוקלדו לקובץ הכרמ"ן היה כ-48% בלבד. משנת 2010 שיעור העסקאות שנתוניהן נכללים בקובץ הכרמ"ן הוא כ-85% מכלל העסקאות שנכללו בקובץ העסקאות; זהו שיעור העסקאות שבמסגרתן נקבע מחיר לעסקת מכירה בתום לב של דירת מגורים בשוק החופשי בין מוכר מרצון לקונה מרצון, המשקפת את ערכו הריאלי של הנכס המועבר במסגרת העסקה.²

הנתונים בקובץ הכרמ"ן משמשים את הלמ"ס, את משרד הבינוי, את השמאי הממשלתי ואת בנק ישראל בבואם לבחון את עליית מחירי הדיור וכן לצורכי מחקר נוספים.³

1. הלמ"ס פועלת מכוח פקודת הסטטיסטיקה [נוסח חדש], התשל"ב-1972 (להלן - פקודת הסטטיסטיקה), ומשמשת יחידת סמך במשרד ראש הממשלה. בראש הלמ"ס עומד הסטטיסטיקן הממשלתי המשמש גם מנהל למ"ס, ולצדו פועלת המועצה הציבורית לסטטיסטיקה המייעצת לו בעניינים הנוגעים לפעולות סטטיסטיות. סעיף 7 לפקודת הסטטיסטיקה קובע כי הלמ"ס תאסוף באישור הממשלה נתונים סטטיסטיים על כמה נושאים, ובכללם מחירי מקרקעין, הערך השנתי של מקרקעין ודמי שכירות המשולמים או מתקבלים בתמורה למקרקעין, לרבות מקומות מגורים.

הלמ"ס מפרסמת את מדד מחירי הדירות שבבעלות הדיירים המודד את השינוי במחירי הדירות. המדד נבנה כאמור בשיטה ההדונית ובה מחיר העסקה של מכירת דירה מוסבר באמצעות ניתוח ההשפעה הנפרדת של מאפייני הדירה השונים על מחיר העסקה, ובהם נתונים שמקורם בקובץ הכרמ"ן (בנוסף לנתונים ממקורות אחרים); נתונים כמו שטח הדירה במ"ר, גיל הדירה, מספר החדרים, שם היישוב ורמת האזור בתוך היישוב על פי חלוקה לצורכי ארנונה הנקבעת על פי הארנונה המוטלת על הדירות באזור הרלוונטי.

ביוני 2009 פרסם מינהל הכנסות המדינה במשרד האוצר מסמך שכותרתו "האם מחירי הדיור עלו ב-11% בשנת 2008?"⁴ (להלן - מסמך הנתונים). מהמסמך עולה שכבר בשנת 2008 הציג מינהל הכנסות המדינה ללמ"ס את הבעייתיות שבביסוס מדד מחירי הדירות על נתונים שמקורם בקובץ הכרמ"ן. כמו כן, במסמך הוצגה העובדה שלמ"ס אינה מחזיקה בידה ואינה משתמשת בנתוני קובץ העסקאות לשם טיוב הנתונים (ראו להלן).

- 2 15% מהעסקאות שאינן נכללות בקובץ הכרמ"ן הן עסקאות של מכירת נדל"ן עסקי, ירושות והעברות בעלות בין קרובים, פעולות באיגודים, העברות ומכירות בקיבוצים וכן הפקעות. לכן, מחירי עסקאות אלו אינם משקפים בהכרח מחיר בעסקה בין קונה מרצון למוכר מרצון.
- 3 העברת המידע מגוף ציבורי לגוף ציבורי נעשית על פי תקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986.
- 4 ראו אתר האינטרנט של מינהל הכנסות המדינה, www.mof.gov.il/hachnasot. המסמך פורסם ב-22.6.09.

עוד הציג מינהל הכנסות המדינה את ההטיה הנוצרת באמצעות מדידת השינוי במחירי הדירות כאשר חסרים נתונים על איכות הנכסים בקובץ הכרמ"ן. זאת על בסיס בדיקה של כל העסקאות המדווחות של דירות חדשות ברחוב מסוים בתל אביב בשנים 2007-2008. בבדיקה האמורה נמצאה עלייה בפועל של 5% במחיר הממוצע של דירות חדשות ברחוב לעומת 2007. הבדיקה העלתה שבכ-44% מהעסקאות באותו רחוב בשנת 2008 לא מילאה רשות המסים בקובץ הכרמ"ן נתונים על איכות הדירות, כמו שטח ומספר חדרים. לאחר השמטת דירות אלו מהדירות שעליהן התבסס חישוב מדד מחירי הדיור בשל המידע החסר, נמצא כי חלה ירידה של 9% במחיר הממוצע של דירות חדשות ברחוב.

נמצא כי אף שבקובץ הכרמ"ן ישנם שדות המיועדים למילוי מאפיינים פיזיים של איכות הבנייה, כמו רמת התחזוקה, מספר המעליות בבניין, מספר חדרי השירותים בדירה, הימצאות מערכות הסקה ומיזוג, אורך החזית וגובה התקרה, אין רשות המסים אוספת וממלאה נתונים אלו כלל. עוד נמצא כי לעתים לא מוזנים בקובץ הכרמ"ן נתונים נוספים הנכללים בטופסי הצהרת העסקה הידניים, כמו מספר הקומות בבניין, מספר הדירות בבניין, הקומה שבה נמצאת הדירה, מהות הזכות הנמכרת, שנת הבנייה והימצאות חניה. הזנת הנתונים הייתה מאפשרת ללמוד על הקשרים בינם ובין מחיר הדירה ואף לשפר את רמת הדיוק של המדד.

2. באוגוסט 2009 דנו חברי הוועדה הציבורית בנושא סטטיסטיקה של דיור ובינוי⁵ שפעלה מטעם המועצה הציבורית לסטטיסטיקה (להלן - הוועדה לסטטיסטיקה) בבעייתיות הנתונים בתחום הדיור. בדברי הסיכום קבע יו"ר הוועדה כי "ישנן ארבע סוגיות חשובות לטיפול", ובהן "שיפור איכות הנתונים באמצעות תמריצים לעובדים, הסכמים בין משרדים שונים" (ההדגשה במקור) ו"יש להקים תתי ועדות בנושאים הללו שיכללו את משתתפי הדיון בהתאם למומחיות שלהם".

נמצא כי רק בינואר 2011 כינס אג"ת צוות משותף בריכוז מנכ"ל משרד האוצר דאז כדי לבחון את בעיית הנתונים בתחום הדיור⁶.

3. בהחלטת הממשלה בנושא הקמת המועצה הלאומית לכלכלה (להלן - המועצה לכלכלה) משנת 2006⁷ נקבע כי המועצה נועדה "לשמש גוף מטה לראש הממשלה בנושאי כלכלה, במטרה לסייע בתהליך קבלת ההחלטות בתחומים אלו, בהתבסס על ניתוחים מקצועיים, נתונים עדכניים".

בתחילת 2012 פוצל הצוות האמור שהוקם באג"ת לשני צוותים. הצוות הראשון, בהובלת אג"ת, המשיך לדון בשיפור הנתונים, והמועצה לכלכלה המשיכה להשתתף בו כחברה פעילה המקדמת צעדים ליצירת מקורות מידע נוספים בנוגע לדירות מגורים. הצוות האחר, בראשות

5 הישיבה התקיימה ב-31.08.09, ובין היתר השתתפו בה נציגים ממשרד ראש הממשלה, ממשרדי האוצר, הבינוי והפנים, ממשרד השמאי הממשלתי, מרשות המסים, מהלמ"ס, מבנק ישראל ומהתאחדות הקבלנים וכן נציגים ממוסדות מחקר אוניברסיטאיים.
6 הצוות כלל נציגים מהלמ"ס, ממשרדי הפנים, הבינוי והמשפטים, מרמ"י, מהמרכז למיפוי ישראל, מרשות המסים ומבנק ישראל.
7 החלטת ממשלה מס' 430 מ-10.9.06.

המועצה לכלכלה⁸ (להלן - צוות המועצה לכלכלה), עסק בשיפור ובפיתוח של מתודולוגיה ושל מדדים נוספים לצורך קבלת החלטות.

יצוין כי בהחלטת ממשלה מס' 374 מיוני 2013 הוחלט להקים ועדת היגוי בין-משרדית שתעסוק בשיפור מסד הנתונים הממשלתי על שוק הנדל"ן (להלן - ועדת ההיגוי לנתוני נדל"ן) בראשותו של הממונה על אג"ת או סגנו. בוועדת ההיגוי חברים נציגים מ-16 משרדי ממשלה ומגופים שלטוניים, לרבות נציגים מהמועצה לכלכלה, מהלמ"ס, מרשות המסים, מאגף החשב הכללי, ומרשות האוכלוסין וההגירה. יצוין כי בוועדת ההיגוי אין משתתף נציג של מינהל הכנסות המדינה אף שמתוקף תפקידו המינהל עוקב אחר התפתחויות בשוק הנדל"ן לשם קביעת מדיניות המיסוי. ועדת ההיגוי החלה לפעול באמצעות שני הצוותים האמורים.

בינואר 2014 פרסם צוות המועצה לכלכלה דוח ביניים⁹. בדוח צוין שבבדיקה שבוצעה בעקבות הביקורת בנושא היעדר הדיוק במודד מחירי הדירות, נמצא כי חלק ניכר ממאפייני הדירות אינם מדווחים ועל כן אינם נכללים בנתוני הכרמ"ן המועברים ללמ"ס, "לפיכך נמצא כי לידי הלמ"ס מועברים נתונים חלקיים בלבד ולכן חלק ניכר מעסקאות מכר הדירות אינו נכלל בחישובי מדד מחירי הדירות. על כן הוחלט שרשות המיסים, האמונה על איסוף נתוני עסקאות המכר ומאפייני הדירות, תשפר את איסוף הנתונים על ידי חיוב הקלדת המאפיינים המרכזיים על ידי פקיד רשות המיסים בעת עריכת השומה לעסקאות המכר".

משרד מבקר המדינה העיר ללמ"ס, כגוף האחראי לקבלת נתונים שלמים ונאותים כבסיס לביצוע חישוב מדדים, ולרשות המסים על השיהוי הניכר באימוץ ההחלטה לשיפור איסוף הנתונים באמצעות הקלדת מאפייני איכות הנכס במסגרת הכנת כל שומה. כבר משנת 2007 שיעור הנתונים הכולל מידע על איכות הנכסים הוא בגדר "תמרור אדום" וניכר שאין קובץ הכרמ"ן מייצג את כלל עסקאות המקרקעין בין מוכר מרצון לקונה מרצון, והשימוש הנעשה בקובץ זה לקביעת מדדי מחירים לאורך זמן עלול ליצור הטיה ניכרת.

4. ביולי 2011 בחן מינהל הכנסות המדינה את השפעותיה של ההחלטה לחייב את מפקחי מיסוי מקרקעין להזין את מאפייני איכות הנכס בקובץ הכרמ"ן בכל שומה¹⁰ (להלן - בקרת הזנת הכרמ"ן). המינהל בדק באופן ידני כ-10,000 טופסי הצהרה שהוגשו למשרדי מיסוי מקרקעין האזוריים בשנת 2010, המכילים שדות אלו¹¹: שנת הבנייה, סוג הנכס, קומה, שטח נטו, שטח ברוטו ומספר החדרים. את חוסר ההתאמות שנמצאו בין הנתונים על מאפייני איכות הנכס שנכללו בטופסי הצהרה ובין הנתונים שבקובץ הכרמ"ן ניתן לחלק לשתי קבוצות עיקריות: (א) נתון הנעדר מטופסי הצהרה נכלל בקובץ, דהיינו מפקחי מיסוי מקרקעין מילאו בקובץ נתון שלא הופיע בטופס. (ב) חוסר התאמה בין נתונים שבטופס הצהרה ובין נתונים שבקובץ הכרמ"ן, דהיינו המפקח מילא בקובץ נתון אחר מזה המופיע בטופס.

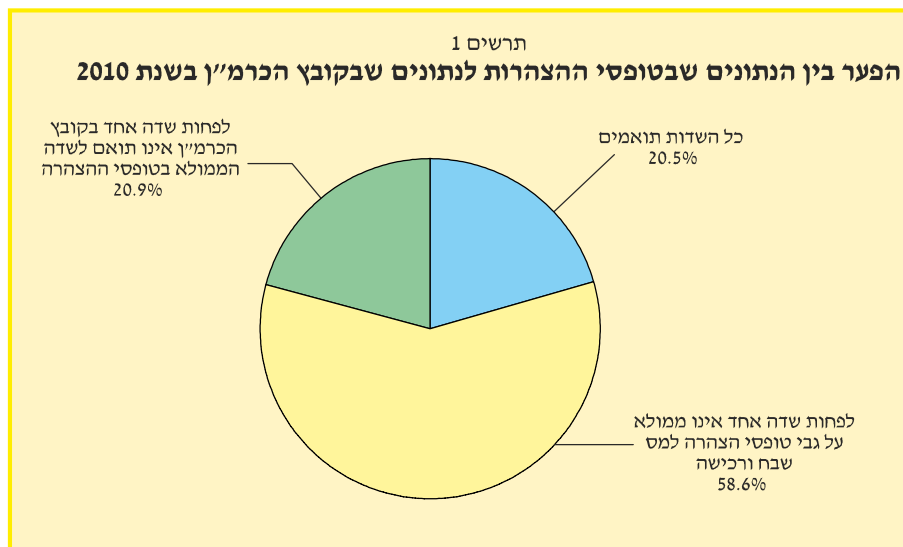
כפי שעולה מתרשים 1 להלן, רק ב-20.5% מהמקרים נמצאה התאמה מלאה בין נתוני הטפסים לנתוני קובץ הכרמ"ן. ב-20.9% מהמקרים, לפחות ערך אחד שהוזן באחד השדות בקובץ הכרמ"ן לא היה שווה לערך שהוזן בטופס הצהרה; וב-58.6% מהמקרים, לפחות אחד השדות שלא נרשם בטפסים הידניים הוזן בקובץ הכרמ"ן.

8 הצוות הבין-משרדי לטיוב נתוני הדיוור בישראל, בראשות המועצה הלאומית לכלכלה.

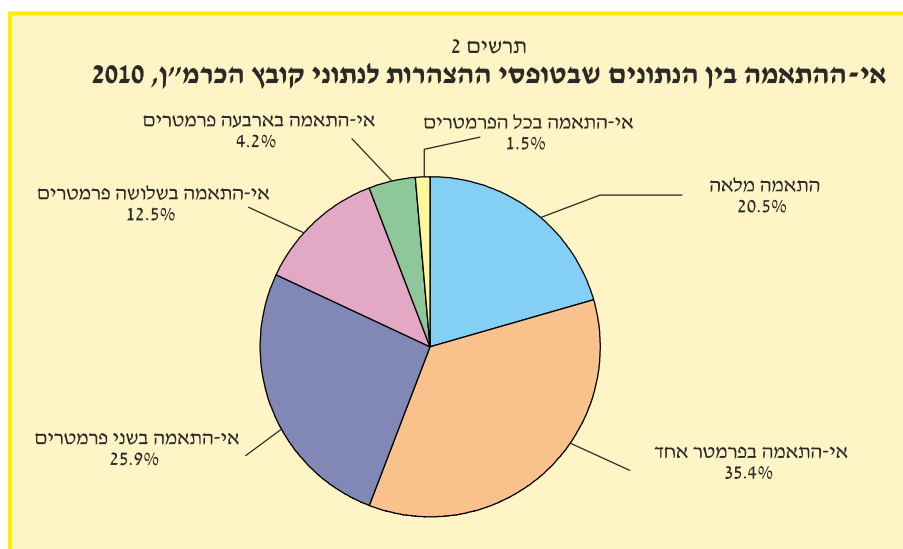
9 דוח ביניים של הצוות הבין-משרדי לטיוב נתוני הדיוור בישראל, ינואר 2014.

10 כאמור, הוראת רשות המסים מ-22.1.07.

11 נבדקו שדות המשמשים את הלמ"ס לחישוב מדד מחירי הדירות.



להלן בתרשים 2 התפלגות המקרים שבהם לא נמצאה התאמה מלאה בין הנתונים שבטפסים לנתונים שבקובץ הכרמ"ן. ניתן לראות כי ב-44.1% מהמקרים הייתה אי-התאמה בשני שדות או יותר, ומכאן שלא ניתן לדעת אם הפרמטרים המהווים חלק ממאפייני הדירה שבהם מתחשבים לצורך מדידת השינוי במחירי הדירות אכן נכונים.



מינהל הכנסות המדינה בדק גם את אופן מילוי הנתונים החסרים ומצא כי במקרים שהמפקחים מילאו בעצמם בטפסים את הנתונים החסרים בשדות, הייתה שונות ניכרת בנתונים ובהתפלגותם לעומת שדות שמולאו על סמך נתונים שדווחו בטופסי ההצהרה. למשל, בהיעדר הנתון על מספר

החדרים מילאו המפקחים מספר שאינו משקף את המצב בפועל והביא לידי סטייה ניכרת במתאם שבין מספר החדרים לשטח הנכס.

בנובמבר 2011, לאחר קבלת נתוני בקרת הזנת הכרמ"ן, מינה מנהל רשות המסים דאז ועדה בראשותו של הממונה על מיסוי מקרקעין ברשות המסים (להלן - ועדת גלצר) לצורך בחינה ויישום של דיווח מקוון במיסוי מקרקעין. במרץ 2012 הגישה הוועדה את מסקנותיה. בהמלצות הוועדה נכתב בין היתר כי "הוועדה ממליצה פה אחד על מעבר למילוי הצהרה למיסוי מקרקעין באופן מקוון". עוד הומלץ כי "בכל מקטע של הדוח יהיה על המייצג להזין סידרת נתונים ורק לאחר שמילא אותם כהלכה יוכל להמשיך. בדרך זו יהיה על המייצג למלא רק את הפרטים ההכרחיים להצהרה ומאידך, כל הפרטים יכללו בדו"ח ולא ניתן יהיה להגיש דוח חלקי/חסר".

ועדת גלצר המליצה על בקורות שייעשו בעת שמייצגי הצדדים בעסקאות יזינו את הנתונים למערכת חדשה שתוקם לדיווח מקוון על ידי המייצגים. בקורות באמצעות הצלבת הנתונים הרלוונטיים עם נתוני הארנונה ועם חוות הדעת השמאית המוגשת לבנקים לצורכי משכנתה, המפרטת נתונים הדרושים למערכת הכרמ"ן, כמו שטח הנכס, הקומה, מספר החדרים והצמדות שטחים לנכס (חניות וגג הבניין). הוועדה המליצה לבצע תיקון בחקיקה שעל פיו מייצג יהיה חייב להעביר את הדיווחים באופן מקוון, והצטרפות לדיווחיו יהיו סרוקות. בריכוז המלצות הוועדה נכתב בין היתר כי לצורך הפעלת מערכת הדיווח המקוון לפני סוף 2012 תידרש הקצאת כוח אדם מידית של שמונה שנות אדם ליחידת שע"מ¹².

בלוח 1 להלן מובאת השוואה שעשה משרד מבקר המדינה בין הנתונים על נכסים שנמכרו בשנת 2012 והוזנו בקובץ הכרמ"ן בשנת 2012 ובין הנתונים של אותם הנכסים שכבר נמכרו בשנים 2003-2011 והוזנו לקובץ הכרמ"ן באותן שנים (בדיקה של "מכירות חוזרות")¹³:

לוח 1

מידת ההתאמה של נתוני נכסים בקובץ הכרמ"ן שהוזנו בשנת 2012 ובין הנתונים של אותם הנכסים שהוזנו בשנים 2003-2011*

מידת ההתאמה (אחוזים)	
22.1 **	שטח הנכס נטו
50.0	מספר החדרים
15.5 ***	שנת הבנייה
47.9	מספר הקומות בבניין

* לפי עיבודי נתונים של מינהל הכנסות המדינה

** בכ-10% מהמקרים הפער בין השטחים הוא 34 מ"ר ויותר.

*** בכ-5% מהמקרים הפער בין שנות הבנייה הוא 20 שנים ויותר.

דוגמה לחוסר התאמה בנתונים שדווחו בשנים השונות בנוגע לבניין במרכז הארץ שתצלומו מובא להלן. שנת הבנייה של הבניין שבתצלום לפי נתוני קובץ הכרמ"ן לשנת 2012 היא 2000 ואילו שנת הבנייה לפי נתוני קובץ הכרמ"ן לשנים 2003-2011 היא 1970.

12 היחידה לשירות עיבודים ממוכנים. יחידת שע"מ כפופה לרשות המסים ומספקת שירותי מחשוב כמו תחזוקת קובץ העסקאות וקובץ הכרמ"ן, הפקתם ושליחתם לגורמים הממשלתיים השונים הפעילים בתחום הדיוור ומפיקים נתונים על השינויים במחירי הדיוור.

13 ההשוואה נעשתה בין עסקאות שהוזנו בהן נתונים בשדות המקבילים. לדוגמה, בשדה מספר חדרים היו כ-14.5 אלף עסקאות חוזרות ובשדה מספר הקומות הוזנו כ-9.5 אלף עסקאות חוזרות.



יצוין כי בביקורת נמצאו עסקאות רבות למכירת נכסים שבשדות שבקובץ הכרמ"ן לא הוזנו נתונים הנוגעים למספר הבית שבו התבצעה העסקה.

הועלה כי הגופים השונים במשק מסתמכים על הנתונים המצויים בקובץ הכרמ"ן לצורך ניפוי עסקאות. לדוגמה, המודל שהשמאי הממשלתי משתמש בו לצורך מדידת השינויים במחירי הדירות מתבסס רק על נתוני רכישת דירות של ארבעה חדרים ומסנן עסקאות לרכישת דירות שמספר חדריהן אחר. משרד הבינוי והלמ"ס בודקים את הסבירות למחיר למ"ר בעסקה המדווחת ומסננים עסקאות שבהן החריגה עולה על תקרה מסוימת. הלמ"ס בודקת את הסבירות של היחס בין שטח הדירה למספר החדרים המדווח ואין היא כוללת בחישוב המדד דירות שמספר חדריהן גדול מחמש. לפיכך, נתונים על מספר החדרים ושטח הדירה משפיעים על מדידות המחירים שהגופים האמורים עושים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לבד מפגיעה ביכולת בקרת נכונות השומה העצמית המדווחת לרשות המסים בעריכת שומת מיסוי מקרקעין לעסקאות על ידי מפקחי מיסוי מקרקעין, ליקויים באיכות הנתונים מביאים לידי הטיה במדידת שינויים במחירי הדירות שהגופים השונים במשק מבצעים. הגופים האמורים מסתמכים על בסיס הנתונים בקובץ הכרמ"ן, וליקויים באיכותם של הנתונים המופיעים בו פוגעים ביכולתם של הגורמים הרלוונטיים לקבל החלטות מושכלות.

עוד הועלה כי אין רשות המיסים עושה בקרה על אמינות הנתונים הנכללים בטופסי ההצהרה לצורכי מס שבח ורכישה, ואף לא על אמינות הנתונים שמילאו מפקחי מיסוי מקרקעין בעצמם בטפסים שבהם שדות ריקים.

בתשובתה של רשות המסים מפברואר 2014 מסר מנהל אגף א במחלקת שומת מקרקעין שברשות כי עובדי הרשות המזינים את נתוני ההצהרה לקובץ הכרמ"ן עוברים הכשרות בכל הקשור לשינויים המשפיעים על הקובץ, והם מעודכנים בנוגע לחשיבות המידע ולשימוש הנרחב הנעשה בו. עוד מסר כי מסכי הקלט של קובץ הכרמ"ן עודכנו ובשדות הדיווח שולבו בדיקות לוגיות, לרבות התראות על דיווחים חריגים וקביעת שדות חובה שללא מילוי הנתונים בהם לא ניתן יהיה להשלים את הדיווח.

מנהל האגף הוסיף כי רשות המסים, למרות מגבלות כוח אדם והיעדר תשומות מתאימות, פעלה ופועלת רבות לשיפור איכות הנתונים ושלמותם מצד אחד ולשמירת זהות הצדדים לעסקה כמתחייב

מהוראות החוק מצד אחר. עם זאת, הפתרון המיטבי לסוגיית טיוב מאגר המידע טמון בהקצאת משאבים ייעודיים לנושא כמו תגבור כוח אדם לצורך איתור חריגים ובדיקתם ועדכון הנתונים לפי הממצאים, ניהול מאגר המידע וריכוז פעילות העובדים במשרדים ועדכון של מערכות המחשוב ושיפורן.

יצוין כי במהלך הביקורת נכללה ההצעה על יישום מסקנות ועדת גלצר במסגרת התכנית הכלכלית של הממשלה לשנים 2013-2014.¹⁴ במסגרת התכנית הוצע כי "בהתאם להמלצות ועדת גלצר שהוקמה ברשות המיסים, אשר המליצה על מעבר לדו"ח מקוון במיסוי מקרקעין, ובשל היתרונות הקיימים לדו"ח המקוון, מומלץ... לקבוע את החובה להגיש דיווח מקוון החל בשנת 2015". באוגוסט 2013 שונה חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963¹⁵ והוסף לו סעיף 76א בדבר "הגשת הצהרה באופן מקוון" המסמך את מנהל רשות המיסים לקבוע כי תוגש לו הצהרה באופן מקוון.

לדעת משרד מבקר המדינה, עקב החשיבות שביצירת בסיס נתונים אמין למקבלי ההחלטות בנוגע לנתוני שוק הדיור והחשיבות הרבה של ההחלטות הנסמכות עליו, מן הראוי שמשרד האוצר ורשות המיסים יפעלו לטיוב הנתונים בהקדם האפשרי, כדי שלפחות חלק מהבקורות ייעשו עוד לפני שיושם דוח מקוון של מיסוי מקרקעין.

העברת נתונים מזוהים מרשות המיסים וממינהל הכנסות המדינה ללמ"ס

הועלה שנתונים מזוהים מקובץ העסקאות יכולים לסייע ללמ"ס לשפר מדדים רשמיים חשובים נוספים המהווים בסיס לפעילות כלכלית מהותית במשק, כמו שיפור מדד המחירים לצרכן באמצעות שיפור באומדני זקיפת המשקל של מרכיב שירותי דיור בבעלות הדיירים (בינואר 2013 היה משקלו של מרכיב זה כ-19.4% מהמדד)¹⁶; שיפור איכותו של מידע סטטיסטי על דירות חדשות באמצעות הצלבה וטיוב של הנתונים המצויים בידי הלמ"ס עם נתונים ממקורות אחרים; הפרדה בין דירות שקנו תושבי ישראל ובין דירות שקנו תושבי חוץ לצורכי השקעה; ושיפור איכותו של המידע הסטטיסטי על הכנסות ועל מדידת העוני.

ללמ"ס הסמכות לדרוש מידע מגופים שונים מתוקף פקודת הסטטיסטיקה. סעיף 15 לפקודה קובע כי לאחר שהממשלה אישרה איסוף סטטיסטיקה הנוגעת לעניין פלוני, "יהא כל אדם השומר או הממונה על רשומות או תעודות של המדינה... או של כל אדם שלדעת הסטטיסטיקן אפשר להשיג מהם מידע הנוגע לעניין האמור או עשוי לסייע להשלמתה או לתיקונה של הסטטיסטיקה הנוגעת לאותו עניין, חייב ליתן לסטטיסטיקן גישה אליהם כדי להשיג את המידע". סעיף 15א(א) לפקודה, קובע כי על אף האמור בכל דין האוסר על מסירת ידיעות או המחייב את שמירתן בסוד, רשאי הסטטיסטיקן לדרוש ממוסד ממוסדות המדינה למסור לו ידיעות, רשומות ותעודות... לצורך עריכת פעולה סטטיסטית בידי הלשכה". אולם בפקודה נקבעו סייגים בנוגע למסירת מידע סודי, ובכלל זה נקבע שלא יימסרו ידיעות שלדעת ראש הממשלה או שר הביטחון יש בהן כדי לפגוע בביטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה, בסחר הבין-לאומי שלה, במערכת הכלכלית של המדינה או במוסדותיה הכספיים.

- 14 התכנית הכלכלית לשנים 2013-2014, שינויים מבניים, מצרפי התקציב והרכבי התקציב, מאי 2013.
- 15 התיקון נעשה במסגרת החוק לשינוי סדרי עדיפויות לאומיים (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2013 ו-2014), התשע"ג-2013, שהתקבל בכנסת באוגוסט 2013.
- 16 מדד המחירים לצרכן מודד את שיעור השינוי שחל עם הזמן בהוצאה הדרושה לקניית "סל קבוע" של מוצרים ושירותים, המייצג את התצרוכת של אוכלוסיית משקי הבית. המדד משמש בין היתר להצמדות שונו, לקביעת תוספת הווקר, לתעריפי השכר ולניתוח מגמות המחירים במשק.

כאמור, ממסמך הנתונים עולה שכבר בשנת 2008 הציג מינהל הכנסות המדינה ללמ"ס פערים של ממש בין נתונים הנוגעים להתפתחות מחירי הדיור, הנסמכים על קובץ העסקאות, ובין הנתונים שפרסמה הלמ"ס שלא נסמכו על קובץ העסקאות.

רק ביוני 2009 פנה הסטטיסטיקן הממשלתי דאז למנכ"ל משרד האוצר דאז בדרישה לקבל מידע על "כל העסקאות בתחום הנדל"ן למגורים, כולל נתונים פרטניים המאפשרים זיהוי של רוכשי הדירות והקבלן המוכר"; דהיינו, לקבל את נתוני קובץ העסקאות שיאפשרו טיוב של נתונים המשמשים לקביעת מדדים רבים של הסטטיסטיקה הרשמית של המדינה, ובכלל זה מאפשרים לשפר את רמת הדיוק של מדד מחירי הדיור בבעלות ואת מדד המחירים לצרכן.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי לאחר הפנייה האמורה התקיימו דיונים ממושכים בין הלמ"ס ובין רשות המסים ומשרד האוצר בנושא זה, ורק ביולי 2010 החליט משרד האוצר להעביר את ההכרעה בשאלת העברת הנתונים לנציג היועץ המשפטי לממשלה לנוכח הפגיעה האפשרית בזכות הפרטיות. באוגוסט 2010 מסרה הלמ"ס את עמדתה בכתב למחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים. בדצמבר 2010 קיבלה הלמ"ס מכתב מהחטיבה המשפטית ברשות המסים, ולפיו לאחר בחינה נוספת החליטה למסור לה את קובץ העסקאות, לרבות מספרי זהות של צדדים בעסקאות לרכישת דירות.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד האוצר על השיהוי הניכר שחל עד מועד קבלת ההחלטה על העברת נתוני הדיור ללמ"ס, בייחוד כאשר נתונים אלו משמשים לצורך שיפור הסטטיסטיקה הרשמית של מדינת ישראל והם כלי מרכזי המסייע לקיים תהליך קבלת החלטות מושכל בתחום הדיור. נמצא כי רק ביוני 2011, כשנתיים לאחר הפנייה האמורה, נשלח לראשונה קובץ העסקאות ללמ"ס.

עוד נמצא כי אף שהוחל במשלוח קובץ העסקאות ללמ"ס ובו נתונים מזהים, המשיך קובץ הכרמ"ן להישלח ללמ"ס ללא פרטי הזהות של הצדדים לעסקה; וזאת אף על פי שבשיחה עם נציג הלמ"ס מיולי 2013 נמסר לנציג משרד מבקר המדינה כי הבקשה הועלתה לאורך השנים בשיחות בין הלמ"ס לרשות המסים.

לדעת משרד מבקר המדינה, משהוחלט על מסירת קובץ העסקאות במתכונת המאפשרת לקשרו לקובץ הכרמ"ן, מן הראוי היה לבחון אם לכלול גם בקובץ הכרמ"ן את פרטי הזהות של הצדדים בעסקה כדי לאפשר זיהוי והצלבה ישירה בין הקבצים ברמה גבוהה, אמינה וזולה ביותר.

טיוב הנתונים בשוק הנדל"ן באמצעות מאגרי מידע נוספים

1. חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התשל"ה-1974 (להלן - חוק המכר), קובע כי לא יקבל מוכר מקונה, על חשבון מחיר הדירה, סכום העולה על 7% מהמחיר, אלא אם הבטיח באמצעות מתן בטוחה כי כספו של הקונה יוחזר לו אם לא יוכל לקבל בעלות או זכות אחרת בדירה כמוסכם בחוזה המכר. עוד נקבע בחוק כי שר הבינוי ימנה ממונה לעניין יישום הוראות חוק זה (להלן - ממונה חוק מכר), ו"הממונה ינהל רישום שיפורטו בו שם קונה הדירה, שם המוכר, פרטי המקרקעין, נותן הבטוחה וסוג הבטוחה שניתנה לטובת הקונה" (להלן - נתוני חוק המכר).

מסיכום דוח הביניים של המועצה לכלכלה (להלן - דוח הביניים של המועצה לכלכלה) עולה כי "הצוות [צוות המועצה לכלכלה] פעל ליצירת שיתוף פעולה בין הממונה על חוק המכר במשרד הבינוי והשיכון לבין הלמ"ס... כך שהנתונים הייחודיים שבידי הממונה יועברו לידי הלמ"ס ובעזרתם יוכל הלמ"ס לטייב ולהרחיב את בסיס הנתונים המשמש לבניית מדד מחירי הדירות". יצוין כי נתוני חוק המכר מאפשרים לטייב את מאגר המידע המצוי בידי הלמ"ס בכל הנוגע למכירת דירות חדשות שהן כ-22% מסך הדירות שנמכרו בשנת 2012¹⁷. ביולי 2013 כתבה הלמ"ס למשרד מבקר המדינה כי "נבנה תהליך לאימות נתונים עם קובץ חוק המכר שהתקבל לאחרונה ממשרד הבינוי".

2. במאי 2012 פנה ראש המועצה לכלכלה למפקח על הבנקים בבנק ישראל (להלן - המפקח) וציין כי "מבדיקה שערכה המועצה הלאומית לכלכלה עלה שמהיבט המתודולוגי אופן חישוב מדד מחירי הדירות על ידי הלמ"ס הוא תקין. עם זאת, נתגלו בעיות חמורות בקשר לבסיס הנתונים המשמש לחישוב המדד, החייבות להיפתר על מנת שניתן יהיה לבטוח בתוצאותיו". עוד צוין בפנייה כי "בהקשר זה, הערכות השמאי המופקות לבנקים למשכנתאות על הדירות הממושכנות הן מקור מרכזי לטיוב בסיס הנתונים המשמש לחישוב מדד מחירי הדירות. זאת כיוון שנתונים אלה הם בהיקף נרחב (ברוב העסקאות נלקחת גם משכנתא) ואיכותם מפוקחת על ידי גורם עסקי המעוניין במהימנותם ואשר שילם עבורם".

מגוון הסיכונים הנלווים לניהול תחום האשראי בתאגידים הבנקאיים מחייב ניהול מערכת מידע מעודכן על הביטחונות שהתקבלו ועל שוים. מתברר כי עד סוף 2012 לא חלה על הבנקים למשכנתאות כל חובה לשמור את הנתונים שאוספים השמאים כבסיס נתונים ממוחשב. כמו כן, לא ניתנה כל הנחיה בנוגע לטופס סטנדרטי או לדיווח ממוחשב באמצעות שדות חובה בהערכת השמאי המועברת לבנקים. בשמירת הנתונים באופן זה יש בכדי לשפר את מערך המידע על הלוואות לדירה בכלל ועל ביטחונות הניתנים במסגרת עסקת האשראי בפרט.

בינואר 2013 הוציא המפקח טיוטה לתיקון נוהל בנקאי תקין, הוראה מספר 318, שעניינו מאגר מידע על ביטחונות, ולפיה על תאגיד בנקאי לקיים מאגר מידע ממוחשב על דירות למגורים שהתקבלו כביטחונות במסגרת הלוואות לדירה. בטיטה צוינה רשימת הפרטים המינימליים שייכללו במאגר ומקורם יהיה בהערכת שמאי ובחווה הרכישה, ובכלל זה שיעור המימון (¹⁸LTV - Loan to Value) ושיעור ההחזר מההכנסה. הטיטה נכנסה לתוקף ומועד התחולה של השינויים בנוהל האמור הוא 1.7.14.

משרד מבקר המדינה העיר ללמ"ס כי לצורך מילוי תפקידה כאות, היה מקום שתפנה ביזמתה למשרד הבינוי ולבנק ישראל בבקשה שהנתונים יאספו באופן ממוחשב, כדי שהיא תוכל להשתמש בנתונים אלו ולטייב ככל הניתן את איכות הנתונים שבידיה ולוודא את אמיתותם.

ריבוי הנתונים שהגופים הממשלתיים מפרסמים בדבר השינויים במחירי הדירות

עם הגורמים הממשלתיים המטפלים בתחום הדירה נמנים משרד האוצר - אג"ת, מינהל הכנסות המדינה, אגף החשב הכללי ורשות המסים - משרד הבינוי, בנק ישראל והשמאי הממשלתי המטפל בשמאות של מקרקעין שהמדינה משווקת ובשכר הדירה מפוקח במסגרת מכרזי דירה להשכרה.

17 בשנת 2012 נמכרו כ-86,500 דירות חדשות ומיד שנייה.

18 שיעור סכום המשכנתא מערך הדירה הנרכשת.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שמשרדי הממשלה מפרסמים נתונים שונים, ולעתים סותרים, בנוגע לשינויים במחירי הדירות. לדוגמה, בשנת 2012 מדד מחירי הדירות של הלמ"ס עלה בכ-8.5% לעומת עלייה של כ-2% לפי נתוני משרד הבינוי וכ-5% לפי חישובי השמאי הממשלתי. בשנת 2008 עלה מדד מחירי הדירות לפי נתוני הלמ"ס בכ-10.6% לעומת עלייה של 2.8% בלבד במחיר החציוני של דירה חדשה לפי נתונים של מינהל הכנסות המדינה ושל משרד הבינוי.

כבר בישיבת הוועדה לסטטיסטיקה באוגוסט 2009 ציין המשנה לסטטיסטיקן הממשלתי כי "הבעיה המרכזית שיש להתייחס אליה היא בעיית הנתונים: קיימים מקרים רבים בהם מפורסמים נתונים סותרים ע"י גופים ממשלתיים רשמיים, צריך להיות תיאום לגבי הנתונים ולהגדיר מהם הנתונים והאינדיקטורים המבוקשים בסטטיסטיקה הרשמית בנושא הדיור והבינוי". בסיכום הישיבה נכתב ש"יש להקים תתי ועדות בנושאים הללו שיכללו את משתתפי הדיון בהתאם למומחיות שלהם". עוד הוחלט שיש לטפל ב"הסברת הנתונים - הרחבת ההסברים למשתמש בצורה טובה יותר כולל הסברים ללוחות".

בתשובתה של הלמ"ס מינואר 2014 מסר המשנה לסטטיסטיקן הממשלתי כי "התעורר האחרון עודכן בהתאם לשינויים שערכנו בהם מפורטים הסינונים, מה נלקח לחישוב, הנוסחה, רשימת הישובים והעיגון".

בדצמבר 2010 התייחס אג"ת לסוגיית ריבוי האינדיקטורים שהגופים הממשלתיים והרגולטורים מפרסמים בדבר התמורות במחירי הדירות וציין ש"מדירה אמינה ותקפה של מחירי דירות ושכ"ד הינה כלי חיוני הן לקובעי המדיניות הכלכלית והן לשוק הנדל"ן עצמו". עוד ציין שמינהל הכנסות המדינה החל לפרסם מדד מקביל ו"מאז נסב וויכוח, פנים ממשלתי וציבורי בנוגע לאמינות בסיס הנתונים ואופן מדידת מדד מחירי הנדל"ן. בממשלה ובבנק ישראל הדבר יוצר קושי בקביעת מדיניות לאור אי בהירות הנתונים ובציבור ישנו בלבול רב בקשר למגמות וחוסר אמינות במידע לצורך קבלת החלטות כלכליות".

כל אחד מהגופים הממשלתיים האמורים מנתח את נתוני שוק הנדל"ן באופן אחר; אם באמצעות שיטה הנסמכת על קובץ הכרמ"ן תוך ניכוי והשמטה של נתונים "חריגים" ואם באמצעות שיטה שאינה נסמכת על נתוני הכרמ"ן.

1. כאמור, הלמ"ס מעבדת את נתוני קובץ הכרמ"ן ומפרסמת, נוסף למדד מחירי הדיור בבעלות, גם את המחיר הממוצע הרבעוני של דירות שנמכרו באותו רבעון לפי אזור הדירה וגודלה (מספר חדריה) וכן מחיר ממוצע שנתי של דירות שנמכרו באותה שנה.
2. משרד הבינוי מעבד את נתוני קובץ הכרמ"ן, משמיט מהם נתונים על עסקאות "חריגות" מבחינת מחיר ושטח או על עסקאות שהמידע בנוגע אליהן אינו מלא ומפרסם את השינויים במחיר הממוצע של דירה ובמחיר ממוצע של דירות חדשות ושל דירות יד שנייה. נוסף לכך, הוא מפרסם בטבלה נפרדת את השינויים במחיר הממוצע של דירה בחלוקה לפי מספר החדרים. מחיר הדירה הממוצע הרבעוני שמשרד הבינוי מחשב אחר מהמחיר הממוצע הרבעוני שהלמ"ס מפרסמת, וההבדל מקורו בין השאר בכך שחלוקת האזורים אחרת והשיטה להשמטת עסקאות "חריגות" גם היא אחרת.
3. השמאי הממשלתי נסמך על "נתוני קובץ הכרמ"ן לאחר ניפוי של עסקאות חריגות ככל שניתן לזהותן, כגון נכסים בקומת הקרקע, או שכוללים הצמדות ותוספות מיוחדות"¹⁹. מדד השמאי

19 משרד המשפטים, אגף שומת מקרקעין - לשכת מנהל האגף, "סקירת מחירי דירות ברבעון הראשון של שנת 2012", 10.05.12.

מסתמך רק על דירות של ארבעה חדרים מכיוון שלדעתו דירות אלו בבנייה רוויה הן המוצר השכיח ביותר בשוק הדירות העירוני הכללי המתאפיין בשונות נמוכה יחסית, וסקירת מאות עסקאות בכל עיר מאפשרת זיהוי מספק של השינוי במחיר²⁰.

4. מינהל הכנסות המדינה מפרסם את השינוי במחירי הדירות החדשות בלבד בהסתמך רק על נתוני קובץ העסקאות. בנוגע לדירות שנמכרו בפרויקט מסוים, שיעור השינוי החודשי מחושב לפי שקלול של מכירות בכל שלב בפרויקט. בהמשך משוקללות כל מכירות הקבלנים והאזורים השונים לקבלת שינוי המחיר הארצי²¹. ההנחה שעליה מתבסס חישוב זה היא כי תמהיל הדירות הנמכר בפרויקט נתון אינו משתנה באופן ניכר מחודש לחודש, ולפיכך השינוי במחירי העסקאות מלמד על שינוי במחירי הדירות במשק. בפגישה של נציגי משרד מבקר המדינה ביוני 2013 עם הכלכלן הראשי במשרד האוצר נמסר למשרד מבקר המדינה שהשימוש בשיטה המתוארת הופסק לנכח חסרונותיה והשינוי במחירי הדירות יימדד לאחר שתפותח מתודה חדשה מתאימה יותר.

5. בנק ישראל מקים מסד נתונים משל עצמו המבוסס על כמה קבצים המתקבלים ממשרדי ממשלה שונים. נוסף על כך רכש הבנק נתונים שמקורם במודעות למכירה ולהשכרה של דירות. הבנק אומד את השינויים במחירי הדירות בהתחשב במאפייני הדירות (מדד הדוני) מתוך הסתמכות בין היתר על קובץ הכרמ"ן. כמו כן, הוא אומד את השינויים במחירי הדירות באמצעות בחינת עסקאות חוזרות לרכישת אותן דירות. בהסתמך על הצלבה בין קובץ הכרמ"ן לנתוני המודעות למכירה של דירות מתכנן הבנק ליצור מדדי "לחץ" לשוק הדיור, כמו מדידת פרק הזמן העובר ממועד הפרסום למכירה עד מועד המכירה וההפרש בין המחיר המבוקש במודעה ובין מחיר העסקה.

מהאמור לעיל עולה כי משרד הבינוי והשמאי הממשלתי אינם מפרסמים לציבור את אמות המידה המפורטות לצורך ניכוי העסקאות החריגות, באופן שלא ייכללו בנתונים המשמשים לחישובים. עוד נמצא כי השמאי הממשלתי בוחר את אותן עסקאות חריגות לא על סמך אמות מידה קבועות אלא מסתמך על ניסיונו המקצועי באיתור עסקאות כאלו. כמו כן, מינהל הכנסות המדינה אינו מפרסם לציבור טבלאות של נתונים עתיים עוקבים על מחירי הדירות, ולכן לא ניתן להשוות בין השינויים שחלו בנתונים אלו במרוצת הזמן.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ריבוי נתונים, שלעיתים אף סותרים זה את זה, והיעדר ההסברים בעניינם מביאים לידי אי-בהירות המקשה על הממשלה ועל גופים אחרים לקבל החלטות בנושא.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הלמ"ס ומשרד הבינוי לשקול לתאם ביניהם את המדידה של מחירי הדירות הממוצעים, הנעשית כיום כנפרד, ולהותיר מדידה זו במתודולוגיה מוסכמת המתבססת על שיטת סינון נתונים ובחירת אזורים אחידה בגוף ממשלתי אחד. מתודולוגיה מוסכמת תמנע כפילות בהוצאותיהם הכספיות של הגופים במישור הלאומי ותביא לידי חיסכון בכספי ציבור. על הגופים המפרסמים נתונים בציבור על השינויים במחירי הדירות להרחיב את ההסברים בדבר היתרונות והחסרונות המצויים בכסיס כל שיטה ולפרט את הסיבות להפרשים בין תוצאות המדידה.

20 משרד המשפטים, אגף שומת מקרקעין - לשכת מנהל האגף, "סקירת מחירי דירות ברבעון הראשון של שנת 2009", 23.06.09.

21 משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה, דוח שנתי 58 לשנים 2009-2010, עמ' 232-233.

ראש המועצה לכלכלה מסר בינואר 2014 למשרד מבקר המדינה (להלן - תגובת המועצה לכלכלה) כי המועצה שמה לה למטרה לטייב את נתוני הנדל"ן לשם יצירת מסד נתונים אמין שעליו תתבסס המדיניות הממשלתית בתחום הדיור.

מסקנת דוח הביניים שפרסמה המועצה לכלכלה בינואר 2014 הייתה כי מבחינת האיכות המתודולוגית של בניית המדד, המדד המרכזי - מדד מחירי הדירות, הוא בעל המתודולוגיה הטובה ביותר להערכת השינויים ברמת המחירים של דירות בבעלות בישראל. עם זאת הצוות מצא כי נדרש שיפור משמעותי בנתונים על הדיור בישראל - הן מבחינת אמינותם ואיכותם והן מבחינת היקפם.

בתשובתה של הלמ"ס נמסר כי "במידה והכיוון הוא שהלמ"ס תהיה הגורם המוסמך לחישוב מחירי הדירות, ולא מדובר בשתי מטרות שונות, להערכתנו אין צורך ב-2 פרסומים של מחירים ממוצעים ותאומים בין-משרדיים שיביאו לאותה תוצאה".

בתשובתו של משרד הבינוי מינואר 2014 מסר מנכ"ל המשרד כי שיטות הבדיקה מתפרסמות בד בבד עם פרסום הנתונים, לרבות המגבלות והגורמים המשפיעים על הפערים ותוצאות ניתוח הנתונים. עוד מסר כי כדי לפשט את תמונת המצב בענף הנדל"ן וכדי למנוע בלבול בקרב הציבור, בימים אלו מתנהל פורום נדל"ן, בראשותו של אג"ת ובהשתתפות כל הגורמים הרלוונטיים, כדי לקדם האחדה של הנתונים המתפרסמים ולאפשר את טיובם.

בתשובתו של משרד המשפטים מינואר 2014 מסר השמאי הממשלתי כי בשנת 2009, לאחר שזיהה את המחסור בנתונים והבלבול ששרר בתחום, החל משרדו באיסוף, בנייתו ובפרסום של נתונים. עוד מסר כי הוא מצפה להחלטות אופרטיביות שיקבל הצוות הבין-משרדי בהובלת משרד האוצר לביצוע אומדן אחיד ומהימן. הוא הוסיף כי את הניפוי והניכוי של עסקאות חריגות מקובץ הכרמ"ן עושים שמאי מקרקעין מוסמכים המשתמשים לצורך כך בידע ובניסיון מקצועי רב, ואין הניפוי אמור להשפיע על שיעור השתנות מחירי הדירות בין רבעון למשנהו.

במסגרת כללי האתיקה של הלמ"ס²² נקבע כי פרסום ממצאים סטטיסטיים בציבור תלווה בהסברים הדרושים כדי לאפשר לציבור להעריך נכון את מהימנותם. כמו כן, נקבע כי הלשכה תציין בפרסום אם מדובר בממצאים ישירים, בפירוש של ממצאים או בתחזיות המבוססות עליהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמשרדי ממשלה וגופים אחרים המפרסמים ממצאים סטטיסטיים בתחום הדיור יציינו בצידם גם את כל המרכיבים הרלוונטיים להבנת הפעולות הסטטיסטיות, כמו ההגדרות, הנתונים, השיטות הסטטיסטיות שבהן הם משתמשים ואמות המידה המפורטות לצורך ניכוי העסקאות החריגות. זאת, בדומה מהנדרש מהלמ"ס.

האחדת בסיס מידע לנתוני מקרקעין ופיתוח מדדים חדשים לצורך קבלת החלטות

האחדת בסיס רישום המידע

לאיחוד של נתוני מקרקעין המנוהלים במוקדי ידע שונים ונפרדים עשויה להיות תועלת רבה, משום שיש בו כדי להגביר את האפקטיביות של הנתונים ואת מהימנות המידע. ואמנם בעולם יש מערכות

22 ראו באתר האינטרנט של הלמ"ס: <http://www.cbs.gov.il>.

המיועדות לאגירה של נתוני מקרקעין מסוגים שונים וממקורות שונים ולהפצה מקוונת שלהם לממשלות ואף לאזרחים.²³

כאמור, נמצא כי במשרדי ממשלה ובגופים שונים קיים מידע רב ערך בנושא המקרקעין, גם בתחומים שאין בהם משום חשש לפגיעה בפרטיות, המוחזק באופן מפוצל ולא שלם ומנוהל באמצעות כמה מערכות שונות ("איי מידע") ללא כל קישור ביניהן. נוסף על כך, אין מנגנון המאפשר שפה משותפת בין משרדי הממשלה המחזיקים במידע, לכן קשה להצליח נתונים ולאמת מידע. עוד נמצא שלעיתים אופן רישומם ושמירתם של נתוני המקרקעין אינו מאפשר לסווגם ולמיינם לפי אזור גאוגרפי (המידע אינו מעוגן גאוגרפית ולכן לא ניתן לבצע טיוב מרחבי). כמו כן, אין מערכת המאפשרת לממשלה לקבל מידע רב-מערכתי מתואם (אלפא-נומרי²⁴ וגאוגרפי) על המקרקעין במשק ולבצע תשאול וניתוח בחתכים שונים לצורך קבלת החלטות.

בפברואר 2012 החל צוות בהובלת אג"ת לבצע פרויקט שכותרתו "ענן נתוני נדל"ן" לצורך איחוד בסיס רישום המידע. הצוות מצא כי מיון הנתונים על המקרקעין וקישורם בשיטה אלפא-נומרית שתאפשר לסווגם לפי שיטה מרחבית אחידה היא הבסיס ליצירת מפתח אחיד שלפיו יעוגן המידע של כל משרד גאוגרפית. בסיום הפרויקט יתאפשר לכל משרד לדלות מהמאגרים מידע על המקרקעין בכלל ועל הדיווח בפרט על פי מאפיינים גאוגרפיים, שיהיה בר הצלבה עם הנתונים שבידי שאר משרדי הממשלה. נמצא כי במועד סיום הביקורת הפרויקט עדיין נמצא בשלב ראשוני של עיגון המידע לפי בסיס גאוגרפי.

בתשובת המועצה הלאומית לכלכלה נמסר כי בעקבות העבודה הנעשית בתחום ובהמשך להמלצות משרד מבקר המדינה ניתן יהיה לייצר בסיס נתונים מקיף ואמין בתחום הדיוור.

לדעת משרד מבקר המדינה, ישנה חשיבות רבה לפרויקט הנועד להקמת מערכת המאפשרת שליפה מתואמת של נתוני מקרקעין שונים שיהוו מעין "תעודת זהות" לכל יחידת קרקע ודירה (מתוך התחשבות במגבלות הקבועות בחוק ובתקנות הגנת הפרטיות²⁵).

פיתוח מדדים חדשים

כאמור, צוות המועצה לכלכלה עסק בהכנה ובשיפור של מתודות ומדדים לצורך קבלת החלטות. בדוח הביניים של המועצה לכלכלה צוין כי הצוות ממליץ על הפקה עתית של כמה מדדים נוספים ועל ביצועם של כמה שיפורים במדדים קיימים. הצוות המליץ בין היתר כי מדד מחירי הדירות שבבעלות לפי הלמ"ס, שהוא בעל ערכים נומינליים, יפורסם גם במתכונת של מדד ריאלי בניכוי מדד המחירים לצרכן ללא דיוור. כמו כן, יש לפרסמו במתכונת נוספת שתחול רק על דירות חדשות.

23 ראו באתר האינטרנט: www.fdgc.gov; ראו גם על מערכות מידע מאוחדות בסינגפור: www.inlis.gov.sg ועל מערכת מידע במדינת ויקטוריה באוסטרליה, המאפשרת רישום בעלות על מקרקעין באינטרנט: www.ec.land.vic.gov.au.

24 מידע אודות המקרקעין שהנו תיאורי מילולי ומידע מתמטי הדורש שימוש בספרות.

25 חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, ותקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על ועדת ההיגוי לדון בהקדם בהמלצות המועצה לכלכלה, ובכלל זה בהפקתם העתית של מדדים נוספים אלו ובבחירת הגוף הממשלתי שיפרסם מידע זה. כמה מהמדדים המומלצים, כמו מדד המחיר הריאלי של דירות בבעלות, ניתנים להפקה באופן מדי.

הסכמי שיתוף פעולה בין הלמ"ס ובין משרדי הממשלה ומוסדות המדינה

הביקורת העלתה כי במדינות שונות לשכות מרכזיות לסטטיסטיקה נוהגות לחתום על מזכרי הבנות או הסכמי שיתוף פעולה עם משרדי ממשלה ומוסדות שונים באותה מדינה. הסכם פורמלי בין שני גופים כאמור מאפשר להגדיר באופן מסודר ומוסכם דברים אלו: תחומי אחריות וחלוקת העבודה הסטטיסטית הרלוונטית, מושגים סטטיסטיים אחידים ומי יפרסם את התוצאות.

במרץ 2006 הכין צוות הערכה מטעם קרן המטבע הבין-לאומית דוח (ROSC - Report on the Observance of Standards and Codes)²⁶ שבחן בישראל בין היתר את הפעולות הנוגעות לחישובים סטטיסטיים שונים בלמ"ס, בבנק ישראל ובמשרד האוצר. הצוות האמור המליץ בין היתר למסד קבוצות עבודה המשותפות לגורמים השונים כדי לשפר באמצעות שיתופי פעולה את התהליכים הסטטיסטיים בישראל.

נמצא שהלמ"ס חתמה על מזכר הבנות עם בנק ישראל כבר בשנת 2008, אך לא פנתה למשרדי ממשלה רלוונטיים נוספים, כמו מינהל הכנסות המדינה ורשות המסים במשרד האוצר ומשרד הבינוי, לצורך חתימה על מזכרי הבנות והסכמי שיתוף פעולה.

זמינות נתונים בענף הנדל"ן לציבור

אחד התנאים ההכרחיים לקיומו של שוק תחרותי ומשוכלל בכל ענף כלכלי הוא קיום מידע זמין ונגיש המאפשר לפעילים בשוק לפעול באופן רציונלי ומתוך מזעור גורמי אי-הוודאות. בהיעדר מידע מהותי בענף מסוים נגרם בדרך כלל "כשל שוק" הבא לידי ביטוי בייצור בלתי יעיל ובצריכה ובהקצאה בלתי יעילות של גורמי ייצור, וכפועל יוצא התועלת שכלל הציבור מהענף מפיק קטנה.

בספטמבר 2009 פרסם השמאי הממשלתי מסמך²⁷ שפירט את הנזק שנגרם למשק עקב היווצרותם של חסמי מידע בענף הנדל"ן; לציבור לא ניתנה כל זכות עיון במידע השמור במערכת הממשלתית או שלעתים היה המידע נגיש רק למעטים. במסמך נקבע כי לאי-מתן המידע לציבור היו כמה השפעות שליליות על המשק, ובהן פגיעה באמינות הדיווח של נישומים לרשות המסים, פגיעה ביעילות השוק, אפשרות להפצת מידע מטעה על ידי בעלי עניין בשוק, עידוד פעילות עסקנים ("מאכזרים"), הגדלת הסיכון לתרגילי "עוקץ" בעסקאות מקרקעין, התמשכות יתרה של הליכי ערר ובוררות במיסוי מקרקעין, פגיעה באיכות שומות מקרקעין ופגיעה בהכנסות המדינה ממסים.

לאחר פרסום המסמך הוגשה נגד המדינה עתירה²⁸ להגשת המידע שבמאגר הכרמ"ן לציבור ולקביעת עלות סבירה לצפיה בנתוניו. בעתירה הועלו טענות הנוגעות לנזק הנגרם למשק בשל

26 ראו: IMF Country Report No 06/125, March 2006.

27 משרד המשפטים, אגף שומת מקרקעין - לשכת מנהל האגף, מסמך שכותרתו "חסמי מידע בענף הנדל"ן והתועלת שתצמח למשק הישראלי עם הסרתם", 3.9.09.

28 עת"מ 1218/09 דני בן שחר ואפרת טולקובסקי נ' רשות המיסים בישראל ומנהל רשות המיסים בישראל.

היעדר מידע לציבור ולקושי לבצע מחקר אקדמי בתחום כלכלת נדל"ן ללא מסד הנתונים הממשלתי. העתירה נסמכה בין היתר על מסמך השמאי הממשלתי. במהלך ההליך המשפטי ובטרם ניתן פסק דין הודיעה רשות המסים כי תפתח את מערכת הכרמ"ן לעיון הציבור לאחר תקופת התארגנות. בעקבות זאת, בפברואר 2010 ניתן פסק דין המוחק את העתירה, לאחר שרשות המסים התחייבה לספק לעותרים את מבוקשם. במאי 2010 נפתחה המערכת לעיון הציבור באמצעות האינטרנט.

נמצא כי אף שרשות המסים נתנה לציבור גישה למערכת ללא עלות כספית, ואף שגלומה תועלת רבה למשק מהשימוש במערכת המידע, שאילתה אינה מופקת אם מספר העסקאות הנכלל בה גדול מ-150 (להלן - מגבלת נתונים)²⁹.

נמצא כי מגבלת הנתונים מקשה מאוד את השימוש במערכת עד כי לעתים לא ניתן לקבל את רשימת העסקאות אלא לאחר צמצום השאילתה לטווח זמנים קצר. הקושי בהפקת הנתונים מגיע עד לידי מצב שבו השימוש בתוכנה אינו יעיל משום שרוכש דירה פוטנציאלי ברוב המקרים מבקש מידע על מגמות השינוי שחל במחירי הדירות בשכונה או במספר רחובות על פני תקופה מסוימת. כמו כן, המגבלה אינה מאפשרת לבצע מחקר המחייב ביסוס על נתונים רבים הנוגעים למחירי דירות באזורים שונים ובתקופות שונות. זאת ועוד, לפי נציגי רשות המסים, חוקרים וגופים שונים מסתייעים בחברות מחו"ל כדי להתגבר על מגבלת הנתונים שיצרה הרשות ולדלות מידע מהמאגר באמצעות פיצול השאילתות לפי גושים, חלקות ותאריכים.

לדעת משרד מבקר המדינה, הגברת הנגישות של הנתונים לעיון הציבור מאפשרת תחרות משוכללת יותר בשוק הדיור המפחיתה את הצורך במתווכים ומגבירה את היעילות הכלכלית במשק. לפיכך, על רשות המסים ומשרד האוצר לשקול, במסגרת דיון בוועדת ההיגוי, אם עדיין נחוץ להגביל את הפקת המידע מקובץ הכרמ"ן.

רשות המסים מסרה בתשובתה כי בכוונתה לפרסם באינטרנט את מאגר המידע של קובץ הכרמ"ן בשלמותו באופן שיאפשר לגופים מסחריים ומחקריים נגישות לכלל העסקאות.



נתונים איכותיים, עדכניים וזמינים הם הבסיס שמקבלי החלטות צריכים להסתמך עליו בבואם לקבל החלטות בתחום הדיור שלהן חשיבות במישור הלאומי. הממצאים שהועלו בשער זה מלמדים כי הנתונים בתחום מחירי הדיור המשמשים את הרשויות השונות הינם באיכות נמוכה ואף יש סתירות בין פרסומי הגורמים השונים שנסמכים על נתונים שונים. לכן נבצר מהממשלה לקבל מידע מערכתי עדכני ומדויק על משק הדיור.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרדי הבינוי והאוצר, רשות המסים והלמ"ס לפעול ביחד ובהקדם להקמת תשתית נתונים זמינה, מוסכמת ואיכותית שתאפשר להציג בפני מקבלי החלטות והציבור נתונים מהימנים על שוק הדיור כדי לתמוך במציאת פתרונות מתאימים להתמודדות עם משבר הדיור.

29 יובהר כי אין מדובר במגבלה שמקורה בקשיים טכנולוגיים אלא בהחלטה של רשות המסים.

שער שני

**התוויית מדיניות הממשלה והתמודדותה
עם משבר הדיור**

פרק ראשון מדיניות הדיור הממשלתית

מעורבות המדינה בשוק הדיור

היקף ההיצע של יחידות הדיור ביחס לביקוש להן הוא מרכיב מהותי המשליך על מחירי הדיור. מהנתונים המוצגים בדוח ועדת טרכטנברג, בניירות המטה של משרדי ממשלה הרלוונטיים ובמסמכים של המוסדות הנוגעים בדבר, לרבות מהנתונים המתפרסמים מטעם ראש הממשלה¹, עולה כי בכל אחת מהשנים 1999-2009 היה מספר הדירות שנבנו קטן מהנדרש לפי צורכי השוק. עקב כך נוצר מחסור מצטבר של עשרות אלפי דירות. הסיבות העיקריות להיצע המצומצם של דירות מתמקדות בשני מישורים: האחד הוא המישור התכנוני-האסטרטגי - התוויית מדיניות הדיור הממשלתית, כמפורט בשער זה, והאחר הוא מישור היישומי-האופרטיבי - הפעלת שרשרת הייצור של יח"ד להוצאת מדיניות הדיור הממשלתית מהכוח אל הפועל, כמפורט בשערים השלישי והרביעי.

בתשובתו ממאי 2014 ציין מנכ"ל משרד ראש הממשלה כי "הממשלה ה-32 שינתה את מדיניות הממשלה הקודמת, וגיישה מדיניות שעיקרה הגדלת ההיצע באזורי הביקוש והרחבת אזורי הביקוש. מדיניות זו מיושמת - כך למשל בשנת 2013 אושר תכנון של למעלה מ-70,000 יח"ד, שווקו למעלה מ-37,000 יח"ד ונערכו למעלה מ-30,000 עסקאות במקרקעי ישראל".

אשר לתשובתו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה, יצוין כי לרוב הפעולות שהוזכרו בה ונגעו להגדלת היצע הדירות צפויה להיות השפעה על שוק הדיור בעיקר בטווח הבינוני-הארוך. על פי נתוני משרד הבינוי לשנת 2013, לא זו בלבד שהמחסור החמור בדירות היה שריר וקיים, אלא הוא אף גדל לכדי 115,000 יח"ד בשנה זו.

דרכי ההשפעה של המדינה על שוק הדיור

יכולתה של המדינה ומוסדותיה להשפיע על שוק הדיור בישראל הייתה ונשארה מכרעת, בעיקר משום שבידיה נמצאים כלים ומשאבים רבי עצמה ורחבי היקף אשר להם השפעה ניכרת על רמת הביקוש וההיצע בשוק הדיור. ביניהם ניתן למנות את השליטה על מירב הקרקעות, סמכויות רגולציה בתחום הכלכלי, מעורבות בתהליכי תכנון ושליטה על פיתוח תשתיות לאומיות הנדרשות לפיתוח שכונות מגורים.

לצורך מיצוי הכלים והמשאבים האלו, משרדי הממשלה ומוסדות המדינה נדרשים לפעול באופן מתואם ומתוך ראייה מערכתית וארוכת טווח של שוק הדיור, על בסיס מדיניות דיור ממשלתית שתכליתה לקבוע את אופן ההתערבות הממשלתית בשוק הדיור ואת היקפה כדי להשיג את היעדים שהממשלה קבעה.

1 ראו את המצגת שהציג ראש הממשלה מר בנימין נתניהו במסיבת העיתונאים מ-26.7.11 בנושא "דיור בהישג יד".

סמכות הממשלה ואחריותה להתוויית מדיניות הדיור הלאומית וליישומה

חוק יסוד: הממשלה, התשס"א-2001 (להלן - חוק יסוד הממשלה), קובע כי "הממשלה היא הרשות המבצעת של המדינה"; על כן, מסמכותה ומחובתה לקבל החלטות למימוש אחריותה כרשות המבצעת של המדינה, ובכלל זה החלטות לעניין התוויית מדיניות ממשלתית בתחום הדיור ויישומה.

עקב ריבוי סמכויותיה של הממשלה, וכדי להקל על המינהל הציבורי, מאפשר החוק לממשלה לאצול את סמכויותיה לגורמים אחרים. לפי סעיף 33(א) לחוק יסוד הממשלה, הממשלה רשאית ככלל לאצול לאחד השרים את הסמכות הנתונה לה². אם הממשלה הסמיכה את השר, גם הוא רשאי לאצול את הסמכות לעובד ציבור, למעט סמכות להתקין תקנות בנות פועל תחיקתי, וכל זאת אם אין כוונה אחרת משתמעת מן החוק. הלכה פסוקה היא כי רשות מוסמכת שהאצילה את סמכותה לרשות אחרת לא איבדה את סמכותה והיא עדיין רשאית להפעילה³.

חוק יסוד הממשלה קובע כי "הממשלה אחראית בפני הכנסת אחריות משותפת; שר אחראי בפני ראש הממשלה לתפקידים שעליהם ממונה השר"; בהתאם לכך ציין מבקר המדינה⁴ כי "הממשלה נושאת באחריות משותפת כלפי הרשות המחוקקת, ואילו לכל שר אחריות מיניסטריאלית לענייני משרדו כלפי ראש הממשלה. דהיינו, ביצוע החלטות הממשלה מונח לפתחם של שרים והם אחראים לביצוען". יוצא אפוא כי משקבעה הממשלה את המדיניות, על השרים ליישמה וכל שר בתחום משרדו.

בשנים 2005-2012 כיהנו כמה ממשלות בישראל; הממשלה ה-30 בראשותו של מר אריאל שרון ז"ל, הממשלה ה-31 בראשותו של מר אהוד אולמרט והממשלה ה-32 בראשותו של מר בנימין נתניהו. ממשלות אלו לא החליטו לאצול את סמכויותיהן בעניין התוויית מדיניות הדיור הלאומית לאחד השרים או לוועדות השרים, והסמכות והאחריות לקביעתה נותרו בידיהן.

הממשלה הנוכחית, הממשלה ה-33 בראשותו של מר בנימין נתניהו המכהנת ממרץ 2013, עסקה בצורך בקביעת מדיניות דיור לאומית והחליטה בעת הביקורת, באפריל 2013 (בהחלטה מס' 23), למנות ועדת שרים לענייני דיור (להלן - קבינט הדיור) בראשותו של שר האוצר מר יאיר לפיד, על פי מדיניות הממשלה שכיוונה להורדת מחירי הדיור. על פי ההחלטה, הממשלה תאצול לקבינט הדיור את סמכויותיה בעניין יישום מדיניות הממשלה האמורה. בהחלטה נקבעו סמכויות קבינט הדיור ואלו הן: התוויית מדיניות ממשלתית בתחום הדיור; אישור וקידום של רפורמות ושינויים מבניים לייעול מדיניות הממשלה בתחום המקרקעין, התכנון והבנייה למגורים, ומעקב אחר יישום ההחלטות; קידום פרויקטים בתחום הבנייה למגורים, בין היתר לדיור להשכרה לטווח ארוך, וקידום פרויקטים של התחדשות עירונית ושל פינוי-בינוי. בהחלטת ממשלה מס' 367 מיוני 2013 שכתרתה "תכנית הדיור הממשלתית", הוטל על שר השיכון "להוביל גיבוש מדיניות דיור ארוכת טווח" (ההדגשה אינה במקור).

- 2 למעט סמכויותיה לפי חוק היסוד שאינן הסמכויות השירותיות לפי סעיף 32 בחוק היסוד.
- 3 ראו לעניין זה: הנחיה מס' 1.1001 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה (21.484); בג"ץ 234/51 קוואס נ' שר התחבורה, פ"ד ר' 1192, 1196; בג"ץ 176/58 חברת חלקה 11 בגוש 6605 בע"מ נ' שר הפיתוח, פ"ד יג' 1099, 1105; ע"פ 131/67 הישמט קמיאר נ' מדינת ישראל, פ"ד כב(2) 85, 92.
- 4 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 61 (2011), בפרק "הטיפול במחלוקות בין-משרדיות מתמשכות", עמ' 5.

בחירת סדרי התוויית מדיניות הדיור הלאומית בשנים 2005-2012

בביקורת נבדקו סדרי התוויית מדיניות הדיור הממשלתית בשנים 2005-2012⁵ בראייה מערכתית כוללת וארוכת טווח של שוק הדיור. השנים האמורות נחלקות לשלוש תקופות: 2005-2007 - השנים שקדמו למשבר הדיור, 2008-2010 - השנים שבהן פרץ המשבר והתעצם; ו-2011-2012 - השנים שבהן מחירי הדיור נותרו גבוהים ואף המשיכו לעלות, אך באופן מתון יותר. עוד נבחנו בביקורת סדרי ההיערכות של הממשלה, כרשות מבצעת של המדינה, להתמודדות עם משבר הדיור ומידת האפקטיביות של מדיניות הדיור הממשלתית שהופעלה באותן השנים.

מדיניות הדיור הממשלתית ותוצאותיה לפני פרוץ משבר הדיור ובמהלכו

מדיניות הדיור הממשלתית באה לידי ביטוי בהחלטות ממשלה, במסמכי מדיניות ובתכניות שהממשלה מפעילה; למשל, תכניות מתאר ארציות, רפורמות בשוק הדיור ותכניות דיור ממשלתיות (להלן - פעולות להתוויית מדיניות). בשנים 2005-2012 קיבלו ממשלות ישראל ה-30, ה-31 וה-32 שכינה בשנים אלו החלטות עקרוניות בתחום מדיניות הדיור הלאומית, ובהן ההחלטה לתת תוקף לתמ"א 35, ההחלטה ליישם שלוש תכניות דיור וההחלטה לגבש שתי רפורמות מקיפות - האחת במינהל מקרקעי ישראל והאחרת בחוק התכנון והבנייה.

בעקבות פגישה שהתקיימה בין מנכ"ל משרד ראש הממשלה לנציגי הביקורת באוקטובר 2013 בנושא התוויית מדיניות הדיור הממשלתית, ציין המנכ"ל במכתבו מנובמבר 2013 למשרד מבקר המדינה כי "הממשלה הקודמת [ה-32] הייתה ערה והממשלה הנוכחית [ה-33] עודנה ערה למצוקת הדיור ולהאמרת המחירים בשנים האחרונות. הממשלות התוו מדיניות סדורה להתמודדות עם מצוקה זו, גיבשו כלים מתאימים לטיפול בה, עקבו אחר יישומם וידאו ביצועם... הממשלות ה-32 וה-33 הבינו כי הדרך העיקרית לשינוי שוק הדיור טמונה בפיזור אוכלוסין - בהרחבת 'אזורי הביקוש' - במעבר אוכלוסיות להתגורר באזורי הפריפריה, בהם עלויות הקרקע נמוכים יותר. עם זאת, בשונה מקודמתה, הממשלה ה-32 שינתה את סדרי העדיפות והפכה את מדיניות הממשלה שקדמה לה על פיה: הפסקת התכנון והשיווק במרכז הארץ, עליה החליטה הממשלה ה-31 בוטלה על ידי הממשלה ה-32. בהמשך לביטול מדיניות הממשלה ה-31, בהובלת ראש הממשלה הציבה הממשלה ה-32 במרכז מדיניותה שני שינויי מגמה: אחד, הרחבת ההיצע באזורי הביקוש; השני פיזור אוכלוסין באמצעות השקעה מאסיבית בפריפריה לשם הפיכתה לאטרקטיבית ובכך למעשה הרחבה של אזורי הביקוש. שינויים אלו, מעצם טבעם, נדרש זמן לממשם. בד בבד, הממשלה נקטה גם בשורת פעולות בעלות השפעה ממתנת לטווח הקצר והבינוני, במיוחד לאור הריבית הנמוכה שממשיכה לשרור במשק ובעולם".

מדיניות הדיור בשנים 2005-2007 לפני פרוץ משבר הדיור

השנים 2005-2007 קדמו למשבר בשוקי ההון בעולם, שניצניו במשבר הסאבפריים שהחל בשנת 2007 בארה"ב. המשבר הלך והעמיק ובשנת 2008 הפך למשבר כלכלי עולמי. בד בבד עם המשבר העולמי, משנת 2008 עלו מחירי הדיור בישראל באופן חד ביותר, והם המשיכו לעלות, באופן מתון יותר, גם במועד הביקורת.

5 בשנת 2005 התקבלו החלטות הממשלה ה-30 בנושאים מרכזיים אלו: אישורה של תכנית לאומית אסטרטגית לפיתוח הנגב לשנים 2006-2015, מתן תוקף לתמ"א 35 ואישור המלצות ועדת גדיש בדבר הרפורמה במינהל מקרקעי ישראל.

במשך שנים אלו קיבלו ממשלות ישראל ה-30 וה-31 החלטות עקרוניות בתחומי מדיניות הדיוור. להלן עיקר ההחלטות:

ביצוע רפורמה במינהל מקרקעי ישראל: בהחלטה מס' 3759 מיוני 2005 בנושא הרפורמה במינהל מקרקעי ישראל⁶ אימצה הממשלה ה-30 את עקרונות ועדת גדיש⁷ (להלן - הרפורמה במינהל מקרקעי ישראל) והטילה על משרדי הממשלה הנוגעים בדבר לפעול ליישומם בין היתר בנושאים אלו: מניעת החיכוך בין מינהל מקרקעי ישראל ובין החוכרים הן בנוגע לקרקע למגורים הן בנוגע לקרקע לתעסוקה; חלוקה מחדש של האחריות לתכנון מתארי; שיפור מנגנוני הפיתוח והשיווק של מקרקעי ישראל; הגברת השקיפות ופישוט מדיניות המקרקעין ותהליכי המינהל; ושינוי המבנה הארגוני במינהל מקרקעי ישראל.

ביצוע החלטת הממשלה בדבר הרפורמה במינהל מקרקעי ישראל התעכב, ורק כעבור כארבע שנים, בשנת 2009, שבה ונדרשה הממשלה לעניין הרפורמה.

קיצור וייעול של הליכי התכנון ותהליכי הבנייה: בהחלטת ממשלה מס' 4103 מאוגוסט 2005 נקבע כי הליכי התכנון ותהליכי הבנייה ייועלו ויקוצרו, בעיקר באמצעות פעולות אלו: ביצוע תיקונים בחוק התכנון והבנייה כדי להרחיב את סמכויות הוועדות המקומיות ולחזק את מעמדן המקצועי, הקמת מנגנוני בדיקת היתכנות מוקדמת של התכניות במוסדות התכנון והקמת ועדות משנה בוועדות המחוזיות שנועדו לטפל באופן מואץ בפרויקטים שעניינם פינוי-בנייה וחיזוק מבנים בפני רעידות אדמה.

לפי הנתונים המעודכנים למועד סיום הביקורת, מאחר שהרפורמה לא יושמה, החלטה זו לא תרמה תרומה ניכרת לקיצור ולייעול של הליכי התכנון ושל תהליכי רישוי הבנייה. גם בשנים שלאחר קבלת ההחלטה האמורה עדיין היו הליכי התכנון ותהליכי רישוי הבנייה ממושכים, ופרק הזמן הממוצע שנדרש לאישור תכניות למגורים היה כחמש שנים וחצי.

פעולות הממשלה ה-30 לחיזוק הפריפריה ולפיזור אוכלוסין בשנים 2005-2007:

1. תכנית לאומית אסטרטגית לפיתוח הנגב: בהחלטת ממשלה מס' 4415 מנובמבר 2005 של הממשלה ה-30 נקבע, בין היתר, כי תיושם תכנית לאומית אסטרטגית לפיתוח הנגב לשנים 2006-2015 המכוונת להשיג יעדים אלו: הגדלת האוכלוסייה באזור שהתכנית חלה עליו מ-535,000 נפש (לפי נתונים לשנת 2003) ל-900,000 נפש; הגדלת מספר המועסקים בקרב תושבי הנגב מ-164,000 (לפי נתוני שנת 2003) ל-300,000; צמצום הפער בין ההכנסה הממוצעת לנפש במשק ובין ההכנסה בנגב מ-10.7% (לפי נתוני שנת 2001) ל-4.2%.

בתשובתו מאפריל 2014 ציין השר לפיתוח הנגב והגליל ח"כ סילבן שלום: "החלטת ממשלה זו שתקציבה נקבע ל-17 מיליארד ש"ח, כללה פרויקטים רבים בתחומי התיישבות והדיוור בנגב. למרות שההחלטה לא התקבלה בתקופת כהונתי (החלה ב-2009), ברצוני לציין

6 בהחלטת ממשלה מס' 123 ממאי 2009 נקבע כי מינהל מקרקעי ישראל יוסב לרשות מקרקעי ישראל.
7 ועדה ציבורית שמינה שר התעשייה המסחר והתעסוקה ב-2.5.04, בראשותו של מר יעקב גדיש ז"ל לעניין הרפורמה במינהל מקרקעי ישראל כדי להגדיר את המטרות העיקריות, את המבנה הארגוני ואת דרכי הפעולה של הרשות החדשה.

שהחלטה זו לא יצאה לפועל. ההחלטה בוטלה, הלכה למעשה, לאור מלחמת לבנון השנייה. תקציבי המדינה הופנו לטובת שיקום נזקי המלחמה וחזרה לשגרת החיים. ייתכן, כי במידה וההחלטה הייתה מיושמת במלואה, מצב הדיור בנגב כיום, היה שונה.

בתשובתו דיווח מנכ"ל משרד ראש הממשלה כי "ההחלטה האמורה התקבלה בימי הממשלה ה-30. הממשלות שבאו אחריה קיבלו סדרת החלטות עוקבות אשר הביאו למימוש החלטה זו".

2. מחקרים של משרד הבינוי בנוגע לפיתוח הפריפריה: כבר בשנת 2006 ביקש משרד הבינוי לבחון את הדרכים לחיזוק הפריפריה ואת יעילות הכלים שהממשלה הפעילה למטרה זו. לשם כך הזמין משרד הבינוי מחקר מחברה חיצונית, בליווי ועדת היגוי בין-משרדית. בדוח המסכם צוין בין השאר כי גורמים מרכזיים שבכוחם לעודד הגירה ממרכז הארץ לפריפריה הם תעסוקה בכלל ותעסוקה איכותית בשכר גבוה בפרט, היצע דיור איכותי במחיר סביר והפעלת תחבורה מסילתית. עוד צוין כי הממשלה לא השתמשה בכלים ובמשאבים שבידיה שביכולתם לווסת את פיזור האוכלוסין בין המרכז לפריפריה; לכן, שיעור הגידול באוכלוסייה בפריפריה אינו עולה על שיעור הגידול הארצי הממוצע.

באוגוסט 2007 הושלם מחקר המשך שעסק ב"פיתוח מודל ליישום המלצות המחקר בנושא כלים לעידוד התיישבות באזורי עדיפות לאומית". המודל נבדק לגבי הערים טבריה, קריית שמונה, דימונה ובאר שבע שבהן היו קרקעות זמינות למגורים אך לא היה להן כל ביקוש. ממצאי מחקר המשך לימדו על הסיבות להיעדר הביקוש באותן ערים והומלץ על "סל כלים" ייחודיים שבכוחם להעלות את הביקוש למגורים בערים אלה, ובהם: פיתוח תירותי ותעשייתי, הקמת מוסדות להשכלה גבוהה ועידוד יזמות ועסקים קטנים, פיתוח בתחום התחבורה וההתחדשות העירונית.

הביקורת מעירה כי לא נמצאו בידי משרד הבינוי מסמכים שאפשר ללמוד מהם כי ממצאי המחקרים והמלצותיהם נדונו ונקבעו פעולות ליישומן.

3. העברת מחנות צה"ל לנגב: ביולי 2007 התקבלה החלטה מס' 1529 של הממשלה ה-31, ולפיה "כחלק מחזון פיתוח הנגב, בהתאם למדיניות הממשלה להעברת משאבים ממשלתיים לצורך הגדלת היקף ההשקעות האיכותיות בנגב... [הוחלט] להטיל על משרד הביטחון וצה"ל להקים אגד מחנות הדרכה באתר צומת הנגב". ממשלות ישראל המשיכו לעסוק בנושא פיתוח הנגב, לרבות נושא העברת מחנות צה"ל לנגב, גם בשנים הבאות, כמפורט בהמשך.

מתן תוקף לתמ"א 35: אחד ההיבטים כבדי משקל במדיניות הדיור הממשלתית הוא הקביעה היכן תתגורר האוכלוסייה ומה יהיה מספר התושבים בכל חבל ארץ ובכל יישוב. פריסת אוכלוסין מאוזנת על פני חבלי הארץ השונים באמצעות תכנון מתארי ארצי היא כלי מהותי המוקנה למדינה, וביכולתו להשפיע על היקפי הביקוש וההיצע בשוק הדיור, ובעקבות כך גם על מחירי הדיור. בהתאם לכך, חוק התכנון והבנייה קובע כי בתכנית מתאר ארצית תיקבע "תחזית התמורות בחלוקת האוכלוסייה במדינה ושלבי פיתוחה ועיתוים הרצוי, גודלם החזוי של יישובים, מיקומם וגודלם של יישובים חדשים ומקומם של יישובים, סוגיהם וגודלם".

בהחלטת ממשלה מס' 4467 שקיבלה הממשלה ה-30 בנובמבר 2005 נקבע כי יינתן תוקף לתמ"א 35. בין היתר נקבע כי "משרדי הממשלה וגופי הסמך שלה יפעלו, ככל הניתן להטמעת אמצעי המדיניות המצורפים לתמ"א בפעולותיהם וידווחו לממשלה מדי שנה על יישומם". תמ"א 35 נחלקת לשניים - חלקה הראשון אינו סטטוטורי אלא הוא מנחה ומסביר את "עיקרי התכנית ואמצעי מדיניות" (להלן - עיקרי התכנית). לחלק האחר תוקף סטטוטורי מחייב שעיקרו "מסמכי התכנית - הוראות ותשריטים" (להלן - הוראות תמ"א 35). הפרק על עיקרי התכנית עוסק בנושאים הנוגעים

למדיניות הדיור הלאומית ובהם הפריסה הגאוגרפית המתוכננת של אוכלוסיית ישראל על פי יעדי התכנית, הביקושים לשטחי מגורים ולעתודות קרקע לפיתוח יישובי, יעדי המלאי התכנוני, תכנון יחידות דיור בר השגה ופיתוח אזורי תעסוקה ותשתיות תומכות מגורים. על פי תמ"א 35, מטרתה לספק תנאים לבנייה של כ-45,000 יח"ד מדי שנה.

אולם, בשנים 2005-2007 לא היה די בתפוקות של שרשרת הייצור להשגת היעד של תמ"א 35 - יצירת תנאים לבנייה של כ-45,000 יחידות דיור מדי שנה - והן אף לא הלמו את צורכי שוק הדיור. לדוגמה, מאומדנים של משרד מבקר המדינה עולה כי שיעור הגידול במספר משקי הבית בשנים האמורות היה גדול בהרבה משיעור התחלות הבנייה באותן שנים; בשנת 2005 נרשם מחסור של כ-32,000 יח"ד בשוק הדיור ובשנת 2007 גדל הפער במידה ניכרת עד כדי מחסור של כ-42,000 יח"ד.

בכל הנוגע לפריסת האוכלוסייה בישראל, לפי האופק התכנוני של תמ"א 35 לשנת 2020 קבעה התכנית יעדי אוכלוסייה רצויים (נורמטיביים) לכל מחוז ומחוז, ולפיהם חלק מהפיתוח יוסט מאזור מרכז הארץ לצפונה ולדרומה. כפי שיוצג בשער השלישי, צוות מתכננים מטעם משרד הפנים מצא (על פי נתונים מ-2007) כי יעדי פיזור האוכלוסייה שהציבה תמ"א 35 לא הושגו, וכי במקרים רבים משרדי הממשלה לא נקטו את האמצעים הנדרשים להשגת יעדי התמ"א. נוסף על כך, משרד מבקר המדינה מצא כי לא קוימו הוראות תמ"א 35 בעניין תכנון דיור בר השגה, כפי שמפורט בשער הרביעי "פעולות ממשלה בתחום הדיור בר השגה".

קביעת יעדים כמותיים לתכנון: בהחלטת ממשלה מס' 2213 מיולי 2007 בדבר קביעת יעדים כמותיים לתכנון, הטילה הממשלה ה-31 על שרי האוצר והפנים למנות צוות בין-משרדי, בראשותו של יו"ר המועצה הארצית לתכנון ובנייה (להלן - יו"ר המועצה הארצית) "לקביעת יעדים כמותיים מינימאליים לאישור מספר יח"ד למגורים ושטחים לתעסוקה, תעשייה, מסחר, תירות וכד' בתכניות מתאר ובתכניות מפורטות... היעדים כאמור נועדו לספק את צרכי המשק עד לשנת 2030 והם יתבססו בין היתר על תחזיות שעמדו בבסיס תמ"א 35". כמו כן הוטל על יו"ר המועצה הארצית להגיש לממשלה הצעת החלטה בדבר היעדים שגיובשו ולדווח לממשלה מדי רבעון על ביצוע ההחלטה באמצעות דוח המפרט את מידת העמידה ביעדים שנקבעו.

נמצא כי הוראות עקרוניות שנקבעו בהחלטה זו לא יושמו. יצוין כי במאי 2009 שבה והחליטה הממשלה (החלטה 123) להטיל על שר הפנים לקבוע יעדים כמותיים עבור מוסדות התכנון, לצורך שיווקן של לפחות 35,000 יח"ד בשנה. אולם גם החלטה זו לא יושמה (ראו פירוט בשער השלישי).

תכנית חומש מוסכמת לתכנון ולפיתוח של קרקע למגורים ולתעסוקה: באוגוסט 2007 קיבלה הממשלה את החלטה מס' 2215 בנושא "ייעול התכנון והפיתוח במקרקעי ישראל". בדבר ההסבר שצורפו להצעת ההחלטה צוין כי "פעילות ייזום התכנון והפעולות לפיתוחה של הקרקע מפוזרים בכמה גופים ובהתאם לכך אין ראייה אסטרטגית כוללת ומשולבת של ממשלת ישראל באשר לכיוונים וליעדי הפיתוח הרצויים למדינה וכי מצב דברים זה מביא לכך שמשרדי הממשלה פועלים ללא תיאום כולל של סדרי עדיפויות".

לצורך תיקון המצב ושיפור התיאום הבין-משרדי הטילה הממשלה על צוות בראשותו של יו"ר המועצה הארצית או נציגו, ובהשתתפות מנכ"ל משרד הבינוי, מנהל מינהל מקרקעי ישראל (כיום רמ"י), מנכ"ל משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (כיום משרד הכלכלה) והממונה על התקציבים במשרד האוצר להציג לממשלה תכנית חומש מוסכמת לתכנון ולפיתוח של קרקע למגורים ולתעסוקה (להלן - תכנית חומש). על סמך תכנית החומש ייקבעו תכניות העבודה השנתיות של

המינהל, של משרד הבינוי ושל משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה לקידום תכניות סטטוטוריות ולפיתוח תשתיות במסגרת פרויקטים. התכנית תוצג לממשלה בתוך שישה חודשים מיום אישור החלטתה זו. עוד הוחלט כי החל במועד אישורה של תכנית החומש, פעילות התכנון והפיתוח במינהל ובמשרדים תתבצע על פי התכנית כאמור.

בביקורת עלה כי אף שהחלטה האמורה היא החלטה עקרונית, שהיה בה כדי להביא לידי הסדרת תכנית ארוכת טווח שתשקף את מדיניות הדיור הלאומית, היא לא יושמה. יוצא אפוא שפעולות ייזום התכנון והפיתוח של הקרקע למגורים ולתעסוקה המשיכו להיעשות ללא כל ראייה אסטרטגית כוללת ומשולבת של מגמותיו ויעדיו של הפיתוח הרצויים למדינה. כמו כן, משרדי הממשלה הנוגעים בדבר המשיכו לפעול ללא תיאום כולל של סדרי עדיפויות. הם פעלו באופן זה גם בשנים שקדמו למשבר הדיור הנוכחי וגם במהלכו, כמפורט בהמשך.

העדר מנגנון לניהול סיכונים: כאמור בשער הראשון, שוק הדיור מתאפיין במחזוריות והדבר מחייב היערכות מוקדמת שתאפשר להתמודד עם השינויים הצפויים.

בביקורת עלה כי בשנים שקדמו למשבר הדיור הנוכחי, ובכלל זה בשנים 2005-2007, לא הפעילו משרדי הממשלה הנוגעים בדבר מנגנון לניהול סיכונים שיאפשר התמודדות עם שינויים צפויים וחריגים במחירי הדיור. במסגרת זו נדרש היה למפות את ההתרחשויות האפשריות החריגות בשוק הדיור, למשל עליה חדה במחירי הדיור או להפך - שפל ולקבוע את מגוון הכלים שניתן יהיה להשתמש בהם על פי הצורך בהיבט התכנוני, התקציבי, הביצועי וכיוצ"ב (ראו בפרוט בהמשך שער זה); למותר לציין שהיעדרו של מנגנון כזה הורגש בעת פרוץ משבר הדיור בשנת 2008, מאחר שלא היו בידי הממשלה כלים שיכלו להפעיל במועד, לצורך בלימת הזעזועים והתנודות בשוק הדיור.

בתשובתו מאפריל 2014 ציין אג"ת כי החלטת קבינט הדיור בנובמבר 2013 (במהלך הביקורת) בנוגע להקמת ועדה לתכניות מועדפות לדיור (ותמ"ל) נועדה למלא הצורך בהיערכות מוקדמת וקביעת הכלים הייעודיים למתן מענה לאירועים חריגים: "הוועדה האמורה היא מוסד תכנון ולו סמכויות נרחבות המתמחה בתכניות מגורים האמור לייצר מלאי תכנוני מורחב של יח"ד, שבשעת הצורך יאפשר להאיץ את שיווקי הקרקע למגורים ולספק את הביקושים הגוברים".

משרד מבקר המדינה מעיר כי הותמ"ל נועדה לעסוק בפן אחד של שוק הדיור - המלאי התכנוני; אולם לשוק הדיור היבטים נוספים שיש להם השלכות על שרשרת הייצור של יח"ד, למשל היבטי מימון ומיסוי, שגם הם עשויים להיות חלק מ"ארגון הכלים" להתמודדות עם שינויים חדים בשוק הדיור.



בשנים 2005-2007 קיבלה הממשלה כמה וכמה החלטות בעלות השפעה מהותית על שוק הדיור. אולם חל עיכוב ביישום חלק מהן, למשל הרפורמה במינהל מקרקעי ישראל ובחוק התכנון והבנייה. החלטות אחרות, כמו זו המנחה לגביש וליישם תכנית חומש לתכנון ולפיתוח הקרקע למגורים ולתעסוקה, כלל לא בוצעו. נמצא גם כי התפוקות של שרשרת הייצור בשנים אלו היו נמוכות במידה ניכרת מאלו שנקבעו ביעדי תמ"א 35 ומהנדרש למשק, ועקב כך מדיניות הדיור שהתוותה הממשלה באמצעות החלטותיה נותרה כמעט בגדר "אות מתה".

אי-יישום החלטות הממשלה, המחסור ביח"ד והיעדר היעדר מנגנון לניהול סיכונים הביאו לכך שעם פרוץ משבר הדיור בשנת 2008 לא הייתה בידי הממשלה כל תכנית שתאפשר לגופים הנוגעים בדבר להתמודד עם הזינוק החד במחירי הדיור, אשר הלך והחריף.

מדיניות הדיור בשנים 2008-2010 לאחר פרוץ משבר הדיור

בשנת 2008 פרץ המשבר בשוקי ההון בעולם, ונרשמה עלייה חדה במחירי הדיור בארץ שהלכה וגדלה בשנים 2009-2010 והסתכמה בשנים 2008-2010 ב-36% (במונחים ריאליים). המגמה בעליית מחירי הדיור נמשכה גם בשנים 2011-2013 אך באופן מתון יותר (12% במונחים ריאליים).

הביקורת העלתה כי על אף המגמה הברורה של עלייה חדה במחירי הדיור שהסתמנה כבר בשנת 2008, ואף שעלולות להיות לה השלכות רוחב, לא קיימה הממשלה ה-31 בתקופה זו דיון אסטרטגי בנושא זה, וממילא לא גיבשה תכנית כוללת למיתון העלייה במחירי הדיור. רק ביולי 2010, יותר משנה לאחר שהוקמה הממשלה ה-32, היא עסקה בכך לראשונה וקבעה בהחלטה מס' 1980 שיש "לקיים מדיניות שמטרתה הורדת מחירי הדירות, תוך שימת דגש על דירות לצעירים (משפחות ויחידים) הרוכשים את דירתם הראשונה".

הביקורת בדקה את פעולות הממשלה להתוויית מדיניות הדיור הממשלתית בשנים 2008-2010 והעלתה כי בתקופה זו קיבלו הממשלות ה-31 וה-32 כמה החלטות בתחומי מדיניות הדיור.

צעדים ליישום יעדי פיזור האוכלוסייה וחיזוק הפריפריה שנקבעו בתמ"א 35:

1. החלטה בנושא הפסקת ייזום תכניות חדשות למגורים ותעסוקה במחוז המרכז: לקראת 2008 הסתמנה חריגה מיעדי פיזור האוכלוסין שנקבעו בתמ"א 35. יצוין שבאותה עת הייתה בתוקף החלטת ממשלה מס' 4415 מנובמבר 2005 בנושא תכנית לאומית אסטרטגית לפיתוח הנגב לשנים 2005-2016 שמטרתה הייתה בין היתר לעודד הגירה לאזור הנגב.

בעקבות החריגה מיעדי פיזור האוכלוסין קיבלה הממשלה ה-31 באוגוסט 2008 את החלטה מס' 3973 בנושא צעדים ליישום יעדי האוכלוסייה שנקבעו בתמ"א 35. בדברי ההסבר להצעת ההחלטה צוין כי "נרשם גידול אוכלוסייה נמוך מהקצב שהונח בתמ"א 35 באזורי הפריפריה ולעומת זאת נמשך גידול אוכלוסייה מאסיבי במחוז המרכז, אשר כבר כיום היקף האוכלוסייה בו מגיע לכ-90% מן היעד שנקבע בתמ"א 35 לשנת 2020". על פי ההחלטה, כדי לתקן מגמות אלו נקבע כי משרדי הממשלה הנוגעים בדבר ובכללם מינהל מקרקעי ישראל, משרד הבינוי והשיכון, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה ומשרד הפנים, לא ייזמו תכניות חדשות

שמטרתן שינוי ייעוד של קרקע שאינה מיועדת לצרכי פיתוח בתכניות תקפות לייעוד מגורים ולייעודי תעסוקה במחוז המרכז, בשנים 2009 עד 2012. נקבע גם להנחות את נציגי משרדי הממשלה במוסדות התכנון לא לקדם תכניות חדשות שמטרתן שינוי ייעוד של קרקע שאינה מיועדת לצרכי פיתוח, לייעוד מגורים ולייעודי תעסוקה במחוז המרכז, בשנים 2009 עד 2012.

בדברי ההסבר להצעת החלטה זו ציין אג"ת (יזום ההחלטה) כי לנוכח החריגה מיעדי פיזור האוכלוסין של תמ"א 35, "נראה כי אין די בהגדרות תמ"א 35 בכדי להבטיח את מימושה, וכי יש להביא לשינוי מדיניות של הממשלה במטרה להביא להיפוך המגמה המוצגת לעיל. כך למשל, משרדי הממשלה העוסקים בתכנון ובפיתוח פתרונות מגורים ותעסוקה פועלים פעמים רבות לענות על הביקושים הרבים באזור המרכז וזאת בלי לבחון את השלכות הדבר על אזורי הפריפריה. מטרת החלטה זו להביא להיפוך המגמה המוצגת לעיל, תוך הסתת חלק מהביקושים מהמרכז לאזורי הפריפריה. זאת, במקביל לתכנית כוללת לחיזוק הפריפריה אשר צפויה להביא להגברת הביקושים באזורים אלו" [ההדגשה אינה במקור].

בנוגע לעבודת המטה להצעת החלטות ממשלה⁸, כבר ציין בעבר משרד מבקר המדינה כי היא "נועדה לאפשר לממשלה לקבל מידע מקיף על ההצעה המועלת לפניה, כדי שההחלטה שתתקבל תתבסס על מידע נאות, על הכרת הנושא והקשיים שהוא מעורר והעמדות השונות לגביו".

אולם הביקורת העלתה כי אף שמדובר בהחלטה מהותית, שעניינה קביעת מדיניות תכנון ארצית, לא תועדה עבודת המטה שעשו אג"ת, מינהל התכנון, משרד הבינוי ורמ"י שבעקבותיה התקבלה ההחלטה. כמו כן לא תועדו דיוני מטה במישור המשרדי והבין-משרדי העוסקים בקשיים, בסיכונים, בתוצאותיה של הפסקת ייזום התכנון באזור המרכז ובהשפעותיה הצפויות של החלטה זו בעתיד. יוצא אפוא שסדרי עבודת המטה של גופים אלו היו לקויים ונעדר מהם תיעוד שלב ניתוח ההשפעות האפשריות של יישום ההחלטה.

בתשובתו מאפריל 2014 מסר משרד הבינוי כי הוא לא זומן לישיבה או להתייעצות כלשהי קודם להחלטת הממשלה האמורה וציין כי התנגד לה באותה העת.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הבינוי כי לנוכח התנגדותו להחלטה, היה מצופה כי יציג את עמדתו בעת הדיון בממשלה שבו אושרה ההחלטה ויבהיר במסגרת הדיון את חסרונותיה של ההחלטה ואת הסיכונים הכרוכים בה; אולם על פי המסמכים נמצא כי הוא לא עשה זאת.

בעקבות ההחלטה על הפסקת ייזום התכנון באזור המרכז, לא אישרו מוסדות התכנון כמעט תכניות באזור זה. המהלך לא הוביל לתוצאות המצופות - הביקוש במרכז לא פחת והביקוש בפריפריה לא גדל. יתרה מזאת, מחירי הדירות המשיכו להאמיר בכל הארץ - במרכז ובפריפריה כאחד. בעקבות זאת, התקבלה כעבור כשנתיים, ביולי 2010, החלטת ממשלה מס' 1980 של הממשלה ה-32 בדבר יישום המדיניות להורדת מחירי הדיור ובדבר ביטול ההחלטה האמורה על הפסקת ייזום התכנון באזור המרכז.

2. החלטה משנת 2009 בדבר סיוע ליישובים באזורי עדיפות לאומית: בהחלטת ממשלה מדצמבר 2009 (החלטה מס' 1060) הגדירה הממשלה את

8 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2002, בפרק "עבודת המטה במשרדי הממשלה", עמ' 14.

היישובים באזורי עדיפות לאומית שעל פי מדיניותה זכאים לתמיכה, לסיוע, להנחות, להטבות ולתמריצים שונים, בין השאר כדי למשוך אליהם תושבים, להגדיל את הצמיחה הכלכלית ולחזק את החוסן הלאומי-ביטחוני. מפת היישובים כוללת יישובים במחוז הצפון ובנפת באר שבע, יישובים הסמוכים לקו העימות ויישובים ברמת איום גבוהה ביהודה ושומרון, יישובים הסמוכים לקו הגבול ויישובים חדשים או כאלו המשנים את צביונם.

יצוין כי מדובר ביישובים מסוימים שעל פי מדיניות הממשלה נקבעו כבעלי עדיפות, ולא כל יישובי הפריפריה נקבעו כזכאים לתמיכתה של המדינה במסגרת הסיוע ליישובי עדיפות לאומית.

3. החלטות משנת 2010 בנוגע לפיתוח הנגב והגליל: בשנת 2010 קיבלה הממשלה ה-32⁹ כמה וכמה החלטות בנושאים הנוגעים לפיתוח הנגב והגליל, ובכלל זה החלטות בנושאים אלו: הכוונת עולים לקליטה ביישובי הנגב והגליל; הקמת בית ספר לרפואה בצפת; הצעת חוק מענק מיוחד לעידוד הנגב והגליל; יישום תכנית נתיבי ישראל - תכנית לרישום המדינה בכבישים וברכבות כדי לצמצם את המרחק מהפריפריה למרכז, ועלותה 27.5 מיליארד ש"ח; תכנית חומש לפיתוח כלכלי של יישובים במגזר המיעוטים; שיפוץ והסבה של מבנים בבעלות ציבורית לצורכי מגורים כדי לעודד את ההתיישבות בנגב ובגליל; וסבסוד עלויות הפיתוח לאנשי צבא הקבע בעקבות מעבר בסיסי צה"ל לנגב.

הרפורמה בתחום מקרקעי ישראל: מאחר שביצוע ההחלטה שקיבלה הממשלה ה-30 ביוני 2005 בדבר הרפורמה במינהל מקרקעי ישראל התעכב, כעבור כארבע שנים, במאי 2009, שבה הממשלה ה-32 לעסוק בעניין הרפורמה וקיבלה את החלטה מס' 123 הדומה במהותה להחלטה המקורית, ועסקה בנושאים העקרוניים האלו: שינויים ארגוניים, תפקודיים ותקציביים במינהל מקרקעי ישראל והסבתו לרשות מקרקעי ישראל; העברת הבעלות על הקרקע מרמ"י לידי החוכרים; קביעת קודקס מדיניות מקרקעין של הרשות; קביעת תחומי אחריות לתכנון ולפיתוח של קרקע לבנייה למגורים בין הרשות, משרד הבינוי והרשויות המקומיות וגופים אחרים. על פי הרפורמה, הוטל על רמ"י לנהל את מקרקעי ישראל, ובכלל זה "קביעת המדיניות הקרקעית על פיה ינוהלו מקרקעי ישראל". במסגרת הרפורמה החליטה הממשלה בין היתר להטיל על הרשות לפעול לשיווק שנתי של קרקע למגורים בהיקף שלא יפחת מ-35,000 יח"ד ומהן לפחות 25,000 יח"ד ישווקו במכרזים פומביים.

במועד סיום הביקורת טרם הושלמה הרפורמה בתחום מקרקעי ישראל¹⁰, ורמ"י גם לא עמדה ביעדי השיווק השנתיים שנקבעו בהחלטת הממשלה האמורה, כפי שיפורט בהמשך.

הרפורמה בחוק התכנון והבנייה: בהחלטת ממשלה מס' 708 מאוגוסט 2009 הוחלט בין היתר "למנות ועדת שרים לשיפור וייעול הליכי התכנון והבנייה" שבראשה יעמוד ראש הממשלה. בהחלטת ממשלה מס' 777 מאוקטובר 2009 נקבעו מטרות ותחומים מרכזיים לרפורמה בתחום התכנון ורישוי הבנייה, ובהם שיפור, קיצור ופישוט של הליכי התכנון ושל תהליכי הרישוי והבנייה כדי להקל על צרכני מוסדות התכנון, הגברת הוודאות בנוגע לתהליך הייזום והאישור של תכניות או בקשות להיתרי בנייה והבטחת פתרון תכנוני מלא, איכותי, גמיש ומגוון למילוי צורכי החברה, הסביבה והמשק בישראל.

9 את ההחלטות האלו קיבלה ועדת השרים לפיתוח הנגב והגליל. אחר כך קיבלו החלטות אלו תוקף של החלטות הממשלה.

10 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2014, בפרק "הרפורמה במקרקעי ישראל", עמ' 319.

עוד נקבע בהחלטה כי "הרפורמה תבוצע באמצעות חקיקת חוק תכנון ובנייה חדש או על ידי חקיקת תיקון משמעותי לחוק קיים". בהתאם לכך גיבש משרד המשפטים הצעת חוק ממשלתית לרפורמה בחוק התכנון והבנייה, שכללה גם הסדרה של נושא דיור בר השגה. ההצעה לא התקבלה בכנסת.

במרץ 2014, לאחר יותר מארבע שנים, אישרה הכנסת את חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 101), התשע"ד-2014 (להלן - תיקון 101). התיקון כולל בין היתר הגדרות חדשות ושינויים הנוגעים לוועדה לתשתיות לאומיות, מדרג וחלוקת סמכויות בין הוועדות המקומיות לוועדות המחוזיות, החלפת ההוראות בעניין רישוי בדרך מקוצרת, הרחבת סמכויות ועדות הערר המחוזיות, ביטול הצורך בהיתר בנייה לעבודות מסוימות, הנחיות בנוגע להקמת מכוני בקרה ובקורות תוכן וביצוע.

החלטות להגדלת היצע הקרקע למגורים :

1. החלטה מיולי 2010 להוריד את מחירי הדיור : בהחלטה מס' 1980 מיולי 2010 שצוינה לעיל, בדבר מדיניות להורדת מחירי הדיור, החליטה הממשלה "לקיים מדיניות שמטרתה הורדת מחירי הדירות, תוך שימת דגש על דירות לצעירים (משפחות ויחידים) הרוכשים את דירתם הראשונה", וזאת בין היתר באמצעות האצת פעולות התכנון והשיווק של מתחמים למגורים בכל חלקי הארץ; גיבוש מתכונת לדיון והכרעה בנושא חסמי תכנון ושיווק של מתחמים המיועדים לבנייה למגורים, לצורך הסרתם; קביעת תמהיל מתאים בין יח"ד גדולות וקטנות במתחמים המיועדים למגורים; וביטול החלטה מס' 3973 מאוגוסט 2008 שעניינה הפסקת ייזום תכנון במחוז המרכז.

2. החלטה נוספת מיולי 2010 להגדיל את היצע הקרקע למגורים : בשנים 2011-2020 : בהחלטה נוספת מיולי 2010 קבעה הממשלה שיש להגדיל את היצע הקרקע למגורים. בין השאר הוחלט להנחות את יושבי הראש של מוסדות התכנון ואת נציגי השרים במוסדות אלו להביא לאישורן של לא פחות מ-60,000 יח"ד בכל אחת מהשנים 2011-2020. על יו"ר המועצה הארצית הוטל לבחון אם נדרשים תיקונים לתמ"א 35 ולתכניות המתאר המחוזיות כדי לאפשר את השגת היעדים הכמותיים ואת תיקון התכניות במידת הצורך עד יוני 2011.



ממכלול החלטות שקיבלו הממשלות ה-31 וה-32 בשנים הראשונות שלאחר פרוץ משבר הדיור, דהיינו בשנים 2008-2009 ובמחצית הראשונה של 2010, עולה כי מצד אחד עסקו ההחלטות בנושאים ובתהליכים ארגוניים, תכנוניים וחוקתיים ארוכי טווח, כמו רפורמה במקרקעי ישראל, רפורמה בהליכי התכנון ותהליכי הרישוי והבנייה, שיפור נגישות בין המרכז לפרפריה - נושאים הנכללים במסגרת מדיניות הדיור הממשלתית; מצד אחר, אף שכבר בשנת 2008 הסתמנה מגמה ברורה של עלייה חדה במחירי הדיור, הממשלה ה-31 לא זיהתה מגמה זו כסיכון הדורש התייחסות מיוחדת. היא לא קיימה דיון אסטרטגי בנושא זה ולא קבעה כי יש לנקוט אמצעים כדי למתן או לעצור את עליית המחירים, וממילא לא גיבשה תכנית כוללת לשינוי המגמה. עקב כך, בשנים 2008-2010 (בתקופת הממשלה ה-31 וה-32) המשיכו הפערים בין ההיצע לביקוש בשוק הדיור לגדול וחלה עלייה ניכרת במחירי הדיור שהגיעה בשנת 2010 לכ-36% במונחים ריאליים. הממשלה ה-32 זיהתה באיחור, יותר משנה לאחר הקמתה, את הצורך לעצור את העלייה החריפה במחירי הדיור. היא קבעה באופן ברור שיש לנקוט מדיניות שתביא לידי הורדת מחירי הדירות, המיועדת בעיקר עבור רוכשי דירה ראשונה. אף על פי כן, בשנים 2011-2012 המשיכו מחירי הדיור לעלות אם כי בקצב מתון יותר.

המדיניות הממשלתית בשנים 2011-2012 לבלימת המשך משבר הדיור

כדי לבלום את המשך עליית מחירי הדיור, ולנוכח המחאה החברתית שפרצה בקיץ 2011, שאחד מנושאייה המרכזיים היה מצוקת הדיור, קיבלה הממשלה כמה החלטות בתחום מדיניות הדיור.

החלטות בדבר הפעלת מסלולי תכנון מהירים להאצת הבנייה למגורים:

1. החלטה ממרץ 2011 בנושא תכניות חירום להאצת הבנייה (להלן - תכניות לה"ב): בעקבות החלטת ממשלה מס' 1980 משנת 2010 בדבר מדיניות להורדת מחירי הדיור באמצעות הגדלה ניכרת של היצע הקרקעות הזמינות לבנייה למגורים, התקבלה ב-13.3.11 החלטת ממשלה מס' 2982 שעניינה קביעת "הסדרים מיוחדים לאישור מהיר של סדרת תכניות בנייה [תכניות לה"ב]... כך שבכל עת יהיו ברשימת תכניות לה"ב לא פחות מ-50,000 יחידות דיור". נוסף על כך, הוטל על שרי השיכון והאוצר, בשיתוף משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, לגבש מתכונות חדשות, לרבות יעדים כמותיים ולוח זמנים, לשיווק תכניות לבנייה למגורים. עוד הוטל עליהם לגבש מתכונות לשיווק קרקע המיועדת לבנייה להשכרה ומתכונות מעודכנות לשיווק קרקע במסגרת מסלול "מחיר דירה למשתכן". על משרדי הפנים והאוצר ועל נציבות שירות המדינה הוטל לקבוע אילו משאבים ותקנים נוספים יוקצו למוסדות התכנון לצורך קידום מידי של תכניות לה"ב.
2. תכניות להגדלת ההיצע באזורי הביקוש מיוני 2011: בעקבות קבלת ההחלטה ליישום תכניות לה"ב, ביוני 2011 גיבשו משרדי הפנים, השיכון והאוצר ורמ"י רשימה של כ-70 תכניות לבניית כ-60,000 יח"ד, על פי סדרי העדיפויות שקבעה הממשלה לעניין התכנון של שכונות מגורים באזור המרכז. לנוכח הצורך להגדיל את היצע הדירות לפי

11 על תכניות לה"ב לעמוד בקריטריונים אלו: תכנית הכוללת יותר מ-200 יח"ד, היתכנות למימוש התכנית, בשלות התכנית, דהיינו תכנית שהוחל בה הליך תכנוני משמעותי ותרומת התכנית להגדלת היצע הדיור באזור שבו ישנם ביקושים או צפויים ביקושים.

הביקושים, נקבע כי 50% מיחידות הדיור יוקמו במחוזות המרכז ותל אביב (אזורי הביקוש הגבוהים), כ-20% במחוזות הצפון והדרום, והשאר במחוזות חיפה וירושלים.

3. החלטה בנושא החוק להאצת הבנייה למגורים משנת 2011: בהחלטה בדבר תכניות לה"ב נקבע גם כי יש להסדיר בחוק את האישור המהיר של תכניות למגורים וכאמור להקים וד"לים לקידום התכניות. במסגרת ההחלטה הוסמך ראש הממשלה להכין הצעת חוק שתאפשר קידום מהיר של תכניות לה"ב, שתכלול בין היתר כלים לקיצור הליכי התכנון ותהליכי הרישוי והבנייה. כאמור, באוגוסט 2011 אישרה הכנסת את הצעת חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה), התשע"א-2011 (להלן - חוק הווד"לים), ומשרד הפנים הקים ועדה לדיור לאומי בכל אחד ממחוזותיו.

4. התייחסות לצורך בדיור בר השגה בחוק הווד"לים: בהתייחס לדיור בר השגה חוק הווד"לים קובע כי תכנית לדיור לאומי תכלול בין היתר הוראות לעניין שטחן של יחידות הדיור והיחס בין יח"ד קטנות לגדולות בתכנית. עוד קובעות ההוראות כי ניתן יהיה לקבוע שבניין, כולו או חלקו, ייועד להשכרה ותקופת ההשכרה לא תפחת מעשר שנים. כמו כן ניתן לקבוע שחלק מהקרקע שעליה חלה התכנית תשמש להקמת דירות בהישג יד להשכרה.

מהנתונים של משרד הפנים על פעילות הווד"לים, המעודכנים לאוגוסט 2013, עולה כי רק 1,676 (6.5%) מ-25,487 יח"ד שהן אישרו היו דירות קטנות שניתן להגדירן כעומדות בקריטריונים של דיור בר השגה הקבועים בהוראות חוק הווד"לים, ורק 433 (1.7%) מהן יועדו להשכרה. יוצא אפוא שהתפוקת שהשיגו הווד"לים עד אוגוסט 2013 בנוגע למספר יחידות דיור בר השגה היו קטנות מאוד וממילא אין בהן די כדי לספק פתרונות מערכתיים לדיור בר השגה¹².

פעולות לחיזוק הפריפריה ולפיזור אוכלוסין בשנים 2011-2012:

1. הטבות לזכאים באזורי עדיפות לאומית: גם בשנת 2011 קיבלה הממשלה ה-32 כמה החלטות לחיזוק הפריפריה ולפיזור אוכלוסין. למשל, בהחלטת ממשלה מס' 3282 מיוני 2011 הוחלט לאשר לרוכשי דירה ראשונה זכאי משרד הבינוי מענק בסך 100,000 ש"ח וסבסוד הוצאות פיתוח ביישובים השוכנים באזורים המוגדרים כאזורי עדיפות לאומית. בהחלטת ממשלה מס' 3382 מאותו החודש הוחלט לפתח תכנית למתן מענקים וסבסוד פיתוח לזכאים לרכישת דירות חדשות בבנייה רוויה ובבנייה עצמית רוויה באזורי עדיפות לאומית.

2. העתקת מחנות צה"ל לדרום: באפריל 2011 קיבלה הממשלה ה-32 החלטה מס' 3161 בעניין העתקת מחנות צה"ל לנגב שתיעשה במסגרת התכנית הלאומית לפיתוח הנגב.

אימוץ ויישום של המלצות ועדת טרכטנברג:

בעקבות המחאה החברתית בקיץ 2011, הכריז ראש הממשלה מר בנימין נתניהו, באוגוסט 2011, על הקמת ועדת מומחים שמטרתה לבחון ולהציע פתרונות למצוקה שמקורה ביוקר המחיה במדינת ישראל - ועדת טרכטנברג. בכתב המינוי לוועדה נקבעו משימותיה ובהן "התווית צעדי יישום לתכנית הדיור שהושקה על ידי הממשלה ביולי 2011" (ההדגשה אינה במקור).

12 פירוש בעניין זה - ראו השער הרביעי, הפרק "ההסדרה של דיור בר השגה".

1. המלצות ועדת טרכטנברג: בספטמבר 2011 הגישה ועדת טרכטנברג את המלצותיה לראש הממשלה. בהמלצותיה בתחום הדיור הציעה הוועדה לממשלה לנקוט כמה צעדי מדיניות בטווח הקצר, הבינוני והארוך שמטרתם להרחיב את ההיצע ולהבטיח תמהיל דירות מגוון בהישג יד וכן פתרונות דיור המעוגנים בחקיקה לאוכלוסיות בעלות מאפיינים ייחודיים. ועדת טרכטנברג ציינה בדוח כי "מעבר להיבטים אלה, נדרש תהליך ממשלתי שיביא לגיבוש מדיניות כוללת וארוכת טווח לשוק הנדל"ן, בדגש על כיוונים רצויים לפיתוחו ולשגשוגו של המרחב העירוני"¹³ (ההדגשה אינה במקור).
2. אימוץ המלצות ועדת טרכטנברג: באוקטובר 2011 החליטה הממשלה (החלטה מס' 3756) לאמץ את עיקרי המלצות דוח הוועדה ולהטיל על ראש הממשלה ועל שר האוצר להביא לאישורה של הממשלה הצעות החלטה מפורטות ליישום הדוח. במרץ 2012, במסגרת יישום המלצות ועדת טרכטנברג, קיבלה הממשלה ה-32 כמה החלטות בתחום הדיור, ובהן החלטות בנושאים אלו: האצת התכנון והפיתוח של פרויקטים להתחדשות עירונית; האצת פעולות השיווק והפיתוח של דירות מגורים; הרחבת היצע הדיור במבנים קיימים באמצעות שינוי בכללי הארנונה; השתת הטל עיכוב בנייה על בעלי קרקעות מתוכננות; תכנית חומש מורחבת לפיתוח כלכלי של יישובים במגזרי המיעוטים; הגדלת הסיוע הממשלתי בתחום הדיור ושמירת מלאי הדיור הציבורי; קיום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ולפיתוח של המרחב העירוני; צמצום הריכוזיות במקרקעין והגברת תחרותיות בשוק הבנייה; וכן עדכון תפיסת התכנון הארצית שבמסגרתה הונחה יו"ר המועצה הארצית לתכנון ולבנייה להביא לאישורה של המועצה הוראה להכנת תכנית מתאר ארצית אחת (תמ"א 1) שתפשט ותאחד תכניות מתאר ארציות רבות ככל הניתן (למעט תמ"א 35).
3. קביעת יעדי תכנון בעקבות המלצות ועדת טרכטנברג: אשר ליעדי התכנון והשיווק של קרקע לבנייה למגורים קבעה הממשלה בהחלטה מס' 4429 ממרץ 2012, המערכנת את יעדי התכנון שהיא קבעה בעבר, כי על משרד הבינוי ועל רמ"י ליוזם תכנון של 200,000 יח"ד במשך החומש הקרוב באדמות מקרקעי ישראל ולפעול לאישורן במוסדות התכנון. הממשלה הורתה בהחלטתה זו למשרד הבינוי ולרמ"י "להאיץ את קצב השיווק של יחידות דיור למגורים, באופן שישווקו בחומש הקרוב 200,000 יחידות דיור במקרקעי ישראל, מתוכם 40,000 יחידות דיור לדיור בר השגה"¹⁴.

אולם יעדי התכנון והשיווק של קרקע לבנייה למגורים שקבעה הממשלה בהחלטה האמורה לא הושגו.

במכתבו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013 הוא דיווח על קצב ההתקדמות של ביצוע החלטות הממשלה ה-32 שהתקבלו במסגרת יישום המלצותיה של ועדת טרכטנברג בתחומי הדיור.

אשר לסדרי קביעת יעדי התכנון והשיווק של קרקע לבנייה למגורים ולעמידה ביעדים אלו, ציין מנכ"ל משרד ראש הממשלה כי "משרד ראש הממשלה ריכוז את צוות הדיור במסגרת הוועדה [ועדת טרכטנברג]. מצוות זה נגזרו החלטות ממשלה רבות בתחום הדיור [...], לרבות החלטות אותן הוביל משרד ראש הממשלה... המשרד היה מעורב בקביעת היעדים לתכנון ולשיווק של

13 דוח ועדת טרכטנברג, בפרק "הדיור - עיקרי המלצות", ספטמבר 2011, עמ' 198.

14 הממשלה קבעה בהחלטתה זו כי "לעניין זה, דיור בר השגה יהיה דיור להשכרה לטווח ארוך או דירות קטנות כהגדרתן בדוח הוועדה לשינוי חברתי כלכלי אשר אומץ על ידי הממשלה בהחלטתה מיום 9.10.2011 או דירות קטנות כהגדרתן בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל".

רשות מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון לחומש הקרוב". המנכ"ל הוסיף כי "יעדים אלה נקבעו בהסתמך על נתוני רשות מקרקעי ישראל, משרד הבינוי והשיכון ומינהל התכנון".

בתשובתו ממאי 2014 הבהיר מנכ"ל משרד ראש הממשלה כי לוחות הזמנים להשגת היעדים כפי שנמסרו לוועדת טרכטנברג "התבררו כלא ריאליים". לטענתו, הסיבה העיקרית לכך היא חסמים תכנוניים ותשתיתיים רבים שלא אפשרו עמידה בלוח הזמנים המתוכנן. בשל כך, כמה חודשים לאחר מכן עודכנו היעדים ונקבעה "תכנית מתואמת (לרבות בחינת חסמי תשתיות), הכוללת תכנון של 55,000 יח"ד בתכניות גדולות באזורי ביקוש". עוד ציין כי בשל הבחירות לכנסת התשע עשרה, שהוכרזו באוקטובר 2012, ו"ההגבלות החלות על העברת החלטות ממשלה משמעותיות טרם הבחירות... אימוץ היעדים המעודכנים בהחלטת ממשלה נעשה לאחר כינון הממשלה ה-33 (מרץ 2013), בישיבה הראשונה של קבינט הדיור (החלטת ממשלה מס' 367 מיום 12.06.2013)".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מהבהרות מנכ"ל משרד ראש הממשלה דלעיל, ועדת טרכטנברג גיבשה המלצות על בסיס נתונים חלקיים שהיא קיבלה והממשלה קיבלה החלטות שהיכולת לממשן מוטלת בספק; הכול בעטיו של התהליך המתואר בדבר קביעת לוחות הזמנים להשגת יעדי התכנון והשיווק של קרקעות המדינה, ש"התבררו כלא ריאליים" בהסתמך על נתוני רמ"י, משרד הבינוי ומינהל התכנון, ובשל היעדר התייחסות לחסמים התכנוניים והתשתיתיים הרבים שציין מנכ"ל משרד ראש הממשלה בתשובתו.

על משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, לרבות משרד ראש הממשלה כגורם שריכוז את צוות הדיור במסגרת ועדת טרכטנברג ואת עבודת המטה לקראת החלטות ממשלה בעקבות המלצות הוועדה, לעשות בירור מעמיק על תהליכי עבודת המטה ולעמוד על הליקויים שהתגלו בהם כדי לתקנם.



סקירתן ובחינתן של ההחלטות, הרפורמות והתכניות הממשלתיות שפורטו, והממשלה פעלה ליישומן בשנים 2005-2012, לפני פרוץ משבר הדיור ובמהלכו, העלתה כי הן אכן נועדו לצורך התמודדות עם בעיות בעלות חשיבות לאומית בשוק הדיור, כל אחת בתחומה; אולם רק חלק מהן יצא לפועל. ההחלטות, הרפורמות והתכניות הממשלתיות האמורות לא התבססו על מלוא הנתונים הנדרשים, והן לא התבססו על מדיניות ממשלתית אחודה, מתואמת וארוכת טווח. לפיכך, יעדי התכנון והשיווק של קרקע לבנייה למגורים היו בלתי עקביים, והיה צורך לעדכןם בתדירות גבוהה. פעולות אלו היו בגדר הסדרים חלקיים וחסרים שאינם מאפשרים התמודדות סדורה ומלאה עם משבר הדיור שרק הלך והעמיק.

היבטים בעבודת המטה להתוויית מדיניות הדיור הממשלתית בשנים 2012-2005

מדיניות הדיור הממשלתית בשנים 2012-2005 באה לידי ביטוי בהחלטות ממשלה, בתכניות ממשלתיות, ברפורמות ובפעולות חקיקה, האמורות להשתלב במסגרת המדיניות הממשלתית הכוללת לטווח הארוך.

בביקורת נבדקו היבטים אחדים בעבודת המטה של משרדי ממשלה להתוויית מדיניות הדיור. כמו כן נבדקו מידת השתלבותן של ההחלטות, של התכניות ושל הרפורמות בתחום זה לכדי מדיניות דיור לאומית אחודה, כוללת וארוכת טווח, ואופן הוצאתה מהכוח אל הפועל.

עמדותיהם של גופים ציבוריים בנוגע להיעדר מדיניות דיור כוללת וארוכת טווח והתרעותיהם בנושא

מרכז המחקר והמידע של הכנסת : במרץ 2008 פרסם מרכז המחקר והמידע של הכנסת דוח שכותרתו "מצוקת הדיור בישראל". בדוח נכתב ש"ניכר כי הממשלה נעדרת ראייה מערכתית וארוכת טווח מספקת בכל הקשור למדיניות הבינוי והשיכון. הדבר בא לידי ביטוי בשנים האחרונות בשלל החלטות ממשלה ומהלכים שאינם עולים בקנה אחד עם יעדיה המוצהרים של הממשלה, ואף תורמים להשגת תוצאות הפוכות מן הנדרש. המשך מגמה זו עלול להביא להתמרמרות חברתית, להמשך התרחבות הפער החברתי ואף לעידוד הירידה מהארץ" (הדגשה במקור).

בנובמבר 2010 פרסם המרכז דוח נוסף שכותרתו "מודלים של דיור בר השגה בארץ ובעולם", ובו שב והדגיש כי הממשלה נעדרת ראייה מערכתית וארוכת טווח מספקת בכל הקשור למדיניות הבינוי והשיכון.

התאחדות בוני הארץ (בעבר התאחדות הקבלנים) : בפברואר 2013 פרסמה התאחדות בוני הארץ תכנית לקידום פתרונות הדיור בישראל, ובה הוצגו הבעיות בענף הנדל"ן. בין יתר הבעיות הוזכרו תהליכי תכנון ארוכים ומסורבלים היוצרים מחסור בקרקעות מתוכננות; היעדר שיווק קרקעות מספיק על ידי המדינה; מצוקת אשראי; רגולציה מוגברת ותהליכים ביוורקטיים סבוכים; מחסור בעובדים מקצועיים; שוק שכירות שאינו מפותח דיו; וחסמים בקידום פרויקטים של התחדשות עירונית והיעדר תכנון וביצוע מספיקים של תשתיות תחבורה ומוסדות ציבור. בתכנית הודגש כי הבעיות מקורן בין היתר בריכוז גופים העוסקים בתחום והיעדר יד מכוונת ומתכללת. ראוי שאת כל הטיפול בנושא ענף הבנייה ירכז גורם ממשלתי אחד מתוך ראייה אינטגרטיבית של הצרכים, של החסמים ושל הבעיות. עוד הודגש כי "במצב הקיים כל משרד ממשלתי מקדם נושאים חשובים הנוגעים לעיסוקו, אולם הגם שכולם צודקים בתחומם, הענף בכללותו נפגע".

הקואליציה לקידום דיור בהישג יד בישראל : בנובמבר 2011 פנתה הקואליציה לקידום דיור בהישג יד בישראל לראש הממשלה דאז ולראש הממשלה הנוכחי מר בנימין נתניהו, לשר האוצר דאז מר יובל שטייניץ ולשר השיכון דאז מר אריאל אטיאס בנושא

"הצורך במדיניות כוללת לטווח הארוך לפתרון מצוקת הדיור". בפנייתה נאמר כי "ההצהרה^[15] כי מטרת הצעדים הינה להקל על 'זוגות צעירים וחיילים משוחררים לרכוש את דירתם הראשונה', מצביעה כי הממשלה לא גיבשה מדיניות כוללת הנוגעת לכל קבוצות האוכלוסייה - ושוב העניים, אנשים עם מוגבלויות, עולים חדשים, ערבים וקבוצות חלשות נוספות נותרו בחוץ" (ההדגשה אינה במקור).

עמדות הממשלה

גם ממשלות ישראל היו ערות במשך השנים להיעדר מדיניות כוללת וארוכת טווח בתחום הדיור. על כך ניתן ללמוד בין היתר מהחלטותיה ומדברי הסבר שצורפו להצעות החלטות אלו.

לדוגמה, בדברי הסבר שצורפו להצעת החלטת ממשלה מס' 2215 מאוגוסט 2007 בדבר קביעת יעדים כמותיים לתכנון פיזי צוין בין היתר כי "יזום התכנון והפעולות לפיתוחה של הקרקע מפורזים בכמה גופים ובהתאם לכך אין ראייה אסטרטגית כוללת ומשולבת של ממשלת ישראל באשר לכיוונים וליעדי הפיתוח הרצויים למדינה וכי מצב דברים זה מביא לכך שמשרדי הממשלה פועלים ללא תיאום כולל של סדרי עדיפויות" (ההדגשה אינה במקור), וכאמור החלטה זו לא יושמה.

על אף הצורך במדיניות דיור ממשלתית כוללת וארוכת טווח, רק ביוני 2013 החליטה הממשלה (החלטתה מס' 367) להטיל על שר הבינוי והשיכון "להוביל גיבוש מדיניות דיור ארוכת טווח" - משימה שבמועד סיום הביקורת טרם יושמה.

כפי שעולה מממצאי הביקורת בעניין התוויית מדיניות הדיור הלאומית בשנים שקדמו למשבר הדיור ובמהלכו, הממשלה ומשרדיה קבעו מדיניות זו במונחים בלתי אחידים והגדירו באופן לקוי את יעדי המדיניות ואת דרכי יישומה. מנגנוני התיאום בין המשרדים השונים והפיקוח על השגת יעדי המדיניות היו בלתי תקינים ולא היה אפשר לוודא שכל המרכיבים החיוניים להתוויית של המדיניות אכן הוגדרו ותואמו זה לזה.

תגובת משרד ראש הממשלה: בתשובותיהם של מנכ"ל משרד ראש הממשלה ויו"ר המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה, עולה כי הם הכירו בצורך במיסוד תהליכים לעיצוב מדיניות ממשלתית בכלל ומדיניות הדיור בפרט; הם הזכירו בין השאר את החלטת הממשלה מס' 5208 מנובמבר 2012, ולפיה "ימוסדו מנגנונים ותהליכים קבועים לקיום דיונים אסטרטגיים... לרבות בחירה של הדרג הפוליטי את הסוגיות הכלכליות והחברתיות בהן יתמקד הדרג המקצועי, הקמת פורום חשיבה בין - משרדי, וצוות ניהול בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה וגורמי מטה נוספים הבוחן את התקדמות המענה הממשלתי לסוגיות שהוגדרו. במסגרת זו, תחום הדיור נבחר לאחד מששת הנושאים שהוכנסו להערכת המצב האסטרטגית הממשלתית אשר הוצגה לממשלה הנוכחית לאחר כינונה (מאי 2013)".

מנכ"ל משרד ראש הממשלה גם ציין בתשובתו כי "משרד ראש הממשלה יזם את מודרך התכנון הממשלתי¹⁶. במודרך זה מוגדרים קוים מנחים לקביעת תכנית מדיניות ייעודית (עמ' 100 למודרך התכנון), אשר מתווים שלבים לגיבוש מדיניות. חלק זה במודרך התכנון מהווה מתכונת לגיבוש מדיניות ממשלתית" (להלן - מודרך התכנון הממשלתי).

- 15 הצהרת הממשלה ביולי 2010 (החלטה 1980) להנהיג מדיניות שמטרתה הורדת מחירי הדיור מתוך שימת דגש על דירות לצעירים.
- 16 כללי מודרך התכנון הממשלתי לעריכת תכניות עבודה שנתיות של משרדי ממשלה מטעם האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה;

לדעת משרד מבקר המדינה, ההחלטה למסד ולשפר את יכולות הממשלה לקדם את הגיבוש והניהול של אסטרטגיה כלכלית-חברתית היא החלטה חיונית שיש בה כדי לאפשר את מילוי הצורך בעבודת מטה להכנת חומר לדיונים אסטרטגיים בממשלה בתחומי מדיניות ובסדרי קדימויות לאומיים. גם מדריך התכנון הממשלתי, המתמקד בעיקר באופן שבו יש לגבש תכניות עבודה, הוא נדבך מתודולוגי חשוב בהסדרת עבודת המטה לצורך עריכת תכניות ייעודיות ותכניות עבודה שנתיות.

תגובות אג"ת: האגף השייב כי "במסגרת הסיכומים על שינוי מבנה ארגוני ותכנית פרישה במשרד הבינוי והשיכון הוחלט על הקמתה של יחידת התכנון האסטרטגי. לאחרונה מונה מנהל במכרז פומבי והיחידה נמצאת בהקמה. כמו כן, במסגרת הרפורמה במינהל מקרקעי ישראל והפיכתה לרשות, הוחלט כי במבנה הארגוני החדש תוגדר משרה אחת לטובת ניהול תחום אסטרטגיה וטווח ארוך".

תגובות נציבות שירות המדינה: במרץ 2014 השיבה נציבות שירות המדינה כי היא "מובילה בימים אלה רפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי, בהתאם להחלטת הממשלה ובעקבות דו"ח ועדה שדנה בנושא". הרפורמה מתמקדת בתחום ניהול ההון האנושי ואין היא כוללת נושאי תורת ניהול, ובהם עבודת המטה של משרדי הממשלה, קביעת מדיניות, סדרי קבלת החלטות, תיאום ובקרה. עוד ציינה הנציבות כי "כיום, לאור הרפורמה, נציבות שירות המדינה בתפיסתה החדשה אמורה להתמקד בפיתוח תורתי ובקביעת מדיניות ומתודולוגיות" (הדגשה לא במקור). אשר על כן, הנציבות סבורה שיש מקום שהיא תעסוק בפיתוח תורת הניהול בכללותה בד בבד עם תורת ניהול ההון האנושי.

ליקויים בעבודת המטה להתוויית מדיניות הדיור הממשלתית וליישומה

יעדי מדיניות הדיור הממשלתית:

למדיניות הדיור מתלווה בהכרח הגדרה של יעדים שהיא נועדה להשיג או של הבעיות שהיא נועדה לפתור. בביקורת עלה כי לא נקבעו יעדים מפורשים ומדידים שנדרש להשיגם במסגרת מדיניות דיור ממשלתית. לדוגמה, בהחלטת ממשלה מס' 1980 מיולי 2010 נקבע כי יש "לקיים מדיניות שמטרתה הורדת מחירי הדירות, תוך שימת דגש על דירות לצעירים (משפחות ויחידים) הרוכשים את דירתם הראשונה"; אולם לא נקבעו בהחלטה יעדים שהשגתם אכן תאפשר להוריד את מחירי הדיור, ובראש וראשונה לא נקבע מהו השיעור הרצוי של הורדת המחירים. יוצא אפוא שמדובר בהצהרת כוונות ומטרות, אך לא במדיניות בעלת יעדים ברורים אשר מאפשרים לכלל הגורמים הנוגעים בדבר לקבוע דרכי יישומה, הן ברמה האסטרטגית - התכנונית והן ברמה הטקטית - הביצועית.

יודגש כי בהחלטת ממשלה מס' 2213 מאוגוסט 2007 נקבע כי ישנו צורך לקבוע יעדים כמותיים שנתיים בנוגע למספר יח"ד למגורים בתכניות מתאר ובתכניות מפורטות שיאשרו מוסדות התכנון (ועדות מחוזיות ומקומיות); אולם ההחלטה לא יושמה. בהחלטות אחרות של הממשלה אכן נקבעו יעדי תכנון ושיווק כמותיים אך הם לא הושגו. אשר ליעדי תכנון ושיווק שנקבעו בהחלטות הממשלה במסגרת יישום המלצות ועדת טרכטנברג, ציין מנכ"ל משרד ראש הממשלה בהסבריו מנובמבר 2013 כי "לוחות הזמנים להשגת היעדים כפי שנמסרו לוועדת טרכטנברג בידי גופים אלה [משרד הבינוי, מינהל התכנון ורשות מקרקעי ישראל] התבררו כלא ריאליים"; כלומר, נבצר מהגופים האמורים שהפעילו את שרשרת הייצור באותה עת מלעמוד בלוחות הזמנים להשגת יעדים שהממשלה קבעה על בסיס המלצות הוועדה.

תכנית פעולה אסטרטגית להשגת יעדי מדיניות הדיור: על הממשלה להחליט, בהתבסס על יעדי המדיניות שנקבעו, מהן דרכי הפעולה המיטביות להשגת יעדים אלו, במסגרת טווח הזמן שנקבע. דרכי פעולה אלו הן התכנית האסטרטגית להשגת יעדי המדיניות¹⁷.

נמצא כי בתקופה שנסקרה בביקורת, דהיינו בשנים 2005-2012, פעלו משרדי ממשלה ומוסדות המדינה בלא תכנית פעולה אסטרטגית להשגת יעדי מדיניות הדיור הממשלתית, וכל משרד פעל לעתים בנפרד, על פי סדרי העדיפויות שקבע וללא כל תיאום בין-משרדי. הדבר צוין למשל בדברי ההסבר שצורפו להצעת החלטת ממשלה מס' 2215 מאוגוסט 2007 לגבי השנים שקדמו להצעת ההחלטה.

שפה משותפת: כדי להבטיח שעבודת המטה של משרדי הממשלה והמוסדות האחרים תהיה מתואמת נדרש מהם בראש וראשונה לפעול על בסיס משותף ובמונחים אחידים.

למרות זאת, עלה כי המונחים שגורמי התכנון השונים וגורמים אחרים העוסקים בתחום הבנייה והדיור משתמשים בהם אינם אחידים. לדוגמה, כדי לאמוד את מלאי הדיור ואת רמות הביקוש למגורים משתמשת תמ"א 35 בעיקר במונחים של שטח לנפש אולם, בשונה מכך משרדי ממשלה משתמשים במונחים של יח"ד עבור משקי בית. כמו כן, ישנה שונות בהגדרת המונח "דיור בר השגה", למשל בנוגע לשטח הדירה (ראו פירוט נוסף בשער הרביעי).

לדעת משרד מבקר המדינה, אין מדובר בכעיה "סמנטית" בלבד. שונות השימוש במונחים מעידה על חוסר תיאום בין הגופים הממשלתיים המעצבים את מדיניות הדיור הלאומית ואחראים ליישומה.

אשר להיעדר האחידות בנוגע לשטח הדירות ציין משרד הפנים בתשובתו מאפריל 2014 כי בתיקון לחוק הוו"ל מס' 2013 טופל ליקוי זה.

בסיס נתונים על שוק הדיור: בחינה וניתוח של המידע ושל הנתונים אודות שוק הדיור הן חלק מעבודת המטה שנדרש לעשותו במסגרת התוויית מדיניות הדיור הממשלתית. על מידע ונתונים אלו להיות שלמים ותקפים, ככל שניתן.

17 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 53 (2002), בתת פרק "תכנון אסטרטגי", עמ' 47.

כאמור בשער הראשון, לגופים שלטוניים חסרים מידע ונתונים חיוניים על שוק הדיור, אף שהם נדרשים למקבלי החלטות לצורך התוויית מדיניות הדיור ולצורך פיתוח כלים שיאפשרו לגורמים הרלוונטיים להתמודד עם משבר הדיור.

ליקויים מהותיים אלה באו לידי ביטוי במלוא חריפותם בעבודת המטה שקדמה לקבלת שורה של החלטות הממשלה ה-32 בדבר יישום המלצות ועדת טרכטנברג; בהחלטות אלה נקבעו יעדי התכנון והשיווק של קרקעות המדינה, בהסתמך על נתוני רמ"י, משרד הבינוי ומינהל התכנון. בהמשך התבררו היעדים האמורים כ"לא ריאליים", כפי שתואר לעיל.

מנגנון מובנה של ניהול סיכונים: במסגרת התהליך לקביעת מדיניות ממשלתית נדרש להתייחס גם לניהול סיכונים, דהיינו למפות את ההתרחשויות האפשריות החריגות בשוק הדיור אשר עשויות להשפיע השפעה מהותית על יעדי המדיניות ואף לסכן את השגתם, ובהתאם לכך לקבוע את "ארגז הכלים" שיעשה בו שימוש בעת הצורך.

אשר לקביעת מדיניות הדיור הממשלתית, ראוי להזכיר את דבריו של פרופ' יוג'ין קנדל, ראש המועצה הלאומית לכלכלה¹⁸, ולפיהם "מאחר ובנגוד למדינות אחרות בישראל מצב ייחודי שחצי מהשוק נשלט על ידי המדינה, קיימת חובה ליישם מדיניות ניהול סיכונים בשוק הדיור לצמצום תנודתיות המחירים בשוק, על ידי יצירת מלאי תכנוני זמין לשיווק שיישמר לעתות משבר" (ההדגשה אינה במקור).

בתשובתו ממאי 2014 למשרד מבקר המדינה הדגיש ראש המועצה הלאומית לכלכלה כי "תפיסת ניהול סיכונים זו מטרתה התכנונית לקראת המשבר הבא ואינה רלבנטית בטווח הזמן הקצר, קרי למשבר הנוכחי. מאמצי הממשלה מוקדשים בעת הזו להורדת רמות המחירים הגבוהות והיא משווקת כל יח"ד הניתנת לשיווק. יצירת המלאי התכנוני תתאפשר רק לאחר שרמות המחירים תחזורנה לרמה סבירה וניתן יהיה לתכנן מעבר לצרכים המידיים".

בשנים שקדמו למשבר הדיור הנוכחי ובמהלכו לא הורתה הממשלה למשרדים הנוגעים בדבר לגבש מבעוד מועד "תכניות מגירה" או "ליישם מדיניות ניהול סיכונים", כלשון ראש המועצה הלאומית לכלכלה, ולמותר לציין כי אמצעי מדיניות זה לא הופעל בפרוץ משבר הדיור בשנת 2008.

פיקוח, מעקב ודיווח בנושא השגת יעדי מדיניות הדיור: פיקוח על השגת יעדיהן של תכניות ומעקב אחריו הם מרכיבי הכרחי בביצוע של תכניות. פיקוח ובקרה חשוב שיתבססו על מדידה תקפה ומהימנה של מידת השגת יעדי המדיניות. ככלל, דרג המטה מופקד גם על תהליכי היזון חוזר בין הדרג המדיני לדרג הביצועי. עליו לפקח על אופן הביצוע ולעקוב אחריו, למפות ולנהל את הסיכונים ולדווח לדרג המדיני על מידת השגת יעדי מדיניות ועל הצורך בעדכונים ושינויים, אם עולה צורך בכך.

מאחר שבשנים 2005-2012 מדיניות הדיור הממשלתית באה לידי ביטוי, בעיקר בהחלטות הממשלה, המעקב אחר יישומן היה הכרחי לקבלת תמונת מצב בנוגע לאופן יישום המדיניות והשגת יעדיה.

18 הדברים נאמרו ב-23.7.13 בדיון הראשון של הצוות הבין-משרדי שהוקם מכוח החלטת ממשלה מס' 301 (דר/2) ממאי 2013. על הצוות הוטל לגבש תכנית ממשלתית להרחבת ההיצע בשוק הדיור באמצעות בניית יח"ד להשכרה, לרבות השכרה במחיר מופקד.

על פי תקנונים של הממשלות ה-31 וה-32¹⁹, תפקידו של מזכיר הממשלה לרכז את המעקב אחר יישום החלטות הממשלה שעל פי מהותן טעונות ביצוע. במסגרת תפקידו זה עליו לפנות אל השרים מדי פעם בפעם, אך לא פחות מאחת לחודשיים, ולבקש מהם למסור לו בתוך חודש דיווחים בכתב על יישום החלטות הנוגעות למשרדיהם. אשר לנושאים שקבע ראש הממשלה, על מזכיר הממשלה לפנות אל השרים הנוגעים בדבר אחת לשבועיים ולקבל מהם, בתוך שבוע, דיווח בעניינם.

בדיקה של תהליכי המעקב אחר יישום החלטות הממשלה שהתקבלו בשנים 2005-2012 הנוגעות למדיניות הדיוור הממשלתית העלתה כי לעתים הן לא יושמו במסגרת תהליך שיטתי שניהל מזכיר הממשלה.

בתשובתו מאפריל 2014 ציין מזכיר הממשלה כי "אין ביכולתו של מזכיר הממשלה ואין בידי את הכלים, הידע ואף הסמכות, להיכנס ל'נעלי' של השר הממונה או מנכ"ל המשרד ולעקוב אחר הנעשה במשרדו בהקשר של המטלות שהוטלו עליו על ידי הממשלה... המעקב הינו בעל אופי 'דיווחי' וכפי שצוין הממשלה מצויה כל העת בתמונת העניין".

מנכ"ל משרד ראש הממשלה ציין בתשובתו מדצמבר 2013 כי "גם כשנקבעה בחוק או בתקנון עבודת הממשלה הוראה ביחס למעקב על ביצוע החלטות הממשלה, אין כל הוראה בעלת תוכן אופרטיבי, שנועדה לתת מענה למקרים שבהם שרים אינם מבצעים את החלטות הממשלה. המעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה הוא בעל אופי 'דיווחי' ולא מעבר לכך. לאף גורם לא הוקנתה סמכות לאכוף את ביצוע החלטות הממשלה שלא בוצעו. המעקב נותן תמונת מצב ועשוי להמריץ ביצוע בשל עצם קיומו, אך לא מעבר לכך... אין הוראת חוק המאפשרת לממשלה או לראש הממשלה להיכנס לחצרי משרדו של שר על מנת לוודא או לפקח על ביצוע עבודתו, או על ביצוע החלטות הממשלה שהוטלו עליו... על פי השיטה הנוהגת במדינת ישראל, השר אחראי כלפי ראש הממשלה לתפקידים שעליהם הוא ממונה, והממשלה כולה אחראית בפני הכנסת²⁰. לראש הממשלה אין כל אמצעי לבוא בחשבון עם שר כזה, זולת פטוריו" (ההדגשות אינן במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר לעניין זה כי לנוכח תפקידיה ואחריותה והיות שמדובר באחריות המשליכה על חייו של כל פרט ופרט בחברה, הממשלה חייבת לעקוב אחר יישום החלטותיה כדי שתחזיק בידה תמונת מצב מהימנה על פעולותיה. עליה לעמוד על כך שהיא תקבל דיווח על אופן השגת היעדים שנקבעו בהחלטות ולהחליט אילו פעולות נוספות עליה להשלים.

19 בהחלטת ממשלה מס' 5058 מאוגוסט 2012 נקבע כי תקנון הממשלה יעודכן. בפרק י"ג: מעקב אחרי ביצוע החלטות הממשלה; בסעיף 88 לתקנון נקבע בין היתר כי "א) נקבה הממשלה בהחלטתה בגורם שיהיה אחראי למעקב אחר ביצוע אותה החלטה - יהיה הגורם הנזכר בהחלטה אחראי למעקב אחר ביצוע ההחלטה וידווח על ביצועה למי שנקבע בהחלטה... (ג) המעקב אחר ביצוע החלטות המתקבלות במסגרת דיונים על תקציב המדינה, לרבות החלטות הנוגעים לחוקים הקשורים לתקציב, ירוכז על-ידי הממונה על התקציבים במשרד האוצר, אלא אם כן, נקבע אחרת. (ד) מזכיר הממשלה יעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה שעל-פי מהותן טעונות ביצוע... (ה) ... החלטות שבהן לא התקבל מידע אודות ביצוען יפנה מזכיר הממשלה אל השרים ככל שהדבר מתבקש ובנסיבות העניין, ויבקשם לדווח על ביצוע החלטות הנוגעות למשרדם".

20 סעיף 4 לחוק יסוד הממשלה.

פעולותיו של משרד ראש הממשלה בתחום מדיניות הדיור הממשלתי

אשר למעורבות משרד ראש הממשלה בתהליכי התוויית מדיניות הדיור הממשלתי ובמעקב אחר ביצועה, ציין מנכ"ל משרד ראש הממשלה בתגובתו מדצמבר 2013 וממאי 2014 כי "במשטר שבו אנו פועלים כל שר אחראי על תחום פעילות משרדו, ואין גורם אחד בממשלה, שלו שליטה מלאה על מסלול ייצור הדירה (לצורך הרחבת ההיצע) או על הביקוש לה. גם ראש הממשלה ומשרדו פועלים בתוך מסגרת סמכות מוגדרת: בראש ובראשונה, המשרד עוסק בסוגיות שהממשלה הטילה עליו, בין שהן אסטרטגיות ובין שהן נקודתיות". עוד ציין כי "צבר החלטות הממשלה הכרוכות זו בזו שקיבלו הממשלות ה-32 וה-33 מבטאות מדיניות. בהחלטות אלו נקבעו דרכי פעולה ליישומן".

בתשובתו גם פירט מנכ"ל משרד ראש הממשלה את הפעולות והיזמות שנקט המשרד: "בהתייחס לפעולות אסטרטגיות במסגרת הסמכה פורמאלית [הפעולות שהוטלו על משרד ראש הממשלה מכוח החלטות הממשלה - להלן: ההסמכה הפורמאלית], ראוי לציין גם את התכנית למינוף מעבר בסיסי צה"ל לנגב - לרבות ביסוס העיר באר שבע כמרכז ייחודי בתחום הסייבר; ההסכם למימון טיהור המים במתחם תע"ש אשר אפשר את הפקדת התכנית למגורים שם; הסיכום להפרטת תע"ש, הכולל הקדמת הפינני של ארבעת בסיסי צה"ל מאזורי ביקוש לשנת 2014; וקידום החלטות ממשלה לעידוד התיישבות, ההשכלה והתעסוקה בפריפריה, כגון מפת העדיפות הלאומית, שנת לימודים חנים בפריפריה ועוד... בהתייחס לפעולות טקטיות, במסגרת הסמכה פורמאלית, יש לציין את פעולות ועדת החסמים". הוא פירט גם פעולות אסטרטגיות שביצע משרדו מעבר "להסמכה הפורמאלית", כמו גיבוש תכנית שיווק ותכנון אחידה וחקיקת חוק הוורד"לים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הפעולות האסטרטגיות והטקטיות האמורות חיוניות, אך מדובר בפעולות מבוזרות שלא התבססו, כאמור לעיל, על מדיניות ממשלתית כוללת וארוכת טווח בתחום הדיור. אין די במתן ביטוי לקווי מדיניות הדיור הממשלתי באמצעות "צבר החלטות הכרוכות אחת בשנייה". לעשיית עבודת מטה יעילה ואפקטיבית של כל הגורמים הנוגעים, ראוי להגדיר את מכלול המרכיבים הנדרשים ובהם תכנית פעולה אסטרטגית, יעדים, לוחות זמנים, משאבים, מנגנון ניהול סיכונים ומתכונת לדיווח על ממצאי הפיקוח והמעקב. נוסף על כך, יש להגדיר את הגורם המתכלל שבאחריותו להוביל את עבודת המטה לגיבוש המדיניות וליישומה. נמצא כי פעולות אלו כלל לא נעשו או שנעשו באופן חלקי ולקוי.

החלטות ופעולות של קבינט הדיור

כאמור, בהחלטה מס' 23 של הממשלה ה-33, הממשלה הנוכחית, שקמה במרץ 2013 נקבע כי יוקם קבינט דיור בראשותו של שר האוצר מר יאיר לפיד. בהחלטה נקבעו סמכויות הוועדה והן התוויית מדיניות ממשלתית בתחום הדיור; אישור וקידום של רפורמות ושינויים מבניים לייצול מדיניות הממשלה בתחום המקרקעין, התכנון והבנייה למגורים, ומעקב אחר יישומם; וקידום פרויקטים בתחום הבנייה למגורים, בין היתר לדיור להשכרה לטווח ארוך, ופרויקטים של התחדשות עירונית ופינוי בינוי.

החלטות קבינט הדיור

מאז הקמתו באפריל 2013 עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 2013, החליט קבינט הדיור 26 החלטות הנוגעות לתחומי מדיניות הדיור שקיבלו תוקף של החלטות ממשלה. בין השאר עסקו ההחלטות

בתחומים האלו: פיתוח שוק הדירות להשכרה באמצעות הפרויקט הלאומי לדיור בהיקף של כ-150,000 יח"ד, חלקן בשכר דירה מופחת, המתוכננות לבנייה במשך עשור; חיזוק הפריפריה ופיזור אוכלוסין באמצעים מגוונים שהעיקרי בהם הוא מעבר מחנות צה"ל לנגב; ייעולה של שרשרת הייצור באמצעות הרפורמות והסרת חסמים תכנוניים ורגולטורים לאורך כל שלביה, לרבות מתן רשת ביטחון לפרויקטים בעלי חשיבות ועדיפות לאומית כמו הפרויקט הלאומי לדיור; קידום התחדשות עירונית באמצעות שני מסלולים עיקריים: שדרוג המבנים הקיימים במסגרת תמ"א 38 והקמת מבנים חדשים באמצעות פרויקטים של פינוי-כינוי; פעולות לשיפור עבודת המטה כמו קביעת גורם שיוביל את מדיניות הדיור הלאומית ארוכת הטווח; וקביעת יעדים כמותיים.

לאחר סיום הביקורת, בחודשים ינואר-יולי 2014, קיבל קבינט הדיור לפחות עשר החלטות נוספות שגם הן קיבלו תוקף של החלטות ממשלה. ההחלטות עסקו בין השאר בנושאים האלו: "מע"מ אפס לרוכשי דירה ראשונה" - תזכיר חוק שהפיץ שר האוצר, ולפיו עסקה למכירת דירת מגורים שנמכרת לראשונה מקבלן לזכאים, שתבוצע מיום כניסת החוק לתוקף, תזכה בהטבה של מע"מ בשיעור אפס לעניין עסקה זו; "הסדרת יחסי משכיר-שוכר בדירת מגורים" - הפצת תזכיר חוק שנועד להסדרת היחסים בין משכיר דירת מגורים לשוכר הדירה וליצירת מסגרת חוקית מתאימה להבטחת ההגיינות, הסבירות והוודאות ביחסים משפטיים בין הצדדים; ו"שיווק יחידות הדיור במתכונת 'מחיר מטר'" - תכנית שיכין צוות בין-משרדי, בראשותו של שר האוצר, לצורך פרסום מכרזים לבנייה למגורים ובהם ייקבע מחיר מרבי לדירה הנמוך בכ-20% ממחירי השוק.

ההחלטות דלעיל לא נבדקו במסגרת הביקורת הנוכחית, למעט התייחסות של משרד מבקר המדינה לנושאים עקרוניים אחדים, כמפורט להלן:

הטלת אחריות על שר הבינוי והשיכון להוביל גיבוש מדיניות דיור ארוכת טווח

על חשיבות גיבושה של מדיניות דיור ארוכת טווח ועל היעדרה עמדו גם קבינט הדיור והממשלה, ובינוי 2013 קיבלה הממשלה את החלטה מס' 367 ולפיה הוטל על שר הבינוי והשיכון "להוביל גיבוש מדיניות דיור ארוכת טווח".

כאמור, ממועד סיום הביקורת עד יולי 2014 החליטה הממשלה החלטות רבות הנוגעות לשוק הדיור; אולם בפרק הזמן האמור שר הבינוי והשיכון עדיין לא קבע מדיניות דיור ארוכת טווח אף שהממשלה הטילה זאת עליו.

בתשובתו מדצמבר 2013 הבהיר מנכ"ל משרד הבינוי מר בן אליהו כי "תמ"א 35 מהווה מדיניות ממשלתית בתחום התכנון בלבד... מימוש החלטת קבינט הדיור [החלטת ממשלה מס' 367], הקובעת כי שר הבינוי והשיכון אחראי לקביעת מדיניות הדיור הלאומית, מתממשת בכך שהמשרד יחם החלטות העולות להצבעה בקבינט הדיור, ורוותם את כלל השותפים להסכמה בנושא" (ההדגשה אינה במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר לעניין הבהרתו של מנכ"ל משרד הבינוי כי בייזום החלטות בידי המשרד ובאישורן בקבינט הדיור אין די כדי לייתר את הצורך בגיבוש מדיניות דיור כוללת וארוכת טווח שעליה יבססו כל משרדי הממשלה ומוסדותיה את דרכי הפעולה ליישומה.

הפעלת הפרויקט הלאומי לדיור

צוות 90 ימים : בהחלטת ממשלה מס' 301 ממאי 2013 נקבע כי יוקם צוות בין-משרדי שיגבש את התכנית הממשלתית להרחבת ההיצע בשוק הדיור באמצעות בנייתן של כ-150,000 דירות להשכרה במשך עשור (להלן - הפרויקט הלאומי לדיור). בנובמבר 2013 הגיש הצוות את המלצותיו. בהחלטת ממשלה מס' 987 מנובמבר 2013 אומצו המלצותיו בין היתר בתחומים האלו: המלאי התכנוני הדרוש, סדרי איתור מתחמים, קביעת הליך תכנוני ייחודי לפרויקט הלאומי לדיור, הסדרי קניין ופיתוח עבור הפרויקט, מודל השיווק.

היערכות ארגונית להפעלת הפרויקט : מעיון בהחלטות קבינט הדיור שקיבלו תוקף של החלטות ממשלה עולה שנקבעה היערכות ארגונית של הדרגים המעורבים בפרויקט הדיור הלאומי, כדלקמן:

1. הממשלה וקבינט הדיור הם הדרג השלטוני הקובע את מדיניות הדיור, לרבות המדיניות בתחום הדיור להשכרה ארוכת טווח.
2. לדרג המטה נוספה יחידה חדשה במשרד האוצר הכפופה לשר - מטה הדיור הלאומי. מטה הדיור הלאומי אמור להבטיח את יישום מדיניות הממשלה במסגרת תכנית הדיור הלאומית לקידום דיור להשכרה (החלטת ממשלה מס' 300 ממאי 2013).
3. לדרג הביצועי נוספה חברה ממשלתית חדשה בשם "דירה להשכיר" - החברה הממשלתית לדיור להשכרה בע"מ" (להלן - החברה "דירה להשכיר"), שתפקידה לקדם דיור להשכרה (החלטת ממשלה מס' 770 מאוקטובר 2013 ; החלטות ממשלה מס' 987 ומס' 988 מנובמבר 2013).

עד מועד סיום הביקורת, וגם עד מאי 2014, טרם הוקם מטה הדיור הלאומי, אף שכבר הוחל בקידומו של הפרויקט הלאומי לדיור. יוצא אפוא שאף כי מדובר באחד מהפרויקטים הגדולים והחשובים שבהם תעסוק הממשלה בעשור הקרוב, הוא פועל ללא כל גוף מטה מתאם, מפקח ועוקב אחר יישום מדיניות הממשלה בתחום הדיור להשכרה.

בתשובתו ממאי 2014 הסתמך אג"ת על מכתבו של שר האוצר למבקר המדינה מאוקטובר 2013 וטען כי "כפי שעולה במכתבו של השר, הגוף אשר אמון על מימוש הפרויקט הלאומי לדיור הוא החברה הממשלתית לדיור להשכרה".

משרד מבקר המדינה מעיר לאג"ת כי תפקידי החברה "דירה להשכיר", כפי שהוגדרו בהחלטת הממשלה מס' 770 וכפי שפורטו במכתבו של השר, הם בעיקר תפקידים ניהוליים-משימתיים כמו איתור של מתחמי קרקע לפיתוח, קידום של תכנון סטטוטורי ואישורו במוסדות התכנון, ביצוע הסדרי קניין ופדיון קרקע וניהול פיתוח המתחמים. הקמת החברה הממשלתית החדשה לא זו בלבד שאינה מייתרת, אלא אף מחזקת את הצורך בהקמת מטה הדיור הלאומי (כפי שנקבע בהחלטת ממשלה מס' 300), שמתפקידו בין היתר לתאם ולתכלל את פעולותיהם של משרדי הממשלה ושל גופי השלטון הנוגעים בדבר ולפקח עליהם, כדי להבטיח שמדיניות הממשלה תיושם ויושגו כל מטרותיה במסגרת תכנית הדיור הלאומית והפרויקט הלאומי לדיור.

השפעותיו של הפרויקט הלאומי לדיור על משק המדינה

הפרויקט הלאומי לדיור הוא פרויקט לאומי רחב היקף המשפיע על משק המדינה בכלל ועל שוק הדיור בפרט. על פי החלטת ממשלה מס' 987 מנובמבר 2013 מעורבות המדינה בפרויקט גדולה מאוד. הממשלה נדרשת לבצע שינויי חקיקה כדי לאפשר את הפעלתו, לקדם את התכנון הסטטוטורי במוסדות התכנון, להוציא את הפרויקט לפועל באמצעות קיום מכרזים, לקבוע הסדרים קנייניים בנוגע לפדיון קרקע לטובת בניית הדירות במסגרת הפרויקט ולפקח אחר הביצוע.

להפעלת הפרויקט ישנם גם היבטים תקציביים מהותיים העשויים להשפיע על הכנסות המדינה ועל תקציבה, וזאת בין השאר משום שנדרש לעודד גורמים עסקיים להתמודד במכרזים ולבצע את הפרויקט. מדובר גם בשיווק של קרקעות המדינה במחיר מוזל, במתן רשת ביטחון תקציבית לגורמים העסקיים שתבטיח להם כדאיות כלכלית ובמתן הנחות ופטורים ממסים ומאגרות לזוכים במכרזים. נוסף על כך, לצורך ביצוע הפרויקט נדרש מימון שוטף, לרבות מימון תקורות מינהליות כמו העסקת יועצים חיצוניים, וכן נדרשות הקמתה של החברה הממשלתית החדשה והפעלתה.

כדי לאפשר קיומו של תהליך קבלת החלטות מיטביות בנוגע להיקף המשאבים הציבוריים שיוקצה לתכניות ולפרויקטים השונים המופעלים ביזמה ממשלתית, יש לבדוק בטרם יופעלו אם הם אכן כדאיים למשק המדינה. למשל, ישנן הנחיות של אג"ת בנוגע "לבדיקת כדאיות כלכלית של פרויקטים בתחבורה יבשתית", שלפיהן יזם הפרויקט (משרד ממשלתי או מוסד המדינה) נדרש לבצע סדרת בדיקות על פי מתודולוגיה מוגדרת כדי לקבוע מהי החלופה המועדפת לפרויקט בהשוואה לחלופות אחרות שנבחנו. בבדיקה ייכללו תיאור של יעדי הפרויקט, מתודולוגיית הבדיקה ונתוני רקע, ממצאים על רגישותו של הפרויקט לתנאים המשתנים של המשק הלאומי והעולמי, כמו ריבית, אינפלציה ושער חליפין, כן התועלות והעלויות של כל חלופה בנפרד.

הצורך בבחינת ההשפעות של הפרויקט הלאומי לדיור על משק המדינה, בייחוד שהוצאתו לפועל תתבסס על בנייה להשכרה ארוכת טווח, מתחדד לנוכח תוצאות המכרזים של פרויקטים שמשרד הבינוי כבר ביצע כפיילוט לקראת הפעלת הפרויקט הלאומי לדיור, כגון פרויקט להשכרה ברעננה (ראו בעניין זה בשער הרביעי לדוח זה בפרק על בנייה להשכרה ארוכת טווח).

הביקורת העלתה כי ההחלטה ליישם את הפרויקט הלאומי לדיור התקבלה בלי שנבחנו כדאיותו הכלכלית למשק המדינה, בהסתמך על תפוקותיו העתידיות - הרחבת ההיצע בשוק הדיור, ובייחוד הדיור להשכרה.

בתשובתו מפברואר 2014 ציין אג"ת כי "בנייה להשכרה נדונה בפורומים ממשלתיים שונים מאז החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 1240, מנובמבר 2011, שעניינה הקצאת קרקע לבניית דירות להשכרה... בחינה של פרויקטים ספציפיים, כולל קיום פיילוט בעיר רעננה, ובחינה של ההיתכנות להקמת פרויקטים להשכרה ארוכת טווח והמשמעות של קיום מכרזים מיועדים להשכרה, מבוצעת מזה כשנתיים באגף התקציבים, באגף החשב הכללי, רשות המיסים ובמשרדי הממשלה הרלבנטיים, תוך ליווי על ידי יועצים מקצועיים. בנוסף כללה עבודת המטה סקר ביקושים, בדיקת היתכנות כלכלית ובחינת יכולתם של גופים עסקיים להשתתף בייזום ומימון הפרויקטים".

בתשובתו הנוספת מאפריל 2014 הוא ציין כי "חשוב להדגיש, כי ההחלטה בדבר הגברת שיווקי הקרקע למגורים במודל של שכירות ארוכת טווח על פני שיוקים למגורים בבעלות, הינה החלטת מדיניות של הדרג המדיני. לאור זאת, על מנת להפוך את החלטת המדיניות לתכנית פעולה סדורה, החלטת הקבינט הראשונה בנושא קבעה כי יוקם צוות מקצועי אשר יבחן את הנושאים המפורטים בהחלטה" (הכוונה לצוות 90 הימים). אגף התקציבים הוסיף וציין, כי "בקרוב חברי צוות 90 הימים שרתה הבנה כי לא כל 150,000 הדירות שיקודמו במסגרת הפרויקט הלאומי לדיור, יהיו לדיור להשכרה וזאת מסיבות תכנוניות, כלכליות, חברתיות ותקציביות. שיעור הדירות להשכרה ארוכת

טווח מבין הדירות שיקודמו במסגרת הפרויקט איננו נקבע, והוחלט כי ההחלטה תישאר לשלב שיווק הקרקע.

אשר להבחנה בין מוצר ציבורי ובין הפרויקט הלאומי לדיוור ציין אג"ת כי "קיים הבדל מהותי בין השניים. שכן, את הראשון על המדינה לספק לאזרחיה ובשני על המדינה לייצר את התשתית הרגולטורית והכלכלית בכדי לגרום להתפתחותו של שוק שכירות קונצרני. בהתאם לכך, הבדיקות אותם עורך אג"ת שונות בתכלית. כאשר מדובר במוצר ציבורי, הבדיקה מתמקדת בעלויות התקציביות, המקורות למימון ובחלופות השונות להספקת הציבור. לעומת זאת בפרויקט מסוגו של הפרויקט הלאומי לדיוור, הבחינה הכלכלית מתמקדת בהיתכנות הכלכלית של כל פרויקט ופרויקט, לגופו של עניין".

משרד מבקר המדינה מעיר לאג"ת כי אחד מתפקידיה הוא לנתח את ההשפעות הכלכליות והתקציביות הצפויות של החלטות שהממשלה מבקשת לקבל, ולהביאן לידיעת מקבלי ההחלטות (קרי, השרים) לפני קבלתן. מאחר שמדובר בפרויקט חדשני ומורכב שטרם נוסה בארץ, ולפרויקט עשויות להיות השפעות מהותיות הן על תקציב המדינה הן על החברה כולה, ראוי היה שאג"ת יבחן בין השאר את תפוקותיו מבחינת מספר יח"ד שייבנו במסגרתו, את השקעות המדינה לצורך זה, את היקף האוכלוסייה שתיהנה מהשקעות אלו, את התנאים הנדרשים ליישום ההחלטה ואת התמהיל הרצוי של שכונות מגורים שבהן גם דירות להשכרה וגם דירות למכירה. היעדר בחינה מקיפה ושיטתית שכזאת, לרבות היעדר בחינה של חלופות לפרויקט עצמו וחלופות לאופן יישומו, והיעדר קיום בדיקה בנוגע לרגישותו לתנאי המשק המקומי והעולמי המשתנים כל הזמן הם בגדר עבירת מטה לקויה של אג"ת, המעלה ספק בנוגע לאיזון שבין השקעת המשאבים שתידרש מהמדינה ליישום הפרויקט ובין תפוקותיו.



יכולת ההשפעה של המדינה ומוסדותיה על שוק הדיוור בישראל הייתה ונשארה מכרעת, בעיקר משום שהיא מחזיקה בכלים ובמשאבים רבי עצמה ורחבי היקף ומשום שבבעלותה מרב קרקעות ישראל. לצורך מיצוי השימוש בכלים ובמשאבים משרדי ממשלה ומוסדות המדינה נדרשים לפעול בתיאום ביניהם ומתוך ראייה מערכתית וארוכת טווח של שוק הדיוור, על בסיס מדיניות דיוור ממשלתית שתכליתה לקבוע את היקפה ואופייה של ההתערבות הממשלתית בשוק הדיוור כדי להשיג את יעדי הממשלה.

צבר ממצאי הביקורת בנושא התוויית מדיניות הדיוור הממשלתית בשנים 2005-2012, לפני פרוץ משבר הדיוור הנוכחי ובמהלכו, מלמד על פגמים מהותיים בפעולות הממשלתיות לייזום התכנון ולפיתוח של הקרקע למגורים, הן בשגרה הן בעתות משבר חמור בשוק הדיוור שפרץ בשנת 2008. הדבר בא לידי ביטוי בהיעדר ראייה אסטרטגית כוללת ומשולבת של ממשלת ישראל בנוגע לכיוונים וליעדי הפיתוח והדיוור הרצויים למדינה. עקב כך פעלו משרדי הממשלה ומוסדותיה ללא תיאום כולל של סדרי העדיפויות ושל המטרות הרצויות. מאחר שהממשלה לא קבעה יעדים ברורים ועקביים ליישום מדיניות הדיוור הלאומית נותרה עמימות בנוגע ליעדים הרצויים, אשר פוגעת ביכולת להשיגם וביכולת להפעיל ביקורת ציבורית על מידת השגתם.

הביקורת הנוכחית עסקה אמנם בעיקר בשנים שקדמו להקמת קבינט הדיור באפריל 2013, בראשותו של שר האוצר מר יאיר לפיד, אך מצופה ממשרדי הממשלה ומהרשויות הנוגעות בדבר כי ממצאי הביקורת העיקריים יילמדו ויופקו מהם הלקחים המתבקשים. בין השאר, על משרדי הממשלה להביא בחשבון את הצורך שבקביעת מדיניות דיור לאומית כוללת וארוכת טווח, ובכלל זה - הגדרת יעדים ברורים ולוחות זמנים בני מימוש להשגתם, הפעלת דרג מטה שמתפקידיו לתכלול את תהליך התוויית מדיניות הדיור הלאומית ולשמש מישק בין הדרג המדיני הקובע את מדיניות הדיור ובין הדרג הביצועי המפעיל את שרשרת הייצור של דירות.

פרק שני היבטים במימון בשוק הדיור

מבוא

מטרות בנק ישראל מוגדרות בחוק בנק ישראל, התש"ע-2010 (להלן - חוק בנק ישראל). בחוק נקבע שמטרתו המרכזית של הבנק היא לשמור על יציבות המחירים במשק. עוד נקבע כי על הבנק לתמוך במטרות אחרות של המדיניות הכלכלית של הממשלה, ובייחוד צמיחה, תעסוקה וצמצום פערים חברתיים, בתנאי שלדעת הוועדה המוניתרית הדבר לא יפגע בהשגת יציבות המחירים לאורך זמן. נוסף על כך, נקבע כי על הבנק לתמוך ביציבותה של המערכת הפיננסית ובפעילותה הסדירה.

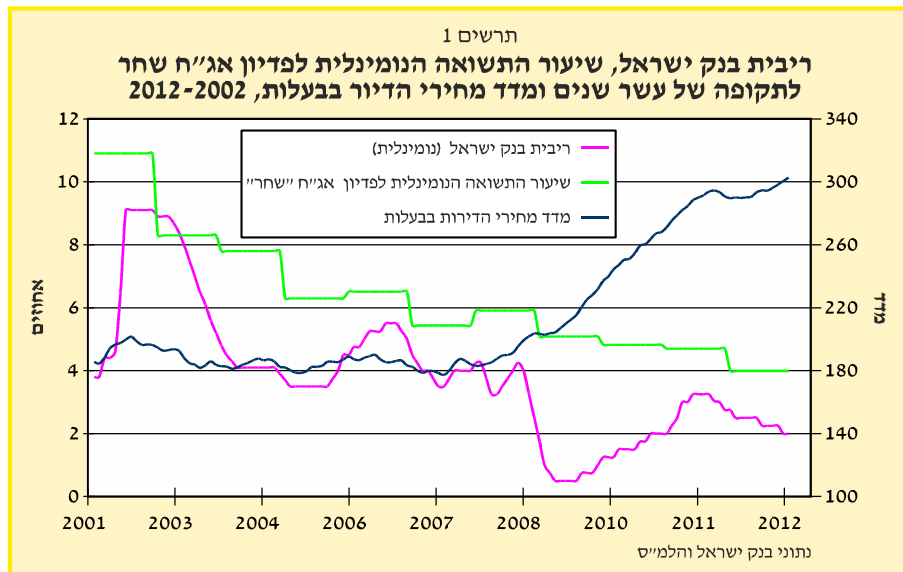
כדי לעמוד במטרותיו הקבועות בחוק, בנק ישראל נוקט כלי מדיניות שונים שלהם השפעה גם על הביקוש וההיצע בתחום הדיור. הכלים העיקריים הם קביעת שיעור הריבית המוניתרית על פי החלטות הוועדה המוניתרית וכן הוראות הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל (להלן - הפיקוח על הבנקים) הנוגעות למגבלות האשראי של הבנקים ולמשכנתאות. נוסף על כך, על פי החוק נגיד הבנק משמש יועץ לממשלה בעניינים כלכליים.

השלכותיה של מדיניות בנק ישראל על שוק הדיור

בתהליך קביעת הריבית החודשית על ידי הוועדה המוניתרית מתקיימים בבנק ישראל שני דיונים - דיון בפורום רחב ודיון בפורום מצומצם. בדיון בפורום הרחב משתתפים, נוסף לחברי הוועדה, עובדים בדרגים שונים בבנק המציגים את תנאי הרקע הכלכליים הרלוונטיים להחלטה, דהיינו את ההתפתחויות במשק הישראלי מהפן הריאלי ומהפן הפיננסי-מוניטרי ואת ההתפתחויות בכלכלה העולמית. בדיון בפורום המצומצם משתתפים חברי הוועדה המוניתרית ושני מנהלי החטיבות הכלכליות (המחקר והשווקים) המציגים את המלצותיהם בנוגע לשיעור הריבית שעל הבנק לקבוע (החלטת הריבית). לאחר מכן מתקיים דיון חופשי בנושא, ולאחריו הצבעה של חברי הוועדה המוניתרית בנוגע לשיעור הריבית. לפי חוק בנק ישראל, החלטות הוועדה מתקבלות ברוב קולות של חברי הוועדה המשתתפים בהצבעה. אם הקולות שקולים, יו"ר הוועדה (הנגיד) הוא המכריע.

להלן בתרשים 1 השינויים בריבית בנק ישראל, בשיעור התשואה הנומינלית לפדיון אג"ח שחר¹ לתקופה של עשר שנים ובמדד מחירי הדירות בבעלות בשנים 2002-2012*:

1 אג"ח שחר היא אגרת חוב לא צמודה של ממשלת ישראל בריבית קבועה.



מהתרשים עולה כי בעוד שבשנים האחרונות שיעור הריבית המוניטרית ושיעור התשואה למשקיעים בהשקעות אלטרנטיביות לשוק הדיור, כמו אג"ח שחר לעשר שנים, נמצאים במגמת ירידה, מדד מחירי הדירות נמצא במגמת עלייה, בעיקר בשנים 2009-2010. אולם כפי שיתואר להלן, אין קשר מובהק בין משתנים אלו כאשר בוחנים את הדברים על פני שנים רבות, והדבר תלוי במשתנים נוספים.

בדוח בנק ישראל לשנת 2010² צוין כי הקצב המהיר של עליית מחירי הדירות בשנים 2009-2010 מוסבר במידה רבה בירידת הריביות במשק על רקע משיב הדיור. עוד צוין³ כי "במחקר נוסף שבחן את הגורמים לעליית המחירים בעשור האחרון... נמצא כי הריבית המוניטרית שהורדה בגלל המשיב, מסבירה כדי מחצית מעליית המחירים בשנתיים האחרונות, ואילו החסר בדירות... מסביר כחמישית בלבד מעלייתם". בדוח בנק ישראל לשנת 2011 צוין כי במחקר שנעשה בבנק נמצא שהעלאת הריבית ב-1.25 נקודות אחוז תביא לירידה של 7.8% במחירי הדירות. עוד צוין כי על פי מודל נוסף שפותח בבנק, המשתמש בהיוון זרמי התשלומים במשכנתה, עבור הלוואה לתקופות של 10 ו-20 שנים, מתקבל כי שיעור הירידה במחיר הדירה המפצה על העלאה כזאת של הריבית היא 6.2%-12.1%, בהתאמה.

בדוח בנק ישראל לשנת 2012 נקבע כי החל מינואר 2008 ועד סוף 2012 העלייה בשכר הדירה, המשקפת ביקוש לשירותי דיור, מסבירה יותר ממחצית מהעלייה במחירי הדירות, וחלק מהיתרה מיוחסת לירידת התשואות הריאליות האלטרנטיביות. עוד צוין שלצד שיעורי הריבית גם זמינות האשראי משפיעה על הביקוש לדירות, המשתקפת כתנאים למתן אשראי שהבנקים מציעים לרוכשי הדירות. מאחר שהיצע הדירות במשק הוא קשיח בטווח הקצר ואף הבינוני, שינוי בביקוש יתבטא קודם כול במחיר הדירה ורק בהמשך ישפיע על היקף הבנייה. יוצא אפוא שככל ששיעור הריבית יורד הביקוש לדירות עולה, ובהיעדר גידול בהיצע הדירות לפי הנדרש עולים גם מחירי הדיור.

2 הדוח השנתי של בנק ישראל (2010), "שוק הדיור וצעדים מקרו יציבותיים", פרק ג, עמ' 108-109.

3 שם, עמוד 64.

בהופעתו בוועדת הכספים של הכנסת באפריל 2013⁴ הסביר נגיד בנק ישראל דאז כי עם הגורמים קצרי הטווח המשפיעים על הביקוש לדירות נמנית גם הירידה בריביות ובתשואות האלטרנטיביות במשק, שהביאה גם לידי עלייה בביקוש לדיור כהשקעה. התשואות הנמוכות גורמות לקושי במציאת אפיקי השקעה המניבים תשואה גבוהה, שוק הדיור הופך לחלופת השקעה אטרקטיבית, ובשנים האחרונות נרשמת עלייה בביקוש לדירות מצד משקיעים.

בתשובתה מדצמבר 2013 מסרה נגידת בנק ישראל ד"ר קרנית פלוג כי "תוצאות המודל שאליהן מתייחס המחקר המאוזכר בדוח בנק ישראל לשנת 2010 מצביעות על כך שתרומת ריבית בנק ישראל לעליית מחירי הדירות הגיעה לשיאה בשנים 2009-2010, בעוד שבשנים 2011-2012 תרומת ריבית בנק ישראל לעליית מחירי הדירות הייתה, בדרך כלל, שלילית או אפסית וגם ב-2013 היא קטנה יחסית".

להלן בלוח 1 דוגמה לעלייה בסכום המשכנתה, הצפויה לחול עם ירידת שיעורי הריבית⁵ כפי שהיא באה לידי ביטוי במחירי הדיור.

לוח 1

סכום המשכנתה שתניתן ללווה המשלם החזר חודשי של 2,600 ש"ח במשך 25 שנים, בשיעורי ריבית שונים*

שיעור הריבית (ב-%)	2.20%	4.20%	6.20%
סכום המשכנתה (בש"ח, מעוגל)	600,000	483,000	396,000

* לפי תשובת בנק ישראל מדצמבר 2013.

מלוח זה עולה כי הירידה בשיעורי הריבית בשנים האחרונות הביאה לעלייה בסכומי המשכנתאות הניתנות בהחזר חודשי זהה אך בשיעורי ריבית שונים. לנוכח עליית הביקוש לדירות וקשיחות רבה בצד ההיצע, ירידת הריבית באה לידי ביטוי בעליית מחירי הדירות.

מעיון בפרוטוקולים של הוועדה המוניתרית שפורסמו עולה כי הוועדה בוחנת במסגרת דיוני הריבית גם את שוק הדיור. בחינת שוק הדיור כוללת את התפתחות מחירי הדיור על פי מדד מחירי הדיור, את סעיף הדיור (המתבסס על מחירי שכר הדירה) במדד המחירים לצרכן, את הפעילות בענף הבנייה ואת השפעתה על הגידול בהיצע הדירות וכן היבטים נוספים המשפיעים על הביקוש לדירות. עם זאת, מידת השפעתה של הריבית המוניתרית על מחירי הדיור היא שיקול אחד מתוך מכלול שיקולים ואין היא בהכרח השיקול המרכזי בקביעת הריבית של בנק ישראל. לוועדה מכלול של שיקולים מקרו-כלכליים נוספים.

לדוגמה, בדוח האינפלציה לשנת 2010⁶ צוין כי "בהחלטותיו הביא בנק ישראל בחשבון את סביבת הריביות בעולם, ופעל בהדרגתיות כדי למנוע ייסוף חד⁷, שיכול להתפתח כתוצאה מהירה של פער ריביות מול חו"ל. שיעורי הריביות של הבנקים המרכזיים הגדולים (ארה"ב, אירופה, אנגליה, יפן) אפסיים, וההערכה היא כי הם לא יועלו בחודשים הקרובים; לפיכך כל העלאת ריבית על ידי בנק ישראל משיקולים של אינפלציה או התפתחויות בשוק הדיור, מלווה בהתרחבות של פערי הריבית מול חו"ל. התרחבות פערי הריבית מעודדת כניסת הון למשק, הלוחצת לייסוף שער החליפין - התפתחות הפועלת לריסון האינפלציה (בעיקר דרך מחירי היבוא), וגם למיתון הפעילות (בעיקר דרך הפגיעה בתחרותיות היצוא)" (ההדגשה במקור). עוד צוין בדוח כי מגזר הייצוא

4 דיון בוועדת הכספים של הכנסת בנושא שוק הדיור ב-29.04.13.

5 הנתונים נוגעים להלוואות בריבית משתנה שאינה צמודה (ריבית פריים).

6 בנק ישראל, דוח האינפלציה לשנת 2010, הרביעי השלישי, אוקטובר 2010, עמ' 24-26.

7 התחזקות שער החליפין של השקל מול שער מטבעות של מדינות אחרות.

מתמודד גם עם רמת ביקושים נמוכה יחסית בעולם, בעטיו של המשבר העמוק השורר אצל שותפות הסחר העיקריות של ישראל. ביוני 2013 מסרה המשנה לנגיד בנק ישראל דאז לנציגי משרד מבקר המדינה דברים דומים.

נגיד בנק ישראל דאז ציין⁸ כי "פערי ריביות בין המשק הישראלי לבין חו"ל מביאים לתנועות הון בהיקף נרחב ולייסוף בשער המטבע, ולכן איננו יכולים לאפשר פערי ריבית גבוהים מדי... הריביות הנמוכות ימשיכו לשרור בשווקים העולמיים לעוד זמן רב, עד שיתחילו להופיע סימני צמיחה, או לחלופין סימנים של אינפלציה... נכון להיום, הריביות בעולם צפויות להתחיל לעלות בתחילת 2015. איני רוצה להיכנס לויכוח על מלחמת המטבעות - ברור שעלינו להמשיך להתמודד עם המצב שבו במשקים העיקריים הריביות נותרות נמוכות לאורך זמן".

בדיווח לציבור על הדיונים המוניטריים בבנק ישראל לקביעת הריבית לחודש אוקטובר 2013, שהתקיימו בימים 22.9.13 ו-23.9.13, צוין כי שלושה מחברי הוועדה המוניתרית תמכו בהחלטה להוריד את הריבית ושניים הצביעו בעד השארתה ללא שינוי. הדיון בוועדה התמקד בכמה סוגיות עיקריות: רמת הפעילות והביקוש לתוצר המקומי, פעילות ריאלית ופיננסית בחו"ל, האינפלציה ושוק הדיור. בדיון הועלה החשש מפני השפעה ארוכת טווח של רמת ריבית נמוכה על המשך ביקושים גבוהים בשוק הדיור. חברי הוועדה שצידדו בהורדת הריבית טענו בין היתר כי הצעדים שנקט לאחרונה המפקח על הבנקים להקטנת הסיכונים בשוק המשכנתאות יפעלו לקיצוץ ההשפעה של הורדת הריבית על שוק זה. חברי הוועדה שצידדו בהשארת הריבית ללא שינוי הדגישו בין היתר את ההשפעות של הורדת הריבית על המשך עליית מחירי הדיור ועל דפוסי החיסכון.

בהודעה על ההחלטה להורדת הריבית הדגישה הוועדה בין היתר כי "נמשכת העלייה במחירי הדירות ונטילת המשכנתאות בהיקפים גבוהים, אולם הנחיות המפקח על הבנקים, המגבילות את שיעור ההחזר מן ההכנסה, חלק ההלוואה שניתן בריבית משתנה ואת התקופה הסופית לפירעון ההלוואה במשכנתאות, צפויות להפחית את הסיכון לציבור נוטלי המשכנתאות ולמערכת הבנקאית...". וכי "בנק ישראל ישתמש בכלים העומדים לרשותו על מנת להשיג את מטרותיו - יציבות מחירים, עידוד התעסוקה והצמיחה, ותמיכה ביציבות המערכת הפיננסית - ובהיבט זה, ימשיך לעקוב אחר ההתפתחויות בשוקי הנכסים ובכלל זה שוק הדיור".

כאמור, בחוק בנק ישראל נקבע כי הנגיד יעצץ לממשלה בעניינים כלכליים. בפועל, הנגיד או נציגיו משתתפים בישיבות ממשלה, בוועדות הכנסת ובפגישות עם שרים ועם נושאי תפקידים. למשל, במאי 2011, בדיון בוועדת הכספים של הכנסת בנושא שוק הדיור ציין הנגיד דאז כי הפתרון לבעיות הדיור בטווח הארוך יהיה חייב לבוא מצד ההיצע ופעילותו של בנק ישראל בתחום מוגבלת בעיקר לצד הביקוש. בנובמבר 2011 ציין הנגיד דאז בוועדת הכספים כי במדינות רבות נמצא שפגיעה ביציבות ענף הנדל"ן פגעה קשות ביציבות המשק: משקים שהגיעו למצב בו בנו בקצב מהיר, אבל כשהמצב השתנה ענף הבנייה נעצר באופן פתאומי. במצב כזה מתרחש משבר בענף הנדל"ן, הפוגע לא רק בענף עצמו וברוכשי הדירות אלא גם במערכת הבנקאית, ביציבות הפיננסית ובציבור כולו. הנגיד דאז תיאר לוועדת הכספים כי בשיחה עם שר הבינוי והשיכון דאז הוא המליץ על קצב שיווק קרקעות לבנייתן של כ-40,000 יח"ד בשנה כדי להימנע מפגיעה ביציבות השוק.

בדיון נוסף בוועדת הכספים בנושא שוק הדיור, באפריל 2013, הציג הנגיד דאז את המלצות בנק ישראל בנוגע לאמצעים הרצויים שיש לנקוט כדי להשפיע על היצע הדיור. בין היתר הוא המליץ להגדיל את היקף הקרקע הזמינה לבנייה, לפעול לקיצור משך הזמן העובר מתכנון הבנייה עד תחילת הבנייה בפועל ולרסן את הביקושים מצד משקיעים באמצעות צעדי מיסוי, בעיקר בנושא מס השבח.

8 בנק ישראל, הודעה לעיתונות, דברי נגיד בנק ישראל בכנס הרצליה במסגרת המושב "מגמות במשבר הכלכלי העולמי - משמעויות לישראל", כנס הרצליה ה-13, מרץ 2013.

משרד מבקר המדינה מעיר שתכנית הממשלה להתמודדות עם מחירי הדיור צריכה להתחשב גם במצב שבו שורת ריבית נמוכה במשך תקופה ארוכה, המביאה בין היתר ללחצי ביקוש לדירות ולעליית מחירי הדיור.

מנתוני בנק ישראל⁹ בנוגע להשפעות של צעדי המדיניות שנקט בתחום המשכנתאות בשנת 2011 עולה שהצעדים כווננו בעיקר להפחתת הסיכון מתוך רצון להגן על הלווים והמלווים מפני עלייה חדה בסכום התשלום החודשי לנוטלי משכנתה בריבית משתנה, אך בה בעת הם ייקרו את המשכנתאות, והטילו נטל נוסף על זוגות צעירים הרוכשים דירה ראשונה, ש-90% מהם נזקקים למשכנתה לצורך קניית דירה (לעומת 50% מהמשקיעים) ואין ברשותם הון עצמי.

מניתוח נוסף שעשה בנק ישראל¹⁰ עולה שהצעד המקרו-יציבותי¹¹ המגביל את הרכיב של הריבית המשתנה בהלוואה לדירה לשליש משווייה שקול להעלאת הריבית ברבע נקודת אחוז. כמו כן, חיוב הבנקים לבצע הפרשות ולהחזיק כריות הון גדולות יותר, כנגד הלוואות לדיור ששיעורן עולה על 60% משווי הדירה, גורמות לייקור ההלוואות. צעדים אלו של בנק ישראל מביאים לידי מיתון מסוים של הביקוש לדירות.

בתשובתו מסר בנק ישראל כי נקט בשורה של צעדים שמטרתם להקטין את הסיכון הגלום במשכנתאות ללווים ולמלווים. צעדים אלו ננקטו מתוך בחינת האפקטיביות שלהם וממציאת האיזונים ההולמים בבחינת השלכותיהם הצפויות של הצעדים. דווקא במקרים שנקטו צעדים על פי מאפיינים של הלווה ניתנה הקלה בצעדים לרוכשי דירה ראשונה יחסית לאוכלוסיות אחרות (משקיעים או משפרי דיור). כך למשל, נקבעו בצעדים שנקט הפיקוח הקלות, כגון הצעד שנקט ביום 28.10.10 בו הוחרגו מהדרישה להקצאת הון נוספת הלוואות שסכומן נמוך מ-800,000 ש"ח וכן הצעד שנקט ב-1.11.12 ובמסגרתו נקבע כי שיעור המימון המרבי לדירה ראשונה יהיה 75% מערכה, לעומת שיעור מרבי של 50% לדירות להשקעה.

יצוין כי הצעד שנקט הפיקוח על הבנקים ביום 28.10.10 בו הוחרגו מהדרישה להקצאת הון נוספת הלוואות לדיור שניתנו ללווים שעומדים בקריטריונים של משרד הבינוי והשיכון לקבל מהמדינה עזרה בשיכון בוטל על ידו במרץ 2013.

הקביעה מנובמבר 2012 ולפיה שיעור המימון המרבי לרוכשי דירה ראשונה יהיה 75% עלולה להביא לכך שרוכשי דירה ראשונה בעלי יכולת החזר שוטפת של המשכנתה, אך חסרי הון עצמי מספיק, שלפני הצבת המגבלה יכלו לרכוש דירה בשיעור מימון של 90%, לא יוכלו לרכוש דירה ויאלצו לפנות לשוק השכירות.

-
- 9 בנק ישראל, הודעה לעיתונות מתוך דוח שכותרתו "ההתפתחויות המרכזיות בשוק הדירות להשקעה בשנים האחרונות", 5.3.12.
- 10 דוח בנק ישראל לשנת 2011, "התוצר, השימושים וענפי המשק", פרק ב, עמ' 71-90.
- 11 צעד מקרו-יציבותי הוא פעולה הנועדה לבלום פגיעויות מערכתיות, דהיינו להקנות יציבות למערכת הפיננסית כמכלול.

מחקר של בנק ישראל הצביע על כך שנטל המשכנתה המוטל על רוכשי דירה למגורים גדול מזה המוטל על רוכשי דירה להשקעה¹².

בתשובתו מסר בנק ישראל כי "יש להדגיש שעיקר הגידול בנטל המשכנתאות נובע מעליית מחירי הדירות ולא מהצדדים הפיקוחיים. הצדדים הפיקוחיים נדרשו לשם הקטנת הסיכונים, הן לבנקים והן לנוטלי המשכנתאות, והסיכונים קיימים גם (ואולי בעיקר) לרוכשי דירה ראשונה (להבדיל ממשפרי דיור או משקיעים) ובהתאם הם אלה שנושאים בנטל הנובע מכך".

מהאמור עולה כי הצדדים שבנק ישראל נוקט משפיעים בכיוונים שונים על מחירי הדירות ועל עלויות המימון לרכישתן. מצד אחד, הבנק נוקט מדיניות של ריבית נמוכה כדי לתמוך בפעילות המשקית המשליכה על הגדלת הביקוש ועל העלאת מחירי הדיור, ומצד אחר הצדדים היציבותיים שהבנק נוקט בשוק המשכנתאות במטרה לטפל בהתגברות הסיכונים ללווים ולמלווים ממתנים את הביקוש. כאמור, לנוכח העובדה שבנק ישראל פועל על פי מטרותיו הקבועות בחוק, לא ניתן לצפות אפוא כי הוא ישמש הגורם המרכזי הפועל בתחום הדיור.

הגדלת האשראי הבנקאי לקבלנים באמצעות קרן להחזר מע"ם

הפיקוח על הבנקים מורה לבנקים לדווח על האשראי שהם נותנים על פי חלוקה לענפי משק שונים. לפי הוראה 13¹, על הבנק לבחון את ענף המשק שבו פועל הלווה ועל פי הענף לסווג את האשראי הניתן ללווה. מיון ענפי המשק מבוסס על הגדרות הלמ"ס (לפי הסיווג האחד של ענפי הכלכלה, 1993). עם זאת, לעתים בנק ישראל מאחד לענף אחד כמה ענפים עסקיים, כמו ענפי הבינוי והנדל"ן, כדי לשקף את הסיכון המשותף באותם נושאים.

להלן בלוח 2 יתרת האשראי לענף הבינוי והנדל"ן בקבוצות הבנקאיות הגדולות בשנים 2012-2007:

לוח 2

יתרת האשראי לבינוי ונדל"ן בחמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות (במיליארדי ש"ח)

2012	2011	2010	2009	2008	2007
203.9	202.3	187.1	165.8	190.0	175.9

* לפי בנק ישראל, סקירות המפקח על הבנקים, מערכת הבנקאות בישראל - סקירות שנתיות 2012-2007.

מלוח זה עולה שסך האשראי הבנקאי לענף הבינוי והנדל"ן הסתכם בשנת 2012 בכ-204 מיליארד ש"ח. סכום זה שיעורו כ-16.4% מכלל האשראי שהבנקים נותנים לציבור. בכל הקשור לצריכת

12 ראו בנק ישראל, חטיבת המחקר, ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים, 5.3.12 אפריל עד ספטמבר 2013, דצמבר 2013. על פי המחקר, גודלה הממוצע של משכנתה שנוטלים רוכשי דירה להשקעה קטן ב-8.1% מזה של משכנתה שנוטלים רוכשי דירה למגורים; תקופת הפירעון הצפויה למשקיעים קצרה בכארבע שנים וההחזר על משכנתאות שניתנו למשקיעים גבוה ב-6.4% מזה של רוכשי דירה למגורים. ראשית, למשקיעים אמצעים כלכליים רבים יותר, המאפשרים להם לשאת בהחזר חודשי גדול יותר; שנית, בהנחה שמדובר בהשקעה למטרת השכרה, השכירות שתשולם מהווה בסיס מרכזי להחזר החודשי. משקיעים אינם מעדיפים דירות בשכונות מרקע חברתי-כלכלי ספציפי, המחירים שהם משלמים דומים למחירי שרוכשים אחרים משלמים (זכאי משרד הבינוי ואחרים הרוכשים דירה ראשונה ומשפרי דיור) והם מעדיפים לרכוש דירות קטנות יחסית. ממחקר בבנק ישראל עולה שכאשר התשוואה על השכרת דירה עולה בנקודת אחוז, ההסתברות שמשקיע - ולא קונה אחר - ירכוש דירה נתונה עולה בכ-22%; כאשר שער הריבית עולה בנקודת אחוז, ההסתברות לכך פוחתת בכ-8%.
13 המפקח על הבנקים, "הוראות הדיווח לפיקוח, חלוקת סיכון האשראי הכולל לפי ענפי משק (רבעוני)".

האשראי, ענף הבינוי והנדל"ן מדורג במקום השני במערכת הבנקאית אחרי אנשים פרטיים שצריכת האשראי שלהם היא כ-36.7% מכלל האשראי לציבור (כ-50% מהאשראי לאנשים פרטיים הם הלוואות לדיור). הנתונים על ענף הבינוי והנדל"ן המובאים בדיווחי הבנקים כוללים את האשראי הניתן לקבלנים העוסקים בבינוי (כמו מבני מגורים), לפעילויות נדל"ן למיניהן (כמו מסחר בנדל"ן) ולעבודות הנדסה אזרחית¹⁴.

חוק המכר קובע כאמור כי לא יקבל מוכר מקונה, על חשבון מחיר הדירה, סכום העולה על 7% מהמחיר, אלא אם הבטיח את החזר כספו של הקונה באמצעות מתן בטוחה. בפרויקטים לבניית דירות למגורים, המלווים במימון של הבנקים, במסגרת הסכם ליווי הפרויקט הבנקים נוהגים להמציא לכל רוכש דירה כתב ערבות המבטיח שהבנק יחזיר לרוכש הדירה את הכסף ששילם אם הקבלן לא יוכל להעביר לקונה בעלות או זכות אחרת בדירה כמוסכם בחוזה המכר (להלן - ערבות מכר). ערבות המכר שהבנקים מנפיקים נחשבת (לאחר שקלול לפי מקדם שקבע המפקח על הבנקים) לחלק מהאשראי הניתן לענף הבינוי והנדל"ן. לכל תשלום שהלקוח משלם על חשבון הדירה מתווסף המע"ם שתשלומו מובטח גם הוא באמצעות ערבות המכר.

כפי שעולה מלוח 3 שלהלן, היקף ערבויות המכר שנתנו הבנקים לרוכשי דירות בשנים 2009-2012 גדל בכ-33% ומסתכם בכ-40 מיליארד ש"ח:

לוח 3

סך ערבויות מכר שניתנו לרוכשי דירות בשנים 2009-2012 (במיליארדי ש"ח)*

2012	2011	2010	2009	
40.0	37.8	35.7	30.8	סך ערבויות מכר לרוכשי דירות
5.8%	5.9%	15.9%		שיעור השינוי לעומת השנה הקודמת

* לפי בנק ישראל, סקירות המפקח על הבנקים, מערכת הבנקאות בישראל - סקירות שנתיות 2009-2012.

הוראת הפיקוח על הבנקים¹⁵ קובעת שכאשר סך כל החבויות של ענף מסוים לתאגיד בנקאי עולה על 20% מסך כל חבויות הציבור לתאגיד הבנקאי, ייחשב עודף זה כחבות חריגה. בגין חבות זו על הבנק להפריש סכום ההולך וגדל כהפרשה נוספת לחובות מסופקים היכולה להגיע עד לכדי 8% מסכום האשראי המוגדר כחבות חריגה (להלן - מגבלת האשראי הענפית).

בתחילת 2012 הגיעו למשרד האוצר פניות מצד קבלנים בדבר קשיים בקבלת מימון בנקאי לצורך הקמת פרויקטים של בנייה למגורים. דברים דומים נאמרו לנציגי משרד מבקר המדינה במרץ 2013 בפגישה עם נציגים מהתאחדות בוני הארץ.

אג"ת מסר לנציגי משרד מבקר המדינה בפגישה במרץ 2013, כי בחן את נתוני האשראי הבנקאי שחמשת הבנקים הגדולים הציגו בדוחותיהם ביוני 2011, ומצא כי שני הבנקים הגדולים הם המקור לכ-70% מסך האשראי לענף הבינוי והנדל"ן. כמו כן מצא האגף כי שיעור האשראי ששני הבנקים האמורים נותנים לענף הבינוי והנדל"ן גבוה ומתן אשראי נוסף לענף יקרבהם לצורך לסווג כחבות חריגה.

כדי לוודא שלא ייווצר "מחנק אשראי" בענף, שיוביל בתורו לצמצום היקפי הבנייה במשק ולמתווה של עליות מחירי הדיור, הוביל אג"ת להחלטת ממשלה (החלטה מס' 5068 מאוגוסט 2012) בדבר

14 אשראי ללווה העוסק בעבודות הנדסה אזרחית יסווג כאשראי לבינוי ונדל"ן עד שהסתיים עיקר תהליך הבנייה והחלו להתקבל הכנסות של ממש מתפעול הפרויקט. משלב זה יש לסווג לפי ענף המשק שאליו הוא שייך על פי הגדרות הלמ"ס.

15 המפקח על הבנקים, "ניהול בנקאי תקין, הפרשה נוספת לחובות מסופקים", הוראה 315.

"הקמת קרן להחזר מע"מ לבנקים בגין ערבויות בהתאם לחוק המכר בפרויקטים לבנייה למגורים" (להלן - קרן מע"מ). ממסמכי אג"ת עולה כי מתן אפשרות לבנקים שלא לכלול את רכיב המע"מ בערבויות המכר שהם מנפיקים לרוכשי הדירות תאפשר לבנקים להגדיל את מתן האשראי לענף הבינוי והנדל"ן בסכום נוסף של כ-6.3 מיליארד ש"ח.

קרן מע"מ היא קרן תקציבית ממשלתית הנועדה להגדיל את האשראי הפנוי במערכת הבנקאית לצורך מתן אשראי לקבלנים לבנייה ולעבודות תשתית. על פי החלטת הממשלה מאוגוסט 2012 תפעיל רשות המסים את הקרן על פי תקנון, ותתחייב באמצעות כתב התחייבות שהיא תהיה חתומה עליו (נוסף לחתימתו של התאגיד הבנקאי) להחזיר לתאגיד הבנקאי סכום בשיעור של מרכיב המע"מ מכלל הסכום שהתאגיד הבנקאי ישלם לרוכש הדירה, בשל חילוט ערבות המכר שהקבלן העמיד לאותו קונה. לשם תפעול הקרן, על כתב ההתחייבות לכלול הוראות דיווח מהבנק אל הקרן בדבר הדירות שייכללו במסגרת התחייבות הקרן ובדבר סכומי ההתחייבות וכן הודעה בנוגע לכוונת רוכש כלשהו לחלט את ערבות המכר שקיבל.

באותו זמן, כל קבלן המעוניין להיכלל בהסדר צריך לחתום מול הקרן (בהסכמת התאגיד הבנקאי המלווה) על כתב שעבוד, ולפיו הקבלן משעבד לטובת המדינה כל החזר מע"מ המגיע לו בשל ביטול עסקת מכר עם רוכש שבחר לחלט את ערבות המכר. על פי החלטת הממשלה, את תקנון הקרן יקבע מנהל רשות המסים בהתייעצות עם החשב הכללי, עם אג"ת ועם המפקח על הבנקים; כתב התחייבות הקרן וכתב השעבוד יסוכמו בין הגורמים האמורים עד 30.8.12; ופעילות הקרן תוגבל לפרויקטים שהסכם הליזוי שלהם נחתם בין 1.9.12 ל-31.12.15.

נמצא כי במועד סיום הביקורת, יותר משנה לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה, הקרן עדיין לא הופעלה, ולמותר לציין שטרם נבחנה מידת האפקטיביות שלה בהגדלת מתן האשראי לתחום הנדל"ן והשפעתה על היצע הדירות ומחיריהן. משרד מבקר המדינה מעיר כי עקב האיחור בהפעלתה של הקרן, על אג"ת לבחון האם השארת מועד סיום הפעלתה ללא שינוי עולה בקנה אחד עם מטרת הקמתה.

סגן הממונה על התקציבים מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2013 (להלן - תגובת אג"ת) כי מיום קבלת החלטת הממשלה התקיימו דיונים רבים בין אג"ת ובין נציגים מבנק ישראל, מרשות המסים ומאגוד הבנקים, ובקרב יסוכם מסמכיה של קרן מע"מ באופן סופי. דברים דומים מסר בתשובתו חשב רשות המסים. הוא הוסיף כי רשות המסים פיתחה מערכת ממוחשבת לקליטת הדיווחים מהתאגידים הבנקאיים לצורך הניהול השוטף של הקרן וביצוע בקורות ומנהל הרשות מינה לקרן ההנהלה וכן ועדת משנה.

בתקופה שעברה מאז בחן אג"ת את הצורך בהקמת קרן מע"מ חלו שינויים בזמינות האשראי הניתן לענף הבינוי והנדל"ן. בפגישה עם נציגי בנק ישראל ב-28.1.13 נמסר לנציגי משרד מבקר המדינה שמגבלת האשראי בענף האמור אינה אפקטיבית. לדברי נגיד בנק ישראל¹⁶ "גורם נוסף שמשפיע על היצע הדירות הנו האשראי לקבלנים. בהקשר לזה נשמעות טענות על פיהן הקבלנים אינם מקבלים מספיק אשראי... למרות המגבלה הענפית על האשראי לענף הנדל"ן, המערכת הבנקאית יכולה, באופן עקרוני, לספק עוד אשראי בהיקף של כ-20 מיליארד שקל לענף, גם אם חלק מהבנקים נמצא קרוב לסף שנקבע. לאחרונה גם הקל המפקח על הבנקים על הדרישה להקצאת הון בגין ערבויות חוק המכר, שמאפשרת להגדיל את החשיפה לענף הנדל"ן, העובדה שלא כל הבנקים נמצאים במגבלה שהוטלה עליהם מראה שהם בעצמם אינם רואים לנכון להגדיל את האשראי לענף. אין זה תפקידו של המפקח על הבנקים, ואין בכוונתו, להכריח את הבנקים להגדיל את האשראי לענף - זה

16 בדיון בוועדת הכספים של הכנסת בנושא שוק הדיור ב-29.4.13.

תפקידם של הבנקים להחליט על היקפי האשראי שלהם, והמפקח צריך להתערב רק כאשר הבנקים פועלים שלא כשורה".

להלן הנתונים שמסר בנק ישראל למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2013 בנוגע לאשראי הפנוי לענף הבינוי והנדל"ן במערכת הבנקאית, שאותם חישב לצורכי מעקב שוטף:

לוח 4

האשראי הפנוי לענף הבינוי והנדל"ן במערכת הבנקאית (במיליוני ש"ח)

ספטמבר 2011	דצמבר 2011	ספטמבר 2012	דצמבר 2012
12,442	18,179	26,393	23,041

מנתונים אלו עולה כי אין ממש בטענות על חוסר יכולתם של הבנקים להגדיל את האשראי לענף הבינוי והנדל"ן עקב מגבלות רגולטוריות. על אג"ת לבחון את הנחותיו בדבר הגידול הצפוי באשראי לבנייה למגורים בעקבות הקמת קרן מע"ם והשפעתו האפשרית על היצע הדירות; וזאת משום שנראה כי הסיבות להימנעותם של הבנקים להגדיל את האשראי לבנייה אינן נעוצות במגבלות אשראי ענפיות והשפעתה של פעילות הקרן על מספר התחלות הבנייה קטנה מהמצופה.

בתשובתו מסר בנק ישראל כי המלצת משרד מבקר המדינה בדבר הצורך בבחינה מחודשת של ההנחות בנוגע לגידול הצפוי באשראי לבנייה למגורים בעקבות הקמת הקרן ושל השפעתו האפשרית על היצע הדירות מקובלת עליו, והוא יסייע בבחינה מחודשת כאמור.

אג"ת מסר בתשובתו כי "אין ספק כי חלק מהקושי בקבלת אשראי בענף הנדל"ן, נובע מגורמים שאינם תלויים במגבלה הענפית, כגון עליית פרופיל הסיכון של הענף לאור עליית מחירי הדירות. הקרן נועדה להתמודד עם העובדה שהבנקים המספקים כ-70% מהיצע האשראי לענף היו, בעת ביצוע הבדיקה, קרובים למגבלה הענפית ובהתאם לכך הוגבלה יכולתם להקצות אשראי. כפי שעולה מבדיקתכם, עומקו של מחנק האשראי הנוכחי פחתה אולם הקמת הקרן מאפשרת להגמיש את היצע האשראי לענף. הפעלתה של הקרן תטיב עם הענף ותקל על גיוס אשראי מהבנקים, אשר הינם, עדיין, ספק האשראי המרכזי של הענף".

הערכת הסיכון הכרוך בקרן מע"ם

אג"ת העריך שסכום ערבויות המכר המכוסות באחריות המדינה בקרן מע"ם מסתכם בכ-40 מיליארד ש"ח. משך תוקפה של ערבות המכר היא כארבע שנים, ולפיכך ניתנות ערבויות מכר בסכום של כ-10 מיליארד ש"ח בשנה. על פי שיעורן הכולל של ערבויות המכר סכום המע"ם הנקבע לפיהן הוא כ-1.6 מיליארד ש"ח (במאי 2012 היה שיעור המע"ם 16%). בפגישה במרץ 2013 מסרו נציגי אג"ת לנציגי משרד מבקר המדינה כי הסכום שיתוקצב בקרן מע"ם צריך לשקף ולהלוו את הסיכון שהמדינה לוקחת על עצמה בעצם הקמת הקרן.

עוד מסר אג"ת כי במאי 2012 ביצע בדיקת סיכון באמצעות שימוש במודל שבחן בין היתר את ההסתברות שהבנק יבחר שלא להיכנס לנעלי קבלן שכשל ולהשלים את פרויקט בניית הדירות ומסירתן לרוכשים (להלן - חלופת השלמה), אלא יעדיף לשלם לרוכשים את הסכומים ששילמו עד מועד כשל הקבלן ולממש את נכסי הפרויקט בלי להשלימו (להלן - חלופת מימוש), דבר שיחייב את קרן המע"ם לשלם לבנק את חלקה. עוד נבדק במודל אם החזר רכיב המע"ם באמצעות הקרן משפיע

על שיקולי הבנק אם לבחור בחלופת ההשלמה או בחלופת המימוש. עוד בדק אג"ת את היסטוריית פעולות הבנקים ומצא כי משנת 1973 העדיפו הבנקים את חלופת המימוש רק בכמה מקרים בודדים.

מודל בדיקת הסיכון כלל פרויקט אחד בלבד ובו 100 יח"ד שלהשלמת בנייתן נדרשו עשרה רבעונים. במסגרת המודל נכללו השערות לגבי עלויות הבנייה וההכנסות הצפויות ממכירת הדירות. תוצאות המודל במקרה שבו מחירי הדירות נותרים בעינם הצביעו על רווח גבוה יותר לבנק אם יבחר בחלופת ההשלמה על פני בחירה בחלופת המימוש, וכי עצם קיומה של קרן מע"ם אינו משפיע על בחירת הבנק בין החלופות. לנוכח תוצאותיה האמורות של הבדיקה המליץ אג"ת לתקצב בקרן מע"ם סכום של 10 מיליון ש"ח. החשבת הכללית במשרד האוצר התנגדה להפקדה של הסכום האמור משום שלדעתה הוא אינו משקף את הסיכון הכרוך בפעילות הקרן. עמדתה הוצגה בישיבה אצל מנכ"ל משרד האוצר דאז ב-3.7.12, ונימוקיה פורטו במכתבה למנכ"ל מ-10.7.12. במכתבה ציינה בין היתר כי לנוכח העובדה שמדובר בתחום הנדל"ן, בעת חישוב ההפרשה שתופקד בקרן יש להתחשב בעובדה שמדובר בתחום מסוכן. אם תהיינה נפילות קרוב לוודאי שהן תהיינה בתקופות קשות ממילא, לכן יש לקחת מרווח נוסף בחישוב ההפרשה. היא הוסיפה כי יש לתקצב את קרן מע"ם בלא פחות מ-5% מהסיכון שהיא חשופה אליו.

אג"ת מסר לנציגי משרד מבקר המדינה ב-13.3.13 כי בעקבות עמדת החשבת הכללית החליט מנכ"ל משרד האוצר להקציב לקרן מע"ם סכום של 25 מיליון ש"ח.

החלטת הממשלה בדבר הקמת קרן מע"ם קובעת כי לקראת כל סוף שנת תקציב יבחנו רשות המסים, אגף החשב הכללי ואג"ת את התקצוב הנדרש לקרן על פי הניסיון הנצבר ולפי התפתחותן של רמות הסיכון בשוק האשראי בכלל ובשוק הנדל"ן בפרט.

משרד מבקר המדינה מציין כי ממועד החלטת הממשלה האמורה חלו שינויים שיש בהם כדי להשפיע על פעילות הקרן ועל הערכת הסיכון שהיא חשופה אליו, למשל עליית שיעור המע"ם ל-18%. לפיכך הסכום שהוצע לתקצוב קרן מע"ם - 25 מיליון ש"ח אינו משקף את הסיכון שהמדינה לוקחת על עצמה, אם וכאשר תופעל הקרן, ויש לבחון את הסכום שיופקד בה לנוכח השינוי בנסיבות.

אג"ת מסר בתשובתו כי תקצוב הסכום שיופקד בקרן מע"ם נקבע לפי המודל שגילם את הסיכון הכרוך בהקמתה, וההחלטה שהתקבלה מגובה במודלים שנבחנו בדיונים רבים. עוד מסר כי "הערת המבקר נכונה, אכן חלה עלייה בשיעור המע"ם מאז נקבע התקצוב לקרן. היקף התקציב הנגזר יתון בהתאם".

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לבחון, כנדרש בהחלטת הממשלה, את התקצוב הנדרש לקרן מע"ם לפי התפתחותן של רמות הסיכון בשוק האשראי בכלל ובשוק הנדל"ן בפרט.

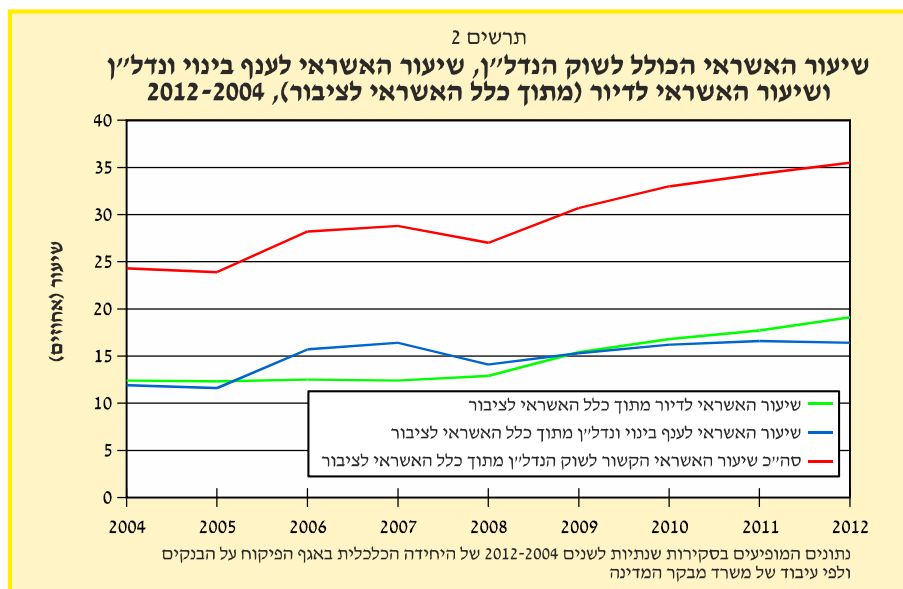
הגבלות הפיקוח על הבנקים על מתן אשראי לרכישת דירות

בסקירה השנתית 2011¹⁷ מציין הפיקוח על הבנקים כי הניסיון בעולם מלמד כי משברים במערכת הבנקאית מתפתחים פעמים רבות מחשיפת התאגידים הבנקאיים לענף הנדל"ן ולאשראי לדיור; וזאת בעיקר על רקע הגדלת היקפי המשכנתאות וקבלת נכסי נדל"ן כבטוחות להלוואות שאינן דווקא למטרת מגורים. נוסף על כך, נמצא מתאם חיובי בסיכון האשראי בין המשכנתאות ובין

17 בנק ישראל, המפקח על הבנקים, היחידה הכלכלית, מערכת הבנקאות בישראל - סקירה שנתית 2011.

האשראי לענף הבינוי והנדל"ן. עוד עולה מהניסיון הבינ-לאומי כי הערכת הסיכונים הגלומים בחשיפה לענף הבינוי והנדל"ן והסיכון הגלום בריכוזיות של ענף זה לוקים בחסר. בישראל, הסיכון הכרוך באשראי לענף הבינוי והנדל"ן גבוה מפאת משקלם הגבוה של האשראי לענף ושל האשראי לדיור, המרכזים יחד כשליש מסך תיק האשראי הבנקאי, ובעטיו של גידול החד של אשראים אלו בשנים האחרונות.

להלן בתרשים 2 פירוט שיעורי האשראי הנוגע לנדל"ן בשנים 2004-2012:



מהתרשים עולה כי שיעורי האשראי הקשור לנדל"ן עלו במידה ניכרת בשנים 2004-2012, והעלייה מושפעת הן מהגידול בשיעור האשראי לענף הבינוי והנדל"ן והן מהגידול בשיעור האשראי הניתן לאנשים פרטיים במסגרת הלוואות לדיור.

בסקירה השנתית 2012¹⁸ מציין הפיקוח על הבנקים כי על רקע עליות המחירים המתמשכות בשוק הדיור והחשש מהתגברות הסיכונים ללווים ולמלווים, הוא נקט כמה צעדים. צעדים אלו נועדו להפחית את ההפסד הפוטנציאלי מהתמשכות תרחיש של ירידת מחירים בשוק הדיור ועלייה באבטלה ולהגן על נוטלי המשכנתאות ולחזק את המערכת הבנקאית. להלן הפרטים:

1. במאי 2011 הגביל הפיקוח על הבנקים את שיעור ההלוואות לדיור בריבית משתנה¹⁹ לכדי שליש מסך ההלוואה לדיור שתאגיד בנקאי מעמיד ללווה. המגבלה חלה על הלוואות חדשות לדיור בכל מסלולי הריבית המשתנה שבהם הריבית עשויה להשתנות במהלך תקופה הקצרה מחמש שנים. כמו כן, ההנחיה מסדירה את חובת הגילוי ללקוחות שנטלו בעבר הלוואות לדיור במסלול ריבית משתנה.

18 בנק ישראל, המפקח על הבנקים, היחידה הכלכלית, מערכת הבנקאות בישראל - סקירה שנתית 2012.

19 הלוואה לדיור בריבית משתנה היא הלוואה לדיור, או חלק ממנה, ששיעור הריבית שהיא נושאת עשוי להשתנות לאחר מועד אישורה.

בהודעה לעיתונות²⁰ ציין בנק ישראל שההנחיה פורסמה לנוכח המגמות הנמשכות בשוק הדיור, ובעיקר לנוכח ההיקף הרחב של ביצועי ההלוואות לדיור בריבית משתנה הטומנות בחובן סיכון ללווים, וכפועל יוצא למערכת הבנקאית כולה. מדובר בסיכון הכרוך באפשרות שהריבית תעלה ותגדיל באופן ניכר את תשלומי המשכנתה החודשיים המוטלים על הלווים, באופן שישליך על יכולתם לפרוע את ההלוואות כסדרן. עוד צוין בהודעה כי חלק גדול מהמשרבים הפיננסיים שהתרחשו במדינות שונות החלו במתן אשראי לדיור בתנאים שלא שיקפו את הסיכונים המתפתחים בשוק זה ובאופן שלא תאם את העלייה המהירה במחירי הדיור.

2. באוקטובר 2012 הגביל הפיקוח על הבנקים את היקף המשכנתה המרבי לשיעור מסוים מערך הדירה הנרכשת (LOAN TO VALUE - LTV). ההנחיה מגבילה את המשכנתה הניתנת למשקיעים לשיעור של עד 50% מערך הדירה הנרכשת, ואת זו הניתנת לרוכשי דירה אחרים היא מגבילה לשיעור של עד 70% (להלן - מחליפי דיור), למעט הקלה הניתנת לרוכשי דירה ראשונה - לגביהם נקבע שיעור מימון מרבי של 75%.

הבנק ציין²¹ כי שיעורי מימון גבוהים יכולים לפגוע ביכולת הלווים להחזיר בעתיד את המשכנתה אם יתממשו תרחישים של גידול באבטלה וירידה של ממש במחירי הדיור. לפיכך, ההגבלה על שיעור המימון עשויה לסייע למניעת ההשלכות הקשות על משקי הבית ועל המערכת הפיננסית והכלכלה הריאלית, העלולות להיווצר אם יתממשו תרחישים אלו. עוד ציין הבנק כי פעילות המשקיעים בשוק הדיור מוערכת בכ-25% מהעסקאות, והאשראי למשקיעים עלול גם הוא להיות האשראי המסוכן יותר בתיק האשראי הבנקאי אם יתממש תרחיש ירידת מחירי הדיור.

על פי חוק מיסוי מקרקעין, רוכש דירה רשאי להצהיר כי בכוונתו למכור את דירתו, שהייתה דירתו היחידה עד רכישת הדירה החדשה, בתוך 24 חודשים מיום רכישת הדירה החדשה, ומאותו מועד הוא מסווג כמחליף דיור הזכאי להקלות מס.

נמצא כי לצורך הבחנה בין משקיע ובין רוכש מסוג מחליף דיור הפיקוח על הבנקים מסתפק בהצהרה של רוכש הדירה לרשות המסים כי בכוונתו למכור את דירתו הנוכחית. לפיכך, כל רוכש דירה ששינה את דעתו ולא מכר את דירתו הישנה הופך בעצם למשקיע, אף שקיבל משכנתה בשיעור גבוה יותר מזה שקיבל משקיע. עוד נמצא כי הפיקוח על הבנקים אינו מבצע מעקב אחר מספר המקרים שמחליפי דיור הפכו למשקיעים, אם ישנם כאלו, ואחר רמת הסיכון בהלוואות אלו.

בתשובתו מסר בנק ישראל כי הוא ער לחשש שהעלאת הביקורת, ואף שלדעתו פוטנציאל השימוש לרעה בהליך זה נמוך, הוא יבחן חידוד ההנחיה לתאגידים הבנקאיים בדבר ההתייחסות להצהרת הלקוח במועד החיתום. עוד מסר כי הוא סבור שהצהרת רוכש דירה לפי סעיף 9(ג) בחוק מיסוי מקרקעין היא מקור אמין שאינו כרוך בסרבול ובעלויות מופרזות ללווה ולבנקים לצורך הגדרת הלווה כמשתין לאחת משלוש קבוצות הרוכשים, ובהתבססות על הצהרת הרוכש כאמור היה מודע הפיקוח על הבנקים לקושי הקיים במעקב ובאימות ההצהרה. הבנק הוסיף כי לדעתו היתרונות של ההקלה בשיעור המימון לרכישת דירה גוברים על החשש מפני ניצול לרעה של אפשרות זו. באותם מקרים שמחליפי דיור יבחרו להסתיר את כוונתם לרכוש דירה שאינה "דירה יחידה", מדובר ברוכשים שיש להם לכל היותר דירה אחת מעבר

20 בנק ישראל, הודעה לעיתונות, "רכיב ההלוואות לדיור בריבית משתנה יוגבל לשליש מסך ההלוואה לדיור", 27.4.11.

21 בנק ישראל, "שאלות ותשובות: הגבלת שיעור המימון בהלוואות לדיור", 29.10.12.

לזאת הנרכשת, ובוודאי אין הם הדגם המייצג של משקיעים בנדל"ן המלכים את עורך הביקוש בתחום.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לא נמצא שבנק ישראל ניתח את שיעור עליית מחירי הדירות או את מידת הסיכון הנשקפת בגין המשקיעים השונים, על פי חלוקת המשקיעים לפי מספר הדירות שברשותם. יתרה מזאת, מהביקורת עולה כי בשנים 2002-2012 רכשו רוב המשקיעים דירה אחת נוספת להשקעה (כ-224,000 דירות שהן 77% מכלל הדירות להשקעה). כ-15% מהמשקיעים רכשו שתי דירות להשקעה, כ-4% מהם רכשו שלוש דירות להשקעה והיתר רכשו ארבע דירות ויותר.²²

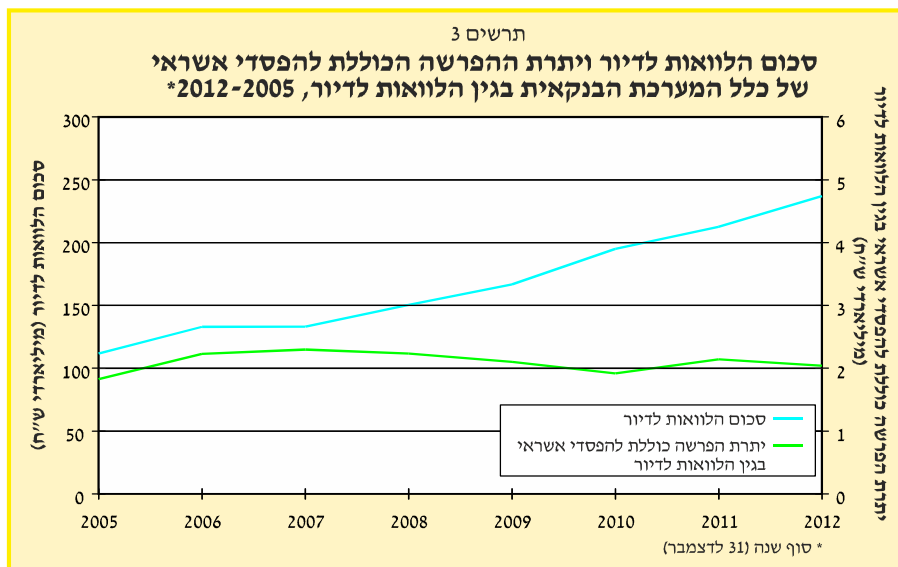
3. במרץ 2013 פרסם הפיקוח על הבנקים מכתב הנחיה לבנקים המחייב הגדלה מדורגת של שיעורי השקלול של הלוואות לדיור לפי שיעור המשכנתה מערך הדירה הנרכשת (LTV) לצורך הקצאת ההון של הבנקים²³ (מ-35% ל-50% ול-75%), הקטנת מקדם ההמרה לאשראי (CCF) המיוחס לערבויות להבטחת השקעות של רוכשי דירות מ-20% ל-10% במקרה שהדירה נמסרה למשתכן והעמדת ההפרשה הקבוצתית המינימלית להפסדי אשראי בגין הלוואות לדיור על 0.35% מיתרת הלוואות לדיור.

בהודעה של בנק ישראל לעיתונות²⁴ צוין שההנחיות האמורות נקבעו לנוכח הגידול המואץ באשראי לדיור בשנים האחרונות בד בבד עם עלייה במחירי הדירות, ומטרתן להגדיל את כריות ההון וההפרשה הנדרשות בגין העלייה בסיכונים הגלומים בתיק האשראי לדיור.

בתהליך הסקירה הפיקוחי ביוני 2010²⁵ מציין הפיקוח על הבנקים כי הוא מכיר בקשר המתקיים בין סך ההון שהתאגיד הבנקאי מחזיק בו כנגד החשיפה לסיכון ובין חוסנם ויעילותם של תהליכי ניהול הסיכונים ושל הבקורות הפנימיות בתאגיד. אולם הגדלת ההון אינה החלופה היחידה לטיפול בסיכונים המוגברים שהתאגיד הבנקאי ניצב בפניהם. יש לשקול גם אמצעים אחרים לטיפול בסיכון, למשל חיזוק ניהול הסיכונים, הטלת מגבלות פנימיות, הגדלת סכום ההפרשות והזרזות ושיפור הבקורות הפנימיות. יתרה מזאת, אין לראות בהון תחליף לטיפול בתהליכי בקרה או ניהול סיכונים בלתי הולמים מיסודם. לפי הוראות הפיקוח על הבנקים²⁶ תאגיד בנקאי נדרש לקיים הפרשה להפסדי אשראי ברמה מתאימה כדי לכסות הפסדי אשראי.

להלן בתרשים 3 יוצגו סכומי הלוואות לדיור ויתרת ההפרשה להפסדי אשראי של המערכת הבנקאית בגין הלוואות אלה בשנים 2005-2012 (במיליארדי ש"ח):

- 22 לפי נתונים של אגף הכלכלן הראשי - הכנסות המדינה, מחקר וקשרים לאומיים.
- 23 הוראות הפיקוח על הבנקים מחייבות את הבנקים להחזיק הון בשיעור מסוים כנגד הנכסים המפורטים במאזניהם וכנגד פריטים חוץ-מאזניים. לשם חישוב שווי הנכסים והפריטים החוץ-מאזניים משקללים כל אחד מהם במשקל סיכון. משקל הסיכון נמוך יותר ככל שהנכס "בטוח יותר", משמע שסביר יותר שמימושו בעת הצורך יהיה בערך הנקוב בספרים. לדוגמה, ניתן להחיל משקל סיכון של 0% לנכס הבנק שהוא אג"ח של מדינת ישראל הנקובות בשקלים ושמומנו בשקלים. פריטים חוץ-מאזניים יומרו לשווה ערך חשיפות אשראי באמצעות שימוש במקדמי המרה לאשראי (CCF - Credit Conversion Factors). לדוגמה, תחליפי אשראי ישירים, כמו ערבויות כלליות לחוב, יקבלו מקדם המרה לאשראי של 100%.
- 24 בנק ישראל, הודעה לעיתונות, "טיוטת הנחיות בנושא הקצאת ההון וההפרשה לחובות מסופקים בגין הלוואות לדיור ושינוי משקל הסיכון של ערבות לפי חוק המכר", 19.2.13.
- 25 בנק ישראל, המפקח על הבנקים, "תהליך הסקירה הפיקוחי (Supervisory Review Process)", 20.6.10.
- 26 המפקח על הבנקים, הוראות הדיווח לציבור, "הפרשה כוללת להפסדי אשראי", סעיף 29.



מהתרשים עולה כי במשך שנים רבות סכום ההפרשה הכוללת להפסדי אשראי בגין הלוואות לדיור של כלל המערכת הבנקאית היה כמעט קבוע (כ-2 מיליארד שקלים). הפיקוח על הבנקים לא העלה את סכום ההפרשה על אף העלייה והגידול המואץ באשראי לדיור בשנים האחרונות - מכ-111.7 מיליארד ש"ח בסוף 2005 לכ-237 מיליארד ש"ח בסוף 2012 (עלייה של 112%) - ולמרות העלייה בסיכון בענף הדיור כפי שעולה מפרסומיו של הפיקוח על הבנקים.

כאמור, במרץ 2013 קבע הפיקוח על הבנקים במכתב הנחיה לבנקים שההפרשה הקבוצתית המינימלית להפסדי אשראי בגין הלוואות לדיור תסתכם ב-0.35% מיתרת ההלוואות לדיור לעומת שיעור ממוצע של 0.22% בספטמבר 2012 (עלייה של כ-59%). נוסף לכך, הפיקוח על הבנקים ציין²⁷ שהוא דורש מהבנקים לוודא כי בשיטות שלפיהן הם קובעים את ההפרשות הקבוצתיות להפסדי אשראי בגין הלוואות לדיור יובאו בחשבון מכלול הגורמים המשפיעים על סיכויי הגבייה של הלוואות אלו²⁸.

בנק ישראל מסר בתשובתו שמינואר 2011, בעקבות השינוי בשיטת המדידה החשבונאית של הפרשות להפסדי אשראי, בדומה למקובל העולם, עבר הדגש הפיקוחי לבדיקת נאותות הכיסוי הכולל של תיק האשראי. במשטר זה המעקב אחר מרכיבי ההפרשה השונים נעשה בעיקר כדי

27 בנק ישראל, "שאלות ותשובות: טיוטת הנחיות בנושא הקצאת ההון וההפרשה לחובות מסופקים בגין הלוואות לדיור ושינוי משקל הסיכון של ערבות לפי חוק המכר" 19.2.13.

28 בנק ישראל פירט בתגובתו כי ב-11.7.10 נקבעה הפרשה נוספת מינימלית של 0.75% על הלוואות חדשות לדיור שיחס ה-LTV שלהן גדול מ-60%, שבגינה גדלו ההפרשות בסוף 2010 בכ-100 מיליון ש"ח (אחרי מס); וכי חלו שינויים נוספים שהביאו לגידול בהפרשה הכוללת במערכת הבנקאית, כגון: שינוי שיטת המדידה החשבונאית החל ב-1.1.11, שהגדילה את ההפרשה הכוללת בכ-3.8 מיליארד ש"ח (33% מסך ההפרשה למועד זה); ופנייה נוספת של הפיקוח לבנקים ב-1.5.11 ובה התבקשו הבנקים להוסיף להפרשה הקבוצתית רכיב נוסף בגין תיק ההלוואות לדיור. מהלך זה הגדיל את ההפרשה הכוללת בכ-300 מיליון ש"ח.

להקל את אופן חישוב ההפרשה ואת בדיקת הנאותות הכוללת שלה. הגידול הניכר בהפרשות בשנת 2011 חזק את יכולת מאזני הבנקים לספוג הפסדי אשראי בכלל התיק, לרבות תיק ההלוואות לדיור. הבנק הוסיף כי בשנת 2012 המשיך הפיקוח על הבנקים לגבש הנחיות נוספות לחישוב ולבדיקות בדבר נאותות ההפרשה הקבוצתית ובדבר יחס הכיסוי הכולל. במרץ 2013 הוחלט ששיעור המינימלי של ההפרשה הקבוצתית בגין ההלוואות לדיור יהיה 0.35%, וכל בנק נדרש לבדוק אם אין מקום שיפריש כספים בשיעור גבוה יותר. גם בעקבות מכתב זה לא חל גידול מהותי ביתרת ההפרשה מכיוון שחלק מהבנקים הגדילו את המחזיקות החשבונאיות בתיק ההלוואות לדיור באופן שקיזז את הגידול בהפרשה (ההוצאות להפסדי אשראי בגין הלוואות לדיור בחצי השנה הראשונה בחמשת הבנקים הגדולים עמדו על כ-400 מיליון ש"ח). באופן זה ההשפעה של הדרישה התבטאה בסופו של דבר בירידה במשקל החובות בפיגור מסך התיק.

משרד מבקר המדינה מציין כי הניסיון בעולם מלמד שמשברים במערכות בנקאות מתפתחים פעמים רבות כתוצאה מחשיפת תאגידים בנקאיים להלוואות לדיור ולענף הנדל"ן, ובעיקר על רקע התרחבות מוצאת של היקפי ההלוואות לדיור. הערכת הסיכונים הגלומים בחשיפות אלו מורכבת במיוחד, וזאת בעיקר על רקע העובדה שמשברים בשוק הדיור מתרחשים בתדירות נמוכה יחסית והיסטוריית ההחזרים של לזוי האשראי לדיור טובה בהשוואה לתיקי הלוואות אחרים.²⁹ עצם העובדה שחלק מהבנקים הגדילו את המחזיקות החשבונאיות בתיק ההלוואות לדיור באופן שקיזז את הגידול בהפרשה מראה כי יש מקום לטיוב תיק האשראי לדיור.

על בנק ישראל לסיים את גיבוש טיוטות ההנחיות הנוספות לחישוב ולבדיקות בדבר נאותות ההפרשה הקבוצתית ויחס הכיסוי הכולל; ובכלל זה, עליו להמשיך לבחון אם יש להגדיל את כריות ההון וההפרשה הנדרשות בגין העלייה בסיכונים הגלומים בתיק האשראי לדיור.



המדיניות שנוקט בנק ישראל, ובכלל זה המדיניות המוניטרית, נקבעות על ידו כדי לעמוד במטרות שנקבעו לו בחוק. לשיעור הריבית המוניטרית שקובע הבנק על מנת לעמוד במטרותיו, להיקף האשראי הזמין במערכת הבנקאית, ולהוראות הפיקוח על הבנקים יש גם השפעה בלתי מבוטלת על שוק הדיור ומחירי הדיור, כחלק ממכלול גורמים נוספים. פעולות שונות שנקטה הממשלה למיתון עליות המחירים, כגון הניסיון להרחיב את היצע האשראי הבנקאי לבנייה ואת היצע הדירות, לא צלחו עד כה.

29 ראו בנק ישראל, שאלות ותשובות: "טיוטת הנחיות בנושא הקצאת ההון וההפרשה לחובות מסופקים בגין הלוואות לדיור ושינוי משקל הסיכון של ערבות לפי חוק המכר" (19.02.13)

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח העובדה שאחד היסודות המרכזיים המניעים את הביקוש וההיצע בשוק הדיור הוא זמינות מקורות האשראי ועלותם, על מקבלי ההחלטות בממשלה לקדם פתרונות ממשיים בתחום זה, תוך שיתוף פעולה של בנק ישראל במסגרת תפקידו של נגיד הבנק כיועץ לממשלה בעניינים כלכליים. בין היתר, על מקבלי ההחלטות לבחון פתרונות מתאימים שיש בהם מצד אחד כדי להקל על האוכלוסיות הנפגעות מהעלייה בביקוש לדיור ומעליית מחירי הדיור, ומצד אחר להקטין את הסיכונים הגלומים במשכנתאות ללווים ולמלווים.

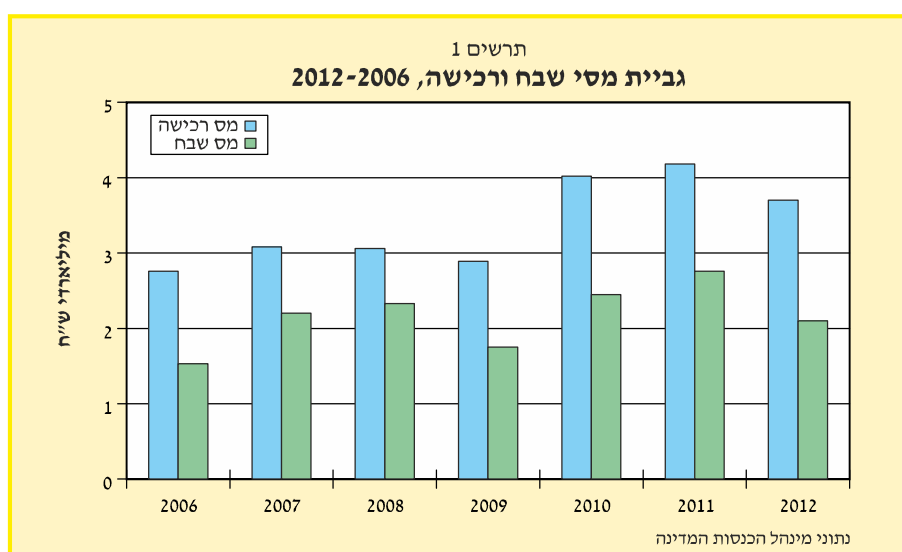
פרק שלישי

השלכות צעדי מיסוי מקרקעין

מבוא

מסי המקרקעין¹ מכוח חוק מיסוי מקרקעין היוו בשנת 2012 כ-2.7% מהכנסות המדינה והם משמשים מקור למימון השירותים שהממשלה מספקת. מדיניות המיסוי היא אחד הכלים להשגת יעדיה של הממשלה ולהכוונת התנהגות הציבור באמצעות תמריצי מס. מערכת מסי המקרקעין משפיעה בין היתר על היצע הדיור, על הביקוש לדיור, על אפיקי ההשקעה של הציבור, על שוק ההון, על רוכשי מקרקעין שהם תושבים זרים ועל פיזור האוכלוסייה.

בתרשים להלן מוצגת גביית מס שבח² ומס רכישה³ בשנים 2006-2012. מהתרשים עולה כי מס הרכישה בשנת 2012 עמד על כ-3.7 מיליארד ש"ח, ומס השבח על כ-2.1 מיליארד ש"ח.



האגפים המרכזיים המופקדים על גיבוש מדיניות המסים במשרד האוצר הם אגף הכלכלן הראשי - מינהל הכנסות המדינה, מחקר וקשרים בינלאומיים (להלן - אגף הכלכלן הראשי), אגף ורשות המסים. בדוח השנתי שמינהל הכנסות המדינה מפרסם נכתב כי הוא מרכז את הטיפול במגוון נושאים הקשורים להכנסות המדינה ולמערכת המס, ובהם חקיקת מסים, ייזום רפורמות מס וטיפול בהן, כלכלת מסים (לרבות האחריות לצד ההכנסות בתקציב המדינה), מיסוי בין-לאומי, בניית בסיסי נתונים בתחום המסים, אגרות משרדי הממשלה וכן נושאים נוספים בתחום המסים.

- 1 לפי חוק מיסוי מקרקעין, מקרקעין הם קרקע בישראל, לרבות בתים, בניינים ודברים אחרים המחוברים לקרקע חבבור של קבע.
- 2 מס שבח הוא מס המוטל על השבח במכירת זכות במקרקעין; השבח הוא הסכום שבו עולה שווי המכירה על יתרת שווי הרכישה כמשמעותה בחוק מיסוי מקרקעין.
- 3 מס רכישה הוא מס מחזור המוטל כשיעור ממחיר מקרקעין שנרכשו.

צעדי מיסוי מרכזיים בתחום המקרקעין ושוק הדיור בשנים 2011-2013

בשל העלייה הניכרת במחירי הדיור בשנים האחרונות והיצע נמוך לעומת ביקוש ובניסיון להשפיע על מגמות בשוק הדיור גם בטווח הקצר ננקטו בשנים 2011-2013 כמה צעדי חקיקה בתחום מיסוי המקרקעין.⁴

הגדלת המס המושט על קבוצות רכישה⁵

תיקון 69 לחוק מיסוי מקרקעין⁶ הטיל מס רכישה גם על בניין שבנתה קבוצת הרכישה ולא רק על הקרקע כפי שהיה בעבר. עד לתחולת התיקון, על רכישת הקרקע הוטל מס רכישה בשיעור 5% ואילו בניית הבניין לא חויבה במס רכישה (לעומת זאת, אם דירה נקנתה מקבלן או בבניין אחר הוטל מס הרכישה על מלוא מחיר הדירה). כמו כן, תיקון⁷ בחוק מס ערך מוסף חייב בתשלום מע"מ על מרכיב הקרקע בעסקת מכירה של קרקע לרוכשי דירות במסגרת קבוצת רכישה, וכך הושוו תשלומים החלים על רוכשי דירות במסגרת קבוצות רכישה לאלו החלים על רוכשי דירות חדשות מקבלן. צעדים אלו שמטרתם הייתה למנוע עיוותי מס עשויים להקטין את הביקוש לבניית דירות באמצעות קבוצות רכישה.

פטור זמני ממס שבח על דירות

כדי לעודד את הגדלת היצע הדירות למגורים ניתן פטור נוסף ממס שבח במכירת דירת מגורים מזכה.⁸ בפברואר 2011 נקבע בהוראת שעה⁹ כי מי שמוכר עד שתי דירות מגורים מזכות, בתקופה שמיום 1.1.11 עד 31.12.12, יוכל לקבל פטור מלא ממס שבח אם מחיר כל אחת מהדירות אינו עולה על 2.2 מיליון ש"ח, וישלם מס שבח יחסי על חלק המחיר העולה על הסכום האמור. באוגוסט 2011 תוקנה ההוראת השעה והוספה האפשרות, בתנאים מסוימים, למכור בפטור ממס שבח דירות שאינן דירות מגורים מזכות, וזאת כדי לעודד מכירת דירות ששימשו לייעודים אחרים, למשל משרדים. צעדים אלו נועדו לעודד מכירת דירות להשקעה כדי להגדיל את היצע הדירות למגורים.

- 4 על השימוש בכלי מס השבח במשך השנים כדי להשפיע על שוק הדיור, וכן על היזמה לבטל את הפטור ממס שבח על מכירת דירה לא יחידה, ראו להלן בפרק "השימוש במס שבח ככלי בתחום הדיור".
- 5 קבוצת רכישה היא קבוצת רוכשים המתארגנת לרכישת זכות במקרקעין ולבנייה על הקרקע של נכס באמצעות גורם מארגן, ובלבד שהרוכשים בקבוצה מחויבים למסגרת חוזית. נכס לעניין זה הוא נכס שאינו דירת מגורים או נכס שהוא דירה המיועדת למגורים או נכסים כהגדרתם בחוק מיסוי מקרקעין.
- 6 תיקון 69 לחוק מיסוי מקרקעין מקורו בסעיף 35 לחוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו-2012 (תיקוני חקיקה), התשע"א-2010. תחילתו של התיקון ב-1.1.11.
- 7 תיקון 40 לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, מקורו בסעיפים 33 ו-34 לחוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו-2012 (תיקוני חקיקה), התשע"א-2010.
- 8 לפי סעיף 49(א) לחוק מיסוי מקרקעין, דירת מגורים מזכה היא "דירת מגורים ששימשה בעיקרה למגורים לפחות באחת משתי התקופות שלהלן: (1) ארבע חמישיות מהתקופה שבשלה מחושב השבח; (2) ארבע השנים שקדמו למכירתה; לעניין הגדרה זו, יראו תקופה שבה לא נעשה בדירה שימוש כלשהו, או תקופה שבה שימשה הדירה לפעולות חינוך, לרבות פעוטון, או דת כפי שקבע שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, כתקופה שבה שימשה הדירה למגורים".
- 9 חוק מיסוי מקרקעין (הגדלת ההיצע של דירות מגורים - הוראת שעה), התש"ע-2011.

הפחתת שיעור מס השבח הריאלי החל על קרקע המיועדת לבניית דירות מגורים¹⁰

כדי לעודד מכירת קרקעות שיאפשרו להגדיל את היצע הדירות נקבע שיעור מס שבח מופחת לפי שיעור המס השולי של היחיד, אך לא יותר מ-20% על קרקע שנרכשה בין 1.4.61 ל-6.11.01 ונמכרה; זאת במקום מס שבח בשיעור מס ההכנסה השולי של היחיד כפי שהיה עד כה.

הגדלת שיעורי מס הרכישה¹¹ המושגים על דירה שאינה דירה יחידה¹²

כדי למנוע מצב שהיצע הדירות החדש ינותב לרכישת דירות להשקעה נקבע בינואר 2011, בהוראת שעה, מס רכישה על רכישת דירת מגורים שאינה דירת מגורים יחידה, ובכך הופחתה הכדאיות לרכישת דירה כאמור. מס הרכישה הועלה לשיעור של 5%-7% ממחיר הדירה. במסגרת החוק לשינוי סדרי עדיפויות לאומיים (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2013 ו-2014), התשע"ג-2013 (להלן - חוק ההסדרים) הוספו באוגוסט 2013 מדרגות מס רכישה של 8% ושל 10% תוך מתן הקלות משנת 2015 ואילך.

לוח 1

מדרגות מס רכישה לדירה שאינה דירה יחידה

שיעור המס (אחוזים)	חלק השווי ממחיר הדירה (מיליוני ש"ח)
דירה שנרכשה עד 31.12.14	
5	עד 1.09
6	1.09-3.27
7	3.27-4.5
8	4.5-15
10	יותר מ-15
דירה שתרכש מ-1.1.15 ואילך	
3.5	עד 1.05
5	1.05-4.5
8	4.5-15
10	יותר מ-15

הפחתת מס רכישה המושג על רוכש דירה יחידה

בינואר 2011 ניתן בהוראת שעה לרוכשים דירה יחידה פטור ממס רכישה על חלק השווי ממחיר הדירה של עד 1.35 מיליון ש"ח. במאי 2013, במסגרת תיקון חוק מיסוי מקרקעין הוגדל חלק השווי ממחיר הדירה הפטור ממס לכ-1.47 מיליון ש"ח¹³. בחוק ההסדרים הוספו מדרגות מס רכישה

10 ש.מ.

11 ש.מ.

12 לפי חוק מיסוי מקרקעין, דירה יחידה היא דירת מגורים שהיא דירתו היחידה של הרוכש בישראל ובאזור; רוכש ובן זוגו, למעט בן זוג הגר בדרך קבע בנפרד, וילדיהם שטרם מלאו להם 18 שנים, למעט ילד נשוי, ייחשבו רוכש אחד.

13 תיקון 75 לחוק מיסוי מקרקעין.

באופן שרוכשי דירה יחידה הרוכשים דירות יוקרה ישלמו מס רכישה בשיעור עולה, ראו להלן בלוח 2.

לוח 2

מדרגות מס רכישה המושת על דירה יחידה

חלק השווי ממחיר הדירה (מיליוני ש"ח)	שיעור המס (אחוזים)
עד 1.47	0
1.47-1.74	3.5
1.74-4.5	5
4.5-15	8
יותר מ-15	10

ביטול הפטור ממס שבח על מכירת דירת מגורים מזכה שאינה דירה יחידה בבעלות המוכר

באוגוסט 2013 בוטל הפטור למכירת דירת מגורים הניתן אחת לארבע שנים, הניתן גם לדירות להשקעה. נקבע שמי שבבעלותו יותר מדירת מגורים אחת יהיה חייב במס שבח עבור מכירת דירותיו אלו, ורק כשיהיה בעל דירה יחידה יוכל למכור אותה בפטור ממס שבח¹⁴.

השלכותיהם של השינויים במיסוי על שוק הדיור

בדוח השנתי של מינהל הכנסות המדינה לשנים 2011-2012 (להלן - הדוח השנתי) נאמר כי חלה ירידה חדה בהיקף הפעילות של קבוצות רכישה בשנת 2011 (כ-15% במספר הדירות), בהמשך לירידה של 8% בשנת 2010. עוד צוין שניתן להניח שהירידה נובעת בחלקה מהכבדת המיסוי על קבוצות רכישה.

בעקבות הפחתת שיעור מס השבח הריאלי המושת על קרקע המיועדת לבניית דירות מגורים, בדוח השנתי מובא אומדן ולפיו בשנת 2011 נמכרו קרקעות המאפשרות בניית 3,800 יח"ד (לעומת 1,800 יח"ד בשנת 2010).

בדוח השנתי האמור ובתגובת הכלכלן הראשי נמסר כי לאחר שפורסמה הוראת השעה ולפיה ניתן למשקיעים פטור ממס שבח למכירת שתי דירות נוספות (להלן - הוראת השעה), גדל שיעור מכירתן של דירות להשקעה לעומת 2010 - בשנת 2010 (לפני הוראת השעה) נמכרו 3,400 דירות ובעקבות הוראת השעה נמכרו 7,000 דירות בשנת 2011 ו-5,400 דירות בשנת 2012.

מהדוח השנתי עולה כי בעקבות העלאת שיעורי מס הרכישה המושת על דירה שאינה דירה יחידה ובשל העלאת הריבית בשנת 2011 על ידי בנק ישראל חלה ירידה ברכישת דירות להשקעה - בשנת 2011 נרכשו כ-22,000 דירות להשקעה (ירידה של כ-29% לעומת 2010). אג"ת ציין בתשובתו

14 חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) תשכ"ג-1963-תיקון 76, שהוכנס בחוק לשינוי סדרי עדיפויות לאומים (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2013 ו-2014), התשע"ג-2013.

מינואר 2014 כי שיעור הדירות שרכשו המשקיעים בשנים 2011-2012 היה קטן בכ-6-7 נקודות אחוז מאשר בתקופה שקדמה לשינויים בתחום המיסוי.

מנתונים שהתקבלו מאגף הכלכלן הראשי ומתשובתו מינואר 2014 עולה כי בשנת 2012 נרכשו רק כ-23,500 דירות להשקעה ונמכרו רק כ-14,950. במחצית הראשונה של 2013 נרכשו רק כ-12,530 דירות להשקעה ונמכרו כ-8,200. לכן, מספר הדירות להשקעה גדל בשנת 2012 ובמחצית הראשונה של 2013.

נמצא כי אף שצעדי המיסוי האמורים הביאו לידי הגדלת היקף מכירת דירות להשקעה בשנים 2011-2012 (לעומת שנת 2010) בכ-3,600 ו-2,000 דירות, בהתאמה, מספרן הכולל של הדירות להשקעה גדל משום שמספר הרכישות היה גבוה ממספר המכירות.

בתשובתו מסר אגף הכלכלן הראשי למשרד מבקר המדינה מינואר 2014 כי מאחר שהוראת השעה הייתה בתוקף עד סוף 2013, ולמשקיעים שצפו את המשך עליית המחירים בשוק הנדל"ן היה תמריץ לדחות את המכירה עד תום תקופת הוראת השעה, מוקדם להסיק מסקנות סופיות בנוגע למידת האפקטיביות של הוראת השעה.

עוד מסר הכלכלן הראשי בתגובתו כי ההנחה שהפתרון לבעיית מחירי הדירות יגיע מצמצום מספר הדירות להשקעה מתעלמת מהאפשרות שפתרונות דיור יכולים לבוא בצורת שכירות ואף פוגע בהיתכנות פתרון זה. אם הממשלה תעודד בעלי דירות להשקעה למכור את דירותיהם, היצע הדירות להשכרה יקטן ומחירי השכירות עלולים לעלות. עקב כך, חלק מהשוכרים יעדיפו לקנות דירה ויהיה מעבר מביקוש לשכירות לביקוש לדירות לרכישה.

בתגובתו מינואר 2015 מסר הכלכלן הראשי כי היצע הדירות להשכרה מסופק רובו ככולו ע"י המשקיעים הפרטיים. "ייבושו" המוחלט של שוק זה יש בו כדי להביא לעליית מחירי השכירות.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף הכלכלן הראשי כי לא נמצאה כל עבודה הבוחנת את המשמעות שבהקטנת מספר המשקיעים והשפעתה על שוק הדיור, ומלמדת על התמהיל הרצוי מהבחינה הכלכלית בין פתרונות השכירות שישפקו המשקיעים, אם ימשיכו להחזיק בדירותיהם, ובין הגדלת ההיצע של דירות לרכישה בעקבות מכירתן של דירות שנקנו לצורכי השקעה.

שיתוף פעולה בין-אגפי לגיבוש חקיקת מיסוי מקרקעין

נמצא כי אג"ת יזם את גיבוש חוק מיסוי מקרקעין (הגדלת היצע של דירות מגורים - הוראת שעה), התש"ע-2011, והקים צוות בשיתוף רשות המסים לבחינת השפעות החקיקה והיבטים שונים בחקיקה, שגם עסק בניסוח החקיקה, אך ללא שיתופו של מינהל הכנסות המדינה כשותף מלא בתהליך.

כבר בדוח משנת 2013¹⁵ עמד משרד מבקר המדינה על כך שעם הקמת אגף הכלכלן הראשי החדש ראוי שמשרד האוצר יקבע את היחס שבין סמכותו ואחריותו של האגף ובין אלו של רשות המסים ואג"ת. כמו כן, עמד על כך שיש להשלים את "נוהל חקיקת מסים" שטיטה שלו הוכנה על ידי הכלכלן הראשי האמור להסדיר את נושא גיבוש מדיניות מס וחקיקה במשרד האוצר.

מתשובתו של אגף הכלכלן הראשי לממצאים בדוח הנוכחי עולה שנוהל חקיקת מסים עוסק בחקיקה ולא במדיניות. לפי תפיסת אגף הכלכלן הראשי, בדרך כלל תהליך החקיקה מתבצע לאחר קביעת המדיניות (או לפחות קביעת עיקרי המדיניות), אם כי לעתים ישנו חזון חוזר מבעיות שהתגלו במהלך תהליך הכנת החקיקה והדבר מצריך מחשבה שנייה בנוגע למדיניות המס. את החקיקה מובילים אגף הכלכלן הראשי ורשות המסים, ובמסגרתה אפשר ליישם כל מדיניות בתחום המסים, גם כזאת שיוזם אגף אחר במשרד האוצר, למשל אג"ת, אך גם לשכת השר ולשכת המנכ"ל.

נמצא שהנוהל שהוצע כבר בדצמבר 2012 טרם הושלם ואושר. עוד נמצא כי אף שאג"ת עצמו יוזם שינויי חקיקה בתחום המסים בכלל ובתחום מיסוי המקרקעין בפרט, הנוהל שהציע הכלכלן הראשי אינו עוסק כלל במקרים אלו; ואם אחד משני האגפים האחרים יזם את החקיקה, הנוהל שהוצע אינו מתייחס לאופן שיתוף אג"ת בתהליך לבחינת ההיבטים של החקיקה והשפעותיה.

בפגישה עם נציגי משרד מבקר המדינה ביוני 2013 מסר אגף הכלכלן הראשי כי ברמה הכוללת של התפיסה הנוגעת לשינויים במס נוצר שיתוף פעולה בין ראש אגף מינהל הכנסות המדינה, ראש אג"ת וראש רשות המסים. אולם טרם נוצר תהליך של שיתוף בהליך ניסוח שינויי החקיקה ובבדיקות שונות הנוגעות להשפעותיה וטרם הסתיים גיבוש הנוהל עקב חילוקי דעות עם רשות המסים. בפגישה במאי 2013 מסר הסמנכ"ל לעניינים מקצועיים ברשות המסים לנציגי משרד מבקר המדינה כי במסגרת הנוהל לא הושם דגש מספיק על הידע הנצבר ברשות שמקורו בניסיונה בתפעול מערכת גביית המס ובהיכרותה את יכולת היישום והאכיפה של הסעיפים השונים, ועל ההבדלים במידת הדחיפות שרשות המסים לעתים רואה בה את הצורך בחקיקה מסוימת, לעומת מינהל הכנסות המדינה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי למצוא את הדרך לשיתוף פעולה מיטבי בין האגפים השונים במשרד האוצר, הן במסגרת גיבוש המדיניות הן במסגרת החקיקה הנלווית לה, כדי שימוצו היתרונות והידע של כל אגף ואגף. כמו כן, ראוי כי נוהל חקיקת מיסוי המקרקעין יושלם ויאושר.

רכיב המסים ומשקלו במחיר הדירה

בלוח 3 להלן מפורטים נתוני תחשיב שעשה מינהל הכנסות המדינה, האומד את משקל המסים (לא כולל מסים עירוניים כמו היטל השבחה) שקיבלה המדינה בשנת 2011 מתוך השווי הכולל של עסקאות למכירת דירות מגורים באותה שנה.

15 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 64 א (2013), בפרק "החלטות בתחום המיסים - תהליך קבלתן והתאמתן ליעדי הממשלה", עמ' 152-157.

לוח 3

שיעור מס הרכישה, מס שבח ומע"מ

מתוך השווי הכולל של עסקאות למכירת דירות מגורים בשנת 2011 (במיליוני ש"ח)*

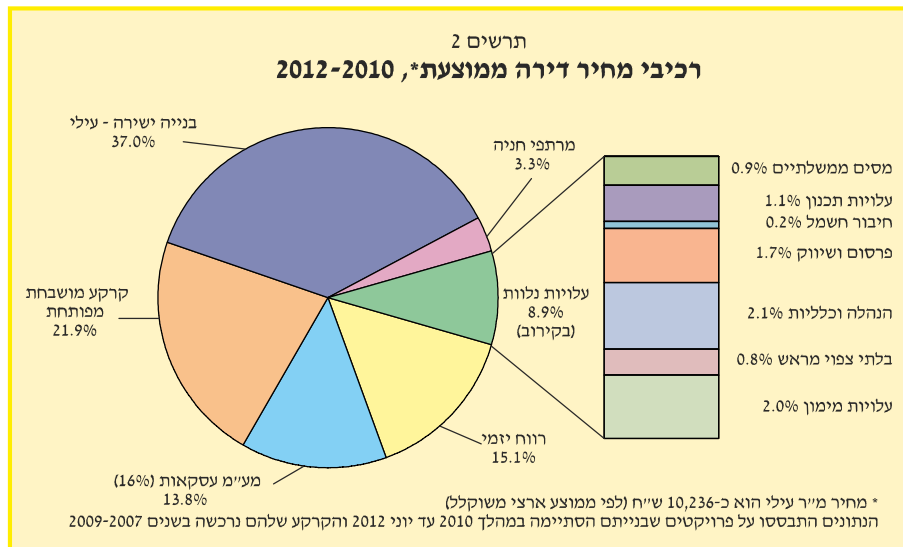
96,214.0	סה"כ שווי עסקאות למכירת דירות
1,894.5	חיובי מס רכישה
163.9	חיובי מס שבח
3,642.9	הכנסות ממע"מ
5.9%	סך הכול משקל המסים מתוך סך כל שווי עסקאות בדירות

* לפי נתונים של אגף הכלכלן הראשי.

באוגוסט 2013 נמסרה למשרד מבקר המדינה טיוטת מחקר שעשה משרד הבינוי (להלן - מחקר משרד הבינוי) בשיתוף הלמ"ס והתאחדות בוני הארץ¹⁶. המחקר עסק בניתוח המרכיבים השונים של עלויות הבנייה למגורים בכמה חתכים - אזור גאוגרפי, מספר הקומות בבניין, הבעלות על הקרקע (בעלות פרטית או בעלות המדינה) וסוג העסקה (עסקה שבוצעה באמצעות יזם או קבוצת רכישה או קומבינציה). במחקר נבדקו כמה מרכיבים המשפיעים על מחיר המכירה הסופי של דירה - עלות קרקע מושבחת ומפותחת (כולל מס שבח והיטלי פיתוח), מסים ממשלתיים, עלות בנייה ישירה, עלות מרתפי חניה, עלויות תכנון, חיבור חשמל, פרסום ושיווק, הנהלה וכלליות, עלויות מימון, עלויות בלתי צפויות מראש ומע"מ¹⁷.

מבצעי המחקר מצאו שלמדיניות הממשלתית והמוניציפלית ישנה השפעה ישירה ומהותית על מרכיבים עיקריים של עלויות במחיר הדירה הממוצע הארצי. להלן תרשים המתאר את התפלגות מחיר דירה לפי ממוצע ארצי משוקלל.

16 את המחקר ביצעו חברות חיצוניות המתמחות בייעוץ כלכלי והנדסי בתחום הבינוי והשיכון.
 17 הנתונים התבססו על פרויקטים שבנייתם הסתיימה במהלך 2010 עד יוני 2012 והקרקע שלהם נרכשה בשנים 2007-2009. מהמחקר עולה כי משנת 2008 חלה עלייה חדה הן במחירי הקרקעות הן במחירי הדירות, בעיקר באזורי הביקוש. לפיכך, סביר שהנתונים במדגם מייצגים פרויקטים שבהם משקל הקרקע יחסית לכלל מרכיבי העלות היה קטן מאשר כיום. בעת שנעשה המחקר שיעור מס הערך המוסף החל על הרוכשים היה 16% ואילו לאחר מועד איסוף הנתונים עלה ל-18% (ביוני 2013).



ניתן לראות כי העלויות הכוללות את עלות הקרקע המושבחת והמפותחת המהוות כ-21.9% ממחיר הדירה (עלות האגרות, היטלים ועלויות פיתוח תשתית מהוות בממוצע כ-4.6% מתוכן), שיעור המסים הממשלתיים הוא כ-0.9% ממחיר הדירה ושיעור המע"ם כ-13.8% בממוצע ממחיר הדירה. בממוצע ארצי - עלויות אלו, שעליהן יש לממשלה השפעה ישירה, שיעורן כ-37% ממחיר הדירה. עוד נמצא במחקר כי באזור המרכז (לא כולל העיר תל אביב) שיעורן של עלויות הקרקע המושבחת והמפותחת בתוספת מע"ם הוא כ-38% ממחיר הדירה ובתל אביב כ-47%¹⁸.

נמצא כי משנת 2008, דהיינו בתקופה שחלה עלייה חדה במחירי הדירות, לא בחנו אגף הכלכלן הראשי, אג"ת ורשות המסים את רכיבי עלויות הבנייה למגורים ואת משקלם במחיר הדירה בכלל ואת שיעור המסים וחלקה של המדינה במחיר הדירה בפרט. יתרה מזאת, הם גם לא בחנו את מחירי הדירות לפי אזורים שונים ולא נעשתה כל הבחנה בין זכאים ובין משקיעים המספקים את הדירות הזמינות להשכרה. בחינה זו היא בגדר תשומה במסגרת תהליך קבלת ההחלטות, והיא מסייעת בין היתר לבחון אמצעים שיסייעו בפתרון מצוקת הדירות וכן לבחון מחדש את ההשפעה והאפקטיביות של האמצעים הננקטים בשוק המגורים בכלל ושל קביעת שיעורי המס השונים והפטורים הקבועים בחוקי המס בפרט.

בתשובת אגף הכלכלן הראשי נמסר שהטענה לפיה הממשלה משפיעה באופן ישיר על 37% לפחות ממחיר דירה, מרמזת על כך שיש ביכולתה להפחית את מחירי הדירות, תוך התעלמות מכך שהממשלה נותנת שירותים בתמורה (ביצוע עבודות פיתוח וכו'), ומשמעות הצעד היא סבסוד ישיר של בניית דירות על ידי הממשלה, וכי הדבר יגרום להגברת הביקוש לדירות.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף הכלכלן הראשי, לאג"ת ולרשות המסים כי ראוי שייזמו מפעם לפעם מעקב ומחקר מעודכנים המציגים נתונים עדכניים על השינויים ברכיבי מחירי הדירות לצורך קביעת מדיניות מיסוי מקרקעין ותשומות לבחינת פתרונות למצוקת הדירות.

השימוש במס שבח ככלי בתחום הדיור

לפני יותר מעשור, בעקבות המלצות ועדת רבינוביץ'¹⁹ תוקן חוק מיסוי מקרקעין²⁰ ומס השבח הופחת בשיעור ניכר: מהמס השולי שחל על האזרח או ממס החברות שחל על חברה, לשיעור של 25% על השבח הריאלי שיחושב באופן ליניארי²¹ למן היום הקובע והלאה. זאת מתוך רצון לשפר את רמת הוודאות ולהאיץ את הפעילות בענף הנדל"ן. ועדה שנייה שהוקמה הובילה למיסוי פרסונלי במקום המיסוי הטריטוריאלי והטלת מס על רווחי הון בבורסה²².

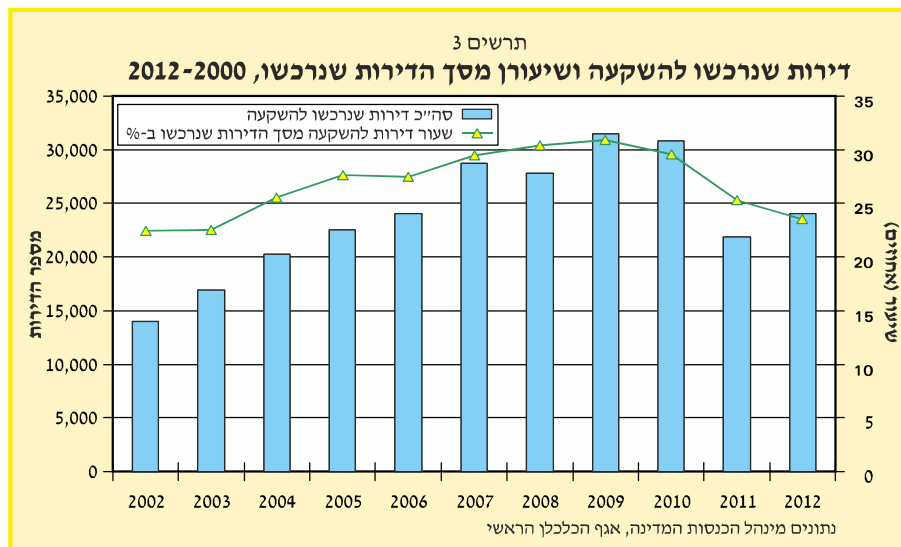
השינויים במגמות של רכישת דירות להשקעה בעקבות הרפורמות במס

השילוב של הפחתת מס השבח על דירות עם הטלת מס על אפיקי השקעה אחרים בשוק ההון עודד את הציבור לבחון את אפשרויות ההשקעה בדירות להשכרה. עוד יש לציין שעל רקע העלייה הגדולה מברית המועצות ניתנו בשנות התשעים של המאה העשרים פטורים נוספים שהביאו להקלות במס לצורך השקעה בדירות להשכרה. במועד סיום הביקורת עדיין היו כמה מהן תקפות:

1. פטור ממס שבח במכירת דירת מגורים - בשנת 1992 חוקקה הוראת שעה²³ למתן פטור ממס שבח במכירת דירת מגורים, שאפשרה בתנאים מסוימים מכירה של עד שתי דירות מגורים בשנה בפטור ממס שבח. כשפג תוקפה של הוראת השעה תוקן חוק מיסוי מקרקעין²⁴ והוסדרו הוראות פטור ממס שבח במכירת דירה. אחת האפשרויות לפטור התקיימה במקרה שהמוכר לא מכר בארבע השנים שקדמו למכירה האמורה דירת מגורים אחרת בפטור ממס.
2. פטור ממס למשקיעים פרטיים על הכנסה משכר דירה למגורים²⁵ - הפטור ממס ניתן ליחיד כהוראת שעה, על הכנסה שסכומה מוגבל²⁶, מהשכרת דירת מגורים עבור חודש השכרה כלשהו בשנת מס. בשנת 2007, במסגרת חוק ההסדרים, הפך החוק²⁷ להוראה של קבע בין השאר על מנת ליצור ודאות ויציבות בעניין זה.

- 19 באוגוסט 2001 מינה שר האוצר דאז ועדה ציבורית לרפורמה במערכת מיסוי המקרקעין בראשותו של רו"ח יאיר רבינוביץ' (להלן - ועדה למיסוי מקרקעין). בנובמבר 2001 הגישה הוועדה לשר האוצר את מסקנותיה. חברי הוועדה התבקשו להציע רפורמה במערכת מיסוי המקרקעין שתתקן עיוותים, תסיר חסמי מס, תשפר את רמת הוודאות ותאיץ את הפעילות בענף הנדל"ן שנקלע למיתון. שיעור מס השבח שחל על מקרקעין באותה עת היה 30%-50% מהשבח הריאלי ליחידים (לפי שיעור המס השולי החל עליהם) ושיעור של 36% לחברות. כמו כן הוטל מס בשיעור של 10% מהשבח האינפלציוני שצמח עד לשנת 1993 (על השבח האינפלציוני שצמח החל משנת 1994 אין חיוב במס).
- 20 ס"ח תשס"ב מס' 1838 מ-24.3.02, עמ' 220 (ה"ח תשס"ב מס' 3087 עמ' 316) - תיקון מס' 50 והוראת שעה; תחילתו 60 ימים מיום פרסומו, וראו סעיף 33 לעניין תחולה. ת"ט ס"ח תשס"ה מס' 1960 מ-28.10.04 עמ' 3; תחילתו ב-7.11.01.
- 21 היחס שבין כל אחת מהתקופות; זו שלפני היום הקובע וזו שלאחריו לכלל התקופה שבה נצבר השבח. היום הקובע נקבע ל-7.11.01.
- 22 בפברואר 2002 מינה שר האוצר דאז ועדה לרפורמה במס הכנסה בראשותו של רו"ח יאיר רבינוביץ'. ביוני 2002 הגישה הוועדה את המלצותיה. הוועדה המלציה לצמצם את הפער בין נטל המס על עבודה ובין נטל המס על רווחי הון בבורסה שהיו פטורים ממס.
- 23 חוק מס שבח מקרקעין (פטור במכירת דירת מגורים) (הוראת שעה), התשנ"א-1992.
- 24 חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963 - תיקון 34.
- 25 חוק מס הכנסה (פטור ממס על הכנסה מהשכרה דירה למגורים), התש"ן-1990.
- 26 תקרת הסכום נקבעת בפקודת מס הכנסה. לשנת 2013 תקרת הפטור על הכנסות מהשכרת דירות מגורים בישראל היא 4,980 ש"ח לחודש.
- 27 חוק מס הכנסה (פטור ממס על הכנסה מהשכרה דירה למגורים), התש"ן-1990.

התרשים להלן מדגים את הצלחת מדיניות המסים בעידוד רכישת דירות להשקעה בשנים 2002-2012 בעלייה הניכרת במספר הדירות שנרכשו לשם השקעה.



מנתוני אגף הכלכלן הראשי עולה שבשנים 2002-2007 הוכפל מספר הדירות שנרכשו להשקעה²⁸ מכ-14,000 בשנת 2002 למספר שיא של כ-29,000 בשנת 2007. שיעור הדירות שנרכשו להשקעה עלה לשיא של כ-33% ברבעון השני של 2009 ושיעורו הממוצע באותה שנה היה כ-31% לעומת שיעור של כ-22.4% בלבד בשנת 2002. מניתוח נתונים שעשה אגף הכלכלן הראשי²⁹ עולה כי בשנים 2002-2009 שני גורמים מרכזיים גרמו לגידול בשיעור הדירות שנרכשו להשקעה - הרפורמות בעקבות החלטות הוועדה למיסוי מקרקעין והוועדה למיסוי שוק ההון והמשבר הפיננסי שפרץ בסוף 2007. הקיטון בשנת 2011 מקורו בהעלאת הריבית שקבע בנק ישראל בשנה זו, בצעדי המיסוי להגדלת מס רכישה ובכוונה לבטל פטורים ממס שבח במכירת דירה בשנת 2011. מהנתונים עולה כי שיעור המשקיעים מכלל רוכשי הדירות למגורים בשנים 2011-2012 ירד בכ-6-7 נקודות אחוז לעומת 2009. לפי דוח מינהל הכנסות המדינה לשנים 2011-2012 חלק מהירידה הושפע מצעדי מיסוי שמשרד האוצר החל לייזם בשנת 2010 כמתואר להלן.

28 דירה שרכש מי שבבעלותו כבר רשומה לפחות דירה אחת נוספת.

29 מינהל הכנסות המדינה, "רוכשי דירות להשקעה - מאפיינים ומגמות", ניתוח רב-שנתי, 27.10.09.

היזמה לביטול פטור מס שבח ומימושה

ביולי 2011 יזם אג"ת³⁰ הצעת חוק לביטול הפטור ממס שבח למוכר דירה שבבעלותו כמה דירות, וזאת בשל העלייה הניכרת במחירי הדיור והמחסור בהיצע הדירות וכדי להשוות את מסלולי המיסוי של השקעה באפיקי הנדל"ן למסלולי המיסוי של אפיקי השקעה אחרים.³¹ בדברי ההסבר להצעה נכתב כי האפשרות למכור דירת מגורים מזכה בפטור ממס שבח בכל ארבע שנים מעכבת כניסת דירות לשוק משיקולי מיסוי, ואף יוצרת אפיק השקעה פטור לנדל"ן, במובחן ממסלולים אחרים (כמו השקעה בשוק ההון).

בדיוני ועדת הכספים³² בנושא מתכונת החוק שהציע אג"ת הועלה הקושי הנדרש בהצגת הסכמת בן זוג לבחירת תקופת שבח פטורה וכן צוין שמתכונת החוק מסובכת. נציג לשכת רואי חשבון מסר בשיבת ועדת הכספים כי מתכונת החוק המוצעת מסובכת וקשה גם לרואי חשבון הנחשבים בעלי מקצוע בתחום. בשיבה ב-24.7.11 אמר נציג לשכת עורכי הדין בנוגע למתכונת החוק כי "ראשית, אין מחלוקת ביחס לנושא של האחדה של שיעורי המס ביחס להשקעות. הבעיה האמיתית היא שהדרך הזאת היא איומה, נוראית". הוא ציין כי נדרש לקיים דיון מקצועי ומסודר בכל מיני הצעות אחרות וכי ישנם פתרונות אחרים לחיוב במס שבח. מתכונת החיוב במס שבח שהציע אג"ת לא התקבלה בשיבת ועדת הכספים ואג"ת העדיף שלא לקבל הצעת פשרה שהציעה ועדת הכספים.

בפגישה ב-13.05.13 מסר נציג רשות המסים לנציגי משרד מבקר המדינה כי התנגדה למתכונת המוצעת והתריעה לפני אג"ת על הסיכון במתכונת המוצעת ועל העלות התפעולית הגבוהה המחייבים שינוי מחשבי וקליטת עשרות עובדים חדשים. הרשות הוסיפה כי צפתה חיכוך רב עם ציבור הנישומים במסגרת גביית המס במתכונת זו, ואף הציעה לאג"ת מתכונת אחרת. אג"ת מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי יזם מתכונת זו מפני שהיא מחייבת את השבח הנצבר על הדירות באופן מדויק, וכי מתכונת זו אושרה על ידי הנהלת משרד האוצר.

סגן הממונה על התקציבים מסר בינואר 2014 למשרד מבקר המדינה (להלן - תגובת אג"ת) כי בעת גיבוש תיקון 71 לחוק אכן העלתה רשות המסים קשיים תפעוליים שהתיקון יכול לגרום להם. בעת החלטת שר האוצר על התיקון לא העלתה רשות המסים הצעה חלופית וראש הרשות הודיע כי יישם את התיקון המוצע. אנשי רשות המסים כתבו את הצעת החוק וקידמו אותה. עוד מסר אג"ת בתגובתו כי בעת קידום מדיניות יש לשקול את יתרונותיה ואת חסרונותיה ואף את הקשיים המינהליים הכרוכים בה, והדבר כמובן נעשה במקרה זה שבו השר הכריע כי יש לקדם מדיניות של גביית מס ממשקיעים על אף הקשיים המינהליים הכרוכים בה.

מנהל אגף א לשומת מקרקעין ברשות המסים מסר בפברואר 2012 למשרד מבקר המדינה (להלן - תגובת רשות המסים) כי הרפורמה בשוק הדיור דרשה משנה זהירות. כמו כן, מנגנון המס אשר היה

30 אג"ת הציע מתכונת חיוב במס שבח שלפיה בעלים של כמה דירות מגורים מזכות יוכל לקבוע, בנוגע לכל דירה בנפרד, תקופת זמן שהשבח שנצבר במהלכה יהיה פטור ממס שבח. תקופות הזמן שנבחרו אסור שיחפפו ביניהן מפני שאז ייתכן מצב שבו לכמה דירות יינתן פטור ממס שבח על אותה תקופה. אם נמכרה דירת מגורים מזכה והתבקש עבורה פרק זמן שבו השבח שנצבר יהיה פטור, אסור יהיה במכירת דירה עתידית כלשהי של המוכר ובן זוגו לבקש שוב פטור לתקופה זו. יוצא אפוא שבמתכונת זו נדרש בין היתר שמוכר שיש לו בן זוג המבקש לבחור תקופת שבח פטורה יהיה חייב לצרף את הסכמת בן זוגו לבחירה האמורה. מוכר שלא יצרף הסכמה כאמור יראוהו כמי שלא בחר תקופה לפטור. הסכמה זו נדרשת מכיוון שבני זוג נחשבים כמוכר אחד לעניין אפשרות לקבלת פטורים עתידיים בגין מכירת דירות נוספות שיש בידם במשותף או בנפרד. עוד עולה שבמתכונת זו נדרשת היערכות מחשבונית מרשות המסים שתאפשר מעקב אחר כל תקופות הזמן שנבחרו בנוגע לכל אחת מהדירות שהיו בידי כל אורח ונמכרו ואחר כל הדירות המצויות בידו בכל רגע נתון.

31 הצעת חוק הממשלה תשע"א מס' 603 (עמ' 1292) - תיקון מס' 71 חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), תשע"א-2011, 11.7.11.

32 ראו דיוני ועדת הכספים מיום 24.7.11 ומיום 26.7.11.

קיים במשך שנים רבות לא מיסה את הדירה שבה מתגורר התא המשפחתי. הניסיון להגיע למודל מדויק הממסה את הדירות להשקעה בלבד היה כרוך בחקיקה מסורבלת וקשה מאוד ליישום במישור התפעולי. במסגרת המודל שנבחר בשנת 2013 בסופו של תהליך בחינה יסודי ומעמיק ניתנה עדיפות לפשטות התפעולית על פני הדיוק במקרים מסוימים. הצורך להתאים את מערכת המיסוי בנדל"ן לשינויים בשוק מחד גיסא לא יכולה להיעשות במנותק מהצורך החשוב לא פחות לשמור על יציבות וודאות מיסוית מאידך גיסא.

נמצא כי במאי 2013, לאחר רכישתן של כ-165,000 דירות שנקנו על ידי משקיעים בשנים 2007-2012³³ ועליית מחירי הדירות במשך חמש שנים, הממשלה אישרה תיקון לחוק מיסוי מקרקעין שעניינו חיוב דירות להשקעה במס שבח במועד מכירתן, במתכונת³⁴ המתחשבת בהעדרות שהעלתה רשות המסים כבר בשנת 2011. באוגוסט 2013 התקבל התיקון בכנסת.

במתכונת החדשה לחיוב במס שבח נקבע כי מ-1.1.14 שיעור המס יעמוד על 25% מהשבח המוטל על מכירת כל דירת מגורים שאינה דירה יחידה (להלן - דירה נוספת). המס שיוטל בגין שבח בדירת מגורים יהיה לינארי באופן שהשבח המיוחס לתקופה שעד תחילת התיקון יהיה פטור. עוד נקבע שיבוטל הפטור ממס שבח לדירת מגורים נוספת אחת לארבע שנים.

מעקב אחר אופן התאמת הוראות מיסוי מקרקעין לשינויים במשק

מדיניות מיסוי המקרקעין כוללת היבטי מקרו העוסקים בצדדים הפיסקליים קצרי הטווח וארוכי הטווח והיבטי מיקרו הנוגעים למדיניות משקית וחברתית, כמו תמיכה בפתרון משבר הדירה. לכן, ראוי שמדיניות מיסוי המקרקעין תיקבע בראייה מערכתית ולאחר בחינת השפעתן של חלופות שונות על הדינמיקה הכלכלית ועל התכנון המקרו-כלכלי מתוך איזון בין רכיבי המס השונים ושיעוריו ובחינת השפעותיו על התנהגות הציבור.

ביוני 2013 מסר הכלכלן הראשי לנציגי משרד מבקר המדינה כי בשל מחסור בכוח אדם אין נעשה תכנון ומחקר רציף בנושא הקשרים וההשפעות ההדדיות בין ההיבטים המקרו-כלכליים של המיסוי בכלל ושל מיסוי המקרקעין בפרט ובין השפעות המיקרו. כמו כן, אין נעשה מעקב אחר השפעת צעדי מדיניות שננקטו. עוד מסר כי מינהל הכנסות המדינה נמצא בעיצומו של תהליך שדרוג ומיצוב שבמסגרתו תשופר ראיית המקרו של מדיניות המס ומיסוי המקרקעין, לרבות ניתוחים והשוואות בין-לאומיות. שינויים במדיניות כלכלית נעשים במקרים רבים באמצעות שינויים במדיניות ההכנסות ממסים של המדינה, וכך גם נעשה במיסוי מקרקעין. במסגרת שדרוג האגף ישופרו גם רמת המעקב ברמת המיקרו ושיתוף הפעולה עם גורמים אחרים היוזמים שינויים ספציפיים בחקיקת מיסוי מקרקעין.

בפגישה במאי 2013 מסר סמנכ"ל לעניינים מקצועיים ברשות המסים לנציגי משרד מבקר המדינה כי המעקב אחר סעיפים בחקיקת מיסוי מקרקעין צריך להתבצע ביזמת הגורם שזיז את החקיקה. עוד מסר כי לעתים בתהליך שאינו מובנה או עקבי גם רשות המסים מוצאת חוסר הלימה של החקיקה או תפוגה של סעיפים ומפנה את תשומת לבו של הגורם שזיז את הסעיפים לסוגיות האמורות.

33 בשנים 2003-2012 נרכשו כ-250,000 דירות על ידי משקיעים.

34 חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) תשכ"ג-1963 - תיקון 76, שהוכנס בחוק לשינוי סדרי עדיפויות לאומים (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2013 ו-2014), התשע"ג-2013.

הביקורת העלתה כי באגף הכלכלן הראשי, באג"ת וברשות המסים אין נעשה תהליך מוסדר ומובנה של מעקב אחר התאמת סעיפים שונים בהוראות מיסוי המקרקעין למצבו המשתנה של המשק, אם בהיבטי המקרו אם בהיבטי המיקרו, ושל מעקב אחר תום תוקפן של הוראות שעה. כמו כן, לא נבחן אם הושגו מטרות הממשלה הקבועות בהוראות חוק שונות שחוקקו בעבר.



מדיניות המסים היא כלי מרכזי בארגז הכלים המצוי בידי הממשלה לטיפול במשבר הדיור ולהתמודדות עמו. הביקורת העלתה ליקויים במשרד האוצר - באגף הכלכלן הראשי, באג"ת וברשות המסים - בבחינה ובטיפול בהשלכות של השפעות מיסוי המקרקעין על מצוקת הדיור ובטיפול בנושא, והיעדר עבודת מטה מתאימה לבחינת השפעת חלופות שונות על מדיניות המיסוי והשפעתן הממתנת על מחירי שוק הדיור. על משרד האוצר לבחון דרכים אפקטיביות לשימוש בכלי המיסוי אם ברצונו לרסן את המשך עליית מחירי הדיור, תוך כדי הגדלת היצע הדירות וריסון הביקוש.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בשל ריבוי ההשפעות של הוראות מיסוי המקרקעין ומורכבותן נדרש שיתוף פעולה בין כמה גורמים מאסדרים ואחרים לתחום הדיור והמיסוי. מערכת מיסוי מקרקעין שאיננה בנויה כראוי, או שאינה מותאמת למצב המשק, עלולה שלא להתאים למדיניות הפיסקלית של הממשלה מחד גיסא, ולפגוע באפשרות להשיג את יעדי הממשלה, כגון: גיבוש פתרונות למצוקת הדיור, צמצום פערים חברתיים והעלאת רמת החיים מאידך גיסא.

שער שלישי

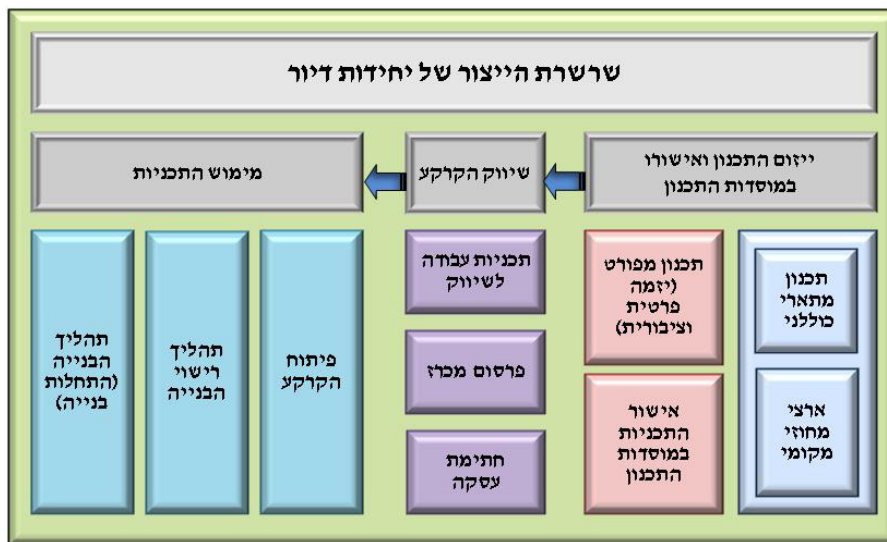
**שרשרת הייצור של יחידות דיור
מתכנון מתארי עד רישוי בנייה**

מבוא

בשרשרת הייצור של יחידות דיור כמה תהליכים עיקריים. ראשון התהליכים הוא התכנון הסטטוטורי, דהיינו תכנון הקרקע ואישור התכניות כחוק, ולו כמה רמות תכנון - תכנון מתארי וכוללני (ארצי, מחוזי ומקומי) ותכנון מפורט הנגזר ממנו. התכנון המתארי יוצר את התנאים להשגת יעדים לאומיים ומתן מענה לצורכי החברה בטווח הארוך באמצעות קביעת ייעודי הקרקע. התכניות המפורטות הן הבסיס למתן היתרי בנייה.

לאחר התכנון המפורט ניתן לשווק את הקרקעות (קרקעות בניהול רמ"י) ואחר כך לממש את התכניות. מימוש התכניות של שכונות מגורים חדשות כולל את פיתוח הקרקע, את הקמת התשתיות המוניציפליות הנדרשות, את הנפקת היתרי בנייה לבנייני המגורים וכמובן את תהליכי הבנייה עצמם.

שער זה עוסק בנושאים אלו: היבטים הנוגעים לתכנון המתארי ברמותיו השונות; התכנון המפורט למגורים - מצב המלאי התכנוני, ייזום התכנון והליכי התכנון; תהליכי שיווק הקרקע; ותהליכי מימוש התכניות (פיתוח הקרקע ותהליכי רישוי הבנייה). הביקורת לא עסקה בסוגיות הקשורות לענף הבנייה (כמו זמינות כוח אדם וחומרי בנייה).



התהליכים האמורים משפיעים על ההיצע בשוק הדיור ועל יכולתה של הממשלה לשנותו ולווסת את מחיריו. חוסר ודאות בתהליכים אלה מעכב את פיתוח שוק הדיור, מקשה על המדינה לנהל מדיניות דיור מושכלת ויעילה ופוגע בכלכלתה. התמודדות עם משבר הדיור מותנית ביזמות התכנון של רמ"י ושל גורמים אחרים המקבלים ממנה הרשאות לתכנון, בתוצרים של מוסדות התכנון ובמימוש התכניות; מכאן מקורה של החשיבות בניהול תהליכים אלו ובייעולם.

פרק ראשון

התכנון המתארי הכוללני

התכנון המתארי עוסק בייעוד קרקעות לצרכים שונים, כמו מגורים, תעסוקה ומסחר, ובקביעת הוראות וכללים לפיתוח הנאות של הקרקעות ולאופן השימוש בהן. התכנון נעשה ברמה הארצית, המחוזית והמקומית, ועליו להבטיח שהפיתוח הפיזי ייעשה על סמך תפיסה כוללת ומתוך התחשבות בצורכי החברה בדור הזה ובדורות הבאים. לכן, בתהליך קבלת החלטות בתחום התכנון מעורבים שיקולים חברתיים, כלכליים וסביבתיים וכן הצורך לאזן ביניהם.

הליכי התכנון ותהליכי רישוי הבנייה מוסדרים כאמור בדברי חקיקה שונים, בעיקר בחוק התכנון והבנייה ובתקנות שהותקנו מכוחו. חוק התכנון והבנייה קובע כאמור מדרג של מוסדות תכנון ומסמך אותם לקבל החלטות בנוגע לתכנון המרחבי.

על פי חוק זה, כדי להפוך קרקע לזמינה לבנייה יש לאשר תכניות מפורטות¹ במוסדות התכנון המוסמכים לכך (בדרך כלל מדובר בוועדות המקומיות והמחוזיות); על התכניות המפורטות לעלות בקנה אחד עם תכניות המתאר הארציות, המחוזיות והמקומיות. בית המשפט העליון ביטא עמדה זאת כשקבע ש"אין תכנון ואין בנייה ואין זכויות בנייה או שימוש לפיהן אלא לפי הוראות התכניות השונות לדרגותיהן. מותר לבנות רק במסגרת המותרת בתכנית"².

החוק הזה גם קובע כי כדי לממש תכניות מפורטות לאחר אישורן ולהתחיל לבנות על הקרקע ולהשתמש בה נדרש היתר בנייה. הוועדות המקומיות או רשויות הרישוי המקומיות³ הן אלו המוציאות את היתרי הבנייה כפי שנקבע בחוק ובתקנותיו, ועל ההיתרים להתאים להוראות התכניות השונות.

התכנון המתארי ברמה הארצית

מדיניות התכנון הלאומית מעוגנת בתכניות מתאר ארציות המחולקות לתכניות נושאיות (למשל תכניות לדרכים, לתחנות תדלוק, לגנים לאומיים וכיוצא באלו) ולתכניות משולבות המשקפות את עקרונות הפיתוח הכוללניים של המדינה. התכנון הארצי הכוללני נקבע לפי תחזיות על התפתחות האוכלוסייה ועל צרכיה (פרוגרמות), והוא מייעד עתודות קרקע לפיתוח בהתאם לכך ועל פי שיקולים חברתיים וסביבתיים.

תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור - תמ"א 35

הליכי גיבושה של תמ"א 35 החלו בשנת 1998 ובנובמבר 2005 אישרה אותה הממשלה. שנת היעד של התכנית היא 2020 (להלן - שנת היעד) ואלו כמה ממטרותיה: מתן מענה לצורכי הבנייה

- 1 לפי סעיף 145(ז) לחוק התכנון והבנייה, מתן היתר בנייה מכוח תכנית שהופקדה אחרי ינואר 1996 מותנה באישורה של תכנית הקובעת הוראות לייעודי הקרקע, חלוקה למגרשים או לחלקות וגבולותיהם, קווי בניין, מספר קומות או גובה הבניינים ושטחי הבנייה המותרים בסייג שנקבע בחוק.
- 2 ע"פ 377/87 קלקא נחום בע"מ נ' מדינת ישראל, פ"ד מא(4) 673 (1987).
- 3 לפי סעיף 30 לחוק התכנון והבנייה, יו"ר הוועדה המקומית או יו"ר ועדת המשנה של הוועדה המקומית ומהנדסה הם רשות רישוי מקומית.

והפיתוח של מדינת ישראל, הכוונת הפיתוח לאזורים העירוניים⁴, צמצום הפרבור, שמירה על עתודות קרקע לדורות הבאים, שמירה על ערכי טבע, חקלאות, נוף ומורשת, וכן מתן חשיבות לרציפותם של השטחים הפתוחים.

בדומה לתמ"א 35 קודמות קבעה תמ"א 35 הוראות תכנון התומכות בפיתוח האוכלוסייה. במסמכי התמ"א שאישרה הממשלה נכללה רשימה מפורטת של אמצעי מדיניות שיסייעו בהשגת מטרות התכנית, ובכלל זה אמצעים שיעודדו את פיתוח אזורי צפון הארץ ודרומה ויסייעו בצמצום הפערים החברתיים.

תמ"א 35 מבוססת על פרוגרמה ועל תחזיות של גידול האוכלוסייה ושל צורכי החברה עד שנת היעד. התמ"א נועדה ליצור תנאים שיאפשרו תוספת של כ-45,000 יח"ד בשנה לפי תחזיות על הביקושים הצפויים⁵. התמ"א קבעה יעדי אוכלוסייה רצויים לכל מחוז ולפיהם יוסט חלק מהפיתוח מאזור המרכז לצפון הארץ ולדרומה. ביעדים אלו באה לידי ביטוי תפיסה המכוונת ליצירה של ארבעה מטרופולינים⁶. יעדי האוכלוסייה למחוזות מתבססים על פרוגרמות של תכניות מתאר מחוזיות שכבר היו מאושרות בחלקן בעת הכנת התמ"א ועל מדיניות פיתוח האוכלוסייה.

תמ"א 35 התבססה על תחזית בדבר הצורך להוסיף כ-175 מיליון מ"ר של שטחי בנייה ל-150 מיליון מ"ר שכבר היו בנויים בשנת 1995 (עת הוחל בגיבושה), כלומר תוספת של כ-115%. אולם תוספת שטח הקרקע לפיתוח עומדת על 50% בלבד (הוספה של 600 קמ"ר ל-1,200 קמ"ר שכבר היו מפותחים בשנת 1995). בתמ"א נקבעו כללים לוויסות הפיתוח באמצעות חלוקת שטח המדינה לאזורים מוטי פיתוח ולאזורים מוטי שימור. כמו כן נקבעו בה הוראות לפיתוח רצוף של אזורים (פיתוח צמוד דופן) ושל מכסות צפיפות בנייה מזעריות. התמ"א מבוססת אפוא על עקרונות ציפוף הבנייה ועל מיצוי עתודות הקרקע באזורים מפותחים (בתוך היישובים), וזאת כדי ליעל את השימוש במשאב הקרקע ההולך ופוחת, בייחוד באזורי הביקוש.

המעקב אחר יישום תמ"א 35 ועדכונה

במסמכי התמ"א נקבעו הוראות⁷ למעקב אחר יישומה של התכנית ועדכונה. לפי הוראות אלו, אחת לארבע שנים תבחן המועצה הארצית את הצורך בשינויה ותורה על שינוי אם מצאה לנכון לעשות כן. עוד נקבע בהוראות שתיקון התמ"א יותנה בקבלת התייחסותן של הוועדות המחוזיות, בבחינה כוללת של המצב ובדיווח תקופתי הנוגע להשגת יעדיה וליישומה. כאמור, בסוף 2009 הייתה אמורה להתקבל החלטה על עדכונה.

תהליכי עדכונה של תמ"א 35

במרץ 2008 החל לפעול צוות מתכננים שנבחר לבחון את העדכונים הנדרשים בתמ"א ואת יישומה (להלן - צוות המעקב). צוות המעקב הכין שלושה דוחות מקיפים הנוגעים להיבטים שונים ביישום התמ"א. בין היתר ניתח הצוות את הבנייה שנוספה מאז הוכנה התמ"א, את פריסתה במרחב ואת השינויים הדמוגרפיים במחוזות, על בסיס נתונים שהיו ידועים בשנת 2007, כדי לבחון את קצב מיצוי עתודות הקרקע ולבדוק אם אופן ניצולן עולה בקנה אחד עם מטרות התמ"א. צוות המעקב בחן אם חלו שינויים בצורכי הפיתוח ואם יספיקו עתודות הקרקע שנותרו למילוי הצרכים גם מעבר לשנת היעד.

- | | |
|---|---|
| 4 | ההגדרה בתכנית היא מרקם עירוני. |
| 5 | תמ"א 35 אינה חלה על אזור יהודה ושומרון. |
| 6 | חיפה, ירושלים, תל אביב, באר שבע. |
| 7 | סעיף 18 להוראות התמ"א. |

ועדת היגוי⁸ ליוותה את הכנתם של שלושת הדוחות ובשנים 2008-2010 הם נדונו, על פי קצב השלמתם, בישיבותיה של הוועדה ושל המועצה הארצית. במהלך 2011 גיבש צוות המעקב דוח רביעי שכלל המלצות עקרוניות לעדכון התמ"א, על פי הצרכים הצפויים עד 2030. נמצא שהדיונים על דוח זה הופסקו באוגוסט 2011 בעקבות בקשתה של מנהלת מינהל התכנון שבמשרד הפנים ללמוד את הנושא⁹ ולבחון מחדש חלק מהנחות היסוד ששימשו לחישוב עתודות הקרקע. במהלך 2012 נעשתה עבודת מטה נוספת שבחנה מחדש את השאלה אם עתודות הקרקע הכלולות בתמ"א מספיקות, ובעקבותיה תיקן צוות המעקב את המלצותיו משנת 2011. בשנת 2013 התחדשו הדיונים בוועדת ההיגוי על דוח ההמלצות המתוקן לשינוי התמ"א. נכון למועד סיום הביקורת, דצמבר 2013, טרם קיבלה המועצה הארצית החלטות בדבר עדכונה של תמ"א 35.

מאז אישור תמ"א 35 חלפו יותר משמונה שנים, ואף שהוראותיה קובעות כי יש לבחון את הצורך בעדכונה אחת לארבע שנים, טרם הושלם תהליך קבלת ההחלטות הראשון על עדכונה.

ישנה חשיבות לכך שהחלטות על שינוי התמ"א יתקבלו לאחר בדיקה יסודית ומעמיקה, כפי שנעשה בפועל. אולם העובדה שהעדכון המוצע לתמ"א 35 מתבסס על ניתוח נתונים משנת 2007 מעלה את החשש שהנתונים אינם מעודכנים דיים. יתרה מכך, נתונים אלו משקפים מגמות שהיו קיימות זמן לא רב לאחר אישור התמ"א, וספק אם יש בהן די כדי ללמד על מידת השפעתה של התכנית על פיתוח מדינת ישראל.

לנוכח התמשכותם של תהליכי עדכון התמ"א (כחצי עשור), על מינהל התכנון לשקול את המתכונת הרצויה לעדכונה כדי שההחלטות בנושא ימשיכו להתבסס על בדיקה יסודית ומקיפה, אך תהליך קבלתן לא יימשך זמן רב כל כך.

משרד מבקר המדינה מדגיש שההחלטות על עדכון תמ"א 35 צריכות להתבסס על נתונים עדכניים ככל האפשר. כמו כן, על מינהל התכנון לגבש עקרונות לשימור הידע בנושא ולמיסודן של שיטות העבודה, בייחוד לנוכח העובדה שדוחות המעקב על העדכון גובשו בידי צוות חיצוני.

בעקבות המלצות ועדת טרכטנברג החליטה הממשלה במרץ 2012 (החלטה מס' 4434) להורות למינהל התכנון להגיש לאישורה של המועצה הארצית את התיקונים הנדרשים לעדכון תמ"א 35. על פי ההחלטה, בתיקונים צריכה לבוא לידי ביטוי מדיניות הממשלה בכל הנוגע ליצירת עתודות קרקע נרחבות וזמינות למילוי צורכי הדיור של אוכלוסיית המדינה עד 2040, בין היתר באמצעות הגדלת השטחים שנקבעו בתמ"א כמיועדים לפיתוח (מרקמים עירוניים), בהתחשב במכלול השיקולים התכנוניים. הממשלה החליטה כי שר הפנים ידווח לה על פעילות המועצה הארצית בתוך שישה חודשים מיום קבלת ההחלטה.

בביקורת נמצא שבמהלך 2012 לא דנה ועדת ההיגוי בעדכון התמ"א משום שבאותה עת כאמור שקדו מינהל התכנון וצוות המעקב על עבודת מטה שעסקה בחישוב מחודש של עתודות הקרקע הזמינות לפיתוח בתכנון המתארי וביכולתן לספק מענה לצרכים בשוק הדיור, בייחוד במרכז הארץ, וליעדים שהציבה הממשלה לאישור יח"ד בתכניות מפורטות.

8 הוועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים שהיא גם ועדת המשנה של המועצה הארצית.
9 באותו החודש היא החלה לכהן בתפקיד זה.

נמצא כי בדצמבר 2012 העלה מינהל התכנון לדיון במועצה הארצית הצעה לתקן באופן חלקי את תמ"א 35. הדבר עורר מחלוקת בין חברי המועצה הארצית וחלקם סברו שאין לקיים את הדיון. גם היועצת המשפטית למועצה ציינה כי היא רואה קושי בתהליך קבלת ההחלטות המוצע. חברי המועצה נימקו את התנגדותם לדון בתיקון המוצע בכך שהוא לא נדון בוועדת ההיגוי ולא ראוי לקדם תיקון חלקי של התמ"א בלי להתייחס למכלול התיקונים הנדרשים ובלי שהוצגה למועצה עמדתה של הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה של מחוז מרכז (להלן - הוועדה המחוזית מרכז) (התיקונים שהוצעו נוגעים לתכנית המתאר המחוזית של מחוז המרכז). הגורמים המקצועיים במחוז מרכז התנגדו גם הם להצעת התיקון משום שסברו שהיא פורצת את מסגרות התכנון הקיימות ללא כל צורך, והיא עלולה להביא לידי התגברות הספקולציות בנוגע לפיתוח קרקעות במחוז המרכז ולעליית מחירי הקרקע. הם גם סברו כי ניתן לתת מענה לצורכי הדיור באמצעות הסרתם של חסמים לאישור תכניות שתאפשר תכנון על פי עקרונות תכנית המתאר המחוזית והאיזונים שבה.

לנוכח ההתנגדויות החליט יו"ר המועצה הארצית לקיים את הדיון בהצעה אך לא להחליט אם לאשרה או לדחותה. בתום הדיון החליטה המועצה כי עדכונה של תמ"א 35 יובא לדיון נוסף אצלה, לאחר שהשינויים המוצעים ייבחנו במשותף עם הוועדה המחוזית מרכז ועם נציגי השלטון המקומי, ולאחר דיון בוועדת ההיגוי במכלול הנושאים הרלוונטיים. ואכן, במאי 2013 דנה מליאת הוועדה המחוזית מרכז בהצעות והחלה הידברות בנושא גם עם נציגי השלטון המקומי; נמצא כי השינויים שמינהל התכנון מציע נתונים במחלוקת שיש ללבנה.

השתלשלות העניינים הזאת ממחישה עד כמה חשוב שתהליך קבלת ההחלטות הנוגע לעדכון התמ"א ייעשה באופן סדור ושקוף ומתוך מבט כוללני, כמתחייב לפי סדרי מינהל תקין. יש לשתף בעדכון המוצע את הגורמים הרלוונטיים, לדון בפתיחות במחלוקות ולאזן בין מכלול האינטרסים.

בתשובתו מדצמבר 2013 מסר משרד הפנים כי החלטת המועצה הארצית מדצמבר 2012 העלתה צרכים חדשים שמקורם בהחלטות הממשלה הנוגעות למלאי תכנוני זמין למגורים במרכז הארץ. בעקבות זאת יזם המשרד וקיים עשרות ישיבות עם כל הגורמים הנוגעים בדבר והדיונים תרמו לשקיפות ולשיתוף מקצועי.

ממצאי צוות המעקב - השגת יעדי התמ"א

בדוחותיו התרכז צוות המעקב בשני נושאים והם מימוש מדיניות פיזור האוכלוסייה ומצב עתודות הקרקע לפיתוח. כדי לבדוק אם בעתודות הקרקע יש די כדי לתת מענה לצרכים, עדכן הצוות את "מודל הביקושים" - תחשיב של הגורמים המשפיעים על הביקושים לבנייה וחישוב היקפי הבנייה שיהיה אפשר לממש בעתודות הקרקע.

מדיניות פיזור האוכלוסייה

צוות המעקב מצא שמגמות גידול האוכלוסייה במחוזות שונות מהיעדים הרצויים שקבעה תמ"א 35 לשנת היעד; מטרת התמ"א לתת עדיפות לפיתוח הגליל והנגב ולמתן את הפיתוח במרכז הארץ אינה מושגת במידה הרצויה. להלן נתונים מפורטים לפי מחוזות:

לוח 1

**פערים בין מגמות קיימות של גידול האוכלוסייה
ובין יעדי תמ"א 35 לשנת היעד 2020, לפי מחוזות (באלפי נפש)**

מחוז	תחזית האוכלוסייה (המשך מגמות קיימות) לפי צוות המעקב	יעדי התמ"א (לשנת 2020)	הפרש
ירושלים	1,143	1,070	73 (7%)
הצפון	1,479	1,730	-251 (-15%)
חיפה	955	1,108	-153 (-14%)
המרכז	2,308	1,883	-425 (23%)
תל אביב	1,359	1,331	-28 (2%)
הדרום	1,294	1,492	-198 (-13%)

בכל המחוזות נמצאו פערים בין היעדים הרצויים למגמות הקיימות. הפער הגדול ביותר הוא במחוז המרכז שעל פי המגמות תחזית אוכלוסייתו בשנת היעד בכ-400,000 תושבים. גם היעדים לצפון הארץ ולדרומה אינם מושגים ומספר התושבים במצטבר יהיה קטן בכ-600,000 תושבים.

עוד מצא צוות המעקב כי קיימת הגירה מתמשכת ממחוזות הפריפריה אל מרכז הארץ. כבר בשנת 2007, בחלק מהנפות של מחוז המרכז, חרגה האוכלוסייה מהיעדים שנקבעו להן לשנת היעד, לעומת נפות באר שבע וחיפה שנרשם בהן פיגור בהשגת יעדי התמ"א (ראו להלן בפרק "היבטים של תכנון למגורים בדרג המחוזית").

צמצום פערים כלכליים-חברתיים

1. צוות המעקב מצא כי הפערים הכלכליים-חברתיים בין הפריפריה למרכז הולכים וגדלים, ובמקרים רבים לא נקטו משרדי הממשלה אמצעי מדיניות המעודדים מעבר של אוכלוסייה מהמרכז לפריפריה, כמו השקעה בתשתיות וביצירת אזורי תעסוקה. היו מקרים שהממשלה אף פעלה להעדרת הפיתוח במרכז הארץ למרות מדיניותה המוצהרת. למשל, היזמות הממשלתית לבנייה ציבורית בשנים 1995-2008 העניקה העדפה למרכז על פני הפריפריה¹⁰; ההשקעות בתשתיות בגליל אינן ממומשות עדיין; ההטבות לרכישת דירות בפריפריה צומצמו בשנת 2003, צמצום שהביא לידי תמריץ שלילי לרכישת דירות באזור; ובמחוז הדרום טרם החלה הקמתם של אזורי תעסוקה לתעשיות עתירות ידע. גם את תהליך הפרבור לא הצליחה תמ"א 35 לצמצם באופן ניכר (ראו להלן בפרק "היבטים של תכנון למגורים במרכז הארץ")¹¹. לפי צוות המעקב, מגמות אלו אינן רצויות ויש לפעול לצמצום הפערים. לפיכך, הוא קבע יעדי אוכלוסייה מתוקנים לשנת 2030 (על פי עקרונות התמ"א) שמימושם כרוך בנקיטת פעולות בתחומי התכנון, התעסוקה, הבריאות והתחבורה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2013 מסר משרד התחבורה כי בכל הנוגע לפיתוח הפריפריה אין בנמצא גוף מתכלל אחד. עוד מסר המשרד שבעשור האחרון הוא השקיע תקציבים רבים, לצורך פיתוח דרום הארץ וצפונה, בשורה ארוכה של מיזמים כמו סלילת

10 לפי צוות המעקב, כ-60% מיזמות הבנייה הציבורית בשנים אלו היו במחוזות ירושלים והמרכז.

11 תמ"א 35, ליווי, מעקב ועדכון, דוח שלב ג (2010), עמ' 373-402.

כבישים והרחבתם, פיתוח תשתית הרכבת והקמת מחלפים. המשרד הוסיף כי בפברואר 2010 החליטה הממשלה על תכנית מקיפה לפיתוח מיזמים תחבורתיים באזור הצפון והדרום בתקציב של כ-27.5 מיליארד ש"ח.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו כי הממשלות ה-32 וה-33 נקטו כמה פעולות לחיזוק הפריפריה; למשל, קבלת החלטה על העתקת מחנות צה"ל לנגב, החלטות לעידוד התיישבות כמו תכנון חבל התיישבות חדש במבואות ערד וכן הענקת שנת לימודים חנים בפריפריה.

2. בהחלטת הממשלה על אישור תמ"א 35 נקבע כי "משרדי הממשלה וגופי הסמך שלה יפעלו, ככל הניתן להטמעת אמצעי המדיניות המצורפים לתמ"א בפעולותיהם וידווחו לממשלה מדי שנה על יישומם".

אולם בפועל הציגו חלק מנציגי המשרדים בפני המועצה הארצית את דיווחיהם פעם אחת בלבד (במאי 2007). מסיכום הדיון דאז עולה כי הדיווח לא היה מלא ומנהל מינהל התכנון סבר שיש להשלימו. עוד עולה מהסיכום כי כבר בשלב ההוא זוהו ליקויים ביישום מדיניות התמ"א. מנהל מינהל התכנון הביע אכזבה מכך שנציגי רמ"י לא הציגו מידע מפורט על שיווק קרקעות למגורים. גם יו"ר המועצה הארצית הביע חוסר שביעות רצון מההשתתפות החלקית של נציגי הממשלה בדיון וביקש השלמות מידע על יישום מדיניות התמ"א.

בביקורת נמצא כי לא התקיימו דיונים נוספים במועצה הארצית בנושא זה. הדבר מנע מן המועצה מלמלא אחר אחד מתפקידיה הנגזרים מחוק התכנון והבנייה - ייעוץ לממשלה בנוגע לביצוע מדיניות התכנון הלאומית - ופגע בתיאום פעולות הממשלה ביישום מדיניות זו.

הממצאים מלמדים על חוסר הצלחתה של הממשלה לאסדר כראוי את שוק הדיור באמצעות הכוונת הביקושים. נקיטת פעולות למיתון הביקושים באזור המרכז, בשילוב הגדלה של מלאי הדירות לאכלוס, עשויות לסייע לוויסות המחירים ולתרום להשגת יעדיה של מדיניות התכנון הלאומית.

לדעת משרד מבקר המדינה חשוב שההתמודדות עם עליית מחירי הדיור, תביא בחשבון את יעדי התכנון הלאומי ארוכי הטווח. על משרדי הממשלה לנקוט פעולות שיביאו לידי הכוונת הפיתוח לאזורי הפריפריה ויסייעו בצמצום פערים חברתיים וכלכליים.

עתודות הקרקע לפיתוח

צוות המעקב יצר מודל לבדיקת ההתאמה בין הביקושים החזויים עד 2030 ובין היקף עתודות הקרקע האפשריות לפיתוח על פי תכניות המתאר המחוזיות. בשנת 2011, בהתבסס על המודל, הגיע צוות המעקב למסקנה שעתודות הקרקע הריאליות לפיתוח בתכניות המתאר המחוזיות מספקות את מרב תוספת השטח הנדרש עבור אוכלוסיית היעד בשנת היעד (2020) ובשנת 2030. זאת בשל תהליכי הציפוף של השטחים הבנויים (בייחוד באזורי הביקוש) ובשל עלייה מתונה יחסית ברווחת הדיור (שטח הדירה לנפש). עם זאת, בבדיקה פרטנית לפי יישובים מצא הצוות כי במקרים מסוימים עשוי הפיתוח לגלוש לשטחים פתוחים.

עתודות הקרקע לפיתוח בתכניות המתאר המחוזיות מסתכמות בכמיליון דונם, אך על פי הנחתו של הצוות רק כ-50% משטח זה הם בני פיתוח. על פי הערכתו, עד 2030 ינוצלו כ-56% מהשטחים האפשריים לפיתוח, ושיעורי הניצול הגבוהים יהיו במחוזות ירושלים והמרכז. מינהל התכנון לא בדק תרחישים לשנות יעד רחוקות יותר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מינהל התכנון לגבש הערכות ארוכות טווח, גם עד 2040, וזאת על פי החלטת הממשלה מס' 4434 ממרץ 2012 ולנוכח העובדה כי הליכי התכנון ותהליכי הרישוי והבנייה, משלב התכנון המתארי ועד האכלוס, עלולים להימשך כשני עשורים.

צוות המעקב הסיק מחישוביו כי בכל המחוזות (גם באזורי הביקוש) קיים מלאי מספיק של עתודות קרקע לפיתוח עד 2030. בדוח השלישי שלו צוין כי הנתונים שנאספו מראים על שיעור מיצוי נמוך יחסית של עתודות הקרקע המתוכננות בתכניות המתאר המחוזיות. המשמעות היא שיש בכוחו של המלאי הקיים לתת מענה לטווח שנים ארוך יותר מזה שנצפה בעת הכנת תמ"א 35¹².

צוות המעקב בחן אפוא אם תמ"א 35 נותנת מענה לצרכים הנדרשים ומשיגה את יעדיה. הצוות הגיע לידי מסקנה שבכל הקשור להיבט הכמותי הושג היעד במלואו והתמ"א העמידה היצע של עתודות קרקע לכל מיני שימושים.

אולם בהתייחסו למחירי הדיור ציין הצוות כי עליות המחירים במחוזות המרכז ותל אביב מעידים על ביקוש גדול מההיצע. עוד ציין כי אין לצפות עוד שקרקעות לפיתוח יהיו פנויות מחסמים שונים (הצוות לא פירט אילו חסמים). בביקורת נמצא כי החסמים העיקריים בהליכי התכנון למגורים הם היעדרן של תשתיות תחבורה, מים וביוב (ראו להלן בפרקים "היבטים של תכנון למגורים במרכז הארץ" ו"היבטים של תכנון למגורים במחוז הצפון").

צוות המעקב קבע כי סילוק החסמים הוא חלק ממדיניות התכנון וקיומם אינו מחייב הגדלת עתודות בפועל¹³. בהמשך למסקנות אלו המליץ הצוות באותו מועד (2010) על שינויים מינוריים בכל הנוגע להוראות תמ"א 35 ולעקרונות הכוונת הפיתוח המרחבי.

לעומת זאת, בדיון ועדת ההיגוי מפברואר 2010 ציין נציג רמ"י כי הרשות (מינהל מקרקעי ישראל דאז) בדקה את עתודות הקרקע בחלק מהמקומים העירוניים (האזורים המיועדים לעיקר הפיתוח על פי תמ"א 35) והגיעה לידי מסקנה כי באזור הביקוש אין די עתודות קרקע בבעלות ציבורית שהן ריאליות לבנייה.

ממצאים דומים משתקפים גם בדוח שהזמינה רמ"י מצוות תכנון חיצוני (להלן - צוות רמ"י). צוות רמ"י בחן את עתודות הקרקע לתכנון מגורים ב-18 יישובים במרכז הארץ וניתח את הפחת של עתודות הקרקע המיועדות לפיתוח, שמקורו בחסמים ובאילוצים כמו מגבלות בנייה. צוות רמ"י הגיע לידי מסקנה כי אין הפוטנציאל הגלום בתכניות מתאר ארציות ומחוזיות יכול להתממש במלואו והדבר עלול להביא לידי מחסור בעשרות אלפי יח"ד בשנת 2030. מסקנות צוות רמ"י הוצגו לצוות המעקב של התמ"א ולגורמים המקצועיים במינהל התכנון.

בעקבות פערים אלו, וכן בעקבות דרישת מנהלת מינהל התכנון לבחון מחדש את הנחות היסוד בנוגע לחישובים של עתודות הקרקע, בדק צוות המעקב 55 מתחמים של עתודות קרקע לפיתוח במחוז המרכז. מניירות העבודה שלו עולה כי אם יימשכו מגמות הגידול הקיימות כיום במחוז המרכז יספיקו עתודות הקרקע בדוחק עד 2030; לפי התרחיש של רמ"י, שעל פיו יגדלו הביקושים באזור המרכז, לא יספיקו עתודות הקרקע במחוז המרכז.

12 שם, עמ' 457.

13 שם.

נוסף לבדיקות אלו נדרש צוות המעקב לעדכן את תחזיותיו בנוגע לעתודות הקרקע לפי היעדים שהציבה הממשלה בהחלטותיה. יעדים אלו נקובים ביח"ד ולא בשטח קרקע לפיתוח, והדבר חייב את הצוות לעדכן את המודל שהנחה אותו. זאת ועוד, יעדי הממשלה למלאי התכנוני גדולים ב-50% מהצרכים בפועל, משום שהם מגלמים הערכות בדבר קשיי ישימות של חלק מהתכניות. למשל, בכל שנה ישנו צורך בתוספת של כ-40,000 יח"ד, אך בהחלטת הממשלה מס' 2019 מיולי 2010 נקבע שמספר יחידות הדיור בתכניות מפורטות מאושרות יסתכם ב-60,000 בכל שנה. צוות המעקב קבע כי עלול להיווצר פער של כ-80,000 יח"ד בין קיבולת יחידות הדיור הגלומה בתכנית המתאר המחוזית של מחוז המרכז ובין המלאי התכנוני העודף שנדרש לאשר במחוז זה על פי החלטת הממשלה האמורה (לשנת 2030). עוד קבע הצוות כי הדבר מחייב את עדכון הוראות תמ"א 35 ואת הגמשת אפשרויות הפיתוח הקיימות בהוראותיה כיום.

בדצמבר 2012 הועלו לדיון במועצה הארצית הצעות לעדכון הוראות תכנית המתאר המחוזית של מחוז המרכז. על פי החלטת המועצה הן אף נדונו עם הגורמים המקצועיים בלשכת התכנון של מחוז מרכז ועם נציגי השלטון המקומי. אולם עד מועד סיום הביקורת לא הושגו הסכמות בנושא.

בתשובתו מינואר 2014 מסר משרד הבינוי כי זה כמה שנים שהוא מתריע בפני מינהל התכנון על כך שישנו מחסור בעתודות הקרקע לפיתוח בתמ"א 35. לעומת זאת, המשרד להגנת הסביבה מסר בתשובתו מינואר 2014 כי ישנה אפשרות לבנות מאות אלפי יח"ד חדשות באזורים הבנויים בתוך הערים והנתונים המפורטים בעניין זה לא הובאו בחשבון בתהליך עדכון התמ"א. יוצא אפוא שעדיין קיימות מחלוקות עמוקות בנושא. בתשובתה ממרץ 2013 מסרה החברה להגנת הטבע כי ישנן מחלוקות חריפות בנוגע לנתונים שלפיהם מבוקש להרחיב את השטחים לבינוי במחוז המרכז. עוד מסרה כי לנוכח כל אלו, אישור ההמלצות לעדכון תמ"א 35 מתעכב זה זמן רב והיעדרו יוצר חוסר ודאות במערכת התכנון ובשוק הדיור.

הערכות מבוססות הנוגעות לעתודות הקרקע לפיתוח הן תנאי לקבלת החלטות מושכלות. מן האמור עולה כי לא היו הסכמות בנוגע לעתודות הקרקע לפיתוח ולטיבן של ההצעות לעדכון תמ"א 35. על כן, יש ללבן את שיטות החיזוי ואת ההערכות במסגרת דיון כולל יסודי שיהיו שותפים לו כל הגורמים הרלוונטיים, כפי שנעשה.

לדעת משרד מבקר המדינה, חשוב למצות את המאמצים להסרת חסמים המונעים את מימושן של תכניות מאושרות. יש לעשות זאת כדי להימנע מהצורך ליזום תכניות חדשות על עתודות קרקע שאינן מתוכננות, ובכך לאפשר שימוש יעיל בקרקע ולחסוך בעלויות התכנון.

בתשובתו מסר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה כי החסמים הקיימים באזורי הביקוש מונעים בנייה של יח"ד ולכן חשוב להסירם. כמו כן, ישנה חשיבות להכוונת הפיתוח לתוך הערים כדי לייעל את השימוש בקרקע, להשתמש בתשתיות קיימות ובתחבורה ציבורית וליצור מרחב ובו שימושים מעורבים. עוד מסר כי מינהל התכנון פועל רבות, בתיאום עם משרדי הממשלה האחרים, למיצוי המאמצים להסרת חסמים המונעים את מימושן של תכניות מאושרות.

התכנון המתארי ברמות המחוזית והמקומית

קיומו של תכנון מתארי ברמות המחוזית והמקומית יש בו כדי ליעל את הליכי התכנון ולאפשר קבלת החלטות מיטביות לטווח הארוך, על פי עקרונות בהירים ושקופים ומתוך התחשבות במגוון שיקולים.

התכנון המתארי ברמה המחוזית

בתכנון מתאר מחוזיות (להלן - תכניות מחוזיות) באים לידי ביטוי כיווני הפיתוח הרצויים בשטח המחוז לפי מאפייניו הגאוגרפיים ועל פי יעדי גידול האוכלוסייה. סעיף 56 לחוק התכנון והבנייה קובע כי כל ועדה מחוזית לתכנון ולבנייה תכין ותגיש תכנית מתאר מחוזית לאישור המועצה הארצית, כפי שהמועצה תפרט בהוראה. התכניות המחוזיות הן נדבך מרכזי במדרג התכניות שהגדיר החוק. הן קובעות את מכסות הקרקע המיועדות לפיתוח עירוני וכפרי ואת ייעוד הקרקעות, והן אמורות ליצור את התנאים הראויים לתכנון מפורט יותר בתכניות מתאר מקומיות ובתכניות מפורטות.

משרד הפנים עדכן את התכניות המחוזיות במהלך שני העשורים האחרונים, וכיום ישנן בכל המחוזות תכניות מעודכנות מאושרות. הכנתן ותהליך אישורן נעשים בד בבד עם עדכון מדיניות התכנון הלאומית, ובמקרים רבים הסתמכה תמ"א 35 על תפיסת התכנון שגובשה בתכניות המחוזיות שאישרה המועצה הארצית.

חרף המאמץ המבורך לעדכן את נדבך התכנון המתארי המחוזי, ישנן תכניות מחוזיות שאושרו כבר בתחילת שנות האלפיים (למשל, התכניות של מחוזות המרכז והדרום) והכנתן נמשכה כמה שנים עד לאישורן; יוצא אפוא ששנת היעד לתכניות אלו כבר אינה מעודכנת. שנת היעד לתכנית המחוזית של מחוז הדרום היא 2010 ושנת היעד לתכנית המחוזית של מחוז המרכז היא השנה שבה הגיעה אוכלוסיית ישראל ל-8 מיליון נפש (2013).

יש אפוא צורך לבחון את עדכניותם של יעדי התכניות המחוזיות ולברר אם הן אכן עונות על צורכי העשורים הקרובים. כמו כן, יש לבדוק אם הליכים שאירעו בפועל תואמים את עקרונות נדבך התכנון המתארי המחוזי.

מעקב אחר התכנון המתארי המחוזי ועדכנו

בהוראות התכניות המחוזיות נקבעו הדרכים שבהן יש לעקוב אחר יישומן והצורך בעדכון. למשל, בסעיף 12 להוראות התכנית המחוזית של מחוז הדרום נקבע כי תמונה ועדת משנה למעקב אחר ביצועה ולבקרה עליו. הוועדה המחוזית תאסוף נתונים לבחינת השגת היעדים ותדון בהם במליאתה לפחות אחת לשנה. עוד נקבע כי הוועדה המחוזית תדווח אחת לשנה למועצה הארצית על מצב התקדמות התכנית המחוזית.

נמצא כי סקירה במליאת הוועדה המחוזית אכן מתקיימת אחת לשנה, אבל היא עוסקת רק בתיקוני התכנית המחוזית ואין מוזכרים בה נתונים על השגת יעדי התכנית, כפי שנקבע בהוראות. יעדי האוכלוסייה הרצויים על פי התכנית המחוזית של מחוז הדרום לשנת 2010 לא הושגו (בחלק מהנפות הגידול חרג מהיעדים ובחלק אחר נרשם גידול שלילי), אך הוועדה המחוזית לא גיבשה מדיניות מעודכנת בנושא ולא בחנה דרכים להתמודד עם הפערים האלו. גם בלשכת התכנון של מחוז מרכז לא נעשתה עבודת מטה לעדכון התכנית המחוזית, אם כי לשכת התכנון יזמה עדכון משלה לקראת שנת העבודה הקרובה (2014). אין כל מעקב גם אחר יישום התכנית המחוזית של מחוז הצפון שאושרה בשנת 2007. בתשובתו מדצמבר 2013 ציין הממונה על מחוז חיפה כי לשכת

התכנון פועלת להגדרת מתווה למעקב אחר יישום התכנית ולבקרה עליו, והנושא יגובש עד תום הרבעון הראשון של 2014.

בתשובת משרד הפנים ציינה מתכנתת מחוז מרכז כי לפי בדיקה של לשכת התכנון ושל צוות העדכון של תמ"א 35, התכנית המחוזית מאפשרת לתת מענה לצרכים ליח"ד לפחות לעשרים השנים הקרובות.

משרד מבקר המדינה מציין כי מעקב אחר יישום התכניות המחוזיות נוגע למכלול רחב של היבטים. על מינהל התכנון ועל המועצה הארצית לנסח הנחיות אחידות בדבר המתכונת הרצויה למעקב אחר התכניות המחוזיות ולעדכון, על פי הוראותיהן של התכניות המחוזיות ועל סמך השנים שחלפו מאז אישורן, ולהעבירן לוועדות המחוזיות. בעת בחינת שיטת העדכון הרצויה לתכניות המחוזיות, עליהם להתחשב גם במנגנון העדכון של תמ"א 35 ולשקול דרכים שיסייעו להם לתאם בין מנגנוני העדכון, שיטות העבודה והמונחים המשמשים למעקב ולדיווח.

התכנון המתארי ברמה המקומית

תכניות מתאר מקומיות (להלן - תכניות מקומיות) לתכנון הכולל של יישובים הן נדבך חשוב נוסף בהליכי התכנון. הן מאפשרות לפקח על פיתוח הקרקע במרחב התכנון המקומי והן מבטיחות תנאים נאותים לפיתוחו ומונעות מפגעים למיניהם. כמו כן, הן קובעות את ייעודי הקרקע ואת השימושים המותרים בה כדי שפיתוח היישובים יעשה באופן מושכל וייתן מענה הולם לצורכי האוכלוסייה ביישוב.

בהוראות תמ"א 35 נקבע כי הוועדות המקומיות יכינו תכניות מתאר ליישובים המונים יותר מ-2,000 תושבים, אם התכניות שלהן אינן עדכניות. משרד מבקר המדינה כבר בדק בעבר היבטים הנוגעים לתכנון המתארי המקומי הכולל. בדוח שפורסם בשנת 2010¹⁴ הוא ציין כי בחצי מהעיריות ומהמועצות המקומיות בישראל אין חלות תכניות מתאר מקומיות עדכניות (כלומר, תכניות שחלפו יותר מעשר שנים ממועד אישורן). עוד צוין בדוח כי ההכנה והאישור של תכניות מקומיות אורכים שנים רבות ואלפי תכניות מפורטות מקודמות ללא תפיסה תכנונית כוללת של צורכי היישובים. זאת ועוד, מאחר שהתכניות המפורטות כוללות בדרך כלל שינוי להוראות התכנית המקומית, הסמכות לאשרן נתונה בידי הוועדות המחוזיות. מכיוון שכך, נוצר עומס מיותר בעבודתן של הוועדות המחוזיות המסרבל את הליכי התכנון. בתיקון 101 נקבע כי יבוצרו סמכויות לוועדות המקומיות באופן מדורג על פי כמה תבחינים; למשל, קיומן של תכניות מתאר מעודכנות הוא תנאי לביזור נרחב של סמכויות. יוצא אפוא שהיעדרן של תכניות מעודכנות כאמור הוא גורם המעכב את ייעול הליכי התכנון בדרך של ביזור נרחב של סמכויות.

האחריות ליזום הכנתן של תכניות מקומיות ולקידומן מוטלת בעיקר על הרשויות המקומיות. עם זאת, בשנים האחרונות מינהל התכנון מקדם בעצמו תכניות מקומיות לחלק מהיישובים כדי להאיץ את תהליך העדכון. בדוח מבקר המדינה האמור צוין כי רשויות מקומיות רבות אינן מקדמות תכניות מתאר בתחומן אף שהדבר נמצא באחריותן. הדוח קובע כי 49 מ-78 הרשויות המקומיות במגזר היהודי, שלא יזמו תכנית מקומית או שחלפו יותר מעשרים שנה מאז אושרה תכניתן, אינן יוזמות ומקדמות תכניות מקומיות חדשות.

14 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 60א (2010), עמ' 369-408.

מינהל התכנון מרכז נתונים על מצב קידומן ועדכניותן של התכניות המקומיות. להלן ניתוח הנתונים שנאספו ביולי 2013 על עיריות, על מועצות מקומיות על מועצות אזוריות ועל יישובים בתחומי מועצות אזוריות שהיה לגביהם מידע באותו מועד:

לוח 2

מצבן של תכניות המתאר המקומיות, יוני 2013

סך הכול	עיריות	מועצות מקומיות	מועצות אזוריות	יישובים בתוך מועצות אזוריות	
110	9	53	41	7	היעדר תכנית או היעדר תכנית עדכנית
54	32	19	-	3	תכנית בתהליך הכנה
56	26	20	2	8	תכנית בתהליכי אישור בוועדה המחוזית
61	4	19	1	37	תכנית בתוקף (אושרה לאחר 2000)
281	71	111	44	55	סך הכול

על פי נתוני הלוח רק ב-61 (כ-22%) יישובים חלה תכנית מקומית שאושרה אחרי 2000 וב-110 יישובים (כ-39%) התכנית המקומית אינה עדכנית או אין כלל תכנית. עם זאת, ב-110 יישובים אחרים (כ-39%) ישנה תכנית בהכנה בשלבים שונים של קידום. יוצא אפוא שתהליכי העדכון של התכנון המתארי המקומי מצויים בעיצומם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד הפנים נתונים מעודכנים בנוגע ל-168 יישובים (לא כולל יישובים קהילתיים, קיבוצים ומושבים) שלהם תכנית מקומית מעודכנת או תכנית בהכנה. מהנתונים האמורים עולה תמונה דומה למוצג בלוח לעיל. עוד מסר המשרד כי תכנית העבודה שלו לשנים 2014-2015 כוללת קידום תכניות לעוד כ-30 יישובים, המכוונת להשלמת רובד התכנון המקומי בכל היישובים גם בשנים הבאות.

פיתוח קרקעות למגורים בצפיפות גדולה אופייני יותר לערים מאשר ליישובים קטנים, משום שכ-75% מהאוכלוסייה¹⁵ מתגוררים בהן (לעומת כ-15.5% במועצות המקומיות וכ-9.5% במועצות האזוריות). לכן, הנתונים על עדכניות התכניות המקומיות של העיריות הם אלו הרלוונטיים להליכי התכנון של תכניות מפורטות גדולות למגורים. מהנתונים עולה כי רק ב-4 מ-71 עיריות (כ-6%) חלה תכנית מקומית מעודכנת בתוקף, וברוב העיריות (כ-80%) התכניות נמצאות בשלבים שונים של הכנה. הליכי התכנון והאישור שלהן נמשכים שנים ארוכות, והשלמתן עשויה לשפר באופן ניכר את מידת העדכניות של מדיניות התכנון המקומית.

15 על פי נתוני הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל 2011.

על פי מצב הדברים הזה, הליכי התכנון של תכניות מפורטות למגורים באזורים המיועדים לפיתוח מואץ ולציפוף (ישובים עירוניים) מסורבלים, ולעתים אף מעוכבים זמן ממושך עד התבהרותם של עקרונות התכנון המתארי המקומי. בהיעדר תכנון מעודכן, גם תהליכים לעדכון גבולות שיפוט מוניציפליים, הכרוכים לעתים בהליכי התכנון, נעשים מסורבלים ופוגמים ביעילות הפיתוח של שכונות מגורים חדשות. תכניות מפורטות אמורות להיגזר מתכניות מקומיות, והיעדרן של תכניות מקומיות עלול להוביל למצב שבו התכניות המפורטות לא יוכנו מתוך ראייה כוללת של צורכי שוק הדיור.

משרד מבקר המדינה שב ומדגיש את החשיבות שיש לעדכון נדבך התכנון המתארי המקומי, וזאת כדי להתאימו לעקרונות תכנון מקובלים, לתת מענה כוללני לצורכי היישובים ולייעל את הליכי התכנון של תכניות מפורטות.

פרק שני התכנון למגורים ברמה המפורטת

המלאי התכנוני למגורים (נתונים כלל-ארציים)

המלאי התכנוני למגורים הוא מספר יחידות הדיור הכלולות בתכניות מפורטות מאושרות שמכוחן ניתן להוציא היתרי בנייה¹. למלאי התכנוני דרגות שונות של זמינות (לטווח הקצר והארוך), לפי התניות הנקבעות בהוראות התכניות (תנאים למתן היתר הבנייה) ולפי שלבי הביצוע הנקבעים לעתים בתכניות. מלאי תכנוני זמין לבנייה פירושו יח"ד בתכניות מפורטות שמכוחן ניתן להוציא היתרי בנייה ללא עיכובים, והוא מאפשר לממשלה להגיב במהירות לתנודות בשוק ולווסת את ההיצע. קביעת התקן לגודלו המזערי של המלאי התכנוני הזמין וקביעת יעדים לשמירה על גודלו, מדי שנה, הן מרכיב חשוב בניהול מדיניות התכנון והדיור. בפרק זה יובאו נתונים על מצב המלאי התכנוני בכל הקרקעות (מקרקעי ישראל וקרקעות פרטיות).

קביעת תקן למלאי תכנוני זמין

מחסור במלאי התכנוני הזמין לבנייה עלול להביא בסופו של דבר למחסור ביחידות דיור במשק ולפגוע ביכולתה של הממשלה לווסת את ההיצע על פי הצורך. על כן, לדעת משרד מבקר המדינה, יש חשיבות לקביעת המלאי התכנוני המזערי בהתחשב בצורכי המשק.

ואולם בביקורת נמצא כי משרדי הממשלה האחראים למדיניות הדיור לא קבעו תקן מחייב לגודלו המזערי של המלאי התכנוני הזמין למגורים. בהיעדר תקן כזה ישנו קושי לקבוע יעדים ולהתריע מבעוד מועד על שחיקת יתר של המלאי התכנוני. כדי לקבוע את התקן יש לנתח את טיבו של המלאי התכנוני ואת פוטנציאל מימוש התכניות המפורטות לנוכח ניסיון העבר ולפי מאפייני התכניות שבמלאי.

משרד מבקר המדינה ממליץ למינהל התכנון, לרמ"י ולמשרדי הבינוי והאוצר לקבוע עקרונות אחידים לניהול המידע על המלאי התכנוני, ולבחון את הצורך בקביעת תקן לגודלו המזערי של המלאי ו"קווים אדומים" להתרעה על מחסור חמור.

קביעת יעדים כמותיים למלאי התכנוני

יעדים נורמטיביים לפי תמ"א 35

על פי האומדנים בתמ"א 35, בכל שנה נדרשת תוספת של כ-7 מיליון מ"ר לשטחים הבנויים למגורים² לצורך בנייה של כ-45,000 יח"ד בכל המחוזות. התמ"א מציגה גם אומדן של שטחי הבנייה הנדרשים למגורים בכל מחוז ומחוז. על יסוד ההערכות המוצגות בתמ"א בנוגע לשטח

1 יש לציין כי תמ"א 38 מאפשרת אף היא מתן היתר בנייה לבנייתן של יח"ד, אך בהערכת המלאי התכנוני לא הובאה אפשרות זאת בחשבון בשל הקשיים ביישומה ובשל העובדה כי יישומה נעשה באופן הדרגתי לאורך שנים רבות.
2 תמ"א 35, כרך אמצעי המדיניות, בפרק "עיקרי הפרוגרמה", עמ' 92-95.

הממוצע של יח"ד בודדה, אפשר לחשב את מספר היחידות הנדרש לכל מחוז בממוצע לשנה (עד שנת היעד). להלן הפירוט:

לוח 1

**שטח הבנייה הנדרש למגורים ומספר יחידות הדיור הנדרש לפי תמ"א 35
(עד שנת היעד 2020), לפי מחוזות**

סך הכול	תל אביב	הצפון	המרכז	ירושלים	חיפה	הדרום	
7,070	720	1,880	1,430	790	990	1,260	סך שטח הבנייה למגורים הנדרש בממוצע לשנה (לשנים 2020-1999, באלפי מ"ר)
424	43	113	86	47	59	76	הערכת השטח שייבנה כתוספת ליח"ד קיימות (6% משטח הבנייה הנדרש)
6,646	677	1,767	1,344	743	931	1,184	יתרת שטח הבנייה הנדרש ליח"ד חדשות (באלפי מ"ר)
44,905 (100%)	4,574 (10%)	11,939 (27%)	9,081 (20%)	5,020 (11%)	6,290 (14%)	8,000 (18%)	מספר יח"ד חדשות הנדרש בכל שנה* (לשנים 2020-1999, לפי 148 מ"ר בממוצע ליחידה)

* לפי חישוב של משרד מבקר המדינה (יתרת שטח הבנייה ליח"ד חדשות חלקי 148 מ"ר).

יעדים שנקבעו בהחלטות ממשלה ובתכניות העבודה של מינהל התכנון

כדי לתת מענה לצרכים שהגדירה תמ"א 35 ולאשר תכניות מפורטות בכמות הנדרשת בכל שנה, יש להכין תכניות עבודה שיציבו יעדים למוסדות התכנון ולגורמים היזמיים. על תכניות אלו לקבוע את התפוקות הרצויות ואת אמצעי המדידה שלהן והבקרה על השגתן.

בחוברת עיקרי התקציב של משרד הפנים לשנת 2008 צוין כי משנת 2005 פעל מינהל התכנון על פי תכנית עבודה תלת-שנתית המשותפת לו, לרמ"י ולמשרד האוצר, שתכליתה ליצור מלאי תכנוני זמין לשיווק. בתכנית העבודה נקבעו כי יאושרו תכניות מפורטות הכוללות כ-75,000 יח"ד בכל אחת מהשנים 2006-2007 ו-50,000 יח"ד בשנת 2008 ובשנים שלאחריה. אולם מדוח של מינהל התכנון ממרץ 2008 עולה כי מוסדות התכנון אישרו בכל אחת משנים אלו פחות מ-40,000 יח"ד, דהיינו מספר הקטן מזה שנקבע בתמ"א 35 ומהנדרש על פי התכנית התלת-שנתית.

יתרה מכך, נתונים מעודכנים של מינהל התכנון מלמדים שבכל אחת מהשנים 2007-2010 אושרו כ-24,000 יח"ד בלבד - 50% פחות מהצרכים על פי התמ"א ורק כ-33% מהקבוע בתכנית התלת-שנתית. בחוברת עיקרי התקציב האמורה צוין כי מינהל התכנון לא פעל לקביעת יעדים כמותיים לצורך אישור תכניות מפורטות בהיקפים שנדרשו ולא ביצע כל מעקב אחר אישורן.

בעקבות ממצאים אלו הורתה הממשלה באוגוסט 2007 (בהחלטה מס' 2213) לשרי הפנים והאוצר למנות צוות בין-משרדי בראשות יו"ר המועצה הארצית, שיקבע יעדים כמותיים מינימליים לאישור יח"ד בתכניות מפורטות. כמו כן הורתה הממשלה ליו"ר המועצה הארצית להגיש לה הצעת החלטה בדבר היעדים שיגובשו ולדווח לה על יישום ההחלטה.

באותו מועד גם הורתה הממשלה (בהחלטה מס' 2215) לצוות הבין-משרדי להביא בפניה תכנית חומש מוסכמת לתכנון ולפיתוח של קרקע למגורים ולתעסוקה, על בסיס תכניות העבודה ארוכות הטווח של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר. גם בתכנית העבודה של מינהל התכנון לשנים 2008-2010 צוין כי נדרש תיאום הדוק יותר בין יוזמות התכנון ובין מדיניות התכנון. כמו כן הועלה הצורך לקדם תכניות מפורטות בסמוך למועד השיווק ולפתח אמצעי אסדרה שיקדמו את המימוש של תכניות מפורטות מאושרות.

בדברי ההסבר שצורפו להצעת החלטה מס' 2215 צוין כי ייזום התכנון והפעולות לפיתוחה של הקרקע מפורזים בין כמה גופים, לכן אין כל תפיסה אסטרטגית כוללת ומשולבת של הממשלה בנוגע לכיוונים וליעדים של הפיתוח הרצויים למדינה, ובמצב כזה משרדי הממשלה פועלים ללא תיאום כולל בסדרי העדיפויות.

בביקורת נמצא כי אף לא אחת משתי החלטות הממשלה האמורות יושמה. בתכנית העבודה של מינהל התכנון לשנים 2008-2010 לא צוינו יעדים כמותיים לאישור יח"ד בתכניות מפורטות ולא גובשה הצעת החלטה לממשלה בנושא. יתרה מכך, לא גובשה תכנית חומש בין-משרדית לקביעת מדיניות כוללת בתחום פיתוח הקרקע למגורים ולתעסוקה.

בתשובתו מסר משרד הפנים כי מינהל התכנון מנהל מעקב אחר תכנית עבודה שהוא הכין עם רמ"י ועם משרדי הבינוי והאוצר וכן בקרה על יישומה. עוד מסר כי הוא שוקד על הרחבת תכנית העבודה גם לשנים 2015-2016 כדי להגדיל באופן ניכר את היקף יחידות הדיור המתוכננות.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שתכניות העבודה יוכנו גם בשיתוף משרדי ממשלה האחראים לפיתוח תשתיות, כמו משרד התחבורה ומשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים.

בשנים 2007-2009 לא קבעה הממשלה יעדים לתכנון יח"ד, כנדרש מהחלטותיה הקודמות. יתרה מזאת, באוגוסט 2008 החליטה הממשלה (החלטה מס' 3973) שלא ליזום תכניות מפורטות חדשות שמטרתן לשנות ייעוד של קרקע שאינה מיועדת לצורכי פיתוח, וזאת כדי ליישם את יעדי הפיתוח שנקבעו בתמ"א 35. בעקבות כך כמעט שלא אושרו תכניות מפורטות למגורים במחוז המרכז וגם התמעטו יזמות התכנון במחוז זה.

במאי 2009 הורתה הממשלה (בהחלטה מס' 123) לשר הפנים לקבוע יעדים כמותיים למוסדות התכנון כדי לשווק לפחות 35,000 יח"ד בשנה, אך גם החלטה זו לא יושמה.

ביולי 2010 החליטה הממשלה (בהחלטה מס' 1980) לבטל את החלטתה שלא ליזום תכניות מפורטות חדשות ושוב קבעה יעד לשיווק 35,000 יח"ד בשנה. בדברי ההסבר להצעת ההחלטה צוין כי הפתרון הראוי להוזלת מחירי הדיור הוא הגדלת היצע הדירות במשק. בהמשך להחלטה זו קבעה הממשלה באותו חודש (בהחלטה מס' 2019) יעדים כמותיים לאישור יח"ד במחוזות השונים,

ולפיהם יאושרו מדי שנה עד שנת היעד לפחות 60,000 יח"ד בכל הארץ³, דהיינו כ-50% יותר מסך יחידות הדיור הנדרש למשק מדי שנה (לפי אומדן תוספת משקי הבית של הלמ"ס).

יוצא אפוא שרק כשלוש שנים לאחר שהוחלט לעשות כן, הממשלה קיבלה החלטה בעניין היעדים הכמותיים לאישור יח"ד בתכניות מפורטות.

בביקורת נמצא כי בשנים 2010-2011 לא השיגו מוסדות התכנון את היעדים שקבעה הממשלה; בשנת 2010 אושרו כ-24,000 יח"ד בלבד ובשנת 2011 רק כ-33,000, דהיינו כ-50% מיעדי הממשלה. רק בשנת 2012 חל גידול ניכר במספר יחידות הדיור המאושר בתכניות מפורטות ומוסדות התכנון עמדו ביעדי הממשלה (ראו פירוט להלן).

ביוני 2013 החליטה ועדת השרים לענייני דיור (החלטה מס' 367) ליזום על קרקעות המדינה תכניות מפורטות הכוללות לפחות 80,000 דירות, עד סוף 2014; 55,000 מהן יהיו באזורי הביקוש, כהגדרתם בהחלטה זו. עוד נקבע כי כדי לעמוד ביעדים אלו, על משרדי הממשלה לתת עדיפות לפרויקטים הדרושים.

על משרד הפנים לבחון אם ההחלטה האמורה של הוועדה לענייני דיור מחייבת שינויים במדיניות התכנון הלאומית. כמו כן, עליו לבחון אם הליכי התכנון בוועדות המחוזיות יאפשרו להשיג יעדים אלו.

מן האמור עולה כי במשך יותר מחמש שנים לא אושרו תכניות הכוללות מספר יח"ד על פי הצרכים שנקבעו בתמ"א 35. גם תכנית החומש לתיאום בין יזמות הפיתוח ובין התכנון טרם גובשה. מינהל התכנון אף לא גיבש במשך השנים (עד 2011) תכניות עבודה המגדירות יעדים כמותיים לאישור תכניות מפורטות למגורים, בכל המחוזות. עקב כך, קיים חשש שבשנים הקרובות לא יגדל ההיצע בשוק הדיור. יצוין לטובה כי משנת 2012 גיבש מינהל התכנון, בשיתוף עם לשכות התכנון המחוזיות, תכניות עבודה מפורטות כדי לעמוד ביעדי הממשלה.

בתשובת משרד הפנים נמסר ממחוז ירושלים כי לשכת התכנון המחוזית מקדמת תכניות לעשרות אלפי יח"ד, וזאת נוסף לתכניות שיגדילו את מלאי שטחי התעסוקה, התיירות והתשתיות. המחוז הוסיף שלשכת התכנון גיבשה מדיניות להתחדשות עירונית שתאפשר הוספת אלפי יח"ד. מתכנת מחוז מרכז מסרה כי עד 2010 דגלה מדיניות הממשלה במיתון הפיתוח במרכז הארץ. עם השינוי במדיניות בשנת 2011 והקביעה של יעדים כמותיים הצליח המחוז בשנים 2012-2013 לעמוד ביעדי הממשלה. מינהל התכנון מסר כי הוא מגבש תכנית עבודה לשנת 2014. הוא הוסיף כי עקב הפערים משנים קודמות הוא נוקט פעולות, כמו הכנת תכניות עבודה, תכנון מתארי ארצי למחנות צה"ל והרחבת סמכויות של הווד"לים, כדי להגדיל באופן ניכר את המלאי התכנוני.

מידע על המלאי התכנוני וניהולו

מידע על המלאי התכנוני של יח"ד כולל את מספרן בתכניות המפורטות המאושרות, את מידת זמינותן לבנייה ואת מיקומן הגאוגרפי. המידע הכרחי לגיבוש מושכל של מדיניות תכנון ודיור ולניהול יעיל של מערכת התכנון ושל משאב הקרקע. משרד הפנים מרכז באמצעות תכנת מחשב

3 בהחלטת הממשלה נקבעה מכסה של יח"ד לכל מחוז - מחוז הצפון - 10,000; במחוזות ירושלים והדרום - 9,000 בכל מחוז; מחוז תל אביב - 5,000; מחוז חיפה - 8,000; ומחוז המרכז - 19,000.

מידע כמותי על תכניות המתאר והתכניות המפורטות המצויות בהליכי תכנון במוסדות התכנון הארציים והמחוזיים ועל תכניות שכבר אושרו.

בביקורת נמצא כי המידע שמינהל התכנון מרכז אינו מלא ומהימן דיו וישנם פערים של עשרות אלפי יח"ד בין הנתונים במערכת המחשב ובין הקבוע בהוראות התכניות. הפערים מקורם בטעויות הקלדה, בהיעדרה של בקרת איכות על הכנסת הנתונים למערכת ובמידע חסר על נתוני התכניות המפורטות שהועדו המקומיות מאשרות (לפי הערכה מדובר במאות יח"ד בשנה שהן מאשרות).

מינהל התכנון גם אינו מחזיק בידיו מידע על מימוש התכניות המפורטות, לכן אין לדעת כמה יח"ד נגרעו מהמלאי עקב המימוש. כמו כן, אין בידיו מידע מרוכז על רמת זמינותן של יחידות הדיור המאושרות ועל מהות ההתניות לבנייתן (ראו להלן בפרק "שימושו של המלאי התכנוני וזמינותו לבנייה").

בביקורת נמצא כי כבר בשנת 2008 צוין בדוח של משרד הפנים⁴ כי "לא קיימת כיום תמונה טובה מספיק באשר למלאי יחידות הדיור הקיים במשק, ולכן קשה לקבוע יעדים התואמים באמת את הצרכים". כבר קודם לכן, ביולי 2007, פרסם מינהל התכנון מכרז⁵ לקבלת הצעות לאיסוף מידע כמותי מתכניות וניתוחו כדי להעריך את מלאי הקרקעות הזמינות לפיתוח בתכניות מפורטות מאושרות שטרם מומשו. העבודה אמורה הייתה להסתיים בתוך שנתיים, אך נכון למועד סיום הביקורת היא טרם הושלמה.

בתשובת משרד הפנים ציין אגף בכיר לתכנון משולב כי ספק אם ניתן לעקוב אחר המלאי התכנוני ברמה הארצית, כל עוד אין מצויים נתונים ברמה המקומית. עוד ציין כי לפי תמ"א 35, תוספת שטח לפיתוח (בחלק מהאזורים) מותנה בהגשת תזכיר של מיצוי עתודות קרקע, וזאת כדי לשקול אם התוספת מוצדקת.

בביקורת נמצא כי כדי לשפר בכל זאת את רמת המהימנות של חלק מהנתונים, בחן מינהל התכנון חלק מהתכניות המפורטות שאושרו משנת 2007 ועדכן את המידע הכמותי לגביהן. מינהל התכנון מסר לצוות הביקורת כי בתחילת 2012 הוא נקט כמה פעולות לשיפור מהימנות המידע הכמותי, למשל מתן שכר עידוד בגין האמינות של הזנת הנתונים.

יוצא אפוא שמשרד הפנים אינו מחזיק במידע מלא על המלאי התכנוני הקיים וגם אין נבדקים נתוני זמינותו. היעדר מידע כאמור הוא ליקוי מהותי העלול לפגוע ביכולת קבלת ההחלטות ובגיבוש מדיניות מושכלת בתחום התכנון. בתמ"א 35 נקבע אמנם כי יש להכין תזכיר על מיצוי עתודות קרקע כדי לייעל את השימוש בה, אך בהיעדר מידע כולל עדיין קיים החשש שמא יתקבלו החלטות ברמה הארצית שעלולות להביא לידי נזקים כמו ניצול קרקע שאינו מיטבי, השקעת משאבים שלא לצורך, מחסור בתכניות מפורטות באזורים המאופיינים במלאי תכנוני דל ופגיעה ביכולת לווסת את שוק הדיור.

4 משרד הפנים, השירות התכנוני - הישגים ויעדים 2005-2010, אפריל 2008, עמ' 19.
5 מכרז פומבי מס' 16/27 - הזמנה לקבלת הצעות לאיסוף מידע כמותי מתכניות וניתוחן.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי עליו ליצור תשתית עובדתית מהימנה ובה ירוכזו כראוי נתוני המלאי התכנוני, פריסתו הגאוגרפית וזמינותו. עליו לעדכן את נתוני המלאי התכנוני באופן שוטף ולהזין מידע הנוגע למימוש התכניות המפורטות (גריעה של יח"ד מהמלאי). כמו כן, ראוי להשלים את המחקר בנושא, שממילא כבר הושקע בו משאבים, וליישם את ההנחיות והאמצעים לשיפור מהימנות המידע.

מצב המלאי התכנוני

אף שאין בנמצא מידע מהימן על המלאי התכנוני הקיים בכל קרקעות המדינה (מקרקעי ישראל וקרקעות פרטיות), ישנן הערכות בדבר מספר יחידות הדיור הכלול בתכניות מפורטות החלות על מקרקעי ישראל וטרם מומשו. לפי דוח של רמ"י ממאי 2010 שעניינו עתודות קרקע (להלן - דוח עתודות קרקע) ישנן כ-160,000 יח"ד מאושרות על קרקעות אלו. לפי חישובים של משרד מבקר המדינה (על יסוד נתוני רמ"י מפברואר 2013) מסתכם המלאי התכנוני של יח"ד על קרקעות המדינה בכ-130,000.⁶

בהיעדר תקן לגודל המלאי התכנוני ובהיעדר מידע על זמינותן של יחידות הדיור לבנייה מתעורר קושי להעריך אם המלאי הכלול בתכניות המפורטות עונה על צורכי שוק הדיור ואם הוא מאפשר לממשלה להגדיל את היצע הדיור, על פי מדיניותה.

תקן אמנם לא נקבע, אך בדוח של מינהל התכנון ממרץ 2008 צוין שכמות יחידות הדיור שמוסדות התכנון מאשרים בכל שנה צריכה להיות גבוהה מכמות התחלות הבנייה בפועל, וזאת כדי להבטיח מענה לצורכי המשק וליצור מלאי קרקעות מתוכננות זמינות לשיווק. גם החלטת הממשלה (מס' 2019) מיולי 2010 שיקפה צורך זה.

תוספת משקי הבית מוערכת בכ-37,000 לשנה, לכן מתעורר החשש שבמלאי של כ-130,000 יח"ד לא יהיה די כדי לתת מענה לצורכי המשק לטווח הקרוב (שלוש השנים הבאות), משום שאין הוא ישים במלואו לצורכי שיווק, פיתוח ובנייה ומשום שתהליכים אלו יכולים להימשך כמה שנים (ראו להלן בפרק "מימוש תכניות למגורים - פיתוח הקרקע ותהליכי רישוי הבנייה").

מגמות בגודל המלאי התכנוני בשנים 2007-2012

משרד מבקר המדינה בחן את התוספות למלאי התכנוני בשנים 2007-2012 לעומת תחזיות הצרכים בתמ"א 35 לעומת הנתונים על התחלות הבנייה ונתוני הביקושים (תוספת משקי הבית)⁷. להלן הפירוט לפי שנים:

- | | |
|---|---|
| 6 | נוסף לכך ישנן כ-50,000 יח"ד בתכניות שקיבלו תוקף, שהליכי רישומן בלשכת רישום המקרקעין טרם הסתיימו. |
| 7 | הנתונים המוצגים מבוססים על הנתונים המוזנים למערכת המחשב של משרד הפנים. אין הם כוללים נתונים הנוגעים לאזור יהודה ושומרון משום שמשרד הפנים אינו מרכז נתונים על אזור זה. |

לוח 2

**אישור יח"ד בתכניות מפורטות לעומת יעדי תמ"א 35,
התחלות הבנייה ותוספת משקי הבית, 2012-2007**

שנה	יח"ד שאושרו בתכניות מפורטות	יחידות דיור לפי תמ"א 35	הפער בין יח"ד שאושרו ליעדי התמ"א	התחלות בנייה	הפער בין יח"ד שאושרו להתחלות בנייה	התוספת השנתית הממוצעת של משקי הבית*	פער בין יח"ד שאושרו ובין התוספת השנתית הממוצעת של משקי הבית
2007	23,749	כ-45,000	-21,251	29,313	-5,564	כ-37,100	כ-13,351
2008	24,878	כ-45,000	-20,122	30,820	-5,942	כ-37,100	כ-12,222
2009	22,792	כ-45,000	-22,208	32,964	-10,172	כ-37,100	כ-14,308
2010	23,704	כ-45,000	-21,296	39,795	-16,091	כ-37,100	כ-13,396
2011	33,278	כ-45,000	-11,722	44,628	-11,350	כ-37,100	כ-3,822
2012	65,081	כ-45,000	20,081	38,943	26,138	כ-37,100	כ-27,981
2011-2007	128,401	כ-225,000	-96,599	177,520	-49,119	כ-185,500	כ-57,099
2012-2007	193,482	כ-270,000	-76,518	216,463	-22,981	כ-222,600	כ-29,118

* לא כולל אזור יהודה ושומרון שחוק התכנון והבנייה ותמ"א 35 אינם חלים בתחומו.

מהנתונים עולה כי מספר יחידות הדיור שאושרו מוסדות התכנון בשנים 2011-2007 היה קטן בהשוואה לכל אחד מהמדדים שנבדקו, למרות קביעתו של מינהל התכנון לאשר בכל שנה מספר יח"ד גבוה מזה הנדרש למשק בפועל. בחינת כמות יחידות הדיור שאושרו לעומת היעדים שנקבעו בהחלטת הממשלה משנת 2010 בדבר הצורך לאשר 60,000 יחידות דיור בכל שנה, מעלה כי בשנים אלו אושרו רק כ-50% מהנקוב ביעד זה. כאמור, למינהל התכנון אין כל מידע על תכניות מפורטות שמומשו, לכן אין הוא מחזיק במידע על גריעת יח"ד מהמלאי התכנוני. לעומת זאת, נתוני הלמ"ס על מספר התחלות הבנייה של יח"ד מראים גריעה מהמלאי שבתכניות.

הנתונים משנים 2011-2007 מלמדים אפוא על שחיקה של המלאי התכנוני בכ-50,000 יח"ד (הפער בין יח"ד שאושרו להתחלות בנייה). מדובר בשחיקה ניכרת של כ-40% מכמות יחידות הדיור שאושרה במהלך שנים אלו, העלולה להשפיע על ההיצע בשוק הדיור בשנים הקרובות. זאת ועוד, אם לא יתייעלו הליכי התכנון תפגע השחיקה האמורה ביכולתה של הממשלה להשפיע על היצע הדיור בעשור הבא.

הסיבות לכך שמוסדות התכנון אישרו מספר קטן של יח"ד בשנים 2011-2007 הן, בין היתר, היעדרם של יעדים כמותיים ברורים למוסדות התכנון (עד 2010), מיעוט ביזמות תכנון של רמ"י (ראו להלן בפרק "ייזום התכנון על מקרקעי ישראל"), אי-מידת תפוקותיהם של מוסדות התכנון, היעדרן של תכניות עבודה משולבות למוסדות התכנון ולגורמים המגישים תכניות, החלטה שלא לקדם תכניות מפורטות במחוז המרכז והיעדר השפעה של המדינה על יזמות פרטית.

בשנת 2012 גדל מספר יחידות הדיור שמוסדות התכנון אישרו והפערים הצטמצמו במידה ניכרת. אולם גם אם מביאים בחשבון את ההיפוך במגמה שהחל בשנת 2012, הנתונים המצטברים מלמדים על שחיקת המלאי התכנוני בכ-23,000 יח"ד ועל פערים ניכרים לעומת יעדי תמ"א 35 ומספר משקי הבית שנוספו למשק. כמו כן, אין בנמצא נתונים על מידת זמינותן לבנייה של יחידות הדיור שאושרו, ועל אף הגידול במספרן לא ברור אם יש בו די כדי לתת מענה לצורך בהגדלת ההיצע.

להלן הנתונים משנים 2007-2012 לפי המחוזות:

לוח 3

**אישור יח"ד בתכניות מפורטות לעומת יעדי תמ"א 35,
התחלות הבנייה ותוספת משקי הבית, לפי מחוזות, 2007-2012**

מחוז	יח"ד שאושרו	יעדי תמ"א 35 (המספרים עוגגלו)	הפער בין יח"ד שאושרו ליעדי התמ"א	התחלות בנייה	הפער בין יח"ד שאושרו להתחלות בנייה	משקי בית שנוספו (הערכה) *	הפער בין יח"ד שאושרו לתוספת משקי הבית
הדרום	31,078	48,000	-16,922	27,747	3,331	31,753	-675
חיפה	36,150	38,000	-1,850	19,267	16,883	24,776	11,374
ירושלים	20,950	30,000	-9,050	17,969	2,981	14,716	6,234
המרכז	55,529	55,000	529	75,746	-20,217	67,805	-12,276
הצפון	32,039	72,000	-39,961	44,154	-12,115	43,034	-10,995
תל אביב	17,736	27,000	-9,264	31,580	-13,844	40,548	-22,812
סך הכול	193,482	270,000	-76,518	216,463	-22,981	222,632	-29,150

* ההערכה מבוססת על נתונים משנים 2007-2011 שפרסמה הלמ"ס.

מלוח 3 עולה כי ברוב המחוזות לא הושגו יעדי תמ"א 35, ובולטים במיוחד הפערים בין יעדי התמ"א ובין אישור יחידות הדיור בפועל במחוזות הדרום והצפון. עוד עולה מהלוח כי במחוז המרכז אושרו יותר יח"ד מהנדרש ביעדי התמ"א.

הנתונים גם מראים שבאזורים בעלי ביקושים גדולים במחוזות המרכז ותל אביב, נגרעו כ-34,000 יח"ד מהמלאי התכנוני; הגריעה במחוזות אלו היא בשיעור של כ-50% מסך יחידות הדיור שאושרו באותן שנים (73,000). אם תימשך מגמה זו, גם בשנים הקרובות לא יהיה מלאי תכנוני באזור המרכז והיצע יחידות הדיור יצטמצם באופן ניכר.

כמו כן, במחוזות המרכז ותל אביב נרשם פער גדול בין מספר משקי הבית שנוספו ובין מספר יחידות הדיור בתכניות המפורטות, דהיינו קצב אישור התכניות אינו מדביק את קצב הביקושים. יתרה מזאת, הנתונים המוצגים בלוח זה אינם כוללים ביקושים לדירות מצד משקיעים, לכן הפער בין המלאי התכנוני לביקוש אף גבוה יותר, ואפשר שהדבר תורם לעלייה במחירי הדיור.

בתשובתו מאפריל 2014 מסר שר הפנים כי במהלך 2013 אישר משרד הפנים כ-80,000 יח"ד - מספר הגדול באופן ניכר מהנקוב ביעדי הממשלה.

עתודות למלאי התכנוני

בביקורת נמצא כי כדי להתמיד בהשגת יעדי הממשלה לאישור תכניות למגורים גם בשנים 2013-2014, גיבש מינהל התכנון (במהלך השנים 2012-2013) תכניות עבודה, בשיתוף עם לשכות התכנון. מדי רבעון המינהל בודק אם היעדים מושגים ולפי הממצאים הוא עושה את ההתאמות הנדרשות בתכניות העבודה. תכניות העבודה האלו מאפשרות לו להתמקד בתכניות מפורטות גדולות שהסיכוי לאשרן גבוה.

הכנת תכניות עבודה מתואמות עם המחוזות ובקרה עליהן הן פעילות מבורכת העשויה לתרום לניהול יעיל של כוח אדם ושל משאבים. אולם לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי לשלב בגיבוש תכניות כאלו שיקולים נוספים מלבד הצורך לעמוד ביעדים הכמותיים. יש לקבוע את סדרי העדיפות לקידום התכניות המפורטות גם לפי שיקולים מוניציפליים ומתוך תפיסה מקיפה של הצרכים לטווח הארוך.

בין היתר גיבש מינהל התכנון, בתיאום עם רמ"י ועם משרד האוצר, תכנית עבודה לליווי קידומן של תכניות מפורטות גדולות. בתכנית האמורה כלולות כ-55,000 יח"ד שקשה לאשרן במוסדות התכנון בשל גורמים שונים, ובעיקר בשל הצורך בפיתוח תשתיות ביוב ותחבורה.

משרד מבקר המדינה בדק את מספר יחידות הדיור בתכניות מפורטות המצויות בהליכי תכנון. להלן הנתונים, לפי מחוזות ולפי השלב שבו מצויות התכניות המפורטות (נכון לאפריל 2013):

לוח 4

יח"ד בהליכי תכנון מפורט בוועדות המחוזיות, לפי מחוזות, אפריל 2013

מחוז	בהמתנה לבדיקת תנאי סף	בהמתנה להחלטה בדבר הפקדה	בהמתנה לפרסום ההפקדה	בהליך הפקדה	בהתנגדויות או לפני אישור	בהליך אישור	בהמתנה לפרסום האישור ברשומות	סיכום כולל
הדרום	-8,754	8,551	31,209	1,692	4,974	2,641	2,496	42,809
חיפה	12,022	3,573	3,749	3,176	4,591	5,581	56	32,748
ירושלים	18,253	4,767	9,527	16	3,603	5,765	1,045	42,976
המרכז	4,139	13,704	37,706	0	11,961	15,126	1,447	84,083
הצפון	2,532	9,224	21,867	-5	3,335	11,221	1,040	49,214
תל אביב	2,582	1,061	6,023	0	23,224	15,884	1,993	50,767
סך הכול	30,774	40,880	110,081	4,879	51,688	56,218	8,077	302,597

מהנתונים עולה כי באפריל 2013 נמצאו כ-300,000 יח"ד בהליכי תכנון, דהיינו כמות המאפשרת לכאורה לעמוד ביעדי הממשלה למשך חמש שנים. אולם בפועל, ולפי ניסיון העבר, לא כל התכניות המפורטות מאושרות. לפי נתוני מינהל התכנון על פעילות מוסדות התכנון בשנת 2012, מתוך כ-7,200 תכניות מפורטות שטופלו באותה שנה הסתיים הטיפול בכ-2,200 תכניות בלבד. 50% מהתכניות שהטיפול בהן הושלם נדחו (בשילובים שונים של הליך קידום התכנית). יתרה מכך, הנתונים מראים כי כ-60% מיחידות הדיור מצויות בשלבים הראשונים של ההליך (לפני פרסום הפקדה), לכן אישורן עשוי להתעכב במשך שנים. יוצא אפוא שגם מהנתונים על יחידות הדיור המצויות בהליכי תכנון עולה החשש למחסור בהיצע הדירות בשנים הקרובות.

לפי הערכות משרד הפנים מאפריל 2013, אישורן של כ-150,000 יחידות הדיור הכלולות בתכניות מפורטות המצויות בשלבים שונים של הליכי התכנון, מעוכב מכל מיני סיבות. גם נתון זה מחזק את החשש שתכנון ובנייתן של יח"ד רבות יתעכבו זמן רב. הגורמים המעכבים את הליכי התכנון הם בעיקר היעדרן של תשתיות מים, ביוב ותחבורה, של פינוי מחנות צה"ל ושל טיהור קרקעות מזוהמות (ראו להלן בפרק "היבטים של תכנון למגורים בדרג המחוזי").

יודגש כי הסרת החסמים לקידום תכניות חשובה מאוד. החשיבות היא לא רק משום שהיא מסייעת בהגדלת היצע יחידות הדיור ובמיצוי המשאבים שהושקעו בהכנת התכניות המפורטות או משום שהיא עשויה למנוע בזבז משאבים הכרוך בייזום תכניות מפורטות נוספות אלא היא עשויה למנוע פיתוח לא מושכל של הקרקע. על משרד הפנים, שתחום התכנון מצוי באחריותו, לפעול עם משרדי הממשלה הנוגעים בדבר להסרת החסמים המונעים קידום של תכניות מפורטות.

בתשובתו מדצמבר 2013 מסר משרד האוצר כי משרדי הממשלה השונים פועלים בשיתוף פעולה בשני אופנים. האחד, גיבוש הסכמי פיתוח עם ארבע רשויות מקומיות שבתחומן אפשר לשווק אלפי יח"ד, לפי החלטת ממשלה מאוקטובר 2013, והאופן האחר הוא הקמת פורום משותף למשרדי ממשלה שונים ולרמ" לצורך הסרת חסמים כדי לאפשר את הגדלתו של היקף שיווק הקרקעות בשנים הקרובות.

בביקורת נמצא בנוגע לעתודות המלאי התכנוני במקרקעי ישראל כי בפברואר 2013 היו בהליכי תכנון מוקדמים ע"י רמ"י ומשרד הבינוי, כ-125,000 יח"ד. במוסדות התכנון היו כ-136,000 יח"ד בשלבי טיפול שונים וכ-50,000 יח"ד נוספים היו לקראת סיום ההליכים, בשלבי קבלת תוקף (החל משלב הגשת תכנית לוועדה מקומית לצורכי רישום וכלה ברישום בלשכת רישום המקרקעין). כלומר, העתודות למלאי התכנוני על מקרקעי ישראל מסתכמים בכ-311,000 יח"ד. כמות זו מספיקה לכחמש שנים על פי יעדי הממשלה מ-2010. אולם חלק ניכר מהן (כ-40%) מצויים עוד לפני השלב הסטטוטורי, ועל כן אישורם צפוי רק בעוד יותר מחמש שנים (ראו להלן בפרק על משך הליכי התכנון). יתר על כן, לא כל התכניות מאושרות בסופו של דבר. נתונים אלו מעוררים אפוא חשש שהיקף התכניות על מקרקעי ישראל אינו מספיק כדי לעמוד ביעדים למלאי התכנוני בשנים הקרובות.

ישימותו של המלאי התכנוני וזמינותו לבנייה

בהוראות התכניות המפורטות שמוסדות התכנון מאשרים נקבעים לעתים קרובות התנאים למתן היתר בנייה וכן שלבי הביצוע של התכניות. לכן, חלק מיחידות הדיור שנוספו למלאי התכנוני אינן זמינות לבנייה בטווח הקצר. למרות זאת, אין מינהל התכנון מסווג את המידע הכמותי על יחידות הדיור על פי רמת זמינותן לבנייה (הנגזרת מהתנאים ומגורמים נוספים).

בביקורת נמצא כי רמ"י אמנם מציינת מהם החסמים המונעים את שיווקן של חלק מהקרקעות המתוכננות שבניהולה, אך אין בנמצא ניתוח כמותי כולל של מספר יחידות הדיור הזמינות לבנייה, של מספר יחידות הדיור שהקמתן מעוכבת ושל פריסתן הגאוגרפית.

לדעת משרד מבקר המדינה, ניהול מערכת התכנון ותהליך קבלת ההחלטות על ייזום תכניות חדשות צריכים להתבסס על מידע בדבר זמינותו של המלאי התכנוני הקיים. משרד מבקר המדינה ממליץ למינהל התכנון לסווג את המידע הכמותי על יח"ד מאושרות, על פי רמת זמינותן לבנייה ולפי התקציבים הנלווים הדרושים, כדי לשפר את היכולת להסתמך עליהן כמקור מידע מהימן בעל משמעויות אופרטיביות.

בנייר עמדה של מכון דש"א⁸ מנובמבר 2010 נותחו החסמים המונעים את מימושן של תכניות מפורטות על קרקעות מדינה. הניתוח מבוסס על דוח עתודות קרקע של רמ"י משנת 2010 ומצביע על כך שבנוגע ל-50% מיחידות הדיור בתכניות המפורטות המאושרות ישנם חסמים והתניות המונעים את מימושן בטווח הקצר; חסמים כמו כשלים בשיווק, קושי לפנות פולשים, מחסור בתשתיות ביוב ותחבורה ועיכובים משפטיים (ראו להלן בפרק "שיווק קרקע למגורים").

בשנת 2012 חלה כאמור עלייה במספר יחידות הדיור שאישרו מוסדות התכנון לכדי 65,000. אולם אין נתון זה מלמד על מידת זמינותן לבנייה של יח"ד בתכניות מפורטות שאושרו, משום שהוראות התכניות כוללות כאמור תנאים למתן היתרי בנייה ושלבים לביצוע מדורג של התכניות.

משרד מבקר המדינה בדק הוראות של 30 מהתכניות המפורטות למגורים שאושרו בשנת 2012 כדי להעריך את מידת זמינותן של יחידות הדיור שאושרו במסגרתן (כ-47,000 יח"ד שהן כ-72% מכלל יחידות הדיור שאושרו באותה שנה).

נמצא כי בנוגע לכ-60% מיחידות הדיור בתכניות שנבדקו נקבעו בהוראות תנאים למתן היתרי בנייה שמימושם עלול להסתיים רק בעוד כמה שנים⁹. מדובר בתנאים כמו הקמת מתקנים לטיהור מי-שופכין או הרחבתם של מתקנים קיימים, הרחבת כבישים, הקמת מחלפים או גשרים, ביצוע הפרדות בין כבישים למסילות ברזל, הקמת מבני חינוך ומבני ציבור והעתקת קווי מתח עליון.

יוצא אפוא שחלק ניכר מהמלאי התכנוני הקיים בפועל בתכניות המפורטות המאושרות אינו מאפשר את הגמשת ההיצע בטווח הזמן הקצר. פירושו של הדבר שלא יהיו די קרקעות לשיווק והוצאת היתרי בנייה למספר גדול של יח"ד לא תהיה אפשרית. דהיינו, היעד שקבעה הממשלה להגדלת ההיצע בשוק הדיור לא יושג בטווח הקצר. במציאות כזאת לא יהיה אפשר לווסת את מחירי הדיור באמצעות שינוי בהיצע הדירות, ומגמת העלייה במחירי הדיור עלולה להימשך עוד זמן רב.

יודגש כי כל עוד הנתונים הכמותיים על המלאי התכנוני אינם מסווגים על פי אופי התנאים הנקבעים בהוראות התכניות המפורטות, אין הם מציגים תמונה מלאה על זמינותן. תשתית עובדתית חלקית אינה מאפשרת ניהול מושכל של הליכי התכנון, ואף עלולה להביא לידי כשלים בשוק הדיור, לידי קושי במתן מענה לצורכי הדיור ולידי פגיעה ביכולתה של הממשלה לקבל החלטות מושכלות.

בתשובת משרד הפנים נמסר ממנהל התכנון כי הוא מנהל מעקב אחר תכנית עבודה שהוא הכין עם רמ"י ועם משרדי הבינוי והאוצר וכן בקרה על יישומה. המינהל הוסיף כי לצורך קידום תכנית העבודה מתכנס צוות אחת לחודש ופועל בשיתוף פעולה להסרת חסמים בהליכי התכנון והמימוש של תכניות גדולות למגורים.

מחוז מרכז ציין כי הוא ממליץ לבחון את החסמים הקיימים המונעים מימוש של תכניות ולא ליזום תכנון של קרקעות נוספות, משום שגם תכניות חדשות לא יהיו ישימות בשל אותם החסמים.

8 מכון דש"א הוא ארגון שאינו ממשלתי שהוקם בתחילת שנות התשעים. הארגון עוסק באיסוף מידע וניתוחו לצורך גיבוש עקרונות מנחים וקווי מדיניות בתחום המקרקעין, בעיקר בכל הנוגע לשמירה על שטחים פתוחים.

9 בכ-10% מהתכניות נקבעו תנאים שמימושם עשוי להסתיים בתוך כמה חודשים ובשאר לא נקבעו תנאים המעכבים את המימוש.

פרק שלישי

תכנון מפורט למגורים במקרקעי ישראל

ייזום התכנון הוא הבסיס ליצירת מלאי תכנוני של מתחמי מגורים. ככל שייזום התכנון יהיה רחב יותר, כך יגדלו הסיכויים ליצור מלאי תכנוני גדול יותר לבנייה על מקרקעי ישראל ויתאפשר שיווק קרקעות לבנייה בכמות גדולה יותר. את רוב היזמות לתכנון מפורט של מקרקעי ישראל מעלים רמ"י, משרד הבינוי והרשויות המקומיות.

ייזום התכנון על מקרקעי ישראל

חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 (להלן - חוק רשות מקרקעי ישראל), קובע כי "הממשלה תמנה מועצת מקרקעי ישראל, שתקבע את המדיניות הקרקעית שלפיה תפעל הרשות [רמ"י], תפקח על פעולות המינהל ותאשר הצעת תקציבה שייקבע בחוק".

במהלך השנים האחרונות, ובעיקר מאז שהממשלה אישרה את המלצות ועדת טרכטנברג בסוף 2011, התקבלו כמה החלטות ממשלה בנושאי תכנון מקרקעין למגורים. חלק מההחלטות כלליות, חלקן מופנות למוסדות התכנון וחלקן מגדירות יעדים ספציפיים לרמ"י.

החלטות אלו משקפות את המדיניות הממשלתית בנוגע לשוק הדיור וקבועים בהן הצעדים הנדרשים בהליכי ייזום התכנון ליח"ד למגורים.

נמצא כי על אף החלטות הממשלה לא הגדירה מועצת מקרקעי ישראל את יעדי רמ"י בנוגע לייזום תכנון קרקעות למגורים. יתרה מזאת, המועצה אף לא דנה בהחלטות הממשלה הנוגעות ליעדי התכנון. כמו כן רמ"י לא העבירה לממשלה מידע מדויק שיאפשר קבלת החלטות וקביעת יעדים ריאליים, כפי שיפורט בהמשך.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בהינתן החלטות ממשלה הקובעות יעדים, מן הראוי היה שמועצת מקרקעי ישראל תתכנס ותיצוק תוכן יותר מפורט להחלטות אלו הנוגעות לייזום ולתכנון מגורים על קרקעות המדינה ותגדיר את היעדים הספציפיים של רמ"י.

כמו כן, ראוי שרמ"י תמציא לממשלה מידע מדויק שיאפשר לקבוע בהחלטות ממשלה יעדים ריאליים התואמים למידע התכנוני המצוי בידי רמ"י.

היעדר הגדרה של יעדי ייזום תכנון קרקעות יפגע בעתיד במלאי התכנוני ובעקיפין יביא לידי מחסור בקרקע מתוכננת זמינה לשיווק.

הליך התכנון

בשלב התכנון המקדמי של תכנית מפורטת, לפני הגשתה למוסדות התכנון, מטפל הגורם המתכנן (בדרך כלל רמ"י באמצעות חברות מתכננות או משרד הבינוי או הרשויות המקומיות). בשלב ראשון נבחנים ההיתכנות ומתן ההרשאות לתכנון, וזאת על פי המטרות והיעדים, בדיקת הבעלויות וכיוצא באלו. עם סיום שלב זה נקבעים פרוגרמה ומתווה תכנוני ראשוני, מוצעות חלופות לתכנון ונבחרת

החלופה המועדפת. אחר כך נערכים תיאום של מערכת התשתיות ותיאומים נדרשים נוספים ולאחריהם נערכים מסמכי התכנית. עם סיום השלב הזה מועברת התכנית למוסדות התכנון (באחריות משרד הפנים) לצורך קידומה.

לאחר סיום הטיפול במוסדות התכנון ופרסום התכנית ברשומות מוגשת התכנית לוועדה המקומית ומאושרת לצורכי רישום בלשכת רישום המקרקעין. בסיום שלבי התכנון, התכנית מועברת לרמ"י לצורך פיתוח הקרקע ושיווקה.

יעדי התכנון למגורים לשנים 2007-2012

כאמור, מלאי תכנוני זמין פירושו מספר יחידות הדיור הכלולות בתכניות מפורטות מאושרות החלות על קרקע הזמינה לשיווק ליזמים, כדי שאלו יוכלו, לאחר הזכייה במכרז, לקבל היתרי בנייה מהוועדה המקומית. יצירת מלאי תכנוני זמין, בפריסה התואמת את הביקוש ואת מדיניות הממשלה, היא תנאי הכרחי לעמידה בביקושים לקרקע, לשמירה על יציבות מחירי הדיור ולהתמודדות עם ביקושים בלתי צפויים.

ככל שהמלאי התכנוני הזמין יגדל, כך יתאפשר לשווק באופן מבוקר קרקעות למגורים, על פי הצרכים, ואף להשפיע על רמת מחירי הדיור.

על פי תחזיות שהוכנו במסגרת תמ"א 35 נדרשת למשק תוספת של כ-45,000 יח"ד חדשות בממוצע לשנה. על בסיס צפי זה נבנתה התכנית התלת-שנתית המשותפת למינהל התכנון, לרמ"י ולמשרד האוצר, לשנים 2005-2007.

יעדי התכנית התלת-שנתית היו גבוהים מהצפי המוערך בתמ"א 35, משום שהם התבססו על ההנחה שיש ליצור מלאי תכנוני זמין בהיקף גדול מהתחזיות. לפיכך, הוגדר יעד חדש - אישור לכ-75,000 יח"ד לשנה בתכניות מפורטות בשנים 2006-2007 ולכ-50,000 יח"ד בשנת 2008¹.

במאי 2009 החליטה הממשלה (בהחלטה מס' 123) כאמור להטיל על שר הפנים לקבוע יעדים כמותיים למוסדות התכנון לצורך שיווקו של לפחות 35,000 יחידות דיור בשנה.

בהמשך להחלטה זו קבעה הממשלה (בהחלטה מס' 2019), ביולי 2010, יעדים כמותיים לאישור יח"ד במחוזות השונים. לפי יעדים אלו יש לאשר בכל הארץ² ומדי שנה (עד 2020) לפחות 60,000 יח"ד, דהיינו כ-50% יותר מסך יחידות הדיור הנדרשות למשק מדי שנה.

בהחלטת ממשלה ממרץ 2012 (החלטה מס' 4429) נקבע כי על רמ"י ועל משרד הבינוי לתכנן כ-200,000 יח"ד בשנים 2012-2016 על פי חלוקה למחוזות (לרבות ייזום התכנון ואישור התכניות במוסדות התכנון), ושיעור נפל יחידות הדיור המאושרות לא יעלה על 10% מהיעדים האמורים. בשנת 2012 הועמד היעד על 20,800 יח"ד.

נמצא אפוא כי החלטות הממשלה עד 2012 לא הגדירו לרמ"י ולמשרד הבינוי יעדים ספציפיים לייזום התכנון. מועצת מקרקעי ישראל מצידה לא יזמה תרגום החלטות הממשלה להחלטות מעשיות הכוללות יעדי התכנון הנדרשים.

1 לפי הנתונים המופיעים בחוברת עיקרי התקציב של משרד הפנים לשנת 2008.
2 בהחלטת הממשלה נקבעה מכסה של יח"ד לכל מחוז - מחוז הצפון - 10,000; במחוזות ירושלים והדרום - 9,000 בכל מחוז; מחוז תל אביב - 5,000; מחוז חיפה - 8,000; ומחוז המרכז - 19,000.

הרשאות לתכנון

הרשאות לתכנון ניתנות על ידי רמ"י והן השלב הראשון בתהליך יצירת מלאי תכנוני למגורים במקרקעי ישראל.

הרשאות לתכנון שניתנו בשנים 2007-2012

רמ"י מנהלת את מלאי הקרקעות ונותנת הרשאות לתכנון למשרד הבינוי, לוועדות המקומיות ולחברות מנהלות וחברות תכנון הפועלות מטעמה. המטרה במתן הרשאות תכנון היא לאפשר תכנון בהיקף רחב, משום שבסופו של תהליך לא כל יזמת תכנון מתגבשת לכדי תכנית מאושרת.

כבר במאי 1997 החליטה הממשלה (החלטה מס' 2012) כי יש להגיע למלאי תכנוני זמין בהיקף הנדרש, בקיבולת קבועה ובפריסה המתחשבת בהיקף הביקושים הצפויים. כדי לעמוד ביעד זה על רמ"י ועל משרד הבינוי לקדם, בכל נקודת זמן, תכניות מפורטות בקיבולת הגדולה פי שניים לפחות מהמלאי הנדרש, ואף פי שלושה על פי החלטת ממשלה מס' 141 מאוגוסט 1999. לכן, מאחר שההרשאות לתכנון הן הבסיס ליצירת המלאי התכנוני, היה ראוי שרמ"י תדאג לתת כמות מספיקה של הרשאות. להלן פירוט של מספר יח"ד שנכללו בהרשאות לתכנון שנתנה רמ"י:



נמצא כי בשנים 2007-2012 ניתנו הרשאות לתכנון שכללו כ-250,000 יח"ד בלבד (כולל הרשאות לחברות מטעם רמ"י). אולם, בקיזו הרשאות חוזרות שניתנו בשנים קודמות או שבוטלו הסתכמו ההרשאות החדשות לתכנון בכ-212,000 יח"ד בלבד; וזאת בשעה שיעדי התכנון שקבעה הממשלה לשנים אלו עומדים על כ-300,000, וכאמור נדרשות הרשאות בכמות גדולה יותר נוכח הפחת בתהליך התכנון.

מהחלוקה לפי שנים עולה כי עד 2010 (כולל) נתנה רמ"י מספר נמוך של הרשאות חדשות לתכנון, כאשר הממוצע עמד על כ-13,000 יח"ד לשנה. נמצא כי רק בשנת 2011 המצב השתנה ורמ"י נתנה הרשאות לתכנון לכ-63,000 יח"ד ובשנת 2012 לכ-96,000 יח"ד.

יוצא אפוא כי עד 2011 לא נתנה רמ"י הרשאות לתכנון חדשות בכמות מספיקה כדי לאפשר את השגת יעדי התכנון שקבעה הממשלה; משמעות הדבר היא פגיעה ביכולת לשווק קרקעות למגורים בכמות מספיקה בשנים העוקבות (ראו להלן).

משרד מבקר המדינה מעיר כי על רמ"י היה לתת הרשאות לתכנון בכמות הנדרשת כדי להשיג את יעדי הממשלה וכדי לייצר מלאי תכנוני זמין שיאפשר בעתיד לשווק כמות מספיקה של קרקע למגורים. מאחר שרמ"י לא עמדה ביעדי הממשלה נוצר מחסור במלאי התכנוני, ובעקבות זאת מחסור בקרקעות זמינות לשיווק ולבנייה בעתיד.

הרשאות לתכנון שניתנו למשרד הבינוי

לאורך השנים לא הבחינה הממשלה בהחלטותיה הנוגעות לייזום התכנון בין רמ"י ובין משרד הבינוי, לכן שני הגופים אמורים לשתף פעולה בייזום התכנון ולקדם תכניות על מנת להגיע למלאי זמין בהיקף הנדרש. כך גם בשנים 2012-2013.

לנוכח החלטות הממשלה לאורך השנים, שהנחיותיהן הופנו לרמ"י ולמשרד הבינוי, ללא כל הבחנה ביניהם, ובשל הצורך ליצור מלאי תכנוני זמין בהיקף הנדרש, חתמו רמ"י ומשרד הבינוי במשך השנים על הסכמים שהסדירו את חלוקת העבודה ביניהם בכל הקשור לתכנון קרקע למגורים.

למרות האמור הועלו ליקויים מהותיים ביישום ההסדרים האמורים. הליקויים נגעו בעיקר לכמות ההרשאות שניתנו למשרד הבינוי ולאופן הפיקוח והבקרה של רמ"י. להלן הפרטים:

1. לאחר החלטת הממשלה מאוגוסט 1999 שעניינה כאמור קידום תכניות "מתאריות" לצורך יצירת מלאי זמין בהיקף הנדרש, חתמו רמ"י ומשרד הבינוי, ביולי 2000, על הסדר³. על פי ההסדר, היקף ההרשאות לתכנון ולפיתוח שיעמוד לרשות משרד הבינוי בכל זמן נתון לא יפחת מ-300,000 יח"ד, כאשר מיקום האתרים יהיה לפי דרישות משרד הבינוי. הסדר זה קיבל את אישורה של ועדת השרים לענייני כלכלה ובאוקטובר 2000 גם את אישורה של מועצת מקרקעי ישראל.

אולם רמ"י ומשרד הבינוי לא עמדו בתנאי ההסדר האמור, והיקף ההרשאות שניתנו למשרד הבינוי בשנים 2003-2004 עמד על כ-70% מהמוסכם; הדבר כבר צוין בדוח מבקר המדינה משנת 2005.⁴

2. במאי 2004 מונתה ועדה ציבורית שדנה ברפורמה ברמ"י (להלן ועדת גדיש)⁵ ובמרץ 2005 פרסמה הוועדה את המלצותיה. בין המלצות הוועדה שקיבלו תוקף של החלטת מועצת מקרקעי ישראל הומלץ לקבוע חלוקה גאוגרפית בין רמ"י ובין משרד הבינוי. משרד הבינוי יתכנן תכניות מפורטות ויפתח פרויקטים באזורי עדיפות לאומית, ביישובים חדשים,

3. הסדר מ-12.7.00 בין מינהל מקרקעי ישראל (כיום רמ"י) ומשרד הבינוי בנושא הרשאות לתכנון ופיתוח.

4. מבקר המדינה, דוח שנתי 55 (2005), תכנון ושיווק של קרקע לבנייה למגורים, עמ' 419-445.

5. ועדת גדיש היא ועדה ציבורית שמינה שר התעשייה המסחר והתעסוקה ב-2.5.04 בראשותו של מר יעקב גדיש. הוועדה עסקה ברפורמה במינהל מקרקעי ישראל במטרה להגדיר את מטרות הפעולה העיקריות של הרשות החדשה, את המבנה הארגוני שלה ואת דרכי פעולתה. ביוני 2005 אישרה הממשלה את המלצות הוועדה, ומועצת מקרקעי ישראל עשתה זאת בינואר 2006.

בפרויקטים להתחדשות עירונית, במגזר הלא-יהודי ועוד. עוד הוחלט כי רמ"י תיתן הרשאות לתכנון ולפיתוח למשרד הבינוי בתחום הרשויות המקומיות ותימנע מלפעול בתחום זה.

במרץ 2006 קיבלה מועצת מקרקעי ישראל החלטה נוספת שעניינה הסדר עבודה לתכנון ולפיתוח בין רמ"י ובין משרד הבינוי. בהחלטה נקבע כי לצורך העמדת מלאי קרקעות זמין בהיקף הנדרש לפיתוח ירכזו רמ"י ומשרד הבינוי מאמץ בתכנון מפורט של תכניות התואמות את תכניות המתאר הקיימות. המועצה גם חזרה על עיקרי החלטתה מינואר 2006 בנוגע לחלוקה הגאוגרפית בין רמ"י למשרד הבינוי.

נמצא כי רמ"י ומשרד הבינוי לא עמדו גם בהסדר זה. בשנים 2007-2012 נתנה רמ"י למשרד הבינוי, במסגרת ועדת ההרשאות, הרשאה חדשה אחת בלבד לתכנון. דהיינו, כל התכניות שקידם משרד הבינוי בשנים אלו נעשו על פי הרשאות לתכנון ישנות.

3. בדצמבר 2009 החליטה מועצת מקרקעי ישראל, במסגרת הרפורמה בניהול מקרקעי ישראל, לבטל החלטה זו וקבעה כי פעולות התכנון יועברו מרמ"י למגזר הפרטי, למשרד הבינוי, לרשויות המקומיות וכן לרשויות הסטטוטוריות העוסקות על פי מטרותיהן בפיתוח ובתכנון. החלטה זו שונתה בנובמבר 2013, אך הקביעה בנוגע לפעולות התכנון נותרה על כנה.

נמצא כי רמ"י לא יישמה גם החלטה זו. בשנים 2009-2012 העבירה רמ"י למשרד הבינוי פרויקטים ספורים שכבר החלה בתכנונם, ולא נתנה למשרד הבינוי אף לא הרשאה חדשה אחת נוספת.

רק במרץ 2013 דנה ועדת ההרשאות של רמ"י בבקשות משרד הבינוי למתן הרשאות לתכנון. בדיון הוחלט לאשר למשרד הבינוי הרשאות לתכנון לבניית 18,500 יח"ד בחמישה פרויקטים ולדחות את בקשות המשרד לתכנון שני פרויקטים נוספים.

אף שלאורך השנים הושגו הסכמות והבנות בין רמ"י למשרד הבינוי, במטרה להגביר ולייעל את תהליכי ייזום התכנון במדינה, שני הגופים לא עמדו בהסכמות והבנות שהושגו, וממילא לא עמדו ביעדי הממשלה לתכנון.

בתשובתו של משרד הבינוי ציין מנכ"ל המשרד מר שלמה בן אליהו כי לאורך השנים אכן נחתמו הסכמים בין רמ"י למשרד הבינוי שנועדו להסדיר את אופן מתן ההרשאות. אולם הסכמים אלו לא יושמו, והיקף ההרשאות שנתנה רמ"י למשרד הבינוי היה מצומצם ביותר ולא אפשר למשרד לנהל מלאי אפקטיבי של קרקעות מתוכננות.

המנכ"ל הוסיף כי בספטמבר 2013 נחתם הסכם חדש בין רמ"י למשרד הבינוי, שקבע מנגנון חדש לחלוקת האתרים לתכנון ולפיתוח ביניהם במטרה לייעל את תהליכי העבודה ולהגדיל את היצע הדיור.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מבחנם של ההסכמים בין רמ"י למשרד שיכון, לרבות ההסכם מספטמבר 2013, מתמצה באופן יישומם והשפעתם על מלאי הקרקעות הזמינות לשיווק.

היעדר מעקב אחר מתן הרשאות לתכנון למשרד הבינוי

באמצעות מעקב אחר מתן הרשאה לתכנון רמ"י יכולה לוודא כי לא נמסרה הרשאת תכנון על הקרקע לגורם אחר, כמו כן היא יכולה לוודא תכנוני קרקע באזורי ביקוש על חשבון אזורים אחרים; וזאת משום שרק רמ"י, כגוף המנהל את הקרקע, אמורה להיות תמונת מצב כוללת על המלאי התכנוני, על סטטוס התכנון ועל אזורי הביקוש.

נמצא כי רמ"י לא ניהלה מעקב אחר ההרשאות לתכנון שהיא נתנה למשרד הבינוי ואחר התקדמות הליכי התכנון בכל אחד מהפרויקטים. על פי נתונים פנימיים של משרד הבינוי מיוני 2012, המשרד החזיק במלאי תכנוני של כ-124,000 יח"ד, לעומת זאת נתוני רמ"י העלו כי משרד הבינוי החזיק במלאי תכנוני של כ-168,000 יח"ד. זאת ועוד, נתוני רמ"י תאמו לנתוניו של משרד הבינוי רק בנוגע להרשאות לתכנון של כ-68,000 יח"ד; בנוגע לשאר ההרשאות לתכנון שניתנו למשרד הבינוי בעבר לא ניהלה רמ"י כל פיקוח ובקרה.

הנושא עלה גם בפגישת עבודה שוטפת מינואר 2013 בין מנכ"ל משרד הבינוי לשעבר ומנהל רמ"י (ועובדיהם) שבמהלכה ציין מנהל אגף התכנון ברמ"י כי הוא מתקשה לעקוב באופן מסודר אחר התקדמות תכנון האתרים העוברים לידי משרד הבינוי. הוא דרש לגבש נוהל שינחה על קיום ישיבה רבעונית שבה ידווח משרד הבינוי על סטטוס תכנון הקרקעות שהועברו אליו.

ראוי היה כי רמ"י תנהל מעקב מסודר ושיטתי אחר כל ההרשאות לתכנון שהיא נתנה למשרד הבינוי. היעדר מעקב ובקרה שיטתיים פגע ביעילותו של הליך ייזום התכנון במדינה, והוא עלול להביא לידי מחסור במלאי התכנוני הזמין ולידי אי-השגת יעדי הממשלה.

תכנון של משרד הבינוי הנעשה ללא קבלת הרשאות לתכנון מרמ"י

כאמור, כל גוף הרוצה לתכנן על קרקעות המדינה חייב לקבל הרשאה לתכנון מרמ"י. למרות זאת, נמצא כי משרד הבינוי יזם לעתים תכנון בלי שקיבל הרשאה מרמ"י או שעשה זאת על בסיס הרשאה לתכנון שפג תוקפה.

במאי 2012 פנה מנכ"ל משרד הבינוי דאז למנהל רמ"י וביקש לקבל הרשאות חדשות לתכנון. בבקשתו ציין כי בשנים האחרונות משרד הבינוי לא קיבל הרשאות חדשות לתכנון סטטוטורי. לכן, בחלק מהאתרים יזם המשרד תכנון לאחר שקיבל לכאורה הסכמה בעל פה מרמ"י⁶ ובחלק אחר עשה זאת בלי שקיבל כל הרשאה לתכנון⁷. בכמה אתרים נוספים המשיך המשרד ליזום תכנון על בסיס הרשאה לתכנון שפג תוקפה⁸, והוא לא חידש אותה.

יצוין כי משרד מבקר המדינה כבר כתב בדוח קודם משנת 2005⁹ כי משרד הבינוי עסק בתכנון מפורט של עשרות אלפי יח"ד ללא קבלת הרשאות לתכנון מרמ"י. כבר אז נמצאו מקרים שמשרד הבינוי ביקש הרשאה לתכנון קרקע, ומשלא הגיעה תשובתה של רמ"י החל בתכנון ללא כל הרשאה. כלומר, מההיבט הזה לא השתנה דבר.

6 לדוגמה, במעלות, ביבנה ובדימונה (כ-5,000 יח"ד).

7 לדוגמה, ביקנעם, בעכו, באילת ובירוחם (כ-9,500 יח"ד).

8 לדוגמה, בבית שאן, בכרמיאל, בנצרת עלית, באור עקיבא, ברכסים ובקריית גת (כ-43,000 יח"ד).

9 מבקר המדינה, דוח שנתי 555 (2005), עמ' 423-426.

יוצא אפוא שרמ"י אכן לא עקבה אחר הליכי ייזום התכנון על הקרקע שבניהולה. לכן, ייתכן שנוצר מצב שבו שני הגופים עוסקים בתכנון של אותה יחידת קרקע, או לחלופין מצב של היעדר תכנון באזורים אחרים.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה ראוי שמשרד הבינוי יפעל בניגוד לנומרות של סדרי מינהל תקין ויתכנן על קרקע של המדינה בלי שקיבל הרשאה לתכנון מסודרת מרמ"י האחראית לניהול הקרקע על פי חוק. פעילות מסוג זה עלולה להביא לידי פגיעה ביעילות התהליכים השונים ולידי בזבוז כספי ציבור.

תכניות מפורטות למגורים שהוגשו למוסדות התכנון בשנים 2007-2012

לשם בחינת תפוקת יזמות התכנון על קרקעות שאינן בבעלות פרטית מלאה בדק משרד מבקר המדינה את כמות יחידות הדיור החדשות שהוגשו למוסדות התכנון בשנים 2007-2012.

מסד הנתונים שמשרד מבקר המדינה נסמך עליו, בבואו לבחון את פעילות ייזום התכנון בקרקעות שאינן פרטיות, הוא מסד הנתונים של מינהל התכנון במשרד הפנים; וזאת, מאחר שלא נמצא כי ברמ"י קיים מסד נתונים כולל ומהימן על כל התכניות הנמצאות בהליכי תכנון ועל הסטטוס העדכני שלהם.

כפי שצוין בשער השני החליטה הממשלה ביוני 2013 להקים ועדת היגוי שתעסוק בשיפור מסד הנתונים על שוק הנדל"ן. בדברי ההסבר להצעת ההחלטה נכתב כי המידע על מקרקעי ישראל המצויים בידי הממשלה מפורז במספר רב של מערכות שונות שלא ניתן להצליב ביניהן. לכן, ישנו קושי להציג תמונה מלאה על הפעילות בשוק הנדל"ן בפני גורמי הממשלה או בעלי עניין בשוק הפרטי.

קביעת יעדים לייזום התכנון

כאמור, מועצת מקרקעי ישראל הייתה צריכה לקבוע באופן ספציפי ומפורש את יעדי התכנון הנדרשים מרמ"י וממשרד הבינוי. המועצה לא עשתה זאת; יתרה מזאת, על אף בקשותיו החוזרות ונשנות של משרד מבקר המדינה, לא הומצאו לו תכניות עבודה של אגף התכנון ברמ"י לשנים 2005-2012.

נוסף להחלטת ממשלה מס' 141 מאוגוסט 1999 הקובעת כי יש לקדם תכניות בקיבולת הגדולה פי שלושה לפחות מהמלאי הנדרש, עולה מהחלטת מועצת מקרקעי ישראל מאוקטובר 2000, שעניינה "הסדר בין מינהל מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי בנושא הרשאות לתכנון ולפיתוח", כי רמ"י ומשרד הבינוי מחויבים בהשגת יעדי הממשלה בנושא תכנון ופיתוח בנייה למגורים. עליהם לייזום תכנון מקרקעין "בהיקפים העולים לעין שיעור מהיקף יחידות הדיור המתוכננות והנדרשות לשיווק מדי שנה".

במהלך השנים 2007-2012 לא הגישה רמ"י למוסדות התכנון תכניות מפורטות בהיקף הקבוע בהחלטת הממשלה האמורה, ואף לא הגישה תכניות למגורים המכילות יח"ד בכמות המינימלית הנדרשת שהוגדרה ביעדי הממשלה; וממילא, מוסדות התכנון גם הם לא עמדו עד 2012 ביעד שקבעה הממשלה, והמלאי התכנוני למגורים על מקרקעי ישראל נשחק.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה כי רמ"י ומשרד הבינוי ייזמו תכנון שייתן מענה לכל הפחות ליעדים שהכתיבה הממשלה למוסדות התכנון. אילו עשו זאת, הייתה מוגשת לאישורם של מוסדות התכנון כמות יח"ד שתבטיח את השגת היעדים הנדרשים, ובכך להביא לידי הגדלת פוטנציאל יחידות הדיור שיאשרו במוסדות התכנון.

היקף ייזום התכנון בשנים 2007-2008

כאמור, בתכנית התלת-שנתית הוגדר היעד של אישור כ-75,000 יח"ד לשנה בשנים 2006-2007 וכן אישור כ-50,000 יח"ד בשנת 2008.

נמצא כי בפועל הוגשו למוסדות התכנון כ-260 תכניות בשנת 2007 הכוללות תוספת של כ-19,000 יח"ד בלבד. בשנת 2008 הוגשו כ-200 תכניות הכוללות תוספת של כ-9,000 יח"ד בלבד.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אין די בהיקף תכנונים אלו כדי להבטיח את השגת היעדים שנקבעו בתכנית הרב שנתית.

היקף ייזום התכנון בשנים 2009-2011

בהחלטת ממשלה מס' 123 ממאי 2009 נקבע כי על שר הפנים לקבוע יעדים כמותיים למוסדות התכנון, שיאפשרו את השגת יעדי השיווק, דהיינו כ-35,000 יח"ד בשנה שמתוכנן כ-25,000 יח"ד יוצעו במכרזים פומביים ואולם כאמור בפרק על קביעת יעדים כמותיים למלאי התכנוני, ההחלטה לא יושמה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי משלא נקבעו יעדים כמותיים לתכנון, היה על רמ"י ועל משרד הבינוי ליזום תכנון על בסיס יעדי השיווק.

נמצא כי בפועל הוגשו למוסדות התכנון כ-250 תכניות בשנת 2009 הכוללות תוספת של כ-13,500 יח"ד בלבד. כאמור, כדי לשווק כ-35,000 יח"ד נדרש ליזום תכניות בהיקף גדול בהרבה.

עוד נמצא כי בשנת 2010 הוגשו למוסדות התכנון כ-270 תכניות הכוללות תוספת של כ-18,000 יח"ד בלבד. באותה שנה הופקדו 12 תכניות בלבד הכוללות תוספת של 336 יח"ד בלבד. נתונים אלו מצביעים על כך שבשנים הקרובות לא יהיו די קרקעות זמינות לשיווק.

בהחלטת ממשלה מס' 2019 מיולי 2010 נקבע כי על מוסדות התכנון לאשר בכל שנה 60,000 יח"ד (בשנים 2010-2020) על כל קרקעות המדינה.

נמצא כי בשנת 2011 הוגשו למוסדות התכנון כ-400 תכניות הכוללות תוספת של כ-45,000 יח"ד.

יוצא אפוא כי גם בשנים אלו לא הגישו רמ"י ומשרד הבינוי למוסדות התכנון תכניות הכוללות כמות מספיקה של יח"ד כדי להבטיח את השגת יעדי הממשלה.

היקף ייזום התכנון בשנת 2012

כאמור, בהחלטת ממשלה מס' 4429 ממרץ 2012 נקבע כי על רמ"י ועל משרד הבינוי לייזם תכנון של 20,800 יח"ד בשנת 2012, כאשר שיעור הנפל לא יעלה על 10% מיעד זה.

נמצא כי בפועל הוגשו למוסדות התכנון כ-380 תכניות בשנת 2012 הכוללות תוספת של כ-45,000 יח"ד; אף לא אחת מהן הייתה במחוזות תל אביב וירושלים.

יוצא אפוא כי בשנת 2012 עמדו רמ"י ומשרד הבינוי ביעד התכנון השנתי. עם זאת, הם לא יזמו תכנון במחוזות תל אביב וירושלים; עקב כך, במחוזות אלו עלול להיווצר מחסור עתידי ביח"ד.



מהנתונים עולה כי בשנים 2007-2012 הוגשו למוסדות התכנון תכניות הכוללות תוספת של כ-151,000 יח"ד בלבד על מקרקעי ישראל. דהיינו, כמות שאינה תואמת את יעדי הממשלה. נוסף לכך, יש לציין שבכל שלב יש לקדם כמות גדולה יותר של תכניות משום שבסופו של תהליך לא כולן מקבלות את אישורם של מוסדות התכנון.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מן הראוי שרמ"י, כגוף האחראי לייזום התכנון על קרקעות המדינה, תכין תכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות מסודרות שיאפשרו לתכנן את כמות יחידות הדיור הנדרשות למלאי התכנוני למגורים, על פי החלטותיהן של הממשלה ושל מועצת מקרקעי ישראל. על רמ"י לעשות זאת תוך כדי הוספת מקדם ביטחון לנוכח העובדה שמוסדות התכנון אינם מאשרים את כל התכניות המוגשות להם.

בתשובתה של רמ"י מינואר 2014 ציין מנהל רמ"י כי במאי 2009 החליטה הממשלה כי מסוף דצמבר 2009 תעביר רמ"י את פעולות התכנון והפיתוח לרשויות המקומיות, למגזר העסקי ולרשויות הסטטוטוריות העוסקות על פי מטרותיהן בפיתוח. עוד ציין כי החלטה זו תורגמה לתיקון חוק רשות מקרקעי ישראל שייכנס לתוקף רק לאחר חתימה על הסכם קיבוצי שיסדיר את זכויותיהם של עובדי רמ"י. ההסכם האמור נחתם רק במאי 2011.

אי לכך, סיכם מנהל רמ"י, לא ניתן לכוון את חיצו הביקורת לרמ"י משום שבשנים 2009-2012 ייזום התכנון כבר לא היה באחריותה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי העברת האחריות לייזום התכנון הייתה אמורה להתחיל במאי 2011, דהיינו לאחר שנחתם ההסכם עם העובדים. לכן, עד מועד זה עדיין נשאה רמ"י על פי החוק באחריות לייזום התכנון, והיא אף לא פעלה להעברת האחריות לייזום התכנון לגופים האחרים הרלוונטיים. זאת ועוד, בספטמבר 2011, לאחר כניסתו של מנהל רמ"י הנוכחי לתפקידו, הוא החליט לעצור את העברת האחריות לגופים אלו. הוא אף דרש תוספת תקנים ומשאבים לצורך השגת יעדי הממשלה בנושא התכנון.

חלוקת התכנון על פי מחוזות ולפי אזורי ביקוש

יכולתה של המדינה בכלל ושל רמ"י בפרט להשפיע על היקף הבנייה למגורים מוגבלת לאזורים שבהם היקף הקרקעות בבעלות המדינה רחב. יכולת ההשפעה שלהן במחוזות תל אביב וחיפה מצומצמת יותר משום שהיקף הקרקע בניהולה של רמ"י נמוך (53%-68% בהתאמה). לעומת זאת, בשאר המחוזות היקף הקרקעות המצוי בניהולה של רמ"י נע בין 82%-100%.

כבר בדוחות קודמים¹⁰ עלה כי מינהל התכנון, רמ"י ומשרד הבינוי אינם מחזיקים בנתונים על גודלו של המלאי התכנוני הזמין בקרקע פרטית, וממילא לא נמצא כי נתון זה מובא בחשבון בתכנון העבודה של משרד הבינוי ושל רמ"י. יצוין כי חלק מהקרקעות במרכז הארץ הן פרטיות, ולמידת זמינותן חשיבות מכרעת לתכנון פעולותיהם של מינהל התכנון ושל משרד הבינוי לצורך השגת יעדי הממשלה.

משרד מבקר המדינה חוזר על עמדתו, כפי שהוצגה בדוח משנת 2005, ומעיר כי לנתונים בדבר מספר יחידות הדיור בקרקע פרטית זמינה עשויה להיות חשיבות רבה, ובין היתר לתכנון פעולותיהם של משרדי הממשלה ברמה הלאומית. על רמ"י ועל משרד הבינוי להשתמש במסד נתונים זה, כשהם באים לקבוע את יעדי התכנון והשיווק בתכנון העבודה שלהם. הערה זו מקבלת משנה תוקף במחוזות ששטח גדול של קרקעות מצוי בבעלות פרטית.

אזורי ביקוש

במאי 1994 החליטה הממשלה (החלטה מס' 3205) "לאשר תכנית לבניית יחידות דיור באזורי הביקוש, אשר במסגרתה יבוצעו הפעולות שיפורטו בהמשך, וזאת לנוכח הנתונים שהוצגו בפני הממשלה ואשר מצביעים על פער בין היצע יחידות הדיור באזורים שמעכו - כרמיאל בצפון ועד אשקלון בדרום לבין הביקוש הגובר אשר גורם לעליית מחירי הדירות בהווה ולמחסור בדירות בעתיד הלא רחוק. מפת אזורי הביקוש לעניין זה תסוכם בין שר הבינוי והשיכון לשר האוצר".

עד 2013¹¹ לא אוזכרו אזורי הביקוש בהחלטות הנוגעות להתוויית התכנון על ידי הממשלה או על ידי רמ"י, אף שברור היה כי אזורי הביקוש לא נותרו כפי שהיו בשנת 1994.

כבר בדוח משנת 2005 עלה כי השלמת תהליך התכנון לכדי שיווק, בנייה ואכלוס תלויה גם בצד הביקוש המושפע מתחומים שאינם בתחום עיסוקם הישיר של רמ"י ושל משרד הבינוי. מדובר בפעולות לפיתוח מקומות תעסוקה, תשתיות דרכים, מערכות הולכה וטיהור שפכים ופעולות להקמת תשתיות לחינוך.

משרד מבקר המדינה קבע בדוח משנת 2005 כי על רמ"י ועל משרד הבינוי לתאם את פעולותיהם ליצירת היצע קרקעות למגורים עם פעולותיהם של משרדי הממשלה האחרים המעודדות את הביקושים או המביאות להסבת הביקוש מאזור המרכז לפרפריה. כל עוד לא נעשו פעולות להגברת הביקוש ביישובים שבהם הביקוש לדירות דל, על מינהל התכנון ועל משרד הבינוי להימנע מיצירת מלאי תכנוני גדול מדי שאין לו כל דורש.

10 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 45 (1995), בפרק "משרדי ממשלה, משרד הבינוי: תכנון ושיווק של קרקע המיועדת לבנייה למגורים", עמ' 83; דוח שנתי 55 (2005), בפרק "משרדי ממשלה, משרד הבינוי: סדרי תכנון קרקע למגורים", עמ' 439.

11 רק בהחלטה מס' 367 מיוני 2013 קבעה הממשלה כי יש "להגדיר את אזורי הביקוש כמחוזות ת"א, מרכז, ירושלים, חיפה וכן נפת אשקלון וזאת על פי הגדרות משרד הפנים".

על ייסוד הנתונים של משרד הפנים בדק (בביקורת זו) משרד מבקר המדינה את מספר יחידות הדיור החדשות שהוגשו למוסדות התכנון, על קרקע שאינה פרטית, בשנים 2012-2007.¹²

מהנתונים עולה כי בשנים 2012-2007 מספר יחידות הדיור שהוגשו לאישורם של מוסדות התכנון בחלוקה למחוזות היה כמפורט להלן:

לוח 1

מספר יחידות הדיור שהוגשו למוסדות התכנון, לפי מחוזות, 2012-2007

מחוז	2007	2008	2009	2010	2011	2012	סך הכול
דרום	2,339	2,650	1,472	3,882	17,713	10,189	38,245 (25%)
צפון	5,001	1,434	5,347	5,215	15,321	15,091	47,408 (31%)
חיפה	4,155	962	1,743	1,582	2,671	7,125	18,238 (12%)
מרכז	5,054	3,011	4,250	6,246	8,798	13,034	40,393 (27%)
תל-אביב	975	320	859	1,259	712	0	4,125 (3%)
ירושלים	1,739	743	0	7	0	0	2,489 (2%)
סך הכול	19,263	9,120	13,671	18,191	45,215	45,439	150,899 (100%)

מהנתונים עולה כי למעלה מ-56% מיחידות הדיור שהוגשו לאישור מוסדות התכנון היו במחוזות הדרום והצפון ואילו במחוזות תל אביב וירושלים מספר יחידות הדיור שהוגשו היה דל (5%). על כן מתעורר חשש, שבמחוזות אלה יהיה בשנים הקרובות קושי לעמוד ביעדי התכנון.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי היה שגורמי התכנון (רמ"י ומשרד הבינוי) יתאימו את התכנון לאזורי הביקוש וליעדי התכנון הלאומי. על כל פנים ניתן לראות בביור כי במחוזות ירושלים, המרכז ותל אביב תכנון יחידות הדיור היה נמוך מאוד.

התאמת התכנון לגידול היחסי במשקי הבית (בחלוקה למחוזות)

אחת מהדרכים הנפוצות ביותר לבחון את אזורי הביקוש ואת מספר יחידות הדיור הנדרשות בכל מחוז ומחוז היא על פי הגידול במשקי הבית במחוזות השונים כמדד מתאים לצורך הדמוגרפי.

חלק מהקרקעות במחוזות השונים הן בבעלות פרטית וחלקן בבעלות שאינה פרטית. על רמ"י ליוזם תכנון יח"ד חדשות כמענה לגידול במשקי הבית, לכל הפחות לפי האחוז היחסי של הקרקע בבעלות שאינה פרטית, אם השוק הפרטי מספק מענה על הקרקע הפרטית לגידול במשקי הבית.

אם השוק הפרטי אינו מספק מענה הולם התואם את חלקו היחסי בקרקע, על רמ"י להיות מסוגלת לשווק כמות גדולה יותר של קרקעות ולהשלים את הפער מחוסר יזמה זו, או לחלופין על הממשלה לנקוט צעדים שיתמרוצו בנייה על קרקע פרטית.

משרד מבקר המדינה השווה את הגידול היחסי במשקי הבית לתוספת יח"ד חדשות (שהוגשו למוסדות התכנון) בקרקעות שאינן פרטיות בשנים 2012-2007. בבדיקה נמצא כי במחוז המרכז

12 במאגרי הנתונים נמצא כי ישנו הבדל בחלוקת המחוזות במשרד הפנים, ברמ"י ובמשרד הבינוי. למשל, במשרד הפנים אשדוד משויכת למחוז דרום, ברמ"י למחוז ירושלים ובמשרד הבינוי למחוז המרכז.

קיים מחסור בשיעור של 39% בתוספת יחידות הדיור שהוגשו למוסדות התכנון, במחוז תל אביב מחסור בשיעור של 81% ובמחוז ירושלים מחסור בשיעור של 89%. לעומת זאת, ניתן לראות כי במחוזות הדרום, הצפון וחיפה קיים תכנון עודף של יח"ד ביחס לגידול במשקי הבית (139%, 145%-105%, בהתאמה).

יוצא אפוא כי היקף התכנון שנעשה על קרקעות כבעלות שאינה פרטית, בחלוקה למחוזות, נמוך מאוד ביחס לגידול היחסי במשקי בית במחוזות ירושלים, תל אביב והמרכז. לכן, לא נוצר מלאי קרקעות המתאים לביקושים הצפויים באותם המחוזות, ובמהלך השנים מלאי כזה יביא לידי גירעון מצטבר של יח"ד ביחס לגידול במשקי בית.

בתשובתו מסר מנהל רמ"י כי התכנון המועט יחסית במחוז המרכז בשנים 2007-2012 מקורו בהחלטה שקיבלה הממשלה באוגוסט 2008 (ובוטלה ביולי 2010) שעניינה הפסקת ייזום התכנון באזור המרכז והתמקדות בייזום תכנון בפריפריה. משכך, בתקופה הזאת לא יכלה רמ"י לייזום תכנון של תכניות למגורים באזורי הביקוש, והיקפי התכנון הצטמצמו בכלל ובאזור המרכז בפרט.

משרד מבקר המדינה מעיר כי במחוז תל אביב הוגשו בשנים 2008-2010 (שבמהלכן ההחלטה האמורה הייתה בתוקף) תכניות הכוללות יח"ד בהיקף ממוצע של 812 יח"ד לשנה, בעוד שבשנים 2007, 2011 ו-2012 (שבמהלכן ההחלטה כבר לא הייתה בתוקף) הוגשו תכניות בהיקף נמוך יותר - 562 יח"ד בממוצע לשנה. אם כך, נראה שהחלטת הממשלה אינה הסיבה לאי-עמידתה של רמ"י ביעדי הממשלה, וגם לא להיעדר תכנון בכמות שתבטיח בניית יח"ד לפי אזורי הביקוש ועל פי הגידול היחסי במשקי הבית במחוזות השונים.



הגוף האמון על קביעת המדיניות של רמ"י בתחום התכנון הוא מועצת מקרקעי ישראל. משרד מבקר המדינה העיר בחומרה למועצת מקרקעי ישראל על כך שלאורך שנים רבות היא לא קבעה מדיניות ברורה בנושאי התכנון ולא החליטה החלטות מפורשות הנוגעות לתכנון קרקע למגורים, שמכוחן ייגזרו המדיניות, המטרות והיעדים הספציפיים של רמ"י. ראוי היה שמועצת מקרקעי ישראל תקבע את המדיניות שעל פיה רמ"י אמורה לפעול בנוגע לתכנון קרקע למגורים, וזאת על פי החלטות הממשלה שהתקבלו בנושא.

במשך יותר מעשור התקבלו החלטות ממשלה שנקבעו בהן יעדים כמותיים המופנים למוסדות התכנון, לרמ"י ולמשרד הבינוי. ראוי היה שרמ"י ומשרד הבינוי יבחנו את היעדים האמורים וידונו בהם. ככל שיעדים אלו אינם נוגעים באופן ספציפי לעבודתם, יקבעו הם יעדים הרלוונטיים להם ויעמדו בהם. אם הם לא עמדו ביעדי הממשלה, עליהם לדווח על כך לממשלה כדי שתשוב ותבחן את יעדיה. רמ"י ומשרד הבינוי לא עשו זאת.

ממצאי הביקורת מלמדים על ליקויים בעבודתה של רמ"י בכל הקשור לאיתור קרקעות לתכנון ולריכוזן. נמצא שמסד הנתונים הקיים אינו מאפשר להציג תמונת מצב מהימנה של שוק הנדל"ן בישראל ועבודה בלתי סדורה בתכנון מלאי הקרקעות נעשית לעתים שלא לפי הצורך, ומביאה לידי ייזום תכנון חלקי באזורי ביקוש גבוה, או לחלופין לעודף ייזום תכנון באזורי ביקוש נמוך.

משרד הבינוי ורמ"י לא פעלו בשיתוף פעולה תוך כדי ניצול יעיל של יכולותיהם בתחום תכנון קרקע למגורים. היעדר שיתוף פעולה ואי-מתן הרשאות לתכנון גרמו למחסור ביח"ד לשיווק ולבנייה ולמחסור בהיצע דירות למגורים.

על רמ"י, בשיתוף משרד הבינוי, למסד דפוסי עבודה סדורים בכל הקשור לתכנון קרקע למגורים באופן שיינתן מענה טוב יותר לאזורי הביקוש. נוסף לכך, כגוף המנהל את קרקעות המדינה, עליה לבנות מסד נתונים כולל, מקיף ומהימן שיאפשר למקבלי ההחלטות לקיים תהליך קבלת החלטות מבוסס ומושכל.

פרק רביעי

משך הליכי התכנון המפורט למגורים (בכל הקרקעות)

חוק התכנון והבנייה ונוהלי משרד הפנים הגדירו את השלבים העיקריים בתהליכי האישור של תכניות מפורטות למגורים. המעברים משלב לשלב כרוכים בביצוע פעולות שונות שחלקן באחריות יוזמי התכנית וחלקן באחריותן של הוועדות המחוזיות ושל לשכות התכנון המחוזיות.

כאמור, באוגוסט 2011 אישרה הכנסת את חוק הווד"לים הקובע הסדרים מיוחדים לאישור תכניות בנייה מפורטות למגורים באמצעות הקמתן של ועדות לדיור לאומי. בחוק הוגדרו שלבים לקידום התכניות ונקצבו לוחות זמנים להשלמתם (ראו להלן בפרק "מסלולים מיוחדים לקידום תכניות מפורטות למגורים").

להלן פירוט השלבים העיקריים בתהליך אישורן של התכניות המפורטות המצויות בסמכות הוועדות המחוזיות, בשני המסלולים (הרגיל והווד"לים), על פי הקבוע בחוק התכנון והבנייה ובחוק הווד"לים.

לוח 1

שלבים עיקריים בקידום תכניות מפורטות על פי חוק התכנון וחוק הווד"לים

משך הזמן המרבי** שנקבע בחוק הווד"לים להשלמת הפעולה	משך הזמן המרבי** שנקבע בחוק התכנון והבנייה להשלמת הפעולה	גורם אחראי/ מעורב	שלב / פעולות להשלמת השלב
הליכי קליטת התכנית*			
14 ימים (סעיף 10(א)) לא נקבע	לא נקבע לא נקבע	לשכת התכנון המחוזית יוזם התכנית	בדיקה אם התכנית עומדת בתנאי סף תיקון התכנית והשלמת מסמכים עד לעמידה בתנאי סף
בדיקה מוקדמת			
כחודש (21 ימים+14) מקליטת התכנית (סעיף 11) לא נקבע	30+30+30 ימים (סעיף 62ב) לא נקבע	לשכת התכנון המחוזית יוזם התכנית	בדיקה תכנונית מוקדמת תיקון התכנית (אם נדרש)
הליכי הפקדת התכנית			
כחודשיים (14+45 ימים) מקליטת התכנית (סעיף 13)	שלושה חודשים*** (מיום קליטת התכנית או התכנית המתוקנת - סעיף 85)	הוועדה המחוזית	קבלת החלטה בנוגע להפקדת התכנית

משך הזמן המרבי** שנקבע בחוק הווד"לים להשלמת הפעולה	משך הזמן המרבי** שנקבע בחוק התכנון והבנייה להשלמת הפעולה	גורם אחראי/ מעורב	שלב / פעולות להשלמת השלב
חודשיים (סעיף 15)	שישה חודשים (סעיף 86); יו"ר מוסד תכנון רשאי להאריך מועד זה חודשיים (30 ימים+30) (סעיף 86)	יוזם התכנית	הכנסת שינויים ומילוי תנאים להפקדה (אם נדרש)
		הוועדה המחוזית	הכנסת שינויים ומילוי תנאים להפקדה (במקום מגיש התכנית)
	15 ימים (סעיף 89)	הוועדה המחוזית	פרסום דבר ההפקדה בעיתון וברשומות
חודשיים (סעיף 20)	שלושה חודשים (סעיף 102)	רשויות שונות והציבור	הגשת התנגדויות לתכנית
תהליך אישור לאחר ההפקדה או סיום הטיפול			
כחודשיים (סעיף 21)	שישה חודשים (סעיף 109א)	הוועדה המחוזית	קבלת החלטה בנוגע לאישור התכנית (לאחר תום תקופת ההפקדה)
חודשיים (סעיף 22)	לא נקבע	יוזם התכנית	מילוי תנאים לאישור (אם נדרש)
לא נדרש	חודש (סעיף 109)	מינהל התכנון	אישור השר
לא נקבע	לא נקבע	הוועדה המחוזית	הנפקת נוסח לפרסום ברשומות (בדבר אישור או דחייה)
לא נקבע	לא נקבע	משרד המשפטים	פרסום ברשומות
כ-10 חודשים	21.5 חודשים	סך הכול מצטבר (להליכים שהוקצב להם פרק זמן)	

* יצוין כי על פי חוק התכנון והבנייה, בטרם הדיון בוועדה המחוזית דנה הוועדה המקומית בתכנית המפורטת ומעבירה את המלצותיה לוועדה המחוזית.

** כולל הארכות שנקבעו בחוקים להשלמת חלק מהשלבים.

*** זמנים אלו נוגעים לבדיקתו של מתכנן המחוז, ואין הם כוללים את פרקי הזמן הנדרש ליזמי התכנית לתקן את התכנית, אם נדרשו לכך.

משך הליכי התכנון של תכניות מפורטות למגורים

1. על בסיס נתוני משרד הפנים מאפריל 2013 ניתח משרד מבקר המדינה את התמשכות הליכי התכנון של תכניות מפורטות למגורים שאושרו בשנים 2011-2012. בתקופה זו אישרו מוסדות התכנון 1,390 תכניות שהוסיפו למלאי התכנוני כ-108,000 יח"ד; רוב המלאי התכנוני (כ-80% מיחידות הדיר) נוצר מאישור תכניות הכוללות יותר מ-200 יח"ד (117 תכניות בלבד שהן כ-9% מכלל התכניות המפורטות שאושרו בתקופה זו). לכן, הוועדות המחוזיות מטפלות

במאות תכניות מפורטות שתורמתן למלאי התכנוני שולית (כשליש מהתכניות שנדונו בוועדות המחוזיות לא הוסיפו אף לא יח"ד אחת וכ-40% תרמו כ-3% מיחידות הדיור שנוספו למלאי).

להלן נתונים שעבד משרד מבקר המדינה בנוגע להתמשכות תהליך אישור התכניות המפורטות, מקליטת התכנית ועד פרסום ההחלטה ברשומות, לפי מחוזות משרד הפנים ולפי גודל השינוי במלאי התכנוני.

לוח 2

משך הזמן הממוצע של תהליכי אישור תכניות מפורטות*, לפי מחוזות (בשנים)

סוגי תכניות (לפי מספר יחידות הדיור שהוסיפו התכניות)	הדרום	חיפה	ירושלים	המרכז	הצפון	תל אביב	ארצי
תכניות שהוסיפו יותר מ-200 יח"ד (ממוצע משוקלל)	3.2	6.4	5.0	8.0	6.5	3.6	5.8
כל התכניות (ללא תכניות שגרעו יח"ד)	2.5	4.3	3.4	3.9	3.3	2.7	3.4

* תכניות שאושרו בשנים 2011-2012

מלוח 2 עולה כי אישור תכנית מפורטת אורך כשלוש שנים וחצי בממוצע (בהתייחס לכל התכניות המפורטות למגורים). עוד עולה כי בחישוב כלל ארצי הזמן הממוצע הנדרש לאישור תכניות מפורטות שהוסיפו יותר מ-200 יח"ד (להלן - תכניות גדולות) הוא חמש שנים וחצי, כמעט פי שניים מהזמן הנדרש לאישורן של תכניות שלא הוסיפו יח"ד או שהוסיפו כמות קטנה של יח"ד. יודגש כי אין פרקי זמן אלו כוללים את התקופה שבמהלכה הוועדה המקומית מעבירה את המלצותיה לוועדה המחוזית (אין משרד הפנים מחזיק בנתונים על משך השלב הזה), לכן בפועל הליך התכנון הסטטוטורי כולו אורך אף יותר זמן. נוסף לכך, החישוב אינו כולל את זמן גיבושה של התכנית המפורטת לפני הגשתה למוסדות התכנון.

במחוז המרכז הליכי התכנון ממושכים במיוחד. אישור תכניות גדולות אורך 6-8 שנים ואישורן של תכניות שהוסיפו פחות מ-20 יח"ד כ-3 שנים.

כשמדובר בכמות יח"ד גדולה התכנון מתפרס בדרך כלל על פני חטיבות קרקע גדולות, והוא כרוך בתיאומים רבים ובבדיקת ההשפעות הצפויות על הסביבה ועל התשתיות (ראו להלן בפרק "היבטים של תכנון למגורים בדרג המחוזית").

כ-80% מהמלאי התכנוני מקורם כאמור בתכניות גדולות, לכן הזמן הממוצע הנדרש לאישורן, כחמש שנים וחצי, מקשה על הגמשת ההיצע לפי הצורך ופוגע ביכולתה של הממשלה להתמודד עם משבר הדיור. התמשכות ההליכים גם פוגעת בוודאות הדרושה למוסדות התכנון לצורך קבלת החלטות מיטביות וכן בהיערכות הכלכלית המתאימה של יוזמי התכניות. כמו כן, תכניות מפורטות הממתינות זמן רב לאישור עלולות בסופו של תהליך לא להתאים למציאות המשתנה, ואז יתעורר הצורך לבחון אותן מחדש ולעדכןן. מצב דברים זה פוגע ביעילותם של הליכי התכנון וגורם לכזבוז משאבים. זאת ועוד, על פי טיוטת מחקר שהוזמן מינהל התכנון, התמשכותם של הליכי התכנון מעכבת את פיתוחו של המשק כולו ועלולה לגרום לנזקים כלכליים עקיפים של עשרות מיליוני ש"ח.

2. משרד מבקר המדינה ניתח את הסיכנות להתמשכותם של הליכי התכנון, באמצעות בדיקת פרקי הזמן הממוצעים של השלבים השונים בתהליך אישורן של תכניות גדולות שהוגשו בשנים 2011-2012. להלן הנתונים לפי מחוזות (בחודשים):

לוח 3

משך הזמן הממוצע של השלבים השונים בתהליך אישור תכניות גדולות*
שאושרו בשנים 2011-2012, לפי מחוזות (בחודשים)

השלב בתהליך אישור התכנית	הדרום	חיפה	ירושלים	המרכז	הצפון	תל אביב	ארצי
1. ממועד קליטת התכנית (הגשת התכנית) עד בדיקת תנאי הסף	4.4	4.5	13.5	10.3	2.3	7.1	7.3
2. מבדיקת תנאי הסף עד הדיון בהפקדה	5.2	15.0	3.5	15.4	9.4	6.2	9.7
3. מהדיון בהפקדה עד פרסום דבר ההפקדה בעיתון	13.9	33.7	15.7	32.5	24.9	12.7	<u>23.8</u>
4. מפרסום דבר ההפקדה בעיתון עד סיום ההפקדה	2.0	2.0	1.9	2.1	2.0	2.0	2.0
5. מסיום ההפקדה עד הדיון באישור התכנית	3.4	8.9	14.0	13.1	9.4	7.9	9.8
6. מהדיון באישור התכנית עד הנפקת נוסח הפרסום	9.1	13.7	11.6	22.6	30.0	7.8	<u>17.0</u>
כל התהליך (ממועד הקליטה עד פרסום האישור ברשומות)							
בחודשים	38	78	60	96	78	43	69
בשנים	3.2	6.4	5.0	8.0	6.5	3.6	5.8

* תכניות שהוסיפו יותר מ-200 יח"ד למלאי התכנוני

בדיקת תנאי סף: קליטת תכניות במוסד תכנון מותנית בכך שהן יוגשו במתכונת הנדרשת ויכללו את המידע הבסיסי הנדרש לצורך בדיקתן וללא כל מגיעה מקדמית עקרונית לקדמן. חוק התכנון והבנייה לא קבע אמנם תנאי סף או לוחות זמנים להשלמת הבדיקה, אך בחוזר מנכ"ל משרד הפנים (3/98) מפורטים תנאי הסף.

על פי הממצאים, השלמת הבדיקה נמשכת בממוצע כשבעה חודשים, זאת אף שמדובר בבדיקה טכנית במהותה.

במאי 2011 מינה שר הפנים דאז ח"כ אלי ישי ועדה לבחינת חסמים ניהוליים וארגוניים בתחום התכנון והבנייה. הוועדה, בראשותו של פרופ' אמיר ברנע (להלן - ועדת ברנע), התריעה על תופעה

שבה מוגשות למוסדות התכנון תכניות מפורטות שאינן בשלות דיין הן מהבחינה הטכנית הן מבחינת איכות התכנון (לעיתים בשל העובדה שרמ"י נוהגת לתת גמול כספי למתכננים עבור עצם ההגשה למוסדות התכנון בלי כל קשר לאיכות הממשית של התכנית). תופעה זו מעכבת את תהליך האישור של התכניות המפורטות בשלב קליטתן. בביקורת שנעשתה בנוגע לכמה מהליכי התכנון במחוז הדרום התגלו ממצאים דומים על אופן הגשתן של תכניות מפורטות לוועדה המחוזית (ראו להלן בפרק "היבטים של תכנון למגורים במחוז הדרום"). גם במחוז זה נרשמה סחבת בתהליכי הבדיקה והתגלה עומס מיותר על הוועדה המחוזית.

בדיקה תכנונית מוקדמת ודיון בהפקדת התכנית : בסעיף 62ב לחוק התכנון והבנייה נקבע כי הוועדה המחוזית תדון בתכנית שבסמכותה לאחר שהתכנית עברה בדיקה תכנונית מוקדמת בידי מתכנן המחוז. עוד נקבע כי הדיון בדבר ההפקדה יתקיים בפרק זמן של עד שלושה חודשים מיום שהוגשה התכנית או התכנית המתוקנת אם נדרש לתקנה.

נמצא כי בפועל נמשך תהליך הבדיקה כתשעה חודשים וחצי בממוצע (לאחר עמידתן של התכניות בתנאי הסף); דהיינו, ממועד ההגשה עד מועד הדיון בהפקדה חולפים 17 חודשים בממוצע (כשנה וחצי). מדובר אפוא בפרקי זמן ממושכים מאוד.

מדיון בהפקדה עד הפרסום בעיתון : סעיף 86 לחוק התכנון והבנייה קובע כי מוסד תכנון רשאי לבקש ממגיש תכנית להכניס בה שינויים או למלא אחר תנאים מסוימים לפני הפקדתה, ועליו לעשות כן בתוך שישה חודשים.

בפועל נמשך שלב זה כשנתיים בממוצע, דהיינו שליש מהזמן הממוצע של תהליך אישור התכנית כולו ופי ארבעה מהקבוע בחוק התכנון והבנייה. יו"ר מוסד תכנון רשאי אמנם להאריך את המועדים הקבועים בחוק אם מצא הצדקה לכך, אך הביקורת העלתה כי התמשכותו של שלב זה מעבר לשישה חודשים אופיינית ל-85% מהתכניות שנבדקו. יתרה מזאת, במקרים רבים (כשליש מהתכניות) השלמת שלב זה נמשכת יותר משנתיים; כלומר, מדובר בתופעה נרחבת. שלב זה מצוי אמנם באחריות יוזם התכנית, אך בפועל הוא תלוי בתפקודם של משרדי ממשלה ושל הרשויות שעמם הוא נדרש לתאם את התכנית (ראו להלן בפרק "היבטים של תכנון למגורים בדרג המחוזית").

מפרסום ההפקדה עד סיומה : בתקופה זו אפשר להגיש התנגדויות לתכנית. בסעיף 102 לחוק התכנון והבנייה נקבע כי התנגדות לתכנית תוגש בתוך חודשיים מיום פרסום ההודעה על הפקדתה, ומוסד התכנון רשאי להאריך תקופה זו עד שלושה חודשים. מהביקורת עולה שבפועל תקופה זו אכן נמשכת כחודשיים בממוצע, דהיינו אין מוסדות התכנון נוהגים להאריך את התקופה להגשת התנגדויות הקבועה בחוק.

מסיום ההפקדה עד הדיון בנוגע לאישור : בשלב זה מתקיים ברור בנוגע להתנגדויות שהוגשו לתכנית. בחוק התכנון והבנייה לא נקבע פרק זמן מחייב לדיון ולהכרעה בהתנגדויות, אך הוא קובע מועדים לסיום הטיפול בתכנית. מוסד תכנון יחליט לאשר או לדחות תכנית בתוך שלושה חודשים מתום תקופת הפקדתה, ושר הפנים רשאי להאריך תקופה זו בשלושה חודשים נוספים. כלומר, דיון בתכנית והכרעה בעניינה ייעשו בתוך שישה חודשים לכל היותר.

בפועל, הדיון על אישור התכניות שנבדקו נמשך כעשרה חודשים בממוצע לאחר תום תקופת ההפקדה.

ממועד הדיון באישור התכנית עד הנפקת נוסח פרסום: ההחלטות לאשר את התכנית מתקבלות על פי רוב תוך כדי קביעת תנאים שעל המגיש למלא כדי שהתכנית תאושר ותקבל תוקף. חוק התכנון והבנייה לא קבע לוחות זמנים למילוי התנאים האמורים, ובפועל תהליך האישור הסופי של התכנית נמשך כ-17 חודשים נוספים; וזאת משום שלאחר שלב ההתנגדויות מתעוררות סוגיות נוספות רבות שיש לתת להן מענה, ומגיש התכנית צריך שוב לתקנה ולהשלים תיאומים רלוונטיים. גם עררים המוגשים על אישור תכנית מעכבים את מתן התוקף לתכנית. מתברר שתהליכי אישור התכניות שנבדקו, מתום ההפקדה עד הנפקת נוסח פרסום, נמשכים בממוצע 26.8 חודשים (שנתיים ושלושה חודשים). יצוין כי שיתוף הציבור בהליכי התכנון והצורך לברר באופן יסודי את ההתנגדויות המוגשות הן פעולות חשובות ביותר, אך ראוי לבחון דרכים לייעל הליכים אלו.

לסיכום, לפי חוק התכנון והבנייה, הזמן המצטבר להשלמת השלבים לאישור תכנית הוא כ-22 חודשים. מאחר שפרק זה כולל את רוב שלבי קידום התכנית בהליך הסטטוטורי, הוא יכול לשמש אמת מידה למשך הזמן הסביר להשלמת התהליך כולו.

בפועל, פרק הזמן הממוצע להשלמת אישורן של התכניות שנבדקו הוא כ-69 חודשים, דהיינו פי שלושה מהזמן המצטבר שנקבע בחוק התכנון והבנייה. במחוז המרכז התהליך נמשך אף יותר, כ-96 חודשים (כשמונה שנים), יותר מפי ארבעה מהזמנים הקבועים בחוק.

גורמים מבניים המעכבים את הליכי התכנון

הליכי התכנון הם מטבעם תהליכים מורכבים הדורשים תיאומים רבים, נגיעה במכלול רחב של שיקולים ושמיעת הציבור. אולם בשל סחבת בקבלת ההחלטות, חוסר יעילות, בעיות מבניות במערך התכנון הכולל, תפקוד לקוי של יוזמי התכניות המפורטות ותפקוד לקוי של הגורמים המעורבים בתכנון המרחב, הם נמשכים לעתים פרקי זמן בלתי סבירים.

באוגוסט 2011 הגישה ועדת ברנע דוח ובו היא מעלה כמה חסמים הגורמים לסרבולם של הליכי התכנון ולהתמשכותם; חסמים כמו נהלים בלתי אחידים בתהליך הקליטה של תכניות, מחסור בכוח אדם מקצועי הולם בייחוד בלשכות התכנון וקשיים בתהליכי ההתקשרויות עם יועצים לוועדות המחוזיות. בדוח ציינה הוועדה כי בתכניות המוגשות למוסדות התכנון פגמים טכניים ומהותיים.

הוועדה המליצה להגדיל את תקני כוח האדם בלשכות התכנון, לפעול לשינוי חקיקה שירחיב מידת את סמכויותיהן של הוועדות המקומיות ולקדם תכניות מקומיות כוללניות. עוד המליצה לאמץ בהקדם נוהל אחיד של הנחיה מוקדמת (pre-ruling) בכל המחוזות ונוהל שיגדיר תנאי סף מחייבים לקליטת תכניות וכן לקבוע נהלים אחידים לבדיקות הנדרשות לכל סוג של תכנית.

בביקורת נמצא כי מינהל התכנון לא הקים צוות לבחינת המלצותיה של ועדת ברנע וליישומן. אולם במהלך 2012 הוא ערך ניתוח עצמאי של הסיבות הגורמות להתמשכותם של הליכי התכנון, שהעלה בעיות מבניות כמו ריכוזיות יתר של מערך התכנון בשל חלוקת סמכויות לא מיטבית בין הנדבך המחוזי למקומי וכפל בקרות ללא צורך. כמו כן התגלו בעיות ארגוניות המקשות על יכולת הניהול של המדרג כולו; היעדרו של גורם מתכלל, היעדרה של שדרה ניהולית פורמלית בין המטה למחוזות והיעדרו של גורם האחראי כלפי הממשלה לתפוקות מוסדות התכנון. נמצא גם שהאמצעים לקביעת מדיניות התכנון קשיחים מדי ומקשים על מתן מענה הולם לצרכים משתנים.

בעקבות הממצאים האמורים מינהל התכנון מצוי אפוא בעיצומו של תהליך לבחינת שינויים ארגוניים מקיפים. בביקורת נמצא כי הוא החל ליישם שיטות חדשות של "שכר עידוד" לייעול הליכי התכנון ולשיפור אמינות הדיווחים למערכות הבקרה. הוא יזם הכנה של תכניות עבודה עבור הוועדות המחוזיות ומיסד תהליכי מעקב אחר תפוקותיהם של מוסדות התכנון ובקרה עליהן. הוא גם יזם איחוד של כל תכניות המתאר הארציות כדי להקל את התיאום הנדרש של יתר הנדבכים להוראות שקבעו תכניות אלו.

משרד מבקר המדינה מדגיש את הצורך בהשלמת התהליך לבחינת השינוי הארגוני במינהל התכנון ואת הצורך בבדיקת המלצותיה של ועדת ברנע. על מינהל התכנון ועל לשכות התכנון ללמוד את הממצאים שהובאו בפרק זה על התמשכות הליכי התכנון ועל סרבולם ולגבש דרכי פעולה מעשיות לשיפורם.

פרק חמישי

מסלולים מיוחדים לקידום תכניות מפורטות למגורים

בעקבות הצורך להגדיל באופן ניכר את היצע הקרקעות הזמינות לבנייה ואת מלאי יחידות הדיור במטרה לעצור את עליית מחירי הדיור, הורתה כאמור הממשלה במרץ 2011 (החלטה מס' 2982) למוסדות התכנון לתת עדיפות לקידום תכניות לה"ב (להאצת הבנייה). בהחלטת הממשלה נקבע ששר השיכון יגבש רשימה של תכניות לה"ב, בתיאום עם שרי הממשלה הנוגעים בדבר, על בסיס אמות המידה האלו: היתכנות מימוש התכנית, בשלות התכנית ותרומתה להגדלת ההיצע באזור שיש בו ביקושים או צפויים בו ביקושים. עוד הוחלט שברשימה ייכללו תכניות לה"ב הכוללות 200 יח"ד לפחות, ושכל עת ייכללו בה לא פחות מ-50,000 יח"ד. כדי לקדם במהירות את התכניות האמורות הורתה הממשלה לבכר אותן על פני כל תכנית אחרת ולתת להן קדימות בטיפול ובהכרעה. לצורך זה הורתה גם להקים ועדות משנה לוועדות המחוזיות שיתכנסו לפחות אחת לשבוע וייתנו להן מלוא הסמכויות של הוועדות המחוזיות (להלן - ועדות לה"ב). כמו כן החליטה הממשלה לתגבר את כוח האדם במוסדות התכנון, לסמן בסימון מיוחד את התכניות שנבחרו לקידום במסלול זה ולקיים מעקב שוטף אחר שלבי קידומן. הוחלט גם להטיל על שר הפנים להנחות את היו"רים של מוסדות התכנון הארציים והמחוזיים להגיש מדי חודש דוח מפורט על מצב קידומן של תכניות לה"ב.

ביוני 2011 גיבשו רמ"י ומשרדי הפנים, השיכון והאוצר רשימה של כ-70 תכניות לה"ב הכוללות כ-60,000 יח"ד; 50% מהן במחוזות המרכז ותל אביב (אזורי הביקושים הגדולים), כ-20% במחוזות הצפון והדרום והשאר במחוזות חיפה וירושלים. הרשימה גובשה על פי העדיפות שהממשלה נתנה לתכנון של שכונות מגורים באזור מרכז הארץ בשל הצורך להגדיל את ההיצע בשוק הדיור.

בהחלטת הממשלה האמורה הוטל על ראש הממשלה להכין הצעה לתיקון חקיקה, במתכונת של "הוראת שעה" למשך 18 חודשים, במגמה להסדיר בחוק את אישור המהיר של תכניות למגורים, ולהקים את הווד"לים שיחליפו את ועדות לה"ב בקידום התכניות. כאמור, באוגוסט 2011 אישרה הכנסת את חוק הווד"לים. לאחר אישור החוק הקים משרד הפנים ועדה לדיור לאומי בכל אחד ממחוזותיו.

בביקורת נמצא כי רוב התכניות להאצת הבנייה (57 מ-68) לא הועברו לטיפול הווד"לים, אף שבהחלטת הממשלה ממרץ 2011 נקבע כי יש לתת להן קדימות. עוד נמצא כי מאוגוסט 2011 לא פרסם משרד הפנים דוחות מפורטים חודשיים על מצב קידומן של תכניות אלו, כנדרש בהחלטת הממשלה האמורה.

רוב התכניות להאצת הבנייה לא קודמו בווד"לים בשל חוסר התאמתן לתנאי הסף שנקבעו לקידום תכניות במסלול הווד"ל ובשל ההערכות כי קידומן יימשך פרקי זמן ממושכים מאלו שנקבעו במסלול הזה. יוצא אפוא שמסלול הווד"לים אינו מתאים לקידום תכניות מורכבות, גם במקרים שתכניות אלו נמצאו בשלות לקידום מהיר (כמתחייב מהחלטת הממשלה) ואף שניתנה עדיפות לקידומן.

מסלול הוועדות לדיור לאומי

באוגוסט 2011 אישרה הכנסת כאמור את חוק הווד"לים, כהוראת שעה. החוק נועד לזרז את הליכי התכנון למגורים, ובכך להגדיל את ההיצע ולהביא לידי ירידת מחירי הדיור. באפריל 2013 אישרה הכנסת להאריך את תוקפה של הוראת השעה בשמונה חודשים נוספים, עד אוקטובר 2013. ביולי 2013 החליטה ועדת השרים להנחות את שר הפנים לתקן את חוק הווד"לים ולהאריך את תוקפו. בספטמבר 2013 הפיץ שר הפנים הצעת חוק לתיקון חוק הווד"לים, לקראת קידומה בכנסת. בדצמבר 2013 התקבל החוק המתוקן בכנסת.

בדברי ההסבר לחוק הווד"לים צוין כי העלייה הקיצונית משנת 2011 במחירי הדיור יוצרת איום כלכלי וחברתי. עלייה זו נוצרה בין השאר בגלל ירידה חדה בהתחלות בנייה וצמצום ניכר של היצע הדיור לציבור. עוד צוין כי מטרתו העיקרית של החוק המוצע היא להרחיב את היצע הדירות ומוצעים ההסדרים שיאפשרו צמצום של ממש בלוחות הזמנים הנדרשים לאישור תכניות מפורטות למגורים ולמימושן, והמסלול המוצע לקידום לא יבוא על חשבון המשאבים המצויים במערכת הרגילה.

חוק הווד"לים קבע כללים המסננים את התכניות שאפשר לקדם במסלול הווד"ל. מההסדרים הקבועים בחוק עולה כי אישורה של תכנית כזאת אפשרי רק במסגרת פרקי הזמן הקצרים שנקבעו בו וללא כל התניות מהותיות; אם קידומן של תכניות לא נעשה בפרקי הזמן האלו, יש לדחותן. מסלול הווד"לים אפוא הוא אמצעי לקידום תכניות המתאים לתכניות שממילא אפשר לאשרן בהליך מהיר.

יישום חוק הווד"לים

באוגוסט 2011 הוחל ביישום חוק הווד"לים והתכנית הראשונה במסלול זה נקלטה בנובמבר 2011 (במחוז המרכז). הקמת הווד"לים הביאה לידי הגדלת כוח האדם בלשכות התכנון שהקלה את עומס העבודה.

המלאי התכנוני שאושר בווד"לים ופריסתו

ממועד אישור חוק הווד"לים ועד אפריל 2013 (כמעט שנתיים) טיפלו הווד"לים ב-33 תכניות; 21 תכניות אושרו, 3 נדחו והאחרות מצויות בתהליכי אישור. סך כל יחידות הדיור שנכללו בתכניות האלו היה כ-31,000; התכניות שאושרו כללו כ-22,700 יח"ד (כ-73%), דהיינו כ-20% מסך יחידות הדיור שאושרו בתקופה זו במסלול הרגיל ובמסלול הווד"לים.

להלן נתונים על מספר יחידות הדיור בתכניות שהוגשו לווד"לים, לפי מחוזות (נכון לאפריל 2013):

לוח 1

יח"ד בטיפול הווד"לים, לפי מחוזות, אפריל 2013

סך הכול	יח"ד בתכניות שטיפולן הסתיים ללא אישור**	יח"ד שנכללו בתכניות שאושרו*	יח"ד בתכניות בתהליך אישור	
14,020	989	7,937	5,094	הדרום
7,636	-	7,636	-	חיפה
890	-	890	-	ירושלים
3,752	-	2,229	1,523	המרכז
3,582	-	3,003	579	הצפון
1,075	-	1,075	-	תל אביב
30,955	989	22,770	7,196	סך הכול

* בפועל, חלק מהתכניות כללו מספר קטן יותר של יח"ד לעומת תכניות תקפות ולמעשה צמצמו את המלאי התכנוני.

** תכניות אלו נדחו במסלול הווד"לים. כמה מהן הועברו לקידום במסלול הרגיל.

מהנתונים עולה כי הכמות הגדולה ביותר של יח"ד שאושרו במסלול הווד"לים היא במחוזות הדרום וחיפה. עוד עולה כי במחוזות המרכז ותל אביב, שבהם נרשמו שחיקה של אלפי יח"ד במלאי התכנוני וגידול ניכר בביקושים (לפי הגידול במשקי הבית), אושרו רק כ-3,300 יח"ד, כ-14.5% מסך יחידות הדיור שאושרו בווד"לים בכל המחוזות.

גם רובן המכריע של יח"ד המצויות בתהליך אישור נמצאות במחוז הדרום (כ-70%) ומיעוטן במחוזות המרכז ותל אביב. יוצא אפוא שכמות קטנה יחסית של יח"ד נמצאת בתהליך - כ-12% מהיעד השנתי לאישור יח"ד שקבעה הממשלה (לכל מוסדות התכנון).

משרד הפנים מסר בתשובתו מדצמבר 2013 כי בשנת 2013 אישרו הווד"לים 12 תכניות שכללו כ-14,500 יח"ד (מתוך כ-80,000 שאושרו בסך הכול) ועוד כ-32,000 יח"ד מצויות בתהליכי אישור.

ממצאים אלו מלמדים על כך שמסלול הווד"לים סייע לקידומן של חלק קטן (כחמישית) מיחידות הדיור, והתכניות המקודמות במרכז הארץ שבו אזורי ביקוש גדולים אינן מתאימות לקידום במסלול זה.

המספר הקטן יחסית של יח"ד המצויות בתהליכי אישור בווד"לים מעיד על כך שתרומתו לאישור יח"ד תצטמצם בעתיד. על משרד הפנים לבדוק את האפקטיביות של מסלול הווד"לים, לשקול אם המשאבים המוקצים לו מוצדקים ואם אין מקום לייעול כולל של מערכת התכנון.

זמינות המלאי התכנוני שאושר בווד"לים

בחוק הווד"לים נקבעו כללים הנוגעים למועד ביצועה של תכנית שאושרה במסלול הווד"לים, ולפיהם יחל הביצוע בתוך שנתיים וחצי מיום אישורה. בדברי ההסבר לחוק הווד"לים צוין כי לנוכח ההליכים המיוחדים הקבועים בו, וכדי לוודא את השגתם של יעדי הממשלה שעניינם הגדלת היצע הדירות למגורים, יש לדאוג שהתכניות האלו ימומשו והבנייה תחל מיד עם אישורן.

לא חלף עדיין די זמן ממועד אישורן של התכניות שהוגשו לווד"לים ועד מועד ביצוע הביקורת, לכן לא היה אפשר לבחון אם הן אכן מומשו בלוחות הזמנים שנקבעו. עם זאת, משרד מבקר המדינה בחן את התנאים למתן היתר בנייה שנקבעו בהוראות של שמונה מהתכניות הגדולות שאושרו בווד"לים (הכוללות בסך הכול כ-8,400 יח"ד). נמצא כי הוראותיהן של ארבע מהן¹ (הכוללות כ-4,600 יח"ד) כוללות תנאים להוצאת היתרי בנייה, כמו הקמת תשתיות מים וביוב, סלילת כבישים והריסת בניינים. תנאים אלו מעוררים ספק בדבר זמינותן לבנייה בטווח זמן של כשנתיים וחצי.

יוצא אפוא שחרף קיצור הליכי התכנון, חלק ניכר מהמלאי התכנוני שנוצר במסלול הווד"לים לא ישפיע ככל הנראה על היצע הדירות בטווח של שנה-שנתיים וגם לא יגדיל את היצע הדירות על פי יעדי הממשלה.

משך הליכי התכנון בווד"לים

במסלול הווד"לים אושרו כאמור 21 תכניות שכללו כ-21,000 יח"ד. בביקורת נמצא כי רוב התכניות הוגשו למוסדות התכנון לפני הקמת הווד"לים ועד העברתן לווד"לים הן קודמו במסלול הרגיל; כחצי מהתכניות שאושרו בווד"לים התקבלו לפני 2011 (שנת הקמת הווד"לים) וכרבע מהן התקבלו לפני 2009.

משרד מבקר המדינה בדק את משך הזמן הממוצע הנדרש לאישור תכניות במסלול הווד"לים, לרבות תכניות שקידומן החל לפני הקמת הווד"לים.

נמצא כי תכניות במסלול הווד"לים אושרו בפרק זמן של 3.1 שנים לעומת כ-5.5 שנים לתכניות במסלול הרגיל. במחוזות שקודמו תכניות שהוגשו ישירות לווד"לים, היה פרק הזמן הממוצע של תהליך האישור קצר יותר; במחוזות הדרום ותל אביב כשנה וחצי ובמחוז הצפון כשנתיים וחצי. לעומת זאת, שתי התכניות שקודמו במחוז המרכז נקלטו במוסדות התכנון כמה שנים קודם לכן והעברתן למסלול הווד"לים כמעט שלא תרמה לקיצור משך הזמן שנדרש לאישורן.

קיצור פרק הזמן של אישור התכניות במסלול הווד"לים נובע מכמה סיבות: 1. במסלול הווד"לים נקלטות מלכתחילה אך ורק תכניות שקידומן אמור להיות מהיר; ואכן נמצאו בביקורת דוגמאות לתכניות שהחלו במסלול זה ונפלטו ממנו לאחר שמוסדות התכנון נוכחו לדעת שחלים עיכובים בקידומן. 2. כל וד"ל מטפלת במספר קטן מאוד של תכניות (כ-3% מכלל התכניות שבטיפול) ולרשותה עומד צוות ייעודי של יועצים לטיפול בתכניות. 3. קידומן של התכניות נעשה בדרך כלל לאחר תיאום מוקדם עם מוסדות התכנון ולאחר תיאום עם הגורמים הרלוונטיים.

תרומת מסלול הווד"לים לייעול הליכי התכנון

חוק הווד"לים יצר אפוא מסגרת לקידום מהיר של תכניות מפורטות המתאימות מלכתחילה לקידום מהיר וליצירת ודאות בנוגע להליך התכנון. חוק הווד"לים העניק למוסדות התכנון אמצעים המאפשרים להם למקד את הטיפול בתכניות ולתת עדיפות לקידומן. לפי החוק, תכניות המטופלות במסלול הווד"לים אינן יכולות להישאר במישור התכנוני בלי שתתקבל בעניינן הכרעה; לכן,

1 תכנית "שערי העיר" בנתיבות; תכנית מתחם שש ברהט; תכנית קריית גת צפון - מתחם 7; תכנית שכונות מזרחיות בפורדיס.

מלכתחילה מוגשות לווד"לים תכניות מועטות ואך ורק כאלו שמעריכים שניתן יהיה לקדם במסלול המהיר.

הסינון המוקדם והמספר הקטן של תכניות מפורטות שקודמו במסלול הווד"לים מעידים על כך שהמסלול המהיר אינו מתאים לרוב התכניות המפורטות למגורים המוגשות.

הקמת הווד"לים סייעה לצמצם במידת מה את העומס בלשכות התכנון ואפשרה להן וליוזמי התכניות למקד את מאמצייהם ולאשר יח"ד בזמן קצר. עם זאת, בשל הסלקטיביות של המסלול המהיר, לא נתנו הווד"לים מענה מלא לצורך להגדיל באופן ניכר את היצע הקרקעות הזמינות לבנייה למגורים, בייחוד במרכז הארץ שבו אזורי ביקוש רבים, כדי להתמודד עם עליית מחירי הדיור.

כדי להגדיל את מספר התכניות שניתן לקדם במסלול הווד"לים גיבש משרד הפנים המלצות לשינוי חוק הווד"לים (במסגרת הדוחות שפרסם מדי רבעון על תפקוד הווד"לים). המשרד ביקש לכלול בתכניות גם ייעוד של קרקע לתעסוקה, לא רק למגורים, ולשנות את התבחינים לקידום תכניות באופן שיאפשר לקדם תכניות גם על קרקע שבבעלות רשויות מקומיות. הוא המליץ לשפר את התיאום בין משרדי הממשלה העוסקים בתחום הדיור ולזרז את הסרת החסמים בתחום התשתיות המעכבים את הליכי תכנון.

בספטמבר 2013 הפיץ כאמור שר הפנים הצעת חוק לתיקון חוק הווד"לים על פי המלצות האמורות, ובדצמבר 2013 אישרה מליאת הכנסת את התיקון לחוק.

תהליכי האישור של תכניות בצפון קריית גת שהוגשו לווד"לים

במסגרת התכניות שאישרה הווד"ל במחוז הדרום אושרו שלוש תכניות מפורטות לשלושה מתחמים בחלקה הצפוני של קריית גת (להלן - שלוש התכניות המפורטות). משרד מבקר המדינה בחן את תהליכי האישור של תכנית מתחם 7 הכוללת הוספת 936 יח"ד² ושל תכנית מתחם 2 הכוללת הוספת 1,300 יח"ד³. רמ"י יזמה את התכניות וצוות מתכננים מטעמה גיבש אותן.

התאמת התכניות המפורטות לתכניות המתאר המחוזיות

כדי שהתוספת הניכרת של שטחים חדשים לפיתוחה של קריית גת לא תגרום להזנחת האזור הוותיק ולהידרדרות במצבו, נקבע בתכנית המחוזית כי "לא תאושר תכנית מקומית המאפשרת תוספת פיתוח בשטח תכנית זו, אלא אם תכלול התניות בדבר חידוש הרקמה העירונית הבנויה של העיר קריית גת"⁴.

אולם תכנית המתאר לצפון קריית גת (להלן - תכנית המתאר)⁵ שממנה נגזרו התכניות המפורטות צמצמה את "חידוש הרקמה העירונית" ל"שדרוג מערכות תשתית מוגדרות" בלבד ולא עסקה בהיבטים של בינוי, פיתוח סביבתי, פיתוח כלכלי, חזות העיר וכיוצא באלו. גם נספח מנחה להתחדשות עירונית שצורף למסמכי התכנית נגע בעיקר להיבטים הכלכליים של התכנית ולמקורות

2 תכנית מס' 2/140/02/9.

3 תכנית מס' 4/140/03/9.

4 סעיף 12.3 בתמ"מ 4/48/14.

5 תכנית מס' 140/02/09.

המימון לשדרוג תשתיות. הוא גם לא כלל בחינה של מכלול ההיבטים הנוגעים לחידוש הרקמה העירונית הבנויה.

בפגישה שהתקיימה ביולי 2013 בין צוות הביקורת למהנדס העיר של קריית גת ציין המהנדס כי מן הראוי היה לפעול לשיקום העיר הוותיקה בד בבד עם פיתוח השכונות החדשות שאושרו בשלוש התכניות המפורטות. בתשובתה של העירייה מינואר 2014 נמסר כי לפי החוזה עם רמ"י יעמוד לרשות העירייה תקציב של יותר מ-84 מיליון ש"ח לצורך חידוש המרקם העירוני, ובמונחים המקומיים מדובר בתקציב נכבד ביותר.

משרד מבקר המדינה העיר כי שדרוג תשתיות חשוב כשלעצמו, אך אין בו די כדי למלא אחר ההוראות המחייבות שנקבעו בשינוי לתכנית המחוזית בדבר חידוש הרקמה העירונית הבנויה של העיר. משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המחוזית כי היה עליה לקבוע הוראות מפורטות של תכנון ההתחדשות העירונית על כל היבטיה.

היבטים של ניקוז

תכנית המתאר קבעה כי תכנית מפורטת שתיגזר מכוחה תכלול נספח ניקוז. תכנית מתחם 7 ותכנית מתחם 2 הן תכניות מפורטות להרחבה ניכרת, משום שהן הוסיפו יותר מ-100 יח"ד, ועל פי הוראת תמ"א 3/ב/34 על הוועדה המחוזית לדון בהן רק לאחר קבלת חוות דעת של רשות הניקוז הרלוונטית, ובמקרה הנדון מדובר ברשות הניקוז שורק-לכיש (להלן - רשות הניקוז). בתמ"א האמורה גם נקבעו היבטים שיש לגעת בהם בתכנון עורקי ניקוז, כמו היבטים סביבתיים של נוף ואקולוגיה ושילובם במערך השטחים הפתוחים.

להלן ממצאים הנוגעים לטיפול של לשכת התכנון בקבלת חוות דעתה של רשות הניקוז.

תכנית מתחם 7 : באפריל 2012 הוחלט להפקיד את תכנית המתאר בתנאים מסוימים, ואחד מהם כלל את הדרישה לערוך תיאום עם רשות הניקוז. כבר בדצמבר 2011, לפני ההחלטה על ההפקדה, התקיימה ישיבה בלשכת התכנון, בהשתתפותם של מתכננת המחוז וצוותה, של נציגת מינהל התכנון, של נציגי עיריית קריית גת ושל צוות התכנון של התכנית, ובה עלה הצורך לקבל את חוות דעתה של רשות הניקוז. בישיבה סוכם כי נספח הניקוז יועבר לרשות הניקוז עד תחילת ינואר 2012.

תכנית מתחם 2 : ביולי 2012 החליטה הווד"ל במחוז דרום על הפקדת התכנית. אחד התנאים להפקדתה היה תיקונה על פי הערותיה של לשכת התכנון.

מסמכי התכנית שהוחלט להפקידם כללו פתרון ניקוז לנחל קומם העובר בתחום התכנית. נמצא כי הווד"ל החליטה על הפקדת התכנית בתנאים בלי לדון בפתרון הניקוז שהוצע, דהיינו סגירתו של הנחל במובל, ובלי לבחון פתרונות חלופיים המתחשבים בהיבטים סביבתיים של נוף ואקולוגיה, כמו שילוב הנחל במערך השטחים הציבוריים הפתוחים.

משרד מבקר המדינה העיר ללשכת התכנון ולווד"ל כי היה עליהן לשקול חלופות שונות לפיתוח סביבת הנחל, על פי הוראת תמ"א 3/ב/34.

נמצא כי בינואר 2012 העבירו מתכנני התכנית מטעם רמ"י לרשות הניקוז נספחי ניקוז של שתי התכניות. במכתב נלווה לנספח צוין הפתרון המוצע לניקוז נחל קומם.

בפברואר 2012 כתב מנכ"ל רשות הניקוז לרמ"י כי אף שהרשות מתנגדת לפתרון הניקוז שהוצע, יתקיים בכל זאת דיון נוסף בנושא בוועדה ההנדסית שבאגף לשימור קרקע וניקוז שבמשרד החקלאות (להלן - הוועדה ההנדסית).⁶ מכתב זה לא הועבר לידיעתה של לשכת התכנון.

משרד מבקר המדינה העיר לרשות הניקוז כי היה עליה לעדכן את לשכת התכנון בנוגע לתגובתה לנספח הניקוז. משרד מבקר המדינה העיר ללשכת התכנון כי עליה לדרוש מהגורמים המאשרים השונים ליידע אותה בדבר דרישותיהם.

בחוות דעת מקצועית נוספת שהכין יועץ חיצוני לרשות הניקוז צוין כי יש לבחון כמה חלופות לפתרון הניקוז של נחל קומם וכי ישנם ליקויים לכאורה בתכנון המוצע. במרץ 2012 התקיים דיון בוועדה ההנדסית שהתמקד בפתרון הטיית נחל קומם ובסגירתו במובל. בדיון צוין כי "למרות שמדובר בנחל קטנטן (אגן בשטח פתוח של כקמ"ר אחד בלבד מתנקז אל מתחם התוכנית), הגישה התכנונית המקובלת היום מחייבת הסדרה ברצועה פתוחה. זו גם ההנחיה של תמ"א 34 שבתשריט שלה הנחל מופיע כעורק משני".⁷

בין היתר החליטה הוועדה ההנדסית כי יש להכין נספח ניקוז לכל האזור ולהגיש חלופה לפתרון הטיית נחל קומם וסגירתו במובל. פרוטוקול הדיון, סיכום הדיון והעתק ההחלטות נשלחו ללשכת התכנון.

ביוני 2012 הגישו מתכנני התכנית לרשות הניקוז נספח ניקוז לנחל קומם, שלא כלל פתרונות חלופיים להטיית הנחל וסגירתו במובל. באוגוסט 2012 הוא נדון בוועדה ההנדסית וזו החליטה להמליץ על אישור הנספח לאחר קבלת חוות דעתה של התכנית לחקר הסחף ולאחר התאמת מידות המובל בהתאם. עוד החליטה הוועדה כי את התכניות המפורטות תאשר רשות הניקוז. הוועדה דרשה השלמות נוספות, ובהן ציר ניקוז חלופי ומתן כתב שיפוי והתחייבות לתחזוקת המובל לרשות הניקוז, וקבעה כי את האישור הסופי תיתן רשות הניקוז. פרוטוקול דיון זה וההחלטות שהתקבלו נשלחו ללשכת התכנון.

באוקטובר 2012 כתב סגן מנהל אגף בכיר לשימור קרקע וניקוז במשרד החקלאות (חבר בוועדה ההנדסית) למתכנני התכנית כי הועברו ההשלמות שנדרשו בנוגע לתיאום ספיקות תכן והכנת ציר ניקוז חלופי, והוא ממליץ בפני רשות הניקוז לאשר את נספח הניקוז.

נמצא כי רשות הניקוז לא אישרה את נספח הניקוז שהעבירו אליה מתכנני התכנית; בנובמבר 2012 כתב להם מנכ"ל הרשות: "החומר שהועבר [...] בליווי המכתב שבסימוכין אינו המענה לדרישות הוועדה ההנדסית בדיוניה השונים ועל כן ובמיוחד שלא נתמלאו החלק העיקרי מדרישות הוועדה שאמורות היו להתייחסותה של [רשות] הניקוז כולל כתב שיפוי הנני להודיעך כלהלן: אינני מאשר את הנספח הנדון" (ההדגשה במקור).

הפקדת תכנית מתחם 7 ותכנית מתחם 2

בחוק הווד"לים נקבעו לוחות זמנים מחייבים למילוי תנאים להפקדת תכנית. נקבע שאם לא התקיימו התנאים להפקדה בתוך 60 ימים על הוועדה לדחותה אם היא סבורה שלא ניתן יהיה לקיים את התנאים להפקדתה של התכנית בפרק זמן זה.

6 את הוועדה ההנדסית ממנה המועצה הארצית לענייני ניקוז. על פי סעיף 3(ב) לחוק הניקוז, על הוועדה ההנדסית לבדוק תכניות ניקוז מהבחינה ההנדסית.

7 חלקו המזרחי עד כביש 40 מופיע כעורק משני בתמ"א 34/ב/3.

נמצא כי לשכת התכנון לא פנתה לרשות הניקוז ולא בדקה עמא את ההשלמות שעל מתכנני התכנית לבצע כדי לקבל את אישורה, וממילא לא בדקה אם ניתן לבצע בתוך 60 ימים. למרות זאת, בתשובתה מיולי 2012 למינהל התכנון מסרה לשכת התכנון כי ניתן אישור עקרוני מרשות הניקוז ועותק רשמי צריך להגיע "בימים הקרובים".

בביקורת נמצא כי המסמכים בלשכת התכנון, ובהם תיעוד הדיון על פתרונות הניקוז שהתקיים במרץ 2012 בוועדה ההנדסית, אינם מעידים שרשות הניקוז אישרה באופן עקרוני את נספח הניקוז אלא הם מלמדים על דרישת הוועדה ההנדסית לערוך בדיקות והשלמות נוספות.

נמצא כי בסופו של דבר הופקדו שתי התכניות למתחמים 7 ו-2 אף שלא התקיים התנאי שקבעה הווד"ל להפקדתן המורה על השלמת התיאום עם רשות הניקוז.

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה ללשכת התכנון כי נהגה בניגוד להוראות הווד"ל בעניין תנאי הפקדת תכניות, כשלא בדקה אם הושלם התיאום עם רשות הניקוז. משלא התקיימו התנאים, היה עליה לבדוק אם ניתן למלאם בתוך 60 ימים ולהביא את הנושא לדיון בפני הווד"ל שתחליט אם לדחות את התכניות או להתנות את אישורן בהשלמת התיאום עם רשות הניקוז.

אישור תכנית מתחם 7 ותכנית מתחם 2

נמצא כי בעקבות פנייה של לשכת התכנון לרשות הניקוז בעניינה של תכנית אחרת במתחם סמוך, העביר לה מנכ"ל רשות הניקוז את עמדת הרשות המתנגדת לתכנית. לשכת התכנון לא הביאה את הדברים לידיעתה של הווד"ל, וזו אישרה בסופו של דבר את שתי התכניות בלי שהושלם התיאום עם רשות הניקוז ובלי שהתקבל אישורה.

בתשובתו מדצמבר 2013 ציין משרד החקלאות כי נציג של שר החקלאות אינו יושב בווד"ל, לכן לא היה המשרד שותף לדיון בתכניות האמורות. עוד ציין כי המשרד נתקל מדי פעם בפעם בתופעה שאין מבצעים את ההנחיה שעניינה תיאום תכניות עם רשות הניקוז. המשרד מסר כי היעדר תיאום עם רשות הניקוז בתכניות בקריית גת היא תקלה קשה של גורמי התכנון, ורשות הניקוז הייתה צריכה ליידע את גורמי התכנון על מצב הדברים.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח הרכבה המצומצם של הווד"ל ראוי לשקול נוהל עבודה ולפיו תעביר לשכת התכנון למליאת הוועדה דיווחים על התכניות המקודמות במסלול הווד"לים. כמו כן, ראוי שתשלח למליאה את הפרוטוקולים של החלטות הווד"ל כדי שהדברים יוצגו לפני מתוך ראייה כוללת של התכנון בתחומי המחוז, ובמקרה הצורך חברה יוכלו להעביר לווד"ל מידע חיוני שיסייע לקיים תהליך קבלת החלטות מושכל.

מהאמור עולה כי הווד"ל הפקידה את תכנית מתחם 7 ותכנית מתחם 2 בלי שהתקיים תנאי מהותי להפקדתן, דהיינו השלמת התיאום עם רשות הניקוז, ובסופו של דבר הן אושרו ללא קיום התנאי. על הווד"ל לבחון דרכים לפתרון המצב שנוצר בעקבות אישור התכניות, וזאת כדי למנוע בעתיד סכנה של הצפות או קשיים אחרים במערכת הניקוז באזור.

הממצאים מעוררים את החשש שבשל הרצון לאשר תכניות במסלול הווד"לים פעלה לשכת התכנון במחוז דרום בחיפזון ובלי שהקפידה על קיום תנאים שקבעה הווד"ל. משרד מבקר המדינה מדגיש כי אין לקצר את הליכי התכנון על חשבון איכותם ותקינותם. על מוסדות התכנון לייעל אותם תוך כדי הקפדה על מילוי החובה לשקול את כל השיקולים הנדרשים ולמצוא פתרונות מיטביים.

פרק שישי

היבטים של תכנון למגורים בדרג המחוזי

משרד מבקר המדינה בדק כמה היבטים של תכנון למגורים בדרג המחוזי (על כלל הקרקעות). הביקורת נעשתה בלשכות התכנון במחוז המרכז ובמחוז תל אביב (אזורי מרכז הארץ) ובלשכות התכנון של מחוז הצפון ומחוז הדרום (אזורי הפריפריה). הביקורת התמקדה בהיבטים כמו עמידה ביעדי האוכלוסייה שקבעה תמ"א 35 למחוזות, מצב עתודות הקרקע לפיתוח שכונות מגורים, עדכניות התכנון המתארי ומצב המלאי התכנוני בכל אחד מהמחוזות. כדי לחלץ את הסיבות לעיכובים בהליכי התכנון ולהתמשכותם נבדקו גם כמה תהליכים לאישור תכניות מפורטות למגורים. משרד מבקר המדינה מוצא לנכון להדגיש כי התייחסותו אל תהליכים שונים כאל חסמים, אין בה כדי לגרוע מחשיבותם ומנחיצותם, ומובן מאליו שהם דרושים לקבלת החלטות מאוזנות. אולם בהחלט יש צורך לבחון דרכים לייעולם ולקיצורם.

היבטים של תכנון למגורים במרכז הארץ

בדוח הזה מוגדר מרכז הארץ כתחום מטרופולין תל אביב הכולל את מחוזות המרכז ותל אביב שבמשרד הפנים ואת העיר אשדוד (ממחוז הדרום), וזאת לפי הגדרת הלמ"ס ולפי ההגדרה בתכנית האב למטרופולין תל אביב (1998). שטח מחוז המרכז הוא כ-1,294 קמ"ר ואוכלוסייתו מנתה בסוף 2011 כ-1.9 מיליון תושבים. במחוז זה עוברות עיקר התשתיות הלאומיות (כבישים, ביוב, מים וגז), ורוב הקרקעות מצויות בניהולה של רמ"י. שטח מחוז תל אביב הוא כ-173 קמ"ר ואוכלוסייתו מנתה באותו מועד כ-1.3 מיליון תושבים. מחוז זה הוא הקטן והצפוף¹ מבין המחוזות האחרים, הוא ברובו עירוני ומבונה (80%), וכ-50% מהקרקעות הן בבעלות פרטית. בסוף 2011 מנתה העיר אשדוד כ-212,000 תושבים. במטרופולין תל אביב מתגוררים אפוא יותר מ-40% מתושבי המדינה, והוא מאופיין בביקושים הגדולים ביותר למגורים ולתעסוקה.

החלטות ממשלה עיקריות שעניינן תכנון למגורים במרכז הארץ

בשנים האחרונות קיבלו ממשלות ישראל החלטות בנוגע להיבטים התכנוניים של פתרונות דיור. הממשלה החליטה החלטות אלו כדי להתגבר על הפערים שנוצרו במשך יותר מעשור בין הביקוש להיצע ותרמו לעליית מחירי הדיירות. יצוין כי להחלטות הכמותיות הנוגעות למחוז מרכז במשרד הפנים לא קדמה התייעצות עם עובדי המחוז וכאמור לא נלקחו בחשבון לא המצאי שכבר אושר וטרם נבנה ולא מצב זמינותו².

1. כאמור, באוגוסט 2008 החליטה הממשלה (החלטה 3973) על הקפאת התכנון במרכז הארץ למשך ארבע שנים (2009-2012). ביולי 2010 קיבלה הממשלה שתי החלטות (מס' 1980 ומספר 2019) להאצת פעולות התכנון והשיווק של מתחמים למגורים בכל הארץ וקביעת יעדים

- 1 הצפיפות במחוז תל-אביב ב-2012 הייתה 7,485 תושבים לקמ"ר לעומת ממוצע ארצי של 321 תושבים לקמ"ר.
- 2 לעומת זאת, למחוז תל אביב קבעה הממשלה מכסה התואמת לתחזית שבתכנית המתאר המחוזית למחוז זה.

כמותיים לאישור של 60,000 יח"ד מדי שנה (בשנים 2011-2020) ומתוכן 19,000 יח"ד במחוז המרכז ו-5,000 במחוז תל אביב.

2. באוקטובר 2011 החליטה הממשלה, במסגרת אימוץ המלצותיה של ועדת טרכטנברג, על מתן ליווי ממשלתי צמוד למשך התכנון והפיתוח של 27 מתחמים ובהם כ-165,000 יח"ד ושל 14 מתחמים לפינוי בינוי ובהם כ-8,200 יח"ד, שקידום תכנונם של כל המתחמים יכול להשפיע באופן ניכר על שוק הדיור. ברשימת הפרויקטים המומלצים היו רובע דרום גלילות, מתחם תעש רמת השרון, שכונה ביבנה ושלוש שכונות במודיעין - כולם במרכז הארץ.

3. במרץ 2012 החליטה הממשלה (החלטה מס' 4429) על ייזום תכנון של 200,000 יח"ד במהלך חמש השנים הבאות על מקרקעי ישראל. עוד הוחלט לקבוע לרמ"י ולמשרד הבינוי יעדים חדשים לאישור של יח"ד.

החלטה זו, שאינה כוללת את יזמות המגזר הפרטי בקרקעות פרטיות, מציבה יעדים מספריים שונים מאלו שקבעה הממשלה ביולי 2010. בהחלטה זו מגולמת הציפייה כי המגזר הפרטי ישלים את יזמות התכנון למכסה שנקבעה בהחלטה משנת 2010. אולם אין בהחלטה זו מתווה כלשהו לעידוד המגזר הפרטי להגדיל את שיעור יזמותו ולא ניתן להתבסס על תרומתו בעתיד כדי לעמוד במכסות השנתיות שנקבעו בהחלטה מיולי 2010.

ריבוי החלטות הממשלה בתוך פרק זמן קצר בנושא תכנון המגורים צריך היה להוביל לעבודה בין-משרדית משולבת ומתואמת, למצער ככמה פרויקטים גדולים בקיבולתם שהוזכרו בהחלטות הממשלה. בפועל, הדבר לא קרה; גיבוש תכניות העבודה וקביעת סדרי העדיפויות נעשים ללא כל תיאום בין משרדי הממשלה הרלוונטיים ובינם לבין גורמים אחרים, בעיקר תחבורתיים, הקשורים לבנייה למגורים (ראו להלן בפרק "גורמים המעכבים את אישור התכניות ואת יישומן").

השגת יעדי תמ"א 35 באזור המרכז

כאמור, צוות המעקב של תמ"א 35 מצא כי למרות מדיניות התמ"א בנוגע לפיזור אוכלוסין וליעדי האוכלוסייה שתוכננו על פיה, קיימים פערים ניכרים בין המרכז לפריפריה שחלקם הושפעו ממדיניות הממשלה. בתמ"א 35 נקבע כי בשנת 2020 אוכלוסיית מחוז המרכז המתוכננת תהווה 21% מאוכלוסיית המדינה כולה. בפועל, מאזן ההגירה החיובי למחוז זה הוא הגבוה בין המחוזות בישראל, ואם יימשך מצב זה, חלק האוכלוסייה החזוי במחוז המרכז בשנת 2030 יעלה ל-27%. גם בנושא בלימת תהליך הפרבור והפחתת בניית יחידות דיור צמודות קרקע לא השיגה התמ"א את מטרתה, כפי שיובא בהמשך. כאמור בשער השני, על רקע חריגה מיעדי התמ"א החליטה הממשלה באוגוסט 2008 להקפיא את הליכי התכנון במחוז המרכז.

החלטת הממשלה האמורה הביאה לידי הקפאת קידומן של תכניות גדולות במרכז הארץ שקיבולתן המצרפית היא עשרות אלפי יח"ד. מקץ כשנתיים של הקפאה, ביולי 2010 החליטה הממשלה העוקבת (החלטה מס' 2019), על האצת פעולות התכנון והשיווק של מתחמים למגורים בכל חלקי הארץ. אולם חידוש התכנון לא יכול היה להיעשות מהנקודה שבה הופסק בשל שינויים שנעשו בחוק התכנון והבנייה וכן דרישות תכנוניות חדשות. למשל, שינויים ודרישות כמו הצורך בהכנת סקר עצים בוגרים (בעקבות תיקון לחוק משנת 2008), ייעוד דירות לטובת דיור בר השגה, שינוי בתפיסות הנוגעות לצפיפויות בתכנוניות. יוצא אפוא שהשפעת ההקפאה נמשכה הרבה יותר משנתיים.

מרכז הארץ מעוצב על פי מערכת מנגנוני השוק המכתיבה את הפעילות הכלכלית במטרופולין בכלל ובשוק הנדל"ן בפרט³. פיתוח מרכז הארץ, לרבות הגדלת מלאי הדירות על פי הביקושים, עשוי למתן את עליית מחירי הדיור ולעודד צמיחה. לעומת זאת, מדיניות התכנון הלאומית - כפי שבאה לידי ביטוי בתמ"א 35 ובתכנוניות מתאר ארציות קודמות - תמ"א 31⁴, תמ"א 2/6⁵ ותכנית האב לישראל לשנת 2020 וקווי היסוד של ממשלות ישראל - היא מדיניות הדוגלת בפזורה אוכלוסית. דהיינו, חיזוק הפריפריה ואכלוסה לצד מיתון מסוים בפיתוח מרכז הארץ.

לפיכך, מדיניות התכנון הלאומית נדרשת לאזן בין שני אינטרסים - בין יעד פיזור האוכלוסין וההעדפה לפיתוח הפריפריה ובין השאיפה לצמיחה הכלכלית במרכז הארץ שהוא ה"קטר הכלכלי" המשרת חלק ניכר מהאוכלוסייה. צוות המעקב נאלץ לעדכן את יעדי פריסת האוכלוסייה בתמ"א 35 על פי פשרות שעשה בין היעדים שנקבעו בה מלכתחילה ובין גידול האוכלוסייה במחוזות השונים בפועל. בנוסף נדרש ליישב את הסתירה שבין תמ"א 35 ובין חלק מהחלטות הממשלה. הדבר מקשה על הוועדות המחוזיות מרכז ותל אביב להסדיר את הפיתוח במרכז הארץ על פי הוראות תמ"א 35 ולהשיג את יעדי האכלוס שנקבעו בה, ובה בעת להיענות להחלטות הממשלה על תכנון מכסות גדולות של יח"ד שמספרן כפול ויותר מהיעדים שבתמ"א⁶.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הממשלה ליישב את הסתירה בין החלטותיה בדבר מכסות יחידות הדיור לתכנון ובין הוראות תמ"א 35 שאושרה גם היא בהחלטת ממשלה.

פוטנציאל הבנייה בתכנון המתארי ועבודות הקרקע

בקרב הגורמים העוסקים בתכנון למגורים קיימות הערכות שונות בנוגע להיצע הפוטנציאלי של דירות במרכז הארץ לטווח הארוך. השוני בהערכות מקורו בהבדלים שבהנחות יסוד הנוגעות בין

- 3 אריה שחר, תכנית האב למטרופולין תל-אביב, בפרק "הדילמות הראשיות של התכנון המטרופוליני" (1998).
- 4 תכנית מתאר ארצית משולבת לבניה, פיתוח ולקליטת עליה (תמ"א 31). בינואר 1993 אישרה הממשלה את התכנית, אך היא בוטלה עם אישור תמ"א 35 בשנת 2005.
- 5 תכנית מתאר ארצית לתפרוסת הגאוגרפית של אוכלוסייה בת 8 מיליון תושבים בישראל. במרץ 1995 אימצה המועצה הארצית את התכנית.
- 6 ברוח המעקב לתמ"א 35 מוצע יעד חדש למחוז המרכז של 8,500 יח"ד בכל שנה. יעד זה גבוה מהיעד המקורי של התמ"א, והוא הוצע כפשרה בין הנורמה ובין המציאות. מנגד בהחלטת ממשלה מס' 2019 מיולי 2010 נקבע יעד של אישור 19,000 יח"ד בכל שנה בחמש השנים שלאחר מועד ההחלטה.

היתר לצפיפויות, לפחת תכנוני⁷, למשקלם של חסמים שונים ולאמצעי מדיניות לשינוי תהליכים קיימים. השונות בהערכות האמורות באה לידי ביטוי במידע הנמצא ברשויות המקומיות ובפרסומים של רמ"י, של החברה להגנת הטבע ושל משרד הפנים שגם בתוכו ישנן אי-הסכמות בין מינהל התכנון ובין מחוז מרכז.

מידע על פוטנציאל לבנייה של יח"ד במרכז הארץ כבר נאסף בתכנית האב למטרופולין תל אביב שבה נקבע בשנת 1998 כי הפוטנציאל מגיע לכ-406,000 יח"ד הכלולות בתכניות מאושרות, בתכניות המצויות בתהליכי אישור ובתכניות רעיוניות. אשר לפוטנציאל הגלום בתהליכי שיקום ומחזור במרקמים עירוניים קבעה תכנית האב כי תוספת יחידות הדיור יכולה להגיע עד לכדי 10%-15% מהבינוי הקיים. פוטנציאל נוסף שלא חושב בתכנית האב הזאת נמצא גם ביישובים כפריים העוברים תהליכי התרחבות. בתכנית המתאר המחוזית של מחוז תל אביב חושב פוטנציאל של כ-140,000 יח"ד חדשות שהיו בשלבי תכנון שונים. מספר זה כלל גם יח"ד שכבר אושרו בתהליכי ציפוף ושיקום במרקמים קיימים, שעל פי הניסיון הקיים בנייתן סבוכה וממושכת מאוד. בתכנית המתאר המחוזית של מחוז מרכז נקבע כי במחוז קיים פוטנציאל של כ-400,000 יח"ד. עוד נקבע בתכנית זו כי משנת 1995 עד השנה שבה תמנה אוכלוסיית ישראל 8 מיליון תושבים יש להוסיף 265,000 יח"ד במחוז (הצפי היה כי הדבר יקרה בשנת 2016).

על פי חישובי משרד מבקר המדינה, מאחר שכבר בתחילת 2013 מנתה האוכלוסייה כ-8 מיליון תושבים, צריך היה להוסיף משנת 1995 ואילך כ-14,700 יח"ד בממוצע בכל שנה כדי לעמוד ביעד הבינוי שנקבע בתכנית המתאר המחוזית של מחוז מרכז. בפועל, על פי נתוני הלמ"ס, בשנים 1995-2008 נוספו במחוז כ-12,600 יח"ד בממוצע בכל שנה, ועל פי נתוני דוח המעקב לתמ"א 35, בשנים 1999-2008 נרשמו במחוז המרכז 10,190 התחלות בנייה בממוצע בכל שנה. יוצא אפוא שהפער בין הצרכים להיצע הוא כ-2,000-4,000 יח"ד בכל שנה, ובהתחשב בגידול האוכלוסייה שכבר היה מעבר למתוכנן במחוז המרכז, אף יותר מזה.

צוות המעקב בדק את קצב מיצוי הקרקעות לבנייה במחוזות השונים. קצב זה מציין את אזילת עתודות הקרקע. הועלה כי בשנים 1998-2007 המיצוי של העתודות, כפי שנקבעו בתכנית המתאר המחוזית של מחוזות המרכז ותל אביב, היה הגבוה ביותר לעומת המחוזות האחרים - 17.4% ו-13% בהתאמה לעומת ממוצע ארצי של 9.6%. עוד נמצא כי באותן השנים נבנו במחוז המרכז כ-17,380 יחידות דיור צמודות קרקע שהיו כ-24% מכלל יחידות הדיור שנבנו במרקמים עירוניים במחוז, וכ-14,140 יחידות דיור צמודות קרקע - כ-53% מיחידות הדיור שנבנו בשאר המרקמים⁸. עם זאת, נרשמה מגמה הפוכה - בנייה מרובה של יח"ד (כ-135,000 במחוז המרכז שהן כ-41% מסך כל הבנייה במחוז) תוך כדי הרוויית מרקמים בנויים קיימים; הדבר מעיד על ניצול טוב יותר מבעבר של משאב הקרקע. יוצא אפוא שקצב מיצוי הקרקעות היה נמוך מהתחזיות שבתמ"א 35 ועתודות הקרקע יספיקו לתקופה ארוכה יותר מהנחזה.

- 7 פחת תכנוני מתייחס לגריעת יח"ד בתכניות עקב חסמים או עקב שינויים ברמת הפירוט של התכנון, הנובעים משינוי קני המידה בין תכניות.
- 8 על פי נתוני צוות המעקב, ברמה הארצית נבנו כ-111,000 יח"ד צמודות קרקע שהן כ-36% מהיח"ד שנבנו בשנים 1998-2007 ונדרשו עבורן כ-77% מצריכת הקרקע הארצית למגורים, כלומר מדובר בניצול לא יעיל של משאב הקרקע.

תכניות מתאר מקומיות

תמ"א 35 קובעת כי הוועדות המקומיות ביישובים שאוכלוסייתם גדולה מ-2,000 תושבים ותכניות המתאר החלות בתחומם אינן עדכניות, כינו ויגישו לוועדות המחוזיות, לפי הצורך, תכניות מתאר שיפרטו ויישמו את ההוראות שבתמ"א ובתכניות המתאר המחוזיות. גם הצוות הבין-משרדי לרפורמה בחוק התכנון והבנייה קבע כי היעדר תכנון מתארי מקומי מעודכן הוא אחת הבעיות הקשות במערכת התכנון כיום.

במחוז המרכז ישנן 52 רשויות מקומיות (20 עיריות, 20 מועצות מקומיות ו-12 מועצות אזוריות), וב-22 מהן מכינים תכניות מתאר מקומיות כוללות (קרי, לכל היישוב). על פי חוק התכנון והבנייה, תכנית מתאר מקומית של יישוב מאושרת בידי הוועדה המחוזית, לאחר שהוועדה המקומית המליצה על הפקדתה בוועדה המחוזית. מבדיקת מצבן של 22 תכניות המתאר שבהכנה במחוז עולה כי 50% מהן מצויות בשלבים טרומיים של בחירת מתכנן או בתכנון ראשוני, וטרם הומלצו כאמור בוועדות המקומיות. מבין יתר 11 תכניות המתאר, רק 4 תכניות נמצאות בשלב שמיעת ההתנגדויות (קרי, לאחר הפקדה).

במחוז תל אביב ישנן 12 רשויות מקומיות (10 עיריות ו-2 מועצות מקומיות), וב-8 מהן מכינים תכניות מתאר כוללות. רק תכנית המתאר של העיר תל אביב הופקדה בנובמבר 2013 בוועדה המחוזית תל אביב (ומגולמת בה תוספת של 240,340 יח"ד חדשות); 3 תכניות הומלצו להפקדה בוועדה המחוזית ו-4 התכניות הנותרות מצויות בשלבי הכנה ראשוניים.

יוצא אפוא שאישורן של רוב תכניות המתאר הכוללות שהרשויות המקומיות במרכז הארץ מכינות עלול להינתן רק בעוד שנים רבות. מאחר שקיומה של תכנית מתאר עדכנית תקפה הוא אחד התנאים לביזור נרחב של סמכויות מהוועדות המחוזיות לוועדות המקומיות, הרי היעדרן של תכניות מעודכנות יקשה על כך.

בתכניות מתאר מקומיות כוללות מאושרות גלום פוטנציאל לאישור מהיר של תכניות מפורטות הנגזרות מהן, ובייחוד אם ניתן לאשרן בוועדות המקומיות שהוסמכו לכך, ללא כל צורך להביאן לדיון בוועדות המחוזיות. מעבר לתרומה להאצת התכנון למגורים, יתרונותיהן של התכניות הכוללות באים לידי ביטוי בעדכניותן ובגיבושן מתוך ראייה כוללת של צורכי היישוב שהיא החלופה לראייה צרה יותר הקיימת במצב הנוכחי הדוגלת בהוספת שכונות בדופן הבינוי הקיים.

המלאי התכנוני למגורים במרכז הארץ

כאמור, במשרד הפנים אין כל מידע על גודלו של המלאי התכנוני אך ישנם נתונים על תכניות שאושרו בשנים האחרונות. בביקורת נמצא כי במחוז המרכז נרשם לאורך השנים 2007-2011 פער גדל והולך בין מספר יחידות הדיור בתכניות שאושרו בשנים אלו ובין מספר התחלות הבנייה. פער זה הגיע בשנת 2011 לכדי 26,000 יח"ד שהן כ-70% מכמות יחידות הדיור שאושרו במחוז בתקופה האמורה; כלומר, המלאי התכנוני שנוצר במחוז נשחק ברובו הגדול. בשנת 2012 נכלמה המגמה. לעומת זאת, במחוז תל אביב לא נכלמה המגמה ועדיין נרשם פער של כ-14,000 יח"ד, דהיינו כ-50% ממספר יחידות הדיור שאושרו בשנים אלו במחוז. אם תימשך השחיקה הזאת, בתוך כמה שנים לא יימצא מלאי תכנוני במחוז תל אביב.

עתודות למלאי התכנוני

על פי נתוני משרד הפנים מאפריל 2013 היו במחוז המרכז כ-84,000 יח"ד בהליכי תכנון ורובן (כ-55,000) היו בשלבי תכנון מוקדמים, ובמחוז תל אביב - כ-50,000 יח"ד ורובן (כ-40,000) בשלבי תכנון מתקדמים. בסך הכול נמצאו כ-134,000 יח"ד בהליכי תכנון במרכז הארץ מתוך כ-300,000 בכל הארץ.

בשנת 2011 לא נקלטו תכניות גדולות חדשות למגורים בוועדות המחוזיות מרכז ותל אביב. בשנת 2012 נקלטו במחוז המרכז תכניות שקיבולתן רק 3,764 יח"ד ובמחוז תל אביב - 4,978 יח"ד. מצב זה מעלה חשש כבד כי יעדי הממשלה לא יושגו בשנים הבאות והמחסור בדירות ימשיך גם בעתיד.

כבר בינואר 2010 קבע סמנכ"ל לתכנון ופיתוח ברמ"י בדוא"ל ששלח לאדריכלי מחוזות הרשות כי קיים מחסור בהתחלות תכנון ומחסור זה רק הולך ומחריף. באוקטובר 2012 התריעה מתכננת מחוז המרכז במשרד הפנים כי גורמי התכנון הממשלתיים (רמ"י ומשרד הבינוי) טרם הגישו תכניות חדשות שיאפשרו להשיג את היעד הממשלתי השנתי למחוז זה. זאת ועוד, חלק גדול מיחידות הדיור שאושרו בשנת 2012 ומאלו שיאושרו בשנת 2013 ייבנו על קרקעות פרטיות שבנוגע להן יכולת התערבותה של המדינה בתכנון מוגבלת (ראו לעיל בפרק "יזום התכנון על מקרקעי ישראל").

בדצמבר 2013 הסיבה הממונה על מחוז תל אביב במשרד הפנים כי במחוז זה אושרו תכניות מכוח סעיף 23 בתמ"א 38 שבהן גלום פוטנציאל להוספה של כ-260,000 יח"ד במחוז בשנים הבאות. היא הוסיפה כי בהנחה ש-6,500 יח"ד ימומשו מדי שנה ניתן יהיה להשיג את יעדי הממשלה. משרד מבקר המדינה מציין כי על פי נתוני משרד הפנים⁹, בשנים 2005-2013 הוצאו בכל הארץ רק 426 יחידות בנייה מכוח תמ"א 38; ללא שינוי ניכר של "כללי המשחק" הקיימים קשה יהיה להתבסס בעתיד הקרוב על הפוטנציאל התיאורטי כדי לעמוד במכסה הממשלתית.

גורמים המעכבים אישור תכניות ויישומן

בתחום התכנון והבנייה קיימים גורמים ניהוליים, ארגוניים ותקציביים המעכבים בטווחי זמן של שנים אישור תכניות ומימושן (להלן - חסמים). ישנם חסמים המעכבים את התכנון ואת ההליכים הסטטוטוריים עד לאישורה הסופי של תכנית מפורטת, וחסמים אחרים המעכבים ביצוע, לרבות שיווק קרקעות מתוכננות, פיתוחן והוצאתן היתרי בנייה. כבר משנות התשעים של המאה העשרים החלו לפעול להסרת חסמים. לצורך זה הוקמה ועדה בין-משרדית בראשותו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה. גם כיום פועלת ועדה כזאת ועיקר פעילותה הוא הסרת חסמים המעכבים ביצוע.

מחסור בתשתיות: נמצא כי לא ניתן לשווק או לפתח או לבנות או לאכלס חלק מיחידות הדיור שכבר אושרו בתכניות מפורטות בשנים האחרונות. לא ניתן לעשות זאת בגלל התניות שנקבעו בתקנון התכניות המפורטות, המתנות את מימוש התכניות בביצועם של פרויקטים תשתיתיים שעלות כל אחד מהם גבוהה מאוד, לעתים עד כדי מאות מיליוני שקלים; לכן, עיקר הקושי לממש תכניות מאושרות שקיבולתן אלפי יח"ד הוא תקציבי. כפועל יוצא, גם אם הצליחו מוסדות התכנון לאשר תכניות לבניית יח"ד על פי היעד הכמותי שקבעה הממשלה לכל מחוז, רמת זמינותן למימוש פחותה מהמכסה. עם זאת, תכניות רבות המצויות בהליכי תכנון, הכוללות אלפי יח"ד פוטנציאליות, אינן מאושרות מאותה הסיבה (ראו להלן).

9 דוח שפרסם משרד הפנים על יישומה של תמ"א 38 במהלך 2013.

במחוז המרכז ישנם שני חסמים עיקריים לאישור תכניות ולביצוען - יישום פתרונות תחבורתיים (כמו בניית מחלף או כביש חדש) ופתרונות קצה לביוב, דהיינו חיבור למכונני טיהור שפכים (מט"שים) או שדרוגם. במחוז תל אביב החסם העיקרי הוא חסם התחבורה. לדוגמה, בספטמבר 2012 עוכבו הליכי התכנון של כ-97,000 יח"ד ב-8 תכניות גדולות מאוד (מחנה סירקין, מחנה צריפין, מחנה תל השומר ותע"ש רמת השרון) בגלל חסמי תחבורה; במחוז המרכז לבדו עוכבו הליכי התכנון של כ-35,500 יח"ד עקב היעדר פתרונות קצה לביוב. יצוין כי בחלק מהמקרים אותן יח"ד מעוכבות בגלל שני החסמים האמורים.

נמצא כי מחוז תל אביב במשרד הפנים לא אסף נתונים על יחידות הדיור שתכנוןן או בנייתן מתעכבים בגין החסמים בתחומו.

בתשובתו של משרד האוצר ציין אג"ת כי אישור של תכניות מפורטות למתחמים גדולים, כמו מחנות צה"ל, כרוך במתן מענה לתשתיות הנלוות ולצורכי הרשויות המקומיות. הוועדות המחוזיות מתקשות לעיתים בקבלת החלטות מסוג זה, לכן יזם המשרד שלושה מהלכים להקל את תהליך קבלת ההחלטות. המשרד הקים קבינט דיור המתכנס תכופות ופועל מתוך שיתוף פעולה בין-משרדי, הכין תכנית מתאר ארצית ברמה של תכנית מפורטת לשטחי מחנות צה"ל המתפנים¹⁰ וקידם חקיקה להקמת מוסד תכנון חדש שיתמקד בתכניות גדולות ומועדות למגורים. עוד ציין אג"ת כי התניית יישומן של תכניות בביצוע תשתיות למיניהן מביאה לידי דחייה של כמה שנים בשיווק ובאכלוס של יח"ד חדשות. לכן, כדי לשמור על קצב השיווק הרצוי ועל איכות השכונות החדשות, יש לאפשר לשווק את הקרקע בשלבים. קביעת שלבי ביצוע השיווק ייקבעו בין הגורם הממשלתי המשווק ובין הרשות המקומית הרלוונטית.

משרד מבקר המדינה מציין כי במקרים רבים התניות הפיתוח בתכניות גדולות נוגעות לתשתיות-על יקרות מאוד המצויות באחריותם של משרדי ממשלה אחדים (למשל, משרד התחבורה ומשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים). לכן, בהקמת מוסד תכנון חדש אין כל מענה לבעיה זו. יתרה מזאת, לפעמים הפתרון התשתיתי נמצא מחוץ לתחום היישוב שהתכנית חלה עליו. במצב כזה, אין ביכולתם של הגורם המשווק ושל הרשות המקומית לפתור את קידום פתרון תשתיות-העל ואת בעיית המימון ללא סיועו של משרד האוצר.

בתשובתה מדצמבר 2013 מסרה רשות המים כי כדי להסיר את חסמי הביוב היא הגיעה לסיכומים עם משרד האוצר, ולפיהם הרשות, בשיתוף המינהל לפיתוח תשתיות ביוב, תיתן עדיפות לתקצוב פרויקטים שיאפשרו בניית דירות. לדוגמה, בשנת 2013 פעלה רשות המים להסרת חסמי ביוב בראש העין, בשרעם ובחריש.

בתשובתו ציין משרד התחבורה כי הוא חתם על הסכמי גג עם משרדי הבינוי והאוצר ורמ"י למימון פרויקטים התומכים בבניית יח"ד. בתשובתה מינואר 2014 מסרה חברת נתיבי ישראל כי תכנית העבודה שלה נגזרת מסדרי העדיפויות של משרדי האוצר והתחבורה הנקבעים לפי הנהלים שעניינם בחינת כדאיות כלכלית ומתן מענה לצרכים בטיחותיים וחברתיים.

היעדר תיאום בין-משרדי: גורם מעכב נוסף לקידומן של תכניות הוא היעדר תיאום והסכמה בנושאים תכנוניים בין משרדי הממשלה הרלוונטיים, המביא לידי התמשכותו של הטיפול ופגיעה באיכות ההחלטות. בעבודת מטה שזם מחוז מרכז שבמשרד הפנים בשנת 2003¹¹ נקבע כי

10 החלטת ממשלה מס' 368 (ד/ר) מ-12.6.13.

11 משרד הפנים - מחוז המרכז, תכנית התייעלות בנושאי תכנון ובניה במחוז המרכז (אוגוסט 2003), עמ' 21.

התיאום בין משרדי הממשלה נחוץ בעיקר כדי לקדם תכניות שלמדינה עניין בהן שמקורו בשיקולים חברתיים או כלכליים. המחוז המליץ לקיים ישיבות מקצועיות עם מנכ"ל משרדי הממשלה במקרים שנדרשות מעורבותם וסמכותם במתן החלטות. מהדוגמאות שיובאו בהמשך ניתן להיווכח כי אף שהממשלה נקבה בשמות של פרויקטים ספציפיים שיש לקדם כמענה למצוקת הדיור, רובם במחוז המרכז, לא נעשה תיאום כלשהו בין משרדי הממשלה או שניסיונות התיאום לא צלחו, בייחוד בנושא התחבורה, וזאת גם בחלוף עשר שנים מעבודת המטה האמורה.

בעקבות מסקנות ועדת טרכטנברג הקימו מנהלת מינהל התכנון, מנכ"ל רמ"י, מנכ"ל משרד הבינוי וסגן הממונה על אגף התקציבים במשרד האוצר, באוקטובר 2011, גוף שיקדם תכניות גדולות למגורים (להלן - הפורום המשותף). בתחילה הוחלט כי מטלותיו של הפורום המשותף יהיו ליצור שיתוף פעולה בין משרדי הממשלה, ללוות תכניות גדולות באופן אינטנסיבי - שתיים במחוז המרכז ושתיים במחוז תל אביב - ולקבוע אבני דרך לקידומן. בינואר 2012 החליט הפורום המשותף כי הוא ילווה 6-4 תכניות גדולות במרכז הארץ (תל השומר, סירקין, צריפין, מתחמים N ו-P, L במודיעין, שכונות C ו-B ביבנה ועוד תכנית גדולה של פינוי-בינוי). אחר כך טיפל הפורום המשותף בתכניות גדולות רבות יותר שיזמה המדינה ובפיוזור גאוגרפי רחב במטרה להסיר חסמים תכנוניים.

הועלה כי תכניות במחוז המרכז, כמו שכונות C ו-B ביבנה ומתחם A בקדימה, שנועדו על פי פרסומי הפורום המשותף להיות מאושרות עד דצמבר 2012 לא אושרו עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 2013. במחוז תל אביב, תכנית מפורטת לדרום גלילות שתוכננה לאישור בוועדה המחוזית עד סוף 2013 עדיין לא הופקדה; תכנית תע"ש רמת השרון שנועדה להיות מאושרת במהלך 2012 טרם אושרה; תכנית תל השומר צפון-מערב שהייתה אמורה להיות מופקדת בוועדה המחוזית תל אביב במהלך 2013 טרם נקלטה בלשכת התכנון המחוזית (ראו להלן).

בתשובתו אמר משרד הפנים כי הפורום המשותף ליווה במהלך 2013 את אישורן של תכניות גדולות בקיבולת של כ-20,000 יח"ד. בימים אלו מינהל התכנון שוקד על הכנת תכנית עבודה לשנים 2015-2016 המשותפת לו, לרמ"י, למשרד הבינוי ולאג"ת. משרד מבקר המדינה מעיר כי כבר בשנת 1995 הוחל בתכנון חלק מהתכניות שבשמן נקב משרד הפנים.

הנתונים שהובאו לעיל מדגישים את הצורך בתיאום ובתזמון של פעולות משרדי הממשלה בכל הקשור לתכנון ולפיתוח הפיזי. התיאום צריך להיעשות בידי צוות רחב יותר מהפורום המשותף האמור; למשל, הוספת נציגים ממשרד התחבורה וממשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרדי הממשלה הנוגעים בדבר להציג לממשלה תכנית פיתוח ארוכת טווח שתוביל לתיאום בסדרי העדיפויות שלהם ולהגברת התיאום התקציבי ביניהם. נוסף על כך, בהצגת מספרי יחידות הדיור שאישור מוסדות התכנון מדי שנה לא סגי, משום שאין היא מציגה תמונת מצב מלאה. יש מקום להציג גם את מספר יחידות הדיור שאושרו על פי מועדי זמינותן המשוערים, ובהתבסס על תכניות העבודה והתקציבים של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר.

מורכבות תכנון: הליכי התכנון הממושכים, בייחוד במרכז הארץ, הם בין היתר התוצאה של הפיתוח המואץ, של ציפוף שימושי הקרקע ושל הקונפליקטים המרחביים המחרפים. התמשכות ההליכים פוגמת ברמת השירות הניתן ליזמים מהמגזרים הציבורי והפרטי כאחד ואף פוגעת בתכנון עצמו¹². התמשכות הליכי התכנון טומנת בחובה גם מחיר כלכלי; מבדיקה שהוזמן

12 בעניין התמשכות תהליכי האישור של תכניות מתאר מקומיות, ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 60א מסגרת הפרסום: שנת פרסום: שם הדוח: משבר הדיור
התשע"ה-2015 דוח ביקורת מיוחד

מינהל התכנון בשנת 2007¹³ עלה כי קיצור הליכי התכנון יכול להקטין את עלות הבקרה התכנונית במוסדות התכנון בכ-150 מיליון ש"ח בשנה (בהתחשב בקצב אישור תכניות הנכון לאז).

בד בבד עם המאמץ של משרד הפנים לזרז את הליכי התכנון ולהסיר מרשימת הגורמים המעכבים תכנון של יח"ד ובנייתו, חלו בהם שינויים שתרמו להתמשכותם. להלן הפרטים:

בעבר, תכנית מפורטת של שכונה חדשה, שמכוחה ניתן היה להוציא היתרי בנייה, כללה תשריט ותקנון, ולעתים גם כמה נספחים (למשל, נספח בינוי). בעשור האחרון נדרשת הכנה של סקרים נוספים. על פי הוראות תמ"א 35 שאושרה בשנת 2005, במקרה של תכנית מקומית המרחיבה יישוב במידה ניכרת, על מוסד התכנון לשקול את הצורך בנספחים נוספים ולחייב את צירופם לתכנית: נספח תחבורה, נספח תשתיות לרבות ניקוז, נספח ביוב, נספח דרכים, נספח חשמל, נספח מים, נספח פסולת ונספח פרוגרמטי המתייחס לדמוגרפיה ולשירותי הציבור בשכונה המתוכננת. הוועדה המחוזית היא הגורם המחליט על כמות הסקרים וסוגיהם שיצורפו לתשריט, בהתקיים התנאים שצוינו בתמ"א. סקרים רבים אחרים, בעיקר על פי דרישתו של המשרד להגנת הסביבה, מיועדים להצביע על מפגעים אפשריים, כמו רעש וזיהום אוויר, אך אין הם נדרשים במישור מכוון של חוקים סביבתיים העוסקים בכך, למשל החוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961. עם זאת, חלק מהסקרים הסביבתיים נועדו להבטיח שמירה על ערכים סביבתיים שהוגדרו בחוקים או בתקנות.

משרד מבקר המדינה העלה כי קיימים לפחות 30 סקרי רקע שרק כשליש מהם מתחייבים מהוראות של תכניות מתאר ארציות או מחוקים ומתקנות. הטלת החיוב בעשייתם ובדיקתם, בדרך כלל בפרויקטים גדולים, נעשית בידי הוועדה המחוזית, המשרד להגנת הסביבה, משרדי התחבורה והבריאות, רשויות הניקוז, רשות העתיקות, רשות המים וגורמים אחרים.

סקרי הרקע חיוניים ותורמים להליך התכנוני. אולם מבדיקה פרטנית של פרויקטים גדולים ומורכבים במחוזות המרכז ותל אביב נראה כי תהליך הכנתם, הנעשה תוך כדי מעורבותם של מחוזות המשרד להגנת הסביבה ומשרד התחבורה, אינו קצוב בזמן ולעתים אינו יעיל ומעכב את הליכי התכנון. כמו כן קיימות גישות שונות בנוגע לשלב שבו עליהם להיות מוכנים; בחלק מהוועדות המחוזיות הסקרים נדרשים בעיצומו של ההליך התכנוני ובחלק מהוועדות המחוזיות, למשל במחוזות מרכז ותל אביב, השלמת הסקרים ואישורם בידי משרדי ממשלה הנוגעים בדבר הם לפעמים תנאי לקליטת התכנית בלשכת התכנון.

אם כך, נוצר מצב שבו כבר לפני קליטה של תכנית בוועדה המחוזית ולפני דיון בה ולפני קבלת החלטה אילו סקרים יש להכין, כפי שנקבע בחוק ובתמ"א 35, קיימים גורמים נוספים המהווים גוף המאשר או דוחה תכניות עד מילוי הדרישות. משרדי הממשלה והגופים הנוספים המאשרים את הסקרים גם מנחים את מתכנני התכניות בנוגע לדרישותיהם בסקרים ולאופן הכנתם. תהליך מסירת ההנחיות לעתים מסורבל ועשוי להימשך חודשים ואף שנים, וכולל לפעמים שינוי דרישות וצורך בתכנון מחודש. נוסף על כך, אם הליכי התכנון מתעכבים, בסיס הנתונים או הנורמות התכנוניות משתנים, ולפעמים עולה הצורך בהכנה מחודשת של הסקרים. ועדת ברנע הגיעה לידי מסקנה כי עם הסיבות העיקריות לחוסר היעילות נמנים גם מחסור בכוח אדם ועומס עבודה בגופים המאסדרים והמאשרים וכן היעדר היכולת להחליט בנושאים השנויים במחלוקת.

13 סדן-לובנטל בע"מ, התכנון המרחבי והבקרה התכנונית - תועלות ועלויות (2007).

יצוין כי העלאת דרישות חדשות בעיצומם של הליכי תכנון ממושכים מחייבת את משרד הבינוי ואת רמ"י לבצע עבודות תכנון נוספות או לשכור שירותי יועצים חיצוניים נוספים, והגדלה והסדרה של התקורות החדשות גורמת לשיהוי בהליכים. לדעת משרד מבקר המדינה, כדי למנוע מצב זה, על המשרד להגנת הסביבה לשקול להכין רשימה כוללת של כל הסקרים הסביבתיים ולקבוע בכל פרויקט, מלכתחילה וככל הניתן, אילו מהם חיוניים לאותו פרויקט ומהן ההנחיות להכנתם.

בתשובתו הסביר המשרד להגנת הסביבה כי הוא פועל בתנאי מצוקת כוח אדם חריפה בכל הנוגע לליווי עבודתו של ועדות התכנון, ובכלל זה הכנת הנחיות לסקרים ובדיקתם. מבדיקה של המשרד להגנת הסביבה עלה כי במטה ובמחוזות חסרים כ-23 תקנים לעובדים בתחום התכנון, מחסור המקשה על עמידה בלוחות זמנים. כדי להתמודד בעתיד הקרוב עם הפרויקטים הגדולים של פינוי, כמו פינוי מחנות צה"ל ומפעלי חברת תע"ש, יש צורך בתגבור כוח האדם המקצועי. עוד הסביר כי בימים אלו הוא מכין, בסיועו של יועץ חיצוני, הנחיות חדשות לתסקירי השפעה על הסביבה ולחוות דעת סביבתיות. ההנחיות החדשות עתידות לקצר ולייעל הליכים בתכנון שאינן מורכבות.

מהאמור עולה כי על המשרדים הנוגעים בדבר, ובייחוד המשרד להגנת הסביבה ומשרדי הפנים והתחבורה, לבחון מחדש את הנושאים האלו: לשקול לוח זמנים מחייב ומגביל לפעילותם של משרדי הממשלה בנוגע לקביעה מראש של הסקרים הנדרשים בכל פרויקט, למתן הנחיות לעשייתם ולקביעת פרקי הזמן להכנתם ולאישורם; לבחון אם אפשר לייעל את ההליכים באמצעות איחוד סקרים, למשל איחוד כל הסקרים הסביבתיים שבהנחייתו ובבדיקתו של המשרד להגנת הסביבה.

משרד הפנים השיב כי הוא מקבל את המלצת משרד מבקר המדינה בעניין בחינה מחודשת של דרישות טכניות ואיכותיות לקליטת תכניות בלשכות התכנון המחוזיות, ובין היתר בנושא סקרי הרקע הנדרשים לתכניות. עוד השיב כי יבחן, בכלים העומדים לרשותו, את האפשרות לקבוע לוחות זמנים להגשת סקרים, את איחוד הסקרים ואת נקיטת האמצעים להפסקת טיפול בתכניות שאין בהן כל התקדמות מצד יוזמן; והכול כדי לייעל את הליכי התכנון.

דוגמאות להליכי תכנון של פרויקטים למגורים

בביקורת נבדקו במחוזות המרכז ותל אביב כמה פרויקטים גדולים למגורים¹⁴ המעוכבים עקב חסמי תכנון. לרוב הפרויקטים האלו מכנה משותף - הקיבולת הגבוהה (אלפי יח"ד); הם הומלצו לקידום במסגרות ועדת טרכטנברג; חלקם נבחרו כפרויקטים במסלול לה"ב; שמם נזכר בהחלטות ממשלה שעניינן קידום מתואם בין-משרדי, ובייחוד בהחלטה 3756 מאוקטובר 2011; והם נבחרו בפורום המשותף כתכניות לקידום מואץ. בפועל, התחזיות לקידום פרויקטים אלו לא התממשו. מהממצאים עולה כי האחריות לשיהוי בקידום נחלקת בין היוזמים - משרד הבינוי ורמ"י - ובין המשרדים המאסדרים, בייחוד המשרד להגנת הסביבה ומשרד התחבורה. להלן שלוש דוגמאות:

14 שכוונות מגורים במודיעין וביבנה, רובע דרום-גלילות ומתחם קדמת השרון.

שכונה N במודיעין

בשנת 2000 החל משרד הבינוי לתכנן שלוש שכונות חדשות במודיעין הנקראות L (1,461 דונם וכ-4,200 יח"ד), P (1,575 דונם וכ-3,370 יח"ד) ו-N (956 דונם וכ-1,670 יח"ד). יצוין כי תכנון שלוש השכונות קודם בקצב איטי בידי מחוז מיוחד של משרד הבינוי שעסק במודיעין בלבד. התכניות לא הגיעו לשלב החלטה על הפקדה בוועדה המחוזית מרכז, אף שנבדקו באופן ראשוני בלשכת התכנון המחוזית כבר בתחילת 2002. באוגוסט 2008 כאמור החליטה הממשלה על הקפאת התכנון במרכז הארץ והטיפול בתכנון שלוש השכונות פסק. עם החלטת הממשלה מיולי 2010 על ביטול הקפאת התכנון במחוז המרכז חודשה פעילות התכנונית של מחוז מרכז במשרד הבינוי לקידום שכונה N תחילה.

בפועל, אף שבהזדמנויות רבות הוחלט על קידום מואץ ועל ליווי ממשלתי לתכנית של שכונה N במודיעין, רק בנובמבר 2013 היא אושרה. השיהוי באישור מקורו היה בעיקר במחלוקת בין הוועדה המחוזית מרכז למשרד הבינוי על הצפיפות המתוכננת בשלוש השכונות החדשות, בהתממהותו של המשרד להגנת הסביבה בהגשת דרישותי ובהתממהותו של משרד הבינוי בביצוע הדרישות שהעלתה הוועדה המחוזית.

מחלוקת בעניין הצפיפות

ועדת היגוי שהוקמה בלשכת התכנון המחוזית לקידום פרויקט זה, ביקשה ממשרד הבינוי להגדיל את צפיפות יחידות הדיור בתכנית, על פי החלטת המועצה הארצית מאפריל 2008. לבקשה זו הצטרף גם המשרד להגנת הסביבה. אולם משרד הבינוי ביקש לקדם את התכנית, כמו שהיא, לשלב הפקדה ומתן תוקף כדי לספק במהירות פתרונות דיור, ולא שינה דבר בתכנית. הוועדה המקומית מודיעין צידדה בעמדתו של משרד הבינוי. נמצא כי המחלוקת בנושא הצפיפות נמשכה יותר משנתיים. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הבינוי ועל עיריית מודיעין מכבים-רעות (להלן - עיריית מודיעין) להתאים את גישתם לשינוי שחל בתפישות התכנון בעניין הצפיפות. כמו כן, יצירת הזיקה בדיונים בנושא הצפיפות בשלוש השכונות בעת ובעונה אחת פגעה בקידום התכנית של שכונה N שהייתה "בשלה" יותר להפקדה.

בתשובתו ציין משרד הבינוי כי התנגדותו להעלאת הצפיפות מקורה בכך שתוספת יח"ד כרוכה גם בתוספת שטחי ציבור ויהיה צורך בבנייה לגובה ובייקור עלויות הבנייה והתחזוקה לדיירים. לכן, שינוי התכנית חייב הארכה ניכרת בלוחות הזמנים ודחיית שיווקן של הקרקעות.

בתשובתה מינואר 2014 מסרה עיריית מודיעין כי לא היה כל מקום להגדיל את הצפיפות בשלוש השכונות כי הן עמדו בדרישות של תכנית המתאר המחוזית החלקית ושל תכנית המתאר המקומית של מודיעין שאושרו בשנות התשעים של המאה העשרים. היא ציינה כי הוצאו כספי ציבור על תכנון שכונות אלו והתכנון החדש עשוי לשנות את אופייה של העיר. היא הוסיפה כי עקב הצפיפות ייווצר צורך במוסדות חינוך רבים מהרגיל בשל חתך הגילאים הצעיר המאפיין את העיר.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית מודיעין כי שומה עליה לפעול בתחום התכנון על פי הוראות הוועדה המחוזית. הנורמות התכנוניות בעניין הצפיפות השתנו בשנים האחרונות והן מיושמות בכל ערי מטרופולין תל אביב. במודיעין, שלא כמו בערים רבות במרכז הארץ שבהן מצויות קרקעות פרטיות, נותרו רזרבות קרקעיות של המדינה שיש לנצלן באופן מיטבי. לכן, דווקא בשל חתך הגילאים המאפיין את העיר קבעה תכנית המתאר המקומית כי גודל משפחה ממוצע יחושב לפי 3.65 נפשות. דהיינו, העיר תמנה 120,000 תושבים כבר לאחר בנייה ואכלוס של כ-32,800 יח"ד, דבר המבהיר את דרישתה של הוועדה המחוזית מרכז בעניין הגדלת הצפיפות.

בסוף יוני 2013, כשנתיים לאחר החלטת הוועדה המחוזית, הפקיד משרד הבינוי את התכנית וכאמור בנובמבר 2013, מקץ שנים רבות מתחילת התכנון, אושרה התכנית.

סוגיות של איכות הסביבה

במאי 2011 שלח משרד הבינוי את התכנית של שכונה N להתייחסותם של משרדי הממשלה הרלוונטיים. באותו חודש שלח מחוז המרכז במשרד להגנת הסביבה (להלן בפרק זה - המחוז) מכתב תגובה ובו דרש להוסיף למסמכי התכנית של השכונה נספח סביבתי שעיקרו הנושאים האקולוגיים והנופיים במתחם שיכלול סקר עצים, סקר גאופיזיים¹⁵, סקר מבנים ועתיקות לשימור וכן נספח עודפי עפר ופסולת בניין. ביוני 2011 הוא הוסיף דרישה להכנת נספח לבנייה ירוקה. באותו חודש החליטה הוועדה המחוזית גם על הצורך בהשלמת נספח אקוסטי ונספח מי נגר. עוד החליטה הוועדה כי המחוז ימסור למשרד הבינוי הנחיות סביבתיות לשימור פארק ענאבה. באותו דיון אמרה נציגת המחוז כי נכון לערוך גם תכנית כוללת לנחל ענאבה שמצפון למתחם.

רק בינואר 2012 שלח המחוז למשרד הבינוי הנחיות להכנת מסמך סביבתי ותחבורתי שישמור על המסדרון האקולוגי הארצי¹⁶ סביב העיר מודיעין. במאי 2012, כשנה לאחר שקיבל לראשונה את תכנית השכונה, עדיין לא מסר המחוז הנחיות סביבתיות לשימור פארק ענאבה והנחיות סביבתיות לנספח סביבתי-אקולוגי בדגש על פתרונות לממשק בין העיר ובין נחל ענאבה. באותו חודש ביקש המחוז מסמך חדש - נספח נופי שיתאר את עיצוב השכונה. עוד ביקש המחוז ממשרד הבינוי להכין מחדש את הנספח האקוסטי על פי מתודולוגיה חדשה, לאחר שזה כבר הושלם. רק בספטמבר 2012 העבירה רשות הטבע והגנים ליועץ סביבתי של משרד הבינוי את ההנחיות הסביבתיות להכנת סקר פיתוח שכונה N עם דופן ידידותית לנחל ענאבה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד להגנת הסביבה או על רשות הניקוז הרלוונטית או על רשות הטבע והגנים לשקול אם במקרים דומים יש להטיל על היוזם (משרד הבינוי ורמ"י) לספח שטחים ערכיים חיצוניים לתכנון למגורים, או לחלופין לתכנן אותם בעצמו באופן המיטיב מתוך נגיעה בפערי הידע וההתמחויות הקיימים ביניהם.

בתשובתו הסביר המשרד להגנת הסביבה כי התכנית של שכונה N חריגה מאוד במחוז המרכז ואין בה כדי לייצג תכניות אחרות שהוא מקדם. התכנית הזאת מורכבת מאוד בהיבטיה הסביבתיים והיא נדונה בוועדה המחוזית (או בוועדות משנה שלה) שבע פעמים לפני ההפקדה. היא הוצגה "לא בשלה" להפקדה, לכן ההחלטה על הפקדתה כללה 25 התניות, דבר שאינו שכיח. המשרד להגנת הסביבה ציין כי מבחינתו אין כל מניעה לאגד את כל הנספחים הסביבתיים בתוך מסגרת אחת. הוא הוסיף כי היה מצפה כי תכנית כזאת תכלול מראשית התייחסות, ולו ראשונית, לנושאים סביבתיים; מאחר שהדבר לא נעשה, מסמכים סביבתיים לקויים או חסרים הם גורם המעכב לא אחת את קידומן של תכניות.

יודגש כי גם משרד הבינוי מצדו לא הצליח לקדם במהירות את ההיבטים הסביבתיים של תכנון שכונה N: רק באוגוסט 2012, 14 חודשים לאחר החלטת הוועדה המחוזית הראשונה, הוא הכין נספח ניהול מי נגר לבדיקתו של המשרד להגנת הסביבה; במועד זה הוא טרם הזמין נספח עודפי עפר, לא הכין נספח לבנייה ירוקה ולא העביר נספח ניקוז לבדיקתם של רשות הניקוז, של משרד

15 מצאי הפקעות והבצלים שמתחת לפני האדמה.

16 רצועת שטח המחברת אזורים כדי לאפשר מעבר מינים של חי וצומח ביניהם לשימור המגוון הביולוגי.

החקלאות ושל המשרד להגנת הסביבה; רק בדצמבר 2012, כשנה וחצי לאחר החלטת הוועדה המחוזית, השלים משרד הבינוי נספח אקולוגי וסקר עצים.

התכנון התחבורתי של השכונה היה צריך לתת מענה גם לסוגיות של איכות הסביבה. התוואי של שני כבישים פנימיים בתכנית היה צריך לאפשר את קיומו של מסדרון אקולוגי בנחל ענאבה, דבר שחייב את אישורו של המשרד להגנת הסביבה לפתרונות המוצעים והאריך את השלמת התכנון. לכן, ביוני 2011 הטילה הוועדה המחוזית על משרד הבינוי להציג לה חלופות לתוואי הכבישים באופן שיצמצם את הפגיעה בסביבה. רק ביוני 2012 הציג משרד הבינוי חלופה לתכנון כביש פנימי שהתקבלה על דעת כל המשרדים ועל דעתה של הרשות המקומית.

שכונה B ו-C ביבנה

בשנת 2006 החל משרד הבינוי לתכנן שכונה חדשה בדרום-מערב יבנה. שטח התכנית כ-1,600 דונם וקיבולתה 2,300 יח"ד בצפיפות של כ-12 יח"ד לדונם, ועוד כ-27,000 מ"ר למסחר ולתעסוקה. בתחום התכנית נמצאים גם שמורת הטבע פארק החולות וערוץ נחל יבנה. הנגישות העיקרית לשכונה אמורה להיות דרך מחלף שטרס נבנה - מחלף אשדוד צפון.

קידום התכנון

הוועדה המקומית יבנה המליצה לוועדה המחוזית מרכז על הפקדת התכנית כבר ביוני 2007 (ואשררה את המלצתה בפברואר 2010). באוקטובר 2007 הוגשה התכנית לקליטה בלשכת התכנון המחוזית מרכז. אולם משרד הבינוי לא השלים את התנאים שביקשה לשכת התכנון לקליטת התכנית, והיא נסגרה רשמית לאחר שנתיים, בנובמבר 2009.

לאחר חצי שנה, במאי 2010, הגיש משרד הבינוי את התכנית לקליטה מחודשת בלשכת התכנון המחוזית מרכז. באוקטובר 2010 הוקמה ועדת היגוי מחוזית לקידום התכנית ולקראת הדיון בה בוועדה המחוזית, וזו דרשה ממשרד הבינוי לערוך בדיקות תחבורתיות ולהכין נספחים סביבתיים. בדצמבר 2010 דנה הוועדה המחוזית בתכנית והחליטה על הפקדתה בתנאים שרובם עוסקים בנושאים סביבתיים.

כדי לקדם את ההליכים הסטטוטוריים הועברה התכנית למסלול תכניות לה"ב. התברר כי גם בדצמבר 2011 עדיין לא הגיש משרד הבינוי למוסדות התכנון את המסמכים המתוקנים, כפי שהתבקש בידי הוועדה המחוזית מרכז שנה קודם לכן, וגם בסבב השני של קידום התכנית של שכונה B ו-C לא פעל נמרצות להגדלת המצאי התכנוני.

מאחר שהתכנית כוללת שטחי תעסוקה, לא ניתן היה לדון בה במסלול הווד"לים והיא שבה למסלול הרגיל של הוועדה המחוזית ונדונה בה רק בנובמבר 2012. בדיון עלה כי משרד הבינוי כבר מסר את הסקרים הסביבתיים שהתבקש להכין אך טרם השלים את בדיקת ההשפעות התחבורתיות, בתיאום עם משרד התחבורה.

על אף הדיונים הרבים בוועדה המחוזית ובלשכת התכנון המחוזית במטרה לקדם את התכנית, עד מועד סיום הביקורת היא טרם אושרה ואין צפי למועד אישורה, בעיקר בשל חסמי תחבורה.

סוגיות תחבורה

מדיון בנושא חסמי תחבורה שהתקיים במחוז מרכז במשרד הפנים בינואר 2012 עלה כי בניית שכונה C-ו B ביבנה (2,700 יח"ד נוספות) מותנית בהקמת מחלף אשדוד צפון וכביש ממנו לכיוון יבנה. הקמת המחלף תלויה במועד פיתוח נמל אשדוד (שטרם נקבע) ואין תכנונו מאפשר שלביות בביצוע (קרי, יש להקים את כולו). עוד נקבע בדיון כי "אם לא יימצא פיתרון תחבורתי ישים יש לשקול האם ריאלי להמשיך ולקדם את מתחמים B ו-C".

במרץ 2010 שלח משרד הבינוי את הבדיקות התחבורתיות של שכונה C-ו B להערותיהם של מחוזות מרכז ותל אביב במשרד התחבורה. ביוני 2010 השיב משרד התחבורה למשרד הבינוי כי הפקדת התכנית מותנית בהפקדת תכנית מפורטת נוספת לכביש שיחבר את השכונה עם מחלף אשדוד צפון העתידי. מאחר שתכנון כביש זה נעשה בידי חברת נתיבי ישראל ומשרד התחבורה משרד הבינוי היה תלוי למעשה בקצב תכנון הנעשה בידי אחרים.

מדיונים בלשכת התכנון המחוזית מרכז במרץ 2012 עלה כי לטענת חברת נתיבי ישראל הקמת המחלף אינה מצויה בתכנית החומש שלה, לכן אין היא מקדמת את התכנית המפורטת של דרך הגישה למחלף. לדעת משרד מבקר המדינה, עמדת חברת נתיבי ישראל מלמדת על היעדר תיאום בין תכניות העבודה של משרדי ממשלה; הדבר אינו עולה בקנה אחד עם החלטות הממשלה הרבות על הקידום המואץ של הבנייה למגורים בכלל ושל הבנייה למגורים בשכונה זו בפרט. משרד התחבורה, כמאסדר של חברת נתיבי ישראל, צריך היה להתערב בקביעת סדרי העדיפויות של החברה וההלימה ליעדים הלאומיים, ולמצער בשכונות שאוחדו בהחלטות הממשלה.

בפועל, תכנית כביש הגישה המחבר את השכונה החדשה עם המחלף העתידי הוצגה בלשכת התכנון המחוזית מרכז רק בפברואר 2013.

בתשובתו מסר מנכ"ל משרד ראש הממשלה כי בוועדת החסמים הגיעו לסיכומים בדבר פתרונות תחבורתיים. עם זאת, לאחר הסיכומים החל להתגבש פתרון אחר להקמה נרחבת של תשתיות תחבורה באזור כדי לתת מענה לשיווקים עתידיים של קרקעות באזור.

יחסי הגומלין עם השלטון המקומי

בדיון בלשכת התכנון המחוזית מרכז באוקטובר 2011 ביקשו נציגי עיריית יבנה לשנות את התכנית המוצעת (שאושרה פעמיים בעבר) שינוי של ממש. דהיינו, להוסיף 30 דונם למסחר על-שכונתי על חשבון שטח ציבורי פתוח¹⁷ וכן שטח למכללה בתחום שנועד בתכנית לבית ספר יסודי. שינויים אלו, שיושמו לבסוף בשלב מתקדם של תכנון השכונה, גרמו לעיכוב בין היתר בגלל הדרישה לתכנון קניון חדש שחייבה את שינוי התכנון התחבורתי.

בדצמבר 2012 פנה מהנדס העירייה למשרד הבינוי בבקשה להרחיב באופן ניכר את גבול בדיקת ההשפעות התחבורתיות של הבנייה בשכונה C-ו B באופן שיילקח בחשבון צפי לאלפי מ"ר של מסחר ותעסוקה; לבניית מוסדות ציבור; ולבניית עוד כ-11,500 יח"ד מכוון תכניות מאושרות או תכניות בהכנה, לרבות תכניות פינוי בינוי שמימושן נמשך שנים רבות. כל זאת, לאחר שבמועד מוקדם יותר שלחה העירייה למשרד הבינוי נתונים לחישוב ההשפעות התחבורתיות ששיעורם היה

17 הסבה של מרכז מסחרי שכונתי בשטח של כ-7,000 מ"ר לקניון בשטח של כ-20,000 מ"ר.

נמוך בהרבה מהנטען בפנייה החדשה. המחלוקת בין משרד הבינוי לעירייה על היקף השטח שייבדק גרמה אף היא לעיכוב בהשלמת התכנית לקראת הפקדתה.

בתשובתה מינואר 2014 מסרה עיריית יבנה כי פנייתו של מהנדס העיר להרחיב את הבדיקות התחבורתיות הרחבה של ממש באה בהמשך להערותיהן של יועצת התחבורה של הוועדה המחוזית, של יועצת התנועה של העירייה ושל מתכנתת תחבורה ממשרד התחבורה. משרד מבקר המדינה מעיר כי ההערות של יועצות התחבורה האמורות נגעו בעיקר לאי-דיוקים ולהשלמות הנדרשות בבדיקה התחבורתית. הן לא נגעו כלל לדרישה להרחבת הבדיקה בקשר לבניית אלפי יח"ד מכוח תכניות פינוי בינוי ותכניות שחלקן אינן מאושרות.

סוגיות בנושא איכות הסביבה

בדצמבר 2010 התנתה הוועדה המחוזית את הפקדת התכנית של שכונה B ו-C בין היתר בתנאים אלו: צירוף נספח ניהול ושיקום של השטחים הפתוחים בפארק החולות, הכנת סקר עצים, עדכון המסמך הנופי-סביבתי לרבות התייחסות לעודפי העפר, הכנת נספח מים וביוב, הכנת מסמך ניהול מי נגר עילי ועדכון נספח הניקוז.

יצוין כי משרד הבינוי כבר מילא בעבר חלק מן ההתניות האמורות, אך הוא עשה זאת על בסיס ההערות שקיבל לתכניתו כבר בשנת 2006 (למשל, נספח הניקוז). יוצא אפוא שהעיכובים שגרם להם המשרד בסבב הראשון של הגשת התכנית הביאו לידי כך שהוא חויב להכין מחדש את הסקרים והנספחים לתכנית.

הועלה כי רק בספטמבר 2012, כשנה ותשעה חודשים ממועד החלטת הוועדה המחוזית על ההפקדה בתנאים, השלים משרד הבינוי את תיקון המסמכים הסביבתיים בתיאום עם המשרד להגנת הסביבה שאישר את תכניתו. בנובמבר 2012 אישרה גם הקרן הקימת לישראל את התכנית. אולם במקרה של פרויקט זה אחת הסיבות להשתנות של משרד הבינוי בקידום התכנון נעוצה בדרישה שתכנון השכונה יכלול את התכנון וההסדרה של נחל יבנה הסמוך ואת תכנון פארק החולות.

לדעת משרד מבקר המדינה, בדומה למקרה של שכונה N במודיעין, על המשרד להגנת הסביבה או על רשות הניקוז הרלוונטית או על רשות הטבע והגנים לשקול אם במקרים דומים יש להטיל על היזם (משרד הבינוי ורמ"י) לספח שטחים ערכיים חיצוניים לתכנית למגורים, או לחלופין לתכנן אותם בעצמו באופן המיטבי, מתוך נגיעה לפערי הידע וההתמחויות הקיימים ביניהם.

שכונת יבנה מזרח

בשנת 2005 יזמה רמ"י את תכנון שכונת יבנה מזרח. תחום התכנית כ-1,200 דונם וקיבולתה 3,600 יח"ד בצפיפות של 13-15 יח"ד לדונם נטו, ועוד כ-200,000 מ"ר לתעסוקה. כביש 42 ששימש בעבר דרך גישה עיקרית ליבנה מפריד בין השכונה החדשה המתוכננת ובין העיר.

קידום התכנון

הרציונל התכנוני של שכונת יבנה מזרח היה להמשיך את הרצף העירוני הקיים ממערב לשכונה החדשה. כדי לאפשר את הרצף במפלס הקרקע נדרש שיקועם של כביש 42 ושל מסילת הברזל לאורך של כ-1,700 מ'.

התכנית נדונה לראשונה בינואר 2007 בלשכת התכנון המחוזית מרכז. בדיון התברר כי תחום התכנית חרג ב-96 דונם מהתחום המותר לבינוי העירוני, הקבוע בתכנית המתאר המחוזית מרכז. לכן החליטה לשכת התכנון המחוזית כי על רמ"י להגיש בקשה לשינוי התכנית המחוזית במוסדות הארציים. בנובמבר 2009 דנה הוועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים¹⁸ (להלן - הוולנט"ע) בשינוי המוצע וסירבה לאשרו מנימוקים אלו: יש לשמור על גבולות הפיתוח העירוני שנקבעו בתכנית המתאר המחוזית; ישנו צורך בתכנון כולל לנחל שורק¹⁹; יש לשמור על שלביות פיתוח העיר יבנה; וקיומה של הגבלת הפיתוח במרכז הארץ במדיניות התכנון הלאומית.

בינואר 2010 התקיים במינהל התכנון דיון על החלטת הוולנט"ע. בדיון העלתה נציגת מחוז מרכז את הצורך בהגשת תכנית להסטתם של כביש 42 ושל מסילת הרכבת "שאינה מקודמת ע"י המשרדים הנוגעים בדבר". בסיכום הדיון נקבע בין היתר כי "מדיניות המשרד היא ככל שקיימים חסמים שאינם באחריות משרד הפנים, אין לאשר את התכנון שכן אין מקום להתניית קידום התכנון בחסמים".

ממדיניות משרד הפנים האמורה ניתן להסיק כי לנוכח העובדה שלא קודם פתרון תחבורתי בנוגע לכביש 42 ולמסילת הרכבת המקבילה לו, היה מקום לשקול את עצירת תכנון שכונת יבנה מזרח.

באפריל 2010, לאחר חמש שנים מאז יזמה רמ"י את תכנון שכונת יבנה מזרח, היא הציגה למתכנן מחוז מרכז דאז תכנון חדש של השכונה החורג רק במעט מהתחום המותר לבינוי. כמו כן תוכנן כביש 42 כמשוקע באופן שלא ייפגע הקשר עם צדה המערבי של העיר ויתאפשר רצף עירוני במפלס הקרקע שישמש הולכי רגל וכלי רכב.

במהלך החודשים ספטמבר 2007-אוקטובר 2011 נדונה התכנית של שכונת יבנה מזרח חמש פעמים בוועדה המחוזית. בדיון הראשון נדרשה רמ"י להכין נספחים שונים לתכנית. הדיונים השני והשלישי עסקו בחריגה מגבולות תכנית המתאר המחוזית ובהחלטת הוולנט"ע בעניין זה. בדיון הרביעי, שהיה בוועדת לה"ב בספטמבר 2011, התברר כי רמ"י עדיין לא הגישה את כל התכניות והנספחים המתוקנים לדיון בוועדה כפי שהתבקשה כשנתיים קודם לכן. בדיון החמישי באוקטובר 2011 החליטה הוועדה המחוזית לתת לרמ"י ארכה של שבועיים למסור את כל הנספחים הסביבתיים שהתבקשה להם.

התברר כי גם במהלך 2013 לא העבירה רמ"י את כל המסמכים המתוקנים לבדיקתם של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, והתכנון נעצר בעיקר עקב חסמי תחבורה.

18 ועדת משנה של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה.
19 תכנית מתאר לנחל שורק הייתה באותה העת בהכנה (מח/ש/423).

סוגיות תחבורה

כאמור, כדי לאפשר את הרצף העירוני במפלס הקרקע נדרש שיקועם של כביש 42 ושל מסילת הברזל לאורך של כ-1,700 מ'. רמ"י הכינה תכנית לשיקוע הכביש והיא אושרה כתשריט עקרוני (שאינו סטטוטורי) לדרך כבר באוגוסט 2006 בלשכת התכנון המחוזית. אולם קידום תכנית זו עוכב בשל מחלוקת בין רמ"י לחברת נתיבי ישראל בנושא מימון השיקוע. יצוין כי תכנית החומש של חברת נתיבי ישראל לשנים 2006-2011 לא כללה עבודות בכביש 42. לעומת זאת, בהיעדר כל תיאום, קידמה חברת רכבת ישראל תכנית להכפלת המסילה במפלס הקרקע במקביל לכביש 42 והיא אושרה. אישורה של התכנית האמורה אפשר ביצוע מידי בידי חברת הרכבת.

כבר בינואר 2007 בדיון הראשון על תכנית יבנה מזרח הבהירה לשכת התכנון המחוזית לרמ"י כי קיימת בעיה לקדם את התכנית ללא פתרונות תחבורה. בנובמבר 2011 התקיימה ישיבת תיאום התכנון בהשתתפות יזם התכנית ונציגים ממוסד התחבורה, מחברת נתיבי ישראל, מחברת הרכבת, מעיריית יבנה ומלשכת התכנון. בישיבה הועלתה האפשרות למצוא חלופה תכנונית שלא תכלול את שיקועם של הכביש ושל מסילת הרכבת, ו"במידה ולא יימצא פתרון תכנוני ראוי, יש לשקול את המשך קידום התכנית".

בדיון של הפורום המשותף שהתקיים ביוני 2012 עלה כי לוחות הזמנים של הכפלת מסילת הרכבת בידי חברת הרכבת ושל השיקוע אינם מסונכרנים. בדיון נוסף של הפורום המשותף שהתקיים באוקטובר 2012 עלה כי תכנון כביש 42 אינו נמצא בסדר העדיפויות של משרד התחבורה שיצטרך לממן ולקדם את תכנון השיקוע. בדיון הזה הציע משרד התחבורה לשקול פתרון חדש שעניינו גריעת הכביש מתכנית המתאר הארצית לדרכים מכיוון שאין בו צורך ברמה הארצית.²⁰

בינואר 2013 התקיימה ישיבה בלשכת התכנון ובה נקבע כי התכנית אינה מקודמת בגלל היעדר קידומה של התשתית התחבורתית שהיא נשענת עליה. נציגי משרד התחבורה אמרו בדיון כי עדיין לא קיבלו החלטות בדבר מעמדו של כביש 42 והבדיקה בעיצומה. גם באפריל 2013, לאחר שנה של בדיקות, לא החליט משרד התחבורה על מעמדו של כביש 42 ככביש ארצי או ככביש פנים-עירוני. כדי לקדם בכל זאת את התכנית החליטה מתכנתת המחוז באפריל 2013 שכביש 42 יוצג בתכנית כרחוב עירוני ורק מסילת הרכבת תשוקע; באופן הזה תכלול התכנית של השכונה עוד יח"ד במתכונת זו היא תידון בוועדה המחוזית.

על אף מגוון הפתרונות שהועלו והזמן הממושך לבדיקתם לא החליט משרד התחבורה על מעמדו התחבורתי של כביש 42, דהיינו אם יהפוך לכביש פנים-עירוני או ישוקע, או אם השכונה תישען על כביש עוקף חדש.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה סביר שמשרד הבינוי ורמ"י יקדמו במשך שנים תכנון של אלפי יח"ד ביבנה בלי לבדוק עד תום את היתכנות הקמתו, על אחת כמה וכמה שחסמי התחבורה כבר היו ידועים מתחילת התכנון. אף על פי כן, התכנון לא נתן מענה לוודאות המימוש בעתיד והתוצאה היא שגם בחלוף כשבע שנים מתחילת התכנון לא אושרו התכניות ובנייתן של כ-6,000 יח"ד ביבנה מעוכבת.

20 משמעות ההצעה היא שבכביש פנימי ביישוב רוחב זכויות הדרך יקטן.

היבטים של תכנון למגורים במחוז הדרום

מחוז הדרום משתרע על פני שטח של כ-14,230 קמ"ר, כשני שלישים משטח המדינה. הוא מחולק לשתי נפות, נפת אשקלון ונפת באר שבע, ומתגוררים בו כ-1.2 מיליון תושבים שמהם כ-83% יהודים וכ-17% בדואים. בתחום המחוז, המשתרע מאשדוד בצפון עד אילת בדרום, מצויות 38 רשויות מקומיות - 12 עיריות, 11 מועצות מקומיות ו-15 מועצות אזוריות.

השגת יעדי האוכלוסייה שנקבעו בתמ"א 35

על פי תמ"א 35, מחוז הדרום הוא יעד להכוונת הפיתוח ולהרחבה ניכרת של האוכלוסייה בתחומו, עד כדי הכפלת מספר התושבים הקיימים בו עד שנת היעד, כדי לממש את מדיניות פיזור האוכלוסייה ולפתח את מטרופולין באר שבע.

צוות המעקב של תמ"א 35 מצא כי בשנים 1995-2007 (התקופה שבין הכנת התמ"א למעקב אחר יישומה) גדלה אוכלוסיית מחוז הדרום ב-2.7% בממוצע לשנה. אולם חשוב להבין כי אין נתון זה משקף את המגמות מאז 2000, משום שעד אותה שנה התאפיין מחוז הדרום במאזן הגירה חיובי (בעיקר בשל קליטת עולים רבים), ועיקר הגידול באוכלוסייה חל בתקופה זו. לאחר 2000 התמתנה מאוד קליטת העלייה והואט באופן ניכר קצב גידול האוכלוסייה. למעשה, מאז אותה שנה משתנה הקצב באופן מהיר וגידול האוכלוסייה היהודית ירד מ-7.4% ל-1.6%²¹. מאז 2000 מתאפיין אפוא מחוז הדרום במאזן הגירה שלילי. אם יימשכו מגמות הגידול השליליות של אוכלוסיית מחוז הדרום עד 2020, היא לא תגיע ליעד הרצוי והפער בין היעדים לתחזית יעמוד על כ-200,000 תושבים (במגזר היהודי).

כמו כן נמצא שדווקא נפת באר שבע, שחלקה יועד להתפתח כמטרופולין, נמצאה בשנת 2007 בפיגור של כ-20% מהיעדים שנקבעו לה בתמ"א 35, וקצב גידול האוכלוסייה, בפרט האוכלוסייה היהודית, נמוך יותר מהתחזיות. למרות הגידול המסוים באוכלוסיית מחוז הדרום, הנתונים מצביעים על הגירה פנימית שלילית ומלמדים על חוסר הצלחתה של הממשלה להכווין את הפיתוח לדרום הארץ.

בשנים האחרונות נמצאים בעיצומם מהלכים לפיתוחו של הנגב. הממשלה מקדמת ארבעה מיזמים של העתקת בסיסי צבא ומרכזי פיתוח מאזור המרכז לנגב, המלווים בהכנת תכניות לפיתוח התשתיות ושדרוגן - תשתיות מים וביוב, תשתיות דרכים ומסילות ברזל - ולאישור תכניות מפורטות למגורים. אולם עדיין קיים חוסר ודאות בנוגע למידת השפעתם של מהלכים אלו על נתוני ההגירה הפנימית אל הנגב.

בעיצומה של הביקורת, ביולי 2013, בעקבות העתקת חלק מבסיסי הצבא אל הנגב, החליטה הממשלה (החלטה מס' 546) לאשר תכנית חומש ייעודית לפיתוח הנגב. עלות התכנית כחצי מיליארד ש"ח ושותפים לה משרדי ממשלה רבים. במסגרת התכנית הוחלט לנקוט כמה וכמה אמצעים לעידוד ההתיישבות בנגב ולפיתוחו הכלכלי. מטרות התכנית הן האצת הפיתוח הכלכלי של הנגב, לרבות עידוד הגירה, הגדלת היצע הדיור, שיפור התדמית, חיזוק השלטון המקומי, הגדלת היצע התרבות וצמצום פערים כלכליים.

21 תמ"א 35 - ליווי, מעקב ועדכון, דוח שלב ב (אוגוסט 2009), עמ' 97.

עתודות הקרקע

צוות המעקב של תמ"א 35 בחן את עתודות הקרקע לפיתוח במחוז הדרום (עתודות קרקע המצויות מחוץ לשטחים הבנויים ומיועדות בתכניות המתאר המחוזיות לפיתוח). הצוות מצא שלפי תכניות המתאר המחוזיות ישנם במחוז הדרום כ-400,000 דונם המיועדים לפיתוח עירוני וכפרי (פיתוח המיועד בעיקר לשכונות מגורים); כ-25% מהם מוצו ונותרו כ-300,000 דונם פנויים לפיתוח. עתודות אלו הן 30% מכלל עתודות הקרקע של המדינה. בדיקת הנפות מראה כי עיקר העתודות מצויות בנפת באר שבע (כ-250,000 דונם שהם 83% מהעתודות במחוז הדרום).

צוות המעקב הניח שרק 50% מעתודות הקרקע לפיתוח עירוני וכפרי במחוז הדרום אכן ריאליות לפיתוח, וזאת בשל מגבלות שונות כמו שיפועי קרקע חדים מדי או קרבה לתשתיות. הוא מצא שכ-146,000 דונם ריאליים לפיתוח (לעומת כ-90,000 במחוז המרכז) וחישב את קצב המימוש של עתודות הקרקע במחוז הדרום מאז 1998. על פי הממצאים, בשנים 1998-2007 נרשמה בנייה על כ-9,000 דונם מהשטחים המיועדים לפיתוח בתכניות המתאר המחוזיות, שהם 6% מהעתודות הריאליות לפיתוח (לעומת קצב מימוש של 17.4% במחוז המרכז).

אם יימשכו המגמות הקיימות, בתוך כמה עשורים לא יהיו עוד עתודות קרקע ריאליות לפיתוח במחוז המרכז. עובדה זו מחייבת נקיטת פעולות לעידוד הפיתוח וההתיישבות במחוז הדרום, על פי מדיניותה של הממשלה.

צוות המעקב ציין כי בנפת באר שבע ישנן עתודות קרקע זמינות בהיקפים עצומים וקצב מיצוי נמוך. למרות ההיצע לא גדלה האוכלוסייה בנפת באר שבע במידה הרצויה. במחוז הדרום, ובפרט בנפת באר שבע, ישנן גם עתודות קרקע גדולות לפיתוח תעשייה (פיתוח המאפשר קליטת תושבים חדשים). למעשה, על פי הנתונים בנפת באר שבע מצויים 85% מכלל עתודות הקרקע של המדינה לפיתוח תעשייה.

נתונים אלו מלמדים על פוטנציאל הפיתוח הגדול הקיים במחוז הדרום ובתכנון המתארי שלו, בייחוד בנפת באר שבע. אף שעל פי התכניות מצויים תנאים לפיתוח, אין הפוטנציאל מתממש בקצב הרצוי לפי מדיניות התכנון הלאומית, משום שגורמים נוספים משפיעים עליו ובראשם הביקושים.

ללא עידוד ההתיישבות במחוז הדרום תימשך ההגירה השלילית, והדבר יגדיל את הפערים בין המרכז לדרום ויחריף את הקושי בוויסות מחירי הדיור.

מסקנה זו מקבלת משנה תוקף לנוכח העובדה כי באזורי הביקוש הקרקעות שבשליטת המדינה מצומצמות יותר מאלו שבדרום, לכן גם ההשפעה של הממשלה על יזמות תכנון ועל שיווק קרקעות, לרבות על היצע הדירות באזורים אלו, מוגבלת יותר. במחוז הדרום בכלל ובנפת באר שבע בפרט המציאות הפוכה; אולם עד כה לא השכילה הממשלה לעודד הגירת אוכלוסייה למחוז הדרום באופן שיהלום את פוטנציאל הפיתוח הקיים בו.

תכניות מתאר מקומיות של יישובי הדרום

תכניות מתאר מקומיות של יישובים הן בסיס חשוב וראוי לקבלת החלטות בשלב הכנת התכניות המפורטות, וקיומן עשוי לסייע ביעול הליכי התכנון ובפישוטם. כפי שצוין, משרד מבקר המדינה

התייחס בעבר להיבטים הנוגעים לתכנון המתארי המקומי הכולל²², ובדוח על הוועדה המחוזית דרום²³ פורטו ממצאים על עדכניות נדבך התכנון המקומי.

להלן נתונים מעודכנים על מצב קידומן של תכניות מתאר מקומיות ביישובים במחוז הדרום (נכון ליולי 2013). הנתונים נוגעים הן לתכניות של רשויות מקומיות הן לתכניות של יישובים (ועדים מקומיים) בתחומי מועצות אזוריות:

לוח 1

מצבן של תכניות המתאר המקומיות במחוז הדרום, יולי 2013

סך הכול	עיריות	מועצות מקומיות	מועצות אזוריות*	ועד מקומי	
18	-	7	11	-	אין תכנית מתאר עדכנית או אין תכנית כלל
7	5	1	-	1	תכנית בהכנה
9	6	-	2	1	תכנית בתהליכי אישור בוועדה המחוזית
16	1	3	1	11	תכנית עדכנית בתוקף (אושרה לאחר 2000)
50	12	11	14	13	סך הכול

* לא כולל את המועצה האזורית אבו סבמה שפורקה.

על פי נתוני הלוח, ל-11 עיריות (מתוך 12) אין בנמצא תכניות עדכניות אבל יש להן תכניות בהכנה או בתהליכי אישור הנמשכים כאמור שנים ארוכות. יצוין כי מטבע הדברים הערים משמשות מרחבי תכנון רלוונטיים יותר מהמועצות המקומיות לצורך תכנון ופיתוח שכונות מגורים גדולות וקליטה גדולה של אוכלוסייה.

אשר למועצות המקומיות, העשויות גם הן להיות יעד לפיתוח שכונות מגורים, נמצא כי ל-3 מתוך 11 ישנה תכנית עדכנית, ורק תכנית אחת נמצאת בהכנה.

ממצאים אלו מלמדים על נקודת תורפה של התכנון המתארי. בעוד כנדבכים הארצי והמחוזי קיימות תכניות היוצרות תנאים לפיתוח מקיף של מחוז הדרום, תכניות המתאר המקומיות של רוב העיריות והמועצות המקומיות במחוז אינן עדכניות. מצב דברים זה עלול להביא לידי פיתוח מקומי שייעשה באופן בלתי מושכל ולידי עיכובים בהליכי התכנון של תכניות מפורטות.

המלאי התכנוני במחוז הדרום

משרד מבקר המדינה בדק את המלאי התכנוני במחוז הדרום (יח"ד בתכניות מפורטות מאושרות). כאמור, אין בנמצא מידע מהימן על המלאי התכנוני בארץ, והדברים נכונים גם למחוז הדרום.

להלן נתונים על אישור יח"ד בתכניות מפורטות בשנים 2007-2012 במחוז הדרום:

- 22 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 60 א (2010), עמ' 369-408.
23 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 63 א (2013), עמ' 1769-1806.

לוח 2

יח"ד מאושרות בתכניות מפורטות של מחוז הדרום ובכל המחוזות, 2012-2007

יח"ד מאושרות לתוספת משקי הבית	פער בין יח"ד מאושרות להתחלות בנייה	פער בין יח"ד מאושרות לייעדי התמ"א	יח"ד מאושרות	ייעדי תמ"א 35 לתקופה (מספרים מעוגלים)	פער בין יח"ד מאושרות לייעדי התמ"א	התחלות בנייה	פער בין יח"ד מאושרות להתחלות בנייה	משקי בית שנוספו (הערכה)	פער בין יח"ד מאושרות לתוספת משקי הבית
מחוז הדרום	31,078	48,000	-16,922	27,747	3,331	31,753	-675		
כל המחוזות	193,482	270,000	-76,518	216,463	-22,981	222,632	-29,150		

בתקופה זו אושרו במחוז הדרום כ-31,000 יח"ד. התכנון המפורט, בדומה לייעדי האוכלוסייה, לא נעשה בהיקפים הרצויים על פי תמ"א 35 (בשל היעדר ביקושים), ונוצר פער של כ-17,000 יח"ד בין היעדים ובין יחידות הדיור שאושרו בפועל, דהיינו 22% מהפערים שנוצרו בכל הארץ בין יעדי התמ"א לתכנון בפועל.

בשונה מהממצאים הכלל-ארציים המצביעים על שחיקה במלאי התכנוני, במחוז הדרום נרשם עודף קטן של יח"ד מאושרות ביחס להתחלות הבנייה ונמצא פער קטן בין תוספת משקי הבית לכמות יחידות הדיור שאושרו. בביקורת נמצא גם כי רמ"י וכמה מהרשויות המקומיות העלו הצעה לתקן חלק מתכניות המתאר המפורטות שאושרו לבנייה רוויה (כלומר בצפיפות גבוהה), להקטין את מספר יחידות הדיור הכלולות בהן ולתכנן יח"ד צמודות קרקע שהביקושים להן גדולים. בנייה צמודת קרקע אמנם אינה משקפת שימוש יעיל בקרקע, אך כדי לתת מענה לביקוש, לשפר את רווחת הדיור ואיכותו ולהפוך את מחוז הדרום ליעד מועדף להתיישבות, מוסדות התכנון נוקטים בשנה האחרונה מדיניות מקלה ביחס לצפיפות המינימלית של הבנייה.

בנייר עמדה²⁴ של מכון דש"א נותחו כאמור החסמים המונעים את מימושן של תכניות מפורטות על קרקעות של המדינה. בנוגע למחוז הדרום צוין שישנן כ-37,400 יח"ד בתכניות מפורטות מאושרות (כרבע מהמלאי התכנוני בכל הארץ) ועל שליש מהן ישנו מידע על חסמים המונעים את מימושן. אחד החסמים המונעים את מימושן של לפחות 3,700 יח"ד במחוז הדרום הוא הכישלון בשיווק הקרקע בשל היעדר ביקושים. בביקורת נמצא כי ישנן תכניות מפורטות שאושרו בעבר שאינן עולות בקנה אחד עם תפיסות תכנון מקומיות עדכניות, לכן מימושן מתעכב ואף נצפית יזמה לבטלן. למשל, בעיריית באר שבע התגבשה מדיניות לציפוף מרכז העיר ולמניעת התפרסות על פני מרחבים גדולים כדי לחזק את מרכז העיר ולחסוך בעלות הפיתוח ובאחזקת התשתיות. בעקבות זאת יזמה העירייה ביטול של תכניות מפורטות בחלקים מרוחקים של העיר. על פי נתוני רמ"י משנת 2010 ולפי מספר יחידות הדיור שאושרו בשנים 2011-2012, ישנן במחוז הדרום יותר מ-40,000 יח"ד ורובן זמינות לבנייה, אך ישנו קושי לשווקן.

לפי מגמות הגידול של מחוז הדרום נדרשת תוספת של כ-5,000 יח"ד מדי שנה. המלצות צוות המעקב בדבר עדכון יעדי התמ"א הרצויים למחוז הדרום מלמדות על צורך בתוספת של כ-6,000 יח"ד. יוצא אפוא שהמלאי התכנוני במחוז הדרום אמור להספיק לשבע או שמונה שנים, כל עוד יימשכו מגמות הגידול הקיימות.

24 בחינת הצורך וההשפעות של הצעת הרפורמה בתכנון, נובמבר 2010.

בתכניות המפורטות למגורים מושקעים משאבים רבים. כדי להפוך אותן מועילות וניתנות למימוש, על הממשלה לנקוט צעדים מעשיים לעידוד הביקושים בכלל ובנפת באר שבע בפרט בד בבד עם הגדלת המלאי התכנוני.

התמשכות הליכי התכנון במחוז הדרום

משרד מבקר המדינה בדק את התמשכות השלבים השונים באישורן של חמש תכניות מפורטות שהוועדה המחוזית דרום אישרה בשנים 2011-2012. חמש התכניות אושרו לאחר תהליכי אישור ארוכים שנמשכו כמה שנים²⁵, אף שעל פי החוק נדרש היה להשלים את ההליכים בתוך כשנתיים. בביקורת נבדקו הסיבות לעיכוב באישורן של התכניות, והיא נעשתה בהמשך לביקורת שהתקיימה בחודשים נובמבר 2011-מאי 2012 בוועדה המחוזית²⁶. בשתי הביקורות נמצאו ליקויים בהזנת חלק מהנתונים הקשורים למועדי קידום התכניות, ומשרד מבקר המדינה העיר ללשכת התכנון המחוזית כי מהימנות הנתונים הכרחית לטיפול מיטבי בעיכובים ולהפקת לקחים.

בביקורת נמצא כי היו עיכובים בשלבים השונים של קידום התכניות. בדיקת תנאי הסף, שהיא שלב מקדמי וטכני, נמשכה כמה חודשים בעיקר בגלל עיכובים בתיקון התכניות על ידי מגישיהן. בארבע תכניות מתוך החמש שנבדקו נמשכו שלב הבדיקה התכנונית המוקדמת ותיקון התכניות חודשים ארוכים בגלל עיכובים של לשכת התכנון בבדיקת התכניות ושל מגישי התכנית בתיקון.

גם הליכי הפקדת התכניות נמשכו פרק זמן ממושך. נמצא כי בחמש התכניות שנבדקו חרג משך שלב ההפקדה הרבה מעבר לשישה חודשים וחצי הקבועים בחוק. בשלוש תכניות הוא נמשך כשלוש שנים²⁷ ובתכנית אחת כשנתיים (התכנית להרחבת לקיה). התארכות תקופת מילוי תנאי ההפקדה מעבר לקבוע בחוק היא אחת הסיבות העיקריות להתמשכות תהליך אישור התכניות; במקרים שנבדקו נמשך שלב זה בין שליש לחצי מהזמן הדרוש להשלמת התהליך כולו.

הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב שקידמה את התכנית להרחבת לקיה הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2013 כי מילוי התנאים נמשך כשנתיים בשל מורכבות התכנית והצורך להתאימה לתכניות מתאר מחוזיות. היא מסרה כי גם עלה צורך לתאם הסטה של תשתיות דרכים ומסילות ברזל ולקחת חלק בדיונים על שינוי תחומי שיפוט של הרשויות הנוגעות בדבר.

בחמש התכניות שנבדקו נמצא כי הוועדה המחוזית החליטה לאשר אותן בתנאים. גם שלב זה - מילוי התנאים לקראת אישור התכניות - נמשך פרקי זמן ממושכים. באחד המקרים (התכנית בלקיה) נדרשו כשלוש שנים וחצי להשלמת התנאים, במקרה אחר (תכנית המרינה) כשנתיים וחצי ובמקרה שלישי (הרחבת קיבוץ ניר יצחק) שנה וחודשיים.

בתשובתה הוסיפה הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב כי מילוי התנאים לאישור התכנית להרחבת לקיה נמשך זמן רב משום שהוועדה המחוזית דרום התנתה את אישור התכנית באישור תכנית אחרת שקידמו גורמים אחרים (ללא מעורבותה שלה).

להלן פירוט ממצאים הנוגעים לתהליך אישורן של שתי תכניות מתוך החמש שנבדקו:

- 25 התכניות שנבדקו הן תכנית למרינה באשדוד (275 יח"ד); תכנית לשכונת מגורים באופקים (כ-1,100 יח"ד); תכנית להרחבת לקיה (תוספת של כ-2,200 יח"ד); תכנית להרחבת קיבוץ ניר יצחק (תוספת של כ-300 יח"ד) ותכנית לשכונת מגורים ביישוב הבדואי מכחול (כ-350 יח"ד).
- 26 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 1769 (2013), עמ' 1769.
- 27 התכנית למרינה באשדוד, התכנית לשכונת מגורים באופקים והתכנית להרחבת קיבוץ ניר יצחק.

תכנית לשכונת מגורים באופקים : משך הזמן שנדרש לתכנית שהגיש יזם פרטי לעמוד בתנאי הסף היה יותר משנה, בעיקר בשל עיכובים מצד היזם. עוד נמצא כי לשכת התכנון קבעה שהתכנית עומדת בתנאי הסף אף שלא מולאו בה כל הדרישות לקליטת התכנית, ובין היתר חסרו בה תרשים סביבה ותשריט מצב קיים המשקפים את מלוא התכניות החלות על השטח. נמצא כי אי-מילוי תנאי הסף גרם לעיכוב בקידום התכנית גם בשלבים העוקבים, ומשום שהוראות תכניות המתאר הארציות חייבו לעשות בה תיאומים ושינויים מהותיים.

בתשובתו מינואר 2014 מסר היזם שהגיש את התכנית כי בהליך קידום התכנית הוא נדרש לתאם את התכנית עם יותר מעשרים גורמים וגם להציג מסמכים רבים (כמו חוות דעת של מומחים). עוד מסר שאין הגורמים השונים שהוא נדרש לפנות אליהם מחויבים להשיב לפנייתו על פי לוחות זמנים קצובים וההליכים נמשכים זמן רב. לעתים, בחלוף הזמן, חלק מבעלי התפקידים מתחלפים והדבר יוצר עוד ועוד עיכובים. כמו כן, הוא ציין כי במקרה הנדון עלה הצורך להתאים את התכנית לתכניות מתאר ארציות.

במאי 2008 החליטה הוועדה המחוזית דרום להפקיד את התכנית בתנאים. אחד מהתנאים היה לבחון את גבולות התכנית בתיאום עם כמה גופים, וזאת בשל היבטים סביבתיים. נמצא כי עד מרץ 2009 נדרש היזם הפרטי לבצע בתכנית תיקונים כדי לאפשר את התיאומים הדרושים. התיקונים שנדרש להם טמנו בחובם שינויים בגבולות התכנית שנדרשו להם גם אישוריהם של מוסדות התכנון הארציים, לפי המלצה שגיבשה הוועדה המחוזית במרץ 2009.

רק בסוף דצמבר 2009, תשעה חודשים לאחר ההמלצה של הוועדה המחוזית, הועברה התכנית למועצה הארצית ולמועצת הגנים הלאומיים ושמורות הטבע. הערות לשכת התכנון כללו הערות שכבר ניתנו למגיש התכנית בשלבים קודמים ולא מולאו וכן הערות מהותיות והערות חדשות. נמצא כי לשכת התכנון השלימה את הבדיקה בתוך חמישה חודשים וחצי.

במרץ 2010 דנה מועצת הגנים הלאומיים ושמורות הטבע בתכנית ובמאי 2010 נדונה התכנית בוועדת משנה של המועצה הארצית. בעקבות הדיונים נדרשו תיאומים שהביאו לידי שינוי גבולות התכנית. בפברואר 2011 נדונה התכנית בוועדה המחוזית דרום ובאוגוסט 2011 היא הופקדה לאחר קיום התנאים.

בתיקי הוועדה המחוזית דרום לא נמצאו מסמכים המעידים על פניותיו של מגיש התכנית אל הגורמים המאשרים או על התייחסותם לעניין. הדבר מעלה את החשש שלשכת התכנון אינה מקיימת בקרה על אופן מילוי התנאים ומעקב אחריו; דבר המקשה עליה לנהל את התהליך ביעילות ולטפל בחסמים הנוצרים במהלכו וגורמים להתמשכותו.

תקופת מילוי תנאי ההפקדה היא תקופה שבה מגיש התכנית נדרש לצעדים מהותיים לגיבוש התכנית, לקידומה ולתיאום עם הגורמים המאשרים. לכן, מן הראוי לבחון דרכים לשיפור התיאום עם הגורמים המאשרים ודרכים לבקרה על שלבי התיאום ומעקב אחריהם; והכול כדי לקצר את משך הזמן הנדרש למילוי התנאים להפקדה.

בתשובתה מינואר 2014 מסרה מתכננת מחוז דרום כי היא הנחתה להפנות את תשומת הלב של חברי הוועדה המחוזית שלא להתנות החלטה בתיאום, וכיום מתקיים מעקב על הליך קידום התכנית באמצעות מערכת מקוונת. עוד ציינה כי לשכת התכנון עושה כל שביכולתה למנוע עיכובים מיותרים.

הרחבת קיבוץ ניר יצחק : בתכנית זו נמשכו שלבי הבדיקה התכנונית המוקדמת כשנה וחודשיים. מהמסמכים עולה כי ההערות הראשונות של לשכת התכנון ניתנו בעל פה (בתאריך בלתי ידוע), וזאת בניגוד להוראות החוק. היזם הגיש תכנית מתוקנת ששוב נבדקה בידי לשכת התכנון,

והערוותיה הנוספות הוגשו בכתב לאחר כשלושה חודשים. בתום שלושה חודשים וחצי נוספים שוב הגיש היום תכנית מתוקנת ששוב נבדקה לאחר כחודש.

הפקדת התכנית : באוגוסט 2007 החליטה הוועדה המחוזית דרום להפקיד את התכנית בתנאים, ובהם תיאום התכנית עם משרד התחבורה, סימון מבנים לשימור על גבי התכנית והוספת הנחיות בהוראות התכנית בתיאום עם יועץ השימור של לשכת התכנון. בביקורת נמצא כי התכנית הופקדה לאחר יותר משלוש שנים.

נמצא כי במרץ 2008, לאחר מועד ההחלטה להפקיד את התכנית בתנאים, הוציא מינהל התכנון הנחיות חדשות בנושא שימור מבנים שחלו על התכנית ויישומן נמשך יותר משנה.

מזכיר הקיבוץ מסר בתשובתו מינואר 2014 כי העיכובים בהפקדת התכנית לא נגרמו מצד גורמים בקיבוץ. הוא ציין כי נושא שימור המבנים בהרחבות של קיבוצים היה חדש ולשכת התכנון התקשתה לגבש הנחיות בנושא. לאחר מאמצים מצד הקיבוץ ופנייה למומחים גיבש הקיבוץ מסמך עקרונות לשימור. עוד מסר כי העיכובים נבעו גם מהתמהמהות יועץ השימור של לשכת התכנון ומהחלפת הצוות שליווה את התכנית, אף שאנשי לשכת התכנון עשו ככל יכולתם כדי לסייע בידו של הקיבוץ לקדם את התכנית.

אישור התכנית : סעיף 109 לחוק התכנון והבנייה קובע כי לאחר הפקדת התכנית היא תועבר לעיונו של שר הפנים הרשאי להורות כי התכנית טעונה את אישורו. שר הפנים האציל את סמכותו זו למנהל מינהל התכנון.

ביולי 2010 הודיע מנהל מינהל התכנון כי תכנית ההרחבה נבדקה ונמצאה טעונה את אישורו. הוא קבע שיש לתקנה ולהשלימה בין היתר על פי הוראות תמ"א 18 משום שבתכנית נכללת תחנת תדלוק. עוד קבע כי יש לקבל חוות דעת בנושא סיכונים סיסמיים. השלמת התנאים לאישור התכנית ארכה כשנה וחודשיים נוספים בין היתר בשל עיכוב במתן חוות הדעת של היועץ הסיסמי של הוועדה המחוזית דרום.

היבטים של תכנון למגורים במחוז הצפון

לפי החלוקה המינהלית (במשרד הפנים) של שטחי המדינה למחוזות, מחוז הצפון משתרע על פני כ-4,600 קמ"ר (כ-20% משטח המדינה) והוא כולל את רמת הגולן, הגליל, אזור מישור החוף הצפוני (מעכו צפונה) ואזור העמקים (עמק בית שאן, עמק חרוד ועמק יזרעאל). חלקים גדולים משטחו (כ-87%) מיועדים לשטחים פתוחים (חקלאות, יער וגנים לאומיים)²⁸, ויש בו איכויות נופיות. המחוז מחולק לחמש נפות²⁹ ומתגוררים בו כ-1.3 מיליון תושבים³⁰. בתחום המחוז מצויות 93 רשויות מקומיות - 16 עיריות, 62 מועצות מקומיות ו-15 מועצות אזוריות.

28 נתונים גאופיזיים של הלמ"ס לשנת 2002 - "שטח המחוז ושימושי קרקע".

29 נפת צפת בצפון, נפת הגולן במזרח, נפת כנרת במרכז, נפת עכו במערב ונפת יזרעאל בדרום.

30 44% יהודים, 38% מוסלמים, 10% נוצרים ו-8% דרוזים (על סמך נתוני הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2012).

השגת יעדי האוכלוסייה שנקבעו בתמ"א 35

מחוז הצפון הוא אחד משני המחוזות הפריפריאליים (האחר הוא מחוז הדרום). על פי תמ"א 35, הוא יעד להכוונת הפיתוח ולגידול ניכר של האוכלוסייה מעבר לממוצע הארצי עד כדי הכפלת מספר התושבים שהתגוררו בו בשנת 1995, וזאת במטרה לממש את מדיניות פיזור האוכלוסייה לנוכח איכויותיו הנופיות ושטחו הגדול הציבו לו מתכנני התמ"א יעדים גבוהים לגידול האוכלוסייה ובשנת היעד (2020) אמורים להתגורר בו כ-1.7 מיליון תושבים³¹ (לעומת כ-0.95 מיליון בשנת 1995). השגת היעד תלויה בגידול שנתי ממוצע של 2.6%. בתהליך העדכון של התמ"א נבדקה בין היתר השגת היעדים שנקבעו למחוז הצפון, לפי נתונים על גידול האוכלוסייה נכון לשנת 2007.

צוות המעקב של התמ"א מצא כי בשנים 1995-2007 גדלה אוכלוסיית מחוז הצפון רק ב-2.1% בממוצע לשנה (כשיעור הגידול הממוצע הארצי). נפות גולן ועכו התאפיינו בשיעור גידול גבוה (כ-2.5%) לעומת נפות צפת וכנרת שהתאפיינו בשיעור גידול נמוך (כ-1.5%)³².

יש לציין כי אין הנתונים הממוצעים משקפים את מגמות הגידול מאז 2000. בשנים 2000-2007 היה שיעור הגידול השנתי רק 1.7% ונרשמו הבדלים ניכרים בין הנפות השונות; למשל, בנפת כנרת היה הגידול השנתי הממוצע רק 0.5% לעומת 2.2% בנפת גולן.

צוות המעקב מצא כי עיקר הגידול באוכלוסייה בשנים 1995-2007 מקורו בריבוי טבעי ולא בהגירה אל המחוז, אם כי נקלטו במהלכן גם עולים חדשים שהשפיעו לחיוב על מאזן ההגירה. מאז 2000 התאפיין מחוז הצפון בהגירה פנימית שלילית³³, והוא לא הצליח למשוך אליו תושבים חדשים.

להלן נתונים על אוכלוסיית מחוז הצפון לעומת יעדי התמ"א:

לוח 1

הפער בין מגמות קיימות של גידול קבוצות האוכלוסייה במחוז הצפון ובין יעדי תמ"א 35 בשנת היעד 2020 (באלפי נפש)

האוכלוסייה בשנת 2007	תחזית האוכלוסייה (לפי המשך המגמות) לפי צוות המעקב	האוכלוסייה לפי יעדי התמ"א לשנת היעד (2020)	פער
574	650	900	-250
648	830	830	-
1,222	1,480	1,730	-250
סך הכול			

הנתונים מראים כי אם יימשכו מגמות הגידול הקיימות עד שנת היעד, לא תגיע האוכלוסייה במחוז הצפון ליעדי התמ"א והפער יעמוד על כ-250,000 תושבים.

2007 היא השנה האמצעית שבין שנת הכנת התמ"א ובין שנת היעד, לכן אוכלוסיית המחוזות השונים הייתה אמורה להגיע ל-50% מהיעדים שנקבעו להם. אולם מחוז הצפון לא עמד ביעדים ותוספת האוכלוסייה עד 2007 עמדה על כ-32% מיעדי התמ"א, כלומר פיגור של כ-18%.

31 לפי תיקון היעדים שנעשה בתחילתו של תהליך העדכון של תמ"א 35 ולנוכח נתונים דמוגרפיים מעודכנים על הריבוי הטבעי.

32 תמ"א 35 - ליווי, מעקב ועדכון, דוח שלב ב (אוגוסט 2009), עמ' 85.

33 מספר העוברים את מקום מגוריהם במחוז עלה על מספר העוברים להתגורר בו.

פערים ניכרים נמצאו גם בין הנפות. בנפת הגולן הושגו כ-43.5% מהיעדים לעומת 29.3% בנפת יזרעאל ו-33% בנפת עכו, שאינן מצליחות למשוך אליהן אוכלוסייה חדשה. צוות המעקב ציין כי השגת היעדים במחוז הצפון היא הנמוכה ביותר מבין כל המחוזות, בייחוד בכל האמור לאוכלוסייה היהודית שלגביה הושגו רק 26.8% מהיעדים. כדי להדביק את הפערים ולעמוד ביעדי התמ"א, קצב הגידול השנתי של האוכלוסייה במחוז הצפון צריך כמעט להכפיל את עצמו.

צוות המעקב ציין כי מחוז הצפון הוא אזור בעל פוטנציאל גבוה להגירה פנימית שאינו מתממש משום שלא נעשות די פעולות להפוך אותו ליעד מועדף להגירה, וישנו צורך לשפר את תשתיות התחבורה, ליצור מקומות תעסוקה וליישם את אמצעי המדיניות שנקבעו בתמ"א 35.

נמצא אפוא כי בשנת 2007 נרשם פיגור של כ-18% - בעיקר בקרב האוכלוסייה היהודית - מיעדי תמ"א 35 הנוגעים לשיעור גידול האוכלוסייה במחוז הצפון, דהיינו פער של כ-250,000 תושבים. הנתונים מלמדים על הגירה פנימית שלילית, בייחוד מנפות עכו ויזרעאל, ובדומה לממצאים שהוצגו בפרק על מדיניות התכנון הלאומית, הם מלמדים על העדפת המרכז על פני הפריפריה ועל כישלונה של הממשלה בהכוונת הפיתוח לגליל.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי נדרשת עבודת מטה יסודית שתבחן אמצעים לעידוד האוכלוסייה לעבור לפריפריה הצפונית. על הממשלה לקבל החלטות בנוגע ליישום אמצעים אלו, על פי מדיניותה המוצהרת. מאחר שבמחוז הצפון מצויות עתודות קרקע נרחבות לפיתוח, הכוונת הפיתוח למחוז זה תתרום להשגת יעדי התכנון הלאומי ותביא לידי ויסות מחירי הדיור.

עתודות הקרקע

צוות המעקב של תמ"א 35 בחן את עתודות הקרקע לפיתוח במחוז הצפון. הוא מצא כי לפי תכניות המתאר המחוזיות ישנם במחוז הצפון כ-578,000 דונם המיועדים לפיתוח עירוני וכפרי, המיועד בעיקר לשכונות מגורים, שמתוכם מוצו עד כה כ-240,000 דונם ונותרו כ-338,000 דונם לפיתוח. עתודות אלו הן כ-33% מהעתודות לפיתוח עירוני וכפרי בכל המדינה.

צוות המעקב הניח שרק כ-50% מעתודות הקרקע אכן ריאליות לפיתוח, בשל מגבלות שונות, ומצא כי במחוז הצפון ישנם כ-169,000 דונם ריאליים לפיתוח (לעומת כ-82,000 במחוז המרכז ו-142,000 דונם במחוז הדרום).

הצוות גם חישב את שיעור המימוש של עתודות הקרקע במחוז מאז 1998. הוא מצא שבשנים 1998-2007 מומשו כ-14,000 דונם מעתודות הקרקע שהם כ-8% מסך העתודות הריאליות לפיתוח (לעומת מימוש של 17.4% במחוז המרכז ו-6% במחוז הדרום).

בשל קצב הפיתוח האטי נותרו במחוז הצפון עתודות קרקע גדולות לפיתוח לצורכי מגורים. בנפת יזרעאל ישנן עתודות ריאליות בהיקפים גדולים (כ-57,000 דונם) ומיצוין עד 2007 היה יחסית נמוך (כ-7%). בנפת עכו המצב דומה (כ-56,000 דונם) אף שקצב המיצוי שם היה מהיר יותר.

נתונים אלו מלמדים על הפוטנציאל הגדול לפיתוח הקיים במחוז הצפון, בייחוד בנפות הדרומיות והמערביות הפחות מרוחקות ממרכז הארץ. אולם אין הוא מתממש בקצב הרצוי על פי עקרונות התכנון הארצי בגלל חסמים שונים בהליכי התכנון, בעיקר מחסור בתשתיות, ובשל דפוסי הביקושים הנמוכים. ללא עידוד ההתיישבות במחוז הצפון תימשך ההגירה השלילית, ואגב כך הפערים בין המרכז לצפון עלולים לגדול וכך גם הקושי לווסת את מחירי הדיור.

תכניות המתאר המקומיות של יישובי הצפון

תכניות מתאר מקומיות של יישובים הן בסיס ראוי לקבלת החלטות בשלב הכנת תכניות מפורטות, וקיומן של תכניות מתאר עשוי לסייע בייעול הליכי התכנון ופישוטם. כפי שצוין, משרד מבקר המדינה התייחס בעבר להיבטים הנוגעים לתכנון המתארי המקומי הכולל³⁴ ולצורך לעדכן.

להלן מצב הקידום של תכניות מתאר מקומיות של יישובים במחוז הצפון על פי נתוני מינהל התכנון מיולי 2013. הנתונים נוגעים הן לתכניות של רשויות מקומיות הן לתכניות של יישובים (ועדים מקומיים) בתחומי מועצות אזוריות:

לוח 2

מצבן של תכניות המתאר המקומיות במחוז הצפון, יולי 2013

מצב הקידום	ועד מקומי	מועצות אזוריות*	מועצות מקומיות	עיריות	סך הכול
אין תכנית מתאר עדכנית או אין תכנית בכלל	3	13	26	1	43
תכנית בהכנה	1		6	7	14
תכנית בתהליכי אישור בוועדה המחוזית	3		14	5	22
תכנית עדכנית בתוקף (אושרה לאחר 2000)	18		16	3	36
סך הכול	25	13	62	16	116

* בשתי מועצות אזוריות נוספות (אל-בטוף ובוסתן אל מארג') אין בנמצא תכנית מתאר כוללת לשטח המועצה (שאינו רצוף), אבל על יישובים בתחומן חלות תכניות בתוקף או תכניות בתהליך אישור.

מהנתונים עולה כי ברוב העיריות, שהן מרחבי התכנון העיקריים לפיתוח שכונות מגורים גדולות ולקליטה גדולה של אוכלוסייה, אין חלות בתחומן תכניות עדכניות אך יש להן תכניות המצויות בשלבי הכנה הנמשכים שנים ארוכות.

גם תכניות של רבות מהמועצות המקומיות העשויות גם הן להיות יעד לפיתוח אינן מעודכנות; רק ב-25% מהן חלות תכניות עדכניות ובכ-40% אין חלה ולו תכנית מתאר מקומית אחת.

ממצאים אלו מלמדים על נקודת תורפה של התכנון המתארי המסדיר. בעוד ברמה הארצית וברמה המחוזית ישנן תכניות מתאר עדכניות היוצרות את התנאים לפיתוחו של מחוז הצפון, רוב תכניות המתאר המקומיות של העיריות ושל המועצות המקומיות אינן עדכניות. מצב דברים זה עלול להביא לידי פיתוח מקומי שייעשה באופן בלתי מושכל ולידי עיכובים בהליכי התכנון של תכניות מפורטות.

בתשובתו של משרד הפנים מסר האגף לתכנון מקומי במינהל התכנון כי בכשליש מהרשויות המקומיות חלה תכנית מתאר עדכנית ובכשליש נוסף התכניות מצויות בהכנה או בתהליכי אישור. עוד מסר כי קיים תקציב לעדכון תכניות מתאר לרשויות נוספות.

פרויקט קידום התכנון המתארי במגזר הערבי

בתחומו של מחוז הצפון מתגוררים כ-570,000 תושבים מהמגזר הערבי³⁵ (כ-56% מאוכלוסיית המחוז). בשנים האחרונות התפרסמו דוחות של ועדות ציבוריות³⁶, ניירות עמדה של ארגונים שאינם ממשלתיים³⁷ ומחקרים אקדמיים, המעידים על מצוקת הדיור במגזר הערבי ועל חסמים לפיתוחם של יישוביו³⁸. גם בכך אמצעי המדיניות של תמ"א 35 נקבעו אמצעים לפיתוח היישובים הערביים.

בדוח ועדת אור משנת 2003 צוין כי בחמישים השנים הראשונות למדינה גדלה האוכלוסייה הערבית פי שבעה לערך, אך בעת ובעונה אחת נשאר השטח המאפשר בנייה למגורים ביישובים הערביים כמעט ללא שינוי. עוד צוין כי מכשול עיקרי לבנייה למגורים בתוך שטח היישובים הערביים היה חסרונן של תכניות מתאר, וההחלטות בדבר התפתחות היישובים לא גילו די רגישות לצרכיה של האוכלוסייה הערבית.

בדוח ועדת טרכטנברג צוין כי מסיבות רבות קשה לאמוד את היקף המחסור ביח"ד במגזר הערבי, אך כל מיני עדויות מראות כי יישובים רבים מצויים במצוקת דיור של ממש ומחירי הדירות גבוהים ביחס להכנסה הממוצעת של תושביהם. עוד צוין כי ישנם חסמים רבים המקשים על התפתחות שוק הדיור במגזר הערבי, ובהם מגבלות השטח של הרשויות הערביות, מחסור בתכניות מתאר מקומיות והקושי לקדם תכניות מפורטות שמכוחן מוצאים היתרי בנייה.

בהחלטת ממשלה מס' 4432 ממרץ 2012 צוין כי האוכלוסייה הערבית זקוקה לכ-13,000 יח"ד בשנה כשבפועל נבנות כ-7,000 יח"ד (בעיקר בנייה עצמאית של יח"ד צמודות קרקע), כלומר נרשם מחסור של כ-5,000 יח"ד בשנה. בדוח מבקר המדינה משנת 2012 על הפיתוח הכלכלי במגזר הערבי³⁹ נמצאו ליקויים ביישום תכנית חומש לפיתוח כלכלי שעליה החליטה הממשלה (החלטה 5189) במרץ 2010, ובכלל זה עיכובים בהגדלת היצע יח"ד.

בדוח מבקר המדינה משנת 2013 על היבטים מינהליים והיבטים בהליכי התכנון בוועדה המחוזית של מחוז הצפון (להלן - הביקורת במחוז הצפון) הוצגו ממצאים בנושא התכנון המתארי למגזר הערבי⁴⁰. בדוח צוין כי בסוף שנות התשעים של המאה העשרים, קודם לפרסום דוח ועדת אור, החל מינהל התכנון בפרויקט רחב היקף ל"קידום התכנון המתארי במגזר הלא יהודי". רוב הרשויות המקומיות הנכללות בו הן בדירוג חברתי-כלכלי נמוך ודלות אמצעים ומטרתו הייתה להכין תכניות מתאר ליישובי המגזר. הפרויקט כלל בשיאו כ-65 יישובים ערביים שמהם 34 נמצאים במחוז הצפון. בביקורת במחוז הצפון נמצא כי ל-18 יישובים אושרה תכנית מתאר; לשאר היישובים בפרויקט (16 יישובים) לא אושרו בסופו של דבר תכניות, והטיפול בהן נמשך כמה שנים.

35 לרבות צ'רקסים, דרוזים ובדואים.

36 כמו ועדת אור - ועדת חקירה ממלכתית מספטמבר 2003 לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון ובין אזרחים ישראלים שהתרחשו באוקטובר 2000; וכן ועדת טרכטנברג.

37 עמותת סיכוי, מדד השוויון בין האזרחים היהודים והערבים בישראל (דצמבר 2010); דירסאט, מצוקת דיור והריסות מבנים בחברה הערבית בישראל: מכשולים נוכחיים והמלצות לשינוי (פברואר 2012) ועוד.

38 ראסם חמייאסי, חסמים בתכנון יישובים ערביים בישראל, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות (2004).

39 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 363 (2012), עמ' 335.

40 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2013), עמ' 597.

בתשובתו של משרד הפנים מסר האגף לתכנון מקומי כי ב-20 רשויות חלה תכנית מתאר מעודכנת ול-14 נוספות ישנן תכניות בהכנה ובתהליכי אישור. עוד ציין כי בעקבות קידום תכניות ואישורן נוספו כ-70% שטחים המיועדים לפיתוח והתכניות הביאו לידי הרחבת תחומי השיפוט של כ-33% מהיישובים.

יוצא אפוא שלמרות השיפור במצב, ישנן רשויות רבות שאין חלה בהן תכנית מתאר מעודכנת תקפה, ותהליך הכנת התכניות ואישורן נמשך במקרים רבים שנים ארוכות, לעתים יותר מ-15 שנה. בביקורת במחוז הצפון נותחו כמה הליכי תכנון של תכניות מתאר מקומיות ותוארו הסיבות לעיכובים הנמשכים לרוב כמה שנים. להלן דוגמה:

את תכנית המתאר המקומית ג/15656 - שיבלי אום אל-רנן הכינה מינהלת פרויקט תכניות אב ומתאר במגזר הערבי המורכבת מנציגים ממשרד ראש הממשלה, ממשרדי הפנים והשיכון ומרמ"י. הכנתה החלה בשנת 2000, והיא הוגשה לוועדה המחוזית צפון רק ביולי 2005. קידום התכנית התעכב בשל הצורך בקבלת המלצותיהן של הוועדות המקומיות (מרחביות) שחלק משטח התכנית נכלל במרחבי התכנון שלהן. גם מחלוקת שהתגלעה בין הצוות המקצועי ובין נציגי המועצה המקומית עיכבה את קידומה; המחלוקת נסובה על דרישת המועצה לתוספת שטחי פיתוח החורגים מן הפרוגרמה המקצועית שאושרה.

חילוקי דעות התגלעו גם בין נציגי מינהל התכנון (אגף תכניות מתאר) ובין נציגי הוועדה המחוזית, וזאת נוסף לבעיות מימון של רמ"י ולדרישות של המועצה המקומית להוספת שטחים לתכנית. רק במאי 2008, כשלוש שנים לאחר שהוגשה לה, החליטה בסופו של דבר הוועדה המחוזית על הפקדת התכנית בתנאים.

רק בינואר 2010 נדונה התכנית בוולנט"ע. בדיון הוחלט לאשר תיקונים בתכנית בכפוף למילוי תנאים הנגזרים מתמ"א 3 (תכנית מתאר ארצית לדרכים), מתמ"א 8 (תכנית מתאר ארצית לגנים לאומיים, שמורות טבע ושמורות נוף), מתמ"א 22 (תכנית מתאר ארצית ליער ויעור), מתמ"א 35 ומתמ"מ 9/2⁴¹.

מאז הדיון בוולנט"ע ועד מועד סיום הביקורת במחוז הצפון במרץ 2013, לא פעלו היזמים למילוי תנאי הפקדתה וממילא היא לא הופקדה.

בביקורת במחוז הצפון נבחנו מקרים נוספים ונמצא כי הסיבות שגרמו לעיכוב בקידום התכניות והשלמתן היו מגוונות; סיבות כמו היעדר פתרונות קצה לביוב, התנהלות אטית מצד היזמים ומצד רמ"י, בעיות תקצוב, סירוב הרשויות המקומיות למתווים שנקבעו, חסמים תחבורתיים וחילוקי דעות בין רשויות מקומיות שונות.

בתשובתו של משרד הפנים מסר האגף לתכנון מקומי כי העובדה שרוב הקרקע הפרטית אינה רשומה באופן מסודר מונעת הליכים בסיסיים למימוש הזכויות בקרקע, למשל הוצאת היתרי בנייה.

על מינהל התכנון ועל הוועדה המחוזית צפון לפעול ללא כל דיחוי לקידום תכניות המתאר ביישובים שאין חלות עליהם תכניות מאושרות ולקדם תכניות חדשות ביישובים שחלות עליהן תכניות ישנות. היעדרן של תכניות מתאר מקומיות פוגע בזכויותיהם של תושבי היישובים; הדבר עלול לעודד בעקיפין בנייה בלתי חוקית, לצמצם את השטחים הציבוריים ולהשפיע על התפתחות היישובים שלא על פי מדיניות התכנון המקומית והאזורית. כמו כן, היעדר זה עלול להקשות על תהליכי האישור של תכניות מפורטות שאישורן הוא תנאי להוצאת היתרי בנייה ולהחמיר בכך את מצוקת הדיור במגזר הערבי.

המלאי התכנוני במחוז הצפון

משרד מבקר המדינה בדק את המלאי התכנוני במחוז הצפון. כאמור, אין משרד הפנים מחזיק במידע מהימן על המלאי התכנוני הכולל בארץ, והדברים נכונים גם למחוז הצפון. עם זאת, ישנם אומדנים בנוגע למספר יחידות הדיור שאושרו מאז 2007. להלן נתונים על אישור יח"ד בתכניות מפורטות בשנים 2007-2012 במחוז הצפון:

לוח 3

יח"ד מאושרות בתכניות מפורטות של מחוז הצפון ובכל המחוזות, 2007-2012

פער בין יח"ד שאושרו לתוספת משקי הבית	פער בין יח"ד שאושרו להתחלות בנייה	פער בין יח"ד שאושרו לייעדי התמ"א	ייעדי תמ"א 35 לתקופה (מספרים מעוגלים)	יח"ד שאושרו	מחוז הצפון	כל המחוזות
43,034	-12,115	-39,961	72,000	32,039	-10,995	-29,150
222,632	-22,981	-76,518	270,000	193,482	44,154	216,463

מהנתונים עולה כי בשנים אלו אושרו במחוז הצפון כ-32,000 יח"ד. בדומה לממצאים על יעדי האוכלוסייה, גם התכנון המפורט לא הגיע להיקפים הרצויים ונוצר פער של כ-40,000 יח"ד בין היעדים למצב בפועל - כ-50% מהפער שנרשם בכל הארץ.

במחוז הצפון נרשמת גם שחיקה ניכרת של המלאי התכנוני שנוצר בשנים האמורות, משום שנגרעו ממנו כ-12,000 יח"ד (לפי הנתונים על התחלות הבנייה באותה תקופה) שהן כ-38% מכלל יחידות הדיור שאושרו במחוז (לעומת גריעה של 11% בכל הארץ). גם בנוגע למספר משקי הבית שנוספו למחוז בשנים אלו מסתמן מחסור של כ-11,000 יח"ד.

בהחלטת הממשלה מיולי 2010 נקבע יעד לאישור 10,000 יח"ד במחוז הצפון מדי שנה. יעד זה נגזר מיעדי התמ"א המעודכנים (כ-7,000 יח"ד) בתוספת 50%. המחוז לא עמד ביעד האמור גם בשנת 2012, לאחר שקצב אישור התכניות גבר.

בתשובת משרד הפנים ציינה סגנית מתכננת מחוז הצפון כי בשנת 2013 עמד מחוז הצפון ביעדי הממשלה. לפי נתוני מינהל התכנון מינואר 2014 אישר המחוז כ-22,000 יח"ד - פי שניים מהנקבע מיעדי הממשלה.

הנתונים מלמדים אפוא שמחוז הצפון סבל בשנים שנבדקו מכרסום במלאי התכנוני, ובמהלכן אושר מספר נמוך של יח"ד הן בנוגע ליעדי התמ"א הן בנוגע לגידול האוכלוסייה בפועל. אם כן, יש להאיץ את הליכי התכנון המפורט במחוז הצפון, כפי שנעשה בשנת 2013.

יתרה מזאת, נמצא כי חלק ניכר מהמלאי התכנוני אינו זמין. לפי נתוני רמ"י, ישנו מידע על חסמים לבניית כ-42% מסך יחידות הדיור שאושרו על קרקעות שבניהולה (כ-40,000 יח"ד). החסמים הם בעיקר מחלוקות משפטיות, היעדר הסכמי פיתוח, התנגדויות של רשויות מקומיות וקשיים בשיווק קרקעות בגלל היעדר ביקושים.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח צמצומו של המלאי התכנוני, על מינהל התכנון ועל לשכת התכנון לבחון את הצורך להגדיל את יעדי התכנון המפורט למחוז הצפון. כמו כן, יש לנתח את החסמים המונעים את הקמתן של עשרות אלפי יח"ד ולפעול להסרתם בשיתוף עם הגורמים הנוגעים בדבר כדי לשפר את זמינותו של המלאי התכנוני.

נמצא כי במחוז הצפון ישנן כ-50,000 יח"ד בהליכי תכנון, אך כ-68% מהן מצויות בשלבים מוקדמים של ההליך הסטטוטורי (לפני הפקדה). מאחר שתהליכי האישור של תכניות נמשכים בממוצע כמה שנים, יש להניח שבשנים הקרובות יתקשה המחוז לעמוד ביעדים שנקבעו בהחלטת הממשלה, אם לא יואצו הליכי התכנון.

על מינהל התכנון ועל לשכת התכנון לבחון אם היקף התכניות המצויות בטיפול יאפשר לעמוד ביעדים שנקבעו למחוז הצפון, כדי למנוע מבעוד מועד שחיקה של המלאי התכנוני. על לשכת התכנון לבחון את הפערים הגדולים שנוצרו בין יעדי תמ"א 35 ובין התכנון המפורט בפועל ולנקוט צעדים לצמצומם.

קידום תכניות מפורטות במחוז הצפון

כאמור, הפיכתה של קרקע לזמינה לבנייה מותנית באישור תכניות מפורטות. בביקורת במחוז הצפון נבדקו תהליכי האישור של כמה תכניות מפורטות בתחומי היישובים בענה, דיר אל-אסד ומג'ד אל-כרום, שנועדו להוספת כ-5,000 יח"ד. התכניות המפורטות הוכנו ביזמת הוועדה המקומית בקעת בית הכרם. להלן פירוט הנוגע לשתי תכניות:

תכנית מפורטת ג/16056 - הקמת שכונת מגורים ממזרח ליישוב דיר אל-אסד: הכנת התכנית החלה בשנת 2001 והתקבלה בוועדה המחוזית צפון בינואר 2006. התכנית נועדה להקמת שכונת מגורים ובה כ-840 יח"ד. במועד סיום הביקורת במחוז הצפון במרץ 2013 טרם אושרה התכנית למתן תוקף. העיכובים באישורה מקורם היה, בין היתר, בהתמשכות בירור התנגדויות שהוגשו לה ובהיעדר פתרון ביוב. הליכי הקידום נמשכו יותר מעשר שנים מאז הוחל בהכנתה. בינתיים החלה בנייה בלתי חוקית בהיקפים גדולים בשטח התכנית, הפוגעת באינטרס הציבורי וגורמת לנזקים לכלל התושבים, ובעצם פוגעת בתכנון ובניסיון להשלים את התכנית.

תכנית מפורטת ג/16049 - שכונת מגורים צפונית לדיר אל-אסד: הכנת התכנית החלה בשנת 2000 והתקבלה בוועדה המחוזית צפון בדצמבר 2005. התכנית נועדה להקמת שכונת מגורים ובה כ-640 יח"ד והוקצו בה שטחים לצורכי מסחר שכונתי. רק בדצמבר

2012 מולאו כל התנאים למתן תוקף לתכנית ובינואר 2013 היא אושרה. קידום התכנית עד אישורה נמשך זמן רב, בין היתר בגלל עיכובים במילוי התנאים להפקדה ובשל מחלוקת שנמשכה כשנתיים בין הרשות המקומית לרמ"י, שנסובה על שיעורי ההפרשות מקרקעות המדינה לצורכי ציבור.



בפרק זה הובאו ממצאים המלמדים על ליקויים בהליכי התכנון. נמצא כי הממשלה לא הצליחה לממש את מדיניותה בעניין פיזור האוכלוסייה ולא הצליחה לנתב את הפיתוח אל אזורי הפריפריה. גם מדיניותה העוסקת בהגדלת היצע יחידות הדיור התאפיינה במחדלים ובליקויים כמו אי-יישום החלטות ממשלה. כמו כן, מוסדות התכנון לא אישרו במשך השנים כמות מספיקה של יח"ד בתכניות מפורטות, והדבר גרם לשחיקתו של המלאי התכנוני. יתרה מזאת, מימושן של רבות מהתכניות שאושרו בסופו של דבר מותנה במילוי אחר תנאים שתהליך מימושם נמשך לעתים קרובות כמה שנים. ממצאים אלו, וגם הממצאים על התמשכותם של הליכי תכנון סטטוטוריים על פני יותר מחצי עשור במוצע, ממחישים את הקשיים של הממשלה להגמיש את היצע יחידות הדיור בפרקי זמן קצרים ולהגיב באופן מועיל לתנודתיות של שוק הדיור.

על מינהל התכנון לפעול בתיאום עם הוועדות המחוזיות להאצת תהליכי העדכון של תכניות המתאר המקומיות במטרה לקדם תכניות מפורטות למגורים מתוך ראייה כוללת.

חשוב שבהתמודדות עם עליית מחירי הדיור יילקחו בחשבון יעדי התכנון הלאומיים ארוכי הטווח. על משרדי הממשלה הנוגעים בדבר לפעול בתיאום ביניהם להסרתם של החסמים השונים ולגבש תכניות עבודה מתואמות לטווח הארוך, כדי להתאים את תכנון שכונות מגורים ליעדי התכנון הלאומיים ולייעל את ניצול הקרקע. כמו כן, עליהם לנקוט פעולות שיביאו לידי הכוונת הפיתוח לאזורי הפריפריה ולצמצום פערים חברתיים וכלכליים.

משרד מבקר המדינה ממליץ שמינהל התכנון יקבע, בשיתוף עם משרדי האוצר והבינוי ועם רמ"י, עקרונות לניהול המידע על המלאי התכנוני, וישקול את הצורך בקביעת תקן לגודלו של המלאי התכנוני ו"קווים אדומים" שיאפשרו להתריע מבעוד מועד על מחסור חמור. על משרד הפנים לשפר את מהימנות המידע שהוא מחזיק בו, להזין מידע הנוגע למימוש תכניות (גריעה של יח"ד מהמלאי) ולסווג את הנתונים על המלאי התכנוני על פי הערכה של רמת זמינותו.

פרק שביעי

שיווק קרקע למגורים

שלב נוסף בשרשרת הייצור של יחידות דיור הוא שלב שיווק הקרקע (כאשר מדובר במקרקעי ישראל). שיווק הקרקע אפשרי לאחר שהסתיים הליך התכנון של הקרקע במוסדות התכנון. לרוב, הקרקעות משווקות ליזמים או לרוכשים פרטיים לאחר פרסום מכרז.

1. חוק רשות מקרקעי ישראל קובע כי מועצת מקרקעי ישראל תקבע את המדיניות הקרקעית שלפיה תפעל רמ"י, תפקח על פעולותיה ותאשר את הצעת תקציבה.

במהלך השנים האחרונות, ובעיקר מאז אימצה הממשלה את המלצות ועדת טרכטנברג בסוף 2011, קיבלה הממשלה כמה החלטות בנושאי שיווק מקרקעין למגורים, חלקן כלליות ובחלקן הוגדרו יעדי שיווק ספציפיים לרמ"י.

החלטות הממשלה והיעדים שנקבעו בהן משקפים את המדיניות הממשלתית בנוגע לשוק הדיור. בהחלטות נקבעו מהם הצעדים הנדרשים בתהליכי שיווק יח"ד למגורים.

אולם החלטות הממשלה בדבר יעדי השיווק לא נדונו במועצת מקרקעי ישראל. כמו כן לא התקבלו החלטות מועצה בדבר יעדי השיווק של רמ"י, והדבר הביא לידי היעדר שיווק הולם או לידי שיווק שאין בו די.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בהינתן החלטות הממשלה הקובעות יעדים לשיווק קרקעות מדינה למגורים, ראוי היה שמועצת מקרקעי ישראל תתכנס ותיצוק תוכן מפורט יותר להחלטות אלו ותגדיר את היעדים הספציפיים של רמ"י.

2. כגוף המנהל את קרקעות המדינה רמ"י אחראית לשיווקן למגורים. שיווק הקרקעות נעשה לעתים בשיתוף עם משרד הבינוי או עם הרשויות המקומיות (ככל שהרשויות שותפות לתכנון או לפיתוח). עם זאת, ריכוז נתוני השיווק מתקיים ברמ"י.

השיטה הנפוצה ביותר להקצאת קרקעות למגורים היא באמצעות מכרז לכל המרבה במחיר. לאחר פרסום מכרז לרכישת קרקע למגורים המתמודדים מגישים הצעות, ורמ"י בודקת את תקינותן ואת עמידתן בתנאי המכרז. לאחר בדיקת ההצעות נקבע הזוכה בקרקע; שלב זה מכונה ברמ"י "שיווק".

רק לאחר קביעת הזוכה נחתמת עסקה הכוללת חוזה חכירה ופיתוח או חוזה רכישה, המתאים למכרז ולקרקע. לאחר החתימה הזוכה מעביר לרמ"י את התמורה.

לעתים לא נקבע זוכה או שבסופו של התהליך לא נחתמת עסקה; במקרים כאלו רמ"י שוב מפרסמת מכרז בנוגע לאותה הקרקע. זאת ועוד, לעתים שלב החתימה על העסקה מתקיים בשנה שלאחר פרסום המכרז. יוצא אפוא שעד החתימה על העסקה, אין הקרקע משווקת בפועל ואין לה זוכה.

רמ"י מפרסמת את נתוני השיווק ואלו מועברים לגופים המוסמכים (כמו הממשלה והלמ"ס).

יעדי הממשלה לשיווק

הממשלה בהחלטותיה והצעות התקציב של רמ"י קבעו יעדים לשיווק קרקעות למגורים, המשותפים לרמ"י ולמשרד הבינוי. יעדי השיווק שנקבעו בהחלטות הממשלה האמורות הוטלו לעתים רק על רמ"י או על רמ"י ועל משרד הבינוי כאחד. לאורך השנים, בדגש על השנים 2001-2003, וכפי שכבר עלה בדוח קודם של מבקר המדינה¹, לא עמדו רמ"י ומשרד הבינוי ביעדי הממשלה. תמונה דומה עולה גם בנוגע לשנים שנבדקו בדוח הנוכחי, דהיינו בשנים 2007-2014.

בהצעת התקציב של רמ"י לשנת 2007 נקבע תקציב רמ"י "בהתאם לתחזית לשיווק קרקע לבניה למגורים (על ידי מינהל מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי) בהיקף הנע בין 18,250 - 21,000 יחידות דיור בשנת 2007". בהצעת תקציב רמ"י לשנת 2008 נקבע תקציב רמ"י על פי היקף שיווק קרקעות לכ-22,000-25,000 יח"ד על קרקע ציבורית².

בהחלטת הממשלה מס' 123 ממאי 2009 הוטל על רמ"י לפעול לשיווק יח"ד למגורים בהיקף שלא יפחת מ-35,000 יח"ד בשנה (מתוכנן כ-25,000 יח"ד במכרזים פומביים).

החלטת ממשלה מס' 4429 ממרץ 2012 הורתה לרמ"י ולמשרד הבינוי להאיץ את קצב השיווק של יח"ד למגורים באופן שבחמש השנים הקרובות ישווקו 200,000 יח"ד (כ-40,000 יח"ד בממוצע בשנה).

משרד מבקר המדינה מעיר כי בהחלטות הממשלה לא נקבעו סדרי עדיפות בשיווק קרקעות למגורים, לא הוגדרו היעדים בחלוקה למחוזות ולא נכללו הסברים בנוגע לאופן קביעת היעדים.

כאמור, החלטות אלו התקבלו בלי שרמ"י ומשרד הבינוי הציגו בפני הממשלה את מלוא הנתונים הרלוונטיים לקביעת מדיניות הולמת ומתאימה.

במסגרת החלטת ממשלה מס' 367 מיוני 2013 נקבעו בין היתר, למשרד הבינוי ולרמ"י, יעדי עסקאות (שיווק קרקעות למגורים שבו נחתם חוזה עם הזוכה). נקבע כי מספר העסקאות השנתי בקרקעות שהן מקרקעי ישראל שהמדינה משווקת או אחראית לייזום התכנון, לא יפחת מ-25,000 יח"ד בכל אחת מהשנים 2013-2014.

יצוין כי בהחלטה זו, בניגוד להחלטות הממשלה הקודמות, נקבעו יעדים מוגדרים למספר עסקאות ולא נקבעו יעדי שיווק. כמו כן, במסגרת דברי ההסבר להצעת ההחלטה הובאו נתונים בדבר עסקאות שנחתמו במהלך השנים האחרונות, ששימשו בסיס לקביעת היעד האמור.

נמצא כי בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל אין כל התייחסות להחלטות הממשלה בעניין יעדי השיווק, ואף לא נמצא שהתקיים כמועצה דיון בנושא זה ולא התקבלו החלטות או הנחיות רלוונטיות וספציפיות המבטאות את מדיניות הממשלה בנושא זה. כמו כן, לא נמצא כי הוגדרו סדרי עדיפויות לשיווק.

1 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 55 (2005), בפרק "תכנון ושיווק של קרקע לבנייה למגורים", עמ' 433-435.

2 הצעת תקציב - מינהל מקרקעי ישראל לשנת 2007, פרק כו, עמ' 32 והצעת תקציב - מינהל מקרקעי ישראל לשנת 2008, פרק כו, עמ' 40.

פעולות השיווק של רמ"י ושל משרד הבינוי

לאורך השנים שנבדקו בביקורת נמצא כי מספר יחידות הדיור למגורים שנחתמו עסקאות בגינן לא תאם את יעדי הממשלה בהחלטותיה. מקורן של הסיבות שהביאו לידי מצב דברים זה נעוץ בין היתר בחוסר התאמה בין תכנית העבודה להחלטות הממשלה, בהיעדר פרסום מכרזים על פי תכנית העבודה ובהיעדר עסקאות בהיקף השווה לזה שפורסם.

תכנית העבודה של רמ"י ושל משרד הבינוי

מדי שנה הכינה רמ"י תכנית עבודה שפירטה את יחידות הדיור המיועדות לשיווק שנכללו בה גם יחידות הדיור המתוכננות לשיווק על פי תכנית העבודה של משרד הבינוי.

בבדיקת תכנית העבודה לשיווק של השנים 2007-2014 נמצא כי בשנים 2008-2010 היה מספר יחידות הדיור לשיווק נמוך מיעדי הממשלה בכ-19% (בממוצע), ובשנת 2009 היעד שקבעה רמ"י היה אף נמוך ב-39% מהיעד שקבעה הממשלה.

נמצא כי בשלוש השנים האמורות הכינו רמ"י ומשרד הבינוי תכניות עבודה לשיווק וכללו בהן מספר יח"ד שאינו תואם ליעדי השיווק שקבעה הממשלה. יתרה מזאת, הן הכינו תכניות אלו בלי שהחלטות הממשלה נדונו במועצת מקרקעי ישראל ובלי שזו עדכנה את הממשלה בנושא.

בעקבות הפער הגדול שבין יעדי הממשלה ובין מספר יחידות הדיור שנכללו בתכניות העבודה לשיווק לשנים אלו, ראוי היה שרמ"י ומשרד הבינוי יבחנו מחדש תכניות אלו. כמו כן, ראוי היה שהחלטות הממשלה הקובעות יעדים יובאו לדיון בפני מועצת מקרקעי ישראל שתבחן את רלוונטיות היעדים ואת ישימותם ותציג את עמדתה אם תמצא שאין הם אפשריים להשגה.

פרסום המכרזים בפועל ביחס לתכנית העבודה

אופן בניית תכניות העבודה לשיווק

בתכנית העבודה לשיווק אמורות לכאורה להופיע יחידות הדיור הכלולות בתכניות מאושרות וזמינות לשיווק שהסבירות לשווקן גבוהה, אולם הופיעו בהן מספר לא מבוטל של יח"ד שלא היו זמינות לשיווק.

משרד מבקר המדינה מעיר כי תכניות העבודה לשיווק אינן מותאמות באופן הראוי למצב בפועל וליכולת לשווק את יחידות הדיור בטווח הקרוב; הדבר גורם לסטייה ניכרת מתכנית העבודה ואי-עמידה ביעדים.

רמ"י פעלה להכנת תכנית עבודה לשיווק לשנים 2013-2014 הכוללת יעדי שיווק של כ-97,000 יח"ד, אולם עד מאי 2013 תכנית העבודה לא הושלמה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי שתכנית העבודה לשיווק לשנה מסוימת תאושר בתחילת השנה, על אחת כמה וכמה כאשר היא כוללת יעדי שיווק לרבעונים הראשונים של השנה.

נתוני פרסום המכרזים ביחס לתכנית העבודה

משרד מבקר המדינה השווה בין מספר יחידות הדיור בתכניות העבודה לשיווק לשנים 2007-2014 ובין המספר שרמ"י פרסמה בפועל במכרזים. הבדיקה העלתה נתונים אלו:

בשנים 2007-2013 (למעט בשנת 2011) פרסמה רמ"י מספרי יח"ד הנמוכים (ב-24% בממוצע) מהמספרים שקבעה היא עצמה ביעדי השיווק במסגרת תכניות העבודה, שכאמור גם הם היו נמוכים מיעדי הממשלה. רק בשנת 2011 פרסמה רמ"י מספר יח"ד הגבוה בכ-10% מהיעד שהוגדר בתכנית העבודה.

לדוגמה, בשנת 2007 עמד יעד רמ"י לשיווק על כ-27,000 יח"ד ובפועל פרסמה רמ"י מכרזים לבניית 15,300 יח"ד בלבד, בשנת 2008 - כ-24,000 יח"ד לעומת כ-18,000 יח"ד בלבד בפועל ובשנת 2012 - כ-51,600 יח"ד לעומת 33,700 יח"ד בלבד בפועל.

יוצא אפוא כי רמ"י לא פרסמה מכרזים לשיווק קרקעות הכוללים כמות מספיקה של יח"ד שתאפשר עמידה ביעדי השיווק הלאומיים, לפי מה שקבעה במסגרת תכנית העבודה, ובעשותה כן פגעה ביכולת להגדיל את ההיצע בשוק הדיור.

לדעת משרד מבקר המדינה, העובדה שרמ"י לא עמדה ביעדי השיווק תרמה למחסור בקרקע זמינה לבנייה למגורים, בייחוד באזורי הביקוש, וביכולת הגדלת ההיצע מול הביקוש הגדל; ובעקיפין הייתה התנהלותה זו גם אחת הסיבות שתרמו לידי עליית מחירי הדיור.

עוד יצוין כי בהיעדר עדכון ויידוע של הממשלה בדבר אי-עמידה ביעדים לא החזיקה הממשלה, כגוף המתווה את המדיניות, בתמונת מצב מלאה.

חסמים לשיווק קרקע

כאמור, מלאי תכנוני זמין למגורים פירושו תכניות מפורטות מאושרות של קרקע המיועדת למגורים הזמינה לשיווק ליזמים, כדי שאלו יוכלו לאחר הזכייה במכרז לקבל היתרי בנייה.

מדו"ח עתודות קרקע שהפיקה רמ"י במאי 2010 עולה כי בשנת 2010 נמצאו בהליכי תכנון תכניות בהיקף של כ-280,000 יח"ד; וכ-160,000 יח"ד כבר אושרו.

במחקר שערך מכון דש"א בשנת 2010³ נמצא כי ביח"ד שאושרו קיימת כמות לא מבוטלת של יח"ד שאינן ניתנות לשיווק בשל חסמים שונים ולעתים יותר מחסם אחד לתכנית.

עוד נמצא כי ב-33.5% מיחידות הדיור שאושרו במוסדות התכנון במחוז הדרום נרשמו חסמים לשיווק; במחוז ירושלים - ב-50%, במחוז הצפון - 42.8%, במחוז חיפה - 76.4%, במחוז המרכז - 42.4% ובמחוז תל אביב - 57.6%.

3 מכון דש"א, "בחינת הצורך וההשפעות של הצעת הרפורמה בתכנון" (נובמבר 2010).

יוצא אפוא שמתוך מלאי תכנוני מאושר לשיווק של 157,400 יח"ד עמד מלאי התכנוני הזמינות לשיווק (ונטולות חסמים) על 81,231 יח"ד בלבד (כ-52%).

מעיון בתכנוני העבודה של רמ"י לשיווק לשנים 2007-2014 עולה כי מופיע בהן מספר לא מבוטל של יח"ד שלא היו זמינות לשיווק במועד אישור תכנית העבודה אם בשל היעדר תכנוני מפורטות תקפות אם בגלל חסמי שיווק שונים⁴.

משרד מבקר המדינה מעיר כי היעדים בתכנוני העבודה של רמ"י היו נמוכים מלכתחילה מיעדי הממשלה. אם ינוכו יחידות הדיור שלהן חסמי שיווק, הפער אף יגדל.

יתרה מזאת, הצגה של מלאי כה גדול של יח"ד שאינן זמינות לשיווק בתכנית העבודה עלולה להטעות את מקבלי ההחלטות משום שהסיכוי להצליח בשיווקן מוטל בספק.

בהינתן כי אין רמ"י מחזיקה בתכנוני זמינות לשיווק מספיקות, על פי יעדי הממשלה ואף במספרים נמוכים מיעדי תכנוני העבודה שלה עצמה, מן הראוי היה שרמ"י תציג בפני מועצת מקרקעי ישראל והממשלה תמונת מצב אמיתית כדי שיהיה אפשר להיערך למציאת פתרונות להגברת היצע הקרקעות למגורים.

כדי לבחון את זמינות המלאי התכנוני המאושר לשיווק בחן משרד מבקר המדינה את תכנית העבודה לשיווק של רמ"י לשנים 2013-2014. נמצא כי גם בתכנית עבודה זו קיימת כמות גדולה של יח"ד שבפועל אינן זמינות לשיווק.

נמצא כי במסגרת תכנית עבודה זו עיקר חסמי השיווק הוא מחלוקות עם הרשויות המקומיות (62 תכנוניות), חסמים הקשורים לנושאי ביוב וניקוז (54 תכנוניות), פינוי קרקע (41 תכנוניות), חסמי תחבורה למיניהם (34 תכנוניות), חסמי פדיון קרקע (34 תכנוניות), חסמי עתיקות (19 תכנוניות) וחסמי תשתיות לאומיות (15 תכנוניות). כפי שיובהר להלן, חלק ניכר מהחסמים עולים כבר בשלבי המוקדמים של התכנון. להלן דוגמאות:

רמת גן - פרויקט המשטרה (תכנית מפורטת רג/1113): התכנית הזאת נועדה לבניית 200 יח"ד על חלק ממתחם תחנת משטרת רמת גן. התכנית נדונה לראשונה כבר במרץ 1997, אז החליטו רמ"י, משטרת ישראל ועיריית רמת גן כי המשטרה תפנה חלק משטח התחנה. נכון ליולי 2013 פונה חלק מהמתחם אך לא ניתן להתחיל בעבודות כי לטענת המשטרה הן יפריעו לתפקודו השוטף של מרחב דן; לכן, בזמן ביצוע העבודות יש להעביר את תחנת המשטרה בכללותה למבנה קבע או זמני אחר.

בתשובתו מדצמבר 2013 ציין ראש עיריית רמת גן כי משטרת ישראל עדיין מעכבת את הפרויקט משום שטרם איתרה שטח חלופי להעסקת התחנה אליו.

כפר יונה - מקב"ת ינוב (הצ/135/1/2 או צש/70/2/0): במקורה פורסמה תכנית זו במכרז של רמ"י למתן רשות לתכנון ולאופציה לרכישת זכויות במקרקעין, כבר בינואר 1996. לאחר קביעת זוכה במכרז החל התכנון. במהלך השנים שחלפו העלתה המועצה המקומית טענות בדבר חוסר התאמה בין התכנית לצרכים המקומיים. אף שחלפו יותר מ-18 שנים ואף על פי שהתכנית מופיעה בתכנית העבודה לשיווק לשנים 2013-2014 היא טרם שווקה, בעיקר בשל חסמי תשתיות התחבורה.

4 לדוגמה, בשנת 2007 נמצאו ראיות לשיווק מידי (ללא כל חסם) 3,062 יח"ד שהן 53% בלבד מהיעד המוגדר לכאורה בתכנית העבודה לשנה זו.

תל אביב - נס לגויים (תכנית מפורטת תא/2523/במ/14): בעקבות המלצת שר השיכון דנה הוועדה לפטור ממכרז של רמ"י, במאי 1991, בעניין הקצאת הקרקע לעמותה חרדית במטרה להקים קריה חרדית במתחם. התב"ע אושרה כבר בשנת 1993. ראש העיר התנגד להקצאה זו בשל אופי האוכלוסייה החרדית החורג ממאפייני האוכלוסייה באזור. לאחר שהתכנית לא מומשה, נכון לאוגוסט 2013 רמ"י ועיריית תל אביב-יפו מקדמות תכנית חדשה שתחול על שטח של כ-200 דונם הכוללת בנייתן של 1,700 יח"ד. התכנית נמצאת בשלבי הפקדה והיא מופיעה בתכנית העבודה לשיווק של רמ"י לשנים 2013-2014.

חולון - מגדלי נמיר (תכנית מפורטת ח/444): תכנית זו נועדה לבניית 224 יח"ד בשני מגדלים במקום שעמד "המרכז הטכנולוגי נמיר" שהחזקתו והפעלתו מצויות בידי הדיור הממשלתי. ביולי 1999 הוגשה לרמ"י הערכת שמאות שקבעה כי הפרויקט יהיה כדאי כל עוד ייבנו לפחות 240 יח"ד, ככל הנראה בשני מגדלים בני 30 קומות כל אחד. אף שחלפו כ-14 שנה ממועד פרסום הערכת הכדאיות ואף על פי שהתכנית כלולה בתכנית העבודה לשיווק של רמ"י לשנים 2013-2014, המתחם טרם שווק.

יוצא אפוא כי אופן הצגת תכנית השיווק של רמ"י בפני מקבלי ההחלטות - תכנית לשיווק שכללה מספר לא מבוטל של יח"ד שידוע על חסמים לשיווק - לא סיפק תמונת מצב מהימנה של שוק הנדל"ן.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה סביר כי יותר מעשור לאחר מועד תכנונה או אישורה של תכנית מפורטת, יחידות הדיור הכלולות בה עדיין אינן זמינות לשיווק.

בתשובתה של רמ"י ציין מנהל רמ"י כי כדי לפתור את המחלוקות עם הרשויות המקומיות ולשחרר חסמים המעכבים פרויקטים גדולים קיבלה הממשלה החלטה, בספטמבר 2013, שמועצת רמ"י אימצה בנובמבר 2013, הנוגעת לעקרונות החתימה על הסכמי גג עם רשויות מקומיות לטובת הסרת חסמי שיווק ופיתוח. מול כל רשות רלוונטית ייחתם הסכם גג שיאגד בתוכו גם את משרדי הממשלה הרלוונטיים שיסייעו בפיתוח המחלוקות ובהסרת החסמים כדי לאפשר בנייתן של יח"ד מהר ככל האפשר.

מנהל רמ"י ציין למשל את ההסכם עם עיריית קריית גת שיאפשר את שיווקן של כ-2,000 יח"ד בזמן הקרוב. עוד ציין כי צפויים להיחתם בקרוב הסכמים נוספים עם כמה רשויות מקומיות (ראש העין, מודיעין וקריית ביאליק).

משרד מבקר המדינה מציין כי ראוי יהיה לבחון בעתיד את תרומתם של הסכמי הגג לפתרון המחלוקות עם הרשויות המקומיות ולקיצור משך הטיפול בחסמים למיניהם.

כאמור, חלק מהפרויקטים המוזכרים לעיל מופיעים בתכניות העבודה לשיווק של רמ"י ושל משרד הבינוי לשנים 2013-2014, אף שהחסמים הבולטים בהן טרם טופלו למרות הזמן הרב שחלף.

מהביקורת עולה כי רוב החסמים עלו כבר בהליכי התכנון המוקדמים ונמשכו שנים רבות. הועלה כי אם מדובר בחסמי תכנון (כמו תשתיות ותחבורה), מן הראוי לנסות ולפתור חסמים אלו כבר במהלך התכנון ולפני מתן תוקף לתכנית כדי שבסופו של דבר תאושר תכנית מפורטת נטולת חסמים וזמינה לשיווק. באופן הזה יהיה אפשר להגדיל את המלאי התכנוני של היצע הקרקעות הזמינות לשיווק ולאמוד באופן מדויק יותר את המועד הריאלי לשיווקן.

עסקאות מקרקעין

עסקאות שנחתמו בפועל ביחס למכרזים שפרסמה רמ"י כאמור, לקבלת תמונה מהימנה על הצלחה בשיווקים יש לבחון את מספר יחידות הדיור שבגינן נחתמות בסופו של דבר עסקאות.

נמצא כי רמ"י ומשרד הבינוי הציגו בפרסומיהם את מספר יחידות הדיור שפורסמו לשיווק, אף שכאמור השיווק מממש רק כאשר נחתמת עסקה בין הזוכה במכרז ובין רמ"י. מבקר המדינה מעיר כי רמ"י ומשרד הבינוי לא הציגו תמונה מדויקת של כמות יחידות הדיור ששווקו בהצלחה.

בהשוואה שערך משרד מבקר המדינה בין מספרי יחידות הדיור שפורסמו במכרזים במהלך 2007-2014 ובין מספר יחידות הדיור שנכללו בעסקאות שנחתמו בפועל (תוצאת מכרזים בלבד) נמצאו פערים גדולים.

לוח 1

יח"ד שפורסמו במכרזים ויח"ד שנכללו בעסקאות שנחתמו בפועל, 2007-2014

שנה	יח"ד שפורסמו במכרזים	יח"ד בעסקאות שנחתמו בפועל (כתוצאה ממכרז)
2007	15,365	4,647
2008	17,627	7,165
2009	20,577	9,975
2010	25,583	16,715
2011	39,444	18,277
2012	33,665	9,102
2013	29,971	20,126
2014 (עד יולי)	17,390	10,979
סה"כ	199,622	96,986

מהנתונים המוצגים עולה כי היקף העסקאות שנחתמו משנת 2007 עד יולי 2014 היה כ-49% (בממוצע) ממספר יחידות הדיור שפורסמו במכרזים. עוד יצוין כי מספר העסקאות שנחתמו בשנים 2007-2013 מהווה 37% בלבד מיעדי השיווק השנתיים שקבעה רמ"י במסגרת תכניות העבודה שלה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי היה שרמ"י ומשרד הבינוי יבחנו את הסיבה להיעדר מימושם של יותר מ-50% מהמכרזים שפורסמו. עליהם להפיק את הלקחים הנדרשים כדי לשפר את אופן שיווק יחידות הדיור.

עסקאות שנחתמו במקרקעין בפועל ביחס ליעדי הממשלה לקבלת תמונה מהימנה על אופן השגת יעדי השיווק יש לבחון אותם על פי מספר יחידות הדיוור שבגינן נחתמו עסקאות, מכיוון שלעתים לא כל יחידות הדיוור שפורסמו במכרז אכן שווקו.

משרד מבקר המדינה בחן את מספר יחידות הדיוור ששיווקן הסתיים בעסקאות (בפטור ממכרז ובמכרז) ביחס ליעדי השיווק שהוכתבו בהחלטות הממשלה, בשנים 2007-2013. בדיקה זו העלתה כי בשנים האמורות נחתמו עסקאות שכללו יח"ד בהיקף של כ-66% (בממוצע) מיעדי הממשלה. יש לציין כי בשנת 2012 נחתמו עסקאות שכללו יח"ד בהיקף של 38% בלבד מיעדי הממשלה. לעומת זאת, בשנת 2013 נחתמו עסקאות שכללו יח"ד בהיקף הגדול ב-20% מיעדי הממשלה.

משרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 כי בשנים 2013-2014 עומדת הממשלה ביעדים אשר הציבה לעצמה הן בתכנון והן בשיווק.

התאמת השיווק לגידול במשקי הבית במחוזות

מעבר לחשיבות שבהשגת יעדי השיווק ובהגברת קצב השיווק באופן ניכר, עולה הצורך גם בהתאמת השיווק לאזורי הביקוש ולגידול במשקי הבית במחוזות השונים. ככל שהשיווק ייעשה באופן מכוון ואיכותי יותר, דהיינו שיווק באזורי ביקוש על פי הגידול בקצב האוכלוסייה וצורכי הציבור, כך יצלח יותר. אם לא ייעשה השיווק באופן האמור, רוב סיכויי להיכשל או להביא לידי הצפה באזורים מסוימים, ואזורי הביקוש יוותרו ללא כל מענה לביקושי הציבור ולצורכי משקי הבית.

התאמת השיווק לגידול במשקי הבית

כאמור, בנושא ייזום התכנון, כמו גם בנושא השיווק, ניתן לצפות כי מספר יחידות הדיוור המפורסמות על מקרקעי ישראל ושבגינן נחתמו עסקאות, יתאים לגידול היחסי במשקי הבית במחוזות.

מבדיקת הגידול היחסי במשקי הבית במחוזות לעומת העסקאות שנחתמו, בקרקעות שאינן פרטיות, בשנים 2007-2012, עולה כדלקמן:

לוח 2

הגידול היחסי במשקי הבית ומספר יחידות הדיור בעסקאות שנחתמו לפי מחוזות, 2012-2007

מחוז	גידול יחסי במשקי הבית	מספר יח"ד בעסקאות שנחתמו (בפטר ובמכרז)	היחס בין הגידול היחסי במשקי הבית ובין העסקאות שנחתמו (בפטר ובמכרז)
הדרום	27,500	16,900	61%
הצפון	32,736	20,181	62%
חיפה	17,340	11,929	69%
המרכז	65,764	25,696	39%
תל אביב	21,995	5,555	25%
ירושלים	22,748	18,522	81%
סך הכול	188,083	98,783	53%

כעולה מן הנתונים, בעוד שהגידול היחסי במשקי הבית עמד על 188,083, נחתמו עסקאות לגבי 98,783 יח"ד; כלומר נרשם מחסור של כ-50% ביח"ד לגביהן נחתמו עסקאות. מחסור זה ניכר בייחוד במחוז תל אביב (25%) ובמחוז המרכז (39%).

יוצא אפוא כי בשנים 2012-2007 לא הייתה כל התאמה בין הגידול היחסי במשקי הבית ובין מספר יחידות הדיור שבגינן נחתמו עסקאות, וממילא לא שיווקה רמ"י מלאי קרקעות שהתאים לביקושים הצפויים באותם מחוזות. הדבר יצר פער הולך וגדל של ביקוש מול היצע, ובעקפיין גרם לעלייה במחירי הדיור. הגדלת ההיצע של קרקעות למגורים באופן שוטף, ולא רק בעתות משבר ומצוקה בשוק הדיור, עשויה הייתה ליצור תחרות בשוק שתשפיע לטובה על מחירי הדיור. לכן בבואה לקבוע את תכנית השיווק שלה, מן הראוי שרמ"י תתייחס לגידול הצפוי במשקי הבית בחלוקה למחוזות ולאזורים ספציפיים.

אופן הצגת נתוני השיווק

בנתונים שהציגו רמ"י ומשרד הבינוי בדוחות הסטטיסטיים השונים קיימות אי-התאמות. לעתים נספרו יח"ד ששווקו באמצעות מכרז בלבד ולעתים נספרו גם יח"ד ששווקו באמצעות מחיר למשתכן. לפעמים נספרות גם יחידות הדיור ששווקו בפטר ממכרז, ולא בכל הדוחות נספרות יחידות הדיור בניהולה של חברת עמידר. כמו כן, לא תמיד מופיעים הנתונים בניכוי ביטולים.

לדוגמה, בין נתוני השיווק לשנת 2009 שפורסמו בדוח הפעילות של רמ"י ובין אלו שפורסמו בחוברת המידע "ענף הבנייה בישראל ניתוח כלכלי - 2012" של משרד הבינוי נרשם פער של יותר מ-4,000 יח"ד; ובשנת 2011 נרשם פער של כ-10,000 יח"ד.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהמידע בדבר יחידות הדיור שפורסמו ונחתמו בגינן עסקאות יוצג באופן עקבי ושיטתי ובהתאמה בין הגופים הרלוונטיים; הכול כדי להציג תמונת מצב מהימנה ואמינה של שוק הדיור שתאפשר קיומו של תהליך קבלת החלטות אסטרטגיות, קביעת יעדים נכונים ובניית מדיניות התואמת למצב השוק.



מועצת מקרקעי ישראל אמונה על קביעת מטרות ויעדים קרקעיים ועל קביעת מדיניותה של רמ"י. אולם לאורך שנים לא קבעה מועצת מקרקעי ישראל מדיניות ברורה בנושאי השיווק ולא קיבלה החלטות מפורשות הנוגעות לשיווק מקרקעין למגורים שמכוחן ייגזרו המדיניות, המטרות והיעדים הספציפיים של רמ"י ושל משרד הבינוי.

רמ"י ומשרד הבינוי לא עמדו ביעדי הממשלה לשיווק. יתרה מזאת, לא נמצא כי התקיים דיון או בירור כלשהו במסגרת גופים אלו בנוגע לאי-השגת היעדים. רמ"י ומשרד הבינוי גם לא ניתחו מצב זה, וממילא לא העלו בפני הממשלה את חוסר יכולתם לעמוד ביעדים שקבעה, כדי לאפשר לה להיערך למתן פתרונות אלטרנטיביים להשגת יעדי השיווק.

נוסף לכך, נראה כי רמ"י לא הציגה לממשלה תמונת מצב מלאה של שוק הנדל"ן, שתאפשר לה לקבוע יעדים ריאליים בהחלטותיה הנוגעות לנושא זה התואמים למידע השיווקי המצוי בידיה.

רמ"י ומשרד הבינוי לא התאימו את השיווק של יחידות הדיור להתפתחות אזורי הביקוש למגורים ולגידול משקי הבית, על פי המחזות השונים בארץ.

חלק ניכר ממלאי הקרקעות המופיע בתכניות העבודה לשיווק של רמ"י ושל משרד הבינוי אינו זמין בפועל לשיווק בשל חסמים למיניהם. בעקבות כך נרשם פער גדול בין מספר יחידות הדיור המופיע בתכנית העבודה למספר המפורסם לשיווק. פער גדול נוצר גם בין מספר יחידות הדיור שפורסמו ובין מספר יחידות הדיור שבגינן נחתמו בפועל עסקאות.

פרק שמיני מחירי הקרקע (מקרקעי ישראל)

שיטת שיווק הקרקעות הנפוצה של רמ"י היא באמצעות מכרז שבו נקבע מחיר מינימום לקרקע. נקודת המוצא היא שאת עלות הקרקע יכסה היזם באמצעות מחיר הדירה שיקבל מהרוכש. יוצא אפוא שההצעות נגזרות מהמחיר הצפוי של הדירה בשוק.

למחיר הקרקע חלק מרכזי במחירי הדיור. כאשר היצע הקרקעות למגורים קטן באופן יחסי ואינו נותן מענה לביקוש, מחירי הדיור עולים ובהתאם גם מחירי הקרקע. אם כך, ככל שישווקו יותר קרקעות יגדל ההיצע; הדבר ימתן את עליית מחירי הדיור ועשוי למנוע את העלייה במחירי הקרקע.

קביעת מחיר הקרקע המיועדת לשיווק נעשית באמצעות שמאי הקובע את המחיר על פי מספר פרמטרים ובהם מחירי הדיור באזור המיועד לשיווק. לאחר קביעת מחיר הקרקע רמ"י משווקת את הקרקע בהנחה מהערך המקסימלי שנקבע, וזאת על פי מפת אזורי העדיפות שקבעו הממשלות לאורך השנים ולפי החלטות מועצת מקרקעי ישראל בדבר גובה ההנחה.

מחירי הקרקע מול מחירי הדיור

לפי מחקר שנערך בבנק ישראל¹, מסד הנתונים לחישוב המחיר הוא תוצאות המכרזים שרמ"י פרסמה בנוגע למקרקעין שנועדו לבנייה למגורים רוויה או נמוכה או צמודת קרקע (כ-89% בבנייה רוויה).

מהמחקר עולה כי מחיר הקרקע הוא מרכיב מהותי במחיר הדירה לצרכן, בייחוד באזורי ביקוש. בישראל מחיר הקרקע, בממוצע כלל-ארצי לשנים 2009-2010, מתקרב ל-33% ממחיר הדירה לצרכן. במרכז הארץ חלקה של הקרקע גבוה בהרבה מאשר בפריפריה².

עם זאת, נמצאו הבדלים בשינויים במחירי הקרקע ובמחירי הדיור בין מרכז הארץ לפריפריה. בשנים 2006-2011 עלו מחירי הקרקע ליח"ד בבנייה רוויה באזור המרכז בכ-60% וכך גם מחירי הדיור; בפריפריה עליית מחירי הקרקע הייתה מתונה יותר (כ-15%) לעומת עלייה של מחירי הדיור בכ-50%.

1 בנק ישראל, "התפתחות מחירי קרקע למגורים בשנים 1998-2012" (5.6.13).

2 בשער השני לעיל, בפרק "השלכות צעדי מיסוי מקרקעין", צוינה טיטוט מחקר שהזמין משרד הבינוי ובה הובאו נתונים שונים במעט הנוגעים לשיעור של מחיר הקרקע ממחיר הדירה. טיטוט המחקר התמקדה בפרויקטים שהקרקע שלהם נרכשה בשנים 2007-2009 וצוין בה שמשנת 2008 חלה עלייה חדה הן במחירי הקרקעות הן במחירי הדירות, בעיקר באזורי הביקוש. לפיכך, סביר שהנתונים בטיטוט המחקר מייצגים פרויקטים שבהם משקל הקרקע מסך העלות נמוכים לעומת מחירם במועד הכנת טיטוט המחקר.

מהנתונים עולה כי במרכז הארץ אחוז התייקרות הקרקע תואם לאחוז עליית מחירי הדיור, דהיינו ביקוש גבוה לדיור והיצע מוגבל של קרקע לבנייה. לעומת זאת, בפריפריה שבה רוב הקרקעות מצויות בניהולה של רמ"י, המתאם חלש יותר; וזאת משום שניתן למתן את עליית מחירי הדיור באמצעות שיווק נרחב של קרקעות בפרק זמן קצר יותר. יוצא אפוא ששיווק נרחב של קרקע עשוי לתרום לירידה במחירי הדיור.

עם זאת, נמצא כי גם כאשר מחיר הקרקע במכרזים שפרסמה רמ"י לכאורה ירד הן במרכז הארץ הן באזורי עדיפות לאומית, הוזלה זו אינה באה תמיד לידי ביטוי במחירי הדיור.

פעילות רמ"י להורדת מחירי הקרקע ותוצאותיה

הורדת מחירי המינימום במכרזים

על פי נתונים³ נקטה רמ"י כמה פעולות שיביאו לידי ירידת מחירי הדיור ובהן הורדת מחיר המינימום במכרזי הרשות מ-50% מהערכת השמאי ל-35% במרכז הארץ ול-25% באזורי עדיפות לאומית, כחלק מיישום המלצות ועדת טרכטנברג. נוסף לכך, רמ"י הקלה על הקבלנים את פריסת התשלומים על הקרקע, ואף נתנה תמריצים ליזמים שסיימו את הבנייה בתקופה קצרה מהמתוכנן, שיכלו להגיע עד לכדי 15% ממחיר הקרקע.

על פי ניתוח מכרזי הקרקע של רמ"י, משנת 2012 החלה להסתמן מגמה של ירידה במחירי הקרקע, בעיקר בבנייה רוויה, לעומת מחירי הדיור שבהם חלה עלייה חדשה משנת 2008 ונמשכה גם בשנת 2013.

לצורך ניתוח השינוי במחירי הקרקע נבדקו נתוני שיווק של בנייה רוויה בכמה ערים מתוך התמקדות באזורי ביקוש. לצורך הניתוח נבדקו אותן ערים, אותן שכונות ואותן תכניות.

מהנתונים עולה כי פעילות רמ"י הביאה לידי ירידה במחירי הקרקע, בייחוד באזורי ביקוש, אך זו לא באה לידי ביטוי במחירי הדיור. מניתוח ראשוני של מכרזי רמ"י שפורסמו בשנת 2013 עלה כי המצב במשק והצהרות הממשלה בנושא הורדת מחירי הדיור מעוררים בקרב היזמים ציפייה לירידה או לפחות להתמתנות בעליית מחירי הדיור. לפיכך, במכרזי רמ"י היזמים מגישים הצעות נמוכות יותר באופן יחסי. חרף זאת טרם ירדו מחירי הדיור.

בתשובתו ציין מנהל רמ"י כי לנוכח המאמצים בשיווק קרקעות נמדדה בשנים 2012-2013, על פי נתוני רמ"י, ירידה ממוצעת של כ-30% במחירי הקרקע ליח"ד, שלא באה לידי ביטוי במחיר יחידת הדיור.

משרד מבקר המדינה מציין כי כפי שהשתקף בנתונים, ירידה לבדה במחירי הקרקע, ללא כל טיפול בהיצע הכולל של יח"ד זמינות לשיווק, לא הביאה לידי הוזלה במחירי הדיור.

מכירת זכויות על קרקע שנקנתה במכרז של רמ"י

כאמור, מחיר הקרקע נקבע לפי היקף הביקוש. כל עוד הביקוש יהיה גבוה מההיצע הצפוי, גם למחיר נמוך של קרקע לא תהיה בהכרח השפעה של ממש על מחיר יחידת דיור. הביקוש הגבוה

3 דין וחשבון על פעולות מינהל (רשות) מקרקעי ישראל לשנת התקציב 2012, מספר 52 (התשע"ג-2013), עמ' 11-13.

ליח"ד לא יוצר בהכרח תמריץ לזום להוריד את מחירי יחידות הדיור, גם אם מחיר הקרקע נמוך באופן יחסי. בדרך כלל, לא ניתן לבודד את מחיר הקרקע מהמחיר שבו נמכרת יחידת דיור. אולם הזים מוכר לעתים את הקרקע במחיר גבוה מהמחיר שהוא שילם לרמ"י ואת הרווח הוא גורף לכיסו.

לדוגמה, בפרויקטים "עיר ימים" בנתניה ובעיר חריש מכרה רמ"י את הקרקע לזום פרטי במחיר לכאורה נמוך משווי השוק. על פניו, מהלך זה אמור היה להוזיל חלק ניכר מעלויות הקבלן וכפועל יוצא להוזיל גם את מחיר יחידת הדיור לרוכש הפרטי. בפועל, שני היזמים שזכו במכרז הקרקע של רמ"י העדיפו למכור את הקרקע במחיר גבוה יותר ממחיר הקנייה מרמ"י ולגרוף את הרווח לכיסם.

מהדוגמאות עולה שכבר בעת פרסום המכרז היו בשוק רוכשים פוטנציאליים (שלא זכו במכרז) שהיו מוכנים לשלם על הקרקע מחיר גבוה יותר מהמחיר שנקבע במכרז ושולם לרמ"י. אם כך, בפועל מחיר הקרקע גבוה מהמחיר שנקבע במכרז, לכן מחירי יחידות הדיור בפרויקטים אלו לא ישקפו בהכרח את המחיר הנמוך יחסית של הקרקע שנקבע במכרז.

יוצא אפוא שבסופו של דבר מחירי הדיור לא ישקפו בהכרח את המחיר הנמוך יחסית של הקרקע שהמדינה קיבלה בעבורה, אלא ישקפו את גובה הביקוש ליח"ד בפרויקט כלשהו או באזור מסוים, וכפועל יוצא ישקפו גם את המחיר שהזים יהיה מוכן לשלם בעבור הקרקע.

לדעת משרד מבקר המדינה, פעולות של הורדת מחיר הקרקע ללא ביצוע פעולות משלימות להורדת מחיר של יחידת דיור פוגעות ביכולתם של הגופים הרלוונטיים להוריד או לכל הפחות למתן את מחירי הדיור. מן הראוי שרמ"י תגביר את קצב שיווק הקרקעות בד בבד עם ביצוע פעולות נוספות שיבטיחו את השתקפותה של ההוזלה גם במחירי הדיור לרוכש הפרטי.

בתשובתו כתב מנהל רמ"י כי לא ניתן להוריד את מחירי הדיור במדינה ללא קביעת מחיר קבוע ליחידת דיור באזור מסוים - "מחיר מטרה" - שיהיה נמוך בכ-15% ממחיר השוק שלה. עוד ציין כי מהלך כזה יהיה אפקטיבי אם תשווק כמות גדולה של יח"ד במחיר מטרה באזורי ביקוש, שישפיעו על כל שוק הדיור. ללא מהלך כזה, היכול להתבצע רק בידי הממשלה, לא ניתן בעת הזאת להוריד את מחירי הדיור בישראל.

בתשובתו מינואר 2014 מסר סגן הממונה על אגף התקציבים כי אכן ניתן לקבוע מחיר מטרה, אך רק כאשר כמות גדולה של יח"ד משווקת באזורי ביקוש בתוך פרק זמן קצר. מאחר שלמדינה אין מלאי גדול של קרקעות זמינות לשיווק באזורי ביקוש, הרי שיווק כמות קטנה יחסית של יח"ד במסגרת מחיר מטרה עשוי לגרום לכישלון המכרזים בשל הפגיעה ברווחיות היזמים, או לחלופין מתן הטבות גדולות למתי מעט, מהלך שלא ישפיע באופן מהותי ורחב על מחירי הדיור.

הוא ציין כי שימוש בשיטת מחיר מטרה דורש פיקוח אינטנסיבי מצד המדינה על עמידת הקבלן בהתחייבויותיו, ובהן עמידה בסטנדרט הבנייה לפי המפרט הטכני, היקף עבודות הגמר ולבסוף מחיר יחידת הדיור לקונה. פיקוח כזה דורש היערכות מיוחדת והקצאת משאבים ועלול להגביר את החיכוך בין הקבלן למדינה.



משרד מבקר המדינה מציין כי הוזלה של מחירי הקרקע מצד רמ"י, בלי שתלווה בהגדלה ניכרת של היקף שיווק הקרקע למגורים, לא תתרום בהכרח להוזלה במחיר יחידת הדיור לצרכן.

לכן, יש לבחון הוזלה במחיר הקרקע ליזם בד בבד עם איתור פתרונות נוספים שישקללו הנחות והקלות הנובעות מעלות הקרקע ליזם, ויבואו לידי ביטוי במחירי הדיור; והכול מתוך תיאום מלא בין כל הגורמים הרלוונטיים הנוגעים לשוק הדיור.

יצוין כי באפריל 2014 קיבלה הממשלה החלטה להנחות את רמ"י לשווק קרקעות בשיטת מחיר מטרה בשנים 2014-2019. הכוונה הטמונה בהחלטה זו היא לשווק בשנים האמורות כ-66,000 יח"ד בכנייה רוויה על פי כללים והנחיות ספציפיים שתקבע רמ"י.

פרק תשיעי

מימוש תכניות למגורים -

פיתוח הקרקע ותהליכי רישוי הבנייה

מימוש תכניות למגורים הוא השלב האחרון בשרשרת הייצור. השלבים החשובים בתהליך המימוש של התכניות מצויים באחריות השלטון המקומי. כאמור, הרשויות המקומיות נושאות באחריות לביצוע עבודות הפיתוח של תשתיות מוניציפליות שהן תנאי הכרחי לבניית שכונות מגורים, והרשויות הן אלו המוסמכות לקבל החלטות בתהליכי רישוי הבנייה. בפרק על שיווק קרקעות לעיל הוצגו חסמים המונעים שיווק של קרקע למגורים ובסופו של דבר ללא שיווק הקרקע התכנית אינה מתממשת. פרק זה ירחיב את היריעה בסוגיית מימוש תכניות למגורים ויוצגו בו ממצאים הנוגעים לחסמים נוספים המעכבים מימוש תכניות בכלל הקרקעות.

תהליכי מימוש תכניות למגורים

על פי חוק התכנון והבנייה, כדי לבנות על קרקע ולהשתמש בה ישנו צורך בהיתר בנייה לכל מבנה ומבנה. ככלל, הוועדות המקומיות או רשויות הרישוי המקומיות מוציאות את היתרי הבנייה בדרך שנקבעה בחוק ובתקנות. בסעיף 145(ז) לחוק נקבע כי היתר בנייה מותנה באישור תכנית עם הוראות מפורטות (כמו פירוט ייעודי הקרקע, הגדרת קווי בניין, מספר הקומות ושטחי הבנייה המותרים).

תהליך רישוי הבנייה מצוי אפוא בנתיב הקריטי של שרשרת הייצור - אין בנייה ללא היתר ואין היתר ללא תכנית. אולם מימוש תכניות למגורים והגשת בקשות להיתר בנייה ייתכנו רק אם יתקיימו תנאים נוספים כמפורט להלן:

חלוקת הקרקע למגרשים ולחלקות ורישום בפנקס המקרקעין: בסעיף 137 לחוק התכנון והבנייה נקבע כי לא יינתן היתר בנייה לקרקע אלא על פי תשריט חלוקת קרקע שאושר, או באין תשריט כאמור - בהסכמת הוועדה המחוזית. הכללים לחלוקה של הקרקע למגרשים ולחלקות, לרבות חלוקה מחדש, וההיבטים הקנייניים והשמאיים הכרוכים בכך מפורטים בחוק ובתקנותיו. בחוק נקבעו גם עקרונות לחלוקה מחדשת של הקרקע, ובתקנות נקבע כי יש להכין טבלאות המפרטות את הקצאת הקרקע ואת האיזון של שווי החלקות והמגרשים לאחר החלוקה מחדש (להלן - טבלת איזון). לפי תקנה 11 בתקנות התכנון והבנייה (תכנית איחוד וחלוקה), התשס"ט-2009, אין להוציא היתר לבנייה בקרקע שהוועדה המקומית לא אישרה בעבורה תכנית לצורכי רישום בפנקס המקרקעין.

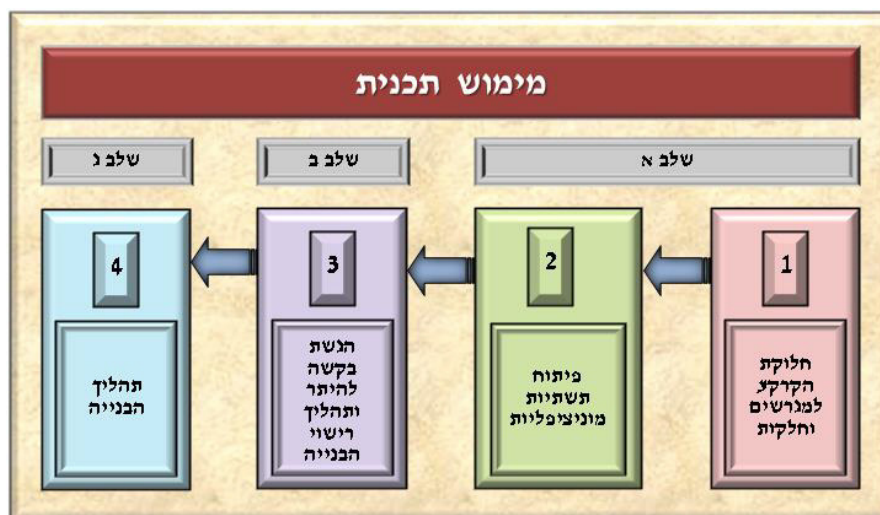
יוצא אפוא שאם התכניות המפורטות המאושרות החלות על הקרקע לא כללו הוראות בדבר חלוקת הקרקע למגרשים ולחלקות, לא ניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה אלא אם תאשר הוועדה המקומית גם תשריט חלוקת קרקע וגם תכנית לצורכי רישום.

פיתוח תשתיות מוניציפליות: לשם הקמתן של שכונות מגורים חדשות שבהן מאות ואף אלפי יח"ד, נדרש לתכנן ולבנות תשתיות בתוך השכונות עצמן, ולפעמים גם מחוצה להן. ביצוע עבודות הפיתוח ובניית חלק ממוסדות הציבור הם באחריותן של הרשויות המקומיות והם כרוכים

בעלויות גבוהות. לרשויות המקומיות ניתנה סמכות לגבות אגרות והיטלים מבעלי הנכסים¹ בשכונות המוקמות כדי לממן את פיתוח התשתיות, והן עושות זאת מכוח חוקי עזר שהן מחוקקות ובאמצעות גביית היטלים ואגרות מכוח חוק התכנון והבנייה.

הגשת בקשה להיתר בנייה ותהליך הרישוי: כדי לקבל היתר בנייה לא די בקיום התנאים המפורטים לעיל. בעל הזכויות בקרקע נדרש להגיש בקשה להיתר בנייה במתכונת מסוימת שנקבעה בחוק התכנון והבנייה ובתקנותיו.

להלן תרשים המסכם באופן עקרוני את תהליך מימוש התכניות:



משך תהליכי מימוש תכניות מפורטות

בביקורת נבדקו תהליכי המימוש של תכניות מפורטות למגורים בשבע רשויות מקומיות גדולות. לשם כך אושרו תכניות למגורים שאושרו בשנים 2002-2012 וכוללות יותר מ-50 יח"ד. נבדקו מהם הגורמים שעיכבו את הגשת הבקשות להיתרי הבנייה, כמה היתרי בנייה ניתנו ומהו משך הזמן הכולל שחלף מאישור התכניות עד מתן ההיתרים. להלן הפרטים:

1 כמו היטלי השבחה ואגרות בנייה.

לוח 1

**מספר יחידות הדיור שניתנו להן היתרי בנייה מכוח תכנית שאושרו ברשויות מקומיות
נבחרות, 2012-2002**

הרשות המקומית	מספר התכניות שנבדקו	מספר יחידות הדיור בתכניות שנבדקו	מספר יחידות הדיור שניתנו להן היתרי בנייה ושיעורן מסך יחידות הדיור בתכניות שנבדקו	משך הזמן מאישור התכנית עד מתן היתרי בנייה	גורמים עיקריים המעכבים את מימוש התכניות
ראשון לציון	15	5,745	2,324 (40%)	כ-5 שנים	- עיכובים בחלוקת הקרקע - קושי במימוש תכניות להתחדשות עירונית
נתניה	20	4,517	427 (9.5%)	כ-4 שנים	- קושי לממן את עבודות הפיתוח
רחובות	7	3,807	1,682 (43%)	כ-5 שנים	- המגזר הפרטי קובע את עיתוי המימוש
הוד השרון	22	4,964	3,375 (68%)	כ-4 שנים	- המגזר הפרטי קובע את עיתוי המימוש
פתח תקווה	27	10,572	5,170 (49%)	כ-4 שנים	- עיכובים בחלוקת הקרקע - קושי לממן את עבודות הפיתוח
					- המגזר הפרטי קובע את עיתוי המימוש
חיפה	23	6,320	600 (9%)	כ-5 שנים	- קושי לממן את עבודות הפיתוח
					- המגזר הפרטי קובע את עיתוי המימוש
באר שבע	22	10,950	2,525 (23%)	יותר מ-8 שנים*	- היעדר שיווק קרקעות - ביקושים נמוכים

* על פי נתוני עיריית באר שבע, היתרי הבנייה למבני מגורים שניתנו בשנים 2005-2012 הוצאו מכוחן של תכניות שאושרו בשנים 1991-2004.

מהנתונים עולה כי רק חלק מיחידות הדיור בתכניות שאושרו מתממשות. ברוב הרשויות, מספר יחידות הדיור שניתן להן היתר בנייה בתכניות שנבדקו קטן מ-50%; בחיפה ובנתניה שיעור מימוש התכניות נמוך מאוד, כ-10% בלבד. נוסף על כך, בכל הרשויות שנבדקו חולפות כמה שנים ממועד אישור התכניות עד מתן היתר בנייה.

בתשובתו מאפריל 2014 מסר משרד הפנים כי הוא פועל, בשיתוף עם משרדי ממשלה אחרים, לגיבוש תכנית עבודה משותפת לקידום תכניות גדולות למגורים ולהסרת חסמים המעכבים אישור תכניות או שיווק קרקעות.

בתשובתה מאפריל 2014 מסרה עיריית רחובות כי היא הציבה יעד לבנייה של יותר מ-20,000 יח"ד עד 2025 (כולל דיור בר השגה) והיא מקדמת תכנית מתאר שתאפשר זאת. עוד מסרה כי ברחובות המלאי התכנוני עומד על כ-5,000 יח"ד וכ-1,500 מהן צפויות להיבנות בשנים הקרובות.

בתשובתה ממאי 2014 מסרה עיריית חיפה כי היא מקדמת תכניות למגורים כדי לתת פתרונות למצוקת הדיור ולהגדיל את מלאי הדירות (כולל דיור בר השגה). היא הוסיפה כי בשני אזורים בעיר הוחל בבנייתן של כ-3,000 יח"ד. העירייה ציינה כי היא קידמה גם תכניות להתחדשות עירונית הצפויות להוסיף אלפי יח"ד בטווחים הקצר והבינוני. לדעת העירייה, הקמת שכונות מגורים בחיפה תאפשר להימנע מבנייה בשטחים פתוחים במרכז הארץ ותשיג את יעד פיזור האוכלוסייה.

גורמים המעכבים מימוש תכניות

תהליכי חלוקת הקרקע למגורים ולחלקות : כאמור, מתן היתר בנייה מותנה באישור תשריט של חלוקת הקרקע בין בעלי הזכויות על המקרקעין ליחידות קנייניות - מגרשים וחלקים, הכנת טבלאות איוון ורישומן של הזכויות בפנקס המקרקעין. בתהליכים אלו מתגלעים לא אחת סכסוכים בדבר חלוקת הזכויות בין בעלי הזכויות על הקרקע, המעכבים במשך זמן רב את מימוש התכניות עד שהצדדים מגיעים לידי הסכמה. לעתים התכניות המאושרות שהושקעו בהן מאמצים ומשאבים רבים, אף אינן מגיעות לכדי מימוש.

בביקורת נמצא כי תהליכי חלוקת הקרקע עשויים להימשך כשנה ויותר. למשל, בפתח תקווה אושרו מתחילת שנות התשעים של המאה העשרים היתרי בנייה לכ-25,000 יח"ד, בעיקר בתכניות גדולות בקיבולתן. בתכניות רבות מהן הייתה הוועדה המקומית צריכה לאשר טבלאות איוון לפני מתן ההיתרים, והדבר עיכב בכמה שנים את הוצאתם בשל מחלוקות עם חלק מבעלי הקרקע. גם תהליכי הפקעות של קרקע לצורכי ציבור מעכבים את תחילת עבודות הפיתוח ובהמשך גם את מתן ההיתרים. בחיפה נמצא מקרה (תכנית חפ/2266) שבו החלוקה למגרשים התעכבה כשנתיים משום שלא ניתן אישורה של רמ"י להפקעת שטחים לטובת הציבור.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים לבחון דרכים לייעל את תהליכי האישור של תשריטי החלוקה ושל הפקעות השטחים, בשיתוף עם הרשויות המקומיות. למשל, יש לבחון את השלב בהליכי התכנון שבו ראוי להכין את תשריטי החלוקה ואת הדרכים ליישוב מחלוקות בנושא.

בתשובתו מאפריל 2014 מסר משרד הפנים כי הוא נערך למבצע הדרכה נרחב בעקבות תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה. ההדרכות יעסקו גם בנהלים שעניינם רישום קרקע וחלוקתה והפקעות השטחים. עוד מסר כי בגיבוש שלב ב של הרפורמה בחוק התכנון והבנייה יישקל הצורך לעגן בו דרכים לייעולם של תהליכי רישום והפקעות.

בתשובתה ממאי 2014 כתבה עיריית נתניה כי כבר בתחילת הליכי התכנון של תכניות חדשות היא משתפת שמאים וכלכלנים במטרה לקדם את פיתוח התכניות ומימושן.

בתשובתה מאפריל 2014 ציינה עיריית הוד השרון כי הכנת תשריטי חלוקת הקרקע ויישוב מחלוקת בנושא אינם מעכבים את תהליך הרישוי משום שהוועדה המקומית מאפשרת לקדם בעת ובעונה אחת את תהליכי חלוקת הקרקע ואת תהליכי הרישוי.

עיכוב בפיתוח תשתיות מוניציפליות : תכנון התשתיות המוניציפליות וביצוע עבודות הפיתוח הוא שלב הכרחי נוסף (במקרה של הקמת שכונות מגורים חדשות) שיש להשלימו לפני מתן היתרי בנייה, ולעתים הוא נמשך כשנתיים עד שלוש שנים. בביקורת נמצא כי פיתוח

התשתיות מתעכב לעתים משום שלחלק מהרשויות המקומיות אין די מקורות מימון לביצוע. כאמור, לרשויות המקומיות ניתנה סמכות לגבות אגרות והיטלים מבעלי הנכסים (להלן - אגרות הפיתוח) כדי לממן את פיתוח התשתיות.

אולם במקרים רבים אגרות הפיתוח אינן מעודכנות ואינן תואמות את העלויות בפועל. כמו כן, אפשר לגבות את האגרות האלו רק לקראת הוצאת היתר הבנייה (לאחר ביצוע עבודות הפיתוח) וחלק מהרשויות המקומיות סובלות מהיעדר תזרים מזומנים המאפשר לממן את ביצוע העבודות עד מועד גביית ההיטלים.

אגרות הפיתוח הן תשלומי חובה המגיעים עד כדי סכומי עתק. על פי הערכות שמאיות מקובלות היה שיעורן בשנת 2005 כ-7% ממחירו של כל נכס מקרקעין בנוי באזורי ביקוש, ובפריפריה - אף יותר מכך.² רשויות מקומיות נהגו בעבר לכרות הסכמים עם היוזמים הבונים את בנייני המגורים בשכונות החדשות, ובהם הטילה עליהם לבצע גם את עבודות הפיתוח של התשתיות הציבוריות בשכונות בתמורה לפטור מלא או חלקי מתשלום ההיטלים והאגרות שהם חבים בהם על פי חוק.³ עם היתרונות הגלומים בכריתת הסכמים כאלו נמנים מהירות הביצוע והחיסכון בעלויות.

בעניין זה קבע בית המשפט העליון⁴ כי כריתת הסכמים עם יזמים אינה עולה בקנה אחד עם סמכות הרשות המקומית, לכן הסכמים אלו אינם חוקיים; דהיינו, "סמכותן של רשויות מקומיות לגבות תשלומי חובה מותנית ומתחממת להוראות החוק המתאימות. סמכות זו אינה נתונה לשיקול דעת הרשות ואין בכוחה להתנות על סמכות זו בהסדרים הסכמיים". עוד קבע בית המשפט כי נטל ביצוע עבודות הפיתוח מונח על כתפי הרשות המקומית, ועל הבעלים או המחזיק במקרקעין לשלם לה אגרות פיתוח. כדי שעירייה תוכל להפקיד בידי יזם ביצוע עבודות פיתוח במקומה, עליה לעשות זאת במסגרת דיני המכרזים, ואז ניתן יהיה גם לקזז את התשלום ליזם בגין עבודות הפיתוח כנגד אגרות הפיתוח שהוא חב לעירייה.

בביקורת נמצאו כמה מקרים שהרשות המקומית התקשתה במימון עבודות פיתוח ובהקמתן של תשתיות מוניציפליות, להלן פירוט:

נתניה - תכנית נת 542 א: תכנית מפורטת לשכונה חדשה האמורה להיות מרכז העסקים הראשי (המע"ר) החדש של נתניה שתיבנה מכוח תכנית המתאר נת/400/7. בשכונה החדשה, ששטחה כ-885 דונם, מיועדים לבנייה כ-2,900 יח"ד וכן אזורי מסחר, משרדים ומבני ציבור. רוב שטח השכונה (77%) נמצא בבעלותם של בעלים פרטיים ושל חברות, 20% בבעלותה של המדינה ובניהולה של רמ"י ו-3% הנותרים בבעלותה של העירייה. כבר בשנת 1987 יזמה עיריית נתניה את התכנון, והתכנית הופקדה בוועדה המחוזית מרכז בשנת 1990 ואושרה למתן תוקף בשנת 1995. עקב עתירות של שניים מבעלי הקרקע הפרטית עוכב מתן התוקף עד סיום ההליכים המשפטיים, והתכנית אושרה סופית רק בשנת 2003.⁵

התברר כי גם בשנת 2014, 27 שנים לאחר ייזום התכנון, עדיין לא ניתן לפתח את שטח השכונה ולהגיש בקשות להיתרי בנייה מסיבות רבות.

- | | |
|---|--|
| 2 | עפר שפיר, אגרות והיטלי פיתוח ברשויות המקומיות, כרך א (2005). |
| 3 | להרחבה ראו רונית לוין-שנור, החוק, החוזה והתכנון העירוני - היבטים משפטיים של הסכמי פיתוח בין רשויות מקומיות ליזמים פרטיים (2013). |
| 4 | ע"א 7368/06 דירות יוקרה בע"מ נ' ראש עיריית יבנה, נבו, 27.6.11. |
| 5 | פורסם ב"פ 5154, עמ' 1364. |

אחת הסיבות היא פיצול בעלויות. על פי נתוני העירייה, נכון לינואר 2014 ישנם יותר מ-1,200 בעלי קרקע פרטיים בשכונה נוסף ל-48 חברות, ולא זוהתה כל התארגנות מסודרת של בעלי הזכויות בקרקע במטרה לקדם בנייה מידית. מתוך כ-450 מגרשים ביותר מ-33% מהם ישנם יותר משלושה בעלים למגרש ובחלק מהמגרשים אף יותר מ-12 בעלים. קיומם של בעלים רבים בלתי מאורגנים מקשה על העירייה להגיע עמם להסכמים, ועקב כך נוצר קושי ארגוני בביצוע העבודות בשלבים ולפי מתחמים מסודרים.

סיבה אחרת היא מימון עבודות הפיתוח. על פי תחשיבים שהזמינה העירייה העלות של פיתוח תשתיות בשכונה הסתכמה בסוף 2009 בכ-253 מיליון ש"ח והכנסות העירייה מאגרות הפיתוח הסתכמו ב-197 מיליון ש"ח; דהיינו, נרשם גירעון של כ-56 מיליון ש"ח. ההכנסות מהיטל ההשבחה אמנם עומדות על 127-147 מיליון ש"ח (בתרחישים שונים), וההכנסות מאגרות בנייה הסתכמו בעוד 23 מיליון ש"ח, אך גבייתן אפשרית רק בעת המימוש של הזכות במקרקעין. יוצא אפוא שתזרים ההכנסות וההוצאות בגין הפיתוח הוא גירעוני כבר בתחילת העבודות.

בתשובתה מסרה עיריית נתניה כי היא פועלת לעדכון התעריפים של היטלי הפיתוח ובשנת 2013 אישרה גביית היטל חדש (לפיתוח שטחים ציבוריים). לדבריה, פעולות אלו אמורות להקטין את הגירעון במימון עבודות הפיתוח.

ממסמכי העירייה עולה כי בתחום השכונה העתידית נעשתה במשך שנים כרייה של חול ונוצרו שני בורות ענקיים, האחד בשטח של 55 דונם ובעומק של כ-30 מ' ובור קטן יותר ששטחו 20 דונם ועומקו עד 10 מטרים. נפח שני הבורות הסתכם בכמיליון מ"ק. לאחר מיצוי הכרייה הפכו הבורות לאתרי פסולת שהפכו לחסם ממשי לבנייה. כדי לבנות על שטחי הבורות יש לפנות מהם את הפסולת ולמלא אותם בשכבות מהודקות; בנסיבות אלו הביסוס של המבנים עליהם עלול להיות מורכב ויקר מהרגיל. כבר ביוני 2009 דיווח מנכ"ל החברה הכלכלית לפיתוח ותיירות נתניה למנכ"ל העירייה ולגורמים נוספים בעירייה כי החברה הכלכלית מעבירה כ-220,000 מ"ק של קרקע חלופית למילוי הבור הגדול וחסרים עוד כ-500,000 מ"ק להשלמת המילוי השקולים לנפח של 25,000 משאיות. בשנת 2014 נאמדה עלות השלמת המילוי ב-21 מיליון ש"ח.

ח' פה - תכנית חפ/1571/א: בביקורת נמצא כי הגורם העיקרי המעכב בנייה של שכונות מגורים חדשות בחיפה הוא הקושי לממן את עלויות הפיתוח. לרוב מדובר בקרקעות משופעות שפיתוחן כרוך בעבודות חפירה ובבניית קירות תמך גדולים המייקרות את הפיתוח. מנגד, תעריפי אגרות הפיתוח הקבועים בחוקי העזר אינם מעודכנים וגם היטלי ההשבחה שהעירייה גובה אין בהם די כדי לממן את עלויות הפיתוח. דוגמה לכך היא עיכוב מימושה של תכנית חפ/1571/א (שכונת זמר) הכוללת 850 יח"ד, בגין קשיים במימון פיתוח התשתיות.

הקשיים הכרוכים במימון עבודות הפיתוח בידי הרשויות המקומיות נדונו בממשלה ובוועדת טרכטנברג. בשנת 2007 החליטה הממשלה (החלטה מס' 2214) לצמצם את מעורבותה במימון עבודות פיתוח הקרקע וביצוען (שנעשו בעיקר בידי רמ"י ומשרד הבינוי) ולהעביר את האחריות לכך לרשויות המקומיות. במאי 2009 החליטה הממשלה (החלטה מס' 204) לנקוט פעולות לייעול עבודות הפיתוח ברשויות המקומיות. בעקבות זאת, ביוני 2009 יזמה הממשלה הצעה לשינוי מקורות המימון של עבודות הפיתוח במסגרת הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009.

לפי הצעת החוק יגבו הרשויות המקומיות מס פיתוח מכוון של תקנות שיתקינו שרי האוצר והפנים ולא מכוח חוקי העזר שהן מתקינות. בדברי ההסבר להצעה צוין כי כדי שהכספים שהעיריות גובות ישקפו את עלויות הפיתוח נדרש לעדכן באופן פרטני כל כמה שנים את התעריפים הקבועים בחוקי העזר ולאשר את החוקים המעודכנים במשרד הפנים. העדכון האמור הוא תהליך מורכב היוצר חסם לפיתוח הקרקע בידי הרשויות המקומיות. עוד צוין כי ישנה חשיבות לפישוט התהליכים ולקיצור

לוחות הזמנים שלהם בשל הצמצום הצפוי בהיצע הדירות למגורים. אולם בסופו של דבר לא אישרה הכנסת את הצעת החוק וקשיי המימון של עבודות הפיתוח נותרו אפוא על כנם.

במרץ 2012 קיבלה הממשלה החלטה נוספת בנושא ייעול עבודת הפיתוח (החלטה מס' 4427), ולפיה משרדי האוצר והפנים ישלימו את הרפורמה בתחום מימון הפיתוח עד סוף 2012, אך ההחלטה לא יושמה. ביוני 2013 החליט גם קבינט הדיור לייעל את פיתוח היישובים, ובין היתר החליט לשוב ולקדם את תיקוני החקיקה הנוגעים למימון עלויות הפיתוח (החלטה מס' 7/דר).

בתשובתו ממרץ 2014 מסר משרד האוצר כי מדובר בחוק חשוב ובדעתו לסייע בקידומו ככל הנדרש.

נוסף על כך, בספטמבר 2013 החליט קבינט הדיור להטיל על מנכ"ל רמ"י ועל מנכ"ל משרד הבינוי לגבש הסכמי גג עם ארבע רשויות מקומיות בעניין המימון של עבודות הפיתוח, וזאת כדי להסיר חסמים לשיווק קרקעות ולאפשר בנייה של לפחות 20,000 יח"ד ברשויות אלו. אולם יודגש כי הסכמים אלו עוסקים במימוש תכניות על קרקעות שבניהול מדינה ואין הם חלים על קרקעות פרטיות.

בתשובתה ממאי 2014 מסרה רמ"י כי הסכמי הגג נועדו להתגבר על חוסר התיאום שבין התכניות הממשלתיות הקשורות לשיווק קרקע למגורים ובין התנגדותן של הרשויות המקומיות לשיווק קרקע נרחבים בתחומן בגלל הנטל הכלכלי הכבד של עבודות הפיתוח הכרוכות בהקמת שכונות מגורים. עוד מסרה רמ"י כי עד כה נחתמו הסכמים עם ארבע רשויות מקומיות ויש בכוונתה לחתום על הסכמים עם עוד כשבע רשויות מקומיות ולשווק קרקעות לבנייתן של כ-100,000 יח"ד בחמש השנים הקרובות.

מהאמור עולה כי ההסדרים הקיימים למימון עלויות הפיתוח ברשויות המקומיות יוצרים לעתים עיכוב של ממש בפיתוחן של שכונות מגורים ובבנייתן של אלפי יח"ד. אף שהממשלה זיהתה בעיה זו כבר לפני כחמש שנים, היא עדיין לא באה לידי פתרון מלא. עקב כך, נוסף על התמשכותם של הליכי התכנון הסטטוטוריים קיימים עיכובים ממושכים מצד הרשויות המקומיות בביצוע עבודות הפיתוח ובהוצאה לפועל של תכניות; הדבר מקשה על יכולתם של הגורמים הרלוונטיים להגדיל את ההיצע בשוק הדיור.

קשיים במימוש תכניות להתחדשות עירונית: חלק מהתכניות שנבדקו הן תכניות להתחדשות עירונית הכוללות מאות ואלפי יח"ד, אך נמצא שישנם קשיים לממשן. בשנת 2010 פרסם משרד מבקר המדינה דוח⁶ על הפעולות להתחדשות עירונית באמצעות תכניות פינוי בינוי⁷. בדוח האמור נמצא כי אושרו תכניות רק ל-52 מ-137 המתחמים (כ-38% בלבד) שהוכרו בשנים 2000-2010; רק ל-10 מהמתחמים ניתנו היתרי בנייה או הוגשו בקשות לקבל היתרי בנייה, כלומר מומשו רק כ-20% מהתכניות שאושרו.

נמצא כי הסיבות לכך הן בין היתר חוסר כדאיות כלכלית של התכנית ומחלוקות בין בעלי הזכויות במקרקעין. בביקורת הנוכחית נמצאו ממצאים דומים. למשל, בראשון לציון נרשם מיצוי נמוך מאוד ב-4 תכניות של התחדשות עירונית - מכוח תכנית שאושרה כבר בשנת 2004 וקיבולתה 1,128 יח"ד ניתנו היתרים רק ל-276 יח"ד; תכנית אחרת שאושרה כבר בשנת 2006 ולא מומשה פג תוקפה; בשתי תכניות נוספות שאושרו בשנים 2008 ו-2012 וקיבולתן כ-550 יח"ד לא ניתן אף לא היתר אחד. ב-4 תכניות של התחדשות עירונית בפתח תקווה שקיבולתן מאות יח"ד, והישנה שבהן כבר אושרה בשנת 2004, לא ניתן היתר בנייה כלשהו.

6 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 61 (2011), עמ' 667-688.

7 תכניות לציפוף מתחמים מוגדרים בתוך הערים והקמת בנייני מגורים חדשים במקום הישנים.

משרד האוצר מסר בתשובתו ממרץ 2014 כי קבינט הדיור גם אישר (בהחלטה מס' דר/44) לתת תמריץ לרשויות המקומיות להאיץ את מתן היתרי הבנייה, ולהעדיף מתן היתרי בנייה בתכניות פינוי בינוי.

בתשובתה ממאי 2014 מסרה עיריית ראשון לציון כי מימוש תכניות פינוי בינוי תלוי ביזמים פרטיים הצריכים להגיע לידי הסכמות עם בעלי הקרקע. התכנית שלא מומשה ופג תוקפה בוטלה עקב היעדר הסכמה בין חלק מבעלי הקרקע. בשתי התכניות שלא ניתנו מכוחן היתרים היו בעיות כמו היעדר כדאיות כלכלית של התכנית, היעדר הסכמה של בעלי הקרקע והיעדר טבלאות איזון.

נוסף לחסמים שתוארו נמצא בביקורת כי רמ"י והרשויות המקומיות מתקשות לעתים להגיע לידי הסכמות הן במסגרת הליכי התכנון הן לקראת שיווקה של הקרקע, והמחלוקות ביניהן מעכבות את מימושו של תכניות למגורים. בין היתר הדבר נובע מדרישת הרשויות המקומיות להקצאת קרקעות לתושבי המקום, מהיעדר הסכמה בנוגע לצורכי היישוב, ממניעים פוליטיים כמו בחירות קרבות ומהעדפה לבנות מבני מסחר על פני מגורים. להלן דוגמה:

אגם 3 בנתניה (תכנית מפורטת נת/537/14 א ו- נת/537/14 ב): תכנית זו נועדה לבנייתן של 1,353 יח"ד ותכנונה כבר החל בשנת 1994. לתכנית ניתן תוקף בנובמבר 1997. מיולי 2005 החלה הרשות המקומית להעלות טענות בפני רמ"י בדבר כמות יחידות הדיור בתכנית וביקשה לשנות את ייעוד התכנית למסחר ולהיטק. מאז ועד מועד הביקורת, במהלך כ-16 שנה, טרם שווקה התכנית.

משרד מבקר המדינה מעיר כי תכנון ושיווק הנעשה בשיתוף פעולה בין רמ"י לרשויות המקומיות, יש בו כדי להביא לידי הגדלת מספר התכניות המתממשות בסופו של דבר התורמת להגדלת ההיצע בשוק הדיור.

כפי שהוצג בדוגמאות לעיל, לעתים ישנן כמה סיבות המעכבות את מימוש התכניות; למשל, עיכובים בתהליכי הפקעה של קרקעות לצורכי ציבור או סכסוכים בין בעלי זכויות בקרקע. כמו כן, ישנם מקרים שהבעלות על הקרקע היא פרטית ועיתוי מימוש התכניות נתון בידם של הגורמים הפרטיים, והרשויות המקומיות אינן מחזיקות בכלים שייעודו בנייה על קרקע פרטית.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח הקשיים במימון עלויות הפיתוח, על הממשלה לשקול דרכים לסייע לרשויות המקומיות, למשל באמצעות מימון ביניים, במניעת עיכובים בפיתוח ובזירוז בניית שכונות המגורים.

תהליכי רישוי הבנייה

כאמור, לאחר אישור התכנון המפורט, שיווק הקרקע (במקרה של מקרקעי ישראל), חלוקת הקרקע למגרשים וביצוע עבודות הפיתוח ניתן להגיש בקשות לקבלת היתרי בנייה. השלבים העיקריים בתהליך רישוי בנייה הם הגשת בקשה לוועדה המקומית או לרשות הרישוי המקומית לקבלת היתר בנייה, בדיקת הבקשה בידי הרשות המקומית (התאמת הבקשה לתכניות החלות על הקרקע ולחקיקה הרלוונטית), תיקון הבקשה (אם נדרש) ותיאומה עם כמה וכמה גורמים ותשלום אגרות והיטלים בידי בעלי הנכסים. השלב הסופי בתהליך הוא הוצאת היתר הבנייה.

בנייה היא מימוש של זכויות שנקבעו בתכניות מפורטות. כדי שמגיש בקשה להיתר בנייה יידע על זכויות הבנייה שלו, על מגבלות הבנייה ועל נושאים נוספים הנוגעים לתכנון המבנה (כמו מיקום

התשתיות המוניציפליות) הוא נדרש להגיש בקשה לקבלת מידע, כאמור בסעיף 145(א) לחוק התכנון והבנייה וכן בתקנות התכנון והבניה (מידע נדרש להיתר), התשנ"ב-1992. גם בתקנה 11 לתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970 (להלן - תקנות ההיתרים), נקבע הליך של מסירת מידע למבקש היתר בנייה ונקצב לרשות המקומית כחודש ימים למסור את המידע.

בסעיף 157 לחוק התכנון והבניה נקבע כי אם לא התקבלה החלטה בבקשה להיתר בתוך שלושה חודשים מיום הגשת הבקשה יראו זאת כסירוב להוצאת היתר, ומגיש הבקשה רשאי להגיש את בקשתו לוועדת ערר מחוזית לתכנון ובניה שתדון בבקשה ותיתן את החלטתה בתוך 30 יום. בתקנה 16 לתקנות ההיתרים נקבעה סמכות לוועדה המקומית (או לרשות הרישוי המקומית) להתלות מתן היתר בעניינים כמו טיבם של חומרי הבנייה, מראהו של הבניין, ניקוז המגרש ועיצוב הנוף והסביבה, תיאום החיבור לתשתיות מים, גז, חשמל ותקשורת, פינוי אשפה, בטיחות אש, חניה והסדרי תנועה, תאורה ועריכת חוות דעת סביבתית. ואכן, לרוב הוועדה המקומית מחליטה באופן עקרוני לאשר את הבקשות להיתר בכפוף לקבלת אישורים מכמה וכמה גורמים ברשות המקומית ומחוצה לה, וכן בכפוף להתקשרויות עם גורמי בקרה כמו מעבדות הבודקות שהבנייה נעשית על פי התקנים המחייבים. האישורים נדרשים כדי להבטיח את איכות הבנייה ואת בטיחות המשתמשים בבניינים.

להלן ממצאים בנוגע למשך תהליך הרישוי וליישום המלצות לשיפורו וייעולו:

משרד מבקר המדינה בדק את משך הזמן הנדרש למתן היתר בנייה מיום הגשת הבקשה לקבלת היתר עד הוצאת ההיתר (כלומר, לאחר שהוסדרו סוגיות הפיתוח והחלוקה של הקרקע). נבדקו בקשות לקבלת היתר בנייה לבנייני מגורים בבנייה חדשה (כלומר, לא שיפוץ או הרחבה של בניינים קיימים) בשנים 2005-2012 בחמש רשויות מקומיות.

להלן פירוט:

לוח 3

משך הזמן הממוצע לטיפול בבקשות להיתר בנייה לבנייני מגורים בבנייה חדשה, לפי רשות מקומית, 2005-2012

מספר הבקשות להיתר שנבדקו*	משך הזמן הממוצע מיום הגשת הבקשה עד הדיון האחרון בה (חודשים)	משך הזמן הממוצע ממועד הדיון בבקשה עד תשלום האגרות (חודשים)	משך הזמן הממוצע ממועד תשלום האגרות עד הוצאת היתר הבנייה (חודשים)	משך הזמן הממוצע של כל התהליך (חודשים)
274	3	6	0.9	<u>9.9</u>
38	2.1	6	0.3	<u>8.4</u>
151	7.4	**	0.5	<u>11.9</u>
404	4.7	10.2	***	<u>14.7</u>
393	7.7	5.4	***	<u>13.8</u>

* נבדקו רק בקשות שבמערכת המחשב של הוועדה המקומית נמצא מידע מלא בנוגע אליהן.
 ** לא ניתן לחשב. חלק מתאריכי תשלום האגרות שהוקלדו במערכת המחשב של עיריית רחובות היו קודמים לתאריך הדיון.
 *** לא ניתן לחשב. במערכת המחשב של העיריית נתניה והוד השרון הוקלדו במקרים רבים תאריכי מתן ההיתר כתאריכי תשלום האגרות. כמו כן, חלק מתאריכי תשלום האגרות שהוקלדו היו מאוחרים יותר לתאריכי מתן ההיתר בשל העובדה שנעשו עדכונים בתעריפי האגרות לאחר מתן ההיתר; לפיכך, לא ניתן היה לחשב את הזמן שחלף מתשלום האגרות עד קבלת ההיתר.

מהנתונים עולה כי משך הזמן הממוצע לקבלת היתר בנייה ברשויות שנבדקן הוא כ-8.5-15 חודשים.

פרק הזמן הממושך מקורו בבקשות להיתר שאינן תואמות את הוראות התכנית ויש לפרסם בקשת הקלה ובריבוי הדרישות לתיאומים רבים של הבנייה והצורך בהמצאת מסמכים ותצהירים שונים ובקבלת אישורים ממספר רב של גורמים.

בתשובתה מסרה עיריית הוד השרון כי לעתים מתקיימים כמה דיונים באותן בקשות בשל הצורך לאשר הקלות בהוראות התכנית המאושרת, ולעתים מתקבלת הכרעה שלא לאשר בקשה ואחר כך נדרשים דיונים נוספים כדי לדון בבקשה המתוקנת. עוד מסרה העירייה כי היא מוציאה את האישורים מטעמה מהר ככל הניתן, אך מאחר שלא נקצבו לוחות זמנים לקבלת האישורים של הגורמים מחוץ לעירייה, אין לה שליטה מלאה על ניהול התהליך.

להלן שתי דוגמאות הממחישות את מורכבות התהליך:

הקמת בניין מגורים ובו 8 יח"ד בנתניה: בינואר 2009 נקלטה באגף רישוי בקשה להיתר בנייה מטעם יזם פרטי. רק כעבור כארבעה חודשים התקבלו הערות של גורמים שונים בעירייה לבנייה המוצעת. ביוני 2009 דנה רשות הרישוי בבקשה והחליטה לאשרה בכפוף לכמה תנאים. תוקף ההחלטה כאמור הוא לשנה. מאחר שמגיש הבקשה לא מילא בתוך שנה אחר כל התנאים, במאי 2010 הוא ביקש להאריך את תוקף ההחלטה. בעקבות זאת שוב דנה רשות הרישוי בבקשה להיתר והחליטה לאשרה בשנית בכפוף לתנאים. עד יולי 2010 הציג מגיש הבקשה את כל האישורים והמסמכים שנדרש להם (למשל, אישור של חברות הכבלים, בזק, חברת החשמל, פיקוד העורף והיחידה לאיכות הסביבה ועוד כל מיני מסמכים). בספטמבר 2010 חושבו האגרות וההיטלים שמגיש הבקשה חב בהם, במאי 2011 הופק החשבון לתשלום האגרות וההיטלים וביוני 2011 הוצא היתר הבנייה.

במקרה זה נמשך תהליך קבלת היתר הבנייה כשנתיים וחצי. השתלשלות העניינים מלמדת על סחבת של העירייה ועל התמשכות המילוי אחר התנאים שקבעה רשות הרישוי.

הקמת בניין ובו 23 יח"ד ברחובות: באוגוסט 2010 הוגשה בקשה להיתר בנייה מטעם יזם פרטי. בביקורת נמצא כי לצורך הוצאת ההיתר יש לקבל הקלה בהוראות התכנית התקפה (רח/2200). בנובמבר 2010 דנה ועדת משנה של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רחובות בבקשה ואישרה אותה בכפוף למילוי אחר תנאים רבים. למשל, תיקון תכנית הבנייה, השלמת נספח אקוסטי וקבלת אישורים מעשרה גורמים בעירייה ומחוצה לה. בתחילת מרץ 2011 השלים מגיש הבקשה את הדרישות השונות וכעבור כארבעה חודשים שילם את האגרות. ביולי 2011 הוצא היתר הבנייה.

במקרה זה נמשך תהליך קבלת היתר הבנייה כשנה. בזמן זה נדרשו למגיש הבקשה כשלושה חודשים למלא אחר התנאים שהעמידה בפניו ועדת המשנה ועוד כארבעה חודשים לשלם את האגרות.

בתשובתה מסרה עיריית רחובות כי בשכונה זו לא היה כל עיכוב בפיתוח התשתיות, והעירייה הכריזה בבקשה בתוך שלושה חודשים, כנדרש בחוק. עם זאת, העירייה הוסיפה כי התליית ההיתר בקבלת אישור של גורמים בעירייה ומחוצה לה יש בה כדי להאריך את תהליך מתן ההיתר.

מדוגמאות אלו ניתן ללמוד כי התהליכים לקבלת היתרי הבנייה ארוכים והסמכויות בנושא מפוצלות בין גורמים רבים. ברשויות שנבדקו נמשכו תהליכים אלו כשנה, והבנייה עצמה נמשכה כשנתיים נוספות. יוצא אפוא שממועד אישורה של תכנית מפורטת עד גמר הבנייה חולפות כשבע שנים בממוצע.

עיריית נתניה מסרה בתשובתה כי מינהל ההנדסה בעירייה שוקד על תכנית לשיפור ולייעול תהליכי הרישוי. עיריית רחובות מסרה כי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה וראש העירייה, העומד בראשה, הנחו את מינהל ההנדסה לייעל את תהליך הוצאת היתרי בנייה ולקדםם. בעקבות הנחיה זו מתקיימות פגישות עם יזמים ונערכות ישיבות בנושאי רישוי בכל שבוע, וכפועל יוצא מספר היתרי הבנייה שהעירייה מוציאה עולה מדי שנה.

הצורך לחולל שינוי בתהליכי רישוי הבנייה בישראל עלה לסדר היום הציבורי בעקבות דוח ועדת חקירה ממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור (להלן - דוח זיילר). הוועדה מונתה בעקבות אסון כבד שאירע במאי 2001 באולמי ורסאי בירושלים עקב התמוטטותה של רצפת האולם. באוגוסט 2002 פרסמה הוועדה דוח ביניים שהמלצותיו נגעו לשיטת הבנייה הקרויה "פל-קל" שבה נבנה האולם. בדצמבר 2003 פרסמה הוועדה את הדוח המלא ובו מכלול נושאים הנוגעים להבטחת בטיחותם של מבנים. בדוח הומלצו כמה וכמה דברים, ובהם המלצות לשינוי חקיקה בנושא תהליכי רישוי הבנייה, אך יישומן התמהמה⁸. בפברואר 2004 החליטה הממשלה להקים ועדת היגוי בין-משרדית ליישום ההמלצות⁹. בדצמבר 2006 קיבלה הממשלה החלטה (החלטה מס' 964) ולפיה יוצאו אל הפועל חלק מהמלצות ועדת ההיגוי, אך גם יישומה של החלטה זו לא הושלם. בנובמבר 2009 קיבלה הממשלה החלטה נוספת על רפורמה בתהליכי הרישוי (החלטה מס' 963) במסגרת הצעה לחוק חוק תכנון ובנייה חדש, אך בסופו של דבר ההצעה לא אושרה בכנסת. תחת זאת יזם משרד הפנים את תיקון 101, והתיקון אושר בכנסת במרץ 2014. השינויים שנקבעו בתיקון 101 בנוגע לתהליכי הרישוי צפויים לחול מינואר 2016.

בתשובתו מאפריל 2014 מסר משרד הפנים כי תיקון 101 כולל שיפור של תהליכי הרישוי וייעולם. עוד מסר כי מינהל התכנון במשרד הפנים הקים מערכת מקוונת לתהליכי רישוי שתיעל את התהליך.

בביקורת נמצא כי אין משרד הפנים מרכז מידע בכל הנוגע לתהליכי רישוי הבנייה ולתפוקותיהם, ולמעשה אין הוא מחזיק במידע על משכם של תהליכים אלו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים לשקול להקים מסד נתונים מעודכן ובו מידע על היתרי הבנייה שהרשויות המקומיות מוציאות. מידע מלא ומרוכז על המלאי התכנוני יאפשר קיום בקרה על כל השלבים המרכיבים את שרשרת הייצור ויתרום לקיומו של תהליך קבלת החלטות מושכל בנושא הדיור.

משרד הפנים מסר בתשובתו מאפריל 2014 כי הוא מפתח מערכת מחשב בתחום התכנון ורישוי הבנייה שתאפשר מעקב אחרי מימוש תכניות. פיתוח המערכת האמורה צפוי להסתיים עד סוף 2014.

8 לעניין אופן יישום המלצות דוח זיילר (דוח הביניים והדוח הסופי) ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2006, עמ' 1-35.
9 החלטת ממשלה מס' 1515 מ-15.2.04.



בפרק זה הובאו ממצאים על החסמים העיקריים למימוש תכניות מאושרות ולמתן היתרי בנייה. נמצא כי חלק ניכר מתכניות הבנייה למגורים שאושרו בעשור האחרון ברשויות שנבדקו אינו מגיע לידי מימוש. מימוש חלקי של תכניות מעכב את האפשרות להגדיל את ההיצע בשוק הדיור, וחלק מהמשאבים שהושקעו באישור התכניות יורדים לטמיון. עוד נמצא כי חולפות 4-5 שנים ממועד אישורה של תכנית עד מועד הוצאת היתרי הבנייה. על משרד הפנים ועל הרשויות המקומיות לבחון דרכים לייעל את תהליכי המימוש של תכניות למגורים שיסייעו בסופו של דבר להגדיל את מספר התכניות הממומשות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על רמ"י ועל משרדי הפנים והאוצר לבחון חלופות לדרכי המימון של עבודות הפיתוח. בין היתר מוצע לבחון את התועלת של מימון הפיתוח באמצעות הסכמים בין הרשויות המקומיות לממשלה (הסכמי גג) וכן להסדיר את מימון עבודות הפיתוח גם בבנייה על קרקעות פרטיות.

במקרים של היעדר בקשות להיתרי בנייה בקרקעות מתוכננות בבעלות פרטית, על משרד האוצר לשקול מתן תמריצים חיוביים ושלייליים כדי לעודד יזמות בנייה פרטיות.

על משרד הפנים לשקול להקים מסד נתונים מעודכן ובו מידע על היתרי הבנייה שהרשויות המקומיות מוציאות וכן על התחלות בנייה בפועל; הכול כדי להחזיק בידיו מידע מלא ומרוכז על כל השלבים המרכיבים את שרשרת הייצור עד סיום מעורבותו בתהליך. מידע כזה חיוני לקיומו של תהליך קבלת החלטות מושכל בנושא הדיור.



מהממצאים שהובאו בשער זה עולה כי בכל שלב משלבי שרשרת הייצור נרשם בשנים 2007-2012 מספר קטן של יח"ד מהמספר ביחס לנדרש בהתאם לנתוני הגידול במספר משקי הבית.

אשר למקרקעי ישראל, נמצא כי בשנים האמורות יזמות התכנון כללו כ-212,000 יח"ד, אך בתכניות שהוגשו למוסדות התכנון נכללו כ-151,000 יח"ד, ובסופו של דבר שויקו כ-98,000 יח"ד. בשנים אלו הגידול במספר משקי בית הסתכם בכ-222,000, כלומר נוצר פער של יותר מ-50% מהצרכים. גם בשלבי מימוש התכניות נרשם פחת גדול במספר יח"ד המקודמות בשרשרת הייצור, והוא מגיע לכדי עשרות אחוזים מיחידות הדיור הכלולות בתכניות המאושרות.

גם הנתונים הנוגעים למכלול הקרקעות מראים כי מוסדות התכנון אישרו תכניות שכללו מספר יח"ד קטן מהנדרש. בשנים האמורות אושרו כ-193,000 יח"ד ואילו הגידול במשקי הבית הסתכם כאמור בכ-222,000. כלומר, אין השוק הפרטי משלים את הפערים שנוצרו במקרקעי ישראל.

משכם של הליכי התכנון המפורט ומשכם של תהליכי מימוש התכניות הוא כעשר שנים והבנייה נמשכת כשנתיים נוספות. תקופת זמן ממושכת זו מקשה להגמיש את ההיצע לפי הצרכים. יוצא אפוא ששוק הדיור מתאפיין בקצב גידול אטי של ההיצע ואין שרשרת הייצור עומדת בקצב עלייתם של הביקושים.

שער רביעי

פעולות הממשלה בתחום דיור בר השגה

פרק ראשון

ההסדרה של דיור בר השגה

רקע

1. הנתונים והדיווחים מהמקורות הממשלתיים והציבוריים¹ בישראל בשנים האחרונות מלמדים על פגיעה הולכת וגוברת ביכולתם של משקי הבית מהשכבות הסוציו-אקונומיות הבינוניות והנמוכות להשיג לעצמם דיור נאות, ברכישה או בהשכרה, וזאת בשל ההוצאות הנדרשות הגבוהות יחסית להכנסותיהם².
 2. במדינת ישראל פעולות הממשלה מתמקדות במתן סיוע לאזרחיה כדיור בעיקר בתחומים אלו: סיוע לזכאי משרד הבינוי באמצעות הלוואות למימון רכישה, בנייה או הרחבה של דירת מגורים בשוק הפרטי. בקבוצה זו נכללים חסרי דירה הזכאים לקבל משכנתאות לפי מאפייניהם האישיים ולפי האזור המבוקש; הקצאת דירות בשכר דירה מסובסד בשיכון הציבורי למי שהוגדר כזכאי דיור ציבורי. במקרה כזה מדובר בקבוצת אוכלוסייה המצויה במצוקה כלכלית ותפקודית שזכאותה נקבעת על בסיס קריטריונים שקבע משרד הבינוי; וסיוע בשכר דירה לחסרי דירה בסכום הנקבע לפי הכנסות ועל פי מאפיינים אישיים.
 3. נוסף למסלולי הסיוע האמורים הפעילו משרד הבינוי ורמ"י תכניות ממשלתיות לבניית יח"ד לזכאים שמחירן אמור להיות בהישג יד אם לרכישה במסלול "מחיר דירה למשתכן" אם להשכרה במסלול "השכרה לטווח ארוך במחיר מפוקח". נקבע כי ליח"ד אלו זכאים חסרי דירה שלא הייתה ברשותם דירה בעבר העומדים בתבחינים שקבע משרד הבינוי. סדר העדיפויות לקבלת דירה נקבע לפי רמת הניקוד שצברו הזכאים על פי קריטריונים הנוגעים למאפייניהם האישיים.
 4. לפי ההגדרות השונות שבמקורות מקצועיים ואקדמיים, המונח "דיור בר השגה" (Affordable Housing) משמעו דיור ההולם באופן נאות את מכלול צרכיו של הפרט, וההוצאות עבור הדיור אינן פוגעות ביכולתו לספק לעצמו את צרכיו החיוניים האחרים. למשל, על פי דוח בנושא דיור בהישג יד שהזמין משרד הפנים (להלן - המחקר מטעם משרד הפנים), המונח דיור בהישג יד משמעו מגורים בדירה ששטחה סביר (יחסית למספר הנפשות במשק הבית של אוכלוסיית היעד) ואיכותה נאותה, כלומר המחיר מקורו אינו בסטנדרטים נמוכים של בנייה או בחשיפה למפגעים סביבתיים³.
- מקובל למדוד את יכולת "ההשגה" (Affordability) כיכולת הכלכלית של משק בית⁴ להשיג דיור ההולם את מכלול צרכיו, ובאופן שהוצאותיו על הדיור לא יעברו רף של 30% מהכנסתו

-
1. כנסת ישראל, משרדי האוצר, השיכון והפנים, בנק ישראל, הלמ"ס והתאחדות בוני הארץ.
 2. ראו בנושא זה בשער הראשון, פרק ראשון "שוק הדיור בישראל – מגמות עיקריות".
 3. פרופ' רחל אלתרמן, ד"ר אמילי סילברמן, כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית להרחבת היצע של דיור בהישג יד - האם ניתן "לייבא" כלים ממדינות אחרות לישראל? (2011).
 4. על פי הגדרת הלמ"ס, משק בית הוא קבוצת אנשים הגרים יחד בדירה באופן קבוע רוב ימי השבוע ויש להם תקציב הוצאות משותף למזון. משק בית יכול לכלול אדם אחד או יותר וגם אנשים שאינם קרובי משפחה. מקור: הלמ"ס.

נטו (מדובר בהכנסה ששיעורה עד 150% מההכנסה הממוצעת למשק בית⁵). לעומת זאת, ככל שההוצאות על הדיור גבוהות מרף זה, הדיור נחשב לפחות בר השגה עבור אותו משק בית⁶.

5. בפרק זה יובאו ממצאים בנושא ההסדרה הסטטוטורית והמינהלית של דיור בר השגה; סדרי קביעת המדיניות בתחום הדיור בר השגה והוצאתה מהכוח אל הפועל באמצעות כלי רגולציה; והפעלת מסלולים לשיווק הקרקע לבנייה למגורים במחיר מופחת - "מחיר דירה למשתכן" ו"השכרה לטווח ארוך במחיר מפוקח".

רגולציה של דיור בר השגה בעולם

במסגרת המחקר מטעם משרד הפנים נעשתה סקירה השוואתית של כלי רגולציה לדיור בר השגה המיושמים בשמונה מדינות מערביות⁷ בעלות מערכות סוציו-אקונומיות הדומות לאלו הנהוגות במדינת ישראל. חלק מהמדינות שנסקרו הן כאלו שהפעילו תכניות לדיור בר השגה במשך שנים רבות, ואחרות שהחלו להפעילן רק בעשור האחרון, על סמך לקחים שהופקו מניסיונם של אחרים, ופיתחו כלים חדשים התואמים למצבן הכלכלי-חברתי.

כבר בשנות השבעים של המאה העשרים התפתח בארה"ב תחום הדיור בר השגה כדרישה של התנועה לזכויות האזרח ומטרתו הייתה לשלב אוכלוסיות בעלי הכנסה נמוכה באזורים חזקים, בייחוד בפרברים. מתחילת המאה העשרים ואחת התרחבה מאוד הפעילות לפיתוח דיור בר השגה בארה"ב, וכיום הנושא מוסדר בחקיקה בחלק גדול מהערים המרכזיות, והמגזר השלישי מעורב בכך במידה רבה.

בריטניה נחשבת לאחת המדינות שנחלו הצלחה בתחום הדיור בר השגה באמצעות הסתייעות ביזמים פרטיים. התחום הוסדר באמצעות חקיקה מפותחת המתמקדת ביצירת "קהילות בתמהיל חברתי-כלכלי", דהיינו אכלוס אזורים מגורים בתושבים משכבות סוציו-אקונומיות מגוונות.

בהולנד פועלת מערכת מפותחת מאוד של דיור ציבורי שהיקפה כ-30% מכלל שוק הדיור במדינה. החקיקה החדשה משנת 2008 קושרת בין תכנון השימוש הנעשה בקרקע ובין ייצור יחידות של דיור בר השגה.

באירלנד החקיקה החדשה משנת 2000 מחייבת הקצאה של 20% מכלל הקרקע המיועדת למגורים עבור דיור בר השגה.

בתשובתו מינואר 2014 ציין מינהל התכנון כי המחקר האמור "מהווה את אחד מנדבכי הידע המרכזיים בישראל בנושא". הוא הוסיף כי "במהלך ביצוע המחקר הפך דיור בר השגה לנושא מרכזי בשיח ציבורי... אין ספק, שפרסום דוח המחקר נתן ועדיין נותן שירות לציבור, ומסייע לשיח הציבורי בין כל העוסקים במלאכה".

5 לפי הנתונים המעודכנים לשנת 2011 השכר הממוצע למשק בית היה 12,345 ש"ח.
6 לעניין זה ראו פרופ' רחל אלתרמן, ד"ר חיים פיאלקוף, טיוטת מחקר בנושא "דיור בר השגה: כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית" (מאי 2011). את המחקר הזמין מינהל התכנון במשרד הפנים.
7 ארה"ב, אירלנד, בריטניה, גרמניה, הולנד, ספרד, צרפת וקנדה.

היעדר הסדרה חוקתית-מינהלית של דיור בר השגה

נכון למועד סיום הביקורת טרם הונח בישראל מסד חוקי ומינהלי המסדיר את נושא הדיור בר השגה באופן כולל.

הצעות חוק פרטיות של חברי כנסת: במהלך השנים 2007-2013 הניחו כמה חברי כנסת על שולחנה של הכנסת כמה הצעות חוק שמטרתן להסדיר את נושא הדיור בר השגה; לרבות, הגדרה של המונח דיור בר השגה, תבחינים לזכאות ומנגנונים של פיקוח ובקרה על תקינות תהליכי מימוש הזכאות לדיור בר השגה. הממשלה התנגדה להצעות חוק אלו.

בינואר 2011 הניח ח"כ אמנון כהן על שולחנה של הכנסת הצעת חוק פרטית - "הצעת חוק דיור בר השגה, התשע"ב-2011". בדברי ההסבר להצעה הוא ציין בין היתר כי "הצעת חוק זו מבקשת להגדיר דיור בר השגה, מסוגים שונים, אשר יסייעו במתן מענה לצרכי הדיור של קבוצות אוכלוסייה שונות. לצד מטרה זו, מבקשת ההצעה להבטיח את השמירה על מלאי דיור בר השגה, כפי שיוסדר לפי חוקי התכנון והבנייה וכן לקבוע הוראות או להסמיך את השר לקבוע כללים לעניין זכאים לדיור בר השגה ותנאי ההתקשרות בדיור מסוג זה. מוצע לציין מטרותיו של החוק במפורש, על מנת שאלו יעמדו לנגד עיני הגורמים השונים אשר יעסקו בביצועו".

בחוות דעתו לוועדת השרים לענייני חקיקה מ-30.11.11 ציין היועץ המשפטי לממשלה כי הצעת החוק של ח"כ אמנון כהן אינה מעלה מניעה משפטית לאישורה בוועדת השרים לענייני חקיקה, אך מחייבת "סנכרון" בין הצעת החוק בנדון לדני התכנון והבנייה ובפרט, להצעת חוק התכנון והבנייה, התשע"א-2010" (להלן - הרפורמה בחוק התכנון והבנייה).

ב-1.12.11 החליטה ועדת השרים לענייני חקיקה לתמוך בקריאה טרומית בהצעת חוק דיור בר השגה של ח"כ אמנון כהן. ב-19.1.12 קיבלה ההחלטה תוקף של החלטת ממשלה (החלטה מס' 4142) והוצגה ב-19.10.12 במליאת הכנסת. הצעת החוק אושרה בקריאה טרומית פה אחד, אך בפברואר 2013 סיימה הכנסת השמונה עשרה את כהונתה בלי שהצעת החוק אושרה.

במועד סיום הביקורת טרם גובשה הצעת חוק ממשלתית בעניין ההסדרה הכוללת של נושא הדיור בר השגה.

המלצת ועדת טרכטנברג לקידום חקיקה לדיור בר השגה: ועדת טרכטנברג ראתה צורך בהסדרת נושא הדיור בר השגה. כצעד ראשון היא קבעה שיש לקדם חקיקה שתשקף את מדיניות הממשלה בנושא זה ותגדיר את הכלים ליישום המדיניות. לדעת הוועדה, יש ליישם דיור בר השגה באמצעות שני כלים - השכרת דירות לטווח ארוך ובנייה של דירות קטנות. לשם כך המליצה הוועדה לערוך תיקונים ברפורמה בחוק התכנון והבנייה שיזמה הממשלה. עוד המליצה הוועדה להפעיל במשולב מכלול כלים בתחומי תכנון סטטוטורי, קניין ופיקוח ובקרה כדי להבטיח בחוק כי לא ישונה או יבוטל "ייעוד זה לאורך תקופת זמן ארוכה".

במרץ 2012 קיבלה הממשלה כמה החלטות בנושאי דיור שתכליתן יישום המלצות ועדת טרכטנברג. לעניין הדיור בר השגה צוין בהחלטה מס' 4429 ממרץ 2012 כי דיור בר השגה יכלול דירות להשכרה לטווח ארוך או דירות קטנות כהגדרתן בדוח ועדת טרכטנברג⁸ או דירות קטנות כהגדרתן בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל⁹. עוד החליטה הממשלה "להטיל על ראש הממשלה ושר האוצר

8 דירות ששטחן עד 85 מ"ר וכן דירות בבניינים ששטחי השירות והשטחים הציבוריים שבהם מינימליים וכוללים שימושים הכרחיים לתפקוד הבניין או מתחייבים לפי חוקים ותקנות אחרים.

9 דירות ששטחן אינו עולה על 100 מ"ר באזורים ללא עדיפות לאומית ועל 120 מ"ר באזורי עדיפות לאומית, שישווקו בבנייה רוויה במסלול מחיר למשתכן (החלטת ממשלה מס' 1239 מ-10.8.11).

להביא לממשלה הצעות לשינויי חקיקה, ככל שידרשו, ליישום החלטות הממשלה שיתקבלו כאמור".

בתשובתו מינואר 2014 ציין משרד המשפטים כי ערך וקידם את ניסוח התוספת החמישית להצעת הרפורמה בחוק התכנון והבנייה¹⁰ "שמטרתה הייתה הסדרת הנושא [דיוור בר השגה] על שלל היבטיו. כאמור, ככל שתשתית חקיקתית זו הייתה נחקקת סופו של יום, ניתן היה לקבוע מנגנונים שמבטיחים קיום של דיוור בר השגה בתכניות שלפי חוק התכנון והבנייה. ההצעה האמורה ביקשה להסדיר את מכלול היבטי הקניין והתכנון שמטרתם הייתה להבטיח כי ההטבה שניתנת לזכאים אכן תגיע לקהל היעד אליה היא מכוונת, כמו כן, ההצעה קבעה מהו דיוור בר השגה, מי קובע את הזכאים לו, מהן הסנקציות על מי שמפר את ההוראות וכיצד יש לפקח עליהן. במקביל קבעה הצעת החוק הסדר תכנוני כוללני ביחס לחובה לכלול דיוור בר השגה בתכניות, כיצד יש לעגנה ובאילו מקרים ניתן להתגבר על החובה האמורה". מינהל התכנון שבמשרד הפנים הוסיף כי "בימים אלה בוחנת הממשלה אפשרויות להסדרה חקיקתית כוללת של הנושא".

בתשובתו של משרד הבינוי מסר מנכ"ל המשרד כי לנוכח הצורך בהגדרת משמעות המקומית של המונח הבין-לאומי "דיוור בר השגה", ולנוכח מומחיותם הרבה של גורמים חוץ-ממשלתיים בנושא זה, הקים משרד הבינוי בתחילת 2013 קבוצת למידה בנושא. עבודתה של קבוצת הלמידה סוכמה במצגת בנושא "דיוור בר השגה: סיכום עקרונות לחקיקה" שהוכנה באוקטובר 2013.

בתשובתו של משרד האוצר מינואר 2014 ציין אג"ת כי "עמדת הממשלה הינה כי דיוור בר השגה במחיר מופחת ממחיר השוק, קרי מחיר למשתכן ומחיר להשכרה מופחת בשוק ההשכרה... ייושם במסגרת החלטות מינהליות".

מהשתלשלות הדברים האמורים עולה כי הממשלה הכירה בצורך להסדיר את נושא דיוור בר השגה על היבטיו השונים. במועד סיום הביקורת טרם הוסדר באופן כולל נושא הדיוור בר השגה, על מכלול היבטיו, לא באמצעות חקיקה ולא באמצעות הסדרה מינהלית.

ממצאי הביקורת המפורטים בהמשך פרק זה ובפרקים האחרים שבשער זה עולה, כי היעדר הסדרה כוללת של דיוור בר השגה היווה גורם מעכב בקידום פרויקטים לבניית דירות בהישג יד. הדבר בא לידי ביטוי, בין היתר, בחוסר תיאום בין גורמים שונים בנוגע למהותו של דיוור זה, בחילוקי דעות בעניין תכניני הזכאות - שלעתים נדרש ליישבם בערכאות משפטיות¹¹, באי-הקצאה של קרקע לדיוור בר השגה, ובחילוקי דעות בעניין קביעת תפקידים ותחומי אחריות של הגורמים הנוגעים בדבר. כל אלו גרמו לעיכובים מתמשכים ואף לביטולים של פרויקטים בתחום הדיוור בר השגה, למשל בכאר יעקב, בראש העין, ברמלה ובמעלה אדומים.

באפריל 2014, לאחר מועד סיום הביקורת, פורסם כאמור תיקון 101 הכולל במסגרת התוספת השישית הוראות לעניין "דיוור בהישג יד" המוגדר שם כדיוור להשכרה לטווח ארוך. על פי התיקון, השכרה לטווח ארוך היא השכרה של יח"ד לתקופה כוללת שלא תפחת מעשר שנים, באופן שלפחות חצי מיחידות הדיוור באותו בניין יהיו מיועדות להשכרה.

10 פירוט בנושא זה - ראו שער שני, פרק הראשון "התוויית מדיניות הממשלה והתמודדותה עם משבר הדיוור".

11 לדוגמה, בשנת 2012 הגישו כמה גופים ציבוריים ארבע עתירות משפטיות הנוגעות להקמת שתי שכונות מגורים חדשות בירושלים. האחת, להקמת 397 יח"ד במורדות שכונת מלחה, והאחרת להקמת 482 יח"ד למרגלות שכונת משואה. בעתירות אלו התבקש בית המשפט בין היתר להורות לווד"ל במחוז ירושלים להפעיל את סמכותה לפי סעיף 3 לחוק הוו"ל לייעד קרקע בתכנית לדיוור בהישג יד להשכרה ולקבוע הוראות בעניין מחיר ההשכרה, תנאי ההשכרה והזכאים.

התייחסות לדיור בר השגה בתכניות מתאר סטטוטוריות

רמ"י ומשרד הבינוי הם גורמי השלטון המרכזי העיקריים הפועלים להכנת תכניות מפורטות של הקרקע לבנייה למגורים ולאישורן במוסדות התכנון. הרשויות המקומיות משתתפות גם הן, באמצעות הוועדות המקומיות, בהכנת תכניות מתאר מקומיות ותכניות מפורטות. חוק התכנון והבנייה מקנה בין היתר סמכות לקבוע בתכניות מתאר מקומיות ומפורטות את היקף השימוש בקרקע, את צפיפות הדיור ואת מרכיבי הפיתוח.

א-י יישום קווים מנחים והוראות הקבועים בתמ"א 35 בנוגע לדיור בר השגה: תמ"א 35 ביססה את העיקרון של דיור בר השגה כנושא המחייב מתן התייחסות הן מצד מגישי תכניות הן מצד מוסדות התכנון באמצעות קביעת תמהיל של שטחי יח"ד בתכניות אלו. במסמך המדיניות של תמ"א 35 נקבע כי "תכניות לפיתוח אזורי מגורים, יחויבו הגשה של נספח פרוגרמאטי מפורט המציג לאישור מוסדות התכנון את תמהיל הדיור ואת מערך השירותים החברתיים המוצע בתכנית. בדרך זו יוכלו מוסדות התכנון להבטיח קיומן של דירות לזוגות צעירים, למשפחות חד - הוריות ואף לקשישים לצד מגורים למשפחות מבוססות יותר של 'אמצע הדרך', ואף לאפשר את אספקת מלוא השירותים החברתיים הדרושים לפיתוחם של ולקידומם".

הוראות תמ"א 35 התייחסו לצורך בדיור בר השגה בכל הנוגע למספר יחידות הדיור ולתמהיל שטחיהן: "תכנית מקומית להרחבה ניכרת תופקד רק אם התקיימו התנאים... מוסד התכנון בחן את הצורך ב'דיור בהישג יד' וקבע, במידת הצורך, את כמות יח"ד הנדרשות לכך ואת תמהיל גודלי יח"ד המוצעות בהרחבה" (סעיף 12.1.3). כמו כן, נקבע כי מוסד תכנון יכין תכניות ומסמכי מדיניות לחידוש ושימור עירוני, ואלו יכללו גם את "ההיקף המתאים של דיור בהישג יד לאוכלוסיות חלשות לרבות שיקום חברתי" (סעיפים 14.4.1-14.4.2).

בביקורת עלה כי בפועל לא יושמו הוראות תמ"א 35 בנוגע לדיור בר השגה. הסיבה לכך נעוצה בעובדה שהיזמים השלטוניים - משרד הבינוי ורמ"י - נהגו להגיש תכניות קרקע לבנייה למגורים לאישורם של מוסדות התכנון בלי שנגעו בצורך בדיור בר השגה, לרבות תכנון שישקף תמהיל של גודל יחידות הדיור.

עוד עלה בביקורת שמוסדות התכנון, ובעיקר הוועדות המחוזיות, לא מילאו את חובתם לבחון את הצורך בדיור בהישג יד, את מספר יחידות הדיור הנדרשות לכך ואת תמהיל שטחי יחידות הדיור המוצעות. מוסדות התכנון גם לא הכינו תכניות ומסמכי מדיניות לחידוש ושימור עירוני, שבהם היה עליהם לכלול גם דיור בהישג יד בהיקף המתאים, כנדרש בהוראות תמ"א 35.

בתשובתו של משרד הפנים מינואר 2014 ציין מינהל התכנון כי "חשוב להבהיר באופן חד משמעי כי אין בהוראות תמ"א 35 לבדה, בה נקבעה הוראה כללית של הצורך בבחינת הדיור בהישג יד אך לא נכללו בה הגדרה של דיור בהישג יד, מנגנונים לפיקוח, בקרה וניהול, כדי לאפשר ולתת סמכות למוסד התכנון לקבוע הוראות בנושא זה בתכניות. סמכות זו מחויבת בהסדר חקיקתי כולל". גם משרד המשפטים ציין בתשובתו כי "לא ניתן לקבוע מנגנון מורחב זה [מנגנון של דיור בר השגה] בהוראות תכנוניות ויש להסדירו בחוק כולל שיתייחס הן להיבטים התכנוניים והן להיבטים הקנייניים הרלבנטיים".

משרד מבקר המדינה מעיר למינהל התכנון ולמשרד המשפטים כי ההוראות שבתמ"א 35 נקבעו כבר בשנת 2005. אולם אף שהוגדר בהן במפורש שעל מוסדות התכנון להתייחס לצורך בדיוור בר השגה, הם לא עמדו על כך שיש להשלים את הסדרת הנושא, אם באמצעות חקיקה אם בדרך אחרת, כדי שלא תהיה בפועל כל מניעה מליישם את ההוראות תמ"א 35.

קידום פרויקטים של דיור בר השגה במסלול הווד"לים: כאמור, באוגוסט 2011 אישרה הכנסת את חוק הווד"לים¹². החוק קובע, כהוראת שעה, "הסדרים מיוחדים לאישור תכניות בנייה למגורים, שיאפשרו מתן פתרון לצורכי הדיור באמצעות היצע דירות מגורים בגדלים שונים ומסוגים שונים, לרבות באמצעות ייעוד קרקע לדיור להשכרה".

ההתייחסות בחוק הווד"לים לצורך בדיוור בר השגה, לרבות תמהיל יחידות הדיור, באה לידי ביטוי בסעיף 3 להוראות החוק ולפיו "תכנית לדיור לאומי תכלול, בין השאר, הוראות לעניין... גודלן של יחידות הדיור והיחס בין דירות קטנות ודירות גדולות בתחומה, ויכול שייקבע בה כי בניין, כולו או חלקו, יועד להשכרה, ואת התקופה שבה יועד כאמור, אשר לא תפחת מעשר שנים וכן יכול שייקבע בה ייעוד קרקע לדיור בהישג יד להשכרה" (ההדגשה אינה במקור).

אף שמטרת חוק הווד"לים היא לתת "פתרון לצורכי הדיור באמצעות היצע דירות מגורים בגדלים שונים ומסוגים שונים, לרבות באמצעות ייעוד קרקע לדיור להשכרה", כדי לבלום את עליית המחירים המתמשכת בשוק הדיור ולהתמודד עם תוצאותיה, לא קבע משרד הפנים, כגוף המנחה את פעילות הווד"לים, יעדים כמותיים בנוגע לכך, ובכלל זה בנוגע לדיור בר השגה ולתמהיל יחידות הדיור המובאות לאישור.

בפועל, כפי שעולה מדוח נתונים של משרד הפנים, התפוקות שהשיגו הווד"לים עד אוגוסט 2013 בנוגע למספר יחידות של הדיור בר השגה היו דלות ביותר; רק 1,676 (6.5%) מכלל 25,487 יחידות הדיור שאושרו הוגדרו כיחידות של דיור בר השגה, ורק 433 (1.7%) מיחידות הדיור בתכניות אלו יועדו להשכרה. יוצא אפוא שבתפוקות אלו אין די כדי לספק פתרונות מערכתיים לבעיית המחסור בדיור בר השגה.

בהתייחס להוראות חוק הווד"לים בעניין דיור בר השגה ציין משרד המשפטים בתשובתו כי "היכולת לאשר תכניות הכוללות הוראות בעניין השכרה במחיר מופקד מערבת קושי משפטי שספק אם ניתן אם ניתן להתגבר עליו במרחב החוקי הקיים. חוק זה [חוק הווד"לים] הינו חוק תכנוני במהותו ואינו אמור לקבוע מדיניות מהסוג האמור ומשכך מתחדד הצורך בהסדרה חוקית כוללת שרק בהתקיימה ניתן יהיה לקבוע הוראות בעניין שכירות מופקדת".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד המשפטים כי ההוראות הסטטוטוריות של תמ"א 35 וכן הוראות חוק הווד"לים יצאו בחלקן או במלואן מבית מדרשו של משרד זה, וזאת מתוקף תפקידו כגוף המטה המקצועי-ממשלתי בתחום החקיקה. כגוף כזה שומה היה עליו להביא בחשבון את הקשיים המשפטיים שמקורם בהוראות התכנון הסטטוטורי ולהביאם לידיעתם של מקבלי ההחלטות כדי שהם יתייחסו אליהם ויפעלו לפתרונם; אולם הוא עשה זאת באיחור רב או כלל לא פעל בעניין.

12 פרוט בנושא זה - ראו בשער השלישי, בפרק החמישי "מסלולים מיוחדים לקידום תכניות מפורטות למגורים".

בתשובתו של משרד הפנים מינואר 2014 צוין כי "הצורך בהסדרה חוקתית כוללת בתכניות וד"ל או בכל תכנית אחרת, נובע משני נימוקים מרכזיים: האחד, וזאת בהתאם לחוות הדעת של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, בשל ההתערבות והחשש לפגיעה בזכות הקניינית, בעצם עריכת רגולציה על המחיר וקביעה כי הדירות ישווקו במחיר נמוך מהשוק. הנימוק השני - על מנת להסדיר מנגנונים שיבטיחו שהדירות תגענה לאוכלוסייה הראויה לכך וייקבעו מנגנוני הניהול, תנאי המכירה, הפיקוח והבקרה על דירות אלו".

באותה תשובה דיווח מינהל התכנון כי "ביום 25.12.2013 פורסם תיקון לחוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים תשע"א 2011. התיקון הוסיף נדבך משמעותי לנושא דיור בר השגה בכך שהופך את סמכות מוסד התכנון מרשות לקבוע דיור בר השגה בתכניות לדיור לאומי, לחובה לכלול הוראות לעניין "ייעוד בשיעור של 25% לפחות מיחידות הדיור בתכנית, לאחד או יותר מאלה: דירות קטנות, דיור המיועד להשכרה לתקופה שלא תפחת מ-10 שנים או דיור בהישג יד להשכרה". לחובה זו נקבע סייג המאפשר חזרת כלל זה בהתקיים נסיבות מסוימות הקבועות בחוק ובאישור שר הפנים. התיקון גם מרחיב את זכות הגשת התכנית לדיור לאומי גם לבעלים פרטיים בכפוף למספר תנאים, ובכך צפוי להגדיל משמעותית את מספר התכניות והדירות בהתאמה שיוגשו במסלול זה".

לדעת משרד מבקר המדינה, תיקון חוק הוו"ל, כמתואר לעיל, יכול שהוא צעד שיש בכוחו לקדם את הדיור בר השגה. אף על פי כן, ישנו חשש כי ללא הסדרה כוללת עלולים להתעורר במוסדות התכנון קשיים באישור תכניות הכוללות התייחסות לעניין הדיור בר השגה ובהוצאתן לפועל. עלולים להתעורר קשיים בקביעת השיטה והכללים להפעלתה, כפי שצינו משרד המשפטים ומינהל התכנון בתשובותיהם. לכן, מתחדד הצורך שהממשלה, על משרדיה ועל מוסדותיה הנוגעים בדבר, תסדיר את נושא הדיור בר השגה, על מכלול היבטיו התכנוניים והקנייניים, ותקבע את הכללים להפעלתו.

דיור בר השגה - היבטים בהתוויית מדיניות ובעבודת המטה

דיור בר השגה - מרכיב במדיניות הדיור הממשלתית: בשער השני של דוח זה שכותרתו "התוויית מדיניות הממשלה והתמודדות עם המשבר הדיורי" עמד משרד מבקר המדינה על היעדר מדיניות דיור ממשלתית סדורה, כוללת וארוכת טווח. מסקירת החלטות הממשלה שהובאה בשער האמור עולה כי דיור בר השגה הוא אחד המרכיבים הרלוונטיים במסגרת קביעת מדיניות הדיור הממשלתית.

התייחסות למונח דיור בר השגה: כדי להבטיח שעבודת המטה של משרדי הממשלה ושל המוסדות הרלוונטיים האחרים תיעשה בתיאום ביניהם, נדרש בראש וראשונה שהם יפעלו על בסיס משותף של כללים, כמו חוקים, החלטות ממשלה ונהלים, ועל בסיס מונחים אחידים.

מעיון בניירות מטה של משרדי ממשלה, בהחלטות ממשלה ובתכניותיה, וכן במסמכי מדיניות ובהוראות התכנון של תכניות מתאר סטטוטוריות, עולה כי ישנם הבדלים בין גורמים שלטוניים שונים בקריטריונים הקובעים אילו יח"ד מוגדרות יחידות של דיור בר השגה. למשל, שטחן, אופן החזקתן - בעלות או שכירות - פלח אוכלוסיית היעד, היקף הסבסוד של המדינה לצורך בנייתן או רכישתן וכן מחירן.

אומדן היקף אוכלוסיית היעד הזכאית לדיוור בר השגה: אחד הפרמטרים הבולטים שיש להביא בחשבון בעת שמגדירים דיוור בר השגה הוא אוכלוסיית היעד. אוכלוסיית היעד נקבעת על פי מאפיינים שונים כמו מבחן הכנסה, היעדר בעלות על דירה בעבר, גיל דיירי משקי הבית וגודל המשפחה. הגדרת אוכלוסיית היעד מאפשרת להעריך את מספר משקי הבית שיהיו זכאים לדיוור בר השגה ולקבוע את מספר יחידות הדיוור הנדרשות.

בביקורת עלה כי משרד הבינוי, מינהל התכנון ורמ"י לא קבעו מהו היקף האוכלוסייה שניתן להגדירה כבעלת פוטנציאל לקבלת זכאות לדיוור בר השגה.

לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר אומדן הנוגע להיקפה של אוכלוסיית היעד לדיוור בר השגה הוא חסר עקרוני שבלעדיו לא תיתכן הלימה בין התכניות לדיוור בר השגה ובין הצרכים של האוכלוסייה המגוונת ורחבת ההיקף של התושבים הנזקקים לדיוור בר השגה. על משרד הבינוי, בשיתוף הגורמים הרלוונטיים האחרים, להוביל עבודת מטה להשלמת חסר זה.

התייחסות לשטח הדירות כפרמטר להגדרת דיוור בר השגה: ככלל, יח"ד שנכללו במסגרת דיוור בר השגה הן "דירות קטנות". בביקורת נבדקו התייחסותם של הגורמים השונים לשטחן של דירות אלו ונמצא כי הגורמים השונים מגדירים אחרת את שטחה של "דירה קטנה".

משרד הפנים: במאי 2011 פרסם מנכ"ל משרד הפנים הוראה מטעמו בנושא "קידום יחידות דיוור קטנות במוסדות התכנון". ההוראה נוגעת בצורך בדיוור בר השגה, בשטח יחידות הדיוור ובאזור המגורים. היא קובעת בין השאר כי "יחידת דיוור קטנה היא לעניין זה: עד 100 מ"ר - אזורי עדיפות לאומית, עפ"י מפת אזורי עדיפות לאומית" (המתעדכנת מדי פעם בפעם). עד 75 מ"ר - ביתר אזורי הארץ".

רמ"י: שלושה חודשים לאחר שמנכ"ל משרד הפנים הגדיר את שטחה של "דירה קטנה", עסקה בכך גם רמ"י. בהחלטה מס' 1239 מאוגוסט 2011 שעסקה בנושא "דיוור בהישג יד" (מחיר למשתכן)^[13] קבעה מועצת מקרקעי ישראל כי יחידות דיוור בר השגה הן "דירות קטנות" ששטחן אינו עולה על 100 מ"ר באזורים ללא עדיפות לאומית ועל 120 מ"ר באזורי עדיפות לאומית" (ההדגשה אינה במקור). הגדרה זו נוגעת גם ליח"ד שבבעלות הדייר וגם ליח"ד בהשכרה, והיא תקפה גם בהחלטה נוספת של המועצה (החלטה מס' 1249) מינואר 2012 הנוגעת ליח"ד במסלול "מחיר דירה למשתכן".

הגדרה שנקבעה בהוראות חוק הוו"ל וכלה על "דירות קטנות": ב-11.8.11, למחרת היום שבו התקבלה החלטת מועצת מקרקעי ישראל, נכנס לתוקף חוק הוו"ל. לפי הוראותיו, "דירות קטנות" הן "דירות ששטחן הכולל המותר לבנייה, לרבות מרחב מוגן דירתי, כמשמעותו לפי חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, אינו עולה על 75 מ"ר" (ההדגשה אינה במקור).

משרד הבינוי: על פי הנוהל של משרד הבינוי מינואר 2013, שעודכן בעקבות החלטת מועצת מקרקעי ישראל מינואר 2012, שטחן המרבי של דירות קטנות אמנם יהיה דומה לזה שקבעה רמ"י, דהיינו עד 100 מ"ר באזורים ללא עדיפות לאומית ועד 120 מ"ר באזורי עדיפות לאומית, אך משרד הבינוי הוסיף וקבע כי שטחן לא יפחת מ-75 מ"ר.

13 "מחיר דירה למשתכן" הוא מסלול שיווק קרקע עבור בניית יחידות דיוור בר השגה, כמפורט בהמשך.

ועדת טרכטנברג: על פי ועדת טרכטנברג "גודל דירה הוא פרמטר שיכול להשפיע באופן מהותי על מחירה הסופי של הדירה... ההגדרה המוצעת לדירה קטנה הינה דירה עד 85 מ"ר (ההדגשה אינה במקור).

לדעת משרד מבקר המדינה, ההבדלים בין הגורמים השונים בהגדרתם את שטח ה"דירה קטנה" בנגיעה למונח דיוור בר השגה אינם סמנטיים בלבד. ההגדרות השונות מלמדות על תפיסות שונות של הגופים הממשלתיים המעצבים את מדיניות הדיוור הלאומית ואחראים להוצאתה לפועל. שטח דירה קטנה, בייחוד כשהוא פרמטר הקובע את מהותו של הדיוור בר ההשגה, מכונן לפלח אוכלוסייה המוגדרת כאוכלוסיית יעד לקבלת דיוור בר השגה; על פי שטח יחידות הדיוור המקסימלי ניתן להעריך גם את המאפיינים השונים של אותו משק בית.

בהיעדר "שפה משותפת" בין משרד הפנים ומוסדות התכנון, האחראים לתכנון ולאישור הסטטוטורי של תכניות מתאר, ובין רמ"י ומשרד הבינוי והערים, לשיווק ולביצוע של פרויקטים בתחום הדיוור בר ההשגה, נוצרת אי-תאמות בין תכניות סטטוטוריות תקפות ובין הפרויקטים שמשרד הבינוי ורמ"י משווקים ליזמים פרטיים.

היעדר פרוגרמה ותכנית פעולה להשגת יעדים בתחום הדיוור בר השגה: בפברואר 2008 החליטה הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה של מחוז תל אביב על הקמת צוות היגוי, בהשתתפות נציגים מרשויות מקומיות, מרמ"י ומשרד הבינוי, לצורכי תכנון מפורט של מדיניות מקומית בין היתר בנושא דיוור בר השגה. בסיכום עבודת צוות ההיגוי נקבע כי משרד הבינוי יכין פרוגרמה לדיוור בר השגה הכוללת ניתוח של היעדים, הביקושים והצרכים לפי מחוזות לטווחי הקצר והארוך (עד 10 שנים ועד 20 שנים, בהתאמה). עוד סוכם כי על פי הנתונים ייבחנו נחיצותן והיקפן של תכניות לדיוור בר השגה.

הביקורת העלתה כי על אף החלטתו של צוות ההיגוי הבין-משרדי לא הכין משרד הבינוי פרוגרמות לדיוור בר השגה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הבינוי כי מאחר שלא גיבש פרוגרמה לדיוור בר השגה שבמסגרתה ייקבעו יעדים כמותיים, היקף הביקושים ואפיון הצרכים לפי מחוזות ובטווחי זמן שונים, הרי אין הוא ואין מוסדות התכנון מחזיקים במידע ובכלים לקיום תהליך קבלת החלטות מיטבי בדבר היקפו ואפיונו של דיוור בר השגה; ובפועל, לא ניתן למלא אחר הצרכים של פלח אוכלוסייה רחב היקף.

בסיס נתונים חסר בעניין המלאי התכנוני: כאמור, יצירת מלאי תכנוני זמין, לרבות מלאי תכנוני זמין לדיוור בר השגה על סוגיו השונים, בפריסה התואמת את הביקוש ואת מדיניות הממשלה, היא תנאי הכרחי לעמידה בביקושים ולשמירה על יציבות מחירי הדיוור.

הביקורת העלתה כי אין בידי המשרדים והמוסדות השלטוניים הנוגעים בדבר, ובעיקר - משרד הבינוי, מינהל התכנון ורמ"י, נתונים תקפים ומלאים על המלאי התכנוני הזמין המתאים לשיווק קרקעות המדינה על פי מסלול "מחיר דירה למשתכן" ומסלול "השכרה לטווח ארוך במחיר מפותח". רק ביוני 2012, בעקבות הוראה מפורשת שנקבעה בחוק הוו"ל, החל מינהל התכנון לעקוב אחר מספר היחידות של הדיוור בר ההשגה שאישרו הוו"ל ולפרסם נתונים אלו.

פעולות והחלטות של קבינט הדיור בנושא דיור בר השגה :

מעיון בהחלטות הממשלה שהתקבלו בנושא זה על בסיס החלטות קבינט הדיור בחודשים מאי-נובמבר 2013 עולה כי ההחלטות עסקו בנושאים אלו:

1. החלטה מס' 300 והחלטה מס' 301 ממאי 2013 עסקו בעיקר בהקמת מטה במשרד האוצר שירכז את הפעלת הפרויקט הלאומי לדיור שבמסגרתו ייבנו 150,000 יח"ד בעשור הקרוב, וכן בהקמת הצוות הבין-משרדי שיגבש בתוך 90 יום תכנית ממשלתית עבור הפרויקט הלאומי לדיור;
 2. החלטה מס' 372 מיוני 2013 עסקה בהסרת חסמי מיסוי ותכנון בבנייה להשכרה לטווח ארוך ;
 3. החלטה מס' 547 מיולי 2013 קבעה תבחינים לזכאי דיור במחיר מופחת הן לבעל דירה הן לשוכר דירה ;
 4. החלטה מס' 770 מאוקטובר 2013 והחלטה מס' 988 מנובמבר 2013 קבעו הסדרים להקמת החברה הממשלתית החדשה שגם היא תועסק בפרויקט הלאומי לדיור ;
 5. בהחלטה מס' 987 מנובמבר 2013 אומצו המלצותיו של הצוות הבין-משרדי בעניין הפרויקט הלאומי לדיור. בהחלטה נקבע כי מתחמים לדיור לאומי יוכרוזו כבעלי עדיפות עליונה והאחריות לקידום התכנון, לפיתוח המתחמים ולהסדרת זמינותם תוטל על החברה "דירה להשכיר", על רמ"י ועל משרד הבינוי. עוד נקבע כי מוסדות תכנון ייעודיים יבצעו את הליכי התכנון הסטטוטורי של המתחמים במישור הארצי ושיווק המתחמים יגובה במנגנון של רשת ביטחון בכפוף להחלטות החשבת הכללית.
- באפריל 2014, לאחר סיום הביקורת, קיבל קבינט הדיור שתי החלטות נוספות בנושאים בעלי זיקה לתחום דיור בר השגה, שקיבלו תוקף החלטות ממשלה. החלטה מס' 530 בנושא "מע"מ אפס לרוכשי דירה ראשונה" - שר האוצר הפיץ תזכיר חוק ולפיו עסקה למכירת דירת מגורים הנמכרת לראשונה מקבלן לזכאים, שתבוצע לאחר כניסת החוק לתוקף, תזכה בהטבה של מע"מ בשיעור אפס לעניין עסקה זו (להלן - הטבת מע"מ אפס). נכון לאוגוסט 2014 הכנסת טרם אישרה את החוק המוצע, לכן טרם הוחל בשיווק קרקעות במסלול זה. החלטה מס' 532 בנושא "שיווק יחידות הדיור במתכונת 'מחיר מטר' ולפיה יכין צוות בין-משרדי, בראשותו של שר האוצר, תכנית לפרסום מכרזים לצורך בנייה למגורים, באופן שייקבע מחיר מרבי לדירה הנמוך בכ-20% ממחירי השוק.

לדעת משרד מבקר המדינה, בכל החלטות הממשלה האמורות יש משום תפנית המקדמת את התוויית המדיניות בתחום הדיור בר השגה ; הממשלה הציבה יעד כמותי ברור לבנייתן של כ-150,000 יח"ד בעשור הקרוב במסגרת הפרויקט הלאומי לדיור. הממשלה החליטה להגביר את מעורבותה בהיבט התקציבי - באמצעות הענקת רשת ביטחון כלכלית ליזמים, מתן הנחות על מחיר הקרקע שבבעלות המדינה ומתן הקלות והנחות מס עבור בנייה להשכרה (ראו להלן). כמו כן נקבעה תפיסה ולפיה יש לתת עדיפות לדיור להשכרה, שחלקו יימכר במחיר מופחת ממחיר השוק כדי ליצור הלימה בין צורכי אוכלוסיית היעד לדיור בר השגה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אף שמדובר בצעדים מהותיים לקידום דיור בהישג יד, במועד סיום הביקורת עדיין נותר על כנו הצורך בהסדרה של תחום הדיור בר השגה בכללותו כמרכיב חיוני במדיניות הדיור הממשלתית הכוללת וארוכת הטווח.



אחד ההדגשים העיקריים של המחאה החברתית בקיץ 2011 היה מחאה על מחירי הדיור הנוסקים. מחאת הדיור נשענה על הפגיעה ההולכת וגוברת ביכולתם של משקי הבית מהשכבות הסוציו-אקונומיות הבינוניות והנמוכות להשיג לעצמם דיור נאות - לרכישה או להשכרה, וזאת בשל נטל ההוצאות הגבוהות יחסית להכנסותיהם. ממצאי דוח זה מחדדים את הצורך בהסדרה כוללת של תחום הדיור בר השגה על היבטיו השונים. בין השאר, נדרש להגדיר את המונח "דיור בר השגה", להטמיע את התחום בתכנון סטטוטורי הן באמצעות קביעת היקפו הן באמצעות קביעת תמהיל יחידות הדיור מבחינת שטחן ואופן החזקה בהן (רכישה או השכרה) ולהכין בסיס נתונים מקיף הנוגע לצרכים והמלאים של דיור בר השגה. היעדרם של כל אלו הוא חסם בקידום פרויקטים לבניית דיור בר השגה.

בעת האחרונה נצפים אינדיקטורים כמו נתונים של מינהל התכנון מאוגוסט 2013 בדבר ההיקפים המצומצמים של יחידות דיור בר השגה שאישרו הווד"לים, נתוני הלמ"ס בדבר מספר משקי הבית המתווספים מדי שנה שעבור רובם זו הדירה הראשונה, החלטת הממשלה ממרץ 2012 לשווק 40,000 יחידות דיור בר השגה בשנים 2012-2016 וכן הנתונים על צורכי הדיור להשכרה (כ-15,000 יח"ד בשנה) שהציג קבינט הדיור. אינדיקטורים אלו מעידים שהמלאי התכנוני הזמין של יחידות דיור בר השגה מצומצם ואין בו די לתת מענה לצורכי אוכלוסיית היעד לדיור בר השגה.

החלטות הממשלה בתחום הדיור בר השגה שהתקבלו על בסיס החלטותיו של קבינט הדיור אמנם מקדמות את התוויית מדיניות הדיור בהישג יד העשויה לקדם את יישומו, אך לשם כך על הממשלה להאיץ את ההסדרה הכוללת הנדרשת אם בחקיקה אם בדרך מינהלית אחרת.

פרק שני מסלול "מחיר דירה למשתכן"

בביקורת בדק משרד מבקר המדינה את סדרי הפעלת התכנית הממשלתית בתחום הדיור בר השגה - מסלול "מחיר דירה למשתכן" (להלן - מחיר למשתכן או מסלול מחיר למשתכן). נבדקו בעיקר היבטים אלו: יעדי המסלול; סדרי השיווק של קרקעות המדינה, הבקרה והמעקב בנושא ותוצאות שיווק הדירות; מאפייני הזכאים שנרשמו לרכישת הדירות; הגורמים לכישלון מכרזים שעניינם מחיר למשתכן, אופן השמירה על מאגר יחידות הדיור שנבנו במסגרת מסלול מחיר למשתכן.

על פי נתוני משרד הבינוי¹, מאז הוחל בהפעלת מסלול מחיר למשתכן, מאמצע 1994 עד סוף 2012, במשך יותר מ-18 שנים, שווקו ליזמים 27,234 יח"ד. בתקופה זו נמכרו 19,195 יח"ד - 10,191 מהן לזכאי משרד הבינוי והיתר נמכרו לכלל הציבור במחירי השוק. לנוכח התפוקות הדלות שהניב השיווק במסלול זה והליקויים שנמצאו בהפעלתו החליט משרד הבינוי בדצמבר 2013, לאחר סיום הביקורת, להפסיק את שיווק הקרקעות² במסלול זה. הליקויים שהועלו בביקורת זו עשויים להיות רלוונטיים גם לתכניות דיור אחרות שהממשלה בכלל ומשרד הבינוי בפרט עשויים להפעיל בעתיד. תיקון הליקויים יכול לשפר ולשכלל את עבודת המטה הממשלתית ואת סדרי הניהול וההפעלה של גורמים אלו ולהביא לידי תפוקות אפקטיביות.

מסלול מחיר למשתכן - תכנית ממשלתית בתחום דיור בר השגה

עיקרי התכנית

מטרות התכנית: בהחלטת ממשלה מס' 3205 ממאי 1994, שבה הועלתה בעיית המחסור ביח"ד באזורי הביקוש שהוגדרו כאזור שבין עכו-כרמיאל בצפון ואשקלון בדרום, נקבע כי תאושר תכנית ייעודית שכותרתה "מחיר דירה למשתכן". התכנית נועדה לבניית יח"ד לזכאי משרד הבינוי כדי לסייע בפתרון בעיית המחסור בדירות. מסלול מחיר למשתכן נקבע על פי החלטת ממשלה מס' 3261 מיוני 1994. על פי נוהל משרד הבינוי (להלן - נוהל מחיר למשתכן), שעודכן כמה פעמים מאז הפעלת המסלול, ולאחרונה בינואר 2013, לתכנית שתי מטרות והן "לתת פתרונות דיור זולים לזכאי משרד הבינוי והשיכון ולהוזיל את מחירי הדיור".

תנאי התכנית: תנאים אלו נקבעו מדי פעם בפעם בהחלטות של מועצת מקרקעי ישראל ובנוהל מחיר למשתכן ועל פי החלטות ותכניות של הממשלה בנושא הדיור. על פי התנאים האמורים, מחיר הקרקע המשווקת ועלויות הפיתוח, המפורסמים במכרזים, קבועים וידועים מראש, והם נקבעים לפי הערכת השמאי הממשלתי בניכוי שיעור ההנחה שנקבעה. היזמים הניגשים למכרז מציעים את המחיר הסופי של יחידות הדיור שיימכרו לזכאי משרד הבינוי, והזוכה במכרז הוא היזם שהציע את המחיר הנמוך ביותר למ"ר בני של יח"ד למגורים.

מתחילת הפעלת המסלול ביוני 1994 עד אוגוסט 2011 היה מחיר הקרקע של יחידות הדיור במסלול זה 91% מערך הקרקע שקבע השמאי הממשלתי, דהיינו שיעור ההנחה במחיר הקרקע היה 9%

1 הנתונים התקבלו בתחילת 2013 מהחברה המנהלת את פרויקט מחיר למשתכן מטעם משרד הבינוי.
2 נכון למועד סיום הביקורת היו כמה פרויקטים שמציעים זכו בהם, אך טרם הוחל בבנייתם והם לא נפתחו לרישום זכאים.

בלבד. באוגוסט 2011 החליטה מועצת מקרקעי ישראל (החלטה מס' 1239³) להגדיל את שיעור ההנחה ל-50% מהשומה שקבע השמאי הממשלתי. בהחלטה נקבע כי ההנחה במחיר הקרקע תינתן רק עבור יח"ד המיועדות להימכר לזכאים, ובלבד שערך הקרקע של יח"ד לא יעלה על 400,000 ש"ח ושיעור ההנחה על הקרקע של יח"ד לא יעלה על 150,000 ש"ח. תנאי זה נקבע בשל הצורך להגביל את סכום הסבסוד שהמדינה נותנת לזכאים, המביא לידי הקטנתן של הכנסות המדינה המתקבלות ממכירת הקרקע. סיבה נוספת לכך היא הצורך לווסת את שיווקי הקרקע באופן שאלו לא יתמקדו דווקא באזורי ביקוש מרכזיים שבהם עלות הקרקע גבוהה במיוחד.

עוד נקבע בהחלטה מס' 1239 כי שטחה של יח"ד במסלול מחיר למשתכן לא יעלה על 100 מ"ר ובאזורי עדיפות לאומית - על 120 מ"ר. עוד נקבע כי משרד הבינוי יקבע את מספר יחידות הדיור שישווקו לזכאים בכל מתחם או מגרש.

יעדי השיווק של התכנית

קביעת יעדי שיווק כמותיים בהחלטות ובתכניות דיור ממשלתיות: בשנים 1994-1997 קבעה הממשלה מפעם לפעם יעדים כמותיים לשיווק קרקע לבניית 20,500 יח"ד במסלול מחיר למשתכן, אך לא נקבעו לוחות זמנים להשגתם. במשך כ-14 שנה, מיוני 1997 עד אוקטובר 2011, לא הציבה הממשלה כלל יעדים כמותיים לשיווק יח"ד במסלול זה.

בספטמבר 2011 המליצה ועדת טרכטנברג כי על רמ"י ועל משרד הבינוי להשלים את שיווקן של 5,000 יח"ד למכירה במסלול זה עד סוף 2012. באוקטובר 2011 אימצה הממשלה את המלצות ועדת טרכטנברג.

במרץ 2012 החליטה הממשלה (החלטה מס' 4429) על האצת פעולות השיווק והפיתוח של דירות מגורים במסגרת יישום המלצות ועדת טרכטנברג, ובכלל זה תכנון ושיווק של קרקעות לבניית 200,000 יח"ד במשך החומש הקרוב, מהן 40,000 יח"ד לדיור בר השגה.

תכנית העבודה של משרד הבינוי לשיווק קרקעות: נושא שיווק הקרקעות לצורך בנייה למגורים נכלל בתכנית העבודה השנתית של משרד הבינוי.

תקנון עבודת הממשלה שפרסמה מזכירות הממשלה⁴ נוגע בין היתר לצורך בהטמעת החלטות הממשלה בתכניות העבודה של משרדי הממשלה. בעניין זה נקבע כי "שר האחראי על ביצוע החלטת ממשלה המסוגלת כהחלטה ביצועית או החלטה על הנעת תהליך עבודה יעדכן בתוך 3 חודשים מיום קבלת ההחלטה את תכנית העבודה המשרדית 'בספר תכניות העבודה של משרדי הממשלה'".

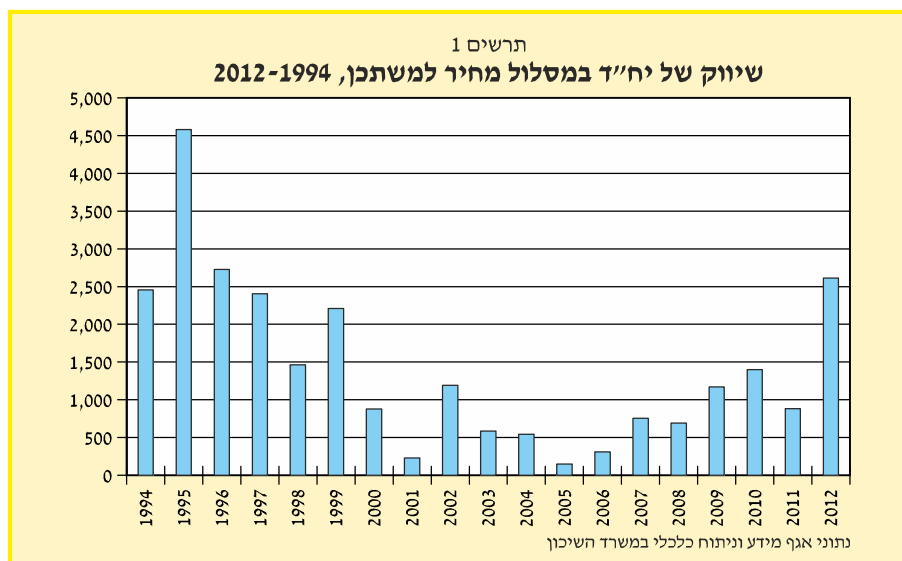
3 החלטה 1239 זו בוטלה לאחר מכן אך עיקריה נותרו בעינם בהחלטות נוספות שהתקבלו בהמשך עד החלטה 1295 מאוקטובר 2013, אך היה עדכון בעניין התבחינים למיון הזכאים במסלול מחיר למשתכן. 4 התקנון לעבודת הממשלה ה-32 בראשותו של בנימין נתניהו אושר בהחלטת ממשלה מס' 5058 מ-12.8.12. הממשלה ה-32 כיהנה מ-31.3.09 עד 18.3.13.

על אף האמור בתקנון עבודת הממשלה העלתה הביקורת כי משרד הבינוי לא עדכן את תכניתו על פי החלטות הממשלה. בתכנית העבודה השנתית של המשרד לשנת 2012 אמנם צוינו משימותיו המרכזיות בנוגע לשיווק קרקעות לצורך בנייה למגורים במגזר העירוני, לרבות שיווק קרקעות לבניית 26,600 יח"ד, אך נעדרה מהם כל נגיעה לצורך בשיווק דירות בהישג יד ובכלל זה במסלול מחיר למשתכן. יוצא אפוא שבתכנית העבודה של משרד הבינוי לא ניתן כל ביטוי להחלטת ממשלה מס' 4429 שעניינה האצת פעולות השיווק והפיתוח של קרקעות לבניית 200,000 יח"ד ובהן 40,000 המיועדות לדיור בר השגה.

בתשובתו ציין משרד הבינוי כי במסגרת תכנית העבודה שלו לשנת 2013 הוא הגדיר את מטרותיו לשנת העבודה ובראשן "הגדלת זמינות ונגישות דירות לכלל אזרחי המדינה... ייזום דיור בר השגה בהיקפים גדולים ממקורות החיסכון הפנסיוני במשק, בהובלה ממשלתית", שכלל פרסום של 20 מכרזים לשיווק של 3,000 יח"ד במסלול מחיר למשתכן.

הביקורת העלתה כי בשנת 2013 לא שיווק כלל משרד הבינוי יח"ד, וממילא לא עמד במשימתו לספק דיור בר השגה לזכאים. יצוין כי בדצמבר 2013, לאחר סיום הביקורת, הודיע המשרד כי הוא יפסיק לשווק קרקעות במסלול מחיר למשתכן. בעניין זה ציין המשרד בתשובתו כי המסלול מחיר למשתכן הופעל "תוך קשיים מרובים, בעיקר על רקע התנגדות משרד האוצר למסלול זה, אשר אף החריפה... והביאה לעצירתו המלאה".

השיווק בפועל: התרשים שלהלן מציג את מספר יחידות הדיור ששווקו במסלול מחיר למשתכן, שהסתכם מיום הפעלת המסלול עד סוף 2012 ב-27,234 יח"ד.



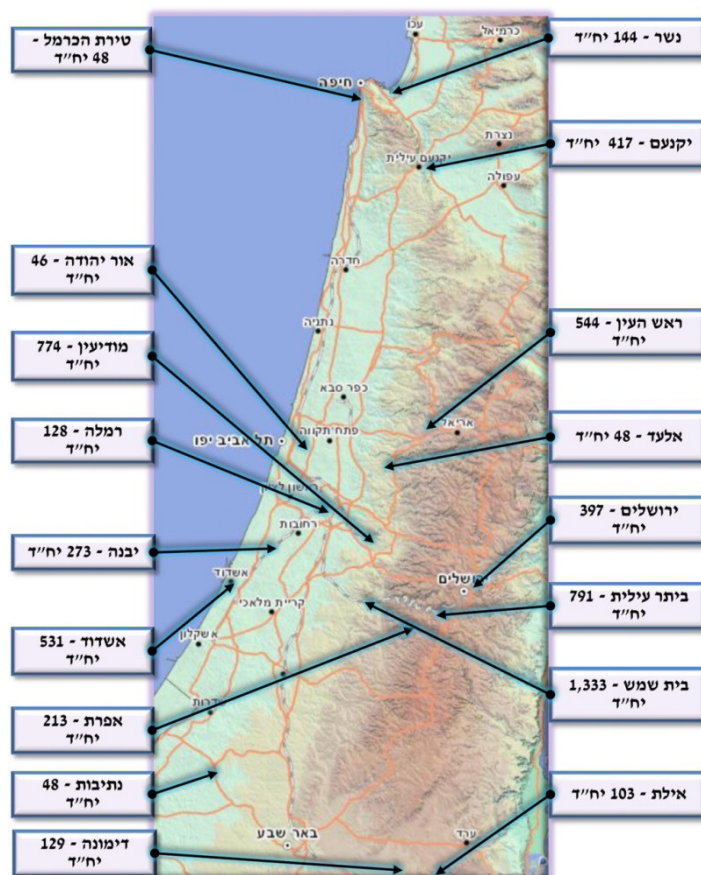
מספרן הכולל של יח"ד שנקבעו בהחלטות הממשלה כיעדי השיווק במסלול מחיר למשתכן לשנים 1994, 1996 ו-1997 הוא 20,500 יח"ד. אף על פי כן, מהתרחשים עולה כי עד 2003, כעשר שנים לאחר הפעלת המסלול, לא הושג יעד זה ובפועל שווקו כ-19,000 יח"ד בלבד. בשנים 2004-2011 שווקו כ-5,900 יח"ד נוספות (בממוצע כ-740 יח"ד בשנה). בשנת 2012, דהיינו לאחר שהממשלה אימצה את המלצות ועדת טרכטנברג ולאחר שנקבע יעד לשיווק של 5,000 יח"ד במסלול מחיר למשתכן עד סוף 2012, עלה אמנם קצב השיווק ונמכרו 2,611 יח"ד אך היעד שנקבע, 5,000 יח"ד, לא הושג.

מהנתונים עולה כי הפעלת המסלול מחיר למשתכן הניבה תפוקות דלות יחסית להיקף אוכלוסיית היעד שלו, כלומר מאות אלפי משקי בית של זכאי משרד הבינוי שנוקקו לדיוור בר השגה. עוד עולה כי לא היה בכך די כדי לחולל תפנית בכל הקשור להיצע הדיוור ולמתן מענה לצורכי הזכאים. למעשה, ניתנו פתרונות דיוור למתי מעט מהזכאים, וכפי שיתואר בהמשך הם נהנו מהטבות כלכליות מרחיקות לכת שהסתכמו לעתים במאות אלפי שקלים. יוצא אפוא שבשני העשורים האחרונים לא הצליחו משרד הבינוי ורמ"י לספק יחידות דיוור במסלול מחיר למשתכן, בהיקף שעשוי להביא לידי שיפור מהותי בהיצע הדיוור לאוכלוסייה הנזקקת לו.

התפלגות גאוגרפית: נתוני ההתפלגות הגאוגרפית של התחלות הבנייה מלמדים שבאזורי הביקוש (מחוזות המרכז וירושלים) שבהם מחירי הקרקע גבוהים יחסית לשאר המחוזות בארץ, היקף התחלות הבנייה של דירות במסלול מחיר למשתכן היה גדול במידה ניכרת מאשר בפריפריה. למשל, בשנים 1994-2012 נבנו עיקר התחלות הבנייה במחוז ירושלים במסגרת מסלול מחיר למשתכן (44%) ובמחוז המרכז - 31%. ראו להלן בתרשים:

מפה 1

פריסה גאוגרפית לשיווקי מחיר למשתכן בשנים 2008-2012



בקרה על השפעת השיווק במסלול מחיר למשתכן על מחירי הדיור ומעקב אחריה

ארגונים נדרשים להעריך תכניות לצורך בקרה על ביצועי הארגון ועל עמידה ביעדים שהציבו לעצמם ומעקב אחריהם. גם ועדת קוברסקי⁵ עמדה על חשיבותה של הערכת תכניות וציינה כי "ההערכה מכוונת לאפשר השוואה של המתוכנן (מטרות, צרכים וציפיות) עם הישגים בפועל או מה שמוערך כניתן להשגה עם מה שהושג למעשה, כבסיס להפקת לקחים ולתיקון".

הערכתו של משרד הבינוי בדבר האפקטיביות של המסלול מחיר למשתכן : בהחלטת הממשלה מיוני 1997 נקבע כי "משרד הבינוי והשיכון ידווח כל ששה

5 דין וחשבון של הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה (1989), כרך ב, עמ' 139. בראש הוועדה עמד מר חיים קוברסקי ששימש באותה עת מנכ"ל משרד הפנים. בעניין זה ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 53ב (2002), בפרק "עבודת המטה במשרד ממשלתי", עמ' 58-60.

חודשים לוועדת השרים לענייני כלכלה על התקדמות הניסוי ויציג את התוצאות ואת השפעתן על כלל מחירי הדירות באתרים שבו הופעל". בשנת 2002 הזמין המשרד מחקר שיבחן את השפעותיה של שיטת הפעלת המסלול מהבחינה הכלכלית, הפיזית והחברתית (להלן - המחקר משנת 2002).

מסקנות המחקר משנת 2002 היו כי בשנים 1995-2002, השנים שבהן הופעל המסלול, מחירי הדירות במסגרת המסלול היו נמוכים ב-5%-20% בממוצע ממחירי הדירות בשוק החופשי. עם זאת, מסלול השיווק לא השפיע על השוק אלא להיפך, הוא הושפע ממנו. ככל שהביקוש לנדל"ן באזור האזור היה גבוה יותר, כך גדלו הפערים בין מחירי הדירות שנמכרו לזכאים ובין מחירי דירות דומות בשוק החופשי, והאפקטיביות של מסלול מחיר למשתכן גדלה.

הביקורת העלתה כי משנת 2002 לא בחן משרד הבינוי את האפקטיביות של שיווק יח"ד במסלול מחיר למשתכן על היבטיו הכלכליים, הפיזיים והחברתיים. לא זו אף זו, אגף נכסים ודירור במשרד, האחראי להפעלת המסלול, לא ריכז נתונים על מחירי הדירות בשוק החופשי באזורים סמוכים לאזורים שנבנו בהם פרויקטים של מחיר למשתכן. כמו כן, האגף לא בדק את מידת ההשפעה של שיטת שיווק זו על רמת המחירים בשוק הדירור החופשי באותם אזורים. עקב כך, לא עמדו לרשות המשרד כלים לשיפור תכניתו ולייעול ביצועו.

מחיר דירה במסלול מחיר למשתכן יחסית למחיר דירה דומה בשוק החופשי: בביקורת שנערכה לשנים 2007-2012 נמצאה שונות ניכרת בהבדלים שבין המחירים שהושגו במכרזי מסלול מחיר למשתכן ובין מחירי דירות דומות בשוק החופשי באותו אזור. בדרך כלל מחיר דירה במסלול מחיר למשתכן היה נמוך, ולעתים אף נמוך בהרבה, ממחיר דירה דומה בשוק החופשי. עם זאת, נמצא כי בפרויקטים אחרים ששווקו במסגרת מסלול זה כמעט שלא היה פער במחירים; לעתים אף נמצא כי מחיר הדירה במסלול מחיר למשתכן היה גבוה ממחיר דירה דומה בשוק החופשי.

באוגוסט 2011 החליטה כאמור מועצת מקרקעי ישראל להגדיל את שיעור ההנחה במחיר קרקע המשווקת במסלול מחיר למשתכן ל-50% מהשומה שקבע השמאי הממשלתי ליח"ד לזכאים ולהגבילה עד 150,000 ש"ח ליח"ד. משרד מבקר המדינה בחן באיוז מידה השפיעה ההחלטה האמורה על מחירי יחידות הדירור המשווקות במסלול מחיר למשתכן לעומת יח"ד המשווקות בשוק החופשי, להלן הפרטים:

מחירי יח"ד במסלול מחיר למשתכן שהיו נמוכים ממחירי השוק: על פי חישובים של משרד מבקר המדינה⁶, היה המחיר הממוצע של דירה לזכאים במסלול מחיר למשתכן נמוך ממחיר דירה דומה בשוק החופשי; בשנת 2010 היה המחיר נמוך ב-24%, בשנת 2011 - ב-20% ובשנת 2012 - ב-32%. ככלל, פער המחירים בין דירה במסלול מחיר למשתכן ובין דירה דומה בשוק החופשי היה גדול יותר באזורי הביקוש מאשר באזורי פריפריה. למשל, בשנת 2012 פער המחירים הגדול ביותר היה בירושלים ובביתר עילית (48%-55%, בהתאמה) לעומת ערי פריפריה שם הפער היה נמוך הרבה יותר - 4% בנשר, 11% בטירת הכרמל ו-16% בדימונה. להלן דוגמאות:

בשנת 2012⁷ שיווק משרד הבינוי בעיר יבנה (דרום) 117 יח"ד ומהן 17 יועדו לזכאים. מחירה של דירה לזכאי המשרד היה כ-525,000 ש"ח בממוצע, מחיר הנמוך בכ-600,000 ש"ח (כ-47%) ממחיר דירה דומה בשוק החופשי. בשל המחיר הנמוך שהציע היוזם הזוכה עבור יחידות הדירור

6 שיעור ההפרש בין מחירי הדירות חושב על פי מחיר ממוצע של מ"ר בבנייה חדשה בעיר, בהתבסס על נתוני הלמ"ס.

7 המכרז לשיווק קרקע פורסם לראשונה בנובמבר 2011 ונסגר בדצמבר 2012. ההודעה על הזכייה במכרז נשלחה ליוזם הזוכה בינואר 2013.

לזכאים הוא זומן לבירור במשרד הבינוי. היזם אמר בבירור כי יחידות הדיור שהוא ימכור בשוק החופשי באותו מתחם "יסבסדו את ההפרש במחירי הדירות המוזלות [בסך הכול 17 דירות שנועדו לזכאים]".

בשנת 2012⁸ שיווק משרד הבינוי בביתר עילית 211 יח"ד ומהן 106 יח"ד לזכאי המשרד. מחיר דירה לזכאי היה כ-440,000 ש"ח בממוצע, מחיר הנמוך בכ-370,000 ש"ח עד כ-560,000 ש"ח (46%-56%) ממחיר דירה דומה בשוק החופשי. בבירור שעשה המשרד על אופן תמחור ההצעות הוזלות אמרו המציעים כי על אף המחיר הנמוך שהציעו עבור יחידות הדיור שנועדו לזכאים, לאחר שיימכרו יתר יחידות הדיור במתחם במחירי שוק עדיין יישאר להם רווח התואם את רמת הסיכון של הפרויקט.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הבינוי כי מתכונת הפעלת המכרז, שלפיה הזוכה במכרז לשיווק קרקע במסלול מחיר למשתכן הוא היזם שהציע את המחיר הנמוך ביותר למ"ר בנוי במסגרת המסלול, עשויה לעודד יזמים להציע מחיר נמוך מאוד ליח"ד שיימכרו לזכאים במסלול זה, מתוך הנחה שיחידות הדיור שיימכרו במחיר מוזל יהיו מעטות. לעומת זאת, יתר יחידות הדיור בפרויקט יימכרו במחירים גבוהים יותר שישלימו את הפער בין מחירן המוזל של יחידות הדיור ובין מחירן בשוק החופשי. לנוכח זאת, היה מקום שמשרד הבינוי יבחן קביעת מנגנון שיבטיח גבול עליון וגבול תחתון למחיר יח"ד בהצעות הזוכות במכרזים לשיווק הקרקע במסלול מחיר למשתכן, באופן שמחירה לא יחרוג במידה בלתי סבירה ממחיר יח"ד דומה בשוק החופשי באותה עיר. על המנגנון גם להבטיח שהיקף ההפחתה הכוללת במחירים יתחלק בין יתר יחידות הדיור בפרויקט כדי להרחיב את מעגל הנהנים מהטבה כלכלית זו ולמנוע אי-שוויון בחלוקת משאבי המדינה.

מחירי יח"ד במסלול מחיר למשתכן שהיו גבוהים ממחירי השוק: הביקורת העלתה כי במקרים מסוימים נמכרו יח"ד לזכאים במסלול מחיר למשתכן במחיר גבוה יותר ממחיר יח"ד דומה באותו אזור בשוק החופשי. להלן דוגמה:

באפריל 2011 שיווק משרד הבינוי בטירת הכרמל 46 יח"ד. 23 יח"ד מהן יועדו לזכאים ומחיר כל אחת היה כ-920,000 ש"ח. מנתונים שבאתר האינטרנט של רשות המיסים⁹ עלה כי מחיר יח"ד לזכאי בפרויקט היה גבוה יותר ממחיר דירה דומה בשוק החופשי באתרים סמוכים¹⁰. הביקורת העלתה שהמחיר המקורי שבו נקב המציע עמד על 1.07 מיליון ש"ח. בעקבות זאת פנה משרד הבינוי למציע והוא הסכים לתקן את הצעתו ולהפחיתה לכ-920,000 ש"ח. עם זאת, המחיר הסופי שנקבע היה גבוה ממחירי השוק.

השפעת הפעלתו של מסלול מחיר למשתכן על מחירי שוק הדיור: בביקורת עלה כי אין משרד הבינוי מחזיק במידע מלא וכולל על פערי המחירים בין יחידות הדיור שנמכרו במסלול מחיר למשתכן ובין יח"ד דומות בשוק החופשי באותם אזורים. עם זאת, הועלה כי הפעלת המסלול לא הביאה לידי ירידה במחירי שוק הדיור לא במישור האזורי ולא במישור הארצי. הסיבה לכך היא שמספר יחידות הדיור ששווקו במסלול מחיר למשתכן, מתוך כל יחידות הדיור ששווקו באותה תקופה, היה קטן מדי מכדי להשפיע על מחירי שוק הדיור כולו.

8 מכרז 10020/2011 שפורסם באפריל 2012.

9 3 דירות של 4 חדרים (92 מ"ר כל אחת) ומחיריהן 850,000-800,000 ש"ח.

10 הדבר עלה גם ממכתבי תלונה של זכאים למשרד הבינוי.

בתשובתו ציין משרד הבינוי כי "מטרתו העיקרית של פרויקט 'מחיר למשתכן' הייתה לאפשר לזכאי משרד הבינוי והשיכון להגיע לקורת גג בבעלותם. המשרד היה ער לאורך כל השנים לכך שבהיקפי השיווק שהונהגו לאורך השנים, אשר היוו שברי אחוז מכלל השוק, לא ניתן היה להביא להשפעה על מחירי הדירות". לכן, הוא בוחן, בשיתוף עם משרד האוצר, את האפשרות לשווק קרקעות בהיקף נרחב בתכנית חדשה - "מחיר מטר" - הועדה "להשפיע בצורה משמעותית על מחירי הדירות ולא להיטיב עם מספר מצומצם של זכאים 'שזכו בפיס'". על פי תפיסה זו, "בשנתיים הקרובות תשווק רמ"י קרקעות בהיקף נרחב במסגרת התכנית החדשה, שייקבע בה מחיר יחידת הדירות הסופי במכרז, שיהיה נמוך בכ-15% ממחיר השוק. שיווקים בהיקף נרחב שכזה צפויים להשפיע לא רק על מחירי הדירות האלה, אלא על כלל הדירות בשוק - יד ראשונה ושנייה כאחד". המשרד הוסיף כי הדרך היחידה להשפיע על מחירי השוק היא באמצעות הגדלה ניכרת של ההיצע בשוק הדירות במטרה להתגבר על המחסור הקיים במשק, ולא באמצעות מסלול שיווק זה או אחר. המשרד הדגיש כי המעבר הצפוי לשיווק במסגרת תכנית מחיר מטר אמור לסייע בפתרון בעיה שהועלתה במסגרת הביקורת בכך שגובה ההנחה במסלול מחיר למשתכן "מוגבל ונקבע מראש בנתוני המכרז".

בתשובתה מינואר 2014 ציינה רמ"י כי "על מנת שמחיר המטרה יהיה אפקטיבי יש ליצור מאסות גדולות של שיווקים במחיר מטר באזורי הביקוש, כך שישפיעו על כל שוק הדירות וניסיון לצמצם את מחיר המטרה למקום מוגבל ונסינו דינו להיכשל!"

ביולי 2014 קבעה הממשלה (החלטה מס' 1809) עקרונות לשיווק יח"ד בתכנית מחיר מטר. במסגרת תכנית זו, בשנים 2015-2019 ישווק משרד הבינוי יח"ד באמצעות רמ"י. התכנית תחול על יח"ד שמחירן עד 2 מיליון ש"ח, כאשר 60%-80% מיחידות הדירות בכל פרויקט יימכרו במחיר הנמוך ב-20% מהמחיר הממוצע באזור, שקבע השמאי הממשלתי. עוד קבעה הממשלה כי בשל הצורך בתיאום בין התכנית ובין "הטבת מע"מ אפס" בשנת 2014, שיווק יח"ד על פי תכנית מחיר מטר יחל מיד לאחר חקיקת חוק מס ערך מוסף (הטבת במס עסקה לרכישת דירת מגורים מוטבת), התשע"ד-2014. נכון לאוגוסט 2014 הכנסת טרם אישרה את החוק וממילא טרם הוחל בשיווק קרקעות על פי התכנית האמורה.

שמירה על מאגר דירות בר השגה במסלול מחיר למשתכן

ייצור יחידות דירות בר השגה המשווקות לזכאי המשרד במחיר נמוך ממחירן בשוק החופשי מצריך מימון מתקציב המדינה. לכן, חשוב מאוד לשמור על מאגר יח"ד אלו ולוודא שהן ישמשו לייעודן, והיינו סיוע לזכאי דירות בר השגה, כדי למנוע בזבז של כספי ציבור.

בביקורת נבדקו פעולות הממשלה לשמירת מאגר הדירות בר השגה. נמצא כי עד מאי 2010 לא קבעו משרד הבינוי ורמ"י כללים שימנעו מזכאים שרכשו יח"ד במסלול מחיר למשתכן למכור או להשכיר את דירותיהם בשוק החופשי במקום לגור בהן בעצמם; למעט רק מגבלה אחת שנקבעה בשנת 2004 ולפיה אסור לזכאי שרכש יח"ד במסלול זה למכור את הדירה לפני מועד האכלוס.

רק במאי 2010 שינה משרד הבינוי את הכללים להחזקת יח"ד שנרכשה במסלול מחיר למשתכן. המשרד קבע¹¹ כי רוכש דירה במסלול מחיר למשתכן לא יהיה רשאי למכור את דירתו במשך חמש שנים מיום קבלת החזקה בה. באוגוסט 2011 עדכנה מועצת מקרקעי ישראל¹² את הכללים וקבעה כי זכאי שרכש דירה במסלול זה לא יהיה רשאי למכור אותה במשך עשר שנים ממועד האכלוס או

11 החלטה של ועדת המכרזים העליונה של משרד הבינוי מ-17.5.10.

12 החלטת מועצה מס' 1239.

להשכירה במשך חמש שנים ממועד זה. בעקבות כך עדכן משרד הבינוי בינואר 2013 את נוהל "רכישת דירה במסלול מחיר דירה למשתכן" וקבע כי במסגרת הפיקוח בנושא קיום ההוראות תירשם הערת אזהרה אצל רשם המקרקעין או בספרי החברה האחראית לביצוע תהליכי הרישום ותהליכי העברת הזכויות עד לרישום במרשם המקרקעין. רוכש שיפר את ההוראה ישלם למשרד הבינוי פיצוי מוסכם וקבוע מראש בסך 100,000 ש"ח בתוספת הפרשי הצמדה וריבית (להלן - פיצוי מוסכם).

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחיוב את הפעולות שעשו משרד הבינוי ומועצת מקרקעי ישראל לתיקון הכללים שהיו נהוגים עד מאי 2010, שאפשרו פגיעה במאגר יחידות הדיור שיועד לזכאים ומומן מתקציב המדינה. אולם למרות ההגבלות שהוטלו על הרוכשים עולה ספק בעניין יעילות ההחלטה לרשום הערת אזהרה אצל רשם המקרקעין, מכיוון שתהליכי חלוקת הקרקע למגרשים ולחלקות והרישום של בית משותף בלשכת רישום המקרקעין במשרד המשפטים ארוכים ומורכבים¹³.

זאת ועוד, לעתים גם הפיצוי המוסכם שקבע משרד הבינוי אינו מונע את מכירת יחידות הדיור המוזלת לפני המועד המותר. למשל, ממסמכי משרד הבינוי עלה כי ביוני 2012 פנה למשרד רוכש מיבנה שקנה את דירתו במסלול מחיר למשתכן. הרוכש ביקש מהמשרד להסדיר את תשלום הפיצוי המוסכם, מכיוון שהתכוון למכור את הדירה לפני חלוף פרק הזמן הנדרש לכך. בכספי המכירה הוא ביקש לרכוש דירה אחרת שתתאים לצרכיו. יוזכר כאמור כי יחידות הדיור ביבנה שנמכרו לזכאים במסגרת מסלול מחיר למשתכן נמכרו בהנחות גדולות שהגיעו עד כדי 600,000 ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שרכישת יח"ד במסלול מחיר למשתכן יכולה לשמש עבור רוכש הדירה אמצעי להפקת רווחים, שלא לפי הכוונה המקורית שהדירה תירכש לצורך מגורי הזכאי, ראוי שמשרדי הבינוי והאוצר ורמ"י יהיו ערים לאפשרות זו. עליהם לפתח מנגנונים שיסייעו להם לשמור על מאגר הדירות שנמכרו לזכאים, תוך כדי מתן הטבות כלכליות, באופן שישימשו למטרה שלשמה ניתנו. באופן הזה ניתן יהיה למנוע מצב שבו השקעות המדינה יירדו לטמיון.

היקף ההשקעה הממשלתית בהפעלת מסלול מחיר למשתכן

מתוקף תפקידה של מועצת מקרקעי ישראל ולפי חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, המועצה קובעת את המדיניות שלפיה ינוהלו מקרקעי ישראל. הכנסות רמ"י ממכירת קרקע או מהחכרתה שקולות למכירת נכסי המדינה, והן משמשות מקור הכנסה למדינה. מועצת מקרקעי ישראל מוסמכת להחליט אם לתת הנחה במחיר הקרקע, שאותו קבע השמאי הממשלתי, המשווקת באמצעות רמ"י.

סעיף 40(ב) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), קובע כי "תקנות או הוראות מינהל שבביצוען כרוכה הפחתה של הכנסות המדינה לעומת התחזית שצורפה... לא יותקנו אלא אם כן הופעלה במקביל דרך מימון, בסכום האומדן של הפחתת הכנסות המדינה כאמור". בסעיף 40(ג) נקבע כי "החלטות של מועצת מקרקעי ישראל בדבר הדרך והשיטה לקביעת דמי חכירה או בדבר מועדי תשלום דמי חכירה, שבביצוען כרוכות הפחתה של דמי החכירה או

13 מנתוני דוח שנתי 2013 של רמ"י שפורסם באוגוסט 2014, טרם נרשמו בלשכת רישום המקרקעין (טאבו) כ-127,000 יח"ד בניהול חברות משכנות (גוף המאכלס או משכן את הבניין ומלווה את החוכר, את הטיפול בנכס ואת ניהול רישום הזכויות לגביו).

דחיית מועדי תשלום, וכתוצאה מכך הפחתה של הכנסות המדינה לכל תקופה שהיא, טענות אישור שר האוצר".

לפי ההנחיות שבחוק יסודות התקציב אשרר שר האוצר באוקטובר 2011, על פי המלצת אג"ת, את החלטה מס' 1239 של מועצת מקרקעי ישראל מאוגוסט 2011, ולפיה שיעור ההנחה במחיר הקרקע של הדירות במסלול מחיר למשתכן יעלה ל-50% מהשומה שקבע השמאי הממשלתי.

הביקורת העלתה כי רמ"י לא הכינה אומדן תקציבי שישקף את היקף ההנחות במחיר הקרקע שהיא תשווק במסלול מחיר למשתכן. בעקבות כך, המלצתו של אג"ת לשר האוצר, בדבר אישור ההפחתה הצפויה בהכנסות המדינה, התקבלה שלא על בסיס נתונים מחושבים ואמינים. בהמשך לכך תקצב אג"ת את התקנה למימון ההנחות בתקציבה של רמ"י בדיעבד, על בסיס הביצוע בפועל.

בתשובת משרד האוצר מינואר 2014 הסביר אג"ת כי בישיבות של מועצת מקרקעי ישראל הוא מעלה את הצורך "בהצגת אומדן העלות, הן בצד ההוצאה והן בצד ההכנסה, של ההצעות המובאות להחלטת המועצה. על פי רוב, עובדי רשות מקרקעי ישראל אשר מציגים את ההחלטות, אינם מציגים אומדנים לעלות ההצעות. לעתים, האומדן נמסר בדיעבד, לאחר קבלת החלטת המועצה, טרם החתמת שר האוצר".

משרד מבקר המדינה מעיר למועצת מקרקעי ישראל כי מאחר שהיא הגוף המתווה את מדיניות המקרקעין של מדינת ישראל, החלטותיה שקולות לקביעת תכניות לאומיות ולהן השפעה על תקציב המדינה. לפיכך, על המועצה לקבל את ההחלטות על בסיס אומדן העלות המוערכת של ההחלטות שבהן היא דנה ועל הערכת הסבירות בהוצאתן לפועל; דבר שלא נעשה. על אג"ת לעמוד על כך שרמ"י תמציא אומדן להשלכות התקציביות הטמונות בהחלטות המועצה, שלפיו יהיה ניתן לעדכן את הוראות תקציב המדינה בהתאם.

הזכאים לרכישת דירה במסלול מחיר למשתכן

הביקורת העלתה כי משרד הבינוי ורמ"י לא ביצעו עבודת מטה מסודרת כדי לעמוד על היקף האוכלוסייה הפוטנציאלית להיכלל בקבוצת הזכאים לדיוור בר השגה, וגם לא אפיינו את צרכיה של אוכלוסיית היעד.

בתשובתו אמר משרד הבינוי כי "כל אוכלוסיית חסרי הדירות בישראל נכללת בהגדרת הזכאים לדיוור בר השגה" (ההדגשה במקור), למעט האוכלוסייה המשתייכת לעשירון העליון וכמחצית מזו המשתייכת לעשירון התשיעי. לכן "על רקע הפער הגדול בין היקף השיווקים הכללי הנדרש לבין היקף התכניות הזמינות לשיווק בכלל ומצאי התכניות הזמינות המתאימות למסלול זה בפרט, לא היה טעם בקיום בדיקות נוספות לגבי היקף האוכלוסייה הפוטנציאלית".

יודגש כי נוהל משרד הבינוי ממאי 2002 (נוהל מס' 07/01) קובע את תהליך הכנתה של תכנית שיווק קרקע לבנייה למגורים ואת הפעלתה בבנייה העירונית. על פי הנוהל, בתכנית האמורה ייקבעו מספר יחידות הדיוור שישווקו בכל שנת תקציב לפי מחוזות, יישובים, שכונות ואתרים, וכן מועדי השיווק ומסלולי השיווק המתוכננים.

עוד נקבע בנוהל כי התכנית תתבסס בין השאר על היעדים שקבעה הממשלה, על נתונים בנוגע להיצע ולביקוש בשוק הדיוור בכל יישוב, ובכלל זה מלאי הדירות הציבוריות והפרטיות (תוך כדי

הבחנה בין דירות בבנייה ובין מלאי דירות שטרם נמכרו), ולהיקפי מכירות ונתוני אכלוס (מספר הנישאים החדשים, העולים החדשים והאוכלוסייה שנוספה ליישוב) מעורכנים לשנים האחרונות.

בעניין זה כבר נקבע בדוח מבקר המדינה בנושא "תכנון ושיווק של קרקע לבנייה למגורים", שפורסם במאי 2005¹⁴, כי תכניות השיווק של משרד הבינוי מתבססות אמנם על הצעות מחוזותיו בדבר קביעת תכנית עבודה, אך אין הצעות אלו מפרטות את נתוני ההיצע והביקוש של שוק הדיור ושל מלאי הדירות הקיים, אלא רק את המלאי התכנוני של משרד הבינוי בכל יישוב, ולעתים גם את המלאי התכנוני של מינהל מקרקעי ישראל באותו מחוז. עקב כך נפגעת יכולתו של משרד הבינוי לתת מענה לצורכי שוק דיור.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הבינוי כי לנוכח היקפה הגדול של האוכלוסייה הזכאית לדיור בר השגה, ראוי שהמשרד יבצע עבודת מטה לגיבוש תכנית אסטרטגית להפעלת תכניות לדיור בר השגה. במסגרת התכנית האסטרטגית, על המשרד לעמוד על המאפיינים של אוכלוסייה זו ועל היקפה, לקבוע את היקף התקציב שיוקצה לכך, את סדרי העדיפויות להקצאתו ואת תכנית העבודה הרב-שנתית להפעלת התכנית. ללא עבודת מטה שבמסגרתה יובאו בחשבון נתונים על ההיצע והביקוש בשוק הדיור ועל מלאי הדירות בכל יישוב ויישוב, עלול המשרד לנקוט אמצעים שאינם יעילים ואינם מתאימים לצורכי הזכאים; ודבר זה אכן כבר אירע בעבר (ראו להלן).

הקצאת דירה לפי מספר נפשות

דיור בר השגה נועד לספק פתרונות דיור שיהלמו את צורכי הזכאים. צרכים אלו נקבעים בין השאר על פי היחס שבין מספר הנפשות ובין שטחה של הדירה המוצעת. כאמור, יחידות הדיור המוקצות לזכאים במסלול מחיר למשתכן הן "דירות קטנות" ששטחן 75-100 מ"ר (3-4 חדרים).

הביקורת העלתה כי בעת תכנון פרויקטים במסלול מחיר למשתכן משרד הבינוי לא הביא בחשבון את האפשרות כי חלק מרוכשי אותן "דירות קטנות" עשויים להיות משפחות מרובות ילדים, ועל כן עלולה להיווצר בדירות צפיפות שתביא למצוקת דיור ואף ליצירת משכנות עוני בעתיד.

יצוין שכבר במאי 2010, בעת שמשרד הבינוי עדיין את התבחינים להקצאת יח"ד במסלול מחיר למשתכן, הוא הדגיש שמטרת השינוי היא ליצור תמהיל מתאכלסים שימנע "אכלוס בעל אופי סוציו-כלכלי נמוך". לשם השוואה יצוין כי עיריית תל אביב-יפו שיווקה בשנת 2013 כמה פרויקטים לדיור בר השגה בעיר¹⁵, בשכירות ארוכת טווח, שכללו דירות קטנות יחסית. העירייה קבעה במסגרת התבחינים לזכאות הגבלות בנוגע למספר הנפשות במשפחתו של הזכאי המבקש לרכוש דירה כזאת. למשל, נקבע כי דירה ששטחה כ-25 מ"ר תיועד רק ליחידים ודירה ששטחה 38-55 מ"ר תיועד ליחידים או לזוגות ללא ילדים. בנוגע לפרויקט אחר בעיר נקבע כי דירה ששטחה 73 מ"ר תיועד ליחידים הגרים בשותפות ולזוגות שאינם נשואים או נשואים ללא ילדים.

14 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 555 (2005), עמ' 419-445.

15 פרטים על הפרויקט מתפרסמים באתר האינטרנט www.e-b.co.il/diyur/.

לדעת משרד מבקר המדינה, במסגרת התבחינים לקביעת זכאות לדירה במחיר למשתכן, יש מקום שמשרד הבינוי ייתן דעתו גם על הצורך להתאים את שטח הדירה המוצעת למספר הנפשות במשפחתו של הזכאי כדי למנוע צפיפות דיור.

בתשובתו אמר משרד הבינוי כי רכישת דירה היא בגדר קידום כלכלי עבור הרוכש, גם אם מדובר בדירה קטנה למשפחה ברוכת ילדים. רכישת דירה, אפילו קטנה, מאפשרת עם הזמן רכישת של דירה גדולה יותר המתאימה לצורכי הרוכש.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבינוי כי לפי הכללים שהוא קבע בעצמו, רוכש הדירה מנוע מלמכור את דירתו במשך עשר שנים. לכן, צפיפות הדיור עלולה להיות ארוכת שנים ותגרום ליצירת שכונות מוחלשות.

סדרי הפעלת מכרזים לשיווק קרקע במסלול מחיר למשתכן

סדרי ייזום מכרזים

את המכרזים במסלול מחיר למשתכן יזמו משרד הבינוי או רמ"י או הרשויות המקומיות. על פי הנוהל "מחיר דירה למשתכן" יהיה מנהל אגף בכיר (נכסים ודיור) אחראי להפעיל את המסלול, ובכלל זה להמליץ לוועדת המכרזים בכל הנוגע לשיטת השיווק, לשטח מתחמי השיווק, לתמהיל יחידות הדיור המיועדות לזכאים ולחלקן במכלול יחידות הדיור בפרויקט המשווק.

בביקורת עלה כי לפני פרסום מכרזי השיווק לא עשה משרד הבינוי עבודת מטה מסודרת שתאפשר בחינה של מכלול הפרמטרים שיש בכוחם ללמד על סיכויי ההצלחה של המכרזים; פרמטרים כמו תמהיל הדירות ומספרן, מידת הביקוש לדירות באזור המתוכנן, כדאיות הפרויקט ליזם ולמשק המדינה, בקרת סיכונים כמו חסמים סטטוטוריים (התאמת הפרויקט לדרישות התכניות המפורטות), זמינות התשתיות הפיזיות ומצבן וכן נכונות עקרונית של הרשות המקומית להקים את הפרויקט.

בביקורת נבחנה מידת ההצלחה של מכרזי השיווק שפרסם משרד הבינוי בשנים 2008-2012 והועלה כי רק כחצי מהם הצליחו. מתוך 11,761 יח"ד ששווקו נכשל שיווקן של 5,844. בשנת 2010 היה מספר המכרזים שנכשלו הגדול ביותר - מ-2,730 יח"ד ששווקו נכשל שיווקן של 1,924 (כ-70%).

ניתוח תוצאות מכרזי השיווק בידי משרד הבינוי

1. ניתוח תוצאות המכרזים הוא תהליך ארגוני חשוב ואחד הנדבכים של מינהל ציבורי תקין. כפי שצוין בדוח ועדת קוברסקי, "הערכה היא אחד ממכשירי המינהל החשובים. היא כלי עזר בידי מנהלים ומדינאים להערכה של ארגונים, פעולות ותכניות ואמורה לסייע בידם בהכרעות על סדרי עדיפויות, והקצאה של משאבים על מנת להבטיח כי מטרות רצויות תושגנה". ההערכה מכוונת לאפשר השוואה בין התכנון ובין מה שהושג כדי להפיק לקחים ולתקן את הדרוש.

בביקורת עלה כי עד 2010 לא ניתח משרד הבינוי את תוצאות המכרזים שפרסם. המשרד המשיך לפרסם מכרזים בלי שהיו בידי מסקנות ממיזמי שיווק קודמים שלו, בלי שהפיק לקחים מתוצאותיהם וכלי שבדק את היתכנותם וכדאיותם של הפרויקטים החדשים.

2. משנת 2010 אגף נכסים ודיור שבמשרד הבינוי מנתח את תוצאות המכרזים שהוא מפרסם. במסגרת זו הוא בוחן בין היתר את השפעותיהם של פרמטרים שונים על תוצאות המכרז, כמו האזור שהמתחם שוכן בו, התשתיות ומבני הציבור והחינוך הקיימים או המתוכננים במתחם, היקף יחידות הדיור המתוכנן לשיווק במכרז וחלקן של אלו מתוך כלל יחידות הדיור המאושרות בתכנית המפורטת. עוד נבדקים תנאי המכרז, היקף השתתפות של יזמים וקבלנים במכרז, מחיר הקרקע ליח"ד שנקבע במכרז והמחיר הסופי של יחידות הדיור בהצעה שזכתה במכרז. בסופו של דבר האגף אמור להסיק מסקנות מתוצאות המכרז; אם מכרז נכשל, האגף מעריך מה היו הסיבות לכישלונו.

הביקורת העלתה כי משרד הבינוי לא הקפיד לבחון באופן קבוע את תוצאות מכרזי השיווק במסלול מחיר למשתכן. למשל, הוא לא בחן את תוצאותיו של מכרז שפרסם בספטמבר 2011 לשיווק 68 יח"ד במסלול זה בשכונת רמות בבאר שבע; בפועל לא הוגשה אף לא הצעה אחת למכרז זה. המשרד גם לא בחן את תוצאותיו של מכרז שפרסם בנובמבר 2011 לשיווק קרקע לבניית 188 יח"ד במסלול זה בשכונת רמות יצחק בנשר; במכרז זה הצליח שיווקן של 144 יח"ד בלבד.

בתשובתו אמר משרד הבינוי כי הוא מפרסם מאות מכרזי שיווק מדי שנה ולא ניתן לבדוק את תוצאותיו של כל פרויקט. הוא הוסיף כי "ניסיון העבר מלמד כי מסקנות מחקריות שנלמדו מלקחי העבר כלל לא עמדו במבחן המציאות במקרים עתידיים".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבינוי כי הערכה של תכניות אמורה לאפשר לארגון לקדם תהליכי למידה, שיפור והתייעלות תוך כדי קיום תהליך הפקת לקחים לעתיד. לכן, ראוי שהמשרד יגבש מתכונת יעילה לניתוח תוצאות מכרזים ולהפקת לקחים מהם, שתסייע למקבלי ההחלטות לקבל את ההחלטה המיטבית בנסיבות הקיימות.

הסיבות העיקריות לכשל מכרזים

הביקורת בחנה את הסיבות לכישלונם של מכרזי שיווק במסלול מחיר למשתכן, שעלו מניתוח תוצאותיהם שעשה משרד הבינוי. להלן כמה מהסיבות שמשרד הבינוי כדאי שילמד מהן כיצד עליו להתנהל בהפעלת תכניות ייעודיות בעתיד:

היצע גדול מדי: נמצא שבמקרים מסוימים פרסם משרד הבינוי מכרז לשיווק יח"ד כאשר באותו ישוב לא היה די ביקוש לתוספת יח"ד.

חסמים בתחום התשתיות: נמצאו פרויקטים ששיווקם נכשל בשל חסמים שנגעו בין היתר לפיתוח תשתיות תחבורה, ביוב וקווי מתח גבוה.

קביעת שומת ערך הקרקע על ידי השמאי הממשלתי: נמצא שלעתים הערכת השמאי הממשלתי לערך הקרקע המשווקת הייתה גבוהה במידה ניכרת מהאומדן של משרד הבינוי למחיר הקרקע בשוק החופשי.

אי-התאמה בין שטח יח"ד כפי שנקבע בהוראות התכנית המפורטת ובין שטח יחידות הדיור שנקבע במכרזים במסלול מחיר למשתכן: נמצא כי משרד הבינוי פרסם לעתים מכרזי שיווק יח"ד במסלול מחיר למשתכן במתחמים שבתכנית המפורטת שלהם נקבע שטח יח"ד ממוצע העולה על 100 מ"ר, שהוא שטח המרבי של יח"ד המיועדת לזכאים במסלול זה. עקב כך, נדרש הקבלן להקטין את שטח יחידות הדיור המיועדות לזכאים, ונוצר עודף בזכויות בנייה שלא נוצלו. כדי לנצל את העודף הזה נדרש הקבלן להגדיל את שטחן של יתר יחידות הדיור במתחם, לעתים במידה ניכרת. במקרים כאלו העריכו הקבלנים המציעים שמחירן של יחידות הדיור המוגדלות יהיה גבוה מדי ויקשה על שיווקן; לכן, הם נמנעו מלהגיש הצעות למכרזים אלו.

הבדלי אינטרסים בין ראשי רשויות מקומיות לרמ"י ולמשרד הבינוי בנוגע לבנייה במסלול מחיר למשתכן: עלה כי יש פער בין המוטיבציה של משרד הבינוי לקדם תכניות של בנייה במסלול מחיר למשתכן כדי לספק פתרונות דיור לזכאים ובין שאיפתם של ראשי רשויות מקומיות להגיע לרמה סוציו-אקונומית גבוהה ביישוביהם; לדעתם, רמה סוציו-אקונומית גבוהה אינה עולה בקנה אחד עם יישום תכניות של בנייה במסלול מחיר למשתכן. עקב כך התעכב שיווקם של פרויקטים מסוימים או שלא יצא כלל לפועל.

תיאום בין משרד הבינוי לרמ"י: בתהליך שיווק הקרקע לבנייה מעורבים רמ"י ומשרד הבינוי, ולהצלחת התהליך נדרש תיאום בין שני הגופים. בין השאר עליהם לתאם את המקום שבו יוקם המתחם ואת לוח הזמנים לפרסום המכרז, לקבוע את מספר יחידות הדיור שישווקו, לרבות אלו שישווקו במסגרת מסלול מחיר למשתכן, ואת תמהיל יחידות הדיור על פי שטחן. כמו כן עליהם לשתף מידע בנוגע לשיווקים שנעשו בעבר באזור. עלה ששיתוף הפעולה בין משרד הבינוי לרמ"י היה מוגבל, ובפועל כל גוף פעל בנפרד.

לדעת משרד מבקר המדינה, בטרם משרד הבינוי מפרסם מכרזים לשיווק קרקע לבנייה למגורים, ובשאיפה שהשיווק יצליח, עליו לבחון גם את ההיתכנות ליישום הפרויקט. עליו לעשות זאת על בסיס בחינה של רמות הביקוש לשיווק יח"ד באזור המיועד ושל הוראות התכנית המפורטת התקפה למתחם המשווק וכן מיפוי החסמים הקיימים העלולים למנוע את קידום הפרויקטים. נוסף לכך, עליו לפעול לתיאום עמדות עם ראשי הרשויות המקומיות ועם רמ"י כבר בשלבי התכנון המקדים. בדיקה מקדמית כזאת היא חלק מבידיקת ההיתכנות הסדורה שיש לבצע, ועליה להיעשות מתוך התחשבות בעובדה שדיור בר השגה מיועד לאוכלוסייה רחבת היקף המונה מאות אלפי משקי בית. הבדיקה המקדמית לכשתיעשה תמנע עיכובים בהקמת הפרויקטים ותאפשר איתורם של חסמים ושל גורמים מעכבים צפויים הכרוכים בדרישותיהן של הרשויות המקומיות.



משנת 1994 משרד הבינוי הפעיל את המסלול מחיר למשתכן. המשרד קבע את יעדיו של מסלול זה: הצעת פתרונות דיור זולים לזכאי משרד הבינוי, והוזלת מחירי הדיור בשוק החופשי. עם העלייה במחירי הדיור שהחלה בסוף 2007 הציג המשרד מסלול זה כפתרון לבעיית המחסור בדיור בר השגה.

בהפעלת מסלול מחיר למשתכן בולט כשל אחד שתחילתו נעוצה בעובדה שבהחלטות הממשלה ובהחלטות מועצת מקרקעי ישראל לא תמיד נכללו יעדים כמותיים ולוחות זמנים להשגתם, והמשכו בכך שמושרד הבינוי, הגוף המרכזי האחראי לתחום הדיור, לא קבע תכנית עבודה אסטרטגית סדורה להפעלת המסלול ופעל בשיטת ניסוי וטעייה. בשנת 2007 נכשלו כחצי ממכרזי השיווק שפרסם המשרד ואלו שכבר הצליחו הניבו תפוקה דלה ביותר; מספר הזכאים שזכו לרכוש דירה במסלול זה במשך 18 שנות הפעלתו הוא כ-20,000 בלבד, אף שמאות אלפי משקי בית נזקקים לדיור בר השגה. זאת ועוד, הפעלת המסלול הביאה, בדרך כלל מתן הטבה כלכלית ניכרת לקבוצה קטנה של זכאים, דבר שיצר עיוות בלתי סביר ואי-שוויוני.

דוח זה מלמד על כשל של ממשלות ישראל בשני העשורים האחרונים שלא הצליחו להביא הגדלה של ממש את ההיצע בדיור בר השגה לאוכלוסייה הנזקקת לו. במהלך הביקורת עמד על כך גם משרד הבינוי והחליט להפסיק לשווק קרקעות במסלול מחיר למשתכן. הדבר מחייב את המשרד, בשיתוף הגורמים האחרים העוסקים בתחום הבינוי והשיכון ובהם מועצת מקרקעי ישראל, רמ"י ואג"ת, להפיק לקחים מהפעלת המסלול ומהליקויים שעלו בדוח זה הנוגעים לו ולגבש תכנית אסטרטגית סדורה שתאפשר לספק את צורכי שוק הדיור בכלל ואת הצורך בדיור בר השגה בפרט.

פרק שלישי

מסלול "השכרה לטווח ארוך"

רקע

1. דיור בהשכרה לטווח ארוך הוא אחד המודלים ליישום דיור בר השגה. שוק השכירות הוא חלופה למגורים למי שאינו מסוגל או מעוניין לרכוש דירה או להתגורר בדירה בבעלותו. שוק השכירות הוא גם אפיק השקעה חלופי לשוק ההון.

על פי נתוני הלמ"ס לשנת 2012¹, כ-610,000 (כ-27%) מכלל משקי הבית גרו בדירות שכורות. רובם, כ-357,600 שהם כ-58% ממשקי הבית, השתייכו לארבעת העשירונים הנמוכים בדירוג גובה ההכנסה החודשית². עם אוכלוסייה זו נמנים עולים חדשים, זוגות צעירים, סטודנטים ומשפחות חד-הוריות. 74,000 מכלל הדירות בשכירות הן בבעלות המדינה ודייריהן משתייכים לשכבות אוכלוסייה חלשות הזכאיות לדיור ציבורי (להלן - זכאי דיור ציבורי). יתר הדירות, יותר מ-530,000, הן בבעלות פרטית של משקיעים. על פי נתוני אג"ת, התשואה הממוצעת המתקבלת בשוק השכירות הפרטית היא 3%-5% במרכז הארץ ו-5%-7% בפריפריה.

נוסף לדירות שהמדינה משכירה לזכאי הדיור הציבורי, הממשלה מסייעת לכ-139,000 משקי בית באמצעות משרד הבינוי ומממנת חלקית את שכר הדירה שלהם בהיקף כולל של כ-1.5 מיליארד ש"ח. לכן, הממשלה היא אחד הגורמים המשפיעים על שוק הדיור בהיותה הגוף המסבסד שכר דירה בשוק השכירות הפרטי.

2. מנתוני הלמ"ס עולה כי בשנים 2008-2013 חלה עלייה של כ-50% בשכר הדירה (עלייה ריאלית של 30%) בעוד באותו פרק זמן ירד באופן ריאלי השכר הממוצע לעובד שכיר כ-1.1%. שני התהליכים האלו גרמו לפגיעה בשוכרי הדירות והכבידו עליהם את נטל הוצאות הדיור. הנתונים מלמדים שבפרק הזמן האמור חלקו של שכר דירה ממוצע מתוך השכר החודשי הממוצע של משרת שכיר עלה משיעור של כ-29% לכ-38%.

3. משנת 2007 המדינה מעודדת את הרחבתו של היקף שוק הדירות להשכרה לטווח ארוך הנמצאות על קרקעות המדינה, לרבות החלטתה של מועצת מקרקעי ישראל לשווק קרקעות המיועדות להקמת בניינים להשכרה ארוכת טווח מתוך מאגר קרקעות המדינה שרמ"י תאטר. מאז קיבלו הממשלה ומועצת מקרקעי ישראל החלטות נוספות בעניין זה.

4. משרד מבקר המדינה בדק את סדרי הפעלת המסלול "השכרה לטווח ארוך" (להלן - מסלול השכרה לטווח ארוך), ובהם התאמת המסלול לתכניות עבודה שנתיות של משרדי הממשלה השונים; קביעת יעדי המסלול ובחינה של מידת השגתם; עלות ההשקעה הממשלתית ואופן תקצובה; פעולות הממשלה לעידוד הגופים המוסדיים להשתלב בשוק ההשכרה לטווח ארוך; וזיהוי חסמים למכרזים שנכשלו והפקת לקחים מכישלונם. הבדיקה נעשתה במשרד הבינוי ובמחוזותיו, ברמ"י ובמחוזותיה ובאג"ת. בדיקות השלמה נעשו במשרד ראש הממשלה ובמשרדי הכלכלה והמשפטים.

1 נתונים שהועברו למשרד מבקר המדינה על פי בקשתו.

2 ההכנסה החודשית נטו של משק בית בעשירונים אלו הייתה 3,465-9,450 ש"ח.

שוק השכירות בישראל - בסיס נורמטיבי

החקיקה לעידוד שוק השכירות

משקיעים פרטיים: המדינה מעודדת את בעלי הדירות הפרטיים להשכיר את דירותיהם באמצעות חוק מס הכנסה (פטור ממס על הכנסה מהשכרת דירה למגורים), התש"ן-1990, ולפיו יחיד פטור ממס על הכנסה מדמי שכירות, ובלבד ששיעורה של הכנסה זו בכל אחד מחודשי השנה היה נמוך מהשיעור המרבי שנקבע בחוק³.

משקיעים עסקיים: במסגרת ניסיונותיה לעודד הקמת פרויקטים של דיור להשכרה לטווח ארוך, הממשלה פועלת לעירוב גופים עסקיים ובהם גופים העוסקים בהשקעות לטווחים בינוניים וארוכים בשוק זה (להלן - גופים מוסדיים⁴ או גופים עסקיים). פעולות העידוד נעשות באמצעות הענקת תמריצים כלכליים.

חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959: על פי התיקון משנת 1989 לחוק האמור יינתנו הקלות במיסוי ליזמים שישכירו לפחות מחצית משטח הרצפות של בניין למגורים, ובלבד שהדירות יושכרו לתקופה ממוצעת של חמש שנים לפחות מתוך שבע השנים שלאחר תום הבנייה.

חוק לעידוד בניית דירות להשכרה, התשס"ז-2007: החוק נועד לעודד חברות עסקיות לבנות דירות להשכרה בשוק החופשי באמצעות שני תמריצי מס. האחד, פחת מואץ של 20% לשנה במקום הפחת הרגיל (2%) באופן שהרווח לצורכי מס יקטן (לפי פקודת מס הכנסה [נוסח חדש]), והאחר הוא פטור מלא ממס שבח אם הבניין יימכר לאחר עשר שנים (לפי חוק מיסוי מקרקעין)⁵.

חוק מס הכנסה (פטור ממס לקופת גמל על הכנסה מדמי שכירות בשל השכרת דירות למגורים לטווח ארוך), התשע"ב-2012: כדי לעודד גופים מוסדיים להקים פרויקטים של דיור להשכרה לטווח ארוך יזם אג"ת את החוק הזה (להלן - חוק גופים מוסדיים). החוק נועד לתמרץ גופים מוסדיים להשקיע כספי קופות גמל⁶ בפרויקטים של דיור להשכרה לטווח ארוך באמצעות קביעה מפורשת של פטור ממס בד בבד עם חיובם לעמוד בתנאים הקבועים בחוק.

החלטות הממשלה בנוגע לשכירות

החלטות הממשלה בנושא השכרה לטווח ארוך שהתקבלו לפני 2013: בעקבות העלייה הניכרת במחירי הדיור התקבלה החלטת ממשלה מס' 2982 במרץ 2011, ולפיה יוטל על שרי השיכון והאוצר, בשיתוף משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, לגבש מתכונות

- 3 תקרת הסכום נקבעת בפקודת מס הכנסה. נכון לשנת 2013 תקרת הפטור על הכנסות מהשכרת דירות מגורים בישראל עומדת על 4,980 ש"ח לחודש.
- 4 על פי הגדרת משרד האוצר גוף מוסדי הוא חברה המנהלת קופות גמל, קרנות פנסיה או חברת ביטוח, כפי שמוגדר בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981.
- 5 הטבות אלו יינתנו בכמה תנאים מצטברים ובהם שטח הדירה יהיה עד 100 מ"ר, לפחות 70% מהדירות בכל בניין ייועדו להשכרה למגורים לתקופה של 25 שנה לפחות (החברה תוכל למכור את הבניין לאחר עשר שנים).
- 6 קופת גמל היא קרן לחיסכון שהמונה על שוק ההון, הביטוח והחיסכון במשרד האוצר אישר קקופת גמל, בעקבות בקשה של חברה מנהלת, והיא משמשת לתגמולים, לפיצויים, לקצבה, לחופשה, לדמי מחלה או למטרה אחרת וכן משמשת קרן השתלמות. ראו חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005.

חדשות לשיווק תכניות לבנייה למגורים, ובכלל זה לקבוע יעדים כמותיים ולוחות זמנים לעניין השיווק. נוסף על כך, הממשלה הטילה עליהם לגבש מתכונות לשיווק קרקע המיועדת לבנייה להשכרה. בהמשך להחלטה זו הציג ראש הממשלה במסיבת עיתונאים ב-26.7.11 מצגת בנושא "דיור בהישג יד - הטבות לזוגות צעירים, סטודנטים, חיילים משוחררים וחסרי דיור" שעסקה בין השאר בייזום של בניית אלפי דירות לשכירות מוזלת ארוכת טווח. ראש הממשלה ציין כי לפי תפיסתה החדשה של הממשלה הקרקע משמשת לסיפוק דיור ואינה כלי המשמש להפקת רווחים.

החלטת הממשלה לאמץ את המלצות ועדת טרכטנברג: במרץ 2012 קיבלה הממשלה כמה החלטות בנושא דיור שתכליתן יישום המלצות ועדת טרכטנברג, ובהן החלטה מס' 4429 שעניינה שיווק קרקעות לבניית 200,000 יח"ד במהלך החומש הקרוב, ומהן 40,000 יח"ד לדיור בר השגה. לעניין זה צוין בהחלטה כי דיור בר השגה יהיה דיור להשכרה לטווח ארוך או דירות קטנות כהגדרתן בדוח ועדת טרכטנברג או דירות קטנות כהגדרתן בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל.

החלטות מועצת מקרקעי ישראל

החלטות מועצה עד 2011: במשך השנים קיבלה מועצת מקרקעי ישראל כמה החלטות בעניין מכרזים לשיווק קרקעות מדינה לבניית דירות להשכרה, שמהן עולה כי לזוכים במכרז תינתן הנחה במחיר הקרקע המשווקת. יצוין כי הזוכים רשאים להשכיר למגורים את הדירות הנבנות להשכרה על פי הוראות חוק עידוד השקעות הון, ולחלופין על פי חוק עידוד בניית דירות להשכרה, ובכך ליהנות מהטבות נוספות להטבה של הפחתת מחיר הקרקע. להלן עיקרי ההחלטות:

1. החלטת מועצה מס' 1106 ממאי 2007 קבעה כי יוטל על רמ"י ועל משרד הבינוי לשווק קרקעות המיועדות להקמת בניינים להשכרה מתוך מאגר קרקעות המדינה ברחבי הארץ. השיווק ייעשה באמצעות מכרז, ומחיר המינימום יהיה שווה ל-50% מערך הקרקע.
2. בהחלטה מס' 1171 מינואר 2009 נקבע כי תתוקן החלטה מס' 1106 שלעיל, באופן שיבוטל תנאי הסף הדורש מהמשתתף במכרז להציג נתונים בדבר חוסנו הפיננסי, משום שבחוק לעידוד בניית דירות להשכרה לא נקבע תנאי כזה.
3. לפי החלטת מועצה מס' 1187 מדצמבר 2009 יזם יכול להציע מחיר לקרקע באופן שיאפשר להערכתו תשוואה מספקת. לצורך כך, נקבע כי במכרזים לדיור להשכרה יבוטל מחיר המינימום על הקרקע המשווקת ובלבד שיוגשו שלוש הצעות מחיר.

הביקורת העלתה כי על אף החלטות המועצה מהשנים 2007 ו-2009 בעניין דיור להשכרה לטווח ארוך, לא פרסמו רמ"י ומשרד הבינוי בשנים אלו אף לא מכרז אחד לשיווק קרקעות לבנייה להשכרה.

החלטות מועצה מאז 2011: באוגוסט 2011, בעקבות החלטת הממשלה מס' 2982 ממרץ 2011 להגדלת היצע הקרקעות הזמינות לבנייה למגורים והמצגת לדיור בהישג יד שהציג ראש הממשלה ביולי 2011, קיבלה המועצה את החלטה מס' 1240 ולפיה תוקצה קרקע לבניית דירות להשכרה במתחמים שישווקו לשם כך. להלן הפרטים:

1. על פי ההחלטה החדשה תשווק הקרקע באחד משני מסלולים אלו:

מסלול א - הצעת משרד הבינוי: במסלול זה תימכר קרקע בהנחה של 30% מהערך שייקבע לה בידי השמאי הממשלתי. המציעים יתחרו על מחיר השכירות הנמוך ביותר לזכאי משרד הבינוי. 40% מהדירות יימכרו בשוק החופשי והשאר (60%) יושכרו לטווח ארוך.

שכר הדירה של 40% מהדירות שיושכרו לטווח ארוך יהיה מפוקח וייקבע לפי שכר הדירה הנמוך ביותר שיוצג במכרז; יתר הדירות (20%) יושכרו במחירי השוק.

מסלול ב - הצעת אג"ת : במסלול זה לא ייקבע מחיר מינימום לקרקע וייעשה מכרז על מחירה שלא יעלה על 75% מהערכת השמאי הממשלתי. רמ"י תקבע את דמי השכירות המפוקחים. כל הדירות בבניין הנכללות בפרויקט יושכרו לטווח ארוך - 75% מהן יושכרו במחירי השוק, והיתר (25%) בשכר דירה מפוקח.

2. החלטה מס' 1248 של המועצה מינואר 2012 תיקנה את החלטה מס' 1240 שבוטלה. עיקרי החלטה מס' 1240 נותרו בעינם, למעט תוספת של אישור התבחינים לזכאות לדירה בשכר דירה מפוקח.⁷

3. החלטה מס' 1291 של המועצה מיולי 2013 תיקנה את החלטה מס' 1248 שבוטלה. בהחלטה נקבע כי התבחינים לזכאות לדירה בשכר דירה מפוקח ייקבעו על פי החלטת קבינט הדיור מ-1.7.13.

אסדרה (רגולציה) של שוק השכירות

חקיקה קיימת להסדרת שוק השכירות

ברוב המדינות המערביות, כמו ארה"ב, גרמניה וצרפת, ישנה מסגרת חקיקה התומכת בשוק שכירות יציב, ומטרתה לאזן בין צורכי שוכרי הדירות לצורכי בעליהן. המדינות נבדלות זו מזו בהיקף ההתערבות הממשלתית בנושא. בישראל לא חוקקו במשך השנים חוקים ספציפיים המסדירים את שוק השכירות למגורים. על חווי שכירות חל חוק השכירות והשאלה, התשל"א-1971, וזאת כאשר אין כל קביעה אחרת בין הצדדים.

במשך השנים הגישו חברי כנסת הצעות חוק והצעות פרטיות לתיקוני חוק⁸ שמטרתן הייתה הסדרה של שוק השכירות; הממשלה התנגדה להצעות חוק אלו. במועד סיום הביקורת טרם הוגשה הצעת חוק ממשלתית.

7 על פי ההחלטה, "זכאי" הוא זוג או יחיד מעל גיל 35 שהם חסרי דיור ושכרם אינו עולה על כפל השכר הממוצע במשק, שעמדו בקריטריונים שבהחלטה; כ-20% מהדירות יוקצו ליחידים או למשפחות ללא ילדים, כ-35% למשפחות שבהן ילד אחד או שניים וכ-45% למשפחות שבהן שלושה ילדים ומעלה. קריטריונים מתעדפים הם נכות של אחד מבני המשפחה המרותק לכיסא גלגלים, ותק בשנות נישואין או עלייה או במשך זכאות במשרד הבינוי; בנוגע לחצי מיחידות הדיור שישווקו לזכאים בכל המכרזים בפועל באותה שנה ייחשב אף שירות צבאי או שירות לאומי או שירות אזרחי.

8 הצעה לחוק השכירות והשאלה (תיקון - הגבלה על העלאת דמי השכירות), התשס"ט-2008, של ח"כ מיכאל נודלמן הונחה על שולחן הכנסת ב-3.11.08:

<http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/17/4078.rtf>;

ההצעה לחוק השכירות והשאלה (תיקון - הגבלה על העלאת דמי השכירות), התשס"ט-2009, של רוברט טיביב הונחה על שולחן הכנסת ב-25.5.09:

<http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/18/1139.rtf>;

ההצעה לחוק זכויות השוכר והמשכיר, התש"ע-2010, של ח"כ שלי יחמוביץ וכרמל שאמה הונחה על שולחן הכנסת ב-3.5.10: <http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/18/2367.rtf>;

ההצעה לחוק השכירות והשאלה (תיקון - הגבלה על העלאת דמי השכירות), התשע"ב-2011, של ח"כ שלמה מולה הונחה על שולחן הכנסת ב-5.12.11:

<http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/18/3757.rtf>.

עמדת ארגון OECD בנוגע לתנאי השכירות בישראל: בסקירה השנתית שביצע הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח בנושא שוק השכירות הפרטית בישראל לשנת 2011⁹ (להלן - דוח OECD) צוין כי האסדרה בתחום השכירות בישראל רופפת מאוד יחסית למדינות אחרות.

על פי דוח OECD, על חווי שכירות חלה רק החקיקה הכללית בנוגע לנכסי דלא נידי ולמיטלטלין. לפיכך, גם המשכירים וגם השוכרים אינם מוגנים על ידי חקיקה מיוחדת הנוגעת להשכרת דירות. בדוח צוין שחקיקה כזאת עלולה להיות מכבידה מדי ולהוביל לשוק שכירות דליל. עם זאת, בדוח צוין כי יש לקבוע כמה כללי יסוד בסיסיים לעידוד ולפיתוח של שוק השכירות ולשקול חקיקה לחיזוק ההגנה המשפטית על שני הצדדים החתומים על החוזה.

עמדת משרד הבינוי: לעניין התערבותה של המדינה בשוק השכירות באמצעות הסדרה משפטית של יחסי שוכר-משכיר מסר מנכ"ל המשרד לעובדי משרד מבקר המדינה ב-7.10.13 כי עם כניסתו לתפקיד החל המשרד לבחון את האפשרות של תיקוני חקיקה להסדרה ממשלתית של שוק השכירות.

עמדת משרד המשפטים: מתשובתו של משרד המשפטים עלה כי עמדתו היא שחלק מההצעות החוק שעלו בנוגע להסדרת שוק השכירות "ביקשו להגביל את זכות הקניין של הפרט, וזאת בשם האינטרס של עידוד דיור לאוכלוסיות רחבות שלכאורה אמור לשרת עקרונות של דיור בר השגה... הצעת החוק יוצרת הגבלה על חופש המוקנה לצדדים להתקשר בחוזה לפי רצונם ועשויה אף להביא לפגיעה בזכויותיהם הקנייניות. לאור דברי ההסבר בהצעת החוק, מטרתה היא להגן על השוכרים החלשים. מטרה זו בוודאי ראויה בעינינו, אולם יחד עם זאת, המנגנון הנוקשה המוצע בה יכול להפוך לרועץ ויגביל שוכרים המעוניינים להתקשר בתנאים שונים מאלו שיקבעו בהצעה". הוא הוסיף כי "רוב ההצעות חוק מסוג זה פוגעות בזכות הקניין, בחופש ההתקשרות ובאינטרסים נוספים. פגיעות אלו אשר נתבקש לעשותן בחקיקה מחייבות התייחסות כוללת, שההצעות הפרטיות לא השכילו לעשות".

עמדת אג"ת: בנייר עמדה של אג"ת, מאפריל 2013, בנושא "הטלת פיקוח על שכר דירה", הוא ציין כי בשאר מדינות העולם נזנחו המנגנונים לקביעת מחיר שכר הדירה ובמקום זאת אומץ מודל הפיקוח על העלייה בשכר הדירה. האגף ציין כי "הסכנה הכרוכה במודל זה הינה כי משכירים יבקשו לפצות את עצמם על שחיקת שכר הדירה העתידית... ועל אובדן הגמישות בהשכרת הדירה בהעלאה מיידית של שכר הדירה ערב תיקון החוק בעניין". הוא הוסיף כי התועלת העיקרית של המודל זה אינה החיסכון הכספי בתשלום שכר הדירה אלא הקניית יציבות וודאות לדייר. לסיכום, הוא ציין כי לדעתו אין להחיל בארץ פיקוח על עליית מחיר שכר הדירה משום שהדבר "ימנע קביעת מחיר תחרותי המשקף את התנאים הכלכליים בצורה אופטימלית".

בתשובתו של משרד האוצר ציין אג"ת כי לדעתו "יש לבחון תהליכים אלו לעומק לפני החלטה על הטלת רגולציה כוללת על שוק השכירות וכי במתחמים שתשווק הממשלה לשכירות ארוכת טווח, במסגרת החלטות קבינט הדיור, תהיה רגולציה אדוקה על איכות המגורים ועל גובה שכר הדירה".

משרד מבקר המדינה מדגיש כי מאחר שבשוק השכירות במדינת ישראל כבר נמצאו כ-600,000 משקי בית במועד סיום הביקורת, ראוי שבד בבד עם הניסיון לשפר את מצבו של שוק ההשכרה לטווח ארוך באמצעות שילוב גופים עסקיים, להשלימו ואף לייצר תחרות הוגנת שאת פירותיה יקטוף הציבור, תבחן הממשלה אם יש מקום לאסדרת שוק השכירות הקיים כדי להגן הן על המשכיר הן על השוכר, מתוך שימת לב לנהוג במדיניות אחרות.

באפריל 2014, לאחר מועד סיום הביקורת, החליטה הממשלה (החלטה מס' 1531) להטיל על שרי האוצר והמשפטים להפיץ בתוך 60 יום תזכיר חוק שכותרתו המוצעת היא "חוק השכירות ההוגנת", הנועד לשפר את המסגרת החוקית הקיימת בעניין הסדרת יחסי שוכר-משכיר בנוגע לדירת מגורים וליצור מסגרת חוקית מתאימה להבטחת ההגיינות, הסבירות והוודאות ביחסים המשפטיים בין הצדדים.

קביעת תכניות עבודה שנתיות לבנייה להשכרה לטווח ארוך

מדריך התכנון הממשלתי קובע כי תכניות עבודה הן כלי עזר בתהליך חשיבה אסטרטגית. במהותן, תכניות העבודה כוללות את המטרות העומדות בבסיס עבודת המשרד. תכנית העבודה של משרד ממשלתי משקפת את כלל הפעולות שהמשרד מתכנן לעשות בתקופה נתונה, כדי להגיע מהמצב הקיים למצב עתידי רצוי שאליו הוא שואף ויכול להגיע.

כאמור, התכנון לעבודת הממשלה קובע כי "שר האחראי על ביצוע החלטת ממשלה המסווגת כהחלטה ביצועית או החלטה על הנעת תהליך עבודה יעדכן בתוך 3 חודשים מיום קבלת ההחלטה את תכנית העבודה המשרדית 'בספר תכניות העבודה של משרדי הממשלה'".

תכנית העבודה של משרד ראש הממשלה : בתכנית העבודה של משרד ראש הממשלה לשנת 2012 ציין מנכ"ל המשרד כי "המשרד נדרש לתת מענה לסוגיות לאומיות בוערות, כגון מחירי הדיור ושיכלול שוק הדיור". עוד הוא ציין כי יעדי המשרד לשנת 2012 ימומשו בין השאר באמצעות שיווק של 5,000 דירות קטנות ודירות בהשכרה לטווח ארוך בידי רמ"י ומשרד הבינוי. אחד מיעדי תכנית זו הוא הגדלת היצע יחידות הדיור המתוכננות. בתכנית נקבע כי "הרחבת היצע ותמהיל פתרונות הדיור באמצעות ועדת המנכ"ל להסרת חסמים".

בתשובתו מאפריל 2014 מסר משרד ראש הממשלה כי "האחריות ליישום מדיניות הממשלה מוטלת על משרדי הביצוע שהכלים נמצאים בתחומם. דברי ראש הממשלה והאמור בתכנית העבודה של המשרד לשנת 2012 המוזכר לעיל ייושמו מבחינת משרד ראש הממשלה עם קבלת החלטת ממשלה מס' 4429 מיום 18.3.2012 בדבר האצת פעולות השיווק והפיתוח של דירות מגורים אותה יזם המשרד כנדרש על פי החלטת ממשלה מס' 3756, בה הוטל על ראש הממשלה ושר האוצר להביא לאישור הממשלה הצעות החלטה מפורטות ליישום דוח טרכטנברג".

תכנית העבודה של משרד האוצר : בתכנית העבודה של משרד האוצר לשנת 2012 צוין היעד הזה - שיפור מצבו של שוק הנדל"ן בכלל וקידום שוק ההשכרה לטווח ארוך בפרט במסגרת הגברת התחרותיות במשק וצמצום יוקר המחיה. המשימות המרכזיות שהמשרד הציב לעצמו כדי להשיג יעד זה היו מתן תמריצים לגופים עסקיים ומוסדיים להשקיע בדיור להשכרה לטווח ארוך, תיקון עיוותי המס בין משקיעים פרטיים ומוסדיים ואפיון כלים פיננסיים משלימים וייזומם.

הביקורת העלתה כי אג"ת גיבש את תכניתו להרחבת שוק השכירות בישראל, לרבות התבססותו על מעורבות גופים עסקיים ומוסדיים בשוק זה, בלי שהיו בידיו נתונים עובדתיים ומחקרים אמפיריים האומדים את ההשפעות הצפויות של התכנית על הכנסות המדינה, על תקציב המדינה ועל השינוי הצפוי במחירי השכירות. כמו כן, האגף לא בחן באיזו מידה מסלול זה יוכל לספק את צורכי האוכלוסיות הרלוונטיות לדיור בר השגה, מהו היקף משקי הבית שייחגו מהמסלול ומה יהיו ההשפעות הכלכליות והתקציביות של הפעלת המסלול על הכנסות המדינה ועל תקציבה.

בתשובתו של אג"ת צוין כי "דיור להשכרה לטווח ארוך הינו נדבך של המענה הכולל למצוקת הדיור בישראל, ולא היישום הבלעדי של דיור בר השגה... צעד זה כמו צעדים אחרים שהוזכרו נבחן בהיבט עלותו, התועלת שתנבע ממנו, היקפו ומשמעותו במשקים אחרים בהם הוא מפותח ועוד".

משרד מבקר המדינה מעיר לאג"ת כי במסמכים שהוא המציא אין כל התייחסות לכך שהאגף ביצע את עבודת המטה הנדרשת, ובכלל זה בחינת התועלת, העלות וההשפעות של פיתוח שוק זה על משק המדינה.

תכניות העבודה של משרד הבינוי: בתכנית העבודה של המשרד לשנת 2011 נקבע כי יעדי המשרד הם בין היתר "הגדלת מלאי הדירות למגורים", "הגדלת מלאי התכנון הזמין לשיווק של קרקעות במגזר העירוני" ו"שיווק קרקעות לצורך בנייה למגורים במגזר העירוני". נקבע כי המדד שלפיו תיבחן ההצלחה בהשגת יעדים אלו הוא מספר יחידות הדיור שישווקו. בתכנית העבודה לשנת 2012 קבע המשרד כי בתחום הבנייה למגורים "משך המשרד לפעול להגדלת מלאי הדירות באמצעות תכנון, שיווק ופיתוח קרקעות למגורים וקידום תכניות להתחדשות עירונית". היעדים שנקבעו בתכנית הם "הגדלת מלאי התכנון הזמין לשיווק של קרקעות במגזר העירוני" ו"שיווק קרקעות לצורך בנייה למגורים במגזר העירוני".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הבינוי כי תכנית העבודה שלו לשנים 2011-2012 לא התייחסו כלל לצורך בדיור בהישג יד, ובכלל זה להשכרה לטווח ארוך. זאת ועוד, אף שתכנית העבודה של משרד ראש הממשלה קובעת יעד מפורש וכמותי לשיווק 5,000 דירות קטנות ודירות בהשכרה לטווח ארוך, הוא לא נתן לכך ביטוי בתכניתו. משרד הבינוי גם לא התייחס בתכניתו לא להחלטת ממשלה מס' 2982 ממרץ 2011 שבה הוטל על שרי הבינוי והאוצר לגבש מתכונת לשיווק קרקע המיועדת לבנייה להשכרה ולא להחלטה מס' 4429 ממרץ 2012 להאיץ את פעולות השיווק והפיתוח של קרקעות לבניית 200,000 יח"ד ומהן 40,000 יח"ד המיועדות לדיור בר השגה. בהתנהלותו זו לא מילא משרד הבינוי את ההוראות שנקבעו בתקנון לעבודת הממשלה ובמדריך התכנון הממשלתי.

תכנית העבודה של האגף לנכסים ודיור שבמשרד הבינוי: הביקורת העלתה כי, שלא כמו בתכנית העבודה של משרד הבינוי שלא הייתה להן כל נגיעה לצורך בדיור בר השגה לרבות דיור בהשכרה לטווח ארוך, תכנית העבודה של האגף לנכסים ודיור שבמשרד הבינוי לשנת 2012 דווקא עסקה בכך. בתכנית נקבע כי אחד מיעדי האגף הוא לייצר מסלולי שיווק ייחודיים וליישם באמצעות פרסום מכרזים ייחודיים במסגרת דיור בר השגה ומעקב אחר הפעלתם. האגף קבע מדד תפוקה של 11 מכרזים שיפורסמו במסלול השכרה בשנת 2012 ו-13 מכרזים שיפורסמו בשנת 2013. עם זאת, בתכנית העבודה של האגף לא צוין מספר יח"ד שייבנו להשכרה לטווח ארוך במסגרת המכרזים שהוא עתיד לפרסם.

לדעת משרד מבקר המדינה, העובדה שהאגף לנכסים ודיור שילב בתכנית העבודה שלו לשנת 2012 יעד זה, שלא הוזכר בתכנית העבודה המשרדית הכוללת, מעידה על חוסר התאמה בין תכניות העבודה העקרוניות שהנהלת המשרד קובעת ובין התכניות של אנפי הביצוע. יתרה מזאת, הדבר מעיד גם על היעדר תכנית אסטרטגית כוללת העוסקת ביעדי שוק השכירות ובכלים לפיתוחו. תכנית אסטרטגית כזאת היא אחד מהפתרונות המרכזיים למצוקת הדיור של האוכלוסייה במדינת ישראל.

היעדר תכנית עבודה אסטרטגית היא כשל של משרד הבינוי, כגוף הנושא באחריות להוביל את תחום הדיור בישראל ולהשיג את יעדי הממשלה. תכנית אסטרטגית נדרשת גם לנוכח העובדה שעל פי החלטות קבינט הדיור (החלטות מס' 987 ו-988 מנובמבר 2013) משרד הבינוי הוא אחד הגורמים שעליו הוטלה האחריות לניהול ולקידום של תכנון הקרקע, לפיתוחה ולהסדרת זמינותה, בשיתוף החברה הממשלתית שתוקם ורמ"י.

אי-קביעת יעדי שיווק לבנייה להשכרה לטווח ארוך

כמצוין לעיל, הפעולות להרחבת שוק ההשכרה לטווח ארוך החלו להתגבש כבר בשנת 1989, עם התיקון לחוק עידוד השקעות הון והתיקון לפקודת מס הכנסה. מאז כאמור התקבלו בעניין זה החלטות ממשלה וכן החלטות במועצת מקרקעי ישראל.

הביקורת העלתה שבאף לא אחת מההחלטות שהתקבלו נקבעו יעדים כמותיים כמו היקף אוכלוסיית היעד למסלול זה והיעד הממשלתי לשיווק. רק בעקבות המלצותיה של ועדת טרכטנברג קבעה הממשלה יעדים כמותיים לשיווק.

ועדת טרכטנברג קבעה כי רמ"י ומשרד הבינוי ישווקו מדי שנה קרקעות מדינה המיועדות ל-40,000 יח"ד, ולפחות 8,000 (20%) מהן ייועדו לדיור בהישג יד, ועדיפה שכירות על פני בעלות.

עוד המליצה ועדת טרכטנברג כי רמ"י תשלים שיווק של 5,000 יח"ד להשכרה לטווח ארוך, והיא תפעל בטווח המידי, דהיינו בתוך שנה, לקידום של מכרזי קרקע להשכרה לטווח ארוך בהיקף של 2,000 יח"ד. נוסף על כך המליצה הוועדה לממשלה להציב יעדים כמותיים שהוגדרו לטווחי זמן בינוני וארוך (עד סוף 2012 ומשנת 2013, בהתאמה) לשיווק 30,000 יח"ד במסגרת בנייה להשכרה לטווח ארוך על קרקעות מדינה באזורי ביקוש.

בהחלטתה מס' 4429 ממרץ 2012 אימצה הממשלה את ההמלצות של ועדת טרכטנברג וקבעה כי על רמ"י ועל משרד הבינוי לשווק 200,000 יח"ד במשך החומש הקרוב (בשנים 2012-2016) על מקרקעי ישראל, ומהן 40,000 יח"ד לשכירות ארוכת טווח או דירות קטנות.

הביקורת העלתה כי אף על פי שהממשלה ומועצת מקרקעי ישראל קבעו מדיניות עקרונית ולפיה שוק הדיור יורחב גם באמצעות בניית דירות להשכרה לטווח ארוך, ואף הטילו על משרד הבינוי ועל רמ"י לגבש תכניות מתאימות, הן לא פיתחו על סמך המדיניות שנקבעה תכנית אסטרטגית שלפיה תיקבע המתכונת להוצאתה של מדיניות זו לפועל; לרבות התייחסות לאופן שבו תופעל התכנית, לקביעת תקנות התקציב של התכנית, לאופן איתור הקרקעות שבהן ייתכן שיתאפשר ליישם את התכנית וליעדים הכמותיים ולוח הזמנים לשיווק הקרקעות.

בתשובתו מסר משרד הבינוי כי בעקבות החלטותיהן של הממשלה ושל מועצת מקרקעי ישראל הוא פרסם בשנת 2012, בשיתוף עם רמ"י, כ-1,300 יח"ד להשכרה בתשעה מכרזים ובכך "יישמו, גם אם באופן חלקי, את החלטות הממשלה והמועצה".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבינוי ולרמ"י כי מהות החלטותיהן של הממשלה ושל מועצת מקרקעי ישראל הייתה לייצר שוק חדש בתחום הדיור - שוק השכרה לטווח ארוך - שיתבסס על גורמים עסקיים ומוסדיים ויסייע לחולל תפנית חיובית במחירי הדיור. אולם פעולותיהם של משרד הבינוי ושל רמ"י למימוש ההחלטות היו מינוריות ובלתי מתוכננות, ולפיכך לא היה בכוחן להשפיע על השוק.

רק ביוני 2013 קבע קבינט הדיור יעדים כמותיים ולוח זמנים לתכנית הבנייה להשכרה לטווח הארוך; החלטות אלו קיבלו תוקף של החלטות ממשלה.

1. בהחלטת הממשלה מס' 301 ממאי 2013 שעניינה פרויקט דיור לאומי הוחלט להרחיב את היצע הדירות באמצעות בנייה של דירות להשכרה. עוד הוחלט כי בתוך כעשר שנים ייבנו כ-150,000 יח"ד שייועדו להשכרה.
2. בהחלטת ממשלה מס' 372 מיוני 2013 שעניינה הסרת חסמים בבנייה להשכרה הוחלט שהיעד לשנים 2014-2013 יהיה שיווק של 5,832 יח"ד להשכרה לטווח ארוך (3,916 ו-1,916, בהתאמה).

הועלה כי היעדים הכמותיים שקבעה הממשלה למשרד הבינוי ולרמ"י לא התבססו על עבודת מטה לבחינת הצרכים העתידיים של מדינת ישראל בנוגע להיקף יח"ד שיידרשו להשכרה לטווח ארוך, להיקפה של אוכלוסיית היעד ולתמהיל יחידות הדיור הנדרש לפי אפיון הצרכים.

לא זו אף זו, היעדים שנקבעו בהחלטות אינם עקביים ולא ברור אם יש ביניהם קשר כלשהו. למשל, אם היעד לשווק 5,832 יח"ד להשכרה לטווח ארוך בשנים 2013-2014 נכלל במסגרת היעד שלפיו ישווקו 150,000 יח"ד בעשור הקרוב. גם לא ברור אם היעד לשווק 150,000 יח"ד להשכרה עולה בקנה אחד עם ההחלטה משנת 2012 ולפיה ישווקו 200,000 יח"ד בחומש הקרוב (בשנים 2012-2016), ומתוכן 40,000 יח"ד להשכרה לטווח ארוך או דירות קטנות, או שמא הוא מבטל החלטה זו.

בביקורת נמצא חוסר הלימה בין יעדי השיווק ולוח הזמנים לשנים 2013-2014 שקבעה הממשלה בהחלטותיה ובין המלאי התכנוני הזמין המתאים לשיווק קרקע לבנייה להשכרה לטווח ארוך. לפי הנתונים הנכונים למועד סיום הביקורת, תכנית השיווק של רמ"י לשנים אלו התבססה על מלאי תכנוני זמין לשיווק קרקע שיאפשר בנייה להשכרה של 743 יח"ד בלבד. מדובר במלאי תכנוני מצומצם מאוד וקטן בהרבה מהמלאי של אלפי יח"ד שנקבע ביעדי הממשלה. היעדר ההלימה בין יעדי השיווק ובין המלאי הזמין באותה עת מקורו בעובדה שרמ"י ומשרד הבינוי לא הכינו תכניות ייעודיות לשיווק קרקע לבניית דירות להשכרה והתכניות המפורטות שהיו תקפות באותה עת חלו על דירות ששטחן היה גדול משטחן המרבי של הדירות הנכללות במסלול השכרה לטווח ארוך על פי ההגבלות שנקבעו בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל בנוגע למסלול זה.

בתשובתו מסר אג"ת כי הוא מסכים עם עמדת משרד מבקר המדינה וציין כי היקף התכנון המפורטות המתאימות כיום להשכרה לטווח ארוך מצומצם, והתכנון בישראל תואם באופיו בעיקר לבניית בתים למגורים בבעלות ולא לבניית בתים להשכרה. לפיכך, המליץ צוות 90 הימים¹⁰ להקים גוף תכנון ייעודי ולגבש כלים ייעודיים שמטרתם להגדיל את מלאי הדירות בכלל ואת מלאי הדירות להשכרה בפרט.

ליקויים בתקצוב הנחות על הקרקע עבור בנייה להשכרה לטווח ארוך

1. מסלול להשכרה לטווח ארוך מאפשר מתן הנחות בשכר דירה לזכאים ומבטיח להם תנאי שכירות נוחים. ההנחה בשכר הדירה מתאפשרת בזכות הנחה במחיר הקרקע שרמ"י מעניקה ליזמים. הנחה זו מגלמת בתוכה קיטון בהכנסות המדינה הצפויות להתקבל ממכירת הקרקע ליזמים.

כאמור, סעיף 40(ב) לחוק יסודות התקציב קובע כי "תקנות או הוראות מינהל שבביצוען כרוכה הפחתה של הכנסות המדינה לעומת התחזית שצורפה... לא יותקנו אלא אם כן הופעלה במקביל דרך מימון, בסכום האומדן של הפחתת הכנסות המדינה כאמור".

סעיף 40(ג) לחוק יסודות התקציב קובע כי "החלטות של מועצת מקרקעי ישראל בדבר הדרך והשיטה לקביעת דמי חכירה או בדבר מועדי תשלום דמי חכירה, שבביצוען כרוכות הפחתה של דמי החכירה או דחיית מועד תשלומן, וכתוצאה מכך הפחתה של הכנסות המדינה לכל תקופה שהיא, טעונות אישור שר האוצר".

2. סגן הממונה על התקציבים לשעבר וסגן בכיר לחשבת הכללית פנו במרץ 2012 למנכ"ל משרד הבינוי מר מרדכי מרדכי ולמנהל רמ"י מר בניצי ליברמן בבקשה לקבל אומדן תקציבי למימון ההנחות במחיר קרקע בהתבסס על החלטות מס' 1248 ו-1249 של מועצת מקרקעי ישראל.

במאי 2012 הציגה החשבת הכללית גב' מיכל עבאדי בויאנג'ו לשר השיכון דאז ח"כ אריאל אטיאס, ששימש גם יו"ר מועצת מקרקעי ישראל, את עמדתה בעניין תקצוב ההנחות הניתנות מכוח החלטות מועצת מקרקעי ישראל. היא ציינה כי "החלטות שיש בהן קביעת סדרי עדיפות ושהמקור הכספי לביצוען הוא הקטנת ערך הקרקע שיתקבל על ידי המדינה... ראוי שיתקבלו תוך מתן ביטוי לגובה ההנחה ולהשפעתה על הכנסות רשות מקרקעי ישראל וכתוצאה מכך על תקציב המדינה. יתרה מזו עמדתי היא שככל שהמועצה מחליטה החלטה כאמור, יש לתת ביטוי תקציבי למקורות הכספיים שלה (הניתנים כאמור מתוך ערך הקרקע) שישקף את החלטות המועצה".

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי על אף הוראות חוק יסודות התקציב לא הכינה רמ"י אומדן תקציבי שישקף את היקף ההנחות במחיר הקרקע שתשווק להשכרה לטווח ארוך. לכן, ההמלצה של אג"ת לשר האוצר, בדבר אישור ההפחתה הצפויה בהכנסות המדינה, התקבלה שלא על בסיס נתונים מחושבים ואמינים. בהמשך לכך לא התקין אג"ת תקנה תקציבית בתקציבה של רמ"י למימון הנחות אלו לשנים 2012-2013 כפי שעשה זאת בנוגע למימון ההנחות בקרקע במסלול מחיר דירה למשתכן.

10 הצוות הוקם על פי החלטת קבינט הדיור שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ב-30.5.13, לצורך גיבושו של פרויקט הדיור הלאומי.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצת מקרקעי ישראל כי הצגת ההחלטות לאישורו של שר האוצר בלי להציג לפניו את משמעותן, לרבות הפחתה בהכנסות המדינה, אינה מאפשרת לתת לזה ביטוי בתקציב המדינה ופוגעת ביכולתו של משרד האוצר לעמוד על עלות ההשקעה הממשלתית ביחס לתפוקות שיתקבלו ולכלל סדרי העדיפויות הלאומיים.

בתשובתו מסר אג"ת כי "לעניין תקצוב הנחות עמדתנו הינה כי בעת קביעת המדיניות יש לאמוד את אובדן ההכנסות היחסי בקרקע לעומת שיווק מכרז רגיל למכירת קרקע למגורים, על מנת להבין את עלות הכלכלית של הצעד. עם התקדמות הפרויקט יתוקצבו ההנחות בהתאם למצבו הנוכחי של שוק הדיור בבעלות ובהינתן כלל ההנחות הרלוונטיות בעת השיווק".

משרד מבקר המדינה מעיר לאג"ת כי לפני הגשת בקשה לשר האוצר לאשר את ההפחתות הצפויות בהכנסות המדינה מירידת ההכנסות מהקרקע, היה עליו לעמוד על כך שרמ"י תמציא אומדן תקציבי של ההנחות במחיר הקרקע, כדי שניתן יהיה לעדכן את הוראות תקציב המדינה ואת סדר העדיפות הלאומי בהתאם לכך.

הביצוע בפועל - שיווק קרקע למגורים להשכרה לטווח ארוך

תמונת מצב - יח"ד להשכרה לטווח ארוך שייצר המגזר העסקי

חוק לעידוד השקעות הון: מנתוני מרכז ההשקעות שבמשרד הכלכלה, המעודכנים למאי 2013, עלה שבשנים 2006-2013 אישר מרכז ההשקעות 82 פרויקטים, לפי החוק לעידוד השקעות הון, ובהם רק 2,315 יח"ד המיועדות להשכרה לזכאים. בשנים 2006-2010 אושרו 24 פרויקטים שכללו 757 (33%) יח"ד. 58 הפרויקטים האחרים שכללו 1,558 יח"ד אושרו בשנים 2011-2013, לאחר שבינואר 2011¹¹ עודכנו המגבלות על דמי השכירות המתירות את קבלת ההטבות. היקף ההשקעה המדווח של היזמים בכל הפרויקטים בשנים 2006-2013 נאמד בכ-1.7 מיליארד ש"ח.

חוק לעידוד בניית דירות להשכרה: בביקורת עלה כי יזמים לא בנו בניינים להשכרה לטווח ארוך במסגרת חוק זה.

מהאמור לעיל עולה כי התפוקות שהושגו במסלול השכרה לטווח ארוך היו דלות ביותר, דהיינו רק 2,315 יח"ד במהלך שמונה שנים. הגופים העסקיים מיעטו להיכנס לשוק זה, והגופים העסקיים המוסדיים נעדרו ממנו לחלוטין. יוצא אפוא שהיעד שעניינו פיתוח שוק השכירות על בסיס החוקים האמורים שיזמה הממשלה לא הושג. שוק השכירות העסקי והמוסדי לא התפתח ומאגר הדירות להשכרה מוסדרת לא הורחב. הגידול העיקרי והבלעדי בשוק השכירות נוצר בשל גידול בהיקף ההשקעות הפרטיות בשוק הדיור.

11 בעדכון הנוהל בינואר 2011 הועלה רף דמי השכירות ל-6,200 ש"ח בממוצע לדירה בבניין.

שיווק בפועל של קרקעות מדינה לבנייה להשכרה לטווח ארוך בשנים 2010-2013

כאמור, על אף החלטות מועצת מקרקעי ישראל מהשנים 2007 ו-2009 בעניין דיור בהשכרה לטווח ארוך, עד 2009 לא פרסמו רמ"י ומשרד הבינוי אף לא מכרו אחד לשיווק קרקעות מדינה במסלול זה.

משרד מבקר המדינה בדק את היקף יחידות הדיור שמשרד הבינוי ורמ"י שיווקו במסלול זה בחודשים ינואר 2010-אוגוסט 2013, וזאת על בסיס הנתונים שהתקבלו מהם. להלן פרטים:

שיווקים בשנת 2010 : בשנת 2010 שיווק בהצלחה משרד הבינוי שני מכרי קרקע שכללו 237 יח"ד - 81 יח"ד באשדוד ו-156 יח"ד בירושלים, וכחצי מהן מיועדות להשכרה. יצוין כי באותה עת לא נקבעו יעדים לשיווק של יח"ד להשכרה והמכרזים בוצעו על פי הכללים שנקבעו בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל מדצמבר 2009, כלומר ללא מחיר מינימום לקרקע. היזמים שזכו במכרזים חויבו¹² להשכיר את הדירות לתקופה ממוצעת של חמש שנים לפחות מתוך שבע השנים שלאחר תום הבנייה.

שיווקים בשנת 2011 : בשנת 2011 לא נקבעו יעדים לשיווק של קרקעות לבנייה להשכרה לטווח ארוך. בשנה זו משרד הבינוי ורמ"י לא פרסמו ולא שיווקו מכרי קרקע לבנייה להשכרה.

שיווקים בשנת 2012 : בשנה זו התקבלה החלטת ממשלה מס' 4429, ולפיה על רמ"י ועל משרד הבינוי לשווק במשך החומש הקרוב (בשנים 2012-2016) 40,000 יח"ד להשכרה לטווח ארוך או דירות. על פי נתוני משרד הבינוי, בשנת 2012 הוא שיווק בהצלחה 406 יח"ד בלבד במסגרת השכרה לטווח ארוך (10-20 שנים) - 238 ברעננה, 15 בכפר סבא, 94 באשדוד ו-30 בירושלים. 29 יחידות הדיור הנותרות שווקו למכירה.

שיווקים בשנת 2013 : בשנה זו הייתה בתוקף החלטת קבינט הדיור ולפיה היעד לשיווק יח"ד להשכרה בשנים 2013-2014 יהיה 3,916 יח"ד ו-1,916 יח"ד, בהתאמה. החלטה תקפה נוספת הייתה החלטת ממשלה מס' 4429, ולפיה על רמ"י ועל משרד הבינוי לשווק בחומש הקרוב (בשנים 2012-2016) 40,000 יח"ד להשכרה לטווח ארוך או דירות קטנות.

הביקורת העלתה כי מינואר 2013 עד מועד סיום הביקורת פסקו משרד הבינוי ורמ"י מלשווק קרקעות לבנייה להשכרה לטווח ארוך. לטענת משרד הבינוי, הם פסקו מלעשות זאת בעטיין של עתירות משפטיות שהגישו ארגונים וגופים ציבוריים בנוגע לתבחיני הזכאות לדיור בר השגה, ובעיקר הדרישה לכלול בתבחיני הזכאות קריטריון בדבר מיצוי כושר השתכרות.

מהאמור עולה כי בחודשים ינואר 2010-אוגוסט 2013 שיווקו רמ"י ומשרד הבינוי קרקע ל-377 יח"ד בלבד שיועדו להשכרה לטווח ארוך (נוסף לכך, בשנת 2010 שווקו 50% מ-237 יח"ד שייעודן הוגדר כהשכרה לחמש שנים לפחות). עקב התנהלות זו כשלה הממשלה ביצירת מלאי של יח"ד להשכרה כפי שהגדירה כיעד בהחלטותיה. כמות יחידות הדיור ששווקה הייתה בהיקף שולי שלא היה בכוחו לתרום לשינוי בשוק הדיור בכלל ולמתן פתרונות דיור בר השגה לאוכלוסיית היעד בפרט. חמור מכך הוא היעדר התכנון האסטרטגי ליישום מדיניות הממשלה בתחום הדיור בר השגה באמצעות השכרה לטווח ארוך.

12 לצורך זכאות להטבות שנקבעו בחוק לעידוד השקעות הון.

בתשובתו ציין משרד הבינוי כי "היקפי השיווק המצומצמים לא נבעו מהיעדרה של אסטרטגיה בנושא אלא מהיעדרן של תכניות בנין עיר מתאימות ומחוסר הסכמתם של ראשי רשויות לפרסום מכרזי בנייה להשכרה בתחומם".

משרד מבקר המדינה מציין כי ראוי היה שבטרם תקבע הממשלה את יעדי השיווק לבנייה להשכרה לטווח ארוך, היא תבחן אם הגופים המבצעים אכן יכולים לעמוד ביעדים אלו. הגופים המבצעים - רמ"י ומשרד הבינוי והנהלותיהם - היו צריכים לעמוד על כך שמדובר ביעדים בלתי סבירים ולמנוע קבלת החלטות שאינן ריאליות. יצוין בנוגע לכך כי גם מנכ"ל משרד ראש הממשלה ציין במכתבו מדצמבר 2013 למשרד מבקר המדינה כי התברר למשרד ראש הממשלה, במסגרת המעקב אחר יישום החלטות ועדת טרכטנברג, כי היעדים שנקבעו למשרד הבינוי ורמ"י אינם ריאליים. הדבר מעורר חשש שהחלטות הממשלה התקבלו אף על פי שהיכולת ליישמן הייתה מוטלת בספק.

במהלך 2014, לאחר מועד סיום הביקורת, הוקמה ועדת מכרזים בין-משרדית¹³ שתפקידה לפרסם מכרזי דיור להשכרה לטווח ארוך. בוועדה ישבו נציגים מהחשב הכללי, ממשרד הבינוי ורמ"י. עד אוגוסט 2014 פרסמה הוועדה שלושה מכרזים, ברמת השרון, בהרצליה ובחיפה¹⁴, לבניית פרויקטים של מגורים להשכרה ולהפעלתם למשך עשרים שנה. בשלושת הפרויקטים נכללו 661 יח"ד. המכרזים ברמת השרון ובהרצליה שווקו בהצלחה ואילו המכרז בחיפה נכשל מכיוון שלא הוגשה אף לא הצעה אחת.

עלות ההשקעה הממשלתית במסלול השכרה לטווח ארוך בשנת 2012

בשנת 2012 פרסם משרד הבינוי עשרה מכרזים לשיווק קרקע במסלול השכרה לטווח ארוך לבנייתן של 1,412 יח"ד. שבעה מהם פורסמו על פי מסלול א שבו התחרות היא על דמי השכירות הנמוכים ביותר למ"ר עבור הזכאים ושלושה על פי מסלול ב שבו התחרות היא מחיר הקרקע שלא יהיה יותר מ-75% מערך הקרקע שקבע השמאי הממשלתי.

הביקורת העלתה כי רק 4 מ-10 המכרזים שפורסמו הסתיימו בהצלחה (אחד מהם באופן חלקי); בכל מסלול שווקו בהצלחה 2 מכרזים מתוך אלו שפורסמו, דהיינו שווקו בהצלחה 406 מ-1,412 יח"ד (29%) שפורסמו.

להלן הפרטים בנוגע לארבעת המכרזים שפורסמו ושווקו בהצלחה:

- 13 את הוועדה הקימה החשבת הכללית שבמשרד האוצר מכוח תקנה 8(ה) לתקנות חובת מכרזים, התשנ"ב-1992.
- 14 פרויקט המגורים בחיפה כולל 268 יח"ד ומהן 68 מיועדות למכירה מידית עם סיום בנייתן.

לוח 1
מכרזים ששווקו בהצלחה, 2012

ההנחה הממוצעת עבור דירה אחת להשכרה (באלפי ש"ח)	סה"כ ההנחה על הקרקע* (באלפי ש"ח)	סה"כ יח"ד שווקו	יח"ד למכירה	סה"כ יח"ד להשכרה	יח"ד להשכרה מחיר שוק	יח"ד להשכרה מחיר מפוקח	מסלול שיווק השכרה	
662	157,501	238	0	238	178	60	ב	רעננה
288	27,083	94	0	94	70	24	ב	אשדוד
82	2,471	50	20	30	10	20	א	ירושלים - הר חומה**
655	9,838	24	9	15	5	10	א	כפר סבא
522	196,893	406	29	377	263	114		סך הכול

* ההנחה על הקרקע חושבה באמצעות ניכוי תוצאות המכרזים מאומדן שווי הקרקע.

** במכרז זה שווקו בהצלחה רק 50 מ-130 יח"ד שפורסמו.

מנתונים אלו עולה כי 377 (93%) מ-406 יח"ד ששווקו הצליח בשנת 2012 יועדו להשכרה לטווח ארוך של 10-20 שנה. 114 (28%) מהן יועדו להשכרה לזכאים במחיר מוזל ומפוקח, ויתר יחידות הדיור להשכרה במחירי השוק.

עוד עולה מהנתונים כי הסכום הכולל של ההנחה שהעניקה המדינה עבור הקרקע ששווקה במכרזים אלו היה כמעט 197 מיליון ש"ח. תחשיב העלות הכספית הממוצעת עבור כל אחת מ-377 יחידות הדיור להשכרה ששווקו במכרזים מלמד כי ההנחה על הקרקע שניתנה לכל דירה עולה על 522,000 ש"ח, וליותר מ-65% מיחידות הדיור ניתנה הנחה של יותר מ-600,000 ש"ח. יצוין שנוסף להנחה במחיר הקרקע המשווקת יינתנו ליזמים גם הקלות בתשלומי מסים.

זאת ועוד, הפעלת מסלול השכרה לטווח ארוך הניבה בשנת 2012 רק 114 יח"ד המיועדות לזכאים בשכירות מוזלת ומפוקחת. הוויתור הממוצע של המדינה על הכנסות מקרקע עמד על כ-1.7 מיליון ש"ח ליח"ד אחת¹⁵. בהתחשב בכך שמדובר באפיק שהממשלה הגדירה כאמצעי בסיסי לטיפול במחסור בדיור, ובייחוד דיור בר השגה, מדובר בהישג זניח ביותר שעלותו גבוהה ומעוררת ספק בנוגע לכדאיותה הכלכלית של השקעה זו ולתרומתה לציבור כולו.

הביקורת העלתה כי משרדי הבינוי והאוצר ורמ"י לא קבעו את מסגרת התקציב למתן ההנחה על הקצאת הקרקע לבנייה להשכרה לטווח ארוך ולא את שיעורה המרבי של ההנחה. יוצא אפוא שהם לא הגדירו את התועלות שהציבור עשוי להפיק מההשקעה הממשלתית בהפעלת מסלול זה.

15 ההשקעה ממשלתית הממוצעת בהקמת יח"ד שבה השכירות מוזלת ומפוקחת מחושבת באמצעות חלוקה של ההשקעה הממשלתית בשיעור של כ-196.89 מיליון ש"ח ב-114 יחידות הדיור המיועדות לזכאים לדיור בשכירות מוזלת ומפוקחת.

משרד מבקר המדינה העיר למשרדי הבינוי והאוצר ולרמ"י כי מאחר שהכנסות המדינה יופחתו בעקבות הפעלת המסלול השכרה לטווח ארוך, והדבר ישפיע על תקציב המדינה, היה על גופים אלו לבצע הערכה שיטתית הנוגעת להפעלת המסלול, לבחון את השפעותיו הכלכליות, את תרומתו הצפויה לציבור ואת יתרונותיו על פני חלופות אחרות. מתן הטבות חריגות בהיקפן שאינן מתבסס על הערכה יסודית ומקיפה הוא בבחינת דרך פעולה שאינה זהירה העלולה לפגוע באינטרס הציבורי הכולל.

דוגמאות לשיווק קרקע לבניית דירות להשכרה במסלול א

עסקה לשיווק קרקע להשכרה בכפר סבא : באוגוסט 2012 פרסמו משרד הבינוי ורמ"י מכרז לשיווק קרקע בכפר סבא למגורים בהשכרה לטווח ארוך לפי מסלול א. מדובר במסלול משולב למכירה ולהשכרה של יח"ד - 9 יח"ד יימכרו ו-15 הנותרות יושכרו לטווח ארוך כאשר 10 מהן יושכרו במחיר מוזל ומפוקח ו-5 במחירי שוק.

בהיעדר תחשיב כלכלי וקביעת תנאים לקיומו היו תוצאות המכרז בלתי סבירות והעידו על חוסר כדאיות כלכלית.

במכרז זכה יזם שעל פי הצעתו שכר הדירה החודשי עבור כל אחת מ-10 יחידות הדיור שיושכרו במחיר מוזל ומפוקח יהיה 0.1 ש"ח למ"ר לחודש (10 אג') כולל דמי תחזוקה חודשיים. כלומר, עבור דירה בשטח של כ-100 מ"ר ישלמו הזכאים שכר דירה חודשי של 10 ש"ח כולל תחזוקה. מדובר במחיר המוזל באופן קיצוני ואינו סביר בעליל.

בביקורת הועלה כי הדבר התאפשר בגלל מתכונת המכרז שהכין משרד הבינוי. לפי מתכונת זו המכירה המידית של 9 יח"ד בפרויקט והמכירה העתידית, לאחר עשר שנות השכרה, של 15 יחידות הדיור הנותרות יאפשרו הוזלה למינימום של שכר הדירה עבור עשר הדירות שיושכרו במחיר מוזל ומפוקח.

לדעת משרד מבקר המדינה, תוצאות המכרז הזה בכפר סבא מעידות כי תפוקת הפרויקט (10 יח"ד בלבד להשכרה לטווח ארוך במסגרת הדיור בר השגה) הייתה דלה במיוחד יחסית לסבסוד שהעניקה לו המדינה (כ-10.2 מיליון ש"ח)¹⁶. מדובר בהטבה חריגה ביותר של מגורי חינוך שרק מתי מעט ייהנו ממנו, כעשרה משקי בית בלבד. יודגש כי תוצאות המכרז הזה חריגות גם ביחס לשכירות בדיור הציבורי המיועד לקבוצות האוכלוסייה המוחלשות ביותר בחברה. מאחר שדיור בר השגה בכלל והשכרה לטווח ארוך בפרט אינם מיועדים לזכאי הדיור הציבורי אלא הם אחד הפתרונות למצוקת הדיור, בעטיין של תוצאות המכרז בכפר סבא נוצרים עיוות בלתי מתקבל על הדעת ואי-שוויון ניכר בין המעטים שיזכו להתגורר ביח"ד האמורות פרק זמן ארוך במיוחד וכמעט בחינם, ובין מאות אלפי משקי בית הזקוקים לסיוע במציאת פתרון מגורים.

בתשובתו ציין משרד הבינוי כי "בעקבות תוצאות המכרז החליטה ועדת המכרזים בממ"י כי שוכרי הדירות בפרויקט ישלמו למשרד הבינוי והשיכון (ולא לקבלן) שכר דירה בהתאם לקביעת המשרד וזאת במטרה למנוע את העיוות המתואר בדו"ח ולצמצם את היקפי הסבסוד".

16 עלות ההשקעה המוערכת היא ההפרש בין הערכת השמאי הממשלתי את שווי הקרקע ובין המחיר ששולם על הקרקע בפועל.

בתשובת אג"ת צוין כי הוא מסכים עם עמדת משרד מבקר המדינה, ושיעור ההנחה בכפר סבא הוא אכן בלתי סביר. לטענתו, מסלול א המבוסס על מחיר שומה לקרקע ועל שכירות לתקופה קצרה יחסית, מעוות ואין הוא משיג את מטרתו וראוי לבטלו.

עסקה לשיווק קרקע להשכרה בבאר שבע : באוגוסט 2012 פרסמו משרד הבינוי ורמ"י מכרז¹⁷ לשיווק קרקע בבאר שבע למגורים להשכרה לטווח ארוך לפי מסלול א. על פי בדיקת היתכנות כלכלית שביצע האגף למידע וניתוח כלכלי במשרד הבינוי קודם לפרסום המכרז, הפרויקט אינו רווחי. בבדיקה צוין כי בבאר שבע בנייה להשכרה אינה כדאית מכיוון שמחיר הדירה ממילא נמוך ועלות הקרקע כמעט אפסית.

למרות התחזית השלילית של משרד הבינוי בדבר הכדאיות הכלכלית של הפרויקט פורסם המכרז. בסופו של דבר בוטל המכרז משום שלא הוגשה אף לא הצעה אחת.

ביוני 2013 ביצעה חברת פרטית עבור אג"ת ניתוח כלכלי של דיור להשכרה ארוכת טווח בישראל, ובו היא בחנה בדיעבד את כדאיות מכרזי הקרקע לפי מסלול א. מסקנותיה היו כי תנאי מסלול זה ישימים רק בנוגע לקרקעות שבהן שווי הקרקע הוא 300,000-400,000 ש"ח ליח"ד. באזורים שבהם ערך הקרקע נמוך מ-300,000 ש"ח, כמו באזור באר שבע, אין משתלם להקים פרויקטים במסלול זה. לעומת זאת, באזורים שבהם מחירי הקרקע גבוהים, כמו כפר סבא, יוכל היזם להציע הנחות ניכרות לזכאים, ששיעורן יכול להגיע אף ל-100%.

לדעת משרד מבקר המדינה, אי-בחינת התנאים הכלכליים לשיווק הקרקע לבנייה להשכרה ארוכת טווח במסלול א לפני הפעלתו היא אחד הגורמים לתוצאות הבלתי רצויות של מכרזים אלו. בחינת המשתנים הכלכליים, כמו ערך הקרקע ושכר הדירה הצפוי, שהיו ידועים למשרדי הבינוי והאוצר ולרמ"י לפני פרסומם של המכרזים, הייתה יכולה לשמש בסיס מוצק בעת קבלת ההחלטה בנוגע לכדאיות השיווקים על פי מסלול זה.

דוגמה לשיווק קרקע לבניית דירות להשכרה במסלול ב

עסקה לשיווק קרקע להשכרה ברעננה : באוגוסט 2012 פרסמו משרד הבינוי ורמ"י מכרז¹⁸ לשיווק קרקע לבניית 238 יח"ד ברעננה למגורים להשכרה ארוכת טווח לפי מסלול ב. 60 יח"ד מיועדות לשכירות במחיר מופקח ומופחת ו-178 לשכירות במחירי שוק. המכרז פורסם ללא מחיר מינימום והמציעים התחרו על מחיר הקרקע.

בדצמבר 2012 אמד שמאי מטעם רמ"י את שיווי הקרקע ברעננה. השמאי העריך את שווי הקרקע שתשווק ביעוד להשכרה ב-22.56 מיליון ש"ח, ובממוצע 94,800 ש"ח לכל יח"ד. השמאי ציין כי במאי 2012 הוא אמד את שווי הקרקע לפי שוויה ביעוד למכירה וערכה היה 178.5 מיליון ש"ח, ובממוצע 750,000 ש"ח ליח"ד. כלומר, היחס בין שווי הקרקע להשכרה לעומת שוויה למכירה היה 1:8 (שווי הקרקע עבור השכרה הוא 12.64% משוויה עבור מכירה); ובסך הכול הפער בין שוויה של הקרקע לצורך בנייה להשכרה לעומת מכירה הוא יותר מ-157 מיליון ש"ח.

17 במכרז שווקן 318 יח"ד - 127 יושכרו במחיר מוזל ומפוקחת, 64 יושכרו במחירי שוק ו-127 יימכרו בטווח המידי.

18 במכרז שווקן 238 יח"ד, על פי תנאי המכרז - 60 יח"ד מיועדות לשכירות מוזלת ומפוקחת, ו-178 הדירות הנותרות מיועדות לשכירות במחירי שוק.

בביקורת עלה כי משרדי הבינוי והאוצר ורמ"י לא דנו לפני פרסום המכרז בתמורה הכספית הצפויה להתקבל ממכירת הקרקע, אף שהיו בידיהם אינדיקטורים לכך שהתמורה תהיה נמוכה ביותר. כמו כן, הם לא העריכו את התפוקות שיניב פרויקט כזה, את ההשפעות הצפויות של תוצאות המכרז ואת התועלות הכלכליות שתפיק המדינה מממן ההנחה הניכרת במחיר הקרקע.

ב-2.1.13 התכנסה ועדת המכרזים ברמ"י והחליטה להקצות את הקרקע ליזם שהציע לשלם עבורה 21.15 מיליון ש"ח. דהיינו, הפסד הכנסות המדינה משיווק הקרקע לבניית 238 יח"ד להשכרה ולא למכירה מסתכם בכ-157 מיליון ש"ח. הפסד ההכנסות בגין כל יח"ד שתושכר במחיר מפותח ומופתח הוא כ-2.6 מיליון ש"ח. בביקורת עלה כי חברי ועדת המכרזים היו ערים למחיר הנמוך ששולם על הקרקע, ובהחלטתם ציינו כי "לאור תוצאות המכרזים בבנייה להשכרה ועדת המכרזים מבקשת לקיים דיון עקרוני בהנהלה ביישום החלטת המועצה 1248".

עלה כי על אף התראתה של ועדת המכרזים בנוגע לתוצאות המכרזים לא דנה הנהלת רמ"י בהשפעותיו האפשריות של יישום החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 1248, כפי שהמליצה לה הוועדה.

יצוין כי גם אגף מימון ותקציבים שבמשרד הבינוי העלה את השאלה בדבר ויתור על ההכנסות מהקרקע והיעדר הדיון בדבר בחינת החלופות לשימוש בהכנסות אלו וציין כי "לו עמדה הדילמה לפני קברניטי השיכון מהן החלופות לשימוש ב-157 מש"ח ברור שהיו עולות הרבה חלופות, חלופות שמשפרות ללא היכר את מצבם של הזכאים לסיוע בדיוור, לעומת מכרז הזוי זה".

בתשובתו ציין אג"ת כי "הפרויקט ברעננה היווה את הפיילוט המרכזי למסלול ב' בהחלטות המועצה הרלוונטיות. על אף הידיעה כי מחיר הקרקע יהיה נמוך, ראוי לדעתנו לקדם שיווק קרקעות לשכירות לטווח ארוך. העלות אינה חריגה ביחס להחלטות מועצה אחרות על הנחות בקרקע ומשיגה מטרה כלכלית של יצירת שוק חדש ומחלקת את ההטבה למשפחות רבות ולא לבודדים". הוא הוסיף כי "לגבי ויתור על הכנסות מקרקע, בתקופות גאות בשוק הנדל"ן נוטה הממשלה באמצעות מועצת מקרקעי ישראל לקבל החלטות שמשמעותן ויתור על הכנסות מקרקע... ההטבה הגלומה במכירת הקרקע לבנייה להשכרה תתחלק בין אלפי זכאים באופן מידתי".

משרד מבקר המדינה מעיר לאג"ת כי קשה לקבוע שאין מדובר בהוצאה חריגה ושההוצאה משיגה מטרה כלכלית של יצירת שוק חדש, משום שהאגף לא קבע את התנאים שלפיהם יש לקבוע את הכדאיות הכלכלית של הפרויקט, דהיינו אבדן הכנסות המדינה לעומת התפוקות שיושגו. בסופו של דבר מדובר ב-238 יח"ד בלבד שיושכרו לטווח ארוך ומהן רק 60 יושכרו במחיר מפותח ומופתח, אף שהממשלה השקיעה בהן סכום גדול ביותר - כ-157 מיליון ש"ח. מאחר שעל פי החלטות הקבינט לדיוור, ובעקבותיהן החלטות הממשלה, בנייה להשכרה ארוכת טווח היא יעד מרכזי במדיניות הדיור של מדינת ישראל, על משרד האוצר, ובכלל זה אגף התקציבים, להתייחס להשפעות הצפויות של מתכונת המכרז ברעננה, להפיק לקחים ולשקול מהם התנאים המיטביים להפעלת המסלול באופן שיניב תפוקות שיאזנו בין ההשקעה הממשלתית הראויה ובין הסיוע בדיוור למאות אלפי הנזקקים לדיוור בר השגה.

השתתפות בפועל של הגופים המוסדיים במכרזי קרקע לבנייה להשכרה לטווח ארוך

למדינות רבות שוק מפותח של דיור להשכרה לטווח ארוך, ובמסגרתו יזמים בונים את בנייני המגורים ומשכירים את הדירות לטווח ארוך של עד עשרות שנים, וחברות אחזקה מנהלות ומתחזקות אותם. היצע דירות מסוג זה מקנה ודאות ויציבות לשוכרים ופוטר אותם מהצורך במעברי דירה תכופים המאפיינים את שוק ההשכרה הפרטי התלוי במערכת השיקולים וההעדפות של הבעלים.

כאמור, במסגרת ניסיונות הממשלה לעודד הקמת פרויקטים של דיור בהשכרה לטווח ארוך, היא פועלת לערב גופים עסקיים וגופים מוסדיים בשוק זה. בעניין זה אג"ת סבור שיצירת מלאי דיור להשכרה לטווח ארוך, בשכירות חופשית ובשכירות מופקחת, בבעלות מוסדית, תאפשר לפתח שוק לדיור בר השגה בישראל.

נמצא שעד מועד סיום הביקורת, וגם לאחריה עד אוגוסט 2014, הניסיון לשלב גופים מוסדיים בפרויקטים כאלו כשל. מתוך עשרת המכרזים שפורסמו רק במכרז אחד, המכרז ברעננה, השתתף גוף מוסדי אחד שאף לא זכה במכרז.

משרד מבקר המדינה ניתח את הסיבות לכישלון שילובם של הגופים המוסדיים בשוק הדיור להשכרה, להלן הממצאים:

היעדר כדאיות כלכלית מספיקה לגופים המוסדיים: אחד השיקולים המרכזיים המובאים בחשבון במסגרת קבלת החלטה הנוגעת להשקעה של גוף מוסדי הם התשואה הצפויה מפעולת ההשקעה והסיכון הכרוך בכך לעומת השקעות חלופיות אפשריות.

בהתאם לכך, גם אגף שוק ההון וגם אג"ת, שניהם במשרד האוצר, רואים בתשואה הצפויה להתקבל מההשקעה בשוק השכירות למגורים שיקול מרכזי להכרעה אם לשלב את הגופים המוסדיים בפרויקטים כאלו.

בביקורת עלה כי לפחות בנוגע לחלק מהפרויקטים לדיור להשכרה שהם שיווקו העריכו משרד הבינוי ואג"ת כי התשואה הצפויה נמוכה מדי לעומת התשואה המקובלת מההשקעה בנדל"ן. למרות זאת, הם החליטו לפרסם את הפרויקטים לשיווק, והגופים המוסדיים נמנעו מלהגיש הצעות למכרזי הבנייה.

היקף השקעה: פרמטר נוסף המשפיע על הכדאיות הכלכלית שבהשקעה בשוק השכירות הוא היקף הפרויקט ותמהיל יחידות הדיור שייבנו; כלומר, כמה יחידות ייבנו בסך הכול, מה יהיה מספרן של יחידות הדיור המיועדות לשכירות לעומת אלו המיועדות למכירה (אם הן ישווקו על פי מסלול א) ומה יהיה מספרן של יחידות הדיור שיושכרו במחירי שוק לעומת אלו שיושכרו במחיר מוזל ומפוקח.

להיתכנות כדאיות כלכלית נדרש היקף מינימלי של יחידות שייבנו ותמהיל מתאים שלהן מבחינת השימושים הייעודיים. פרמטר זה משפיע גם על היקף ההשקעה בניהול ובתחזוקה של יחידות הדיור בפרויקט, דהיינו נדרשת "מסה קריטית מינימלית" שתצדיק את ההוצאה. מהממצאים עלה שהיקפי הפרויקטים ששווקו להשכרה היו מצומצמים מכדי להצדיק את ההשקעה הנדרשת לתפעולם.

מגבלות מיסוי: על פי החוק¹⁹ ניתן פטור ממס על הכנסה מדמי שכירות בשל השכרת דירות מגורים לטווח ארוך. אולם לא ניתן פטור עבור הכנסה משירותים נלווים להשכרה שהגוף המוסדי מספק, כמו משפחתונים וחדרי כושר, היכולים ליצור ערך מוסף ההופך את הפרויקט לאטרקטיבי יותר.

בחוק גופים מוסדיים נקבעה מגבלה הקובעת שכדי לזכות בפטור ממס על הגוף המוסדי להיות בעלים של 100 יח"ד לפחות או 50 אם מדובר בנגב או בגליל. נמצא כי רק במכרז אחד מ-11 שפורסמו על פי מסלול ב נכללו יותר מ-100 יח"ד להשכרה, ואף לא אחד מהפרויקטים היו בנגב או בגליל.

חסמים נוספים המונעים מגופים מוסדיים להצטרף לשוק השכירות: משיחות שקיים צוות הביקורת עם כמה גופים מוסדיים, וכן מהסבריהם של משרדי הבינוי והאוצר, עלה כי חסמים נוספים מונעים מהגופים המוסדיים להצטרף לשוק השכירות; היעדר ניסיונם בענף הבנייה לגופו, רצון להימנע מחיכוכים עם דיירים שלא יעמדו בתנאי החוזה, העלולים לפגוע במוניטין של הגוף המוסדי וכן חוסר הוודאות בנוגע ללוח הזמנים שבין מועד הזכייה בפרויקט לסיום הבנייה, המשפיע על סכום המימון הנדרש.

בתשובתו מסר משרד הבינוי כי "קודם להוצאת מכרזי הבנייה להשכרה התקיימו מגעים ודיונים רבים בין אגף התקציבים שבמשרד האוצר, רשות המסים ונציגי הגופים המוסדיים, באשר להטבות הרצויות והעשויות להגדיל את כדאיותם הכלכלית של הפרויקטים. התנאים שנקבעו היו התוצאות המיטביות עליהם הוסכם באותה עת".

בתשובתו מינואר 2014 מסר אג"ת כי "מבין כל המכרזים שצוינו בדוח המבקר, מכרז להשכרה ארוכת טווח ברעננה ובמכרז באשדוד היו המכרזים המרכזיים במסלול ב' שפורסמו לאחר תיקון החוק ושניהם נקלטו בהצלחה, על אף אי הוודאות הרבה. אכן, הזוכה לא היה גוף מוסדי אולם המדינה איננה קובעת את הזוכה".

משרד מבקר המדינה מציין כי אף שהממשלה קבעה כי אחד האמצעים החיוניים לפתרון בעיית המחסור בדירות יהיה בנייה להשכרה לטווח ארוך, תוך כדי מעורבותם של הגופים המוסדיים, רוב המכרזים שהיא פרסמה לבנייה להשכרה לא עמדו בתנאים שיאפשרו לגופים אלו להשתתף במכרזים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הגורמים המעורבים בתהליך - משרדי הבינוי והאוצר, רמ"י ורשות המסים - לבדוק היתכנותה של כדאיות כלכלית שבמסגרתה ייכללו כל המרכיבים שיש בהם כדי להשפיע על כדאיות הפרויקט הן למשקיעים הן למדינה. כמו כן, עליהם לקבוע את התנאים להפעלת מסלול השכרה לטווח ארוך שיבטיחו את כדאיותו ואת אופן יישומו.

19 חוק מס הכנסה (פטור ממס לקופת גמל על הכנסה מדמי שכירות בשל השכרת דירות למגורים לטווח ארוך), התשע"ב-2012.

הערכה והפקת לקחים

בחינה של אופן יישומן של החלטות חיונית לצורך הפקת לקחים וקבלת החלטות מיטביות בעתיד. נוסף לאיסוף הנתונים וניתוחם, יש לבחון באופן שוטף את התהליכים הרצויים ואת התיקונים הדרושים להשגת יעדי הממשלה וליישום מדיניותה.

משרד הבינוי : בהחלטה מס' 1248 של מועצת מקרקעי ישראל נקבע בין היתר כי תוקם ועדת משנה למעקב ובקרה (להלן - ועדת מעקב ובקרה) בנושא יישום החלטות המועצה, בכל הנוגע לאזור שבו מתוכננים פרויקטים לבנייה, להשכרה ולמכירה במחיר מוזל ולפיזורם באופן שישקף את הביקושים של כלל פלחי האוכלוסייה. באפריל 2012 התכנסה ועדת המעקב והבקרה והוצג לה דיווח חצי-שנתי בנוגע לשיווק יח"ד באמצעות מכרזים במסלול מחיר למשתכן ובמסלול השכרה לטוח ארוך.

ועדת המעקב והבקרה סיכמה כי משרד הבינוי ינתח מדי פעם בפעם את תוצאותיהם של המכרזים שהתקיימו ויגיש לה את מסקנותיו.

בביקורת עלה כי משרד הבינוי קיים תהליך הפקת לקחים רק ב-2 מ-10 המכרזים שפרסם.

בהחלטה זו נקבע כי אחת לחצי שנה יציג מנהל רמ"י לוועדת המעקב והבקרה את תכנית העבודה שתקבע לפי ההנחיות בהחלטה זו.

הועלה כי מאז כינוסה הראשון של ועדת המעקב והבקרה באפריל 2012, היא לא התכנסה שוב וממילא טרם הוצגה לפניה תכנית עבודה כנדרש.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הבינוי כי הערכת הפעולות והתכניות היא אחד מכלי הניהול החשובים המסייע בידי המנהלים להכריע בעניין סדרי עדיפויות הנוגעים לארגונים שבראשם הם עומדים. למרות זאת, הוא לא הקפיד לקיים באופן קבוע תהליכים סדורים ומתועדים של הפקת לקחים מפעולותיו בתחום הבנייה להשכרה לטווח ארוך. בהיעדר תהליך סדור להפקת לקחים לא למד משרד הבינוי מניסיונותיו הקודמים; הוא לא עמד על הסיבות לכישלון מכרזים או להצלחתם ולא בחן כיצד פרמטרים שונים משפיעים על נכונות היזמים להתמודד במכרזים ועל בחירת המסלול המתאים, ובהתאם לכך להיערך למכרזים עתידיים.

בתשובתו מסר משרד הבינוי כי "אי ביצוע ניתוח מכרזים בכתב אינו ראיה לכך שלא הופקו לקחים. הראיה העיקרית לכך שאכן הופקו הלקחים הינה הפסקת הוצאת המכרזים במסלול זה עד לשיפור תנאי המכרזים שעיקרם העמקת הסבסוד והבטחת רשת ביטחון ליוזמים".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבינוי כי סדרי מינהל תקין מחייבים לתעד את הפעולות העקרוניות והחשובות, לרבות תהליך קבלת ההחלטות. התיעוד נועד לצורכי הפקת לקחים ומטרתו לאפשר את שקיפותם של התהליכים ושל הפעולות ואת קיומה של הבקרה עליהם. החלטה עקרונית בדבר הפסקת השיווק במסלול השכרה לטווח ארוך היא מסוג ההחלטות שראוי שנסיבות קבלתן יתועדו. אולם הביקורת העלתה שאין המשרד מחזיק במסמכים המעידים על פעולותיו השונות.

ר מ"י: ביולי 2013 התכנסה מועצת מקרקעי ישראל ודנה בתוצאות המכרזים להקצאת קרקע לבניית יח"ד להשכרה. בדיון השתתפו בין השאר נציגים ממועדון הבינוי, ובהם מנהלת אגף נכסים ודיור שדיווחה למועצה כי "המסקנות הן ששני המסלולים [מסלולים א ו-ב] קצת בעייתיים, הם לא מספיקים אטרקטיביים". היא הוסיפה: "אנחנו נמצאים בשלב החשיבה לגבי... בנייה להשכרה. אנחנו נעשה את התיקונים, בשביל זה עושים את התיקונים".

נכון למועד סיום הביקורת טרם קיבלה מועצת מקרקעי ישראל החלטות אופרטיביות הנוגעות להפעלת המסלול אם בנוגע להקצאת קרקע לבניית יח"ד אם בנוגע לתנאים שיאפשרו את ישימותו של השיווק. יוצא אפוא כי שש שנים לאחר שהמועצה החליטה לראשונה להפעיל את המסלול להקצאת קרקע לבנייה להשכרה לטווח ארוך, עדיין לא גיבשה רמ"י תכניות ליישום ההחלטות.

החלטות קבינט הדיור בדבר בנייה להשכרה

לנוכח כישלון המסלול לבניית יח"ד להשכרה לטווח ארוך קיבלו קבינט הדיור והממשלה כמה החלטות בעניין הפעלת פרויקט לאומי רחב היקף להשכרה לטווח ארוך.

1. בהחלטת הממשלה 301 ממאי 2013 שעניינה פרויקט דיור לאומי הוחלט להקים צוות שיגבש תכנית ממשלתית להרחבת היצע הדירות באמצעות דירות להשכרה, לרבות השכרה במחיר מופקד. על הצוות הוטל לבחון את השאר בין השאר את העקרונות האלו:

א. הצורך בהוספה של שטחים זמינים לתכנון ולמימוש הפרויקט הלאומי לדיור, ושיעור ההוספה הנדרשת, באופן שמספר הדירות שייבנו יעמוד על כ-150,000, בתקופה של כעשר שנים.

ב. הקמת יח"ד להשכרה לטווח ארוך תתבסס על מודל כלכלי שיבטיח תשואה נאותה ליוזם.

ג. קביעת שיעור מסוים ומהותי של יח"ד להשכרה במחיר מופקד באזורי הפריפריה.

ד. קביעת שיעור יחידות הדיור להשכרה במחיר מופקד בכל בניין. כמו כן יעוגנו בחוק מנגנוני הגנה משפטיים שיבטיחו בין היתר כי יח"ד אכן יישמשו להשכרה בלבד ורק הזכאים להטבה במחיר השכירות יוכלו לגור בהן.

2. בהחלטת הממשלה 372 מיוני 2013 שעניינה הסרת חסמים בבנייה להשכרה הוחלט על נקיטת כמה צעדים לקידום דיור להשכרה:

א. ביצוע תיקונים בחוק מס הכנסה (פטור ממס לקופת גמל על הכנסה מדמי שכירות בשל השכרת דירות מגורים לטווח ארוך).

ב. תיקון של משרד הפנים לסעיף 62א(א) בחוק התכנון והבנייה באופן שיורחבו הסמכויות של הוועדות המקומיות בנוגע לאישור תכניות מפורטות במגרש המיועד למגורים.

ג. תיקון של מועצת מקרקעי ישראל להחלטה מס' 1248 באופן שיתאפשר שיווק של בניינים להשכרת דירות הכוללים שימוש למטרת מסחר.

ד. העמדת היעד לשיווק יח"ד להשכרה לשנים 2013-2014 על 5,832 יח"ד.

3. באוקטובר 2013 קיבלה הממשלה את החלטה מס' 770 שבמסגרתה הוחלט להקים חברה ממשלתית ייעודית לקידום דיור להשכרה במסגרת פרויקט הדיור הלאומי.
4. בנובמבר 2013 קיבלה הממשלה שתי החלטות נוספות. האחת, החלטה מס' 987 בנושא יישום הפרויקט הלאומי לדיור ובה הוחלט לאמץ את מסקנותיו של הצוות הבין-משרדי לגיבוש הפרויקט הלאומי לדיור שהוקם מכוח החלטתה ממאי 2013. ההחלטה האחרת היא החלטה מס' 988 בנושא הסדרים נלווים להקמת החברה הממשלתית לשם קידום דיור להשכרה, ובה הוחלט לאמץ את ההסכמות שגובשו בין משרדי הבינוי והאוצר ורמ"י בנוגע לאופן פעילותם מול החברה הממשלתית.



ממצאי הביקורת מעידים כי כבר לפני שנים קבעו הממשלה ומועצת מקרקעי ישראל כי אחד הפתרונות למחסור בדיור בר השגה הוא שוק שכירות ארוכת טווח. אולם רמ"י ומשרדי הבינוי והאוצר שהיו מעורבים בהרחבת שוק זה - בתכנון הקרקע ובשיווקה ובקביעת הכדאיות הכלכלית של ההשכרה לטווח ארוך והשפעותיה על תקציב המדינה - לא עשו כל עבודת מטה פנימית או בין-משרדית לבחינת החלופות הקיימות ולקביעת החלופה המועדפת. הם לא קבעו את מסגרת ההפעלה של מסלול השכרה לטווח ארוך ואת התנאים המיטביים הנדרשים להפעלתו היעילה והמועילה. כמו כן, הם לא בחנו האם קיים צורך להסדיר את שוק השכירות הקיים שהיקפו מאות אלפי משקי בית. בהתנהלותם זו, גופים אלו לא קידמו את פיתוח שוק השכירות ואת הנגשתו לאוכלוסיות נרחבות שעבורן מגורים בשכירות הם בגדר חלופה נאותה.

כיום, בעיצומו של משבר הדיור, הממשלה נוקטת פעולות מואצות כדי להרחיב את שוק השכירות תוך כדי הישענות על גופים מוסדיים ועסקיים, ללא כל בדיקות מקדימות. התנהלותה זו מעוררת את החשש כי העלות הכלכלית תהיה גבוהה בהרבה מהעלות שהייתה נושאת בה לו הפעולות הנדרשות היו נעשות מבעוד מועד ובאופן סדור ומתוכנן.

על פי החלטת קבינט הדיור שאושרה בממשלה, המרכיב העיקרי במדיניות הדיור הלאומית הוא בנייתן של 150,000 יח"ד בעשור הקרוב, ובהן יח"ד להשכרה לטווח ארוך, שתסייע במתן מענה למחסור בדיור בר השגה. אם כך, מתעורר צורך דחוף והכרחי שהגופים הממשלתיים שיש בידיהם הכלים המקצועיים הנדרשים, ובהם משרדי הבינוי והאוצר ורמ"י, יכינו תכנית אסטרטגית ארוכת טווח הכוללת יעדים כמותיים מתוך התייחסות לכל המרכיבים העשויים להשפיע על שוק השכירות ועל שוק הדיור, תוך כדי הבטחת האינטרס הציבורי. כמו כן, ראוי לשתף בגיבוש התכנית גורמים רלוונטיים אחרים, למשל את הרשויות המקומיות ואת רשות המסים.

שער חמישי
סיכום

סיכום

משבר הדיור, דהיינו עליית מחירי הדיור וההכבדה בנטל הוצאות הדיור, מסכן את חוסנם הכלכלי של משקי בית רבים ופוגע ברמת חייהם, ואף יותר מכך, הוא טומן בחובו סכנה לחוסן הכלכלי של המשק כולו. דיור נאות אינו רק ביטוי נדל"ני גרידא, זהו צורך אזרחי בסיסי. מעורבות הממשלה בשוק הדיור ובשרשרת הייצור של יחידות דיור מטילה לפתחה אחריות עליונה לקיום היצע של פתרונות דיור במחירים שאינם מכבידים יתר על המידה על האזרח ואינם פוגעים ביכולתו לממן את צרכיו הבסיסיים האחרים.

בדוח זה הועלו ליקויים מהותיים בהיערכותן של הממשלה ושל רשויות נוספות לטיפול במשבר הדיור ותוארו הכשלים בהתמודדות עמו. חלק מהליקויים מערכתניים, החוצים את הדרגים השונים הנושאים באחריות, והם מלמדים על בעיות מבניות בתפקוד הממשלה ובתפקודם של מכלול הגופים המעורבים בשרשרת הייצור של יחידות דיור.

הממשלה ומשרדיה התוו מדיניות דיור לאומית באופן לקוי. בהיבטים רבים הממשלה פועלת ללא מידע מלא מהימין ורלוונטי ונוקטת פעולות מאולתרות ובלתי מתוכננות. חלק ניכר מהחלטותיה לא יושם או שיישומן התעכב. הממשלה לא הצליחה להכווין את הביקושים מהמרכז לפריפריה וחלים עיכובים בפיתוחה של הפריפריה. שרשרת הייצור התנהלה באטיות, לעתים ללא יעדים כמותיים ברורים ותפוקותיה במשך מספר שנים היו נמוכות מהנדרש למשק. כפועל יוצא מהכשלים בכל אחד משלבי שרשרת הייצור נוצרו פערים גדולים בין היצע לביקוש וחלה עלייה חדה במחירי הדיור. לנוכח העובדה שהליכי התכנון ותהליכי מימוש התכניות עדיין נמשכים בממוצע כ-12 שנים, ובשל המחסור המסתמן בכל שלב משלבי שרשרת הייצור, מסתמן מצב העלול להקשות על הגדלת ההיצע במידה הנדרשת גם בשנים הקרובות.

גיבוש מדיניות דיור כוללת וארוכת טווח, שיפור תהליכי קבלת ההחלטות ויישומן ויעול שרשרת הייצור חיוניים כדי להבטיח היצע דיור מגוון ובמחירים הוגנים, דהיינו היצע ההולם את צרכיה של האוכלוסייה ואת יכולתה הכלכלית. להתמודדות עם משבר הדיור ולהסרת החסמים המונעים את התאמת היצע הדיור המצוי לזה הרצוי ישנה חשיבות לאומית, ובכוחן לחזק את החוסן החברתי והכלכלי של מדינת ישראל.